

## Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht

Autor: Otto Luchterhandt<sup>1</sup>

Stand: Juni 2019

### Inhaltsverzeichnis:

#### Teil 1

##### A. Einleitung: Das Problem im Überblick

##### B. Vorgeschichte: Der Weg zu den Vereinbarungen von Minsk

I. Weichenstellende politische Ereignisse: Sturz des Präsidentialregimes in Kiew und Russlands Annexion der Krim

II. Kiews erfolgreiche Gegenaktionen

III. Russlands rettende Intervention im August 2014

IV. Das politische Profil der beiden „Volksrepubliken“

##### C. Internationale Kontrolle des Krieges im Donbass und Versuche einer politischen Konfliktlösung: OSZE-Mission und „Normandie-Format“

I. OSZE

II. Verhandlungen im „Normandie-Format“

III. Das Ergebnis der internationalen Intervention: Die Minsker Vereinbarungen vom September 2014 und Februar 2015

##### D. Die Vereinbarungen von Minsk – rechtliche Grundlage für die politische Lösung des Donbass-Konflikts

I. Welcher normative Zusammenhang besteht zwischen den drei Dokumenten von Minsk?

II. Wer sind die Partner der „Minsker Vereinbarungen“?

III. Zur Rechtsnatur der Vereinbarungen: bindende völkerrechtliche Verträge oder unverbindliche politische Gentlemen-Agreements?

---

Zitierweise: Luchterhandt, O., Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, O/L-2-2019,

[https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt\\_Die\\_Vereinbarungen\\_von\\_Minsk\\_ber\\_den\\_Konflikt\\_in\\_der\\_Ostukraine\\_aus\\_vlkerrechtlicher\\_Sicht\\_\\_OL\\_2\\_2019.pdf](https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Die_Vereinbarungen_von_Minsk_ber_den_Konflikt_in_der_Ostukraine_aus_vlkerrechtlicher_Sicht__OL_2_2019.pdf).

<sup>1</sup> Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Universität Hamburg.

**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**

## Teil 2

### E. Der Inhalt der Abkommen von Minsk im Einzelnen und ihre Implementierung

#### I. Waffenstillstand und Maßnahmen zu seiner Durchsetzung

#### II. Verpflichtungen zu humanitären Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Zivilbevölkerung des Donbass

#### III. Sonderstatus für die von den Separatisten beherrschten Rayone

#### IV. Reihenfolge der vereinbarten Maßnahmen – Kern des Streits im „Normandie-Format“ über die „richtige“ Auslegung der Vereinbarungen

### F. Kritik der Positionen und Stellungnahme

#### I. Zur Erfüllung der Minsker Vereinbarungen vom September 2014

#### II. Zum Vorwurf der Nichterfüllung des „Maßnahmenpakets“ vom 12. Februar 2015

### G. Schluss: Das Hauptproblem der Minsker Vereinbarungen: Begründetes Misstrauen der Ukraine hinsichtlich der Vertragstreue Russlands im Donbass

## Anhang

## Teil 1

### A. Einleitung: Das Problem im Überblick

Das politische Grundproblem, mit welchem der mit „Minsk“ bezeichnete Verhandlungsprozess über den Konflikt und Krieg im Donbass (ukr. Donbas)<sup>2</sup> zu tun hat, ist die entgegengesetzte Interessenlage, ist die polare Einschätzung und Perspektive, mit welcher die Hauptkontrahenten auf das Konfliktgebiet blicken: auf der einen Seite die Separatisten und die sie unterstützende Staatsführung Russlands, welche die von ihnen gemeinsam kontrollierten Teile des Donbass als de-facto-Staaten – „Volksrepublik Doneck/DNR“ und „Volksrepublik Lugansk/LNR“ – proklamiert haben und nun, nach der erfolgreichen Annexion und Abspaltung der Krim, zu einem Faustpfand innerhalb der (Rest-) Ukraine machen wollen. Sie sollen daher zwar formell noch zur Ukraine gehören, aber von der Kiewer Zentralregierung de facto unabhängig sein. Auf der anderen Seite steht die Ukraine, die die Separatisten des Donbass für russische Emissäre und politische Abenteurer, für Terroristen und gewöhnliche Kriminelle und insgesamt für Marionetten des Kreml in seinem Plan hält, die Ukraine im geostrategischen Einflussbereich Russlands zu halten, die Integration der Ukraine in die euro-atlantischen Zusammenschlüsse zu verhindern und mit Hilfe der Separatisten maximalen Einfluss auf die Politik der Ukraine insgesamt auszuüben.

Dementsprechend ist die Ukraine daran interessiert und bestrebt, der Verfestigung der separatistischen Herrschaft im Donbass zu dauerhaften de-facto-Staaten entgegenzuwirken, die

---

<sup>2</sup> Der Transkription wird hier das russische Toponym zugrunde gelegt, weil der „Donbass“ ganz überwiegend russischsprachig und eine grenzüberschreitende Region zu Russland ist. Im Falle der separatistischen Rayone bzw. „Volksrepubliken“ werden die russischen Namen Doneck und Lugansk zugrunde gelegt, wenn es sich um die gleichnamigen Gebiete der Ukraine handelt, die ukrainischen Namen Donec´k und Luhans´k.

Unterstützung der Separatisten durch Russland soweit wie möglich zu unterbinden und die Chance dafür zu eröffnen, dass der von den Separatisten beherrschte Bevölkerungsteil des Donbass sich unter der Kontrolle und mit Hilfe der OSZE in echten und fairen demokratischen Verfahren frei artikulieren und über seine Zukunft in einer souveränen, freiheitlichen Ukraine entscheiden kann.

Die unter Vermittlung internationaler Akteure zustande gekommenen mehrseitigen Vereinbarungen, die in Minsk, der Hauptstadt von Belarus', am 5. und 19. September 2014 sowie am 12. Februar 2015 beschlossen worden sind, sind ein Kompromiss zwischen den Konfliktparteien, in den aber auch die Vorstellungen und Interessen anderer am Verhandlungsprozess beteiligter Akteure eingeflossen sind: der Europäische Union, vertreten vor allem durch Deutschland und Frankreich, die exklusiv mit den Hauptkonfliktparteien Ukraine und Russland im sogenannten „Normandie-Format“ zusammenarbeiten, sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in der alle in den Konflikt in der Ostukraine involvierten Akteure miteinander verbunden sind. Die OSZE kooperiert darüber hinaus mit Russland und der Ukraine exklusiv in einer „Trilateralen Kontaktgruppe“ mit Sitz in Minsk, an der auch Vertreter der nicht anerkannten „Volksrepubliken“ Doneck und Lugansk beteiligt sind. Die Beteiligung geschieht seit 2015 im Rahmen der „Kontaktgruppe“, die von der OSZE moderiert wird und in vier Gruppen - für Sicherheit, Politik, Wirtschaft und Humanitäre Fragen – an praktischen Lösungsvorschlägen arbeitet<sup>3</sup>.

Selbstverständlich haben nach dem Abschluss der Vereinbarungen von Minsk weder Russland noch die Ukraine ihre Grund- und Ausgangspositionen geändert oder gar auf deren Verfolgung und Durchsetzung verzichtet. Der Kampf hat sich vielmehr schwerpunktmäßig verlagert auf einen Streit um die Deutung und Interpretation dessen, was in Minsk jeweils im Schatten militärischer Aktionen und unter hohem Zeitdruck vereinbart worden ist.

Wie jeder Kompromiss enthalten die Vereinbarungen Bestimmungen, die teils eher die Interessen der Separatisten widerspiegeln, teils eher der Position der ukrainischen Zentralregierung zuneigen sowie solche, die als neutral gelten können oder allen Seiten zugutekommen. Die Frage ist, ob und inwieweit sich - aus völkerrechtlicher Sicht - mehr die russische oder mehr die ukrainische Seite

---

<sup>3</sup> Den aktuellsten und umfassendsten Überblick über die Strukturen des Konflikts aus politikwissenschaftlicher Sicht liefert S. Fischer: Der Donbas-Konflikt. Widerstreitende Narrative und Interessen, schwieriger Friedensprozess. SWP-Studie 3, Berlin 2019 (Februar). Die verdienstvoller Weise um ein Gesamtbild bemühte Studie krankt allerdings daran, dass sie die völkerrechtlichen Aspekte des Konfliktes und insbesondere der Minsker Vereinbarungen als solche nicht thematisiert und problematisiert, sondern nur streift. Infolgedessen hat die Autorin kein klares Bild von der rechtlichen Seite des Konflikts, bewegt sich zwischen den „widerstreitenden Narrativen“ der Akteure unsicher und verharrt letztlich im Narrativen. Zum Donbass in historischer und sozio-politischer Perspektive siehe K. Zimmer: Das kranke Herz. Der Donbass stand schon immer im Ruf der Unregierbarkeit, in: FAZ v. 28.7.2014, S. 8; siehe ferner die tiefdringende Analyse des sozio-politischen und historischen Selbstverständnisses der Donbass-Bevölkerung von B. de Cordier: Der Vendée-Krieg der Ukraine? Ein Blick auf die Widerstandsidentität des Aufstands im Donbass, in: Ukraine-Analysen (Bremen), Nr. 175 v. 10.11.2016, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen175.pdf>.  
**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**

durch die getroffenen Vereinbarungen gestützt sehen kann oder, anders formuliert, welcher der beiden Positionen die Vereinbarungen von Minsk, vom juristischen Standpunkt aus betrachtet, näher kommen?

Dies zu prüfen und zu wägen, ist Ziel der Abhandlung. Dabei ist von vornherein zu bedenken, dass es sich bei den von den Separatisten mit russischer Unterstützung kontrollierten Territorien des Donbass nach der Ansicht aller beteiligten Akteure, also unstreitig, um Staatsgebiet der Ukraine handelt, dass die ukrainische Verfassungs- und Rechtsordnung Geltung grundsätzlich auch in den separatistischen Territorien beanspruchen kann, dass die ukrainische Zentralregierung an die Verfassung des Landes gebunden ist und dass alle Seiten durch die Prinzipien des Völkerrechts gebunden sind und diese einzuhalten haben.

## **B. Vorgeschichte: Der Weg zu den Vereinbarungen von Minsk**

### **I. Weichenstellende politische Ereignisse: Sturz des Präsidialregimes in Kiew und Russlands Annexion der Krim**

Auslöser nicht nur von Russlands Okkupation und Annexion der Krim<sup>4</sup>, sondern auch des von Russland herbeigeführten Krieges im Donbass war die revolutionäre Krise in Kiew Ende Februar 2014: der Sieg des „Euro-Majdan“ über das Präsidialregime Viktor Janukovyčs, Janukovyčs Flucht nach Russland und die parlamentarische Einsetzung einer Interimsregierung der Ukraine bis zu außerordentlichen Präsidentenwahlen am 25. Mai 2014<sup>5</sup>. In der Ostukraine waren relevante politische Kräfte, die Janukovyčs „Partei der Regionen“ zuzurechnen sind, mit dem Umsturz in Kiew nicht einverstanden. Es gab – nicht nur im Donbass – Gegendemonstrationen und Solidaritätsbekundungen mit Janukovyčs Präsidialregime sowie Forderungen nach regionaler Autonomie und Föderalisierung der Ukraine, die allerdings vage und plakativ blieben. Gewaltsame Ausschreitungen und bewaffnete Aktionen gab es erst nach dem Sturz Janukovyčs und parallel zur Okkupation der Krim, und zwar ab dem 1. März 2014 in den Gebieten von Donec`k und Luhans`k sowie punktuell auch in Charkiv (Charkov), Zaporiz`zja (Zaporož`e), Dnipro (Dnepropetrovsk) und Odessa<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> O. Luchterhandt: Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) Band 52 (2014), Heft 2, S. 137-174.

<sup>5</sup> O. Luchterhandt: Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukovyč im Februar 2014 und seine rechtliche Bewertung, in: Osteuropa-Recht, Jahrgang 60 (2014), Heft 4, S. 387-397.

<sup>6</sup> G. Simon: Staatskrise in der Ukraine. Vom Bürgerprotest für Europa zur Revolution, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 1, S. 25-41 (37 ff.); *derselbe*: Zusammenbruch und Neubeginn. Die ukrainische Revolution und ihre Feinde, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 5-6, S. 9-40 (33 ff.).

Offenkundig koordiniert wurden am 1. März in Donec`k, Luhans`k und Charkiv die Gebietsverwaltungsgebäude besetzt und die Fahne Russlands gehisst. Während die Aktionen im Gebiet Charkiv auf die Hauptstadt beschränkt blieben, wurden in den Gebieten von Donec`k und Luhans`k auch Rayon-Zentren besetzt<sup>7</sup>. Mit Abstand die meisten Besetzungen geschahen im Gebiet Donec`k. Dort wurde am 7. April 2014 die „Volksrepublik Doneck“ ausgerufen; Lugansk folgte am 27. April<sup>8</sup>.

Von Mitte April bis Juli 2014 hielten schwer bewaffnete Gruppen von Separatisten auch die im Nordwesten des Gebiets von Donec`k gelegenen Großstädte Slovjans`k und Kramators`k besetzt. Die Kiewer Zentralregierung, die nach dem Sieg des „Majdan“ noch stark mit sich selbst beschäftigt war, zeigte sich in dieser Phase hilflos. Die örtlichen Polizei- und Sicherheitsbehörden im Donbass verhielten sich überwiegend abwartend; teilweise machten sie gemeinsame Sache mit den Separatisten.

Die Führung der prorussisch eingestellten Separatisten zählte etwa drei Dutzend Personen und war sehr heterogen zusammengesetzt. Vier Gruppen lassen sich bei fließenden Übergängen unterscheiden<sup>9</sup>:

1. Lokale Funktionäre der im Donbass stark verankerten „Partei der Regionen“;
2. Ehemalige Mitarbeiter des Innenministeriums, der Sonderpolizei „Berkut“ und des Staatssicherheitsdienstes der Ukraine (SBU), die teilweise die russische Staatsangehörigkeit besaßen und von denen manche eine kriminelle Karriere hinter sich hatten;
3. Kriminelle aus der Schattenwirtschaft, die im Industrie- und Kohlrevier des Donbass schon zur Sowjetzeit besonders weit verbreitet und mit den örtlichen Behörden verfilzt war, ferner örtliche und regionale Akteure des Organisierten Verbrechens, kurz: Banditen und örtliche Mafiabosse, die jetzt die Möglichkeit sahen, staatliche Ämter zu besetzen und deren Macht zur persönlichen Bereicherung zu nutzen;
4. Teils demobilisierte, teils aktive Offiziere aus Russlands Sicherheitsdiensten, namentlich aus dem militärischen Geheimdienst GRU, die im März 2014 durch die Organisation von sog. „Selbstverteidigungskräften“ an der Okkupation der Krim sehr aktiv beteiligt waren und ab Mitte April versuchten, nach diesem Modell die Großstädte vor allem im Gebiet von Doneck unter russische Kontrolle zu bringen. Der prominenteste Vertreter dieser Kräfte war der GRU-Offizier Igor` Girkin (nom de guerre: „Strelkov“/„Der Schütze“), der bis Juli 2014 das

---

<sup>7</sup> Siehe die Chronik: Besetzungen öffentlicher Gebäude im Osten der Ukraine, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 5-6, S. 149-156.

<sup>8</sup> Ausführlich dazu und zur Rechtsentwicklung der separatistischen Rayone siehe *M. Geistlinger*: Die Volksrepubliken Lugansk und Doneck, in: Osteuropa-Recht 62. Jg. (2016), Heft 1, S. 30-44.

<sup>9</sup> *N. Mitrokhin*: Transnationale Provokation. Russische Nationalisten und Geheimdienstler in der Ukraine, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 5-6, S. 157-174.

Kommando in der Großstadt Slovjans`k führte und sich danach für kurze Zeit zum Verteidigungsminister der „Volksrepublik Doneck“ aufschwang<sup>10</sup>.

Ein erheblicher Teil der prorussischen Anführer hatte enge Verbindungen teils zu dezidiert rechtsradikalen, rassistische und geopolitische Ideologien vertretenden großrussischen Vereinigungen, namentlich zur Partei Russische Nationale Einheit (Russkoe Nacional´noe Edinstvo/ RNE) und ihren paramilitärischen Strukturen, teils auch zu der Progressiven Sozialistischen Partei der Ukraine, einer von Natalja Vitrenko geführten Splitterpartei, die stalinistisch orientiert ist und für den Anschluss der Ukraine an Russland eintritt<sup>11</sup>.

Am 24. Mai 2014 riefen die Führer der beiden „Volksrepubliken Doneck und Lugansk“ die „Konföderative Republik ´Novoróssija“ aus, in welcher angeblich alle entlang dem Schwarzen Meer gelegenen ukrainischen Verwaltungsgebiete, von Doneck bis Odessa zusammengeschlossen waren<sup>12</sup>. Tatsächlich blieb das Projekt ein leeres Wort: Weder Charkiv noch Dnipro (Dnepropetrovsk), weder Zaporizžja (Zaporož'e) noch Cherson, weder Mykolaiv (Nikolaev) noch Odessa schlossen sich an. Doneck und Lugansk blieben allein. Die im April/Mai 2014 vom Kreml gehegte Hoffnung, der Widerstand gegen die neue, EU-orientierte Regierung der Ukraine werde die teilweise ganz überwiegend russischsprachigen Gebiete der südlichen Ukraine wie in einer Kettenredaktion erfassen und eine sich zumindest bis zur Krim erstreckende Landbrücke unter russische Kontrolle bringen, erfüllte sich nicht. Der Kreml und die russischen Staatsmedien ließen den in politischer und auch in völkerrechtlicher Hinsicht heiklen Begriff „Novoróssija“ bald wieder fallen. Nicht anders erging es dem im Jahre 2016 von Aleksandr Zacharčenko (Doneck) propagierten Projekt „Kleinrussland“ (Maloróssija“)<sup>13</sup>.

## II. Kiews erfolgreiche Gegenaktionen

Bis April hatte die Zentralregierung in dem von den Separatisten kontrollierten Teil des Donbass auf der mittleren Arbeitsebene der Behörden noch Einfluss. Er endete, als das Verwaltungspersonal von den Führungen der beiden Volksrepubliken vor die Frage der Loyalität gestellt wurde. Die ukrainischen Streitkräfte waren in jener Phase, was sich schon auf der Krim gezeigt hatte, zu schwach, zu schlecht ausgerüstet, zu demotiviert und zu desorganisiert, um die Separatisten wirksam bekämpfen zu können und die volle Kontrolle der Zentralregierung über den Donbass

---

<sup>10</sup> Zu Girkin siehe *Mitrokhin*: Transnationale Provokation, a.a.O. S. 167 ff.

<sup>11</sup> *Mitrokhin*, S. 158 ff.

<sup>12</sup> *Geistlinger*, Die Volksrepubliken Lugansk und Doneck (Anm. 7), S. 32; [https://de.wikipedia.org/wiki/Föderativer\\_Staat\\_Neurusslandio](https://de.wikipedia.org/wiki/Föderativer_Staat_Neurusslandio); *H. Reisinger/A. Gol`c*: Hybrider Krieg in der Ukraine, in: Osteuropa Jg. 64 (2014), Heft 9-10, S. 119-134 (127 f.).

<sup>13</sup> *M. Wehner*: Moskaus angekündigte Provokation: Nach Neurussland nun Kleinrussland, in: FAZ v. 19.7.2017, S. 5.

wiederherzustellen<sup>14</sup>. Am 13. April 2014 verfügte der Interimspräsident O. Turčynov, die separatistischen Umtriebe im Wege einer „Antiterror-Operation“ zu bekämpfen<sup>15</sup>. Die Koordination der Sicherheitskräfte lag beim Innenministerium. Mit der Aufgabe sichtlich überfordert, schlug in der Lage die Stunde patriotischer Freiwilligeninitiativen<sup>16</sup>. Bis Juni 2014 bildeten sich, überwiegend finanziert von „Oligarchen“, etwa vier Dutzend „Freiwilligen-Bataillone“. Sie durchliefen eine militärische Schnellausbildung und kamen - neben Militäreinheiten – an der vorderen Front im Donbass zum Einsatz. Die bekanntesten Bataillone waren „Donbas“<sup>17</sup> im Gebiet von Donec`k, „Azov“<sup>18</sup> im Raum von Mariupol, „Ajdar“ im Raum von Luhans`k<sup>19</sup> und „Dnipro“ im Gebiet von Dnepropetrowsk. Teilweise waren sie eng mit dem radikalen politischen Flügel des Kiewer „Euromajdan“, insbesondere dem „Rechten Sektor“, verbunden<sup>20</sup>.

Bis Anfang August 2014 gelang es der Kiewer Zentralregierung, auch durch den Einsatz von Panzern, Luftlandetruppen und Luftwaffe die Separatisten sukzessive auf die südöstlichen Kernregionen der Gebiete von Donec`k und Luhans`k zurückzudrängen. Beiden Gebietszentren drohte die Einkesselung und die Abschneidung ihrer rückwärtigen Nachschubwege zur Grenze mit Russland<sup>21</sup>.

### III. Russlands rettende Intervention im August 2014

In dieser kritischen Lage griff Russland Ende August 2014 mit regulären Truppenverbänden und schweren Waffen in die Kämpfe ein und rettete die schon wankenden Separatisten<sup>22</sup>. Bereits seit

---

<sup>14</sup> M. Klein: Bedingt einsatzfähig. Die ukrainische Armee, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 9-10, S. 147-153; zu den Kräfteverhältnissen drei Jahre später K. Schuller: Im statistischen Krieg, in: FAZ v. 11.12.2017, S.3.

<sup>15</sup> Die Aktionen begannen am 15.4.2014. Rechtsgrundlage ist das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus vom 20.3.2003, Text: VVRU 2003, Nr. 25, Pos. 180. Die Entscheidung fiel gemäß Art. 107 Abs. 7 der Verfassung im „Rat für Nationale Sicherheit und Verteidigung beim Präsidenten der Ukraine“. Er vermied es, dem amtierenden Staatsoberhaupt die Ausrufung des Kriegszustandes für die Region des Donbass gemäß Art. 106 Ziffer 20 der Verfassung vorzuschlagen. Siehe [https://uk.wikipedia.org/wiki/Війна\\_на\\_сході\\_України](https://uk.wikipedia.org/wiki/Війна_на_сході_України).

<sup>16</sup> Im Rück- und Überblick: A. Heinemann-Grüder: Geiselnnehmer oder Retter des Staates? Irreguläre Bataillone in der Ukraine, in: Osteuropa 69. Jg. (2019), Heft 3-4, S. 51-80; J. Zajackowski: Homogenität und Fragmentierung. Ukrainische Freiwilligenbataillone im Wandel, in: Osteuropa 69. Jg. (2019), Heft 3-4, S. 81-102; A. Shekhovtsov: Radikale Parteien, irreguläre Verbände. Ukrainische Milizen und der Rechtsradikalismus, in: Osteuropa 69. Jg. (2019), Heft 3-4, S. 149-162; E. Sergackova: Freiwillig. Kleines Who's Who der Bataillonskommandeure, in: Osteuropa 69. Jg. (2019), Heft 3-4, S. 23-32.

<sup>17</sup> Heinemann-Grüder, Geiselnnehmer oder Retter des Staates? (Anm. 15), S. 69 f.

<sup>18</sup> T. Bezruk/A. Umland: Der Fall Azov. Freiwilligenbataillone in der Ukraine, in: Osteuropa 65. Jg. (2015), Heft 1-2, S. 33-42.

<sup>19</sup> Heinemann-Grüder, Geiselnnehmer oder Retter des Staates? (Anm. 15), S. 62 f.

<sup>20</sup> K. Fedorenko/A.Umland: Zwischen Front und Parlament. Freiwilligen Verbände und Parteien in der Ukraine, in: Osteuropa 69. Jg. (2019), Heft 3-4, S. 163-176.

<sup>21</sup> Fischer, Der Donbas-Konflikt (Anm. 2), S. 9.

<sup>22</sup> Überblick bei N. Mitrokhin: Infiltration, Instruktion, Invasion. Russlands Krieg in der Ukraine, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 9-10, S. 3-16 (14 f); A.-D. Boy: Putins verleugnete Soldaten, in: NZZ v. 14.7.2017, S. 5.

