

Der Russland-Ukraine-Konflikt

Ursachen – Auswirkungen – Überwindung
Ein Diskussionsbeitrag

I. Entwicklung und gegenwärtige Situation

1. Vom Ost-West- Konflikt im Kalten Krieg über die Neue Ostpolitik zum neuen Europa – Russland-Konflikt

Der Russland-Ukraine-Konflikt ist seit 2014 nach dem Jugoslawien-Krieg der Jahre 1991 bis 1995 zu *der* großen Herausforderung für die gesamteuropäische Friedensordnung geworden. Die Auffassungen über seine Entstehungsursachen sind ebenso unterschiedlich wie über die Möglichkeiten zu seiner Überwindung. Weniger Raum für Meinungsunterschiede lassen, so scheint es, die beklagenswerten Opferzahlen und Schadensfolgen dieses Konflikts. Doch auch hier sind Angaben und Meinungen nicht einheitlich.

Bei der Frage nach den Konfliktursachen überwiegt eine Sicht, die zeitlich vom Jahr 2014 ausgeht und im wesentlichen oder ausschließlich *einen* Akteur, nämlich Russland, in den Blick nimmt. Doch es ist fraglich, ob eine solchermaßen verengte Sicht zu weiter führenden Schlussfolgerungen gelangen kann. Viele Analysen klammern historische Hintergründe ebenso wie europa- und geopolitische Rahmenbedingungen dieses Konflikts aus. Die spezifischen Entwicklungsprobleme der über Jahrhunderte verflochtenen Hauptakteure Ukraine und Russland aber auch die historische Bringschuld des mittelbar beteiligten Akteurs Deutschland im europäischen Kontext, nicht zuletzt die hegemonialen Interessen der USA treten zurück oder bleiben ganz außer Betracht. Nicht hinterfragter Ausgangspunkt bleibt nach wie vor das weithin vorherrschende Axiom einer westlichen, transatlantischen Welt- und Wertegemeinschaft – und ihrer Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen. Die fortdauernde Ausweitung dieser „westlichen“ Einflusszonen von EU und NATO bis an die russische Grenze - im Jahre 2020 manifestiert durch das größte westliche Militärmanöver seit dem Ende der Spaltung Europa von drei Jahrzehnten in Grenznähe zu Russland - wird als legitime Ausübung souveräner Rechte der beteiligten Staaten und ihrer Sicherheitsinteressen wahrgenommen. Vor dieser Folie

¹ Prof. Dr. Dr. h. c. Herwig Roggemann, Univ.-Prof. a. D. FU Berlin. Erweiterte (unveröffentlichte) Fassung eines Thesenpapiers des Verfassers zur Diskussion auf einem Workshop des Ost-West-Forums Gut Gödelitz, Leitung Axel Schmidt-Gödelitz, am 1. 2. 2020.

Der Verfasser knüpft hier an frühere Überlegungen an: Ukraine-Konflikt und Russlandpolitik, Berlin (Berliner Wissenschafts-Verlag) 2015; ders: Russlands Raum im Europäischen Haus? Anmerkungen zur deutschen Russlandpolitik, in: Adelheid Bahr (Hrsg.), Warum wir Frieden und Freundschaft mit Russland brauchen, Frankfurt/M (Westend Verlag 2018, S. 137 ff.

© Herwig Roggemann - E-Mail: herwig.roggemann@gmx.de - www.berliner-forum.eu

bleibt der Blick fokussiert auf die rechtswidrige russische Intervention auf der Krim und im Donbass und deren Folgen. Das langfristige politische Hauptziel einer nicht nur „regelbasierten“, sondern auch auf Interessenbalance gerichteten gesamteuropäischen Friedensordnung gerät dabei aus den Augen.

Aus diesem Grunde und bevor dazu einige Thesen formuliert (s. u. II.) und am Ende einige Schlussfolgerungen (s. u. IV.) gezogen werden, erscheint es angebracht, den Konflikt mithilfe einer – in ihrer Kürze anfechtbaren – Chronologie zu verorten.

Chronologie

Vorgeschichte: Die Deutsche Aggression und Kapitulation

- 30. 1. 1933: Machtergreifung der Nationalsozialisten (Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler, Beginn menschenrechtswidriger Gewaltherrschaft, Beseitigung demokratischer Institutionen, Verfolgung und Ermordung von Demokraten, Sozialisten, Kommunisten, Juden, Oppositionellen, Einrichtung von Konzentrationslagern, Aufrüstung der deutschen „Wehrmacht“).
- 24. 8. 1939 : Unterzeichnung des „Hitler-Stalin-Paktes“ in Moskau („Nicht-Angriffs-Pakt“ zwischen Deutschland und der Sowjetunion (Geheimes Zusatzprotokoll v. 23. 8. 1939 über die völkerrechtswidrige Aufteilung Polens und Zuordnung Ostpolens, Finnlands, Estlands, Lettlands, Bessarabiens zur sowjetischen, Westpolens und Litauens zur deutschen Interessensphäre).
- 1. 9. 1939: Beginn des Angriffs- und Vernichtungskrieges Deutschlands gegen Polen (Dieser Krieg forderte mehr als 6 Millionen Todesopfer, systematische Zerstörung der Infrastruktur, insbesondere Warschau, Errichtung u. a. des Vernichtungslagers Auschwitz, vgl. Alfred Schickel, Die polnischen Kriegsverluste 1939 – 1945, Zeitschrift für Politik, Neue Folge, Bd. 25 Nr. 3 (1978), S. 279 – 296).
- 22. 6. 1941: Beginn des Angriffs- und Vernichtungskrieges Deutschlands gegen die Sowjetunion (Das größte in der Geschichte jemals einem Staat durch einen anderen zugefügte Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen, 27 Millionen Todesopfer, überwiegend Zivilisten, systematische Zerstörung der Infrastruktur, zu den Opferzahlen vgl. Peter Jahn, Die Zeit v. 14. 6. 2007).
- 27. 1. 1945 Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz durch die Rote Armee.
- 8. und 9. 5. 1945: Bedingungslose Kapitulation der deutschen Wehrmacht in Reims und in Berlin–Karlshorst.
- Potsdamer Konferenz v. 17. 7 - 2. 8. 1945: (USA, Sowjetunion, Großbritannien, späterer Beitritt Frankreichs).
- 2. 8. 1945: Kommuniqué „Potsdamer Abkommen“ (Besatzungsregime, Teilung Deutschlands, Entnazifizierung, Demilitarisierung, Demokratisierung, Dezentralisierung, Reparationen).

Folgen der Deutschen Aggression: Ost-West-Konflikt und Teilung Deutschlands und Europas

- 1945 – 1949: Nachkriegszeit - Ideologischer und politischer Systemgegensatz - militärische Konfrontation und wechselseitige Bedrohung – „Sozialistische Weltgemeinschaft“ – UdSSR von der Schutzmacht zur hegemonialen Macht in Ost- und Mitteleuropa - Rote Armee an der Elbe – Teilung Deutschlands und Europas – „Eiserner Vorhang“.
- 23. 5. 1949: Gründung der Bundesrepublik Deutschland mit Verkündung des Grundgesetzes durch den Präsidenten des Parlamentarischen Rats in Bonn.
- 7. 10. 1949: Gründung der Deutschen Demokratischen Republik auf Grund einer vom Deutschen Volksrat angenommenen Verfassung in (Ost)Berlin.
- Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland und NATO-Beitritt am 6. 5. 1955.
- Wiederbewaffnung der DDR und Beitritt zum Warschauer Pakt (zusammen mit UdSSR, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Albanien) am 14. 5. 1955.
- 13. 8.1961: Berliner Mauer, um Massenflucht aus DDR in BRD zu verhindern
- Konfrontation US-amerikanischer und sowjetischer Panzer in Berlin.
- Hochrüstung durch Stationierung von Mittelstreckenraketen und anderen Waffensystemen in beiden deutschen Staaten.

Neue Ostpolitik als Friedenspolitik

Grundgedanken der „Neuen Ostpolitik“ Willy Brandts

- Rede Egon Bahrs am 15. 7. 1963 in der Evangelischen Akademie Tutzing: *Wandel durch Annäherung*.
- Anstelle offensiver und konfrontativer Ostpolitik: Akzeptanz des Status quo und der unterschiedlichen Interessen und Rechtspositionen,
- Modus Vivendi – Kooperation soweit möglich – Benennung und Ausklammerung derzeit unlösbarer Rechtspositionen – „Regime Change“ kein Ziel westlicher Ost- und Russlandpolitik – Ablehnung einer Politik der politischen und wirtschaftlichen Destabilisierung – Hinweis auf Kennedy-Formel: Soviel Wirtschaftsaustausch mit UdSSR wie möglich ohne Gefährdung der eigenen Sicherheit - Schaffung von Rechtsgrundlagen durch ein System von Verträgen.

Die Ostverträge

- Moskauer Vertrag 1970 – Warschauer Vertrag 1970, in Kraft 1972.
- Erklärung von Bundeskanzler Willy Brandt am 23. 2. 1972 zur Lage der Nation, Argument der Vertragsgegner: Verrat deutscher Interessen und Rechtspositionen für vage Hoffnung auf Entspannung – 22-stündige, kontroverse Debatte im Deutschen Bundestag in Bonn.
- Viermächteabkommen über Berlin v. 3. 9. 1971, in Kraft am 3. 6.1972.
- Grundlagenvertrag BRD – DDR v. 21. 12. 1972.
- Grundlagenvertragsurteil des BVerfG v. 31. 7. 1973.
- 18. 9. 1973 Aufnahme der BRD und der DDR in die UN.

