

Ein gerechter Frieden für die Ukraine

Waffen und Verhandlungen sind zwei Seiten einer Medaille. Fünf Thesen zu den völkerrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Von Helmut Philipp Aust und Cindy Wittke

Das Jahr 2025 soll das Jahr sein, in dem der russische Angriffskrieg gegen sein Land endet: Diese Hoffnung hat der ukrainische Präsident Selenskyj wiederholt zum Ausdruck gebracht. Sie macht deutlich: Die Ukraine will und braucht Frieden. Der aber bleibt auch im vierten Jahr der russischen Vollerfassung eine Schimäre.

Wer wünschte ihn sich nicht, einen Frieden, der die Ukrainerinnen und Ukrainer zur Ruhe kommen ließe und ihnen eine Zukunft in einem souveränen und demokratischen Staat garantiert, ohne dass es der Abschreckungsszenarien bedarf, in denen sich die Ukraine und ihre Partner allzeit gegen einen erneuten russischen Angriff aufrüsten müssten? Wie wahrscheinlich ist es aber, dass ein echter Frieden in naher Zukunft erreicht werden kann? Droht 2025 nicht gar mehr als zuvor ein schmutziger Frieden – also einer, der zwar vorerst die Kampfhandlungen beendet, der aber dem russischen Aggressor erhebliche Territorialgewinne bringt und das Signal setzt, dass sich ein Angriffskrieg auf dem Kontinent Europa lohnt?

Frieden zu verhandeln ist immer eine Gleichung mit Unbekannten. Doch selten war die Gleichung so schwierig wie angesichts der doppelten Zeitenwende mit der Nuklear- und Veto-Macht Russland als dem Aggressor und den USA, die unter Donald Trump an Grundpfeilern der Außen- und Sicherheitspolitik rütteln und in die Rolle eines disruptiven Vermittlers schlüpfen. Denn im disruptiven Stil der aktuellen US-Regierung geht Trump auch als Vermittler vor. Statt strategisch auf beide Konfliktparteien zugleich einzugehen und Druck auszuüben, räumte er seit Februar vor allem Verhandlungspositionen der Ukraine ab. Parallel zu den fragwürdigen bilateralen US-Vermittlungsinitiativen mit Russland wurde eine Politik der Erpressung der Ukraine verfolgt, also des schwächeren Verhandlungspartners.

Dennoch bleibt Trump weit von seinen eigenen Zielen der schnellen Beilegung des Krieges und eines Rückzugs der USA entfernt. Nicht zuletzt hatte er die Ukraine dazu bringen wollen, den USA für deren bisherige wirtschaftliche und militärische Unterstützung die Ausbeutung ihrer Roh-



Prof. Dr. Helmut Philipp Aust lehrt Öffentliches Recht und die Internationalisierung der Rechtsordnung an der FU Berlin und ist Associate Fellow der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

stoffe vertraglich zuzusichern, ohne aber im Gegenzug weitere Hilfen oder gar Sicherheitsgarantien zu erhalten. Auch wenn diese Szenarien sich in der Zwischenzeit relativiert zu haben scheinen, konnten die Partner der Ukraine das alles nur vom Katzentisch aus beobachten. In der Trumpschen Verhandlungsgleichung sollen die Europäer vor allem die Rechnung übernehmen – also die Absicherung eines wie auch immer gearteten Deals sowie die Kosten des Wiederaufbaus der Ukraine.

Eine Diskussion über eine nachhaltige und gerechte Friedenslösung für die Ukraine mag da naiv anmuten. Gerade jetzt muss aber in diese Richtung weitergedacht und -gearbeitet werden, will man einen echten Frieden für die Ukraine (und Europa) erreichen. Eine Verhandlungskapitulation im Sinne der Hinhalte-Strategie des Kremls, aber auch der Trumpschen Erpressungspolitik, wäre weder im Interesse der Ukraine noch der sich formierenden „Koalition der Willigen“. Sie müssten im Falle eines schmutzigen Friedens mit einem weiteren Erstarken der russischen Expansionspolitik rechnen und sich am Ende mit noch größerer Dringlichkeit auf mögliche direkte militärische Konfrontation mit Russland einstellen.

Die deutsche und europäische Außenpolitik braucht also mehr denn je einen Kompass, um aus völkerrechtlicher und politischer Perspektive ihre Verhandlungsstrategien zu bilden. Dazu fünf Thesen:

These 1

Kein Abkommen ohne die Ukraine – wenn es um die Ukraine geht, muss die Ukraine auch am Verhandlungstisch sitzen. Dies folgt aus dem Grundsatz der souveränen Gleichheit (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta). Außerdem greift das Verbot von völkerrecht-

lichen Verträgen zulasten Dritter, wie es in der Wiener Vertragsrechtskonvention niedergelegt ist. Das bedeutet: Die USA und Russland dürfen keine rechtlich verbindlichen Vereinbarungen für die Ukraine über den Kopf der Ukraine hinweg treffen.

