

# Michael Geistlinger

## Die Volksrepubliken von Lugansk und Doneck

### I. Einleitung

Der vorliegende Beitrag versteht sich als begleitende Analyse zum sogenannten Minsker Prozess und geht daher der Beantwortung zweier Fragen aus dem Weg, die sich zu allererst stellen würden: Wo steht die mit den verfassungswidrigen Vorgängen um den 21. Februar 2014 und danach losgebrochene ukrainische Revolution aus verfassungsrechtlicher Sicht heute<sup>1</sup> und wie fügen sich die Donecker und Lugansker Volksrepubliken als praktische Beispiele in eine völkerrechtliche Theorie von de facto-Regimen ein?

Im Unterschied zu Abchasien, Südossetien, Transnistrien und Berg-Karabach gibt es in Bezug auf die Ost- und Südostukraine immer noch einen aufrechten Verhandlungsprozess.<sup>2</sup> Dieser ist zwar nicht, wie ursprünglich vorgesehen, zu Jahresende 2015 erfolgreich zu Ende gegangen, wurde aber immerhin im Einvernehmen aller Beteiligten vor Kurzem um ein Jahr verlängert.<sup>3</sup> Selbst, wenn auch dies eine mehr als unrealistische politische Vorgabe ist, so besteht doch ein grundlegender Unterschied einer Fortführung laufender Verhandlungen gegenüber einer Neuaufnahme faktisch zum Stillstand gekommenen Verhandlungen.

Als offensichtlich letzte offizielle Amtshandlung des letzten verfassungsgemäß gewählten ukrainischen Präsidenten *Viktor F. Janukovič* vor Beginn der verfassungswidrigen Ereignisse, aber bereits unter dem Druck der Straße, kam es am 21. Februar 2014 zur Unterzeichnung einer Vereinbarung über die Beilegung der Krise in der Ukraine.<sup>4</sup> Ziffer 1 dieser Vereinbarung sah die Wieder-In-Kraft-Setzung der vom Verfassungsgerichtshof der Ukraine am 1. Oktober 2010 außer Kraft gesetzten<sup>5</sup> ukrainischen Verfas-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu ausführlicher *M. Geistlinger*, Some Thoughts on the De-Centralization of Power or Federalization of the Ukraine. *Europa Ethnica* 2015, 1/2, S. 38–48.

<sup>2</sup> Zum unterschiedlichen Stand siehe *M. Geistlinger*, Wege aus der EU – Russland Krise. *Kieler Ostrechts-Notizen* 2/2014 – 1/2015, S. 15–21.

<sup>3</sup> Über Beschluss der Staats- bzw. Regierungschefs *François Hollande*, *Angela Merkel*, *Petro Porošenko* und *Vladimir Putin* im Rahmen einer Telefonkonferenz am 30. Dezember 2015. Siehe für viele z. B. die ausführliche Pressemitteilung von Взгляд abrufbar unter: <http://www.vz.ru/politics/2015/12/30/785137.html>, 17. Februar 2016. Auch gut geheißten von den Vertretern der beiden Volksrepubliken, siehe z. B. für die Donecker Volksrepublik *Aleksandr Zacharčenko* auf <https://dnipress.com/en/posts/the-head-of-dpr-welcomed-prolongation-of-minsk-agreements-for-2016/>, 17. Februar 2016.

<sup>4</sup> Der englische Text findet sich auf der Website des deutschen Auswärtigen Amtes abrufbar unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/671348/publicationFile/190025/140221-UK\\_R\\_Erklaerung.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/671348/publicationFile/190025/140221-UK_R_Erklaerung.pdf), 17. Februar 2016. Folgt man ukrainischen Quellen, dann ist das Abkommen außer vom Präsidenten von den Führern der sogenannten Opposition (*Vitali V. Kličko*, *Oleh Ja. Tjahnybok* und *Arseniy P. Jacenjuk*) unterzeichnet sowie vom deutschen Außenminister *Frank-Walter Steinmeier*, vom polnischen Außenminister *Radoslaw Sikorski* und von *Eric Fournier*, Direktor im Außenministerium Frankreichs, mit ihrer Unterschrift bezeugt worden. Siehe die Pressemitteilung bei Interfax vom 21. Februar 2014, abrufbar unter: <http://en.interfax.com.ua/news/general/191712.html>, 17. Februar 2016.

<sup>5</sup> Mit Entscheidung vom 30. September 2010, N 20-rp/2010 (abrufbar unter: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>, 17. Februar 2016) hatte der ukrainische Verfassungsgerichtshof das Gesetz vom 8. Dezember 2004, N° 2222 „Über die Einfügung von Änderungen in die Verfassung der Ukraine“ wegen Nichteinhaltung des verfassungsmäßig vorgesehenen Verfahrens für verfassungswidrig erklärt und am gleichen Tag außer Kraft gesetzt, was zum automatischen Wiederaufleben der Verfassung 1996 führte. Die ukrainische Fassung des Verfassungsänderungsgesetzes 2004 findet sich abgedruckt in: Конституція України. Київ 2006, 90–108.

sung 2004 binnen 48 Stunden und die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit innerhalb von zehn Tagen vor. Gemäß Ziffer 2 der Vereinbarung sollte sofort mit der Arbeit zu einer Verfassungsreform, die die Befugnisse des Präsidenten, der Regierung und des Parlaments neu regeln soll, begonnen werden. Die Verfassungsreform sollte im September 2014 abgeschlossen sein. Diese Forderung nach einer Verfassungsreform deckt sich mit Ziffer 11 des Minsker Pakets vom 12. Februar 2015, das von der sogenannten Trilateralen Kontaktgruppe zur Ukraine, bestehend aus Vertretern der Konfliktparteien in der Ukraine, einem Vertreter Russlands und einer Vertreterin der OSZE,<sup>6</sup> angenommen und von den vier Staats- bzw. Regierungschefs der sogenannten Normandie-Gruppe am selben Tag gutgeheißen wurde.

Die weiteren Ereignisse im Zuge der ukrainischen Revolution nach dem 21. Februar 2014 führten auf Seiten der Zentrale zur Wiederherstellung des Zustandes der ukrainischen Verfassung 2004 unter Berücksichtigung von Änderungen aus den Jahren 2011 und 2013.<sup>7</sup> Sie führten ferner zum Entwurf einer Verfassungsänderung, der sich aber entgegen der Vereinbarung vom 21. Februar 2014 nur auf die Lokalverwaltung beschränkt und der entsprechend von Einwänden der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig Kommission des Europarates) abgeändert wurde und die Art. 118, 119, 132, 133, 140, und 141 – 144 der ukrainischen Verfassung 2004 umfasst.<sup>8</sup> Zu einer Verabschiedung durch das ukrainische Parlament ist es bislang nicht gekommen.

Im gleichen Zeitraum kam es – unter Ausblendung aller übrigen Ereignisse in der Ukraine zum damaligen Zeitpunkt – in den Gebieten Doneck und Lugansk (Luhansk), aber auch darüber hinaus, zu Gegenmaßnahmen, die am 7. April 2014 in der Erklärung

---

Zu dieser Entscheidung und ihren Konsequenzen siehe z. B. K. Savin, A. Stein, A. Vorbrugg, Vorwärts in die Vergangenheit. Die ukrainische Verfassungsreform von 2004 wurde zurückgenommen. Heinrich Böll Stiftung. Abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/navigation/europa-nordamerika-ukraine-janukowjtsch-demokratie-Verfassungsreform-Verfassung-lytwyn-block-10427.html>, 17. Februar 2016, und im Vergleich dazu: KS otmenil izmenenija v Konstituciju 2004 goda (Das Verfassungsgericht hob die Verfassungsänderungen 2004 auf). Abrufbar unter: <http://www.unian.net/politics/407805-ks-otmenil-izmenenija-v-konstitutsiyu-2004-goda.html>, 17. Februar 2016. Die Verfassungsreform 2004 hatte die Machtverteilung zwischen Präsident, Parlament (Oberste Rada) und Regierung grundlegend zugunsten der Letzteren umgestaltet und galt als Haupterfolg der so-genannten „orangenen Revolution“ in der Ukraine. Aus einem Präsidialregime wurde ein semi-präsidiales Regime.

<sup>6</sup> Folgende Personen unterzeichneten als trilaterale Gruppe: der frühere ukrainische Präsident *Leonid D. Kučma*, *Aleksandr V. Zacharčenko* (Donecker Volksrepublik (DVR)), *Igor' V. Plotnickij* (Lugansker Volksrepublik (LVR)), *Michail Ju. Zurabov* (Botschafter der Russischen Föderation (RF) in der Ukraine), und *Heidi Tagliavini* (Schweizer Botschafterin, Ukraine-Beauftragte der OSZE). Siehe <http://vineyardsaker.blogspot.co.at/2015/02/full-text-of-minsk-2-agreement.html>, 17. Februar 2016. Siehe dazu aber die Anmerkung bei *Geistlinger*, Fn 1, S. 39, Fn 15.

