
Krieg durch Ideologiever sagen

Die vergebene Zeitenwende im Ukraine konflikt

Zusammenfassung

Der Ukraine-Konflikt ist ein Streit um Staatsgrenzen. Ob aber Staatsgrenzen falsch oder richtig und wie sie ggf. zu korrigieren sind, darüber wird nach alten Ideologien geurteilt.

Hierbei prallen zwei unvereinbare Grundpositionen aufeinander. Russland führt den Ukraine krieg unter Berufung auf historische Grenzen, die mit unlauteren Mitteln verändert worden und daher wiederherzustellen seien. Westliche Staaten argumentieren dagegen, dass in Sachen Staatsgrenzen im Streitfall der Status quo – und damit die sog. territoriale Integrität – zu wahren sei. Alles andere trage den Keim von Gewalt in sich.

Diesen beiden Dogmen steht als dritte Alternative die Auffassung gegenüber, in Sachen Staatsgrenzen müsse letztlich der Bürgerwille maßgeblich sein. Im Ukraine-Konflikt hat Russland sich, als es Referenden über die Sezessionen abhalten ließ, zeitweise auch diese Auffassung zu eigen gemacht.

Die Staatengemeinschaft wird sich früher oder später auf eines dieser drei Prinzipien als das maßgebliche verständigen müssen. Die beiden ersteren aber, die Maßgeblichkeit der Geschichte und die Maßgeblichkeit des Status quo, konnten in der Vergangenheit viele opferreiche regionale Kriege und Bürgerkriege nicht verhindern, und sie können schon deswegen nicht zukunftsweisend sein. Darüber hinaus fehlte es ihnen wegen fehlender Orientierung am Bürgerwillen schon immer an moralischer Plausibilität.

Die Staatengemeinschaft braucht daher ein neues Regelwerk, nach dem Staatsgrenzen künftig friedlich, weil dem Bürgerwillen bestmöglich entsprechend korrigiert werden können. Der Entwurf eines solchen Regelwerks liegt vor.

Markierte Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine wirklich, wie in der westlichen Welt vielfach behauptet, eine Zeitenwende? So hätte es sein können und sollen. Aber wenn der Westen hier eine Zeitenwende vollzogen hat, dann war dies eine Wende nach rückwärts. Ja, wir haben uns geirrt, mussten viele im Westen eingestehen, ja, wir waren zu gutgläubig in unserem Fortschritts- und Friedensoptimismus, ja, Russlands Angriffskrieg war ein Zivilisationsbruch, und ja, womöglich ist China Ähnliches zuzutrauen. Aber den Schlussfolgerungen hieraus fehlte jegliche Gestaltungskraft. Man griff auf altbekannte Ideologien zurück und verfiel in altbekannte Konfliktmuster. Die Chance, der reaktionären russischen Aggression mit innovativen Friedenskonzepten entgegenzutreten, wurde vertan.

Stattdessen besann westliche Friedenspolitik sich auf Ideologien aus den Zeiten des Kalten Krieges. Das mochte den zivilisatorischen Rückfall eingegrenzt haben, aber der Frieden konnte damit nicht gesichert werden, weder kurz- noch langfristig. Auch im globalen Systemwettbewerb konnte der Westen damit nicht an Statur gewinnen.

Aus dem Ukraine-Konflikt hätten von Beginn an fundamentalere Schlussfolgerungen gezogen werden können. Dabei wäre es hilfreich gewesen, diesen Konflikt als Teil eines weit zurückreichenden schleichenden dritten Weltkriegs zu verstehen, als Teil nämlich eines viele Weltregionen betreffenden Konflikts um umstrittene alte und neue Staatsgrenzen. In diesem immer neu auflodernden Konflikt spielen auch Länder der westlichen Welt seit jeher eine unrühmliche Rolle. Ähnlich wie Russland folgt auch die westliche Welt in Konflikten um Staatsgrenzen einer starren Ideologie, die unfriedlichen Auseinandersetzungen allenfalls temporär vorbeugt.

Trotzdem besteht hierbei zwischen westlichen Staaten und Staaten wie Russland natürlich ein Gefälle der politischen Zivilisierung. Während Putin und Seinesgleichen dem imperialen Denken der Zaren- und

Sowjetzeit verhaftet blieben, hatte westliche Ideologie sich im 20. Jahrhundert zu einem gewissen Grad geläutert. Nachdem in zwei Weltkriegen und zahllosen regionalen Kriegen und Bürgerkriegen um strittige Staatsgrenzen gekämpft worden war, folgerte man, dass künftig an Staatsgrenzen möglichst nicht mehr gerüttelt werden sollte. Diesem Ziel diene das Dogma der territorialen Integrität. Wenn die Staatsgrenzen dieser Welt für unantastbar erklärt würden, so die Vorstellung, käme man damit einem ewigen Weltfrieden nah. So gesehen lag es auch nahe, Separatismus per se als etwas Illegitimes und Separatisten per se als Schurken im politischen Spiel zu betrachten.

