

## Alena F. Douhan

# Die Republik Weißrussland im Gefüge internationaler Organisationen und Einrichtungen auf dem postsowjetischen Gebiet

### I. Einführung

Gegenwärtig erfährt der Prozess der Entstehung internationaler Organisationen auf dem postsowjetischen Gebiet eine rege Entwicklung. Hierzu zählen insbesondere die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (OVkS), die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) sowie die Organisation für Demokratie und ökonomischen Fortschritt (ODÖF). Für die Zukunft ist die Errichtung der Einheitlichen Wirtschaftszone (EWZ), der Zollunion, des Staatenbunds zwischen Russland und Weißrussland, der Union und des Unionsstaates Weißrussland und Russland vorgesehen.

Die Republik Weißrussland ist Mitglied dreier internationaler Organisationen auf dem postsowjetischen Gebiet (GUS, OVkS, EWG) und Teil der Zollunion und des russisch-weißrussischen Staatenbundes. Die anderen zwischenstaatlichen Bündnisse haben bislang keine praktische Ausgestaltung erfahren, weshalb ihr Status, ihre Rechtsgrundlage und ihr institutioneller Aufbau nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind.

Die Problematik der Tätigkeit der vorgenannten Organisationen ist Gegenstand zahlreicher Forschungen aus der russischsprachigen Rechtswissenschaft, einige von ihnen stammen von weißrussischen Wissenschaftlern. So sind einige Abhandlungen von *I. A. Barkovskij*<sup>1</sup> und *V. N. Šumskij*<sup>2</sup> den rechtlichen Problemen der GUS gewidmet. Die Tätigkeit der EWG wurde in den Arbeiten von *Ju. P. Brovka*<sup>3</sup> und *O. V. Griškevič*<sup>4</sup> be-

---

<sup>1</sup> *Барковский, И. А.*, Правотворческая деятельность Содружества Независимых Государств (*Barkovskij*, Die Rechtsetzung in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten), Minsk 2007; *Барковский, И. А.*, Участие Республики Беларусь в правотворческой деятельности Содружества Независимых государств (*Barkovskij*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Rechtsetzung in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten), in: *Лепешков, Ю. А.* (Hrsg.), Участие Республики Беларусь в кодификации и прогрессивном развитии международного права (*Lepeskow*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Kodifikation und progressiven Entwicklung des Völkerrechts), Minsk 2011, S. 87-104.

<sup>2</sup> *Шумский, В. Н.*, Формирование нормативно-правовой базы СНГ (*Šumskij*, Die Entstehung der normativen Grundlagen der GUS), Журнал российского права 1998, Nr. 9, S. 41-46; *ders.*, Юридическая сила актов высших органов СНГ (Die Rechtskraft der Akte der höchsten Organe der GUS), Журнал российского права 2006, Nr. 7, S. 112-120; siehe auch *Довгань, А. Ф.* и. а., Экономический Суд Содружества Независимых Государств – 15 лет. (*Douhan*, Das Wirtschaftsgericht der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten – 15 Jahre), Minsk, 2008; *Довгань, А. Ф.*, К вопросу о правовой силе актов органов СНГ (*Douhan*, Zur Frage der Rechtskraft der Akte der Organe der GUS), Pravo.by, 2009, Nr. 4, S. 205-211.

<sup>3</sup> *Бровка, Ю. П.*, Участие Республики Беларусь в правотворческой деятельности Евразийского Экономического Сообщества (*Brovka*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Rechtsetzung in der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft), in: *Лепешков, Ю. А.* (Hrsg.), Участие Республики

leuchtet. Die Problematik der OVks haben deren Generalsekretär *N. N. Bordjuža*,<sup>5</sup> *A. F. Douhan*,<sup>6</sup> *A. A. Rozanov*<sup>6</sup> und *V. Nikolaenko* untersucht.<sup>7</sup> Etliche Analysen befassen sich mit dem weißrussisch-russischen Staatenbund.<sup>8</sup> Leider fehlen vergleichbare wissenschaftliche Beiträge in anderen Sprachen beinahe vollständig.<sup>9</sup>

Беларусь в кодификации и прогрессивном развитии международного права (*Lepeškov*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Kodifikation und progressiven Entwicklung des Völkerrechts), Minsk 2011, S. 104-121;

<sup>4</sup> *Гришкевич, О.В.*, Специфика Таможенного Союза и ЕврАзЭС как организационно-правовых форм интеграционных процессов на постсоветском пространстве (*Griškevič*, Das Spezifikum der Zollunion und der EWG als organisationsrechtlicher Formen von Integrationsprozessen auf dem postsowjetischen Gebiet), in: Право в современном белорусском обществе. Сборник научных трудов. (Das Recht in der gegenwärtigen weißrussischen Gesellschaft. Eine Sammlung wissenschaftlicher Abhandlungen). 4. Auflage, Minsk 2009, S. 142-155.

<sup>5</sup> *Бордюжа, Н.*, Организация Договора о коллективной безопасности (*Bordjuža*, Die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit), Международная жизнь (Das internationale Leben), 2005, Nr. 2, S. 72-82; *ders.*, Как ОДКБ совершенствует систему коллективной безопасности (Wie die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit das System kollektiver Sicherheit modernisiert, Международная жизнь (Das internationale Leben), 2009, Nr. 10, S. 100-103; *N. Bordyuzha*, The Collective Security Treaty Organization: A Brief Overview, in: OSCE Yearbook, 2010(16), S. 339-350.

<sup>6</sup> *Довгань, А. Ф./Розанов, А. А.*, Организация Договора о Коллективной безопасности (2002-2009) (*Douhan/Rozanov*, Die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (2002-2009), Minsk 2010; *Довгань, А. Ф.*, Участие Республики Беларусь в правотворческой деятельности ОДКБ (*Douhan*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Rechtssetzung im Rahmen der OVks), in: *Лепешков, Ю. А.* (Hrsg.), Участие Республики Беларусь в кодификации и прогрессивном развитии международного права (*Lepeškov*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Kodifikation und progressiven Entwicklung des Völkerrechts), Minsk 2011, S. 121-155.

<sup>7</sup> *Николаенко, В.*, 10 лет Договору о коллективной безопасности (*Nikolaenko*, 10 Jahre Vertrag für kollektive Sicherheit), Международная жизнь (Das internationale Leben), 2003, Nr. 3, S. 60-66.

<sup>8</sup> *Козик, А. Л.*, Международно-правовая регламация интеграционных процессов Беларуси и России (*Kozik*, Die völkerrechtliche Reglementierung der Integrationsprozesse in Weißrussland und Russland), Minsk 2007; *Бровка, Ю. П./Козик, А. Л./Лепешков, Ю. А.*, Участие Республики Беларусь в формировании международно-правовой базы Белорусско-Российской интеграции (*Brovka/Kozik/Lepeškov*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Schaffung völkerrechtlicher Grundlagen der weißrussisch-russischen Integration), in: *Лепешков, Ю. А.*, Участие Республики Беларусь в кодификации и прогрессивном развитии международного права (*Lepeškov*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Kodifikation und progressiven Entwicklung des Völkerrechts), Minsk 2011, S. 156-222; *Бровка, Ю. П.*, Беларусь и Россия: Перспектива развития международных отношений (*Brovka*, Weißrussland und Russland: Die Aussicht für die Entwicklung zwischenstaatlicher Beziehungen), in: Актуальные проблемы международного публичного и частного права (Aktuelle Probleme des Völkerrechts und internationalem Privatrechts), Band 2, Minsk 2010, S. 5-19; *Шабайлов, В. И.*, Соотношение компетенции Союзного государства и его государств-участников (*Šabajlov*, Das Verhältnis der Befugnisse des Unionsstaates und der Mitgliedsstaaten), in: Право в современном белорусском обществе. Сборник научных трудов (Das Recht in der gegenwärtigen weißrussischen Gesellschaft. Eine Sammlung wissenschaftlicher Abhandlungen). Band 4, Minsk, S. 213-227; *ders.*, Система и порядок формирования органов Союзного государства (Das System und die Verfahrensordnung der Organe des Unionsstaates), in: Право в современном белорусском обществе. Сборник научных трудов. (Das Recht in der gegenwärtigen weißrussischen Gesellschaft. Eine Sammlung wissenschaftlicher Abhandlungen). Band 5, Minsk 2010, S. 150-163

<sup>9</sup> Die folgenden Werke zählen zu den wenigen Ausnahmen: *Z. Kembayev*, Legal Aspects of the Regional Integration Processes in the Post-Soviet Area, Heidelberg 2009, S. 217; *M. Olcott/A. Ashlund/S. W. Garnett*, Getting it Wrong: Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States. Carnegie Endowment for International Peace, 2000, S. 272; *A. F. Douhan*, On the Issue of the Direct Force of Decisions Made by EEC and the Customs Union, International Law, 2009, No. 3, S. 165-174; *A. F. Douhan*, Commonwealth of Independent States – Is There any Chance to Establish an Effective System of Collective Security in the Region?, Max Plank Yearbook of United Nations Law, Vol.15, 2011, S. 281-327.