<sup>7</sup> Siehe Відомості Верховної Ради (im Folg.: VVR) 2014/11/151. Freilich kann nur „de facto“ und nicht „de jure“ von einer Wiederherstellung gesprochen werden, insofern alle verfassungsrechtlichen Maßnahmen ausgehend von der Nichteinhaltung der Art. 108 i. V. m. Art. 112 ukrainische Verfassung bei der Bestellung von *Olexander W. Turčynov* als Parlamentspräsidenten (22. Februar 2014) zum Interimspräsidenten (23. Februar 2014) als verfassungswidrig einzustufen sind. Das betrifft alle von ihm in dieser Funktion gesetzten Maßnahmen, insbesondere auch die von ihm verfügten Ersetzungen der früheren Gouverneure in den Gebieten Dnipropetrovsk, Doneck, Char'kiv, Lugansk (Luhansk), Mykolajiv, Odesa und Zaporizžja) und damit wiederum alle Rechtsakte, die diese in der Folge setzten.

<sup>8</sup> Siehe den englischen Text (Draft Law on Amending the Constitution of Ukraine As to Decentralisation of Power), der vom ukrainischen Präsidenten dem ukrainischen Parlament am 1. Juli 2015 vorgelegt wurde, als Bestandteil der Opinion No. 803 / 2015 der Venedig-Kommission, 7. Juli 2015. Abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2015\)022-e,17](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2015)022-e,17), Februar 2016.

der Souveränität und im Akt der staatlichen Selbstständigkeit der Volksrepublik Doneck<sup>9</sup> und am 28. April 2014 in der Bildung der Volksrepublik Lugansk gipfelten. Das Territorium, das diese Ausrufung betraf, deckt sich mit dem Territorium der beiden Gebiete in den Grenzen, wie sie nach ukrainischer Gebietsaufteilung damals bestanden. Der Versuch der ukrainischen Zentralregierung, unter bewaffnetem Einsatz von Militär, Milizen, paramilitärischen Verbänden und Sondereinheiten der Polizei, die effektive Abspaltung der beiden Volksrepubliken zu verhindern, führte nicht nur zu einem national-bewaffneten Konflikt mit bislang mindestens 6.000 Toten<sup>10</sup>, sondern auch dazu, dass sich mitten durch die beiden Volksrepubliken nun Frontlinien erstrecken, die die effektive Geltung von Verfassung und Recht der beiden Volksrepubliken auf den Teil der ehemaligen Gebiete Lugansk (Luhansk) und Doneck beschränken, die von militärischen Verbänden unter dem Oberkommando der Oberhäupter (glavy) der beiden Volksrepubliken militärisch gehalten werden. Die effektive Geltung der ukrainischen Verfassung und des ukrainischen Rechts ist auf den übrigen Teil der beiden Gebiete beschränkt.

Die Volksrepublik Lugansk kontrolliert derzeit effektiv 11 Städte und sechs Bezirke, insgesamt nach eigenen Angaben eine dauernd wohnhafte Bevölkerung von 1.197.000 Personen oder 54 % des gesamten Gebietes Lugansk nach ukrainischer Lesart.<sup>11</sup> Die Volksrepublik Doneck kontrolliert derzeit 13 Städte und fünf Bezirke, insgesamt nach eigenen Angaben eine dauernd wohnhafte Bevölkerung von 2.328.449 Personen zum Stand 1. Dezember 2015.<sup>12</sup>

Am 24. Mai 2014 unterzeichneten der Ministerpräsident der Volksrepublik Doneck und das Oberhaupt der Volksrepublik Lugansk ein Dokument über die Vereinigung der beiden Volksrepubliken als „Konföderative Republik Neurussland“ („Konfederativnaja Respublika Novorossija“). Mit dem Hinweis auf den Minsker Prozess wurde die Umsetzung dieses Dokumentes in die Praxis am 19. Mai 2015 aber auf Eis gelegt.<sup>13</sup>

In beiden Volksrepubliken fanden am 11. Mai 2014 Volksabstimmungen über die Eigenstaatlichkeit statt. Nach offiziellen Angaben führten diese bei einer Abstimmungsbeteiligung von 74,87 % (DVR; keine Angabe zu LVR), zu 89,7 % Zustimmung in der DVR und 96,2 % in der LVR.

Die Volksrepublik Lugansk gab sich am 24. September 2014 eine Verfassung (Vorläufiges Grundgesetz), die am 3. Dezember 2014 geändert wurde.<sup>14</sup> Die Verfassung der Volksrepublik Doneck datiert vom 14. Mai 2014.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> So entsprechend der offiziellen Darstellung in der DVR. Siehe <http://dnr-online.ru/doneckaya-narodnaya-respublika/>, 17. Februar 2016.

<sup>10</sup> Der Bericht des Amtes des UN-Hochkommissars für Menschenrechte spricht zum Stand 15. Februar 2015 von mindestens 5.665 getöteten Personen, siehe Seite 4 des Berichts, abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/9thOHCHRreportUkraine.pdf#sthash.HFQs2pv2.dpuf>. Die Einstufung als nicht-international bewaffneter Konflikt erfolgte schon im Juli 2014 durch das Internationale Komitee des Roten Kreuzes.

<sup>11</sup> Siehe die offizielle Website der LVR <http://glava-lnr.su/content/obshchaya-informaciya>, 17. Februar 2016. Die Seite der offiziellen Statistik der LVR nennt zum 1. November 2015 1.506.549 Personen. Siehe [http://gkslg.info/files/chisl\\_1015.pdf](http://gkslg.info/files/chisl_1015.pdf), 17. Februar 2016.

<sup>12</sup> Siehe [http://glavstat.govdnr.ru/pdf/naselenie/chisl\\_naselenie\\_1215.pdf](http://glavstat.govdnr.ru/pdf/naselenie/chisl_naselenie_1215.pdf), 17. Februar 2015.

<sup>13</sup> Siehe *О Царев, Проект Новороссии пока не быть из-за Минских соглашений (Carev, Das Projekt Neurussland wird vorderhand nicht sein wegen der Minsker Vereinbarungen)*. Pravda.ru, 19. Mai 2015. Abrufbar unter: [http://www.pravda.ru/news/expert/19-05-2015/1260461-Oleg\\_Tcarev-0/](http://www.pravda.ru/news/expert/19-05-2015/1260461-Oleg_Tcarev-0/), 17. Februar 2016. *Carev* ist der Sprecher des Parlaments der Union der Volksrepubliken entsprechend der Verfassung dieser Union, die am 26. Juni 2014 angenommen worden war. Siehe: <http://lenta.ru/news/2014/06/26/souz/>, 17. Februar 2016.

<sup>14</sup> Der geltende Text in russischer Sprache ist abrufbar unter: <http://lug-info.com/documents/one/12>, 17. Februar 2016.

<sup>15</sup> Der russische Text ist abrufbar unter <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/>, 17. Februar 2016.

Die Verhandelnden im Rahmen des Minsker Prozesses stehen damit nicht nur vor der schwierigen Aufgabe, gegenseitig zugefügten Tod, Leid und Zerstörung vergeben und vergessen zu machen, sondern auch, Ziffer 2 der Vereinbarung vom 21. Februar 2014 und Ziffer 11 des Minsker Pakets umzusetzen. Ziffer 11 des Minsker Pakets lautet:

Constitutional reform will be conducted in Ukraine, and a new constitution will enter into force by the end of 2015 [heute zu lesen: „2016“] which is intended as a key element of decentralization (taking into account the special characteristics of certain districts of the Donetsk and Lugansk regions as agreed with representatives of these areas). Also a permanent law is to be adopted by the end of 2015 on the social status of certain districts of the Donetsk and Lugansk regions in accordance with the measures specified in Note (1).

Die Anmerkung Nummer 1 enthält inhaltliche Vorgaben zu dem Sonderstatus dieser Bezirke und wurde schon eingehend analysiert.<sup>16</sup> Es wurde auch beanstandet, dass nicht von Verhandlungen gesprochen werden kann, wenn die eine Seite – konkret ukrainischer Präsident, ukrainisches Parlament und ukrainische Regierung – die andere Seite (Vertreter von DVR und LDR) vor vollendete Tatsachen zu stellen versucht, indem (noch dazu unvollständige) Reformen einseitig dekretiert werden und die andere Seite in deren Vorbereitung nicht im Entferntesten einbezogen wird. Dass die Venedig-Kommission so einen (einseitigen) Verfassungsänderungsentwurf durchwinkt, zeugt nicht gerade von Unparteilichkeit und ist dem Minsker Prozess wenig dienlich.

Es sei hier also der Versuch unternommen, die Verfassungen der DVR und der LDR dahingehend zu analysieren, ob aus ihnen Gesichtspunkte entnommen werden könnten, die in einen globalen Verfassungsreformprozess der Ukraine Eingang finden müssten, will man wirklich zu einer Verhandlungslösung kommen.