Man mag an dieser Stelle einwenden, dass es in der Völkerrechtsgeschichte immer wieder Beispiele für sogenannte „objektive Regime“ gegeben habe, also Verträge mit territorialen Regelungen, die auch über den Kreis der Vertragsparteien hinaus Geltung beanspruchten. So seien etwa der Friedensvertrag von Versailles und die anderen Pariser Vorortverträge der Auftakt für ein groß angelegtes rechtliches Projekt zur politischen Neuordnung Europas am Ende des Ersten Weltkriegs gewesen. Könnte der Ukraine-Krieg auf eine ähnliche Weise beendet und die Kräfte neu geordnet werden? Nein: Diese Argumentationslinie kann im Falle der Ukraine nicht überzeugen. Die damalige Völkerrechtsordnung kann nicht ohne Weiteres mit der heutigen verglichen werden. Die völkerrechtlichen Regelungen, mit denen der Erste Weltkrieg beendet wurde, markierten das Ende der imperialen Ordnungslogiken und die Schwelle zum heutigen Verständnis der souveränen Gleichheit der Staaten. Heute gilt: Eine ohne die Ukraine verhandelte und nicht von ihr aus eigenem Willen mitgetragene Friedenslösung würde gegen das geltende Völkerrecht verstoßen.

These 2

Die Partner der Ukraine dürfen die Ukraine nicht zu Konzessionen drängen, die Verstöße gegen Kernbestimmungen des Völkerrechts gutheißen. Die territoriale Integrität der Ukraine ist auch von Drittstaaten zu wahren und sollte Leitziel einer Verhandlungsstrategie sein, nicht Kompromissmasse zum Verhandlungsaufakt.



Prof. Dr. Cindy Wittke

leitet den Arbeitsbereich Politik am Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung und ist Professorin für Normativität in der internationalen Politik an der Universität Regensburg.

Grundsätzlich ist es möglich, freiwillig Territorium abzugeben. Staaten können territoriale Veränderungen vereinbaren, allerdings nur unter gebührender und frei von Zwang herbeigeführter Berücksichtigung der betroffenen Bevölkerungen. Bereits für das Scheinreferendum auf der Krim 2014 war diese Grundbedingung durch die russische Präsenz nicht erfüllt. Das gilt umso mehr für die von Russland okkupierten und abermals nach Scheinreferenden im September 2022 beanspruchten Gebiete in der östlichen Ukraine.

Über die fehlenden Rahmenbedingungen für rechtswirksame Gebietsreferenden hinaus gelten die Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention: Verträge sind nichtig, die unter Zwang herbeigeführt worden sind. In der Völkerrechtslehre ist umstritten, was dies für friedensvertragliche Regelungen bedeutet, die sich auf einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg beziehen. Es stehen sich im Wesentlichen zwei Positionen gegenüber: Eine normativ argumentierende Position, die diese Vorschrift so versteht, dass es zu keinem Friedensvertrag kommen dürfe, von dem der Aggressor auch profitiere. Die pragmatischere Position: Auch im Fall von Angriffskriegen müsse es möglich sein, eine vertragliche Lösung zur Beendigung der Kampfhandlungen zu erreichen. In der Staatenpraxis scheint die zweite Lösung präferiert zu werden.

Um ein stabiles Abkommen zu erreichen, ist die souveräne Entscheidung der Ukraine eine Grundbedingung, auch

wenn Friedensverhandlungen typischerweise von asymmetrischen Machtkonstellationen geprägt sind. Die Ukraine darf nicht zu territorialen Konzessionen gedrängt oder genötigt werden. Sie darf weder zur Aufgabe der Verteidigungshandlungen gezwungen werden noch zu einer Fortführung der Kampfhandlungen. Für Drittstaaten wie Deutschland muss die Autorität des Völkerrechts die Leitschnur bilden. Völkerrechtspolitisch spricht zudem viel dafür, die Verteidigung der Ukraine weiter zu unterstützen, um sie in eine möglichst günstige Verhandlungsposition gegenüber dem mächtigen Aggressor zu bringen. Denn nur dann wird die Ukraine nicht allein unter Zwang verhandeln und auch Russland Kompromisse eingehen müssen. Für die Stabilität eines Abkommens ist dies zentral.

