



Ausarbeitung

Die Minsker Vereinbarungen zum Ostukraine-Konflikt

Die Minsker Vereinbarungen zum Ostukraine-Konflikt

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 081/21
Abschluss der Arbeit: 5. Januar 2022 (letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Politischer Rahmen der Minsker Vereinbarungen	4
1.1.	Streitpunkte	6
1.2.	Gerichtliche Klärungsmöglichkeiten	9
2.	Zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen	10
3.	Rechtscharakter und Rechtverbindlichkeit der Minsker Vereinbarungen	11
3.1.	Positionen der im Normandie-Format agierenden Staatengruppe	11
3.1.1.	Ukraine	12
3.1.2.	Russland	13
3.1.3.	Deutschland	14
3.1.4.	Frankreich	14
3.2.	Völkerrechtliche Handlungsformen in den internationalen Beziehungen	15
3.3.	Resolution des VN-Sicherheitsrats	15
3.4.	Völkerrechtliche Diskussion	16
3.4.1.	Bezeichnung des Dokuments	18
3.4.2.	Vertretungsmacht	19
3.4.3.	Ratifikation und Registrierung	21
3.4.4.	Rechtsbindungswille	22
4.	Fazit	25

1. Politischer Rahmen der Minsker Vereinbarungen

Die Minsker Vereinbarungen (auch: Minsker Abkommen) sind das Ergebnis internationaler Friedensbemühungen der Jahre 2014 und 2015 im Ostukraine-Konflikt, der sowohl Elemente eines internen (innerukrainischen) Konflikts, zugleich aber auch Elemente eines zwischenstaatlichen Konflikts (Ukraine/Russland) aufweist.¹ Das Abkommen, das dem Einfrieren der Kampfhandlungen und einer Entflechtung der Frontlinien dient, besteht aus mehreren Dokumenten, die im September 2014 und im Februar 2015 im Rahmen der **Trilateralen Kontaktgruppe** (OSZE, Russland, Ukraine) und mit Unterstützung des sog. **Normandie-Formats**² in Minsk ausgehandelt wurden.³

Den Auftakt machte das noch unter OSZE-Vermittlung zustande gekommene **Minsker Protokoll** vom 5. September 2014 (auch „**Minsk I**“ genannt).⁴

„Die Vereinbarungen vom 5. September 2014 [„Minsk I“] umfassten die Gewährleistung eines sofortigen Waffenstillstands und seine Beobachtung durch die OSZE; die Dezentralisierung in der Ukraine, unter anderem durch ein Sonderstatusgesetz für die umstrittenen Gebiete; die Schaffung einer Sicherheitszone entlang der ukrainisch-russischen Grenze und ihre Überwachung durch die OSZE; die Freilassung aller Geiseln und gesetzwidrig festgehaltenen Personen; ein ukrainisches Amnestiegesetz; die Fortsetzung eines gesamtnationalen Dialogs; Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären Lage im Donbas; Lokalwahlen in den umstrittenen Gebieten unter ukrainischer Kontrolle und internationaler Beobachtung; den Abzug aller ungesetzlichen bewaffneten Einheiten aus der Ukraine; die Verabschiedung eines Programms zum Wiederaufbau des Donbas; die Gewährleistung der persönlichen Sicherheit der Teilnehmer an den Konsultationen.“⁵

-
- 1 Vgl. grundlegend *Robert Heinsch*, „Conflict Classification in Ukraine: The Return of the ‘Proxy War’?“, in: *Int'l. Law Studies* Vol. 91 (2015), U.S. Naval War College, S. 323-360 (354 ff.), <https://digitalcommons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1264&context=ils>.
 - 2 Das sog. Normandie-Format entstand aus einem Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs von der Ukraine, Russland, Frankreich und Deutschland im Juni 2014 anlässlich des 70. Jahrestages der Landung der Alliierten in der Normandie.
 - 3 Zur Historie der Minsker Vereinbarungen, zu seinen Inhalten sowie zu Fragen seiner Umsetzung sind in den letzten Jahren zahlreiche politikwissenschaftliche Analysen erschienen. Vgl. für viele: *Duncan Allan*, „The Minsk Conundrum: Western Policy and Russia’s War in Eastern Ukraine“, Research Paper. Ukraine Forum, Chatham House, Mai 2020, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-05-22-minsk-conundrum-allan.pdf>.
Szymon Kardaś / Wojciech Konończuk, „Minsk 2 – A fragile truce“, Centre for Eastern Studies OSW, Analyse 12. Februar 2015, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-02-12/minsk-2-a-fragile-truce>.
 - 4 Das Protokoll von Minsk betrifft die Umsetzung eines Friedensplanes des ukrainischen Präsidenten *Petro Porošenko* und der Initiativen des russischen Präsidenten *Wladimir Putin*. Die russ. Originalversion des Dokuments ist abrufbar auf der OSZE-Homepage: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf>; inoffizielle deutsche Übersetzung durch die Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/191799/dokumentation-minsker-protokoll-vom-5-september-2014>.
 - 5 *Sabine Fischer*, „Der Donbas-Konflikt“, SWP-Studie No. 3, Februar 2019, S. 12, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S03_fhs.pdf.

Das Minsker Protokoll vom 5. September 2014 wurde am 19. September 2014 durch das sog. „**Minsker Memorandum**“⁶ mit konkreten Vereinbarungen zur Umsetzung des Waffenstillstands ergänzt. Im Unterschied zum Minsker Protokoll erwähnt das Minsker Memorandum einleitend neben der Trilateralen Kontaktgruppe auch die Vertreter der (international nicht anerkannten) „Volksrepubliken“ von Donezk und Luhansk (russisch: Lugansk).

Angesichts der nur schleppenden Umsetzung von „Minsk I“ und einer sich dramatisch verschärfenden Sicherheitslage im Donbas verständigte sich die Trilaterale Kontaktgruppe und Vertreter der von den Separatisten kontrollierten Teile der Gebiete Donezk und Luhansk am 12. Februar 2015 in Minsk auf einen „Fahrplan“ zur Umsetzung der im September 2014 getroffenen Vereinbarungen.⁷

Dieser als „Minsk II“ bezeichnete Fahrplan umfasst ein **Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen** (*“Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements“*), das vom französischen Präsidenten, der deutschen Bundeskanzlerin, dem ukrainischen Präsidenten sowie dem russischen Präsidenten ausgehandelt und von den Teilnehmern der Trilateralen Kontaktgruppe am 12. Februar 2015 unterzeichnet wurde.

Flankiert wird der Maßnahmenkatalog durch die „**Erklärung** des Präsidenten der Russischen Föderation, des Präsidenten der Ukraine, des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen angenommen am 12. Februar 2015 in Minsk“.⁸

Das Maßnahmenpaket („Minsk II“) wurde durch die von Russland eingebrachte **Resolution 2202 (2015) des VN Sicherheitsrats** gebilligt.⁹

Die Vereinbarungen von „Minsk II“ umfassen – grob skizziert – eine umfassende Waffenruhe und die Einrichtung einer Pufferzone, einen Gefangenen austausch, die Überwachung des Waffenstillstandes durch die OSZE, eine Verfassungsreform in der Ukraine mit der Einräumung eines „Sonderstatus“ für die Rebellengebiete rund um Donezk und Luhansk, die Durchführung von Lokal- bzw. Regionalwahlen, die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen an der Grenze zu Russland

6 Russische Originalversion abrufbar auf der Homepage der OSZE:
<https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/123807.pdf>.

7 Auswärtiges Amt, „Politische Konfliktlösung: Minsker Abkommen und Normandie-Format“, 27. Februar 2017,
<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/-/201850>.

8 Beide „Minsk II“-Dokumente sind in offizieller engl. Übersetzung abrufbar auf der VN-Homepage (*Unanimously Adopting Resolution 2202 (2015), Security Council Calls on Parties to Implement Accords Aimed at Peaceful Settlement in Eastern Ukraine*): <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>. Das russische Original ist abrufbar auf der OSZE-Homepage unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf>.

