

Bremen, den 08.03.2019

Zur Frage, ob die „NATO-Russland-Grundakte“ rechtlich bindende Vereinbarungen oder lediglich politische Absichtserklärungen enthält:

Vor dem Hintergrund eines drohenden nuklearen Wettrüstens und einer eventuellen Stationierung nuklearer Mittelstreckenraketen auf dem Territorium östlicher NATO-Staaten werden die in der sogenannten „NATO-Russland-Grundakte“ enthaltenen völkerrechtlichen Vereinbarungen erneut auf den Prüfstand gezogen. Die Grundakte enthält nämlich u.a. folgende Zusicherung:

„Die Mitgliedstaaten der NATO wiederholen, dass sie nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass haben, nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren, noch die Notwendigkeit sehen, das Nukleardispositiv oder die Nuklearpolitik der NATO in irgendeinem Punkt zu verändern - und dazu auch in Zukunft keinerlei Notwendigkeit sehen. Dies schließt die Tatsache ein, dass die NATO entschieden hat, sie habe nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass, nukleare Waffenlager im Hoheitsgebiet dieser Mitgliedstaaten einzurichten, sei es durch den Bau neuer oder die Anpassung bestehender Nuklearlagerstätten. Als nukleare Waffenlager gelten Einrichtungen, die eigens für die Stationierung von Nuklearwaffen vorgesehen sind; sie umfassen alle Typen gehärteter ober- oder unterirdischer Einrichtungen (Lagerbunker oder -gewölbe), die für die Lagerung von Nuklearwaffen bestimmt sind.“

Eine Diskussion über die Verbindlichkeit solcher Zusicherungen (damals betreffend die Stärke stationierter Streitkräfte) gab es bereits im Jahre 2016, nachdem die NATO-Militärführung ihre Pläne verkündet hatte, jeweils ein multinationales Bataillon in jeden baltischen Staat sowie nach Polen zu entsenden (insgesamt bis zu 4.000 Soldaten, die ständig rotieren).

Im Zentrum dieser Diskussion stand damals – und steht auch jetzt wieder - die Frage, ob die „Grundakte“ einen völkerrechtlichen Vertrag oder lediglich eine politische Vereinbarung darstellt, d.h., ob ihr Inhalt rechtlich bindend ist oder nur politische Verbindlichkeit entfaltet.

Dieser Frage widmete sich eine **Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom Mai 2016 (WD 2 - 3000 - 077/16)** im Internet einzusehen unter:

<file:///C:/Users/volke/Documents/Grundakte/wd-2-077-16-pdf-data.pdf>

Diese Ausarbeitung weist darauf hin, dass diese Frage umstritten sei und erörtert dann verschiedene Gesichtspunkte, die für bzw. gegen vertraglichen Charakter der Grundakte sprechen könnten.

Die Gesichtspunkte pro vertraglichen Charakter werden wie folgt beschrieben:

„So entspricht das Zustandekommen der Grundakte dem Prozedere beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, wonach die beteiligten Völkerrechtssubjekte – durch ihre hierzu ermächtigten Vertreter – übereinstimmend erklären, dass zwischen ihnen bestimmte Regelungen gelten sollen.(Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 10. Auflage, 2014, S. 191.) Die Grundakte wurde am 27. Mai 1997 von den Staats- und Regierungschefs der 16 NATO-Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Russischen Föderation – mithin von den nach Art. 7 Abs. 2 lit. a) VVK (Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II S. 926.) zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge bevollmächtigten Vertretern der genannten Staaten – feierlich im Pariser Elysee-Palast unterzeichnet (Kamp, NATO-Russland-Grundakte Trojanisches Pferd oder Meilenstein des Ausgleichs?, Außenpolitik 1997 (Jahrgang 48) S. 315). Hierdurch haben die Unterzeichner den übereinstimmenden Willen bekundet, dass der Inhalt der Grundakte zwischen den beteiligten Staaten Geltung beanspruchen soll.

