

Hans Janus*

Belarus: Ein Land auf schiefer Ebene – Gewinnung und Erosion nationaler Souveränität

Abstract:

The Belarusian Soviet Socialist Republic declared itself sovereign in 1990 but did not replace the 1978 constitution until 1994. Already in 1996, under the new President Lukashenko, a constitutional reform followed which provided for a strong concentration of power in the hands of the president and largely abolished the separation of powers. In 1999, the foundations were laid for a Union State consisting of the Russian Federation and Belarus. However, the Union State remained strongly underdeveloped for a long time. Russia did not want to transfer sovereign rights and Belarus defended its national sovereignty. It was not until 2019 that Russia ultimately demanded deeper integration of the two states, also to help Vladimir Putin as President of the Union State to extend his term in office. Belarus knew how to resist this approach. After the rigged presidential elections in Belarus in 2020 and the suppression of civil protests, Belarus became completely dependent on political decisions in Moscow. The concept of the Union State revived in the form of 28 union programmes with profound harmonisations in the economic sphere. Deepened military cooperation with Russia and Belarus' participation in the war in Ukraine brought the country further and further under Moscow's power. Belarus lost national sovereignty in no small measure.

Keywords: Belarus, Russian Federation, Constitution, Sovereignty, Separation of Powers, Union State, Collective Military Doctrine, Migration Policy, War in Ukraine

Am Abend des 25. August 1991 erklärte der Oberste Sowjet der Belarussischen Sozialistischen Sowjetrepublik einstimmig das Land für politisch und wirtschaftlich unabhängig. Am 25. Dezember 1991 hörte die Sowjetunion formal auf zu existieren. Seit den Präsidentschaftswahlen 1994 wird Belarus von *Alexander Lukaschenko* geführt. Die Souveränität des Landes ist in der Verfassung verankert und wird von *Lukaschenko* immer wieder, auch und besonders gegenüber Russland, betont. Vor allem durch die Vereinbarungen über einen Unionsstaat zwischen Belarus und der Russlandischen Föderation und umso mehr nach den gefälschten Präsidentschaftswahlen im August 2020 und dem von Russland am 24. Februar 2022 begonnenen Angriffskrieg gegen die Ukraine muss die Frage nach dem Grad der rechtlichen und politischen Unabhängigkeit von Belarus gestellt werden.

* Hans Janus, Dr. jur., Rechtsanwalt und Unternehmensberater, Hamburg. Der Verfasser ist Co-Vorsitzender der Deutsch-Russischen Juristenvereinigung e.V. Der Beitrag ist auf dem Stand vom 31.03.2023. Alle Abrufe aus dem Internet wurden zu diesem Datum überprüft.

I. Der Weg zur staatlichen Unabhängigkeit von Belarus

1. Die BelSSR im Verbund der UdSSR

Die Weißrussische Sozialistische Sowjetrepublik (BelSSR) gehörte zu den Gründungsmitgliedern der Vereinten Nationen. Trotz ihrer Zugehörigkeit zur UdSSR hatte sie – ebenso wie die Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik (UkrSSR) – neben der Russländischen Sozialistischen Sowjetrepublik (RSFSR) dadurch innerhalb der UdSSR eine gewisse staatliche Sonderstellung. Mit der VN-Mitgliedschaft der UdSSR und zweier ihrer Teilrepubliken hatte sich die Sowjetunion ein größeres Gewicht in den Vereinten Nationen gesichert, es sollte damit aber auch eine Kompensation für die dramatischen Verluste und Schäden und den Beitrag für den Sieg im Zweiten Weltkrieg über das Deutsche Reich zum Ausdruck gebracht werden. Trotz des der BelSSR und den anderen Teilrepubliken theoretisch zustehenden Rechts des freien Austritts aus der Union gem. Art. 80 VfUdSSR 1977 (sog. Breschnew-Verfassung), war das Ausmaß der staatlichen Unabhängigkeit der BelSSR extrem begrenzt. Die Kontrolle der Einhaltung und der Übereinstimmung der Verfassungen der Unionsrepubliken mit der VfUdSSR 1977 war der UdSSR vorbehalten.¹ Weitreichende Begrenzungen der Kompetenzen der Unionsrepubliken ergaben sich aus Art. 73 VfUdSSR 1977, z.B. die Außenpolitik, die Sicherheitspolitik, die Einheitlichkeit der Gesetzgebung, die Landesverteidigung usw. betreffend.

2. Die Verfassung der BelSSR 1978

Die Verfassungen der Unionsrepubliken wurden in kurzer Abfolge im April 1978 verabschiedet, die der BelSSR am 14.4.1978.² Die VfBelSSR 1978 ist die vierte Verfassung von Belarus nach Vorläufern von 1919, 1927 und 1937. Inhaltlich folgt sie sehr eng der VfUdSSR 1977. Schon die Präambel betont die untergeordnete Stellung der BelSSR als einer Unionsrepublik im „einheitlichen Unionsstaat, der UdSSR“. Das Kapitel 1 mit den Artikeln 1 bis 9 lässt keinen Zweifel an der elementar eingeschränkten staatlichen Souveränität. Die Prinzipien des demokratischen Zentralismus (Art. 3), die Verpflichtung zur Einhaltung der Verfassungen von UdSSR und BelSSR sowie der sowjetischen Gesetze (Art. 4) und die hervorgehobene und dominierende Stellung der Kommunistischen Partei der UdSSR (Art. 6) machen dies deutlich. In Kapitel 4 mit den Artikeln 28 bis 30 wird die Außen-, Staatssicherheits- und Verteidigungspolitik komplett als Aufgabe der UdSSR definiert. Die Republikzuständigkeit war beschränkt auf die Beteiligung an der Gewährleistung der Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit der UdSSR. Nach Art. 68 VfBelSSR 1978 wird die ausschließliche Kompetenz der UdSSR, geregelt in Art. 73 VfUdSSR 1977, anerkannt und die eigene Staatsmacht auf die von Art. 73 VfUdSSR 1977 nicht geregelten Bereiche beschränkt. Mit derartigen Regelungen unterscheidet sich die VfBelSSR 1978 kaum von den Verfassungen der anderen Unionsrepubliken.

1 Georg Geilke, Einführung in das Sowjetrecht, 1983, S. 229.

2 SZ BSSR 1978, Nr. 11, Pos. 213, in Kraft gesetzt durch Deklaration des Obersten Sowjet BelSSR vom 14.04.1978 am selben Tag, SZ BSSR 1978 Nr. 11, Pos. 212.

Die VfBelSSR 1978 hatte von Beginn an keine große praktische Relevanz. Über weite Strecken enthielt sie nur Wiederholungen dessen, was in der VfUdSSR 1977 geregelt war.³ Unterkonstitutionelle Gesetzgebungsakte hatten regelmäßig größere Bedeutung als die Verfassung selbst. Der VfBelSSR wird richtigerweise eine weitgehend deklaratorische Bedeutung zugemessen. *Kodavbovič/Kruglov* bezeichnen ihre Rolle daher als die einer „Fassade der sozialistischen Demokratie“.⁴

Im Zusammenhang mit den dramatischen Veränderungen in der UdSSR erfuhr auch die VfBelSSR 1978 ab 1989 viele Veränderungen, zum Beispiel 1990 durch die Abschaffung des Monopols der Kommunistischen Partei der UdSSR.⁵ Insgesamt passte dieser Text aber nicht zu einem Staatswesen, das sich durch die mit *Michail Gorbatschow* verbundene Politik von Glasnost und Perestroika radikal veränderte. *Vasilevič* charakterisiert die VfBelSSR 1978 als ein in dieser Phase inzwischen „archaisches Dokument“.⁶ Eine gänzlich neue konstitutionelle Ordnung wurde zwingend erforderlich. Der erste Schritt in diese Richtung war die Beratung und Verabschiedung einer Unabhängigkeitserklärung für Belarus.

3. Die Unabhängigkeitserklärung von 1990

Der Oberste Sowjet der BelSSR verabschiedete am 27. Juli 1990 als achte der fünfzehn Unionsrepubliken eine „Deklaration der staatlichen Souveränität“⁷ und folgte damit u.a. der RSFSR, die bereits am 12. Juni 1990 eine vergleichbare Erklärung beschlossen hatte.⁸ Die belarussische Souveränitätserklärung war das Ergebnis längerer und höchst streitiger Debatten im Obersten Sowjet. Über die Präambel und die 12 Artikel wurde einzeln verhandelt und einzeln abgestimmt. Am Ende fand eine Abstimmung über den Gesamttext der Souveränitätserklärung statt, bei der diese mit 229 Stimmen der 232 anwesenden Abgeordneten angenommen wurde. Gegenstimmen gab es nicht, drei Abgeordnete hatten keine Stimme abgegeben.⁹ Am 25. August 1991, unmittelbar nach dem gescheiterten Putschversuch in Moskau, erklärte der Oberste Sowjet Belarus für politisch und wirtschaftlich selbständig¹⁰ und erhob die

3 *Otto Luchterhandt*, Das Versammlungsrecht in der Republik Belarus, OER 2022, S. 299.

4 *V.A. Kodavbovič/V.A. Kruglov*, Konstitucionnoe pravo Respubliki Belarus' (Verfassungsrecht der Republik Belarus), Minsk 2006, S. 31.

5 *G.A. Vasilevič*, Konstitucionnoe pravo Respubliki Belarus' (Verfassungsrecht der Republik Belarus), Minsk, 2. Aufl. 2021, S. 50.

6 *G.A. Vasilevič*, Fn. 5, S. 51.

7 SZ BSSR 1990, Nr. 22, Pos. 432.

8 VSND RSFSR 1990, Nr. 2, Pos. 22.

9 Prinjatije Deklaracii o gosudarstvennom suverenitete: fakty, cifry, citaty [Die Annahme der Erklärung über die staatliche Souveränität: Fakten, Zahlen, Zitate]. Bericht des Historikers *Aleksandr Kur'janovič*, https://naviny.by/rubrics/politic/2009/07/27/ic_articles_112_163750/.

10 VO Nr. 1019-XII OS v. 25.08.1991. Es wird behauptet, *Alexander Lukaschenko* habe sich gerühmt, bei dieser Abstimmung als einziger Parlamentarier gegen die Loslösung von der UdSSR gestimmt zu haben, vgl. *Dirk Holtbrügge*, Weißrussland: Land zwischen Polen und Russland, 2. Aufl., 2002, S. 55.

Souveränitätserklärung von 1990 in den Rang eines Verfassungsgesetzes.¹¹ Im Falle eines Widerspruches zwischen der VfBelSSR 1978 und der Souveränitätserklärung sollte letztere als Verfassungsgesetz Vorrang haben. Praktisch trat sie dadurch an die Stelle der VfBelSSR 1978.¹² Wenige Wochen später, am 19. September 1991, erfolgte eine Änderung, durch die die Bezeichnung des Landes von BelSSR in Republik Belarus geändert wurde.¹³

Die Souveränitätserklärung von Belarus war ein bedeutendes Dokument und schuf den konstitutionellen Rahmen für den Übergang von einer Sozialistischen Sowjetrepublik mit extrem eingeschränkter staatlicher Souveränität zu einem souveränen Staatswesen. Deutlicher hätten die Formulierungen in der Souveränitätserklärung kaum sein können:¹⁴

- Postulierung der vollkommenen staatlichen Souveränität, Achtung der Menschenrechte, Geltung ihrer [eigenen] Gesetze, Entschlossenheit zur Schaffung eines Rechtsstaates (Präambel),
- Anerkennung der allgemeingültigen Normen des Völkerrechts (Art. 1),
- Die Bürger von Belarus aller Nationalitäten als Träger der staatlichen Souveränität und alleiniger Quelle der Staatsmacht (Art. 2),
- Die freie Entwicklung des Wohlergehens und des menschenwürdigen Lebens jedes Bürgers auf der Grundlage der Gewährleistung der Persönlichkeitsrechte (Art. 3),
- Schutz von Ehre, Gesundheit, Recht und gesetzlichen Interessen der Bürger von Belarus sowie Gewährleistung deren sozialen Schutzes (Art. 4),
- Erde, Bodenschätze und natürliche Ressourcen sowie der Luftraum sind Eigentum der Republik Belarus, Rechtsanspruch auf den Anteil von Belarus an den Diamanten-, Valuta- und Goldreserven der UdSSR (Art. 5),¹⁵
- Unteilbarkeit und Unverletzlichkeit des Territoriums der Republik Belarus (Art. 6),
- Gewaltenteilung als Grundlage der Rechtsstaatlichkeit (Art. 7),
- Forderung der bedingungslosen und vollständigen Entschädigung durch die Regierung der UdSSR für alle Folgeschäden der Nuklearkatastrophe von Tschernobyl (Art. 8),

11 Vollständige deutsche Übersetzung von Wolfgang Göckeritz in Georg Brunner, Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas VSO, Weißrussland, Stand Juni 1996.

