

UKRAINE

TIM PETERS

VASYL MYKHAILYSHYN

Februar 2018

www.kas.de/ukraine/

Neues Donbas-Gesetz in Kraft

ANPASSUNG AN DIE KONFLIKTREALITÄTEN

Der ukrainische Präsident Petro Poroschenko hat am 20. Februar 2018 das umstrittene Donbas-Gesetz unterzeichnet. Das Dokument war zuvor in mehreren Lesungen in der Werchowna Rada kontrovers diskutiert, dann aber mit deutlicher Mehrheit angenommen worden. Es regelt angesichts der anhaltenden Konfliktsituation die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Gebieten im Osten des Landes neu und stärkt die Stellung des Präsidenten und der Sicherheitsorgane.

Symbolträchtige Unterzeichnung

Der Zeitpunkt der Unterzeichnung durch Präsident Poroschenko war durchaus symbolisch gewählt: Der 20. Februar 2014 war seinerzeit der blutigste Tag der Kiewer Maidan-Proteste. Heute ist dies der Gedenktag für die „Himmlichen Hundert“, wie die getöteten Protestteilnehmer in der Ukraine genannt werden. Zudem gilt vielen dieser Tag als Beginn der Annexion der Krim durch Russland, seitdem das russische Verteidigungsministerium am 21. März 2014 eine offizielle Medaille „Für die Rückholung der Krim“ mit der Prägung „20.02.2014 – 18.03.2014“ ausgegeben hatte.¹ Da die Absetzung des damaligen Präsidenten Viktor Janukowitsch durch die Werchowna Rada jedoch erst am 22. Februar 2014 erfolgte, wird dies in der Ukraine als Indiz für die bereits vorher begonnenen Planungen zur Annexion gesehen. Seine Unterschrift leistete Präsident Poroschenko in Anwesenheit des

Militärkabinetts. Auch die Initiative für das Gesetz kam ursprünglich von ihm selbst. Er hatte den Entwurf am 4. Oktober 2017 in die Werchowna Rada eingebracht. Der Unterzeichnung durch den Präsidenten vorausgegangen war die parlamentarische Verabschiedung des Gesetzes am 18. Januar 2018, als die Abgeordneten dem Gesetzesvorhaben in dessen letzter Lesung mit deutlicher Mehrheit zustimmten. Von den 351 anwesenden Mitgliedern stimmten 280 für das Gesetz und nur 36 dagegen. Zwei enthielten sich der Stimme und weitere 33 beteiligten sich trotz Anwesenheit nicht an der elektronischen Abstimmung.

Festlegung von Teilen der Ostukraine als besetztes Territorium

Umgangssprachlich werden in den ukrainischen Medien die Bezeichnungen „Reintegrationsgesetz“ und „Deokkupationsgesetz“ für das neue Regelwerk verwendet. Allerdings beinhaltet das neue Gesetz nicht etwa eine Roadmap für die Reintegration der sogenannten Separatistengebiete. Die offizielle Bezeichnung „Über die Schwerpunkte der staatlichen Politik zur Gewährleistung der staatlichen Souveränität der Ukraine in den temporär besetzten Territorien der Gebiete Donezk und Luhansk“² trifft den Inhalt präziser: Die Rechtssituation in den nicht unter Kontrolle der Regierung stehenden Teilen der Gebiete Donezk und Luhansk wird genauer definiert und die Kompetenzen der Staatsorgane in der angrenzenden Konflikt-

¹ Vgl. <http://www.interfax.ru/russia/595436> (abgerufen am 26.02.2018)

² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (abgerufen am 26.02.2018)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UKRAINE

