



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Impulse aus dem EMR

Unteilbare Sicherheit durch asymmetrische, zynische Verträge?

Völker- und medienrechtliche Überlegungen zur Einordnung der Entwürfe des russischen Außenministeriums für einen Vertrag mit den USA über Sicherheitsgarantien und ein Abkommen mit den NATO-Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit

Von Dr. Jörg Ukrow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

Die Reihe „Impulse aus dem EMR“ trägt dessen Rolle als Forum insbesondere für medien- und informationsrechtliche Debatten an der Schnittstelle von Rechtspolitik und Rechtsdogmatik Rechnung. Auf der Grundlage eigenständiger Erfahrungen und Expertise der Impulsegeber werden hier persönliche Diskussionsbeiträge veröffentlicht. Die Beiträge geben keine Position des Instituts wider und binden nicht dessen Mitglieder.

Zusammenfassung

Der Beitrag bemüht sich, auch vor dem Hintergrund des Phänomens, dass medial gestützte psychologische Kriegsführung einen erheblichen Beitrag zur Verschärfung zwischenstaatlicher Konflikte wie der aktuellen Russland-Ukraine-Krise leisten kann, um eine Einordnung der jüngsten, in diesem Kontext ergriffenen völkervertragsrechtlichen Initiativen der Russischen Föderation. Die beiden im Dezember 2021 präsentierten russischen Entwürfe für einen Vertrag mit den USA über Sicherheitsgarantien und ein Abkommen mit den NATO-Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit werden dabei im Hinblick auf ihre innere Kohärenz wie auf ihre Vereinbarkeit mit sicherheitsbezogenen, völkerrechtlich bedeutsamen Dokumenten, auf die die Entwürfe selbst abstellen, untersucht. Der medienrechtlichen Dimension dieser Einordnung wird dabei besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Der Beitrag zeigt dabei auf, dass die von russischer Seite betonte besondere Bedeutung des Konzepts unteilbarer Sicherheit für die völkervertragsrechtlichen Impulse unter einer nachhaltigen Missachtung von dieses Konzept prägenden Dokumenten insbesondere im KSZE/OSZE-Rahmen, einschließlich der dort betonten Medienfreiheiten, in den beiden russischen Übereinkommensentwürfen leidet.

Die Analyse der beiden russischen Entwürfe verdeutlicht, dass diese nicht nur auf eine Begrenzung der politischen Unabhängigkeit der Ukraine sowie eine nachhaltige, existenzgefährdende Schwächung der NATO als transatlantischem, wertorientiertem Verteidigungsbündnis ausgerichtet sind, sondern auch mit zusätzlichen Gefährdungen in ostasiatischen Konfliktzonen verbunden sind.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Zusammenfassung..... | 3 |
| I. Einführung – Medienrecht, Sicherheitspolitik und Völkerrecht an der Schwelle eines militärischen Konflikts in Europa..... | 7 |
| II. Die Übermittlung von sicherheitsbezogenen Entwürfen für völkerrechtliche Übereinkünfte durch das russische Außenministerium am 15. Dezember 2021 | 9 |
| III. Allgemeine völkerrechtliche Ausführungen zu den Entwürfen | 11 |
| 1. Zum Unterschied Vertrag – Abkommen | 11 |
| 2. Zum Konnex der Entwürfe..... | 12 |
| 3. Zum Aufbau der Entwürfe..... | 12 |
| IV. Die Präambeln der Entwürfe | 12 |
| 1. Einführung – Zur völkerrechtlichen Bedeutung von Präambeln | 12 |
| 2. In Bezug genommene Rechtsquellen – Quellen für ein völker- und menschenrechtsorientiertes Verständnis von Sicherheit jenseits klassisch-militärorientiertem Denken..... | 13 |
| a) Einleitung | 13 |
| b) Gemeinsame Bezugnahmen: Die KSZE-Schlussakte, die NATO-Russland-Grundakte und die Europäische Sicherheitscharta | 13 |
| c) Die nur in einem der Entwürfe erwähnten Rechtsquellen | 17 |
| (1) Die Erklärung von 1970 über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten | 17 |
| (2) Die Erklärung von Manila von 1982 über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten | 18 |
| (3) Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994..... | 19 |
| (4) Erklärung von Rom „Die Beziehungen zwischen Russland und der NATO: Eine neue Qualität“ aus 2002 20 | |
| d) Die Charta von Paris für ein vereintes Europa – das ungeliebte Kind der Entspannungspolitik? | 20 |
| V. Das Konzept der gleichen und unteilbaren Sicherheit | 21 |
| 1. Einführung..... | 21 |
| 2. Anknüpfungspunkte für das Konzept gleicher und ungeteilter Sicherheit im KSZE/OSZE-Regelungsregime..... | 23 |
| a) Einführung..... | 23 |
| b) Insbesondere: Anknüpfungspunkte für das Konzept gleicher und ungeteilter Sicherheit im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit aus 1994 | 24 |
| 3. Insbesondere: Anknüpfungspunkte in der Europäischen Sicherheitscharta..... | 26 |
| 4. Insbesondere: Gedenkerklärung von Astana auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft. 29 | |
| 5. Anknüpfungspunkte für das Verständnis gleicher und ungeteilter Sicherheit in der NATO-Russland-Grundakte..... | 30 |
| 6. Verhältnis zu kollektiver Sicherheit..... | 32 |
| 7. Inhaltlich-themenbezogene Dimensionen gleicher und unteilbarer Sicherheit – Zur Anerkennung eines dynamisch zu verstehenden Sicherheitsbegriffes in den Präambeln der Entwürfe 33 | |
| 8. Zur territorialen Dimension gleicher und unteilbarer Sicherheit | 34 |
| 9. Eine zusammenfassende Zwischenbilanz..... | 34 |
| VI. Weitere Anmerkungen zum Entwurf eines Vertrags zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Russischen Föderation über Sicherheitsgarantien | 36 |

| | |
|--|----|
| 1. Die Bemühensklausel in Bezug auf die Einhaltung der in der UN-Charta enthaltenen Grundsätze (Art. 2)..... | 36 |
| 2. Die Zurückhaltungsklausel in Bezug auf sicherheitspolitisch relevantes Engagement in Drittstaaten (Art. 3)..... | 38 |
| 3. Die Verpflichtungen der USA zur Verhinderung einer weiteren Osterweiterung der NATO, zur Verweigerung eines NATO-Beitritts für ehemals der UdSSR zugehörige Staaten und zur Begrenzung des militärischen Engagements in ehemals der UdSSR zugehörigen Nicht-NATO-Staaten (Art. 4).. | 38 |
| 4. Das Stationierungsverbot, das Verbot von Flug- und maritimen Tätigkeiten und die Pflicht zu risikominimierender Zusammenarbeit (Art. 5)..... | 41 |
| 5. Das Stationierungsverbot für landgestützte Kurz- und Mittelstreckenraketen (Art. 6)..... | 43 |
| 6. Das Stationierungsverbot für und Ausbildungsverbot in Bezug auf Kernwaffen (Art. 7) | 44 |
| VII. Weitere Anmerkungen zum Entwurf eines Übereinkommens über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Russischen Föderation und der NATO-Mitgliedstaaten..... | 46 |
| 1. Vorbemerkung | 46 |
| 2. Die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung und zum Verzicht auf Androhung und Anwendung von Gewalt (Art. 1 Abs. 2) | 47 |
| 3. Die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Bedrohungswahrnehmungen dritter Abkommensparteien (Art. 1 Abs. 3) | 47 |
| 4. Die Pflicht zur Zurückhaltung bei der militärischen Planung und Durchführung von Übungen (Art. 1 Abs. 4) | 48 |
| 5. Die Konsultations-, Transparenz- und auf Notfälle bezogenen Pflichten (Art. 2)..... | 49 |
| 6. Die auf wechselseitige Wahrnehmung, Dialog und Interaktion bezogenen Pflichten (Art. 3) .. | 49 |
| 7. Die auf militärische Kräfte und Waffen bezogenen Stationierungsverbote (Art. 4)..... | 50 |
| 8. Die auf landgestützte Mittel- und Kurzstreckenraketen bezogenen Stationierungsverbote (Art. 5) | 51 |
| 9. Das Verbot der NATO-Erweiterung (Art. 6)..... | 52 |
| 10. Die auf militärische Aktivitäten bezogenen Verbote (Art. 7)..... | 53 |
| 11. Das Verhältnis zur UN-Charta (Art. 8) | 55 |
| VIII. Inzidente Anerkennung der Völkerrechtskonformität von Völkerrechtsverstößen (auch mit Bezügen zum Medienrecht) als Verstetigung von Zynismus im Völkerrecht?..... | 56 |
| 1. Zur Einordnung – Zynismus und das Völkerrecht..... | 56 |
| 2. Ein Manifest zynischer Völkerrechtsbetrachtung: Die „Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und der Volksrepublik China zu den internationalen Beziehungen, die in eine neue Ära eintreten, und zur globalen nachhaltigen Entwicklung“ vom 4. Februar 2022 | 57 |
| a) „Demokratie“ als Gegenstand zynischer Betrachtung..... | 57 |
| b) „Menschenrechte“ als Gegenstand zynischer Betrachtung | 59 |
| 3. Zynismus in den Übereinkommensentwürfen..... | 59 |
| 4. Wege aus der Zynismus-Falle?..... | 60 |
| IX. Ausblick..... | 60 |

I. Einführung – Medienrecht, Sicherheitspolitik und Völkerrecht an der Schwelle eines militärischen Konflikts in Europa

Auch Medienrecht kann eine außen- und sicherheitspolitische Dimension haben und zwischen Staaten bestehende Spannungen mit Blick auf ein unterschiedliches Grundverständnis europa- und völkerrechtlicher Obliegenheiten mit Medienbezug verstärken. Medien waren und sind mithin im Hinblick auf das völkerrechtliche Ziel der Friedenssicherung von besonderer Bedeutung. Feindbilder und Propaganda können zwischenstaatliche Konflikte verursachen, begleiten und verstärken. Bei psychologischer Kriegsführung werden solche und weitere Maßnahmen gezielt und kombiniert eingesetzt, um das Gegenüber im Rahmen oder im Vorfeld militärischer Operationen zu destabilisieren (und dabei zugleich ggf. die eigene Bevölkerung zu mobilisieren).¹ Durch gezielte Fehl- und Desinformation soll insbesondere Einfluss auf die Akzeptanz des Einsatzes nicht-friedlicher Methoden der Konfliktlösung in der eigenen Zivilgesellschaft und/oder auf strategische Erwägungen des Gegners genommen werden.² Ein zentrales Element solcher Strategien ist die manipulative Nutzung der jeweils aktuellen Massenmedien bis hin zur neuesten Informations- und Kommunikationstechnik.³

Die aktuelle Kontroverse zwischen Deutschland und Russland um die Beanstandung und Untersagung der Veranstaltung und Verbreitung des auf Deutschland ausgerichteten Fernsehprogramms „RT DE“ in Deutschland durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Medienanstalten am 2. Februar 2022⁴ sowie die anschließende Reaktion des russischen Außenministeriums, die ZAK-Entscheidung lasse

„uns keine andere Wahl, als [Vergeltungsmaßnahmen/Gegenmaßnahmen]⁵ gegen die in Russland akkreditierten deutschen Medien sowie gegen die Internetvermittler zu ergreifen, die willkürlich und ungerechtfertigt die Konten des Senders von ihren Plattformen entfernt haben“⁶

¹ Vgl. z.B. *Chainoglou*, Psychological Warfare, in: Wolfrum (Hrsg.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Vol. VIII, 2012, S. 559 ff.

² Zur Desinformation aus völker- und europarechtlicher Perspektive vgl. z.B. *Baade*, Fake News and International Law, 2018; *Colomina/Sánchez Margalef/Youngs*, The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world, 2021 (abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU\(2021\)653635_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU(2021)653635_EN.pdf)); *Rikhter*, International law and policy on disinformation in the context of freedom of the media, 2021 (abrufbar unter <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/485606.pdf>); Ukrow/Etteldorf, „Fake News“ als Rechtsproblem. Europarechtliche und rechtsvergleichende Anmerkungen aus Anlass der „Communication on fake news and online misinformation“ der Europäischen Kommission vom 09. November 2017, 2018. Vgl. auch *United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression/Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) - Representative on Freedom of the Media/Organization of American States (OAS) - Special Rapporteur on Freedom of Expression/African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) - Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information*, Joint Declaration on Freedom of Expression and „Fake News“, Disinformation and Propaganda v. 3. März 2017 (abrufbar unter <https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf>).

³ Vgl. <http://www.whywar.at/ursachen/psychologische-aspekte/psychologische-kriegsfuehrung/>.

⁴ Vgl. <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/senden-ohne-rundfunklizenz-zak-untersagt-veranstaltung-und-verbreitung-des-fernsehprogramms-rt-de-in-deutschland>.

⁵ In der russischen Fassung der Pressemitteilungen vom 2. und 3. März 2022 ist von „ответных мер“, d.h. Vergeltungsmaßnahmen“, die Rede, in der englischen Fassung dieser Pressemitteilungen von „response measures“; der Begriff „Gegenmaßnahmen“ wird in der deutschen Version der Pressemitteilung vom 3. März 2022 benutzt.

⁶ Vgl. https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1796766/ (Übersetzung d. Verf.).

verdeutlichen das sicherheitspolitische Konfliktpotential medienrechtlicher Diskussionen mit transnationalem Bezug ebenso wie die einen Tag später ergriffenen Maßnahmen: Unter der Überschrift „Zum Inhalt der Antwort an die in der Russischen Föderation tätigen deutschen Medien im Zusammenhang mit dem Ausstrahlungsverbot des Fernsehsenders „RT DE“ in der Bundesrepublik Deutschland“ teilte das russische Außenministerium am 3. Februar 2022 in einer Pressemitteilung⁷ mit

„Im Rahmen der am 2. Februar angekündigten [*Vergeltungsmaßnahmen/Gegenmaßnahmen*] als Reaktion auf die unfreundlichen Handlungen der Bundesrepublik Deutschland zum Verbot der Ausstrahlung des deutschsprachigen TV-Senders RT DE über Satellit und andere Mittel wird die russische Seite die erste Etappe von Gegenmaßnahmen umsetzen:

- Schließung der Korrespondentenstelle des deutschen Fernseh- und Rundfunksenders „Deutsche Welle“ in der Russischen Föderation;
- Annullierung der Akkreditierung für alle Mitarbeiter des russischen Büros von „Deutsche Welle“;
- Sendestopp der „Deutschen Welle“ über Satellit und andere Mittel in der Russischen Föderation;
- Einleitung eines Verfahrens durch zuständige Organe der Russischen Föderation zur Einstufung der „Deutschen Welle“ als ausländisches Massenmedium, das Funktionen eines ausländischen Agenten erfüllt;
- Erstellung einer Liste von Vertretern staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, die an der Beschränkung der Ausstrahlung von RT DE und sonstigem Druckausüben auf den russischen Sender beteiligt sind, gegen die ein Einreiseverbot in die Russische Föderation verhängt wird. Eine Veröffentlichung der Liste ist nicht vorgesehen.

Informationen über die weiteren Etappen der Gegenmaßnahmen werden rechtzeitig veröffentlicht.“

In der gemeinsamen Pressekonferenz von Präsident *Putin* und Bundeskanzler *Scholz* nach dessen Besuch in Moskau am 15. Februar 2022 wurde deutlich, dass neben der sicherheitspolitischen Situation im Zusammenhang mit der Russland-Ukraine-Krise auch die Situation um die Deutsche Welle in Russland und um RT in Deutschland diskutiert worden waren. Putin betonte in diesem Zusammenhang:

"Ich möchte jetzt nicht ins Detail gehen, um die Situation nicht zu komplizieren, aber wir haben uns darauf verständigt, dass wir darüber nachdenken werden, wie sich diese Probleme lösen lassen."⁸

Um eine komplizierte Situation handelt es sich erst recht bei der derzeitigen Russland-Ukraine-Krise. Bei der Münchener Sicherheitskonferenz vom 18. bis 20. Februar 2022 als weltweit wichtigstem Expertentreffen zur Sicherheitspolitik stand dieses Thema, das Gegenstand intensiver Reise- und Telefondiplomatie in den Wochen zuvor war, in die sich der Besuch des deutschen Bundeskanzlers in Moskau einfügte, im Mittelpunkt der Vorträge und Panels. Vielfach wurde die Gefahr einer weiteren Eskalation mit dem Risiko der größten militärischen Auseinandersetzung in Europa seit dem II. Weltkrieg beschworen.⁹ Dieses Eskalationsrisiko ist mit der Anerkennung der Volksrepubliken *Donezke* und *Luhanske* durch Präsident Putin und die Ankündigung der Entsendung von russischen Truppen zur Sicherung des Friedens in der Ostukraine am Abend des 21. Februar 2022 weiter gestiegen.

⁷ Vgl. https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1796909/ (Übersetzung d. Verf.).

⁸ <https://de.rt.com/inland/131583-olaf-scholz-ueber-rt-de-geht-um-ein-rechtsstaatliches-verfahren/>.

⁹ Vgl. <https://securityconference.org/mediathek/album/muenchner-sicherheitskonferenz-2022/>.

Die Möglichkeit von friedensgefährdenden Fehlwahrnehmungen wurde schon zuvor durch eine Politik der Abschottung der ostukrainischen Konfliktzonen um *Donezk* und *Luhansk* gesteigert, die eine unabhängige mediale Berichterstattung aus einer Region zunehmend erschwert, in der tatsächliches oder von einer der Konfliktparteien behauptetes militärisches Geschehen Anlass für eine weitere Eskalation des Konflikts sein kann bzw. dazu gemacht werden kann.

Während auch nach der jüngsten Eskalation Intransparenz in Bezug auf die Situation in der und um die Ostukraine sowie Unsicherheit über die mit dem russischen Truppenaufmarsch sowie den ausgedehnten Manövern um die Ukraine verbundenen Ziele herrscht, sind die sicherheitspolitischen Ambitionen der Regierung *Putin* zur Beseitigung der behaupteten Gefährdungen eigener Sicherheit durch die nunmehr vorliegenden Entwürfe von Übereinkünften mit den USA und der NATO klar(er) geworden. Eine völkerrechtliche Analyse dieser Dokumente kann einen Beitrag zur Beantwortung der Frage leisten, ob von russischer Seite eine Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur geplant ist, wie sie sich zunächst seit der KSZE-Schlussakte und sodann seit den friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa 1989 und dem Zerfall der UdSSR 1991 auch auf völkerrechtlicher Grundlage entwickelt hat. Insoweit handelt es sich bei dem nachfolgenden Beitrag auch um einen völkerrechtlichen Faktencheck, um die für die sicherheitspolitische Debatte aus deren Sicht fortdauernd bedeutsamen Vorschläge der russischen Seite nicht nur politisch, sondern auch rechtlich einstufen zu können. Die medienrechtlichen Bezüge dieser völkerrechtlichen Einordnung werden dabei miteinbezogen.

II. Die Übermittlung von sicherheitsbezogenen Entwürfen für völkerrechtliche Übereinkünfte durch das russische Außenministerium am 15. Dezember 2021

Von russischer Seite als Beitrag zur Auflösung von Spannungen, von westlicher Seite vielfach als weiteres Zeichen der Eskalationswilligkeit Russlands werden die jüngsten völkervertragsrechtlichen Initiativen des russischen Außenministeriums in Bezug auf „Sicherheitsgarantien“ und „Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit“ verstanden. Während eines Treffens am 15. Dezember 2021 im russischen Außenministerium erhielt die USA den Entwurf zu einem Vertrag zwischen der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten von Amerika „über Sicherheitsgarantien“¹⁰ und den Entwurf eines Übereinkommens über „Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit“ der Russischen Föderation und der Mitgliedstaaten der Nordatlantikpakt-Organisation (NATO).¹¹ Der US-Seite wurden nach der Pressemitteilung des russischen Außenministeriums vom 17. Dezember 2021 ausführliche Erläuterungen zur Logik des russischen Vorgehens sowie zu den entsprechenden Argumenten gegeben. Die Pressemitteilung¹² mündete in folgenden Satz:

„Wir hoffen, dass die Vereinigten Staaten in naher Zukunft ernsthafte Gespräche mit Russland über diese Angelegenheit aufnehmen werden, die von entscheidender Bedeutung für die Aufrechterhaltung

¹⁰ Der Entwurf ist in russischer Sprache abrufbar unter https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=ru und in nicht-amtlicher englischer Übersetzung abrufbar unter https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en.

¹¹ Der Entwurf ist in russischer Sprache abrufbar unter https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/ und in nicht-amtlicher englischer Übersetzung abrufbar unter https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en.

¹² https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1790809/.

von Frieden und Stabilität ist, und dabei den russischen Vertrags- und Abkommensentwurf als Ausgangspunkt verwenden.“

Krisen in zwischenstaatlichen Beziehungen oder gar von globaler Dimension befördern das Entstehen einer transnationalen medialen Öffentlichkeit.¹³ Dies gilt sowohl mit Blick auf die transnationale Beförderung einer auf umfassende Aufklärung der Mediennutzer über Ursachen, Phänomene und Bewältigung der Krise ausgerichteten nachrichtlichen Berichterstattung und eine darauf gestützte Kommentierung. So kann z.B. die Einbeziehung von außen- und sicherheitspolitischen und völkerrechtlichen Experten aus Drittstaaten in die journalistisch redaktionelle Begleitung einer Krise in dem Kontext transnationaler Krisen-Diskurse die Wahrnehmung der Rolle von Medien als „Faktor“ wie „Medium“ freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung¹⁴ befördern. Transnational können sich aber auch Verengungen in der journalistischen Recherche ebenso verstärken wie die Entwicklung von informatorischen Filterblasen in sozialen Netzwerken.

Solche Chancen wie Risiken können auch im Kontext der derzeitigen Russland-Ukraine-Krise und der vor deren Hintergrund von russischer Seite präsentierten Vertrags- und Abkommensentwürfe festgestellt werden. Zwar sind die Entwürfe der Russischen Föderation nach russischer Darstellung ausdrücklich nur als „Ausgangspunkt“ und nicht als unverhandelbarer Endpunkt von Verhandlungen eingestuft oder als Ultimatum zu verstehen.¹⁵ Ungeachtet dessen wirken die Entwürfe auf Seiten der USA wie der NATO und ihrer Mitgliedstaaten (auch) aus publizistischer Sicht von Leitmedien des demokratischen Diskurses, der in der *community* der Sicherheitsexperten eine nicht unwesentliche Rolle spielt, nicht de-eskalierend, sondern konfliktbefördernd. Diese Wahrnehmung im politischen wie publizistischen Bereich, die weder zwingend von allen Akteuren in diesen Bereichen noch von einer Mehrheit in sämtlichen Zivilgesellschaften der NATO-Mitgliedstaaten geteilt wird, ist im Hinblick auf das Ziel des Abbaus von Spannungen ebenso bedeutsam wie die Wahrnehmung der Russischen Föderation zur Frage der Verantwortlichkeit für den Aufbau von Spannungen. Wahrnehmungen und Fehlwahrnehmungen spielen insbesondere in internationalen Krisen eine besondere, ggf. auch eine Konfliktverschärfung mitverursachende

¹³ Vgl. hierzu allgemein bereits *Kaelble/Kirsch/Schmidt-Gernig, A. Zur Entwicklung transnationaler Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Eine Einleitung*, in: dies. (Hrsg.): „Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert“, 2002, S. 7 ff.; *Pfetsch/Heft, Europäische Öffentlichkeit - Entwicklung transnationaler Medienkommunikation*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23-24/2009, S. 36 ff.; *dies./Knüpfner. Transnationale Öffentlichkeiten in der Digitalen Gesellschaft: Konzepte und Forschungsperspektiven*, in Hofmann u.a. (Hrsg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft: Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*, 2019, S. 83 ff.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 12, 205 (260); 74, 297 (323).

¹⁵ Als solches Diktat und Ultimatum kann auch die Erklärung des russischen Außenministeriums vom 10. Dezember 2021 (https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1789855/) nicht ohne Weiteres verstanden werden. Dort war zwar u.a. ausgeführt worden: „(Wir) bestehen ... darauf, dass ernsthafte langfristige rechtliche Garantien gegeben werden, die ein weiteres Vordringen der NATO nach Osten und den Einsatz von Waffen an den Westgrenzen Russlands, die eine Bedrohung für Russland darstellen, ausschließen würden. Dies muss innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens und auf der Grundlage des Grundsatzes der umfassenden und unteilbaren Sicherheit erfolgen.“ Indessen war dieser Zeitrahmen nicht näher präzisiert. Auch die Hinweise in dieser Pressemitteilung, Russland werde „in Kürze Entwürfe internationaler Rechtsdokumente in den angegebenen (sicherheitsbezogenen, d. Verf.) Bereichen vorlegen, um Gespräche in entsprechenden Formaten aufzunehmen“, Russland werde sich „für eine eingehende Diskussion der militärischen Aspekte der Gewährleistung der Sicherheit durch die Verteidigungsministerien unter Einbeziehung der Außenministerien Russlands und der NATO-Staaten einsetzen“ und die Aufforderung, „die Vorschläge Russlands sorgfältig zu prüfen und ernsthafte Gespräche über Abkommen aufzunehmen, die einen fairen und nachhaltigen Interessenausgleich in unserem gemeinsamen Raum schaffen“ lassen sich nicht im Sinne eines inhaltlichen Diktats oder zeitlichen Ultimatums verstehen.

Rolle.¹⁶ Auch insoweit kommt der Erfüllung medialer Sorgfaltspflichten gerade in Krisenzeiten eine über die übliche Bedeutung der Medien, die diesen Pflichten genügen, als Instrument der Sicherung einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung hinausreichende völkerrechtliche Relevanz als konflikteinhegendes Instrument zu.

Vor diesem Hintergrund bemüht sich der vorliegende Beitrag um eine Einordnung der beiden russischen Entwürfe sicherheitsbezogener Übereinkünfte im Hinblick auf deren innere Kohärenz wie auf deren Vereinbarkeit mit sicherheitsbezogenen, völkerrechtlich bedeutsamen Dokumenten, auf die die Entwürfe selbst abstellen. Der medienrechtlichen Dimension dieser Einordnung wird dabei besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

III. Allgemeine völkerrechtliche Ausführungen zu den Entwürfen

1. Zum Unterschied Vertrag – Abkommen

Russland schlägt einerseits einen „Vertrag“ („Treaty“, „Договор“) mit den USA, andererseits ein „Abkommen“ („Agreement“, „Соглашение“) mit den NATO-Mitgliedstaaten vor. Gründe für diesen unterschiedlichen Ansatz sind nicht ersichtlich. Die fehlende völkerrechtliche Trennschärfe zwischen „Vertrag“ und „Abkommen“ erschließt sich unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 Buchst. a) WVRK¹⁷:

„Article 2 – Use of terms

1. For the purposes of the present Convention:

(a) ‘treaty’ means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;“

In den vergangenen Jahrhunderten hat sich in der Staatenpraxis eine Vielzahl von Begriffen für internationale Instrumente entwickelt, mit denen Staaten untereinander Rechte und Pflichten begründen, zu denen sowohl der Begriff „Vertrag“ als auch der Begriff „Abkommen“ zählen. Trotz dieser terminologischen Vielfalt besteht keine genaue Nomenklatur. Tatsächlich ist die Bedeutung der verwendeten Begriffe unterschiedlich und ändert sich von Staat zu Staat, von Region zu Region und von Instrument zu Instrument. Gerade die vorliegend verwendeten Begriffe „Vertrag“ und „Abkommen“ können leicht ausgetauscht werden. Der diesen internationalen Instrumenten zugewiesene Titel hat daher normalerweise keine vorrangigen Rechtswirkungen. Der Titel kann gewohnheitsmäßigen Verwendungen folgen oder sich auf den besonderen Charakter oder die besondere Bedeutung beziehen, die der Urkunde von den Parteien zugeschrieben werden soll.¹⁸ Die Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten könnte auch ein sprachlicher Versuch sein, die Bedeutung der USA für Russland als Sicherheitspartner zu betonen und zugleich die mindere

¹⁶ Vgl. *Jervis*, Perception and Misperception in International Politics, 2017.