Ende des Ost-West-Konfliktes und der Teilung Deutschlands und Europas

- Reformpolitik und Demokratisierungsansätze unter Michail Gorbatschow in der Sowjetunion und Russland („Perestroika“, „Glasnost“).
- Reformpolitik und Opposition durch die Bewegung „Solidarnosc“ in Polen.
- Fortsetzung und Ausbau der kooperativen Ostpolitik durch Helmut Kohl und Hans-Dietrich Genscher mit Michail Gorbatschow und Eduard Schewardnadse.
- 1989/1990: Friedliche Revolution in der DDR, „Montagsdemonstrationen“ – „Runder Tisch“ – Bürgerinitiativen – Neues Forum – Machtverlust der Staatsorgane
- 9. 11. 1989: Grenzöffnung in Berlin: „Fall der Berliner Mauer“
- 28. 11. 1989: Zehn-Punkte-Programm von Helmut Kohl vor dem Bundestag.
- 18. 3. 1990: Erste und letzte demokratische, freie Volkskammerwahl in der DDR.
- 1990 Vorgespräche zur Deutschen Einheit: *Konsens über* – von westlicher Seite zugesagte aber nicht schriftlich vereinbarte - *Nichterweiterung der NATO über die ehemalige DDR hinaus nach Osten.*
- 12. 9. 1990: Zwei-Plus-Vier-Vertrag, in Kraft 15. 3. 1991.
- 3. 10. 1990: Deutsche Einheit.
- Charta von Paris für ein neues Europa v. 21. 11. 1990,
- 8.12. 1991: Auflösung der Sowjetunion (Vertrag von Minsk zwischen den Präsidenten Russlands, Weißrusslands, und der Ukraine – Mitteilung an den Präsidenten der UdSSR).
- 25. 2. 1991 Beschluss von Budapest mit Wirkung zum 31. 3. 1991: Auflösung des Militärbündnisses „Warschauer Pakt“.
- 1991 – 1994 Abzug der sowjetischen und russischen Armeen aus Mittel- und Osteuropa.

Fortbestand der NATO und erneuter Europa-USA-Russlandkonfliktes

- Fortbestand des von den USA geführten euro-atlantischen Militärbündnisses NATO nach Wegfall der Sowjetunion und ihres osteuropäischen Militärbündnisses Warschauer Pakt
- *Legitimationsfrage: Wozu NATO ohne Gegner und ohne reale Bedrohung? „Kollektive Verteidigung“ gegen wen?*
- *Ansätze und Konzepte zur Entwicklung einer transeuropäischen Sicherheits- und Wirtschaftsarchitektur* (Gorbatschow: „Gemeinsames Europäisches Haus“) unter Einschluss Russlands stoßen in den USA sowie in einer Reihe europäischer Staaten teils auf Ablehnung (Polen, Baltische Staaten), teils auf mangelndes Interesse (England), werden ausdrücklich *nicht gewollt (USA), von Deutschland und anderen europäischen Staaten jedenfalls nicht zielstrebig weiterverfolgt.*
- Eine mögliche Wende zeichnet sich ab durch die Initiative des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron.*

Osterweiterung der NATO

Beitritt von dreizehn Staaten Mittel- und Osteuropas zur NATO:

- 1999: Polen, Tschechien, Ungarn,
- 2004: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien,

- 2009: Kroatien und Albanien,
- 2017: Montenegro.

- Die Republik Kosovo, die nur von 114 der 193 UN-Mitgliedsstaaten anerkannt wird, erstrebt sei ihrer Unabhängigkeitserklärung am 17. 2. 2008 ebenfalls eine Mitgliedschaft in der NATO. Die Aufnahme ist derzeit wegen streitiger Statusfragen mit der Republik Serbien ausgeschlossen.

- Geplante und von den USA unterstützte Aufnahme der Ukraine und Georgiens in die NATO: „Schwerer strategischer Fehler“ (Präsident Putin zur NATO-Konferenz 2008 in Bukarest).

Osterweiterung der EU

Nach Auflösung des 1949 gegründeten, am 28. 6. 1991 aufgelösten Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) , des sozialistischen Gegenstücks zur EU, traten nach und nach neun mittel- und osteuropäische Länder der EU bei:

- 2004: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien,
- 2007: Bulgarien, Rumänien,
- 2013: Kroatien.

Beitrittsverhandlungen mit Serbien und Montenegro sind bereits - gegen teilweise heftigen innenpolitischen Widerstand in diesen Ländern - aufgenommen worden. Die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Albanien und Makedonien steht 2020 bevor.

Mit dieser schrittweisen Osterweiterung von NATO und EU hat sich der *Bereich der Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen („Interessenzone“)* des „Westens“ weit nach Osteuropa und in den Bereich der Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen der ehemaligen Sowjetunion und der heutigen Russischen Föderation hineinverlagert und umfasst mit den drei baltischen Staaten inzwischen auch ehemalige Mitgliedsstaaten der Sowjetunion unmittelbar an der Grenze zur heutigen Russischen Föderation.

Dieser vonseiten der USA aber auch von der EU zielstrebig betriebene *Prozess politischer, militärischer und wirtschaftlicher Machverschiebung nach Osten* und damit in Richtung Russland hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten ohne Beteiligung und sogar ausdrücklich gegen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen Russlands vollzogen - und geht weiter.

Konfliktpunkt: Westwendung der Ukraine gegen Russland

Den bisherigen Ablauf dieses jahrzehntelangen Prozesses der Ostverschiebung der Interessenzonen durch Integration der Neumitglieder einschließlich der Baltischen Staaten in die Bündnissysteme von NATO und EU hat die Russische Regierung zunächst toleriert.

Dies begann sich zu ändern mit dem von den USA verfolgten Ziel, mit der Ukraine und Georgien zwei Gliedstaaten der ehemaligen Sowjetunion in die NATO aufzunehmen. Dies beiden Staaten waren und sind - aus russischer Sicht - von zentraler Bedeutung für die strategische Sicherheit Russlands.

Verstärkt wurde dieser Konflikt, da sich die intensivierete Westwendung der Ukraine durch Annäherung an NATO und EU mit einer Politik der wirtschaftlichen und militärischen Abwendung und Abgrenzung von Russland verband.

Dieser Perspektivwechsel Richtung Europa und gegen Russland fand und findet *nicht die ungeteilte Zustimmung der gesamten Bevölkerung der Ukraine*. Diese erwies und erweist sich bis heute und nach den Präsidenten- und Parlamentswahlen von 2019 ihrer geografischen, historischen und ethnischen Lage entsprechend als geteilter Meinung. Im Osten und Südosten der Ukraine sowie auf der Krim waren und sind regionale Mehrheiten - als gesamtstaatlich beachtliche Minderheiten - für enge Beziehungen zu Russland. Im Zentrum und den Westteilen der Ukraine überwiegt die Europaorientierung.

Bis zum militärischen Ausbruch des Konfliktes 2014 sprach sich eine *Mehrheit in der gesamten Ukraine für gute Beziehungen sowohl zur EU wie zu Russland* aus. Der von westlicher Seite erzeugte Entscheidungszwang entweder für Europa oder für Russland entsprach und entspricht nicht der geografisch-historischen Lage und persönlichen Situation relevanter Bevölkerungsgruppen.

Die bisherige Ukrainepolitik der USA und der EU ohne und gegen Russland hat daher das Land einer Zerreißprobe ausgesetzt, die im bisherigen Verfassungsrahmen nicht aufzulösen ist.

- Auf dem NATO-Treffen am 2. 4. 2008 in Bukarest wurde diese mehr Konflikt statt mehr Sicherheit schaffende „Verteidigungspolitik“ der USA und zahlreicher europäischer Bündnismitglieder deutlich. Während US-Präsident George W. Bush der Ukraine und Georgien die NATO-Mitgliedschaft von deren Sprecher ausdrücklich in Aussicht stellen ließ, erklärte Präsident Wladimir Putin: „Das Entstehen eines mächtigen Militärblocks an unseren Grenzen würde in Russland als direkte Bedrohung der Sicherheit unseres Landes betrachtet“ (nach Spiegel Politik online v. 4. 4. 2008). Und weiter: „Die Nato kann ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Länder garantieren“ (So Putin, nach SZ online v. 17. 5. 2010).

– Dem Streben der Ukrainischen Führung in Kiew und der US-Regierung nach NATO Mitgliedschaft der Ukraine bereits im Jahre 2008 und lange vor der gegenwärtigen Konfliktlage widersprachen Deutschland und Frankreich und verhinderten damit einstweilen deren Aufnahme.

- Am 7. 2. 2019 stimmte das Parlament der Ukraine (mit 334 von insgesamt 385 Stimmen) einer Verfassungsänderung zu, die den Beitritt der Ukraine zu NATO und EU zum Verfassungsziel erklärt („strategische Orientierung der Ukraine auf en vollständigen Beitritt zu EU und NATO“).

- der frühere ukrainische Staatspräsident Viktor Poroschenko, heute Vorsitzender der prowestlichen Oppositionspartei „Europäische Solidarität“ (mit 27 von 450 Sitzen

im Parlament), befürwortete die Aufnahme von Verhandlungen über einen NATO-Kandidatenstatus („MAP“) der Ukraine.

- Seit 2007 rund 5 Jahre lange *Verhandlungen über EU-Assoziierung der Ukraine unter Ausschluss Russlands*.

- Ablehnung der Unterzeichnung des Assoziierungsvertrags durch Präsident Viktor Janukowitsch mit Dekret v.21. 11. 2013 und am 28. 11. 2013 auf dem Osteuropa-Gipfel der Östlichen Partnerschaft der EU in Vilnius, zuvor Kreditangebot Russlands an die Ukraine.

- November 2013/ Februar 2014: *Maidan-Aufstand* – auch angesehen als „Maidan-Revolution“, „Euromaidan“ und „Revolution der Ehre“.

- Politische, organisatorische und finanzielle Unterstützung des Aufstandes vonseiten der USA und einzelner EU-Staaten – Zeitweise Anwesenheit ausländischer Regierungsmitglieder (US-Vizepräsident Joe Biden, Bundesaußenminister Steinmeier, der polnische Außenminister Radoslaw Sikorski) auf dem Maidan und in der Ukraine während der Unruhen.

- 20. und 21. 2. 2014 Gewaltsamer Umsturz - Entmachtung, Sturz und Flucht des gewählten Staatspräsidenten Janukowitsch aus Kiew nach Lwiw und von dort nach Russland.² *Völkerrechtswidrige Unterstützung innerer Unruhen durch auswärtige Mächte (?)*.

- *Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens* am 21. 3. 2017 durch Staats- und Regierungschefs der EU und am 27. 6. 2014 durch den am 25. 5. 2014 gewählten, neuen Staatspräsidenten Petro Poroschenko und folgende Ratifikation durch das neugewählte Parlament.