TIM PETERS

VASYL MYKHAILYSHYN

Februar 2018

www.kas.de/ukraine/

zone neu reguliert. Außerdem werden die Richtlinien der staatlichen Politik in Bezug auf die Separatisten und Russland festgelegt. Letzteres wird in der Präambel deutlich als Konfliktpartei benannt. Die Ukraine erkenne die zeitweilige Besetzung von Teilen des ukrainischen Territoriums durch Russland nicht an. Die Besetzung erfolge durch reguläre und irreguläre militärische Einheiten sowie durch Besatzungsbehörden. Gemeint sind damit insbesondere die Vertreter und Organe der beiden „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk, die laut der Präambel „die Machtfunktionen in den besetzten Gebieten der Ukraine usurpiert“ haben und „unter russischer Kontrolle“ stehen. Alle von den Besatzungsbehörden ausgestellten Dokumente – mit Ausnahme von Geburts- und Todesurkunden – werden für ungültig erklärt. Damit werden die Handlungen Russlands in der Ostukraine zum ersten Mal in dieser juristischen Form als Aggression bezeichnet, die als geheime Intervention von russischen Streitkräften und anderen russischen militärischen Einheiten ins ukrainische Territorium sowie Unterstützung von Terrorismus angefangen habe. Aufgrund dessen wird in der Präambel auch explizit auf das Recht der Ukraine zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta Bezug genommen. Ein spezifisches Anfangsdatum für die Besetzung in der Ostukraine wird nicht festgelegt. Allerdings wird auf den 20. Februar 2014 und die Krim Bezug genommen. Aus der Feststellung als Besatzungsmacht wird gefolgert, dass Russland für jeden materiellen und moralischen Schaden in den besetzten Gebieten hafte sowie den Schutz der dortigen Zivilbevölkerung gewährleisten müsse. Bei Gerichtsklagen in der Ukraine gegen die Russische Föderation in Zusammenhang mit der Aggression im Donbas werden den Klagenden die Gerichtsgebühren erlassen. Außerdem sollen diese Klagen jetzt vor jedem Gericht in der Ukraine verhandelt werden können.

Umfassende exekutive Vollmachten

Kerninhalt des Gesetzes sind jedoch umfangreiche Kompetenzzuweisungen an die ukrainische Exekutive. Zukünftig kann allein der Präsident der Ukraine die Liste der okkupierten Gebiete und Orte auf Grundlage

einer vom Verteidigungsministerium vorgelegten Liste bestätigen. Außerdem kann der Präsident auf Vorschlag des Generalstabs den „Chef der vereinten Kräfte“ (Streitkräfte, Nationalgarde, Nationale Polizei) ernennen, der die tatsächliche Führung der Militärs im Konfliktgebiet wahrnimmt. Dessen Befugnisse werden zudem allein vom Präsidenten definiert. Zusätzlich kann der Generalstab „dem Konfliktgebiet angrenzende Sicherheitszonen“ schaffen, in denen laut dem Gesetz die Sicherheitsorgane vor Ort über umfassende Sonderbefugnisse verfügen. Dazu gehören:

- Einsatz von Waffen und Sondermitteln „im Notfall“ gegen Verbrecher oder Personen, welche die legitimen Forderungen der Sicherheitsorgane nicht erfüllen;
- Verhaftung und Übergabe von Personen an die Polizei;
- Ausweiskontrolle und Verhaftung von Personen ohne Ausweis;
- Inspektion von Personen, privaten Gegenständen und Kraftfahrzeugen;
- Zeitweilige Zugangseinschränkungen, Sperrung von Gebieten und Straßen, Evakuierung von Personen und Verkehrsmitteln;
- Betreten von privaten Häusern und Grundstücken sowie Institutionen und Unternehmen ohne Zustimmung der Eigentümer bzw. Direktoren;
- Benutzung privater Autos und Kommunikationsmittel (mit Zustimmung der Eigentümer) zum Zweck der Durchführung von Maßnahmen zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit und der Verteidigung.

Außerdem kann der „Chef der vereinten Kräfte“ den Zugang zu diesen Sicherheitszonen auch generell für Personen einschränken, die nicht direkt an den Sicherheitsmaßnahmen beteiligt sind.