Der Beitrag enthält einen Vorschlag zur Klassifizierung der auf dem postsowjetischen Gebiet funktionierenden zwischenstaatlichen Organisationen mit Beteiligung Weißrusslands und erörtert die Rechtsgrundlagen, Struktur, Tätigkeitschwerpunkte und Probleme der einzelnen Institutionen. Anschließend wird die Rolle Weißrusslands in der zwischenstaatlichen Kooperation auf dem postsowjetischen Gebiet bewertet.

## II. Klassifizierung

Bevor man sich den einzelnen Charakteristika der regionalen Organisationen und Einrichtungen auf dem postsowjetischen Gebiet zuwendet, bedarf es einer Bestimmung ihrer Rechtsnatur.

Die GUS wurde 1991 nach dem Abschluss des Abkommens über die Errichtung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vom 21.12.1991<sup>10</sup>, des Zusatzprotokolls vom 21.12.1991<sup>11</sup> und der Deklaration von Almaty vom 21.12.1991 gegründet.<sup>12</sup> Am 22.01.1993 wurde der Gründungsvertrag der GUS verabschiedet.<sup>13</sup> Bemerkenswert ist, dass keines dieser Dokumente die GUS als eine internationale Organisation bezeichnete. Art. 1 des GUS-Gründungsvertrags postuliert: „*Die Gemeinschaft ist kein Staatenbund und verfügt über keine supranationalen Befugnisse*“. Diese Formulierung entstand zuvörderst auf Betreiben der neuen unabhängigen Staaten, die eine Rückkehr zum Einheitsstaat nach dem Vorbild der Sowjetunion vermeiden wollten. Sie gibt aber keine Antwort auf die Frage, ob die GUS eine internationale Organisation darstellt. Die einschlägigen Abhandlungen sprechen daher von der GUS als einem „Instrument zivilisierter Auseinandergehens“ der sowjetischen Republiken.<sup>14</sup>

Im Unterschied zur GUS legen die Gründungsverträge der EWG und der OVkS die Rechtsnatur dieser Staatenvereinigungen als internationale Organisationen eindeutig fest (Art. 1 des EWG-Gründungsvertrags vom 10.10.2000<sup>15</sup>; Gründungsvertrag der OVkS vom 17.10.2002<sup>16</sup>). Dies geschah ungeachtet der Tatsache, dass beide Organisationen als Ergebnis der Fortentwicklung der im Rahmen der GUS geschlossenen Verträge entstanden sind (die EWG war das Ergebnis der Fortschreibung des zwischen Russland und Weißrussland abgeschlossenen Abkommens über die Zollunion vom 6.01.1995<sup>17</sup>, des

<sup>10</sup> Das Abkommen über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vom 8.12.1991, Consultant-Plus (Internet-Datenbank).

<sup>11</sup> Zusatzprotokoll vom 21.12.1991 zum Abkommen über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vom 8.12.1991, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>12</sup> Die Deklaration von Almaty vom 21.12.1991, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>13</sup> Der Vertrag über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vom 22.01.1993, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>14</sup> Бровка, Ю. П., Правовое оформление межгосударственной интеграции на постсоветском пространстве (Brovka, Die rechtliche Gestaltung der internationalen Integration auf dem postsowjetischen Gebiet), in: Актуальные проблемы международного публичного и частного права (Aktuelle Probleme des Völkerrechts und des internationalen Privatrechts), Band 1, Minsk 2009, S. 25 (27).

<sup>15</sup> Vertrag über die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 10.10.2000, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>16</sup> Vertrag über die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit vom 17.10.2002, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>17</sup> Abkommen über die Zollunion zwischen der Russischen Föderation und Weißrussland vom 6.01.1995, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

Abkommens über die Zollunion vom 20.01.1995<sup>18</sup>, des Vertrags über die Vertiefung der Integration auf dem wirtschaftlichen und humanitären Gebiet vom 29.03.1996<sup>19</sup> und des Vertrags über die Zollunion und die EWG vom 26.02.1999<sup>20</sup>; die OVkS war das Entwicklungsprodukt des Vertrags für kollektive Sicherheit (Vks) vom 15.05.1992<sup>21</sup>).

Unabhängig von der Fassung der Gründungsverträge erscheint die Annahme zutreffend, dass die beschriebenen Vereinigungen die in der Völkerrechtswissenschaft anerkannten Kriterien internationaler Organisationen erfüllen. Diese sind: 1) Gründung in Übereinstimmung mit dem geltenden Völkerrecht; 2) Gründung durch einen internationalen Gründungsvertrag; 3) Kooperation in vorab festgelegten Tätigkeitsbereichen; 4) institutioneller Organaufbau; 5) Eigene Rechte und Pflichten.<sup>22</sup>

So wurden sie alle auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags zur Erfüllung der darin ausformulierten Ziele gegründet. (Präambel und Art. 2 des GUS-Gründungsvertrags; Art. 2 des EWG-Gründungsvertrags; Art. 3 des OVks-Gründungsvertrags). Sie alle handeln in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht (Präambel und Art. 3 des GUS-Gründungsvertrags; Präambel des EWG-Gründungsvertrags; Präambel und Art. 5 des OVks-Gründungsvertrags). Sie werden durch ein eigenständiges Organsystem verwaltet (Art. 21-24, 36-37 des GUS-Gründungsvertrags; Art. 3-8 des EWG-Gründungsvertrags; Art. 11-18 des OVks-Gründungsvertrags). Die Beteiligung an den Aktivitäten der jeweiligen Organisation wird durch die Mitgliedschaft ermöglicht (Art. 7-9 des GUS-Gründungsvertrags; Art. 9 des EWG-Gründungsvertrags; Art. 19 des OVks-Gründungsvertrags<sup>23</sup>). Die Organisationen verfügen über eine autonome, vom Willen der Mitgliedstaaten unabhängige Entscheidungskompetenz, was ihren Ausfluss in der Fassung von Beschlüssen und Kooperation mit anderen internationalen Organisationen findet (Art. 5 des GUS-Gründungsvertrags; Art. 11, 13-14 des EWG-Gründungsvertrags; Art. 5, 12 des OVks-Gründungsvertrags). Die Organisationen haben einen eigenen Haushalt, welcher durch die Beiträge der Mitglieder finanziert wird (Art. 38-40 des GUS-Gründungsvertrags; Art. 15 des EWG-Gründungsvertrags; Art. 24 des OVks-Gründungsvertrags). Den Organisationen und ihren offiziellen Vertretern kommt ein Privilegien- und Immunitätenkatalog zugute (Abkommen über den rechtlichen Status der offiziellen Vertreter und Mitarbeiter der Organe der GUS vom 25.04.2003<sup>24</sup>; Art. 16 des EWG-Gründungsvertrags; Abkommen über den rechtlichen Status der Organisation des Ver-

<sup>18</sup> Abkommen über die Zollunion vom 20.01.1995, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>19</sup> Vertrag über die Vertiefung der Integration im wirtschaftlichen und humanitären Bereich vom 29.03.1996, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>20</sup> Vertrag über die Zollunion und die Einheitliche Wirtschaftszone vom 26.02.1999, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>21</sup> Vertrag für kollektive Sicherheit vom 15.05.1992, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>22</sup> Бекяшев, К. А. (Hrsg.), Международное публичное право (Bekjašev, Völkerrecht), Moskau 1999, S. 239-241; J.E. Alvarez, International Organizations as Law-makers, New York, S. 4, 6; J. Brownlie, Principles of Public International Law, 6<sup>th</sup> ed., Oxford, 2003, S. 649.