So naheliegend dieses Dogma mit Blick auf die Geschichte erscheinen mochte, so falsch war es doch auf lange Sicht gedacht. Staatsgrenzen können nicht für die Ewigkeit gemacht sein, wie nachvollziehbar die Gründe für ihre Entstehung einmal gewesen sein mögen. Sie sind von fehlbaren Menschen in veränderlichen Umständen geschaffen, beeinflusst von wirtschaftlichen Interessen und militärischen Kräfteverhältnissen, von Zufällen und vom Geschick und von Launen der Mächtigen, und daher sollten sie nie ein Tabuthema sein. Trotzdem sind natürlich viele Grenzverläufe der politischen Weltkarte von einem dauerhaften Konsens getragen. Ebenso werden aber viele bestehende Staatsgrenzen von vielen betroffenen Bürgern zu Recht als unbillig oder gar übergriffig empfunden. Die Staatsgrenzen der Ukraine waren und sind solch ein Fall.

Solange es aber derart vielen Staatsgrenzen an Billigkeit und Legitimität mangelt, kann – zumindest auf lange Sicht – das Dogma der territorialen Integrität nicht als moralische Leitlinie für globale Friedenspolitik taugen. Daher kann allein ein Verstoß gegen dieses Dogma auch kein hinreichender Grund sein, einen Staat politisch zu bestrafen, wirtschaftlich zu sanktionieren und militärisch zu bekämpfen.

Wenn also ein Staat – ggf. auch militant – Separatisten unterstützt, ist er deswegen nicht zwangsläufig moralisch "auf der falschen Seite der Geschichte", sondern er kann damit sehr wohl auf der Seite von Frieden, Freiheit und Selbstbestimmung stehen. So konnten sich auch die USA und andere NATO-Staaten von Fall zu Fall – so u.a. im Jugoslawien-Krieg – über das Dogma der territorialen Integrität hinwegsetzen und militante Separatisten unterstützen, ohne sich dadurch zwangsläufig moralisch ins Unrecht zu setzen. Aus dem gleichen Grund war aber auch Russlands anfängliche Rolle im Ukraine-Konflikt moralisch ambivalenter, als dies im Westen zumeist gesehen wurde.

Als Russland 2014 die Krim annektierte und die De-facto-Sezession von Teilen des Donbass erzwang, war die Empörung im Westen groß: Hier sei die territoriale Integrität der Ukraine völkerrechtswidrig verletzt worden, demzufolge habe Russland den Status quo ante bedingungslos wiederherzustellen. Widrigenfalls sei Russland zumindest mit Sanktionen zu bestrafen.

Rein rechtlich gesehen war dies schlüssig, aber eben nur rechtlich. Ausgeblendet wurde hierbei die Frage nach den legitimen Interessen der direkt betroffenen Bürger. Die Frage also, welche Bürger des ukrainischen Staatsgebiets sich für die Zukunft welche Staatsgrenzen und welche Staatsbürgerschaft wünschten, welchen Bürgern also an einer strikten Beibehaltung der ukrainischen Staatsgrenzen gelegen war und welche anderen sich hierdurch in ihrem Selbstbestimmungsrecht möglicherweise verletzt fühlten.

Das Dogma der territorialen Integrität ließ in dieser Frage keinen Spielraum. Im Westen klammerte man sich einmal mehr an die Überzeugung, die Staatsgrenzenfrage sei am besten durch Beharren auf bestehenden Grenzverläufen beherrschbar, alles andere berge unkalkulierbare Konfliktrisiken bis hin zum Risiko eines nuklearen Infernos. Demzufolge gab es in dieser Frage keine Bereitschaft, auch nur in Ansätzen über das bestehende Völkerrecht hinausdenken. Der

Westen beharrte dogmatisch auf der Forderung nach bedingungsloser Rückgabe der Krim und der Separatistengebiete im Donbass.

Recht oder Moral

Was hatte Russland dem entgegenzusetzen? Russland begründete seine Gebietsansprüche vor allem historisch unter Berufung auf vormalige Grenzen des Zarenreichs und der Sowjetunion. Diese Grenzen seien größtenteils ohne triftige Gründe zulasten Russlands revidiert worden, daher stellten die gegenwärtigen Grenzen größtenteils historisches Unrecht dar. Solange dieses historische Unrecht nicht korrigiert sei, habe die Ukraine keinen Anspruch auf territoriale Integrität.