Die während des Gesetzgebungsprozesses vorgesehene Änderung, dass der Sicherheitsdienst der Ukraine (SBU) im gesamten Land einen fast unbegrenzten Zugriff zu privaten Telefongesprächen, elektronischem Briefverkehr und Profilen in den sozialen Netzwerken zur Verhütung von Terroranschlägen und bei der Verteidigung gegen die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UKRAINE

TIM PETERS

VASYL MYKHAILYSHYN

Februar 2018

www.kas.de/ukraine/

russische Aggression erhält, ist in der endgültig verabschiedeten Textversion hingegen nicht mehr enthalten.

Das Gesetz schafft auch rechtliche Grundlagen für die Wiederaufnahme des Handels mit den sogenannten Separatistengebieten, der nach einer Entscheidung des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrats untersagt war. Zukünftig kann das Ministerkabinettt Entscheidungen über die Beförderung von Waren über die Kontaktlinie treffen.

Verhältnis zum Minsk-Prozess

Die Minsk-II-Vereinbarung wird im Gesetz nicht explizit erwähnt, obwohl diese nach wie vor die einzig existierende Roadmap für eine Konfliktbeilegung in der Ostukraine ist. Vermutlich wollte der Gesetzgeber eine innerukrainische juristische Festlegung auf dieses internationale Dokument vermeiden. Allerdings unterstreicht die Präambel des Donbas-Gesetzes, dass die Ukraine am diplomatischen Weg der Konfliktbeilegung festhält. Der Vorschlag, in das neue Gesetzeswerk einen Passus aufzunehmen, der allen Teilnehmern an der Aggression oder an der Besatzungsmacht eine strafrechtliche Verfolgung für Verstöße gegen ukrainisches Recht bzw. Völkerrecht in Aussicht gestellt hätte, wurde nicht aufgenommen. Dies hätte ansonsten in offenkundigem Widerspruch zum Minsk-II-Abkommen gestanden, welches für „Personen im Zusammenhang mit den Ereignissen in den Regionen Donezk und Luhansk“ eine Amnestie vorsieht.³

Kritik von vielen Seiten

Zwar ist das Gesetz im Parlament mit deutlicher Mehrheit verabschiedet worden, dennoch ist die Kritik daran lautstark. Allerdings kommen die Beanstandungen von ganz unterschiedlichen Kräften des politischen Spektrums und der Zivilgesellschaft. Dementsprechend deutlich unterscheiden sich

³ Vgl. Punkt 5 des Maßnahmenkomplexes zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true> (abgerufen am 26.02.2018)

die einzelnen Kritikpunkte. Die radikal-nationalistische Partei „Swoboda“ (Freiheit) beispielsweise sprach von einer „Kapitulati-on“ und „Anerkennung der Forderungen des Aggressors“⁴ und beanstandete, dass der Donbas-Konflikt nicht als Krieg anerkannt werde. Außerdem legitimiere das Gesetz den Handel mit dem Okkupanten und sehe zudem unterschiedliche Ansätze in Bezug auf die Krim und den Donbas vor. Bei einer Demonstration von Ultranationalisten aus den Parteien „Swoboda“, „Rechter Sektor“ und „Nationales Corps“ vor dem Parlamentsgebäude wurde der Gesetzentwurf als „direkter Sieg von Putin“ bezeichnet, der vom Anführer der „Volksrepublik“ Donezk, Alexander Sachartschenko, diktiert worden sei.⁵ Alle drei Parteien verfügen jedoch über keine Fraktionen in der Werchowna Rada, wodurch ihr Einfluss auf die Abstimmung gering blieb.

Eine andere Gegenposition nahm der im Parlament vertretene „Oppositionsblock“ ein, der vielfach als Nachfolger der ehemaligen „Partei der Regionen“ von Ex-Präsident Janukowitsch angesehen wird. Seine Vertreter bezeichneten das Gesetz als „Schlag gegen die Wiederherstellung des Friedens in der Ukraine“, das den Interessen der ukrainischen „Kriegspartei“ diene.⁶ Das Dokument ignoriere die Interessen von ukrainischen Staatsbürgern und widerspreche den Abkommen von Minsk, wodurch der gute Ruf der Ukraine als zuverlässiger internationaler Partner zerstört würde. Alle abgegebenen Stimmen des „Oppositionsblocks“ waren dementsprechend gegen das Gesetz.

