

Hans J. Giessmann (MLS), Berghof Foundation, Berlin

Rechtsgemeinschaft vs. Geopolitik: Anmerkungen zur Russland/ Ukraine Krise im Lichte der Europäischen Friedensordnung

Essay

Einführung

Die Europäische Sicherheitspolitik befindet sich an einer Wegscheide. Ein neuer West-Ost-Konflikt zeichnet sich ab, die rapide Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Russland und seinen westlichen Nachbarn in den zurückliegenden Jahren wurde zu dessen unübersehbarem Vorboten. Die Frage nach den Anker der europäischen Friedensordnung ist heute offener als je seit dem Ende des Kalten Krieges vor einem Vierteljahrhundert. Die Vision eines gemeinschaftlichen Europas von Vancouver bis Wladiwostok, wie damals in der OSZE-Charta von Paris im Herbst 1990 vorgezeichnet, löst sich vor dem Hintergrund einer drohenden Rückkehr zu wechselseitiger waffenstarrer Abschreckung auf. Kann die europäische Ordnung unter diesen Bedingungen als Rechtsgemeinschaft fortbestehen oder steht Europa vor dem Rückfall in ein neuerliches Zeitalter von Geopolitik? Der blutige Konflikt in der Ukraine erscheint als ein Menetekel. Sind die Annexion der Krim durch Russland und die gewaltförmigen Auseinandersetzungen in der östlichen Ukraine der Beginn des Zerfalls Europas als Rechtsgemeinschaft? Fällt der Kontinent in das Zeitalter geopolitischer Rivalität von Groß- und Mittelmächten zurück?

Der offene Ausbruch des bewaffneten Konflikts in der Ukraine und die hierauf folgende Vereisung des Verhältnisses zwischen den Staaten der euroatlantischen Allianz und Russland wirkt sich in fataler Weise auch auf eine der wichtigsten Brücken zwischen Ost und West seit der deutschen Vereinigung aus: die deutsch-russischen Beziehungen. Von diesen einst „besonderen Beziehungen“, so der Chef des Moskauer Büros der Carnegie-Stiftung, Dimitri Trenin, sei mittlerweile kaum mehr als eine gute Erinnerung geblieben.

Sicherheit in Europa – mit oder vor Russland?

Sicherheit in Europa sei nicht ohne – und schon gar nicht gegen – Russland zu erreichen. Diese Position wurde von westlicher Seite gegenüber der Moskauer Führung in den zurückliegenden Jahren immer wieder betont. Das Argument diene freilich auch der Beschwichtigung, vor allem wenn es darum ging, Zugeständnisse Russlands, so in Bezug auf die Erweiterung des NATO-Raumes, abzurufen oder drohenden russischen Gegenmaßnahmen in Bezug auf bestimmte Rüstungsprojekte, so in Bezug auf die Stationierung eines NATO-Raketenabwehrschirms im östlichen Europa, vorzubeugen. Moskau hatte schon in den 1990er Jahren, angefangen von der Regentschaft Boris Jelzins bis hin zur ersten Präsidentschaft Wladimir Putins, wiederholt rote territoriale Linien der Zumutbarkeit postuliert und diese dann dennoch mehrfach zu eigenen Lasten korrigiert, auch weil Widerstand gegen die NATO-Erweiterung offenkundig keine Aussicht auf Erfolg hatte und wohl auch, um durch Demonstration guten Willens so weit wie möglich eigenen Einfluss auf die Gestaltung europäischer Politik zu behalten bzw. zu sichern. Man kann rückblickend nicht behaupten, dass der Westen diese Gesten zum Anlass genommen hätte, eine engere Abstimmung mit Moskau zu suchen. Im Gegenteil. In keine der wesentlichen sicherheitspolitischen Entscheidungen der NATO für Europa in den 1990er Jahren wurde Moskau einbezogen, bestenfalls wurde Russland im Nachgang solcher Entscheidungen (z.B. Bosnien, Kosovo) an der Befriedung der Konflikte mitbeteiligt. In anderen Fällen (z.B. Irak, Libyen) wurde Moskau weder gefragt, noch wurde auf russische Einwände gegen Entscheidungen der USA oder der NATO Rücksicht genommen.