9 VN-Sicherheitsrat, Resolution 2202 (2015) vom 17. Februar 2015, https://www.un.org/depts/german/sr/sr_14-15/sr2202.pdf.

sowie eine Amnestie für Straftaten im Zusammenhang mit dem Ost-Ukraine Konflikt.¹⁰ Eine SWP-Studie analysiert dabei die einzelnen Verpflichtungen:

„Die Separatisten verpflichteten sich mit ihrer Unterschrift unter die Minsker Dokumente in letzter Konsequenz dazu, ihre bewaffneten Verbände sowie die in den Volksrepubliken entstehenden quastaatlichen Strukturen aufzulösen und die schrittweise Reintegration der Gebiete in den ukrainischen Staat zuzulassen. Die Ukraine sagte über die Einhaltung der Waffenruhe hinaus zu, informelle Kampfverbände aufzulösen, ein Amnestiegesetz, ein Sonderstatusgesetz und eine Verfassungsänderung zu erlassen, Sozial- und Rentenzahlungen an die Bevölkerung in den Gebieten wieder aufzunehmen sowie eine Strategie zum wirtschaftlichen Wiederaufbau des Konfliktgebiets zu entwickeln. Da die Minsker Vereinbarungen Russland nicht als Konfliktpartei behandeln, lassen sich aus ihnen auch keine Verpflichtungen für Moskau ableiten. Auch Punkt 10 des Maßnahmenpakets, der den Abzug »aller ausländischen bewaffneten Formationen und militärischer Ausrüstung« vorsieht, enthält keinen direkten Bezug zu russischen Truppen und freiwilligen Kämpfern.“¹¹

1.1. Streitpunkte

Hauptstreitpunkte bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen bleiben bis heute die Modalitäten für die Durchführung von Wahlen, der Status der „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk im ukrainischen Staat sowie der Zeitpunkt, zu dem Kiew die vollständige Kontrolle der Grenze zu Russland zurückerhalten soll. Die divergierenden politischen Interessen der Konfliktparteien erschweren bis heute eine Verständigung über die Sequenzierung der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen:¹² Die ukrainische Regierung besteht darauf, dass zuerst die Kontrolle über die Grenze zu Russland wieder hergestellt werden muss; überdies setzt die Implementierung der Minsker Vereinbarungen nach ukrainischer Lesart die Abhaltung freier Lokal- und Regionalwahlen sowie die Bildung frei gewählter Regionalregierungen voraus, die von der Mehrheit der Bevölkerung vor Ort getragen werden muss.

Die lokalen Machthaber in Donezk und Luhansk fordern dagegen – mit russischer Rückendeckung – Autonomie und Sicherheitsgarantien, bevor über eine Wiedereingliederung der Rebellengebiete in ukrainisches Territorium diskutiert werden könne. Lokal- bzw. Regionalwahlen

10 Näher *Stefan Oeter*, „Der Ukraine-Konflikt und das Völkerrecht. Wie gelingt die Rückkehr zu einem völkerrechtskonformen Zustand?“ in: Justenhoven (Hrsg.): Kampf um die Ukraine. Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen, Baden-Baden: Nomos 2018, S. 191- 234 (203), <https://doi.org/10.5771/9783845283876>.

11 *Sabine Fischer*, „Der Donbas-Konflikt“, SWP-Studie No. 3, Februar 2019, S. 13, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S03_fhs.pdf.

12 Vgl. näher *Cécile Druey / Anna Hess / Julia Kaplan / Valentina Cherevatenko*, „Der Minsker Prozess: Gesellschaftliche Wahrnehmungen des Konfliktes in der Ostukraine“, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSCE Insights 2020, Baden-Baden: Nomos 2021, S. 123-138 (127), <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911630-08/der-minsker-prozess-gesellschaftliche-wahrnehmungen-des-konfliktes-in-der-ostukraine?page=1>.

könnten nur unter Kontrolle der bestehenden Machtstrukturen (und womöglich ohne Wahlbeobachter) erfolgen, was faktisch eine Zementierung bzw. Konsolidierung des Einflusses Moskaus in der Region bedeuten würde.¹³

Bereits 2016 unterbreitete der damalige Bundesaußenminister und OSZE-Vorsitzende *Steinmeier* einen Vorschlag, der die verfahrenere Situation auflösen sollte. Die „**Steinmeier-Formel**“ behandelt einen Einzelaspekt der Minsker Vereinbarungen, dessen Auslegung zwischen beiden Seiten umstritten war. Dabei geht es um die Frage der Reihenfolge zwischen Inkrafttreten eines Sonderstatusgesetzes für die Gebiete der östlichen Regionen Luhansk und Donezk und der Durchführung von Wahlen. Die Formel sieht vor, dass das Sonderstatusgesetz vorläufig am Tag der Lokalwahlen in Kraft tritt und seine permanente Geltung nach positiver Beurteilung dieser Wahlen durch die Wahlbeobachtungsmission der OSZE erlangt.¹⁴

Im Oktober 2019 wurde der Vorschlag Steinmeiers von der Ukraine akzeptiert.¹⁵ Niedergelegt ist die „Steinmeier-Formel“ in **inhaltlich gleichen Briefen** der Vertreter Russlands, der Ukraine und der Separatistengebiete Donezk und Luhansk an den Vertreter der OSZE. Die Unterzeichner der Briefe bekennen sich darin zur sog. „Steinmeier-Formel“.

Ob die „Steinmeier-Formel“ zur Lösung des grundlegenden Interessenkonflikts zwischen Russland und der Ukraine – nämlich: zuerst die Kontrolle der Ukraine über die russisch-ukrainische **Grenze** im Donbas oder zuerst der **Sonderstatus** für die umkämpften Gebiete? – beiträgt und damit den Friedensprozess in der Region vorantreibt, ist in der wissenschaftlichen Diskussion eher skeptisch beurteilt worden.¹⁶ Ungelöst ist nach wie vor die Frage, **in welcher rechtlichen Form** der Sonderstatus festgeschrieben werden soll. Das Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker

-
- 13 So *Stefan Oeter*, „Der Ukraine-Konflikt und das Völkerrecht. Wie gelingt die Rückkehr zu einem völkerrechtskonformen Zustand?“ in: Justenhoven (Hrsg.): Kampf um die Ukraine. Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen, Baden-Baden: Nomos 2018, S. 191-234 (204 f. m.w.N.), <https://doi.org/10.5771/9783845283876>.
- 14 Homepage Auswärtiges Amt, „Wichtige Einigung im Konflikt in der Ostukraine“, 8. Oktober 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/steinmeierformel/2253700>.
- 15 DW vom 2. Oktober 2019, „Steinmeier-Formel - Sprengkraft für die Ukraine“, <https://www.dw.com/de/steinmeier-formel-sprengkraft-f%C3%BCr-die-ukraine/a-50679595>, Tagesspiegel vom 4. Oktober 2019, „Was die Einigung zwischen der Ukraine und Russland bedeutet“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/kiew-und-moskau-billigen-steinmeier-formel-was-die-einigung-zwischen-der-ukraine-und-russland-bedeutet/25081558.html>.
- 16 Vgl. Atlantic Council, „Expert Q&A: Will the Steinmeier Formula bring peace to Ukraine?“, 4. Oktober 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/expert-qa-will-the-steinmeier-formula-bring-peace-to-ukraine/>.
Vladislav Belov (vom Europa-Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften), „Steinmeier-Formel: Position und Perspektiven Russlands“, Wissenschaftliche Beiträge des Ostinstituts Wismar, Ost/Letter-2-2019, 29. Oktober 2019, abrufbar unter: https://www.ostinstitut.de/documents/publikationen/Belov_Steinmeier_Formel_Position_und_Perspektiven_Russlands_OL_2_2019.pdf.
Maciej Piotrowski (vom Instytut Wolności, Nationales Freiheitsinstitut Warschau), „Die Steinmeier-Formel: Fragile Stabilität oder Irrweg?“, 2019, <https://instytutwolnosci.pl/de/die-steinmeier-formel-maciej-piotrowski/>.

Vereinbarungen vom 12. September 2015 („Minsk II“) fordert „*adopting permanent legislation on the special status of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions.*“ Die Beteiligten vertreten divergierende Auffassungen zu der Frage, was unter „dauerhaft“ (*permanent*) zu verstehen sei: Russland besteht auf einer Verankerung in der ukrainischen Verfassung, was die Ukraine hingegen ablehnt. Eine Festschreibung des Sonderstatus könne nach ukrainischer Lesart vielmehr auch im Rahmen des bestehenden Gesetzes über den Sonderstatus der lokalen Selbstverwaltung erfolgen.¹⁷ Auch die inhaltliche Ausgestaltung eines Sonderstatus (u.a. Einrichtung einer „Volksmiliz“, Ernennung der Richter, Amtssprache, Wirtschaftsbeziehungen zu Russland etc.) ist umstritten. Die „Steinmeier-Formel“ lässt zudem offen, wie vor einer Klärung der Grenzfrage freie Wahlen vor Ort durchgeführt werden sollen.¹⁸

Die unterschiedlichen Interpretationen der „Steinmeier-Formel“ machen deutlich, dass die **divergierenden politischen Zielvorstellungen der Beteiligten** nicht nur die Sichtweise auf die Minsker Dokumente, sondern auch deren Umsetzung stark beeinflussen. Insoweit nimmt es nicht wunder, dass über **Inhalt, Reichweite und Rechtsverbindlichkeit** der Minsker Dokumente unterschiedliche Auffassungen bzw. „Lesarten“ existieren.¹⁹

1.2. Gerichtliche Klärungsmöglichkeiten

Zur Klärung von etwaigen Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Minsker Dokumente haben die Beteiligten – anders als bei völkerrechtlichen Verträgen in der Regel üblich – **keinen Streitschlichtungsmechanismus** oder einen (optionalen) **Rechtsweg zu internationalen (Schieds-)Gerichten** vereinbart. Offenbar wollten die Beteiligten etwaige Streitigkeiten ganz bewusst **nicht auf gerichtlichem Wege**, sondern ausschließlich **politisch** beilegen.