These 3

Einfrieren als Friedensstrategie zu propagieren, nur um irgendein Verhandlungsergebnis vorweisen zu können, hieße die Lehren aus der ersten Phase des Krieges zwischen 2014 und 2022 und damit aus dem Scheitern der Minsker Abkommen zu ignorieren. Acht Jahre lang wurde versucht, mit diesen Abkommen und im Rahmen des Normandie-Formats den Konflikt einzufrieren und dann Schritt für Schritt zu lösen. Ein Risiko eines solchen Einfrierens ist, dass der Konflikt erneut und stärker ausbricht – wie die russische Vollinvasion seit Februar 2022 verdeutlicht. Zudem würde diese Strategie auch die Lehren aus drei Jahrzehnten ungelöster Territorialkonflikte im sogenannten postsowjetischen Raum ignorieren: dem Transnistrienkonflikt in der Republik Moldau sowie dem Konflikt zwischen Georgien und den de-facto-Staaten Abchasien und Südossetien, die Russland seit dem russisch-georgischen Krieg im Sommer 2008 völkerrechtswidrig

Verträge sind nichtig, die unter Zwang herbeigeführt worden sind – siehe Wiener Vertragsrechtskonvention

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Die Ukraine ist ein vom russischen Angriffskrieg geschundenes Land und hat immense Verluste zu beklagen. Ein schmutziger Frieden wäre weder in ihrem Interesse noch in dem einer „Koalition der Willigen“.

anerkennt. Diese seit mehr als drei Jahrzehnten ungelösten Territorialkonflikte wurden zu Laboratorien für Russlands Instrumente, die Souveränität von Staaten in seinem „Nahen Ausland“ infrage zu stellen. Nicht zuletzt lassen Russlands Rolle in den internationalen Verhandlungsformaten zur Beilegung dieser ungelösten Konflikte sowie sein Verhalten in der Ukraine keine Hoffnung zu, dass ein Einfrieren zu einer nachhaltigen Lösung führen könnte. Vielmehr würde ein eingefrorener Konflikt unbekannten Ausmaßes geschaffen, mit einem Risikopotenzial weit über die Ukraine hinaus. Die ukrainische Bevölkerung, die hinter einer solcherart eingefrorenen Kontaktlinie verbleiben würde, würde

vor eine schmerzhaft Entscheidung gestellt: Flucht oder Arrangement mit der russischen Besatzung. Da Russland nicht mehr Mitglied des Europarates ist, fände die Europäische Menschenrechtskonvention keine Anwendung.

These 4

Der Weg zum Frieden für die Ukraine wird über Inseln der Übereinkunft führen und Mosaikcharakter haben. Es gibt keine Blaupause für ein Abkommen, dass den russischen Angriffskrieg beenden kann. Es wird aller Voraussicht nach nicht den einen Handschlag zwischen den Kriegsparteien geben. Hier ist Erwartungsmanagement nötig, vor allem wenn der

Eindruck geschürt wird, dass der Krieg mit einem Friedensvertrag ein für alle Mal beendet werden könne. Friedensverhandlungen und -prozesse verlaufen nicht linear, sondern sind durch einen hohen Grad an Unsicherheit geprägt. Außerdem legt die Praxis der vergangenen zwei Jahrzehnte nahe, dass häufiger einzelne Aspekte einer Friedenslösung in einer Mehrzahl von politischen und rechtlichen Instrumenten vereinbart werden. So werden die Kriegsparteien, aber auch Vermittler und Garanten von Abkommen, Schritt für Schritt in ein Netz von Vereinbarungen oder „Inseln der Übereinkunft“ (Gabriella Blum) eingewoben. Scheitert eine Vereinbarung, bedeutet es nicht ein Scheitern aller. Ein solcher Prozess kann auf lange Sicht zu dauerhaftem Frieden führen. Dieser Ansatz entspricht auch der ukrainischen Herangehensweise, etwa mit Selenskyjs Zehn-Punkte-Plan Elemente einer Friedenslösung zu markieren, die aber zu unterschiedlichen Zeitpunkten in unterschiedlichen Verhandlungsforen und mit unterschiedlichen Partnern erreicht werden könnten. Dies erscheint realistischer, als alle Fragen auf einen Tisch zu legen. Beispiele sind das Getreideabkommen von 2022 bis 2023 oder auch die wiederholt vermittelten Vereinbarungen zum Austausch von Gefangenen, wie sie etwa im Mai 2025 erreicht worden sind.