12 Gesetz v. 25.08.1991, VVS RB 1991, Nr. 28, Pos. 425; V.A. Kodavbovič/V.A. Kruglov, Fn. 4, S. 32.

13 VVS RB 1991, Nr. 30, Pos. 490.

14 Vollständige deutsche Übersetzung von Wolfgang Göckeritz in Georg Brunner, Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas VSO, Weißrussland, Stand Juni 1996.

15 Nach einem Vertrag unter den „Souveränen Staaten“ vom 04.12.1991 entfiel auf Belarus ein Anteil von 4,13 % der Aktiva und Passiva der UdSSR (Russländische Föderation 61,34 %). Durch 11 bilaterale Verträge über die sog. „Null-Option“ (alle Nachfolgestaaten der UdSSR außer Baltikum), geschlossen zwischen Juli 1992 und Dezember 1994, übernahm die Russländische Föderation alle Verbindlichkeiten und Vermögenswerte der ehemaligen UdSSR allein (Vertrag R.F. / Belarus vom 20.07.1992), vgl. Hans Janus, Rechtliche Regelung der Auslandsschulden der ehemaligen UdSSR, Mitteilungen der VDRW Nr. 5, 1992, S. 57; Hans Janus, Umfassende und langfristige Regelung der sowjetischen Altschulden, Mitteilungen der VDRW Nr. 12, 1997, S. 5, <https://drjv.org/publikationen/archiv-mitteilungshefte/>.

- vollkommene Gleichstellung der belarussischen Sprache in allen gesellschaftlichen Bereichen (Art. 9),
- Schaffung einer atomwaffenfreien Republik Belarus (Art. 10),
- Vorschlag, mit der Ausarbeitung eines Vertrages über die Union der Souveränen Sozialistischen Staaten zu beginnen (Art. 11),
- Umsetzung dieser Regelungen durch eine neue Verfassung der Republik Belarus (Art. 12).

Die Souveränitätserklärung ist ein Dokument des Übergangs. Dass sie als Gründungsdokument der Republik Belarus große Bedeutung hat, ist zweifelsfrei. Ob sie allerdings eine rechtliche Qualität hatte oder nur eine politische Proklamation mit Empfehlungscharakter gewesen ist, deren qualitative, rechtliche Umsetzung erst durch eine spätere Verfassung erfolgen konnte, wird diskutiert und so vertreten.¹⁶ Diese Sichtweise berücksichtigt nur ungenügend die hohe Dynamik der Veränderungsprozesse in der Endphase der UdSSR, vor allem im Jahr 1991. War die Erklärung ursprünglich noch als eine Erklärung innerhalb der UdSSR zu verstehen, die auch die baldige Schaffung eines „Vertrages über die Union der Souveränen Sozialistischen Staaten“ verlangte (Art. 11), überschlugen sich die Ereignisse nach dem gescheiterten Putschversuch vom August 1991. Spätestens mit der Verordnung des Obersten Sowjet vom 25. August 1991, in der der Souveränitätserklärung Vorrang vor der VfBelSSR 1978 eingeräumt wurde, lässt sich ihre normative, rechtliche Qualität nicht mehr bestreiten.

Ob schon mit der Verkündung der Souveränitätserklärung Belarus eine eigene und unbeschränkte Staatlichkeit zugesprochen werden kann, ist zweifelhaft. Noch bestand die UdSSR und die Staatlichkeit der BelSSR war stark eingeschränkt durch die ausschließliche Kompetenz der UdSSR nach Art. 73 VfUDSSR 1977. Die Erlangung der eigenen Staatlichkeit und die völkerrechtliche Anerkennung derselben erfolgten in einem mehrstufigen Prozess. Dass Belarus Sitz und Stimme in den Vereinten Nationen besaß, hat diesen Prozess untermauert. Mit der Souveränitätserklärung und ihren starken Aussagen zu vollkommener Souveränität, Anerkennung der allgemeingültigen Normen des Völkerrechts, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit hatte sich Belarus eindeutig vom sowjetischen Erbe gelöst und dies durch die Erhebung der Souveränitätserklärung zum Verfassungsgesetz weiter bekräftigt. In den „Belowescher Vereinbarungen“ (sog. „Vertrag von Minsk“) vom 8. Dezember 1991¹⁷ stellten die Russländische Föderation, Belarus und die Ukraine fest, dass die UdSSR aufgehört habe zu existieren und gründeten die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Zugleich anerkannten sie damit aber auch die souveräne Staatlichkeit der jeweils anderen vertragsschließenden Parteien. Mit dem formalen Ende der UdSSR am 25.12.1991 war die Unabhängigkeit der Republik Belarus vollendet.¹⁸ Im Jahr 1992 wurde diese von

16 G.A. Vasilevič, Fn 5, S. 125, 129.

17 VO OS RB vom 10.12.1991 Nr. 1296-XII über die Ratifizierung der Vereinbarung zur Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Ratifizierung durch die RSFSR s. VVS RSFSR 1991 Nr. 51, Pos. 1798.

18 Es endete damit auch eine gewisse Phase der Doppelstaatigkeit für die Bürger der Republik Belarus, die die Staatsbürgerschaft von UdSSR und Belarus hatten, vgl. Hellmuth Hecker, Die Staatsangehörigkeit in Weißrussland, WGO 1994, S. 54.

vielen Staaten völkerrechtlich durch Aufnahme diplomatischer Beziehungen anerkannt, wobei Deutschland mit einem Abkommen vom 13. März 1992 zu den ersten Staaten gehörte.

Die in Art. 12 der Souveränitätserklärung vorgesehene Schaffung einer neuen Verfassung der Republik Belarus begann schon in den Jahren 1990 und 1991 mittels einer Verfassungskommission,¹⁹ ihre Verabschiedung ließ allerdings vergleichsweise lange auf sich warten. 15 weitere, die VfBelSSR 1978 ändernde Gesetze folgten noch bis 1994. Unter den Verfassungsänderungen befand sich ein Gesetz vom 19. September 1991,²⁰ durch das die weiß-rot-weiße Flagge zur Staatsflagge erklärt und Art. 168 VfBelSSR 1978 faktisch geändert wurde. Auch bei der neuen Verfassung gibt es eine bemerkenswerte zeitliche Übereinstimmung mit der Russländischen Föderation oder anderen Nachfolgestaaten der UdSSR. Erst am 15. März 1994 trat die neue belarussische Verfassung in Kraft.²¹ Die Souveränitätserklärung trat damit außer Kraft.²² Der Tag ihrer ursprünglichen Verabschiedung, der 27. Juli blieb jedoch ein staatlicher arbeitsfreier Tag bis aufgrund des Referendums vom 24. November 1996 ab 1998 der 15. März als Verfassungstag nationaler Feiertag wurde.²³

II. Die belarussische Verfassung von 1994 und ihre Änderungen im Jahr 1996

Die Verfassung von 1994 hatte somit einen langen und kontroversen Entstehungsprozess. Sie wurde mit eher geringer Beteiligung der Bürger geschaffen, die Anhörungen verliefen in einem überwiegend institutionellen Rahmen. Allerdings wurden ausländische Erfahrungen in mehrfacher Weise einbezogen, zum einen durch intensive Prüfung ausländischer Verfassungen, zum anderen durch Hinzuziehung ausländischer Experten. Ein besonders streitiger Punkt der Auseinandersetzungen war die Frage, ob die Verfassung eher ein parlamentarisches oder ein präsidentielles Staatssystem schaffen sollte. Zweimal wurde der Verfassungsentwurf publiziert, wodurch 7.000 Kommentare und Vorschläge von Bürgerinnen und Bürgern ausgelöst wurden, wovon jedoch die meisten zustimmender Natur gewesen sein sollen.²⁴ Dem Obersten Sowjet mit seiner noch aus sowjetischer Zeit stammenden Zusammensetzung lag schließlich ein Verfassungsentwurf vor, der eine starke Position des Parlaments vorsah und nur in begrenztem Umfang auch dem Präsidenten als höchstem Organ der Exekutive Rechte einräumte. In der finalen Abstimmung am 15. März 1994 wurde die erforderliche qualifizierte Mehrheit von 231 Stimmen mit 236 Stimmen knapp erreicht, es gab 6

19 Vgl. hierzu *G.A. Vasilevič*, Fn. 5, S. 52 f.

20 Gesetz RB Nr. 1090-XII vom 19.09.1991 „O Gosudarstvennom flage Respubliki Belarus“ [Über die Staatsflagge der Republik Belarus].

21 Deutsche Übersetzung mit einer Einführung von *Hans-Joachim Schramm* in OER 1995, S. 134 ff.

22 VVS RB 1994 Nr. 9, Pos. 145.

23 Präsidialdekret Nr. 157 vom 26.03.1998 „O gosudarstvennych prazdnikach, prazdnichnykh dnjach i pamjatnykh datach v Respublike Belarus“ [Über staatliche Feiertage, Feiertage und Gedenktage in der Republik Belarus].

24 *G.A. Vasilevič*, Fn. 5, S. 57.

Gegenstimmen, 8 Enthaltungen und 57 Parlamentarier hatten aus Protest den Saal verlassen und gaben keine Stimme ab.

Knapp vier Monate nach Inkrafttreten der VfRB 1994 wurde *Alexander Lukaschenko* am 10. Juli 1994 im zweiten Wahlgang, einer Stichwahl, mit 80,34 % der Stimmen zum neuen Präsidenten der Republik Belarus gewählt. Anders als seine späteren Wiederwahlen wird die Wahl von 1994 als demokratischen Standards weitgehend entsprechend eingestuft.²⁵ Sein Vorgänger, der Parlamentspräsident *Stanislau Schuschkewitsch*, war durch Korruptionsvorwürfe, die *Lukaschenko* als Vorsitzender des Antikorruptions-Komitees des Parlaments gegen ihn erhoben hatte, durch ein negativ ausgegangenes Vertrauensvotum im Januar 1994 aus dem Amt gedrängt worden.²⁶ Nur sehr kurzfristig nahm *M.I. Grib* die faktische Rolle des Präsidenten ein. Die Korruptionsvorwürfe gegen *Schuschkewitsch* sollen sich später als unbegründet erwiesen haben. *Lukaschenko* ist bis heute im Amt. Keine seiner Bestätigungen im Amt war als fair und frei zu bezeichnen.

1. *Lukaschenko* etabliert seine Machtstellung

Die Verfassung von 1994 enthält in Art. 1 und Art. 3 und in der Präambel die maßgeblichen Vorschriften zur Souveränität der Republik Belarus:

Art. 1

Die Republik Belarus ist ein unitarischer demokratischer sozialer Rechtsstaat.

Die Republik Belarus verfügt über die Oberhoheit und volle Gewalt über ihr Territorium und verwirklicht selbstständig ihre Innen- und Außenpolitik.

Die Republik Belarus schützt ihre Unabhängigkeit und territoriale Integrität, die Verfassungsordnung und gewährleistet die Gesetzlichkeit und die Rechtsordnung.

Art. 3 Abs. 1

Einige Quelle der Staatsgewalt [„und Träger der Souveränität“ – Ergänzung 1996, d. Verf.] in der Republik Belarus ist das Volk. Das Volk übt seine Gewalt unmittelbar und über Vertretungs- und andere Organe in den von der Verfassung bestimmten Formen und Grenzen aus.

Die Präambel enthält dazu die folgenden Grundsätze:

Wir, das Volk der Republik Belarus (Belarus),

auf der Grundlage unserer Verantwortung für die Gegenwart und Zukunft von Belarus

- in dem Bewusstsein, ein vollberechtigtes Mitglied der Weltgemeinschaft zu sein, und unsere Treue zu den universellen menschlichen Werten bekräftigend,
- aufbauend auf unserem unveräußerlichen Recht auf Selbstbestimmung,
- gestützt auf die Jahrhunderte währende Geschichte der Entwicklung der belarussischen Staatlichkeit,
- in dem Bestreben, die Rechte und Freiheiten eines jeden Bürgers der Republik Belarus zu bekräftigen,

25 *Petra Stykov*, Der lange Abschied vom Bac'ka. Lukašenkas Popularität und ihr Niedergang, Osteuropa 2020, S. 108.

26 *Astrid Sahm*, Isolationärer Autoritarismus. Die innere Entwicklung in der Republik Belarus, in: Deutschland – Polen – Osteuropa. Deutsche und polnische Vorüberlegungen zu einer gemeinsamen Ostpolitik der erweiterten Europäischen Union, 2002, S. 183.

- von dem Wunsch geleitet, die bürgerliche Eintracht, die unerschütterlichen Grundlagen der Volksmacht und des Rechtsstaates zu gewährleisten,
- nehmen die vorliegende Verfassung – das Grundgesetz der Republik Belarus – an.