Diese rückwärtsgewandte Argumentation war natürlich mindestens so willkürlich wie das Dogma der Unantastbarkeit von Staatsgrenzen. Russland verband diese Argumentation aber mit einem moralisch durchaus plausiblen Anliegen, nämlich dem Schutz mutmaßlich benachteiligter russischsprachiger Mehrheiten in einzelnen ukrainischen Regionen. Somit konnte Russland sich auch auf Werte wie Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz berufen, die im westlichen Wertekanon zumindest formell einen hohen Stellenwert einnehmen. Es war insofern konsequent, dass dann im Frühjahr 2014 mit russischer Unterstützung zuerst auf der Krim und danach in den Separatistengebieten im Donbass Referenden über die de facto schon vollzogenen Sezessionen abgehalten wurden. Als danach Zustimmungsqoten von mehr als 90% verkündet wurden, konnte Russland behaupten, sein Vorgehen sei durch den ermittelten Bürgerwillen klar legitimiert.

Natürlich sind größte Zweifel angebracht, ob diese Zustimmungsqoten auch nur annähernd dem realen Bürgerwillen entsprachen. Dennoch gab es keine verlässlichen Indizien dafür, dass sich in einem integren Verfahren Stimmenmehrheiten gegen die Sezession ergeben hätten. Insofern hatte Russland mit diesen Referenden seine moralische Position gestärkt. Es hatte zwar

Völkerrecht gebrochen, zugleich aber möglicherweise dem Selbstbestimmungsrecht regionaler Mehrheiten entsprochen.

In der Reaktion auf diese Referenden bestätigte sich dann, wie voreingenommen auch der Westen in diesem Konflikt zu Werke ging. Natürlich seien die Ergebnisse manipuliert gewesen, hieß es, aber Referenden seien ja ohnehin illegal gewesen, weil nicht im Einklang mit der ukrainischen Verfassung. Auf die viel wichtigere Frage aber, wie diese Referenden in einem integren Verfahren ausgegangen wären, wurde nicht ernsthaft eingegangen. Wie Russland sich selbstgerecht über formelles Recht hinweggesetzt hatte, setzte der Westen sich damit ebenso selbstgerecht über das moralische Recht auf Selbstbestimmung hinweg. Dies weckte Erinnerungen an die Entstehungsgeschichte des Ersten Weltkriegs, in den die Konfliktparteien in ähnlich schlafwandlerischem, füreinander taubem Eigensinn hineingeschlittert waren.

Ungeklärter Bürgerwille

Spätestens nach diesen Referenden hätte man sich in der Ukraine und westlichen Staaten mit den folgenden Fragen befassen müssen:

Was wäre, wenn wir einer Wiederholung der Referenden unter internationaler Aufsicht zustimmten? Und was wäre, wenn sich dabei Mehrheiten für die Sezessionen bestätigten, sei es für die gesamten Sezessionsgebiete oder für Teile davon? Würden wir dann unbeirrt weiterkämpfen – auch gegen das Selbstbestimmungsrecht regionaler Mehrheiten?

Zumindest 2014 und in den Jahren danach war es zweifelhaft, ob und wo sich bei international überwachten Referenden Mehrheiten für den Verbleib in der Ukraine ergeben hätten. Auf der überwiegend russischsprachigen Krim wäre eine deutliche Mehrheit für die Sezession zu erwarten gewesen, aber auch in den Separatistengebieten im Donbass gab es zumindest lokale russophile Mehrheiten. Bei Einwilligung in international überwachte Referenden hätte der

ukrainische Staat daher auf territoriale Verluste vorbereitet sein müssen.

Wäre das aber für die Ukraine, wie es im Westen zumeist dargestellt wurde, eine schmachvolle Niederlage gewesen? Und hätte dies womöglich Russland in seinen imperialen Ambitionen bedrohlich gestärkt? Die Zahlen und Fakten lassen nichts davon erwarten. Auf der Krim und in den damaligen Separatistenregionen des Donbass lebten zusammengenommen weniger als 10% der Einwohner der Ukraine, und die Fläche dieser Gebiete machte nur ca. 7% des ukrainischen Staatsgebiets aus. Wenn die dortigen Bürger in der Mehrheit tatsächlich nicht Bürger der Ukraine sein wollten, dann hätte eine Abspaltung dieser Gebiete den gesellschaftlichen Zusammenhalt im verbleibenden Staat tendenziell gestärkt und damit den inneren Frieden sicherer gemacht. Insofern hätte es im wohlverstandenen Eigeninteresse der Ukraine gelegen, auf international kontrollierte Referenden in den umstrittenen Gebieten hinzuwirken. Jedes Ergebnis solcher Referenden, auch ein vordergründig unerwünschtes, hätte Wege zu einem besseren Frieden gewiesen.