¹⁷ Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II, S. 927) hält nicht zuletzt in den Art. 31 bis 33 die grundlegenden, auch völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Methoden fest, die bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge zu beachten sind.

¹⁸ Vgl. https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml.

Bedeutung dritter NATO-Mitgliedstaaten aus russischer sicherheitspolitischer Perspektive zu unterstreichen.

2. Zum Konnex der Entwürfe

In einer Botschaft an die Außenminister der USA, Kanadas und einiger europäischer Staaten am 1. Februar 2022 betonte der russische Außenminister *Lawrow*:

„Sie wissen sehr wohl, dass Russland über die zunehmenden politisch-militärischen Spannungen in unmittelbarer Nähe seiner Westgrenzen ernsthaft besorgt ist. Um eine weitere Eskalation zu vermeiden, legte die russische Seite am 15. Dezember 2021 die Entwürfe *zweier miteinander verbundener völkerrechtlicher Dokumente* vor – einen Vertrag zwischen der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten von Amerika über Sicherheitsgarantien und ein Abkommen über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Russischen Föderation und der Mitgliedstaaten der Nordatlantikvertragsorganisation.“¹⁹

Dieses Eigenverständnis legt es nahe, die beiden Entwürfe jeweils auch im Lichte und unter Bezugnahme auf den anderen Vertragsentwurf auszulegen. Dies gilt insbesondere dort, wo vergleichbare völkerrechtliche Rechte und/oder Pflichten begründet werden oder auf gleiche konzeptionelle Überlegungen Bezug genommen oder zurückgegriffen wird.

3. Zum Aufbau der Entwürfe

Die Entwürfe des Außenministeriums der Russischen Föderation für einen Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Russischen Föderation über Sicherheitsgarantien und ein Abkommen über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Russischen Föderation und der Mitgliedstaaten der Nordatlantikvertragsorganisation weisen deutliche strukturelle Ähnlichkeiten im Aufbau der Übereinkünfte auf. Einer Präambel folgt ein operativer Teil, der im Falle beider vorgeschlagener Übereinkünfte jeweils sieben Artikel umfassen soll. Beide Übereinkünfte enden mit Schlussbestimmungen, die Fragen des Inkrafttretens regeln. Zudem regelt der Entwurf für das Abkommen über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Russischen Föderation und der NATO-Mitgliedstaaten in diesen Schlussbestimmungen auch das Außerkrafttreten und Fragen des Verhältnisses zwischen diesem Abkommen und der Charta der UN. Zwingende Gründe für dieses Abweichen bei den Schlussbestimmungen sind nicht ersichtlich.

IV. Die Präambeln der Entwürfe

1. Einführung – Zur völkerrechtlichen Bedeutung von Präambeln

Wie regelmäßig bei völkerrechtlichen Verträgen beginnen auch die Entwürfe für einen Vertrag zwischen den USA und der Russischen Föderation über Sicherheitsgarantien und ein Abkommen über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Russischen Föderation und der NATO-Mitgliedstaaten jeweils mit einer Präambel. Sie gehört zwar nicht zum Regelungsinhalt der jeweiligen Übereinkunft, definiert aber deren Regelungsziele so dass sie zur Interpretation des operativen Teils der jeweiligen Übereinkunft herangezogen werden kann, wie sich auch aus Art. 31

¹⁹ https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1796679/?lang=en – Übersetzung und Hervorhebung d. Verf.

Abs. 2 WVRK als Kodifizierung von Völkergewohnheitsrecht ergibt.²⁰ Die beiden Präambeln sind vorliegend zum einen im Hinblick auf eine historische Interpretation, zum anderen im Hinblick auf eine teleologische Auslegung von Vertrags- und Abkommensentwurf bedeutsam.

2. In Bezug genommene Rechtsquellen – Quellen für ein völker- und menschenrechtsorientiertes Verständnis von Sicherheit jenseits klassisch-militärorientiertem Denken

a) Einleitung

Bemerkenswert ist bei den Präambeln zunächst eine gewisse Inkonsistenz hinsichtlich der in Bezug genommenen Rechtsquellen, wobei sich das Bekenntnis zu diesen Rechtsquellen im Entwurf eines Vertrags mit den USA am Beginn, im Entwurf eines Abkommens mit den NATO-Mitgliedstaaten am Ende der Präambel befindet. Gemeinsam ist beiden Entwürfen die an erster Stelle stehende Bezugnahme auf die UN-Charta,²¹ wobei im Entwurf eines Vertrags mit den USA lediglich deren Grundsätze angesprochen werden, während im Entwurf eines Abkommens mit den NATO-Mitgliedstaaten auf die Ziele und Grundsätze der Charta abgestellt wird. Nachvollziehbare Gründe für eine solche Differenzierung sind nicht ersichtlich.

b) Gemeinsame Bezugnahmen: Die KSZE-Schlussakte, die NATO-Russland-Grundakte und die Europäische Sicherheitscharta

Gemeinsam ist den beiden Präambel-Texten die Bezugnahme auf die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Helsinki vom 1. August 1975,²² die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997²³ und die Europäische Sicherheitscharta vom 19. November 1999²⁴ – letzteres Dokumente, die weit vor der aktuellen Zuspitzung im Verhältnis zwischen Russland einerseits und der Ukraine wie dem Westen andererseits beschlossen wurden. Diese drei Bezugnahmen sind deshalb bemerkenswert, weil

(1.) sich die USA wie die damalige UdSSR, deren (Rechts-) Nachfolge auch insoweit Russland angetreten hat, wenn auch nicht völkerrechtlich bindend, so doch selbstverpflichtend²⁵, in

²⁰ Vgl. zur völkerrechtlichen Bedeutung von Präambeln z.B. IGH, ICJ Reports 1952, 176 (196); *Kotzur*, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes. Das Beispiel der Präambel des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte 2001, S. 59 ff.; *Mbengue*, Preamble, in: Wolfrum (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VIII, 2012, S. 397 ff.

²¹ 1 UNTS 16; BGBl. 1973 II S. 431.

²² Abrufbar in verschiedenen Sprachfassungen, u.a. in deutscher Sprache, über <https://www.osce.org/de/mc/39503>.

²³ Abrufbar in deutscher Sprache unter https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de.

²⁴ Abrufbar in verschiedenen Sprachfassungen, u.a. in deutscher Sprache, über <https://www.osce.org/de/node/125809>.

²⁵ Zur Rechtsqualität der KSZE-Schlussakte vgl. u.a. *Fastenrath*, Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, 1996, S. 447 (450 ff.); *Schweisfurth*, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlussakte, *ZaöRV* 36 (1976), 681 (684 ff.).

Abschnitt 1 der KSZE-Schlussakte zu „Fragen der Sicherheit in Europa“ auf eine „Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten“, verständigt haben, zu denen

- I. souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte
- II. Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt
- III. Unverletzlichkeit der Grenzen
- IV. territoriale Integrität der Staaten
- V. friedliche Regelung von Streitfällen
- VI. Nichteinmischung in innere Angelegenheiten
- VII. Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit
- VIII. Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker
- IX. Zusammenarbeit zwischen den Staaten
- X. Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben

zählen;

(2.) sich die NATO wie auch Russland in der Grundakte²⁶ zur Verwirklichung der Ziele dieser Akte „gemeinsam dazu (verpflichten), ihre Beziehungen (u.a.) an folgenden Grundsätzen auszurichten:

- Anerkennung der Schlüsselrolle, die Demokratie, politischer Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten sowie die Entfaltung freier Marktwirtschaften für die Schaffung allgemeinen Wohlstands und umfassender Sicherheit spielen;
- Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegeneinander oder gegen irgendeinen anderen Staat, seine Souveränität, territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit in einer Weise, die mit der Charta der Vereinten Nationen oder der in der Schlussakte von Helsinki enthaltenen Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, unvereinbar ist;
- Achtung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit aller Staaten sowie ihres naturgegebenen Rechtes, die Mittel zur Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit sowie der Unverletzlichkeit von Grenzen und des Selbstbestimmungsrechts der Völker, wie es in der Schlussakte von Helsinki und anderen OSZE-Dokumenten verankert ist, selbst zu wählen“;

(3.) die Mitgliedstaaten der OSZE einschließlich Russlands und der NATO-Mitgliedstaaten in der Europäischen Sicherheitscharta²⁷ u.a.²⁸

²⁶ Ob die Grundakte einen völkerrechtlichen Vertrag oder die vertraglich nicht verpflichtende Rechtsqualität der KSZE-Schlussakte teilt, ist umstritten; vgl. *Kamp*, NATO-Russland-Grundakte - Trojanisches Pferd oder Meilenstein des Ausgleichs?, Außenpolitik 46 (1997), 315 (317 ff).

²⁷ Auch ob die Europäische Sicherheitscharta völkerrechtlich verbindliche Rechten und Pflichten vertraglicher Art begründet, ist umstritten.

²⁸ Vgl. im Übrigen auch unten, Abschnitt V.3.

- ihre „Rechte und Pflichten aus der Charta der Vereinten Nationen, einschließlich unserer Verpflichtung in der Frage der Nichtanwendung von Gewalt oder der Androhung von Gewalt (bekräftigen)“²⁹;
- „bekräftigen, dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist. Wir verpflichten uns, einer Bedrohung der Sicherheit etwa durch Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, und Äußerungen der Intoleranz, des aggressiven Nationalismus, des Rassismus, des Chauvinismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Antisemitismus entschlossen entgegenzutreten. ...“³⁰
- „bekräftigen die Bedeutung unabhängiger Medien und des freien Informationsflusses sowie des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen. Wir verpflichten uns, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Grundvoraussetzungen für freie und unabhängige Medien sowie für den unbehinderten Informationsfluss über Landesgrenzen hinweg und innerhalb der Staaten zu schaffen, die wir als wesentliche Komponente einer demokratischen, freien und offenen Gesellschaft betrachten.“³¹ ...

Mit Blick auf das Verhalten russischer Staatsbehörden in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte, wie sie in einer auch für Russland zumindest derzeit noch immer völkerrechtlich bindenden Weise³² in der EMRK festgehalten sind, kann eine Bezugnahme auf KSZE-Schlussakte wie NATO-Russland-Grundakte und Europäische Sicherheitscharta ebenso als zynisch³³ eingestuft werden wie mit Blick auf das Bekenntnis zu politischem Pluralismus im Hinblick auf das Zurückdrängen, Einschüchtern, Inhaftieren, Verletzen oder gar Töten Oppositioneller, wobei zumindest letzteres allerdings bislang nicht zweifelsfrei russischen Staatsorganen zugerechnet werden kann.³⁴ Gleiches gilt im Hinblick auf das in den russischen Präambel-Entwürfen durch die Bezugnahme auf die KSZE-Schlussakte wie NATO-Russland-Grundakte zu findende Bekenntnis zur Unverletzlichkeit der Grenzen und zur territorialen Integrität von Staaten im Hinblick auf die völkerrechtswidrige Annexion der Krim,³⁵ zudem sprechen gewichtige Argumente dafür, dass auch

²⁹ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 11.

³⁰ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 19.

³¹ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 26.

³² Zu den mit einer Änderung der russischen Verfassung, die die Verpflichtung zur Achtung und Umsetzung der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte relativiert, verbundenen Problemen vgl. die Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarates vom 18. Juni 2020 „Russian Federation - Opinion on draft amendments to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) related to the execution in the Russian Federation of decisions by the European Court of Human Rights, adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session“, abrufbar über [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)009-e).

³³ Vgl. hierzu unten, Abschnitt VIII. des Beitrags

³⁴ Vgl. zu den nachhaltigen Verstößen Russlands gegen die EMRK, nicht zuletzt auch deren medienbezogenen Schutz, vgl. z.B. *Mälksoo/Benedek* (Hrsg.), *Russia and the European Court of Human Rights. The Strasbourg Effect*, 2017; *Schönfeld*, *Tilting at Windmills? The European Response to Violations of Media Freedom in Russia*, in: *Mälksoo* (Hrsg.), *Russia and European Human-Rights Law*, 2014, S. 91 ff.; <https://www.esiweb.org/proposals/council-europe-and-russia>.

³⁵ Die offizielle russische Betrachtungsweise findet sich in dem jüngsten, an die USA gerichteten Schreiben des russischen Außenministeriums vom 17. Februar 2022 wieder (vgl. https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1799157/?lang=de&fbclid=IwAR3dKqs8Y8JsmH80An6jLNKRwWtxEDksg51f4HFyOtrKhd1HJOEEJHs7zk). Sie lautet:

die russische Unterstützung für die Separatisten in der Ostukraine sich jenseits des völkerrechtlich Erlaubten und in der KSZE-Schlussakte und der NATO-Russland-Grundakte insoweit Bestätigten bewegt.

Auch in Bezug auf die souveräne Gleichheit der Staaten lassen jüngere und jüngste Äußerungen der russischen Staatsführung ein erkennbar vom Völkerrechtsverständnis des Westens (zumindest jenseits populistischer Strömungen) abweichendes Verständnis völkerrechtlicher Rechten und Pflichten erkennen. Die Erklärung vom 10. Dezember 2021 spricht insoweit für sich:

„Anstatt ihre ukrainischen Schützlinge zurechtzuweisen, drängen die NATO-Staaten Kiew zu aggressiven Schritten.“

Russland vermittelt hier den Eindruck, dass es sich bei der Ukraine um ein weisungsabhängiges Protektorat der NATO-Staaten handelt, was mit dem Anspruch der Ukraine, als mit Russland in souveräner Gleichheit verbundener UN-Mitgliedstaat³⁶ behandelt zu werden, erkennbar kollidiert.

Besonders bemerkenswert ist, dass die Europäische Sicherheitscharta ausdrücklich auch das jedem OSZE-Teilnehmerstaat innewohnende Recht hervorhebt, „seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern“. Dies steht einer Versteinerung bisheriger Bündnismitgliedschaften erkennbar entgegen.

„2014 kam es in Kiew zu einem Staatsstreich, dessen Initiatoren mit Unterstützung der USA und ihrer Verbündeten den Kurs nach der Bildung eines nationalistischen Staates eingeschlagen haben, der die Rechte der russischen bzw. russischsprachigen Bevölkerung, wie auch anderer Ethnien, verletzen würde, die in Minderheit sind. Es ist also kein Wunder, dass die Krim-Einwohner in dieser Situation für Wiedervereinigung mit Russland gestimmt haben. Die Entscheidung der Einwohner der Krim und Sewastopols zur Rückkehr in die Russische Föderation wurde bei einer freien Willensäußerung im Sinne des in der UN-Charta verankerten Selbstbestimmungsrechtes getroffen. Dabei wurden weder Gewalt noch Gewaltdrohung angewandt. Die Frage von der Zugehörigkeit der Krim ist weg vom Tisch.“

Eine solche Betrachtung ist bei völkerrechtlicher Analyse schon in sich widersprüchlich, da zum einen auf den Status als Minderheiten, zum anderen auf ein Selbstbestimmungsrecht abgestellt wird (vgl. zur Frage, ob Minderheiten Subjekt des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechtes sein können, kritisch auch *Cole*, Das Selbstbestimmungsrecht indigener Völker, 2009, S. 100 ff., 109 f.). Die Voraussetzungen für eine freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes waren schon mit Blick auf die militärische Besetzung der Krim durch russischer Kommandogewalt unterstehende Kräfte erkennbar nicht gegeben. Die Verletzung des Budapester Memorandums aus 1994, mit dem sich u.a. auch die Russland verpflichtete, die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit sowie die existierenden Grenzen der Ukraine (wie auch von Belarus und Kasachstan) zu respektieren, während sich im Gegenzug die Ukraine (wie auch Belarus und Kasachstan) zum Verzicht auf den Besitz von Nuklearwaffen verpflichteten, durch die Ereignisse von 2004 ist evident. Auch die Ausführung in dem o.g. Schreiben des russischen Außenministeriums vom 17. Februar 2022, dass

„Russlands Verpflichtungen im Sinne des Budapester Memorandums aus dem Jahr 1994 erwähnt werden, hat nichts mit dem innenpolitischen Konflikt in der Ukraine zu tun und gilt nicht für die Umstände, die aus den dortigen inneren Faktoren resultieren. Der Verlust der territorialen Einheit durch den ukrainischen Staat ist das Ergebnis der inneren Prozesse dort.“

vermag im Hinblick auf das tatsächliche Geschehen nicht zu überzeugen.

³⁶ Art. 2 der UN-Charta bestimmt, dass die UNO und ihre Mitglieder „im Verfolg der in Artikel 1 dargelegten Ziele nach folgenden Grundsätzen (handeln):

1. Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder. ...“

c) Die nur in einem der Entwürfe erwähnten Rechtsquellen

(1) Die Erklärung von 1970 über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten

Nur im Entwurf eines Vertrags mit den USA findet sich der Bezug auf die Erklärung der UN-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970 „über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten“.³⁷ Bei diesen Grundsätzen handelt es sich um

- den Grundsatz, dass die Staaten in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt unterlassen;
- den Grundsatz, dass die Staaten ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so beilegen, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden;
- den Grundsatz betreffend die Pflicht, im Einklang mit der Charta nicht in Angelegenheiten einzugreifen, die zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören;
- die Pflicht der Staaten, im Einklang mit der Charta miteinander zusammenzuarbeiten;
- den Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker und
- den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten.

U.a. in ihrer „Erklärung über die Vertiefung und Festigung der internationalen Entspannung“ vom 19. Dezember 1977 hat die UN-Generalversammlung auf diese Erklärung aus 1970 ausdrücklich Bezug genommen.³⁸ Solche Bezugnahmen unterstreichen die gewichtige Rolle, die die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen für die Praxis der Vereinten Nationen erlangt hat.³⁹ Bemerkenswert ist in diesem Kontext allerdings, dass sich die UN-Mitgliedstaaten bereits in der Resolution aus 1977, dem Jahr der Gründung der Charta 77 in der damaligen CSSR zur Geltendmachung der sich aus der KSZE-Schlussakte ergebenden humanitären Rechte, in der Erklärung der UN-Generalversammlung sowohl dazu bekennen, u.a.

„die Prinzipien der souveränen Gleichheit, der territorialen Integrität, der Unverletzlichkeit internationaler Grenzen, der Unzulässigkeit des Erwerbs und der Besetzung von Territorien anderer Staaten durch Gewalt, der Streitbeilegung – einschließlich Grenzstreitigkeiten – ausschließlich durch friedliche Mittel, des Nichteingreifens und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, der Achtung der Menschenrechte und der Achtung des Rechts aller Nationen auf freie Wahl ihrer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Ordnung einzuhalten“⁴⁰

³⁷ A/RES/2625 (XXV), abrufbar (in deutscher Sprache) unter <https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar2625.pdf>.

³⁸ A/RES/32/155, abrufbar (in deutscher Sprache) unter <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar32155.pdf>.

³⁹ Vgl. bereits *Scheuner*, Die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten. Zur Auslegung der Charta durch die Generalversammlung, Vereinte Nationen 4/78, 111.

⁴⁰ Ziff. 5 der Erklärung über die Vertiefung und Festigung der internationalen Entspannung.

als auch ihre Entschlossenheit erklären,

„die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen in Frage kommenden internationalen Verträgen und Instrumenten (wozu auch die EMRK zählt und zählt, d. Verf.), darunter auch den Internationalen Pakten über die Menschenrechte, zu fördern und zu festigen.“⁴¹

Das Verhalten Russlands in Bezug auf die Ukraine wie in Bezug auf freie Medienberichterstattung lässt sich mit diesem Bekenntnis und dieser Entschlossenheit bei unvoreingenommener Betrachtung - auch mit Blick auf Judikatur unabhängiger Gerichte wie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte - nur schwer in Einklang bringen.

(2) Die Erklärung von Manila von 1982 über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten

Ebenfalls nur im Entwurf eines Vertrags mit den USA findet sich der Bezug auf die von der UN-Generalversammlung am 15. November 1982 verabschiedete „Erklärung von Manila über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“.⁴² In der Erklärung werden folgende handlungsleitenden Aspekte schon durch ihre systematische Stellung am Beginn bzw. Ende der Erklärung nach deren Präambel besonders betont:

„1. Alle Staaten bemühen sich in redlicher Absicht und im Einklang mit den in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Zielen und Grundsätzen, Streitigkeiten untereinander zu vermeiden, die sich auf die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten auswirken könnten, und tragen somit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bei. Sie leben als gute Nachbarn miteinander in Frieden und sind bestrebt, geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen.

2. Jeder Staat legt seine internationalen Streitigkeiten ausschließlich durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.

3. Internationale Streitigkeiten werden auf der Grundlage der souveränen Gleichheit der Staaten und im Einklang mit dem Grundsatz der freien Wahl der Mittel im Einklang mit den auf Grund der Charta der Vereinten Nationen eingegangenen Verpflichtungen sowie den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts beigelegt. ...

4. Staaten, die Parteien eines Streitfalls sind, halten sich bei ihren gegenseitigen Beziehungen weiterhin an ihre Verpflichtungen aufgrund der fundamentalen völkerrechtlichen Grundsätze der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität von Staaten sowie der sonstigen allgemein anerkannten Grundsätze und Regeln des gegenwärtigen Völkerrechts.

5. Die Staaten bemühen sich in redlicher Absicht und im Geist der Zusammenarbeit auf einem der folgenden Wege um eine baldige und gerechte Beilegung ihrer internationalen Streitigkeiten: durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung, Inanspruchnahme regionaler Vereinbarungen oder Organisationen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl, darunter auch gute Dienste. Bei ihren Bemühungen um eine solche Beilegung einigen sich die Parteien über die den Umständen und der Natur ihrer Streitigkeit angemessenen friedlichen Mittel.

...

8. Staaten, die Parteien einer internationalen Streitigkeit sind, sowie andere Staaten unterlassen jedwede Handlung, die die Situation in einer Weise verschärfen könnte, die die Wahrung des Weltfriedens und

⁴¹ Ziff. 8 der Erklärung über die Vertiefung und Festigung der internationalen Entspannung.

⁴² A/RES/37/10, abrufbar (in deutscher Sprache) unter <https://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3710.pdf>

der internationalen Sicherheit gefährdet und die friedliche Beilegung der Streitigkeit erschwert oder behindert, und handeln dabei im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. ...

11. Im Einklang mit dem Völkerrecht wenden die Staaten nach Treu und Glauben alle Bestimmungen der von ihnen zur Beilegung ihrer Streitigkeiten getroffenen Abkommen an. ...

13. Weder das Bestehen einer Streitigkeit noch die Erfolglosigkeit eines Verfahrens zur friedlichen Streitbeilegung berechtigt irgendeine der Streitparteien zur Anwendung beziehungsweise Androhung von Gewalt.“

Gemäß der Erklärung von Manila sollen alle Staaten für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach den Zielen und Grundsätzen der UN-Charta handeln und internationale Streitigkeiten vermeiden. Sie sollen „als gute Nachbarn miteinander in Frieden leben“.⁴³

(3) Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994

Nur im Entwurf eines Übereinkommens mit den NATO-Vertragsstaaten findet sich der Bezug auf den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994. Der in der 91. Plenarsitzung des Besonderen Ausschusses des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation am 3. Dezember 1994 in Budapest angenommene Verhaltenskodex⁴⁴ regelt in seinem Teil I:

„1. Die Teilnehmerstaaten betonen, dass die uneingeschränkte Achtung aller in der Schlussakte von Helsinki verankerten KSZE-Prinzipien und die Erfüllung aller in der KSZE eingegangenen Verpflichtungen nach Treu und Glauben für die Stabilität und die Sicherheit von grundlegender Bedeutung sind und folglich ein direktes und legitimes Anliegen für sie alle darstellen.

2. Die Teilnehmerstaaten bestätigen die fortdauernde Gültigkeit ihres umfassenden Sicherheitskonzepts, das mit der Schlussakte von Helsinki eingeleitet wurde und das die Erhaltung des Friedens mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verbindet. Es stellt den Zusammenhang zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen her.

3. Sie sind nach wie vor davon überzeugt, dass Sicherheit unteilbar ist und dass die Sicherheit eines jeden von ihnen untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden ist. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Sie werden ihre eigenen Sicherheitsinteressen im Einklang mit den gemeinsamen Bemühungen um die Festigung der Sicherheit und der Stabilität im KSZE-Gebiet und darüber hinaus verfolgen.

4. In Bekräftigung der gegenseitigen Achtung ihrer souveränen Gleichheit und Individualität sowie aller ihrer Souveränität innewohnenden und von ihr umschlossenen Rechte werden die Teilnehmerstaaten ihre wechselseitigen Sicherheitsbeziehungen auf einen kooperativen Ansatz aufbauen. ...“

Der Verhaltenskodex unterstreicht damit ein nicht eng auf militärische Aspekte der Sicherheit begrenztes Sicherheitskonzept ebenso wie die Bedeutung der humanitären Dimension des Korbs III der KSZE-Schlussakte für ein solches Sicherheitskonzept.

⁴³ Abschnitt I Punkt 1 Satz 2 der Erklärung von Manila.

⁴⁴ Abrufbar (in deutscher Sprache) unter <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/41357.pdf>.

(4) Erklärung von Rom „Die Beziehungen zwischen Russland und der NATO: Eine neue Qualität“ aus 2002

Ebenfalls nur im Entwurf eines Übereinkommens mit den NATO-Vertragsstaaten findet sich der Bezug auf die Erklärung „Die Beziehungen zwischen Russland und der NATO: eine neue Qualität“,⁴⁵ die am 28. Mai 2002 in Rom von den Staats- und Regierungschefs der Russischen Föderation und von den damals 19 NATO-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. Darin wurde die Schaffung eines neuen, mit erweiterten Aufgaben und einem speziellen Entscheidungsmechanismus versehenen NATO-Russland-Rates vereinbart, in dem Russland gemeinsam mit den nunmehr 30 NATO-Mitgliedstaaten nicht nur einen Sitz, sondern – im Unterschied zum auf der Grundlage der NATO-Russland-Grundakte errichteten Ständigen Gemeinsamen NATO-Russland-Rat – auch eine Stimme innehat. Diese Einrichtung soll sich u.a. mit neuen Bedrohungen wie dem internationalen Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen auseinandersetzen. Zugleich hat die NATO in der Erklärung von Rom allerdings betont, dass der neue gemeinsame Rat keineswegs an die Stelle des NATO-Rats treten sollte, Russland mithin kein Veto-Recht in den Kernbelangen des Bündnisses eingeräumt wurde.⁴⁶

d) Die Charta von Paris für ein vereintes Europa – das ungeliebte Kind der Entspannungspolitik?