- Ergebnis: durch den Maidan-Aufstand erzwungene, durch die nachfolgenden Präsidenten- und Parlamentswahlen mehrheitlich bestätigte, kompromisslose politische, wirtschaftliche rechtliche und militärische *Westwendung der Ukraine, verbunden mit Abkehr und Abgrenzung gegenüber Russland* – der militärische Teil des EU-Assoziierungsabkommen sieht den Ausbau der „militärisch-technologischen Kooperation“ der Ukraine mit Europa vor.

- Wirtschaftsinteressen der USA insbesondere an Öl- und Gasressourcen in der Ukraine: US-Vizepräsident veranlasst die Aufnahme seines Sohnes Hunter Biden in den Verwaltungsrat des größten privaten ukrainischen Gasproduzenten Burisma Holding.

² Zur Gewaltanwendung sowohl vonseiten des Staatsschutzes wie auch der aufständischen Demonstranten vgl. NZZ v. 21. 2. 2019; SZ v. 21. 11. 2018; Konrad Schuller, Ukraine: Chronik einer Revolution, Berlin – Edition Fototapeta – 2014, die zu 130 Todesopfern, darunter 18 Polizisten, führte.

- Februar/März 2014 *innenpolitische Konflikte in der Autonomen Republik Krim*, Diskussion im Krimparlament über Status der Krim – erneut zunächst vereinzelt aufkommende Forderungen nach Autonomie sowie im folgenden auch nach Separation in der Krim und in einzelnen Regionen des Donbass.
- politische, personelle und *verdeckte sowie offene militärische Intervention* und Unterstützung separatistischer Bewegungen und deren Militärverbände vonseiten Russlands auf der Krim und in der Ostukraine, Industrieregion Donbass.
- Deren Verwaltungsbezirke *Donetz und Lugansk* entwickeln sich in der Folgezeit als sog. „Volksrepubliken“ zu nicht anerkannten, staatsähnlichen De-Facto-Regimen jenseits rechtsstaatlicher Strukturen in politischer, finanzieller und militärischer Abhängigkeit von Russland.
- 16. 3. 2014 Durchführung eines kurzfristig angesetzten *Krim-Referendums* nach Übernahme der politischen Macht im Krimparlament durch die kleine Partei „Russische Einheit“ auf der Krim nach zweimaliger Verkürzung der Frist für das Referendum (vom 25. 5. auf den 30. 3., sodann auf den 16. 3. 2014)
Kritik an diesem Referendum: Keine Rechtsgrundlage in der Verfassung der Ukraine sowie der Autonomen Republik Krim – zu kurze Frist – nicht frei von Gewalt: Beschluss des Krim-Parlaments zur Durchführung eines Referendums erfolgte auf einer von Militär umstellten Sitzung der Abgeordneten.
- 18. 3. 2014 Vertrag über *Aufnahme der Krim in die Russische Föderation*.
- 27. 3. 2014 Verurteilung der Vorgänge und Beschlüsse um die Aufnahme der Krim in die RF als *völkerrechtswidrige Annexion* durch – nicht rechtsverbindliche - Resolution 68/2014 der UN-Vollversammlung – *überwiegende Rechtsauffassung in der Internationalen Gemeinschaft*.
- *Militärische Intervention Russlands in der Ostukraine* zur Unterstützung der dortigen Separatisten . Diese wird überwiegend ähnlich wie die russische Intervention auf der Krim überwiegend *als völkerrechtswidrig angesehen* und daher als Sanktionsgrund genannt

Humanitäre, soziale, wirtschaftliche und politische Folgen des Krim-Konfliktes

- Mehr als *13 000 Todesopfer*, eine fast dreifache Zahl von Verletzten (nach Angaben der Menschenrechtsbeobachtermission der UN in Kiew),
- zwischen 1 und 2 Mio. Flüchtlinge sind aus der Ukraine nach Russland geflohen,
- rund 1,5 Mio. Flüchtlinge aus der Ost- und Südostukraine in den Westen der Ukraine geflohen (nach Angaben bis Anfang 2018 vom Ministerium für Sozialpolitik der Ukraine in Kiew),
- prekäre soziale Versorgung und zeitweise ruhende Sozialleistungen,
- Einschränkung der Reisefreiheit für Bewohner der Krim und der beiden separatistischen Bezirke.

- Zahlreiche und umfassende politische und wirtschaftliche *Gegenmaßnahmen der USA und der EU in Form von Sanktionen gegen Russland:*

EU-VO – (EU) Nr. 269/2014 v. 17. 3. 2014 (Sanktionen gegen natürliche Personen, Reisebeschränkungen, Bankkonten)

EU-VO – (EU) Nr. 692/2014 v. 23. 6. 2014

EU-VO – (EU) Nr. 825/2014 v. 30. 7. 2014 (Krim-VOen gegen Einfuhr von Waren aus der Krim und Investitionen in der Krim)

EU-Vo – (EU) Nr. 833/2014 v. 31. 7. 2014 (Verbot des Verkaufs und der Lieferung von allen „Dual-Use-Gütern“ an Russland) Mit Strafdrohungen im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) bei Nichtanzeige untere Bezugnahme auf EU-VO (EU) Nr. 428/2009 („Iran-VO“)

EU-VO (EU) Nr. 960/2014 v. 12. 9. 2014 (Erweiterung und Konkretisierung des Geltungsbereichs der vorangegangenen VOen für Dienstleistungen sowie Erdölfördertechnologien – Zur vorstehenden Zusammenstellung: Andreas Steininger, Ost-Institut Wismar, Ost-Letter 2/2017).

- *Gegensanktionen vonseiten Russlands* (gegen Einfuhr u. a. von Fleisch, Milchprodukten, Obst)

Erlass des Präsidenten der RF Nr. 560 v. 6. 8. 2014 („Über die Anwendung einzelner Sonderwirtschaftsmaßnahmen zum Schutz der nationalen Interessen Russlands“)

Beschl. über Umsetzung des Erlasses v. 7. 8. 2014

Beschl. Nr. 830 v. 20. 8. 2014 über partielle Aufhebung von Sanktionsmaßnahmen

Beschl. Nr. 625 v. 25. 6. 2015 (Liste der Waren mit Einfuhrverbot)

- Alljährliche „automatische“ Verlängerung der Sanktionen durch EU und Mitgliedsparlamente – zunehmende *Kritik an „Sanktionsfalle“*

(Dazu kritisch m. w. A.: Fünf Jahre Russlandsanktionen – Diskussionsrunde, organisiert vom Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie im BT, Klaus Ernst, und dem Ostausschuss/Osteuropaverein am 27. 9. 2019 im Deutschen Bundestag)

- *Wirtschaftliche Sanktionsfolgen:*

Bisheriger wirtschaftlicher Schade (nach Julian Hinz, WWI Kiel, auf der Konferenz „Fünf Jahre Russlandsanktionen“ des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft und der Fraktion der Linken im Bundestag am 27. 9. 2019): *Rund 300 Mrd. USD.*

Davon treffen *60% der wirtschaftlichen Verluste Russland*, von den verbleibenden 40% treffen 92% die EU-Mitgliedsländer, davon die *mit Abstand größten Verluste Deutschland.*

Die deutschen wirtschaftlichen Verluste belaufen sich auf rund 779 Mio. USD monatlich.

Nur rund 13% der sanktionsbedingten Handelsverluste der EU sind auf die russischen Gegensanktionen zurückzuführen.

Die *Sanktionsverluste der USA* betragen mit rund 70 Mio. USD monatlich *weniger als ein Zehntel der deutschen Verluste.*

Langfristige Negativwirkungen: gehen weit über die rein wirtschaftlichen Schäden hinaus: Politische Verunsicherung, Vertrauensverluste bei Investoren in Russland, Verlust persönlicher und wirtschaftlicher Partner, Verbindungen, Kunden. Die Hauptlast der westlichen Sanktionspolitik tragen die russischen Verbraucher, d. h. die Bevölkerung Russlands.

Die erstrebte politische Wirkung der Sanktionen, nämlich die Erreichung der vonseiten der EU und der deutschen Bundesregierung formulierten Sanktionsziele, ist bisher nicht eingetreten. Dagegen langfristige soziale und politische Negativeffekte in der RF und auf das Verhältnis Russland – Europa. Der politische und wirtschaftliche Schaden überwiegt den Nutzen der Sanktionen bei weitem. Diese erweisen sich als *ungeeignet und daher als unzulässig*.

- Zweifelhafte Rechtfertigung und Zulässigkeit sowie der politischen Legitimation einer fortgesetzten Sanktionspolitik im Rahmen europäischer Friedenspolitik ?

2. Die Aktualität der „Neuen Ostpolitik“ und der verkürzte Blick auf den gegenwärtigen Konflikt

In den bald drei Jahrzehnten nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ haben die Beziehungen zwischen dem wiedervereinigten Deutschland, der zerfallenden Sowjetunion und später der Russischen Föderation ein Auf und Ab tiefgehender, kaum vorhersehbarer Wandlungen durchlaufen.

Mit der von Willy Brandt und Egon Bahr vor einem halben Jahrhundert konzipierten und gegen heftige Widerstände durchgesetzten „Neuen Ostpolitik“ gelang der schrittweise Übergang von argwöhnischer „friedlicher Koexistenz“ zu einer Politik der vertrauensbildenden Kooperation mit Russland und Osteuropa.

Erst und nur auf dieser Grundlage eines vom einstigen Aggressor Deutschland ausgehenden Politikwandels gegenüber der Sowjetunion war die Vereinigung der beiden deutschen Staaten überhaupt möglich.

Inzwischen, das heißt 2018, sind die Beziehungen zwischen Deutschland, der EU und der NATO auf der einen und Russland auf der anderen Seite so angespannt, dass nicht ohne Grund von einem „Neuen Kalten Krieg“ gesprochen wird. US-Außenminister Mike Pompeo bezeichnete Russland als neue, alte Gefahr.

Diese derzeitige Situation wird durch das größte von den USA und der NATO seit der politischen Wende von 30 Jahren in Deutschland und Osteuropa durchgeführte Militärmanöver unterstrichen. Mangels nachweisbarer realer und aktueller „Bedrohungslage“ stellt dieses Manöver eine – Infrastruktur und Umwelt belastende - friedensgefährdende militärische Machtdemonstration dar.

