

DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS

FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN 35. Jg. Heft 2 | 2022

Andreas Schüller

Was bedeutet der Krieg in der Ukraine für die internationale Strafjustiz?

Dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 folgte eine vielschichtige Reaktion vor allem westlicher Staaten. Die Aktivierung der internationalen Strafjustiz war eines der zentralen Themen in Reaktion auf die russischen Völkerrechtsverletzungen. Die Umsetzung birgt nun Chancen und Risiken. Die internationale Strafjustiz kann durch eine stärkere Praxis und verbesserte Koordination von Ermittlungen gestärkt aus der Völkerrechtskrise hervorgehen. Sie kann aber auch nachhaltig geschwächt werden, wenn die Anwendungspraxis hinsichtlich der Ukraine und darüber hinaus einseitig bleibt und Doppelstandards von mächtigen Staaten mehr denn je verfestigt werden.

The Russian invasion of Ukraine in February 2022 was followed by a multi-layered response, primarily from Western states. Activation of international criminal justice was one of the key issues in response to Russian violations of international law. Implementation now presents both opportunities and risks. International criminal justice can emerge stronger from the international law crisis through stronger practice and improved coordination of investigations. But it can also be weakened in the long term if application practices remain one-sided with respect to Ukraine and beyond, and double standards are more entrenched than ever by powerful states.

1 Einleitung

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist das Völkerrecht in aller Munde, mehr als je zuvor. Fachliche Fragen zu der völkerrechtlichen Bedeutung von Waffenlieferungen und Sanktionen, zur Verfolgung von Völkerstraftaten und zur tatsächlichen Wirkmächtigkeit von UN-Beschlüssen scheinen prompt die Kreise von Fachexpert*innen verlassen zu haben und werden nun in der breiten Öffentlichkeit lebhaft und zum Teil emotional debattiert. In diesem Zusammenhang ist es nicht unbedeutend, dass der russische Präsident Putin selbst versuchte, den Angriffskrieg völkerrechtlich zu legitimieren – und zwar mit Artikel 51 der UN-Charta und einem vermeintlichen Völkermord, der der russischsprachigen Bevölkerung in den Gebieten Donezk und Luhansk drohe.

Die Argumente Russlands stellen dabei einen Missbrauch der Sprache des Völkerrechts und eine juristisch nicht haltbare Position dar. So zynisch und falsch solche Aussagen von russischer Seite auch sind, dienen sie von vornherein aber auch als wichtige Mahnung an alle Beobachter*innen des kriegerischen Geschehens, dass das Völkerrecht nicht von dessen politischer Instrumentalisierung durch Mitglieder der Staatengemeinschaft wegzudenken ist. Und dies gilt genauso für die internationale Strafjustiz und deren selektive Anwendung.

Nichtsdestotrotz ist es sicherlich begrüßenswert, dass viele Akteur*innen in der jetzigen Situation auf das Völkerrecht und insbesondere das Gewaltverbot der UN-Charta als normativen Rahmen für die Weltordnung hinweisen. Mehrere Staaten – und allen voran die UN-Generalversammlung – verurteilten die russische Invasion als Aggression, als ein Kernverbrechen des Völkerrechts. Jedoch offenbart sich hier bereits die Unzulänglichkeit internationaler Einrichtungen zur Verfolgung von Völkerstraftaten. Denn das Verbrechen der Aggression, das bereits in den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen als „the supreme international crime“ bezeichnet wurde, kann im Fall Russlands aus mehreren Gründen derzeit nicht verfolgt werden. Nicht zuletzt aufgrund der Veto-Macht der Russischen Föderation im UN-Sicherheitsrat, der den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) hätte überweisen können. Aber auch, weil die Vertragsparteien des Römischen Statuts, der Vertragsgrundlage des IStGH, eine Ausnahmeregelung vereinbart haben. Danach können Angehörige von Nicht-Vertragsparteien wegen des Aggressionsverbrechens nur dann verfolgt werden, wenn der jeweilige Staat die Zuständigkeit des IStGH ausdrücklich anerkannt hat. Dies unterscheidet das Aggressionsverbrechen von den drei weiteren Kernverbrechen des Römischen Statuts – Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit –, die auch ohne die Zustimmung des Staates verfolgt werden können, dessen Staatsangehörige im Verdacht stehen, eine dieser Taten begangen zu haben.