Ein solcher Prozess kann zu einem Mosaik von Rechtsverbindlichkeit und Normativität führen. Um dafür einen internationalen Rahmen zu schaffen, hat die Ukraine seit 2023 mit zahlreichen Staaten bilaterale Sicherheitsübereinkommen ausgehandelt, mehr als 20 davon mit westlichen Partnerstaaten und der EU. Meist sind diese Abkommen nicht rechtsverbindlich. Aber auch davon abgesehen ähneln sie sich in vielen Teilen: Es geht um die Fortführung der Unterstützung

der Ukraine, die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen, aber auch um die Festlegung von Positionen, die sich auf die Themenkomplexe Wiedergutmachung und strafrechtliche Aufarbeitung der russischen Verbrechen beziehen. Auch wenn dies zumeist rechtlich unverbindliche Absprachen sind, begründen sie ein starkes politisches Commitment: Ohne Weiteres können und sollten sich die Verbündeten der Ukraine von diesen Positionen nicht wieder lösen; andernfalls würden sie erheblich an Glaubwürdigkeit einbüßen.

Schon oft hieß es, Initiativen und Quellen einer Verhandlungslösung könnten nicht mehr aus dem Westen kommen, sondern aus überregionalen Konstellationen des Globalen Südens

Muss eine nachhaltige Friedenslösung eine rechtlich verbindliche sein? Die Forschung kommt zu einem „Jein“. Einerseits wird immer wieder der Grad der rechtlichen Verbindlichkeit als Erfolgsfaktor von Abkommen bewertet. Auf der anderen Seite wird betont, dass dies nicht helfe, wenn es nicht von ausreichendem politischem Willen zur Einhaltung und Umsetzung getragen wird. Und nicht zuletzt könne es eine strategische Entscheidung sein, Teile einer Friedenslösung rechtlich verbindlich zu vereinbaren und andere bewusst offener und damit flexibler für weitere Verhandlungen zu halten.

Eine solche strategische Ambiguität bietet für die Ukraine Chancen und Risiken. Chancen, weil eine rechtlich unver-

bindliche, aber politische verbindliche Vereinbarung es ihr erleichtern könnte, für einen Übergangszeitraum Konzessionen zu machen, ohne dadurch in einem rechtsverbindlichen Sinn zum Beispiel auf Teile ihres Territoriums verzichten zu müssen. Sind solche ersten Verhandlungsschritte gegangen, könnte zumindest zeitweise ein weiterer Grad der rechtlichen Verbindlichkeit einiger Vereinbarungen für die Kriegsparteien durch die Einbeziehung des UN-Sicherheitsrats unter Kapitel VII der UN-Charta erreicht werden.

Eine sogenannte „sunset clause“ könnte mögliche Blockaden im Sicherheitsrat lösen: Es könnte so eine zeitlich begrenzte Übergangslösung vereinbart werden, die nach einer festgelegten Zeit ausläuft und dann einer neuen Beschlussfassung im Sicherheitsrat bedarf. Dennoch bleibt in all diesen Szenarien zu bedenken, dass sich die Ukraine schon seit 1991 vielfach in den Grauzonen zwischen rechtlicher Verbindlichkeit und rein politischen Absprachen als vermeintliche Verhandlungslösung wiederfand. Dieses Muster zieht sich vom Budapester Memorandum 1994 über die Minsker Übereinkommen von 2014 und 2015 bis hin zum Getreidedeal aus dem Jahr 2022 und den seit 2024 geschlossenen Sicherheitsabkommen. Damit wird am Ende auch die souveräne Gleichheit der Ukraine potenziell in einem Schwebestand gehalten. Ein solcher Zustand kann langfristig nur Russland befriedigen.

These 5

Die europäischen Verbündeten der Ukraine müssen die Kooperation mit Staaten des Globalen Südens ausbauen, um ein Gegengewicht zu Russlands und Chinas Vision einer multipolaren Weltordnung zu schaffen. Im September 2024 meldete das chinesische Außenministerium, dass sich im Rahmen einer gemeinsamen Initiative

mit Brasilien die neue Gruppe „Freunde für den Frieden“ bei einem Treffen auf Arbeitslevel im UN-Hauptquartier in New York formiert habe, um über das Ende der „Ukraine-Krise“ zu beraten. Es nahmen 17 Länder des Globalen Südens teil. Dem voraus gegangen waren seit 2023 diverse Initiativen wie der chinesische Zwölf-Punkte-Plan, der afrikanische Vermittlungsversuch im Juni 2023 sowie der chinesisch-brasilianische Sechs-Punkte Plan vom Mai 2024.

Immer wieder war seit Beginn der Großinvasion Russlands davon die Rede, dass die Initiative und Quelle einer möglichen Verhandlungslösung für Russlands Krieg gegen die Ukraine nicht mehr aus dem sogenannten Westen kommen könnten, sondern diese vielmehr in neuen, überregionalen Konstellationen des Globalen Südens lägen. Doch auch hier bleiben im vierten Kriegsjahr viele Fragezeichen.