Auf die *Kernfrage, wie und warum es zu diesem Rückfall kommen konnte*, wird in Variationen zumeist die gleiche, unzureichende Antwort gegeben:

Russland, seine Regierung und sein Staatspräsident Wladimir Putin trügen die Schuld an dieser Entwicklung, müssten ihr Verhalten und ihre Politik ändern und zu einer „wertebasierten Außenpolitik“ zurückkehren. Um diese Verhaltensänderung der Gegenseite zu erreichen, seien wirtschaftliche, rechtliche und personelle Sanktionen eine „klare Sprache“ und die Erhöhung militärischer Schlagkraft und „Verteidigungsbereitschaft“ die gegebenen Mittel.

Doch ob eine solche „Antwort“ zum Ziel, nämlich der für Deutschland und Europa friedens- und daher lebensnotwendigen Verbesserung der Beziehungen zu Russland führen kann, ist fraglich.

Sie beruht auf einer *inhaltlichen und zeitlichen Verengung des Blicks auf den Ukraine-Russland-Konflikt*. Als Konfliktursachen werden zumeist die politische und militärische Intervention eines angeblich „erneut expansiven“ Russlands im ostukrainischen Industriegebiet Donbass sowie auf der Krim, deren Inbesitznahme und anschließende Eingliederung in die Russische Föderation genannt.

Ganz überwiegend wird darin eine völkerrechtswidrige Annexion gesehen.

Zeitlich wird die krisenhafte Entwicklung auf den Zeitraum der vergangenen vier Jahre, also seit der Maidan-Revolution 2014 reduziert.

Der 21. Februar 2014 und die Monate danach seien für Deutschland zur „Sollbruchstelle im Verhältnis zu Russland geworden“, schreibt Katja Gloger. Und weiter: „Im Zäsurenjahr 2014 wurde Russland zur Bedrohung der europäischen Sicherheit.“³

II. Ansätze zu einer mehrdimensionalen Ursachen- und Folgenanalyse

Aus der Konfliktforschung ebenso wie aus der vergleichenden Rechtswissenschaft wissen wir, dass eine solcherart verkürzte und einseitige Betrachtungsweise nicht zu tragfähigen Schlüssen und erst recht nicht zu zukunftsfähigen Regelungen führen kann. Die Suche nach politischen und rechtlichen Lösungen erfordert eine Sichtung der Interessen und Ursachenanalyse des Verhaltens und Fehlverhaltens aller und nicht nur eines der Konfliktbeteiligten (dazu siehe Chronologie zu I.).

1. Interessenkonflikte

³ So ohne angemessene Berücksichtigung der Vorgeschichte und des Kontextes des Konflikts: Katja Gloger, *Fremde Freunde. Deutsche und Russen. Die Geschichte einer schicksalhaften Beziehung*. Berlin 2017, S.348.

Dagegen fragt Horst Teltschik, der wohl beste, noch lebende Kenner der politischen Entwicklung und enge Berater Bundeskanzler Helmut Kohls bei dessen Gesprächen zur Vorbereitung der Zwei-Plus-Vier-Vereinbarung und der Deutschen Einheit mit Michail Gorbatschow, in: *Russisches Roulette – Vom Kalten Krieg zum Kalten Frieden*, München 2019, S.15: „Was wenn Moskaus Interessen im Kern defensiv sind, wenn es der russischen Führung tatsächlich darum geht, sich gegenüber einer wahrgenommenen Expansion des Westens zu behaupten und russische Interessen zu wahren?“ Dazu auch die gründlich dokumentierte Analyse von Gabriele Krone-Schmalz, *Eiszeit – Wie Russland dämonisiert wird und warum das so gefährlich ist*, 2. Aufl., München 2017.

Eine wesentliche – und keineswegs erst seit Regierungsantritt von US-Präsident Donald Trump offensichtliche – Ursache des Ukraine Konflikts ist der zunehmende wirtschaftliche, macht- und militärpolitische *Interessenkonflikt zwischen den USA, der EU und Russland beim Ausbau – oder der Blockade – einer gesamteuropäischen Wirtschafts- und Sicherheitsarchitektur unter Einschluss – oder Ausschluss – Russlands*. Eine aus amerikanischer Sicht erstrebenswerte, aus deutscher und europäischer Sicht nicht zukunftsfähige Alternative stellt nach wie vor die politische Isolation Russlands, dessen wirtschaftliche Abdrängung nach Asien (China) und militärische „Einhegung“ („Containment“) durch die weitere Aufrüstung der NATO-Staaten Osteuropas und künftige Aufnahme der Ukraine und Georgiens in die NATO dar.

Für Deutschland und die EU geht es dagegen um ein anderes Ziel: Sicherheit in einer *gesamteuropäischen Friedensordnung*, einer Wirtschafts- und Modernisierungspartnerschaft und einem Energieverbund mit Russland herzustellen⁴. Deutschland hat in diesem Interessenparallelogramm eine Sonderstellung als größte Wirtschaftsmacht Europas und nach wie vor einer der wichtigsten Wirtschaftspartner Russlands – und dessen einstiger Kriegsgegner.

2. Platz im Europäischen Haus?

Die große Chance, Russland nach dem Umbruch von 1990/91 einen *institutionell verankerten Platz gleichberechtigter Mitwirkung im Europäischen Haus* einzuräumen, wurde maßgeblich *von westlicher*, in geringerem Maße *auch von russischer Seite nicht zielstrebig verfolgt* und vorerst vertan.

Alle Ansätze einer dauerhaften, mitbestimmenden Einbeziehung Russlands in eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur

- Charta von Paris 1990,
- NATO-Russland-Rat 1997,
- Partnerschafts- und Kooperationsabkommen 1997,
- Angebot eines „Europäischen Sicherheitsvertrages“,
- „Korfu-Prozess“ der OSZE,
- Kooperationsangebot in der Rede Präsident Putins am 25. 9. 2001 vor dem Deutschen Bundestag,
- institutionalisierter Dialog Russlands mit der EU im Meseberg-Memorandum von 2010

⁴ (Vgl. die in Bezug auf die NATO deren Ostexpansion und das „Fortbestehen der amerikanischen Vormundschaft“ begründete, in Bezug auf die Existenz der EU dagegen nicht haltbare Kritik von Gregor Schöllgen in: FAZ – Politik - Sonntag 11. 8. 2019. **Grundlegend zum Verfassungsgebot einer deutschen Friedenspolitik**: Dieter Deiseroth, Das Friedensgebot des Grundgesetzes und der UN-Charta – und die Bundeswehr, Vortrag in St. Petri zu Lübeck am 31. 8. 2014, Sonderdruck; ders., Jenseits des Rechts. Der deutsche Kampfeinsatz am Hindukusch, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/2009, S. 45 – 54, auch in FR v. 26.11.2009; ders. in: Die Friedenswarte 2000, S. 101 ff.; ders. in: Wissenschaft und Frieden, 2009, S. 12 ff.; ders. in: Umbach/Clemens, Hrsg., Grundgesetz, Art. 24 Abs. 2 GG; ders. in: Becker/Braun/Deiseroth, Hrsg., Frieden durch Recht? 2010, S. 35 ff.)

fürten nicht über Informations-, Konsultations- und unverbindliche Teilnahmerechte hinaus und *nirgendwo zu substanziellen, gleichrangigen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten* (Ständiges Gegenargument: „Kein Vetorecht für Russland“).

Als exemplarisch für die Russland-Ausschluss-Politik von NATO und EU, aber auch für die Unterschätzung der darin liegenden Dynamik durch die russische Seite kann der mit den Vorgesprächen insgesamt rund zehnjährige Verhandlungsprozess der EU mit der Ukraine ohne Beteiligung Russlands angesehen werden, der mit dem Assoziierungsabkommen von 2014 ein vorläufiges Ende fand.

Dieses Verfahren begründete der damalige EU-Kommissions-Präsident Manuel Barroso mit dem geschichtsblinden Satz: Dies sei „eine bilaterale Angelegenheit“ der EU und der Ukraine.

3. NATO-Osterweiterung – Bruch westlicher Zusicherungen

Die schrittweise Erweiterung der NATO um Russland herum – und damit letztlich, wie sich zeigt, gegen Russland – bis an Russlands Grenzen wird in der Regel mit dem Hinweis auf Artikel 10 des NATO-Vertrags und „das souveräne Recht“ eines jeden Staates begründet, seine Bündnispartner frei zu wählen. Das mag aus rechtlicher Sicht zutreffend sein. Aus politischer Sicht erweist sich dieses von den USA initiierte und unterstützte Vorgehen als bisher folgenreichste Fehlentwicklung für eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung.

Eine förmliche *völkerrechtliche Vereinbarung über die künftige Nichterweiterung* der NATO, über das Gebiet der DDR hinaus ostwärts, *liegt nicht vor*.

Allerdings haben Vertreter der westlichen Regierungen, insbesondere US-Außenminister Baker, Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher, im Laufe verschiedener Vorgespräche 1990 über die deutsche Einheit und den Zwei-plus-Vier-Vertrag der sowjetischen Seite, insbesondere Staatspräsident Gorbatschow und Außenminister Schewardnadse, mehrfach Angebote und mündliche Zusicherungen in dieser Richtung gemacht.⁵ Zu einer schriftlichen Vereinbarung darüber – wie von Gorbatschows Berater Falin gefordert – kam es nicht. Da Anfang 1990 die Sowjetunion und der Warschauer Pakt noch bestanden, erscheint es verständlich, dass die Frage einer alsbaldigen NATO-Mitgliedschaft seiner Mitgliedstaaten nicht

⁵ Am 31.01.1990 erklärte Außenminister Genscher in einer Grundsatzrede in Tutzingen: Eine Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten, das heißt näher an die Grenzen der Sowjetunion heran, werde es nicht geben. Am 09.02.1990 prägte US-Außenminister Baker in Moskau im Gespräch mit Präsident Gorbatschow die bekannte Formulierung, Die NATO werde im Falle einer Mitgliedschaft des vereinten Deutschland „ihren Hoheitsbereich (Jurisdiction) nicht einen Inch weiter nach Osten ausdehnen“. Am 10.02.1990 versicherte Außenminister Genscher seinem sowjetischen Kollegen Schewardnadse in Bonn, die NATO-Mitgliedschaft eines vereinten Deutschland werfe komplizierte Fragen auf. „Für uns stehe aber fest: Die NATO werde sich nicht nach Osten ausdehnen“. Zu diesen und zahlreichen gleichlautenden Äußerungen westlicher Politiker vgl. zusammenfassend *Der Spiegel* vom 23.11.2009; vom 24.11.2014, ferner die Fernsehdokumentation des NDR in „Panorama“, Nr. 792 vom 29.01.2015.

nur aus damaliger sowjetischer Sicht „jenseits unserer Vorstellungswelt“ lag, wie Schewardnadse später erklärte.