Hätten sich in solchen Wiederholungsreferenden tatsächlich Mehrheiten für die Sezessionen bestätigt, hätten die Waffenstillstandlinien von 2014 ohne jedes Blutvergießen zu anerkannten neuen Staatsgrenzen der Ukraine werden können. Der russische Angriffskrieg von 2022 mit seinen unsäglichen Opfern und Zerstörungen wäre danach undenkbar gewesen, es wäre nicht zu dem Zivilisationsbruch gekommen, der sich spätestens mit diesem Krieg in Russland Bahn brach, und in der Ukraine nicht zu der hasserfüllten Polarisierung zwischen ukrainisch fühlender Mehrheit und prorussischer Minderheit. Zudem hätte nach solchen Referenden der geschrumpften Ukraine schwerlich noch verwehrt werden können, auch über eine Mitgliedschaft in der EU und/oder der NATO per Referendum zu entscheiden.

Im Nachhinein erscheint ein solches Szenario nicht nur aus westlicher Sicht zu schön, um wahr zu sein: Die Waffenstillstandslinien von 2014 wären zu anerkannten Staatsgrenzen geworden, die leicht geschrumpfte Ukraine wäre im Innern stabilisiert und von russischer Einmischung erlöst gewesen, und ein halbwegs ruhiggestellter Putin hätte sich im eigenen Land als erfolgreichen Kämpfer wider historisches Unrecht inszenieren können.

Warum hat dann aber Russland nicht am Ende doch den scheinbar kleinen Schritt vollzogen, eine Wiederholung der Referenden unter internationaler Aufsicht anzubieten? Und warum ist der Westen nicht den ebenso kleinen Schritt gegangen ist, solche Referenden von sich aus zu fordern? Warum sind die Konfliktparteien stattdessen auf die Abgründe eines so langen und opferreichen Krieges zugesteuert – wo doch die friedenswahrende Lösung zum Greifen nah schien? Die Antwort hierauf ist im Bereich der Ideologie zu suchen.

Russland konnte und wollte diesen kleinen Schritt nicht gehen, weil die Legitimation von Sezessionen durch Referenden der putinschen Ideologie letztlich doch wesensfremd war. Putin wollte auch nicht riskieren, dass Referenden in den besetzten Gebieten künftige russische Politik in Staatsgrenzenangelegenheiten präjudizieren. Er wollte Russland nicht dem Risiko aussetzen, sich in künftigen vergleichbaren Fällen den Ergebnissen von Referenden auch dann beugen zu müssen, wenn diese seinen imperialen Zielen zuwiderliefen. Überwachten Referenden in den Sezessionsgebieten hätte Putin allenfalls dann zustimmen mögen, wenn diese seinen Handlungsspielraum in künftigen ähnlichen Fällen nicht einengen. Dies aber lag natürlich nicht in seiner Hand.

Aber auch die westlichen Staaten hätten über den eigenen ideologischen Schatten springen müssen, um die Ergebnisse solcher Referenden vorbehaltlos anzuerkennen. Auch sie mussten fürchten, dass die Einlassung auf solche Referenden ihre gewohnte Weltsicht – und womöglich die gewohnte Weltordnung – ins Wanken bringen

würde. So wurden die von Russland inszenierten Referenden nicht etwa zu Anknüpfungspunkten für fruchtbare Friedensbemühungen, sondern sie blieben eine bedeutungslose Episode.

Daran änderte sich auch nichts, als Russland 2022 seine zu Kriegsbeginn erzielten Geländegewinne nutzte, um auf vergrößertem Gebiet neue Referenden über die Sezessionen zu veranstalten. Putin konnte sicher sein, dass der Westen diese neuen Referenden wiederum nur rhetorisch als Pseudo- oder Scheinreferenden abtun würde. Forderungen, diese Referenden unter internationaler Kontrolle wiederholen zu lassen, hatte der Kreml auch diesmal nicht zu befürchten.

Es gab in der Tat gute Gründe, die Referenden von 2022 für noch weniger aussagekräftig zu halten als die vorherigen. Dies war schon deswegen so, weil sich die Bevölkerungsstruktur in den Referendumsgebieten zwischenzeitlich durch Flucht und Vertreibung stark verändert hatte. Umso nachdrücklicher hätte der Westen aber darauf dringen können, neue Referenden mit entsprechend angepassten Modalitäten abhalten zu lassen. Dabei hätte z.B. ein Stimmrecht auch für rückkehrwillige Geflüchtete und Vertriebene gefordert werden können. Hätte der Westen sich solchen Konzepten geöffnet, wäre Russland in einer selbstgestellten Argumentationsfalle gefangen gewesen.