Auch wenn die Entstehungsgeschichte solcher Defizite im Völkerstrafrecht gerade weniger im Fokus steht, ist es wichtig, daran zu erinnern, wer für das eingeschränkte Rechtsprechungsregime beim Aggressionsverbrechen maßgeblich verantwortlich ist. Es waren in erster Linie westliche Staaten wie die USA, Frankreich und Großbritannien, die angesichts des Irakkrieges und weiterer militärischer Einsätze im Ausland die Verfolgung des Aggressionsverbrechens in möglichst engen Grenzen halten wollten.

Welche Optionen gibt es also, um dennoch gegen die schweren Verbrechen, die derzeit in der Ukraine stattfinden, vorzugehen? Die schnelle und umfassende Reaktion zahlreicher Staaten und internationaler Institutionen beweist in einer beispiellosen Art und Weise, dass wo ein Wille, auch ein juristischer Weg ist. Seit Tag 1 der russischen Invasion werden Ermittlungen zu Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit geführt und international koordiniert. Da die Ukraine seit 2014 die Gerichtsbarkeit des IStGHs anerkennt, und das sogenannte Weltrechtsprinzip (universal jurisdiction) Ermittlungen in mehreren europäischen Staaten, darunter auch Deutschland, erlaubt, wurde der Krieg schon von Beginn an und mit hohem Tempo zum Gegenstand völkerstrafrechtlicher Ermittlungsverfahren. Solche Verfahren nahmen konsequenterweise ihren Anfang in der Unterstützung der Dokumentation mutmaßlicher Verbrechen. Diese wichtige Arbeit vor Ort wird derzeit von zahlreichen Akteur*innen unternommen – von der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft selbst, mit der Unterstützung europäischer, britischer und amerikanischer Ermittler*innenteams und solcher vom IStGH, aber auch von lokalen und internationalen Menschenrechtsorganisation sowie den Vereinten Nationen, der EU, der OSZE und dem Europarat.

Anders als in anderen Kriegsregionen der letzten Jahrzehnte ist es erstaunlich, wie viele Staaten und internationale Organisationen sich an diesen wichtigen Bemühungen beteiligen – von Institutionen der EU und den Staatsanwaltschaften in Deutschland, Litauen, Estland, Lettland, Norwegen, Polen, Slowakei, Frankreich, Schweden und Tschechien zu zahlreichen anderen Staaten, die ihre finanzielle und logistische Unterstützung dafür zugesichert haben. Den Überblick über diese einmalige internationale Mobilisierung zu behalten fällt schwer.

1.1 Chancen und Risiken

Aus einer menschenrechtlichen Perspektive bergen die zahlreichen Ermittlungen und der Fokus auf das Völkerstrafrecht nicht nur Chancen, sondern auch Risiken. Um diese abzuschätzen, muss man sich fragen, was die eigentliche Zielsetzung der Ermittlungsverfahren auf den unterschiedlichen Ebenen ist und was langfristig damit erreicht werden soll.

Ein Ziel sind sicherlich Haftbefehle gegen die direkten, aber auch gegen höherrangige Täter*innen.

Wenn die Ermittlungen erfolgreich geführt und hinreichend starke Beweismittel gesichert werden können, insbesondere im Hinblick auf die Befehlsketten, sind Haftbefehle durch die ukrainische Justiz, den IStGH oder Drittstaaten möglich. Ob es in der Folge auch zu Festnahmen und Auslieferungen kommen wird, steht auf einem anderen Blatt. In manchen Ländern sind auch Prozesse in Abwesenheit grundsätzlich möglich – diese begegnen aber einer Reihe von menschenrechtlichen Bedenken und wirken darüber hinaus oftmals als Siegerjustiz, da über nicht anwesende Angeklagte zu Gericht gesessen wird. Einer strafrechtlichen Aufarbeitung massiven Unrechts droht der Anschein der Einseitigkeit.