Zu Fragen der Auslegung oder Implementierung der Minsker Vereinbarungen existieren daher auch **keine Entscheidungen internationaler Gerichte**. Während ein Verfahren vor dem IGH mangels Unterwerfungserklärung Russlands schon verfahrensrechtlich **unrealistisch** erscheint, wäre ein Verfahren vor dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** in Straßburg, der eine obligatorische Gerichtsbarkeit über alle Mitgliedstaaten der EMRK ausübt, rein prozessual nicht gänzlich ausgeschlossen. Immerhin hat die Ukraine 2021 eine **Staatenbeschwerde gegen**

17 Oleksij Haran, „Die Steinmeier-Formel: Worauf sich die Ukraine einlässt“, Zentrum Liberale Moderne, „Ukraine Verstehen“, 1. Oktober 2019, <https://ukraineverstehen.de/haran-steinmeier-formel/>. „Ukraine Verstehen“ ist ein Projekt vom Zentrum Liberale Moderne und bietet Berichte, Analysen und Hintergründe über aktuelle Entwicklungen in der Ukraine.

18 Denis Trubetskoy, „Rettet die Steinmeier-Formel den Donbas?“, <https://ukraineverstehen.de/trubetskoy-steinmeier-formel/>, Zentrum Liberale Moderne, „Ukraine Verstehen“, 23. September 2019.

19 Im Maßnahmenpaket von „Minsk II“ finden sich zahlreiche interpretationsoffene Begriffe wie z.B. „schwere Waffen“, „faktische Kontaktlinie“, „effektives Monitoring“ oder „sicherer Zugang“. Neben der von den Beteiligten unterzeichneten Originalversion (russischer Text abrufbar auf der OSZE-Homepage) existieren – sieht man einmal von der englischen Übersetzung durch den VN-Sicherheitsrat ab – keine weiteren sprachlich authentischen Fassungen der Minsker Dokumente.

Russland u.a. wegen der Annexion der Krim angestrengt; das Verfahren wurde vom EGMR zwar zugelassen – mit einem Urteil ist wohl aber erst in einigen Jahren zu rechnen.²⁰

Der EGMR hatte bereits im Jahre 2014 im Wege einer **vorläufigen Maßnahme** gem. Art. 39 seiner Verfahrensordnung (*Rules of procedure*) im Konflikt zwischen Russland und der Ukraine interveniert, „*indicating to the Russian Government, among other things, that it should refrain from measures which might threaten the life and health of the civilian population on the territory of Ukraine.*“²¹

Schon damals ist allerdings vehement bezweifelt worden, dass der EGMR (im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes) einen internationalen Konflikt befrieden kann, an dem sich „die internationale Diplomatie die Zähne ausbeißt.“²² Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auch auf die Gefahr eines Autoritätsverlustes des Gerichts für den Fall, dass seine Anordnungen wirkungslos verpuffen sollten. Auch stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der Straßburger EGMR mit einem hybriden Konflikt wie dem in der Ostukraine überhaupt befasst werden sollte:

„Eine andere Frage ist, ob mit dem EGMR überhaupt das „richtige“ Gericht angerufen worden ist. Gewiss, in dem Konflikt sind die Menschenrechte der in der Ukraine lebenden Menschen (insbesondere das Recht auf Leben aus Art. 2 EMRK) einem erhöhten Risiko ausgesetzt. Aber im Hintergrund steht doch eigentlich der Vorwurf an Russland, sich völkerrechtswidrig in die inneren Angelegenheiten der Ukraine einzumischen. Ist für derartige Fragen nicht eigentlich der IGH in Den Haag zuständig? Betreibt die Ukraine mit ihrer Straßburger Beschwerde gar eine Art völkerrechtliches ‘forum shopping’?“²³

Abgesehen von diesen „rechtspolitischen“ Überlegungen ist der EGMR am Ende jedenfalls *nicht* dafür zuständig, einen international ausgehandelten Text, dessen Verbindlichkeit zwischen den Parteien zudem umstritten ist, rechtlich auszulegen. Der EGMR könnte sich mit der Situation im Donbas nur dann befassen, wenn es um konkrete und nachweisbare Menschenrechtsverletzungen im Kontext einer Besatzungssituation geht. Der in Minsk vereinbarte Fahrplan zur Konfliktlösung (Minsker Vereinbarungen) wäre insoweit gar **kein Verfahrensgegenstand** einer mutmaßlichen Staatenbeschwerde (Ukraine / Russland) vor dem EGMR.

20 ZEIT online vom 22. Juli 2021, „Russland reicht umfangreiche Beschwerde gegen Ukraine ein“, https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-07/egmr-strassburg-russland-ukraine-klage-diskriminierung-bevoelkerung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.
FAZ vom 22. Juli 2021, „Russland zieht gegen Ukraine vor Menschenrechtsgericht“, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/russland-zieht-gegen-ukraine-vor-menschenrechtsgericht-17449137.html>.

21 EGMR, Press Release, 13. März 2014, „Interim measure granted in inter-State case brought by Ukraine against Russia“, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/interim-measure-granted-in-inter-state-case-brought-by-ukraine-against-russia>.

22 Vgl. *Marten Breuer*, „Der EGMR, zerrieben im Konflikt Russland-Ukraine?“, Verfassungsblog. On Constitutional Matters, 18. März 2014, <https://verfassungsblog.de/egmr-zerrieben-im-konflikt-russland-ukraine/>.

23 Ebda.

2. Zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen

Die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen ist in den letzten Jahren von zahlreichen **politikwissenschaftlichen Analysen und Kommentaren** begleitet worden,²⁴ die an dieser Stelle nicht weiter ergänzt oder kommentiert werden sollen. Auch das **Auswärtige Amt** (AA) hat die Lage in der Ostukraine in einem aktuellen Sachstandsbericht analysiert.²⁵

Im Zuge des Minsker Umsetzungsprozesses hat die ukrainische Regierung im August 2021 im ukrainischen Parlament (*Verchowna Rada*)²⁶ einen Gesetzesentwurf für ein **Transitions-gesetz** zur Reintegration von Donbas („Zu den Grundlagen der Staatspolitik der Übergangsperiode“) eingebracht. Zu diesem Gesetzesentwurf liegt eine Stellungnahme der **Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht** (sog. **Venedig Kommission**) des **Europarats** vor.²⁷ Darin empfiehlt die Kommission **weitreichende Überarbeitungen** des Gesetzesentwurfs.²⁸ Gleichzeitig weist die Kommission aber auch auf die Schwierigkeiten einer Bewertung des Gesetzesentwurfs hin.²⁹

-
- 24 Vgl. für viele *Sabine Fischer*, „Der Donbas-Konflikt“, SWP-Studie No. 3, Februar 2019, S. 22 f., https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S03_fhs.pdf.
Duncan Allan, „The Minsk Conundrum: Western Policy and Russia’s War in Eastern Ukraine“, Research Paper. Ukraine Forum, Chatham House, Mai 2020, S. 15 ff. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-05-22-minsk-conundrum-allan.pdf>.
- 25 Das Auswärtige Amt hat seinen Bericht – beigefügt als **Anlage zu dieser Ausarbeitung – VS-NfD** eingestuft; er darf **ohne Zustimmung des AA nicht veröffentlicht werden**.
- 26 Vgl. Homepage des ukrainischen Parlaments http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72625. Zuständig ist danach offenbar der *Ausschuss für Menschenrechte, De-Okkupation und Wiedereingliederung der vorübergehend besetzten Gebiete in Donezk, den Oblasten Luhansk und der Autonomen Republik Krim, der Stadt Sewastopol, nationalen Minderheiten und interethnischen Beziehungen*.
- 27 ON THE DRAFT LAW “ON THE PRINCIPLES OF STATE POLICY OF THE TRANSITION PERIOD”, Opinion No.1046/2021, verabschiedet von der *Venedig Kommission*, 18. Oktober 2021, CDL-AD(2021)038, abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)038-e). Die Wissenschaftlichen Dienste des deutschen Bundestages enthalten sich grundsätzlich einer Bewertung von Gesetzesentwürfen ausländischer Parlamente, die sich noch im Gesetzgebungsprozess befinden.
- 28 “A number of specific recommendations for further improvement of the draft provisions are included throughout the present opinion, many of which call for clearer and more precise regulations to ensure they comply with international standards and Ukraine’s commitments resulting from the relevant international human rights instruments.” (Rn. 105).
- 29 “(...) this framework text includes many rather general and vague provisions. In some cases, the provisions are policy guidance rather than a normative legal act. The fact that the implementing legislation does not yet exist, makes the assessment of the draft law difficult. Overall, the Venice Commission underlines the importance of ensuring consistency of the draft law and any future implementing legislation with the existing legal framework, the Constitution and international law.” (...) The assessment of the draft law is complicated by the fact that it targets several different problems arising out of the current situation with a view to future (uncertain) developments.” (Rn. 98 ff.).