Widersprüche und Denkblockaden

Das Aufeinandertreffen von starrer putinscher und starrer westlicher Ideologie ließ keine unvoreingenommene Lösungssuche zu. Zumindest im Rückblick sollte man sich aber fragen, wie ein Ausbrechen aus dieser starren Konfrontation doch denkbar gewesen wäre.

Dem Westen hätte z.B. die russische Annexion der Krim Anlass zu ideologischer Selbstprüfung geben können. Die westliche Tabuisierung der Staatsgrenzenfrage gründet ja in der Annahme, dass umstrittene Staatsgrenzen in der Regel nicht friedlich veränderbar

sind. Die Annexion der Krim war aber nahezu gewaltfrei verlaufen, was darauf hindeutet, dass sie mit stillschweigender Zustimmung der meisten Krim-Bewohner erfolgt war. Hiernach konnte Russland einwenden: Seht her, umstrittene Grenzen lassen sich doch einigermaßen friedlich korrigieren. Zwar haben wir hier die territoriale Integrität der Ukraine verletzt, aber wir haben damit eine illegitime Staatsgrenze ohne Blutvergießen korrigiert. Damit haben wir historisches Unrecht getilgt und dem Selbstbestimmungsrecht der Krim-Bewohner Geltung verschafft. Nicht wir enthalten den Bürgern hier elementare Rechte vor, sondern euer Dogma der territorialen Integrität tut es.

Auch wenn die russische Seite nicht explizit so argumentierte, fehlte es hiernach dem Westen in der Causa Krim doch an Überzeugungskraft. Dies schlug sich auch in der Orientierungslosigkeit hinsichtlich der Kriegsziele nieder. Die Annexion der Krim wurde zwar immer wieder als Völkerrechtsbruch gebrandmarkt, deren Rückeroberung dann aber doch zunehmend halbherzig gefordert. Dies war schon ein indirektes Eingeständnis, dass eine rein völkerrechtliche Argumentation nicht den Weg zum Frieden weisen könnte.

In dieser Konstellation fehlte es Russland und dem Westen gleichermaßen an politischer und moralischer Orientierung. Putin hatte sich bei seinen Gebietsansprüchen gleichzeitig auf historische Grenzen und auf gegenwärtige Selbstbestimmungsansprüche berufen, worin ein fundamentaler Widerspruch angelegt war. Historisch argumentierte er damit im Geist des 19. Jahrhunderts, in Sachen Selbstbestimmung eher im künftigen Geist des 21. Jahrhunderts. Der Westen dagegen wählte sich als Wahrer demokratischer Prinzipien, wollte aber von demokratischer Selbstbestimmung über Staatsgrenzen nichts wissen – und argumentierte damit nicht weniger widersprüchlich. Es wundert daher nicht, dass der Westen zumindest rhetorisch doch immer wieder auf die simple Forderung zurückfiel:

Nach dem Krieg muss alles werden, wie es war. Als wäre nichts Besseres vorstellbar.

Wäre der Westen ideologisch etwas flexibler gewesen, hätte er sich der Option international überwachter Referenden über die ukrainischen Staatsgrenzen zumindest vorsichtig öffnen können. Damit hätte er die russische Führung in eine äußerst missliche Lage gebracht. Denn es war Putin, der mehr als andere einen Präzedenzfall für direkte Selbstbestimmung über Staatsgrenzen fürchten musste. Er musste damit rechnen, dass sich auf einen solchen Präzedenzfall sehr bald regionale ethnische, sprachliche, konfessionelle und kulturelle Bevölkerungsmehrheiten an den Rändern der russischen Föderation berufen würden. Damit aber hätte seine Vision von einem imperialen Großrussland ein jähes Ende gefunden.

Putin hätte daher kaum eine andere Wahl gehabt, als sich einer Forderung nach überwachten Referenden in den Sezessionsgebieten zu verweigern. Das aber wäre zu Recht als Eingeständnis gewertet worden, dass die Ergebnisse der ursprünglichen Referenden einer Überprüfung nicht standhalten würden, also gefälscht waren. Insofern stand Putin vor der Wahl, entweder seine Visionen zu begraben oder als Wahlfälscher dazustehen.