Mai/Juni 2014 hatte sich der Anteil an russischen Söldnern und Soldaten in den Verbänden der Separatisten laufend erhöht, weil die Bereitschaft der im Donbass ansässigen waffenfähigen Bürger, für die „Volksrepubliken“ zu kämpfen, nur sehr gering war. Viele junge Leute entzogen sich ihrer Einziehung durch die Flucht. „Somit kämpften auf Seiten der ‘Separatisten’ eine große Zahl kriegserfahrener Soldaten, oft frühere Mitglieder sowjetischer und russländischer Geheimdienste oder Sondereinheiten mit tschetschenischer und Afghanistan-Erfahrung<sup>23</sup>. Aus Russland erhielten sie immer wieder neue Waffen und Munition sowie logistische und strategische Unterstützung durch Militärberater.“<sup>24</sup>

Die Entscheidung und Wende des Krieges fiel Ende August 2014 bei der Stadt Ilovajsk, etwa 40 km südöstlich von Doneck. Der UN-Hochkommissar für Menschenrechte hat das Geschehen in einem Spezialbericht so zusammengefasst<sup>25</sup>. „Having regained control over a number of towns and villages in the conflict zone, and having advanced towards the State border with the Russian Federation in Donetsk region in June and July 2014, Ukrainian forces launched an operation to regain control over the town of Ilovajsk (...) in early August. By mid-August, they took control of the villages surrounding Ilovajsk. ... By 27 August 2014, Ukrainian forces were surrounded by the armed groups [of the separatists] which, according to the Government of Ukraine, were reinforced by troops and weaponry from the Russian Federation. The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court reported that the intensity of fighting in Ilovajsk has been attributed to ‘alleged corresponding influxes of troops, vehicles and weaponry from the Russian Federation to reinforce the positions of the armed groups’. During the morning of 29 August 2014, having rejected proposals of armed groups and reportedly Russian Federation military to withdraw without their weapons, Ukrainian forces began to leave Ilovajsk in a southerly direction. Ukrainian soldiers maintain that as they retreated, they were attacked by regular troops of the Russian Federation. By 31 August, at least 366 Ukrainian soldiers were killed and at least 429 were wounded; hundreds of others were captured.“

Russland setzte Luftlandedivisionen ein<sup>26</sup>. Panzerverbände überschritten die Grenze am Asowschen Meer und rückten über Novoazovsk auf die Industrie- und Hafenstadt Mariupol vor. Die Intervention

---

<sup>23</sup> Der Stellvertretende SMM-Chef, der Schweizer Diplomat *Alexander Hug*, erklärte 2016 in einem Interview: „Unsere Leute sehen immer wieder Uniformierte mit russischen Hoheitszeichen...und die Drohnen der OSZE über dem Gebiet der Separatisten beobachten immer wieder Kolonnen von Haubitzen, Panzern, Mehrfachraketenwerfern – unterwegs ‘von Ost nach West’, also von der russischen Grenze an die Front. Er habe selbst mit Gefangenen der Ukrainer gesprochen, die sich als russische Soldaten zu erkennen gegeben und berichtet hätten, sie seien als solche mehrmals in der Ukraine eingesetzt worden.“ Zit. nach *K. Schuller*: Von Zuckertüten und Stalinorgeln, in: FAZ v. 16.3.2016, S. 6.

<sup>24</sup> *Mitrokhin*, Infiltration, Instruktion, Invasion (Anm. 21), S. 12.

<sup>25</sup> Report “Human rights violations and abuses and international humanitarian law violations committed in the context of the Ilovajsk events in August 2014” v. 9.8.2018, Text: <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/UAReports.aspx>.

<sup>26</sup> Ausführlich und ungeschminkt zum Geschehensablauf die *Novaja gazeta* (Moskau) in jenen Wochen; siehe insbesondere die Reportagen aus dem Donbass: Nr. 96 v. 29.8. 2014, S. 1-11 (Novoazovsk, Mariupol usw.); Nr. **Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht**, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)



konnte jedoch vor allem durch das Bataillon Azov und den organisierten Widerstand der örtlichen Bevölkerung abgewehrt werden<sup>27</sup>.

Der spektakulärste Fall russischer Unterstützung für die Separatisten war der Abschuss der Malaysischen Passagiermaschine MH-17 am 17. Juli 2014 durch eine mobile Raketeneinheit, die von Russland ins Separatistengebiet von Doneck eingedrungen und sofort nach dem Abschuss über die Grenze zurückgekehrt war. Alle 298 Passagiere, teils Holländer, teils Australier, teils Malaysier, waren ums Leben gekommen. Schon bald war unbefangenen Beobachtern aufgrund zahlreicher Indizien klar, dass das Verbrechen von russischen Militärs begangen worden war. Die internationale Untersuchung, die der Weltsicherheitsrat der Vereinten Nationen (Res. Nr. 2166) am 21. Juli 2014<sup>28</sup> angeordnet hatte und im Mai 2018 mit einem Bericht abgeschlossen worden war, hat die Vermutungen in allen Details bestätigt<sup>29</sup>. Es wurden auch die Namen der für das Verbrechen verantwortlichen russischen Soldaten ermittelt<sup>30</sup>.

#### IV. Das politische Profil der beiden „Volksrepubliken“

Die sogenannten Volksrepubliken Doneck und Lugansk sind nach der Einschätzung aller neutralen und unbefangenen Beobachter aus eigener Kraft nicht lebensfähig, denn sie sind Produkte einer parallel zur Annexion der Krim verlaufenden, mehrdimensionalen Intervention Russlands<sup>31</sup>. Zwar verfügen sie über äußere Formen von Staatlichkeit, haben staatliche Symbolik, Verfassungen, Präsidenten, Regierungen, Ministerien, Parlamente, auch Gerichte, Staatsanwaltschaften und Streitkräfte<sup>32</sup>, aber das in diesen Institutionen und Organisationen tätige Personal ist nicht aufgrund

---

97 v. 1.9. 2014, S. 1-6 (Mariupol usw.) sowie *P. Fel`gengauèr*: Kontrudar. Vnezapnyj rejđ rossijskich taktičeskich batal`onnych grupp po tylam... [Gegenschlag. Blitzartiger Vorstoß von russländischen taktischen Bataillonen aus der Etappe...], in: *Novaja gazeta* v. 3.9.2014 (Nr. 98), S. 2.

<sup>27</sup> Zur Frage des Einsatzes von Einheiten der Streitkräfte Russlands im Donbass-Konflikt und zur Kontroverse darüber zwischen den Verteidigungsministerien der Ukraine und Russlands siehe: *Vojna. Obratnaja svjas`* [Der Krieg. Rückkoppelung], in: *Novaja gazeta* vom 2.3.2015 (Nr. 21), S. 13-16 sowie Kritik (*Vjačeslav Izmajlov*).

<sup>28</sup> [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2166.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2166.pdf); *R. Vesper*: Die 53. Brigade, in *FAZ* v. 25.5.2018, S. 1; *Chr. Weisflog*: Das Werk von Putins Agenten, in: *NZZ* v. 28.5.2018, S. 4.

<sup>29</sup> *Dutch Safety Board* (ed.): Investigation Report v. 10.7.2018“ BUK Surface-to-Air Missile System Caused MH17 crash; Quelle: <https://www.onderzoeksraad.nl/en/page/3546/crash-mh17-17-july-2014>.

<sup>30</sup> *Bellingcat Investigation Team*: Identifying the Separatists Linked to the Downing of MH 17, v. 19.6.2019: <https://www.bellingcat.com/tag/mh17/>.

<sup>31</sup> *M. Aljukov*: Von Moskaus Gnaden. Genese und Geist der „Volksrepublik Donezk“, in: *Osteuropa* 69. Jg. (2019), Heft 3-4, S. 123-132; *N. Savel`eva*: Autonom gestartet, gesteuert geendet. Moskaus Milizen im Donbass, in: *Osteuropa* 69. Jg. (2019), Heft 3-4, S. 133-148; *N. Mitrokhin*: Diktaturtransfer im Donbass. „Staatsbildung“ in Russlands „Volksrepubliken“, in: *Osteuropa* 67. Jg. (2017), Heft 3-4, S. 41-55; *D. Wechlin*: Das Gebilde von Moskaus Gnaden, in: *NZZ* v. 15.2.2016, S. 7; *G. Gnauck*: Das schwarze Loch. Fünf Jahre „Donezker Volksrepublik“, in: *FAZ* v. 6.4.2019, S. 8.

<sup>32</sup> *Geistlinger*, Die Volksrepubliken Lugansk und Doneck (Anm. 7).

von Willensentscheidungen der Bevölkerungen jener Teile der Gebiete von Donezk und Lugansk in seine Ämter und Positionen gekommen, sondern teils durch private, mehr oder weniger kriminelle usurpatorische Waffengewalt<sup>33</sup> sowie teils, und das von Anfang an ganz überwiegend, durch Interventionen letztlich von Seiten der Präsidialexekutive Russlands und ihrer ausführenden Sicherheitsorgane. So verwundert es nicht, dass der UN-Hochkommissar für die Menschenrechte den „Volksrepubliken“ mit Blick auf willkürliche Verhaftungen, Folter, Entführungen von Personen sowie Beschlagnahmen von Häusern, Wohnungen, Transportmitteln usw. mit Waffengewalt das völlige Fehlen von Rechtsstaatlichkeit attestiert hat<sup>34</sup>. Es besteht daher kein Zweifel, dass die separatistischen Regime immer wieder die humanitären Mindestgarantien insbesondere zugunsten von Zivilpersonen verletzt haben, die in dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 niedergelegt sind<sup>35</sup>.

Die russische Führung hat es aus taktischen Erwägungen vorgezogen, die inneren Verhältnisse der „Volksrepubliken“ nicht bis in alle Details selbst zu bestimmen, sondern die lokalen Akteure, die dort um Macht, Eigentum und Kontrolle über die lukrativsten Teile der Wirtschaft des Donbass miteinander rivalisierten und rivalisieren, gegeneinander auszuspielen und zu steuern. Russland hat deswegen nicht verhindert, dass die Machtkämpfe zwischen den diversen Gruppen bis heute immer wieder mit krimineller Gewalt ausgetragen werden<sup>36</sup>.

So zieht sich durch die kurze Geschichte der beiden „Volksrepubliken“ wie ein Roter Faden eine breite Spur von mörderischen Intrigen und Mordanschlägen. Ihnen sind zahlreiche Personen zum Opfer gefallen, die selbst kriminellen Milieus entstammen<sup>37</sup>. So haben sich an der Spitze der „Volksrepubliken“ mehrere Machthaber abgelöst. Am spektakulärsten waren die Wechsel im Präsidentenamt, nämlich 2017 in Lugansk von Igor` Plotnickij<sup>38</sup> zu dem Geheimdienstler Leonid

---

<sup>33</sup> Ein typischer Vertreter dieser Karriere war der Feldkommandeur Arsenij Pavlov (nom de guerre: „Motorola“), der im Oktober 2016 ermordet wurde. Zu seiner Biographie *K. Schuller*: Tod im Fahrstuhl, in: FAZ v. 18.10.2016, S. 3.

<sup>34</sup> Berichte über die Menschenrechtslage in der Ukraine seit 2014/2015: Report v. 9.12.2015 (16.8.-15.11.2015), para.5/6: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/12thOHCHRreportUkraine.pdf>; Report v. 8.12.2016 16.8.-15.11.2016) para. 9/10.:

[https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport16th\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport16th_EN.pdf), usw.

<sup>35</sup> Die Frage wird hier offen gelassen, ob es sich bei dem Donbass-Krieg um einen „internationalen bewaffneten“ oder einen „nicht internationalen bewaffneten Konflikt“ im Sinne der beiden Zusatzprotokolle v. 8. 6. 1977 handelt. Die Klärung der Frage würde eine eigene Untersuchung erfordern. Die Tatsachenlage spricht für das Vorliegen eines internationalen bewaffneten Konflikts. Allgemein: *K. Ipsen*, in: *K. Ipsen* (Hrsg.): Völkerrecht. Ein Studienbuch, 7. Aufl. 2018, §§ 58; 59.

<sup>36</sup> *P. Flückiger*: Machtkampf im Donbass, in: NZZ v. 24.11.2017, S. 6.

<sup>37</sup> *Chr. Weisflog*: Das Sterben der Separatisten. Mysteriöse Anschläge auf Rebellenführer in der Ostukraine, in: NZZ v. 15.2.2017, S. 5 (Michail Tol'stych und Arsenij Pavlov, zwei von sechs Ermordeten).

<sup>38</sup> *K. Schuller*: Das Ende eines ruhmreichen Banditen. Igor Plotnitskij war der „große Überlebende“, in: FAZ v. 27.11.2017, S. 5.

Pasečnik und 2018 von Aleksandr Zacharčenko<sup>39</sup> zu Denis Pušilin<sup>40</sup>. Wie auch ihre Vorgänger sind beide Kreaturen Moskaus. Sie werden an oberster Stelle von einer Arbeitsgruppe der Administration Präsident Putins gesteuert, die von Vladislav Sur`kov geleitet wird<sup>41</sup>, auf der Arbeitsebene primär vom Inlandsgeheimdienst FSB, vom militärischen Geheimdienst GRU und vom russischen Verteidigungsministerium<sup>42</sup>. Wegen ihrer vollkommenen Beherrschung und Steuerung durch Russland erfüllen die beiden „Volksrepubliken“ alle Merkmale eines Marionettenregimes<sup>43</sup>.

### C. Internationale Kontrolle des Krieges im Donbass und Versuche einer politischen Konfliktlösung: OSZE-Mission und „Normandie-Format“

#### I. OSZE

Die wichtigste internationale Organisation, die mit dem Krieg in der Ostukraine operativ befasst ist, ist die OSZE. Das entspricht ganz und gar der Funktion, die die Organisation seit den Zeiten der KSZE vor allem im postkommunistischen, europäischen Raum mit ihren diversen „Missionen“ erfüllt<sup>44</sup>. Die OSZE hat unmittelbar nach dem Umsturz in Kiew die Initiative zu einer Konfliktregulierung ergriffen<sup>45</sup>. Am 24. Februar 2014 forderte Didier Burkhalter, Präsident der Schweiz und turnusmäßiger Vorsitzender der OSZE, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf, die Bildung einer internationalen Kontaktgruppe unter Führung der OSZE zu beschließen, um u.a. zwischen der

<sup>39</sup> M. Ackeret: Machtspiele im Donbass. Die Ermordung des Separatistenführers in Donezk, in: NZZ v. 4.9.2018, S. 3; F. Schmidt/G. Gnauck: Abschied vom Donezker Helden, in: FAZ v. 3.3.2018, S. 5.

<sup>40</sup> M. Ackeret: Russland festigt seine Kontrolle über den Donbass. Wahlfarce in den Pseudorepubliken, in: NZZ v. 14.11.2018, S. 310.11.2018, S. 5; G. Gnauck: Mit aller Kraft gehütete Geheimnisse, in: FAZ v.

<sup>41</sup> Vladislav Sur`kov war von 1999-2008 Stellvertreter, von 2008-2011 Erster Stellvertreter des Chefs der Präsidialadministration Russlands. Er ist Partner des früheren US-Sonderbeauftragten für die Ukraine, Kurt Volker, gewesen. Dazu F. Schmidt/K. Schuller: Neue Offenheit? In: FAZ v. 30.1.2018, S. 8.

<sup>42</sup> Zu mutmaßlichen Spannungen in jenem „Dreieck“ siehe K. Schuller: Unruhe in Moskaus Satellitengebilden, in: FAZ v. 23.11.2017, S. 4.

<sup>43</sup> Zu diesem im Völkerrecht seit dem Fall „Mandschukuo“ (1932) etablierten Begriff siehe J. Crawford: *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Oxford 2007, S. 37 ff. Scott Pegg spricht von „Puppet State“: *International Society and the De Facto State*, Ashgate 1998, S. 74 f. Th. Schweisfurth [Völkerrecht, Tübingen 2006, S. 27] spricht in Anlehnung von Verdross/Simma von „Scheinstaaten“. Zutreffend: N. v. Twickel: Donbass: Sind die »Volksrepubliken« Marionettenstaaten? in: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen201.pdf>, S. 7/8. Fischer (Anm. 2, S. 15) wirft zwar die Frage auf, ob die ‚Volksrepubliken‘ „eigenständige Akteure oder Marionetten Russlands“ seien, verzichtet aber auf eine Antwort. Ihre Feststellung, die Republiken seien „nicht nur wirtschaftlich vollständig von Russland abhängig, sondern würden auch politisch direkt aus Moskau gesteuert“, liefert dann doch noch die zutreffende Antwort.

<sup>44</sup> K. D. Tudyka: *Das OSZE-Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok*, 2. Aufl. 2002, S. 151 ff.

<sup>45</sup> Ausführlich zu den diplomatischen Hintergrundaktivitäten, die zum Mandat führten, und zum Mandat im Überblick: W. Zellner: *Rolle und Perspektiven der OSZE zur Überwindung der Eskalation*, in: H.-G. Justenhoven (Hrsg.): *Kampf um die Ukraine. Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen*, Baden-Baden 2018, S. 163-179.

Ukraine und Russland deeskalierend zu vermitteln. Russland stand dem Vorschlag kritisch gegenüber. Gleichwohl beschloss der in Wien ansässige Ständige Rat der OSZE am 21. März 2014 auf Antrag der Ukraine, eine OSZE-Mission von unbewaffneten Beobachtern mit dem Mandat einzurichten, zum Zwecke von Vertrauensbildung und Sicherheit Inspektionen in der Ukraine durchzuführen. Auch Russland stimmte zu, nachdem de facto konsentiert war, die soeben annektierte Krim aus dem Mandat auszusparen. Das Mandat der Mission erstreckt sich gleichwohl auf die gesamte Ukraine. Die OSZE Special Monitoring Mission (SMM) ist ermächtigt, über sicherheitsrelevante Vorgänge Informationen zu sammeln, sie zu dokumentieren, darüber zu berichten und insbesondere Berichte über die Sicherheitslage für das OSZE-Hauptquartier in Wien und die Öffentlichkeit insgesamt zu verfassen<sup>46</sup>. Das Mandat war zunächst auf 6 Monate beschränkt, ist aber seither immer wieder verlängert worden. Anfänglich waren etwa 500 Mitarbeiter in der SMM tätig, inzwischen über 1000. Mit Sitz in Kiew unter schweizerischem Vorsitz ist die Mission in allen Gebieten der Ukraine disloziert, schwerpunktmäßig aber mit ca. 350 Mitarbeitern im Donbass tätig.

Neben der Special Monitoring Mission spielt bei den Bemühungen um reale Fortschritte bei der Konfliktlösung seit Juni 2014 eine „Trilaterale Kontaktgruppe“ die Hauptrolle. Unter dem Vorsitz der OSZE stehend gehören ihr je ein Vertreter Russlands und der Ukraine an. Von Anfang an war sie so weit wie möglich bestrebt, Vertreter der separatistischen Rayone in ihre Tätigkeit einzubeziehen<sup>47</sup>. Sie wirken in den vier Arbeitsgruppen der „Kontaktgruppe“ mit.

Die OSZE-Mission ist dem ungeschriebenen Grundsatz verpflichtet, „Äquidistanz“ gegenüber den Konfliktparteien zu wahren und alles zu vermeiden, was ihre „Neutralität“ in dem Konflikt in Zweifel ziehen könnte<sup>48</sup>. Der Arbeitsansatz steht infolgedessen in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der objektiven Erforschung der Tatsachen. Aus politischen Gründen hat er Vorrang<sup>49</sup>. Obwohl sich die Mission eisern an die Prinzipien der Mission gehalten hat, hat ihr Moskau immer wieder Parteinahme für die ukrainische Seite vorgeworfen.

---

<sup>46</sup> Decision No. 1117: Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (Punkt 3); Text: <https://www.osce.org/pc/116821?download=true>. Den ausführlichsten Überblick über die technischen Hilfsmittel zur Ausführung ihres Mandats gibt C. Neukirch: The Special Monitoring Mission to Ukraine in Its Second Year: Ongoing OSCE Conflict Management in Ukraine, in: IFSH (ed.): OSCE Yearbook 2015, S. 229-239.

<sup>47</sup> Den Vorsitz der „Trilateralen Kontaktgruppe“ hatte bis Juni 2015 die schweizerische Botschafterin Heidi Tagliavini inne. Über die Arbeit siehe ihren Bericht: Mediation in the Crisis in Eastern Ukraine up to 23 June 2015, in: IFSH (ed.): OSCE Yearbook 2015, S. 217-227.

<sup>48</sup> Zur praktischen Seite dieser Grundsätze siehe die Reportagen von M. Seliger: Schweigend durchs Konfliktgebiet, in: FAZ v. 23.11.2016, S. 3; derselbe: Freiwillig unter Beschuss, in: FAZ v. 21.11.2018, S. 3.

<sup>49</sup> Ł. Adamski: Beobachtung der Beobachter. Die OSZE und Russlands Aggression gegen die Ukraine, in: Osteuropa 65. Jg. (2015), Heft 1-2, S. 43-55 (47 f.).

## II. Verhandlungen im „Normandie-Format“

Den bedeutendsten Anteil daran, dass der von den Separatisten und Russland im Donbass geführte Krieg unter eine internationale politische Kontrolle gekommen ist, haben neben der OSZE die im sogenannten „Normandie-Format“ agierenden Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Russlands und der Ukraine<sup>50</sup>. Das Quartett formierte sich im Juni 2014 auf Initiative Frankreichs und Deutschlands am Rande der Gedenkveranstaltung zum 70. Jahrestag der alliierten Invasion in der Normandie<sup>51</sup>. Es arbeitete sofort und aufs Engste mit der OSZE zusammen und initiierte zur Moderation der praktischen Konfliktlösungsaufgaben die Bildung der „Trilateralen Kontaktgruppe“<sup>52</sup>.

Bis November 2016 wiesen die Treffen und sonstigen Gesprächskontakte im Normandie-Format eine hohe Frequenz auf. Höhepunkt der Aktivitäten des Quartetts war die Konferenz der Staats- und Regierungschefs und der Außenminister am 11. und 12. Februar 2015 in Minsk. Sie war eine „Feuerwehr-Aktion“, denn sie fand während heftiger Kämpfe um den Donecker Eisenbahnknotenpunkt von Debal`ceve statt. Unter solchen dramatischen Umständen wurde das „Maßnahmenpaket zur Erfüllung der Minsker Übereinkommen“ [vom September 2014] beschlossen. Jene hatten sich als nahezu wirkungslos erwiesen. Nun griff auf deutsch-französische Initiative das Quartett der Staats- und Regierungschefs unmittelbar in das Geschehen ein, um die Chance einer friedlichen Konfliktlösung im „Minsk-Prozess“ zu wahren<sup>53</sup>.

Über die Frage, in welcher Abfolge die „Maßnahmen“ des Paktes zu realisieren seien, kam es bald zu einem Streit um die Auslegung der eingegangenen Verpflichtungen. Auf Initiative der Bundeskanzlerin und des russischen Präsidenten veranstaltete das Auswärtige Amt Deutschlands daraufhin am 20. August 2015 in Berlin eine informelle völkerrechtliche Konsultation „Legal Consultations on Implementation of Minsk Protocol and Package of Measures (Special Status and Early Elections)“<sup>54</sup>. Sie fiel in eine Zeit hoher Aktivität im „Normandie-Quartett“. Denn bis November 2016 trafen sich die Außenminister mit 17 Begegnungen fast im monatlichen Rhythmus, und in

---

<sup>50</sup>Der russische Wikipedia-Eintrag zum „Normandie-Format“ ist im internationalen Vergleich der qualifizierteste, vor allem deswegen, weil er in einer nahezu lückenlosen Tabelle alle Treffen unter Einschluss der „Arbeitsebene“ dokumentiert. Siehe: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Нормандская\\_четвёрка](https://ru.wikipedia.org/wiki/Нормандская_четвёрка). Der parallele deutsche Wikipedia-Eintrag ist unbrauchbar.

<sup>51</sup> Das informelle Gipfeltreffen, zu dem trotz der Krim-Annexion auch Russlands Präsident Vladimir Putin eingeladen und erschienen war, fand am 6. Juni 2014 auf Schloss Bénouville unweit von Caen statt.

<sup>52</sup> Zu ihr oben unter C. I.

<sup>53</sup> Die dramatischen Umstände des Treffens und sein Ergebnis, das „Maßnahmenpaket“, führten dazu, dass Medien und Politik nun von einem „Minsk 2“ sprechen. Aus völkerrechtlicher Sicht ist die Bezeichnung unrichtig. Das AA spricht intern bevorzugt von „Minsk Plus“ und verweist damit auf das „Protokoll“.

<sup>54</sup> An ihr nahmen acht Personen teil: je ein Vertreter der Rechtsabteilungen der vier Außenministerien, jeweils ergänzt um einen Völkerrechtsexperten. Von deutscher Seite waren das der Leiter der AA-Rechtsabteilung, Botschafter Dr. Michael Koch sowie der Verfasser.

demselben Zeitraum arbeitete das Quartett der Staats- und Regierungschefs mit 13 Gesprächskontakten in fast ebenso dichter Frequenz<sup>55</sup>. Als bei dem Treffen im Oktober 2016 in Berlin bei den in den „einzelnen Rayonen“ vorgesehenen Wahlen Fortschritte möglich erschienen<sup>56</sup>, schlugen die Außenminister Deutschlands und Frankreichs eine „Roadmap“ für die Erfüllung des „Maßnahmenpakets“ vor<sup>57</sup>. Ein Erfolg blieb der Initiative jedoch versagt<sup>58</sup>. Vielmehr ist wegen der Wahlen in Frankreich und Deutschland 2017/2018 und der dadurch bedingten Veränderungen in den Regierungen und danach wegen der Präsidentenwahlen 2018/2019 in der Ukraine Stillstand eine Phase der Stagnation im „Normandie-Format“ eingetreten, die noch immer anhält<sup>59</sup>.