3. Rechtscharakter und Rechtverbindlichkeit der Minsker Vereinbarungen

3.1. Positionen der im Normandie-Format agierenden Staatengruppe

Die Frage nach der **völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Minsker Vereinbarungen** ist seit Jahren umstritten und wird von den Protagonisten – der Ukraine und Russland – gänzlich unterschiedlich beurteilt. Deren Rechtspositionen gestalten sich deutlich als Spiegelbild ihrer politischen Interessenlage. Während Russland, das ein großes Interesse an einer vollumfänglichen Implementierung der Verabredungen hat, auf der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Minsker Abkommens beharrt, versteht die Ukraine, nach deren Lesart das Minsker Abkommen ein „Diktat Moskaus“ darstellt, welches der ukrainischen Führung in einer Situation militärischer Unterlegenheit „aufoktroziert“ wurde,³⁰ „Minsk“ lediglich als einen „politischen Prozess“, der allenfalls ein *political commitment* nach sich ziehen könne.

3.1.1. Ukraine

Eine Analyse des *Ukraine Crisis Media Center* – eine NGO, die über Ereignisse in der Ukraine sowie über Herausforderungen und Bedrohungen für die nationale Sicherheit des Landes informiert – fasst die divergierenden politischen Positionen wie folgt zusammen:³¹

< Die Minsker Vereinbarungen sind ein politisches Abkommen und kein Rechtsakt. Experten betonen, dass die Minsker Vereinbarungen nur politischer Natur sind und keinen internationalen Rechtsakt darstellen. Die russische Seite besteht darauf, dass die Minsker Abkommen ein „Gesetz“ oder ein internationaler Rechtsakt sind, dessen Bestimmungen verbindlich sind und nicht revidiert werden können. Streit gibt es um die Reihenfolge. Die Ukraine besteht darauf, dass Lokalwahlen in den betroffenen Gebieten erst stattfinden können, wenn Kiew die Kontrolle über die Staatsgrenze zu Russland durch die ukrainische Armee im Donbas übernimmt. Moskau besteht auf einer umgekehrten Reihenfolge und weiß, dass sich Kiew auf inakzeptable Bedingungen nicht einlassen wird. So blockiert Russland weiterhin den Verhandlungsprozess.

Oleksij Resnikow, stellvertretender ukrainischer Ministerpräsident, zuständig für die Wiedereingliederung der vorübergehend besetzten Gebiete und stellvertretender Vorsitzender der Trilateralen Kontaktgruppe Minsk, betonte in der Runde, dass die Minsker Abkommen politischer und diplomatischer Natur seien. Auch wenn der UN-Sicherheitsrat die Tatsache an sich und den Text des Maßnahmenpakets der Minsker Abkommen unterstützt und gebilligt habe, enthalte die entsprechende Entschliebung keine verbindlichen Erklärungen.

30 So Sabine Fischer, „Der Donbas-Konflikt“, SWP-Studie No. 3, Februar 2019, S. 21, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S03_fhs.pdf.

31 „Diskussion beim UCMC: Welche Zukunft haben die Minsker Vereinbarungen?“, Ukraine Crisis, 26. Februar 2021, <https://uacrisis.org/de/minsk-agreements>.

Dem fügte der Vorstandsvorsitzende des UCMC, Valerij Tschalyj, hinzu: “‘Minsk’ ist ein politischer Prozess. Die angenommenen Dokumente sind nicht völkerrechtlicher Natur, wie die Russen im UN-Sicherheitsrat behaupten. Das ist unwahr. Wenn man sich diese EntschlieÙung sorgfältig durchliest, dann werden die Minsker Abkommen nicht als internationales Rechtsdokument in Kraft gesetzt. Aber diese Fakes werden bis heute in die Welt gesetzt.“

Oleksandr Mereschko, Abgeordneter der regierenden Partei “Diener des Volkes” im ukrainischen Parlament, stellte fest, dass die Ukraine an der Umsetzung der Minsker Abkommen interessiert sei, da der natürliche Wunsch besteht, die territoriale Integrität und Souveränität des Staates wiederherzustellen. Gleichzeitig stimmte er anderen Teilnehmern der Diskussion zu, dass die Minsker Vereinbarungen kein internationales Abkommen, sondern eine politische Abmachung internationaler Natur seien. >

3.1.2. Russland

Russland drängt auf Einhaltung und Umsetzung des Minsker Abkommens und verweist dabei auf die Resolution 2202 (2015) des VN-Sicherheitsrats. In einem Pressegespräch im Juni 2020 nahm der russische Außenminister *Lawrow* zu den Minsker Vereinbarungen Stellung:³²

Frage: „Ich habe eine Frage zum Konflikt in der Ostukraine. Die ukrainische Seite erklärte, der Minsker „MaÙnahmenkomplex“ wäre kein verbindliches Dokument. (...) Wie versteht das Moskau? Wenn der Prozess zerstört wird, wie könnten die Folgen sein? Gibt es für Russland „rote Linien“, bei deren Überschreitung es die Unabhängigkeit der nichtanerkannten Republiken im Donezk anerkennen könnte?“

Sergej Lawrow: „In der Diplomatie gibt es kein Konjunktiv. Was die Bemühungen um die Krisenregelung in der Ostukraine angeht, so haben wir die einzige „rote Linie“. Es geht darum, dass die **Minsker Vereinbarungen sehr strikt, vollständig und in der entsprechenden Reihenfolge umgesetzt werden sollten** – wie sie von allen Vertretern unterzeichnet wurden, darunter von Vertretern Kiews, der Volksrepublik Donezk und der Volksrepublik Lugansk, und wie sie vom UN-Sicherheitsrat gebilligt wurden.

Die Erklärungen einiger ukrainischer Offizieller, diese Beschlüsse wären nicht verbindlich, sind entweder unfair, oder haben die jeweiligen Personen keine Ahnung, worum es geht. Das lasse ich auch durchaus zu. Dort gibt es viele Personen, die sich mit der Ukraine-Regelung befassen und dabei ihre eigenen Positionen im innenpolitischen Kampf festigen wollen.

32 Vgl. Homepage des Außenministeriums der Russischen Föderation, Rede und Antworten des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, auf Medienfragen auf der gemeinsamen Pressekonferenz nach den Verhandlungen mit dem Präsidenten Serbiens, Aleksandar Vučić, am 18. Juni 2020 in Belgrad, abrufbar unter: <https://www.mid.ru/ru/maps/ua/1435167/>

Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats sind laut dem Artikel 25 der UN-Charta verbindlich – für alle Staaten. Das ist allen klar, wer dieses äußerst wichtige Völkerrechtsdokument wenigstens einmal gelesen hat (...).

Wir schickten öfter entsprechende Signale an internationale Strukturen wie UNO, OSZE, Europarat, an einzelne europäische Hauptstädte (vor allem an Berlin und Paris, da sie neben uns und den Ukrainern am „Normandie-Format“ teilnehmen und Co-Autoren der Minsker Vereinbarungen sind), dass sie Kiews Vertreter zur Vernunft aufrufen sollten, damit sie aufhören, ihre Verpflichtungen sowie die Forderungen des UN-Sicherheitsrats zu ignorieren.“

3.1.3. Deutschland

Die Rechtsauffassung der Bundesregierung zu den Minsker Vereinbarungen lässt – zumindest aus völkerrechtlicher Perspektive – Raum für Interpretation. Die Bundesregierung bezeichnet das Minsker Abkommen nicht explizit als „völkerrechtlichen Vertrag“, sondern spricht von einem „**verbindlichen Plan**“, wobei offen bleibt, ob dieser Plan (nur) als *political commitment* oder als *rechtlich verbindlich* begriffen wird. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der AfD-Fraktion vom August 2021 führt die Bundesregierung aus:³³

Frage 5: „Handelt es sich bei den Minsker Vereinbarungen, eingedenk der Tatsache, dass die Vertragsparteien durch eine einmütige Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu deren Implementierung aufgefordert wurden (VN-Resolution 2202), aus Sicht der Bundesregierung um ein völkerrechtlich bindendes Dokument?“

Antwort: „[Die Bundesregierung sieht] die Minsker Vereinbarungen von 2014 und 2015 als einen verbindlichen Plan und geeigneten politischen Rahmen für eine Reihe von Sicherheitsbestimmungen und politischen Maßnahmen an, die die Grundlage für eine dauerhafte Konfliktlösung bilden sollte. (...)“

Grundlage des Engagements der Bundesregierung für eine friedliche Lösung des Konfliktes in der Ost-Ukraine und die vollständige Wiederherstellung der Souveränität und der territorialen Integrität der Ukraine bleiben die Minsker Vereinbarungen, insbesondere das Minsker Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen von 2014 und 2015. Darin haben sich Russland und die Ukraine auf einen verbindlichen Plan geeinigt, der nach Ansicht der Bundesregierung den geeigneten politischen Rahmen für die friedliche Konfliktbeilegung darstellt.“

33 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der AfD-Fraktion – Drucksache 19/31499 – Außenpolitische Beziehungen zu Russland (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage auf Bundstagsdrucksache 19/30228), Drucksache 19/32160 vom 23. August 2021, vgl. Fragen 2 bis 4c und 5, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/321/1932160.pdf>.