## II. Grundzüge der Verfassungen

### 1. Die Wahl der Form einer „Volksrepublik“

Zunächst ist voranzuschicken, dass sich die Texte der beiden Verfassungen über weite Strecken wörtlich decken.

Die Bezeichnung in beiden Verfassungen als „Volksrepubliken“ erinnert an marxistisch-leninistisches Staatsverständnis und die Periode sozialistischer oder „sozialistisch-orientierter“ Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg, aus der heute nur mehr die Demokratische Volksrepublik Algerien, die Volksrepublik Bangladesch, die Volksrepublik China, die Demokratische Volksrepublik Laos und die Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea) übrig geblieben sind. Von diesen Volksrepubliken hat nur Bangladesch einen historischen Hintergrund, der keinen Zusammenhang mit „Staatssozialismus“ bzw. „sozialistischer Orientierung“ nach seinerzeitiger sowjetischer Kategorisierung aufweist.<sup>17</sup> Bangladesch hat allerdings mit all den anderen genannten Staaten

<sup>16</sup> Siehe *Geistlinger*, Fn 1, S. 40 und S. 46–48.

<sup>17</sup> Siehe dazu ausführlich *M. Geistlinger*, *Revolution und Völkerrecht*. Wien, Köln, Graz 1991, S. 236 ff. und konkret zum algerischen Beispiel S. 239–253. Algerien hat auch in der Verfassungsnovelle 1996 an diesem Staatsnamen festgehalten und auch die gegenwärtig in Diskussion befindliche Verfassungsnovelle 2016 berührt den Staatsnamen nicht. Eine englische Fassung des Textes der Verfassung 1976 i. d. F. v. 28. November 1996 ist abrufbar unter: [http://www.servat.unibe.ch/icl/ag00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/ag00000_.html), 18. Februar 2016. Zum englischen Text der am 16. Februar 2016 angenommenen Verfassungsnovelle, die auf einen Entwurf vom 28. Dezember 2015 zurückgeht, kommt man über [http://www.constitutionnet.org/files/algeria\\_constitution\\_2015.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/algeria_constitution_2015.pdf), 18. Februar 2016. Als eines von mehreren Gegenbeispielen könnte die Volksrepublik Kongo genannt werden, die mit der Entmachtung der (marxistisch-leninistischen) kongolesischen Arbeiterpartei durch die Souveräne Nationale Konferenz am 10. Juni 1991 auch den Staatsnamen in „Republik Kongo“ änderte.

eine revolutionäre Staatsgründung im Wege eines Befreiungskampfes durch Abspaltung als früheres Ostpakistan als Ergebnis eines Krieges, den letztlich das Eingreifen indischer Truppen entschied, mit Wirksamkeit 10. Januar 1972 gemeinsam. Die Proklamierung der Unabhängigkeit war bereits am 26. März 1971 erfolgt.<sup>18</sup>

Die maßgeblichen Bestimmungen der beiden Verfassungen (Präambel, Art. 2 und Art. 9) lassen keinen Zweifel daran, dass eine sozialistische (marxistisch-leninistische) Ausrichtung von Doneck und Lugansk nicht grundgelegt wurde. In der Präambel werden die Menschenrechte und -freiheiten, ziviler Friede und Harmonie, die allgemein anerkannten Prinzipien der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker und das Bemühen, Wohlstand und Erblühen der Republiken sicherzustellen, betont. Ein Widerspruch zur Präambel der derzeit angewandten ukrainischen Verfassung 2004 (Verf. Ukraine 2004) ist nicht erkennbar, auch wenn im Unterschied zur Präambel der ukrainischen Verfassung auf die ukrainische Staatsgeschichte und die Verantwortung gegenüber Gott, dem eigenen Gewissen und gegenüber vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Generationen nicht hingewiesen wird. Auch findet sich kein Hinweis auf die ukrainische Unabhängigkeitserklärung vom 24. August 1991, was, bedenkt man, dass beide Verfassungen die Eigenstaatlichkeit proklamieren, wenig überraschend ist. Es ist auch kein Einfluss der Präambel der geltenden Verfassung der RF feststellbar.<sup>19</sup>

Die übereinstimmenden Artikel 2 der Verf. DVR und LVR betonen, dass das jeweilige Volk die Quelle der Macht ist, es diese Macht unmittelbar oder mittelbar durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausübt, Referendum und freie Wahlen den höchsten unmittelbaren Ausdruck der Macht des Volkes darstellen und Amtsanmaßung sowie Machtusurpation unzulässig sind. Berücksichtigt man in beiden Verfassungen Art. 25 Abs. 1 und 2 aus dem jeweiligen Grundrechtsteil und liest man andererseits Art. 5 und die Grundrechtsbestimmung des Art. 38 der ukrainischen Verfassung 2004 zusammen, so ist auch hier kein Widerspruch erkennbar.

Die identischen Art. 9 Abs. 1–3 Verf. DVR und LVR bekennen sich zu politischer und ideologischer Vielfalt, zu einem Mehrparteiensystem, zur Trennung von Staat und Kirche sowie zur Gleichheit von Religionsgemeinschaften vor dem Gesetz. Jegliche Staatsideologie oder Staatsreligion wird ausdrücklich verboten. Gemäß Art. 9 Abs. 4 Verf. LVR ist die Tätigkeit von Organisationen, die Gewalt, Faschismus oder Nationalismus predigen, verboten. Verglichen zu den umständlichen Formulierungen der Art. 36 und 37 Verf. Ukraine 2004, bestechen beide Verfassungen durch einfache und klare Regelungen und stehen sie diesbezüglich der Verf. RF (Art. 13 und 14) näher, ein Widerspruch zur ukrainischen Verfassung ist aber auch hier nicht erkennbar.

In dem aus 100 Abgeordneten bestehenden Ein-Kammer-Parlament (= Volksrat/Narodnyj Sovet) der DVR sitzen derzeit zwei Fraktionen, die Fraktion „Donecker Republik“ (Doneckaja Respublika) mit 68 Abgeordneten und die Fraktion „Freier Donbass“ (Svobodnyj Donbass) mit 32 Abgeordneten entsprechend dem Ergebnis der Wahlen zum Volksrat vom 2. November 2014. Für die Rechtsstellung der Abgeordneten gilt das Gesetz der DVR vom 16. September 2014 „Über den Status des Abgeordneten des Obersten Rates der DVR“.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Siehe J. Ebert/K. Görlich/D. Wienecke-Janz, Die große Chronik Weltgeschichte, Band 18, Vom Kalten Krieg zur Koexistenz 1961–1973, 310 und 312. Abrufbar unter: <https://google.de/books?id=SOhZvbsSTOIC&pg=PA312#v=onepage&q&f=false>, 18. Februar 2016.

<sup>19</sup> Der aktuelle russische Text ist abrufbar unter: <http://www.constitution.ru/index.htm>, 18. Februar 2016.

<sup>20</sup> „О статусе депутата Верховного Совета ДНР“, [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/Zakon\\_DNR\\_O\\_statusu\\_deputata\\_VS22\\_6\\_18072014.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/Zakon_DNR_O_statusu_deputata_VS22_6_18072014.pdf), 18. Februar 2016.

Die Fraktion „Donecker Republik“ entspricht im Wesentlichen der politischen Partei „Donecker Republik“, umfasst aber auch Parteilose und Vertreter der Kommunistischen Partei der DVR. Die Partei „Donecker Republik“ wurde im Jahr 2005 als Reaktion auf die Machtübernahme von Präsident *V. A. Juščenko* in der Ukraine als Gegenbewegung zur Orangenen Revolution gegründet, setzte sich schon 2006 für eine Einrichtung einer Donecker Republik ein, ist prussisch ausgerichtet und war 2007 in der Ukraine gerichtlich verboten worden.<sup>21</sup> Gegen ihre Führer wurden damals ukrainische Strafverfahren eröffnet. Sie war vom späteren Präsidenten Janukovič nicht unterstützt worden und betätigte sich im Untergrund weiter. Sie ist neben dem Parteiblock „Freier Donbass“ die politische Hauptkraft des Widerstandes gegen die ukrainische Zentrale geworden und ist heute die Regierungspartei in der DVR. Der Fraktion „Freier Donbass“ gehören vier Parteien an, insbesondere Vertreter der Partei der Veteranen des Donbass „Berkut“ und der Partei „Novorossija“.<sup>22</sup>

In dem aus 50 Abgeordneten bestehenden Ein-Kammer-Parlament (= Volksrat/Narodnyj Sovet) der LVR sitzen ebenfalls zwei Fraktionen, die „Lugansker Wirtschaftsunion“ (Luganskij Ėkonomičeskij Sojuz) und „Friede für Lugansk“ (Mir Luganščine). Die Partei „Friede für Lugansk“ nimmt derzeit nach den Wahlen vom 2. November 2014 37 Sitze ein,<sup>23</sup> die „Lugansker Wirtschaftsunion“ hat derzeit 13 Abgeordnete.<sup>24</sup> Für ihre Rechtsstellung gilt das Gesetz der LVR vom 2. Oktober 2014, Nr. 30-I „Über den Status des Abgeordneten des Volksrates der LVR“.<sup>25</sup>