Ob es sich bei der Nichterwähnung der am 21. November 1990 im KSZE-Rahmen unterzeichneten „Charta von Paris für ein Vereintes Europa“⁴⁷ in den Präambeln in Bezug genommenen Rechtsquellen lediglich um ein Redaktionsversehen handelt, darf bezweifelt werden. Zwar findet die Charta von Paris mittelbare Referenz auch in den Übereinkommensentwürfen durch ihre unmittelbare Erwähnung in der NATO-Russland-Grundakte.⁴⁸ Für den Verzicht auf eine ausdrückliche Benennung in den Übereinkommensentwürfen könnte aus Perspektive der Regierung *Putin* allerdings sprechen, dass mit dieser Charta der Siegeszug des Demokratieprojekts in den Jahren 1989/90 im Gefolge friedlicher Revolutionen in Ost- und Mitteleuropa eine besondere völkerrechtliche Signatur⁴⁹ erfuhr, die allerdings zugleich mit dem Zerfall der, durch

⁴⁵ Abrufbar unter <https://www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/rome-eng.pdf>, S. 6 ff. Hierzu z.B. *Spanger*, Zwischen demokratischem Idealismus und sicherheitspolitischem Realismus: Russland und der Westen nach dem 11. September, IPG 4/2002, 125 (139 f.).

⁴⁶ Als Instrument zur Einhegung des Russland-Ukraine-Konflikts wird auch die stärkere Nutzung dieses Rates diskutiert. Die NATO antwortete zwar auf die russische Annexion der Krim zunächst mit der Suspendierung jeglicher praktischen Zusammenarbeit mit Russland im zivilen und militärischen Bereich. Der NATO-Russland-Rat war hiervon jedoch zunächst nicht betroffen; so trat der Rat noch im März 2014 und im Juni 2014 zusammen. Danach gab es jedoch längere Zeit keine Sitzung des Rates, da sich die Mitglieder nicht auf eine Tagesordnung einigen konnten. Im April 2016 – nach über zweijähriger Unterbrechung – trafen sich Vertreter Russlands und der NATO-Länder dann wieder im NATO-Russland-Rat. Seitdem finden wieder Sitzungen statt; vgl. <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/die-nato-staerke-und-dialog/nato-russland-rat>.

⁴⁷ Veröffentlicht in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 137, 24. November 1990, S. 1409 ff.

⁴⁸ Bei der Umsetzung dieser Grundakte werden die NATO und Russland nach den dort verankerten „Grundsätzen“ „ihre Verpflichtungen nach dem Völkerrecht und aus internationalen Übereinkünften, einschließlich der Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der Schlussakte von Helsinki und der späteren OSZE-Dokumente, darunter der *Charta von Paris* und der auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel angenommenen Dokumente, gewissenhaft einhalten“ (Hervorhebung d. Verf.).

⁴⁹ Vgl. *Ukrow*, Wehrhafte Demokratie 4.0 – Grundwerte, Grundrechte und Social Media-Exzesse, ZEuS 24 (2021), 65 (65).

partielles Völkerrecht abgesicherten⁵⁰ sowjetischen militärischen und ökonomischen Einwirkungsmöglichkeiten in der vormaligen im Zuge des II. Weltkrieges entstandenen Einflussphäre verbunden war.⁵¹ Die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten riefen in der Charta von Paris „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ aus und verpflichteten sich, „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“. Demokratie wurde als „der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle“ eingeordnet. Auch wenn es sich bei der Charta nur um *soft law* handelt, markiert sie doch eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer zumindest regional relevanten Bedeutung des Demokratiegebots als Völkerrechtsnorm.⁵²

30 Jahre danach ist von der in der Charta beschworenen Einheit des Hauses Europa nur noch wenig zu spüren und auch der Frieden hat sich schon vor der Russland-Ukraine-Krise in Europa nicht als dauerhaft gesichert erwiesen.⁵³ Die Kriege auf dem Balkan haben diese Störanfälligkeit des Friedensprojekts ebenso aufgezeigt wie die Auseinandersetzungen im Kaukasus und die Lage in der Republik Moldau.

V. Das Konzept der gleichen und unteilbaren Sicherheit

1. Einführung

Beide Übereinkommens-Entwürfe bauen auf einer im Kern identischen wie zugleich im Blick auf traditionelles völkerrechtliches Sicherheitsverständnis⁵⁴ im Zeitalter vor der Phase der wechselseitig gewährleisteten Zerstörung (*MAD - mutual assured destruction*) durch atomare Abschreckungs- und Massenvernichtungswaffen spezifischen Konzeption von Sicherheit auf:

- Artikel 1 des Vertragsentwurfs mit den USA lautet:⁵⁵

⁵⁰ Vgl. *Schweisfurth*, Sozialistisches Völkerrecht? Darstellung – Analyse – Wertung der sowjetmarxistischen Theorie vom Völkerrecht „neuen Typs“, Neuaufgabe 2011.

⁵¹ Wer einen Vergleich der derzeitigen Sanktionspolitik der EU-Mitgliedstaaten im Nachgang zur Krim-Okkupation und -Annexion durch Russland mit einem Verzicht auf eine solche Sanktionspolitik im Nachgang zur Niederschlagung des sog. Prager Frühlings 1968 durch Truppen des Warschauer Pakts unter Führung der UdSSR zieht (vgl. *Roggemann*, Aspekte des Russland-Ukraine-Konflikts. Ursachen – Auswirkungen – Überwindung, *KritV* 2020, 9 [20]), verkennt, dass es damals realpolitisch um eine Wahrung des *status quo* in einer Ära der Blockkonfrontation ging, während es bei der Einbeziehung der Krim in die Russische Föderation über zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Blockkonfrontation um eine Änderung dieses *status quo* durch Verschiebung von Grenzen unter Verletzung der territorialen Integrität eines Staates geht. Völkerrechtsdogmatisch handelte und handelt es sich in beiden Fällen um eine Verletzung von Grundpfeilern der auf die politische Souveränität der UN-Mitgliedstaaten wie das Verbot der Anwendung von Gewalt gestützten Völkerrechtsordnung.

⁵² Vgl. *Kokott*, Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, *ZaöRV* 64 (2004), 517 (525 ff.).

⁵³ Vgl. *Ukron*, Wehrhafte Demokratie 4.0 – Grundwerte, Grundrechte und Social Media-Exzesse, *ZEuS* 24 (2021), 65 (65).

⁵⁴ Vgl. hierzu *Kugelmann*, Das Verständnis von Sicherheit im Völkerrecht, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), *Frieden in Freiheit - Peace in liberty - Paix en liberté*. Festschrift für Michael Bothe, 2008, S. 175 ff.

⁵⁵ Im Folgenden findet sich eine Übersetzung der englischen wie russischen Sprachfassung durch den Verfasser.

„Die Vertragsparteien arbeiten auf der Grundlage der Grundsätze der unteilbaren und gleichen⁵⁶ Sicherheit zusammen und werden zu diesem Zweck

keine Maßnahmen unternehmen und sich nicht an Aktivitäten beteiligen oder diese unterstützen, die die Sicherheit der anderen Vertragspartei beeinträchtigen;⁵⁷

nicht Sicherheitsmaßnahmen durchführen, die jede Vertragspartei einzeln oder im Rahmen einer internationalen Organisation, eines Militärbündnisses oder einer Koalition beschlossen hat, die grundlegende Sicherheitsinteressen der anderen Vertragspartei untergraben würden⁵⁸.“

- Artikel 1 Abs. 1 des Entwurfs eines Abkommens mit den NATO-Mitgliedstaaten lautet:

„Die Vertragsparteien lassen sich in ihren Beziehungen von den Grundsätzen der Zusammenarbeit, der gleichen und unteilbaren Sicherheit leiten. Sie werden ihre Sicherheit nicht einzeln, in internationalen Organisationen, Militärbündnissen oder Koalitionen auf Kosten der Sicherheit der anderen Vertragsparteien stärken.“

Die aufgezeigte systematische Stellung des Bezugs zum Konzept unteilbarer und gleicher Sicherheit an der Spitze des operativen Teils beider Übereinkünfte spricht für die herausgehobene Bedeutung dieses Konzepts in den Beziehungen zu den USA wie zu (weiteren) NATO-Mitgliedstaaten aus der völkervertraglichen Perspektive Russlands. Diese Perspektive wird in kommentierenden Äußerungen des russischen Präsidenten wie des russischen Außenministers unterstrichen.

- Präsident *Putin* informierte den finnischen Präsidenten *Niinistö* in einem Telefonat am 21. Januar 2022 nach einer Pressemitteilung des Kreml sehr ausführlich über die grundlegenden Ansätze Russlands und wies darauf hin, dass Moskau eine konkrete, ausführliche schriftliche Antwort auf die Entwürfe der Dokumente über die Bereitstellung rechtlich verbindlicher Sicherheitsgarantien für die Russische Föderation erwarte, wie es von seinen Partnern versprochen wurde.

„Es wurde darauf hingewiesen, wie wichtig die Einhaltung des Prinzips der unteilbaren Sicherheit ist, das in den grundlegenden OSZE-Dokumenten festgeschrieben ist.“⁵⁹

Dieser Hinweis knüpft an ein dauerhaftes Axiom russischer Außenpolitik in der *Putin*-Ära an. Schon in seiner Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 hatte der russische Präsident unter Hinweis auf *Franklin D. Roosevelt* auf die Bedeutung des Prinzips hingewiesen.

„Wenn der Frieden irgendwo gebrochen wurde, ist der Frieden aller Länder überall in Gefahr.“⁶⁰

Die Bezugnahme auf das Prinzip findet sich nunmehr auch in der „Gemeinsame(n) Erklärung der Russischen Föderation und der Volksrepublik China zu den internationalen Beziehungen,

⁵⁶ Stattdessen spricht die inoffizielle englische Übersetzung des Textes von den Grundsätzen der „unteilbaren, gleichen und ungeschmälernten Sicherheit“. Das Element der „ungeschmälernten Sicherheit“ findet im russischen Originaltext allerdings keine Beachtung.

⁵⁷ Die Verwendung des Begriffs „betreffen“ statt des Begriffs „beeinträchtigen“ in der Übersetzung des Ostinstituts Wismar (https://www.ostinstitut.de/files/de/2021/Ostinstitut_Vertrag_zwischen_der_RF_und_den_USA_über_Sicherheitsgarantien_OL_2_2021.pdf) findet weder im russischen Original noch in der inoffiziellen englischen Übersetzung des russischen Außenministeriums eine Stütze.

⁵⁸ Während im russischen Original von „würden“ die Rede ist, spricht die inoffizielle englische Übersetzung des Textes von „könnten“.

⁵⁹ <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67619>.

⁶⁰ President of Russia, ‘Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy,’ 2007, abrufbar unter <http://www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.

die in eine neue Ära eintreten, und zur globalen nachhaltigen Entwicklung“, die im Nachgang zu dem Gipfel zwischen den Präsidenten *Putin* und *Xi* am Rande der Eröffnung der Olympischen Spiele in Peking am 4. Februar 2022 abgegeben wurde:

„Die Seiten sind sehr besorgt über die ernststen internationalen Sicherheits Herausforderungen und glauben, dass die Schicksale aller Nationen miteinander verbunden sind. *Kein Staat kann oder sollte seine eigene Sicherheit getrennt von der Sicherheit der übrigen Welt und auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten gewährleisten.* Die internationale Gemeinschaft sollte sich aktiv an der globalen Governance beteiligen, um *universelle, umfassende, unteilbare und dauerhafte Sicherheit* zu gewährleisten.“⁶¹

- In seiner Botschaft an die Außenminister der USA, Kanadas und einiger europäischer Staaten am 1. Februar 2022 betonte der russische Außenminister *Lawrow*:

„Die Antworten der USA und der NATO auf unsere Vorschläge vom 26. Januar 2022⁶² zeigen gravierende Unterschiede im Verständnis des Grundsatzes der gleichen und unteilbaren Sicherheit, *der für die gesamte europäische Sicherheitsarchitektur grundlegend ist.* Wir glauben, dass es notwendig ist, diese Frage sofort zu klären, da sie die Aussichten für den zukünftigen Dialog bestimmen wird.“⁶³

Das Konzept der gleichen und unteilbaren Sicherheit wird in den beiden Entwürfen zwar in Bezug genommen, aber nicht näher erläutert. Für eine Auslegung dieser Bezugnahme im operativen Teil bieten sich insbesondere die jeweiligen Präambeln der Entwürfe und die dort in Bezug genommenen Rechtsquellen an.

Dimensionen einer Klärung des völkerrechtlichen Konzepts gleicher und unteilbarer Sicherheit betreffen nicht zuletzt die Fragen

- der inhaltlich-themenbezogene Dimensionen gleicher und unteilbarer Sicherheit,
- der territorialen Dimension gleicher und unteilbarer Sicherheit sowie
- der über das Konzept gleicher und unteilbarer Sicherheit berechtigten und verpflichteten Völkerrechtssubjekte.

2. Anknüpfungspunkte für das Konzept gleicher und ungeteilter Sicherheit im KSZE/OSZE-Regelungsregime

a) Einführung

Neben dem oben bereits dargestellten Konzept umfassender Sicherheit, das auch humanitäre Aspekte in das Verständnis von Sicherheit einbezieht, vertritt die KSZE/OSZE zudem das Konzept der „kooperativen Sicherheit“. Danach ist Sicherheit unteilbar. Sicherheit bedeutet entsprechend Sicherheit für alle teilnehmenden Staaten, nicht Sicherheit auf Kosten anderer.⁶⁴ Nach diesem Verständnis von Sicherheit hat die mangelnde Sicherheit eines Staates negative Auswirkungen auf die Sicherheit aller anderen Staaten.⁶⁵ Kooperative Sicherheit schließt damit

⁶¹ <http://en.kremlin.ru/supplement/5770> (Übersetzung und Hervorhebungen d. Verf.).

⁶² Vgl. hierzu unten Abschnitt IX.

⁶³ https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1796679/?lang=en (Übersetzung und Hervorhebung d. Verf.).

⁶⁴ Entsprechend heißt es in der „Charta von Paris für ein Neues Europa“: „Sicherheit ist unteilbar, und die Sicherheit jedes Teilnehmerstaates ist untrennbar mit der aller anderen verbunden“, Charta von Paris für ein Neues Europa, Paris 1990, S. 3, abrufbar unter <https://www.osce.org/de/mc/39518?download=true>.

⁶⁵ Vgl. *Smolnik*, Kooperation, Vertrauen, Sicherheit? Potentiale und Grenzen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE, SWP-Studie 2019/S 21, 26.09.2019.

idealtypisch die Anwendung physischer Gewalt oder deren Androhung unter den teilnehmenden Staaten der KSZE/OSZE aus. Bereits die zehn Prinzipien der Schlussakte der KSZE-Konferenz in Helsinki, auf die sich die teilnehmenden Staaten 1975 einigten, weist in diese Richtung eines kooperativen Sicherheitsverständnisses: Unter anderem werden hier friedliche Konfliktbeilegung, Nichtanwendung und Nichtandrohung von Gewalt und Kooperation zwischen den Staaten als Grundprinzipien festgelegt.⁶⁶ Auch mit dem Konzept der kooperativen Sicherheit geht die KSZE/OSZE über das traditionell dominante Verständnis von Sicherheit als Sicherheit *vor* einem Drittstaat in Richtung auf Sicherheit *mit* Drittstaaten hinaus – konfrontative, auf Androhung und Anwendung von Gewalt gestützte Konzepte werden durch die Pflicht zur Kooperationsbereitschaft zumindest einem steten Rechtfertigungsdruck unterzogen; ein Verständnis, dass kooperative Sicherheit das Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt völkerrechtlich stützt, ist völkerrechtlich sogar näherliegend. Auf militärischer Abschreckung basierende Strategien werden dabei allerdings nicht per se zu mit den Grundsätzen der KSZE/OSZE unvereinbaren Instrumenten der Sicherheitspolitik. Eine auf einer Kombination von Abschreckung und Kooperationswillen und Willen zum Ausgleich zwischen widerstreitenden Interessen aufbauende sicherheitspolitische Konzeption widerspricht nicht den Grundsätzen der KSZE/OSZE, sondern trägt der Einbeziehung dieser Grundsätze in ein völkerrechtliches Sicherheitskonzept, dem als Instrumentarium auch das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung eigen ist, Rechnung. Auf Zusammenarbeit und Ausgleich ausgerichtete Lösungsansätze für sicherheitsrelevante Konflikte und Streitigkeiten zwischenstaatlicher Art lassen sich im Wesentlichen über Konsultationen und Verhandlungen entwickeln. Transparenz in Bezug auf sicherheitspolitische Konzeptionen und militärische Potentiale kann das Vertrauen fördern, das gelegentlich bereits für den Beginn von Verhandlungen erforderlich ist und über solche Verhandlungen gefördert werden kann.⁶⁷ Freie mediale Recherche- und Berichterstattungsmöglichkeiten können einen wesentlichen Beitrag für die Schaffung entsprechender Transparenz und die Verbreitung der betreffenden Informationen in einer Weise, die auch zivilgesellschaftlich vertrauensbildend wirkt, leisten.

b) Insbesondere: Anknüpfungspunkte für das Konzept gleicher und ungeteilter Sicherheit im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit aus 1994

Der im KSZE/OSZE-Rahmen entwickelte Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit aus 1994 unterstreicht u.a. die fortdauernde Überzeugung der KSZE-Teilnehmerstaaten,

„dass Sicherheit unteilbar ist und dass die Sicherheit eines jeden von ihnen untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden ist. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Sie werden ihre eigenen Sicherheitsinteressen im Einklang mit den gemeinsamen Bemühungen um die Festigung der Sicherheit und der Stabilität im KSZE-Gebiet und darüber hinaus verfolgen“.

⁶⁶ Pourchot, »The OSCE: A Pan-European Society in the Making?«, in: European Integration, 33 (März 2011) 2, S. 179–195 (180).

⁶⁷ Vgl. Smolnik, Kooperation, Vertrauen, Sicherheit? Potentiale und Grenzen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE, SWP-Studie 21, 2019, S. 11 f.; Vetschera, Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe, in: Felberbauer u.a. (Hrsg.), Approaching or Avoiding Cooperative Security? – The Western Balkans in the Aftermath of the Kosovo Settlement Proposal and the Riga Summit, 2007, S. 33 (34 ff.).

Im Unterschied zur Darstellung des russischen Außenministers *Lawrow* am 1. Februar 2022⁶⁸ findet sich der Hinweis auf die legitimen Sicherheitsinteressen anderer Staaten in diesem Verhaltenskodex an keiner Stelle in einer systematischen Weise platziert, die als Einschränkung der freien Bündniswahl der OSZE-Teilnehmerstaaten ausgelegt werden kann, sofern dieses Bündnis sich selbst – wie die NATO – als Verteidigungsbündnis konstituiert hat, versteht und bei verständiger Würdigung der das Selbstverständnis und die *policy* des Bündnisses prägenden Dokumente, verstanden werden muss.⁶⁹ Die Ziffern 10 bis 13 des Verhaltenskodex, in denen einzig der Hinweis auf die legitimen Sicherheitsinteressen anderer Staaten verankert ist, unterstreichen diese Bündnisfreiheit jedes OSZE-Teilnehmerstaates in Bezug auf das Bemühen um Mitgliedschaft in Bündnissen, die nicht auf eine Verletzung des Verbots der Anwendung und Androhung von Gewalt gerichtet sind:

„10. Unter *Beachtung der legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten* ist jeder Teilnehmerstaat frei, seine Sicherheitsinteressen auf der Grundlage der souveränen Gleichheit selbst zu bestimmen. Jeder Teilnehmerstaat hat das Recht, seine eigenen Sicherheitsarrangements frei zu wählen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und mit den Verpflichtungen hinsichtlich der Prinzipien und Ziele der KSZE.

11. Jeder Teilnehmerstaat hat das souveräne Recht, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, Partei bilateraler oder multilateraler Verträge, einschließlich von Bündnisverträgen, zu sein oder nicht zu sein; er hat auch das Recht auf Neutralität. Jeder Staat hat das Recht, seinen diesbezüglichen Status gemäß den einschlägigen Übereinkommen und Verfahren zu ändern. Jeder wird die Rechte aller anderen in dieser Hinsicht achten.

12. Jeder Teilnehmerstaat wird unter Berücksichtigung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen nur solche *militärische Fähigkeiten aufrechterhalten*, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind.

13. Jeder Teilnehmerstaat wird seine *militärischen Fähigkeiten* auf der Grundlage innerstaatlicher demokratischer Verfahren festlegen und dabei die *legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten* sowie die Notwendigkeit, zur internationalen Sicherheit und Stabilität beizutragen, berücksichtigen. Kein Teilnehmerstaat wird den Versuch unternehmen, irgendeinen anderen Teilnehmerstaat militärisch zu dominieren.“

Die Pflicht zur Beachtung der legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten bezieht sich mithin zunächst auf die Freiheit jedes OSZE-Teilnehmerstaates, seine Sicherheitsinteressen auf der Grundlage der souveränen Gleichheit selbst zu bestimmen. Hiervon wird sodann allerdings das Recht jedes OSZE-Teilnehmerstaates unterschieden, seine eigenen Sicherheitsarrangements frei zu wählen. In Bezug auf dieses Recht findet sich die Pflicht zur Beachtung bzw. Berücksichtigung der legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten nicht ausdrücklich verankert.

Die Pflicht zur Berücksichtigung der legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten bezieht sich sodann zunächst auf die Festlegung militärischer Fähigkeiten, die wiederum von der Ausübung des souveränen Rechts, Partei von Bündnisverträgen zu sein oder nicht zu sein, im Text des Verhaltenskodexes deutlich unterschieden wird.

⁶⁸ https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1796679/?lang=en.

⁶⁹ Vgl. zur Entwicklung der NATO z.B. *Kempen/Hillgruber/Grabemwarter*, Völkerrecht, 3. Aufl. 2021, S. 139 ff.

3. Insbesondere: Anknüpfungspunkte in der Europäischen Sicherheitscharta

Die im OSZE-Rahmen entwickelte Europäische Sicherheitscharta von 1999 stellt eine Fortschreibung und Erweiterung der in den Vorläuferdokumenten vereinbarte Regelungen dar. Diese werden zudem bekräftigt oder präzisiert. Das weite wie das kooperative Sicherheitsverständnis leuchtet dabei bereits in der Präambel der Charta auf:

„An der Schwelle zum einundzwanzigsten Jahrhundert erklären wir, die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten, *unser festes Bekenntnis zu einem freien, demokratischen und integrierteren OSZE-Gebiet, in dem Frieden zwischen den Teilnehmerstaaten herrscht und jeder Einzelne und jede Gemeinschaft in Freiheit, Wohlstand und Sicherheit lebt.* Um dieses Bekenntnis Wirklichkeit werden zu lassen, haben wir beschlossen, eine Reihe neuer Schritte zu setzen. Wir sind übereingekommen,

- die *Plattform für kooperative Sicherheit* zu verabschieden, um die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen zu stärken und auf diese Weise die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft besser zu nutzen;
- die Rolle der OSZE in der Friedenserhaltung auszubauen und damit den *umfassenden Sicherheitsbegriff der Organisation* deutlicher zu machen;
- „Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation“ (REACT) zu schaffen, um die OSZE in die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe und um Entsendung umfangreicher ziviler Feldoperationen rasch nachzukommen;
- unsere Fähigkeit zur Wahrnehmung von Aufgaben im polizeilichen Bereich zu verstärken, um mitzuhelfen, die Vorherrschaft des Rechts zu bewahren;
- eine Einsatzzentrale einzurichten, von der aus Feldoperationen der OSZE geplant und entsandt werden;
- den Konsultationsprozess innerhalb der OSZE durch die Schaffung des Vorbereitungsausschusses unter der Leitung des Ständigen Rates der OSZE zu stärken.

Wir haben den festen Willen, den Ausbruch gewalttätiger Konflikte wo immer möglich zu verhindern. Die Maßnahmen, die zu ergreifen wir in dieser Charta vereinbart haben, werden sowohl die diesbezügliche Fähigkeit der OSZE als auch ihre Möglichkeiten stärken, Konflikte beizulegen und in von Krieg und Zerstörung verheerten Gesellschaften wieder normale Verhältnisse herzustellen. *Die Charta wird zur Schaffung eines gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraums beitragen. Sie wird mitbelfen, ein OSZE-Gebiet ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau zu schaffen.*⁷⁰

Als „gemeinsame Herausforderungen“⁷¹ für die OSZE-Partner definiert die Europäische Sicherheitscharta die Gefahr von Konflikten zwischen Staaten, die Schaffung von Vertrauen zwischen den Menschen innerhalb der Staaten und die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten, die Sicherheitsrisiken aus internationalem Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisiertem Verbrechen und Drogenhandel, die Folgen akuter Wirtschaftsprobleme und die Schädigung der Umwelt für die Sicherheit und die Sicherheit in nahe gelegenen Gebieten,

⁷⁰ Hervorhebungen d. Verf.

⁷¹ Vgl. zu zentralen Herausforderungen für das Völkerrecht im 21. Jahrhundert Moser, Das Völkerrecht – ein Garant für Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit? Vortrag vom 13.02.2015 im Rahmen der Themenkonzerte 2014/15, abrufbar unter https://www.mpil.de/files/pdf4/MOSER_Vortrag_Themenkonzert_1322015.pdf, S. 4 ff.

insbesondere im Mittelmeerraum sowie in Gebieten, die in direkter Nähe zu Teilnehmerstaaten wie jenen in Zentralasien liegen.⁷²

In dem Abschnitt II „Unser gemeinsames Fundament“ betonen die OSZE-Teilnehmerstaaten dann u.a.:

- „8. Jeder Teilnehmerstaat hat *dasselbe Recht auf Sicherheit. Wir bekräftigen das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern.* Jeder Staat hat auch das Recht auf Neutralität. Jeder Teilnehmerstaat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen achten. *Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen.* Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Staatengruppe oder Organisation mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil des OSZE-Gebiets als seinen/ihren Einflussbereich betrachten.
9. Wir werden unsere Beziehungen im Einklang mit dem *Konzept der gemeinsamen und umfassenden Sicherheit* gestalten, *im Sinne von gleichberechtigter Partnerschaft, Solidarität und Transparenz. Die Sicherheit jedes Teilnehmerstaats ist untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden. Wir werden uns mit der menschlichen, wirtschaftlichen, politischen und militärischen Dimension der Sicherheit als einem unteilbaren Ganzen befassen.*“⁷³

In dem Abschnitt III „Unsere gemeinsame Reaktion“ kommt vor diesem Hintergrund aus Sicht der OSZE-Teilnehmerstaaten der „Plattform für kooperative Sicherheit“, die als wesentliches Element der Sicherheitscharta angenommen wird, besondere Bedeutung zu. Die Prinzipien dieser Plattform, die in dem Beschlussdokument in der Anlage zu dieser Charta niedergelegt sind, gelten für jede Organisation oder Institution, deren Mitglieder einzeln und gemeinsam beschließen, sich an diese Prinzipien zu halten. Sie gelten nach der Charta

„für alle Dimensionen der Sicherheit: die politisch-militärische, die menschliche und die wirtschaftliche“.⁷⁴

Im Hinblick auf die Orientierungspunkte der „Solidarität und Partnerschaft“ wird in der Charta u.a. betont:

„Der beste Garant für Frieden und Sicherheit in unserer Region ist die Bereitschaft und die Fähigkeit jedes Teilnehmerstaats, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren und die Menschenrechte zu achten. Wir bekräftigen jeder für sich unsere Bereitschaft, uns voll und ganz an unsere Verpflichtungen zu halten. Wir tragen aber auch gemeinsam die Verantwortung für die Einhaltung der OSZE-Prinzipien.“⁷⁵ ...