<sup>23</sup> Gegenwärtig sind 11 Staaten Mitglieder der GUS (Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan), <http://www.cis.minsk.by/index.php?id=2>, 15.12.2011; die EWG zählt 6 Mitgliedstaaten (Weißrussland, Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan, Usbekistan), <http://www.evrazes.com>, 15.12.2011; allerdings ruht die Mitgliedschaft Usbekistans seit Dezember 2008, <http://www.rosbalt.ru/main/2008/12/12/602651.html>, 08.02.2012; in der OVks gibt es 7 Mitglieder (Armenien, Weißrussland, Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan, Usbekistan), <http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm>, 15.12.2011.

<sup>24</sup> Abkommen über den rechtlichen Status der offiziellen Vertreter und Mitarbeiter der Organe der GUS vom 25.04.2003, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

trags für kollektive Sicherheit vom 07.10.2002<sup>25</sup>). Sie genießen den Beobachterstatus in der Generalversammlung der UN als Folge ihrer internationalen Rechtsnatur.<sup>26</sup>

Die Zollunion und der weißrussisch-russische Staatenbund sind keine internationalen Organisationen. Die Zollunion wurde auf der Grundlage des EWG-Gründungsvertrags errichtet. Seine Ziele ergeben sich aus den Gründungszielen der EWG (Präambel des Vertrags über die Einrichtung des einheitlichen Zollgebiets und die Errichtung der Zollunion vom 6.10.2007<sup>27</sup>); gegenwärtig fehlen eine autonome Organstruktur und die Mitgliedschaft. Demnach stellt die Zollunion eine lediglich fortgeschrittene Integrationsstufe im Rahmen der EWG dar.

Aus der Sicht des Völkerrechts ist die Frage nach dem rechtlichen Status des weißrussisch-russischen Staatenbunds strittig. Ihre Beantwortung hängt entscheidend von den politischen Bestrebungen der Vertragsparteien ab. Diese Problematik wird in der Rechtswissenschaft nicht diskutiert, ebenso wenig die Frage nach dem rechtlichen Status seiner Vorgänger (Gemeinschaft zwischen Russland und Weißrussland 1996-1997, Union zwischen Russland und Weißrussland 1997-1999<sup>28</sup>). Eine vertragliche Statusregelung fehlt ebenfalls.

Ziel des Staatenbunds ist laut Art. 5 seines Gründungsvertrags vom 8.12.1999<sup>29</sup> die Errichtung eines einheitlichen Staates, in dem allerdings gemäß Art. 6 jedes seiner Teilmitglieder seine Souveränität behält. Im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Diskurses steht somit die Frage nach dem staatsrechtlichen Status des geplanten Gebildes. In der russischen Rechtstheorie wird das Modell der Eingliederung Weißrusslands in den russischen Staatsverband als neues Föderationssubjekt bevorzugt, während die Vertreter der weißrussischen Rechtswissenschaft eine konföderative Vereinigung favorisieren und den irreführenden Begriff des Staates aus der Diskussion zu verbannen suchen.<sup>30</sup> Teilweise wird

<sup>25</sup> Abkommen über den rechtlichen Status der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit vom 07.10.2002, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>26</sup> GUS – Resolution der UN-Generalversammlung Nr. 48/237 vom 24.03.1994: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/704/54/IMG/NR070454.pdf?OpenElement>>, 10.12.2011.  
EWG – Resolution Nr. A/RES/58/84 vom 9.12.2003: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/457/95/PDF/N0345795.pdf?OpenElement>>, 10.12.2011;  
OVkS – Resolution Nr. 59/50 vom 2.12.2004: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/479/26/PDF/N0447926.pdf?OpenElement>>, 10.12.2011.

<sup>27</sup> Vertrag über die Gründung der Einheitlichen Wirtschaftszone und der Zollunion vom 6.10.2007, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>28</sup> Zu den Charakteristika der vorgenannten Institutionen vgl. *Козик*, 2007, Fn. 8, S. 23-59; *ders.*, Позиция Республики Беларусь на важнейших этапах развития интеграционных процессов Беларуси и России (Die Stellung der Republik Weißrusslands auf verschiedenen Entwicklungsetappen der Integrationsprozesse in Weißrussland und Russland), in: *Лепешков, Ю. А.* (Hrsg.), Участие Республики Беларусь в кодификации и прогрессивном развитии международного права (*Lepéškov*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Kodifikation und progressiven Entwicklung des Völkerrechts), Minsk 2011, S. 168-183.

<sup>29</sup> Vertrag über die Gründung des Unionsstaates vom 8.12.1999, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>30</sup> *Козик*, 2007, Fn. 8, S. 101-105; *Козик, А. Л./Лепешков, Ю. А.*, Основные начала белорусско-российской межгосударственной интеграции (*Kozik/Lepéškov*, Die Grundlagen der weißrussisch-russischen zwischenstaatlichen Integration), in: *Лепешков, Ю. А.* (Hrsg.), Участие Республики Беларусь в кодификации и прогрессивном развитии международного права (*Lepéškov*, Die Beteiligung der Republik Weißrussland an der Kodifikation und progressiven Entwicklung des Völkerrechts),

die Auffassung geäußert, das ins Auge gefasste Rechtssubjekt sei eine Erscheinung sui generis, wobei die Frage nach dessen Staatsqualität unterschiedlich beantwortet wird.<sup>31</sup> Unter Berücksichtigung der geringen Kompromissbereitschaft der Verantwortlichen dürften die Zukunftsperspektiven des Entwurfs des Verfassungsakts, der seit 1999 ausgearbeitet wird, eher skeptisch gesehen werden.<sup>32</sup>

Ungeachtet der Einrichtung eines institutionellen Apparats (Art. 4, 34-57 des Vertrags über die Gründung des Unionsstaates vom 8.12.1999, der (bis heute nicht umgesetzten) Idee von der Einführung einer gemeinsamen Währung, der (ebenfalls nur perspektivisch gebliebenen) Unionsbürgerschaft (Art. 14-16) und der (in der Projektphase hängen gebliebenen) Gewährung besonderer Befugnisse auf dem Gebiet des Handels und der Verteidigung (Art. 17) ist der Staatenbund lediglich als ein zwischenstaatlicher Verbund anzusehen, dessen Integrationsniveau unter dem Niveau internationaler Organisationen liegt. Angesichts beträchtlicher Divergenzen der involvierten Staaten hinsichtlich der Kooperationsform sowie mangelnden Interesses an der Intensivierung der Integration erscheint die Bildung eines Unionsstaates oder vergleichbarer Staatenbünde in absehbarer Zukunft wenig wahrscheinlich. Realistisch gesehen waren die Gründung der Gemeinschaft zwischen Weißrussland und Russland und die anschließenden Pläne zur Gründung einer Union oder eines Unionsstaates ein politischer Schachzug, der an diejenigen Gesellschaftsschichten adressiert war, die den Zusammenbruch der Sowjetunion bedauerten. Auf Grund der hohen Abstraktheit und praktischen Bedeutungslosigkeit dieser Einrichtung werden ihre Struktur und Eigenschaften nicht ausführlich erörtert.

### III. GUS

Die Gründungsdokumente der GUS haben Rahmencharakter. Die Ziele und Kompetenzen der GUS sind außerordentlich weit formuliert (Art. 2 des GUS-Gründungsvertrags), weil sich die Gründerstaaten nicht ganz schlüssig waren, was genau sie gründen wollen<sup>33</sup> und welche Entwicklungsrichtung die neue Organisation einschlagen soll.

---

Minsk 2011, S. 160-161 (S. 156-168); *Мясникович, М. В.*, Союзное государство: создание и перспективы развития (Mjasnikovič, Der Unionsstaat: Die Gründung und Entwicklungsperspektiven), Minsk 2006, S. 44.

<sup>31</sup> *Авакьян, А. С.*, Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании Союзного государства: конституционно-правовой анализ (Avak'jan, Der Vertrag zwischen der Republik Weißrussland und der Russischen Föderation über die Gründung des Unionsstaates: eine verfassungsrechtliche Analyse), Вестник Московского университета (Anzeiger der Moskauer Universität), 2001, Nr. 1, S. 5-8 (S. 3-15).