Ob es dem seit dem 20. Mai 2019 im Amt befindlichen neuen Präsidenten Volodymyr Zelenskij gelingen wird, den „Minsk-Prozess“ von seinem toten Punkt zu lösen und ihm neue Kraft zu geben, wird entscheidend davon abhängen, ob Russland auf seiner Version der sog. Steinmeier-Formel beharrt, nämlich dass seinen Marionettenregimen schon vor der Klärung der Sicherheitsfragen und vor der Rückübertragung der Grenzkontrollen an die ukrainische Zentralregierung sowohl der in Minsk vereinbarte Sonderstatus eingeräumt wird, als auch die Lokalwahlen in den „einzelnen Rayonen“ des Donbass stattfinden, und Präsident Zelenskij dem zustimmt, oder ob Russland in jenem Streit um das „Sequencing“ der in Minsk vereinbarten Schritte zu einem Kompromiss mit der Ukraine bereit ist<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Siehe Anm. 52.

<sup>56</sup> *M. Ackeret*: Neuer Anlauf für Abkommen von Minsk, in: NZZ v. 22.10.2016, S. 3.

<sup>57</sup> *K. Schuller*: Mit Wut in der Stimme, in: FAZ v. 21.10.2016, S. 3; *M. Sattar*: Steinmeier: Europa in verteufler Lage. Gespräche über Ukraine-Krise in Minsk, in: FAZ v. 30.11. 2016, S. 6.

<sup>58</sup> Die Lage im Donbass verschlechterte sich in jenen Monaten vielmehr dramatisch. Siehe: *K. Schuller*: „Minsk“ liegt im Koma. Die Situation im Osten der Ukraine eskaliert, in: FAZ v. 6.6.2017, S. 10.

<sup>59</sup> *M. Sattar*: Rückkehr der Ukraine-Krise, in: FAZ v. 11.4.2018, S. 2; *A.-D. Boy*: Zähe Ukraine-Gespräche mit Putin. Bundeskanzlerin Merkel erstmals seit zwei Jahren wieder in Russland, in: NZZ v. 4.5.2017, S. 3.

<sup>60</sup> Der neue Präsident der Ukraine, Volodymyr Zelenskij, versucht zwar, „frischen Wind“ in den „Minsk-Prozess“ zu bringen, den Kreml hat das aber bislang nicht wirklich beeindruckt. *G. Gnauck*: Ein Schritt nach vorn? in: FAZ v. 19.7.2019, S. 4; *M. Ackeret*: Selenski hofft auf den Befreiungsschlag, in: NZZ v. 20.7.2019, S. 3. Skeptisch *A. Umland*: Die Realpolitik wird Selenski einholen, in: NZZ v. 19.7.2019, S. 15. Der Anfang September 2019 realisierte Gefangenenaustausch, der zweite nach 2014, war mit 35 zu 35 Personen sehr begrenzt und eher ein diplomatischer Erfolg für Moskau, da die 24 gefangen gehaltenen Seeleute der völkerrechtswidrigen Aktion in der Straße von Kertsch (25./26.11.2018) wegen der Entscheidung des UN-Seegerichtshofes vom 25.5.2019 in diese Aktion gar nicht hätten einbezogen werden dürfen, vielmehr gesondert davon hätten freigelassen werden müssen. Um die im Juli 2019 aufgekommene Erwartungen, dass es zu einem neuen Treffen im „Normandie-Format“ kommen werde, ist es wieder still geworden. Zur aktuellen Situation siehe *D. Trubetskoy*: Rettet die Steinmeier-Formel den Donbas? in: LibMod. Ukraine verstehen vom 23.9.2019, <https://ukraineverstehen.de/trubetskoy-steinmeier-formel>; zum Gefangenenaustausch siehe: *M. Ackeret*: Ein bittersüßer Erfolg Präsident Selenskis, in: NZZ v. 10.9.2019, S. 5; *G. Gnauck/F. Schmidt*: Moskau verzichtet auf eine Zeremonie, in: FAZ v. 9.9.2019, S. 3; *S. Zhadan*: Der Sieg des emotionalen Faktors, in: FAZ v. 11.9.2019, S. 11; zur Problematik und Lage von Stanyzja Luhanska siehe: *K. Holm*: Die Mutige wird nicht entschädigt, in: FAZ v. 9-9-2019, S. 15.

### III. Das Ergebnis der internationalen Intervention: Die Minsker Vereinbarungen vom September 2014 und Februar 2015

#### 1. Das „Protokoll“ vom 5. September und das „Memorandum“ vom 19. September 2014

Das „**Protokoll**“<sup>61</sup> betrifft ausweislich seiner offiziellen Überschrift „die Ergebnisse der Konsultationen der Trilateralen Kontaktgruppe hinsichtlich der gemeinsamen Schritte, die auf die Implementierung des Friedensplanes des Präsidenten der Ukraine, P. Porošenko, und der Initiativen des Präsidenten Russlands, V. Putin, gerichtet sind“. Es listet die gemeinsamen Schritte in zwölf Punkten nach folgender Feststellung auf: „Zu den Ergebnissen der Prüfung und Erörterung der von den Teilnehmern der in Minsk am 1. September 2014 gemachten Vorschläge erzielte die Trilaterale Kontaktgruppe aus Vertretern der Ukraine, der Russländischen Föderation und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ein Understanding (russ.: ponimanie) bezüglich der Notwendigkeit, die folgenden Schritte zu tun.“ Unterzeichnet ist das Protokoll von den „Teilnehmern der Trilateralen Kontaktgruppe“, und zwar unter Angabe ihrer Titel und Funktionen: 1. von der schweizerischen Botschafterin Heidi Tagliavini für die OSZE, 2. vom Ex-Präsidenten der Ukraine, L. D. Kučma, und 3. von dem Botschafter Russlands in der Ukraine, M. Ju. Zurabov. Mitunterzeichnet haben, aber nur mit ihren Namen, A. V. Zacharčenko (Präsident der „Volksrepublik Doneck“), und I. V. Plotnickij (Präsident der „Volksrepublik Lugansk“).

Das „**Memorandum**“<sup>62</sup> vom 19. September 2014 dient ausdrücklich und ausschließlich der Implementierung des ersten Punktes des „Protokolls“. Im Unterschied zu ihm erwähnt es in seinem einleitenden Satz neben den Vertretern der „Trilateralen Kontaktgruppe“ nun auch „Vertreter der einzelnen Rayone der Gebiete von Doneck und Lugansk“. Das bezieht sich unausgesprochen auf A. V. Zacharčenko und I. V. Plotnickij, die ebenfalls, aber wiederum nur mit ihren bloßen Namen unterzeichnet haben. Das Memorandum listet neun Punkte auf, über die ebenfalls „Understanding“ (ponimanie) erreicht wurde.

Im Zusammenhang mit dem „Memorandum“ war auf Initiative der Ukraine Ende September 2014 ein „Gemeinsames Zentrum der Kontrolle und Koordination“ (GZKK) mit Sitz in Soledar/Gebiet Donec'k gebildet worden, um im Auftrage der „Trilateralen Kontaktgruppe“ die Realisierung des Waffenstillstands zu begleiten und zu überwachen<sup>63</sup>. Paritätisch besetzt, gehörten ihm je 75 Offiziere der Streitkräfte der Ukraine und Russlands an. Sie wurden alle drei Monate abgelöst. Unregelmäßig

---

<sup>61</sup> Text des russischen Originals des „Protokolls“ auf der Homepage der OSZE:

<https://web.archive.org/web/20141229062108/http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>.

Abgedruckt im **Anhang A**.

<sup>62</sup> Text des russischen Originals auf der Homepage der OSZE: <https://www.osce.org/ru/home/123807?download=true>; abgedruckt im **Anhang B**.

<sup>63</sup>[https://uk.wikipedia.org/wiki/Спільний\\_центр\\_з\\_контролю\\_та\\_координації](https://uk.wikipedia.org/wiki/Спільний_центр_з_контролю_та_координації).

**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**

wurden auch Vertreter der „einzelnen Rayone“ des Donbass hinzugezogen. Das „Zentrum“ war im Unterschied zu der OSZE-Beobachtungsmission eine militärische Einrichtung und stellte eine zweckmäßige Ergänzung der SMM dar. Zwar war es ausweislich der SMM-Berichte nicht selten in Maßnahmen der Beobachtung und Kontrolle von Waffenstillstandsverletzungen in den „einzelnen Rayonen“ eingesetzt, aber ihre Wirkung war, offenkundig wegen der Gegensätze zwischen ukrainischen und russländischen Militärs, eher gering. Als die ukrainische Regierung von den im GZKK tätigen russischen Offiziere verlangte, vor der Einreise in die Ukraine ihre Personalien den Grenzkontrollbehörden mitzuteilen, protestierte Russland, kündigte am 20. Dezember 2017 die Mitarbeit im „Zentrum“ auf und zog seine Offiziere ab<sup>64</sup>. Danach nahmen Verletzungen der vereinbarten Waffenruhe signifikant zu<sup>65</sup>. Zwar ist eine Reaktivierung der GZKK nicht ausgeschlossen, aber angesichts der permanenten, mehr oder weniger massiven Verletzungen der Minsker Vereinbarungen wenig wahrscheinlich.

## **2. Das „Maßnahmenpaket zur Erfüllung der Minsker Übereinkommen“ vom 12. Februar 2015**

Das „**Maßnahmenpaket**“<sup>66</sup> enthält im Unterschied zu den Vereinbarungen vom September 2014 in der Überschrift keinen Hinweis auf seine Autoren und auch keinen einführenden Satz, sondern beginnt sofort mit einer Liste von Punkten. Es trägt jedoch im Original unter jeder seiner vier Seiten die Unterschriften aller Akteure der September-Vereinbarungen und am Ende noch einmal deren Unterschriften in derselben Form wie im September 2014. Das „Maßnahmenpaket“ umfasst 13 Punkte sowie eine längere „Anmerkung“ zu Punkt 11.

## **D. Die Vereinbarungen von Minsk – rechtliche Grundlage für die politische Lösung des Donbass-Konflikts**

### **I. Welcher normative Zusammenhang besteht zwischen den drei Dokumenten von Minsk?**

Die Frage ist in formeller Hinsicht für „Protokoll“ und „Memorandum“ leicht zu beantworten, denn das „Memorandum“ knüpft ausdrücklich an Punkt 1 des „Protokolls“ vom 5. September 2014, also an die Vereinbarung über die Feueinstellung an, und dient erklärtermaßen ihrer Erfüllung. Das „Memorandum“ hat daher den Charakter einer Durchführungsbestimmung zu der wichtigsten Bestimmung des „Protokolls“.

---

<sup>64</sup> Der russische Standpunkt ist dargestellt unter: <https://ria.ru/20171220/1511297385.html>.

<sup>65</sup> A.-D. Boy: Schlimme Kriegsnacht in der Ostukraine, in: NZZ v. 22.12.2017, S. 4.

<sup>66</sup> Zugrunde gelegt ist das russische Original, das über die Homepage der OSZE zugänglich ist. Siehe: <https://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>. Siehe ferner die Homepage des Präsidenten Russlands: <http://kremlin.ru/supplement/4804>. Abgedruckt im **Anhang C**.

**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**



Auch das in den Medien und in der internationalen Politik meistens „Minsk 2“ genannte Dokument vom 12. Februar 2015 steht in enger Beziehung zum „Protokoll“ und zum „Memorandum“. Das folgt aus dem Titel des Dokuments: „Maßnahmenpaket zur Erfüllung der Minsker Übereinkommen“, weil damit nur „Protokoll“ und „Memorandum“ gemeint sein können. Die drei Übereinkommen von Minsk bilden demnach eine *funktionale Einheit*, deren Grundlage das „Protokoll“ ist.

Die drei Minsker Dokumente bilden aber auch in *materialer* Hinsicht eine Einheit. Dass ergibt sich aus dem Inhalt des „Protokolls“. Man kann ihn drei thematischen Blöcken zuordnen:

1. Herbeiführung eines Waffenstillstandes und Modalitäten seiner nachhaltigen Gewährleistung (Punkte 1, 2, 4, 5, 6, 10; 12);
2. Humanitäre Maßnahmen zugunsten des Alltagslebens der Zivilbevölkerung im Krisengebiet (Punkte 7, 8 und 11);
3. Sonderstatus für die von den Separatisten beherrschten „einzelnen Rayone“ des Donbass (Punkte 3 und 9).

Von den Blöcken überwiegt bei weitem das Interesse an einem Waffenstillstand und an der Sicherung seiner Haltbarkeit, und zwar umso mehr, als das „Memorandum“ vom 19. September 2014 ausschließlich die Modalitäten des Waffenstillstands zum Gegenstand hat. Der zweite Block, die Sorge um die Zivilbevölkerung, steht dem Sinn und Zweck des Waffenstillstandes, nämlich der Wiederherstellung eines friedlichen Alltagslebens, naturgemäß sehr nahe.

Der dritte Block, also die zwei Bestimmungen über einen Sonderstatus der „einzelnen Rayone“ repräsentiert dagegen das besondere Interesse Russlands und der Separatisten. Ohne Zusammenhang in sie „eingestreut“, stehen sie jedoch am Rande der Piktation. Der Eindruck wird dadurch verstärkt, dass die Punkte 3 und 9 die Vorläufigkeit der Regelungen hervorheben und dem vorgesehenen Sonderstatus nicht einmal andeutungsweise Konturen geben.

Das fast ein halbes Jahr später vereinbarte „Maßnahmenpaket“ stellt ebenfalls den Waffenstillstand und seine Gewährleistung insbesondere durch die Beobachtungsmission der OSZE stark in den Vordergrund (Punkte 1,2,3,5, 6, 9, 10), hat nun aber eine deutliche Akzentverschiebung zugunsten der Separatisten vorgenommen. Das geschieht *erstens* dadurch, dass ihrem Interesse an einer Sonderstatusregelung jetzt drei Punkte gewidmet sind (Punkte 4, 11 und 12), dass diese *zweitens* substantieller und weiterreichend formuliert sind, dass Art. 11, *drittens*, um eine „Anmerkung“ ergänzt ist, die den „einzelnen Rayonen“ einen Status etwas oberhalb der lokalen Selbstverwaltung verspricht, und dass der Status, *viertens*, durch die Verfassung der Ukraine abgesichert sein soll (Punkt 11). Inhaltlich ist der Status der „einzelnen Rayone“ dadurch gleichwohl kaum verändert worden, weil die „Anmerkung“ zu Punkt 11 die im Sonderstatusgesetz vom 18. Oktober 2014 normierten Regelungen lediglich übernommen und in das „Maßnahmenpaket“ inkorporiert hat. Dadurch sind die staatsrechtlichen Bestimmungen des Sonderstatusgesetzes, wie es dem Interesse

Russlands entspricht, auf die völkerrechtliche Ebene angehoben worden. Darauf ist zurückzukommen<sup>67</sup>.

## II. Wer sind die Partner der „Minsker Vereinbarungen“?

Wie oben aufgezeigt, sind sämtliche Minsker Dokumente von denselben Personen unterzeichnet worden: *erstens* von den „Teilnehmern“ der „Trilateralen Kontaktgruppe“ und *zweitens*, ohne Statusangabe, von (zwei) „Vertretern einzelner Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk“. Als solche werden sie nur in dem „Memorandum“ vom 19. September 2014 erwähnt. Die Kontaktgruppe besteht aus der OSZE, die als neutrale internationale Organisation den Vorsitz innehat, sowie aus der Ukraine und Russland. Deren Vertreter, der ukrainische Ex-Präsident Leonid Kučma<sup>68</sup> und der Botschafter Russlands in der Ukraine, Michail Zurabov<sup>69</sup>, verfügten in Minsk jeweils über eine förmliche Ermächtigung zur Verhandlungsführung von Seiten ihrer Regierungen. Die Vertreter der Separatisten, Zacharčenko und Plotnickij, sind zwar in Minsk politisch und diplomatisch nicht mit ihren Amtsbezeichnungen („Präsidenten“) aufgetreten und anerkannt worden, welche sie in den sogenannten Volksrepubliken Doneck und Lugansk während der Minsker Verhandlungen eingenommen haben, aber sie haben alle Dokumente als „Vertreter der einzelnen Rayone“ mitunterzeichnet und sind dadurch de facto als Partner in die Vereinbarungen einbezogen worden. Formelle Partner der Minsker Vereinbarungen sind mithin fünf Akteure sehr unterschiedlichen Charakters: zwei Staaten - die Ukraine und Russland, eine internationale Organisation ohne Völkerrechtssubjektivität<sup>70</sup>, die OSZE, sowie zwei nicht anerkannte „Volksrepubliken“, die zwar Staatlichkeit beanspruchen, aber vergeblich, weil sie lediglich Marionettenregime Russlands sind<sup>71</sup>.

## III. Zur Rechtsnatur der Vereinbarungen: bindende völkerrechtliche Verträge oder unverbindliche politische Gentlemen-Agreements?

### 1. Maßgebliche juristische Abgrenzungskriterien

Art. 11 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (im Weiteren: Vertragsrechtskonvention) bestimmt grundsätzlich, auf welche Weise ein Staat seine „Zustimmung“ zum Ausdruck bringen kann, „durch einen Vertrag gebunden zu ein“, d. h. gegenüber einem anderen

---

<sup>67</sup> Siehe D. III. 2.

<sup>68</sup> Erklärung des ukrainischen Außenministeriums. <http://www.rosbalt.ru/ukraina/2014/09/08/1312636.html>.

<sup>69</sup> Zurabov war im Juni 2014 zum Sonderbevollmächtigten des Präsidenten Russlands zur Konfliktregulierung im Donbass ernannt worden. Am 23.4.2015 trat A. R. Kulmuchametov an seine Stelle. Im Dezember 2015 wurde dieser von Boris Gryzlov abgelöst, der bis 2011 Vorsitzender der Staatsduma Russlands gewesen war.

<sup>70</sup> So die noch h. M.; dazu: K. Ipsen (Hrsg.): Völkerrecht. Ein Studienbuch, 7. Auflage, München 2018, Rn. 232 ff (V. Epping); M. Ruffert/Chr. Walter: Institutionalisiertes Völkerrecht. Ein Studienbuch, München 2009, Rn. 466/467 m. w. N.; T. Stein/Chr. v. Buttlar: Völkerrecht, 12. Auflage, Köln/München 2009, Rn. 456 ff.

<sup>71</sup> Siehe oben unter B. IV.

Staat (Art. 1) eine völkerrechtlich wirksame Bindung einzugehen. Ein Vertrag liegt gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a) Vertragsrechtskonvention dann vor, wenn zwischen Staaten eine Übereinkunft zustande kommt, die in Schriftform geschlossen wird und einen vom Völkerrecht bestimmten internationalen Charakter hat<sup>72</sup>. Im Akt der Zustimmung findet der Rechtsbindungswille beider Kontrahenten seinen verbindlichen Ausdruck.

Der Rechtsbindungswille hat subjektiven Charakter. Das macht seine Feststellung für außenstehende Dritte und die Völkerrechtsgemeinschaft insgesamt nicht einfach, zumal dann nicht, wenn der Rechtsbindungswille von einer der beteiligten Seiten abgestritten und das Zustandekommen einer vertraglichen Übereinkunft verneint wird. Die Vertragsrechtskonvention löst das Problem dadurch, dass sie objektive Vorgänge normiert, die nach aller Erfahrung den Schluss auf die Zustimmung und dadurch auch auf den Rechtsbindungswillen der Partner zulassen. Art. 11 nennt als eine Form der Zustimmung an erster Stelle die Unterzeichnung der Übereinkunft. Ihre rechtliche Bedeutung ist in Art. 12 näher bestimmt. Die weiteren von der Vertragsrechtskonvention anerkannten Formen der Zustimmung können hier außer Betracht bleiben, weil die Minsker Vereinbarungen ausnahmslos unterzeichnet worden sind und weitere der von der Vertragsrechtskonvention geregelte Fälle der Zustimmung offensichtlich nicht im Spiel sind<sup>73</sup>.

Ob zwischen Staaten eine Übereinkunft zustande gekommen ist, die mehr ist als eine gemeinsam beschlossene politische Deklaration ohne juristischen Verpflichtungsgehalt, mehr als die gemeinsame Festlegung von Verhaltensstandards oder mehr ist als eine politische Absichtsbekundung guten Willens, ohne sich durch sie gegenüber einem anderen Staat rechtlich binden zu wollen, kann im Einzelfall schwierig zu bestimmen sein<sup>74</sup>. Die Abgrenzung zwischen einem Vertrag und einer unverbindlichen politischen Willensäußerung muss daher im Einzelfall nach Maßgabe möglichst eindeutiger Kriterien vorgenommen werden. Am eindeutigsten sind naturgemäß objektive Kriterien<sup>75</sup>. Sie lassen sich in dem folgenden Katalog auflisten: 1. die von den beteiligten Seiten für die Übereinkunft gewählten äußeren Formen: Bezeichnungen, typische, charakterisierende

<sup>72</sup> Die Bestimmung ist bei weitem zu eng. Eingehend: *Th. Schweisfurth*: Völkerrecht, Tübingen 2006, S. 56 ff.

<sup>73</sup> Art. 11 listet, ohne abschließend zu sein, weitere Fälle auf, beginnend mit der Ratifikation des Vertrages, und regelt sie in den folgenden Artikeln.

<sup>74</sup> Zum Folgenden siehe *K. Ipsen*, Völkerrecht (Anm. 71), S. 456ff; 460 (*W. Heintschel v. Heinegg*); *M. Herdegen*: Völkerrecht, 18. Auflage, München 2019, S. 109-111; *Schweisfurth*, Völkerrecht (Anm. 73), S. 92 ff; 150 ff.

<sup>75</sup> Einer objektivierenden Sichtweise folgt auch der IGH. Vgl. Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), Entscheidung vom 1.7.1994, Quelle: ICJ Reports 1994, S. 112 ff. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf>. Die von den Außenministern der Staaten Bahrain und Qatar unterzeichneten „Protokollnotizen (minutes)“ hat der IGH als völkerrechtlichen Vertrag gewertet und folgende Feststellung getroffen (para. 25): “Accordingly, and contrary to the contentions of Bahrain, the Minutes are not a simple record of a meeting, similar to those drawn up within the framework of the Tripartite Committee; they do not merely give an account of discussions and summarize points of agreement and disagreement. They enumerate the commitments to which the Parties have consented. They thus create rights and obligations in international law for the Parties. They constitute an international agreement.”

Formulierungen, Überschriften und dgl.; 2. die Frage, wie bestimmt, entschieden und streng die Übereinkunft Pflichten und Rechte der Partner formuliert.

Neben diesen sich auf die äußere Form und auf den Inhalt der Übereinkunft beziehenden Kriterien lassen sich weitere Kriterien heranziehen, die eher indirekt den Schluss auf einen völkerrechtlichen Rechtsbindungswillen zulassen, nämlich 3. die Stärke und das Gewicht der Interessen der beteiligten Seiten, durch eine Übereinkunft zu einer Annäherung und zum Ausgleich ihrer konfligierenden Interessen zu gelangen, 4. ein hohes Gewicht der negativen Folgen, welche sich für die Konfliktparteien ergeben, wenn die Übereinkunft nicht zustande kommen sollte oder im Falle ihres Zustandekommens nicht eingehalten würde, und 5. die Stärke des Interesses weiterer Staaten und internationaler Organisationen an einem Konsens der Konfliktparteien und ihre evtl. Mitwirkung an seiner Herstellung.

Man kann den Kriterienkatalog auf die Faustformel bringen: Je höher und existentiell bedeutsamer das Gewicht der Übereinkunft für eine oder erst recht für beide Seiten ist, desto mehr spricht die Wahrscheinlichkeit dafür, dass sie mit der Übereinkunft einen bindenden Vertrag schließen wollten und tatsächlich auch geschlossen haben.

Der Umstand, dass eine vertragliche Übereinkunft nicht gemäß Art. 102 der UNO-Charta dem Sekretariat der Vereinten Nationen förmlich mitgeteilt und dort nicht registriert worden ist, nimmt der Vereinbarung, wie der IGH entschieden hat, nicht die rechtliche Wirksamkeit<sup>76</sup>.

## 2. Anwendung der Kriterien auf die Minsker Vereinbarungen

Im Lichte der Kriterien ist zu fragen, ob die Minsker Vereinbarungen vom September 2014 und Februar 2015 die Qualität von völkerrechtlichen Verträgen im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention haben? Zweifel könnten sich in formaler Hinsicht aus den offiziellen Bezeichnungen der Dokumente ergeben. In der Tat assoziieren die Begriffe „Protokoll“ und „Memorandum“ eher die deskriptive Feststellung und Dokumentierung von Tatsachen, Vorgängen und Meinungen und nicht eigentlich die Normierung von Pflichten und Rechten<sup>77</sup>. Die Formulierung, dass das „Protokoll“ die Ergebnisse von „Konsultationen“ zusammenfasse, und dass es heißt, man habe „ponimanie“, also „Understanding“, erzielt, lässt auf die Absicht schließen, die „Trilaterale Kontaktgruppe“ habe den Status und Rang der Dokumente von Minsk herunterspielen und juristisch eher in der Schwebe halten wollen. Dafür scheint auch das „Maßnahmenpaket“ zu sprechen,

---

<sup>76</sup> Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), a. a. O., para. 29.