„Wir bekräftigen die Gültigkeit des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit.“⁷⁶ Wir werden im Einklang mit unseren OSZE-Verantwortlichkeiten mit einem Teilnehmerstaat, der bei der Wahrnehmung seines Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung Beistand sucht, umgehend Gespräche aufnehmen, wenn dessen Souveränität, territoriale Integrität und politische

⁷² Europäische Sicherheitscharta, Tz. 2 ff. Vgl. (auch) zu diesen Herausforderungen jüngst *Bunde, Turning the Tide Unlearning Helplessness. Munich Security Report 2022, 2022* (abrufbar unter https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2022_TurningtheTide.pdf).

⁷³ Hervorhebungen d. Verf.

⁷⁴ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 12.

⁷⁵ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 14.

⁷⁶ Vgl. hierzu oben, Abschnitt V. 2. b).

Unabhängigkeit bedroht sind. Wir werden gemeinsam die Art der Bedrohung erörtern und Aktionen erwägen, die zur Verteidigung unserer gemeinsamen Werte eventuell erforderlich sein können.⁷⁷

Im Hinblick auf „die menschliche Dimension“ der gemeinsamen Reaktion auf die neuen Sicherheits Herausforderungen bekräftigen die OSZE-Teilnehmerstaaten, wie bereits erwähnt,⁷⁸

„dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist“.

Wenn sich die OSZE-Teilnehmerstaaten daher verpflichten,

„einer Bedrohung der Sicherheit etwa durch Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, und Äußerungen der Intoleranz, des aggressiven Nationalismus, des Rassismus, des Chauvinismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Antisemitismus entschlossen entgegenzutreten,“

so spricht auch dies gegen ein Verständnis des Gebots der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE dahingehend, dass dieses Gebot im Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten seine Begrenzung findet; vielmehr ist das Interventionsverbot menschenrechtlich konditioniert.

Wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten zudem die Bedeutung unabhängiger Medien und des freien Informationsflusses sowie des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen bekräftigen und sich vor diesem Hintergrund

„verpflichten ..., alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Grundvoraussetzungen für freie und unabhängige Medien sowie für den unbehinderten Informationsfluss über Landesgrenzen hinweg und innerhalb der Staaten zu schaffen, die wir als wesentliche Komponente einer demokratischen, freien und offenen Gesellschaft betrachten“,

so erfährt das Nichteinmischungsverbot insoweit eine weitere, spezifisch medienbezogene Konditionierung.

Diese Einhegung des Interventionsverbots durch informations- und medienrechtliche Gewährleistungen menschenrechtlicher Natur erfährt insbesondere für EMRK-gebundene OSZE-Teilnehmerstaaten wie Russland eine völkerrechtlich nicht nur als *soft law*, bedeutsame, sondern bindende Ausprägung. Denn das Interventionsverbot kann seinerseits kein völkerrechtliche Pflichten verletzendes Verhalten schützen, so dass eine Bezugnahme auf Regelungen, die für den Staat, der eine verbotene Einmischung in seine inneren Angelegenheiten durch einen Drittstaat geltend macht, völkerrechtlich bindend sind, im Verhältnis dieser Staaten zueinander keine Verletzung des Interventionsverbots begründen können. Diese die Auslegung der Reichweite von Verstößen gegen das Interventionsverbots begrenzende Betrachtung gilt aber nicht nur im Verhältnis Russlands zu dritten EMRK-gebundenen Staaten, sondern ist auch mit Blick auf den Schutz der Informations-, Meinungs- und (auch Massen-) Kommunikationsfreiheiten durch Art. 19 IPBPR bedeutsam, den u.a. sowohl Russland als auch die USA und sämtliche weiteren NATO-Staaten ratifiziert haben.⁷⁹

⁷⁷ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 16.

⁷⁸ Vgl. hierzu oben, Abschnitt IV. 2. b).

⁷⁹ Vgl. auch *Krajewski*, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze?, in: ders. (Hrsg.), Staatliche Schutzpflichten und

Vor diesem Hintergrund lässt es sich zumindest mit Blick auf einen OSZE-Teilnehmerstaat, der wie Russland zugleich völkervertragsrechtlich an Art. 19 IPBPR und/oder Art. 10 EMRK gebunden ist, z.B. als im OSZE-Rahmen völkerrechtlich verfehlt einstufen, wenn sich ein solcher OSZE-Teilnehmerstaat auf den Kurs eines Zurückdrängens oder gar der Ausschaltung staatsunabhängiger Medien begibt oder Telekommunikationsinfrastruktur nicht dienend für freie und unabhängige Medien bereithält, sichert oder schafft, sondern telekommunikationsrechtliche Infrastruktur für den Transport medialer Inhalte aus Gründen sperrt, die mit dem Freiheitsverständnis der KSZE/OSZE auch unter Berücksichtigung des Gebots der Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen nicht in Einklang zu bringen sind.

4. Insbesondere: Gedenkklärung von Astana auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft

Am 3. Dezember 2010 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten bei ihrem Gipfeltreffen in Astana eine „Gedenkklärung von Astana auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“,⁸⁰ die zwar keine völkervertragliche Qualität hat, aber in die Auslegung völkervertraglicher Pflichten und völkerrechtsbezogener Sicherheitskonzepte einbezogen werden kann. In der Erklärung bekennen sie sich

„erneut zur Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro- atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok ..., deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“.⁸¹

Sie wiederholen

„unser Bekenntnis zu dem mit der Schlussakte von Helsinki eingeleiteten Konzept der umfassenden, kooperativen, gleichen und unteilbaren Sicherheit, das die Erhaltung des Friedens und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten miteinander in Beziehung setzt und die Verbindung zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen herstellt“.⁸²

In der Gedenkklärung finden sich sodann folgende, die betreffenden Ausführungen in der Europäischen Sicherheitscharta in Wortlaut wie systematischer Stellung aufgreifenden Feststellungen und Bekräftigungen von Rechtspositionen:

„Die Sicherheit jedes Teilnehmerstaats ist untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden. Jeder Teilnehmerstaat hat das gleiche Recht auf Sicherheit. Wir bekräftigen das jedem einzelnen Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnissen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern. Jeder Staat hat auch das Recht auf Neutralität. Jeder Staat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen respektieren. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Staatengruppe oder Organisation mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflussbereich betrachten. Wir werden unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen sowie der legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten nur solche

unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, 2018, 97 (125); *Schöbener*, Interventionsverbot, in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2014, S. 241.

⁸⁰ Abrufbar in deutscher Sprache unter <https://www.osce.org/files/f/documents/4/e/74988.pdf>

⁸¹ Ziffer 1 der Gedenkklärung.

⁸² Ziffer 2 der Gedenkklärung.

militärische Fähigkeiten aufrechterhalten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind. Wir bekräftigen ferner, dass alle OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen gleichermaßen und ausnahmslos für jeden Teilnehmerstaat gelten, und wir betonen, dass wir untereinander und gegenüber unseren Bürgern für ihre volle Umsetzung einstehen werden. Wir betrachten diese Verpflichtungen als unsere gemeinsame Errungenschaft und somit als unmittelbare und berechnete Anliegen aller Teilnehmerstaaten.“⁸³

Auch die Bedeutung eines umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzepts, das auch die humanitäre Dimension von Sicherheit einschließlich der diesbezüglichen Bedeutung freier Medien unterstreicht, wird in der Erklärung erneut unterstrichen:

„Das umfassende und kooperative Sicherheitskonzept der OSZE, das die menschliche Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die politisch-militärische Dimension der Sicherheit als unteilbares Ganzes betrachtet, ist und bleibt unverzichtbar. Von der Überzeugung getragen, dass die dem einzelnen Menschen innewohnende Würde im Mittelpunkt der umfassenden Sicherheit steht, erklären wir erneut, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten unveräußerlich und ihr Schutz und ihre Förderung unsere höchste Verpflichtung sind. Wir erklären kategorisch und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen. Wir zollen der Zivilgesellschaft und den freien Medien unsere Anerkennung, die mit ihrer Tätigkeit mithelfen, die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie, einschließlich freier und fairer Wahlen, und der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.“⁸⁴

Der russische Außenminister *Lawrow* hat in seiner Botschaft vom 1. Februar 2022 auch auf die Erklärung von Astana verwiesen, um sein Verständnis, dass unteilbare Sicherheit einer NATO-Erweiterung eine rechtliche Grenze setzt, zu stützen. Auch in der Erklärung von Astana findet ein solcher Ansatz indessen keine Untermauerung: Auch in Bezug auf diese Erklärung gilt vielmehr, dass sich Russland bemüht, eine Systematik, bei der Bündnisfreiheit eine die unteilbare Sicherheit (mit-) definierende völkerrechtliche Handlungsfreiheit darstellt, in ein systematisches Verständnis des Wortlauts umzudeuten, bei der Bündnisfreiheit durch unteilbare Sicherheit begrenzt wird. Mit bewährten völkerrechtlichen Auslegungsmethoden ist letzteres interpretatorisches Vorgehen nicht in Einklang zu bringen.

5. Anknüpfungspunkte für das Verständnis gleicher und ungeteilter Sicherheit in der NATO-Russland-Grundakte

In der Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und Russland aus 1997 finden sich eine ganze Reihe von für die Interpretation des Konzepts „gleicher und ungeteilter Sicherheit“ bedeutsamen Anknüpfungspunkten.

Nach dieser Grundakte

- stützen sich die Unterzeichnerstaaten auf die „dauerhafte politische Verpflichtung“, „gemeinsam im euro-atlantischen Raum einen dauerhaften und umfassenden Frieden auf der Grundlage der Prinzipien der Demokratie und der kooperativen Sicherheit (zu) schaffen“;

⁸³ Ziffer 3 der Gedenkerklärung.

⁸⁴ Ziffer 6 der Gedenkerklärung.

- „(betrachten die) NATO und Russland ... einander nicht als Gegner. Sie verfolgen gemeinsam das Ziel, die Spuren der früheren Konfrontation und Konkurrenz zu beseitigen und das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit zu stärken“;
- wird die gemeinsame Verpflichtung der NATO und Russlands „zum Bau eines stabilen, friedlichen und ungeteilten, geeinten und freien Europas zum Nutzen aller seiner Völker“ betont;
- beabsichtigen beide Seiten, „auf der Grundlage gemeinsamen Interesses, der Gegenseitigkeit und der Transparenz eine starke, stabile und dauerhafte Partnerschaft zu entwickeln“;
- werden die NATO und Russland „ausgehend von dem Grundsatz, dass die Sicherheit aller Staaten in der euro-atlantischen Gemeinschaft unteilbar ist, ... zusammenarbeiten, um einen Beitrag dazu zu leisten, dass in Europa gemeinsame und umfassende Sicherheit auf der Grundlage des Bekenntnisses zu gemeinsamen Werten, Verpflichtungen und Verhaltensnormen im Interesse aller Staaten geschaffen wird“;
- werden die NATO und Russland „zur Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen“;
- werden die NATO und Russland „(i)m Zuge der Stärkung der OSZE ... zusammenarbeiten, um jede Möglichkeit einer Rückkehr zu einem Europa der Spaltung und Konfrontation oder der Isolierung irgendeines Staates auszuschließen“;
- werden die NATO und Russland „eine möglichst umfassende Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der OSZE mit dem Ziel anstreben, in Europa einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflussphären zu schaffen, die die Souveränität irgendeines Staates einschränken“;
- gehen die NATO und Russland „von der Voraussetzung aus, dass das gemeinsame Ziel der Stärkung von Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum zum Nutzen aller Staaten eine Antwort auf neue Risiken und Herausforderungen erfordert, wie zum Beispiel aggressiven Nationalismus, die Verbreitung nuklearer, biologischer und chemischer Waffen, Terrorismus, die systematische Verletzung der Menschenrechte und der Rechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, sowie ungelöste Gebietsstreitigkeiten, die eine Bedrohung für unser aller Frieden, Wohlstand und Stabilität darstellen“.⁸⁵

Für das Verständnis des Konzepts „gleicher und ungeteilter Sicherheit“ ist ferner bedeutsam, dass sich NATO und Russland zur Verwirklichung der vorgenannten Ziele der Grundakte gemeinsam dazu verpflichten, ihre Beziehungen u.a. an folgenden Grundsätzen auszurichten:

- „Aufbau einer starken, stabilen, dauerhaften und gleichberechtigten Partnerschaft und der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Transparenz mit dem Ziel, die Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum zu stärken“;
- Anerkennung der Schlüsselrolle, die Demokratie, politischer Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten sowie die Entfaltung freier Marktwirtschaften für die Schaffung allgemeinen Wohlstands und umfassender Sicherheit spielen“;
- Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegeneinander oder gegen irgendeinen anderen Staat, seine Souveränität, territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit in einer Weise, die mit der Charta der Vereinten Nationen oder der in der Schlussakte von Helsinki enthaltenen

⁸⁵ Kursive Hervorhebungen d. Verf.

Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, unvereinbar ist;

- *Achtung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit aller Staaten sowie ihres naturgegebenen Rechtes, die Mittel zur Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit sowie der Unverletzlichkeit von Grenzen und des Selbstbestimmungsrechts der Völker*, wie es in der Schlussakte von Helsinki und anderen OSZE-Dokumenten verankert ist, *selbst zu wählen*;
- gegenseitige Transparenz bei der Ausarbeitung und Umsetzung verteidigungspolitischer und militärischer Doktrinen;
- *Verhütung von Konflikten und Beilegung von Streitigkeiten durch friedliche Mittel* im Einklang mit den Prinzipien der VN und der OSZE;
- Unterstützung friedenserhaltender Operationen von Fall zu Fall, die unter der Autorität des VN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der OSZE durchgeführt werden“.

6. Verhältnis zu kollektiver Sicherheit

In den Entwürfen Russlands für einen Vertrag mit den USA und ein Abkommen mit den NATO-Mitgliedstaaten finden sich weder ausdrückliche Ausführungen zum Verhältnis des Konzepts unteilbarer Sicherheit zum Recht auf kollektive Selbstverteidigung noch solche zum Verhältnis des Konzepts unteilbarer Sicherheit zum Konzept kollektiver Sicherheit.

Schon mit dem Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung und dem in der UN-Charta verankerten Modell kollektiver Sicherheit stehen sich nicht nur zwei Rechtsinstitute gegenüber, sondern auch zwei Ordnungsmodelle, deren Widerstreit das Völkerrecht nicht zuletzt im Zeitalter von Koalitionen der Willigen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus prägt. Das Selbstverteidigungsrecht repräsentiert dabei, zumindest in der Variante individueller Selbstverteidigung, traditionelle völkerrechtliche, am Souveränitätsgedanken ausgerichtete, auf den Staatszweck der Sicherheit ausgerichtete Ordnungsmodelle, in denen Staaten ihre Herrschaftsbereiche gegeneinander abzugrenzen suchten und mangels Alternative darauf angewiesen waren, ihre Rechte selbst und notfalls mit Gewalt durchzusetzen. Das System kollektiver Sicherheit hingegen verkörpert die Idee der internationalen Organisation: die „neue“ Ordnung, in der Staaten nicht nur koexistieren, sondern kooperieren, und in der sie auf Institutionen zurückgreifen können, um Streitigkeiten beizulegen und den Frieden zu sichern.⁸⁶

Mit dem Konzept unteilbarer Sicherheit erfährt dieser Konzeptionskonflikt eine zusätzliche Dimension, indem auch der Widerstreit zwischen Nichteinmischungsverbot einerseits und humanitärer Anreicherung des Sicherheitsgedankens andererseits in die Zuordnung völkerrechtlicher Schutzziele einbezogen werden. Schon in Bezug auf das Verhältnis zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit entstandene Streitfragen hinsichtlich Vorrang und Subsidiarität, die in sich das Potential einer Gefährdung des Rechtsfriedens bergen, drohen – wie auch die Diskussionen in der aktuellen Russland-Ukraine-Krise aufzeigen – um weitere Dimensionen einer Auseinandersetzung um völkerrechtliche Ordnungen der Sicherheit ergänzt zu werden, die wechselseitiges Vertrauen nicht stärken, sondern im Bemühen um dogmatische Klarheit destabilisieren.⁸⁷

⁸⁶ Grundlegend zu dieser Differenzierung *Krisch*, Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit, 2001.

⁸⁷ Vgl. z.B. *Ellehuus/Zagorski*, Restoring the European Security Order, 2019, S. 3 ff. (abrufbar unter <https://russiancouncil.ru/papers/CSIS-RIAC-Ellehuus-Zagorski-RestoringEuropeanOrder.pdf>); *Kupchan*, The Promise of Collective Security, *International Security*, 20:1 (1995), S. 53 ff.; *Kvartalnov*, Indivisible Security and Collective Security Concepts: Implications for Russia's Relations with the West, *Central European Journal of*

7. Inhaltlich-themenbezogene Dimensionen gleicher und unteilbarer Sicherheit – Zur Anerkennung eines dynamisch zu verstehenden Sicherheitsbegriffes in den Präambeln der Entwürfe

Das russische Außenministerium schlägt in seinen Entwürfen für die Präambeln der beiden Übereinkünfte jeweils ein Anknüpfen an einen dynamisch zu verstehenden Sicherheitsbegriff vor.

Nach dem 4. Absatz der Präambel des Vertrags mit den USA soll der Vertragsschluss in der Erkenntnis erfolgen,

„dass es gemeinsamer Anstrengungen bedarf, um auf die modernen Sicherheits Herausforderungen und -bedrohungen in einer globalisierten und interdependenten Welt wirksam zu reagieren“.

Nach dem 2. Absatz der Präambel des Abkommens mit der NATO soll danach das Übereinkommen in der Erkenntnis getroffen werden,

„dass eine wirksame Antwort auf die gegenwärtigen Herausforderungen und Bedrohungen der Sicherheit in unserer interdependenten Welt gemeinsame Anstrengungen aller Vertragsparteien erfordert“.

Völkerrechtlich liegt ein solches dynamisches Verständnis nicht nur im Hinblick auf Ziele und Grundsätze der UN nahe. Denn ein entwicklungs offenes Sicherheitsverständnis spricht unter den Rahmenbedingungen der 20er Jahre des 21. Jahrhunderts für einen konzeptionellen Ansatz, der sich (auch) in den sicherheitsbezogenen Beziehungen zwischen Russland und USA bzw. NATO nicht einzig auf militärische Fragen zwischen den jeweiligen Vertragsparteien fokussiert (diese aber natürlich auch nicht ausspart), sondern auch (nicht gänzlich) neue Herausforderungen geostrategischer und (ebenfalls schon länger auch völkerrechtlich diskutierte) zusätzliche relevante Sicherheitsdimensionen in den Blick nimmt. Zu den neuen Herausforderungen geostrategischer Art zählen dabei z.B. Fragen nicht-staatlicher Gewaltanwendung, (sonstige) Kollateralschäden von *failed states*, die dominanter werdende Rolle Chinas, die Generierung in und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen für Drittstaaten wie z.B. Nordkorea, die Militarisierung des Weltraums und die Entwicklung des Cyberraums zum Ort der Austragung internationaler Konflikte. Neue Sicherheitsdimensionen (auch) internationaler Prägung betreffen z.B. Ökologie, Nachhaltigkeit sowie die globale Finanz- und Wirtschaftsordnung.

Für ein dynamisches Verständnis von Sicherheit sprechen nicht zuletzt auch die völkerrechtlichen Quellen, auf die das russische Außenministerium in seinen Entwürfen der Präambeln Bezug nimmt. So definiert z.B. die Europäische Sicherheitscharta als gemeinsame Herausforderungen nicht nur die Gefahr von Konflikten zwischen Staaten,⁸⁸ sondern auch die Schaffung von Vertrauen zwischen den Menschen innerhalb der Staaten und die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten.⁸⁹ Besondere Erwähnung finden in der Charta sodann die Sicherheitsrisiken aus internationalem Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisiertem Verbrechen und

International and Security Studies 15:3 (2021), 4 (9 ff.); *Williams/Jones* (2001), *Collective Security or Collective Defence?*, in: dies., *NATO and the Transatlantic Alliance in the 21st Century*, 2001, S. 87 ff.; *Zagorski*, *Strengthening the OSCE. Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific*, 2014, S. 15 ff. (abrufbar unter <https://russiancouncil.ru/upload/Report16en-OSCE.pdf>).

⁸⁸ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 2.

⁸⁹ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 3.

Drogenhandel,⁹⁰ die Folgen akuter Wirtschaftsprobleme und die Schädigung der Umwelt für die Sicherheit.⁹¹

Es ist vor diesem Hintergrund wenig überzeugend, dass sich der operative Teil der beiden Entwürfe für völkerrechtliche Übereinkünfte mit der USA und den NATO-Staaten an keiner Stelle diesen nicht-militärischen Sicherheitsdimensionen zuwendet. Eine Chance zu vertrauensbildenden Maßnahmen und zum Abbau von Spannungen wird damit vertan.

8. Zur territorialen Dimension gleicher und unteilbarer Sicherheit

Das russische Verständnis gleicher und unteilbarer Sicherheit knüpft offenbar an den Raum des OSZE-Verbundes an. Konzeptionell kann ein solches territorial auf den OSZE-Raum begrenztes Verständnis unteilbarer Sicherheit zwar an Überlegungen anknüpfen, wie sie z.B. auch im deutschen Außenministerium spätestens im Nachgang zum Einmarsch der UdSSR in Afghanistan 1979/80 in Bezug auf die Frage der Unteilbarkeit der Entspannung zu finden waren.⁹² Ein solches territorial begrenztes Verständnis liegt unter Zugrundelegung eines dynamisch zu verstehenden Sicherheitsbegriffs und vor dem Hintergrund globaler Herausforderungen für eine solche Sicherheit i.w.S. allerdings fern. Auch im Hinblick auf Sicherheit in einem engeren militärischen Verständnis vermag eine solche geographische Begrenzung wenig zu überzeugen. Denn eine auch militärische Kooperation zwischen Russland und China berührt offenkundig die Sicherheitsinteressen von Drittstaaten außerhalb des OSZE-Kontextes wie z.B. Japan, Südkorea und Staaten der ASEAN-Gruppe.

9. Eine zusammenfassende Zwischenbilanz

Unteilbare Sicherheit ist im Lichte der diesbezüglichen Dokumente eine Sicherheit, die nicht auf militärische Aspekte beschränkt ist, sondern zumindest auch humanitäre und ökonomische Facetten aufweist. Zu den humanitären Dimensionen unteilbarer Sicherheit zählt nicht zuletzt auch die Achtung des Bestehens freier Medien, die mit ihrer Tätigkeit mithelfen, die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie, einschließlich freier und fairer Wahlen, und der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

Unteilbare Sicherheit ist nicht auf rein bilaterale Betrachtungen ausgerichtet; sie blendet das Verhalten eines entsprechend völkerrechtlich gebundenen Staates mit Drittstaaten in bilateralen Beziehungen nicht aus.

Unteilbare Sicherheit ist auch eine Sicherheit, die Verstöße in einem völkerrechtlichen Subsystem (wie der EMRK) nicht für unbeachtlich erachtet in einem zweiten völkerrechtlichen Subsystem (wie Verträgen zwischen Russland und den USA).

Das Konzept unteilbarer Sicherheit weist z.T. generell, z.T. in seiner Auslegung durch Russland nicht unerhebliche Schwächen auf.

⁹⁰ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 4.

⁹¹ Europäische Sicherheitscharta, Tz. 5.

⁹² Vgl. *Bresselau von Bressendorf*, Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83, 2015, S. 131 ff.

Generell ungeklärt ist das Verhältnis dieses Konzepts zu den völkerrechtlichen Ordnungskonzeptionen der kollektiven Sicherheit wie des Rechts auf individuelle und kollektive Sicherheit.

Mit Blick auf den jeweiligen Artikel 1 der beiden Entwürfe für Übereinkünfte mit den USA und den NATO-Mitgliedstaaten stellen sich eine ganze Reihe weiterer ungeklärter Fragen:

- Was ist eine Beeinträchtigung der Sicherheit der jeweils anderen Vertragspartei(en)? Wer besitzt insoweit ggf. eine Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative? Wie wird eine solche Beeinträchtigung in einer Rechtssicherheit fördernden Weise festgestellt?
- Was sind „grundlegende Sicherheitsinteressen der anderen Vertragspartei“? Der Begriff der „grundlegenden“ Sicherheitsinteressen spricht für ein enge(re)s, nicht jedes Sicherheitsinteresse umfassendes Verständnis. Wie werden Sicherheitsinteressen allgemein, wie „grundlegende“ Sicherheitsinteressen einer Vertragspartei im Besonderen in einer Rechtssicherheit fördernden Weise bestimmt?

Zutreffend ist darauf hingewiesen worden, dass Russland selbst das Konzept unteilbarer Sicherheit missbraucht, indem es darauf besteht, militärische Sicherheitsfragen von den Menschenrechten abzukoppeln, was mit der Konzeption unteilbarer Sicherheit, wie sie im KSZE/OSZE-Rahmen angelegt ist, nicht im Einklang steht. Die Ablehnung der Freiheit der Bündniswahl durch Russland steht in Widerspruch zu der auch von Russland angenommenen Europäischen Sicherheitscharta, die „das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht anerkennt, seine Sicherheitsvereinbarungen, einschließlich Bündnisverträgen, frei zu wählen oder zu ändern“.⁹³

Zudem stellt sich die Frage des Verhältnisses des russischen Verständnisses des Konzepts unteilbarer Sicherheit zu der aktuellen Androhung und Anwendung von Gewalt durch Russland bei der fortdauernden, völkerrechtswidrigen Annexion der Krim als Teil des Territoriums der Ukraine, bei der zumindest unstreitig ist, dass eine Eingliederung der Krim in das Territorium der Russischen Föderation stattgefunden hat, auch wenn von russischer Seite fortdauernd bestritten wird, dass es zu einer der Russischen Föderation völkerrechtlich zurechenbaren Unterstützung von Separatisten in der Ostukraine gekommen ist.⁹⁴

⁹³ Vgl. *Kvartalnov*, Indivisible Security and Collective Security Concepts, *Central European Journal of International and Security Studies* 15:3 (2021), 4 (8); *Remler*, Russia and Cooperative Security in Europe. Times Change, Tactics Remain, 2019 (abrufbar unter <https://carnegiendowment.org/2019/08/01/russia-and-cooperative-security-in-europe-times-change-tactics-remain-pub-79611>).