Allerdings: Russland hat seinerseits den eigenen Anspruch auf Zubilligung eines Sonderstatus in Europa – vor allem im Vergleich zu seinen früheren westlichen und südlichen Nachbarn – zu keinem Zeitpunkt wirklich aufgegeben. Die russische Führung versuchte vielmehr, seit dem beginnenden Zerfall der Sowjetunion, zum einen mit verschiedenen politischen und diplomatischen Manövern – letztlich sogar auch mit militärischen Mitteln – die Vorherrschaft in den benachbarten Ländern – „dem nahen Ausland“, wie es der frühere Außenminister Kosyrew einst bezeichnete – zu behaupten, zum anderen hoffte Russland auf die Anerkennung einer Art bilateralen sicherheitspolitischen Kondominiums mit den USA. Die russische Führung lehnte jedenfalls eine gleichberechtigte Einbindung *inter pares* in die westlichen Strukturen ab, selbst das letztmalige Angebot einer russischen Mitgliedschaft in der NATO wurde noch 2007 ausgeschlagen, danach allerdings

wurde auch weder im Westen noch in Russland diese Option jemals wieder ernsthaft verfolgt.

Dabei ist der Anspruch Russlands auf eine besondere Wertschätzung seiner Interessen nicht unbegründet: Russland ist das größte Land der Erde, es ist ein Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Weltgemeinschaft mit Vetorecht, es verfügt gemeinsam mit den USA über 90 Prozent der weltweiten Bestände an Atomwaffen, und es besitzt knapp ein Viertel der globalen Gasvorkommen und immerhin fünf Prozent der Ölreserven. Gewiss, es gibt kein nationales Erbrecht auf politische Privilegien, schon gar nicht im Verhältnis gegenüber anderen souveränen Mitgliedern der Völkergemeinschaft, aber Respektlosigkeit gegenüber russischen Interessen und Ängsten ist ebenso keine Lösung. Eben Letzteres ist aber seit Mitte der 1990er Jahre die zunehmend bestimmende Wahrnehmung der Politik des Westens in weiten Teilen der russischen Gesellschaft. Und es ist die Folie, welche zur Rechtfertigung nationalistischer Restauration im politischen Raum Russlands herangezogen wird. Die Bestrebungen von früheren Gliedrepubliken der Sowjetunion und der ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages zur Aufnahme in die NATO, wurde und wird nicht als Ausdruck freien Willens, sondern als Ergebnis westlicher Umarmungspolitik gedeutet, welche – so die Vermutung – im Wesenskern antirussisch motiviert, also gegen Russland gerichtet ist.

Dimitri Medwedew, russischer Ministerpräsident, malte auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Frühjahr 2016 bereits das Gespenst eines neuen Kalten Krieges an die Wand. Ein ideologischer Graben, der das Bild rechtfertigen würde, existiert zwar nicht. Zu beobachten sind aber in der Tat einige andere Triebkräfte für zunehmende Konfrontation: Ethnopolitisierung, Renationalisierung, Verlust von Verlässlichkeit in der Partnerschaft (Truppenstationierungen, Lieferunterbrechungen für Rohstoffe, Handelserschwernisse usw.), die Mobilisierung von Verdächtigungen und Unterstellungen.

Kurzum, das Klima der Ost-West-Beziehungen ist grundlegend vergiftet.