⁴

<http://blogs.pravda.com.ua/authors/tiahnybok/5a6076d194117/> (abgerufen am 26.02.2018)

⁵ <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/zakon-pro-reintegratsiju-donbasu-natsionalisti-pochali-paliti-pid-stinami-radi-fajeri-i-dimovuhi-video-1971248.html> (abgerufen am 26.02.2018)

⁶ <http://opposition.org.ua/news/zakon-pro-deokupaciju-donbasu-udar-po-vidnovlennju-miru-v-ukrani.html> (abgerufen am 26.02.2018)

UKRAINE

TIM PETERS

VASYL MYKHAILYSHYN

Februar 2018

www.kas.de/ukraine/

Die anderen Parteien, insbesondere die Regierungskoalitionspartner „BPP“ (Block Petro Poroschenko) und „Narodnyj Front“ (Volksfront) votierten mit deutlicher Mehrheit für das Gesetzesvorhaben. Allerdings forderten auch „Samopomitsch“ (Selbsthilfe), „Batkivschtschyna“ (Vaterland) und die „Radikale Partei“ die Verwendung eines einheitlichen Ansatzes in Bezug auf die Krim und den Donbas.

Insgesamt hatten die Abgeordneten während des Gesetzgebungsprozesses zahlreiche Textänderungen vorgeschlagen. Vom Parlament angenommen wurden Änderungen zum schon erwähnten Thema der Gerichtsklagen gegen Russland.⁷ Anträge zwecks Anerkennung der „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk als terroristische Organisationen, zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Russland oder zur Kündigung des Freundschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der Ukraine und Russland erhielten hingegen nicht die notwendige Stimmenanzahl.

Die Hauptkritik ist jedoch von Menschenrechtsaktivisten und Verfassungsrechtlern zu hören. Sie monieren, dass das Gesetz exekutive Befugnisse festlege, die in der ukrainischen Verfassung so bislang nicht vorgesehen sind. Theoretisch könnten diese Befugnisse zu reduzierten Aktivitäten von ukrainischen und internationalen Rechtsschutz- und Hilfsorganisationen im Konfliktgebiet führen und sie würden die Bürgerrechte einschränken. Kritik kam daher teilweise auch aus der Mitte der Präsidentenpartei selbst: Nach Meinung des BPP-Abgeordneten Mustafa Nayem treten die vorgenannten Sonderbefugnisse unter unklaren Umständen und für einen unbegründet breiten Personenkreis in Kraft.⁸

⁷ Vgl.

<https://hromadskeradio.org/news/2018/01/18/65-0-ta-popravka-do-zakonoproektu-pro-donbas-pro-shcho-vona?page=1> (abgerufen am 26.02.2018)

⁸ Vgl.

https://zik.ua/news/2018/01/18/nayiem_rozpoviv

Auch die mögliche Wiederaufnahme des Handels mit den beiden „Volksrepubliken“ nach Zustimmung des Ministerkabinetts gilt als heikel. Hier befürchteten Kritiker Möglichkeiten zur Berücksichtigung einseitiger Geschäftsinteressen von Oligarchen zum Nachteil der nationalen Interessen der Ukraine.⁹ Der Warentransport über die Kontaktlinie war erst im März 2017 vom ukrainischen Sicherheitsrat verboten worden, nachdem Aktivisten hiergegen demonstriert und Verbindungswege blockiert hatten.