<sup>77</sup> I. Seidl-Hohenfeldern/T. Stein: Völkerrecht, 10. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 2000, S. 47 (Rn.191). In der Berliner völkerrechtlichen Konsultation vom 20. 8. 2015, die im Normandie-Format stattfand, äußerte der Vertreter der Ukraine, *Holovatyj*, mit dem Hinweis auf die Bezeichnung der Minsker Dokumente Zweifel an ihrer Vertragsqualität.

allerdings nur auf den ersten Blick, denn das Paket soll ausdrücklich der Erfüllung der „Minsker Vereinbarungen“ (Minskich soglašenij) dienen. Der russische Rechtsbegriff soglašenje [соглашение] bedeutet nämlich Übereinkommen oder Abkommen. Es ist der Fachausdruck und Sammelbegriff für bindende *Verträge*. Die Vereinbarung vom 12. Februar stuft also die Minsker Dokumente vom September 2014 als völkerrechtliche Verträge ein. Das ist ein gewichtiges Argument für die Klärung ihrer Rechtsnatur, und zwar umso mehr, als der russische Text im Unterschied zur englischen Übersetzung das Original darstellt.

Gleichwohl ist ganz generell mit der einhelligen Völkerrechtlehre festzustellen, dass es für die rechtliche Qualifizierung einer Vereinbarung als Vertrag nicht darauf ankommt, welche offizielle oder förmliche Bezeichnung das Dokument trägt<sup>78</sup>. Es kommt letztlich auf den Inhalt dessen an, was die Akteure tatsächlich gewollt haben. Die drei Dokumente enthalten jeweils Punktationen, die kurz und knapp teils als „Schritte“, so „Protokoll“ und „Memorandum“, und teils als „Maßnahmen“, so das „Maßnahmenpaket“, formuliert sind. Man kann die Punkte als Aufgaben qualifizieren, deren Verwirklichung die Teilnehmer der „Trilateralen Kontaktgruppe“ für besonders wichtig gehalten und deswegen aufgelistet haben. Nun steckt in dieser sprachlichen Einkleidung aber ein Moment der Verpflichtung, nämlich die Punkt für Punkt formulierten Maßnahmen auch tatsächlich auszuführen. Besonders deutlich bringt dies das „Memorandum“ vom 19. September 2014 hinsichtlich der Implementierung des Waffenstillstandes zum Ausdruck, weil es die von Punkt 1 des „Protokolls“ noch ganz allgemein als Aufgabe formulierte Gewährleistung eines „unverzöglichen“ Waffenstillstandes durch einen Katalog sehr konkreter Maßnahmen mit teilweise sehr knappen Zeitvorgaben spezifiziert. Die ausdrückliche Einbeziehung auch der „Vertreter der einzelnen Rayone der Gebiete von Doneck und Lugansk“, also de facto der Vertreter der nichtanerkannten „Volksrepubliken“ in die vereinbarte Realisierung des Waffenstillstandes, bekräftigt den Gedanken, dass die Punkte des „Memorandums“ eine dringliche, umfassende und unbedingt zu erfüllende Verpflichtung, das aber heißt: auch rechtlich bindend sein sollen.

Die in den Vereinbarungen vom September 2014 und Februar 2015 enthaltenen Punkte unterscheiden sich in sprachlicher Hinsicht nicht voneinander. Sie sind durchweg als strikt zu erfüllende Aufgaben formuliert. Teils berechtigen sie die in der Kontaktgruppe vertretenen Länder – Ukraine und Russland – sowie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), teils nehmen sie in die Pflicht, wobei zunächst noch offen bleiben soll, ob bzw. inwieweit sie rechtlichen Charakter haben.

Was die *indirekten* Kriterien für den Vertragscharakter der Minsker Vereinbarungen anbetrifft, bestätigen sie das aus der Analyse von Form und Inhalt der Dokumente gewonnene Ergebnis. Das Gewicht der Interessen der beteiligten Seiten, zu vertraglichen Vereinbarungen zu kommen, war auf

---

<sup>78</sup> Siehe nur *Ipsen*, Völkerrecht (Anm. 71), S. 391 f. Der IGH ist der Ansicht im Fall „Qatar v. Bahrain“ ganz selbstverständlich gefolgt.

Seiten der Ukraine sowohl im September 2014 als auch im Februar 2015 besonders groß, nachdem Russland jeweils unmittelbar davor mit regulären Truppen im Donbass auf Seiten der Separatisten eingegriffen, den ukrainischen Streitkräften schwere Verluste zugefügt hatte und die Gefahr stark gestiegen war, und die Gefahr stark gestiegen war, dass die Ukraine die militärische Kontrolle noch über weitere Gebiete in der Ostukraine, unter Umständen bis hin zur annektierten Krim, verlieren würde. Die Ukraine hatte deswegen sowohl Ende August 2014, als auch Anfang Februar 2015 ein starkes Interesse an einem möglichst schnellen, verbindlichen und effektiven Waffenstillstand.

Bei der Prüfung der Rechtsnatur der Vereinbarungen ist schließlich noch ein Faktor einzubeziehen, der für das Zustandekommen der Minsker Vereinbarungen entscheidend war und für das politische Schicksal von „Minsk“ auch seither hohes Gewicht hat: die im „Normandie-Format“ agierende Staatengruppe<sup>79</sup>. Unter dem Gesichtspunkt der Herstellung eines Konsenses zwischen den Konfliktparteien hat herausragende Bedeutung, dass die Präsidenten Frankreichs, Russlands und der Ukraine sowie die Bundeskanzlerin Deutschlands zusammen mit ihren Mitarbeiterstäben am 11. und 12. Februar 2015 in Minsk persönlich das „Maßnahmenpaket“ ausgehandelt haben. Sie haben zwar das Dokument<sup>80</sup> nicht unterzeichnet, sondern diesen Akt den Teilnehmern der „Trilateralen Kontaktgruppe“ übertragen, weil sie andernfalls das „Maßnahmenpaket“ zu einer völkerrechtlichen Vereinbarung im „Normandie-Format“ gemacht und sich in einen politischen und juristischen Widerspruch zum „Minsk-Format“ der „Trilateralen Kontaktgruppe“ gesetzt hätten. Durch die Aushandlung des „Maßnahmenpakets“ haben sie aber mit der hohen Autorität ihrer Ämter den Minsker Prozess vor der Weltöffentlichkeit politisch stark aufgewertet.

Die Staats- und Regierungschefs sind aber noch darüber hinaus gegangen, indem sie das „Maßnahmenpaket“ mit dem Rechtsbegriff des „Abkommens“ verbunden haben. Die darin liegende Qualifizierung der Minsker Vereinbarungen als völkerrechtliche Verträge war ein besonderes Anliegen der russischen Seite, denn sie hat auf diese Weise durchsetzen können, dass die Bestimmung über den Status der „einzelnen Rayone“ (Punkt 11 mit „Anmerkung“) gegenüber dem „Protokoll“ vom 5. September 2014 (Punkt 3) ein höheres Gewicht erhielt.

Russland hat sich damit jedoch nicht begnügt. Auf seinen Antrag hat der UN-Sicherheitsrat durch eine Resolution am 17. Februar 2015 das Verhandlungsergebnis von Minsk einstimmig gebilligt und die Konfliktparteien aufgerufen, alle Bestimmungen, angefangen mit der Einhaltung des Waffenstillstandes, im Interesse des Friedens korrekt zu erfüllen<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Siehe oben unter C. II.

<sup>80</sup> Es ist wegen der unmittelbar im „Normandie-Format“ erfolgten Aushandlung schon bald „Minsk 2“ genannt worden.

<sup>81</sup> Nachweis: <https://news.un.org/ru/story/2015/02/1258321>.

### 3. Schlussfolgerungen

Als Ergebnis ist festzustellen, dass die in Minsk am 5. und 19. September 2014 sowie am 12. Februar 2015 geschlossenen Vereinbarungen völkerrechtliche Verträge im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a) der Wiener Vertragsrechtskonvention sind. Unter ihnen ist das „Protokoll“ vom 5. September 2014 der Haupt- und Basisvertrag, denn sowohl das „Memorandum“ vom 19. September 2014, als auch das „Maßnahmenpaket“ vom 12. Februar 2015 dienen ausdrücklich seiner Erfüllung. Durch die Minsker Vereinbarungen sind aber lediglich Russland und die Ukraine völkerrechtlich gebunden, weil von den Unterzeichnern allein sie die Qualität von Staaten bzw. von Völkerrechtssubjekten haben und weil die Verträge von ihren dazu bevollmächtigten Vertretern geschlossen worden sind. Die Minsker Vereinbarungen binden darüber hinaus aber auch die OSZE, weil sie die Dokumente mit der Unterzeichnung und kraft ihres Vorsitzes in der „Trilateralen Kontaktgruppe“ in ihren politischen Willen aufgenommen hat. Schließlich entfalten die Vereinbarungen auch für die „einzelnen Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk“, also die Donbass-Separatisten, politische und praktische Wirkungen, weil ihre Vertreter die Vereinbarungen ebenfalls unterzeichnet haben und weil der Inhalt der Vereinbarungen sie teilweise begünstigt, ihnen aber auch Lasten auferlegt<sup>82</sup>.

## Teil 2

### E. Der Inhalt der Abkommen von Minsk im Einzelnen und ihre Implementierung

Wie bereits festgestellt, lassen sich die von den Vereinbarungen bestimmten Aufgaben und Verpflichtungen drei thematischen Blöcken zuordnen<sup>83</sup>. Es würde zu weit führen und wäre im vorliegenden Rahmen auch nicht erforderlich, den Grad der Erfüllung der Minsker Vereinbarungen in allen ihren Einzelheiten darzulegen. Für den Zweck der Untersuchung reicht es aus, die wichtigsten

---

<sup>82</sup> *Stefan Oeter* hat die Minsker Dokumente als „politische Vereinbarungen zwischen der Ukraine und den Aufständischen im Donbass, formal garantiert durch Frankreich, Deutschland und Russland“ qualifiziert [(siehe: *Der Ukraine-Konflikt und das Völkerrecht. Wie gelingt die Rückkehr zu einem völkerrechtskonformen Zustand?* in: H.-G. Justenhoven (Hrsg.): *Kampf um die Ukraine. Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen*, Baden-Baden 2018, S. 191- 234 (203)]. Diese Qualifizierung ist in mehrfacher Hinsicht unrichtig: 1. handelt es sich um drei völkerrechtliche Verträge zwischen der Ukraine und Russland, die die OSZE politisch mitträgt und die insbesondere die OSCE Special Monitoring Mission begünstigen; 2. sind es nicht lediglich „politische Vereinbarungen“ und auch nicht solche mit „den Aufständischen im Donbass“; 3. sind die Minsker Abkommen nicht durch Frankreich, Deutschland und Russland „formal garantiert“. Vielmehr ist nur das „Maßnahmenpaket“ vom 12. 2. 2015 vom „Normandie-Quartett“ ausgehandelt und von ihm in seinen *politischen* Willen übernommen worden. 4. kann von einer „formalen“ Garantie ebenso wenig die Rede sein wie davon, dass Russland zusammen mit Deutschland und Frankreich insofern eine Art Triumvirat bilden. Russland ist vielmehr zusammen mit der Ukraine Partei aller drei Minsker Abkommen, ganz im Unterschied zu Deutschland und Frankreich, die mit der Ukraine und Russland insofern nur politisch im „Normandie-Format“ und in der OSZE verbunden sind.

<sup>83</sup> Siehe **D. I.**

Pflichten, die den Konfliktparteien von den Vereinbarungen auferlegt sind, darzustellen, sodann zu klären, in welcher Abfolge die Verpflichtungen zu erfüllen sind, und schließlich festzustellen, welche Schritte und Maßnahmen die Konfliktparteien unternommen haben, um die Vereinbarungen zu erfüllen, aus welchen Gründen die Erfüllung bislang gescheitert ist und wer dafür die hauptsächliche Verantwortung trägt.

## I. Waffenstillstand und Maßnahmen zu seiner Durchsetzung

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die wichtigsten Maßnahmen, die unter den ersten Block fallen: 1. das sofortige Schweigen der Waffen, 2. das Auseinanderrücken der bewaffneten Verbände und den Abzug schwerer Waffen aus der 30 km-Sicherheitszone, 3. den Abzug von Freischärlern und Söldnern vom ukrainischen Staatsgebiet und 4. die Freiheit der OSZE-Beobachtungsmission bei der Ausübung ihres Mandats im Donbass<sup>84</sup>.

### 1. Sofortige Waffenruhe

Das am 5. September 2014 vereinbarte Schweigen der Waffen und die am 19. September 2014 erfolgte Konkretisierung des Waffenstillstandes ist ausweislich der offiziellen Berichte der OSZE-Sondermission zu keiner Zeit eingehalten, vielmehr besonders im Verlauf der Kontaktlinie seither so gut wie täglich mehr oder weniger massiv verletzt worden<sup>85</sup>. Das hat der Weltsicherheitsrat am 6. Juni 2018 noch einmal scharf verurteilt und die Einhaltung nachdrücklich angemahnt<sup>86</sup>. Die Verletzung der Waffenruhe geht seit 2015 aber zunehmend auf das Konto der Separatisten, und zwar in dem Maße, wie es der ukrainischen Zentralregierung gelang, Kontrolle über die ukrainischen Freiwilligenbataillone zu erlangen. Nach *Alexander Hugs* Einschätzung haben seither ca. 90 % der Waffenstillstandsverletzungen die Separatisten zu verantworten<sup>87</sup>.

Die in Minsk vorbehaltlos vereinbarte Waffenruhe machten die Separatisten zur Farce, als sie am 8. Februar 2015 einer 8-stündigen Feuerpause zustimmten, um unter den Augen der OSZE-Beobachtermission die Evakuierung der Bevölkerung von Debal'ceve gen Westen zu ermöglichen<sup>88</sup>. Nichts kann deutlicher machen, dass sich die Separatisten, gedeckt von Russland, an die Abkommen von Minsk nicht gebunden fühlen.

---

<sup>84</sup> Die Ausführungen zu den vier Punkten stützen sich überwiegend auf die Berichte der OSZE-Beobachtungsmission, die im Internet veröffentlicht sind (<https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine>), und auf die Artikel, die vor allem *Konrad Schuller* seit 2014 in FAZ und FAS in dichter Folge veröffentlicht hat.

<sup>85</sup> SMM-Bericht v. 13.9.2014: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/390641>.

<sup>86</sup> Security Council Presidential Statement (SC/13367), 8276th Meeting (AM): "Condemning Continuous Ceasefire Violations in Eastern Ukraine".

<sup>87</sup> Zit. nach *K. Schuller*: Über die Hühnerleiter in den Besatzerstaat, in: FAZ v. 30.5.2016, S. 5. Hug war bis Dezember 2018 stellvertretender SMM-Leiter.

<sup>88</sup> SMM-Bericht vom 6.2.2015: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/140276>.



Immerhin kam es im September 2014 zu einem Austausch von Gefangenen<sup>89</sup>, und die Beobachtermission konnte feststellen, dass die Vereinbarungen von Minsk zu einer gewissen Beruhigung der Lage geführt hatten<sup>90</sup>. Die Lage in den „einzelnen Rayonen“ von Lugansk erwies sich allerdings immer wieder als unberechenbar, weil dort verschiedene bewaffnete Banden und selbstbewusste lokale Machthaber sich der Kontrolle durch die Führung der „Volksrepublik“ widersetzen<sup>91</sup>.

Das während der Kämpfe um Debal'ceve<sup>92</sup> vereinbarte „Maßnahmenpaket“ führte wiederum, wie schon Ende September 2014, zu einer begrenzten Beruhigung der Lage, weil die Konfliktparteien den Krieg mit geringerer Intensität fortsetzten<sup>93</sup>.

Auch nach den Minsker Vereinbarungen haben die separatistischen Kräfte ihr Ziel jedoch nicht aufgegeben, mit Gewalt weitere Geländegewinne zu machen<sup>94</sup>. Seit September 2017 haben die ukrainischen Streitkräfte aber damit begonnen, der Moskauer 'Salamitaktik' offensiv entgegenzutreten, mit dem Ziel, den Gegner wieder auf die Kontaktlinie zurückzudrängen, die im „Memorandum“ vom 19. September 2014 (Punkt 2) verbindlich bestimmt worden ist<sup>95</sup>. Das hat erneut zu einem verstärkten Einsatz schwerer Waffen geführt. Beobachter beschreiben die heutige Lage als einen Stellungs- und Abnutzungskrieg, den Russland in jedem Moment aber wieder aufflammen lassen könne.

Die OSZE-Mission hat nicht verhindern können, dass in dem schmutzigen Krieg schon bis Juni 2016 ca. 10.000 Menschen, meist Zivilisten, ums Leben gekommen sind, ca. 22.000 Menschen verwundet wurden, ca. 1.790.000 innerhalb der Ukraine in die von der Zentralregierung kontrollierten Gebiete und ca. 1.390.000 Menschen aus der Ukraine geflohen sind, davon ca. 1.100.000 Menschen nach

---

<sup>89</sup> Offiziell wird in den Berichten zwischen Geiseln und Gefangenen unterschieden.

<sup>90</sup> Siehe dazu die fast täglichen SMM-Berichte bis Oktober 2014.

<sup>91</sup> Zum zeitweilig prekären Verhältnis zwischen den mafiosen Führungen beider „Volksrepubliken“ siehe *K. Schuller*: Tod im Fahrstuhl, in: FAZ v. 18.10.2016, S. 3. Grundlegend zu den Machtstrukturen in den beiden Volksrepubliken *N. Mitrokhin*: Bandenkrieg und Staatsbildung. Zur Zukunft des Donbass, in: Osteuropa 2015, Heft 1/2; S. 5-19.

<sup>92</sup> Die Eroberung Debal'ceves war erst am 16. 2. 2015 abgeschlossen. Sie wurde durch den Einsatz regulärer russischer Verbände entschieden. SMM-Bericht v. 19.2.2015: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/142111>.

<sup>93</sup> Siehe den SMM-Bericht v. 17.6.2019: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/423263>.

<sup>94</sup> *K. Schuller*: Krieg der kleinen Schritte, in: FAZ v. 20.10. 2016, S. 2. Insgesamt summierten sie sich bis zum Sommer 2016 etwa auf die doppelte Größe des Saarlandes.

<sup>95</sup> *K. Schuller*: Niedrige Erwartungen auf höchster Ebene, in: FAZ v. 19.10.2016, S. 2; *M. Seliger*: Freiwillig unter Beschuss, in: FAZ v. 21.11.2018, S. 3. Die nördlich von Doneck und westlich der Kontaktlinie gelegene Industriestadt Avdiivka ist seit 2017 wieder besonders bedroht und unter Beschuss der Separatisten. *K. Schuller*: Im statistischen Krieg, in: FAZ v. 11.12.2017, S. 3.

Russland<sup>96</sup>.

## **2. Einrichtung einer von schweren Waffen geräumten Sicherheitszone**

Aus den OSZE-Berichten geht hervor, dass weder die in Minsk vereinbarte Einrichtung eines von schweren Waffen (großkalibrige Artillerie, Raketenwerfer, Haubitzen, Mörser, Panzer usw.) geräumten 30 km-Korridors beiderseits der Kontaktlinie gelang<sup>97</sup>, noch das Verbot, schwere Waffen einzusetzen, eingehalten wurde<sup>98</sup>. Ein Hauptgrund dafür ist offenkundig, dass die Millionenstadt Doneck und ihr dicht besiedelter Großraum, die Industrie- und Hafenstadt Mariupol` am Asowschen Meer<sup>99</sup> sowie bedeutende Verkehrslinien, insbesondere der Eisenbahnknotenpunkt Debal`ceve und der Flughafen Doneck, an der Kontaktlinie liegen, strategische Bedeutung haben und Objekte sind, die jede Seite unter ihre Kontrolle zu bringen hofft(e).

Am 20. September 2016 fasste die „Trilaterale Kontaktgruppe“ auf Empfehlung von Militärexperten des „Normandie-Formats“ einen „Rahmenbeschluss“ zur Errichtung eines bescheidenen demilitarisierten Korridors von 2 km in der Breite und Tiefe beiderseits der Kontaktlinie, dessen Realisierung von der OSZE-Mission und dem „Gemeinsamen Zentrum für Kontrolle und Koordination (GZKK)“ durchgesetzt werden sollte<sup>100</sup>.

## **3. Abzug von Freischärlern und fremden Söldnern**

Als ein völliger Fehlschlag hat sich die Bestimmung über den Abzug „der ungesetzlichen bewaffneten Verbände, militärischen Technik sowie der Freischärler und Söldner vom Territorium der Ukraine“

---

<sup>96</sup> Nachweise in: Ukraine-Analysen/Bremen, Nr. 171 v. 30.6.2016, S. 28/29; <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen171.pdf>.

<sup>97</sup> A. Hug hat immer wieder beklagt, dass die Konfliktparteien viel zu nahe, manchmal nicht mehr als 50 m, einander gegenüberstünden und es dadurch häufig zu Kurzschlussreaktionen und Schusswechseln komme. Zit. nach K. Schuller: Von Zuckertüten und Stalinorgeln, in: FAZ v. 16.3.2016, S. 6.

<sup>98</sup> Immerhin aber sind in den separatistischen Rayonen „Aufbewahrungsplätze“ für schwere Waffen eingerichtet worden, die in Listen „registriert“ sind und von der SMM nach Möglichkeit regelmäßig inspiziert werden. Dabei ist von den Beobachtern immer wieder die Abwesenheit registrierter Waffen, vermutlich wegen ihrer Einsätze, festgestellt worden. Vgl. z. B. den Bericht v. 1.6.2015: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/161276>.

<sup>99</sup> Der Einsatz erfolgte hier auch vom nahen russischen Gebiet Rostow am Don aus. Siehe die Recherche von Bellingcat, veröffentlicht am 10.5.2018: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2018/05/10/full-report-russian-officers-militants-identified-perpetrators-january-2015-mariupol-artillery-strike/>.

Die bei der Ortschaft Širokine signifikant hohe Verletzung des Waffenstillstandes durch die ukrainische Armee ist der Tatsache geschuldet, dass Širokine für die Verteidigung Mariupols und damit auch des Zugangs zum Asowschen Meer Schlüsselbedeutung hat. Dazu K. Schuller: Wer bricht die Waffenruhe? In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS) v. 14.8.2016, S. 2.

<sup>100</sup> Text: <https://www.osce.org/ru/cio/266271?download=true>. Der Beschluss wurde von den Führern der beiden „Volksdemokratien“ mitgetragen. Zur Situation danach siehe die Reportage: M. Seliger: Schweigend durchs Konfliktgebiet, in: FAZ v. 23. 11. 2016, S. 3.

(Punkt 10 des „Protokolls“) erwiesen. Das Gegenteil ist eingetreten, nämlich kein Abzug fremder Kämpfer vom ukrainischen Staatsgebiet, sondern die Fortsetzung ihres Eindringens in den Donbass, nachdem, wie oben bemerkt, aus Russland infiltrierte Geheimdienstler, rechtsradikale großrussische Kämpfer und kriminelle Abenteurer seit April 2014 sich an die Spitze der separatistischen Kräfte stellten und die Ostukraine von Kiew loszulösen versucht hatten<sup>101</sup>! Die SMM-Berichte liefern seit 2014 eine Fülle von Belegen für einen ständigen, mehr oder weniger intensiven Verkehr über die russisch-ukrainische, ukrainisch-russische Grenze im Raum des Donbass. Es handelt sich sowohl um einen Zustrom von Kämpfern, von Waffen, technischem Material und Hilfsgütern aus Russland in die von den Separatisten kontrollierten Rayone als auch um einen Rückstrom von Kämpfern und sonstigen Akteuren aus dem Donbass nach Russland als rückwärtiger Raum von Ruhe und Sicherheit, der militärischen Aus- und Fortbildung und der ungestörten Vorbereitung neuer Aktionen im Donbass. Panzer, Schützenpanzer, Lastwagen und sonstiges aus östlicher Richtung kommendes und von der SMM-Beobachtungsmission registriertes militärisches Gerät trugen und tragen häufig keine Hoheitszeichen<sup>102</sup>, und dasselbe gilt auch für die aus Russland in den Donbass eindringenden Kämpfer, seien es Freischärler, Söldner oder Soldaten regulärer Truppenverbände<sup>103</sup>. Es waren russische Einheiten, die die Marionettenregime im August 2014 vor dem Ende bewahrten<sup>104</sup> und die im Februar 2015, während der Verhandlungen über das „Maßnahmenpaket“ (!!), den Eisenbahnknotenpunkt Debel`ceve eroberten<sup>105</sup>.

#### **4. Ungehinderte Tätigkeit der OSZE-Beobachtungsmission (SMM)**

Die OSZE-Beobachtungsmission hat das Mandat, über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln, im Falle behaupteter Verstöße gegen OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten<sup>106</sup>. Den SMM-Mitgliedern ist ausdrücklich garantiert, „in Erfüllung ihres Mandats sicheren und geschützten Zugang in der

<sup>101</sup> Siehe oben unter **B. I.**; ferner *N. Mitrokhin*: Transnationale Provokation. Russische Nationalisten und Geheimdienstler in der Ukraine, in: Osteuropa 2014, Heft 5/6, S. 157-174; *K. Schuller*: Von Zuckertüten und Stalinorgeln, in: FAZ v.16.3.2016, S. 6.