Die fehlende, von sowjetischer Seite nicht weiter verfolgte Aushandlung einer schriftlichen, rechtlich durchaus möglichen Vereinbarung über eine – sei es auch zeitlich und inhaltlich begrenzte – Nichtausweitung der NATO und eine etwaige russische Beteiligung an diesem Prozess ändert nichts an der in Aussagen und Niederschriften hinreichend bestätigten Tatsache, dass über die Nichtausweitung im Frühjahr 1990 und bis zur Deutschen Vereinigung offenbar *Konsens im Sinne einer ungeschriebenen aber verbal bekräftigten Geschäftsgrundlage zwischen Ost und West* bestand.

„Konkrete westliche Garantien bezogen sich 1990 nur auf die DDR, aber der Westen täuschte die Sowjetunion gleichzeitig mit vagen Versprechen einer kooperativen, inklusiven europäischen Sicherheitsordnung, während die Bush-Regierung bewusst die exklusive Nato (ohne die UdSSR) ins Zentrum der neuen Sicherheitsarchitektur in Europa rückte“⁶.

Danach, das heißt nach Zwei-Plus-Vier-Vertrag und Deutscher Einheit im Herbst 1990 und jedenfalls anderthalb Jahre später, nach Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Paktes Ende 1991, begann sich die Sicht auf diesen Sachverhalt zu verändern. Eine sich schrittweise in den vormals sowjetischen Einfluss- und Sicherheitsbereich nun unter Ausschluss Russlands erweiternde NATO fand in der Folgezeit in ihre neue, alte Rolle gegenüber Russland zurück.

Ihren vorläufigen Endpunkt erreichte diese Regression, nachdem die Maidan-Revolte 2014 mit westlicher Unterstützung eine politische Westwendung der Ukraine erzwungen, deren späteren EU- und NATO-Beitritt aus russischer Sicht wahrscheinlich und eine Wirtschafts- oder wenigstens Zollunion mit der Ukraine für Russland unmöglich gemacht hatte. Und nachdem Russland durch diese unerwartete Entwicklung einen Kernbereich seiner militärischen Sicherheit und wirtschaftlichen Entwicklung bedroht sah und darauf mit gewaltsamer militärischer Intervention in der Ukraine reagiert hatte.

Die bis heute fortdauernde Debatte, ob der russische Vorwurf des Wortbruchs begründet sei, und ob das Völkerrecht unter Umständen auch mündlichen Zusagen Rechtswirkung zubillige – was beides der Fall ist –, lenkt vom Kernpunkt ab: Der anhaltenden *Nichtbeachtung russischer Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen im Prozess andauernder Osterweiterung der Einflusszonen von NATO und EU*.

Die Annahme, die russischen Sicherheitsansprüche seien unbegründet oder es handele es sich um „Propaganda“, verkennt die politische *Relevanz existenzieller Gefährdung durch den deutschen Vernichtungskrieg 1941 – 1945*. Die Verarbeitung dieses größten, jemals einem Staat und seiner Bevölkerung durch einen anderen Staat, nämlich Deutschland und seiner Wehrmacht, zugefügten Kriegsverbrechens,

⁶ Christine Nünlist, Krieg der Narrative – Das Jahr 1990 und die NaATO-Osterweiterung, in: Sirius – Zeitschrift für Strategische Analysen, Bd. 2/4, S. 389 -397, Abruf v. 12. 10. 201; Paul Klein/Rolf P. Zimmermann (Hrsg.), Aspekte der Osterweiterung der NATO, Baden-Baden 1999.

dem mehr als 27 Millionen Menschen, zumeist Russen, Weißrussen und Ukrainer, zum Opfer fielen, ist nicht nur eine Frage der Erinnerungskultur. Sie hat eine aktuelle politische Dimension. Dies bis heute – im Gegensatz zum Holocaust – zu verdrängen oder jedenfalls zu relativieren, gehört zu den grundlegenden Fehlannahmen derzeitiger deutscher Russlandpolitik.

Auch *russische Bedenken gegen eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine wegen des wichtigen Marinestützpunktes Sewastopol* lassen sich nicht mit dem Hinweis auf langfristige vertragliche Weiternutzung (bis 2042) durch Russland erledigen. Dabei werden Blockadedrohungen von ukrainischer Seite schon während russisch-ukrainischer Konflikte unter Präsident Juschtschenko übersehen. Derartige Blockademaßnahmen in die Tat umzusetzen, fielen der Ukraine als NATO-Mitglied noch leichter.

4. Die andere Seite des Maidan

Der „Euromaidan“ wird aus ukrainischer Sicht und darüber hinaus in Deutschland und Europa überwiegend als erfolgreiche, „demokratische Revolution“ gesehen. In der ukrainischen Hauptstadt Kiew habe sich eine „revolutionäre Wende“ vollzogen. Diese herrschende Betrachtungsweise blendet wesentliche Entwicklungszusammenhänge und tatsächlichen Abläufe aus, die zumindest teilweise eine andere Wertung der Ereignisse nahelegen.

Es handelt sich bei den *gewaltsamen Protest-, Blockade und Besetzungsaktionen der Maidan-Akteure um schwere und schwerste Straftaten*. Von friedlicher Demonstration kann keine Rede sein. Vonseiten der Akteure wurden Amtsgebäude belagert und Straßen blockiert, Parlamentsabgeordnete und Regierungsvertreter angegriffen, Brandsätze und Schusswaffen eingesetzt, achtzehn Polizisten getötet und zahlreiche weitere verletzt, zum Teil schwer.

Während der Schusswaffengebrauch seitens der Sicherheitskräfte, dem nach – umstrittenen -Regierungsangaben mehr als hundert Demonstranten zum Opfer gefallen sind, mit hohem kriminalistischem Aufwand strafrechtlich verfolgt wird, geschieht dies umgekehrt nicht. Alle strafbaren Handlungen der Demonstranten und ihrer Unterstützer deckt ein Amnestiegesetz. Eine umfassende Aufklärung hat bis heute nicht stattgefunden.

Bei diesen Vorgängen ging es nicht um einen grundlegenden Systemwechsel, sondern vorrangig um einen *Politikwechsel, Regierungswechsel* und die Erzwingung der Unterzeichnung des umstrittenen Assoziierungsabkommens mit der EU. Es handelt es sich daher *nicht um eine Revolution, sondern um eine Revolte*, auch als Staatsstreich zu bezeichnen.⁷

⁷ Weder das politische System, noch die Wirtschafts- und Eigentumsverfassung waren primäres Ziel der angestrebten Veränderungen. Zu einer durchgreifenden Privatisierung ist es bis heute in der Ukraine nicht gekommen, und die viel kritisierte „Herrschaft der Oligarchen“ und ihr Zugriff auf staatliche Institutionen und politische Willensbildung ist nicht gebrochen worden, sondern hat sich verstärkt. Die öffentliche Meinung in der Ukraine war und ist nicht erst 2014 zum „Euromaidan“ gespalten, sondern schon bei den Protesten, die sich 2004 zur „Orangen Revolution“ ausweiteten, und zur Ablösung von Präsident Kutschma und der Wahl von Juschtschenko führten. In der Ostukraine sahen 50,5 Prozent der Bevölkerung darin einen mit Unterstützung aus dem Westen

Politische und rechtliche Brisanz gewinnt diese Revolte als „Regime Change“ mit auswärtiger Einflussnahme durch die offensichtlich gewordene *Beteiligung ausländischer Regierungen, insbesondere der USA*.⁸

Dies nämlich legt die Frage nahe, ob es sich nicht erst bei der anschließenden, mit unmittelbarer militärischer Gewaltanwendung verbundenen russischen Intervention auf der Krim und im Donbass, sondern bereits zuvor bei der interne aufständische Gewaltanwendung unterstützenden Einflussnahme vonseiten der USA und anderer westlicher Staaten in Kiew und andernorts, die zu Sturz und Flucht des gewählten Staatspräsidenten führte, um eine *völkerrechtswidrige Verletzung des Interventionsverbots* handelt.

Denn dieser völkerrechtliche Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates verbietet nicht nur die Anwendung unmittelbarer äußerer Gewalt, sondern auch die zielgerichtete Unterstützung oppositioneller innerer Gewalt. Und setzt damit auch Aktivitäten Rechtsgrenzen, die unter Berufung auf „Korb 3“ der KSZE-Schlussakte von 1975 über dessen Rahmen hinausgehen.

Wurde nicht erst auf der Krim und im Donbass, sondern bereits auf dem Maidan eine bürgerkriegsähnliche Konfliktsituation unter ausländischer Beteiligung ausgelöst und durch Handlungen auswärtiger Mächte und Institutionen ermutigt und unterstützt, so versieht das die politische Legitimation fortgesetzt, einseitig gegen Russland gerichteter Sanktionspolitik mit weiteren Fragezeichen.

5. Krim und Donbass

Das Vorgehen Russlands wird gemeinhin angesehen als Verstoß gegen das Internationale Recht durch:

- Verletzung des Gewaltverbots (Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta v.26. 6. 1945),
- des völkerrechtlichen Grundsatzes der territorialen Integrität und des Rechts auf Selbstbestimmung,

durchgeführten Umsturz („pereworot“), in der Westukraine 60,4 Prozent dagegen einen Kampf der Bürger um ihre Rechte, vgl. Heiko Pleines in: Forschungsstelle Osteuropa der Universität Bremen: *Arbeitspapiere und Materialien* Nr. 75/2006, Die Ukraine unter Präsident Juschtschenko. Auf der Suche nach politischer Stabilität, S. 10.