3.1.4. Frankreich

Auch Frankreich scheint die Minsker Vereinbarungen als **verbindlich** anzusehen. Auf der Homepage des französischen Europa- und Außenministeriums ist in einem Pressegespräch vom Mai 2019 – allerdings nur in der deutschen Übersetzung – *en passant* von den „Vertragsparteien“ der Minsker Vereinbarungen die Rede.³⁴ Eine klare Aussage zum Rechtcharakter der Vereinbarungen ist damit allerdings nicht verbunden.

Frage: „Wie schätzen Sie die Erklärungen des Chefs der ukrainischen Diplomatie, Pavlo Klimkin, ein, denen zufolge Ukraine von den Minsker Vereinbarungen zurücktreten werde, wenn der Europarat Russland sein Stimmrecht in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zurückgibt?“

Antwort: „Die Verpflichtungen der Vertragsparteien zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen müssen eingehalten werden. Sie gelten unabhängig von der Situation im Europarat.“

3.2. Völkerrechtliche Handlungsformen in den internationalen Beziehungen

Das Völkerrecht kennt neben **rechtlich verbindlichen Handlungsformen** (z.B. den **völkerrechtlichen Vertrag** im Sinne von Art. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention³⁵) auch zahlreiche **rechtlich nicht-bindende Handlungsformen**. Unter die Kategorie sog. „politischer Vereinbarungen“ (*non-legally binding agreements*) fallen etwa „*extra-legal commitments*“, „*gentlemen’s agreements*“, „*political commitments*“, „*informal memoranda of understanding*“, die Festlegung von „*best practices*“ u.a.m.³⁶ – die entsprechenden Bezeichnungen sind Legion. Vielfach produzieren solche politischen Vereinbarungen sog. „*soft law*“.³⁷

34 Vgl. Homepage des französischen Europa- und Außenministeriums (*Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères*), Ukraine – F&A – Auszüge des Pressegesprächs vom 14. Mai 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/landerinformationen-erklarungen/europa/ukraine/article/ukraine-f-a-auszuge-des-pressegespraches-14-05-19>.

Auf der französischsprachigen Seite des Ministeriums heißt es dagegen: «Les engagements pris par les parties pour la mise en œuvre des accords de Minsk doivent être respectés.»

35 Art. 2 WVRK bezeichnet als *völkerrechtlichen Vertrag* „eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten, gleichviel ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten ist und welche besondere Bezeichnung sie hat.“

36 Vgl. näher *Schmalenbach*, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties, Vol. 1, Heidelberg: Springer 2012, Article 2, Rdnr. 37.

37 Beim *soft law* handelt es sich – mangels Rechtsverbindlichkeit – streng genommen gar nicht um „Recht“ (*law*). Vgl. zum völkerrechtlichen *soft law* näher Dörr, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 7. Aufl. 2018, § 21 Rdnr. 8.

3.3. Resolution des VN-Sicherheitsrats

Entgegen der vor allem von Russland vertretenen Rechtsauffassung lässt sich allein aus der Tatsache, dass das Minsker Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen („Minsk II“) durch die **Resolution 2202 (2015) des VN Sicherheitsrats** *gebilligt* bzw. *begrüßt* wurden,³⁸ **keine völkerrechtliche Verbindlichkeit** der Vereinbarungen ableiten. Ungeachtet der in Art. 25 VN-Charta formulierten Verpflichtung der VN-Mitgliedstaaten, die Beschlüsse des Sicherheitsrates „anzunehmen und durchzuführen“,³⁹ ist in der Völkerrechtslehre unbestritten, dass nicht alle Resolutionen des VN-Sicherheitsrats *per se* völkerrechtlich bindend sind.⁴⁰ Ob eine Entschließung (*resolution*) des VN-Sicherheitsrats (in der Rechtsform einer Resolution) vom Inhalt her einen verbindlichen Beschluss (*decision*) oder nur eine unverbindliche Empfehlung (*recommendation*) enthält, muss also durch Auslegung der sprachlichen Fassung der Resolution unter Berücksichtigung des gesamten Kontextes ermittelt werden.⁴¹ In seiner Resolution 2202 (2015) betreffend die Billigung der Minsker Vereinbarungen handelt der Sicherheitsrat **weder unter Kapitel VII der VN-Charta** – dies wäre ein starkes Indiz für eine Verbindlichkeit der Resolution – **noch deutet der Resolutionswortlaut insgesamt auf eine Verbindlichkeit hin.**⁴²

3.4. Völkerrechtliche Diskussion

In der neueren **völkerrechtlichen Literatur** finden sich meist nur recht knappe Ausführungen zum Rechtscharakter des Minsker Abkommens. Überwiegend wird auf den **politischen** bzw. **prozesshaften Charakter** der Vereinbarungen hingewiesen. So qualifiziert etwa der Hamburger Völkerrechtler *Stefan Oeter* die Minsker Dokumente lapidar als „politische Vereinbarungen zwi-

38 VN-Sicherheitsrat, Resolution 2202 (2015) vom 17. Februar 2015, https://www.un.org/depts/german/sr/sr_14-15/sr2202.pdf.

39 Art. 25 VN-Charta lautet: „Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.“

40 Vgl. dazu differenzierend Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste WD 2 – 3000 – 097/20, „Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit von VN-Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung“, S. 4 ff., <https://www.bundestag.de/resource/blob/814850/01532964412de94aa450b981a7c4fdea/WD-2-097-20-pdf-data.pdf>.

41 Vgl. u.a. *Anne Peters*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Vol. I, Oxford 2012, Art. 25 Rdnr. 8 f. *Michael C. Wood*, „The Interpretation of Security Council Resolutions“, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (1998) 2, S. 73-95, https://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_wood_2.pdf.

42 In der Resolution 2202 (2015) *billigt* der Sicherheitsrat (lediglich) das Maßnahmenpaket, *begrüßt* die Erklärung der Präsidenten und *fordert alle Parteien auf*, das Maßnahmenpaket, einschließlich der darin vorgesehenen umfassenden Waffenruhe, vollständig umzusetzen.

schen der Ukraine und den Aufständischen im Donbas, formal garantiert durch Frankreich, Deutschland und Russland“.⁴³

Dagegen kommt der emeritierte Direktor der Abteilung für Ostrechtforschung an der Universität Hamburg, *Otto Luchterhandt*, in einer vergleichsweise ausführlichen Analyse im *Archiv für Völkerrecht* zu dem Ergebnis, dass die Minsker Vereinbarungen die Kriterien eines völkerrechtlichen Vertrages i.S.d. Art. 2 WVRK erfüllen.⁴⁴

„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 **Venedig Kommission**, die in ihrem Bericht vom 18. Oktober 2021 den Entwurf für das ukrainische „Transitions-gesetz“ zur Reintegration von Donbas auf seine Vereinbarkeit mit einzelnen Punkten des Minsker Abkommens (*Minsk agreements*) untersucht (s.o. 2.),⁴⁵ nimmt an keiner Stelle zum Rechtscharakter der Minsker Vereinbarungen Stellung. In ihren Schlussfolgerungen (*conclusions*) unterstreicht die Venedig Kommission lediglich *“the importance of ensuring consistency of the draft law and any future implementing legislation with the existing legal framework, the Constitution and international law.”* Bei der Aufzählung dieser rechtlich bindenden Instrumente fehlt (offenbar ganz bewusst) die Erwähnung des „Minsker Abkommens“.

43 *Stefan Oeter*, „Der Ukraine-Konflikt und das Völkerrecht. Wie gelingt die Rückkehr zu einem völkerrechtskonformen Zustand?“ in: Justenhoven (Hrsg.): Kampf um die Ukraine. Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen, Baden-Baden: Nomos 2018, S. 191- 234 (203), <https://doi.org/10.5771/9783845283876>.

Ihm folgend z.B. *Cindy Wittke*, „The Minsk Agreements – more than ‘scraps of paper?’“, in: East European Politics 2019, Vol. 35 (3), S. 1-27, https://www.researchgate.net/publication/334136465_The_Minsk_Agreements_-_more_than_scraps_of_paper: “Minsk-II, just a political instrument, not a binding international treaty (...)”.

44 *Otto Luchterhandt*, „Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht“, in: Archiv des Völkerrechts Vol. 57 (2019), S. 428-465 (441). https://www.mohrsiebeck.com/en/issue/archiv-des-voelkerrechts-4-2019-0003-892x?no_cache=1 sowie https://www.oostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Die_Vereinbarungen_von_Minsk_ber_den_Konflikt_in_der_Ostukraine_aus_vlkerrechtlicher_Sicht_OL_2_2019.pdf (Ostinstitut Wismar 2019, 54 Seiten).