⁹⁴ Vgl. hierzu z.B. *Luchterhandt*, Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht, AVR 52 (2014), 137 ff.; *Marxsen/Peters/Hartwig* (Hrsg.), The Incorporation of Crimea by the Russian Federation in the Light of International Law, *ZaöRV* 75 (2015), 1; *Schiedermair/Schwarz/Koppe*, Wider die Globalisierung des Rechts? Der Ukraine Konflikt als Herausforderung für das Völkerrecht, *Iuratio* 1 / 2017, 16.

VI. Weitere Anmerkungen zum Entwurf eines Vertrags zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Russischen Föderation über Sicherheitsgarantien

1. Die Bemühensklausel in Bezug auf die Einhaltung der in der UN-Charta enthaltenen Grundsätze (Art. 2)

Artikel 2 des Vertragsentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien bemühen sich sicherzustellen, dass alle internationalen Organisationen, Militärbündnisse und Koalitionen, an denen mindestens eine der Vertragsparteien beteiligt ist, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Grundsätze einhalten.“

Die in der Charta der UN enthaltenen Grundsätze finden sich in Art. 2 der Charta. Dieser bestimmt, dass die UN und ihre Mitglieder

„im Verfolg der in Artikel 1 dargelegten Ziele“ nach folgenden Grundsätzen handeln:

- „1. Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.
2. Alle Mitglieder erfüllen, um ihnen allen die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Vorteile zu sichern, nach Treu und Glauben die Verpflichtungen, die sie mit dieser Charta übernehmen.
3. Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.
4. Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.
5. Alle Mitglieder leisten den Vereinten Nationen jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift; sie leisten einem Staat, gegen den die Organisation Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen ergreift, keinen Beistand.
6. Die Organisation trägt dafür Sorge, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.
7. Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“

Ziele nach Artikel 1 der UN-Charta sind dabei:

- „1. den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;
2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;

3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;
4. ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.“

Da die Mitgliedschaft in den UN inzwischen weltweit faktisch alle Staaten erfasst, sind die Staaten der Staatengemeinschaft, auf die sich die Bemühensklausel bezieht, bereits durch diese Mitgliedschaft zur Einhaltung der in der Charta enthaltenen Grundsätze verpflichtet. Die Bemühensklausel knüpft mithin an eine auf dritter Seite ohnedies bestehende bindende Verhaltensvorgabe an und verpflichtet die USA und Russland, sich zu bemühen, die Wahrung dieser Verpflichtung durch Drittstaaten sicherzustellen. Diese Bemühensklausel kann dahin interpretiert werden, dass die USA und Russland zwar nicht zu Garantiemächten der UN-Charta-Grundsätze werden, aber in einer besonderen Verantwortung für die Wahrung der Grundsätze stehen. Diese Verantwortung besteht auch in Bezug auf etwaige medien(rechts)bezogene Aspekte internationaler Streitigkeiten. Auch solche medien(rechts)bezogenen internationalen Streitigkeiten sind durch friedliche Mittel so beizulegen, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden. Dieser Verpflichtung kann namentlich in Bezug auf medienvermittelte Desinformationskampagnen oder Angriffe auf kritische Infrastrukturen, zu denen auch Medien zählen, im Cyberraum eine nicht nur theoretische, sondern reale Bedeutung zukommen.⁹⁵

Bei der Frage der Reichweite der Bemühensklausel kommt dem personellen Adressatenkreis besondere Bedeutung zu. Die Klausel bezieht sich auf „alle internationalen Organisationen, Militärbündnisse und Koalitionen“, an denen mindestens eine der Vertragsparteien beteiligt ist. Während damit unzweifelhaft staatliche internationale Organisationen erfasst sind, stellt sich die Frage, ob auch hybride internationale Organisationen, an denen auch nichtstaatliche internationale Organisationen beteiligt sind, erfasst sind. Nichtstaatliche internationale Organisationen sind mangels Beteiligungsmöglichkeit für Staaten offenbar kein geeigneter Adressat der Bemühensklausel.

Vor dem Hintergrund des völkervertraglichen Normenbestandes nicht ohne Weiteres ersichtlich ist, was unter „Militärbündnissen“ und „Koalitionen“ zu verstehen ist. Sie sind erkennbar als Minus gegenüber einer internationalen Organisation zu verstehen, da ihnen eine nachhaltige Organisationsstruktur fehlen dürfte. Zu denken dürfte insbesondere an „Koalitionen der Willigen“ sein, wie sie in der jüngeren Völkerrechtsgeschichte im Zusammenhang mit Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung als Handlungsform zum Einsatz kommen.⁹⁶

⁹⁵ Vgl. auch *Schaller*, Internationale Sicherheit und Völkerrecht im Cyberspace. Für klarere Regeln und mehr Verantwortung, 2014, S. 7 ff.

⁹⁶ Vgl. z.B. *Dörr*, Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43/2004, 14; *Hestermeyer*, Die völkerrechtliche Beurteilung des Irakkriegs im Lichte transatlantischer Rechtskulturunterschiede, *ZaöRV* 64 (2004), 315 (331). Derartige nicht formalisierte, spontan anlässlich von Herausforderungen entstehenden Koalitionen sind keine Systeme kollektiver Sicherheit, vgl. *Röben*, Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz, *ZaöRV* 63 (2003), 585 (591).

2. Die Zurückhaltungsklausel in Bezug auf sicherheitspolitisch relevantes Engagement in Drittstaaten (Art. 3)

Artikel 3 des Vertragsentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien nutzen das Hoheitsgebiet anderer Staaten nicht zur Vorbereitung oder Durchführung eines bewaffneten Angriffs gegen die andere Vertragspartei oder anderer Maßnahmen, die die wesentlichen Sicherheitsinteressen der anderen Vertragspartei berühren.“

Dass jedweder UN-Mitgliedstaat, mithin auch Russland und die USA, weder eigenes noch das Hoheitsgebiet anderer Staaten zur Vorbereitung oder Durchführung eines bewaffneten Angriffs gegen einen Drittstaat nutzen dürfen, folgt bereits aus dem allgemeinen völkerrechtlichen Verbot des Angriffskriegs. Insoweit stellt die 1. Alternative des Art. 3 des Vertragsentwurfs eine völkervertragsrechtliche Bekräftigung ohnedies bestehender völkerrechtlicher Pflichten dar.

Neu wäre demgegenüber die Verpflichtung, dass die Vertragsparteien das Hoheitsgebiet anderer Staaten nicht zur Vorbereitung oder Durchführung sonstiger Maßnahmen nutzen dürfen, die die wesentlichen Sicherheitsinteressen der anderen Vertragspartei berühren.

Was „andere Maßnahmen, die die wesentlichen Sicherheitsinteressen der anderen Vertragspartei berühren“, sind, wird in dem Vertragsentwurf (aber auch im Abkommensentwurf für Russland und die NATO-Staaten) nicht definiert. Auch die Frage, wer die „wesentlichen Sicherheitsinteressen“ bestimmt, bleibt nach dem Vertragsentwurf offen.

Vor dem Hintergrund dieser Offenheit kann nicht ausgeschlossen werden, dass Russland die Klausel dahin verstanden wissen will, dass die USA das Hoheitsgebiet dritter NATO-Mitgliedstaaten nicht zur Durchführung von Abschreckungsmaßnahmen gegenüber Russland mittels auf Dauer angelegter Dislozierung konventioneller oder atomarer Waffen nutzt. Selbst ein russisches Verständnis, das bereits die Durchführung von Manövern unter Einbeziehung von US-Streitkräften auf dem Hoheitsgebiet eines dritten NATO-Drittstaates als von der 2. Variante des Art. 3 erfasst sieht, erscheint nicht ausgeschlossen. Beide Auslegungen liefen auf eine Pflicht der USA zum Disengagement vom europäischen Kontinent und damit eine Auflösung der NATO hinaus.

Gegen ein solches das gesamte NATO-Gebiet erfassendes Stationierungsverbot könnte systematisch allerdings Art. 4 des Vertragsentwurfs sprechen. Eine solche systematisch begründete Eingrenzung eines weiten Verständnisses von Art. 3 ist allerdings nicht zwingend; Art. 4 könnte auch als bloße beispielhafte Ausformung des weitergehenden Art. 3 verstanden werden.

Eine solche sich aus dem offenen Wortlaut des Art. 3 einerseits, dem systematischen Kontext mit Art. 4 andererseits folgende vertragsinterpretatorische Ambiguität fördert nicht gemeinsame und unteilbare Sicherheit im Gebiet der OSZE, sondern schadet dieser.

3. Die Verpflichtungen der USA zur Verhinderung einer weiteren Osterweiterung der NATO, zur Verweigerung eines NATO-Beitritts für ehemals der UdSSR zugehörige Staaten und zur Begrenzung des militärischen Engagements in ehemals der UdSSR zugehörigen Nicht-NATO-Staaten (Art. 4)

Artikel 4 des Vertragsentwurfs lautet:

„Die Vereinigten Staaten von Amerika verpflichten sich, eine weitere Osterweiterung der Nordatlantikvertrags-Organisation zu verhindern und den Staaten der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken den Beitritt zum Bündnis zu verweigern.

Die Vereinigten Staaten von Amerika werden im Hoheitsgebiet der Staaten der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, die nicht Mitglied der Nordatlantikvertrags-Organisation sind, keine Militärstützpunkte errichten, ihre Infrastruktur nicht für militärische Aktivitäten nutzen und keine bilaterale militärische Zusammenarbeit mit ihnen entwickeln.“

Artikel 4 des Vertragsentwurfs stellt eine einseitige Verpflichtung der USA dar. Vergleichbare Beschränkungen auf die politische und militärische Dimensionen von Sicherheit bezogener völkerrechtlich relevanter Handlungsoptionen finden sich für Russland im Vertragsentwurf nicht, was auch im Hinblick auf jüngste Bemerkungen aus der *Putin*-Administration zur möglichen Stationierung zusätzlichen militärischen Personals sowie neuer Waffen in Kuba und Venezuela bemerkenswert ist.⁹⁷ Die von russischer Seite vorgeschlagene Verankerung des Prinzips gleicher und unteilbarer Sicherheit lässt sich mit einseitigen sicherheitsbezogenen Verpflichtungen des vorgesehenen Vertragspartners nur schwer in Einklang bringen.

Im Übrigen wirft der für die USA vorgesehene Pflichtenkatalog auch aus sich heraus eine Reihe offener Fragen auf:

- Welche Staaten sind von der Verhinderungspflicht nach Absatz 1 1. Alternative erfasst? Was eine „weitere Osterweiterung“ ist, wird in dem Entwurf nicht ausdrücklich erläutert. Ob auch ein Beitritt Schwedens und Finnlands eine solche „weitere Osterweiterung“ wäre, ergibt sich auch nicht zweifelsfrei aus einer systematischen Auslegung. Eine „Osterweiterung“ ist zwar erkennbar etwas anders als eine Erweiterung als solches und enger als letztere zu verstehen. Zudem spricht der systematische Zusammenhang mit Absatz 1 2. Alternative für eine territoriale Begrenzung des Begriffs der Osterweiterung auf ehemals der UdSSR zugehörige Staaten, womit weder Finnland noch Schweden unter diese Alternative fielen. Die Sicherheitsüberlegungen des russischen Präsidenten sprechen vom Zweck der Regelung her allerdings für ein weites Verständnis des Begriffs der Osterweiterung einschließlich der skandinavischen Staaten aus russischer Perspektive.
- Reicht seitens der USA aus, dass sie einer NATO-Osterweiterung nicht zustimmen, oder wird seitens der USA ein aktives Tun in Richtung auf das Verhindern einer weiteren NATO-Osterweiterung gegenüber dritten NATO-Mitgliedstaaten und dem Beitrittskandidaten in Erfüllung der Pflicht erwartet? Der Konnex mit der Verpflichtung zur Verweigerung eines NATO-Beitritts spricht für letztere Auslegung. Dies wäre ein weiteres Beispiel dafür, dass das Konzept gleicher und gemeinsamer Sicherheit auf eine Unterhöhlung bestehender Bündnisstrukturen ausgerichtet ist, was Sicherheit nicht stabilisieren, sondern die bündnisinterne Sicherheitsvorsorge schwächen würde.
- In welchem Verhältnis stehen die Verpflichtungen nach Satz 1 mit der Bündnisfreiheit, die die ehemals der UdSSR zugehörigen Staaten im Lichte der Vereinbarungen zur Auflösung der UdSSR und zur Gründung der GUS haben? Manches spricht dafür, dass sich Russland mit einer solchen den USA auferlegten Verpflichtung in Widerspruch zu den mit diesen Staaten vereinbarten Rahmenbedingungen der Auflösung der UdSSR, die keine Beschränkung der Bündnisfreiheit enthielten, begeben würde.

⁹⁷ Vgl. z.B. *Rötzer*, Putin: Strategische Partnerschaft mit Kuba und Venezuela, 26. Januar 2022, <https://www.heise.de/tp/features/Putin-Strategische-Partnerschaft-mit-Kuba-und-Venezuela-6338449.html>; vgl. auch <https://de.rt.com/international/130587-russland-vertieft-militarische-zusammenarbeit-mit/>.

- In welchem Verhältnis steht die Verpflichtung für die USA, im Hoheitsgebiet der vormals der UdSSR zugehörigen Staaten, die nicht NATO-Mitgliedstaaten sind, keine Militärstützpunkte zu errichten, deren Infrastruktur nicht für militärische Aktivitäten zu nutzen und keine bilaterale militärische Zusammenarbeit mit ihnen zu entwickeln, zu etwaigen Maßnahmen einer durch UN-Sicherheitsresolution mandatierten Maßnahme der Terrorbekämpfung? Eine Stationierung von US-Streitkräften auf Militärstützpunkten eines Staates des vorgenannten Staatenkreises und die Nutzung der Infrastruktur eines solchen Staates, wie sie in Kasachstan im Nachgang zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erfolgte, wäre nach dem Vertragsentwurf offenbar in Zukunft generell ausgeschlossen und völkervertragsrechtlich versperrt.
- In welchem Verhältnis steht die vorgenannte Verpflichtung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, das auch eine außen- und sicherheitspolitische Handlungsfreiheit einschließlich bündnispolitischer Selbstbestimmung umfasst, sowie zum Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung von vormals der UdSSR zugehörigen Staaten, die nicht NATO-Mitgliedstaaten sind?

Zwar kennt die jüngere Völkervertragsrechtsgeschichte mit der Regelung des Art. 5 des „Vertrags über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“, des sog. „Zwei-plus-Vier-Vertrags“ vom 12. September 1990,⁹⁸ vertragliche, z.T. temporäre, z.T. dauerhafte Einschränkungen der Nutzbarkeit eines Teils des Staatsterritoriums einer Vertragspartei für militärische Zwecke. Die Vorschrift lautet:

„(1) Bis zum Abschluß des Abzugs der sowjetischen Streitkräfte vom Gebiet der heutigen Deutschen Demokratischen Republik und Berlins in Übereinstimmung mit Artikel 4 dieses Vertrags werden auf diesem Gebiet als Streitkräfte des vereinten Deutschland ausschließlich deutsche Verbände der Territorialverteidigung stationiert sein, die nicht in die Bündnisstrukturen integriert sind, denen deutsche Streitkräfte auf dem übrigen deutschen Territorium zugeordnet sind. Unbeschadet der Regelung in Absatz 2 dieses Artikels werden während dieses Zeitraums Streitkräfte anderer Staaten auf diesem Gebiet nicht stationiert oder irgendwelche andere militärische Tätigkeiten dort ausüben.

(2) Für die Dauer des Aufenthalts sowjetischer Streitkräfte auf dem Gebiet der heutigen Deutschen Demokratischen Republik und Berlins werden auf deutschen Wunsch Streitkräfte der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika auf der Grundlage entsprechender vertraglicher Vereinbarung zwischen der Regierung des vereinten Deutschland und den Regierungen der betreffenden Staaten in Berlin stationiert bleiben. Die Zahl aller nichtdeutschen in Berlin stationierten Streitkräfte und deren Ausrüstungsumfang werden nicht stärker sein als zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Vertrags. Neue Waffenkategorien werden von nichtdeutschen Streitkräften dort nicht eingeführt. Die Regierung des vereinten Deutschland wird mit den Regierungen der Staaten, die Streitkräfte in Berlin stationiert haben, Verträge zu gerechten Bedingungen unter Berücksichtigung der zu den betreffenden Staaten bestehenden Beziehungen abschließen.

(3) Nach dem Abschluß des Abzugs der sowjetischen Streitkräfte vom Gebiet der heutigen Deutschen Demokratischen Republik und Berlins können in diesem Teil Deutschlands auch deutsche Streitkräfteverbände stationiert werden, die in gleicher Weise militärischen Bündnisstrukturen zugeordnet sind wie diejenigen auf dem übrigen deutschen Hoheitsgebiet, allerdings ohne Kernwaffenträger. Darunter fallen nicht konventionelle Waffensysteme, die neben konventioneller andere Einsatzfähigkeiten haben können, die jedoch in diesem Teil Deutschlands für eine konventionelle Rolle ausgerüstet und nur dafür vorgesehen sind. Ausländische Streitkräfte und Atomwaffen oder deren Träger werden in diesem Teil Deutschlands weder stationiert noch dorthin verlegt.“

⁹⁸ BGBl. II 1990, S. 1318.

Indessen weist Art. 5 des Zwei-Plus-Vier-Vertrags deutliche Unterschiede zu Art. 4 des russischen Vertragsentwurfs auf:

- In Art. 5 des Zwei-Plus-Vier-Vertrags geht es um eine Voraussetzung für die Wiedererlangung der vollen staatlichen Souveränität des vereinten Deutschlands, in Art. 4 des Vertragsentwurfs um eine Beschränkung vorhandener staatlicher Souveränität einer Vertragspartei.
- In Art. 5 des Zwei-Plus-Vier-Vertrags geht es um eine Einschränkung sicherheitspolitischer Handlungsmöglichkeiten für die Vertragsparteien, in Art. 4 des Vertragsentwurfs um eine zumindest mittelbare Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auch für Drittstaaten – ehemals der UdSSR zugehörige Staaten, die nicht NATO-Staaten sind.
- In Art. 5 des Zwei-Plus-Vier-Vertrags ist die Einschränkung sicherheitspolitischer Handlungsmöglichkeiten für die betroffenen Vertragsparteien inhaltlich beschränkt, in Art. 4 des Vertragsentwurfs ist die Einschränkung sicherheitspolitischer Handlungsmöglichkeiten für die USA und die o.g. Drittstaaten inhaltlich faktisch unbeschränkt.

Das Prinzip unteilbarer Sicherheit legt zwar nahe, dass ein Staat vor seinem Antrag auf Mitgliedschaft in der NATO Drittstaaten jenseits der NATO-Mitgliedstaaten konsultiert. Ein solcher beitragswilliger Staat könnte zwar im OSZE-Rahmen eine entsprechende völkerrechtliche Verpflichtung eingehen. Eine zwischen den USA und Russland vereinbarte diesbezügliche Verpflichtung wäre indessen als Vertrag zu Lasten Dritter völkerrechtswidrig. Die völkergewohnheitsrechtliche Geltung des *pacta-tertius*-Grundsatzes, die durch Art. 34 WVRK bekräftigt wurde, ist unstrittig; eine etwaige Ausnahme von diesem Grundsatz ist im vorliegenden Zusammenhang nicht erkennbar.⁹⁹ Ein Verstoß gegen das *pacta-tertius*-Prinzip zum Verbot drittstaatenverpflichtender Verträge läge erst recht für den Fall vor, dass sich die USA und Russland auf ein Beitrittsverbot zur NATO für Drittstaaten ohne deren völkerrechtliche Einbindung verständigen würden. Zudem griffe ein solches unkonditioniertes Beitrittsverbot erkennbar über das Prinzip unteilbarer Sicherheit hinaus, weil die Sicherheitsperspektive des beitragswilligen Staates in die völkervertragliche Verpflichtung nicht einbezogen würde.

4. Das Stationierungsverbot, das Verbot von Flug- und maritimen Tätigkeiten und die Pflicht zu risikominimierender Zusammenarbeit (Art. 5)

Artikel 5 des Vertragsentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien unterlassen die Stationierung ihrer Streitkräfte und Rüstungsgüter, auch im Rahmen internationaler Organisationen, Militärbündnisse oder -koalitionen, in den Gebieten, in denen eine solche Stationierung von der anderen Vertragspartei als Bedrohung ihrer nationalen Sicherheit empfunden werden könnte, mit Ausnahme einer solchen Stationierung innerhalb der nationalen Hoheitsgebiete der Vertragsparteien.

Die Vertragsparteien unterlassen es, auch im Rahmen internationaler Organisationen, Militärbündnisse oder -koalitionen, schwere Bomber mit nuklearer oder nichtnuklearer Bewaffnung in den Gebieten außerhalb des nationalen Luftraums zu fliegen oder Überwasserkriegsschiffe jeder Art außerhalb der nationalen Hoheitsgewässer zu stationieren, von wo aus sie jeweils Ziele im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei angreifen können.

⁹⁹ Vgl. zum Ganzen u.a. *Witte*, Der *pacta-tertius*-Grundsatz im Völkerrecht, 2019, S. 1 ff., 201 ff.; *Wetzels*, Verträge zugunsten und zu Lasten Dritter nach der Wiener Vertragsrechtskonvention, 1973

Die Vertragsparteien führen einen Dialog fort und arbeiten zusammen, um die Mechanismen zur Verhinderung gefährlicher militärischer Aktivitäten auf und über der Hohen See zu verbessern; dazu gehört auch eine Vereinbarung über die maximale Annäherungsentfernung zwischen Kriegsschiffen und Flugzeugen.“

Die in Absatz 1 vorgeschlagene Regelung begründet im Ergebnis eine Veto-Position des Vertragspartners in Bezug auf die weitere Stationierung von Streitkräften und Rüstungsgütern und eine Möglichkeit, auf einen Abzug von Streitkräften und Rüstungsgütern aus Bündnisgebieten hinzuwirken. Denn was als Bedrohung der nationalen Sicherheit, die ein entsprechendes Stationierungsverbot begründet, einzustufen ist, wird nicht in einem objektivierten Verfahren bestimmt. Vielmehr löst bereits ein aktuelles oder gar nur potentielles Bedrohungsempfinden die völkervertragsrechtliche Unterlassungspflicht aus. Die NATO würde damit als Verteidigungsbündnis obsolet; ein Verbleib US-amerikanischer Streitkräfte und Rüstungsgüter jedweder, auch konventioneller Art auf dem Gebiet dritter NATO-Staaten in Europa wäre in das Belieben Russlands gestellt. Gleiches würde allerdings mit Blick auf die fehlende territoriale Beschränkung der Verpflichtung auch mit Blick auf die Stationierung US-amerikanischer Streitkräfte und Rüstungsgüter in Japan und Südkorea gelten. Insofern würde die im Vertragsentwurf vorgesehene Regelung auch eine nachhaltige Stärkung der Volksrepublik China in aktuellen Konflikten im asiatischen Raum begründen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass (auch) über Art. 5 Abs. 1 des Vertragsentwurfs ein Vertrag zu Lasten Dritter im Hinblick auf Möglichkeiten der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung geschlossen würde. Zudem würde die Regelung eine Operationalisierung kollektiver Sicherheit i.S. der UN-Charta nicht unerheblich erschweren.

Die in Absatz 2 vorgesehene Regelung würde für die Vertragsparteien eine erhebliche Beschränkung des Prinzips der Freiheit des Meeres und des darüber liegenden Luftraums bedeuten. Die Bündnisfähigkeit der Vertragsparteien und ihre Fähigkeit, als Partner bei Maßnahmen der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung zu wirken, würde nachhaltig beeinträchtigt. Die USA wären daran gehindert, über die Stationierung von Flugzeugträgern im Atlantik, im Pazifik oder im Japanischen Meer, von wo aus jeweils Ziele im Hoheitsgebiet der Russischen Föderation als anderer Vertragspartei angreifbar sind, Abschreckung in Bezug auf russische, chinesische oder nordkoreanische Bedrohungen der territorialen Integrität oder Androhung und Anwendung von Gewalt zu entfalten. Die zu Art. 5 Abs. 1 angesprochenen völkerrechtlichen Bedenken gelten hier in gleicher Weise.

Die in Absatz 3 vorgesehene Regelung, dass die Vertragsparteien einen Dialog beibehalten und zusammenarbeiten, um die Mechanismen zur Verhinderung gefährlicher militärischer Aktivitäten auf und über der Hohen See zu verbessern, ist demgegenüber – einschließlich der ausdrücklich vorgeschlagenen Vereinbarung über die maximale Annäherungsentfernung zwischen Kriegsschiffen und Flugzeugen – völkerrechtlich aus sich heraus unbedenklich. Die Regelung zur Zusammenarbeit, um die Mechanismen zur Verhinderung gefährlicher militärischer Aktivitäten auf und über der Hohen See zu verbessern, kann an das Abkommen zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Verhütung von Zwischenfällen auf und über hoher See vom 25. Mai 1972¹⁰⁰ anknüpfen, wobei die aus diesem Abkommen folgenden Verpflichtungen nach dem 9. Absatz der Präambel des Vertragsentwurfs bekräftigt werden.