<sup>102</sup> Siehe die Äußerungen von *Alexander Hug* (Anm. 22).

<sup>103</sup> *A.-D. Boy*: Putins verleugnete Soldaten, in: NZZ v. 14.7.2017, S. 5.

<sup>104</sup> Dazu oben unter **B. III.**

<sup>105</sup> Ein authentisches Zeugnis: „My vse znali, na čto my idem i čto možet byt“ [Wir wussten alle, wofür wir eingesetzt wurden und was sein könne. Interview], in: Novaja gazeta v. 4.3.2015 (Nr. 22), S. 9-11 *Chr. Weisflog*: Wir wussten, es geht in die Ukraine. Geständnis eines russischen Panzerfahrers, in: NZZ v. 4.3.2015, S. 5 (Fall „Dorschi Batomunkujew“, Burjätien); *O. Kühn/R. Vesper*: Wie ein russischer Panzerkanonier im Donbass verwundet wurde, in: FAZ v. 6.3.2015, S. 2.

<sup>106</sup> Punkt 3 des Beschlusses Nr. 1117 des Ständigen Rates der OSZE v. 21.3.2014 (PC.DEC/1117) über die Entsendung einer Sonderbeobachtungsmission der OSZE in die Ukraine, Text:

<https://www.osce.org/de/pc/117407?download=true>. Der Beschluss ist einstimmig angenommen worden. Zu den internen Einschränkungen und externen Beschränkungen der Tätigkeit erhellend: *Neukirch*, The SMM to Ukraine (Anm. 47), S. 231 f.

gesamten Ukraine<sup>107</sup> zu haben“. Da diese Befugnis der Mission in einem starken Spannungsverhältnis zu den Interessen der Konfliktparteien, naturgemäß vor allem der Separatisten, steht, stärkt der Beschluss der SMM demonstrativ den Rücken mit der Bestimmung, „über etwaige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Beobachtermision oder andere Behinderungen bei der Erfüllung ihres Mandats zu berichten“. Das „Protokoll“ vom 5. September 2014 bekräftigt die Bestimmungen.

Es ist daher ein sehr ernster Umstand, dass die SMM-Mitarbeiter von Anfang an nicht nur vereinzelt, sondern laufend und nicht selten systematisch in der Ausübung ihres Mandats behindert wurden und sich daran bis heute im Prinzip nichts geändert hat<sup>108</sup>.

Ein besonders schwerer Verstoß der Separatisten gegen das OSZE-Mandat ereignete sich im Mai 2017, als die „Volksrepubliken“ anordneten, SMM-Patrouillen anzuhalten und ihnen die Weiterfahrt nur noch zu gestatten, wenn sie auf „geplanten Routen“ erfolge<sup>109</sup>. In vielen Fällen wird den OSZE-Beobachtern der Zutritt zu Territorien mit der unüberprüfbar Begründung verwehrt, wegen dort verlegter Minen, Blindgängern usw. könne ihre Sicherheit nicht garantiert werden<sup>110</sup>.

Die schwerwiegendste Einschränkung ihrer Arbeit ist, dass es den OSZE-Beobachtern von Russland und den Separatisten bis heute unmöglich gemacht wird, die vom ukrainischen Grenzschutz in den Gebieten von Luhans`k und Donec`k auf einer Länge von über 400 km nicht kontrollierbare Staatsgrenze zu Russland zu beobachten<sup>111</sup>. Mit Hilfe von Aufklärungsdrohnen versucht die Mission das für sie de facto geschlossene Gebiet zu beobachten, doch auch das wird verhindert: im Oktober 2018 wurde eine besonders leistungsstarke Drohne beim grenznahen Einsatz offenkundig von Russland mit modernster digitaler Elektronik zerstört<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> Punkt 7 des Beschlusses. Hervorgehoben vom Verfasser – O. L.

<sup>108</sup> SMM-Bericht v. 15.5.2017: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/317436>; REPORT Restrictions of SMM's freedom of movement and other impediments to fulfilment of its mandate, July – December 2018: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/412754?download=true>. Typisch ist die „Bilanz“ von 80 Übergriffen gegen die OSZE, die *Konrad Schuller* aufgrund der SMM-Berichte von April bis Juli 2016, d. h. stichprobenartig, festgestellt hat. Siehe: Wieder Überfall auf OSZE-Mission in der Ukraine, in: FAZ v. 1.8.2016, S. 5.

<sup>109</sup> <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/317146>. Das Auswärtige Amt stellte dazu auf *K. Schullers* Anfrage fest, man habe „Russland dringend aufgefordert, seinen Einfluss auf die Separatisten geltend zu machen, damit die Behinderungen endlich aufhören.“ (zit. nach FAZ v. 16.5.2017, S. 5).

<sup>110</sup> SMM-Bericht v. 28.4.2017: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/314466>.

<sup>111</sup> *K. Schuller*: Schutzgeld für die Russenmafia, in: FAZ v. 30.6.2017, S. 5: Infolge einer „Unachtsamkeit“ auf Seiten der Separatisten konnten OSZE-Mitarbeiter am 25.6.2017 beobachten, wie ein militärischer Konvoi in der Stärke eines Bataillons vom russisch kontrollierten Novoazovsk (östlich von Mariupol) ins russische Gebiet Rostov am Don zurückkehrte.

<sup>112</sup> Siehe die Protesterklärung Frankreichs und Deutschlands v. 1.11.2018. Darin heißt es: „Als Mitglieder des Normandie-Formats verurteilen Deutschland und Frankreich nachdrücklich die Zerstörung einer Drohne mit langer Reichweite der SMM am frühen Morgen des 27. Oktober in der Nähe von Nischnokrinske im nicht von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebiet, nahe der russisch-ukrainischen Grenze...Die von der SMM **Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht**, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)

Die OSZE-Mitarbeiter machen ihre Arbeit auf den Territorien der „Volksrepubliken“ unter ständiger Lebensgefahr. Die Fahrzeuge der Mission werden immer wieder von maskierten Bewaffneten gestoppt, beschossen, demoliert oder zerstört. Angriffe auf SMM-Mitarbeiter sind keine Seltenheit<sup>113</sup>. Es gab Fälle von Entführungen<sup>114</sup>; Beobachter sind als Geiseln genommen und in zu provisorischen Haftzellen umfunktionierte „Keller“ verschleppt worden<sup>115</sup>. Es gab einen Todesfall<sup>116</sup>.

## II. Verpflichtungen zu humanitären Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Zivilbevölkerung des Donbass

Die ukrainische Zentralregierung kappte Schritt für Schritt die institutionellen Verbindungen zu den von den Separatisten beherrschten Städten und Rayonen, mit der Begründung, dass es nicht gerechtfertigt sei, eine Region zu unterhalten und zu finanzieren, die sich von der Ukraine abgespalten habe und gegen sie kämpfe. So wurden Bankdienstleistungen, die Auszahlung von Alters- und Invalidenrenten in den „einzelnen Rayonen“, die Elektrizitätsversorgung, die Finanzierung von kommunalen Dienstleitungen (Wasser, Heizung usw.), der medizinischen Versorgung, des Wohnungswesens usw. eingestellt<sup>117</sup>.

Die Kiewer Zentralregierung befindet sich im Zwiespalt<sup>118</sup>. Wegen der Erfordernisse der Energiewirtschaft hält sie es für sinnvoll, den Kohlehandel mit dem Donbass fortzusetzen, sah sich aber 2017 durch die Blockade der Transporte durch Armeeveteranen und ukrainische Nationalisten genötigt<sup>119</sup>, den Kohlenhandel einzustellen. Vor allem für die alten Leute und die Invaliden, die

---

zusammengetragenen Anhaltspunkte weisen darauf hin, dass die Russische Föderation und die von ihr unterstützten Separatisten für Beschuss und Absturz der Drohne verantwortlich sind...In den letzten Wochen beobachtete die SMM-Drohne häufig, wie Konvois über einen inoffiziellen Grenzübergang von Russland auf ukrainisches Hoheitsgebiet gelangten, wobei die Drohne intensiv elektronisch gestört wurde... Dieser Abschuss ist ein schwerwiegender Zwischenfall, der klar gegen das von allen OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedete SMM-Mandat verstößt.“ Text: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/deutschland-frankreich-angriff-osze-smm/2156786>.

<sup>113</sup> K. Schuller: Von Zuckertüten und Stalinorgeln, in: FAZ v. 16.3.2016, S. 6.; *derselbe*: Wieder Überfall auf OSZE-Mission in der Ukraine, in: FAZ v. 1.8.2016, S. 5; *derselbe*: OSZE-Beobachter in der Ostukraine mit dem Tode bedroht, in: FAZ v. 5.8.2016, S. 1/2; *derselbe*: Schutzgeld für die Russenmafia, in: FAZ v. 30.6.2017, S. 5.

<sup>114</sup> Schuller: Separatisten schränken OSZE-Mission in Ostukraine ein, in: FAZ v. 16.5.2017, S. 5.

<sup>115</sup> K. Schuller: Adieu, Donbass, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 11.11.2018, S. 4 (zum Abschied von Alexander Hug).

<sup>116</sup> Siehe SMM-Bericht v. 23.4.2017: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/312976>; P. Flückiger: Die OSZE steckt zwischen den Fronten fest, in: NZZ v. 27.4.2017, S. 5. Todesursachen waren nichtgeräumte Minen. K. Schuller: Im Minenfeld, in: FAZ v. 25.4.2017, S. 10.

<sup>117</sup> Fischer, Der Donbas-Konflikt (Anm. 2), S. 30 f.

<sup>118</sup> K. Schuller: Krieg und Kohle, in: FAZ v. 17.2.2017, S. 3; P. Flückiger: Blockierter Donbass, in: NZZ v. 4.3.2017, S. 5; *derselbe*: Kiewer Kehrtwende, in: FAZ v. 16.3.2017, S. 5; M. Benz: Der lukrative Handel mit dem Feind, in: NZZ v. 16.3.2017, S. 13; K. Schuller: Das Ende eines lukrativen Gebarens unter Feinden, in: FAZ v. 26.4.2017, S. 5 (Stromabschaltung für Luhansk).

<sup>119</sup> P. Flückiger: Kiew verkündet Energienotstand, in: NZZ v. 18.2.2017, S. 5.

**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**

jährlich zu Hunderttausenden in das von der Zentralregierung kontrollierte Gebiet fahren müssen, um dort ihre Rentenzahlungen entgegenzunehmen, ist das Passieren der „Kontaktlinie“ wegen der geringen Zahl der Kontrollpunkte und ihrer Bauqualität seit Jahren ein humanitäres Drama<sup>120</sup>. Zum Symbol des Elends sind die Verhältnisse am Kontrollpunkt von Stanica Luhans`ka nördlich von Luhansk geworden<sup>121</sup>.

Die OSZE-Beobachtungsmission hat eine Reihe von Berichten veröffentlicht, die die desolate Lage der Zivilbevölkerung in den separaten Rayonen über längere Zeiträume hinweg realitätsnah darstellen<sup>122</sup>. Die von Russland den „Volksrepubliken“ geleistete Hilfe hat den dramatischen sozio-ökonomischen Niedergang der Region nicht ausgleichen können. Sie erreicht die Bevölkerung sehr ungleichmäßig.

Zur Hoffnungslosigkeit der sozialen Lage gesellen sich wegen der Vernachlässigung von Sicherheitssystemen massive Umweltgefahren, die die Gesundheit der Bevölkerung aufs Schwerste bedrohen<sup>123</sup>.

Die in den Punkten 8 und 11 des „Protokolls“ normierten Verpflichtungen zu humanitären Maßnahmen richten sich an keinen bestimmten Adressaten. Gleiches gilt für Punkt 7 des „Maßnahmenpakets“. Sie nehmen folglich alle Vertragsparteien – teils rechtlich, teils politisch-administrativ - in die Pflicht. Die ukrainische Zentralregierung und die Behörden der „Volksrepubliken“ stehen der Erfüllung der Verpflichtungen freilich am Nächsten. Sie trifft daher eine vorrangige Verpflichtung. Punkt 8 des „Maßnahmenpakets“ nimmt die Ukraine ausdrücklich in die Pflicht. Die Vorschrift ist allerdings sehr vage („Die Bestimmung der Modalitäten der vollen Wiederherstellung der sozio-ökonomischen Verbindungen...“), und außerdem hängt die Erfüllung der von Punkt normierten Aufgaben nicht nur von der ukrainischen Zentralregierung, sondern ganz wesentlich auch von der Mitwirkungsbereitschaft und dem Entgegenkommen der Separatisten und Russlands ab. Darüber hinaus gilt auch hier, dass ohne die effektive Herstellung der vereinbarten Waffenruhe die Erfüllung jener Verpflichtungen nicht möglich ist. Die Erfüllung der humanitären Maßnahmen von Seiten der Ukraine ist von einer doppelten Bedingung abhängig: *erstens* davon, dass die Waffen schweigen, und *zweitens* davon, dass Moskau und die Separatisten konstruktiv an der

---

<sup>120</sup> K. Schuller: Dreißig Stunden Schlange stehen, in: FAS v. 9.6.2016, S. 5; *derselbe*: Warten und Sterben. An den Kontrollpunkten spielen sich täglich Dramen ab, in: FAZ v. 17.11.2016, S. 3.

<sup>121</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/Станица\\_Луганская](https://ru.wikipedia.org/wiki/Станица_Луганская); dazu jüngst M. Ackeret: Selenski testet im Donbass neue Ansätze, in: NZZ v. 16.7.2019, S. 4. Nun besteht aber Hoffnung, dass der Brennpunkt entschärft wird.

<sup>122</sup> Bericht v. Juni 2015 über die Lage der Frauen und Familien: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/204391?download=true>; Bericht v. Dezember 2018: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/407807>; Bericht vom 18.9.2015 über die Wasserversorgung: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/183181>; Bericht zur Versorgung mit Elektrizität, Heizungen und Brennstoff v. Februar 2017: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/300281?download=true>; K. Schuller: Die Holzdiebe aus dem Donbass, in: FAZ v. 4.1.2018, S. 3; *derselbe*: Die Front in Großmutterns Garten, in: FAS v. 14.1.2018, S. 9; *derselbe*: Auf der Straße nach Tonenke, in: FAS v. 27.11.2016, S. 2.

<sup>123</sup> K. Schuller: Ein neues Tschernobyl? in: FAZ v. 27.12.2018, S. 8 (Schacht „Junyj Kommunar“).

Erfüllung mitwirken. Beide Bedingungen sind bis zum heutigen Tage nicht erfüllt.

### III. Sonderstatus für die von den Separatisten beherrschten Rayone

#### 1. Vorrangigkeit der Waffenruhe und Vorläufigkeit der Statusregelungen

„Protokoll“ und „Memorandum“ vom September 2014 werden offenkundig von zwei Gedanken beherrscht: der Vorrangigkeit eines Waffenstillstandes und der Vorläufigkeit von Statusregelungen. Ihre dominant im Vordergrund stehenden Ziele sind es, die von Gewalt und Chaos zerrissene Region zu befrieden, die Waffen zum Schweigen zu bringen und erste Schritte zur Wiederherstellung einer friedlichen, zivilisierten Ordnung im Donbass zu vereinbaren. Der Hauptakzent liegt auf der Waffenruhe. Dies unterstreicht das „Memorandum“, das ausschließlich der Herstellung eines effektiven Waffenstillstands und insbesondere der Einrichtung einer militärisch verdünnten, breiten Sicherheitszone dient.

Der Rückkehr zu einem friedlichen, funktionierenden Alltagsleben dienen die humanitären Bestimmungen. Abschließende politische Entscheidungen über Statusfragen impliziert das nicht. Das belegen gerade die Punkte 3 und 9 des „Protokolls“, die den Erlass eines Gesetzes der Ukraine über die „zeitweilige“ (vremenno!) Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in „einzelnen“ (!) Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk vorsehen. Der Sonderstatus, der mit dem in Klammern hinzugefügten und abkürzenden Begriff „Sonderstatusgesetz“ (zakon ob osobom statuse) gemeint ist, soll ein vorläufiger sein. Gleiches gilt für die in Punkt 9 in Aussicht genommenen vorzeitigen Kommunalwahlen in den separaten Rayonen.

#### 2. Die Regelungen im „Protokoll“ und ihre Erfüllung

Das „Protokoll“ vom 5. September 2014 macht „die Dezentralisierung der Staatsmacht“ zur Aufgabe und sieht in diesem Rahmen das „Sonderstatusgesetz“ vor. Es förderte jedoch nicht die Dezentralisierung, sondern drängte sich störend in den vom „Euro-Majdan“ initiierten Reformprozess. Die Dezentralisierung stand zu dieser Zeit nämlich längst auf der Tagesordnung. Im Februar 2014 von Vertretern des „Majdan“ gefordert, hatte eine von Präsident Petro Porošenko unmittelbar nach seiner Wahl (25. Mai) gebildete Verfassungskommission in ihrem Entwurf eines Verfassungsänderungsgesetzes (2. Juli 2014) die Dezentralisierung durch Ausweitung der Selbstverwaltung auf der örtlichen und der regionalen Ebene vorgesehen<sup>124</sup>. Es war vor allem die drohende Niederlage der ukrainischen Streitkräfte im Donbass im August 2014, die den Fortgang der Verfassungsreform beendete. Auf völlig neuer Grundlage konnte sie erst im Frühjahr 2015 fortgesetzt werden.

---

<sup>124</sup> Text (Englisch): European Commission for Democracy through Law. Opinion No. 766/2014 [CDL-REF (2014) 027 v. 8.7.2014]. Zum Streit über die Dezentralisierung *M. Rjabčuk*: Dezentralisierung und Subsidiarität. Wider die Föderalisierung der Ukraine à la russe, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 5-6, S. 217-226.

Das Sonderstatusgesetz verabschiedete das Parlament bereits am 16. September 2014; am 18. Oktober 2014 trat es in Kraft<sup>125</sup>. Es kam den Separatisten bemerkenswert weit entgegen, obwohl ihre Forderungen im „Protokoll“ keinen förmlichen Niederschlag gefunden hatten. Vermutlich sind sie aber Gegenstand der Verhandlungen in Minsk gewesen, denn die Bestimmungen des Sonderstatusgesetzes kehren nahezu wörtlich in der „Anmerkung“ zu Punkt 11 des späteren „Maßnahmenpakets“ wieder<sup>126</sup>. Es handelt sich um 1. die Garantie der freien Verwendung der russischen Sprache im amtlichen Verkehr sowie in Gesellschaft und Wirtschaft, Medien und Kultur (Art. 4); 2. die Garantie der Abgeordnetenmandate für die volle Laufzeit der gewählten Kommunalparlamente sowie Bestimmungen über das Verfahren der Ernennung der Gerichtsvorsitzenden und Staatsanwälte in den betreffenden Rayonen (Art. 5); 3. das Recht, mit den Zentralorganen der Exekutive Verträge zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung in einem vom Gesetz bestimmten Verfahren zu schließen (Art. 6); 4. die finanzielle und sonstige Förderung der betreffenden Rayone durch staatliche Zielprogramme der sozio-ökonomischen Entwicklung (Art. 7); 5. die Zusammenarbeit mit den angrenzenden Rayonen der örtlichen Selbstverwaltung der Russländischen Föderation auf vertraglicher Grundlage in den Grenzen ihrer gesetzlich bestimmten Zuständigkeit, im Geiste guter Nachbarschaft und im Interesse beiderseitiger Entwicklung (Art. 8) und 6. die Einrichtung einer lokalen „Volksmiliz“ zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Maßgabe der Gesetze der Ukraine (Art. 9).

Was die von Punkt 9 des „Protokolls“ vorgesehenen vorgezogenen Wahlen anbetrifft, ist klar, dass sie in den von den Separatisten kontrollierten „Rayonen“ des Donbass stattfinden sollen. Die Verchovna Rada entschied sich für einen speziellen Wahltermin und erklärte Sonntag, den 7. Dezember 2014 zum Termin für die Kommunalwahlen (Art. 10 Abs. 2).

Mit dem Sonderstatusgesetz und der Bestimmung des Wahltermins hatte die Ukraine ihre Verpflichtungen aus den Punkt 3 und 9 des „Protokolls“ zügig erfüllt. Nicht an das „Protokoll“ und an die auf seiner Grundlage von der Ukraine erlassenen Gesetze haben sich Russland und seine Marionettenregime gehalten. Anstatt mit den Verfassungsorganen in Kiew die Wahlen im Dezember konstruktiv vorzubereiten und in Übereinstimmung mit Punkt 9 des „Protokolls“ die Kommunalwahlen am 7. Dezember in den „einzelnen Rayonen“ abzuhalten, führten die „Volksrepubliken“ am 2. November 2014 Wahlen von „Präsidenten“ und „Parlamenten“ durch, die als solche vom Minsker „Protokoll“ nicht vorgesehen sind. Abgesehen davon entsprachen sie weder den demokratischen Wahlrechtsprinzipien der Verfassung der Ukraine (Art. 38 Abs. 1) noch den Standards

---

<sup>125</sup> Text: Vidomosti Verchovnoï Radi Ukraïni (VVRU – Gesetzblatt der Ukraine) 2014, Nr. 45, Pos. 2043. Das Gesetz trägt den Titel: „Pro osoblivij porjadok miscevogo samovrjaduvanja v okremich rajonach Doneckoï ta Luganskoï oblasti“ [Über die besondere Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete von Doneck und Lugansk“].

<sup>126</sup> Vgl. dazu den Text des „Maßnahmenkomplexes“, **Anhang C**.

**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**



der OSZE<sup>127</sup>. Der OSZE-Vorsitzende Didier Burkhalter hat jene Aktionen denn auch umgehend als klaren Verstoß gegen das „Protokoll“ verurteilt. Das russische Außenministerium hat dagegen die volle Übereinstimmung der Wahlen „mit Minsk“ festgestellt, indem es das „Protokoll“, unbeeindruckt von dessen Wortlaut, kreativ ergänzte und auf die Ergänzungen seine „Interpretation“ gründete<sup>128</sup>.

### **3. Die Regelungen des „Maßnahmenpakets“ vom Februar 2015**

Dadurch, dass die Regelungen des Sonderstatusgesetzes vom 18. Oktober 2014 nahezu wörtlich in die „Anmerkung“ zu Punkt 11 des „Maßnahmenpakets“ übernommen worden sind, haben sie eine Rangerhöhung von ukrainischem Staatsrecht in Völkervertragsrecht erfahren. Russland hatte daran ein hervorstechendes Interesse, weil es ihm durch diese „Internationalisierung“ erleichtert wurde, von Kiew die Implementierung der Sonderstatuszusagen zu verlangen, im „Normandie-Format“ politisch-diplomatischen Druck auf die Ukraine auszuüben und sie noch wirkungsvoller des Vertragsbruches anzuklagen.

## **VI. Reihenfolge der vereinbarten Maßnahmen – Kern des Streits im „Normandie-Format“ über die „richtige“ Auslegung der Vereinbarungen**

### **1. Übereinstimmungen**

Das Hauptproblem der Erfüllung dessen, was in Minsk vereinbart wurde, ist die Reihenfolge der zu unternehmenden Schritte und beschlossenen Maßnahmen. Das Problem ist deswegen schwierig zu lösen, weil die Vereinbarungen von Minsk kein Vertrag aus einem Guss sind, sondern drei getrennte Abkommen, die zwar als solche, wie oben dargelegt, nicht beziehungslos neben einander stehen, aber nur vereinzelte Hinweise darauf geben, in welcher Abfolge die von den Konfliktparteien eingegangenen Verpflichtungen der drei thematischen Blöcke zu realisieren sind. Die Lösung des Problems wird vor allem aus drei Gründen erschwert: *erstens* liegen die Vereinbarungen zeitlich weit, fast ein halbes Jahr, auseinander und sind daher unter sehr verschiedenen Bedingungen zustande gekommen; *zweitens* weisen die Vereinbarungen keine klare innere Ordnung auf, weil sie noch während des militärischen Ringens um Geländegewinne und günstige territoriale Ausgangspositionen, also unter einem massiven psychologischen und politischem Druck, entstanden sind, und *drittens* sind die von ihnen normierten Verpflichtungen an die konträren Interessen der Vertragspartner gebunden, deren Vorstellungen von den Prioritäten und der Abfolge der zu treffenden Maßnahmen diametral auseinander gehen.

Immerhin besteht in einer Reihe von Fragen unter den Staaten des Normandie-Formats aber

---

<sup>127</sup> Chr. Weisflog: „Die Kalaschnikow ist ihr Argument“, in: NZZ v. 3.11.2014, S. 5; H. Pleines: Wahlen in den Separatistengebieten, in: Ukraine-Analysen (Bremen) v. 5.11.2014 (Nr.140) 11-13; Andrang bei Wahlen in der Ostukraine, in: NZZ v. 3.11.2014, S. 1.

<sup>128</sup> Stellungnahmen Burkhalters und Moskaus in: Ukraine-Analysen, a. a. O, S. 13-15.