In den Jahren 1994 bis 1996 betrieb *Lukaschenko* eine Politik, die zu einem Referendum führte, das von seinem Amtsvorgänger *Stanislau Schuschkewitsch* als Staatsstreich bezeichnet wurde.²⁷ *Astrid Sahm* spricht von „autoritärer Restauration“ und einem „faktischen Staatsstreich“.²⁸ *Wolfgang Göckeritz* betont die (weitere) Stärkung der Rolle des Präsidenten gegenüber dem Parlament, den Einbau von Strukturen, die der Stabilisierung des Systems der persönlichen Macht des gegenwärtigen Präsidenten [*Lukaschenko*] dienen, die Verlängerung seiner Amtszeit um zwei Jahre, die Umgestaltung des parlamentarischen Systems durch die Einführung eines Zweikammer-systems bei deutlicher Beschränkung der Befugnisse des Parlaments und die Entmachtung des Verfassungsgerichts.²⁹ Von eher geringer rechtlicher Relevanz, aber im Rückblick hoher emotionaler Bedeutung war die Rückbesinnung auf sowjetische Staatssymbole wie Wappen und Staatsflagge. Statt der weiß-rot-weißen Staatsflagge wurde als Folge eines 75 % Votums beim republikweiten Referendum vom 14. Mai 1995 durch zwei Präsidialdekrete die rot-grüne Staatsflagge der BelSSR mit sehr geringen Modifizierungen wieder eingeführt und ebenso das BelSSR Staatswappen anstelle des historischen „Pahonja-Wappens“, einen Ritter zu Pferde in Rüstung und mit gezogenem Schwert zeigend.³⁰

Die Referenden von 1995 und 1996 und die mit letzterem verbundene Verfassungsreform von 1996 legen unmissverständlich offen, in welchem Maße *Lukaschenko* es verstand, seine Machtposition zu festigen und eine autoritäre Herrschaft zu etablieren. Diese Maßnahmen gingen über formale Aspekte wie die Flagge und das Wappen weit hinaus. Die Stärkung der Rolle des Russischen als Staatssprache und die verstärkte wirtschaftliche Integration mit Russland mit dem Referendum 1995, die Änderung des „Tages der Unabhängigkeit von Belarus“ vom 27. Juli, dem Tag der Verabschiedung der Souveränitätserklärung auf den 3. Juli,³¹ den Tag der Befreiung von Belarus von der Besetzung durch die deutschen Truppen im Jahr 1944 sowie die Beibehaltung der Todesstrafe mit dem Referendum 1996 deuteten klar in eine rückwärtsgewandte und neo-sowjetische Richtung. Ein für 1997 geplantes Referendum über den Zusammenschluss mit der Russländischen Föderation erfolgte jedoch nicht.³²

27 Der Staatsstreich des Präsidenten von Weißrussland, FAZ 24.01.1997. Hierzu auch *Otto Luchterhandt*, Fn. 3, S. 299.

28 *Astrid Sahm*, Fn. 26, S. 184 ff.

29 *W. Göckeritz*, Die neue Verfassung Weißrusslands, Teil 1, ROW 1997, S. 99; *Silvia von Steinsdorff*, Das weißrussische Verfassungsgericht: Vom Verteidiger der demokratischen Verfassung zum Notar des autoritären Präsidialregimes, OER 2012, S. 40 ff.

30 Präsidialdekrete vom 07.06.1995 Nr. 213 (Staatswappen) und Nr. 214 (Staatsflagge). Vgl. auch *Uladzimir Ljachouski*, Die weiß-rot-weiße Nation. Eine kurze Geschichte der belarussischen Staatssymbole, Osteuropa 2020, S. 105.

31 Präsidialdekret vom 11.12.1996 Nr. 1, SDPRB 1997 Nr. 1, Pos. 1.

32 *W. Göckeritz*, Fn. 29, S. 101.

Ein erbitterter Machtkampf zwischen dem Parlament und dem Präsidenten ging dem Referendum von 1996 voraus.³³ Die erstmalig im Oktober zusammengetretene All-belarussische Volksversammlung mit gut 5.000 Delegierten unterstützte in ihrer Sitzung am 19. und 20. Oktober 1996 massiv die Position des Präsidenten. Mit 4.990 Stimmen und nur 11 Gegenstimmen wurde eine Resolution verabschiedet, die die Linie des Präsidenten unterstützte, den Konfrontationskurs des Obersten Sowjet missbilligte und politische Äußerungen des Verfassungsgerichts und seiner Leitung kritisierte, die seinem verfassungsmäßigen Status nicht entsprächen. Der ursprüngliche Beschluss des Obersten Sowjet vom 6. September 1996 zur Durchführung des Referendums am 24. November 1996 mit der Aufzählung der der Bevölkerung vorzulegenden Fragen³⁴ wurde vom Verfassungsgericht am 4. November 1996 für teilweise mit der Verfassung nicht vereinbar beschieden.³⁵ Der entscheidende Punkt dafür war der Vorschlag zur Verfassungsänderung, der allein vom Präsidenten unter völligem Ausschluss des Parlaments auf die Agenda des Referendums gesetzt wurde. Schon am Folgetag erklärte Präsident Lukaschenko per Erlass das Referendum vorab für verbindlich.³⁶ Durch massiven Druck auf den Präsidenten des Verfassungsgerichts und Parlamentarier, die ein Amtsenthebungsverfahren gegen *Lukaschenko* angestrengt hatten, änderte der Verfassungsgerichtspräsident kurz vor dem Referendum (vermutlich unfreiwillig) seine Haltung vollständig, sodass das Amtsenthebungsverfahren zusammenbrach, da eine größere Zahl der Antragsteller sich unter diesem Druck zurückzog und so das nötige Quorum nicht mehr erreicht wurde.³⁷

Das Votum des Referendums am 24. November 1996 belief sich nach offiziellen Angaben auf 70,45 % der Stimmen, der von Kommunisten und Agrariern eingebrachte Gegenentwurf erhielt nur eine geringe Anzahl von Ja-Stimmen. Unter den vier vom Präsidenten in das Referendum eingebrachten Fragen befand sich die nach der Zustimmung (oder Ablehnung) der vom Präsidenten vorgeschlagenen Änderungen der VfRB 1994. Die Frage 2 des Referendums hatte nicht nur die Änderungen und Ergänzungen des Verfassungstextes zum Gegenstand, sondern einen kompletten, entsprechend geänderten Verfassungstext. Die USA, die EU und der Europarat anerkannten das Ergebnis des Referendums nicht. Ein Gutachten der Venedig-Kommission des Europarates attestierte dem Entwurf der Verfassungsänderungen von 1996, ein vollkommen anderes System der Staatsmacht zu etablieren.³⁸ Die Autoren sahen Belarus auf dem Weg zu einem autoritären Verfassungssystem.³⁹ Zwei Tage nach dem Refe-

33 Es wird insoweit auch von einem „Staatsstreich“ oder „Verfassungscoup“ gesprochen, vgl. *Dirk Holtbrügge*, Fn. 10, S. 60 als Zitat von *Stanislau Schuschkevich* und *Maryia Rohava/Fabian Burkhardt*, „Diktatur ist unser Markenzeichen“, Osteuropa 2020, S. 131.

34 Beschluss OS Nr. 578-XIII vom 06.09.1996, VVSRB 1996 Nr. 26, Pos. 491.

35 Entscheidung Verfassungsgericht RB vom 04.11.1996, VVSRB 1996 Nr. 33, Pos. 606.

36 SDPRB 1996 Nr. 31, Pos. 808.

37 *Silvia von Steinsdorff*, Fn. 29, S. 49.

38 Eine deutsche Übersetzung der VfRB 1996 von *Wolfgang Göckeritz* findet sich in *Herwig Roggemann* (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, 1999, S. 1070 ff., und in *Georg Brunner*, Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas VSO, Weißrussland, Stand April 1997 mit einer Einführung von *Wolfram Gärtner*.

39 Opinion on the amendments and addenda to the constitution of the Republic of Belarus, 18.11.1996, Ziff. 2 und 73, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)008-e).

rendum verabschiedete der Oberste Sowjet ein Gesetz, dass es sich bei dem Referendum um ein verbindliches Referendum gehandelt habe.⁴⁰ Das Verfassungsgericht korrigierte sich am 15. April 1997 und erklärte seine Entscheidung vom 4. November 1996 als von Anfang an nichtig.⁴¹ Diese Entwicklung zeigt zum einen die außerordentlich gespannte politische Lage vor dem Referendum und sie demonstriert zugleich, in wie eindeutiger Weise es *Lukaschenko* gelang, seine persönliche Vertikale präsidialer Macht zu fixieren und Verfassungsänderungen durchzusetzen, die das autokratische Präsidialsystem weiter zementierten. Unterstützt von einer von ihm abhängigen Funktionselite, hat *Lukaschenko* seither demonstriert, dass er diese präsidiale Übermacht rücksichtslos ausübt. Die in Art. 6 VfRB 1996 klar postulierte Gewalten-teilung war durch die Verfassungsänderungen zugunsten des Präsidenten praktisch aufgehoben.

2. Unbegrenzte Amtszeiten für *Lukaschenko* durch die Verfassungsänderung von 2004

Ein weiteres Referendum und eine nachfolgende Verfassungsänderung bezogen sich auf eine einzige Norm der VfRB 1996. Präsident *Lukaschenko* wollte bei den Präsidentschaftswahlen im März 2006 erneut für das Amt des Präsidenten kandidieren dürfen, obwohl Art. 81 Abs. 1 Satz 2 VfRB 1996 dem entgegenstand und eindeutig die maximale Wählbarkeit des Präsidenten auf zwei Amtsperioden festlegte. Art. 81 durfte aufgrund von Art. 140 Abs. 3 VfRB 1996 nur durch Referendum geändert werden. Erneut ohne jedwede Beteiligung des Parlaments legte *Lukaschenko* den Termin des Referendums auf den 17. Oktober 2004 fest.⁴² Er nannte Sicherheit, Frieden und Harmonie in Belarus als notwendige Gründe für das Referendum und schreckte nicht davor zurück, auch den terroristischen Anschlag in Beslan im Nordkaukasus als Grund heranzuziehen.⁴³ Der Bevölkerung wurden zwei Fragen vorgelegt: Zustimmung, dass *Lukaschenko* an den Präsidentschaftswahlen als Kandidat teilnehmen darf und Neufassung des Art. 81 Abs. 1 VfRB 1996 dergestalt, dass die Beschränkung des Präsidenten auf zwei Amtszeiten entfällt. Selbst dem Verfassungsrechtler *Vasilevič* fällt dazu keine plausible Erklärung ein, er beschränkt sich auf den nüchternen Hinweis, es hätte Meinungsverschiedenheiten über die Streichung der höchstens zwei Amtszeiten gegeben, die aber durch das mit 74,3 % positive Votum des Referendums entschieden

40 Gesetz v. 26.11.1996 Nr. 818a-XIII, VVSRB 1996 Nr. 35, Pos. 632. In dem Gesetz findet sich die bemerkenswerte Passage: „Das Referendum vom 24. November 1996 fand in einer komplexen und angespannten politischen Situation statt. Einige Zweige der Staatsmacht, politische Parteien und öffentliche Verbände befanden sich in einem Zustand der politischen Konfrontation. Die Gegner des Referendums haben versucht, die Bürger unseres Landes in diesen Konflikt hineinzuziehen.“ Vgl. hierzu auch *Dirk Holtbrügge*, Fn. 10, S. 60.

41 Entscheidung Verfassungsgericht RB 3-56/97 vom 15.04.1997, VVSRB 1997 Nr. 15, Pos. 290.

42 Präsidialerlass Nr. 431 vom 07.09.2004 „Über die Anberaumung eines republikweiten Referendums“, Sovetskaja Belorussija, 08.09.2004.

43 *Fabian Burkhardt*, Belarus, in: *Anna Fruhstorfer/Michael Hein* (Hrsg.), *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*, 2016, 480.

worden seien.⁴⁴ Mit dieser Entscheidung hatte Lukaschenko für sich den Weg zu einer theoretisch lebenslangen Präsidentschaft frei gemacht.

III. Die Souveränität nach der Verfassung von 1996

Das Referendum von 1996 und die Verfassungsreform hatten auch Auswirkungen auf die maßgeblichen Regelungen zur Souveränität von Belarus, obwohl die Verfassung diesbezüglich kaum verändert wurden.

1. Das Volk als alleiniger Träger der Souveränität

Als einzige Quelle der Staatsmacht und Träger der Souveränität definiert Art. 3 Abs. 1 VfRB 1996 das Volk. Dieser Satz entspricht europäischer Verfassungstradition und greift zurück auf die Gedanken von *Jean-Jacques Rousseau* und seinem „*Contrat Social*“ als einem maßgeblichen Werk der Philosophie der Aufklärung. Ohne einen Gesellschaftsvertrag in diesem Sinne ist die Entwicklung der Demokratie nicht vorstellbar. Auch die in der belarussischen Verfassung enthaltenen Einschränkungen sind nicht ungewöhnlich. Dass die Volkssouveränität unmittelbar oder durch Vertretungs- und andere Organe ausgeübt wird, schränkt die Rolle des Volkes als einzig legitimem Verfassungsgeber nicht ein. Dass dies nur in den Formen und Grenzen erfolgen kann, die die Verfassung bestimmt, ist zwar eine klare Begrenzung der Volkssouveränität, folgt aber aus gewissen Staatsstrukturprinzipien, die – im günstigen Fall – den Rechtsstaat sichern, die Demokratie garantieren und das republikanische Staatswesen schützen sollen.