<sup>32</sup> So wird z. T. behauptet, dass der Unionsstaat bis heute nicht gegründet wurde, obwohl der Vertrag über die Gründung des Unionsstaates vom 9.12.1999 in Kraft getreten ist: *Козик, 2007*, Fn. 8, S. 99; *Бровка, Ю. П.*, Договорная практика Республики Беларусь на региональном и субрегиональном уровне (Brovka, Die Vertragspraxis der Republik Weißrussland auf der regionalen und subregionalen Ebene, in: *Павлова, Л. В.* (Hrsg.), Имплементация норм международного права во внутрисоударственное право (Pavlova, Die Implementierung von Völkerrechtsnormen in das innerstaatliche Recht), Minsk 2001, S. 67 (S. 55-91), s. auch *Козик /Лепешков*, Fn. 30, S. 159-160).

<sup>33</sup> Wie oben erwähnt, wurde der Status der GUS als internationale Organisation im Gründungsvertrag nicht geregelt. Darüber hinaus sprachen die Gründungsabkommen von 1991 von „Teilnehmerstaaten“, während der Gründungsvertrag die Bezeichnung „Mitgliedstaaten“ enthält. Die Lage verkompliziert sich dadurch, dass die Ukraine und Turkmenistan den Gründungsvertrag nicht ratifiziert haben, weshalb sie nicht zu Mitgliedern aufstiegen, sondern nur Teilnehmer blieben. Diese Problematik war Gegenstand eines Verfahrens vor dem Wirtschaftsgericht der GUS, das die Rechtsnatur der GUS als internationale Organisation anerkannt hat; Gutachten Nr. 01-1/2-98 vom 23.06.1998, Consultant Plus (Internet-Datenbank). Es führte ferner aus, dass die Staaten, die den Gründungsvertrag zwar nicht unterzeichneten

Heutzutage bleibt die GUS den im Gründungsvertrag festgelegten Tätigkeits- und Entwicklungsschwerpunkten weitgehend treu, auch wenn die einzelnen GUS-Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschaft (EWG, Zollunion) und der kollektiven Verteidigung (OVkS) noch engere Kooperationsbeziehungen eingegangen sind. Im Jahre 2007 wurden das Entwicklungskonzept der GUS und der dazugehörige Maßnahmenplan verabschiedet.<sup>34</sup> Erwähnt wird die Zusammenarbeit im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und ökologischen Bereich sowie auf dem Gebiet der Verteidigung und Kriminalitätsbekämpfung. Außerdem erklärt das Konzept die Stärkung der gutnachbarlichen Beziehungen und die gemeinsame Abwehr traditioneller und neuartiger Gefahren zum Ziel der Gemeinschaft (Art. 2, 3, 4.1.-4.9.).

In ihrer Eigenschaft als internationale Organisation ist die Gemeinschaft berechtigt, am Leben der internationalen Staatengemeinschaft teilzunehmen, völkerrechtliche Verträge mit Staaten und internationalen Organisationen zu schließen, Beschlüsse im eigenen Namen zu fassen (Art. 23 Gründungsvertrag) und im Falle von Verletzungen des Gemeinschaftsrechts Sanktionen gegen die verantwortlichen Mitgliedstaaten zu verhängen (Art. 10 Gründungsvertrag). Die Arbeitssprache ist Russisch (Art. 35 Gründungsvertrag).

Der Gründungsvertrag sieht die Bildung der Gemeinschaftsorgane (Art. 21-33), der durch gesonderte Abkommen gegründeten Sonderorgane für Kooperation in wirtschaftlichen, sozialen und anderen Bereichen (Art. 34) und der Interparlamentarischen Versammlung als Organ für die Zusammenarbeit der nationalen Gesetzgebungsorgane vor (Art. 36-37). Gegenwärtig unterscheidet sich der in der Praxis vorzufindende Organaufbau von demjenigen, der im Gründungsvertrag niedergelegt ist. Zu den Gemeinschaftsorganen zählen: der Rat der Staatsoberhäupter als ranghöchstes Gremium, der Rat der Regierungsvorsitzenden, der Rat der Außenminister, der Rat der Verteidigungsminister, der Rat der Innenminister, der Rat der Oberbefehlshaber der Grenztruppen, das Wirtschaftsgericht sowie die Interparlamentarische Versammlung.<sup>35</sup> Darüber hinaus wurden 74 Exekutiv- und Kooperationsorgane neu gegründet. Der Status von 7 dieser Einheiten ist unklar.<sup>36</sup> Ihre Zusammensetzung und Verfahrensordnung wird durch gesonderte Rechtsakte geregelt.

Im Zeitraum von 1991 bis Februar 2012 entstand eine beträchtliche Zahl von Rechtsakten. Die Gemeinschaftsorgane verabschiedeten mehr als 3000 Dokumente, wobei 27% ihre Rechtskraft nach einer Verfahrensoptimierung verloren haben.<sup>37</sup> Zum Teil wird bereits vom „GUS-Recht“ gesprochen.<sup>38</sup> Allerdings stellt die Gesamtheit dieser Rechtsakte

---

haben, aber sich an den Aktivitäten der GUS wie die Unterzeichnerstaaten beteiligten, de facto zu den Mitgliedern der GUS gehörten, Gutachten Nr. 01-1/6-06 vom 22.03.2007, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>34</sup> Entscheidung des Rats der Staatsoberhäupter der GUS vom 5.10.2007 über das Konzept der Zukunftsentwicklung der GUS und den Maßnahmenplan zu seiner Umsetzung, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>35</sup> Organe der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, <<http://cis.minsk.by/page.php?id=192>>, 08.02.2012.

<sup>36</sup> Angaben über die Organe der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, <<http://cis.minsk.by/page.php?id=2374>>, 08.02.2012.

Das Wirtschaftsgericht der GUS qualifizierte die Organe als Organisationen im Rahmen der GUS, Urteil Nr. 07/95 vom 21.12.1995; Urteil Nr. 01-1/1-2000 vom 27.06.2000; Urteil Nr. 08/95 vom 13.12.1995, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>37</sup> Informationen über die Dokumente, die im Rahmen der GUS 1991-2012 verabschiedet wurden, vgl. <<http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reports/summary>>, 08/02/2012.

<sup>38</sup> Кирilenко, В. П., Право Содружества Независимых Государств в системе международного права (Kirilenko, Das Recht der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten im System des Völkerrechts), in:

kein in sich geschlossenes Rechtssystem dar. Außerdem fehlt ihr ein hinreichend bestimmter hierarchischer Normenaufbau.

So enthält weder der Gründungsvertrag noch einer der später geschlossenen völkerrechtlichen Verträge eine konsolidierte Auflistung der Typen der im Rahmen der GUS verabschiedeten Rechtsakte;<sup>39</sup> auch ihr Zustandekommen ist nirgends detailliert geregelt.<sup>40</sup> Noch alarmierender ist, dass die Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane in den Gründungsdokumenten nicht festgelegt ist. Angesichts des ausdrücklichen Vorbehalts vom Fehlen supranationaler Befugnisse in Art. 1 Gründungsvertrag ließe sich leicht schlussfolgern, dass diese Entscheidungen lediglich beratenden Charakter haben. Zugleich verleiht Art. 7 der Entscheidung des Rats der Staatsoberhäupter „Über die Modernisierung und Umgestaltung der Struktur der Organe der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vom 02.04.1999“ den Organentscheidungen Rechtsverbindlichkeit, jedoch nur gegenüber solchen Staaten, die eine entsprechende Klausel unterzeichnet haben,<sup>41</sup> was für völkerrechtliche Verträge allerdings recht typisch ist. Die Folge ist aber, dass die Verträge und Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane rechtlich nur schwer zu unterscheiden sind.<sup>42</sup>

Aus dem vorher Gesagten folgt, dass ungeachtet der Tatsache, dass auf dem postsowjetischen Gebiet eine Vielzahl rechtlicher Institutionen entstanden ist, die Unentschlossenheit der Mitgliedstaaten die Zukunft dieser Organisationen recht offen erscheinen lässt. In den letzten Jahren sind zahlreiche Rahmendokumente über die Prioritäten und künftige Entwicklung in allen Kooperationsbereichen verabschiedet worden,<sup>43</sup> ihre praktische Umsetzung bleibt jedoch ungewiss. Darüber hinaus und trotz einer Revision der Rechtsgrundlagen und Entscheidungsmechanismen der GUS bestehen nach wie vor erhebliche

---

Московский журнал международного права (Die Moskauer Zeitschrift für Völkerrecht), 2003, Nr. 3, S. 109-132; *Шинкарецкая, Г. Г.*, Право Содружества Независимых Государств (*Sinkareckaja*, Das Recht der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten), in: Российский ежегодник международного права (Die russische Jahreszeitschrift für Völkerrecht), 1999, S. 347-349.