Einigkeit. So ist es Konsens, dass die Minsker Vereinbarungen ein stufenweises Vorgehen zur Lösung des Konflikts intendieren und erfordern. Einigkeit besteht auch darin, dass am Anfang jedenfalls ein vollständiger Waffenstillstand und die Herstellung der Waffenruhe stehen müssen, was sich in der Tat eindeutig daraus ergibt, dass das Ziel an erster Stelle des „Protokolls“ und des „Maßnahmenpakets“ steht und seiner Realisierung das gesamte „Memorandum“ gewidmet ist. Einig ist man sich wohl auch noch darin, dass zumindest das „Protokoll“ nur vorläufige Maßnahmen in Bezug auf den Sonderstatus der „einzelnen Rayone“ vorsieht.

## 2. Umstrittene Fragen

Im Übrigen gehen die Standpunkte auseinander, und zwar in folgenden Fragen:

1. der gesetzlichen Regelung des Sonderstatus für die „einzelnen Rayone“;
2. der Vereinbarung des Wahlrechts und der Durchführung der Wahlen;
3. der Regelung des Sonderstatus in der ukrainischen Verfassung im Rahmen der vorgesehenen Dezentralisierung der Staatsgewalt;
4. des Zeitpunktes, der Reichweite und der Intensität der Teilhabe der Vertreter der „einzelnen Rayone“ an der Ausarbeitung und Entscheidung der genannten Probleme und
5. der Vorläufigkeit der vereinbarten Maßnahmen.

Die Streitfragen überschneiden sich. Sie stehen in keinem Stufenverhältnis. Das zeigt der folgende Überblick über die Positionen der vier Staaten des Normandie-Formats<sup>129</sup>.

### a) Die Position Russlands

Die völkerrechtliche Position Russlands zu den Minsker Vereinbarungen<sup>130</sup> macht das „Maßnahmenpaket“ vom Februar 2015 zum politischen Ausgangspunkt und Punkt 11 des Pakets zur entscheidenden Grundlage der Konfliktregelung im Donbass. Davon ausgehend, interpretiert die russische Seite die Vorschrift dahingehend, dass *erstens* die Ukraine zusammen mit den Vertretern der „einzelnen Rayone“ umgehend ein unbefristet geltendes Sonderstatusgesetz und ein Wahlgesetz auszuarbeiten und in Kraft zu setzen habe, dass *zweitens* Wahlen in den „einzelnen Rayonen“ unter der Regie der unabhängig agierenden Wahlkommissionen der Rayone durchzuführen seien und dass *drittens* bei der Verfassungsreform als Teil der Dezentralisierung die Bestimmungen über den Sonderstatus der „einzelnen Rayone“ linear in alle thematisch berührten Abschnitte der Verfassung eingefügt werden müssten. Die von der Ukraine bestimmte Vorläufigkeit der Statusregelungen und ihre teilweise Suspendierung seien mit dem „Maßnahmenpaket“ nicht vereinbar.

---

<sup>129</sup> Grundlage sind die Papiere und Statements, die die Völkerrechtler, die die vier Staaten vertreten haben, in der Berliner Konsultation vom 20.8.2015 vorgelegt und vorgetragen haben.

<sup>130</sup> Auf der Berliner Konsultation wurde die russische Position von dem kommissarischen Leiter der Völkerrechtsabteilung des Außenministeriums, *Aleksej A. Dronov*, vertreten.

## **b) Die Position der Ukraine**

Die Ukraine<sup>131</sup> räumt der Durchführung von Wahlen in den „einzelnen Rayonen“ Vorrang vor der Effektivierung der Sonderstatusregelungen ein. Unbedingt muss ihrer Ansicht nach gewährleistet sein, dass die Wahlen nach Maßgabe der demokratischen OSZE-Wahlrechtsprinzipien frei und fair ablaufen würden, weil sie nur dann eine legitimatorische Wirkung entfalten könnten. Um das sicherzustellen, müssten die Wahlen unter der Regie und Kontrolle der OSZE/ODIHR stattfinden. Die Wahlen in den „einzelnen Rayonen“ sollten im Rahmen der gesamtukrainischen Kommunalwahlen stattfinden. Die am 17. März 2015 verfügte Suspendierung der Bestimmungen des Sonderstatusgesetzes, welche die Sonderrechte der „einzelnen Rayone“ auflisten und inhaltlich mit der Anmerkung zu Punkt 11 des „Maßnahmenpakets“ übereinstimmen<sup>132</sup>, solle bis zur Feststellung der Ergebnisse der Lokalwahlen in den „einzelnen Rayonen“ fort dauern. Die Befristung der Geltung des Sonderstatusgesetzes auf drei Jahre widerspreche den Minsker Vereinbarungen nicht, weil „dauerhaft“ nicht gleichbedeutend mit „unbefristet“ sei. Ebenso wenig widerspreche die Berücksichtigung der Ermächtigung zum Erlass eines Sonderstatusgesetzes im Abschnitt über die Übergangsbestimmungen der Verfassung den Minsker Vereinbarungen, weil die Sonderstatusregelungen zugunsten der „einzelnen Rayone“ Ausnahmecharakter hätten und die Platzierung in den Übergangsbestimmungen diesem Gesichtspunkt Rechnung trage.

## **c) Die Position Frankreichs**

Die von Frankreich vertretene Position<sup>133</sup> rückt die Bedeutung freier und fairer Wahlen in den „einzelnen Rayonen“ stark in den Vordergrund. Der Ausarbeitung des Wahlgesetzes, die in der von dem französischen Botschafter Pierre Morel geleiteten Arbeitsgruppe 'Politik' der „Trilateralen Kontaktgruppe“ unter Beteiligung der Vertreter der „einzelnen Rayone“ stattfindet, wird allergrößte Bedeutung beigemessen. Der Entwurf des Wahlgesetzes solle von der OSZE (ODIHR) begutachtet werden, und die Wahlen sollten am besten im Rahmen der gesamtukrainischen Kommunalwahlen stattfinden. Die Berücksichtigung des Sonderstatus der „einzelnen Rayone“ in den Übergangsbestimmungen der Verfassung verhalte sich zu Punkt 11 der Minsker Vereinbarungen neutral, denn erstens sei die Regelung unbefristet und zweitens stelle die Platzierung kein Hindernis für die Verabschiedung eines Sonderstatusgesetzes dar, dessen Inhalt von der Anmerkung zu Punkt 11 bereits bestimmt sei.

---

<sup>131</sup> Die Ukraine wurde bei der Berliner Konsultation durch den Ex-Justizminister *Serhii Holovatyj* vertreten.

<sup>132</sup> Quelle: Vidomosti Verchovnoi Radi Ukraïni (VVRU; Gesetzblatt der Ukraine) 2015, Nr. 17, Pos. 125).

<sup>133</sup> Frankreich wurde bei der Berliner Konsultation von Ex-Botschafter *Yves Andrioux*, Mitglied des Conseil d'Etat, vertreten.

## d) *Die Position Deutschlands*

Die deutsche Position<sup>134</sup> betont mit großem Nachdruck, dass das Sonderstatusgesetz so bald wie möglich sowie ohne Vorbehalte und ohne Einschränkungen, in Kraft zu setzen und zu implementieren sei<sup>135</sup>. Begründet wird das mit der Behauptung, alle Seiten hätten ein starkes Interesse an einer schnellen Beilegung des Konflikts. Die Vorläufigkeit des Sonderstatusgesetzes und die Suspendierung aller seiner materiellrechtlichen Statusbestimmungen (Art. 2 bis Art. 9) durch das Gesetz vom 17. März 2015 widersprechen der Verpflichtung, den Sonderstatus der „einzelnen Rayone“ auf die Grundlage „einer ständigen Gesetzgebung“ (permanent legislation) zu stellen (Punkt 11). Es spräche im Interesse einer Beschleunigung daher nichts dagegen, das Sonderstatusgesetz schon während des Abzuges der schweren Waffen aus der 30 km-Sicherheitszone in Kraft zu setzen und auszuführen und parallel dazu mit der Ausarbeitung des Gesetzes über die Wahlen in den „einzelnen Rayonen“ zu beginnen<sup>136</sup>. Die Platzierung der Klausel über den Sonderstatus der „einzelnen Rayone“ in den Übergangsbestimmungen am Ende der Verfassung widerspreche zwar, strenggenommen, nicht Punkt 11 des Maßnahmenpakets, werde aber dem Gedanken einer verfassungsrechtlich basierten „permanenten Gesetzgebung“ nicht gerecht. Die Verfassungsänderung müsse ebenso wie das Wahlgesetz und das Sonderstatusgesetz zusammen mit den an der Macht befindlichen Vertretern der „einzelnen Rayone“ ausgearbeitet und abgestimmt werden.

## e) *Schlussfolgerung*

Der Kern des völkerrechtlichen Dissenses im Quartett der „Normandie-Staaten“ sind das Verhältnis zwischen dem Sonderstatusgesetz und den Lokalwahlen in den „einzelnen Rayonen“ und die

---

<sup>134</sup> Sie wurde bei der Berliner Konsultation von dem Leiter der AA-Rechtsabteilung, Botschafter Dr. *Michael Koch*, vertreten.

<sup>135</sup> Punkt 1 der Handlungsvorschläge des „Food for Thought-Paper“ lautet lapidar: „The Law on Special Status needs urgently to be made operative and applicable on the ground. There is a need for provisional special status even before elections can be held.“ Die These ist ein Teil der „Steinmeier-Formel“ zur Lösung des Donbass-Konflikts. Ein anderes Element ist die Durchführung von Wahlen in den „einzelnen Rayonen“ vor einer ausreichenden Klärung der Sicherheitsfragen in der Region und insbesondere vor der Rückgewinnung der Kontrolle der ukrainischen Zentralregierung über die ukrainisch-russische Grenze. Zur „Steinmeier-Formel“ oben unter **C.II. (a. E.)**.

<sup>136</sup> Das AA scheint anzunehmen, dass die Marionettenregime der „Volksrepubliken“ im Falle von Wahlen bestätigt werden würden. Es ist aber gar nicht ausgemacht, dass die Regime freie und faire Wahlen überstehen würden. Dagegen spricht eine vom Berliner „Zentrum für Osteuropa- und Internationale Studien“ (ZOIS) 2016/2017 durchgeführte empirisch-soziologische Studie über die politischen Einstellungen der Bevölkerung des Donbass, wonach nur eine Minderheit den Anschluss an Russland favorisiert, eine klare Mehrheit dagegen einen Verbleib in der Ukraine vorziehen würde. (vgl. R. Veser: Immer noch viel gemeinsam, in: FAZ v. 30.05.2017, S. 8) Der Test darauf wäre möglich, weil die Vereinbarungen von Minsk nur Wahlen vorsehen, die demokratisch-rechtsstaatlichen Standards gerecht werden. Dass und wie sehr die Machthaber der „Volksrepubliken“ aber freie und faire Wahlen fürchten, zeigt die Tatsache, dass sie sich den für den 7.12. 2014 rechtmäßig angesetzten Wahlen nicht gestellt, sie vielmehr verhindert haben (siehe oben unter **E. III. 2.**).

**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**

Reihenfolge ihrer Realisierung („Sequencing“)<sup>137</sup>. Die Positionen Russlands und der Ukraine liegen weit auseinander. Die Position Deutschlands deckt sich dagegen fast vollständig mit der Position Russlands<sup>138</sup>, während die Position Frankreichs näher bei der Position der Ukraine liegt, indem sie die strategische, grundsätzliche Bedeutung freier und fairer Wahlen für die Konfliktlösung hervorhebt und ein gewisses Verständnis für die Suspendierung des Sonderstatusgesetzes durch den ukrainischen Gesetzgeber erkennen lässt<sup>139</sup>. Kennzeichnend für die Position Frankreichs ist ein pragmatischer Ansatz. Er betont die Möglichkeit, sich im Wege eines gleitenden Verhandlungsprozesses in der Arbeitsgruppe ‚Politik‘ der „Trilateralen Kontaktgruppe“ einer Lösung des Konflikts anzunähern und zu tragfähigen Kompromissen zu gelangen.

## F. Kritik der Positionen und Stellungnahme

Die Hauptschwäche der Position Russlands und auch Deutschlands in der völkerrechtlichen Expertenkonsultation im Normandie-Format, aber auch darüber hinaus war und ist die Neigung, bei der völkerrechtlichen Interpretation der drei Minsker Dokumente *erstens* die Aufmerksamkeit allzu einseitig auf die Vereinbarung vom Februar 2015 zu richten, *zweitens* die historischen, sozio-politischen und militärischen Hintergründe, Begleitumstände und Rahmenbedingungen der Minsker Vereinbarungen eher auszublenden, *drittens* zu wenig oder gar nicht zu berücksichtigen, dass die Minsker Vereinbarungen *allen* Akteuren Verpflichtungen auferlegen und Rechte einräumen, und *viertens* die ständigen Verletzungen des Mandats der OSZE-Beobachtungsmission zu ignorieren, die seit 2015 nahezu ausschließlich auf das Konto Russlands und seiner Marionettenregime gehen.

Die Neigung Russlands, aber auch Deutschlands, ihren Blick im Donbass-Konflikt einseitig auf die Verpflichtungen der Ukraine und ihre Nichterfüllung zu richten, von den teils rechtlichen Verpflichtungen namentlich Russlands und ihrer (Nicht-)Erfüllung dagegen eher zu schweigen, wird der Interpretation der Minsker Vereinbarungen ebenso wenig gerecht wie die nur mit politischen Motiven zu erklärende Ausblendung der Frage, ob das Völkerrecht die Ukraine nicht dazu berechtigt, die Verletzung der Minsker Vereinbarungen von Seiten Russlands und der Separatisten mit der

---

<sup>137</sup> Glänzend ist die Darstellung dieses Kernproblems der Minsker Abkommen bei *K. Schuller*: Diktatfrieden. Gilt die russische oder die ukrainische Lesart des Abkommens von Minsk? in: *FAS* v. 15.5.2016, S. 10.

<sup>138</sup> Dem entspricht, dass Deutschland, vertreten durch Außenminister *F.-W. Steinmeier*, die Forderung, die „Minsker Vereinbarungen“ zu erfüllen, von Anfang an in erster Linie und ziemlich massiv gegen die Ukraine gerichtet hat. *F.-W. Steinmeier/J.-M. Ayrault*: Kiew muss handeln, in: *FAZ* v. 22.2.2016, S. 8; *M. Sattar/K. Schuller*: Schwache Hoffnungsschimmer, in: *FAZ* v. 15.9.2016, S. 6; *K. Schuller*: Realpolitik – ein schreckliches Wort. Die Verständigung zwischen Berlin und der Ukraine zum Minsker Abkommen ist schwer, in: *FAZ* v. 26.10.2016, S. 8. Bundeskanzlerin *Merkel* zeigte dagegen mehr Verständnis für die ukrainische Position. Dazu: *M. Ackeret*: Ein Besuch in Minne. Bundeskanzlerin *Merkel* sieht Deutschland fest an der Seite der Ukraine, in: *NZZ* v. 3.11.2018, S. 5.

<sup>139</sup> Außenminister *Laurent Fabius* (2012-2016) hat im Unterschied zu seinem Amtsnachfolger *Ayrault* wohl mehr Verständnis für die Position Kiews gezeigt als der deutsche Außenminister. Dazu *M. Sattar*: Der Geist der Revolution, in: *FAZ* v. 24.2.2016, S. 4.

Verweigerung der Erfüllung zumindest eines Teils ihrer Vertragspflichten zu beantworten.

Im Unterschied dazu beruht die folgende zusammenfassende und abschließende rechtliche Bewertung des Verhaltens der Minsker Vertragspartner auf einer möglichst breiten Einbeziehung auch des metajuristischen Tatsachenstoffes, wie das in der vorausgegangenen Darstellung bereits sichtbar geworden ist.

Die weitere Untersuchung steht unter einer zweifachen These:

Der Vorwurf Russlands und Deutschlands gegenüber der Ukraine, sie habe ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den Minsker Abkommen nicht erfüllt, ist sowohl in Bezug auf das „Protokoll“ vom 5. September und das „Memorandum“ vom 19. September 2014, als auch in Bezug auf das „Maßnahmenpaket“ vom 12. Februar 2015 unbegründet. Der Vorwurf fällt auf Russland und seine Marionettenregime im Donbass zurück, denn sie waren es in erster Linie, die ihre Verpflichtungen aus den Abkommen nicht erfüllt und dadurch eine Hauptursache dafür gesetzt haben, dass die Minsker Vereinbarungen bis heute weitgehend tote Buchstaben geblieben sind.

## I. Zur Erfüllung der Minsker Vereinbarungen vom September 2014

Die Erfüllung der unter dem *ersten* Block fallenden Verpflichtungen ist daran gescheitert, dass die Marionettenregime mit ausschlaggebender militärischer Unterstützung Russlands versucht haben und teilweise auch erreicht haben, strategisch besonders wichtige Objekte des Donbass, den Flughafen von Doneck, die Hafen- und Industriestadt Mariupol und den Eisenbahnknotenpunkt Debal'ceve<sup>140</sup> unter ihre Kontrolle zu bekommen, dass der Waffenstillstand nach OSZE-Feststellungen zu ca. 90% von den Marionettenregimen gebrochen<sup>141</sup>, dass die vereinbarte 30-km-Sicherheitszone nicht eingerichtet und die den Separatisten von Russland gelieferten schweren Waffen aus der Sicherheitszone nicht zurückgezogen wurden. Russland zog seine Soldaten und entsandten Söldner aus dem Donbass nicht ab, sondern ging ab Mitte August 2014 im Gegenteil über seine bisherige Unterstützung der Separatisten mit Söldnern und Militärberatern hinaus und griff zur Rettung der „Volksrepubliken“ mit eigenen Kampfverbänden in den Krieg ein<sup>142</sup>. Seine Truppen samt Waffen hat Russland entgegen seiner sich schon aus Art. 2 Nr. 4 SVN ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtung bis heute nicht vom ukrainischen Territorium abgezogen. Russland und seine Marionettenregime verhindern seit 2014 systematisch, dass die OSZE-Beobachtermission im Donbass ihre Aufgaben in vollem Umfang erfüllen kann. Die fast vollständige Unterbindung der Beobachtung der de facto ca. 400 km gesperrten russisch-ukrainischen Grenze, selbst durch Aufklärungsdrohnen, stellt eine besonders einschneidende Pflichtverletzung dar. Soweit die ukrainischen Streitkräfte ihre

---

<sup>140</sup> Siehe dazu die SMM-Monitoring-Berichte auf der Homepage der OSZE (Nachweise unter Anm. 86 ff).

Größeren Erfolg hatten die vereinigten prorussischen Streitkräfte nur im Raum Debal'ceve.

<sup>141</sup> Nachweis unter Anm. 89.

<sup>142</sup> Siehe oben unter B. III.

Verpflichtungen aus den Septembervereinbarungen nicht erfüllt haben, liegen Ursache und Verantwortung fast vollkommen auf Seiten Russlands und seiner Marionettenregime.

Die marginalen Verpflichtungen zu humanitären Maßnahmen, die für alle Vertragspartner gelten, sind so allgemein und verschwommen formuliert, dass ihre Verletzung sich einer eindeutigen Feststellung entzieht.

Was den *dritten* Block anbetrifft, hat die Ukraine mit der zügigen Verabschiedung des auf drei Jahre befristeten Gesetzes vom 18. Oktober 2014 über den Sonderstatus der „einzelnen Rayone“ und mit der Ansetzung von Lokalwahlen für den 7. Dezember 2014 ihre Verpflichtungen erfüllt<sup>143</sup>. Die Ausführung des Gesetzes haben die Separatisten mit Russlands Unterstützung durch die eigenmächtige Abhaltung von Wahlen in den „Volksrepubliken“ am 2. November 2014 absichtlich verhindert.

## II. Zum Vorwurf der Nichterfüllung des „Maßnahmenpakets“ vom 12. Februar 2015

Unbegründet ist ferner der Vorwurf, die Ukraine habe ihre Verpflichtungen aus dem „Maßnahmenpaket“ vom 12. Februar 2015 völkerrechtswidrig nicht erfüllt.

Was die unter den *ersten* Block fallenden Verpflichtungen zur Einhaltung der Waffenruhe usw. anbelangt, sind sie vom „Maßnahmenpaket“ zwar erneuert und bekräftigt worden, aber Russland und seine Marionettenregime haben nach den Septembervereinbarungen ihre pflichtwidrigen Aktionen nicht eingestellt, vielmehr ihre Bemühungen fortgesetzt, das von ihnen kontrollierte Gebiet über die zum 19. September 2014 verbindlich bestimmte „Kontaktlinie“ hinaus auszudehnen. Die von der Ukraine getroffene Entscheidung, ihren militärischen Widerstand dagegen zu intensivieren und die Überschreitung der Linie nicht zuzulassen, ist jedenfalls durch das Recht der Selbstverteidigung (Art. 51 SVN) gerechtfertigt. Was den *zweiten* Block betrifft, erfüllt die Ukraine ihre humanitären Verpflichtungen zugunsten der Bevölkerung der „einzelnen Rayone“ des Donbass zwar nur begrenzt, aber die teilweise Nichterfüllung kann man ihr wegen der anhaltenden, massiven Verletzung sämtlicher Verpflichtungen aus dem ersten Block von Seiten Russlands und seiner Marionettenregime nicht vorwerfen. Denn die nicht von Kiew zu verantwortende Fortsetzung des Krieges macht die Wiederherstellung und Inbetriebnahme der diversen zivilen Versorgungssysteme im Donbass praktisch unmöglich.

In Bezug auf den *dritten* Block ist die Frage der Erfüllung dreier Verpflichtungen von Seiten der Ukraine umstritten: 1. die Vorläufigkeit des Sonderstatusgesetzes und die teilweise Suspendierung seiner Geltung; 2. der Ort der Regelung des Sonderstatus in der ukrainischen Verfassung und 3. die Frage, ob die Einräumung des Sonderstatus den vereinbarten Lokalwahlen in den „einzelnen Rayonen“ vorauszu gehen habe, oder ob – umgekehrt – freie und faire Wahlen vorauszu gehen hätten.

---

<sup>143</sup> Ausführlich oben unter E. III. 2.

Mit Blick auf die Interessen der Separatisten behandelt Punkt 11 zwei Gegenstände, die zwar zusammenhängen, aber jeweils für sich zu behandeln sind<sup>144</sup>: *erstens* den bis Ende des Jahres 2015 vorzunehmenden Erlass einer „ständigen Gesetzgebung über den Sonderstatus“ der „einzelnen Rayone“ mit einem Inhalt, der mit der „Anmerkung“ zu Punkt 11 übereinstimmt, und *zweitens* „die Berücksichtigung von Besonderheiten der „einzelnen Rayone“ der Gebiete Doneck und Lugansk“ bei der Regelung der Dezentralisierung in der zu revidierenden Verfassung, wobei die Besonderheiten mit den Vertretern jener Rayone zu konsentieren seien.

### 1. Verpflichtung zur Entfristung des Sonderstatusgesetzes?

Die Ukraine besteht zu Recht darauf, den separaten Rayonen nur einen vorläufigen Sonderstatus zuzugestehen. Denn die „ständige Gesetzgebung über einen Sonderstatus“ der „einzelnen Rayone“ bezieht sich auf das Gesetz vom 18. Oktober 2014 „über die besondere Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete von Doneck und Lugansk“. Zwar spricht der Titel des Gesetzes nicht mehr von einer „zeitweiligen“ Ordnung, aber es beschränkt die Geltung des Gesetzes auf drei Jahre (Art. 1). Die „Anmerkung“ zu Punkt 11 nimmt das Gesetz ausdrücklich in Bezug. Allerdings spricht Punkt 11 von einer „ständigen Gesetzgebung“ (russ.: *postojannoje zakonodatel'stvo*). Die Formulierung ist sprachlich ungewöhnlich und juristisch verschwommen<sup>145</sup>. Von den Staaten des „Normandie-Formats“ wird das Wort „ständig“ mit Ausnahme der Ukraine als Vereinbarung der Entfristung des Gesetzes vom 18. Oktober interpretiert („permanent legislation“)<sup>146</sup>. Das ist problematisch, denn die „Anmerkung“ zu Punkt 11 nimmt das *befristete* Sonderstatusgesetz *ohne Vorbehalt* in Bezug, obwohl allen an der Vereinbarung des „Maßnahmenpakets“ beteiligten Seiten die Befristung des Gesetzes auf drei Jahre bekannt war. Es ist daher durchaus zweifelhaft, ob Punkt 11 das Sonderstatusgesetz entfristen wollte. Wenn die

---

<sup>144</sup> Punkt 11 stellt wegen seines missglückten Wortlautes Auslegung und Anwendung vor nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Vor allem deswegen wurde am 20.8.2015 die völkerrechtliche Konsultation veranstaltet [siehe oben bei Anm. 49]. Punkt 11 lautet: „Durchführung einer Verfassungsreform in der Ukraine mit Inkrafttreten der neuen Verfassung am Ende des Jahres 2015, die als Schlüsselement eine Dezentralisierung vorsieht (unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk, die mit den Vertretern dieser Rayone abgestimmt sind) sowie die Verabschiedung einer ständigen Gesetzgebung über den besonderen Status der einzelnen Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk bis zum Ende des Jahres 2015 entsprechend den in der Anmerkung genannten Maßnahmen.“

<sup>145</sup> Das gilt auch für den aus der Sowjetzeit überkommenen Begriff „Gesetzgebung“ (russ. *zakonodatel'stvo*/ukr. *zakonodavstvo*). Darunter verstehen die Rechtsordnungen Russlands und der Ukraine, ausweislich ihrer offiziellen Gesetzblätter, sämtliche zentralstaatlichen Rechtsquellen - Verfassungsgesetze, Gesetze, Parlamentsbeschlüsse, Präsidialdekrete und Verfügungen des Präsidenten, Regierungsverordnungen und selbst die dort publizierten Entscheidungen des Verfassungsgerichts, also keineswegs nur Parlamentsgesetze.