Putin musste sich aber nicht ernsthaft sorgen, dass der Westen tatsächlich die Forderung nach überwachten Referenden stellen würde. Er wusste, dass westliche Staaten separatistischen Bestrebungen traditionell ablehnend gegenüberstanden und dass sie sich nicht einmal scheuten – wie zuletzt im Fall Katalonien – gegen Referenden über Sezessionsvorhaben gewaltsam vorzugehen. Mit einer Forderung nach überwachten Referenden auf ukrainischem Territorium hätte der Westen daher nicht nur Putin moralisch bloßgestellt, sondern großenteils auch sich selbst. Putin konnte daher annehmen, dass auch westliche Staaten keinen Präzedenzfall für die Selbstbestimmung der Bürger über ihre Staatsgrenzen würden riskieren wollen. Dass der Westen somit dem alten Völkerrecht treu

bleiben würde, obwohl – oder gerade weil – dieses auf einer verengten Konzeption von demokratischer Selbstbestimmung beruht.

Mindestens ebenso sicher konnte Putin sein, dass auch China überwachte Referenden über Sezessionen von der politischen Agenda würde fernhalten wollen. Denn auch in China stünden Teile der Staatsgrenzen früher oder später zur Disposition, wenn es einem Selbstbestimmungsrecht der Bürger in diesen Angelegenheiten auch nur ein einziges Mal zustimmte. Hierauf würde sich zuallererst Taiwan berufen können, und früher oder später würden weitere potentiell separatistische Regionen innerhalb Chinas folgen. Auch in China hätten daher sofort die Alarmglocken geschrielt, wenn im Ukraine-Konflikt Selbstbestimmung über Staatsgrenzen auf die Agenda gesetzt worden wäre.

Die Vergebene Chance

All dies mag im Nachhinein den Eindruck erwecken, als seien die Ereignisse in der Ukraine einer inneren Notwendigkeit gefolgt. Als sei die Welt für nichts anderes reif gewesen, und als hätte auch der Westen letztlich nicht anders handeln können, ohne unkalkulierbare Risiken heraufzubeschwören. Die reale Tragödie wäre demnach, so unerträglich sie war, realpolitisch doch die beste aller möglichen Alternativen gewesen.

Dies ist von allen möglichen Wahrheiten die bequemste. Eine mögliche Wahrheit ist aber auch, dass die Tür zu einer friedlicheren Lösung viele Jahre lang doch mindestens einen Spaltbreit offenstand. Neue Perspektiven hätten sich jedenfalls dann eröffnet, wenn nur einige Staaten und Staatenlenker, seien es westliche oder neutrale, Putin beim Wort genommen und konstruktiv auf die durchgeführten Referenden reagiert hätten. Ja, hätten sie Putin entgegen können, wir erkennen an, dass die von Russland initiierten Referenden zwar verfassungswidrig, aber doch legitim waren, nur können wir leider die Ergebnisse nicht nachvollziehen. Wir wären daher bereit, bei Wiederholungsreferenden Hilfe zu leisten und die notwendige

neutrale Aufsicht zu übernehmen. Das dann festzustellende Abstimmungsergebnis werden wir anerkennen, und wir werden alles dafür tun, dass andere Staaten dem folgen und die Staatsgrenzen dem Bürgervotum entsprechend neu gezogen werden können.

Schon wenn nur ein einziger Staat oder Staatenlenker von internationalem Gewicht eine solche Initiative ergriffen und beharrlich verfolgt hätte, hätten sich der politischen Phantasie neue Perspektiven eröffnet. Dies wäre ein bedeutender Schritt zum Aufbrechen der ideologischen Erstarrung gewesen und damit der Zwangsläufigkeit, mit der der Konflikt auf den Zivilisationsbruch von 2022 zusteuerte. Aber dieser naheliegende Schritt wurde eben nicht gewagt, von keinem Staatenlenker und keinem Staat. In westlichen Staaten stand solchen unkonventionellen Initiativen auch im Weg, dass man nach Russlands zivilisatorischem Rückfall von der eigenen moralischen Überlegenheit überzeugt war denn je.

Sollten aber, zumindest im Rückblick betrachtet, Referenden über Staatsgrenzen im 21. Jahrhundert nicht trotzdem eine demokratische Selbstverständlichkeit sein? Sollte nicht schon intuitiv klar sein, dass die Selbstbestimmung der Bürger über Staatsgrenzen ein fälliges neues Kapitel in der Fortentwicklung der Demokratie ist? Und dass diese Dimension der Selbstbestimmung nach ähnlichen Prinzipien ausgestaltet werden sollte wie die innerstaatliche Demokratie? Und dass dies die Welt friedlicher machen könnte, als sie je war?