⁸ Vgl. das bekannte Telefongespräch der Stellvertretenden US-Außenministerin Victoria Nuland unter Präsident Barack Obama mit US-Botschafter Geoffrey Pyatt in Kiew. In diesem Gespräch wies Nuland ihren Botschafter auf die umfangreichen finanziellen Zuwendungen in Höhe von rund 5 Milliarden US-Dollar seitens der USA an die Ukraine hin (die nach anderen Angaben unter anderem der Förderung zivilgesellschaftlicher und auch oppositioneller Aktivitäten und NGO's dienten) und erklärte, warum daher russische Einflussnahme zu verhindern und Arsenij Jazenjuk, einer der oppositionellen Maidan-Anführer, als Wunschkandidat der USA zum Ministerpräsidenten zu machen sei. Dieser wurde ein halbes Jahr später tatsächlich von der Rada gewählt und trat 2016 wieder zurück. Die Echtheit dieses Gesprächs wurde von den USA bestätigt und Nuland entschuldigte sich für darin gemachte beleidigende Äußerungen („Fuck the EU“).

- Verletzung der Prinzipien der KSZE-Schlussakte v. 1. 8. 1975,
- der Charta von Paris für ein neues Europa v. 21. 11. 1990,
- des Budapester Memorandums v. 5. 12. 1994 und weiterer völkerrechtlicher
Rechtsgrundlagen
und daher *im Ergebnis als völkerrechtswidrige Annexion* angesehen.

Als solche wurde es – rechtlich unverbindlich – von der **UN-Vollversammlung** durch
Resolution 68/2014 vom 27.3.2014 und in zahlreichen nationalen und internationalen
Verlautbarungen verurteilt.

Auch die *Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes* vom 28.03.2017 über die
Rechtmäßigkeit der gegen Russland verhängten Sanktionen legt diese Auffassung
zugrunde.

Dem am 16.03.2014 durchgeführten Referendum der Krimbevölkerung wird dagegen
wegen fehlender Rechtsgrundlage und Verletzung anerkannter Verfahrensstandards
die Rechtswirkung abgesprochen.

Diese Sicht der Mehrheitsmeinung lässt allerdings wichtige Gesichtspunkte außer
Acht, die in die rechtliche Beurteilung, jedenfalls aber in die über eine rechtliche
Bewertung oder Verurteilung hinausgehende, *weitere politische*
Entscheidungsfindung einzubeziehen sind.

Formale Rechtsmängel nehmen dem Ergebnis des Referendums von 2014, in dem
sich eine relevante Mehrheit der Krimbewohner für den Austritt aus der Ukraine und
den Beitritt zur Russischen Föderation aussprach, nicht jegliche Rechtswirkung als
Ausdruck des Demokratieprinzips. – Diese Auffassung wird überwiegend abgelehnt.

Es bleibt zu fragen, ob und inwieweit der Begriff der „Annexion“ auf einen Fall zutrifft,
in dem die Bevölkerungsmehrheit eines Staatsteils ihren eindeutigen Volkswillen
dahingehend geäußert hat, nicht in diesem, sondern einem anderen Staat leben zu
wollen.

Dies umso mehr, als eine im Jahre 2017 von westlicher Seite nach geltenden
Standards der empirischen Sozialforschung durchgeführte Erhebung auf der Krim
ergeben hat, dass deren Bewohner *in einem erneut abgehaltenen Referendum mit*
eindeutiger Mehrheit wieder für den Austritt aus der Ukraine und den Anschluss an
Russland stimmen würden⁹.

Gegenbeispiel: Kosovo

Die Tatsache, dass die Sezession der Autonomen Provinz Kosovo aus dem
serbischen Staatsverband 1991 damals geltendem Verfassungsrecht widersprach,
ähnlich dem Krim-Referendum keine Rechtsgrundlage hatte, unter Verletzung
internationaler Verfahrensstandards nicht durchgängig gewaltfrei erfolgte und
Grenzänderungen nach sich zog, hat weder die USA noch die Mehrheit der EU-

⁹ “The vast majority of the Crimean population would vote for the status quo in a future repeat
referendum on Crimea’s status and expressed trust in Russian state institutions“, vgl. Gwendoly
Sasse, *ZOIS Report 3/2017*.

Staaten und inzwischen mehr als hundert UN-Mitgliedstaaten daran gehindert, die Republik Kosovo diplomatisch anzuerkennen und etwaige vorangegangene Rechtsverletzungen damit zu „heilen“¹⁰.

Die Heilbarkeit etwaiger Rechtsverstöße wird von der herrschenden Rechtsauffassung bei Gebietserwerb unter Verstoß gegen das Gewaltverbot *verneint*.

Ein fälliger, künftiger Krim-Vertrag zwischen Russland und der Ukraine, in dem wesentliche anstehende Fragen wie Staatsangehörigkeit, Minderheitenrechte, Sozialversicherung und Eigentum, Wirtschaftsverkehr, Transitregelungen, Grenzregime bis hin zu Energielieferungen und etwaigen Kompensationsleistungen zu regeln sind, könnte daher nicht ohne weiteres eine förmliche Heilungswirkung entfalten. Er könnte aber eine wesentliche Grundlage für eine spätere Friedenslösung auf dem Wege zu späterer „Heilung“ etwaiger Rechtsmängel der Statusänderung der Krim schaffen – und wäre ein Gebot politischer Vernunft. Eine „Verstetigung“ der externen und internen Krim sanktionen durch EU, Russland und Ukraine – wie verschiedentlich befürwortet – würde diesem Normalisierungsprozess entgegenwirken. Sie ist weder rechtlich geboten noch politisch sinnvoll.

Für die beiden unter russischem Einfluss als „Volksrepubliken“ staatsähnliche Strukturen jenseits von Demokratie und Rechtsstaat entwickelnden ukrainischen *Verwaltungsbezirke Donezk und Lugansk im Industrieraum des Donbass gilt anderes als für die Krim*.

Eine künftige Konsolidierung beider Bezirke als autonome Gebietskörperschaften innerhalb des wieder hergestellten Hoheitsgebiets der Ukraine setzt nach den Vereinbarungen von Minsk nicht nur die Beendigung fortgesetzter politischer und militärischer Intervention vonseiten Russlands sondern auch der Blockademaßnahmen und Militäraktionen vonseiten der Ukraine und deren endgültigen Verzicht auf eine „militärische Lösung“ mit Unterstützung der USA voraus.

Dabei ist in die Beurteilung des ukrainischen Vorgehens auch die Rechtsauffassung einzubeziehen, wonach *auch nicht anerkannte De-Facto-Regimen*, um die es sich hier handelt, sich nach Ablauf einer gewissen Zeitdauer ihrer realen Existenz als staatsähnliche Gebilde auf die *Schutzwirkung des Gewaltverbots* berufen können.

Wie die von OSZE-Beobachtern registrierte, fortdauernde Verletzung der Minsker Vereinbarungen durch Militäraktionen aller Seiten zeigt, verlangt diese Situation ein Umdenken aller Konfliktbeteiligten und der Garantiemächte des politisch stagnierenden „Normandie-Formats“.

¹⁰ Zum Krim-Problem vgl. Roggemann, Ukraine-Konflikt und Russlandpolitik, Berlin 2015, S. 46 ff., zum Beispiel Kosovo S.53 ff.: dagegen Anne Peters, Das Völkerrecht der Gebietsreferenden. Das Beispiel der Ukraine 2001 – 2014, in: Osteuropa, 2014, Heft 5 – 6, S. 101 ff., 125.

6. Öl- und Gas – US-Interessen vom „Röhren-Embargo“ bis zu North-Stream-Sanktionen

Der deutsch-amerikanische Konflikt um die Energiepartnerschaft mit Russland auf dem deutschen und europäischen Energiemarkt und um den wachsenden deutsch-russischen Wirtschaftsaustausch hat eine *lange Vorgeschichte*. Diese begann ein halbes Jahrhundert vor der heutigen Auseinandersetzung um die „Nord Stream“-Pipelines und kulminierte in dem 1962/63 von der Regierung Kennedy mithilfe eines NATO-Ratsbeschlusses vom 21.11.1962 gegenüber der Regierung Adenauer erzwungenen „Röhrenembargo“. Die USA unterbrachen damit jahrelang das erste große Geschäft zwischen der Sowjetunion und der deutschen Industrie nach dem Zweiten Weltkrieg: „Zwischen 1959 und dem September 1962 lieferte sie [die deutsche Industrie] 600.000 Tonnen hochwertiger Großrohre nicht nur gegen Devisenzahlungen. Denn im Gegenzug stieg der westdeutsche Ölimport aus der Sowjetunion. Zwischen 1958 und 1962 vervierfachte er sich. In der Bundesrepublik Deutschland steigerte er sich sogar von 0,5 auf 3 Millionen Tonnen. Die US-Konzerne – Sonj, Socal, Socony, Mobil, Gulf, Texaco – waren alarmiert.“¹¹

Die vonseiten von Seiten der USA und der EU gezielt gegen die russische Ölindustrie als Reaktion auf das Vorgehen Russlands auf der Krim und in der Ostukraine gerichteten Sanktionen sind auch in diesem Zusammenhang zu lesen. Das gilt auch für *neue Sanktionsdrohungen seitens der USA gegen am „Nord Stream 2“-Projekt* mitwirkende deutsche und andere Unternehmen.

Diesen wirtschafts- und energiepolitischen Hintergrund des Ukraine-Konfliktes erhellt eine Äußerung Leon Panettas.² Dieser spricht sich gegenüber Russland für eine Doppelstrategie militärischer und wirtschaftlicher Eindämmung aus, befürwortet Waffenlieferungen an die Ukraine und die Fortsetzung von Wirtschaftssanktionen gegen Russland. „Als letzte Maßnahme fände ich es richtig, wenn die Vereinigten Staaten den russischen Nachbarstaaten Öl und Gas liefern würden, subventioniert, zu fairen Preisen. Wir produzieren ja jetzt eine Menge Energie.“¹²

Einwände von ukrainischer und polnischer Seite gegen Nord Stream 2 sind wegen künftig entfallender Transiteinnahmen und Zugriffsmöglichkeiten auf die Leitungssysteme verständlich, rechtlich jedoch nicht begründet. Das dürfte auch für den wettbewerbsrechtlichen Einwand Polens gelten, durch Nord Stream 2 werde die

¹¹ Karsten Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg. Die Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie 1945 – 1991*. Frankfurt/ 2004, S. 161.