¹⁰⁰ 852 UNTS 151. Das Abkommen sieht (1.) Maßnahmen zur Vermeidung von Schiffskollisionen, (2.) ein Verbot der Einmischung in die „Formationen“ der anderen Partei, (3.) die Vermeidung von Manövern in Gebieten mit

5. Das Stationierungsverbot für landgestützte Kurz- und Mittelstreckenraketen (Art. 6)

Artikel 6 des Vertragsentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien verpflichten sich, keine bodengestützten Mittelstreckenraketen und Kurzstreckenraketen außerhalb ihrer nationalen Hoheitsgebiete sowie in den Gebieten ihrer nationalen Hoheitsgebiete zu stationieren, von denen aus diese Waffen Ziele im nationalen Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei angreifen können.“

Was unter Kurz- und Mittelstreckenraketen i.S. dieser Regelung zu verstehen ist, ergibt sich weder aus dem operativen Vertragstext noch aus dessen Präambel. Thematisch knüpft die Verpflichtung erkennbar an den sog. INF-Vertrag an. Der *Intermediate Range Nuclear Forces Treaty* (deutsch: Mittelstrecken-Nuklearstreitkräfte-Vertrag)¹⁰¹ bezeichnet ein Paket bilateraler Abrüstungs-Verträge und Vereinbarungen zwischen den USA und der UdSSR. Er war am 8. Dezember 1987 in Washington unterzeichnet worden und am 1. Juni 1988 in Kraft getreten, wurde auf unbeschränkte Dauer geschlossen, ist jedoch seit dem 2. August 2019 außer Kraft gesetzt.¹⁰² Im INF-Vertrag wurde festgelegt, dass beide Seiten weltweit sowohl ihre boden-/landgestützten Nuklearraketen mit kürzerer (500–1000 km) und mittlerer Reichweite (1000–5500 km) als auch deren Abschussvorrichtungen und Infrastruktur innerhalb von drei Jahren vernichten und keine neuen herstellen. See- und luftgestützte Raketen und Marschflugkörper wurden vom INF-Vertrag ebenso wenig erfasst wie Kurzstreckenraketen mit nuklearen Gefechtsköpfen, sogenannte *Short-Range Intermediate Nuclear Forces (SRINF)* mit einer Reichweite bis 500 km. Der Vertrag beinhaltete auch das Recht, die Einrichtungen der anderen Vertragspartei zu überprüfen. Die Vertragspartner vereinbarten für zehn weitere Jahre nach Beseitigung der Flugkörper eine ständige Kontrolle in je einer Produktionsstätte in den USA und Russland. Außerdem wurde eine feste Zahl von Verdachtskontrollen festgelegt. Zum Vertrag gehörte auch ein *Memorandum of Understanding on Data*, ein Protokoll über die Inspektionen und eines über die Zerstörung der Waffen.

starkem Seeverkehr, (4.) die Verpflichtung der Überwachungsschiffe, einen sicheren Abstand zum Untersuchungsobjekt einzuhalten, um „die überwachten Schiffe nicht in Verlegenheit zu bringen oder zu gefährden“, (5.) die Verwendung international anerkannter Signale, wenn Schiffe in der Nähe voneinander manövrieren, (6.) ein Verbot der Simulation von Angriffen auf die Schiffe der anderen Partei, des Abschusses von Gegenständen und der Beleuchtung der Brücken dieser Schiffe, (7.) die Information von Schiffen, wenn U-Boote in ihrer Nähe üben, und (8.) die Aufforderung an Kommandanten von Flugzeugen, bei der Annäherung an Flugzeuge und Schiffe der anderen Partei größte Vorsicht und Umsicht walten zu lassen und keine simulierten Angriffe auf Flugzeuge oder Schiffe zuzulassen, keine Kunstflugübungen über Schiffen durchzuführen und keine gefährlichen Gegenstände in deren Nähe abzuwerfen vor. Darüber hinaus vereinbarten beide Seiten, geplante Aktionen, die „eine Gefahr für die Schifffahrt oder für im Flug befindliche Luftfahrzeuge darstellen könnten“, in der Regel drei bis fünf Tage im Voraus anzukündigen, Informationen über Zwischenfälle über die in den jeweiligen Hauptstädten eingesetzten Marineattachés weiterzuleiten und jährliche Treffen zur Überprüfung der Umsetzung des Abkommens abzuhalten.

¹⁰¹ Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, 1657 UNTS 2 (abrufbar unter <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201657/v1657.pdf>). Vgl. hierzu z.B. *Boblen/Burns/Pifer/Woodworth*, *The Treaty on Intermediate-Range Nuclear Forces: History and Lessons Learned*, 2012; *Davis*, *Lessons of the INF Treaty*, *Foreign Affairs* 66 (1988), 720 ff.; *Gassert*, *The INF Treaty of 1987. A Reappraisal*, 2020; *Högel*, *Rüstungskontrolle und Völkerrecht*, 1990, S. 188 ff.

¹⁰² Vgl. *United States Initiates Withdrawal from Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, *American Journal of International Law*, 113 (2019), S. 631 ff. Zu Ansätzen zur Kontrolle von Mittelstreckenraketen nach dem Ende des INF-Abkommens vgl. *Meier*, *Rüstungskontrolle jenseits des INF-Vertrags*, 2019.

Vergleicht man den INF-Vertrag mit Art. 6 des Vertragsentwurfs, so fällt zunächst der Verzicht auf Regelungen zu wirksamen Vor-Ort-Kontrollverfahren auf, die einen Durchbruch des INF-Vertrags im völkervertragsrechtlichen Regime von Abrüstung und Rüstungskontrolle dargestellt hatten.¹⁰³

Ob Art. 6 des Vertragsentwurfs sämtliche Kurzstreckenraketen einschließlich der SRINF erfasst und insoweit über den INF-Vertrag hinausreichend landgestützte Raketen erfasst, lässt sich dem Entwurf nicht entnehmen. Zwar entspricht der Ausschluss von see- und luftgestützten Mittelstreckenraketen vom sachlichen Anwendungsbereich des Art. 6 des Vertragsentwurfs demjenigen des INF-Vertrags. Allerdings handelt es sich bei Art. 6 des Vertragsentwurfs nicht – wie beim INF-Vertrag – um einen wirklichen Abrüstungs-, sondern lediglich um einen Rüstungskontrollvertrag i.S. einer Begrenzung der Stationierungsmöglichkeiten für landgestützte Kurz- und Mittelstreckenraketen.

Im Übrigen handelt es sich bei Art. 6 des Vertragsentwurfs um eine Regelung, die zu einer drastischen Verringerung der Sicherheit der europäischen NATO-Staaten führen könnte: Denn die USA wären damit generell gehindert, landgestützte Kurz- und Mittelstreckenraketen in dritten NATO-Staaten zu stationieren, während es Russland freistehen würde, in seinem Hoheitsgebiet landgestützte Kurz- und Mittelstreckenraketen an Standorten zu stationieren, von denen aus diese Waffen ausschließlich Ziele im nationalen Hoheitsgebiet von europäischen NATO-Staaten angreifen können. Damit wäre ein Zustand potentieller Abkopplung der US-amerikanischen von der europäischen Sicherheit erreicht, der mit dem im Vertragsentwurf vorgesehenen Konzept unteilbarer Sicherheit kollidieren würde und eine Rückkehr zu einer strategischen Situation begründen würde, die zur Beschlussfassung über den sog. NATO-Doppelbeschluss Ende der 1970er Jahre und dessen Umsetzung in der ersten Hälfte der 1980er Jahre führte. Art. 6 des Vertragsentwurfs fördert mithin in einer Gesamtschau nicht die Sicherheit im OSZE-Raum, sondern gefährdet diese.

6. Das Stationierungsverbot für und Ausbildungsverbot in Bezug auf Kernwaffen (Art. 7)

Artikel 7 des Vertragsentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien verzichten auf die Stationierung von Kernwaffen außerhalb ihrer nationalen Hoheitsgebiete und bringen solche Waffen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags bereits außerhalb ihrer nationalen Hoheitsgebiete stationiert sind, in ihre nationalen Hoheitsgebiete zurück. Die Vertragsparteien beseitigen alle bestehenden Infrastrukturen für die Stationierung von Kernwaffen außerhalb ihrer nationalen Hoheitsgebiete.

Die Vertragsparteien bilden kein militärisches und ziviles Personal aus Nichtkernwaffenländern für den Einsatz von Kernwaffen aus. Die Vertragsparteien führen keine Übungen oder Ausbildungsmaßnahmen für allgemeine Streitkräfte durch, die Szenarien beinhalten, die den Einsatz von Kernwaffen einschließen.“

¹⁰³ Vgl. Högel, Rüstungskontrolle und Völkerrecht, 1990, S. 96 ff., 197.

Für das russische Verständnis dieser vorgeschlagenen Vertragsregelung ist die am 17. Februar 2022 überreichte schriftliche Reaktion des russischen Außenministeriums auf die Antwort der US-Seite zu Sicherheitsgarantien hilfreich. Dort heißt es u.a.:¹⁰⁴

„Wir möchten klarstellen, dass es in unseren Vorschlägen um die Lösung des Problems geht, dass sich auf dem Territorium bestimmter Nichtkernwaffenstaaten der NATO - unter Verletzung des Nichtverbreitungsvertrags - amerikanische Kernwaffen befinden, die in der Lage sind, Ziele auf russischem Territorium zu treffen. Dazu gehört auch die Beseitigung der Infrastruktur für die schnelle Stationierung solcher Waffen in Europa sowie die Beendigung der NATO-Praxis von Schulungen und Übungen, bei denen nicht-nukleare NATO-Mitgliedstaaten in den Einsatz dieser Waffen einbezogen werden. Ohne die Beseitigung dieses Störfaktors ist eine Diskussion über nicht-strategische Kernwaffen unmöglich.“

Damit wird eine materielle Zustimmung zu den Regelungsvorschlägen in Art. 7 zur Vorbedingung für Diskussionen über nicht-strategische Kernwaffen gemacht. Auch mit einem In-Kraft-Treten der in Absatz 1 vorgesehenen Regelung, die ein Verbot der Stationierung von Kernwaffen außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets der Vertragsparteien, eine Pflicht zur Rückabwicklung bestehender entsprechender Stationierungen und eine zusätzliche Pflicht zur Beseitigung aller bestehenden Infrastrukturen für die Stationierung von Kernwaffen außerhalb ihrer nationalen Hoheitsgebiete, zu denen u.a. auch US-amerikanische Stützpunkte in Deutschland zählen würden, wäre nicht weniger als ein Ende der NATO in ihrer Qualität als auch atomares Abschreckungsinstrument wie auch ein Ende atomarer transatlantischer Bündnissolidarität verbunden. Auch diese Pflichten würden deutlich über die Verpflichtungen aus dem Abkommen zwischen den USA und der UdSSR über Maßnahmen zur Verringerung der Gefahr des Ausbruchs eines Atomkrieges vom 30. September 1971,¹⁰⁵ dem Abkommen zwischen den USA und der UdSSR über die Einrichtung von Zentren zur Verringerung nuklearer Risiken vom 15. September 1987¹⁰⁶ sowie dem Abkommen zwischen den USA und der UdSSR über die Verhütung gefährlicher militärischer Aktivitäten vom 12. Juni 1989¹⁰⁷ hinausreichen, auf die im 9. Absatz der Präambel des Vertragsentwurfs bekräftigend verwiesen wird. Auch über die durch den sog. Zwei-plus-Vier-Vertrag für die westlichen Alliierten begründeten Pflichten würde die Regelung erheblich und für das NATO-Bündnis in existentieller Weise hinausreichen.

Namentlich findet sich in dem Vertragsentwurf keine Regelung, die Art. VI Buchst. c) des Abkommens zur Verhinderung eines Atomkriegs vom 22. Juni 1973¹⁰⁸ vergleichbar ist, wonach nichts in diesem Abkommen die von jeder der beiden Vertragsparteien gegenüber ihren Verbündeten oder anderen Ländern in Verträgen, Abkommen und anderen entsprechenden Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen berührt oder beeinträchtigt.

¹⁰⁴ https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1799157/ (Im Nachfolgenden findet sich eine Übersetzung des russischen Originals seitens d. Verf.).

¹⁰⁵ Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on measures to reduce the risk of outbreak of nuclear war, 1972 UNTS 56.

¹⁰⁶ Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the establishment of nuclear risk reduction centers (with protocols), 1989 UNTS 386.

¹⁰⁷ Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Dangerous Military Activities, together with its annexes and the agreed statements in connection with the agreement, 1990 UNTS 327.

¹⁰⁸ Agreement on the prevention of nuclear war, 1974 UNTS 85.

Absatz 2 Satz 1 der vorgesehenen Regelung fügt sich in die Bemühungen um eine Abwicklung der NATO ein und reicht in seinen Pflichten über den Nichtverbreitungsvertrag,¹⁰⁹ namentlich dessen Art. I,¹¹⁰ deutlich hinaus. Absatz 2 Satz 2 der vorgeschlagenen Regelung, wonach Vertragsparteien keine Übungen oder Ausbildungsmaßnahmen für allgemeine Streitkräfte durchführen, die Szenarien beinhalten, die den Einsatz von Kernwaffen einschließen, ist zwar vom Wortlaut her für USA wie Russland in gleicher Weise militärstrategische Möglichkeiten begrenzend. Dieses vorgeschlagene Verbot begünstigt allerdings, nicht zuletzt in einer Zusammenschau mit den übrigen Bestimmungen des Vertragsentwurfs, diejenige Vertragspartei, die in ihrer Militärstrategie weniger auf nukleare Abschreckung als auf die Fähigkeit zu raschen offensiven Boden- und Luftaktionen ihrer Streitkräfte mit konventioneller oder moderner, nicht-atomarer Bewaffnung wie z.B. Hyperschall-Raketen setzt.

VII. Weitere Anmerkungen zum Entwurf eines Übereinkommens über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Russischen Föderation und der NATO-Mitgliedstaaten

1. Vorbemerkung

Fraglich ist zunächst, ob die Verpflichtungen aus dem Übereinkommensentwurf die NATO-Mitgliedstaaten in ihrer Staatseigenschaft als solche treffen, oder ob die Bindung dieser Staaten nur solange und soweit besteht, als diese Mitgliedstaaten der NATO sind und bleiben. Wortlaut und Systematik sprechen dafür, dass letzteres der Fall ist. Mithin besteht z.B. keine Bindung der betreffenden Staaten als Mitgliedstaaten der EU.

Eine Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU – auch im Bereich militärischer Zusammenarbeit – wird durch den Übereinkommensentwurf nicht versperrt. Die Haltung Russlands könnte entsprechende Überlegungen in Schweden und in Finnland ebenso befördern wie in Irland.

Die russische Haltung im Streit um Manöver russischer Marinekräfte in der exklusiven Wirtschaftszone Irlands könnte vor diesem Hintergrund wiederum eine Maßnahme der Eindämmung entsprechender Überlegungen sein, um die irische Neutralität,¹¹¹ die völkerrechtlich ebenso wenig wie diejenige Finnlands und Schwedens verpflichtend vorgegeben ist, nicht ins Wanken geraten zu lassen.

¹⁰⁹ Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen v. 1. Juli 1968, BGBl. 1974 II S. 786. Vgl. hierzu z.B. *Kimmich*, Völkerrecht im Atomzeitalter. Der Atomsperrvertrag und seine Folgen, 1969, S. 179 ff.

¹¹⁰ Nach Artikel I des Vertrags verpflichtet sich jeder Kernwaffenstaat, zu denen die USA und Russland zählen, die auch jeweils Vertragspartei des Nichtverbreitungsvertrags sind, lediglich „Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber an niemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben und einen Nichtkernwaffenstaat weder zu unterstützen noch zu ermutigen noch zu veranlassen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper herzustellen oder sonstwie zu erwerben oder die Verfügungsgewalt darüber zu erlangen“. Ausbildungsmaßnahmen, auch solche für den Einsatz von Kernwaffen, sind in diesem Pflichtenkatalog erkennbar nicht erfasst.

¹¹¹ Vgl. hierzu *Ukrom*, Sicherheitspolitik, europäische Integration und Neutralität, 1990.

2. Die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung und zum Verzicht auf Androhung und Anwendung von Gewalt (Art. 1 Abs. 2)

Artikel 1 Abs. 2 des Abkommensentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien regeln alle internationalen Streitigkeiten in ihren gegenseitigen Beziehungen mit friedlichen Mitteln und unterlassen die Anwendung oder Androhung von Gewalt in einer Weise, die mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist.“

Völkerrechtliche Bedenken gegen diese an Art. 2 Abs. 3 und 4 UN-Charta anknüpfende Bestimmung bestehen nicht. Diese Bestimmungen der UN-Charta lauten:

„3. Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.

4. Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Allerdings steht das derzeitige russische Verhalten nicht mit dem Gebot des Art. 2 Abs. 3 UN-Charta und dem Verbot des Art. 2 Abs. 4 UN-Charta in Einklang. Russische Truppen aller Waffengattungen stehen an den ukrainischen Grenzen im Norden, Osten und Südosten. Unter dem Codenamen „Entschlossenheit der Union“ finden dort boden-, luft- und seegestützte Manöver statt. Diese Aktivitäten stellen UN-Charta-widrige Androhungen militärischer Gewalt dar und verletzen ein Grundprinzip des Völkerrechts. Das russische Verhalten zur Auflösung der Streitigkeiten um die Zukunft der Ostukraine verstößt gegen die Vorgabe, auch diese Streitigkeit nur mit friedlichen Mitteln i.S. des Art. 2 Abs. 3 UN-Charta beizulegen. Das Verhalten erfüllt zudem alle Elemente des Verbotstatbestandes in Art. 2 Abs. 4 UN-Charta. Hierauf hat jüngst auch die Direktorin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, *Anne Peters*, aufmerksam gemacht:

„Das Timing, die geografische Lage, der Ausnahmecharakter der Manöver, in denen eine Intervention durchgespielt wird, all diese Faktoren lassen kaum einen anderen Schluss zu, als das Russland hier konkludent und glaubhaft seine Bereitschaft zur Gewaltanwendung erklärt, um konkrete politische Ziele zu erreichen. Diese Drohung ist gegen die territoriale Unversehrtheit der Ukraine gerichtet. Russland hat bereits mit der Annexion der Krim im Jahr 2014 bewiesen, dass es die Integrität des Staatsgebiets nicht respektiert. Die Drohung ist außerdem gegen die politische Unabhängigkeit der Ukraine gerichtet, denn Russland will hiermit einen NATO-Beitritt der Ukraine verhindern. Als souveräner Staat darf die Ukraine jedoch selbst entscheiden, bei welchen Organisationen sie den Beitritt beantragt oder nicht. Die russische Drohung ist auch in sonstiger Hinsicht mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar, da die gewaltsame Behinderung einer Westannäherung sowohl das Selbstbestimmungsrecht der Ukraine verletzt als auch die Souveränität des Staates unterminiert.“¹¹²

3. Die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Bedrohungswahrnehmungen dritter Abkommensparteien (Art. 1 Abs. 3)

Artikel 1 Abs. 3 des Abkommensentwurfs lautet:

¹¹² *Peters*, Russland verletzt schon jetzt das Völkerrecht, FAZ Einspruch v. 27.01.2022, <https://www.faz.net/einspruch/exklusiv/russland-verletzt-schon-jetzt-das-voelkerrecht-17759666.html?premium>.

„Die Vertragsparteien schaffen keine Bedingungen oder Situationen, die eine Bedrohung für die nationale Sicherheit der anderen Vertragsparteien darstellen oder als solche wahrgenommen werden könnten.“

Die vorgeschlagene Regelung geht, abweichend von Art. 1 des Entwurfs des Vertrags mit den USA, nicht ausschließlich von einem objektivierten Verständnis des Aushöhlens grundlegender Sicherheitsinteressen der anderen Vertragspartei aus, sondern weist auch dem subjektiven Bedrohungsempfinden einer Vertragspartei eine Bedeutung bei, die Anknüpfungspunkt für die Unterlassungspflichten der Regelung sind. Dies mag der Bedeutung von Wahrnehmungen wie Fehlwahrnehmungen als Impulsgeber für zwischenstaatliche Konfliktverursachung und -verschärfung entsprechen, stellt sich indessen als eine Rechtssicherheit nicht befördernde völkerrechtliche Herangehensweise dar, deren Operationalisierung im Ergebnis zu uferlosen Einschränkungen staatlicher Souveränität zur Vermeidung von Bedrohungswahrnehmungen eines Drittstaates führen könnte. Völkerrechtlich praktikabel ist die vorgeschlagene Regelung damit nicht. Zudem steht die vorgeschlagene Regelung in einer erkennbaren Spannungslage zu der durch Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta geschützten politischen Unabhängigkeit eines Staates. Denn eine solche Unabhängigkeit besteht nicht zuletzt auch gegenüber sicherheitspolitischen Psychosen und nicht tatsachenbasierten Feindbildern eines Drittstaates.

4. Die Pflicht zur Zurückhaltung bei der militärischen Planung und Durchführung von Übungen (Art. 1 Abs. 4)

Artikel 1 Abs. 4 des Abkommensentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien üben bei der militärischen Planung und Durchführung von Übungen Zurückhaltung, um in Übereinstimmung mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen, einschließlich derjenigen, die in zwischenstaatlichen Übereinkünften über die Verhütung von Zwischenfällen auf See außerhalb der Hoheitsgewässer und im darüber liegenden Luftraum sowie in zwischenstaatlichen Übereinkünften über die Verhütung gefährlicher militärischer Aktivitäten festgelegt sind, die Risiken möglicher gefährlicher Situationen zu verringern.“

Die vorgeschlagene Regelung knüpft – insoweit in Parallelität zu Art. 5 Abs. 3 des Vertragsentwurfs mit den USA¹¹³ – an das Abkommen zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Verhütung von Zwischenfällen auf und über hoher See vom 25. Mai 1972¹¹⁴ an. Zudem kann die Regelung auch

¹¹³ Vgl. hierzu oben, Abschnitt VI. 2.

¹¹⁴ 852 UNTS 151. Das Abkommen sieht (1.) Maßnahmen zur Vermeidung von Schiffskollisionen, (2.) ein Verbot der Einmischung in die „Formationen“ der anderen Partei, (3.) die Vermeidung von Manövern in Gebieten mit starkem Seeverkehr, (4.) die Verpflichtung der Überwachungsschiffe, einen sicheren Abstand zum Untersuchungsobjekt einzuhalten, um „die überwachten Schiffe nicht in Verlegenheit zu bringen oder zu gefährden“, (5.) die Verwendung international anerkannter Signale, wenn Schiffe in der Nähe voneinander manövrieren, (6.) ein Verbot der Simulation von Angriffen auf die Schiffe der anderen Partei, des Abschusses von Gegenständen und der Beleuchtung der Brücken dieser Schiffe, (7.) die Information von Schiffen, wenn U-Boote in ihrer Nähe üben und (8.) die Aufforderung an Kommandanten von Flugzeugen, bei der Annäherung an Flugzeuge und Schiffe der anderen Partei größte Vorsicht und Umsicht walten zu lassen und keine simulierten Angriffe auf Flugzeuge oder Schiffe zuzulassen, keine Kunstflugübungen über Schiffen durchzuführen und keine gefährlichen Gegenstände in deren Nähe abzuwerfen vor. Darüber hinaus vereinbarten beide Seiten, geplante Aktionen, die „eine Gefahr für die Schifffahrt oder für im Flug befindliche Luftfahrzeuge darstellen könnten“, in der Regel drei bis fünf Tage im Voraus anzukündigen, Informationen über Zwischenfälle über die in den jeweiligen Hauptstädten eingesetzten Marineattachés weiterzuleiten und jährliche Treffen zur Überprüfung der Umsetzung des Abkommens abzuhalten.

an das Abkommen zwischen den USA und der UdSSR über Maßnahmen zur Verringerung der Gefahr des Ausbruchs eines Atomkrieges vom 30. September 1971, das Abkommen zwischen den USA und der UdSSR über die Einrichtung von Zentren zur Verringerung nuklearer Risiken vom 15. September 1987 sowie das Abkommen zwischen den USA und der UdSSR über die Verhütung gefährlicher militärischer Aktivitäten vom 12. Juni 1989 anknüpfen, auch wenn diese Abkommen – im Unterschied zur Präambel des Vertragsentwurfs mit den USA – in der Präambel des Abkommensentwurfs keine Erwähnung finden. Völkerrechtlich durchgreifende Bedenken gegen die vorgeschlagene Regelung bestehen nicht.

5. Die Konsultations-, Transparenz- und auf Notfälle bezogenen Pflichten (Art. 2)

Artikel 2 des Abkommensentwurfs lautet:

„Zur Behandlung von Fragen und zur Lösung von Problemen nutzen die Vertragsparteien die Mechanismen dringender bilateraler oder multilateraler Konsultationen, einschließlich des NATO-Russland-Rates.

Die Vertragsparteien tauschen regelmäßig und auf freiwilliger Basis Einschätzungen der gegenwärtigen Bedrohungen und sicherheitspolitischen Herausforderungen aus, unterrichten einander über militärische Übungen und Manöver und die wichtigsten Bestimmungen ihrer Militärdoktrinen. Alle bestehenden Mechanismen und Instrumente für vertrauensbildende Maßnahmen werden genutzt, um die Transparenz und Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten zu gewährleisten.

Zur Aufrechterhaltung von Notfallkontakten zwischen den Vertragsparteien werden Telefon-Hotlines eingerichtet.“

Auch die in diesem Regelungsvorschlag verankerten Konsultations-, Transparenz- und auf Notfälle bezogenen Pflichten begegnen keinen völkerrechtlichen Bedenken, sondern würden sich vielmehr in den durch die NATO-Russland-Grundakte vorgegebenen Rahmen einfügen und diesen konkretisieren.

6. Die auf wechselseitige Wahrnehmung, Dialog und Interaktion bezogenen Pflichten (Art. 3)

Artikel 3 des Abkommensentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien bekräftigen, dass sie einander nicht als Gegner betrachten.

Die Vertragsparteien setzen den Dialog und die Interaktion zur Verbesserung der Mechanismen zur Verhinderung von Zwischenfällen auf und über der Hohen See (vor allem im Baltikum und im Schwarzmeerraum) fort.“

Die vorgeschlagene Regelung kann in Absatz 1 an Absatz 2 der NATO-Russland-Grundakte, insbesondere Satz 1 dieses Absatzes, anknüpfen. Absatz 2 der NATO-Russland-Grundakte lautet:

„Die NATO und Russland betrachten einander nicht als Gegner. Sie verfolgen gemeinsam das Ziel, die Spuren der früheren Konfrontation und Konkurrenz zu beseitigen und das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit zu stärken. Diese Akte bekräftigt die Entschlossenheit der NATO und Russlands, ihrer gemeinsamen Verpflichtung zum Bau eines stabilen, friedlichen und ungeteilten, geeinten und freien Europas zum Nutzen aller seiner Völker konkreten Ausdruck zu verleihen. Die Übernahme dieser Verpflichtung auf höchster politischer Ebene stellt den Beginn grundlegend neuer Beziehungen zwischen der NATO und Russland dar. Beide Seiten beabsichtigen, auf der Grundlage gemeinsamen

Interesses, der Gegenseitigkeit und der Transparenz eine starke, stabile und dauerhafte Partnerschaft zu entwickeln.“

Absatz 2 der vorgeschlagenen Regelung kann seinerseits an Art. 1 Abs. 4 des Abkommensentwurfs anknüpfen. Die besondere Hervorhebung des Baltikums und des Schwarzmeerraums, die keine abschließende territoriale Bestimmung des Anwendungsbereichs der Verpflichtung, den Dialog und die Interaktion zur Verbesserung der Mechanismen zur Verhinderung von Zwischenfällen auf und über der Hohen See fortzusetzen, darstellt, begegnet wie die Regelung insgesamt keinen völkerrechtlichen Bedenken.