Nicht genug der Verschlechterung der politischen Beziehungen sind weitere Anzeichen der Eskalation unverkennbar. Auf beiden Seiten rückt das Militärische wieder in den Blickpunkt. Die Gefahr einer aus Misstrauen erwachsenden unbeabsichtigten Konfrontation hat deutlich zugenommen. Was niemand noch vor wenigen Jahren für möglich gehalten hätte, ist heute eingetreten: die Bedrohung durch einen Atomkrieg ist zurückgekehrt. Das renommierte naturwissenschaftliche Magazin „Bulletin of the Atomic Scientists“ hat seine weltberühmte „Doomsday-Clock“ Anfang des Jahres auf drei Minuten vor Zwölf vorgestellt. Diesen Wert gab es erst zwei Mal in der

Geschichte der Uhr, 1949 und 1984. Die taktischen Atomwaffen, welche auf dem deutschen US-Stützpunkt Büchel in Rheinland-Pfalz lagern, werden nicht abgezogen, sondern modernisiert. Russland droht seinerseits mit der Stationierung atomwaffenfähiger Kurzstreckenraketen vom Typ „Iskan-der“ an den Grenzen zur NATO.

Der Zeitpunkt für die Trendumkehr in den russisch-westlichen Beziehungen lässt sich relativ genau verorten. Die Öffnung der Tür für eine NATO-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine im Jahre 2008, ohne Rücksichtnahme auf russische Einwände, bedeutete aus Moskauer Sicht einen grundlegenden Vertrauensbruch. Bei genauerer Betrachtung waren die Vorboten der Krise aber schon im Jahr zuvor erkennbar, als Wladimir Putin, ebenfalls anlässlich einer Münchener Sicherheitskonferenz auf die Entwicklung einer neuen, nationalistisch gefärbten, russischen Militärdoktrin verwies und zu gleicher Zeit sich die Anzeichen der Unterdrückung der politischen Opposition, der Gängelung unabhängiger Medien und Nichtregierungsorganisationen in der Russländischen Föderation verstärkten.

Der Krieg um die Ukraine – Mythen und Dilemmata

Russlands Hinwendung zur Geopolitik ist ein Ergebnis auch dieser Entwicklungen. Die von Moskau gegenüber der Ukraine praktizierte „hybride Kriegführung“ – deren Ausdruck unter anderem die auf der Krim auftauchenden sogenannten „grünen Männchen“ waren, d.h. bewaffnete Kämpfer ohne Hoheitsabzeichen – wurde in den Jahren zuvor in Abchasien und Südossetien noch mehr oder minder verdeckt durchgeführt, im Falle der Krim und in der Ostukraine vollzog sie sich praktisch unverhüllt. Solcherart Kriegführung stellt einen eklatanten Bruch internationalen Rechts dar, der auch nicht dadurch politische Absolution erheischen kann, dass auch andere Staaten in der Vergangenheit internationales Recht gebrochen haben. Dass auch andere Staaten zur Durchsetzung ihrer Interessen internationales Recht sowie Minderheiten- und Menschenrechte gebeugt haben, kann keine Referenz für Staaten sein, die ihrerseits auf die Einhaltung des Rechts zur Wahrung ihrer eigenen legitimen Interessen pochen. Dies gilt für Russland ebenso wie für jedes andere Mitglied der Vereinten Nationen. Es gilt dabei im Besonderen für die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen, welche Staaten anderen Ländern im Interesse eigener Sicherheit abgerungen haben. Die sogenannten „negativen Sicherheitsgarantien“ gegenüber dritten Staaten bedürfen als Eckpfeiler solcher Vereinbarungen eines besonderen Vertrauensschutzes. Auf diesen Punkt wird an anderer Stelle noch ausführlicher einzugehen sein.

Unübersehbar ist jedenfalls die wachsende Sorge vor der Herausbildung eines bestimmten Interventionstypus auch in anderen Russland benachbarten Ländern mit einer vergleichsweise starken russischen Diaspora: Lettland, Estland, Moldau, Georgien, in den autonomen Republiken im nördlichen Kaukasus, und natürlich auch in der Ukraine.