Doch auch wenn Täter*innen vor Gericht erscheinen – eine weitere Variante der gegenwärtigen Ermittlungen, wie sie teils hinsichtlich russischer Kriegsgefangener ja auch schon praktiziert wird –, ist die Rechtsstaatlichkeit solcher Kriegsverbrecherprozesse von höchster Bedeutung. Denn wenn diese Verfahren nicht fair geführt werden, unterminieren sie möglicherweise die Wahrheitsfindung, werden als Racheakt gesehen und dienen nicht der langfristigen Konfliktlösung und Aussöhnung. Aus diesen Gründen ist es wichtig, stattfindende Verfahren zu beobachten und zu bewerten, vor allem seitens der ukrainischen und russischen Zivilgesellschaft und auch der Wissenschaft.

Darüber hinaus ist die Koordination der Ermittlungen zwischen Staatsanwaltschaften von Drittstaaten, dem IStGH und der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft ein weiteres, wichtiges Thema. Hier bestehen durchaus große Chancen, die in Bezug auf den Konflikt in Syrien sowie den Verbrechen an den Jesid*innen begonnene Kooperation auf unterschiedlichen Ebenen fortzusetzen und zu verstärken. Eine zentrale Rolle wird hierbei die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) spielen, die die Gründung eines gemeinsamen Ermittlungsteams (joint investigation team) zwischen der Ukraine, Litauen und Polen, zuletzt ergänzt durch den IStGH, Estland, Lettland und die Slowakei, durchgeführt hat. Zudem wird Eurojust selbst auch diejenigen Beweismittel sichern, die ihnen von dem gemeinsamen Ermittlungsteam, aber auch von anderen Staaten und ggf. auch NGOs übermittelt werden. Diese Beweismittel wird Eurojust selbst analysieren und somit in der Lage sein, einzelne Ermittlungsstränge zusätzlich zu stärken. Dadurch sollen andererseits Doppelungen in der Beweismittelsicherung vermieden werden, etwa, wenn ein Zeuge erst in der Ukraine befragt wird und dann während einer möglichen anschließenden Flucht ebenso von anderen staatlichen Ermittlungsbehörden, z.B. in Polen und Deutschland.

Die Chancen dieses Vorgehens liegen auch in der Herausbildung einer Praxis, die für andere andauernde oder zukünftige Konflikte angewandt werden kann. So könnten auch in anderen Szenarien frühzeitig Beweismittel über Eurojust gesammelt und ausgewertet und einzelne Staaten daraufhin in ihren Ermittlungen stärker unterstützt werden. Das Risiko besteht jedoch darin, dass

diese Praxis nur auf die Ukraine oder gegebenenfalls auf einige weitere Konflikte angewandt wird, aber nicht auf alle möglichen anderen Kontexte. Aktuell böte es sich an, auch Beweismittel zu Äthiopien/Tigray, Belarus, Jemen, Libyen oder Türkei/Nordsyrien zu sammeln. Die restriktive Abschottungspolitik der EU in diesen Fällen führt jedoch dazu, dass viele der überlebenden Zeug*innen gar nicht erst in die Reichweite europäischer Ermittlungsteam gelangen können. Ein weiteres Defizit, neben vielen anderen, in der rassistischen europäischen Politik gegenüber Geflüchteten. Die Ungleichbehandlung nicht-europäischer Geflüchteter, sei es hinsichtlich nicht-weißer Menschen aus der Ukraine oder gegenüber Menschen mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen aus vielen anderen Ländern, an den Grenzen Europas, wirkt sich am Ende auch auf die internationale Strafjustiz aus und trägt zur Verfestigung von Doppelstandards bei.