7. Die auf militärische Kräfte und Waffen bezogenen Stationierungsverbote (Art. 4)

Artikel 4 des Abkommensentwurfs lautet:

„Die Russische Föderation und alle Vertragsparteien, die am 27. Mai 1997 Mitgliedstaaten der Nordatlantikvertrags-Organisation waren, werden keine Streitkräfte und Waffen auf dem Hoheitsgebiet eines der anderen Staaten in Europa zusätzlich zu den am 27. Mai 1997 auf diesem Hoheitsgebiet stationierten Streitkräften stationieren. Mit Zustimmung aller Vertragsparteien können solche Dislozierungen in Ausnahmefällen stattfinden, um eine Bedrohung der Sicherheit einer oder mehrerer Vertragsparteien zu beseitigen.“

Die vorgeschlagene Regelung ist die Parallelregelung zu Art. 5 Abs. 1 und 2 im Entwurf des Vertrags mit den USA. Im Unterschied zu diesem Regelungsvorschlag ist der Raum, für den die Stationierungsverbote gelten sollen, zwar präzise definiert. Allerdings weist der Entwurf eine Reihe von Unklarheiten auf:

- Die Regelung könnte so verstanden werden, dass sich das Verbot zusätzlicher Stationierungen nicht nur auf die Anzahl, sondern auch auf die konkrete Personalisierung der betroffenen Streitkräfte bezieht.
- In sich ist die Bestimmung nicht kohärent, da sie einerseits auf ein Verbot zusätzlicher Streitkräfte und Waffen abstellt, beim Referenz-Zeitpunkt 27. Mai 1997, in Bezug auf den dieses Einfrieren stattfinden soll, indessen nur auf Streitkräfte, nicht auf Waffen abstellt.

Die vorgeschlagene Regelung greift über die NATO-Russland-Grundakte hinaus.¹¹⁵ Dort hatten die NATO-Mitgliedstaaten wiederholt:

„dass sie nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass haben, nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren, noch die Notwendigkeit sehen, das Nukleardispositiv oder die Nuklearpolitik der NATO in irgendeinem Punkt zu verändern - und dazu auch in Zukunft keinerlei Notwendigkeit sehen. Dies schließt die Tatsache ein, dass die NATO entschieden hat, sie habe nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass, nukleare Waffenlager im Hoheitsgebiet dieser Mitgliedstaaten einzurichten, sei es durch den Bau neuer oder die Anpassung bestehender Nuklearlagerstätten“¹¹⁶.

Die NATO hatte in der Grundakte zudem wiederholt,

¹¹⁵ Vgl. *Pifer*, Russia's draft agreements with NATO and the United States: Intended for rejection?, 21. Dezember 2021 (abrufbar unter <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/12/21/russias-draft-agreements-with-nato-and-the-united-states-intended-for-rejection/>).

¹¹⁶ Als „nukleare Waffenlager“ gelten nach der Grundakte „Einrichtungen, die eigens für die Stationierung von Nuklearwaffen vorgesehen sind; sie umfassen alle Typen gehärteter ober- oder unterirdischer Einrichtungen (Lagerbunker oder -gewölbe), die für die Lagerung von Nuklearwaffen bestimmt sind“.

„dass das Bündnis in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt, dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft stationiert. Das Bündnis wird sich dementsprechend auf eine angemessene, den genannten Aufgaben gerecht werdende Infrastruktur stützen müssen. In diesem Zusammenhang können, falls erforderlich, Verstärkungen erfolgen für den Fall der Verteidigung gegen eine Aggressionsdrohung und für Missionen zur Stützung des Friedens im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und den Leitprinzipien der OSZE sowie für Übungen im Einklang mit dem angepassten KSE-Vertrag, den Bestimmungen des Wiener Dokuments von 1994 sowie gegenseitig vereinbarten Transparenzmaßnahmen.“

Russland hat sich seinerseits im unmittelbaren Anschluss an diese Passage in der Grundakte dazu bekannt,

„sich bei der Dislozierung konventioneller Streitkräfte in Europa entsprechende Zurückhaltung auf(zu)erlegen“.

Von einer solchen Zurückhaltung kann aktuell keine Rede sein.

Von dem in Art. 4 Satz 1 vorgesehenen Stationierungsverbot wären sämtliche Staaten betroffen, die beim Zerfall des früheren Ostblocks noch nicht Mitgliedstaaten der NATO waren, beginnend mit Polen, Tschechien und Ungarn als ersten neuen NATO-Staaten im Rahmen der Osterweiterung der NATO. Die in Art. 4 Satz 1 vorgesehene Regelung hätte ein Verbot der Stationierung von Streitkräften der USA und der traditionellen westeuropäischen NATO-Mitgliedstaaten in diesen mittel- und osteuropäischen NATO-Staaten zur Folge. Dies würde eine mit der Bündnisfreiheit wie mit den Möglichkeiten kollektiver Selbstverteidigung nicht vereinbare Begrenzung militärischer Handlungsmöglichkeiten darstellen. Denn die Grundsatz-Bestimmung des Satz 1 würde ausschließen, dass im Falle der Bedrohung der territorialen Integrität und/oder politischen Unabhängigkeit einer mittel- oder osteuropäischen Vertragspartei die USA oder dritte westeuropäische Vertragsparteien dieser bedrohten Partei durch Dislozierung zusätzlicher Streitkräfte und Waffen die Ausübung ihres Selbstverteidigungsrechts erleichtern.

Das Einfrieren von Streitkräften (und Waffen) auf den Stand 27. Mai 1997 darf nach Satz 2 des Regelungsvorschlags zwar ausnahmsweise durchbrochen werden, allerdings nur mit Zustimmung aller Vertragsparteien. Damit hätte eine Partei des vorgeschlagenen Übereinkommens, von der die Bedrohung der territorialen Integrität und/oder politischen Freiheit eines mittel- oder osteuropäischen NATO-Mitgliedstaats ausgeht, eine Blockademöglichkeit und Veto-Position in Bezug auf das Aktivieren der Ausnahmeklausel. Im Ergebnis liefe die Ausnahmeklausel im Falle der Bedrohung der territorialen Integrität einer mittel- oder osteuropäischen Vertragspartei mithin faktisch ins Leere.

8. Die auf landgestützte Mittel- und Kurzstreckenraketen bezogenen Stationierungsverbote (Art. 5)

Artikel 5 des Abkommensentwurfs lautet:

„Die Vertragsparteien stationieren keine landgestützten Mittel- und Kurzstreckenraketen in Gebieten, die es ihnen ermöglichen, das Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien zu erreichen.“

Die vorgeschlagene Regelung erscheint auf den ersten Blick als Parallelregelung zu Art. 6 des Entwurfs des Vertrags mit den USA. In ihrer praktischen Bedeutung würde sie aber deutlich über

diese vermeintliche Parallelregelung hinausreichen. Denn sie würde zu einem generellen Verbot der Stationierung landgestützter Mittelstreckenraketen und einem weitgehenden Verbot der Stationierung von Kurzstreckenraketen im gesamten europäischen NATO-Gebiet führen. Denn von jedem Ort eines europäischen NATO-Staates aus lässt sich selbst mit Kurzstreckenraketen regelmäßig, mit Mittelstreckenraketen stets das Gebiet eines dritten europäischen NATO-Staates erreichen. Für Russland bestünde ein solches Stationierungsverbot mit Blick auf die Größe des Landes und den Korridor nicht der NATO zugehöriger Anrainer-Staaten nicht in gleicher Weise.¹¹⁷ Von der Regelung erfasst wäre zwar eine Stationierung russischer Kurzstreckenraketen in Kaliningrad. Dessen ungeachtet spricht eine Gesamtschau des Normvorschlags für dessen Einordnung als asymmetrische Vertragsklausel.

9. Das Verbot der NATO-Erweiterung (Art. 6)

Artikel 6 des Abkommensentwurfs lautet:

„Alle Mitgliedstaaten der Nordatlantikvertrags-Organisation verpflichten sich, von jeder weiteren Erweiterung der NATO, einschließlich des Beitritts der Ukraine sowie anderer Staaten, Abstand zu nehmen.“

Die vorgeschlagene Regelung wäre eine Parallelregelung zu Art. 4 des Entwurfs eines Vertrags mit den USA. Auf die diesbezüglichen Ausführungen¹¹⁸ kann an dieser Stelle *mutatis mutandis* verwiesen werden. Die Annahme dieser Regelung durch die NATO-Staaten käme einen Bruch mit deren traditioneller „*open-door*“-Politik bei. Zumindest in Bezug auf die Ukraine scheint allerdings eine Bereitschaft aller NATO-Mitgliedstaaten, derer es insoweit nach Art. 10 des NATO-Vertrags¹¹⁹ bedürfte, zur zeitnahen Einladung zum Beitritt in die NATO nicht zu bestehen.

Die mit beiden Regelungsvorschlägen verbundenen Einschränkungen der Bündnisteilhabemöglichkeiten sind mit Blick auf ehemals der UdSSR zugehörige Staaten auch deshalb bemerkenswert, weil es anlässlich der Auflösung der UdSSR und der Gründung der GUS¹²⁰ ebenso wenig zu einer völkerrechtlich bindenden Einschränkung der Bündnisfreiheit der souveränen Mitgliedstaaten der GUS (einschließlich der Ukraine) kam wie anlässlich der Auflösung des Warschauer Paktes.

Der Regelungsvorschlag in Artikel 6 des Abkommensentwurfs weicht im Übrigen in seinem Wortlaut nicht unerheblich von dem Regelungsgehalt in Artikel 4 des Entwurfs eines Vertrags mit den USA ab: Die Verpflichtungen nach Art. 6 des Abkommensentwurfs beziehen sich nicht nur auf eine „Osterweiterung“ der NATO, sondern auf jedwede Erweiterung. Die Ukraine wird nur

¹¹⁷ Diesen Unterschied greift *Pifer* (Russia's draft agreements with NATO and the United States: Intended for rejection?, 21. Dezember 2021) in seiner Bewertung der Klausel nicht auf.

¹¹⁸ Vgl. oben, Abschnitt VI. 3.

¹¹⁹ Art. 10 des NATO-Vertrags (34 UNTS 243) lautet: „Die Parteien können durch einstimmigen Beschluss jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen, zum Beitritt einladen. Jeder so eingeladenen Staat kann durch Hinterlegung seiner Beitrittsurkunde bei der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika Mitglied dieses Vertrags werden. Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika unterrichtet jede der Parteien von der Hinterlegung einer solchen Beitrittsurkunde.“

¹²⁰ Vgl. hierzu z.B. *Schweisfurth*, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS) - juristische Stationen eines Staatszerfalls und einer Staatenbundsentsstehung -, *ZaöRV* 52 (1992), 541 (626 ff.).

beispielhaft bezeichnet. Erfasst wären von der Pflicht zum Abstandnehmen mithin unzweideutig auch ein NATO-Beitritt Schwedens und Finnlands.

10. Die auf militärische Aktivitäten bezogenen Verbote (Art. 7)

Artikel 7 des Abkommensentwurfs lautet:

„Die Parteien, die Mitgliedstaaten der Nordatlantikvertrags-Organisation sind, werden keine militärischen Aktivitäten auf dem Hoheitsgebiet der Ukraine sowie anderer Staaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien durchführen.

Um Zwischenfälle auszuschließen, führen die Russische Föderation und die Vertragsparteien, die Mitgliedstaaten der Nordatlantikvertrags-Organisation sind, in einer Zone vereinbarter Breite und Konfiguration beiderseits der Grenzlinie der Russischen Föderation und der mit ihr in einem Militärbündnis stehenden Staaten sowie der Vertragsparteien, die Mitgliedstaaten der Nordatlantikvertrags-Organisation sind, keine militärischen Übungen oder sonstigen militärischen Aktivitäten oberhalb der Brigadeebene durch.“

Eine völkerrechtliche Einordnung des Art. 7 des Abkommensentwurfs wird zunächst durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe erschwert. Dies betrifft in Absatz 1 sowohl den Begriff der „militärischen Aktivitäten“ als auch die geographischen Bezugnahmen auf „Osteuropa“, den „Südkaukasus“ und „Zentralasien“.

„Militärische Aktivitäten“ können ein weites Feld möglicher Maßnahmen umfassen. Diese können vom Einsatz von Waffengewalt über Maßnahmen militärischer Ausbildung bis zu humanitären Aktivitäten wie dem Liefern von Ausrüstung zur Abwehr von Gefahren für Kombattanten (z.B. Schutzhelmen) oder Logistik zur Bewältigung von Kriegsfolgen (z.B. Feldlazaretten oder Mitteln zum Auffinden von Sprengmitteln) reichen. Ohne eine hinreichende Herstellung eines gemeinsamen Begriffsverständnisses ist schon an dieser Stelle definitorische Unschärfe geeignet, dem vorgetragenen Ziel des Abkommens, Sicherheit zu gewährleisten, zu widersprechen. Denn auch Rechtssicherheit ist in völkerrechtlicher Perspektive als Beitrag zur Konflikteindämmung ein wesentlicher Bestandteil einer am Ziel der Sicherheit ausgerichteten Völkerrechtsordnung.

„Militärische Aktivitäten“ können zudem selbst bei einer Fokussierung des Begriffsverständnisses auf den Einsatz von Waffengewalt (einschließlich auf eine Cyberkrieg-bezogener Instrumente) begrifflich sowohl (1.) Maßnahmen der völkerrechtswidrigen Aggression umfassen als auch (2.) ein militärisches Eingreifen bei einem innerstaatlichen bewaffneten Konflikt auf Ersuchen einer völkerrechtlich anerkannten Regierung als auch (3.) Maßnahmen im Rahmen kollektiver Selbstverteidigung sein. Während eine auf erstgenannte Maßnahmen bezogene Verbotsregelung im Abkommensentwurf keinen völkerrechtlichen Bedenken begegnen würde, ist die Frage, ob die zweitgenannten Maßnahmen mit Völkerrecht vereinbar sind, Gegenstand streitiger völkerrechtlicher Debatte. Forderungen nach einem absoluten Verbot bewaffneten Eingreifens in innere Konflikte haben sich dabei völkerrechtlich bislang ebenso wenig durchgesetzt wie eine Position, dass aufständische Parteien von außen ebenso unterstützt werden können wie die anerkannte Regierung.¹²¹ Eine Unterstützung von Separatisten in der Ostukraine durch russisches Militär bewegt sich mithin außerhalb des völkerrechtlich zweifelsfrei Zulässigen; eine solche Unterstützung wird – auch dies ein Beispiel für die bemerkenswert einseitige Konzeption von Rechten und Pflichten der vorgeschlagenen Vertragsparteien – in dem Entwurf des Abkommens

¹²¹ Vgl. z.B. *Rezac*, Militärische Intervention als Problem des Völkerrechts, 2002, S. 21 ff. (31).

aber auch nicht thematisiert. In Bezug auf (auch militärische) Maßnahmen kollektiver Selbstverteidigung hat der IGH in seinem *Nicaragua*-Urteil aus 1986 die Existenz eines gewohnheitsrechtlichen kollektiven Selbstverteidigungsrechts¹²² unter Hinweis auf die Verwendung der Begriffe „*inherent right*“ beziehungsweise „*droit naturel*“ in Art. 51 der UN-Charta und die Erwähnung dieses Rechts in der Friendly-Relations-Deklaration anerkannt.¹²³ Ein Ausschluss von Maßnahmen kollektiver Selbstverteidigung durch Art. 7 Abs. 1 des Abkommens würde dem „*inherent right*“ i.S. des Art. 51 der UN-Charta widersprechen und zugleich mit der Unberührtheitsklausel des Art. 8 2. Alt. des Entwurfs des Abkommens kollidieren.

Offen ist zudem, ob Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs militärischen Maßnahmen eines oder mehrerer NATO-Mitglieder zum Schutz eigener Staatsangehöriger, auch im Falle eines bewaffneten Konflikts in einem der in Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs genannten Staaten widersprechen würde. Dabei wird die Frage, ob eine humanitäre Intervention zu Gunsten von Drittstaatsangehörigen völkerrechtskonform ist, i.E. kritischer betrachtet als ein Eingreifen zum Schutz eigener Staatsangehöriger, auch wenn selbst insoweit im Völkerrecht der Gegenwart nicht unerhebliche Zweifel an der Völkerrechtskonformität des aus der Personalhoheit eines Staates abgeleiteten Interventionstitels bestehen.¹²⁴

Fraglich ist insoweit schließlich auch das Verhältnis des in Art. 7 Abs. 1 des Abkommensentwurfs vorgesehenen Verbots zur Ermächtigung bewaffneten Eingreifens durch die UN nach Kapitel VII der Charta. Ein vertraglicher Ausschluss militärischer Aktivitäten auch in diesem Fall und damit ein generelles Hindernis zur Teilnahme an *peace-keeping* oder *peace-enforcing* Maßnahmen dürfte mit den Pflichten der NATO-Mitgliedstaaten aus der Charta nur schwer in Deckung zu bringen sein.

Zumindest einem weiten Verständnis des Verbots militärischer Aktivitäten auch in Bezug auf jedwede Maßnahmen kollektiver Selbstverteidigung dürften mithin erhebliche völkerrechtliche Bedenken entgegenstehen. Auch der Grundsatz *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* spricht für ein enges, zumindest *inherent rights* eines Drittstaates wie der Ukraine nicht beeinträchtigendes oder gar verletzendes Verständnis des Begriffs militärischer Aktivitäten.

Die Unklarheiten hinsichtlich des geografischen Bezugsraums verstärken die mit dem Entwurf verbundenen Defizite bei der Gewährleistung von (Rechts-) Sicherheit. Schon die Bezugnahme auf das „Hoheitsgebiet der Ukraine“ wirft Frage auf. Ist „Hoheitsgebiet“ identisch mit „Staatsgebiet“ zu verstehen? Ginge mit dem Abschluss des Vertrages eine stillschweigende oder gar offene Anerkennung der Eingliederung der Krim in den Staatsverbund der Russischen Föderation einher? Die völkervertragsrechtliche Praxis nicht zuletzt in der Phase der auf die Situation in Berlin und

¹²² Nach h.M. steht es jedem nichtangegriffenen Staat frei, einem angegriffenen Drittstaat unabhängig davon, ob eigene Rechte durch den Angriff verletzt sind, zu Hilfe zu kommen. Die völkerrechtskonforme Ausübung des Rechts von Staaten, bedrängten Drittstaaten in Ausübung kollektiver Selbstverteidigung zu Hilfe zu kommen, setzt nach der IGH-Rechtsprechung im *Nicaragua*-Fall allerdings voraus, dass sich der betroffene Staat zum Opfer einer „*armed attack*“ erklärt. Nicht zulässig ist es hingegen, dass ein dritter Staat von sich aus das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs behauptet und das Recht auf kollektive Selbstverteidigung in Anspruch nimmt. Außerdem muss der angegriffene Staat den Drittstaat ausdrücklich um Unterstützung ersuchen. Vgl. ICJ Reports 1986, 104 f.; *Wildhaber*, Gewaltverbot und Selbstverteidigung, in: Schaumann, Völkerrechtliches Gewaltverbot, S. 166 f.; *Zischg*, Nicht-internationaler Konflikt, S. 98 f.

¹²³ ICJ Reports 1986, 102.

¹²⁴ Vgl. zur völkerrechtlichen Einordnung humanitärer Intervention z.B. *Doebbing*, Völkerrecht, 1999, S. 431 ff.; *Kimminich*, Der Mythos der humanitären Intervention, Archiv des Völkerrechts 33 (1995), 430; *Malanczuk*, Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force, 1993, 17 ff.; *Murswiek*, Souveränität und humanitäre Intervention: Zu einigen neueren Tendenzen im Völkerrecht, Der Staat 35 (1996), 31; *Nolte*, Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten, ZaöRV 59 (1999), 941.

das deutsch-deutsche Verhältnis bezogenen Entspannungspolitik weist zwar Möglichkeiten auf, territorialbezogene Streitigkeiten im Wege von Formelkompromissen¹²⁵ aufzulösen und/oder grundsätzliche Streitigkeiten in einer Weise aus Verträgen auszuklammern, dass ein übergeordnetes, völkerrechtlich erwünschtes Ziel der Konfliktminimierung nicht gefährdet wird.¹²⁶ Besorgnisse einer Verschlechterung eigener völkerrechtlicher Positionen können indessen gerade bei nicht vertraglich gebundenen Staaten wie der Ukraine bei einem solchen, die sicherheitspolitischen Möglichkeiten eines Drittstaates mindestens mittelbar einengenden Vertrag bleiben.

Die in Absatz 1 einseitig NATO-Staaten auferlegten Verpflichtungen verstärken im Übrigen allerdings den Eindruck, dass es sich bei den beiden von russischer Seite vorgelegten Entwürfen von Übereinkünften um asymmetrische Verträge handelt.

In Bezug auf Absatz 2 verstärkt sich zudem territorialbezogenes Konfliktpotential, da davon auszugehen ist, dass Russland die „Grenzlinie der Russischen Föderation“ einschließlich der Krim versteht, während bei NATO-Staaten ein solches Verständnis abgelehnt wird. Im Übrigen fehlen in dem Entwurf noch jedwede Hinweise für eine gebietsbezogen präzise Definition der „Zone vereinbarter Breite und Konfiguration“.

11. Das Verhältnis zur UN-Charta (Art. 8)

Artikel 8 des Abkommensentwurfs lautet:

„Dieses Abkommen berührt weder die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit noch die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien nach der Charta der Vereinten Nationen und ist nicht so auszulegen, als berühre es diese.“

Völkerrechtlich begegnet Art. 8 des Abkommensentwurfs keinen Bedenken, sondern findet sich im Einklang mit gängiger völkervertragsrechtlicher Praxis. Satz 1 trägt Art. 24 Abs. 1 der UN-Charta angemessen Rechnung. Danach

„übertragen die Mitglieder der UN, um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt“.¹²⁷

¹²⁵ Vgl. die Verwendung des Ausdrucks „betreffendes Gebiet“ („*relevant area*“; „*région correspondante*“) in der Präambel sowie in Ziffern 1 und 2 der Allgemeinen Bestimmungen des Viermächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 (880 UNTS 115) und hierzu z.B. *Schiedermair*, Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971, 1975, S. 14 ff.

¹²⁶ Vgl. den 5. Absatz („ausgehend von den historischen Gegebenheiten und unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage“) der Präambel des Vertrags über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972 (BGBl. 1973 II S. 423) und hierzu z.B. *Reis*, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, 1978, S. 83 ff.

¹²⁷ Vgl. hierzu z.B. *Delbrück* zu Art. 24 Rn. 4 ff., in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, 1991.

Im Vertragsentwurf mit den USA findet sich (nur) im 3. Absatz der Präambel der Hinweis, dass die vertragliche Verständigung „in Unterstützung der Rolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, der die

Die Regelung in Satz 1 stellt einen durch Art. 24 Abs. 1 der UN-Charta gestützten Hinweis auf einen nicht nur möglichen, sondern naheliegenden Konfliktlösungsmechanismus dar, spricht doch die UN-Charta grundsätzlich für eine rasche Einbeziehung des UN-Sicherheitsrates in die Klärung und Bewältigung von Konfliktsituationen. Um so erstaunlicher ist es vor dem Hintergrund der UN-Charta wie des Art. 8 Satz 1 des Abkommensentwurfs, dass der russische Vertreter im UN-Sicherheitsrat sich vor dessen Sitzung am 31. Januar 2022 (erfolglos) bemühte, die Behandlung des Russland-Ukraine-Konflikts in öffentlicher Sitzung des UN-Organs zu verhindern.¹²⁸

Art. 8 Satz 2 des Abkommensentwurfs trägt seinerseits Art. 103 UN-Charta¹²⁹ angemessen Rechnung. Dieser bestimmt:

„Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“

VIII. Inzidente Anerkennung der Völkerrechtskonformität von Völkerrechtsverstößen (auch mit Bezügen zum Medienrecht) als Verstetigung von Zynismus im Völkerrecht?

1. Zur Einordnung – Zynismus und das Völkerrecht

Zynismus und das Völkerrecht: Die Wahl eines solchen völker- und medienrechtlichen Untersuchungsgegenstandes weckt eine Befürchtung: die Befürchtung eines provokativen und respektlosen Blicks auf das Medien- und das Völkerrecht. Es geht im Folgenden indessen nicht um unnötige Provokation oder ein Bloßstellen von aus Sicht des Betrachters feststellbaren Fehlentwicklungen etablierter Regulierungsansätze nur zum Zweck des Schockierens. Vielmehr geht es – in Anknüpfung an die Rolle des Zynikers im antiken Sinne – darum, auch – und vor allem – eine Reaktion, eine Bewusstwerdung hervorzurufen, die dazu beiträgt, eingetretenen Fehlentwicklungen entgegenzusteuern, zumindest aber bestehende Fehlentwicklungen einzufrieren. In einem solchen Verständnis, das an *Diogenes von Sinope*¹³⁰ anknüpfen kann, kann der Zynismus auf nützliche Weise mit dem Völker- und Medienrecht konfrontiert werden.¹³¹

Die Analyse des Völkerrechts durch das Prisma des „Zynismus“ ermöglicht es, über die offenkundige Missachtung des Völkerrechts, die nicht zu Unrecht als Krisensymptom des Völkerrechts eingestuft wird, hinauszublicken. Ein solcher konzeptioneller Ansatz erlaubt es, strukturelle Merkmale und spezifische Anwendungen des Völkerrechts, die diesem Rechtssystemen zu schaden geeignet ist oder scheint, auf subtilere Weise zu analysieren und zu kritisieren. Dieses Prisma hat die Perspektive im Blick, Aufmerksamkeit auf eine Nutzung und einen Missbrauch des

Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt“ (Übersetzung d. Verf.) erfolgen soll.

¹²⁸ Vgl. <https://www.bbc.com/news/world-europe-60203208>.

¹²⁹ Vgl. hierzu z.B. *Bernhardt* zu Art. 103 Rn. 3 ff., in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, 1991; *Winkler*, Die Vereinten Nationen im Gefüge der internationalen Organisationen, 2019, S. 173 ff.

¹³⁰ Vgl. *Sloterdijk*, Kritik der zynischen Vernunft. Erster Band, 1996, S. 208, 535.

¹³¹ Vgl. hierzu *Université de Cergy-Pontoise / LEJEP* (Hrsg.), *Cynisme et droit*, 2016.