Internationale Reaktionen

Die internationalen Reaktionen auf die Verabschiedung des Gesetzes waren ebenfalls recht unterschiedlich. Der Sondergesandte der Vereinigten Staaten, Kurt Volker, unterstützte das Dokument vom Grundsatz her und erklärte, es optimiere die ukrainische militärische Operation und widerspreche nicht dem Minsker Abkommen.¹⁰ Die offiziellen Kommentare seitens der Europäischen Union waren eher neutral: Das Gesetz solle die interne Gestaltung der ukrainischen militärischen und zivilen Strukturen im Donbas regeln. Zusätzlich wurde die Erwartung geäußert, dass die diplomatischen Verpflichtungen im Rahmen des Minsker Prozesses und des Normandie-Format weiter umgesetzt werden.¹¹ Aus Russland erfuhr das Gesetz erwartungsgemäß scharfe Kritik. Das

[_pro_nedoliky_zakonu_pro_de_okupatsiyu_donbasu_1247551](http://pro_nedoliky_zakonu_pro_de_okupatsiyu_donbasu_1247551) (abgerufen am 26.02.2018)

⁹ Vgl. <http://dyvys.info/2018/01/18/rosiya-agresor-a-donbas-okupovanyj-shho-dumayut-eksperty-pro-novyj-zakon/> (abgerufen am 26.02.2018)

¹⁰ Vgl.

https://ukr.lb.ua/news/2018/01/25/388163_volker_zakon_pro_donbas.html (abgerufen am 26.02.2018)

¹¹ Vgl. <https://dt.ua/UKRAINE/u-yes-prokomentuvali-uhvaleniy-zakon-pro-reintegraciyu-donbasu-266587.html> (abgerufen am 26.02.2018)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UKRAINE

TIM PETERS

VASYL MYKHAILYSHYN

Februar 2018

www.kas.de/ukraine/

dortige Außenministerium warf der Ukraine die Vorbereitung auf einen neuen Krieg, die Missachtung des Minsker Abkommens und eine potentielle Eskalation des Konfliktes vor.¹² Präsident Poroschenko erhalte annähernd diktatorengleiche Vollmachten lautete ein weiterer Vorwurf.

Regulation statt Reintegration

Alles in allem bleibt das neue Donbas-Gesetz in seiner Ausführung ambivalent. Vieles wird von seiner konkreten Umsetzung abhängen. Positiv interpretiert trägt es schlicht den politischen Realitäten in der Ostukraine Rechnung. Angesichts von 478 toten oder verletzten Zivilisten im Jahr 2017 fordert der Konflikt weiterhin hohe Opferzahlen.¹³ Am 7. Februar 2018 verzeichnete die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) die höchste Einsatzzahl schwerer Waffen seit März 2017.¹⁴ In nur einer Februarwoche wurden mehr als 1000 Fälle des Einsatzes schwerer Waffen, also von Panzern, Granat- und Raketenwerfern, gezählt. Der stellvertretende Leiter der OSZE-Beobachtermission, Alexander Hug, sprach in diesem Zusammenhang von einer „Aufwärtsspirale der Gewalt“¹⁵. Durch das Donbas-Gesetz erhält der de facto seit Ausbruch der Kämpfe bestehende militärische Ausnahmezustand an der Kontaktlinie in vielerlei Hinsicht lediglich ei-

¹² Vgl.

http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3023218?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw (abgerufen am 26.02.2018)

¹³ Vgl.

<https://www.tagesanzeiger.ch/ausland/europa/die-gewalt-kann-jederzeit-gestoppt-werden/story/13734340> (abgerufen am 26.02.2018)

¹⁴ Vgl.

<http://derstandard.at/2000074388962/OSZE-sieht-Aufwaertsspirale-der-Gewalt-in-der-Ostukraine> (abgerufen am 26.02.2018)

¹⁵ Ebd.