Zudem weist die Grundakte einige Passagen vertragstypischen Inhalts auf. So enthält Kap. I Abs. 5 der Grundakte eine Abgrenzung ihres Anwendungsbereichs vom dem anderer Regelungskomplexe. Auch zeichnet sich die Grundakte in ihrer deutschen, französischen und englischen Fassung an mehreren Stellen durch Formulierungen aus, die einen vertraglichen Bindungswillen zum Ausdruck bringen können (z.B. „verpflichten“ bzw. „Verpflichtung“ / „engagement“ bzw. “s’engager“ / „commitment“ bzw. „commit“ - Das in englischen Vertragsfassungen zur Verdeutlichung der rechtlichen Bindungswirkung gebräuchliche Verb „shall“ findet dagegen an keiner Stelle Verwendung.- in Kap. I Abs. 7 und Kap. IV Abs. 5 der Grundakte).“

Dagegen werden dann andere Gesichtspunkte aufgelistet, denen der Verfasser der Ausarbeitung höheres Gewicht beimisst und deswegen im Ergebnis die Annahme für überzeugender hält, die Grundakte stelle lediglich eine politische Vereinbarung dar. Die in der Ausarbeitung erörterten Gesichtspunkte, gegen den Vertragscharakter sprechen, sind nicht stichhaltig.

Dazu die folgenden **kritischen Anmerkungen**:

1. Die Contra-Liste wird angeführt von der Behauptung, die für den Eingangssatz gewählte Formulierung sei „in völkerrechtlichen Verträgen eher ungewöhnlich“. Dem ist zu entgegnen, dass der Eingangssatz zusammen mit den beiden folgenden Absätzen den Rahmeninhalt des vereinbarten Dokuments umschreibt:

„Die Nordatlantikvertrags-Organisation und ihre Mitgliedstaaten einerseits und die Russische Föderation andererseits, im Folgenden als NATO und Russland bezeichnet, gestützt auf eine auf höchster politischer Ebene eingegangene dauerhafte politische Verpflichtung, werden gemeinsam im euro-atlantischen Raum einen dauerhaften und umfassenden Frieden auf der Grundlage der Prinzipien der Demokratie und der kooperativen Sicherheit schaffen.“

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

Diese Akte legt die Ziele und den Mechanismus für Konsultation, Zusammenarbeit, gemeinsame Entscheidungsfindung und gemeinsames Handeln fest, die den Kern der Beziehungen zwischen der NATO und Russland bilden werden.“

Weder die Formulierungen, noch der Inhalt dieser zitierten Absätze sind ungewöhnlich. Sie beinhalten politische Zielvorstellungen und Absichtserklärungen, die sich in ähnlicher Form in völkerrechtlichen Verträgen wiederfinden, die üblicherweise von zwei Staaten geschlossen werden (z.B. in Freundschaftsverträgen). Als „ungewöhnlich“ könnte man allenfalls den Umstand bezeichnen, dass hier die „zu stärkende Zusammenarbeit“ nicht **zwischen zwei Staaten** vereinbart wurde, sondern **zwischen einem Staat und einer Internationalen Organisation**, nämlich einem Militärbündnis. Dieser Umstand spricht aber in keiner Weise gegen den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages.

Die in der „Grundakte“ vereinbarte Partnerschaft markiert nach dem 2-plus-4-Vertrag, der Charta von Paris und der Gründung der OSZE eine weitere Station auf dem Weg zu einer jedenfalls damals noch projektierten Europäischen Friedensordnung. Welcher Wert ihr für die NATO aus der Sicht der US-

Regierung beigemessen wurde, ergibt sich u.a. aus einer Rede, die die US- Außenministerin Allbright zwei Tage nach Unterzeichnung am 29. Mai 1997 beim Ministertreffen des Nordatlantikrats in Sintra gehalten hat. Daraus folgendes Zitat:

„Mit seiner Vision eines ungeteilten und freien Kontinents sollte der Marshallplan nicht das alte Europa wiederaufbauen. Er sollte ein völlig neues Europa aufbauen. Wir unternehmen Schritte, um die noch unbeendete Arbeit heute zu erledigen. Unbeendet, weil 50 Jahre lang die östlichen Grenzen der europäischen Integration nicht durch die Entscheidung freier Menschen oder die Interessen freier Nationen bestimmt wurden, sondern durch die westlichen Grenzen des Vormarsches der Roten Armee im Jahr 1945. Vor zwei Tagen haben wir in Paris historische Schritte über diese unnatürliche Trennlinie getan, als unsere Staats- und Regierungschefs zusammen mit Präsident Jelzin die Grundakte über die neuen Beziehungen der NATO zu Russland unterzeichneten. Die NATO und Russland hätten diesen Punkt nicht erreicht, wenn es nicht in unserem gemeinsamen Interesse gelegen hätte. Aber genausowenig würde es ohne das Geschick von Generalsekretär Solana eine Grundakte geben. Herr Generalsekretär, ich gratuliere Ihnen zu einer bemerkenswerten Leistung. Sie haben diesem Bündnis und unserer gemeinsamen Zukunft außergewöhnlich gute Dienste geleistet.“