Dagegen lässt sich natürlich einwenden, dass, so gut und einfach es klingen mag, die Teufel in solchen Dingen im Detail stecke. Dass daher ein Selbstbestimmungsrecht der Bürger über Staatsgrenzen nicht nur ein anspruchsvolles Projekt sei, sondern letztlich ein utopisches, zumindest aber unverhältnismäßig riskantes.

Solcher Einwand mag kleinmütig klingen, aber richtig ist natürlich, dass eine Selbstbestimmung über Staatsgrenzen – die auch Politische Assoziationsfreiheit genannt wird – ein sehr anspruchsvolles Konzept

ist. Wie anspruchsvoll, lässt sich auch an einem Detail des Ukraine-Konflikts veranschaulichen.

Selbst wenn nach einem Referendum eine neue ukrainische Staatsgrenze entlang der Waffenstillstandslinien von 2014 gezogen worden wäre, wäre die Staatsgrenzenfrage damit keineswegs vom Tisch gewesen. Denn diese Waffenstillstandslinien hatten sich nicht aus einem demokratisch ermittelten Bürgerwillen ergeben, sondern aus den damaligen militärischen Kräfteverhältnissen. Daher hätten sehr bald Forderungen nach neuen Grenzkorrekturen aufkommen können, über die wiederum in Referenden zu entscheiden sei. Nachdem die Bürger einmal über den Grenzverlauf selbst hatten entscheiden dürfen, hätten Referenden über solche Nachbesserungen nicht mehr plausibel verweigert werden können.

Das wiederum wäre schon ein Eingeständnis gewesen, dass neu gezogene Grenzen so wenig für die Ewigkeit gemacht sein können wie historische. Sowenig Russland sich ewig auf Grenzen des Zarenreichs oder der Sowjetunion berufen kann, so wenig würden also demokratisch beschlossene Grenzen ewige Geltung beanspruchen können. Auf ewig würde nur gelten: Der Bürgerwille, so veränderlich er auch ist, hat Vorrang vor der Geschichte.

Ein neues Regelwerk

Wenn aber Korrekturen von Staatsgrenzen nie und nirgendwo mehr ausgeschlossen werden können, stellt sich umso dringender die Frage nach einem verbindlichen Regelwerk, das in solchen Fällen einvernehmlich anwendbar wäre. Ohne solches Regelwerk bestünde die Gefahr, dass auch künftige von den Bürgern gewünschte Staatsgrenzenkorrekturen letztlich gewaltsam erkämpft oder in eingefrorenen Konflikten unterdrückt werden. Um eine künftige friedliche Selbstbestimmung über Staatsgrenzen zu gewährleisten,

müsste daher zuallererst ein hinreichend konkretes Wahlrecht für einschlägige Referenden umgesetzt werden.¹

Ein solches Wahlrecht muss Staatsgrenzenkonflikte so leicht lösbar machen, dass die Gefahr militanter Eskalationen nach aller Voraussicht ausgeschlossen wird. Jede solche Eskalation bringt Hass und Verachtung hervor und verengt damit das Spektrum der noch möglichen Konfliktlösungen. Dafür ist auch der Ukraine-Konflikt ein erschütterndes Beispiel. Russophile Minderheit und ukrainisch fühlende Mehrheit standen einander nicht von Anfang an so unversöhnlich gegenüber, wie es sich im Zuge der militanten Eskalation entwickelt hat. In der Frühphase des Konflikts hätte daher auch über Lösungen nachgedacht werden können, bei denen zwischen mehrheitlich prorussischen und mehrheitlich ukrainischsprachigen Regionen manche staatlichen Bande bewahrt worden wären. Dann wäre z.B. vorstellbar gewesen, dass nach einer Sezession weiter die gemeinsame Währung genutzt wird und sogar gemeinsame Streitkräfte unterhalten werden.² Wenn aber einmal die Waffen gesprochen haben, ist der Weg zu derart differenzierten Lösungen verschüttet.

Zu einem Wahlrecht, das solchen militanten Eskalationen vorbeugen kann, gehört die Bestimmung, dass Referenden über Staatsgrenzen nach bestimmten Fristen neu anberaumt werden können. Bei solchen erneuten Referenden kann es um die gleichen Fragestellungen gehen

¹ Ein solches Wahlrecht wurde im Konzept der so genannten *Politischen Assoziationsfreiheit* in Grundzügen entworfen. S. hierzu
 – B. Wehner (2020) *Freedom, Peace, and Secession. New Dimensions of Democracy*. Springer Nature, Cham.
 – B. Wehner (2019) *Die politische Logik der Sezession. Zu einem neuen Paradigma der Friedenspolitik*. Springer Nature, Cham.