<sup>146</sup> Das AA vertrat in der Konsultation vom August 2015 die Ansicht, „permanent means adopted for an unspecified period of time, with no fixed date of expiry. The adoption of an interim status does not meet this requirement.“ (zit. nach: Implementation of the Minsk Protocol of 5 September 2014 and the Package of Measures of 12. February 2015 with regard to the status of certain regions in Eastern Ukraine – A Food for Thought Paper).



Verhandlungspartner die Entfristung hätten vereinbaren wollen, dann hätten sie das in Punkt 11 und in der „Anmerkung“ eindeutig zum Ausdruck bringen müssen. Das ist nicht geschehen.

## **2. Suspendierung der Sonderstatusbestimmungen zur Sicherung des Vorranges freier Wahlen in den separaten Rayonen vor der Einräumung des Sonderstatus**

Durch Gesetz vom 17. März 2015 hat die Ukraine die Sonderstatusbestimmungen des Gesetzes vom 18. Oktober 2014 (Art. 2 bis 9)<sup>147</sup> weitgehend suspendiert und ist damit von Punkt 11 des „Maßnahmenpakets“ vom 12. Februar 2015 abgewichen<sup>148</sup>.

Dagegen hat die Ukraine mit einem anderen Gesetz vom 17. März 2015<sup>149</sup> die Verpflichtung erfüllt, spätestens 30 Tage nach der Unterzeichnung in Minsk durch einen förmlichen Beschluss dasjenige Territorium bezeichnen, „auf welches sich das besondere Regime entsprechend dem Gesetz der Ukraine ‘Über die vorläufige Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk` erstreckt“ und dessen Grenzen durch die im „Memorandum“ vom 19. September 2014 (Punkt 2) festgelegte „Kontaktlinie“ bestimmt sind (Punkt 10 Abs. 2 „Maßnahmenpaket“).

Von den ordentlichen Kommunalwahlen in der gesamten Ukraine, die die Verchovna Rada durch Beschluss vom 17. Juli 2015<sup>150</sup> für den 25. Oktober 2015 angesetzt hatte, wurden die im Gesetz vom 17. März bezeichneten Städte, Siedlungen und Dörfer, wie auch schon 2014, ausgenommen (Punkt 3). Dort sollen die Wahlen erst dann stattfinden, wenn die militärische Aggression Russlands und die russische Besetzung beendet sei (Punkt 4). Das sei dann der Fall, wenn alle widerrechtlichen, von Russland finanzierten und gelenkten Kräfte, die russischen Truppen und ihre Waffentechnik das Territorium der Ukraine verlassen hätten, wenn die volle Kontrolle der Ukraine über ihre Staatsgrenze mit Russland wiederhergestellt<sup>151</sup> und für die Zivilbevölkerung auf der Krim und in den Gebieten von Donec`k und Lugans`k wieder ein normales Leben eingekehrt sei (Punkt 5).

---

<sup>147</sup> Quelle: Vidomosti Verchovnoï Radi Ukraïni (VVRU; Gesetzblatt der Ukraine) 2015, Nr. 17, Pos. 125).

<sup>148</sup> Die Suspendierung hing mit der bevorstehenden Bildung einer weiteren Verfassungskommission, nun des Parlaments, zusammen, die sich besonders mit der Dezentralisierung der Ukraine befassen sollte und deren Arbeit durch die Geltung und Implementierung des Sonderstatusgesetzes nicht präjudiziert werden sollte. Dazu bestand Anlass, weil Punkt 11 des „Maßnahmenpaketes“ direkt den Abschluss der Arbeit an der Dezentralisierung der Verfassung bis zum Ende 2015 verlangte. Siehe dazu den folgenden Unterabschnitt.

<sup>149</sup> Gesetz „über die Bezeichnung der einzelnen Rayone, Städte, Ortschaften und Dörfer der Gebiete von Donec`k und Lugans`k, in denen eine besondere Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung durchgeführt wird“, Text: Vidomosti Verchovnoï Radi Ukraïni [Gesetzblatt der Ukraine] 2015, Nr. 21, Pos. 142.

<sup>150</sup> Beschluss „über die Bestimmung von ordentlichen Wahlen der Abgeordneten der örtlichen Räte der Dorf-, Ortschafts- und Stadtoberhäupter im Jahre 2015“, Text: Oficijnij Visnik Ukraïni [Amtsblatt der Ukraine] Nr. 58 v. 31.7.2015.

<sup>151</sup> Auch in diesem Punkte gehen die ukrainische und die deutsche Position auseinander. Zu dem Streit siehe: *D. Wechlin*: Die Frustration in Kiew wächst, in: *NZZ* v. 19.9.2016, S. 4.

Mit diesen Voraussetzungen für die Durchführung von Wahlen hat das ukrainische Parlament eine Maximalposition eingenommen<sup>152</sup>, die der Erfüllung der Minsker Vereinbarungen, realistisch betrachtet, keine Chance lässt, wenn Russland nicht zur Änderung seines bisherigen Vorgehens in der Südostukraine bereit sein sollte<sup>153</sup>.

Die Position der Ukraine leuchtet sowohl in politischer, als auch in juristischer Hinsicht ein, denn es liegt auf der Hand, dass die Abhaltung freier und fairer Wahlen, d. h. von Wahlen, die ihren Namen verdienen, auch im Donbass erst dann eine echte Chance bekommen würden, wenn die beiden von Kiew aufgestellten Hauptbedingungen erfüllt sein werden: *erstens* der Abzug aller russischen Interventionskräfte, voran der Truppenverbände und des aus Russland in den Donbass verbrachten militärischen Geräts, und *zweitens* die Wiederherstellung der Kontrolle über die Grenze zu Russland. Die Verpflichtung zum Abzug seiner Truppen und Söldner aus dem Donbass hat Russland nicht nur kraft des „Protokolls“ und des „Maßnahmenpakets“ (jeweils Punkt 10), sondern schon auf Grund seiner allgemeinen Verpflichtung, die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine zu respektieren, zu erfüllen, und zwar unverzüglich.

Was die ukrainisch-russische Grenze anbetrifft, würde es im Sinne der Minsker Vereinbarungen wohl schon ausreichen, wenn sie in ihrer vollen Länge einer robusten internationalen Kontrolle, sei es von Seiten der OSZE oder der Vereinten Nationen, unterworfen würde<sup>154</sup>.

Bei ihren Forderungen hinsichtlich der Wahlen kann sich die Ukraine auf das „Maßnahmenpaket“

---

<sup>152</sup> K. Schuller/M. Sattar: „Ende der Konzessionen“. Poroschenko stellt Bedingungen für Gespräche, in: FAZ v. 17.9.2016, S. 2; K. Schuller: Niedrige Erwartungen auf höchster Ebene, in: FAZ v. 19.10.2016, S. 2. Zum ukrainischen Standpunkt aus erster Hand: P. Poroschenko: Das Ende der Maskerade, in: FAZ v. 14.10.2016, S. 8. Zum Dilemma der „Minsker Vereinbarungen“ treffend Chr. Weisflog: Verrat an der Ukraine, in: NZZ v. 20.6.2016, S. 16.

<sup>153</sup> Dass Kiew mit dieser Position es Moskau erleichtert, die Ukraine international als Blockiererin der Erfüllung der „Minsker Abkommen“ an den Pranger zu stellen, ist zwar unvermeidlich, aber von Kiew allemal der Alternative vorzuziehen, sich an der Legitimierung der „Volksrepubliken“ durch Wahlen nach russischem Wahlrechtsstandard zu beteiligen, denn das ist das Ziel Moskaus und seiner Marionettenregime. (Siehe dazu K. Schuller: Wer uns wählt, darf wählen. Wie sich der Chefunterhändler der „Volksrepublik Luhansk“ die Abhaltung von Regionalwahlen in den Separatistengebieten vorstellt, in: FAZ v. 1.6.2016, S. 3.) Hauptstreitpunkte sind die Teilnahme der ukrainischen Binnenflüchtlinge an den Wahlen, die Zulassung ukrainischer Parteien, die Medienfreiheit und die Form der internationalen Kontrolle. Zu der Kontroverse um die Wahlen siehe: K. Schuller: Kampf gegen den Schwarzen Peter. Warum sich die Lokalwahlen in der besetzten Ostukraine verzögern, in: FAZ v. 27.4.2016, S. 8; derselbe: Steinmeier appelliert an Moskau und Kiew, in: FAZ v. 11.5.2016, S. 5.

<sup>154</sup> Im Zusammenhang mit dem Vorschlag Präsident Putins, die von Punkt 2 des „Memorandums“ vom 19. 9. 2014 bestimmte „Kontaktlinie“ im Donbass durch Blauhelmverbände der UNO kontrollieren zu lassen, hat die Ukraine ihren schon früher gemachten (Gegen-)Vorschlag erneuert, die ukrainisch-russische Grenze durch die UNO kontrollieren zu lassen. Russland hat den Vorschlag aus ebenso nahe liegenden wie bezeichnenden Gründen nicht aufgegriffen. Siehe dazu M. Merzlou: Die Debatte um den „Putin-Vorschlag“ über den Friedenstruppeneinsatz in der Ostukraine, in: Ukraine-Analysen (Bremen), Nr. 188 v. 27.9.2017, S. 7/8 (mit Dokumentation).

berufen, denn es bestimmt, dass die Wahlen in den „einzelnen Rayonen“ in Übereinstimmung mit den OSZE-Wahlrechtsstandards und unter der Kontrolle des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) abzuhalten seien (Punkt 12). Darauf zielen die von der Ukraine aufgestellten Bedingungen gerade ab. Die weitere Bestimmung, dass die die Lokalwahlen betreffenden Fragen, „mit Vertretern von einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk erörtert und konsentiert werden sollen“, stellt im Prinzip keine relativierende Einschränkung des vereinbarten OSZE-Standard der Wahlen dar, weil der Konsens mit den Separatisten ausdrücklich „im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe“ herzustellen ist. In ihrer von dem Botschafter Pierre Morel geleiteten Arbeitsgruppe „Politik“ arbeiten seit 2015 Vertreter der „einzelnen Rayone“ mit Experten der Ukraine, Russlands und der OSZE bei der Ausarbeitung eines entsprechenden Wahlgesetzes zusammen<sup>155</sup>. Hauptstreitpunkte sind die Zulassung gesamtukrainischer Parteien zur Wahl, die Teilnahme der seit 2014 aus dem Donbass geflohenen wahlberechtigten ukrainischen Bürger und die Organisation der Wahlkommissionen. Die Tatsache, dass die Arbeitsgruppe den vorgesehenen Entwurf noch immer nicht fertiggestellt hat, kann man der Ukraine nicht vorwerfen, da nicht sie, sondern Russland und die Vertreter der „Volksrepubliken“ an einer Verwässerung der OSZE-Wahlrechtsstandards interessiert sind und einer Einigung im Wege stehen. Darüber belehrt schon ein flüchtiger Blick auf den Entwurf eines Wahlgesetzes, den die Separatisten am 13. Mai 2015 für die Sitzung der „Trilateralen Kontaktgruppe“ vom 20.5.2015 vorgelegt haben. Er besteht unter Einschluss eines einleitenden Artikels und der Schlussbestimmung lediglich aus sieben Artikeln. Seine Schlüsselvorschrift ist Art. 4, der den von „den Vertretern der Öffentlichkeit gebildeten“, unabhängig agierenden lokalen Wahlkommissionen unbeschränkte Befugnisse für die Organisation der Wahlen einräumt.<sup>156</sup> Würden die Separatisten sich damit durchsetzen, könnte das folgende von *Konrad Schuller* beschriebene Szenario eintreten<sup>157</sup>: „Wenn vor und während der Wahl alle Macht bei den prorussischen Milizen liegt, wenn Journalisten und Wahlhelfer unter ständiger Angst stehen, kann das Ergebnis nur ein verewigtes Marionettenregime sein – nur jetzt eben eines, das sich auch noch mit der Aura demokratischer Legitimität umgeben und in Kiew Verfassungsrechte einfordern könnte. Eine permanente Destabilisierung der Ukraine, möglicherweise ihr Scheitern, wäre die Folge. Käme es so, liefe der unter Feuer entworfene ‚Friedensplan‘ von Minsk auf einen einfachen Deal hinaus: Russland nimmt der Ukraine das Messer vom Hals und reicht ihr stattdessen den Giftbecher eines legalisierten Moskauer Satellitenregimes im Innern.“

---

<sup>155</sup> In der Berliner Konsultation vom 20.8.2015 berichtete das Mitglied der ukrainischen Delegation, *Roman Bezsmertnij*, über die in der Arbeitsgruppe bereits relativ weit fortgeschrittene Arbeit an dem Entwurf des Wahlgesetzes.

<sup>156</sup> Text: <http://lug-info.com/documents/one/predlozhenniy-lnr-i-dnr-proekt-zakona-ukrainy-ob-osobennostyakh-provedeniya-mestnykh-vyborov-44>.

<sup>157</sup> *K. Schuller*: Diktatfrieden. Gilt die russische oder die ukrainische Lesart des Abkommens von Minsk? in: FAS v. 15.5.2016, S. 10.

### 3. Verankerung des Sonderstatus in der ukrainischen Verfassung

Im Zuge der Verfassungsreform, die im April 2015 mit der Bildung einer neuen Verfassungskommission<sup>158</sup> einen zweiten Anlauf nahm und sich zunächst auf die Dezentralisierung der Staatsgewalt konzentrierte, ist auch die in Minsk vereinbarte Sonderstatusregelung für die von den Separatisten beherrschten „einzelnen Rayone“ des Donbass berücksichtigt worden. Das geschah in der Weise, dass der vom Präsidenten der Ukraine am 1. Juli 2015 in das Parlament eingebrachte Entwurf eines Verfassungsänderungsgesetzes über die Einführung der Dezentralisierung am Ende der „Übergangsbestimmungen“ einen entsprechenden Punkt 8 anfügte<sup>159</sup>. Er bestimmt, dass „die Besonderheiten der Ausübung der örtlichen Selbstverwaltung in besonderen Rayonen der Gebiete von Donec`k und Lugans`k durch ein besonderes Gesetz geregelt werden“. Präsident Petro Porošenko stellte bei der Einbringung des Entwurfes fest, dass die Regelung nicht hinter den internationalen Verpflichtungen zurückbleibe, welche die Ukraine „im Rahmen der Vereinbarungen von Minsk“ übernommen habe<sup>160</sup>.

Die Venedig-Kommission des Europarats kritisierte die vom Entwurf vorgesehene Regelung. Sie schlug stattdessen vor, in den Abschnitt IX der Verfassung über den Territoriaufbau eine Öffnungsklausel für eine eventuelle Berücksichtigung der „einzelnen Rayone“ einzufügen (Art. 133)<sup>161</sup>. Das ukrainische Parlament übernahm den Vorschlag nicht. Der Ablehnung verfielen auch die Autonomie-Vorschläge der Separatisten, die über die Minsker Vereinbarungen weit hinausgingen und einer Legalisierung der „Volksrepubliken“ nahekommen<sup>162</sup>. Offenkundig im Kreml unter Leitung von Sur`kov ausgearbeitet, fordern sie im Anschluss an den Abschnitt X. der Verfassung über die „Autonome Republik der

---

<sup>158</sup> Dekret des Präsidenten vom 31. 3. 2015 über die Verfassungskommission, Text:

[www.president.gov.ua/documents/1192015-18571](http://www.president.gov.ua/documents/1192015-18571). Der Verfasser gehört auf Vorschlag des Bundesjustizministeriums Deutschlands der Verfassungskommission als offizieller Experte an.

<sup>159</sup> Ukrainischer Text des Entwurfs: Zakon Ukraïni „Pro vnesennja zmin do Konstitucii Ukraïni (šodo decentralizacii vladi)“, Text: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

<sup>160</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

<sup>161</sup> Preliminary Opinion on the Constitutional Amendments regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine, Quelle: CDL-PI (2015)008-e; para. 27: „Under the proposed amendments, Article 133 would not leave any space for providing for special arrangements for certain administrative territorial units. This seems unfortunate since it will make it impossible in the future to adapt the legislation to the specificities of certain areas without amending the Constitution. Moreover, the draft amendments therefore do not provide a constitutional basis for proposals aimed at settling the present conflict in Ukraine. The Venice Commission considers that the authorities should add a provision in paragraph 1 to the effect that “some categories of administrative/territorial units or special arrangements for or within administrative/territorial units may (only) be created by law”. This formula, albeit neutral, would nonetheless enable future legal developments in line with the Minsk agreements.”

<sup>162</sup> Das Dokument hat den Charakter eines non-papers. Als internes Material der Verfassungskommission ging es deren Mitgliedern und Experten zu.

Krim<sup>163</sup> die Einfügung eines Abschnitts X<sup>1</sup> über den „Rechtsstatus einzelner Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk“ mit einem höheren Status als die „Autonome Republik Krim“ (Art. 139<sup>1</sup> – Art. 139<sup>8</sup>) und ferner die Einfügung der von ihnen geltend gemachten Sonderstatusbefugnisse in weitere Abschnitte der Verfassung sowie die von Moskau geforderte *verfassungsrechtliche* Verankerung der Neutralität und Blockfreiheit der Ukraine.

Demgegenüber ist festzustellen, dass die vom ukrainischen Gesetzgeber geplante Aufnahme der Bestimmung über das Sonderstatusgesetz in die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Verfassung nicht beanstandet werden kann, denn dieser Regelungsort in der Verfassung entspricht gerade der Vorläufigkeit des Gesetzes über den Sonderstatus der „einzelnen Rayone“ und seinem Ausnahmecharakter.

#### **4. Rechtfertigung der teilweisen Nichterfüllung des „Maßnahmenpakets“**

Die Ukraine kann die Nichterfüllung der Verpflichtung, das Sonderstatusgesetz zu entfristen und dessen teilweise Suspendierung aufzuheben, damit rechtfertigen, dass Russland und seine Donbass-Marionettenregime seit 2014 sowohl Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts als auch ihre Verpflichtungen aus den Minsker Abkommen schwerwiegend und ununterbrochen verletzen. Russland begeht im Donbass seit 2014 völkerrechtliche Delikte<sup>164</sup>. Die mit der Okkupation und der Annexion der Krim binnen drei Wochen im Februar/März 2014 begonnene Verletzung des Allgemeinen Gewaltverbots und des Annexionsverbots (Art. 2 Nr. 4 SVN)<sup>165</sup> hat Russland mit der aktiven Unterstützung der prorussischen Separatisten im Donbass, auch durch die Entsendung von Militärexperten, ab März 2014 fortgesetzt. Darin lag zumindest ein Verstoß gegen das Interventionsverbot der UNO-Charta (Art. 2 Nr. 1), möglicherweise aber auch schon ein Verstoß gegen das Allgemeine Gewaltverbot<sup>166</sup>. Mit dem Einsatz seiner regulären Streitkräfte zur Unterstützung der in ihrer Existenz bedrohten beiden Marionettenregime hat Russland seit Ende August 2014 dann definitiv das Allgemeine Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 SVN) verletzt und zugleich gegenüber der Ukraine „Akte der Aggression“ begangen (Art. 3 lit. a der Definition der Aggression von 1974)<sup>167</sup>. Mit allen diesen Aktionen hat Russland außerdem den mit der Ukraine am 31. Mai 1997 geschlossenen Vertrag

---

<sup>163</sup> Die darin liegende konkludente Anerkennung des offiziellen Standpunktes Kiews, dass die Krim nach wie vor Teil der Ukraine sei, ist delikant und opportunistisch zugleich, weil Moskaus Marionettenregime damit die Aufnahme der Krim und Sevastopols in die Russländische Föderation ignorieren.

<sup>164</sup> ILC: Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001); K. Ipsen: Grundzüge der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit, in: K. Ipsen (Hrsg.): Völkerrecht, 7. Auflage, 2018, S. 636ff. (§ 29 Rn. 21 ff.); S. 643; 651 f (§ 30 Rn. 5; 19 f.).

<sup>165</sup> Luchterhandt: Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht (Anm. 3).

<sup>166</sup> Dazu die grundlegende IGH-Entscheidung im Nicaragua. / USA- Fall (1986): International Court of Justice (ICJ): Reports of Judgments. Advisory opinions and orders. Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits. Judgment of 27 June 1986, para.209.

<sup>167</sup> A/RES/3314 (XXIX) 14. Dezember 1974; [https://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314\\_neu.pdf](https://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf).

über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft (Art.2 und 3) schwer verletzt<sup>168</sup>.

Hinzutreten Russlands oben beschriebene systematische Verletzungen seiner Verpflichtungen aus den Minsker Abkommen, nämlich zur Einhaltung der Waffenruhe, zum Abzug seiner Soldaten und Söldner vom ukrainischen Staatsgebiet und zur strikten Nichtbehinderung der OSZE-Beobachtermission. Alle diese Handlungen Russlands sind Vertragsverletzungen, zugleich aber auch völkerrechtliche Delikte<sup>169</sup>, denn sie erfüllen den Tatbestand „breaches of an international obligation“ gemäß Art. 12 der ILC-Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts<sup>170</sup>. Russland ist kraft seiner Verantwortlichkeit verpflichtet, die Rechtsverletzungen unverzüglich zu beenden und zur Einhaltung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen zurückzukehren. (Art. 29 und 30 Articles).

Die völkerrechtswidrigen Aktionen der Donbass-Marionettenregime, an denen russische Militärberater und Geheimdienstspezialisten seit April 2014 maßgeblich beteiligt sind, muss Russland sich wie eigene Handlungen zurechnen lassen. Die mit Blick auf das Handeln nichtstaatlicher Akteure im Prinzip maßgebende Bestimmung ist Art. 8 der ILC Articles. Die Zurechenbarkeit setzt demnach voraus, dass „a group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct“. Im Anschluss an die IGH-Entscheidung von 2007 im Genozidstreit „Bosnia-Herzegovina vs. Serbia-Montenegro“ wird die Formel „direction or control“ überwiegend eng, nämlich dahingehend ausgelegt, dass das Handeln von nichtstaatlichen Akteuren dem hinter ihnen stehenden Staat nur dann zugerechnet und folglich vorgeworfen werden könne, wenn man ihm auch die Steuerung im konkreten Einzelfall der Begehung des Delikts nachweisen könne<sup>171</sup>. Diese Position ist gewiss zutreffend, wenn es um schwerste, vom strafrechtlichen Schuldprinzip beherrschte Verbrechen wie Völkermord usw. im Sinne des Rom-Statuts (vgl. Art. 6 und Art. 7) geht, sie erscheint aber überzogen, wenn es sich um Handlungen von Marionettenregimen handelt, die von einem fremden Staat vollkommen kontrolliert und gesteuert werden. Das aber ist die Lage im Donbass, in der es um gemeinsame militärische Aktionen Russlands und seiner beiden „Marionettenregime“ geht. Für die Behandlung der Zurechnung in solchen Fällen erscheint die Ansicht Herdegens angemessener und daher auch überzeugender, mit dem Faktum der „generelle(n) Kontrolle zumindest die widerlegbare Vermutung einer effektiven Steuerung“ auch im Einzelfall zu

---

<sup>168</sup> Text: Vidomosti Verchovnoï Rady Ukraïny [VVRU; Gesetzblatt] 1998, Nr. 16, Pos. 74. Die Ukraine hatte den Vertrag am 17.12.1997 ratifiziert. Russland war am 2.3. 1999 gefolgt (Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [SZRF] 1999, Nr. 10, Pos. 1159). Am 1.4.1999 trat der Vertrag in Kraft. Mit Wirkung vom 1. April 2019 ist er außer Kraft getreten, nachdem die Verchovna Rada am 6. Dezember 2018 beschlossen hatte, ihn wegen der fortgesetzten Aggression Russlands nicht zu verlängern. [www.unian.net/politics/10366071-rada-prekratila-deystvie-dogovora-o-druzhbe-mezhdu-ukrainoy-i-rossiy.html](http://www.unian.net/politics/10366071-rada-prekratila-deystvie-dogovora-o-druzhbe-mezhdu-ukrainoy-i-rossiy.html)

<sup>169</sup> K. Doehring, Völkerrecht. Ein Lehrbuch, 2. Aufl. 2004, S. 363 (Rdn. 829).

<sup>170</sup> [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf).

<sup>171</sup> ICJ Reports 2007, S. 43 (para. 388 ff); Ipsen, Völkerrecht (Anm. 73), § 30 Rn. 5; Rn. 19 f (O. Dörr) [S. 643; 651];

begründen<sup>172</sup>.