<sup>39</sup> Gemäß Nr. 7 (1) der Verfahrensordnung des Rats der Staatsoberhäupter, des Rats der Regierungsvorständen, des Rats der Außenminister und des Wirtschaftsrats der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten können die obersten Organe Beschlüsse, Stellungnahmen und Botschaften erlassen. In ihren Sitzungen können völkerrechtliche Verträge unterzeichnet werden. Zu der Verfahrensordnung vgl. Beschluss des Rats der Staatsoberhäupter vom 09.10.2009, Consultant Plus (Internet-Datenbank). Die Fachausschüsse können Beschlüsse und Empfehlungen erlassen (vgl. Nr. 8 der Verfahrensordnung der Fachausschüsse vom 9.10.2009), Consultant Plus (Internet-Datenbank), gemäß Art. 34 des Gründungsvertrags der GUS jedoch nur Empfehlungen. Die Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse ist weder in der Verfahrensordnung noch in sonstigen Rechtsakten geregelt.

<sup>40</sup> Gemäß Art. 23 Abs. 1 GUS-Gründungsvertrag und Nr. 7 (5) der Verfahrensordnung vom 09.10.2009 werden die Beschlüsse des Rats der Staatsoberhäupter, des Rats der Regierungsvorständen, des Außenministerrats und des Wirtschaftsgerichts einstimmig gefasst, wobei die Einstimmigkeit als „Fehlen offiziell erhobener Widersprüche“ verstanden wird. Nach Nr. 7 (3) kann die Zustimmung durch Unterzeichnung des Beschlusses und nach Nr. 7 (10) durch Schweigen erklärt werden. Viele Beschlüsse setzen die Durchführung eines innerstaatlichen Vorverfahrens oder eine Erklärung, dass ein solches nicht erforderlich ist, voraus. Gewohnheitsrechtlich erlangen die Beschlüsse der Gemeinschaftsorgane nur für diejenigen Mitgliedstaaten Rechtsverbindlichkeit, die auch Mitglieder des beschlussfassenden Organs sind.

<sup>41</sup> Beschluss des Rats der Regierungsvorständen vom 02.04.1999 „Über die Modernisierung und Reform der Organstruktur der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>42</sup> Bestimmte Unterscheidungskriterien für Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane wurden vom Wirtschaftsgericht der GUS ausdefiniert, vgl. Gutachten vom 15.05.1996, und Beschluss Nr. 01-1/1-98 vom 22.06.1998, Consultant Plus (Internet-Datenbank). Allerdings stellen die Gutachten des Wirtschaftsgerichts keine rechtverbindlichen Rechtsakte dar, sodass die Letztentscheidungskompetenz bei den Mitgliedstaaten verbleibt.

<sup>43</sup> Ausf. dazu vgl. *Барковский*, 2011, Fn. 1, S. 93-104.

Probleme wegen der immensen Zahl der Gemeinschaftsorgane, geringer Beteiligung der Mitgliedstaaten sowie aufgrund der Ungewissheit bezüglich des Rechtsstatus der Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane und Fachausschüsse.

#### IV. EWG

Die EWG wurde im Jahre 2000 gegründet. Die Rechtsgrundlage war ein zwischen Weißrussland, Kasachstan, Kirgistan, Russland und Tadschikistan geschlossener Vertrag über die Gründung der EWG, mit dem diese Staaten ihre Selbstverpflichtungen aus dem Vertrag über die Zollunion zwischen Russland und Weißrussland vom 06.01.1995, dem Abkommen über die Zollunion vom 20.01.1995, dem Vertrag über die Intensivierung der Integration im wirtschaftlichen und humanitären Bereich vom 29.03.1996 und dem Vertrag über die Zollunion und die Einheitliche Wirtschaftszone vom 26.02.1999 erfüllt haben. Im Januar 2006 trat Usbekistan der Organisation bei,<sup>44</sup> seine Mitgliedschaft wurde jedoch, wie bereits erwähnt, im Dezember 2008 bis auf weiteres suspendiert. Gegenwärtig haben drei Staaten (Moldawien, Ukraine und Armenien) den Beobachterstatus inne.

Die EWG agiert im Bereich der Wirtschaft. Sie wurde zur „Effektivierung der Errichtung“ der Zollunion und der EWZ gegründet, aber auch zur Umsetzung anderer Ziele und Vorgaben aus den vorgenannten Abkommen und Verträgen entsprechend den dort vordefinierten Entwicklungsetappen (Art. 1 des EWG-Gründungsvertrags). Arbeitssprache ist Russisch (Art. 17 EWG-Gründungsvertrag).

Der Gründungsvertrag sieht die Errichtung von vier Hauptorganen vor: des Zwischenstaatlichen Rats (des höchsten Organs, bestehend aus den Staatsoberhäuptern und Regierungsvorsitzenden), des Integrationskomitees (Exekutivorgan), der Interparlamentarischen Versammlung und des Gerichts der EWG (Art. 3, 5-8 EWG-Gründungsvertrag).<sup>45</sup> Im Zeitraum von 2004 bis Dezember 2011 nahm das Wirtschaftsgericht der GUS die Funktionen des EWG-Gerichts wahr.<sup>46</sup> Am 01.01.2012 nahm das EWG-Gericht seine Arbeit auf, das Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten wie auch Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der Zollunion, auch mit Beteiligung privater Unternehmen, entscheiden darf.<sup>47</sup>

Der Zwischenstaatliche Rat fasst seine Entscheidungen einstimmig, ausgenommen die Entscheidung über die vorläufige Einstellung der Mitgliedschaft oder den Ausschluss eines Mitgliedstaats, die das Votum aller Mitgliedstaaten außer dem des betroffenen Staats erfordern (Art. 13 (1) des EWG-Gründungsvertrags). Das Integrationskomitee trifft seine Entscheidungen mit einer 2/3-Mehrheit, wobei die Anzahl der Stimmen von dem Anteil der Beiträge des Mitgliedstaats in den Gemeinschaftshaushalt abhängt. Die Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane werden durch entsprechende nationale Rechtsakte umge-

<sup>44</sup> Protokoll über den Beitritt der Republik Usbekistan zum Gründungsvertrag über die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.01.2006, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>45</sup> Eine detaillierte Organstruktur der EWG findet sich auf <<http://www.evrazes.com/about/structure>>, 08.02.2012.

<sup>46</sup> Vgl. Abkommen zwischen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Einsatz des Wirtschaftsgerichts der GUS als Gericht der EWG vom 3.03.2004, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>47</sup> Art. 13 des Statuts des Gerichts der EWG, <<http://www.evrazes.com/docs/view/22>>, 06.02.2012; Art. 12 des Vertrags über das Beschwerderecht für Unternehmen des Privatrechts und die Verfahrensbesonderheiten bei Beteiligung dieser Unternehmen am Streitverfahren, <<http://www.evrazes.com/docs/view/22>>, 05.02.2012.

setzt. Die Aufsicht über die Erfüllung der Umsetzungspflicht nehmen die Gemeinschaftsorgane wahr (Art. 13 (2), 14 EWG-Gründungsvertrag).

Im völkerrechtlichen Schrifttum wird die EWG oft als die „effizienteste Gemeinschaft sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus politischer Sicht“ und „die aussichtsreichste Staatenvereinigung“ bezeichnet.<sup>48</sup> Die Rechtsakte der EWG haben jedoch oft nur deklarative Charakter. Es bestehen nach wie vor signifikante Probleme, die mit dem unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten,<sup>49</sup> Mängeln bei der Erreichung der gesetzten Ziele (Errichtung der Zollunion und der EWZ)<sup>50</sup> und dem ineffektiven Vollzug des EWG-Rechts auf der innerstaatlichen Ebene zusammenhängen.