Die Staatsrechtslehre differenziert auch in Belarus zwischen der staatsrechtlichen und der völkerrechtlichen Seite der Souveränität. Die sich aus der Souveränität des Volkes speisende Staatsmacht und ihre Erstreckung auf das gesamte Staatsgebiet der Republik Belarus finden sich im Art. 1 VfRB 1994/1996 und damit noch vor dem Art. 3 über das Volk als Souverän. Man wird darin nicht unbedingt den Ausdruck einer hierarchischen Übermacht der Exekutive gegenüber dem Volk als Souverän sehen dürfen, zumal zu der Zeit (1994) noch das Parlament eine starke verfassungsmäßige Position hatte. Die Verfassungsänderung 1996 und die zwischenzeitliche Entwicklung manifestiert jedoch eine massive Vormachtstellung der staatlichen Exekutivmacht⁴⁵ bei eindeutiger Missachtung des Volkswillens. Auch *Vasilevič* geht deutlich von einer vertikalen Hierarchie auch in Souveränitätsfragen aus und positioniert die Staatsmacht über dem Volkswillen.⁴⁶

44 *G.A. Vasilevič*, Fn. 5, S. 301 f.

45 *Bechi Kambiz*, *Konstitutionnyj stroj v Rossijskoj Federacii, Respublike Belarus' i Ukraine: sravnitel'nyj analiz* [Verfassungsmäßige Ordnung in der Russländischen Föderation, der Republik Belarus und der Ukraine: Vergleichende Analyse], Pravo.by, Nr. 3/2013, S. 42.

46 *G.A. Vasilevič*, Fn. 5, S. 122. Sehr ähnlich auch die russische Staatsrechtslehre, vgl. *Suren Adibekovič Avak'jan*, *Konstitucionnoe pravo* [Verfassungsrecht], 7. Aufl. 2021, Teil III, Kapitel 9 § 5.

2. Das Volk als Souverän und der autokratische Präsident

Das Volk als Souverän kann in einem autokratischen Staatswesen wie Belarus seine Rolle nicht wahrnehmen. Selbst wenn die Verfassungen durch Referenden, also unmittelbar vom Volk beschlossen werden, wie es in Belarus mehrfach geschehen ist, bedeutet das keineswegs, dass sich der Volkswille tatsächlich durchsetzt. Da bestimmte Teile der belarussischen Verfassung gem. Art. 140 VfRB 1996 nicht durch 2/3 Mehrheitsbeschlüsse beider Kammern des Parlaments geändert werden können, sondern nur durch ein Referendum (Änderungen von Kapitel I, II, IV und VIII), ist es 1996, 2004 und 2022 zu verfassungsändernden Referenden gekommen. Der massive politische Streit vor dem Referendum 1996 hat sehr deutlich gemacht, in welchem Umfang der Präsident die Souveränität dem Verfassungstext zuwider usurpiert hat. Dabei kann er sich rechtlich keineswegs auf seine präsidialen Kompetenzen berufen, denn diese sind ihrerseits konstitutionell zugunsten des Volkes limitiert. Art. 79 Abs. 1 VfRB 1996 macht den Präsidenten zum Garanten der Verfassung, in Art. 79 Abs. 2 wird ihm ausdrücklich die Pflicht auferlegt, notwendige Maßnahmen zum Schutz der Souveränität zu ergreifen. Die eigenmächtige und unkontrollierte Staatsführung des Präsidenten höhlt die Souveränität des Volkes vollständig aus und demonstriert dadurch die Missachtung des wahren Souveräns und die Ignorierung der Gewaltenteilung im Staat. Der „Garant der Souveränität“ verletzt diese Pflicht ununterbrochen und verstößt damit massiv gegen die Verfassung.

Das Parlament war in den Prozess der Verfassungsänderung überhaupt nicht involviert. Die Argumentation von *Vasilevič*, dass es keinen unmittelbareren Volksentscheid als das Referendum geben könne und sich niemand zum Interpreten des Volkswillens machen dürfe, ist nur vordergründig richtig.⁴⁷ In einer politisch so aufgeheizten Atmosphäre wie in Belarus 1996 bestehen sehr berechtigte Zweifel, ob dieses Verfahren wirklich den Volkswillen wiedergibt. Nimmt man hinzu, dass eine sehr große Zahl belarussischer Bürger gegen die neue Verfassung protestiert hat mit dem Argument, Inhalt und Ausmaß der Änderungen nicht wirklich verstanden zu haben, wird deutlich, wie kritisch der Vorgang tatsächlich war. Die Einschätzung der Referendumsergebnisse als gefälscht durch Wahlbeobachter unterstreicht dies weiter. Das anschließende Amtsenthebungsverfahren gegen *Lukaschenko* konnte nur unter Vermittlung der russischen Regierung zwischen den streitbefangenen Parteien, Parlament und Präsident, geschlichtet werden. Definitiv ist das Referendumsergebnis 1996 nicht der Ausdruck des souveränen Volkswillens zur Verabschiedung einer neuen Verfassung für Belarus gewesen.

3. Die völkerrechtliche Begrenzung der belarussischen Souveränität

Die völkerrechtliche Seite der Souveränität von Belarus wird von Art. 8 VfRB 1996 angesprochen. Belarus anerkennt den Vorrang allgemeingültiger Grundsätze des Völkerrechts, kann internationalen Organisationen beitreten oder sie verlassen und völkerrechtliche Verträge schließen, sofern sie nicht der belarussischen Verfassung wi-

47 *G.A. Vasilevič*, Fn. 5, S. 296.

dersprechen. Belarus kann somit nach Art. 2 Nr. 1 der UN-Charta eine souveräne Gleichheit gegenüber allen anderen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen für sich in Anspruch nehmen. Die Mitgliedschaften von Belarus sind vielfältig und können hier nur sehr partiell genannt werden: GUS, EAWU, Shanghai Organisation für Zusammenarbeit SOZ (Beobachter), Organisation des Vertrages für kollektive Sicherheit OVKS u.v.a. Bedeutenden anderen Organisationen wie dem Europarat⁴⁸ und der Welthandelsorganisation WTO gehört Belarus nicht an. Ein immer dichteres Netz von bi- und multilateralen Verträgen und Mitgliedschaften in internationalen Organisationen lässt sich grundsätzlich aber nicht als Verzicht auf Souveränität oder deren Abschwächung ansehen. In einer modernen, pluralen Weltordnung ist die zwischenstaatliche Zusammenarbeit eher ein Ausdruck wahrgenommener Souveränität. Derartige völkerrechtliche Bindungen könnten aber dann eine Schwächung der Souveränität bedeuten, wenn sie nicht rückgängig gemacht werden könnten und damit faktisch eine Unterwerfung unter die Befehlsgewalt eines anderen Staates oder einer multilateralen Organisation verbunden wäre.

Ein wesentlicher Aspekt der äußeren Souveränität ist daher die Befehlsunabhängigkeit von anderen Staaten, die völkerrechtlich betrachtet die gleiche Rechtsmacht besitzen: *par in parem non habet imperium*.⁴⁹ Bei der Frage, ob diese Befehlsunabhängigkeit im Falle von Belarus uneingeschränkt gegeben oder inzwischen stark eingeschränkt ist, spielen der Unionsstaat mit der Russländischen Föderation und die gemeinsame Militärdoktrin eine maßgebliche Rolle.

IV. Der Unionsstaat mit der Russländischen Föderation

Die Geschichte des Unionsstaats zwischen der Russländischen Föderation und der Republik Belarus ist sehr lang und sehr komplex.⁵⁰ Während sich seit den frühen Dokumenten über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Schaffung einer Gemeinschaft zwischen beiden Staaten bis in das Jahr 2018 an praktischer Umsetzung nur wenig getan hatte, hat die Entwicklung seither erhebliche Dynamik gewonnen. Der maßgebliche Vertrag über die Schaffung eines Unionsstaates wurde bereits am 8. Dezember 1999 geschlossen.⁵¹

Das Verhältnis zwischen dem zu schaffenden Unionsstaat und den Teilnehmerstaaten ist in den Art. 3, 6 und 7 des Unionsvertrags geregelt. Der Unionsvertrag spricht in Art. 3 von den Prinzipien der souveränen Gleichheit, der Freiwilligkeit und

48 Maßgeblicher Grund für die Nichtaufnahme von Belarus war die Beibehaltung der Todesstrafe.

49 Vgl. *Christian Hillgruber*, Souveränität, I. Rechtlich, Version 08.06.2022, in: Staatslexikon online, <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Souver%C3%A4nit%C3%A4t>; Vgl. auch *G.A. Vasilevič*, Fn. 5, S. 123.

50 *Hans Janus*, Der Unionsstaat zwischen Russland und Belarus: Ableben oder Wiedergeburt?, DRRZ 2020, S. 33 ff.; *Hans Janus*, Der Unionsstaat von Russland und Belarus und das Recht. Eine aktuelle juristische und politische Einschätzung, in: *Azar Aliyev/Burkhard Breig/Rainer Wedde* (Hrsg.) Recht als Brücke zwischen Ost und West. Festschrift für Prof. Dr. Alexander Trunk zum 65. Geburtstag, 2022, S. 209 ff.

51 SZRF 2000, Nr. 2, Pos. 146.

der vertrauensvollen Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben. Abgesehen von den freiwillig dem Unionsvertrag übertragenen Kompetenzen behalten die Teilnehmerstaaten ihre Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität.

Diese Regelungen des Vertrages sollten in den folgenden fast 25 Jahren immer wieder größte Bedeutung erlangen. Vor allem *Lukaschenko* berief sich immer wieder auf die Prinzipien der Gleichheit und der nationalen Souveränität, um ultimativen russischen Bestrebungen einer „vertieften Integration“ entgegenzutreten. Der Unionsstaat war (und ist) trotz der engen Bindungen beider Staaten letztlich ein ungeliebtes Kind. Als 2019 die Russländische Föderation den Gedanken prüfte, Präsident Putin über eine Präsidentschaft im Unionsstaat zu weiteren zwei Amtsperioden an der Spitze von Russland und Belarus zu verhelfen, erwies sich *Lukaschenko* mit dem Beharren auf der nationalen Souveränität von Belarus als extrem sperriger Vertragspartner, aber letztlich war er erfolgreich und konnte bewirken, dass die Verhandlungen über 31 Roadmaps ergebnislos blieben.

Der entscheidende Punkt, der die Verhandlungen zum Scheitern brachte, war die Roadmap Nr. 31. Dabei ging es um die Übertragung von Hoheitsrechten auf den Unionsstaat als supranationale Gemeinschaft.⁵² Für Russland ein wichtiges Ziel, für Belarus ein Thema größter Sorge wegen der befürchteten Einbuße an nationaler Souveränität.⁵³ Im Dezember 2019 kamen die Verhandlungen über die vom damaligen Ministerpräsidenten der Russländischen Föderation *Dmitri Medwedew* ultimativ geforderten „vertieften Integration“ zum Ende, wobei neben der 31. Roadmap auch andere Themen, insbesondere finanzieller Art, bedeutsam waren. Die Verhandlungspartner konnten sich u.a. nicht auf Öl- und Gaspreise einigen, auf die Harmonisierung der Steuergesetzgebung und auf die Kompensation finanzieller Nachteile für Belarus aus dem sog. „Steuermanöver“.⁵⁴

Der belarussischen Staatsführung unter *Lukaschenko* und dem seinerzeitigen Ministerpräsidenten *Sjarhei Rumas* war es noch einmal gelungen, die Unabhängigkeit von Belarus gegen die drängenden Forderungen Russlands zu verteidigen. Die russische Staatsführung hatte zu diesem Zeitpunkt einen Strategiewechsel vollzogen und

52 Angeblich sollten 12 supranationale Einrichtungen geschaffen werden, u.a. eine einheitlich Notenbank für die Einheitswährung, eine gemeinschaftliche Steuer- und Zollverwaltung, ein gemeinschaftlicher Rechnungshof und eine Kartellbehörde, vereinheitlichte Regulierungsbehörden für Transport, Industrie, Kommunikation, Landwirtschaft, die gemeinschaftliche Regulierung der Energiemärkte für Gas, Öl und Elektrizität, vgl. A source revealed that Russia proposed for the integration of Belarus, Reporter 18.03.2020, <https://en.topcor.ru/13675-stalo-izvestno-ctho-rossija-predlozhila-dlja-integracii-belorussii.html?ysclid=lf89i8mjlld775811821>.

53 „In ihrem Wesenskern bedeutet die 31. Straßenkarte die Liquidierung der belarussischen Staatlichkeit“, vgl. *Valerij Karbalevič*, Kraplenaja 31-ja karta [Die gezinkte 31. Karte], Svobodnye novosti (Freie Nachrichten), 06.01.2020, <http://www.sn-plus.com/ru/page/diagnosisis/9857/>.