Hält man sich dieses politische Spektrum beider Volksrepubliken vor Augen, so scheint die Form „Volksrepublik“ den Charakter als von der breiten Masse getragen unterstreichen zu wollen. Medienberichte und Erzählungen deuten darauf hin, dass die regierenden Kräfte in den beiden Volksrepubliken ein zwar nicht so massives, aber dennoch prinzipiell ähnliches Problem wie Präsident, Parlament und Regierung in der Ukraine haben, nämlich abgehoben und losgelöst von der Bevölkerung zu agieren. Zusätzlich könnte in der Bezeichnung „Volksrepublik“ aber auch eine historische Bezugnahme auf die Gründung der Ukrainischen Volksrepublik am 7. (20). November 1917 liegen. Sie war zwar prussisch angelegt, aber zum Zeitpunkt ihrer Ausrufung noch nicht marxistisch-leninistisch ausgerichtet.<sup>26</sup>

Hinter der Bezeichnung „Volksrepublik“ liegt im Ergebnis weder für Verhandlungen mit der ukrainischen Zentrale noch für eine ukrainische Verfassungsreform eine unüberwindbare Hürde.

<sup>21</sup> Siehe: Суд запретил деятельность „Донецкой Республики“ (Das Gericht verbot die Tätigkeit der „Donecker Republik“), Pressemitteilung vom 12. November 2007 von URA-Info Donbass, <http://ura.dn.ua/12.11.2007/40301.html>, 18. Februar 2016.

<sup>22</sup> Siehe <http://svobodny-donbass.com/oo-svd-berkut/>, 18. Februar 2016.

<sup>23</sup> Siehe <https://nslr.su/about/obshchestvennye-organizatsii/336/>, 18. Februar 2016, wo sich auch das Parteiprogramm findet.

<sup>24</sup> Siehe <https://nslr.su/about/obshchestvennye-organizatsii/337/> mit dem Parteiprogramm, 18. Februar 2016.

<sup>25</sup> „О статусе депутата Народного Совета ЛНР“, <https://nslr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/632/>, 18. Februar 2016.

<sup>26</sup> Siehe dazu *Geistlinger*, Fn 1, S. 38.

## 2. Die Grundprinzipien der Verfassungen der beiden Volksrepubliken

Die identischen Art. 1 der Verf. DVR und Verf. LVR bezeichnen beide Volksrepubliken als demokratische und soziale Rechtsstaaten mit einem ganzheitlichen und unteilbaren Territorium. Sie sind letztlich ein Abbild von Art. 1 der ukrainischen Verfassung, betonen aber im Gegensatz zu Letzterem die Souveränität und Unabhängigkeit nicht. In der Frage der „Staatlichkeit“ liegt freilich Sprengstoff für Verhandlungen, wie unter anderem auch die Geschichte der russischen Verfassung und Einflussnahme des russischen Verfassungsgerichts zeigen. Wird „Staatlichkeit“ ernst genommen, dann kann eine zukünftige ukrainische Verfassung nur eine neue von den Verhandlungsparteien konstituierte und zugleich bundesstaatliche sein, es sei denn, die Verhandlungsparteien einigen sich auf eine dezentrale oder zentralistische Verfassung und geben damit ihre ursprüngliche (Mit-)entscheidungsmacht auf.

Russland hat einen anderen Weg vorgezeigt. Dort hat sich Präsident *El'cin* am 31. März 1992 auf dem Weg zur Verfassung 1993 zunächst auf den aus drei Teilen bestehenden Föderationsvertrag eingeladen und diesen vom Kongress der Volksdeputierten als Bestandteil der Verfassung der RF erklären lassen. Auf eine offizielle Kundmachung des Vertrages verzichtete Präsident *El'cin* aber und er unterbreitete den Vertrag auch nicht als Teil des Verfassungsentwurfs zur Volksabstimmung 1993. Die Schlussbestimmungen zur Verfassung 1993 erklärten die Teile des Föderationsvertrages, die in Widerspruch zur Verfassung gerieten, für nicht anwendbar. In der Folge demontierte das russische Verfassungsgericht den Vertrag faktisch.<sup>27</sup> Im Ergebnis liegt ein Staat vor, der sich zwar Bundesstaat nennt, de facto aber einem dezentralisierten Staat sehr nahe kommt.

Bei der Annahme des Minsker Paketes sind die Parteien aber schon deutlich von dem Eigenstaatlichkeitskonzept abgerückt und begnügt sich die Seite der beiden Volksrepubliken mit einer Dezentralisierung der Ukraine, die mit ihnen zu verhandeln ist, die auf die besonderen Gegebenheiten der beiden Volksrepubliken (im Minsker Paket „certain districts of regions“ genannt) Bedacht nehmen soll, sich aber ansonsten an dem ukrainischen Gesetz über ein vorübergehendes Regime der örtlichen Selbstverwaltung in einigen Bezirken der Gebiete Doneck und Lugansk<sup>28</sup> orientieren kann. Dieses weite Entgegenkommen ist zwar auf Dauer weder einer ukrainischen Nationsbildung, noch der Stabilität des ukrainischen Staates förderlich,<sup>29</sup> bedeutet aber im Grunde für eine neue ukrainische Verfassung (unter Einbeziehung der beiden Volksrepubliken) eine wesentlich einfachere Ausgangslage für Verhandlungen, als sie Präsident *El'cin* in Russland vorfand, als es darum ging, die sogenannte „Parade von Souveränitätserklärungen“ der heutigen Subjekte der RF so zu überwinden, dass ein Staat Russland, dem sich diese Subjekte ein- und letztlich unterordneten, daraus werden konnte. Wird diese Verfassung freilich so wie das

<sup>27</sup> Dazu ausführlich *M. Geistlinger*, Kommentierung der Schlussbestimmungen, in: *B. Wieser* (Hrsg.), *Handbuch der russischen Verfassung*. Wien 2014, S. 1230–1244 (S. 1234–1238 Rz. 1–9).

<sup>28</sup> Закон України „Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей“. VVR 2014/45/2043. Siehe dazu *Geistlinger*, Fn 1, S. 46 f.

<sup>29</sup> Die Ukraine hat es vor und seit ihrer Unabhängigkeit verabsäumt, einen gesellschaftlichen Ausgleich zur Bildung einer ukrainischen Staatsnation und Konsolidierung des ukrainischen Staates zu finden. Das Mittel, das von der ukrainischen Zentralmacht gegenüber der Krim und gegenüber den russischsprachigen Teilen der Ukraine angewendet wurde, war dasjenige des Oktroy. Es hat verhindert, dass die Krim jemals ein Teil der Ukraine werden konnte, und es verhindert auch einen gedeihlichen Verhandlungsrahmen mit den beiden Volksrepubliken. Das ukrainische Schrifttum verbleibt dazu meist im Unverbindlichen, siehe schon zur Verfassung 1996 z. B. *B. Ф. Погорилко* (red.), *Конституційне право України*, Київ (*Pogorilko* (Red.), *Verfassungsrecht der Ukraine*) 1999, S. 488–490.

Regime für die Selbstverwaltung der beiden Volksrepubliken von der ukrainischen Zentrale dekretiert, ohne dass Vertreter der Volksrepubliken in die Gestaltung der Verfassungsreform und der Autonomie – denn darauf laufen letztlich die Forderungen nur hinaus – stattgefunden haben, wird der Minsker Prozess scheitern. Die Schuld für so ein Scheitern dann Russland oder den beiden Volksrepubliken zuzuweisen, würde die tatsächliche Sachlage erheblich verzerren.