## V. Zollunion

Zur Intensivierung der wirtschaftlichen Integration wurde am 06.10.2007 eine Reihe von Rechtsakten im Rahmen der EWG verabschiedet, die auf die Fortentwicklung der Zollunion zielen, einschließlich des Protokolls zur Änderung des EWG-Gründungsvertrags.<sup>51</sup> Ergänzt wurde insbesondere Art. 5, der die Kompetenzen und Zusammensetzung des EWG-Gerichts bestimmt (Art. 1-2 des Änderungsprotokolls). Andere Dokumente (Vertrag über die Einrichtung des Einheitlichen Zollgebiets und die Errichtung der Zollunion,<sup>52</sup> Vertrag über die Kommission der Zollunion,<sup>53</sup> Protokoll über das Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge, die die Entstehung der Rechtsgrundlagen der EWG und die Regelungen über den Beitritt von Staaten zur EWG und Austritt aus dieser<sup>54</sup>) wurden nur von den Mitgliedern der Zollunion unterzeichnet (Weißrussland, Russland, Kasachstan). Das Recht der Zollunion wurde 2008 und 2009 durch eine Reihe von Verträgen ergänzt.<sup>55</sup>

Die oberste Körperschaft der Zollunion ist der Zwischenstaatliche Rat. Seine Entscheidungen werden im Rahmen der Sitzungen des Zwischenstaatlichen Rats der EWG ge-

<sup>48</sup> Бондарь, А. В./Князев, С. Н. (Hrsg.), Экономическая безопасность и экономическая политика: учебное пособие (Bondar' /Knjazev, Die ökonomische Sicherheit und die Wirtschaftspolitik: Ein Lehrbuch), Minsk 2007, S. 179; Мoiseев, А. Л., Развитие интеграционных образований на постсоветском пространстве (на примере ЕврАзЭС) (Moiseev, Die Entwicklung der Integrationsinstitutionen auf dem postsowjetischen Gebiet (am Beispiel der EWG)), Jekaterinburg 2006, S. 22; Файзуллаев, Д. А., Тенденции и перспективы формирования Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) (Fajzullaev, Die Tendenzen und Perspektiven der Entwicklung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)), Moskau 2008, S. 19.

<sup>49</sup> Бондарь/Князев, Fn. 48, S. 23.

<sup>50</sup> Лихачев, А. Е., Интеграционная дипломатия России на постсоветском пространстве (Lichačev, Russlands Diplomatie der Integration auf dem postsowjetischen Gebiet), in: Внешнеэкономический бюллетень (Das Außenwirtschaftsbulletin), 2004, Nr. 12, S. 15-16 (S. 14 – 27).

<sup>51</sup> Protokoll über die Änderung des Vertrags über die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 6.10.2007, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>52</sup> Vertrag über die Gründung des Einheitlichen Zollgebiets und der Zollunion vom 6.10. 2007, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>53</sup> Vertrag über die Kommission der Zollunion vom 6.10.2007, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>54</sup> Protokoll über das Inkrafttreten der im Rahmen der Zollunion geschlossenen völkerrechtlichen Verträge sowie den Beitritt und Austritt aus solchen Verträgen vom 6.10.2007, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>55</sup> Vgl. zur Rechtsentwicklung des Rechts der Zollunion 2007-2008:

<<http://www.tsouz.ru/AboutETS/Pages/64.aspx>>, 02.02.2012;

für das Jahr 2009: <<http://www.tsouz.ru/AboutETS/Pages/65.aspx>>, 02.02.2012.

troffen, wobei dort nur die Mitgliedstaaten der Zollunion stimmberechtigt sind. Die Tätigkeit des Zwischenstaatlichen Rats der Zollunion ist durch eine Verfahrensordnung geregelt. Die Rechtskraft seiner Entscheidungen ist mit derjenigen des Zwischenstaatlichen Rats der EWG identisch.

Die Kommission der Zollunion ist das einzige unabhängige und ständige Organ (Art. 1 des Vertrags über die Kommission der Zollunion). Im Rahmen ihrer Kompetenzen trifft die Kommission Entscheidungen, die eine Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten auslösen, oder gibt unverbindliche Empfehlungen ab. Die Entscheidungen werden entweder mit einer 2/3-Mehrheit (wobei jeder Mitgliedstaat eine von vornherein festgelegte Stimmenzahl hat) oder einstimmig angenommen, wenn dies durch entsprechende völkerrechtliche Verträge vorgesehen ist. Bei Widerspruch eines Mitgliedstaats wird der Entschließungsentwurf an den Zwischenstaatlichen Rat weitergeleitet, der seine Entscheidungen nur einstimmig treffen kann. Zudem besteht die Möglichkeit einer erneuten Beauftragung der Kommission mit derselben Sache (Art. 7 des Vertrags über die Kommission).

Im Ergebnis kommt es zu einer nicht eindeutigen Situation. Die Kommission verfügt über das Recht, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen, die jedoch in den Gründungsverträgen keine Erwähnung finden (Art. 8 des Vertrags über die Kommission). Nach Widerspruch eines Mitgliedstaats wird die Sache an den Zwischenstaatlichen Rat weitergeleitet (Art. 7 (5, 7, 8) des Vertrags über die Kommission), dessen Entscheidungen aber nicht verbindlich sind. Dieser Zustand verhindert die Erreichung der von den Mitgliedstaaten anvisierten Ziele und bedarf daher der Konkretisierung.

## VI. OVKS

Die OVKS ist eine regionale Organisation für kollektive Verteidigung im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta. Das Recht der Mitgliedschaft ist beschränkt, ihr Ziel ist die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der Sicherheit (Art. 1 (1) des Vertrags über die kollektive Sicherheit, Art. 1, 3 des OVKS-Gründungsvertrags). Die Organisation erklärt sich den aus der UN-Charta und den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats ergebenden Vorgaben verpflichtet (Art. 1 (1) des Vertrags über die kollektive Sicherheit, Präambel und Art. 4 des OVKS-Gründungsvertrags).<sup>56</sup> Obwohl weder der VkS noch die OVKS ausdrücklich von einer regionalen Verteidigungsorganisation im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta sprechen, weisen die Gründungsdokumente der OVKS die Errichtung eines regionalen Systems kollektiver Sicherheit als ihr Ziel aus.<sup>57</sup>

Der VkS verfolgt das Ziel der Schaffung eines Systems kollektiver Verteidigung sowie Etablierung eines Beratungsverfahrens in Krisensituationen (Art. 2, 4 des VkS). Die im OVKS-Gründungsvertrag niedergelegten Ziele und Funktionen sind weitaus umfangreicher. Darunter finden sich die Stärkung des Weltfriedens und der internationalen und regionalen Sicherheit, die kollektive Verteidigung der Unabhängigkeit, der territorialen

<sup>56</sup> Präambel des Gründungsvertrags der OVKS; Art. 6 (2) des VkS (mit Zusatzprotokoll vom 10.12.2010); Präambel des Abkommens über die Zusammensetzung und Aktivitäten der Streitkräfte und Einrichtungen kollektiver Sicherheit der OVKS vom 10.12.2010, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>57</sup> Art. 1 (3) VkS; Art. 7 Gründungsvertrag der OVKS. In den letzten Rechtsakten wird davon ausgegangen, dass das System kollektiver Sicherheit bereits errichtet wurde; Präambel und Art. 3 des Abkommens über die Verwaltung der Streitkräfte und Einrichtungen des Systems kollektiver Sicherheit vom 6.10.2007; Präambel des Abkommens über die Zusammensetzung und Aktivitäten der Streitkräfte und Einrichtungen kollektiver Sicherheit der OVKS vom 10.12.2010, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

Einheit und der Souveränität der Mitgliedstaaten sowie die Bekämpfung der transnationalen Kriminalität (Art. 3, 7-8 des OVks-Gründungsvertrags).<sup>58</sup>

Das Besondere an der OVks sind die kollektiven Verteidigungsstreitkräfte. Die Möglichkeit, derartige Truppeneinheiten zu bilden, war bereits in den Vks-Dokumenten enthalten (Konzept der kollektiven Sicherheit von 1995 (Teil II)<sup>59</sup> und Abkommen über den Status der Einheiten und Maßnahmen kollektiver Sicherheit vom 11.10.2000<sup>60</sup>).

Die im Rahmen der OVks geschlossenen Verträge sehen die Möglichkeit zur Bildung folgender Einheiten kollektiver Sicherheit vor: die Friedenstruppen<sup>61</sup> und die kollektiven operativen Einheiten (koE).<sup>62</sup> Das Abkommen über die Zusammensetzung und Tätigkeit der Einheiten kollektiver Sicherheit der OVks vom 10.12.2010, welches nicht in Kraft getreten ist, erwähnt ferner die nationalen Streitkräfte und ihre einzelnen Untereinheiten, die Sondereinheiten des Innenministeriums (der Polizei), die Innenstreitkräfte, die Einheiten der Sicherheitsdienste und die Einheiten der Staatsdienste für Ausnahmesituatien. Außerdem sind dort die Koalitionseinheiten und die regionalen Truppeneinheiten genannt (Art. 5 des OVks-Gründungsvertrags).