¹² *Der Spiegel* 8/2015, S. 29. Panetta war bis 2013 Verteidigungsminister und CIA-Chef unter US-Präsident Barack Obama.

Verhandlungsposition von Gazprom gegenüber polnischen Abnehmern unverhältnismäßig gestärkt.

Der seit 1991 andauernde, in wechselseitiger Zahlungsverweigerung und Lieferblockade kulminierende russisch-ukrainische Gas-Streit macht den Ausbau von Nord Stream 2 zum geeigneten Weg, um künftige Konflikte um den Transit russischer Energie nach Europa zu vermeiden.

7. Der große Rückzug und ein neues Bedrohungsszenario (?)

Das Vorgehen der russischen Regierung unter Präsident Putin in Tschetschenien, Georgien und Abchasien, Moldawien, auf der Krim und in der Ostukraine wird vielfach als Zeichen erneuter russischer Aggression und Expansion gesehen, die die Europäische Sicherheitsordnung nach 1990 bedrohe und insgesamt in Frage stelle. Dieses Narrativ lässt sich nur aufrechterhalten, wenn wesentliche Faktoren und die Dimensionen der Vorgänge außer Betracht bleiben.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Auflösung des Warschauer Paktes fand von 1991 bis 1994 der Rückzug der Sowjetischen und Russischen Armeen aus der ehemaligen DDR und Osteuropa bis hinter die russische Westgrenze statt. *Diese Verlagerung des sowjetischen und russischen Einflussbereichs um rund 2000 Kilometer nach Osten* stellt zusammen mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten die *größte Machtverschiebung in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg dar*.

In Anbetracht der Dimension und Folgen dieses Vorgangs können die oben genannten regionalen Konflikte und grenzüberschreitenden politischen und militärischen Interventionen Russlands einschließlich des Ukrainekrieges nicht als Schritte in Richtung auf eine angeblich beabsichtigte „Wiederherstellung des Sowjetimperiums“ interpretiert werden, sondern als mehr oder weniger erfolgreiche Versuche, dem Vorrücken der Einflusszonen von NATO und EU durch den Aufbau einer russisch-eurasischen Einfluss- und Sicherheitszone zu begegnen und die seit längerem vonseiten der USA befürwortete und vorangetriebene NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens wenigstens zeitweilig zu verhindern.

Dem vielfach *behaupteten Bedrohungsszenario fehlt auch die wirtschaftliche und militärische Grundlage*. Wenige Zahlen verdeutlichen ein evident ungleiches Kräfteverhältnis. Einer Einwohnerzahl von 510 Millionen der EU und 312 Millionen der USA stehen 144 Millionen in Russland gegenüber. Das Bruttoinlandsprodukt beträgt in der EU 17.578, in den USA 19.390 und in Russland 1.527 Billionen US-Dollar. Der russische Militäretat machte im Jahre 2017 mit rund 66 Milliarden Dollar weit weniger als ein Zehntel der gemeinsamen Militärausgaben der USA (610 Milliarden Dollar) und der europäischen NATO-Länder (285 Milliarden Dollar) aus, Tendenz in Russland fallend, in den NATO-Ländern steigend. Worauf sich nach dem sowjetischen Rückzug bei gleichzeitigem Anwachsen des Territoriums der NATO in Osteuropa seit 1990 um weitere dreizehn Mitgliedstaaten und weiterer Erhöhung der Militäretats der Mitglieder das russische Bedrohungspotential stützen soll, bleibt

unerfindlich. Fraglich ist angesichts dieses Kräfteungleichgewichts, wie lange Russland den Belastungen einer erneuten Rüstungsspirale ohne massive soziale und politische Friktionen im Inneren gewachsen bleibt. Und ob sich die westliche Hoffnung auf eine „Nach-Putin-Ära“ als für die deutsche und europäische Sicherheit gefährlicher Irrtum erweisen könnte.

Aus der Sicht der ostmitteleuropäischen Nachbarstaaten Russlands stellt sich das Bedrohungsszenario teilweise anders dar.

Die legitimen Sicherheitsansprüche insbesondere der Baltischen Staaten, Polens und seit 2014 auch der Ukraine gegenüber Russland sind in deren langen historischen *Erfahrungen mit der repressiven russischen Hegemonialmacht* begründet. Diese neue Ambivalenz der Rolle der osterweiterten NATO als Schutzmacht jener Länder gegenüber Russland, die dieses zugleich als Bedrohung wahrnimmt, lässt sich nur in einer *transeuropäischen Sicherheitsordnung unter Einschluss Russlands aufheben*.

8. Sanktionen zwischen Recht und Politik – Fragwürdige Rechtsgrundlagen und ungleiche Maßstäbe

Die USA, die EU und ihre Mitgliedstaaten reagierten auf das Vorgehen Russlands in der Ukraine mit umfassenden wirtschaftlichen und politischen Sanktionsmaßnahmen. Ob diese Form einer Außenpolitik als Strafpolitik gegenüber Russland die Konfliktbewältigung erleichtert oder weiter erschwert, ist eine offene Frage. Und zwar auch dann, wenn man mit dem Europäischen Gerichtshof von 2017¹³³ derart weitgehende, wegen ihrer exterritorialen Wirkung nach wie vor fragwürdige Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte am Konflikt beteiligter aber auch unbeteiligter Personen und Unternehmen für zulässig hält.

Die Frage nämlich, ob die EU-Organe wie ihr Gerichtshof mit dieser *über den Europäischen Rechtsraum hinausgreifenden Entscheidung* ihre ausschließlich in diesem Rechtsraum gründende Rechtsmacht überschritten haben, ist mit der Bejahung der gerichtlichen Zuständigkeit noch nicht zweifelsfrei beantwortet.

Die rechtliche Zulässigkeitsbehauptung des Gerichts will und kann nichts sagen über die reale Dimension der erheblichen und zunehmenden sozialen und ökonomischen Schadenswirkungen dieser Sanktionspolitik auf Gesellschaft und Wirtschaft in Russland und in Europa, hier vor allem in Deutschland.

Ebenso entziehen sich etwaige negative Auswirkungen der Sanktionspolitik auf den Friedensprozess in Europa grundsätzlich richterlicher Beurteilung. Allein für Russland gehen Schadensschätzungen von einem dreistelligen Milliarden Betrag in Euro aus.

¹³³ C-72/15 = NVwZ 2018, 50, dazu Ja

n Martin Hoffmann, Rechtsschutz gegen individualgerichtete Embargomaßnahmen im Vorabentscheidungsverfahren, NVwZ 2018, 34 ff.

Zu den Paradoxien dieser Politik gehört, dass ihre negativen Folgen mittelbar auch die Ukraine treffen.

*Sanktionen gehören zu den verbreiteten Formen politischer Auseinandersetzung, gleichzeitig aber auch zu den in ihren Rechtsgrundlagen, ihrer Reichweite und der Rechtfertigung ihrer Auswirkungen umstrittensten Instrumenten internationaler Politik*¹⁴

Sollte sich herausstellen, dass die bisherige Sanktionspolitik zur Zementierung oder gar Verschärfung der Konfliktlage und nachhaltigen Verschlechterung der Lebenssituation und damit der Menschenrechtslage der betroffenen Bevölkerungen statt zur Konfliktlösung beiträgt, so bliebe dieses Ergebnis weiter zu hinterfragen.

Dabei geht es um das *Spannungsverhältnis von Recht und Politik*. Denn dieses stellt sich im internationalen anders als im nationalen Rechtsraum dar, in dem Recht gemeinhin als vollstreckbare Grenze der Politik angesehen wird und wirkt. Im Raum der internationalen Beziehungen verlangt dagegen *nicht nur das Legalitäts- sondern immer auch das Opportunitätsprinzip beidseitigen Interessenausgleichs* angemessene Berücksichtigung. Mit der Fortsetzung einseitig auf Russland fixierter, verrechtlichter Sanktionspolitik als „normativer Außenpolitik“ bleibt ein solcher Interessenausgleich unerreichbar.

An diesem Punkt zeigt sich eine mit jeglicher Rechtsanwendung grundsätzlich unvereinbare *Asymmetrie bisheriger, „wertebasierter“ Außenpolitik* Deutschlands und der EU.

Offensichtlich werden Verstöße gegen das Völkerrecht und die rechtlichen und politischen Reaktionen der Internationalen Gemeinschaft und der EU darauf an *ungleichen Maßstäben* gemessen, je nachdem, ob sie von amerikanischer (oder auch chinesischer) oder von russischer Seite begangen werden: „Nun ist die Anwendung militärischer Gewalt seit vielen Jahren ein regelmäßiges Element der U.S. Außenpolitik“, schreibt Oliver Dörr. „Nicht selten – zuletzt etwa 2003 in Bezug auf den Einmarsch im Irak – war die Rechtswidrigkeit des amerikanischen Handelns offensichtlich.“¹⁵

Von etwaigen Sanktionen der Internationalen Gemeinschaft und ihrer Organisationen oder der EU war und ist weder in diesem noch in zahlreichen anderen Fällen völkerrechtswidrigen Verhaltens der bisherigen Hegemonialmacht USA die Rede. Entsprechendes scheint gegenüber der künftigen Hegemonialmacht China zu gelten.

¹⁴ Näher Gerhard Hafner, Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, in: ZaöRV 2016, 391 ff.

¹⁵ Dörr, Oliver: Völkerrechtliche Grenzen des Populismus? Der amerikanische Präsident und das geltende Völkerrecht. In: *Juristenzeitung* 5/2018, S. 224 ff.

Die *Durchsetzbarkeit internationalen Rechts findet hier ihre Grenzen an der Faktizität von Opportunitätserwägungen internationaler Politik*. „Wertebasierte Außenpolitik“ kann und will offensichtlich ihren eigenen Anspruch nicht ohne politisch gebotene Ausnahmen, Modifikationen und Rücksichten durchsetzen. Die tatsächliche Geltungskraft des Rechts stößt im internationalen Raum an immanente politische Grenzen.