Da ist zum einen die Wortwahl: Die Initiativen des globalen Südens sprechen zumeist von der „Ukraine-Krise“ und übernehmen damit die Wortwahl der russischen Kriegspropaganda. Man kann dies als Zeichen werten, dass man hier eine gesichtswahrende Sprache wählt, um Russland den Weg an den Verhandlungstisch zu ebnet. Nur: Wie verhandelt man das Ende eines Krieges – eines russischen Angriffskrieges – den man nicht einmal als solchen benennt? Diese Ambivalenz spiegelt sich auch im Abstimmungsverhalten vieler Staaten des globalen Südens, wenn es um UN-Resolutionen geht, die Russlands Angriffskrieg als solchen benennen und verurteilen. Anstatt für seinen Angriffskrieg geächtet zu werden, ist es Russland mit chinesischer Unterstützung außerdem gelungen, das informelle BRICS-Bündnis wiederzubeleben und seine Afrika-Politik neu aufzustellen, nicht zuletzt durch in Aussicht gestelltes

Getreide. Das war eines der Signale, die die Autoren der afrikanischen Friedensinitiative bei ihrem Besuch in Moskau 2023 erhielten, während der Kreml gerade das von der UNO und der Türkei vermittelte Getreideabkommen auslaufen ließ.

China, das neben den USA eine entscheidende Rolle spielen könnte, um Russland zu echten Friedensverhandlungen zu bewegen, wirkt, wenn überhaupt, hinter verschlossenen Türen. Öffentlich positioniert es sich an der Seite Russlands, zum Beispiel im Rahmen der Feierlichkeiten zum 80. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges in Moskau. Hinter verschlossenen Türen und als Mittler etwa von Gefangenenaustauschen treten auch Staaten wie Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate auf.

Ein schneller und schmutziger Frieden wird weder für die Ukraine noch für Europa von Dauer sein

Das Bild ist also gemischt: Es bleibt zu bezweifeln, dass es entscheidende Verhandlungsimpulse aus dem Umfeld der bereits existierenden Initiativen geben wird. Dennoch können und werden die Staaten des globalen Südens eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, einen Waffenstillstand und ein Friedensabkommen auf globaler Ebene zu legitimieren und abzusichern. Deswegen muss es Ziel der europäischen Politik sein, angesichts umfassender Prozesse globaler Verwerfungs- und Neuordnungsprozesse nicht Russland und China den globalen Süden zu „überlassen“, um ihre Visionen einer multipolaren Weltordnung und von autoritärem Frieden weiter zu exportieren.

Europa muss sich in Zeiten der Polykrisen als stabiler und verlässlicher Partner mit langem Atem zeigen. Das würde auch in dem Fall wichtig sein, dass die Frage einer Friedenstruppe zur Absicherung eines Abkommens mit Dringlichkeit auf die globale Agenda kommt und es eines Mandats und internationaler Kooperationen bedarf, die über den Kreis der europäischen Partner der Ukraine und die „Koalition der Willigen“ hinausgehen.

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine und die Bedrohung durch Moskau werden nicht aufhören, weil wir des Krieges müde oder der Unterstützung der Ukraine überdrüssig sind, sondern erst, wenn es einen echten und nachhaltigen Frieden gibt, so Selenskyj sinngemäß vor der UN-Generalversammlung im Herbst 2024.

Ein schneller und schmutziger Frieden, der gegen Eckpfeiler der Völkerrechtsordnung verstößt, wird kein dauerhafter sein – weder für die Ukraine noch für Europa. Gleichzeitig gilt: Je länger der Krieg dauert, je größer die Zerstörungen sind und je länger das Leiden der Ukrainerinnen und Ukrainer anhält, desto schwieriger wird es, einen Frieden zu verhandeln und eine stabile Nachkriegsordnung zu etablieren.

Zu lange haben polarisierte Debatten um Waffen oder Frieden überdeckt, dass es beides braucht: Waffen für die Selbstverteidigung und Stärkung der Ukraine und eine Strategie für Friedensverhandlungen und vor allem eine Absicherung eines Abkommens. Waffen und Verhandlungen sind zwei Seiten einer Medaille, wenn es um Frieden und Sicherheit für die Ukraine und Europa geht. Die Zeit drängt, vor allem für die Ukraine.

Dieser Text ist im Rahmen eines von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Projekts zum Thema „Den Krieg vom Ende her denken. Einsichten für den Ukraine-Krieg“ entstanden.