54 *Artjom Shraibman*, Putin und Lukaschenko: Energiekrieg statt Unionsstaat, LIBMOD Zentrum für Liberale Moderne, 14.01.2020, <https://libmod.de/shraibman-belarus-russland-energiekrieg/> (08.02.2023); *Maksim Samorukov*, Am Haken, Russland und Belarus, Osteuropa 2022, Nr. 10-11, S. 283 f. Zu den finanziellen Auswirkungen des Steuermanövers vgl. *Jörg Radeke*, Wirtschaftliche Auswirkungen des russischen Steuermanövers, Newsletter Nr. 63, German Economic Tam (GET) Belarus, März-April 2020.

strebte die Fortsetzung der Staatsführung durch Präsident *Vladimir Putin* mittels einer Verfassungsänderung in Russland an.⁵⁵ Durch die neue Regelung des Art. 81 Pkt. 3.1 VfRF 2020 wurde mittels einer „lex Putin“ für den Präsidenten die Anrechnung seiner beiden früheren Amtszeiten dergestalt aufgehoben, dass die Zählung der maximal zwei Amtszeiten mit Inkrafttreten der Verfassungsänderungen neu beginnt, sodass *Putin* theoretisch noch zweimal für jeweils sechs Jahre, d.h. bis maximal 2036 gewählt werden könnte.

Mit dem Scheitern der Verhandlungen über die vertiefte Integration schien der Unionsstaat zwischen Russland und Belarus wieder in den früheren Dornröschen-schlaf zurückzufallen. Doch verhalfen die gefälschten Präsidentschaftswahlen 2020 und die sich anschließende Verfassungsreform in Belarus auch dem Unionsstaat zu neuer Relevanz.

V. Die Präsidentenwahl 2020 und neue Verhandlungen über den Unionsstaat

Die massiv gefälschte Präsidentschaftswahl am 9. August 2020 schien zunächst ein Ende der Präsidentschaft von *A. Lukaschenko* zu bedeuten. *Josep Borell*, Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, erklärte im unmittelbaren Zusammenhang mit der Amtseinführung von *Lukaschenko* als neu gewähltem Präsidenten von Belarus, dass diese Wahlen weder frei, noch fair gewesen seien, dass deren gefälschte Ergebnisse von der EU nicht anerkannt würden und die Präsidentschaft *Lukaschenkos* keine demokratische Legitimation habe.⁵⁶ Im Oktober und November 2020 verhängte die EU restriktive Maßnahmen wegen der gewaltsauslösenden Unterdrückung und Einschüchterung friedlicher Demonstrierender, Oppositionsmitglieder und Journalistinnen und Journalisten im Anschluss an die Präsidentschaftswahlen 2020 und nahm *Alexander Lukaschenko* und seinen Sohn *Viktor Lukaschenko* in die Liste der Personen auf, gegen die solche Maßnahmen verhängt wurden.⁵⁷

Zu diesem Zeitpunkt, so besteht Einigkeit unter den politischen Beobachtern, hing der Verbleib *Lukaschenkos* im Amt nur noch vom Verhalten der russländischen Führung ab.⁵⁸ Trotz aller Sperrigkeit und Unkontrollierbarkeit von *Lukaschenko* war dessen Nähe zu Russland ein Faktum größter Wichtigkeit für *Putin*. Schon in der heißen Phase der Auseinandersetzungen zwischen dem *Lukaschenko*-Regime und der belarussischen Opposition im August und September 2020 wurden von russländischer

55 Hierzu im Einzelnen *Bernd Wieser/Rainer Wedde*, Die Änderung der russischen Verfassung 2020, DRRZ 2020, S. 6 ff.

56 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/24/belarus-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-so-called-inauguration-of-aleksandr-lukashenko/>.

57 Council implementing Regulation (EU) 2020/1648 of 6 November 2020 implementing Article 8a (1) of Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in respect of Belarus.

58 *Maksim Samorukov*, Fn. 54, S. 286 ff.; *Sabine Fischer/Janis Kluge/Astrid Sahm*, Souveränität, Subordination, Integration. Schlüsselfragen zwischen Moskau und Minsk, Osteuropa 2022, Nr. 10-11, S. 299 ff.

Seite zwei rechtliche Themen in den Vordergrund gerückt, die beide nicht originär neu waren, aber den Interessen Russlands sehr entgegenkamen: Der Unionsstaat und die Verfassungsreform in Belarus.

1. Der Unionsstaat: 28 Unionsprogramme statt 31 Roadmaps

Die Russländische Föderation und Belarus änderten den Unionsvertrag von 1999 nicht. Auch das Grundkonzept der vorrangig wirtschaftlichen Integration beider Länder wurde nicht angehört. Was aber deutlich geändert wurde, war der Inhalt der Verhandlungen, ein Wechsel von 31 Roadmaps einschließlich der geheimnisumwobenen 31. Roadmap zu einem äußerst umfangreichen Vorhaben von 28 sogenannten Unionsprogrammen.⁵⁹ Ein Ausbau der Institutionen des Unionsstaates war nicht (mehr) Gegenstand der Verhandlungen. Allerdings deuten die gleichzeitig verkündeten Dokumente einer gemeinsamen Militärdoktrin und einer gemeinsamen Konzeption der Migrationspolitik darauf hin, dass die Russländische Föderation wesentlich mehr er strebte als nur eine engere Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich. Bis heute sind die Inhalte der 28 Unionsprogramme nicht im Detail publiziert. Der Terminplan für die Realisierung ist ehrgeizig, bis Ende 2023 sollen alle maßgeblichen Regelungen vereinbart sein.

Die 28 Unionsprogramme umfassen ein gewaltiges gesetzgeberisches Programm. Eine Fülle von Staatsverträgen und neuen, geänderten und ergänzten Gesetzgebungs akten wird erforderlich sein. Von mehr als 400 juristischen Dokumenten, Gesetzgebungs akten und Staatsverträgen sprach *Michail Mischustin*, der Ministerpräsident der Russländischen Föderation.⁶⁰ Nach den Worten von *Lukaschenko* liegt die Zahl Maßnahmen sogar über 1.000, wovon aber schon 70 % geschafft seien.⁶¹

Trotz allem ist bisher wenig über konkrete Inhalte bekannt geworden.⁶² Ein bedeutendes Abkommen über „Allgemeine Prinzipien der Besteuerung mit indirekten Steuern“ wurde am 3. Oktober 2022 unterzeichnet. Es regelt Maßnahmen der Harmonisierung im Bereich der Mehrwertsteuer und der produktbezogenen Akzisen.⁶³ Mit

59 Vgl. *Hans Janus*, Fn. 50, S. 211 ff.

60 Zasedanie Vysšego Gossoveta Sojuznogo gosudarstva (Sitzung des Obersten Staatsrates des Unionsstaates), 04.11.2021, <http://kremlin.ru/events/president/news/67066>.

61 Sojuznye programmy s Rossiej. Promežutočnye itogi i problemnye aspekty stali temoj sovesčanija u Lukašenko (Die Unionsprogramme mit Russland. Zwischenergebnisse und problematische Aspekte waren das Thema des Treffens bei Lukaschenko) 12.01.2023, <https://www.belta.by/president/view/sojuznye-programmy-s-rossiej-promezhutochnye-itogi-i-problemnye-aspekty-stali-temoj-soveschanija-u-544265-2023/>.

62 Eine umfangreiche Auflistung zu behandelnder Themen mit Angabe der verantwortlichen Stellen in der Russländischen Föderation und in Belarus und mit konkreten Erledigungsfristen findet sich im Erlass Nr. 6 des Obersten Staatsrats des Unionsstaats vom 04.11.2021, „Ob Osnovnych napravlenijach realizacii položenij Dogovora o sozdanií Sojuznogo gosudarstva na 2021 – 2023 gody“ (Über die grundlegenden Leitlinien für die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Gründung des Unionsstaats für den Zeitraum 2021-2023), <https://pustkomcr.pdf/documentation>.

63 Ratifizierung (Belarus) am 12.01.2023 durch Gesetz Nr. 244-Z, Ratifizierung (Russländische Föderation) am 29.12.2022 durch Gesetz Nr. 576-FZ. Wesentliche Inhalte: Anhebung von aufgelisteten Akzisen auf die im Vertrag vorgesehenen Mindestsätze (Art. 4, Anlagen 1

dem Abkommen gewährt Belarus der russländischen Steuerverwaltung Zugriff auf die Steuerdaten belarussischer Steuerpflichtiger, worin durchaus ein Verlust an Souveränität im Fiskalbereich gesehen werden kann.⁶⁴ Weiter heißt es, eine Regelung der Öl- und Gaspreise mit einer Geltung von drei Jahren sei erfolgt. Dabei geht es um das sog. „Steuermanöver“ und die als „umgekehrte Akzise“ bezeichnete anteilige Steuer-rückvergütung für russische Raffinerien. Durch den Vertrag seien diese seit langem streitigen Probleme zwischen beiden Ländern endgültig gelöst.⁶⁵

Bei den bilateralen Verhandlungen über den Unionsstaat war auch die Unabhängigkeit von Belarus ein ständiges, wenngleich unterschwelliges Thema. Lukaschenko selbst griff es am 16. Dezember 2022, unmittelbar vor einem Besuch Putins in Minsk auf, indem er sagte „Alle werden [über die Souveränität und Unabhängigkeit von Belarus und Russland] sagen, das war's: es gibt keine Macht mehr in Belarus, die Russen sind schon da und regieren das Land“.⁶⁶ Zusammenfassend fügte er hinzu: „In keinem [der 28 Programme] wird unsere Souveränität und Unabhängigkeit angetastet.“ Nach dem Treffen griff auch V. Putin das Thema der belarussischen Souveränität auf, zu einem Zeitpunkt, als vielfach nicht mehr von Einbußen an staatlicher Souveränität gesprochen wurde, sondern von der „Einverleibung“ [поглощение] von Belarus. „Russland hat keinerlei Interesse, wen auch immer sich einzuverleiben – das hätte keinerlei Sinn“.⁶⁷

2. Die gemeinsame Militärdoktrin

Die Militärdoktrin des Unionsstaates vom 4. November 2021⁶⁸ ersetzt eine Vorläuferin aus dem Jahr 2001 und eine Konzeption einer gemeinsamen Verteidigungspolitik von Belarus und Russland aus dem Jahr 1998. Es handelt sich um ein politisches Dokument, das keine rechtlichen Normen beinhaltet. Dennoch ist es ein zentrales Dokument für die militärische Zusammenarbeit der beiden Teilnehmerstaaten des Unions-

und 2); Festlegung von steuerbefreiten Steuerpflichtigen und von Umsätzen, auf die keine oder eine reduzierte MwSt erhoben wird (Art. 5, Anlagen 4-7); Schaffung eines integrierten Verwaltungssystems für indirekte Steuern (Art. 6); Bildung eines supranationalen Steuerkomitees mit sechs Repräsentanten beider Seiten (Art. 10).

- 64 So jedenfalls *Katerina Bornukova*, Die Wirtschaft von Belarus und die Sanktionen: Fazit des Jahres 2022, Belarus-Analysen Nr. 64, 28.02.2023, S. 5.
- 65 So die Aussage des belarussischen Ministerpräsidenten *Roman Golovčenko*, RF i Belorusija podpisali dogovor ob obščix principax kosvennogo nalogooobloženija (Die RF und Belarus unterzeichneten einen Vertrag über allgemeine Prinzipien der indirekten Besteuerung), 03.10.2022, <https://www.interfax.ru/world/866084>.
- 66 Präsident Belarusi pravel soveščanie po voprosam belorussko-rossijskogo sotrudničestva (Der Präsident von Belarus hießt eine Besprechung ab zu Fragen der belarussisch-russländischen Zusammenarbeit), 16.12.2022, <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2022/december/72497/>.
- 67 Putin oproverg plany «poglošchenija» Belorussii (Putin dementiert Pläne für eine Einverleibung von Belarus), Vedomosti 19.12.2022, <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/12/19/956078-putin-oproverg-plani?ysclid=ldx7ervgt0540158396>.
- 68 Verordnung Nr. 5 des Obersten Staatsrates des Unionsstaates vom 04.11.2021 „O Voennoj doktrine Sojuznogo gosudarstva“ (Über die Militärdoktrin des Unionsstaates), <https://nostrkompf.documentation/theme/379/>.

staats. Unter normalen Umständen wäre das Papier kaum wahrgenommen worden, nach dem Angriff auf die Ukraine hat es aber eine erschreckende Aktualität bekommen. Die Auswirkungen auf Politik und Recht der beiden Staaten sollten nicht unterschätzt werden.