### 3. Die Organisation der beiden Volksrepubliken

Beide Volksrepubliken sind nach ihren Verfassungen gewaltenteilend als Präsidialrepubliken aufgebaut (jeweils Art. 6 Verf. DVR und LVR). Die Organe der Staatsgewalt sind das Oberhaupt (glava) der jeweiligen Volksrepublik, der jeweilige Volksrat (Narodnyj Sovet) als Parlament und der jeweilige Ministerrat (Sovet Ministrov). Diese organisatorische Gliederung deckt sich aus vergleichender Sicht mit den Art. 6 und 75 der Verfassung der Ukraine 2004, denen zufolge die Oberste Rada der Ukraine (Verchovna Rada Ukraïny) das einzige Organ der Gesetzgebung darstellt. Der Präsident der Ukraine wird in der Systematik der ukrainischen Verfassung wie im Übrigen entsprechend Kapitel 4 der Verf. RF der russische Präsident als eigene Gewalt („Staatsoberhaupt“) geführt (Art. 102 Verf. Ukraine 2004), die Regierung (Kabinet Ministriv Ukraïny) stellt das höchste Organ der ausführenden Gewalt dar (Art. 113 Verf. Ukraine 2004). Demgegenüber bezeichnen die übereinstimmenden Art. 56 Abs. 1 der Verf. DVR und LVR das Oberhaupt (glava) als höchste Amtsperson und Oberhaupt der ausführenden Gewalt in den beiden Volksrepubliken. Gleich wie mit der Bezeichnung „Volksrepublik“ wollte man damit offensichtlich den demokratischen Charakter der Volksrepubliken unterstreichen. Es stellt sich aber auch für die ukrainische Verfassung die Frage, ob bei einer Zusammenschau aller seiner Befugnisse, trotz seiner Sonderstellung der Präsident der Ukraine letztlich nicht doch als Organ der Exekutive anzusehen ist.<sup>30</sup>

Aber selbst wäre dem nicht so, würde das Verständnis einer schwächeren Stellung des Oberhauptes der DVR bzw. der LVR im Vergleich zu derjenigen des Präsidenten der Ukraine nach den jeweiligen Verfassungen kein Problem für Vorstellungen zu einer gesamtukrainischen Verfassungsreform aufwerfen. Die Aufwertung der Rolle des Parlaments im Vergleich zur Stellung des Präsidenten bedeutet den Hauptunterschied der Verfassung der Ukraine 2004 zur Verf. Ukraine 1996.<sup>31</sup> Eine Analyse der Art. 56–60 der Verf. DVR und der Verf. LVR im Vergleich zu Art. 102–106 der Verf. Ukraine 2004 zeigt aber, dass die Grundvorstellungen zur Rechtsstellung des Präsidenten bzw. der Oberhäupter der beiden Volksrepubliken nicht voneinander abweichen. Nuancen bestehen diesbezüglich auch zwischen Art. 59 Verf. DVR und Art. 59 Verf. LVR. So wird in der Kompetenzbestimmung für das Oberhaupt der LVR anders als in der DVR das Recht nicht erwähnt, den Ministerrat zu bilden oder zu entlassen (so aber Art. 59 Abs. 1 Z 2 Verf. DVR). In der LVR werden der Vorsitzende des Ministerrats und seine Stellvertreter durch das Oberhaupt der LVR mit Zustimmung des Volksrates ernannt (Art. 76 Abs. 1 Verf. LVR). Die Verf. DVR überlässt es dagegen dem Oberhaupt der DVR, in

<sup>30</sup> Zur RF siehe *B. Wieser*, Kommentierung von Artikel 80 der Verf. RF, in: *ders.*, Fn 27, S. 825–835 (827 Rz. 1) m. w. N.

<sup>31</sup> Siehe z. B. *D. Tolksdorf*, The Constitutional Process in Ukraine. In: Peacebrief 172. Abrufbar unter <http://www.usip.org/publications/the-constitutional-procee-in-ukraine> (17. Februar 2016) (Kapitel: The Need for a Compromise on a Lasting Constitution), dessen Forderung nach einem nationalen Dialog unter Einbeziehung der örtlichen Räte und Zivilgesellschaft aller Teile der Ukraine nur beieigepflichtet werden kann. Dies trifft sich auch mit *M. Ph. Orzikh*, Contemporary Constitutionalism in the Ukraine, in: *Fundamentals of Ukrainian Law*. Odessa 2010, S. 167–206.

Einem auch die Funktion des Vorsitzenden des Ministerrates auszuüben. Nur für den Fall, dass das Oberhaupt diese Funktion nicht wahrnehmen will, kommt die gleiche Regelung zum Tragen wie in der LVR (Art. 76 Abs. 1 Verf. DVR). Das derzeitige Oberhaupt der DVR, *A. V. Zacharčenko*, übt auch die Funktion des Vorsitzenden des Ministerrates aus. In der LVR sind zurzeit *Igor' V. Plotnickij* Oberhaupt der LVR und *Sergej I. Kozlov* Vorsitzender des Ministerrates.

Im Übrigen sind die wichtigsten Befugnisse des jeweiligen Oberhauptes der Volksrepubliken: Verantwortung für Gewährleistung von Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Sorge für ein geordnetes Zusammenwirken aller Organe der Staatsgewalt, Bestimmung der Grundrichtungen der Entwicklung der Volksrepubliken, Vertretung der Volksrepubliken zur internationalen Gemeinschaft (Art. 56 Abs. 2–4 Verf. DVR, LVR), Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Verfassung, der Gesetze und internationalen Verpflichtungen der Volksrepubliken (Art. 59 Abs. 1 Z 1 Verf. DVR, LVR), Vertretung in internationalen Angelegenheiten und Unterzeichnung völkerrechtlicher Verträge (Art. 59 Abs. 1 Z 3 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 2 Verf. LVR), Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und territorialen Ganzheitlichkeit der Volksrepubliken sowie Vorsitz im jeweiligen Sicherheitsrat (Art. 59 Abs. 1 Z 4 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 3 Verf. LVR), Verhängung des Ausnahme- und Kriegszustandes mit nachfolgender Bestätigung durch den Volksrat (Art. 59 Abs. 1 Z 6 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 4 Verf. LVR), jährliche Berichte über die Tätigkeit des jeweiligen Ministerrates an den jeweiligen Volksrat (Art. 59 Abs. 1 Z 7 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 5 Verf. LVR), Gesetzesinitiativrecht im Volksrat (Art. 59 Abs. 1 Z 8 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 6 Verf. LVR), Einberufung der konstituierenden bzw. außerordentlicher Sitzungen des Volksrates (Art. 59 Abs. 1 Z 9 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 7 Verf. LVR), Teilnahme an Sitzungen des jeweiligen Volksrates mit beratender Stimme (Art. 59 Abs. 1 Z 10 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 8 Verf. LVR), Auflösung des jeweiligen Volksrats (Art. 59 Abs. 1 Z 11 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z), Vorschlagsrecht für die Besetzung bestimmter Funktionen durch den Volksrat (Art. 59 Abs. 1 Z 16 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 12 Verf. LVR), Suspendierungs- oder Abänderungsrecht in Bezug auf Verordnungen und Verfügungen des jeweiligen Ministerrates, der Ministerien und anderer Organe der Exekutivgewalt (Art. 59 Abs. 1 Z 17 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 13 Verf. LVR), Unterzeichnung und Kundmachung von Gesetzen (Art. 59 Abs. 1 Z 18 Verf. DVR, Art. 59 Abs. 1 Z 14 Verf. LVR).

In beiden Volksrepubliken haben deren Oberhäupter das Recht, Ukaze (Verordnungen) und Verfügungen zur Durchführung der jeweiligen Verfassung und Gesetze zu erlassen (jeweils Art. 60 Abs. 1 Verf. DVR, LVR).

Ferner kommt dem Oberhaupt der jeweiligen Volksrepublik das Recht zur Auflösung des Volksrats zu (Art. 59 Abs. 1 Z 11 und Art. 74 Abs. 1 Z 2 sowie Abs. 2–4 Verf. DVR, Art. 74 Abs. 2–4 Verf. LVR). Die Funktion als Oberkommandierender der Streitkräfte (Art. 59 Abs. 1 Z 5 Verf. DVR), der Regelung von Staatsbürgerschaftsfragen (Art. 59 Abs. 1 Z 12 Verf. DVR) sowie als Generalklausel, andere von der Verfassung übertragene Funktionen auszuüben (Art. 59 Abs. 1 Z 19 Verf. DVR), sind nur für die DVR ausdrücklich aufgeführt.

Die Vertretungsbefugnis im Falle einer vorübergehenden Verhinderung, die Amtsgeschäfte zu führen, liegt in der DVR beim Stellvertretenden Vorsitzenden oder Vorsitzenden des Ministerrates (Art. 62 Abs. 1 Verf. DVR), in der LVR beim Vorsitzenden des Volksrates (Art. 62 Verf. LVR).

Dem jeweiligen Volksrat obliegt insbesondere die Annahme und Änderung der Verfassung und der Gesetze (Art. 69 Z 1 Verf. DVR, LVR), die Auslegung der Verfassung (Art. 69 Z 3 Verf. DVR, LVR), die Festlegung des administrativ-territorialen Aufbaus der Volksrepubliken (Art. 69 Z 4 Verf. DVR, LVR), die Erörterung von Fragen der

Änderung der Grenzen der Volksrepubliken (Art. 69 Z 5 Verf. DVR, LVR), die Bestätigung des Budgets und Rechnungsabschlusses der Volksrepubliken (Art. 69 Z 6 Verf. DVR, LVR), die Ausschreibung von Wahlen zum jeweiligen Volksrat und zum jeweiligen Oberhaupt (Art. 69 Z 9 Verf. DVR, LVR), die Festlegung der Ordnung für die Durchführung von Wahlen zur örtlichen Selbstverwaltung (Art. 69 Z 10 Verf. DVR, LVR), die Festlegung einer Volksabstimmung (Art. 69 Z 11 Verf. DVR, LVR), die vorzeitige Abberufung des Oberhauptes der jeweiligen Volksrepublik (Art. 69 Z 12 Verf. DVR, LVR), die Bestätigung eines Abkommens über die Änderung der Grenzen der jeweiligen Volksrepublik (Art. 69 Z 17 Verf. DVR, LVR) sowie als Generalklausel, andere von der Verfassung oder den Gesetzen dem jeweiligen Volksrat übertragene Kompetenzen auszuüben (Art. 69 Z 18 Verf. DVR, LVR).