In einer kürzlich erschienen Dissertation wird offenbar implizit davon ausgegangen, dass es sich bei dem Minsker Protokoll vom 5. September 2014 („Minsk I“) um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt (vgl. *Carolin Gornig*, Der Ukraine-Konflikt aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin: Duncker 2020, S. 406).

45 ON THE DRAFT LAW “ON THE PRINCIPLES OF STATE POLICY OF THE TRANSITION PERIOD”, Opinion No.1046/2021, verabschiedet von der *Venedig Kommission*, 18. Oktober 2021, CDL-AD(2021)038, abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)038-e).

Ob ein international ausgehandeltes Dokument (wie die Minsker Vereinbarungen) vertraglichen Charakter aufweist oder nur ein sog. *political commitment* beinhaltet, ist nicht einfach zu beantworten – vor allem dann nicht, wenn über die Frage der Rechtsverbindlichkeit zwischen den Parteien selbst kein Konsens herrscht. Gleichwohl lassen sich **bestimmte Indizien heranziehen und untersuchen**, die auf den vertraglichen Charakter eines Dokuments hindeuten. Anhaltspunkte und Kriterien finden sich u.a. im **Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge** (WVRK).

3.4.1. Bezeichnung des Dokuments

Einen ersten Anhaltspunkt liefert die von den Parteien gewählte **Bezeichnung eines Dokuments** z.B. als „Vertrag“, „Übereinkommen“, „Konvention“, „Charta“ o.ä. Die Bezeichnung ist allerdings nur ein Indiz dafür, was die Urheber eines Textes in puncto ‚Rechtverbindlichkeit‘ wirklich gewollt haben könnten. In der Völkerrechtlehre besteht insoweit Konsens darüber, dass es für die rechtliche Qualifizierung eines Dokuments **nicht darauf ankommt, welche offizielle, amtliche oder förmliche Bezeichnung der Text trägt**.⁴⁶

Die Bezeichnungen für die verschiedenen Teildokumente der Minsker Vereinbarungen („Minsk I“ und „Minsk II“) variieren zwischen „Protokoll“, „Memorandum“, „Maßnahmenpaket“ und „Erklärung“ (die sog. „Steinmeier-Formel“ ist formal nur in einem Brief niedergelegt). Die von den Beteiligten des „Minsker Prozesses“ gewählten Bezeichnungen, die üblicherweise auch in *soft law*-Dokumenten verwendet werden (z.B. Memorandum, Erklärung etc.) deuten – zumindest in ihrer deutschen Fassung – *prima facie* auf einen **nicht-verbindlichen Charakter der Minsker Dokumente** hin. Ganz entscheidend ist hier jedoch die **jeweils authentische sprachliche Fassung** eines Dokuments. Im Gegensatz zu multilateralen Verträgen treffen die Minsker Vereinbarungen hinsichtlich der Sprachenfrage aber keine Regelung (vgl. insoweit Art. 33 WVRK zur Auslegung von Verträgen mit zwei oder mehr authentischen Sprachen). Die **Originalfassung** der Minsker Dokumente, die auf der Homepage der OSZE mit den jeweiligen Unterschriften der Parteien (Faksimile) abrufbar ist,⁴⁷ existiert augenscheinlich **nur in russischer Sprache**. *Luchterhandt* führt zur Frage der Bezeichnung der Minsker Dokumente aus:⁴⁸

„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

46 Insoweit gilt der römisch-rechtliche Grundsatz *falsa demonstratio non nocet*. Vgl. für viele *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 189. *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 7. Aufl. 2018, § 12 Rdnr. 6.

47 Vgl. <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf>.

48 *Otto Luchterhandt*, „Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht“, in: Archiv des Völkerrechts Vol. 57 (2019), S. 428-465 (438 f.).

nicht eigentlich die Normierung von Pflichten und Rechten. Die Formulierung, dass das „Protokoll“ die Ergebnisse von „Konsultationen“ zusammenfasse, und dass es heißt, man habe „понимание“, 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 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.“

3.4.2. Vertretungsmacht

Problematisch erweist sich auch die **Frage nach der völkerrechtlichen Vertretungsmacht**. Nach Art. 7 WVRK sind nur bestimmte Personen befugt, als Vertreter ihres Staates völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen.⁴⁹ Art. 7 WVRK lautet:

(1) Eine Person gilt hinsichtlich des Annehmens des Textes eines Vertrags (...) als Vertreter eines Staates, (a) wenn sie eine gehörige Vollmacht vorlegt [engl. Originalversion der WVRK: *produce full powers*] oder (b) wenn aus der Übung der beteiligten Staaten oder aus anderen Umständen hervorgeht, dass sie die Absicht hatten, diese Person als Vertreter des Staates für die genannten Zwecke anzusehen und auch keine Vollmacht zu verlangen.

(2) Kraft ihres Amtes werden, ohne eine Vollmacht vorlegen zu müssen, als Vertreter ihres Staates angesehen: (a) Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister zur Vornahme aller sich auf den Abschluss eines Vertrags beziehenden Handlungen (...).

Einzelheiten hinsichtlich der Vertretungsmacht für völkerrechtliche Verträge sind nicht in der WVRK, sondern **im nationalen Recht** geregelt. Einschlägig ist dabei nicht das Verfassungsrecht, sondern häufig nur entsprechende nationale verwaltungsrechtliche Ausführungsbestimmungen – in Deutschland sind dies die sog. **Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge** (RvV),⁵⁰ die das Auswärtige Amt auf der Grundlage von § 72 Abs. 6 der **Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien** (GGO) erlassen hat.⁵¹

49 Dazu näher *Matthias Herdegen*, Völkerrecht, München: Beck, 20. Aufl. 2021, § 15 Rn. 12 f. *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck 7. Aufl. 2018, § 13 Rdnr. 2 ff.

50 Abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_05032014_50150555.htm.

51 § 72 Absatz 6 GGO lautet: „Für die Fassung völkerrechtlicher Verträge gelten die vom Auswärtigen Amt herausgegebenen Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge.“

Das Minsker Protokoll vom 5. September 2014 („Minsk I“) wurde von den Teilnehmern der *Trilateralen Kontaktgruppe* unterzeichnet: Ad 1) von der Schweizer Botschafterin und Ukraine-Bbeauftragten der OSZE *Heidi Tagliavini* für die OSZE. Ad 2) vom ehemaligen ukrainischen Präsidenten *Leonid Kutschma*. Dieser war von 1994-2005 Präsident der Ukraine und vertrat 2014 auf Bitten des damals amtierenden ukrainischen Präsidenten *Petro Porošenko* die Ukraine in der Trilateralen Kontaktgruppe. Ad 3) vom russischen Botschafter in der Ukraine (nicht dagegen vom russischen Präsidenten) sowie ad 4) von den „Rebellen-Vertretern“ der selbsternannten Volksrepubliken Donezk und Luhansk – letztere allerdings bloß mit Namen ohne „Amtsbezeichnung“. Das Maßnahmenpaket vom 12. Februar 2015 („Minsk II“) wurde von den Teilnehmerstaaten des Normandie-Formats (insb. von Deutschland und Frankreich) *nicht* unterzeichnet. Das Normandie-Format dient vor allem der **politischen Aufwertung** des „Minsker Prozesses“.

Ob und inwieweit die Unterzeichnenden der Minsker Vereinbarungen – auf russischer Seite der russische Botschafter in der Ukraine sowie auf ukrainischer Seite der ukrainische Ex-Präsident – die von Art. 7 WVRK geforderten „Vollmachten“ vorgelegt haben (*produce full powers*), um einen *völkerrechtlichen Vertrag* wirksam unterzeichnen zu können,⁵² lässt sich an dieser Stelle nicht erhärten. Etwaige Mängel bei den „Formalitäten“ können aber ein Indiz dafür sein, dass in Minsk ein „Vertrag“ eben gerade *nicht* unterzeichnet werden sollte.

Nicht näher überprüfen lässt sich auch die **ukrainische bzw. russische Rechtslage hinsichtlich der Vertretungsmacht für völkerrechtliche Verträge** (also gewissermaßen das russische „Pendant“ zur deutschen RvV/GGO). Ein Beitrag der *Konrad Adenauer Stiftung* geht dezidiert von einer **fehlenden Vertretungsbefugnis** der Unterzeichnenden der Minsker Vereinbarungen aus.⁵³

“The choice of the signatories of the Minsk documents deserves a special attention. In all three cases the documents were signed by the representatives of the Trilateral Contact Group – Ambassador Heide Tagliavini, an OSCE representative, the second president of Ukraine Leonid Kuchma, and Russian Ambassador to Ukraine Mikhail Zurabov (2009-2016) – as well as Aleksandr Zakharchenko and Igor Plotnitsky (the self-proclaimed leaders of “DNR” and “LNR” at this time), whose credentials were not mentioned. Leonid Kuchma was authorized by president Poroshenko to represent Ukraine in the Trilateral Contact Group, but **not to sign international treaties on behalf of Ukraine, which is required by the Ukrainian legislation**. Likewise, Ambassador Zurabov as a head of the Russian diplomatic mission to Ukraine had the right to negotiate the text of an agreement with Ukraine without further authorization. However, **according to the Russian legislation, the right to sign a treaty on behalf of the Russian state belongs solely to the President of Russia**. To put it differently, Mr Kuchma and Mr Zurabov did not have ‘full powers’ to sign a legally binding international agreement. **Therefore, the Minsk agreements are not legally binding documents, but rather a political commitment (...).**”

52 Zum Begriff und zu den Formalitäten der „full powers“ vgl. näher *Hoffmeister*, in: Dörr / Schmalenbach (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vol. 1, Heidelberg: Springer 2012, Art. 7 Rdnr. 10 ff.