<https://de.usembassy.gov/de/grundakte-bedeutet-aufgabe-der-selbstisolierung-russlands/>

Die weiteren erwähnten „Schritte, um die noch unbeendete Arbeit heute zu erledigen“ wurden dann bereits wenige Wochen später auf dem NATO-Gipfel in Madrid (8. bis 9. Juli 1997) unternommen: Im Rahmen der Pläne zur NATO-Osterweiterung wurden die 6 Jahre zuvor noch zum Warschauer Pakt gehörenden Staaten Polen, Tschechische Republik und Ungarn entsprechende Beitrittsverhandlungen nach Artikel 10 des Nordatlantikvertrages angeboten, die auch vorsahen diese drei Staaten bis zum 50. Jahrestag der NATO im April 1999 in das Bündnis aufzunehmen. Außerdem wurde die „Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine“ unterzeichnet, ein militärischer Partnerschaftsvertrages, der u.a. eine Beteiligung ukrainischer Streitkräfte im Rahmen einer NATO-geführten Combined Joint Task Force (CJTF) vorsieht, wenn diese mit einem Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ausgestattet ist.

Die außerordentliche Bedeutung, die der „Grundakte“ in diesem Kontext der von der NATO angestrebten Osterweiterung zukommt, wird in der Ausarbeitung in keiner Weise berücksichtigt.

Wichtig ist auch festzustellen, dass das Dokument „Grundakte“ sich nicht auf die Beschreibung politischer Zielvorstellungen und auf Absichtserklärungen beschränkt, sondern in dem der Präambel folgenden Abschnitt I **Grundsätze für die künftigen partnerschaftlichen Beziehungen** festlegt. Zudem wird in einem weiteren Abschnitt II als „Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit“ der **Ständigen Gemeinsame NATO-Russland-Rat** konstituiert, **inklusive der Festlegung seiner Aufgaben, Tätigkeiten und Strukturen**. Schon die in diesen beiden Abschnitten I und II enthaltenen Vereinbarungen legen die Annahme nahe, dass die unterzeichnenden Parteien einen rechtsverbindlichen völkerrechtlichen Vertrag schließen wollten - zumal in Abschnitt I ausdrücklich auch die Einhaltung von Verpflichtungen aus allgemeinem Völkerrecht genannt wird:

„Bei der Umsetzung dieser Akte werden die NATO und Russland ihre Verpflichtungen nach dem Völkerrecht und aus internationalen Übereinkünften, einschließlich der Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der Schlussakte von Helsinki und der späteren OSZE-Dokumente, darunter der Charta von Paris und der auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel angenommenen Dokumente, gewissenhaft einhalten.“

Die Abschnitte III und IV enthalten dann eine **weitere Präzisierung der „Bereiche für Konsultation und Zusammenarbeit“** innerhalb der Partnerschaft und Zielvorstellungen für eine Verbesserung und Anpassung des KSE-Vertrages inklusive der oben zitierten Zusicherung seitens der NATO keine nuklearen Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren. In diese Zusicherung wurde zwecks Konkretisierung sogar eine Definition des Begriffs „nukleare Waffenlager“ eingefügt („*Als nukleare Waffenlager gelten Einrichtungen...*“), was für eine bloße politische Absichtserklärung unnötig und auch unüblich wäre. Auch dieses Detail lässt auf den Vertragscharakter schließen.