Die Friedenstruppen der OVks verfügen über recht weitgehende Befugnisse. Sie können in allen Operationen zur Herstellung des Friedens eingesetzt werden (Konfliktvermeidung, Schaffung und Erhaltung des Friedens, Zwang zum Frieden), ausgenommen die Phase nach der Bewältigung des Konflikts<sup>63</sup> (Art. 1 des Abkommens über die friedensschaffende Tätigkeit der OVks). Die Aufgabe der koE ist die Verteidigung der territorialen Einheit und politischen Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten, die Terrorismusbekämpfung und die Folgenbeseitigung nach Naturkatastrophen (Art. 2 (3) des Abkommens über die koE).

Die kollektiven Streitkräfte der OVks sind quasi-ständig. Sie unterstehen dem Kommando ihrer Herkunftsstaaten, bis sie die Grenze zu einem anderen Mitgliedstaat überquert haben.<sup>64</sup> Die Entscheidung über den Einsatz der kollektiven Streitkräfte trifft der OVks-Rat für kollektive Sicherheit<sup>65</sup> nach Anfrage eines Mitgliedstaats.<sup>66</sup> Die Friedens-

<sup>58</sup> Zu den Schwerpunkten der OVks zählt ihr Generalsekretär *N. Borduža* unter anderem: militärische Zusammenarbeit (Harmonisierung des Rechts, gegenseitige Unterstützung bei der Modernisierung der Streitkräfte u. a.), Ausarbeitung gemeinsamer Standpunkte zu sicherheitspolitischen Fragen, Instandhaltung der Streitkräfte, Bildung militärischer Koalitionen und gemeinsamer regionaler Truppeneinheiten, Errichtung moderner Abwehrsysteme der OVks, technische und finanzielle Kooperation, Bekämpfung neuartiger militärischer Herausforderungen und Gefahren, Zusammenarbeit bei der Vorbeugung von Naturkatastrophen, informationelle Sicherheit, *N. Borduža*, 2010, Fn. 5, S. 342-346.

<sup>59</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit über das Konzept kollektiver Sicherheit der Mitgliedstaaten des Vks vom 10.12.1995, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>60</sup> Abkommen über den Status der Streitkräfte und Einrichtungen kollektiver Sicherheit der OVks vom 11.10.2000, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>61</sup> Abkommen über die friedensstiftenden Aktivitäten der OVks vom 6.10.2007, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>62</sup> Abkommen über die kollektiven operativen Einheiten vom 14.06.2009, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>63</sup> Vgl. United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, Genf, 2010, S. 17-19.

<sup>64</sup> Vgl. Art. 2 Abkommen der OVks, Fn. 61; Art. 7 des Abkommens der OVks, Fn. 62.

<sup>65</sup> Art. 3 des Abkommens der OVks, Fn. 61; Art. 4 des Abkommens der OVks, Fn. 62; Art. 2 (4) des Abkommens über den Status der Streitkräfte und Einrichtungen kollektiver Sicherheit vom 10.12.2010 (nicht in Kraft), Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>66</sup> Art. 3 (1) des Abkommens der OVks, Fn. 61; Art. 4 des Abkommens der OVks, Fn. 62; Art. 12 (1) des Abkommens über die Zusammensetzung und Aktivitäten der Streitkräfte und Einrichtungen kollekti-

truppen der OVks können außerhalb des OVks-Gebiets mit Zustimmung des Sicherheitsrats der UN (Art. 3-4 des Abkommens über die friedenschaffende Tätigkeit der OVks) oder im Rahmen von Operationen anderer regionaler Organisation ohne Einsatz von Zwangsmaßnahmen eingesetzt werden (Art. 7)<sup>67</sup>.

In der Praxis wurden bisher weder die Friedenstruppen noch die koE eingesetzt, obwohl einige Anfragen bei der OVks eingegangen sind (etwa von Kirgistan im August 2010<sup>68</sup>). Die Koordinierung der Streitkräfte wird in jährlichen Militärübungen begutachtet.<sup>69</sup>

Die Zusammenarbeit der OVks im Rahmen der Bekämpfung der transnationalen Kriminalität richtet sich gegen den internationalen Terrorismus und Extremismus, die illegale Migration und den illegalen Waffen- und Drogenhandel. Allerdings ist die Kooperation rein formaler Natur. Die Mitgliedstaaten gründen Arbeitsgruppen, organisieren Konsultationen der Leiter der zuständigen Behörden,<sup>70</sup> verabschieden Rahmendokumente<sup>71</sup> und führen einheitliche Terroristen- und Extremistenlisten.<sup>72</sup> Die koE beteiligen sich während der Militärübungen an den Terrorabwehrmaßnahmen (Art. 2 (3) des Abkommens über die koE).

Die Dokumente und Verfahren der OVks sind zur praktischen Lösung internationaler Konflikte nicht geeignet. Der einzige funktionierende Mechanismus sind die Beratungen: die regelmäßigen Beratungen, die außenpolitischen Beratungen (zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie im Bereich der Sicherheit), die gemeinsamen Beratungen (betreffend Gefahren für die territoriale Einheit und Sicherheit der Mitgliedstaaten, den Weltfrieden und -sicherheit).<sup>73</sup> Lediglich der Gründungsvertrag der OVks sieht in Art. 27 die

---

ver Sicherheit der OVks vom 10.12.2010; Art. 2 (1), 3(1) des Abkommens über den Status der Streitkräfte und Einrichtungen kollektiver Sicherheit vom 10.12.2010.

<sup>67</sup> Art. 6 Vks mit Zusatzprotokoll vom 10.12.2010 (Zusatzprotokoll nicht in Kraft) sieht vor, dass die Streitkräfte und Einrichtungen der OVks nach Maßgabe der UN-Charta auch außerhalb des mitgliedstaatlichen Gebiets eingesetzt werden können. Im Gegensatz zu den Friedenstruppen können die koE nur auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten eingesetzt werden, Art. 2 (3) des Abkommens der OVks, Fn. 62; Art. 1, 6 des Abkommens über die Zusammensetzung und Aktivitäten der Streitkräfte und Einrichtungen kollektiver Sicherheit der OVks vom 10.12.2010.

<sup>68</sup> Vgl. Подай оружие. Киргизия ждет от ОДКБ военной помощи (Gib mir die Waffen. Kirgistan wartet auf militärische Hilfe der OVks), <<http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1281667800>>, 02.02.2012; Ситуация в Кыргызстане. ОДКБ ждет решения Беларусь (Die Lage in Kirgistan. Die OVks wartet auf die Entscheidung von Weißrussland), <<http://news.tut.by/politics/173663.html>>, 02.02.2012.

<sup>69</sup> Коллективе Selbstverteidigung - Rubež 2008 (Streitkräfte von Armenien und Russland); Terrorismusabwehroperationen – Rubež 2009, Rubež 2010, Kobal't 2010; allgemeine Übungen in den Subregionen der OVks, Vzaimodejstvie 2009, Vzaimodejstvie 2010; strategische und taktische Übungen der koE, s. <<http://www.dkb.gov.ru/index.html>>, 02.02.2012.

<sup>70</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 22.06.2005 über die Verfahrensordnung für Arbeitsgruppen zur Bekämpfung von Terrorismus und illegaler Migration, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>71</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 5.09.2008 über den Maßnahmenplan zur Umsetzung der antiterroristischen Strategie der UN 2008-2012, Abkommen vom 20.06.2000 über die grundlegenden Prinzipien der militärisch-technischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der OVks (mit Zusatzprotokoll vom 19.09.2003), Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>72</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 8.12.2003 über die praktischen Maßnahmen zur Stärkung der Rolle der OVks in der Bekämpfung des Terrorismus, religiösen Extremismus, der illegalen Migration und transnationalen Kriminalität, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>73</sup> Art. 2 Vks mit Zusatzprotokoll vom 10.12.2010; Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 28.05.1997 über die Beratungen der Mitgliedstaaten der OVks; Kapitel I (2), II (3) des Abkommens vom 19.11.2003 über die Koordinierung außenpolitischer Aktivitäten der Mitgliedstaaten der OVks; Art. 27 des OVks-Gründungsvertrags; Art. 31 des Abkommens über den rechtlichen Status der OVks vom

Möglichkeit vor, die Sache dem Rat für kollektive Sicherheit zur Entscheidung vorzulegen.