53 Vgl. zum Folgenden *Tim B. Peters / Anastasiia Shapkina*, “The Grand Stalemate of the Minsk Agreements“, Country Report Februar 2019, Konrad Adenauer Stiftung, S. 3 (Hervorhebungen durch Verf.), <https://www.kas.de/documents/252038/4520172/The+Grand+Stalemate+of+the+Minsk+Agreements>.

3.4.3. Ratifikation und Registrierung

Indizien für die Klärung der Frage, ob ein Dokument eine verbindliche vertragliche Vereinbarung oder bloß ein *political commitment* beinhaltet, liefern zudem das Vorliegen einer **Ratifikation durch die nationalen Parlamente der unterzeichnenden Staaten** sowie die **Registrierung einer Vereinbarung beim Sekretariat der VN** gem. Art. 102 VN-Charta.⁵⁴

Die WVRK sieht in den Art. 12 ff. verschiedene Arten vor, durch einen Vertrag völkerrechtlich gebunden zu sein. Art. 14 WVRK erwähnt darunter die **Ratifikation**. Eine Ratifikation ist nicht zwingend erforderlich, damit ein Vertrag die Vertragsparteien völkerrechtlich bindet – eine solche Bindung kann vielmehr auch durch bloße Unterzeichnung des Dokuments eintreten (vgl. Art. 12 WVRK). In diesem Falle müsste das Dokument aber explizit vorsehen, dass eine Bindungswirkung durch bloße Unterzeichnung eintreten soll, oder es müsste anderweitig feststehen, dass die Verhandlungsstaaten der Unterzeichnung einvernehmlich diese Wirkung beilegen wollten (Art. 12 Abs. 1 lit a) und b)). Weder das Minsker Protokoll („Minsk I“) noch das Maßnahmenpaket („Minsk II“) treffen indes irgendeine **Regelung über die Art und Weise ihrer völkerrechtlichen Bindung** (im Sinne der Art. 12 ff. WVRK). Dies spricht dafür, dass seitens der Unterzeichner der Minsker Vereinbarung womöglich **gar keine rechtliche Bindung gewollt** war.

Eine Ratifikation der Minsker Dokumente durch das ukrainische bzw. russische Parlament (*Rada*⁵⁵ bzw. *Duma*) erfolgte ebenso wenig wie eine Registrierung beim Sekretariat der VN. Sowohl die Ratifikation als auch die Registrierung sind für die Annahme eines rechtlich bindenden Dokuments zwar **nicht zwingend und konstitutiv**,⁵⁶ ihr Fehlen kann aber als **gewichtiges Indiz gegen** dessen Verbindlichkeit gewertet werden. Nicht zuletzt die ukrainische Völkerrechtslehre begründet den „politischen“ Charakter der Minsker Dokumente u.a. mit dem Fehlen von Ratifikation und Registrierung:

54 Art. 102 VN-Charta lautet: „(1) Alle Verträge und sonstigen internationalen Übereinkünfte, die ein Mitglied der Vereinten Nationen nach dem Inkrafttreten dieser Charta schließt, werden so bald wie möglich beim Sekretariat registriert und von ihm veröffentlicht. (2) Werden solche Verträge oder internationalen Übereinkünfte nicht nach Absatz 1 registriert, so können sich ihre Vertragsparteien bei einem Organ der Vereinten Nationen nicht auf sie berufen.“

55 Die *Werchowna Rada* (ukrainisch Верховна Рада „Oberster Rat“, russisch Верховная Рада, vor 1991 auch „Oberster Sowjet“) ist nach der Verfassung der Ukraine das gesetzgebende Organ im Einkammersystem der Ukraine.

56 Der Umstand, dass eine vertragliche Übereinkunft nicht gemäß Art. 102 VN-Charta dem VN-Sekretariat förmlich mitgeteilt und dort nicht registriert worden ist, nimmt einer Vereinbarung nach Auffassung des IGH nicht notwendigerweise die rechtliche Wirksamkeit. Vgl. insoweit IGH, *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, Entscheidung vom 1. Juli 1994, ICJ Reports 1994, S. 112 ff. para. 29: „The Court would observe that an international agreement or treaty that has not been registered with the Secretariat of the United Nations may not, according to the provisions of Article 102 of the Charter, be invoked by the parties before any organ of the United Nations. Nonregistration or late registration, on the other hand, does not have any consequence for the actual validity of the agreement, which remains no less binding upon the parties.“ (<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf>).

“By their **nature, content and form, these Agreements are not legally binding**, and therefore are not subject to mandatory and unconditional implementation. The **signatories on behalf of Ukraine and Russia** (former president of Ukraine Leonid Kuchma and Russian Ambassador to Ukraine Mikhail Zurabov) **did not have official powers** in compliance with the requirements of the national legislation of the respective parties and Articles 2 and 7 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

Therefore, the following points should be duly noted: The documents of the Minsk Agreements have not been submitted to the *Verkhovna Rada*, have **not been ratified** and are not legally binding on Ukraine. In addition, they have **not been ratified by the State Duma of the Russian Federation. Neither Ukraine nor Russia have registered them with the UN Secretariat (...).**

Contrary to Russia’s claims, the mention of the Minsk Accords in the UN Security Council resolution does not make them legitimate (Resolution 2202 of March 17, 2015 states that the Security Council “supports” the package of measures to implement the Minsk agreements and ‘calls’ on all parties to ensure their full implementation).⁵⁷

3.4.4. Rechtsbindungswille

Bei der Unterscheidung zwischen verbindlichem Völker(vertrags)recht und bloßem *soft law* erweist sich die Frage nach dem **Rechtsbindungswillen der Parteien** (*intention to establish a legal relationship*, sog. *consensus ad idem*) vielleicht als eine der schwierigsten.⁵⁸ Das Erfordernis eines solchen Bindungswillens wird in Art. 2 WVRK, der den Begriff des „völkerrechtlichen Vertrags“ definiert, zwar nicht explizit erwähnt. Gleichwohl besteht in der Völkerrechtslehre Einigkeit über den Rechtsbindungswillen als **konstitutives Merkmal eines bindenden Vertrags**, das diesen von allen anderen nicht-rechtlichen Handlungsformen („politischen“ Vereinbarungen) unterscheidet: Die Formel „*no will, no law*“ umschreibt *in nuce* den *voluntary approach* in der Rechtsquellenlehre des Völkerrechts.⁵⁹

57 Volodymyr Vasylenko (ehem. Richter am Jugoslawien-Tribunal und *Plenipotentiary* der Ukraine), “How Ukraine can escape the trap of the Minsk Protocols and return to international law”, Euromaidan Press, 13. September 2021, <http://euromaidanpress.com/2021/09/13/how-ukraine-can-escape-the-trap-of-the-minsk-protocols-and-return-to-international-law/> (Hervorhebungen durch Verf.).

58 Vgl. grundlegend Kelvin Widdows, „What is an Agreement in International Law?” in: British Yearbook of International Law (BYIL) Vol. 50 (1979), S. 117 ff. (119), <https://de.scribd.com/document/492112437/Widdows-Kelvin-what-is-an-agreement-in-international-law>. Der IGH- und EGMR-Richter Sir Gerald Fitzmaurice (1901-1982) sprach von einem “*intent to create rights and obligations, or to establish relationships, governed by international law*” (vgl. Law of Treaties, in: Yearbook of the International Law Commission. New York, Vol. 8, 1956, S. 104-128).

59 Schmalenbach, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties, Vol. 1, Heidelberg: Springer 2012, Article 2, Rdnr. 32 ff.

Der Rechtsbindungswille ist im Grunde etwas **Subjektives**. Das macht seine Identifizierung nicht immer einfach, insbesondere dann, wenn der Rechtsbindungswille **von einer der beteiligten Parteien** – wie der Ukraine mit Blick auf die Minsker Vereinbarungen – **konsequent abgestritten wird**.