2. Als zweiten Gesichtspunkt, der gegen die Annahme eines Vertrages spreche, nennt die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste die Bezeichnung als „Grundakte“, welche im völkerrechtlichen Rechtsverkehr ebenfalls ungewöhnlich sei. Diesem Argument ist zunächst zu entgegen, dass völkerrechtliche Verträge seit jeher mit einer Vielfalt von verschiedenen Überschriften versehen wurden, die Titel also keine Schlüsse auf den rechtlichen Charakter des Dokumentes zulassen. (vgl. Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, 2013, Teil B II.Kap. Rdn.26).

Ferner ist zu bedenken, dass die deutsche Übersetzung des Titels („Grundakte“) nicht den Bezeichnungen der ursprünglich in englischer, französischer und russischer Sprache verfassten und unterzeichneten Urkunden gerecht wird. Die englische und die französische Bezeichnung der Urkunden lauten „*founding act*“ bzw. „*acte fondateur*“. Deren **korrekte Übersetzung** wäre: **Gründungsakte** oder **Gründungsurkunde**. Nur diese Übersetzung würde in zutreffender Weise den Vereinbarungsinhalt spiegeln, nämlich die Gründung eines „Paktes für den Frieden“. Also spricht auch die Bezeichnung in richtiger Übersetzung eher für die Annahme eines Vertrags, als gegen sie.

Der Begriff „Grundakte“ ist dagegen inhaltsleer bzw. ohne Sinn. Er existiert in der deutschen Umgangssprache gar nicht, sondern nur in der juristischen Fachsprache, und zwar als Bezeichnung für eine speziell angelegte Akte parallel zum Grundbuch, welche alle Urkunden und Dokumente sammelt, die mit einem dazugehörigen Grundbuch eines bestimmten Grundstückes in Verbindung stehen.

3. Der dritte Gesichtspunkt, der gegen die Annahme eines Vertrages spreche, ist nach Meinung der Verfasser der Ausarbeitung die Verwendung der Begriffe „*to take effect*“ / „*prendre effet*“ für das Wirksamwerden/Inkrafttreten der Vereinbarungen. Die in diesem Zusammenhang geäußerten Zweifel an der Richtigkeit der deutschen Übersetzung sind wenig plausibel, weil für die Frage, ob ein Vertragsschluss gemeint war, kein relevanter Unterschied zwischen „wirksam werden“ und „inkrafttreten“ zu erkennen ist. Für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages ist es nämlich nicht zwingend erforderlich, dass überhaupt eine explizite Regelung über das Inkrafttreten getroffen wird. Falls eine solche nicht im Vertrag formuliert ist, tritt nach allgemeiner Rechtsauffassung selbiger in Kraft, sobald die (nachträgliche) Zustimmung aller beteiligten Parteien vorliegt, durch den Vertrag gebunden zu sein. Im vorliegenden Fall wäre diese Zustimmung spätestens mit der Etablierung des Ständigen Gemeinsamen NATO-Russland-Rates erteilt worden. Es ist außerdem zu bemerken, dass die NATO-Ukraine-Charta - deren Vertragscharakter soweit ersichtlich bislang nie angezweifelt wurde – die gleichen Formulierungen in ihrer englischen bzw. französischen Fassung enthält („*takes effect upon signature*“ bzw. „*prend effet à la date de sa signature*“).

4. Schließlich spricht auch der weitere Gesichtspunkt, „dass der Abschluss der Grundakte in den wichtigen NATO-Mitgliedstaaten USA und Deutschland keine parlamentarische Zustimmung in Form eines Vertragsgesetzes erfahren hat“ nicht gegen einen Vertragsschluss. Für einen Vertrag **zwischen einem Staat und einer Internationalen Organisation** bedarf es schon deshalb keiner Ratifizierung, weil eine internationale Organisation nicht gehalten ist, die Zustimmung eines Parlamentes einzuholen. Die

Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, kann für Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen auf beiden Seiten durch Unterzeichnung, Austausch von Urkunden (die einen Vertrag bilden), Annahme, Genehmigung oder Beitritt oder auf eine andere vereinbarte Art ausgedrückt werden. (vgl. dazu die Artikel 11ff des Entwurfes einer „Wiener Konvention über Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen“)

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die „NATO-Russland-Grundakte“ entgegen dem Votum der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom Mai 2016 sehr wohl als völkerrechtlicher Vertrag zu bewerten ist – jedenfalls gewichtigere Gesichtspunkte für eine solche Bewertung sprechen.