Die in Art. 11 des OVks-Gründungsvertrags niedergelegte institutionelle Organisation erfuhrt im Laufe der Zeit eine Ausdifferenzierung. Gegenwärtig besteht sie aus:

- dem Rat für kollektive Sicherheit – dem ranghöchsten Gremium (Art. 13 des OVks-Gründungsvertrags; Verordnung über den Rat für kollektive Sicherheit der OVks vom 28.04.2003<sup>74</sup>);
- dem Rat der Außenminister – Beratungs- und Exekutivgremium für die Koordinierung im Bereich der Außenpolitik (Art. 14 des OVks-Gründungsvertrag; Nr. 1 der Verordnung über den Rat der Außenminister vom 28.04.2003<sup>75</sup>);
- dem Rat der Verteidigungsminister – Beratungs- und Exekutivgremium für die Koordinierung im Bereich der Militärpolitik, des militärischen Aufbaus und der militärischen Kooperation (Art. 15 des OVks-Gründungsvertrags; Verordnung über den Rat der Verteidigungsminister von 2003<sup>76</sup>);
- dem Komitee der Sekretäre der Sicherheitsräte – Beratungs- und Exekutivgremium für die Koordinierung im Bereich der nationalen Sicherheit (Art. 16 des OVks-Gründungsvertrags; Nr. 1 der Verordnung über das Komitee der Sekretäre der Sicherheitsräte vom 28.04.2003<sup>77</sup>);
- dem Ständigen Rat – Organ für die Koordinierung der Umsetzung der Entscheidungen der OVks-Organe (Art. 13 des OVks-Gründungsvertrags; Nr. 1, 3 der Verordnung über den Ständigen Rat der OVks vom 28.04.2003<sup>78</sup>);
- der Parlamentarischen Versammlung der OVks – entfaltet ihre Tätigkeit im Rahmen der Interparlamentarischen Versammlung der GUS, bestehend aus den Vertretern der OVks-Mitgliedstaaten (Nr. 1 der Übergangsverordnung über die Parlamentarische Versammlung vom 30.03.2007<sup>79</sup>);
- dem Sekretariat – dem ständigen Organ der OVks (Art. 11 des OVks-Gründungsvertrags; Nr. 1 der Verordnung über das Sekretariat der OVks vom 28.04.2003<sup>80</sup>).

---

7.10.2002; Art. 16 des Abkommens über die Ausbildung von Militärexperten für die Mitgliedstaaten der OVks; Art. 11 des Abkommens über die friedensstiftenden Aktivitäten der OVks; Art. 14 des Abkommens über die koE; Art. 16 des Abkommens vom 10.12.2010 über die Zusammensetzung und Aktivitäten der Streitkräfte und Einrichtungen kollektiver Sicherheit der OVks, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>74</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 28.04.2003 über die Verfahrensordnung des Rats für kollektive Sicherheit der OVks, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>75</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 28.04.2003 über die Verfahrensordnung des Rats der Außenminister, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>76</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 28.04.2003 über die Verfahrensordnung des Rats der Verteidigungsminister, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>77</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 28.04.2003 über die Verfahrensordnung des Komitees der Sekretäre der Sicherheitsräte der Mitgliedstaaten, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>78</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 28.04.2003 über die Verfahrensordnung des Ständigen Rats der OVks, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>79</sup> Übergangsverfahrensordnung über die Parlamentarische Versammlung der OVks vom 30.03.2007, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

<sup>80</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 28.04.2003 über die Verfahrensordnung des Sekretariats der OVks, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

Die Verfahren und die Rechtswirkung der von den OVksS-Organen verabschiedeten Entscheidungen regeln Art. 12 des OVksS-Gründungsvertrags und die Verfahrensordnung der OVksS vom 18.06.2004.<sup>81</sup>

Die für die Organe der OVksS geltenden Verfahren sind wesensgleich. Die Entscheidungen im Rat für kollektive Sicherheit, dem Rat der Außenminister, dem Rat der Verteidigungsminister und dem Komitee der Sekretäre der Sicherheitsräte bedürfen (ausgenommen Verfahrensfragen) eines einstimmigen Votums (Art. 12 des OVksS-Gründungsvertrags; Nr. 14 (1) der Verfahrensgrundsätze der OVksS von 2004). Die Einstimmigkeit wird als „Fehlen eines offiziellen Einspruchs eines Mitgliedstaats, der die Annahme des Beschlusses verhindern könnte“ verstanden. Die Beschlüsse des Rats für kollektive Sicherheit und die korrespondierenden Umsetzungsbeschlüsse des Rats der Außenminister, des Rats der Verteidigungsminister und des Komitees der Sekretäre der Sicherheitsräte sind verbindlich (Art. 2, 12 des OVksS-Gründungsvertrags, Nr. 2 der Verordnung über den Rat für kollektive Sicherheit; Nr. 14 (1) der Verfahrensordnung der OVksS).

## VII. Schlussfolgerungen

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

Gegenwärtig gibt es auf dem postsowjetischen Gebiet eine Vielzahl von völkerrechtlichen Verträgen, die die Errichtung von internationalen Organisationen oder zwischenstaatlichen Staatenvereinigungen vorsehen. Einige von ihnen sind inzwischen zu eigenständigen internationalen Organisationen (GUS, EWG, OVksS) avanciert. Andere hingegen (EWZ, Unionsstaat, Union zwischen Russland und Weißrussland) existieren nur auf dem Papier.

Die aktiven Organisationen weisen beträchtliche Mängel auf. Dazu gehören die Unentschlossenheit der Mitgliedstaaten bei der Kooperation, die Unterschiede des Entwicklungsstands und der Einflussmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten (Dominanz der Russischen Föderation), die unzureichenden finanziellen und technischen Ressourcen sowie die lückenhafte rechtliche und institutionelle Basis. So bedarf das Normsetzungsverfahren im Rahmen der GUS, EWG und Zollunion der Verbesserung. Die bestehenden Rechtslücken und Kollisionen können durch einen völkerrechtlichen Vertrag zur Beseitigung der Missstände, eine Änderung der Verfahrensordnung, eine kritische Revision der geltenden Rechtsakte und eine radikale Umgestaltung des Entscheidungsprozesses bereinigt werden.

Die OVksS zeigt sich, auch wenn ihr Status als regionale Organisation kollektiver Sicherheit nicht bestritten wird, wenig aktiv selbst in ihren Prioritätsbereichen gemäß dem OVksS-Gründungsvertrag. Mechanismen zur Vorbeugung möglicher militärischer Konflikte (Maßnahmen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der Sicherheit), zur friedlichen Lösung von Streitigkeiten und zum nachträglichen Wiederaufbau fehlen beinahe vollständig. Die Bekämpfung der transnationalen Kriminalität hat rein formalen Charakter. Die Mitgliedstaaten konnten nicht einmal genügend Vertrauen aufbringen, um an den jährlichen Militärübungen geschlossen teilzunehmen.

Die Republik Weißrussland beteiligt sich intensiv an der zwischenstaatlichen Kooperation auf dem postsowjetischen Gebiet. So übernahm sie die Verpflichtungen aus 85% al-

<sup>81</sup> Beschluss des Rats für kollektive Sicherheit vom 18.06.2004 über die Verfahrensgrundsätze der OVksS, Consultant Plus (Internet-Datenbank).

ler Dokumente im Rahmen der GUS, die Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erfordern.<sup>82</sup> Sie ist Partei aller bedeutenden Verträge, die im Rahmen der OVkS geschlossen wurden. Allerdings können die Aktivitäten eines Staates nicht sämtliche Probleme in der Region lösen, zumal Weißrussland keine Dominanzstellung einnimmt.

*Aus dem Russischen von Yury Safoklov, Universität zu Köln*

---

<sup>82</sup> Statistische Angaben über die von der GUS verabschiedeten Dokumente 1991-2012, <<http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reports/rat/stats>>, 30.01.2012;

Statische Angaben über die Maßnahmen der innerstaatlichen Umsetzung der Rechtsakte der GUS 1991-2012, <<http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reports/vgp/stats>>, 20.01.2012.