Zu weiteren Texten zur *Politischen Assoziationsfreiheit* s. auch
<https://reformforum-neopolis.de/reformforum/demokratie/-staatsgrenzen.htm>
 und
<https://reformforum-neopolis.de/reformforum/demokratie/-friedenspolitik.html>.

Das Konzept der *Politischen Assoziationsfreiheit* ist Bestandteil des sog. Neokratiekonzepts (neokratische Staatsordnung). S. hierzu auch <https://www.reformforum-neopolis.de/>

² Im Neokratiekonzept werden für solche institutionellen Arrangements konkrete Modalitäten vorgestellt.

wie zuvor, aber auch um inhaltlich aktualisierte. Diese Regel gewährleistet, dass einmal getroffenen Entscheidungen über Grenzverläufe jederzeit friedlich korrigiert werden können, wenn die Bürger dies wünschen. Dies nimmt Konflikten um Staatsgrenzen nicht nur ihre Bedrohlichkeit. Es wandelt diese Konflikte in inspirierende, sinnstiftende Herausforderungen zur Erneuerung der politischen Landkarte.

Die Zeitenwende

Hätte ein westlicher oder anderer Staat international überwachte Referenden in den Sezessionsgebieten vorgeschlagen, hätte die russische Führung dies aus den genannten Gründen verweigert. Damit aber hätte sie eingestanden, dass sie ihre Politik nur zum Schein an Selbstbestimmungsrechten ausrichtete. Derart in die Defensive geraten, hätte Russland schwerlich noch den Mut zu seinem riskanten Angriffskrieg fassen können. Umso selbstbewusster hätten westliche und andere Staaten dann für ein weltweites Selbstbestimmungsrecht der Bürger über Staatsgrenzen eintreten können.

Frühzeitig realisiert, hätte dies auch im Ukraine Konflikt wichtige weitere Handlungsoptionen eröffnet. So hätte die Ukraine z.B. ihre Bürger Region für Region darüber abstimmen lassen können, ob sie weiter zur Ukraine gehören, eigenständig werden oder sich Russland anschließen wollen. Die absehbaren Ergebnisse dieser Abstimmungen hätten der grotesken Illusion des Kremls vorgebeugt, russische Invasionstruppen würden in der Ukraine meistenteils fahnenschwenkend begrüßt werden. Auch dies hätte also den russischen Mut zur Invasion erheblich geschwächt.

Dies sind hypothetische Szenarien, von denen die politische Realität natürlich weit entfernt war. Beim herrschenden Bewusstseinsstand war die Zeit nicht reif, um ein allgemeines direktdemokratisches Sezessionsrecht aussichtsreich ins Spiel zu bringen. Und selbst wenn dies geschehen wäre, wäre die volle Umsetzung immer noch eine Jahrhundertaufgabe gewesen. Wahr ist aber auch, dass alte Dogmen

wie die territoriale Integrität zu den Selbstbestimmungs- und Freiheitsansprüchen der Bürger zunehmend in Widerspruch geraten. Dieses Dogma war nie mehr als ein Notbehelf, und ihm ist auch von westlichen Staaten zu oft zuwidergehandelt worden, als dass sich darauf moralischer Führungsanspruch noch glaubhaft gründen ließe. Für den Westen wird moralische Führungskraft indessen immer wichtiger, da er eine wirtschaftliche und militärische Führungsrolle immer weniger noch wird behaupten können. Umso früher und entschlossener sollte der Westen für eine allgemeine direkte Selbstbestimmung der Bürger über Staatsgrenzen eintreten. Dafür also, dass die Bürger nach hierfür geschaffenen Regeln selbst entscheiden, wer mit wem in welchen Grenzen einen gemeinsamen Staat betreibt.

In dieser Frage wird der Westen – und wird am Ende die Staatengemeinschaft – sich somit für eines der drei grundlegenden Prinzipien entscheiden müssen:

- Maßgeblichkeit der Geschichte
- Maßgeblichkeit des Status quo (territoriale Integrität)
- Maßgeblichkeit des Bürgerwillens (Politische Assoziationsfreiheit).

Nur letzteres kann die Aussicht auf dauerhaften zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Frieden eröffnen.

Westliche Staaten wären gut beraten, mit Engagement für dieses Prinzip voranzugehen. Westliche Staaten wären gut beraten, mit Engagement für dieses Prinzip voranzugehen. Dessen globale Umsetzung wäre ein Jahrhundertprojekt, aber es verspräche einen Quantensprung der politischen Zivilisierung.

01 – 2023

Burkhard Wehner

www.reformforum-neopolis.de