Die Verteilung der Kompetenzen, die sich so zwischen Präsident und Volksrat in den beiden Volksrepubliken ergibt, birgt unabhängig von Abweichungen in Bezug auf einige Details zur Situation in der Ukraine (siehe Art. 85–87 und Art. 102 sowie 106 Verf. Ukraine 2004) keine gravierenden Hürden zur Frage, wie eine Reform der ukrainischen Verfassung diesbezüglich aussehen sollte. Die Verfassungen sind sich insoweit so ähnlich, dass sich ein Reformschub aus Forderungen der Zivilgesellschaft ergeben muss, die Verf. DVR und LVR geben in dieser Hinsicht wenig her.

Abweichungen bestehen freilich in Fragen, die auf ukrainischer Seite Schlüsselaspekte der Verfassungsreform 2004 waren, beispielsweise die Rolle von Präsident und Oberster Rada in Bezug auf die Ernennung des Ministerpräsidenten. Nach der Regelung von Art. 106 Z 9 der Verf. Ukraine 1996, wie sie von 2010 bis zum Februar 2014 wieder in Kraft stand, ernannte der Präsident mit Zustimmung der Obersten Rada den Ministerpräsidenten der Ukraine.<sup>32</sup> Nach der Verf. Ukraine 2004 (ebenfalls Art. 106 Z 9), wie sie derzeit außerhalb der beiden Volksrepubliken angewendet wird, steht das Vorschlagsrecht für den Ministerpräsidenten der Koalition der Abgeordnetenfraktionen in der Obersten Rada der Ukraine zu und hat der Präsident so einen Vorschlag der Obersten Rada binnen 15 Tagen zur Annahme zu unterbreiten. Die Verf. LVR (Art. 76 Z 1) steht diesbezüglich auf dem Boden der Verf. Ukraine 1996, die Verf. DVR andererseits geht zugunsten des Präsidenten einen Schritt weiter, indem sie diesem die Wahlmöglichkeit einräumt, selbst zugleich die Funktion des Vorsitzenden des Ministerrates auszuüben. Dass das Ergebnis der ersten Geltungsperiode der Verf. Ukraine 2004 eine wenig glückliche Doppelherrschaft des Präsidenten *V. A. Juščenko* und der Ministerpräsidentin *Ju. V. Tymošenko* war, die sich beide und ein gemeinsames Reformziel über die Jahre hinweg gegenseitig mehr behinderten als ergänzten, spricht nicht unbedingt für die von der Verf. Ukraine 2004 getroffene Lösung. Dieser Eindruck erhärtet sich beim derzeitigen Machtkampf von Präsident *P. O. Porošenko* und Ministerpräsident *A. P. Jacenjuk*.

Der jeweilige Art. 70 Verf. DVR, LVR bestimmt nahezu wortident, für welche Materien ein Gesetz und für welche eine Verordnung anzunehmen ist. Demgegenüber zählt Art. 92 der Verf. Ukraine 2004 nur die Materien auf, die in Form eines Gesetzes zu erledigen sind.

Ohne auf die näheren Modalitäten des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 71–73 Verf. DVR, LVR) und die im Vergleich zu denjenigen des Oberhauptes der jeweiligen Volksrepublik nachgeordneten Befugnisse des jeweiligen Ministerrats (Art. 75–78 Verf. DVR, LVR), die im Übrigen in beiden Volksrepubliken identisch geregelt sind, näher einzugehen, lassen sich aus dem organisatorischen Aufbau der beiden Volksrepubliken keine anderen Rückschlüsse für eine Reform der ukrainischen Verfassung ziehen, als dass die Autonomieregelung für die örtliche Selbstverwaltung für die beiden Gebiete im Ergebnis

<sup>32</sup> Siehe z. B. nach der dreisprachigen Ausgabe der Verf. Ukraine 1996: Конституція України (ukrainisch), Конституция Украины (russisch), Constitution of Ukraine. Оdesa/Odessa 1999.

des Minsker Prozesses den Freiraum eröffnen wird müssen, der sich organisatorisch in diesen beiden Volksrepubliken ergeben hat. Hier eine Übereinstimmung zu erzielen, wird freilich immer schwieriger, je länger sich die ukrainische Seite weigert, in Gespräche mit der anderen Seite einzutreten, und je besser sich die andere Seite zwischenzeitlich konsolidiert.

Dass die Verf. DVR und LVR nur einen Obersten Gerichtshof (jeweils Art. 80 Abs. 2), nicht aber auch einen Verfassungsgerichtshof<sup>33</sup> eingerichtet haben, dürfte aus der Überlegung entstammen, das überkommene Gerichtssystem in den beiden Volksrepubliken aus der Zeit vor dem bewaffneten Konflikt in seiner Funktion zu erhalten und an oberster Stelle zu bündeln. Sieht man diesen Zustand als Provisorium an, – und vieles deutet darauf hin, dass die Autoren der beiden Verfassungen ein schlankes, den tatsächlichen Gegebenheiten möglichst angepasstes und für einen kurzen Zeitraum konzipiertes organisatorisches System schaffen wollten, das einer späteren Eingliederung der beiden Volksrepubliken in ein neues ukrainisches Verfassungsgefüge möglichst wenig Hindernisse in den Weg legt – dann bestehen für einen eigenen Verfassungsgerichtshof weder ein Platz noch ein Bedürfnis. Die Gewährleistung der Grundrechte, die in den Verfassungen der beiden Volksrepubliken (nahezu ident in beiden Verfassungen: Art. 12–53) im Übrigen näher zur Verfassung der RF (Art. 17–63) als zur Verfassung der Ukraine 2004 (Art. 21–68) stehen,<sup>34</sup> dürfte angesichts der Kriegssituation in beiden Volksrepubliken darunter kaum leiden. Wann immer das Territorium der beiden Volksrepubliken von ukrainischer Seite beschossen wird, muss das jeweilige Oberhaupt mit einem Ukaz eine nächtliche Ausgangssperre (so genannte „komendantskij čas“) verfügen (meist von 23 Uhr abends bis 5 Uhr (DVR), 6 Uhr (LVR) früh), in der die Geltung der Art. 20–24 Verf. DVR/LVR beschränkt wird (betrifft Bewegungs-, Gewissens-, Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit).<sup>35</sup> Anstelle sich Sorgen um die Einhaltung ihrer Grundrechte zu machen, bestimmt der Kampf um das nackte Leben und tägliche Überleben das Schicksal der Menschen in den beiden Volksrepubliken.

### III. Aus der Notlage geborene Gesetzgebung und Erfordernisse einer Kriegswirtschaft

Analysiert man die Entwicklung der Gesetzgebung im weitesten Sinne in den beiden Volksrepubliken, so zeigt sich, dass zumeist Maßnahmen der ukrainischen Zentralgewalt den Anlass zu einer aus der Not geborenen Gesetzgebung in den beiden Volksrepubliken abgaben. Die Einstellung von Pensionszahlungen, der Auszahlung der Gehälter von Beamten, die Einstellung von Schulen, Krankenhäusern und Notfalldiensten über Anordnung des ukrainischen Präsidenten *Porošenko*<sup>36</sup> beispielsweise führten zu einer Be-

<sup>33</sup> So aber Art. 124 Verf. Ukraine 2004.

<sup>34</sup> Der ukrainische Grundrechtskatalog fällt durch eine besondere Gesprächigkeit und Schwerfälligkeit und eine deutlich nationale Prägung auf. Der russische Grundrechtskatalog und auch derjenige der beiden Volksrepubliken orientiert sich stärker an der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

<sup>35</sup> Z. B. bislang letztmals DVR: Ukaz des Oberhauptes der DVR vom 27. Jänner 2016, Nr 16. Abrufbar unter: Ukaz\_N16\_27012016\_double(1).pdf von old.dnr-online.ru, 18. Februar 2016. In der LVR gilt diese Ausgangssperre dauernd und wurde sie nur für die Neujahrsfeierlichkeiten und zu den Weihnachtsfeiertagen außer Kraft gesetzt. Siehe Ukaz des Oberhauptes der DVR vom 28. Dezember 2015, Nr 698/01/12/15 [1].pdf. Abrufbar von <http://glava-lnr.su/arhiv>, 18. Februar 2016.