ne an die Wirklichkeit angepasste juristische Form. Unklare Kompetenzverteilungen zwischen militärischen und zivilen Stellen werden damit eindeutiger geregelt. Einige Beobachter erachten diesen legislativen Schritt daher als längst überfällig, dauert der Konflikt nun doch schon vier Jahre an. Dass die Kompetenzzuweisung zugunsten militärischer Stellen erfolgte, verwundert angesichts der täglichen Kampfhandlungen nur wenig. Zum besseren Verständnis muss man sich auch immer wieder die außergewöhnliche Situation in der Ostukraine vor Augen zu führen: So überqueren bis zu 40.000 Menschen täglich die Kontaktlinie an einem der fünf Kontrollpunkte, während trotz Waffenstillstand weiterhin um sie herum geschossen wird. Zivile Stellen oder die Polizei können in diesem Umfeld zwangsläufig nicht ordnungsgemäß wirken, auch wenn sie eigentlich für bestimmte Aufgaben zuständig wären. Dieser Spagat zwischen militärischer Auseinandersetzung und gefährlichem Alltag äußert sich bislang auch in der Bezeichnung „Anti-Terroristische Operation“ (ATO). Diese steht unter der formellen Kontrolle des Inlandsgeheimdienstes SBU. Im Gesetzestext kommt nun mehrfach ein neuer Begriff vor: „Maßnahmen zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit und Verteidigung, Abwehr und Abschreckung gegen die militärische Aggression der Russischen Föderation in den Gebieten Donezk und Luhansk“. Diese Maßnahmen sollen künftig unter strategischer Führung des Generalstabs der ukrainischen Streitkräfte durchgeführt werden. Dies entspricht dem tatsächlichen Ausmaß des Truppeneinsatzes. Noch ist unklar, ob diese Maßnahmen gleichzeitig mit der ATO durchgeführt werden oder ob sie die ATO vollständig ersetzen sollen. Teilweise wird befürchtet, dass ein dauerhaftes Nebeneinander von ATO und den Maßnahmen zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit und Verteidigung zu einer Art „Doppelherrschaft“ von SBU und den Militärs sowie neuen Kompetenzüberschneidungen führen könnte.¹⁶ Zudem herrscht in Teilen der Bevölkerung ein tiefes Misstrauen

¹⁶ Vgl. http://vostok-sos.org/analysis_7163_2/ (abgerufen am 26.02.2018)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UKRAINE

TIM PETERS

VASYL MYKHAILYSHYN

Februar 2018

www.kas.de/ukraine/

gegenüber staatlichen Stellen, welches durch die Unsicherheit, wie das neue Gesetz im Einzelfall angewendet werden soll, noch verstärkt wird. Als problematisch erweist sich, dass das Gesetz in vielerlei Hinsicht offen lässt, wie bestimmte juristische Neuerungen implementiert oder in der Praxis umgesetzt werden sollen. Dies kann unter Umständen die Einschränkung von Grundrechten und Freiheiten ukrainischer Bürger in den regierungskontrollierten Gebieten entlang der Kontaktlinie zur Folge haben. Daher ist es nicht unwahrscheinlich, dass das Gesetz im Lichte der ukrainischen Verfassung weiter zu prüfen und auszulegen sein wird. Hervorzuheben ist allerdings, dass das Gesetz sich nur auf die Oblaste Donezk und Luhansk bezieht, also die Regionen, die von den Kampfhandlungen betroffen sind. Einschränkungen in anderen Teilen der Ukraine sind laut Gesetz einzig bei einer Erweiterung der „militärischen Aggression der Russischen Föderation außerhalb der Autonomen Republik Krim, der Stadt Sewastopol und der Gebiete Donezk und Luhansk“ vorgesehen. Auch die Benennung Russlands als Aggressor dürfte zunächst keinerlei praktischen Schritte nach sich ziehen und scheint eher deklaratorischer Natur zu sein. Klagen gegen die Russische Föderation vor ukrainischen Gerichten dürften angesichts des völkerrechtlichen Grundsatzes der Staatenimmunität zumindest hochumstritten sein.

Tatsächlich durch das Gesetz unbeantwortet bleiben hingegen Fragen nach notwendigen politischen Schritten zur Reintegration des Donbas. Für Erfolge in dieser Hinsicht bleibt der multilaterale Minsk-Prozess trotz aller Rückschläge alternativlos. Allerdings stellen sich mit jedem Tag ausbleibender politischer Fortschritte die Fragen von konkreten menschlichen Erleichterungen im Konfliktgebiet umso dringender.