Die Doktrin bezieht sich ausdrücklich auf die Verfassungen beider Staaten und auch auf die Charta der Vereinten Nationen. Die in Kapitel 1 Ziff. 5 der Doktrin wiedergegebene Definition des Begriffs „Krieg“ trifft exakt das, was ab 24. Februar 2022 auch von belarussischem Territorium aus gegenüber der Ukraine unter der Bezeichnung „Militärische Spezialoperation“ geschieht. Als Einflussfaktoren nennt die Doktrin in Kapitel 1 Ziff. 7 eine Reihe von negativen Faktoren, die für die Doktrin maßgeblich sind: Versuchte Änderungen der Werteorientierung und Entwicklungsmodelle, Diskreditierung von Kultur, Religion und Zivilisation, Geschichtsfälschungen, die geeignet sind, die geistig-moralischen Bindungen zwischen verwandten Staaten zu zerstören. Ferner der Widerstand internationaler Organisationen und ausländischer Staaten gegen die Entwicklung des Unionsstaates sowie der OVKS, das Bestehen von Konfliktherden nahe der Grenzen der Teilnehmerstaaten, der Aufbau von Streitkräften der NATO an der Außengrenze des Unionsstaates, die Anwendung militärischer Gewalt bei der Zerstörung geltender Normen des Völkerrechts und Weiteres mehr. Es finden sich hier Begriffe und Behauptungen, die zu diesem Zeitpunkt bereits aus der Verfassungsreform in der Russländischen Föderation bekannt sind, die in der Verfassungsreform in Belarus wieder auftauchen werden und die Teil der Begründungen für den Überfall auf die Ukraine werden sollten.

Über weite Strecken liest sich der Text wie eine Seminararbeit über aktuelle Formen kriegerischer Bedrohungen und militärischer Verteidigungsmaßnahmen. Dort, wo die Doktrin die Gefährdungen des Unionsstaates im Inneren beschreibt, wird deutlich, dass zwischen polizeilichen und militärischen Befugnissen praktisch nicht unterschieden wird und das Militär auch im Inland zum Einsatz kommen kann, nach Kapitel 1 Ziff. 12 in bewusst vager Formulierung zum Beispiel im Falle der Gründung terroristischer und extremistischer Organisationen, deren Aktivitäten darauf abzielen, Proteststimmung zu erzeugen, interethnische und soziale Spannungen zu schüren und zu ethnischen oder religiösem Hass oder Feindschaft anzustiften.

Die Doktrin beschreibt in vielfältiger Weise die Grundlagen der gemeinsamen Militärpolitik, Maßnahmen der Gewährleistung militärischer Sicherheit, die Grundlagen gemeinsamer Beschlussfassung der Staats- und Militärverwaltungen der Unionsstaaten, die Grundlagen der Organisation und Sicherstellung gemeinsamer Waffensysteme usw. Ein wichtiger Aspekt gem. Kapitel 2 Ziff. 17, 18 der Doktrin sind Aufbau, Entwicklung, Planung und Einsatz der Regionalen Kampfgruppe von Belarus und Russland (*Regional'naja gruppirovka vojsk Belorussii i Rossii*), die formal schon länger existiert, aber 2022 stark ausgebaut wurde. Eine deutlich andere Qualität erhielt dieses Thema mit der im Oktober 2022 erfolgten Mitteilung, dass eine gemeinsame Militäreinheit beider Unionsstaaten gebildet und dauerhaft in Belarus stationiert werde.⁶⁹

69 Počti 9000 rossijskikh woennych perebrosjat v Belarus' posle zayavlenij Lukašenko o «vtorom fronte» s Ukrainoj (Fast 9.000 russische Soldaten werden nach einer Mitteilung von Lukaschenko über eine „zweite Front“ mit der Ukraine nach Belarus verlegt), The Moscow Times, 16.10.2022, <https://www.moscowtimes.news/2022/10/16/pochti-9000-rossijskikh-voennih-perebrosjat-vbelarus-posle-zayavlenii-lukashenko-o-vtorom-fronte-sukrainoi-a25375>.

Zwar wird weiterhin angegeben, dass die Regionale Kampfgruppe nur die Aufgabe hat, die Grenzen des Unionsstaats zu sichern, aber die Stationierung einer gemeinsamen Kampfeinheit in Belarus geht über eine enge Koordination der Truppen von Russland und Belarus, wie sie in Kapitel 3 Ziff. 36-41 der Doktrin beschrieben wird, weit hinaus. Erstmals sind damit reguläre russische Militärkräfte dauerhaft in Belarus stationiert.

Zum Arsenal russischer Nuklearwaffen stellt die Doktrin in Kapitel 2 Ziff. 22 nur fest, dass diese ein bedeutender Faktor zur Verhinderung nuklearer Konflikte seien, ohne jedoch eine Aussage über deren mögliche Stationierung in Belarus zu enthalten. Zum Zeitpunkt November 2021 wäre jede andere Aussage ein Verstoß gegen Art. 18 Abs. 2 VfRB 1996 gewesen, der das Ziel von Belarus, ein atomwaffenfreier und neutraler Staat zu sein, postuliert. Mit der Änderung von Art. 18 Abs. 2 VfRB 2022 änderte sich diese Situation aber grundlegend: Die Atomwaffenfreiheit von Belarus verschwand aus der Verfassung. *Lukaschenko* bewies, dass diese Formulierungsänderung nicht zufällig geschehen war. Zwar sagte er deutlich, dass strategische Nuklearwaffen für Belarus nicht in Betracht kämen, bei taktischen Nuklearwaffen sei Belarus aber gut vorbereitet und verfüge auch über die Flugzeuge, die solche Waffen tragen könnten.⁷⁰ Mit der Änderung von Art. 18 Abs. 2 VfRB 2022 ist die Stationierung von russischen Nuklearwaffen in Belarus möglich geworden. Tatsächlich wurde von diesen Möglichkeiten auch Gebrauch gemacht. Präsident *Putin* verkündete Ende März 2023, dass, wie von *Lukaschenko* schon länger angeregt, russische strategische Nuklearwaffen in Belarus stationiert würden. Die entsprechenden Aufbewahrungsbunker würden bis zum 1. Juli 2023 errichtet.⁷¹

Die partiell vorhandene Friedensrhetorik der Doktrin mit Hinweisen auf die Charta der VN, die allgemeingültigen Normen des Völkerrechts, das Prinzip der friedlichen Konfliktlösung ist inzwischen überholt. Die enge vertragliche und politische Bindung des belarussischen Militärs an die Streitkräfte der Russischen Föderation hat Belarus zwangsläufig zum Kriegspartner im Ukrainekrieg gemacht. Die Stationierung von Nuklearwaffen in Belarus wird publizistisch auf eine Anregung von *Lukaschenko* zurückgeführt, ist aber ein klarer Ausdruck russländischer Machtpolitik einerseits und erodierter belarussischer Souveränität andererseits.

3. Die Konzeption einer gemeinsamen Migrationspolitik

Ein weiteres grundlegendes Dokument der Sitzung des Obersten Staatsrats des Unionsstaats vom 4. November 2021 ist die Konzeption einer gemeinsamen Migrations-

-
- 70 Lukašenka: Belarusi strategičeskoe jadernoe oružie ne nužno, my ne sobiraemsja nanosit' udar po Amerike (Lukaschenko: Belarus braucht keine strategischen Nuklearwaffen, wir planen keinen Schlag gegen Amerika), Belta, 16.10.2022, <https://www.belta.by/president/iew/lukashenko-belarusi-strategicheskoe-jadernoe-oruzhie-ne-nuzhno-my-ne-sobiraemsja-nanosit-udar-po-550617-2023/?ysclid=leijn7igvp335206687>.
- 71 Putin: Rossija razmestit v Belorussii taktičeskoe jadernoe oružie (Putin: Russland stationiert in Belarus taktische Nuklearwaffen), Kommersant⁺ 25.03.2023, <https://www.kommersant.ru/doc/5899686?ysclid=lfqwa0eyyn418540818>.

politik.⁷² Auch dieses Dokument betont die grundlegende Bedeutung der Verfassungen beider Staaten, der allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts sowie die Beachtung und den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte. Bemerkenswert ist aber vor allem Abschnitt II Ziff. 8 der Konzeption. Danach wird die Migrationspolitik in erster Linie durch die Einheit der Völker von Russland und Belarus bestimmt. Gemeinsame historische Wurzeln, tiefe kulturelle Bindungen und jahrhundertealte Traditionen der russischen und belarussischen Gesellschaft bildeten eine solide Grundlage für einen gemeinsamen Migrationsraum, in dem den Bürgern die Verwirklichung und der Schutz ihrer Grundrechte sowie die Freizügigkeit und die freie Wahl des Aufenthaltsortes und des Wohnsitzes garantiert würden. Als Mechanismen der Umsetzung der Migrationspolitik des Unionsstaates benennt Abschnitt IV Ziff. 16 der Konzeption die Harmonisierung und Vereinheitlichung der die Migration betreffenden Gesetzgebungsakte der Teilnehmerstaaten sowie die Abfassung von völkerrechtlichen Vertragsentwürfen oder Beschlüssen der Organe des Unionsstaates.

4. Ein Ende der Übertragung von Hoheitsrechten auf den Unionsstaat?

So dünn die gemeinsame Militärdoktrin und die Konzeption der Migrationspolitik inhaltlich sein mögen, ist doch deutlich, warum sie zusammen mit den 28 Unionsprogrammen verkündet worden sind. Gerade diese beiden Themenbereiche, Militär und Migration, gehen weit über die Zusammenarbeit in Wirtschaftsfragen hinaus und hätten thematisch nicht dazu gepasst. Man kann die Frage aufwerfen, ob es sich bei diesen beiden Themenbereichen um die früheren Road Maps Nr. 29 und 30 gehandelt haben mag. In jedem Fall erscheint es einleuchtend, dass für die Russländische Föderation gerade die militärische Zusammenarbeit und die Vereinheitlichung der rechtlichen Regelungen der Migration besonders wichtig waren, grenzt Belarus doch immerhin an die Ukraine und drei EU- und NATO-Mitgliedsstaaten. Die Russländische Föderation hat ihre Forderungen somit keineswegs nur auf die Wirtschaftsfragen beschränkt, sondern sich auch darüber hinausgehende, gewichtige Zugeständnisse von Belarus geben lassen.

Nur zwei Jahre nach dem Scheitern der Verhandlungen über die 31 Roadmaps gab es grundlegende Vereinbarungen über 28 Wirtschaftsprogramme und die Themenbereiche Militär und Migration. Es fehlte damit nur noch die Vereinbarung über die Übertragung von Hoheitsrechten auf den Unionsstaat, die frühere Roadmap Nr. 31. Es ist nicht auszuschließen, dass die Russländische Föderation Ende des Jahres 2021 die partielle Übertragung von eigenen Hoheitsrechten auf den Unionsstaat selbst gar nicht mehr wollte, zumal Lukaschenko und Belarus ohnehin vollständig von Putin und der Russländischen Föderation abhängig waren.

72 VO Nr. 6 des Obersten Staatsrats des Unionsstaats „O Koncepcii migracionnoj politiki Sojuznogo gosudarstva“ (Über das Konzept der Migrationspolitik des Unionsstaats), <https://nostrkmcg.pph/documentation/document/1900/?ysclid=le7aqg8d2d319028144>.

VI. Die Verfassungsreform von 2022

In rekordverdächtig kurzer Zeit wurde die Verfassung von Belarus 2022 ein weiteres Mal und weitreichend verändert.⁷³ Genau zwei Monate dauerte es zwischen der Veröffentlichung des Entwurfs der Änderungen am 27. Dezember 2021 bis zur Annahme des Entwurfs durch das Referendum vom 27. Februar 2022. Mit der Veröffentlichung des Entwurfs erfolgte ein Aufruf an die Bevölkerung, Kommentare oder Vorschläge einzureichen. Wegen der Feiertage um den Jahreswechsel standen kaum drei Wochen für derartige Eingaben zur Verfügung. Dennoch sollen 9.000 Stellungnahmen eingegangen sein, von denen 99,25 % zustimmend gewesen seien. Materiell war die Volksbefragung von Lukaschenko selbst entwertet worden, der erklärt hatte, entweder würden seine Änderungsvorschläge angenommen oder es bliebe eben bei der bisherigen Verfassung.⁷⁴ Bei einer Beteiligung von 78,63 % der Wahlberechtigten wurde die Verfassungsreform mit 65,16 % bei 10,07 % Neinstimmen verabschiedet. Das formale Erfordernis einer Zustimmung von mehr als 50 % der Wahlberechtigten wurde mit 51,24 % knapp erreicht. Der EU-Außenbeauftragte Josep Borell wies am 28. Februar 2022 auf massive Wahlfälschungen bei der Präsidentenwahl 2020 hin und darauf, dass sich nichts zum Positiven geändert habe.⁷⁵ Die Venedig-Kommission des Europarats hatte bereits vor dem Referendum die schwerwiegenden Defizite des Verfahrens der Bürgerbeteiligung und die noch weiter verschärzte Aushöhlung der Gewaltenteilung mit deutlichen Worten kritisiert.⁷⁶

Eine formale Beteiligung des Parlaments hatte es auch vor diesem verfassungsändernden Referendum nicht gegeben. Mit der nun auf Verfassungsrang angehobenen All-Belorussischen Volksversammlung besteht neben dem Parlament mit seinen zwei Kammern ein weiteres, in Art. 89.1 VfRB 2022 als „Oberstes Organ der Volksmacht“ bezeichnetes Organ, das aber nur einmal im Jahr mit bis zu 1.200 Delegierten zusammentrefft und die Repräsentation der Bevölkerung, des „Trägers der Souveränität“ (Art. 3 Abs. 1 VfRB 1996/2022) nochmals zersplittert und die Gewaltenteilung weiter schwächt. Genau das Gegenteil hatte Lukaschenko vorab als Grund für die Verfassungsreform genannt. Nach der Stabilisierung der Verhältnisse im Land sei es an der Zeit, Kompetenzen des Präsidenten an andere Verfassungsorgane abzugeben. Rein formal ließe sich hier an die wieder eingeführte Beschränkung der maximalen Amtszeiten des Präsidenten auf zwei Amtsperioden à fünf Jahre denken. Allerdings tritt (nur) diese Regelung der neuen Verfassung nach Art. 143 Abs. 2 VfRB 2022 erst am Tag des Amtsantritts eines neu gewählten Präsidenten in Kraft. Dadurch hat Lukaschenko sich einen Verbleib im Präsidentenamt theoretisch bis 2035 gesichert. Zu seiner persönlichen Sicherheit hat er sich auch lebenslange Immunität nach Art. 89 VfRB 2022 verfassungsmäßig absichern lassen.