<sup>36</sup> Siehe z. B. den Bericht im Spiegel vom 15. November 2014: Kliniken, Schulen, Notdienste: Kiew stoppt alle staatlichen Leistungen, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krankenhaeuser-schulen-ukraine-stoppt-staatliche-leistungen-im-osten-a-1003148.html>, 18. Februar 2016.

darfsgesetzgebung, die sich fortschreitend konsolidiert und nach und nach den beiden Volksrepubliken ein umfassendes staatliches Eigenleben sichert. Eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen wurde darüber hinaus vom Kriegsgeschehen und von der Reaktion verschiedener Akteure auf dieses Kriegsgeschehen bestimmt. Einem eigenen Antrieb folgten Gesetze über die innere Organisation.

Am Beispiel der DVR und stichprobenartig verifiziert auch für die LVR ergibt dies allein für den Zeitraum des ersten Jahres der Existenz der DVR bis Ende Juni 2015 folgendes Bild:<sup>37</sup>

Das älteste in der Liste geführte Gesetz der DVR rührt noch vom Obersten Rat der DVR her und datiert vom 15. Juli 2014, Nr. VS 21-6. Es betrifft die Prokuratur.<sup>38</sup> Es begründet eine Kette von Rechtsakten, die die Selbstorganisation der DVR betreffen. Dazu zählen insbesondere: das Gesetz über den Status eines Abgeordneten des Obersten Rates der DVR;<sup>39</sup> über örtliche Wahlen;<sup>40</sup> über das Staatssicherheitsministerium;<sup>41</sup> über Brandschutz;<sup>42</sup> über Eingaben von Bürgern;<sup>43</sup> über die Gerichtssachverständigentätigkeit;<sup>44</sup> über den Schutz der Bevölkerung und der Territorien vor außergewöhnlichen Natur- und technologischen Ereignissen;<sup>45</sup> über die Lizenzierung einzelner Arten wirtschaftlicher Tätigkeit;<sup>46</sup> über das Buchhaltungs- und Rechnungswesen;<sup>47</sup> über den Arbeitslohn;<sup>48</sup> über Urlaube;<sup>49</sup> über die staatliche Statistik;<sup>50</sup> über die Advokatur und die Rechtsanwaltstätigkeit;<sup>51</sup> über die Gerichtsgebühr;<sup>52</sup> über Versammlungen, Meetings, Demons-

<sup>37</sup> Um den zur Verfügung stehenden Raum nicht zu überschreiten, und aufgrund der Übersichtlichkeit der offiziellen Website der DVR werden nur Kurztitel und Nummern im Original angegeben. Die betreffenden Rechtsakte können dann leicht über die Rubrik „законодательство“ (Gesetzgebung) aufgefunden werden. Dieser Bereich der Website umfasst zunächst die Verfassung der DVR, dann die Ukaze des Oberhauptes der DVR, die Dokumente des Ministerrats der DVR, die Dokumente des Volksrats, den Strafkodex der DVR und in der Folge nachgeordnete Rechtsakte. In diesen jeweiligen Unterbereichen finden sich die Rechtsakte chronologisch angeordnet und sind somit über das Datum und die Nummern leicht auffindbar. Als Datum wird hier entweder die Annahme durch den Volksrat (Obersten Rat) oder, soweit ersichtlich, der Unterzeichnung durch das Oberhaupt der DVR angegeben.

<sup>38</sup> „О прокуратуре“.

<sup>39</sup> „О статусе депутата Верховного Совета ДНР” № ВС-22/6 от 18.07.2014 г.

<sup>40</sup> „О местных выборах“ от 28.11.2014 № 14. Das Datum der Wahlen ist durch Ukaz des Oberhauptes der DVR vom 9. Oktober 2015, Nr. 380, auf 20. März 2016 aufgeschoben worden. Nach Pressemitteilungen sind die Wahlen im Anschluss an die bislang letzte Sitzung der trilateralen Kontaktgruppe auf unbefristete Zeit verschoben worden.

<sup>41</sup> „О Министерстве государственной безопасности“ от 27.12.2014 г. № 19.

<sup>42</sup> „О пожарной безопасности“ от 13.2.2015 г. № I-57П-НС.

<sup>43</sup> „Об обращениях граждан“ от 20.2.2015 г. № I-65П-НС.

<sup>44</sup> „О судебно-экспертной деятельности“ от 20.2.2015 г. № I-66П-НС.

<sup>45</sup> „О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера“ от 20.2.2015 г. № I-67П-НС.

<sup>46</sup> „О лицензировании отдельных видов хозяйственной деятельности“ от 27.2.2015 г. № I-70П-НС в ред. от 7.7.2015 г. № 56-НС.

<sup>47</sup> „О бухгалтерском учете и финансовой отчетности“ от 27.2.2015 г. в ред. от 25.12.2015 г. № 99-НС.

<sup>48</sup> „О оплате труда“ от 6.3.2015 г. № I-78П-НС.

<sup>49</sup> „Об отпусках“ от 6.3.2015 г. № I-80П-НС в ред. от 9.6.2015 г. № 49-НС.

<sup>50</sup> „О государственной статистике“ от 13.3.2015 г. № I-85П-НС.

<sup>51</sup> „Об адвокатуре и адвокатской деятельности“ от 20.3.2015 г./3.4.2015 г., № 25-НС в ред. от 25.12.2015 г., №99-НС.

<sup>52</sup> „О судебном сборе“ от 14.4.2015 г. № 26-НС.

trationen u. Ä. m.;<sup>53</sup> über den Handel mit Arzneimitteln;<sup>54</sup> über den Transport;<sup>55</sup> über den Arbeitsschutz;<sup>56</sup> über den Bevollmächtigten für Menschenrechtsschutz in der DVR;<sup>57</sup> über die Vorbeugung gegen die Verbreitung der Tuberkulose in der DVR;<sup>58</sup> über die Gewährleistung des sanitären und epidemischen Wohles der Bevölkerung;<sup>59</sup> über die Elektroenergetik;<sup>60</sup> über den staatlichen Großhandelsmarkt für elektrische Energie und Leistung;<sup>61</sup> über den Straßenverkehr;<sup>62</sup> über die Körperkultur und den Sport;<sup>63</sup> über den Gesundheitsschutz;<sup>64</sup> über den Umweltschutz;<sup>65</sup> über besonders geschützte Naturgebiete;<sup>66</sup> über das System der Prophylaxe gegen mangelnde Aufsicht über und Rechtsverletzungen von Minderjährigen;<sup>67</sup> über die Grundlagen einer allgemein verpflichtenden Sozialversicherung;<sup>68</sup> das Bergbaugesetz;<sup>69</sup> das Gesetz über die Beschäftigung der Bevölkerung;<sup>70</sup> über den Schutz der Rechte der Konsumenten;<sup>71</sup> sowie über die industrielle Sicherheit gefährlicher Produktionsobjekte.<sup>72</sup>

Vom Kriegsgeschehen und von anderen Maßnahmen der ukrainischen Zentrale bestimmt sind etwa: das Gesetz über unvermeidliche Maßnahmen zum sozialen Schutz von Personen, die dauernd auf dem Territorium der DVR leben, unter den Bedingungen einer Aggression der Streitkräfte und bewaffneten Formationen der Ukraine;<sup>73</sup> das Gesetz über die Sicherheit;<sup>74</sup> das Gesetz über das Staatsgeheimnis;<sup>75</sup> das Gesetz über den Zivilschutz;<sup>76</sup> das Gesetz über die Wehrpflicht und den Wehrdienst;<sup>77</sup> das Gesetz über den

<sup>53</sup> „О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях“ от 14.4.2015 г., № 26-ІНС.

<sup>54</sup> „Об обороте лекарственных средств“ от 14. 4. 2015 г., № 29-ІНС.

<sup>55</sup> „О транспорте“ от 14. 4. 2015 г., № 27-ІНС в ред. от 13. 11.2015 г., № 95-ІНС.

<sup>56</sup> „Об охране труда“ от 20. 4.2015 г., № 31-ІНС.

<sup>57</sup> „Об уполномоченном по правам человека в ДНР“ от 20. 4. 2015 г., № 30-ІНС.

<sup>58</sup> „О предупреждении распространения туберкулеза в ДНР“ от 18. 5.2015 г., № 39-ІНС.

<sup>59</sup> „Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения“ от 18. 5.2015 г., № 40-ІНС.

<sup>60</sup> „Об электроэнергетике“ от 18. 5.2015 г., № 45-ІНС.

<sup>61</sup> „О государственном оптовом рынке электрической энергии и мощности“ от 18. 5.2015 г., № 44-ІНС.

<sup>62</sup> „О дорожном движении“ от 18. 5.2015 г., № 41-ІНС.

<sup>63</sup> „О физической культуре и спорте“ от 13. 5.2015 г., № 33-ІНС.

<sup>64</sup> „О здравоохранении“ от 18. 5.2015 г., № 42-ІНС.

<sup>65</sup> „Об охране окружающей среды“ от 18. 5. 2015 г., № 38-ІНС.

<sup>66</sup> „Об особо охраняемых природных территориях“ от 18. 5.2015 г., № 43-ІНС.