Der neue Ost-West-Konflikt ist nicht die Folge von Missverständnissen. Im Westen wabert noch immer als Mythos, Russland habe die Europäische Integration als demokratisch verfasste Wertegemeinschaft nie verstanden. Renationalisierung und Hinwendung zur Autokratie seien Abwehrreflexe gegen die Attraktivität der westlichen Integration und eben dies habe die russische Entwicklung von der EU abgekoppelt. In ähnlicher Weise grassieren in Russland Mythen über den Westen: legitime Interessen Russlands würden verleugnet, das russische Volk sei bewusst gedemütigt worden und die Mitwirkungsmöglichkeiten Russlands in der internationalen Politik würden bewusst geschwächt. Die Erweiterungspolitik der NATO und EU habe die russischen Nachbarn bewusst „infiziert“ und von Russland entfremdet.

Grundlegend gestörte Beziehungen können durch einen neuen, weiteren Vertrag zwischen dem Westen und Russland nicht beseitigt werden. Neue Vereinbarungen können zwar hilfreich sein, weil sie nachprüfbar Regeln wechselseitigen Verhaltens bestimmen können. Diese Regeln taugen allerdings nur, wenn sie sich im Leben beweisen können. Die Minsker Abkommen über eine Friedensregelung für die Ukraine zeigen, wie schwierig das sein kann. Wenn die tieferliegenden Ursachen grundlegend gestörter Beziehungen nicht beseitigt werden, können neue Vereinbarungen kaum nachhaltig sein. Die scheinbar unversöhnlichen Gegensätze zwischen Russland und der Ukraine in Bezug auf das Recht der Sezession sind Ausdruck eines tieferliegenden Interessenkonflikts, dessen Wesenskern in der Frage zusammengefasst ist, ob Europa eine gemeinschaftliche Perspektive mit multiethnisch verfassten Staaten als eine verlässliche Rechtsgemeinschaft besitzt oder nicht. Nationalisierung von Interessen und Aufspaltung von Nationen entlang ethnisch dominierter Siedlungsgebiete bietet keine Lösung, für Niemanden. Die Lage in Bosnien liefert hierfür ein beredtes und mehr als 20 Jahre nach Beendigung des Krieges noch immer lebendiges Beispiel.

Allerdings, was bisher auf der Ebene zwischenstaatlicher Zusammenarbeit weithin als allgemeingültig aufgefasst wurde, zerbröseln inzwischen nicht mehr nur im östlichen Europa.

Die Entscheidung für eine wie auch immer geartete Abschottung zwischen Russland und der Ukraine brächte unvermeidlich für beide Seiten lediglich Nachteile mit sich. Gleiches gilt für das Verhältnis zwischen Russ-

land und der Europäischen Union. In beiden Ländern gibt es starke Interessen an einer engeren Partnerschaft in der Europäischen Union. Für beide Länder ist die Europäische Union mittlerweile wichtigster Handelspartner. Für die Ukraine ist Russland zugleich wichtiger Energielieferant und Markt. Die Wirtschaften der Ukraine und Russland sind in Teilbereichen stark verflochten. Russland sieht die engere Anbindung der Ukraine an die EU als Schritt in die eigene wirtschaftliche Abkoppelung, die ukrainische Führung scheint willens, eben diese Abkoppelung zu riskieren und hierfür die Europäische Union in die Pflicht zu nehmen. Russland seinerseits scheint bereit, in einem solchen Falle eine Spaltung der Ukraine hinzunehmen und die Separationsbestrebungen in der östlichen Ukraine für die eigenen geopolitischen Zwecke zu nutzen.

Würde Kiew mehr gewinnen, wenn es versuchte, Russland entgegenzukommen? Die Aussichten hierfür sind vor dem Hintergrund des in den letzten zwei Jahren Geschehenen mehr als fraglich. Russland allerdings steht ebenfalls vor einem Dilemma. Es will und braucht konstruktive Beziehungen mit der Europäischen Union. Das Instrument der „hybriden Kriegführung“ ist verbraucht, seit Putin selbst eingestanden hat, eigene Kämpfer auf die Krim entsandt zu haben. Die nachbarschaftlichen Beziehungen haben sich in alle Richtungen verschlechtert, selbst der traditionelle Verbündete Belarus ist sichtlich auf Distanz gegangen, sucht seinerseits eine Wiedernäherung an das westliche Europa.