Aus diesem Hinweis auf die Akzeptanzbedingungen geltender Normen folgt nicht eine generelle Rechtfertigung sicherheits- oder interessenpolitisch motivierter Verletzung internationalen Rechts. Wohl aber die Pflicht aller politischen Akteure, auch im Ukraine-Konflikt mit allen Mitteln *nach Wegen zur Konfliktentschärfung durch angemessenen Interessenausgleich* im Rahmen herrschender Rechtsregeln und bisheriger Rechtsauffassungen – und *über den gegebenen Rechtsrahmen hinaus* zu suchen.

Und dabei zwischenzeitliche Lösungen im Sinne zukunftsfähiger politischer Modus-Vivendi-Regelungen zu entwickeln. Statt weiterhin auf unvereinbaren (Rechts) Positionen zu beharren, einer normativen Außenpolitik als Strafpolitik das Wort zu reden, oder auf „Regime Change“ in Russland oder eine „militärische Lösung“ zu warten oder hinzuarbeiten.

III. Folgerung: Neues Denken zur Friedenspolitik

Russland brauche, so schreibt Klaus Wittmann im Jahrbuch Innere Führung 2017, „*neues Denken*“ in seiner Außen- und Sicherheitspolitik. „*Der Westen und insbesondere die NATO sollten das durch selbstkritische Anerkennung ihres Teils der Verantwortung für die fortgesetzte Verschlechterung des Verhältnisses in den letzten fast zwanzig Jahren erleichtern*“. Dem ist zuzustimmen.

Doch *auch der Westen und vor allem die von den USA geführte NATO sowie die EU brauchen „neues Denken“*, also ein konkretes Konzept für eine transeuropäische Sicherheits- und Wirtschaftsarchitektur unter Einschluss Russlands und die Bereitschaft zur schrittweisen Verwirklichung dieses Konzepts. Kurz: *Europa und Russland brauchen beide dessen Einbindung in einen ihm angemessenen Raum im vielbesprochenen „Europäischen Haus“*. Das Fehlen eines solchen Konzeptes hat der damalige Präsident Medwedjew zuletzt vor einem Jahrzehnt mit Recht kritisiert.

Wie schwer „neues Denken“ auch in Deutschland fällt, zeigt der heftige Widerspruch, auf den ein Konzept aus der Friedensforschung für einen „Pluralen Frieden“ durch „Entideologisierung“ und Abgrenzung traf.¹⁶ Dieser Vorschlag läuft auf die Forderung hinaus, sich von der *verfehlten normativen Außenpolitik* zu verabschieden und den Status quo anzuerkennen, „dass Russland so ist und vorläufig so bleiben wird, wie es ist“.

¹⁶ Matthias Dembinski, Hans-Joachim Spanger, „*Pluraler Frieden*“ – Leitgedanken zu einer neuen *Russlandpolitik*, HSFK-Report Nr. 2/2017; Kurzfassung in: *Osteuropa* 3-4/2017, S. 87 ff.

Will die viel betonte „*Dialogbereitschaft*“ mehr als eine Leerformel sein, so verlangt sie vom Westen die Respektierung und institutionalisierte Mitwirkung dieses heutigen Russlands, „wie es ist“, an der Gestaltung künftiger Ost- und Erweiterungspolitik von EU und NATO sowie die Einbeziehung seiner eurasischen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen in einen permanenten transeuropäischen Dialog mit Beiden. Und von russischer Seite die Respektierung der durch erneuerte internationale Rechtsgarantien gesicherten Souveränität und Integrität seiner Nachbarstaaten, insbesondere der Ukraine und den international kontrollierten Verzicht auf die gewaltsame Durchsetzung seiner legitimen Interessen diesen gegenüber.

Erste Schritte auf dem langen Weg dahin könnten die Entwicklung eines bereits mehrfach vorgeschlagenen, rationalen Ausstiegsszenarios aus den wirtschaftlich und politisch für den Normalisierungsprozess – ungeachtet angenommener rechtlicher Zulässigkeit – kontraproduktiven und daher sinnlosen wechselseitigen Sanktionsregime sein. Ferner die Fortführung und Anpassung des russisch-ukrainischen Gasvertragswerks an die Lage nach Inbetriebnahme von Nord Stream 2. Sodann die Intensivierung des Konfliktkontrollmanagements im bisherigen Normandie-Format für den Donbass-Konflikt, um der endlichen Implementierung der Minsker Vereinbarungen näher zu kommen, zu denen eine Alternative nicht sichtbar ist. Und schließlich der Entwurf von Leitlinien für einen auf lange Sicht unverzichtbaren Krim-Vertrag.

Der erforderliche Zeithorizont für diese und weitere Schritte ist nach den Erfahrungen seit Beginn der „Neuen Ostpolitik“ von Willy Brandt und Egon Bahr vor rund einem halben Jahrhundert nicht nach Jahren, sondern wohl eher nach Jahrzehnten zu bemessen.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.) Die *Russlandsanktionen* der EU und Deutschlands haben sich in den vergangenen fünf Jahren als ungeeignet zur Erreichung der vorgestellten Ziele erwiesen.

Die Sanktionen wirken auf den Friedensprozess in Europa kontraproduktiv, verursachen *mehr Schaden als Nutzen* und sollten daher politisch hinterfragt und nach Erarbeitung eines realistischen Ausstiegsszenarios schrittweise aufgehoben werden - entsprechend den Fortschritten bei der Umsetzung der im Minsker Protokoll vorgesehenen Maßnahmen durch *alle* Konfliktbeteiligten.

Das diskussionslose „Durchwinken“ der Verlängerungsanträge auf europäischer und nationaler Ebene ist aus sicherheitspolitischen (keine reale „Bedrohungslage“) und wirtschaftspolitischen (große Schadensfolge ohne messbaren Nutzen) Gründen nicht länger begründbar und hinnehmbar.

Der bisher durch die Sanktionspolitik verursachte *wirtschaftliche Schade* in Höhe von rund 300 Mrd. USD trifft zu 60% Russland und zu 40% die EU, davon größten Teils

Deutschland. Die Handelsverluste der USA betragen nur ein Zehntel der deutschen Verluste.

2.) Hauptziel deutscher und europäischer Politik ist der schrittweise Aufbau und die Sicherung einer *gesamteuropäischen Friedensordnung zusammen mit und nicht gegen Russland*.

Der wiederholte Verweis auf das Postulat „normenbasierter“ Außenpolitik entbindet die deutsche Außenpolitik nicht von der Verpflichtung, *jenseits unterschiedlicher oder auch gegensätzlicher Rechtspositionen* eine solche gesamteuropäische Friedenskonzeption unter Einschluss Russlands „wie es ist“, zu entwickeln und schrittweise zu verwirklichen.

Die *unterschiedlichen Handlungsräume des internationalen Rechts und der internationalen Politik* verlangen zur Erreichung dieses Ziels unter Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen aller europäischen Konfliktbeteiligten ein Umdenken auch und vor allem auf deutscher Seite.

Die Anlegung *ungleicher Maßstäbe* an angebliche und tatsächliche Normverletzungen vonseiten der USA und Chinas einerseits und Russlands andererseits und die unterschiedlichen Reaktionen darauf sind mit Hinweis auf „normenbasierte“ Außenpolitik und „geltendes internationales Recht“ nicht zu rechtfertigen. Sie entsprechen auch nicht den deutschen und europäischen Werten und Interessen.

3.) Die Bundesregierung hat bei der Verfolgung des Ziels einer *Neuordnung des Verhältnisses zu Russland* Gesprächs- und Bündnispartner in Frankreich (Initiative von Staatspräsident Macron), Österreich (Bundeskanzler Kurz), Italien, Ungarn. Mit diesen - und anderen - EU-Partnern sind gemeinsame europäische Ansätze („Französisch-deutsch-österreichische Initiative“) für eine Neuordnung der Russlandpolitik anstelle sinnloser Fortsetzung der Sanktionspolitik zu erarbeiten.

Ziel sollte die Entwicklung eines Konzeptes für eine gesamteuropäische Sicherheits- und Wirtschaftsarchitektur unter gleichberechtigter institutioneller Einbeziehung Russlands sein (Zielsetzung der Charta von Paris 1990 und des Meseberg-Memorandums 2010).

Dieses Ziel ist durch den Ukraine-Konflikt – an dessen Verursachung die westliche Seite, d. h. USA, EU und NATO sowie die Ukraine selbst mitgewirkt haben – nicht hinfällig sondern dringender geworden

Das *US-amerikanische Konzept* einer politischen und wirtschaftlichen Eingrenzung und militärischen Ausgrenzung Russlands verbunden mit militärischer Aufrüstung osteuropäischer Nachbarstaaten Russlands ist keine sinnvolle Alternative für eine europäische Friedensordnung.

Die Veranstaltung militärischer Großmanöver der NATO und jenseits der NATO auf US-amerikanische Initiative in Osteuropa und in unmittelbarer Nähe der Grenzen Russlands ohne eine aktuelle „Bedrohungslage“ dient nicht der vertrauensvollen Entwicklung einer gesamteuropäischen Friedensordnung sondern erschwert diese.

4.) Die Fertigstellung von *North Stream 2* ist ein sinnvoller und notwendiger Schritt zu mittelfristiger Sicherung der Energieversorgung Deutschlands und der EU. In Zusammenhang damit bedarf der Energietransfer zwischen Russland und der Ukraine einer umfassenden Neuordnung.

Der Import unter umweltschädlichen Bedingungen gewonnenen und über 8000 Km von den USA nach Europa verfrachteten Flüssiggases (LNG) bietet keine ökologisch und ökonomisch vertretbare Alternative zur Entwicklung eines europäischen Energieverbunds unter verstärkter Einbeziehung Russlands als Energielieferant, um die Energiesicherheit Deutschlands und Europas zu sichern.

Die gegen Bau und Betrieb von North Stream II verhängten Sanktionen und Sanktionsdrohungen vonseiten der USA haben keine Grundlage im internationalen Recht. Gegen sie ist nationaler und internationaler Rechtsschutz gegeben.

5.) Die Konzipierung eines *Krimvertrages* zwischen Russland und der Ukraine gehört langfristig zu den Normalisierungs- und Friedensvoraussetzungen, auf die vonseiten der deutschen Bundesregierung gegenüber beiden Konfliktparteien hingewirkt werden sollte.