<sup>67</sup> „О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних“ от 18. 5.2015 г., № 36-ІНС.

<sup>68</sup> „Об основах общеобязательного социального страхования“ от 18. 5.2015 г., № 37-ІНС.

<sup>69</sup> „Горный закон“ от 9. 6.2015 г., № 52-ІНС.

<sup>70</sup> „О занятости населения “ от 9. 6.2015 г., № 50-ІНС.

<sup>71</sup> „О защите прав потребителей“ от 18. 6.2015 г., № 53-ІНС.

<sup>72</sup> „О промышленной безопасности опасных производственных объектов“ от 18. 6.2015 г., № 54-ІНС.

<sup>73</sup> „О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории ДНР в условиях агрессии Вооруженных Сил и вооруженных формирований Украины“ от 20.6.2014 г.; № ВС 15-5 в ред. от 2.9.2014 г. (ohne Nummer).

<sup>74</sup> „О безопасности“ от 12. 12.2014 г., № 17.

<sup>75</sup> „О Государственном тайне“ от 27. 12.2014 г., № 18.

<sup>76</sup> „О гражданской обороне“ от 13. 2. 2015 г., № I-56П-НС.

Status der Kriegsdienstleistenden;<sup>78</sup> das Gesetz über die Mobilisierungsbereitschaft und die Mobilisierung in der DVR;<sup>79</sup> das Gesetz über die Spende von Blut und seinen Komponenten;<sup>80</sup> das Gesetz über die inneren Truppen des Ministeriums für innere Angelegenheiten;<sup>81</sup> das Gesetz über besondere Rechtsregime;<sup>82</sup> das Gesetz über das System des Staatsdienstes;<sup>83</sup> das Gesetz über den Dienst in den Organen für innere Angelegenheiten der DVR;<sup>84</sup> das Gesetz über den sozialen Schutz von Invaliden;<sup>85</sup> das Gesetz über den sozialen Schutz von Kriegsveteranen;<sup>86</sup> das Gesetz über Bekämpfung des Terrorismus<sup>87</sup> sowie das Gesetz über die Bekämpfung extremistischer Betätigung.<sup>88</sup>

Auf das Verhalten bestimmter Akteure angesichts des Kriegsgeschehens reagierte der Volksrat beispielsweise über das Gesetz betreffend das Verbot der illegalen Beschlagnahme von Vermögen und Transportmitteln, die Privatpersonen oder Vereinigungen von Bürgern gehören.<sup>89</sup>

Das Oberhaupt und der Ministerrat der DVR wurden in allen drei Bereichen ergänzend tätig. Das Oberhaupt ordnete beispielsweise wieder erkämpfte Ortschaften administrativ ein<sup>90</sup>, verhängte Sanktionen gegen verschiedene prononcierte und einflussreiche ukrainische Gegenspieler<sup>91</sup>, wurde preisregelnd und marktstützend tätig<sup>92</sup>, richtete Fonds, Behörden, eine Militärakademie u. Ä. m. ein<sup>93</sup> und wurde gegen die illegale Demontage und Ausfuhr von Industrieanlagen aktiv.<sup>94</sup> Aus der Tätigkeit des Ministerrats der DVR sind insbesondere Verordnungen zu erwähnen, die ukrainische Einrichtungen und Betriebe in der DVR liquidieren und ihr Vermögen bzw. Archiv- oder Datenmaterial auf neu gegründete Einrichtungen bzw. Betriebe der DVR übertragen.<sup>95</sup>

<sup>77</sup> „О воинской обязанности и военной службе“ от 13. 2.2015 г., № I-58П-НС в ред. от 20. 3. 2015 г., № I-90П-НС.

<sup>78</sup> „О статусе военнослужащих“ от 13. 2.2015 г., № I-59П-НС.

<sup>79</sup> „О мобилизационной подготовке и мобилизации в ДНР“ от 17. 2.2015 г., № I-62П-НС.

<sup>80</sup> „О донорстве крови и его компонентов“ от 6. 3.2015 г., № I-77П-НС.

<sup>81</sup> „О внутренних войсках Министерства Внутренних Дел“ от 20. 3.2015 г., № I-89П-НС.

<sup>82</sup> „Об особых правовых режимах“ от 3. 4.2015 г., № 23-ИНС.

<sup>83</sup> „О системе государственной службы в ДНР“ от 20. 4.2015 г., № 32-ИНС.

<sup>84</sup> „О службе в органах внутренних дел ДНР“ от 13. 5.2015 г., № 34-ИНС.

<sup>85</sup> „О социальной защите инвалидов“ от 29. 5. 2015 г., № 48-ИНС.

<sup>86</sup> „О социальной защите ветеранов войны“ от 29. 5. 2015 г., № 47-ИНС.

<sup>87</sup> „О противодействии терроризму“ от 29. 5.2015 г., № 46-ИНС.

<sup>88</sup> „О противодействии экстремистской деятельности“ от 9. 6.2015 г., № 51-ИНС.

<sup>89</sup> „О запрете на незаконное отчуждение имущества и транспортных средств, принадлежащих частным лицам или объединениям граждан“ от 24. 9.2014 г., № ВС 36-1.

<sup>90</sup> Durch die Ukaze vom 27. März 2015, Nr. 132, vom 23. April 2015, Nr. 156, vom 22. Juli 2015, Nr. 300 und später noch vom 9. September 2015, Nr. 347.

<sup>91</sup> Durch Ukaz vom 13. Oktober 2015, Nr. 382 i d. F vom 23. November 2015, Nr. 401.

<sup>92</sup> Z. B. Ukaze vom 17. April 2015, Nr. 147 und 148 und später vom 15. Dezember 2015, Nr. 460, sowie vom 8. April 2015, Nr. 138.

<sup>93</sup> Z. B. durch Ukaze vom 6. Mai 2015, Nr. 173, Nr. 177 und Nr. 180.

<sup>94</sup> Siehe Ukaz vom 31. Juli 2015, Nr. 303.

<sup>95</sup> Siehe z. B. Verordnung vom 9. April 2015, Nr. 5-27 oder vom 16. Oktober 2015, Nr. 19-43

#### IV. Ausblick

Es muss einer erheblich umfangreicheren und vertiefenden Forschungsarbeit überlassen bleiben, das angewachsene Normenmaterial der beiden Volksrepubliken dahingehend zu analysieren, ob die ukrainische Rechtstradition weiter geführt wird oder man sich an russischen Normen orientiert, beide Systeme miteinander kombiniert oder aber auf Erfahrungen von Abchasien, Südossetien oder Transnistrien zurück gegriffen wird. Das Tempo der Normschöpfungstätigkeit ist jedenfalls beeindruckend und hat bis zum heutigen Tag in beiden Volksrepubliken voll funktionsfähige Staatssysteme entstehen lassen. Seit Jahresende 2015 verfügen beide Volksrepubliken über ein eigenes Steuersystem,<sup>96</sup> das offensichtlich die rechtliche Grundlage für eine dauerhafte Finanzierung aus eigenen Einnahmen schaffen soll. Dies trifft sich mit einer jüngsten Analyse in einem russischen Medium, die davon ausgeht, dass die Tätigkeit von Konzernen ukrainischer Oligarchen, die bislang zwar in der DVR und/oder LVR produziert und ihre Erzeugnisse in die Ukraine verkauft haben, aber in den Volksrepubliken keine Steuern bezahlt haben, in Pflicht gegenüber den Volksrepubliken genommen wird. Auch eine mögliche Verstaatlichungswelle wird angedeutet. Verschärfte Grenzkontrollen zur Ukraine hin und Personalentscheidungen unterstützen die Richtigkeit solcher Überlegungen.<sup>97</sup>

Die Zeit für Realitätssinn und Umsetzung des Minsker Prozesses auf ukrainischer Seite drängt. Die Donecker und die Lugansker Volksrepublik sind zweifelsohne bereits heute auf ein Fundament gestellt, von dem aus sie lange überdauern können.

---

<sup>96</sup> DVR: „Закон ДНР о налоговой системе“ от 25. 12.2015 г., № 99-ИНС в ред. от 12. 2. 2016 г., № 101-ИНС. LVR: „Закон о налоговой системе“ от 28. 12.2015 г., № 79-II в ред. от 12. 2.2016 г., № 84-II. Abrufbar als [https://nslnr.su/upload/iblock/1f2/79-II%2028.12.15/200%20nalogovoj%20sisteme%28redakcija%2012.02.2016\).pdf](https://nslnr.su/upload/iblock/1f2/79-II%2028.12.15/200%20nalogovoj%20sisteme%28redakcija%2012.02.2016).pdf), 18. Februar 2016.

<sup>97</sup> Донбасс идет по пути Приднестровья (Der Donbass geht den Weg Transnistriens), [http://www.gazeta.ru/politics/2016/02/20\\_a\\_8085743.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2016/02/20_a_8085743.shtml), 20. Februar 2016.