Ob ein Rechtsbindungswille der Parteien vorliegt, kann nach einhelliger Auffassung in der völkerrechtlichen Literatur sowie der IGH-Rechtsprechung nur aus **objektiver Sicht** (also **nicht aus der subjektiven Sicht der Parteien**) heraus bestimmt werden.⁶⁰ Objektive Anhaltspunkte liefern u.a. die **Sprache, Form** oder **amtliche Bezeichnung** der Dokumente sowie die weiteren **Umstände der Vereinbarung**, sofern diese den Schluss auf einen Rechtsbindungswillen der Parteien erlauben. Zu den objektivierbaren Kriterien, die mit Blick auf einen möglichen Rechtsbindungswillens herangezogen werden können, zählen in erster Linie **formale Aspekte** wie z.B. die Registrierung einer Vereinbarung beim Sekretariat der VN oder die Ratifikation eines Dokuments durch die nationalen Parlamente. Augenmerk gilt auch dem Vorhandensein eines rechtlichen Streitschlichtungsmechanismus, der deutlich macht, dass die Parteien etwaige Meinungsverschiedenheiten nicht (allein) politisch, sondern in erster Linie *rechtlich* lösen wollen.

Luchterhandt entwickelt mit Blick auf die **(mutmaßliche) Interessenlage der Parteien** weitere Kriterien, die er zur Identifizierung eines Rechtsbindungswillens heranzieht.⁶¹

„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. 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. Sie lassen sich in dem folgenden Katalog auflisten:

1. die von den beteiligten Seiten für die Übereinkunft gewählten äußeren Formen: Bezeichnungen, typische, charakterisierende Formulierungen, Überschriften;
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

60 Vgl. *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 193. *Schmalenbach*, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties, Vol. 1, Heidelberg: Springer 2012, Article 2, Rdnr. 36.

Eine objektivierende Herangehensweise verfolgt der IGH im bereits erwähnten (s.o. Anm. 56) *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain* (Qatar v. Bahrain), Entscheidung vom 1. Juli 1994, ICJ Reports 1994, S. 112 ff. para 25, und hat die von den Außenministern unterzeichneten „Protokollnotizen“ (*minutes*) als völkerrechtlichen Vertrag angesehen.

61 Vgl. *Otto Luchterhandt*, „Die Vereinbarungen von Minsk über den Konflikt in der Ostukraine (Donbass) aus völkerrechtlicher Sicht“, in: Archiv des Völkerrechts Vol. 57 (2019), S. 428-465 (437 f.).

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. (...)

Zu den genannten Kriterien lässt sich folgendes anmerken: Das erste Kriterium bezieht sich auf die formelle Bezeichnung einer Vereinbarung. Wie bereits ausgeführt, besteht in der Völkerrechtslehre weitgehend Konsens darüber, dass allein von der (amtlichen) Bezeichnung eines Dokuments nicht ohne weiteres auf seinen vertraglichen Charakter geschlossen werden kann. Gleichwohl ist die konkrete Bezeichnung einer Vereinbarung – ebenso wie ihre sprachliche Formulierung (zweites Kriterium) – ein Anhaltspunkt *für* bzw. *gegen* den Rechtsbindungswillen der Parteien. Demgegenüber sind die letzten drei dieser Kriterien streng genommen keine „formaljuristischen“ Kriterien (wie etwa die Registrierung oder die Ratifikation), die sich objektiv überprüfen lassen. Vielmehr handelt es sich um „politische“ Kriterien, die in hohem Maße einer politischen Betrachtung und subjektiven Bewertung zugänglich sind (z.B. die „Stärke der Interessen einer Konfliktpartei“). Inwieweit sie gleichsam als „objektivierbare“ Kriterien zur Identifizierung eines Rechtsbindungswillens herangezogen werden können, lässt sich durchaus kontrovers diskutieren.

Luchterhandt argumentiert gleichwohl *für* die Rechtsverbindlichkeit der Minsker Dokumente:⁶²

„(...) 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 unverzüglichen 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 Luhansk, 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. (...).

62 Ebd., S. 439 f.

Was die indirekten Kriterien für den Vertragscharakter der Minsker Vereinbarungen anbelangt, 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 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, dass die Ukraine die militärische Kontrolle noch über weitere Gebiete in der Ostukraine, unter Umständen bis hin zur annektierten Krim, verlieren würde (...).“

Eine Analyse der Minsker Dokumente durch die *Konrad Adenauer Stiftung* versucht dagegen zu begründen, warum sich die Parteien in Minsk bewusst *gegen* eine rechtlich verbindliche Regelung entschieden haben:

“Nevertheless, both in September 2014 and in February 2015, the documents that were signed in Minsk, represent the best possible outcome for contracting parties. The **non-binding character of the agreements was chosen deliberately**. On the one hand, it allowed to engage the self-proclaimed leaders of the “People’s Republics” without recognizing them, which was important for Ukraine, Germany and France. On the other hand, it does not impose any legally binding obligations on Russia that continues to deny its direct involvement in the conflict and would have obviously refused to sign a proper international treaty. The **“soft” character of the agreements** does not mean that they should not be implemented. It mainly means that non-compliance will have **rather political than legal consequences**.”⁶³

4. Fazit

Über die Rechtsverbindlichkeit und den Rechtscharakter der Minsker Vereinbarungen bestehen zwischen den beteiligten Staaten – aber auch in der wissenschaftlichen Diskussion – unterschiedliche, zum Teil sogar unversöhnliche Auffassungen. Die Spannbreite reicht dabei von einem völkerrechtlichen Vertrag über einen (politisch) verbindlichen Plan bis hin zu einem aufoktroierten „Diktat“. Eine Klärung der Streitfrage durch ein internationales Gericht ist – bis auf weiteres – nicht zu erwarten.

Bei einer Gewichtung der Argumente und Indizien, die *für* oder *gegen* die Rechtsverbindlichkeit der Minsker Dokumente herangezogen werden können, spricht vieles **gegen einen vertraglichen und für einen bloß politischen Charakter der Vereinbarung**. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auf die gewählten Bezeichnungen der Minsker Dokumente (Protokoll, Memorandum, Erklärung etc.), die eher an ein politisches *soft law*-Dokument erinnern. Hingewiesen wurde ferner auf das Fehlen einer Ratifikation der Minsker Vereinbarungen durch die nationalen

63 Tim B. Peters / Anastasiia Shapkina, “The Grand Stalemate of the Minsk Agreements“, Country Report, Februar 2019, Konrad Adenauer Stiftung, S. 4 (Hervorhebungen durch Verf.), <https://www.kas.de/documents/252038/4520172/The+Grand+Stalemate+of+the+Minsk+Agreements>.

Parlamente bzw. auf das Fehlen einer formalen Registrierung beim VN-Sekretariat nach Art. 102 VN-Charta. Überdies fehlt es, sowohl nach Völkerrecht als auch nach nationalem Recht, offenbar an einer Vertretungsmacht der Unterzeichnenden, die gem. Art. 7 WVRK erforderlich wäre, um von einem formalgültigen „völkerrechtlichen Vertrag“ sprechen zu können. Schließlich existiert in den Minsker Dokumenten weder eine Klausel über die völkerrechtliche Bindung (gem. Art. 11 WVRK), noch existiert ein Streitschlichtungsmechanismus, was darauf hindeutet, dass Meinungsverschiedenheiten in erster Linie politisch-diplomatisch, nicht aber rechtlich gelöst werden sollen. Die Resolution 2202 (2015) des VN-Sicherheitsrats, die selber nicht völkerrechtlich verbindlich ist, vermag auch *per se* keine völkerrechtliche Verbindlichkeit eines politischen Dokuments herbeizuführen.

Bei der schwierigen Frage nach dem (subjektiven) Rechtsbindungswillen der Parteien, der zumindest von ukrainischer Seite strikt abgestritten wird, sprechen „objektivierbare“ Kriterien, die auch der IGH anlegt, wohl eher *gegen* die Annahme eines solchen Rechtsbindungswillens. Andere, eher interessengeleitete Kriterien relativieren hingegen diesen Eindruck. Welchen Indizien ein internationales Gericht, das mutmaßlich über den Fall zu entscheiden hätte, ein höheres Gewicht einräumen würde, lässt sich an dieser Stelle kaum prognostizieren.

Ein Rechtsspruch, der einer Konfliktpartei einen Rechtsbindungswillen „unterstellt“, obwohl dieser beharrlich bestritten wird, oder – *vice versa* – einen solchen Bindungswillen nicht erkennen kann, obwohl die andere Seite darauf baut, wird am Ende vermutlich keinen Rechtsfrieden schaffen. Ein seit Jahren festgefahrener – um nicht zu sagen: eingefrorener – Konflikt (*frozen conflict*) lässt sich allein mit Mitteln des Rechts nicht wieder „auftauen“, sondern kann nur politisch gelöst werden.

Der **Europäische Rat** ermutigt in seinen Schlussfolgerungen zum EU-Gipfel vom 16. Dezember 2021 zu „diplomatischen Bemühungen und unterstützt das Normandie-Format bei der vollständigen Umsetzung der Minsker Vereinbarungen.“⁶⁴ Damit wertet der Europäische Rat die Minsker Dokumente noch einmal politisch, nicht aber rechtlich auf.

64 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 16. Dezember 2021, EUCO 22/21, Rdnr. 24, <https://www.consilium.europa.eu/media/53609/20211216-euco-conclusions-de.pdf>.