Nicht zuletzt bestehen weitere Chancen, aber auch Risiken, in der Notwendigkeit, in vielen Ländern gesetzgeberisch tätig zu werden. So ist die Zuständigkeit etwa in Frankreich, den Niederlanden oder der Schweiz davon abhängig, ob sich ein*e Täter*in im jeweiligen Land aufhält oder Staatsangehörige aus den jeweiligen Ländern unter den Betroffenen sind. Deutschland und Schweden hingegen können uneingeschränkt ermitteln. Mit Gesetzesreformen hinsichtlich der Reichweite des Weltrechtsprinzips könnten mehr Staaten ihrer Verantwortung gerecht werden und beispielsweise Beweismittel im eigenen Land uneingeschränkt sammeln und anderen Ermittlungsbehörden zur Verfügung stellen.

In diesem Zusammenhang ist es zudem wichtig, die jahrelangen Forderungen der ukrainischen Zivilgesellschaft ernst zu nehmen, die immer wieder Gesetzesreformen in der Ukraine selbst eingefordert hat. Dazu zählt auch die Ratifizierung des Römischen Statuts des IStGH und nicht nur die Unterwerfung unter das Statut mittels ad-hoc Erklärung, wie 2014 und 2015 geschehen. Letztere sind jederzeit schneller und leichter widerrufbar als eine Ratifizierung, d.h. die Ukraine könnte bei unerwünschten Ermittlungsrichtungen des IStGH die internationale Strafjustiz leichter blockieren.

Auch das neue ukrainische Gesetz über die Kooperation mit dem IStGH wirft Fragen auf, da es die Kooperation auf Völkerstraftaten von Drittstaatsangehörigen in der Ukraine beschränkt, was bedeutet, dass hinsichtlich russischer Truppen kooperiert werden soll, in Bezug auf die eigenen Streitkräfte jedoch nicht. Auch wenn unverkennbar ist, dass es derzeit vor allem russische Taten sind, die von strafrechtlicher Relevanz sind, laufen die ukrainischen Versuche, sich einer möglichen Rechenschaft für Kriegsverbrechen zu entziehen, der Gleichheit vor dem Gesetz entgegen.

Die zahlreichen zur Verfügung stehenden Foren für strafrechtliche Ermittlungen werfen zudem die Frage auf, wie diese von der ukrainischen und internationalen Zivilgesellschaft so adressiert werden können, dass bestimmte Themen, die zu lange und zu oft außer Acht gelassen wurden, auch Gehör finden. Das Völkerstrafrecht beinhaltet viele, sehr unterschiedliche Straftatbestände und schützt

damit verschiedene Rechtsgüter und Gruppen. Beispielsweise stellt ein Straftatbestand den gezielten Beschuss von Krankenhäusern unter Strafe, während eine andere Vorschrift das zwangsweise Verschwindenlassen von Personen sanktioniert. Beide Vorschriften sollen vor unterschiedlichen Rechtsverletzungen schützen. Damit beeinflusst die Auswahl des Ermittlungsfokus auch, welche Rechtsgüter geschützt, welche Normen durchgesetzt und welche gesellschaftlichen Gruppen unterstützt werden.

Die Auswahlmöglichkeiten sind groß: von Verbrechen gegen die Umwelt über gezielte Angriffe auf kulturelle Einrichtungen, konfliktbezogene sexualisierte Gewalt, Angriffe auf Journalist*innen und Medieneinrichtungen, auf LGBTQ* oder auf die Roma-Minderheit, den Beschuss von zivilen Wohngebieten und geschützten Objekten, die Deportationen oder Erschießungen von Gefangenen und Zivilist*innen auf offener Straße. Die Zivilgesellschaft kann bestimmte Fallkomplexe bündeln, Hinweise auf Beweismittel in verschiedenen Ländern geben und dafür eintreten, dass eine bestimmte Strafverfolgungsbehörde einen dieser Fallkomplexe priorisiert. Durch eine Diversifizierung der Ermittlungen von Beginn an wäre sichergestellt, dass sich auch verschiedene diverse Gruppen der ukrainischen Gesellschaft in der Verfolgung von Völkerstraftaten wiederfinden und ihre Rechte gestärkt und durchgesetzt werden. Zudem können solche Prioritätensetzungen und mögliche Präzedenzen international von großer Bedeutung für andere Konfliktregionen sein.