Würde Russland mehr erreichen, käme es der Ukraine jetzt entgegen? Oder wäre dann die NATO noch schneller an den eigenen Grenzen präsent? Würden andere Nachbarn dann dem prowestlichen Kurs Kiews nicht noch bereitwilliger folgen? Beide Länder – Russland und die Ukraine – befinden sich in einer Art Gefangenendilemma. Keine Seite profitiert durch die entstandene Lage, beide Seiten befürchten jedoch Nachteile, wenn sie größere Kompromissbereitschaft an den Tag legten.

Bruchstellen der europäischen Rechtsgemeinschaft und ihre Folgen

Auch wenn in den Argumentationen um die Annexion der Krim in Russland gelegentlich auf historisch verbrieft Rechte verwiesen wird, so bleibt doch festzuhalten, dass Russland in der Rechtsnachfolge der Sowjetunion nach 1990 eine Reihe vertraglicher Verpflichtungen eingegangen ist, welche frühere Regelungen ersetzten und weiterhin rechtlich Bestand haben, auch wenn sie von Moskau in mehreren Fällen mutmaßlich, im Falle der Krim-Annexion vorsätzlich gebrochen wurden. Hierzu gehört insbesondere der

1990 geschlossene Staatsvertrag zur Bildung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, dessen Artikel 1 statuierte:

„Die Hohen Vertragsschließenden Seiten anerkennen sich gegenseitig als souveräne Staaten und verpflichten sich, keine Handlungen zu unternehmen, welche die staatliche Souveränität der anderen Partei gefährden.“

Artikel 3 desselben Vertrages sicherte den Mitgliedern gleiche Rechte und gleiche Sicherheit gemäß der geltenden Prinzipien internationalen Rechts zu. *Expressis verbis* heißt es dann in Artikel 5:

„Die Hohen Vertragsschließenden Seiten anerkennen und respektieren die territoriale Integrität der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik und der Russischen Föderativen Sozialistischen Republik in den gegenwärtig existierenden Grenzen innerhalb der UdSSR.“

Abschließend sei noch auf Artikel 15 der Vereinbarung verwiesen, nach der alle Fragen der Umsetzung des Vertrages ausschließlich auf dem Wege von Verhandlungen geregelt werden sollten.

1991 erklärten die Russische Föderation, Großbritannien, und die Vereinigten Staaten von Amerika gegenüber der Ukraine feierlich ihre Verpflichtung, in Übereinstimmung mit der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit, die „Unabhängigkeit und Souveränität der bestehenden Grenzen der Ukraine zu achten.“ Die drei Staaten verpflichteten sich des Weiteren in Artikel 2 des Memorandum,

„sich einer Androhung von Gewalt gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit zu enthalten, und dass keine ihrer Waffen jemals gegen die Ukraine eingesetzt wird, es sei denn in Selbstverteidigung oder andernfalls in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen.“

Weitere Zusagen betrafen den Verzicht auf wirtschaftlichen Zwang und die Übernahme von Sicherheitsgarantien für den Fall, dass die Ukraine Opfer einer nuklearen Aggression werden sollte.

1997 unterzeichneten Russland und die Ukraine ein neues Abkommen für den Marinestützpunkt Sewastopol auf der Krim, dessen Dauer durch eine zusätzliche Vereinbarung aus dem Jahre 2010 bis zum Jahre 2042 verlängert wurde. In Artikel 6 dieses Abkommens hieß es, dass militärische Einheiten in den Stationierungsräumen „die Unabhängigkeit der Ukraine respektieren, deren Gesetze beachten und keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Ukraine“ erlaubt seien. Bemerkenswert im Kontext dieser Übereinkunft sind die Artikel 12 und 13, die ausdrücklich die Sichtbarkeit von Symbolen und Truppenzeichen von russischen Fahrzeugen und

Truppen vorschrieben. Die Verlängerung der Laufzeit des Abkommens wurde mit der Verpflichtung zur Lieferung von Öl und Gas zu Vorzugspreisen verknüpft, auch dies ein völkerrechtlich bindendes Abkommen, das Russland gegenüber der Ukraine eingegangen war.