73 Vgl. hierzu *Hans Janus*, Eine neue Verfassung für Belarus. Russlands Verfassungsreform als Vorbild, DRRZ 2022, S. 21 ff.

74 Lukashenko dwells on prospects of constitutional process in Belarus, <http://law.by/news/legal-news/2022/january/68280/>.

75 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111797/belarus-statement-high-representative-vice-president-josep-borrell-constitutional-referendum_en.

76 Belarus – Urgent Interim Report on the Constitutional Reform, Rd-Nr. 29-34, 53, 54, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=DE.

Zur Frage der staatlichen Souveränität enthält die VfRB 2022 praktisch keine substantiellen Änderungen. Doch trotz der Tatsache, dass die maßgeblichen Artikel 1 bis 3 der Verfassung unverändert blieben, gibt es eine Reihe von Änderungen anderer Verfassungsbestimmungen, die geeignet sind, die Souveränität und Unabhängigkeit von Belarus zu beeinflussen. So regelt Art. 4 Abs. 2 VfRB 2022, dass die Demokratie in Belarus auf der „Ideologie des belarussischen Volkes“ basiert.⁷⁷ Der Begriff ist nirgendwo definiert und könnte als Einfallstor für vielfältige politische Maßnahmen und staatliche Eingriffe dienen. Auch die Präambel wurde in nicht geringem Maße umformuliert. Sie enthält jetzt eine Reihe von Formulierungen, die die nationale Unabhängigkeit unterstreichen, wie z.B. „Sicherung der nationalen Eigenart und Souveränität“, „sich stützen auf kulturelle und geistige Traditionen“, „Unabhängigkeit und Erblühen der Republik Belarus“. Im Lichte der vorausgegangenen Vereinbarungen mit der Russländischen Föderation über den Unionsstaat muten diese Formulierungen wie ein (nochmaliges) Aufbäumen gegen zu starke russische Dominanz an.

Den wohl augenfälligsten Unterschied bietet Art. 18 Abs. 2 VfRB 2022. War in der alten Fassung das Ziel der Atomwaffenfreiheit und der Staatsneutralität proklamiert worden, heißt es nun in der neuen Fassung, dass Belarus ausschließt, dass von seinem Staatsgebiet eine kriegerische Aggression gegen einen anderen Staat ausgeht.⁷⁸ Damit schuf Belarus die Möglichkeit der Stationierung von Nuklearwaffen im eigenen Land und, im Zusammenhang mit der kurz vorher vereinbarten Militärdoktrin des Unionsstaates, stand die Verfassung auch der Stationierung russischer Truppen nicht mehr entgegen. Diese (neu formulierte) Verfassungsnorm war schon zum Zeitpunkt des Referendums Makulatur geworden, da drei Tage vorher, am 24. Februar 2022, das russische Militär von Belarus aus den Angriff auf die Ukraine, insbesondere den in Richtung auf die Hauptstadt Kyiv geführt hatte. Die später durch Lukaschenko vorgenommene Einschränkung des Begriffs „Aggression“ dahingehend, dass an die Entsendung belarussischer Truppen in die Ukraine zu keinem Zeitpunkt gedacht gewesen sei,⁷⁹ lässt sich aus dem Wortlaut der Verfassungsnorm nicht ableiten. Die Abschaffung des Grundsatzes der Atomwaffenfreiheit von Belarus bedeutet unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten eine erhebliche Risikoerhöhung für das östliche Europa.

77 Der Begriff ist nicht neu und tauchte bereits früher in der juristischen Literatur auf, jedoch ohne jede inhaltliche Interpretation, vgl. Aleksandr Mjasoedov/Svjatoslav Kulik, *Konstitucijska Respubliki Belarus' – Pravovaja osnova ideologii belorusskogo gosudarstva* (Die Verfassung der Republik Belarus – Rechtsgrundlage der Ideologie des belarussischen Staates), Vitebskij Gosudarstvennyj Medicinskij Universitet (Vitebsker Staatliche Medizinische Universität), 2015, S. 22.

78 In einem Artikel der russlandfreundlichen Zeitschrift Wostok wurde diese Verfassungsnorm als „ein Verfassungsprinzip [bezeichnet], das man sich in den Verfassungen aller Länder der Welt wünschen würde“, vgl. Larissa Pavlowa, Sanktionen der EU und Diskussionen um Verfassungsänderungen, Wostok 2022 Nr. 1, S. 30.

79 Lukašenka rasskazal, kto ne chočet mira v Ukraine i v kakom sluchae Belarus' budet gotova zadejstvovat' armiju (Lukaschenko erzählte, wer es ist, der in der Ukraine keinen Frieden will und unter welchen Umständen Belarus bereit sein wird, die Armee einzusetzen), Belta 16.02.2023, <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-rasskazal-kto-ne-hochet-mira-v-ukraine-i-v-kakom-sluchae-belarus-budet-gotova-zadejstvovat-550592-2023/>.

VII. Der Ukraine-Krieg und die Beteiligung von Belarus

Nach Art. 18 Abs. 2 VfRB 2022 darf von belarussischem Territorium keine Aggression gegen ein anderes Land ausgehen. Gegen diese Verfassungsnorm wurde bereits verstoßen, bevor sie nach dem Referendum vom 27. Februar 2022 in Kraft trat. Die frühere Vorschrift des Art. 18 Abs. 2 VfRB 1996 proklamierte Belarus als neutralen Staat. Auch gegen diese Norm hatte Belarus am 24. Februar 2022 verstoßen, indem den russischen Streitkräften das Territorium von Belarus für den Angriff auf die Ukraine zur Verfügung gestellt wurde. Dass Lukaschenko immer wieder darauf hinweist, Belarus wolle keinen Krieg und werde sich dann und nur dann mit eigenen Truppen gemeinsam mit denen Russlands an einem Krieg beteiligen, wenn auch nur ein einziger ausländischer Soldat die Grenze überschreite und belarussische Menschen töte,⁸⁰ macht die Republik Belarus nicht zu einem Unbeteiligten.

1. Belarus als Kriegspartei

Die monatelangen gemeinsamen Militärmanöver mit der Russländischen Föderation auf belarussischem Territorium vor dem Kriegsausbruch, die russischen Angriffe aus Belarus auf den Norden der Ukraine und die intensive logistische Unterstützung für die russländischen Kampftruppen stehen Lukaschenkos Rhetorik entgegen und sind als Kriegsbeteiligung zu definieren. Der Rat der EU publizierte seinen Standpunkt in einer Pressemitteilung vom 2. März 2022 so: „Belarus unterstützt die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine, indem es – unter anderem – Russland den Abschuss ballistischer Flugkörper von belarussischem Hoheitsgebiet aus erlaubt, die Beförderung von russischen Militärangehörigen und schweren Waffen, Panzern und Militärtransportern ermöglicht, russischen Militärflugzeugen den Überflug des belarussischen Luftraums gestattet, Betankungsmöglichkeiten bietet und russische Waffen und Militärausrüstung in Belarus lagert“.⁸¹ Die sektoralen und personalen Sanktionen wurden inzwischen in fünf Sanktionspaketen und weiteren Maßnahmen zu einem umfangreichen System erweitert.

2. Belarus als Aggressor?

Da sich Belarus uneingeschränkt als auf der Seite der Russländischen Föderation stehend sieht und durch die EU als Beteiligter am Krieg gegen die Ukraine eingestuft wird, stellt sich die Frage, ob Belarus auch als Aggressor anzusehen ist. Diese Frage ist weniger bedeutend für die Einschätzung, ob ein Verstoß gegen die eigene Verfassung vorliegt. Dies ist eindeutig der Fall, da Belarus sein Territorium den russischen Streitkräften für deren Aggression gegen die Ukraine bereitgestellt hat. Wäre Belarus selbst als Aggressor zu charakterisieren, würden sich daraus Konsequenzen für die

80 S. Fn. 78.

81 <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/03/02/belarus-role-in-the-russian-military-aggression-of-ukraine-council-imposes-sanctions-on-additional-22-individuals-and-further-restrictions-on-trade/>.

völkerstrafrechtliche Seite ergeben und, häufig übersehen, auch nach eigenem belarussischem Strafrecht.

Die Definition der „Aggression“ wurde von der VN-Generalversammlung am 14. Dezember 1974 mit der Resolution 3314 (XXIX) verabschiedet⁸² und darin dem VN-Sicherheitsrat empfohlen, sich gegebenenfalls von dieser Definition leiten zu lassen, wenn er im Einklang mit der Charta feststellt, ob eine Angriffshandlung vorliegt. Art. 3 Buchstabe f) der Definition stellt klar, dass ein Staat, der sein Hoheitsgebiet einem anderen Staat zur Verfügung gestellt hat und zulässt, dass dieses Hoheitsgebiet von dem anderen Staat dazu benutzt wird, eine Angriffshandlung gegen einen dritten Staat zu begehen, ohne Rücksicht auf das Vorliegen einer Kriegserklärung eine Angriffshandlung darstellt (englisch: „*qualify as an act of aggression*“). Unter diesen Umständen wird man das Verhalten von Belarus, auch wenn es an aktiven Kampfhandlungen bisher nicht beteiligt ist, nicht nur als Beteiligung, sondern auch als Aggression qualifizieren müssen. Ein wichtiger Aspekt dabei ist, dass allein die Tatsache der geballten Militärmacht von Russland und Belarus an der Nordgrenze der Ukraine deren militärischen Kräfte in der Region bindet und diesen damit Verteidigungsmaßnahmen an anderen Teilen der Front erschwert. Qualifiziert man aber die Kriegsteilnahme von Belarus als Aggression, stellt sich die Frage, ob das Land an der Seite Russlands der Strafverfolgung nach den Regelungen für den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag unterstehen könnte.

3. Die Rolle des IStGH in Bezug auf Belarus

Belarus gehört ebenso wie die Russländische Föderation und die Ukraine nicht zu den Signatarstaaten des Vertrags von Rom, mit dem das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag verabschiedet wurde. Nur die Ukraine hat sich später im Jahr 2014 der Jurisdiktion des IStGH ausdrücklich unterworfen. Nach Art. 5 Satz 2 benennt das IStGH-Statut vier Tatbestände für Völkerrechtsverbrechen: a) Völkermord, b) Verbrechen gegen die Menschlichkeit, c) Kriegsverbrechen und d) Verbrechen der Aggression. Die drei zuerst genannten Tatbestände können unabhängig von der Tatsache, ob sie von einem Vertragsstaat bzw. seinen Staatsangehörigen verübt wurden, vom IStGH verfolgt werden. Anders als bei der Russländischen Föderation kommt für Belarus aber nur das Verbrechen der Aggression in Betracht. Gerade dieses wird aber vom IStGH nur in sehr begrenztem Umfang verfolgt. Art. 15^{bis} Abs. 5 IStGH-Statut macht deutlich, dass der IStGH seine Gerichtsbarkeit nicht ausübt, wenn das Verbrechen der Aggression von Staatsangehörigen einer Nicht-Vertragspartei oder in deren Hoheitsgebiet begangen wurde. Solange Belarus weder aus freien Stücken noch von der Russländischen Föderation gedrängt, aktiv in das Kriegsgeschehen in der Ukraine eingreift, droht seinen Staatsangehörigen demnach eine Strafverfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof also nicht.⁸³

82 https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf.