1.2 Sondergerichte als Problem

Wie die vorherigen, ganz konkreten Überlegungen zeigten, werden die unterschiedlichen strafrechtlichen Herangehensweisen im Ukraine-Krieg das Völkerrecht noch Jahre prägen. Die gegenwärtigen Verfahren helfen, einen Standard zu entwickeln, auf den wir uns beziehen können, wenn es um Straftaten anderer Staaten in anderen Regionen geht. Es lässt hoffen, dass dieser neue Standard es uns als zivilgesellschaftlichen Akteuren und Menschenrechtsorganisationen ermöglichen wird, auch dann zu klagen, wenn die Untersuchung von Situationen oder Personen den Interessen westlicher Staaten zuwiderläuft.

Die Forderung nach einem Sondertribunal für die Hauptverantwortlichen des Angriffskriegs, das die Ermittlungen bei völkerrechtswidrigen Aggressionen übernimmt, ist in diesem Zusammenhang jedoch ein Schritt in die falsche Richtung. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bietet die Chance, eine notwendige Mehrheit von Staaten hinter die Änderung des Römischen Statuts zu bringen, um auch Angehörige von Nicht-Mitgliedstaaten wegen des Aggressionsverbrechens strafrechtlich verfolgen zu können. Der IStGH könnte dann auch noch rückwirkend die Verantwortlichen für die russische Aggression belangen. Es wäre zudem die Probe aufs Exempel, ob eine normengeleitete anstelle einer machtpolitischen Herangehensweise der Staatengemeinschaft machbar ist und ob die

Blockaden von Großbritannien und Frankreich überwunden werden können.

Die Einrichtung eines Sondertribunals hingegen würde den Tatbestand des Aggressionsverbrechens und damit auch die Sanktionierbarkeit eines Verstoßes gegen das Gewaltverbot der UN-Charta nicht stärken, da es als politisch angesehen würde. Es würde sich nur auf die konkrete, einzelne Situation beziehen, obwohl es ein permanentes internationales Strafgericht gibt, dem sich die Ukraine auch unterworfen hat. Bei zukünftigen andersgelagerten Aggressionsverbrechen würde es dann erneut von machtpolitischen Umständen abhängen, ob eine Strafverfolgung durch ein weiteres Sondertribunal stattfinden würde oder nicht. Diese prozessuale Selektivität würde dem Völkerstrafrecht und seiner Legitimität mehr schaden als nützen.

2 Schluss

Es wird somit wichtig sein, dass internationale Ermittlungen von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach internationalen Standards und rechtsstaatlichen Kriterien ablaufen. Denn nur dann können Strafprozesse als legitimiert angesehen werden und allseitig Anerkennung finden. Sollte dies in der Ukraine selbst oder international nicht beachtet werden, wird die internationale Strafjustiz Schaden nehmen. Gleiches gilt für die Schaffung von Sondertribunalen und bewusst einseitiger Strafverfolgung. Andererseits liegen im Krieg in der Ukraine Chancen, Gesetze zu reformieren und zu ermöglichen, das Aggressionsverbrechen vom IStGH untersuchen zu lassen. Die internationale Kooperation in der Verfolgung von Völkerstraftaten könnte Standards setzen, die auch für zukünftige Konflikte gleichfalls angewandt werden können und müssten. Dies alles wird jedoch nicht automatisch erfolgen, zumal der verbale Rekurs auf das Völkerstrafrecht durch die Politik und Regierungen oftmals instrumentalisierend wirkt und ist. Es liegt auch an der ukrainischen und internationalen Zivilgesellschaft, eine unabhängige und unparteiische Anwendung und Durchsetzung des Völkerstrafrechts einzufordern und gegenläufigen Tendenzen entgegen zu treten. Wenn dies gelingt, und dabei noch diverse Perspektiven in den Ermittlungs- und Strafverfahren eingenommen werden, kann die internationale Strafjustiz gestärkt aus dem eklatanten Völkerrechtsbruch durch den russischen Angriffskrieg hervorgehen.

Andreas Schüller leitet den Programmbereich Völkerstraftaten und rechtliche Verantwortung im European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) in Berlin. Twitter: @schueller_a