Die Ukraine ist als der Staat, der von den völkerrechtswidrigen Akten Russlands und seiner Marionettenregime unmittelbar betroffen ist, im Prinzip berechtigt, Gegenmaßnahmen (countermeasures) zu ergreifen, die geeignet sind, Russland dazu zu bewegen, zu einem völkerrechtskonformen Verhalten zurückzukehren (Art. 49 ff Articles). Sie wäre daher befugt, die völkerrechtswidrigen Akte Russlands mit speziellen Repressalien zu beantworten<sup>173</sup>. Von solchen hat sie jedoch abgesehen. Sie hat sich lediglich darauf beschränkt, die (vollständige) Erfüllung ihrer kraft der Minsker Abkommen übernommenen Verpflichtungen solange auszusetzen, bis Russland zu einem völkerrechtskonformen Verhalten zurückgekehrt sein werde. Es handelt sich also nur um eine zeitweilige Verweigerung der Gegenleistung<sup>174</sup>, die ausschließlich darauf abzielt, das Hauptprinzip des universellen Völkervertragsrechts, *pacta sunt servanda*, im Fall der Minsker Abkommen durchzusetzen<sup>175</sup>.

Abschließend und zusammenfassend ist festzustellen, dass die Ukraine ihre Verpflichtungen aus dem „Protokoll“ vom 5. September 2014 korrekt erfüllt hat und dass ihre Weigerung, die Verpflichtungen aus dem „Maßnahmenpaket“ vom 12. Februar 2015 vollständig zu erfüllen, solange Russland und die von ihm beherrschten Marionettenregime ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt haben, vom Völkerrecht gedeckt ist.

## **G. Schluss: Das Hauptproblem der Minsker Vereinbarungen: Begründetes Misstrauen der Ukraine hinsichtlich der Vertragstreue Russlands im Donbass**

Die von Russland an die Ukraine gerichtete Forderung, mit der unverzüglichen Einräumung des Sonderstatus an die „einzelnen Rayone“ in Vorleistung zutreten, ist schließlich aus einem ganz grundsätzlichen Gesichtspunkt ungerechtfertigt: Die Erfüllung von vertraglichen Verpflichtungen, die eine Vorleistung eines der Vertragspartner darstellt, setzt ein Mindestmaß von wechselseitigem Vertrauen zwischen den Vertragspartnern voraus. Da machen völkerrechtliche Verträge nicht nur keine Ausnahme, sondern auf dem Gebiet des Völkerrechts spielt die Kategorie des Vertrauens wegen der überaus sensiblen zwischenstaatlichen Verhältnisse eine noch größere Rolle als bei Vertragspartnern innerhalb eines Staates, wo mannigfache Instrumente und Verfahren existieren, den Vertragspartner zu einem vertragsgemäßen Verhalten anzuhalten und zu zwingen. Demgegenüber ist die Lage in der Ost- und Südostukraine unter Einschluss der Krim und des

---

<sup>172</sup> So *Herdegen*, Völkerrecht (Anm. 75), § 58 Rn. 6 (S. 467); so im Ergebnis auch *Oeter*, Der Ukraine-Konflikt (Anm. 83), S. 201 f.

<sup>173</sup> *Herdegen*, a.a.O.

<sup>174</sup> *Schweisfurth* spricht treffend von „Leistungsverweigerung“ als „Maßnahme der Selbsthilfe“ (Völkerrecht [Anm. 71], S. 219).

<sup>175</sup> Art. 26 Wiener Vertragsrechtskonvention; Prinzip 7 der Friendly Relations Declaration v. 24. 10. 1970; *Doehring*, Völkerrecht (Anm. 172), S. 163 (Rn. 370 ff.); *Herdegen*, Völkerrecht (Anm. 75), S. 475.

**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**

Asowschen Meeres seit 2014 von offener und verdeckter Aggression Russlands gegenüber der Ukraine geprägt. Nachdem Russland den Freundschaftsvertrag mit der Ukraine von 1997<sup>176</sup> gebrochen, die Krim innerhalb von drei Wochen annektiert und im Donbass gewaltsam separatistische Marionettenregime etabliert hat, kann Russland von der Ukraine nicht das allergeringste Vertrauen in seine Vertragstreue erwarten, und zwar umso weniger, als Russland der Ukraine seither laufend weitere Bösartigkeiten zugemutet hat, die das Misstrauen auf ukrainischer

Seite nur noch vergrößern mussten. Die folgende Liste vermittelt eine Vorstellung, mit welcher Rücksichtslosigkeit die russische Staatsführung sich gegenüber der Ukraine verhält:

1. Der Abschuss der malaysischen Passagiermaschine MH-17 am 17. Juli 2014 durch eine von Russland in den Donbass verlegte Raketeneinheit, die aktive Behinderung der Aufklärung des Verbrechens am Tatort durch eine unabhängige, internationale Kommission von Seiten Russlands und der Separatisten und die Versuche Russlands, durch Falschinformationen und Lügen die Verantwortung für das Verbrechen der Ukraine in die Schuhe zu schieben;
2. Russlands maßgeblicher Anteil an der Errichtung von separatistischen Marionettenregimen („Volksrepubliken“) mit undemokratischen, rechtsstaatsfeindlichen, menschenrechtsverachtenden Profilen, in deren Strukturen und Praxis Kriminalität, Gewaltunternehmertum, Terrorismus und großrussischer Rechtsextremismus zu einer Einheit verschmolzen sind.
3. Das unmittelbare militärische Eingreifen Russlands mit regulären Truppen in den Krieg um den Donbass sowie das ständige Leugnen und Abstreiten dieser wohl dokumentierten Tatsache.
4. Die systematische Behinderung der Tätigkeit der OSZE-Beobachtungsmission im Konfliktgebiet, die systematische Verhinderung der Beobachtung der ukrainisch-russländischen, russländisch-ukrainischen Grenze in der Donbass-Region sowie die Duldung tätlicher Angriffe von Seiten der Separatisten auf die OSZE-Beobachter.
5. Die Fortsetzung der Kampfhandlungen und insbesondere Russlands Eingreifen mit regulären Truppen an den strategischen Knotenpunkten des Donbass (Mariupol, Donec´k, Debal´ceve) sogar noch während der Minsker Verhandlungen, die nicht zuletzt auch aufgrund des völkerrechtswidrigen Vorgehens Russlands gegenüber der Ukraine erzwungen wurden.
6. Die heftige antiukrainische, Staat und politische Führung der Ukraine ständig und bösartig herabsetzende Propaganda der vom Kreml gesteuerten Staatsmedien Russlands sowie der

---

<sup>176</sup> Luchterhandt, Der Anschluss der Krim an Russland (Anm. 3), S. 137.



„Volksrepubliken“<sup>177</sup>.

7. Das Dekret Präsident Putins Nr. 183 vom 26. April 2019<sup>178</sup> über die Verleihung der Staatsangehörigkeit der Russländischen Föderation an Bürger der Ukraine im vereinfachten Verfahren als „Antwort“ auf die Wahl Volodymyr Zelenskyjs zum Präsidenten der Ukraine.
8. Die Beschießung und Beschlagnahme eines Konvois ukrainischer Kriegsschiffe am 25./26. November 2018 in der Straße von Kertsch bei dem Versuch ihrer Durchfahrt vom Schwarzen in das Asowsche Meer und die Rechtfertigung dieses völkerrechtswidrigen Aktes durch die Führung Russlands<sup>179</sup>;
9. Die Ablehnung Präsident Putins, Volodymyr Zelenskyj zur Wahl des Präsidenten der Ukraine zu gratulieren<sup>180</sup>;
10. Die geradezu lehrbuchhafte Beschreibung des Vorgehens<sup>181</sup> im Donbass, die der neue Chef des Generalstabs der Streitkräfte Russlands, Valerij Gerassimov, im Januar 2013 vor der Militärakademie Russlands mit seinem Referat über die heutige Form der sog. hybriden Kriegsführung geliefert hat: „Der Akzent der zu nutzenden Methoden der Gegenwehr verschiebt sich hin zur Seite einer breiten Anwendung politischer, ökonomischer, informationeller, humanitärer und anderer nichtmilitärischer Mittel, die zusammen mit der Ingangsetzung des Protestpotentials der Bevölkerung zu realisieren sind. Das alles wird durch militärische Mittel verdeckten Charakters, darunter mit der Realisierung von Maßnahmen der informationellen Gegenwehr und Aktionen von Spezialoperationskräften realisiert. Zur offenen Anwendung von Gewalt meist unter dem Anschein von Peacekeeping und Krisenregelung geht man erst auf einer bestimmten Etappe über, vor allem um den endgültigen Erfolg im Konflikt zu erreichen.“<sup>182</sup>

---

<sup>177</sup> *Reisinger/Gol`c*, Hybrider Krieg in der Ukraine (Anm. 11), S. 125 ff.; *J. Voswinkel*: Zynismus mit journalistischem Antlitz. Russlands Medien, die Macht und die Ukraine, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 5-6, S. 175-191.

<sup>178</sup> Quelle: Sobranie zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii (SZRF, Gesetzblatt Russlands) 2019, Nr. 17, Pos. 2071; *F. Schmidt/R. Vesper*: Signal an Selenskyj. Putin verteidigt die Ausgabe von Pässen an Ukrainer, in: FAZ v. 26.4.2019, S. 8.

<sup>179</sup> *O. Luchterhandt*: Gegen das Völkerrecht. Die Eskalation des Konflikts im Asowschen Meer, in: Osteuropa, 69. Jg., 2019, Heft 1, S. 3-21.

<sup>180</sup> Putin ob-jasnij, počemu ne pozdravil Zelenskogo [Putin erklärte, warum er Zelenskyj nicht gratuliert hat], in: <http://news.bigmir.net/ukraine/1916536>.

<sup>181</sup> *Reisinger Gol`c*: Hybrider Krieg in der Ukraine (Anm. 11); *M. Malek*: Moskaus Schlachtpläne. Hintergründe zu Russlands Krieg in der Ukraine, in: Osteuropa 64. Jg. (2014), Heft 5-6, S. 97 – 117 (103 ff.).

<sup>182</sup> *V. Gerassimov*: Cennost` nauki v predvidenii. Novye vyzovy trebujut pereosmyslit` formy i sposoby vedenija boevych dejstvij [Der Wert der Wissenschaft für die Vorausschau. Neue Herausforderungen erfordern, die Formen und Fähigkeiten der Führung von Kampfhandlungen zu überdenken], Gekürzte Fassung des Referats vom 26.1.2013 vor der Russländischen Akademie für Militärwissenschaften, VPK News v. 26.2.2013; Quelle: **Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht**, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)

Treu und Glauben im Sinne von Art. 26 der Wiener Vertragsrechtskonvention können die Partner eines Vertrages füglich nur erwarten, wenn ein Mindestmaß an Vertrauen sie miteinander verbindet. Dominiert aufgrund starker negativer Erfahrungen mit dem Verhalten des Vertragspartners vor, bei und nach Vertragsschluss das Misstrauen, dann besteht kaum Hoffnung, dass die Erfüllung des Vertrages bona fide erfolgt.

In einer solchen Lage befindet sich die Ukraine unter der Geltung der Minsker Abkommen. Sie hat unter diesen Umständen nur eine Hoffnung, nämlich die, dass die Führung Russlands sich eines anderen besinnt, zur Achtung des Völkerrechts zurückkehrt und gegenüber der Ukraine einen neuen politischen Kurs einschlägt. Solange das nicht eintritt, bleibt der Ukraine nichts anderes übrig, als einer weiteren territorialen Expansion Russlands und seiner Marionettenregime mit allen verfügbaren militärischen, politischen und diplomatischen Mitteln entgegenzutreten<sup>183</sup>.

## Anhang<sup>184</sup>

### A. „Protokoll“ vom 5. September 2014

1. Die unverzügliche zweiseitige Beendigung der Waffenanwendung zu gewährleisten;
2. von Seiten der OSZE ein Monitoring und die Verifikation des Regimes der Nichtanwendung der Waffen zu gewährleisten;
3. eine Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt (vlast`), unter anderem durch Verabschiedung eines Gesetzes der Ukraine `Über die vorläufige Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete von Doneck und Lugansk` (Gesetz über einen Sonderstatus) vorzunehmen;
4. ein ständig wirkendes Monitoring an der ukrainisch-russländischen Staatsgrenze und eine Verifikation von Seiten der OSZE unter Einrichtung (s sozdaniem) einer Sicherheitszone in den Grenz-Rayonen der Ukraine und der Russländischen Föderation zu gewährleisten;
5. ohne Aufschub alle Geiseln und ungesetzlich festgehaltenen Personen freilassen;
6. ein Gesetz über die Unzulässigkeit der Verfolgung und Bestrafung von Personen in Verbindung mit Ereignissen, die in einzelnen Rayonen der Gebiete von Doneck und Lugansk der Ukraine stattfanden, verabschieden;
7. den inklusiven gesamt-nationalen Dialog fortsetzen;

---

<https://www.vpk-news.ru/articles/14632>. Die Strategie hybrider Kriegführung ebnet den Unterschied zwischen Krieg und Frieden, genau genommen, ein, und sie macht, da die Strategie auch Abmachungen wie die von Minsk einbezieht, aus den Minsker Vereinbarungen einen „Teufelspakt“. Der Bundeskanzlerin ist sich dessen, wie es scheint, wohl bewusst. Das kann man entnehmen: *M. Sattar*: Die Frau, die in die Kälte kommt, in: FAZ v. 3.5.2017, S. 2 (Sp. 6). Zu den Problemen des „hybriden Krieges“ im Kontext *Oeter*, Der Ukraine-Konflikt (Anm. 83), S. 198 ff m. w. N. aus der angelsächsischen Literatur.

<sup>183</sup> Treffend zu den Alternativen *R. Vesper*: Wer den Krieg nährt, in: FAZ v. 21.2.2017, S. 1.

<sup>184</sup> Übersetzung vom Autor.

**Luchterhandt - Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)**

8. Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären Situation im Donbass ergreifen;
9. die Durchführung von vorgezogenen örtlichen Wahlen in Übereinstimmung mit dem Gesetz der Ukraine `Über die vorläufige Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete von Doneck und Lugansk` (Gesetz über den Sonderstatus) gewährleisten;
10. ungesetzliche bewaffnete Verbände, militärische Technik sowie Freischärler (boeviki) und Söldner (naemniki) vom Territorium der Ukraine abziehen (vyvesti);
11. ein Programm der wirtschaftlichen Wiedergeburt des Donbass und der Wiederherstellung der Lebensfähigkeit der Region verabschieden;
12. den Teilnehmern der Konsultation die persönliche Sicherheit garantieren.“

## **B. „Memorandum“ vom 19. September 2014**

1. Die Beendigung der Waffenanwendung gilt allgemein.
2. Der Halt der Untergliederungen und militärischen Verbände der Seiten ist die Kontaktlinie zum Stand vom 19. September 2014.
3. Verbot der Anwendung aller Arten von Waffen und Angriffsaktionen.
4. Innerhalb von 24 Stunden vom Augenblick der Verabschiedung des vorliegenden Memorandums an Ab- und Rückzug der Vernichtungswaffen des Kalibers über 100 mm hinter die Kontaktlinie in einer Entfernung von nicht weniger als 15 km von jeder Seite (mit Ausnahme der unten folgenden Angaben), darunter auch von bewohnten Punkten, was die Möglichkeit eröffnet, eine Zone der Beendigung der Waffenanwendung auf einer Breite von mindestens 30 km (Sicherheitszone) zu schaffen.  
[Darauf folgen in einem Abs. 2 Angaben über die Entfernung bzw. das Auseinanderrücken von 11 weiteren Waffensystemen bis hin zu „Tornado C“ und „Taktischen Raketenkomplexen“ mit jeweils 120 km.]
5. Unter OSZE-Monitoring das Verbot der Dislozierung von schweren Waffen und militärischer Technik in dem Rayon, der von den bewohnten Punkten Komsomol'skoe, Kumačevo, Novoazovsk und Sachanka begrenzt wird.
6. Verbot der Verlegung neuer Explosiv-Minengürtel innerhalb der Sicherheitszone.  
Verpflichtung, die früher verlegten Explosiv-Minengürtel innerhalb der Sicherheitszone zu entfernen.
7. Von dem Augenblick der Verabschiedung des vorliegenden Memorandums an ein Verbot von Flügen der Luftwaffe und ausländischer unbemannter Flugkörper (Drohnen), mit Ausnahme von Drohnen, die von der OSZE-Monitoring- bzw. Beobachtungsmission entlang der ganzen Kontaktlinie der Seiten in der Zone der Beendigung der Waffenanwendung in einer Breite von mindestens 30 km benutzt werden.
8. Entfaltung der OSZE-Monitoring- bzw. Beobachtungsmission in der Zone der Beendigung der Waffenanwendung durch Gruppen von Beobachtern der Organisation innerhalb von 24 Stunden nach dem Augenblick der Verabschiedung des vorliegenden Memorandums. Es ist zweckmäßig, die

oben genannte Zone in Sektoren aufzuteilen, deren Menge und Grenzen im Laufe der Vorbereitung der Arbeit der OSZE- Monitoring- bzw. Beobachtungsmission vereinbart wird.

9. Unter OSZE-Monitoring Abzug aller ausländischen bewaffneten Verbände und der militärischen Technik sowie der freiwilligen Kämpfer und der Söldner vom Territorium der Ukraine.“

## **C. „Maßnahmenpaket zur Erfüllung der Minsker Übereinkommen“ vom 12. Februar 2015**

1. Unverzögliche und umfassende Einstellung des Feuers in den einzelnen Rayonen der Gebiete von Doneck und Lugansk und ihre strikte Einhaltung, beginnend um 00 Uhr 00 Min. (Kiewer Zeit) am 15. Februar 2015.

2. Ab- und Rückzug aller schweren Waffen durch beide Seiten in gleichen Entfernungen, um eine Sicherheitszone in einer Breite von mindestens 50 km voneinander entfernt für die Artilleriesysteme des Kalibers von 100 mm und mehr zu schaffen, und eine Sicherheitszone in der Breite von 70 km für Mehrfachraketenwerfer („RSZO“) und in der Breite von 140 km für die RSZO-Systeme „Tornado-S“, „Uragan“ und „Smerč“ sowie der taktischen Raketensysteme „Točka“ („Točka U“) zu schaffen:

- für die ukrainischen Truppen: ab der faktischen Kontaktlinie;
- für die bewaffneten Verbände der einzelnen Rayone der Gebiete der Ukraine Doneck und Lugansk: ab der Kontaktlinie entsprechend dem Minsker Memorandum vom 19.9.2014.

Der Ab- und Rückzug der oben aufgezählten schweren Waffen soll nicht später als am zweiten Tag nach der Feuereinstellung beginnen und muss innerhalb von 14 Tagen abgeschlossen sein.

Diesen Prozess wird die OSZE mit Unterstützung der Trilateralen Kontaktgruppe fördern.

3. Ein effektives Monitoring und Verifikation des Regimes der Feuereinstellung und des Ab- und Rückzuges der schweren Bewaffnung von Seiten der OSZE vom ersten Tage des Ab- und Rückzuges an unter Anwendung aller erforderlichen technischen Mittel unter Einschluss von Satelliten, Drohnen, elektronischen Aufklärungssystemen und dgl.

4. Am ersten Tag nach dem Ab- und Rückzug einen Dialog über die Modalitäten der Durchführung örtlicher Wahlen entsprechend der ukrainischen Gesetzgebung und des Gesetzes der Ukraine „Über die vorläufige Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk“ sowie über das künftige Regime dieser Rayone auf der Grundlage des genannten Gesetzes. Unverzüglich, jedoch nicht später als 30 Tage ab dem Datum der Unterzeichnung des vorliegenden Dokuments, einen Beschluss des Obersten Rates („Verchovna Rada“) der Ukraine unter Bezeichnung des Territoriums annehmen, auf welches sich das besondere Regime entsprechend dem Gesetz der Ukraine „Über die vorläufige Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk“ erstreckt, auf der Grundlage der Linie, die in dem Minsker Memorandum vom 19. September 2014 bestimmt worden ist.

5. Die Begnadigung und eine Amnestie durch Inkraftsetzung eines Gesetzes gewährleisten, welches die Verfolgung und Bestrafung von Personen verbietet, die in Verbindung mit Ereignissen in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk der Ukraine stattgefunden haben.

6. Die Freilassung und den Austausch aller Geiseln und ungesetzlich festgehaltenen Personen auf der Grundlage des Prinzips „alle für alle“ gewährleisten. Dieser Prozess soll spätestens am fünften Tage nach dem Ab- und Rückzug abgeschlossen sein.

7. Den sicheren Zugang zu, Lieferung von sowie von Aufbewahrung und Verteilung von humanitärer Hilfe für Bedürftige auf der Grundlage eines internationalen Mechanismus gewährleisten.

8. Die Bestimmung der Modalitäten der vollen Wiederherstellung der sozio-ökonomischen Verbindungen, eingeschlossen die sozialen Transferleistungen, solche wie die Auszahlung von Renten und andere Auszahlungen (Einnahmen und Einkünfte, rechtzeitige Bezahlung aller kommunalen Forderungen, Wiederaufnahme der Steuerveranlagung im Rahmen der ukrainischen Rechtsordnung). Zu diesem Zwecke stellt die Ukraine die Verwaltung des Segments ihres Bankensystems in den Rayonen wieder her, die von dem Konflikt berührt worden sind, und es wird, wenn möglich, ein internationaler Mechanismus für die Erleichterung solcher Überweisungen geschaffen.

9. Die Wiederherstellung der vollen Kontrolle über die Staatsgrenze von Seiten der Regierung der Ukraine in der gesamten Zone des Konflikts, welche am ersten Tag nach den örtlichen Wahlen beginnen muss und nach einer umfassenden politischen Regelung (örtliche Wahlen in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk auf der Grundlage eines Gesetzes der Ukraine und eine Verfassungsreform) am Ende des Jahres 2015 unter der Bedingung der Erfüllung des Punktes 11 abgeschlossen sein muss, in Konsultationen und im Einvernehmen mit Vertretern der einzelnen Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe.

10. Der Ab- und Rückzug aller ausländischen bewaffneten Verbände, der militärischen Technik sowie der Söldner vom Territorium der Ukraine unter Beobachtung der OSZE. Entwaffnung aller ungesetzlichen Gruppen.

11. Durchführung einer Verfassungsreform in der Ukraine mit Inkrafttreten der neuen Verfassung am Ende des Jahres 2015, die als Schlüsselement eine Dezentralisierung vorsieht (unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk, die mit den Vertretern dieser Rayone konsentiert sind) sowie die Verabschiedung einer ständigen Gesetzgebung über den besonderen Status der einzelnen Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk bis zum Ende des Jahres 2015 entsprechend den in der „Anmerkung“ genannten Maßnahmen.

**[Anmerkung:** Solche Maßnahmen schließen entsprechend dem Gesetz „Über die besondere Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk“ folgendes ein:

- Befreiung von Bestrafung, Verfolgung und Diskriminierung von Personen, die mit Ereignissen verbunden sind, die in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk stattgefunden haben;
- Recht auf sprachliche Selbstbestimmung;
- Beteiligung der Organe der örtlichen Selbstverwaltung an der Ernennung der Leiter der Organe der Staatsanwaltschaft und der Gerichte in den einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk;

- Möglichkeit für die zentralen Organe der Exekutivgewalt mit den entsprechenden Organen der örtlichen Selbstverwaltung Vereinbarungen in Bezug auf die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der einzelnen Rayone der Gebiete Doneck und Lugansk zu schließen;
- Der Staat erweist den einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk sozio-ökonomische Unterstützung.
- Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk mit Regionen der Russländischen Föderation von Seiten der zentralen Organe der Staatsmacht;
- Schaffung von Abteilungen der örtlichen Miliz auf Beschluss der örtlichen Sowjets, um die öffentliche Ordnung in einzelnen Rayonen der Gebiete Doneck und Lugansk zu unterstützen;
- Die Befugnisse der Abgeordneten der örtlichen Sowjets und Amtspersonen, die in vorzeitigen Wahlen gewählt oder von der Verchovna Rada der Ukraine kraft dieses Gesetzes ernannt worden sind, dürfen nicht vorzeitig beendet werden.]

12. Auf der Grundlage des Gesetzes der Ukraine `Über die vorläufige Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung in einzelnen Rayonen der Gebiete von Doneck und Lugansk“ werden die Fragen, welche die örtlichen Wahlen betreffen, mit den Vertretern der einzelnen Rayone der Gebiete von Doneck und Lugansk im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe erörtert und konsentiert. Die Wahlen werden unter Beachtung der entsprechenden Standards der OSZE durch ein Monitoring von Seiten des ODIHR der OSZE durchgeführt.“

13. Die Tätigkeit der Trilateralen Kontaktgruppe intensivieren, darunter durch die Schaffung von Arbeitsgruppen zur Erfüllung der entsprechenden Aspekte der Minsker Vereinbarungen. Sie werden die Zusammensetzung der Trilateralen Kontaktgruppe widerspiegeln.“

©Ostinstitut Wismar, 2019  
Alle Rechte vorbehalten  
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:  
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,  
Dimitri Olejnik,  
Dr. Hans-Joachim Schramm  
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar  
Philipp-Müller-Straße 14  
23966 Wismar  
Tel +49 3841 753 75 17  
Fax +49 3841 753 71 31  
office@ostinstitut.de  
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751