Schlussendlich ist noch der letzte Freundschafts- und Partnerschaftsvertrag zwischen beiden Staaten aus dem gleichen Jahr anzuführen, in dem die wechselseitige Achtung der territorialen Integrität festgeschrieben wurde (Art. 2). Zum Charakter der Beziehungen hieß es in Artikel 3:

„Die Hohen Vertragsschließenden Seiten errichten ihre Beziehungen auf der Grundlage der Prinzipien gegenseitiger Achtung für die souveräne Gleichheit, die territoriale Integrität, die Unverletzlichkeit der Grenzen, die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, die Nichtanwendung von Gewalt und den Verzicht auf Gewaltandrohung, einschließlich wirtschaftlicher und anderer Druckmittel, das Recht der Völker, über ihr eigenes Schicksal frei zu entscheiden, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, die Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Zusammenarbeit der Staaten, und die bewusste Anwendung internationaler Verpflichtungen sowie anderer Normen internationalen Rechts.“

Ergänzend hieß es noch weiterführend in Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 7:

„Die Parteien bemühen sich, die Beilegung aller strittigen Probleme ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu erreichen und bei der Prävention und Lösung von Konflikten bzw. Situationen, welche ihre Interessen berühren, zusammenzuarbeiten.“

Artikel 10 schließlich sagt: dass beide Parteien die Rechte ihrer Staatsbürger, die auf dem Territorium der jeweils anderen Partei ansässig sind, schützen, im Sinne der getroffenen vertraglichen Vereinbarung und in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus den Dokumenten der OSZE, bzw. anderen allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und der Regelungen der GUS. Zu guter Letzt ist noch Artikel 11 zu nennen, in dem es hieß, dass die Parteien alle notwendigen Mittel ergreifen würden, um auf ihren jeweiligen Territorien Handlungen zu unterbinden oder zu beenden, welche Gewaltanwendung aus Gründen nationaler, rassischer, ethnischer oder religiöser Intoleranz einschließen oder begünstigen könnten.

Keiner der genannten Verträge ist missverständlich oder gar fehl zu interpretieren. Es kann angesichts dessen keinen Zweifel daran geben, dass die russische Seite, ungeachtet ihrer politischen Motive keinen schlüssigen Rechtsgrund geltend machen kann, der die Verletzung der genannten Ver-

träge hätte rechtfertigen können. Jeder Anlass zu Zweifeln an bestehender Vertragstreue hätte mit gewaltfreien Mitteln politischer Konsultation und Zusammenarbeit bearbeitet werden müssen. Die Moskauer Führung hatte sich, aus geopolitischen Erwägungen heraus, zu einem anderen Vorgehen entschlossen.

Der Ablauf der Annexion der Ukraine macht dies zusätzlich deutlich: Am 11. März 2014 erklärte das Regionalparlament der Krim die Unabhängigkeit und den Willen zum Beitritt zur Russischen Föderation, wenn das Referendum am 16. März, d.h. nur fünf Tage später, ein entsprechendes Ergebnis erbringen sollte. Bereits am 6. März 2014 hatte aber die Regionalregierung bereits ohne entsprechendes Mandat den Beitritt zur Russländischen Föderation erklärt. Noch vier Tage früher, am 2. März 2014, hatten russische Truppen bereits die Kontrolle über die Krim übernommen, auf der Basis einer Ermächtigung der Russischen Duma vom 1. März 2014! Das Referendum am 16. März 2014 als frei zu bezeichnen, wäre angesichts dieser Abfolge kaum plausibel, es war auch nicht geheim, da in den meisten Wahllokalen eine geheime Abstimmung gar nicht möglich war. Insofern sind weder 83% Wahlbeteiligung noch 96,7% Zustimmung repräsentativ für eine Zustimmung zur Sezession – auch wenn unter der russischen Bevölkerung infolge der langjährigen Diskriminierung eine starke Zustimmung für die Unabhängigkeit von der Ukraine existierte.