Völkerrechts,¹³² die einseitige Interessen verfolgen und dabei stillschweigend die angewandte Rechtsstruktur missachten, zu lenken und zugleich Wege aufzuzeigen, wie solchem Missbrauch gegengesteuert werden kann.¹³³

In jüngerer Zeit scheint sich Zynismus im Völkerrecht wachsender Beliebtheit in der Praxis von Staaten zu erfreuen, ohne dass eine zynische Auslegung bestehender völker- einschließlich menschenrechtlicher Pflichten allerdings die Qualität einer völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Interpretationsmethode erreicht hätte. Nicht geleugnet werden kann allerdings, dass sich im internationalen Rechtsverkehr illiberale, populistische, autokratische oder diktatorische Völkerrechtsakteure immer wieder und mit sich wiederholenden Argumentationsmustern bemühen, eigenes völkerrechtskonformes Verhalten zu behaupten, obwohl sie offenkundig nicht unwesentlich gegen Wortlaut, Sinn und Zweck der einschlägigen Bestimmungen verstoßen. Gerade auch menschenrechtliche Verpflichtungen, einschließlich kommunikationsrechtlicher Freiheitsrechte des Individuums wie auch Rechte und Pflichten, die aus den Grundsätzen der territorialen Integrität, souveränen Gleichheit und dem Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt erwachsen, scheinen einem zynischen Verständnis in besonderer Weise offen zu stehen.¹³⁴

2. Ein Manifest zynischer Völkerrechtsbetrachtung: Die „Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und der Volksrepublik China zu den internationalen Beziehungen, die in eine neue Ära eintreten, und zur globalen nachhaltigen Entwicklung“ vom 4. Februar 2022

Einen besonders markanten, geostrategisch bedeutsamen Ausdruck hat das zynische Verständnis grundwerterelevanter völkerrechtlicher Begriffe in der „Gemeinsamen Erklärung der Russischen Föderation und der Volksrepublik China zu den internationalen Beziehungen, die in eine neue Ära eintreten, und zur globalen nachhaltigen Entwicklung“ vom 4. Februar 2022¹³⁵ mit Bezug auf die Auslegung von „Demokratie“ und „Menschenrechte“ gefunden.

a) „Demokratie“ als Gegenstand zynischer Betrachtung

Unter Ziffer I der Erklärung heißt es in Bezug auf Demokratie:

¹³² Auch solche Missbrauchsfälle sind dem Medienrecht vertraut. Gelegentlich bedarf es insoweit – z.B. mit Blick auf ein Fehlverständnis berechtigter, verfassungsrechtlich in den Kommunikationsfreiheiten wurzelnder Interessen – einer zynische Auslegung hemmenden Klärung durch das BVerfG, wie dies im Falle der unterinstanzlichen Entscheidungen zu unterirdischer Missachtung von Persönlichkeitsrechten der Politikerin *Renate Künast* der Fall war; vgl. hierzu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 19. Dezember 2021 - 1 BvR 1073/20 -, Rn. 19 ff.

¹³³ Vgl. *Baade u.a.* (Hrsg.), *Cynical International Law? Abuse and Circumvention in Public International and European Law*, 2021.

¹³⁴ Vgl. die Gemeinsame Tagung „Zynisches Internationales Recht? Missbrauch und Umgehung im Völker-, Europa- und Internationales Privatrecht“ des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler*innen (AJV) und der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht (DGIR) am 6. und 7. September 2019 und den hierauf bezogenen Call for Papers, abrufbar unter <https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/lehrende/kriegerh/forschung/AJV/Medien/Call-for-Papers-DEU.pdf>.

¹³⁵ <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>; Übersetzung und Hervorhebungen d. Verf.

„Beide Seiten sind sich einig, dass die *Demokratie ein universeller menschlicher Wert und kein Privileg einer begrenzten Anzahl von Staaten ist und dass ihre Förderung und ihr Schutz eine gemeinsame Verantwortung der gesamten Weltgemeinschaft sind.*

Beide Seiten sind der Auffassung, dass die *Demokratie ein Mittel zur Beteiligung der Bürger an der Regierung ihres Landes ist, um das Wohlergehen der Bevölkerung zu verbessern und den Grundsatz der Volksherrschaft umzusetzen.* Die Demokratie wird in allen Bereichen des öffentlichen Lebens als Teil eines landesweiten Prozesses ausgeübt und spiegelt die Interessen des gesamten Volkes, seinen Willen, seine Rechte, seine Bedürfnisse und seine Interessen wider. Es gibt kein Patentrezept, das den Ländern bei der Einführung der Demokratie als Richtschnur dient. *Eine Nation kann die Formen und Methoden zur Umsetzung der Demokratie wählen, die für ihren jeweiligen Staat am besten geeignet sind, und zwar auf der Grundlage ihres sozialen und politischen Systems, ihres historischen Hintergrunds, ihrer Traditionen und ihrer einzigartigen kulturellen Merkmale. Es ist allein Sache der Bevölkerung eines Landes zu entscheiden, ob ihr Staat ein demokratischer Staat ist.*

Beide Seiten stellen fest, dass *Russland und China als Weltmächte mit einem reichen kulturellen und historischen Erbe über langjährige demokratische Traditionen verfügen, die sich auf eine tausendjährige Entwicklungserfahrung, eine breite Unterstützung durch die Bevölkerung und die Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Bürger stützen.* Russland und China garantieren ihren Bürgern das Recht, sich mit verschiedenen Mitteln und in verschiedenen Formen an der Verwaltung des Staates und am öffentlichen Leben im Einklang mit dem Gesetz zu beteiligen. Die Menschen beider Länder sind sich des von ihnen gewählten Weges sicher und respektieren die demokratischen Systeme und Traditionen der anderen Staaten.

Beide Seiten stellen fest, dass die demokratischen Grundsätze sowohl auf globaler Ebene als auch in der Staatsverwaltung umgesetzt werden. *Die Versuche bestimmter Staaten, anderen Ländern ihre eigenen ‚demokratischen Standards‘ aufzuzwingen, das Recht zu monopolisieren, den Grad der Einhaltung demokratischer Kriterien zu beurteilen, Trennlinien auf der Grundlage von Ideologien zu ziehen, auch durch die Schaffung exklusiver Blöcke und Bündnisse der Bequemlichkeit, erweisen sich als nichts anderes als eine Missachtung der Demokratie und widersprechen dem Geist und den wahren Werten der Demokratie.* Solche Hegemoniebestrebungen stellen eine ernsthafte Bedrohung für den globalen und regionalen Frieden und die Stabilität dar und untergraben die Stabilität der Weltordnung.“

Die Widersprüche und Umdeutungen historischer Prozesse in dem „Demokratie“-Verständnis dieser Erklärung sind offenkundig. Beispielhaft erwähnt seien folgende zynischen Relativierungen der im ersten Teil auf Demokratie bezogenen Ausführungen durch nachfolgende Feststellungen:

- Wie ist es mit der Einordnung von Demokratie als universeller menschlicher Wert, deren Schutz eine gemeinsame Verantwortung der gesamten Weltgemeinschaft ist, in Einklang zu bringen, wenn es allein Sache der Bevölkerung eines Landes sein soll zu entscheiden, ob ihr Staat ein demokratischer Staat ist?
- Wie ist es mit der vorgenannten Einordnung von Demokratie in Einklang zu bringen, wenn eine kritische Auseinandersetzung mit dem demokratischen Status von Drittstaaten als eine Missachtung der Demokratie eingestuft wird, die dem Geist und den wahren Werten der Demokratie widerspricht?
- Wenn sich Russland und China als Weltmächte mit einem reichen kulturellen und historischen Erbe darstellen, die über langjährige demokratische Traditionen verfügen, die sich auf eine tausendjährige Entwicklungserfahrung stützen können – ordnen Russland und China dann ihr historisches Erbe in der jeweiligen vorrevolutionären Phase von vor 1917 in Russland und vor 1949 in China als demokratisch geprägte Zeitalter ein?

Solcher Zynismus hat erkennbar Ursprünge zum einen im Ziel innenpolitischer Machterhaltung und -stabilisierung, die demokratischen Wechsel in einer Einpartei-Diktatur wie der chinesischen wie in einer „Vertikale der Macht“ ausschließen sollen. Zugleich geht es um erweiterte Möglichkeiten außenpolitischer Einflussnahme in einer Zeit autoritärer Versuchen und

Herausforderungen.¹³⁶ Die Selbstbehauptung demokratischer Souveränität lässt sich mit einer Relativierung des Grundwertes der Demokratie, wie er die Erklärung von Peking prägt, nicht in Einklang bringen.

b) „Menschenrechte“ als Gegenstand zynischer Betrachtung

Der Zynismus setzt sich im Anschluss an die zitierte Passage der Erklärung unmittelbar fort:

„Die Seiten sind der Ansicht, dass das Eintreten für Demokratie und Menschenrechte nicht dazu benutzt werden darf, Druck auf andere Länder auszuüben. *Sie wenden sich gegen den Missbrauch demokratischer Werte und die Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten unter dem Vorwand des Schutzes von Demokratie und Menschenrechten* sowie gegen alle Versuche, Spaltungen und Konfrontationen in der Welt zu schüren. Die Seiten rufen die internationale Gemeinschaft auf, die kulturelle und zivilisatorische Vielfalt und das Recht der Völker verschiedener Länder auf Selbstbestimmung zu respektieren. Sie sind bereit, mit allen interessierten Partnern zusammenzuarbeiten, um eine echte Demokratie zu fördern.

Die Seiten stellen fest, dass die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beehre Ziele im Bereich der universellen Menschenrechte setzen und Grundprinzipien aufstellen, die von allen Staaten beachtet und in die Tat umgesetzt werden müssen. Da jedoch jede Nation ihre eigenen nationalen Besonderheiten, ihre Geschichte, ihre Kultur, ihr soziales System und ihren sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand hat, sollte der universelle Charakter der Menschenrechte durch das Prisma der realen Situation in jedem einzelnen Land gesehen werden, und die Menschenrechte sollten in Übereinstimmung mit der spezifischen Situation in jedem Land und den Bedürfnissen seiner Bevölkerung geschützt werden. Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte liegen in der gemeinsamen Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Die Staaten sollten allen Kategorien von Menschenrechten gleichermaßen Vorrang einräumen und sie auf systematische Weise fördern. Die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte sollte in Form eines Dialogs auf Augenhöhe erfolgen, an dem alle Länder beteiligt sind. Alle Staaten müssen den gleichen Zugang zum Recht auf Entwicklung haben. Die Interaktion und Zusammenarbeit in Menschenrechtsfragen sollte auf dem Grundsatz der Gleichheit aller Länder und der gegenseitigen Achtung beruhen, um die internationale Menschenrechtsarchitektur zu stärken.“

Das in dieser Passage der Erklärung vermittelte Verständnis von Menschenrechten geht damit einher, zynisch jede grenzüberschreitende Diskussion von Menschenrechtsfragen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu verstehen. Damit läuft das Konzept der Menschenrechte, dem ein internationaler, grenzüberschreitender Aspekt wesensmäßig eigen ist, ins Leere. Auch käme ein Dulden einer solchen Umdeutung von Werten einem völkerrechtlichen *appeasement* gleich, dass die Fundamente einer freiheitlich-demokratischen Ordnung unterhöhlen würde.

3. Zynismus in den Übereinkommensentwürfen

Eine unkonditionierte, nicht näher erläuterte Bezugnahme auf die o.g. völkerrechtlichen Dokumente in den jeweiligen Präambeln der Übereinkünfte könnte dahingehend verstanden werden, dass bisheriges Verhalten der Vertragsparteien bzw. – auch aus dritten Dokumenten einer der Vertragsparteien im völkerrechtlichen Verkehr ableitbares – interpretatorisches Grundverständnis als mit dort enthaltenen völkerrechtlich bindenden Pflichten und/oder Selbstbindungen der Vertragsparteien vereinbar verstanden wird. Zynisches Verständnis

¹³⁶ Vgl. *Büchenbacher*, China will die bessere Demokratie sein. Das sollte die Welt wachrütteln, NZZ v. 27.12.2021, <https://www.nzz.ch/meinung/china-will-die-bessere-demokratie-sein-das-ist-gefahrlich-ld.1660091>.

völkerrechtlicher, einschließlich kommunikationsbezogen menschenrechtlicher Pflichten könnte damit als stillschweigend gebilligt eingestuft werden, was die Autorität des Völkerrechts zusätzlich aushöhlen könnte.

4. Wege aus der Zynismus-Falle?

Wie kann in einer Ära der Digitalisierung und Globalisierung das Projekt eines für zeitgemäße Herausforderungen adaptionsfähigen Völkerrechts in einer Welt der Wertediversität befördert werden, die dazu neigt, vor Zynismus zu kapitulieren? Dialog, Reflexion und darauf gestützte Vertrauensbildung können hierzu erkennbar, auch im Blick auf die in den Übereinkommensentwürfen zitierten Rechtsquellen, einen Beitrag leisten, der für ein sicherheitsorientiertes Verständnis von Völkerrecht unverzichtbar ist. Wenn auch aktuelle Konfliktparteien die juristische Moderne durch Kritik, Kommunikation und ständige Aktualisierung von Positionen wiederbeleben, kann dies eine wesentliche Weiche dafür stellen, dass die internationale Gemeinschaft als Völkerrechtsgemeinschaft insgesamt den Anspruch erheben kann, dass ihre Mitglieder die demokratischen Autoren unserer Rechte, Normen und Institutionen sind.¹³⁷

IX. Ausblick

Die NATO und die USA haben am 26. Januar 2022 ihre schriftlichen Antworten auf diese russischen Vorschläge für neue Sicherheitsvereinbarungen überbracht.¹³⁸ US-Außenminister *Blinken* sagte in Washington, in dem Brief an die russische Regierung habe man einen ernsthaften diplomatischen Pfad abgesteckt, um den Russland-Ukraine-Konflikt beizulegen. Zugleich mache man deutlich, dass es Grundprinzipien gebe, zu deren Aufrechterhaltung und Verteidigung man verpflichtet sei. Dazu gehörten die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine und das Recht von Staaten, ihre eigenen Sicherheitsvereinbarungen und Allianzen zu wählen. Ähnlich äußerte sich auch NATO-Generalsekretär *Stoltenberg*.

Russland zeigte sich von den Antworten zunächst enttäuscht; allerdings betonte der russische Außenminister *Lawrow* in einem Gespräch mit dem russischen Präsidenten *Putin* am 14. Februar 2022 auf dessen Frage

„Gibt es eine Chance, mit unseren Partnern eine Einigung in wichtigen Punkten zu erlangen oder ist dies ein Versuch, uns in einen endlosen Verhandlungsprozess zu ziehen?“

unter anderem:

„Unsere Möglichkeiten sind bei Weitem noch nicht erschöpft.“¹³⁹

¹³⁷ Vgl. im Ansatz auch *Melkevik*, *Réflexions sur la philosophie du droit*, 2000.

¹³⁸ Dass die in der spanischen Zeitung *„El País“* insoweit geleakten Dokumente (abrufbar in englischer Sprache unter https://elpais.com/infografias/2022/02/respuesta_otan/respuesta_otan_eeuu.pdf) diese Antworten korrekt wiedergeben, wird in der sicherheitspolitischen Community nicht bestritten.

¹³⁹ <https://www.spiegel.de/ausland/sergej-lawrow-empfehl-wladimir-putin-fortsetzung-der-verhandlungen-mit-dem-westen-a-777d030c-6992-4f4b-9858-8bbe7f16ce53>.

Die Verhandlungen sollten zwar „nicht unendlich fortgesetzt werden, aber ich schlage vor, sie fortzusetzen und zu verstärken“, äußerte der russische Außenminister..¹⁴⁰

Die nunmehr vorliegende und veröffentlichte schriftliche Antwort Russlands auf die Antwort der USA auf die seitens Russlands eingeforderten Sicherheitsgarantien sprechen allerdings gegen einen ernsthaften Einigungswillen der russischen Seite, wie sich aus der „Allgemeinen Charakteristik“ zu Beginn dieses Antwortschreibens ergibt:¹⁴¹

„Wir stellen fest, dass die amerikanische Seite keine konstruktive Antwort auf die grundlegenden Elemente des von der russischen Seite ausgearbeiteten Vertragsentwurfs mit den Vereinigten Staaten über Sicherheitsgarantien gegeben hat. Ich meine damit die Ablehnung einer weiteren NATO-Erweiterung, die Rücknahme der "Bukarester Formel", wonach "die Ukraine und Georgien NATO-Mitglieder werden", und die Ablehnung der Einrichtung von Militärstützpunkten im Hoheitsgebiet ehemaliger sowjetischer und nicht dem Bündnis angehörender Staaten, einschließlich der Nutzung ihrer Infrastruktur für militärische Aktivitäten, sowie die Rückführung der militärischen Fähigkeiten der NATO, einschließlich der Angriffsfähigkeit, und der Infrastruktur auf den Stand von 1997, als die NATO-Russland-Grundakte unterzeichnet wurde. Diese Bestimmungen sind für die Russische Föderation von grundlegender Bedeutung.

Der Paketcharakter der russischen Vorschläge wurde ignoriert, wobei bewusst "bequeme" Themen ausgewählt und diese wiederum "verdreh" wurden, um Vorteile für die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten zu schaffen. Ein solcher Ansatz sowie die damit einhergehende Rhetorik von US-Offiziellen verstärken den begründeten Zweifel daran, dass sich Washington wirklich für eine Verbesserung der europäischen Sicherheitslage einsetzt.

Die zunehmenden militärischen Aktivitäten der USA und der NATO direkt an den Grenzen Russlands sind alarmierend, während unsere roten Linien und die zugrunde liegenden Sicherheitsinteressen sowie Russlands souveränes Recht, sie zu verteidigen, weiterhin ignoriert werden. Die Ultimaten zum Abzug der Truppen aus bestimmten Gebieten auf russischem Territorium, begleitet von der Androhung schärferer Sanktionen, sind inakzeptabel und untergraben die Aussichten auf echte Vereinbarungen.¹⁴²

Sollte die amerikanische Seite nicht bereit sein, feste, rechtsverbindliche Garantien für die Gewährleistung unserer Sicherheit gegenüber den USA und ihren Verbündeten zu vereinbaren, wird Russland gezwungen sein, zu reagieren, auch mit militärischen-technischen Maßnahmen“¹⁴³.

Dieser verhandlungshemmende Ansatz wird allerdings in dem Abschnitt zum „Paketcharakter der Vorschläge“ wieder im apodiktischen Ton etwas relativiert. Dort heißt es:¹⁴⁴

„Wir nehmen die Bereitschaft der USA zur Kenntnis, substantiell an einzelnen Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und Risikominderung zu arbeiten. In diesem Zusammenhang stellen wir fest, dass

¹⁴⁰ <https://www.tagesspiegel.de/politik/putin-billigt-antwortschreiben-an-nato-und-usa-es-gibt-immer-eine-chance-lawrow-nachricht-hoffnungen-auf-diplomatische-loesung/28067926.html>.

¹⁴¹ https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1799157/ (Im Nachfolgenden findet sich eine Übersetzung des russischen Originals seitens d. Verf.).

¹⁴² In der Übersetzung des russischen Außenministeriums finden sich an dieser Stelle die noch weniger auf Verhandlungsbereitschaft zielenden Worte „zerstören die Perspektiven, reale Vereinbarungen zu erreichen“ (vgl. https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1799157/?lang=de&fbclid=IwAR3dKqs8Y8JsmH80An6jLNKRwWtxEDksg51f4HFyOtrKhd1HJOEEJHs7zk).

¹⁴³ An dieser Stelle ist die Übersetzung des russischen Außenministeriums etwas offener formuliert: „Ohne die Bereitschaft der US-Seite, über feste, juristisch verpflichtende Garantien unserer Sicherheit seitens der USA und ihrer Verbündeten zu verhandeln, wird Russland reagieren müssen, insbesondere indem es militärtechnische Maßnahmen ergreifen könnte.“

¹⁴⁴ https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1799157/ (Im Nachfolgenden findet sich eine Übersetzung des russischen Originals seitens d. Verf.).

eine Reihe von russischen Vorschlägen und Initiativen in diesen Bereichen, die in den letzten Jahren unterbreitet wurden, in Washington endlich als gerechtfertigt anerkannt worden sind.

Gleichzeitig machen wir die Vereinigten Staaten von Amerika erneut darauf aufmerksam, dass Russland in den von uns vorgelegten Dokumenten über Sicherheitsgarantien eine umfassende und langfristige Regelung der unannehmbaren Situation vorgeschlagen hat, die sich in der euro-atlantischen Region weiter entwickelt. Zunächst einmal geht es um die Schaffung einer stabilen Grundlage für die Sicherheitsarchitektur in Form einer Vereinbarung über den Verzicht auf weitere Maßnahmen der NATO, die der Sicherheit Russlands schaden. Dies bleibt für uns ein ständiges Gebot. Ohne eine solche solide Grundlage wären miteinander verknüpfte Rüstungskontroll- und militärische Risikominderungsmaßnahmen, die eine Zurückhaltung und Vorhersehbarkeit militärischer Aktivitäten in bestimmten Bereichen gewährleisten, selbst wenn sie vereinbart werden könnten, langfristig nicht tragfähig.

Die russischen Vorschläge sind also ein Gesamtpaket und sollten als Ganzes betrachtet werden, ohne ihre einzelnen Komponenten zu isolieren.

In diesem Zusammenhang möchten wir auf das Fehlen einer konstruktiven Antwort Washingtons und Brüssels auf die wesentlichen Elemente der russischen Initiative hinweisen, die wir klar identifiziert haben. Was die Fragen der Rüstungskontrolle betrifft, so betrachten wir sie ausschließlich im allgemeinen Kontext eines umfassenden, pauschalen Ansatzes zur Lösung des Problems der Sicherheitsgarantien.“

Eine dauerhafte friedliche Lösung des Russland-Ukraine-Konflikts dürfte nur unter angemessener Berücksichtigung der legitimen politischen, ökonomischen, kulturellen und Sicherheitsinteressen (einschließlich militärischer und Energiesicherheit) aller Beteiligten, also Russlands, der Ukraine, einschließlich ihrer russischen oder russisch orientierten Minderheiten, sowie der NATO-Mitgliedstaaten, insbesondere der Russland benachbarten baltischen Staaten und Polens, aber auch der USA, der EU und ihrer nicht der NATO zugehörigen Mitgliedstaaten und der OSZE und sämtlicher ihrer Teilnehmerstaaten gelingen.¹⁴⁵ Damit geht nicht nur eine Pflicht aller relevanten Akteure einher, im Russland-Ukraine-Konflikt mit allen Mitteln nach Wegen zur Konfliktentschärfung durch angemessenen Interessenausgleich im Rahmen herrschender Rechtsregeln und bisheriger Rechtsauffassungen hinaus zu suchen, sondern sich auch Fortentwicklungen des bestehenden Rechtsrahmens nicht von vornherein zu versperren.¹⁴⁶ Dies setzt einen lang dauernden Dialog voraus, der nur unter günstigen Bedingungen in eine allseits akzeptierte Reform der europäischen Sicherheitsarchitektur anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte münden könnte. Die Dialogbereitschaft dürfte allerdings schon durch die beiden Übereinkommensentwürfe, die im Ergebnis einer Rückkehr zu einer russischen Einflussphäre nicht nur im Gebiet der früheren UdSSR, sondern im Gebiet des ehemaligen Warschauer Paktes gleichkämen,¹⁴⁷ nicht gesteigert worden sein. Die Ereignisse des 21. Februar 2022 haben das Denken in Freund-Feind-Kategorien wegen der mit der Anerkennung der Volksrepubliken *Donez'k* und *Luhansk* und der Ankündigung militärischen Engagements zu deren Gunsten verbundenen flagranten Verletzung des Völkerrechts zusätzlich befördert. Die Chance, die in jüngerer Zeit verstärkt zu beobachtenden misstrauensfördernden Maßnahmen durch neuerliche vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) abzulösen, erscheint auf absehbare Zeit zu schwinden. Auch mit Bezug auf das Medienrecht wären solche VBM vorstellbar, z.B. über

¹⁴⁵ Vgl. auch *Roggemann*, Aspekte des Russland-Ukraine-Konflikts. Ursachen – Auswirkungen – Überwindung, KritV 2020, 9 (13).

¹⁴⁶ Vgl. auch *Roggemann*, Aspekte des Russland-Ukraine-Konflikts. Ursachen – Auswirkungen – Überwindung, KritV 2020, 9 (59).

¹⁴⁷ Vgl. *Alberque*, Russia's new draft treaties: like 2009, but worse, 25. Januar 2022 (abrufbar unter <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/01/russias-new-draft-treaties-like-2009-but-worse>).

Seminare zu journalistischen Sorgfaltspflichten (unter Beachtung der Unabhängigkeit von Medien) oder zur Erkennung und Abwehr von Cyberangriffen auf Medien.

Die derzeitige globale Situation weist ein (zumindest vorläufiges) Scheitern des Axioms US-amerikanischer Außenpolitik unter *Nixon* und *Kissinger* auf, dass die Beziehungen zwischen den USA und China und den USA und der UdSSR (als Vorläuferstaat der Russischen Föderation) jeweils besser sein sollten als die Beziehungen zwischen China und der UdSSR.¹⁴⁸ Dabei begründet die zu Beginn der Olympischen Winterspiele veröffentlichte Erklärung der Staatspräsidenten *Putin* und *Xi* eine ernsthafte Sorge um eine koordinierte Verletzung völkerrechtlich geschützter Interessen von Drittstaaten im europäischen (Ukraine) wie im ostasiatischen Raum (Taiwan).¹⁴⁹ Die Mahnungen des chinesischen Außenministers *Wang Yi* während der Münchener Sicherheitskonferenz am 19. Februar 2022, alle Seiten sollten sich zusammensetzen und intensive Gespräche über die Umsetzung des Minsker Abkommens führen, und die Betonung, dass das Prinzip der Unverletzbarkeit der Grenzen für alle UNO-Mitglieder gelte, die Ukraine sei keine Ausnahme,¹⁵⁰ vermögen diese Besorgnis in der aktuellen Krise ebenso wenig endgültig zu zerstreuen wie der Aufruf der chinesischen Seite an alle Beteiligten an der Ukraine-Krise zur Zurückhaltung bei einer Sondersitzung des UN-Sicherheitsrates im Angesicht der russischen Anerkennung der Volksrepubliken *Doneszk* und *Lubansk*. Eine diplomatische Lösung der Russland-Ukraine-Krise erscheint derzeit weitgehend versperrt, eine Ausdehnung der Krise nicht ausgeschlossen. Die Autorität des Völkerrechts, zu der auch der Schutz der Medienfreiheiten zählt, steht vor Gefährdungen, die 1990/91 undenkbar schienen.

¹⁴⁸ Vgl. hierzu *Kissinger*, *White House Years*, 1979, S. 1076; *ders.*, *Years of Upheaval*, 1982, S. 705 sowie z.B. *Goh*, *Nixon, Kissinger, and the "Soviet Card" in the U.S. Opening to China, 1971–1974*, *Diplomatic History*, 29 (2005), 475 (476); *Sempa*, *Is Kissinger's Triangular Diplomacy the Answer to Sino-Russian Rapprochement?*, 2016, <https://thediplomat.com/2016/08/is-kissingers-triangular-diplomacy-the-answer-to-sino-russian-rapprochement/>.

¹⁴⁹ Vgl. z.B. *Blanchette/Lin*, *China's Ukraine Crisis. What Xi Gains—and Loses—From Backing Putin*, *Foreign Affairs* v. 21.02.2022 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-02-21/chinas-ukraine-crisis>); *Krause*, *Die Doppelkrise, die keiner wahrhaben will – dass China und Russland gleichzeitig militärisch eskalieren, ist kein Zufall*, *NZZ* v. 22.04.2021 (<https://www.nzz.ch/meinung/ukraine-und-taiwan-die-doppelkrise-die-keiner-wahrhaben-will-ld.1612388>);

¹⁵⁰ http://german.china.org.cn/txt/2022-02/20/content_78060631.htm.