83 Eine Erweiterung der Kompetenzen des IStGH bei der Verfolgung des Straftatbestands der Aggression wird politisch vielfach gefordert, benötigt zu seiner Umsetzung aber einen langen Zeitraum, vgl. den Beitrag des Bundesjustizministers *Marco Buschmann*, Lücken

4. Strafbarkeit nach belarussischem Strafrecht

Überlegungen zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit der gegenwärtigen belarussischen Führung erscheinen politisch unsinnig, da im autokratischen Belarus die Beteiligung am Krieg in der Ukraine der russländischen Terminologie entsprechend, als „Militärische Spezialoperation“ und nicht als Krieg bezeichnet wird. Die Strafverfolgungsbehörden werden keine Ermittlungsverfahren einleiten. Dennoch macht kaum etwas die Missachtung rechtlicher Prinzipien und die Missachtung der eigenen Gesetze so deutlich wie dieser Fall. Das Problem sind daher, wie *Rainer Wedde* in Bezug auf die Russländische Föderation zu Recht unterstreicht, weniger die gesetzlichen Vorschriften als vielmehr deren unvollkommene oder fehlende Anwendung.⁸⁴

Die Planung oder Vorbereitung eines Angriffskrieges unterliegt nach Art. 122 Abs. 1 BelStGB einer Strafandrohung von 5 bis 15 Jahren Freiheitsentzug. Deutlich schärfer ist die Strafandrohung für die Entfesselung oder Führung eines Angriffskrieges nach Art. 122 Abs. 2 BelStGB mit Freiheitsentzug von 7 bis 25 Jahren oder mit der Todesstrafe. Art. 122 BelStGB ist wortgleich mit Art. 353 RuStGB,⁸⁵ mit dem Unterschied, dass die Strafmaße geringfügig abweichen und natürlich in der Russländischen Föderation die Todesstrafe durch ein unbefristetes Moratorium ausgesetzt ist.⁸⁶ Da die belarussische Staatsführung auch die unhaltbare russländische Argumentation für die Begründung der Notwendigkeit der „Militärischen Spezialoperation“ übernommen hat, lässt sich auch der minder schwere Tatbestand der Kriegspropaganda als erfüllt ansehen, Art. 123 BelStGB (ähnlich Art. 354 RuStGB). Danach ist jede Verbreitung von Meinungen, Ideen oder Aufrufen mit dem Ziel, Aggressionen eines Staates gegen einen anderen auszulösen, mit einer Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren strafbewehrt. Wird derartige Kriegspropaganda von Personen ausgeübt, die höhere Staatsämter bekleiden, beträgt die Freiheitsstrafe 2 bis 5 Jahre und es kann der Verlust des Rechts auf Ausübung vergleichbarer Amtpositionen verfügt werden.⁸⁷

VIII. Wird Belarus ein Teil der Russländischen Föderation?

Die vorausgehenden Betrachtungen haben verdeutlicht, dass die in Wellen verlaufende Annäherung zwischen der Russländischen Föderation und der Republik Belarus

schließen. Das Urverbrechen bestrafen und den Strafprozess in Völkermordfällen ändern, FAZ, 23.02.2023.

84 *Rainer Wedde*, Der Krieg in der Ukraine und das russische Strafrecht, DRRZ 2022, S. 154.

85 Vgl. hierzu ausführlich *Rainer Wedde*, Fn. 84, S. 144 ff.

86 S. Präsidialerlass Nr. 724 vom 16.05.1996, Art. 59 RuStGB und Art. 20 Abs. 2 VfRF 1993 sowie hierzu *Caroline von Gall*, in *Bernd Wieser* (Hrsg.) Handbuch der russischen Verfassung, 2014, Art. 20 RdNr. 25-31.

87 Weitere Verschärfungen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine und in Analogie zu entsprechenden Rechtsänderungen in der Russländischen Föderation erfolgten im März 2023, vgl. Belta 09.03.2023, Aleksandr Lukaschenko podpisal Zakon ob usilennii otvetstvennosti za prestuplenija protiv gosudarstva (Aleksandr Lukaschenko unterschrieb das Gesetz über Verschärfung der Verantwortlichkeit für Staatsverbrechen), <https://president.gov.by/ru/events/aleksandr-lukashenko-podpisal-za-kon-ob-usilennii-otvetstvennosti-za-prestupleniya-protiv-gosudarstva>.

deutlich an Breite und Tiefe zugenommen hat. Der Unionsstaat ist dabei von herausragender Bedeutung. Aber auch in anderen Bereichen, z.B. dem Verfassungs- und Strafrecht, folgt Belarus sehr eng, teilweise wortgleich, der russischen Gesetzgebung. Die politische Schwäche der belarussischen Führung macht deutlich, wie übermächtig die Position Russlands geworden ist. Ständiges Betonen der eigenen staatlichen Souveränität ist formal nicht falsch, wirkt aber eher wie ein Aufbüumen gegen den übermächtigen Nachbarn, denn als selbstbewusster Hinweis auf eine faktische Realität. Nimmt man den Krieg gegen die Ukraine und die Beteiligung von Belarus daran sowie die Tatsache der dauerhaften Stationierung russländischer Streitkräfte in Belarus in die Betrachtung hinein, wird klar, dass Russland längst Belarus als zu Russland gehörig einstuft. Auch der berühmte Artikel von *Vladimir Putin* über die Historische Einheit von Russen und Ukrainern enthält die eindeutige Aussage, dass die größere russische Nation die Großrussen, Kleinrussen und die Belarussen vereinigt.⁸⁸

Äußerungen Putins aus dem Sommer 2022 zeigen, dass er längst von einem Verlust der belarussischen Souveränität ausgeht. Zwar hat er Belarus nicht ausdrücklich erwähnt, aber seine allgemeinen Ausführungen zum Thema staatlicher Souveränität deuten darauf hin, dass er Belarus weniger als souveränen Staat, sondern quasi als Kolonie Russlands sieht. „Es gibt kein Mittelding: entweder ist das Land souverän oder es ist eine Kolonie.“ Dies sagte *Putin* bei einem Treffen am 9. Juni 2022 mit jungen Unternehmern, Ingenieuren und Wissenschaftlern.⁸⁹ Wenn ein Land in komplexer geopolitischer Situation keine souveränen Entscheidungen treffen könne, sei es als Kolonie zu betrachten, führte *Putin* weiter aus. Und eine historische Überlebenschance hätte eine solche Kolonie nicht. In seiner Rede vom 30. September 2022 über den Anschluss von vier Oblasten der Ukraine an die Russländische Föderation, die inhaltlich als Hassrede gegen die USA und den „kollektiven Westen“ charakterisiert werden muss, griff *Putin* das Thema der Kolonie erneut mehrfach auf. Den USA machte er den wahnhaften Vorwurf, andere Länder zu kolonisieren und sie einer Entsoveränisierung zu unterwerfen.⁹⁰ Dass er damit präzise das Verhältnis zwischen der Russländischen Föderation und Belarus beschrieb, erwähnte er jedoch nicht. In der Rede am 9. Juni 2022 differenzierte er zwischen einer militär-politischen, ökonomischen, technologischen und gesellschaftlichen Souveränität. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang, dass Belarus durch den Unionsstaat ökonomisch an Russland gebunden ist und die tatsächliche wirtschaftliche Verflechtung immer enger wird,⁹¹ dass die gemeinsame Militärdoktrin und dauerhaft in Belarus stationierte russische Truppen das Land binden und es zur Teilnahme am Ukraine-Krieg gezwungen haben, und dass

88 Article by Vladimir Putin „On the Historical Unity of Russians and Ukrainians“, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

89 Vstreča s molodymi predprinimateljami, inženerami i učenymi (Treffen mit jungen Unternehmern, Ingenieuren und Wissenschaftlern), <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68606>.

90 Podpisanie dogovorov o prinjatiu DNR, LNR, Zaporožskoj i Chersonskoj oblastej v sostav Rossii (Unterzeichnung der Verträge über die Aufnahme der DNR, LNR, der Oblasten Saporischschja und Cherson in den Bestand Russlands), <http://www.kremlin.ru/events/president/news/69465>.

91 Katerina Bornukova, Fn. 64, S. 4.

nach Putins historischer Weltsicht Belarus Teil der Groß-Russischen Welt ist, wird erkennbar, dass der Prozess der Entsovereinigung, der „Einverleibung“ von Belarus jedenfalls aus Perspektive von Putin bereits weit fortgeschritten sein muss.

Es konnte nicht wirklich überraschen, dass im Februar 2023 ein angeblich aus der russländischen Präsidialverwaltung stammendes 17-seitiges Papier auftauchte, in dem ein schrittweises Vorgehen bis 2030 niedergelegt ist, mit dem Ziel der Errichtung eines Unionsstaates von Russland und Belarus, in dem die Russländische Föderation allein „das Sagen“ hätte.⁹² Lukaschenko hat die Existenz eines solchen Papiers weder bestätigt, noch dementiert, hält es aber für möglich, dass es so etwas vor Jahren gegeben hat. Dabei stellte er ausdrücklich eine Verbindung zur Verhandlungs runde über die 31 Road Maps her. Er habe es mit Putin besprochen und sie seien sich einig, dass sich die Beziehung der Länder nicht ändern werde.⁹³

Dem mit publizistischem Getöse veröffentlichten „Geheimpapier“ fehlt indes der sensationelle Charakter. Dass die russische Strategie im Hinblick auf Belarus weit über das eigene Interesse von Belarus hinausgeht, lässt sich jeder einzelnen Etappe des Aufbaus des Unionsstaats ablesen. Betrachtet man ferner den historischen Artikel Putins über die Einheit von Russen und Ukrainern, die Kriegsführung in der Ukraine und die umfassende wirtschaftliche Gesetzgebungsvereinheitlichung zwischen beiden Staaten wird die mittel- bis langfristige strategische Absicht der Russländischen Föderation augenfällig. Zwischen den 31 Road Maps und den 28 Unionsprogrammen hat es nur eine zeitliche strategische Neupositionierung Russlands gegeben: Die Russländische Föderation setzt auf einen langsameren Prozess der Machtübernahme in Belarus. Der Zeitrahmen bis 2030 passt exakt zu diesem Strategiewechsel.

IX. Schlussbetrachtung

Formal gesehen ist das Volk von Belarus der alleinige Träger der staatlichen Souveränität im Land. So steht es in der Verfassung, im Prinzip unverändert seit 1994. Tatsächlich handelt es sich um eine Souveränität, die komplett auf den Kopf gestellt ist. Entgegen dem Wortlaut der Verfassung hat das Volk von Belarus als *pouvoir constituant* die Möglichkeit der Ausübung seiner Kompetenzen verloren. Diese beschränken sich nach der Verfassung – nicht anders als in anderen Staaten – auf den Akt der Verfassungsgebung. Aufgrund der Referenden, mit denen Verfassungsänderungen abgesegnet wurden und deren Ergebnisse als zweifellos grob gefälscht anerkannt sind, gefälschter Wahlergebnisse und der Entmachtung des Parlaments, liegt die absolute Macht, *summa potestas*, bei Alexander Lukaschenko, der mit Unter-

92 Süddeutsche Zeitung, 22.02.2023, <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/russland-belarus-zurueckholen-wladimir-putin-e346497/?reduced=true> und 27.02.2023, <https://www.sueddeutsche.de/politik/belarus-lukaschenko-kreml-plaene-1.5758466>. Eine Anfrage des Verfassers, in den Text des Dokuments Einsicht nehmen zu können, wurde abschlägig beschieden.

93 Lukaschenko prokommentiroval fejkovye vbrosy o strategii Rossii v otnoshenii Belarusi (Lukaschenko kommentiert den Fake-News Unsinn über die Strategie Russlands in Bezug auf Belarus), Belta 25.02.2023, <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-prokomm-entiroval-fejkovye-vbrosy-o-strategii-rossii-v-otnoshenii-belorusi-552406-2023/>.

stützung der Russländischen Föderation alle maßgeblichen Entscheidungen in eigener Machtvollkommenheit trifft.

Der belarussische Verfassungsrechtler *G.A. Vasilevič* hat sich sehr grundsätzlich zum Thema des politisch-rechtlichen Gehalts der Souveränität geäußert. Er führt aus, „Der Grad der Zivilisiertheit eines Staates wird daran gemessen, wie er zu den Rechten und Freiheiten seiner Bürger steht und wie wirksam diese gewährleistet werden. Die Vergangenheit zeigt, dass in den faschistischen Staaten Deutschland und Italien die Rolle des Staates verabsolutiert und der Erfolg bei der Lösung aller Probleme in seiner Macht gesehen wurde, während die Rolle der öffentlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft geschwächt wurde.“ Weiter schreibt er „Es ist das Volk, das die Staatsgewalt (Staatsorgane) konstituiert (verpflichtet, legitimiert) und die Kontrolle über deren Tätigkeit ausübt. Dies geschieht auf verschiedene Weise, z. B. durch die Wiederwahl von Beamten, die vom Volk das Mandat erhalten, im Amt zu bleiben, durch die Abberufung von Abgeordneten usw.“⁹⁴ Für Belarus lesen sich diese Aussagen, als käme der Verfasser von einem anderen Stern. Und doch geben sie Hoffnung, dass ein materiell-rechtliches Grundverständnis vorhanden ist, das auch für Belarus, so entleert die Macht der Bürger dort heute ist, zukünftig wieder aufleben könnte.

Und dennoch kann man nicht sagen, dass das Volk von Belarus seine Souveränität vollständig verloren hätte. Die Unmöglichkeit, die souveränen Kompetenzen auszuüben, bedeutet nicht, dass das Volk keine Souveränität mehr hat. Wünschenswert wäre eine Situation, in der das Volk von Belarus seine Souveränität in freier Abstimmung und einer fairen Wahl ausüben könnte. Für Belarus würde dies – und nur dies – einen neuen Start in eine demokratische Zukunft möglich machen.

94 *G.A. Vasilevič*, Fn. 5, S. 124.