Der UNO-Sicherheitsrat verurteilte die Sezession nicht, weil freilich Russland das eigene Veto in den Raum gestellt hatte, aber das klare Votum der Generalvollversammlung am 27. März 2014 von 100 Stimmen gegen 58 Stimmen bei 11 Enthaltungen zur Ablehnung eines Rechts auf Sezession bzw. Annexion bedeutete zumindest eine politische Ohrfeige für das von Russland gewählte Vorgehen.

Abgesehen von der Verletzung der völkerrechtlich verbindlichen Abmachungen durch Russland, war und ist auch die Strategie der sezeessionsbereiten Akteure in der Ukraine rechtlich unbegründet, und Russlands Unterstützung für deren Rebellion leistete offenem Verfassungsbruch in der Ukraine Vorschub. In der ukrainischen Verfassung existieren weder ein Recht auf Unabhängigkeit einzelner Landesteile noch das Instrument eines Referendums zur Durchsetzung dieses Zieles. Die Verfassung bewegt sich damit im Rahmen gängiger internationaler Rechtsauffassung, nach der über eine Sezession nicht nur der sezeessionswillige Teil eines Landes, sondern das gesamte Volk abstimmen müsse (einen ähnlich gelagerten Konflikt erlebt gerade Katalonien/Spanien; ein Beispiel rechtskonformer Teilung bietet die Auflösung der Tschechoslowakischen Föderativen Republik im Jahre

1993 und die Bildung der beiden souveränen Staaten der Tschechen und Slowaken). Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass sich Russland in einem anderen Fall – Kosovo – einem Rechtspruch des IGH offen widersetzt und genau diesen Fall aber nun 2014 zur Begründung seiner eigenen Rechtsposition angeführt hat. Wie auch immer die Positionen im Einzelnen zu bewerten sind, unstrittig wurde die Krim durch die gewaltsame Eingliederung in die Russländische Föderation zu einem internationalen Streitfall. Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine wurden durch Russland für den Zweck verletzt, einen Teil der Ukraine herauszubrechen und eigenem Territorium hinzuzufügen.

Der Minsker Verhandlungsprozess war ein Versuch, das Recht wieder in Kraft zu setzen und die Macht der Geopolitik zu hegen. Unklar ob das gelingt, solange eine der beteiligten Parteien davon überzeugt ist, dass mit Gewalt etwas geht. Die Ergebnisse der beiden Abkommen von 2014 und 2015 sind nicht belastbar. Nur einer von 13 Punkten des Paketes von Maßnahmen gemäß „Minsk 2“ wurde umgesetzt: die Waffenruhe blieb brüchig, der Austausch von Gefangenen gelang nur teilweise, gleiches gilt für den Abzug von schweren Waffen, ein Sonderstatus für das Donbass wurde nicht vereinbart, freie Wahlen haben nicht stattgefunden, und auch die Rückgabe der Kontrolle ihrer staatlichen Außengrenzen zu Russland erfolgte an die Ukraine nicht.

Die Frage bleibt, wohin dies führt. Ohne Konflikttransformation droht dauerhafte Spaltung, wie wir es im noch besten Falle von Zypern her kennen, im schlimmsten Falle die Abspaltung der östlichen Ukraine nach dem Muster der russischen Krim-Annexion.

Können westliche Sanktionen helfen, dieser Entwicklung entgegenzuwirken? Kaum, denn zum einen bröckelt die Sanktionsfront zusehends, weil die Sanktionen auf deren Urheber zurückfallen und sich der Westen durch selbstauferlegtes Kooperationsverbot mit Russland in wichtigen Fragen selbst schadet. Russland wurde und wird als Sicherheitspartner benötigt – angefangen von der Nichtverbreitung von Atomwaffen bis hin zum akuten Krisenmanagement im Nahen Osten. Hinzu kommt die Ernüchterung über den mangelnden politischen Reformwillen in der Ukraine. Die Sorge wächst, dass der Westen in einen nationalistischen Großkonflikt hineingezogen wird, in dem die Parteinahme für ein oligarchisch beherrschtes Regime gegen ein anderes der Wahl zwischen Scylla und Charybdis gleiche.

Zeit und Ansätze zur Umkehr

Trotz der schwierigen Situation ist nicht Alles verloren. Europa hat viele Krisen erlebt und Schlussfolgerungen ziehen können. Besinnung auf Bewährtes und Berücksichtigung von Erfahrungen können helfen, der akuten Verschlechterung der europäischen Friedensordnung als Rechtsgemeinschaft entgegenzuwirken. Folgende Ansätze könnten ohne weiteres umgesetzt werden:

- *Schadensbegrenzung*: Die noch bestehenden und funktionierenden Abkommen zur Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Zusammenarbeit sollten vor Erosion geschützt und in engermaschigerer Zusammenarbeit gestärkt werden (Vertrag über den Offenen Himmel, Wiener Dokument der OSZE, NATO-Russland Grundakte, Vertrag über das Verbot atomarer Mittelstreckenraketen). Vor allem letztgenanntes Abkommen ist akut gefährdet;
- *Kommunikation*: Der NATO-Russland-Rat ist in Krisenzeiten mehr gefragt als in Friedenszeiten. Er darf nicht nur formelles Forum sein, sondern muss sich mit der kooperativen Besprechung und Lösung offener Streitfragen befassen. Auch sollte das G8 Format wieder einberufen werden, Russlands Mitwirkung in globalen Fragen ist zu wichtig, als das Forum als ein Sanktionsinstrument zu allseitigem Nachteil zu verwenden;
- *Prävention*: Handlungen, die als Provokation aufgefasst werden können, müssen unterbleiben. Dazu gehören unangemeldete Flüge von Bomberflugzeugen ebenso wie die dauerhafte Stationierung von Truppen und schwerem Gerät in Grenznähe zwischen den Territorien der NATO und Russlands;
- *Sicherheitspartnerschaft*: Die ganz bewusste, ständige Zusammenarbeit in allen Belangen gemeinsamer Sicherheit (z.B. Unterbindung von Terrorismus, Proliferation, illegalem Waffenhandel, die Vermeidung unbeabsichtigter Kampfhandlungen) erhöht Vertrauen und Interessen zur Kräftigung gemeinsamer Sicherheit;
- *Wirtschaftliche Zusammenarbeit*: Die wirtschaftliche Integration Westeuropas ist ein Grundpfeiler der europäischen Friedensordnung; die Interdependenz ein wichtiges Motiv aller Beteiligten, den Frieden unter allen Umständen zu wahren. Diese Lehre aus der Vergangenheit sollte in Europa nicht nur nicht vergessen werden, sondern sie bietet auch eine nützliche Referenz für die Entwicklung einer gesamt-europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Assoziierungsabkommen und gemeinsamer Wirtschaftsraum bieten mehr Chancen für die Wahr-

nehmung gemeinsamer Interessen zwischen Ost und West als Anlass, über Abschottung und Protektionismus zu sinnieren.

- *Europäische Strukturen stärken*: Die OSZE erlebte 2014 und 2015 eine Art Konjunktur, weil sie die einzige europäische Sicherheitsorganisation war, die umfassend im Sinne ihrer Teilnehmerschar und ihres Mandates ist. Deutschland und Österreich haben aufgrund ihrer traditionell engen Zusammenarbeit im Rahmen ihrer Doppelpräsidentschaft 2016 und 2017 die einmalige Chance, der OSZE neue Bedeutung und stärkere Gestaltungsmacht zukommen zu lassen. Bislang sind die Ergebnisse unter den Erwartungen geblieben, auch weil die sogenannte „Flüchtlingskrise“ den Ukraine-Konflikt zu Unrecht hat in den Hintergrund treten lassen. Noch ist Zeit, die Ansätze aufzunehmen und konsequent zu verfolgen!