

# Ohne Durchsetzungsmacht

Ausgehöhlt und zu machtpolitischen Zwecken in veränderter Form scheinbar wiederbelebt.  
Das Völkerrecht im Angesicht des Ukraine-Kriegs

*Von Norman Paech*



Kremlin/RIA Novosti/REUTERS

*Völkerrechtsdämmerung? Nach westlicher Lesart gilt nur einer der beiden Herren als Kriegsverbrecher, der internationaler Rechtsprechung unterworfen werden muss (Der frühere US-Präsident George W. Bush und sein russischer Amtskollege Wladimir Putin in Sotschi, April 2008)*

Man kann darüber streiten, was im Krieg zuerst stirbt, die Wahrheit oder das Völkerrecht. Im Krieg der NATO gegen Jugoslawien im März 1999 waren es beide zugleich. Die Lügen wurden alsbald entdeckt, aber das Völkerrecht blieb ramponiert auf der Strecke. Es wurde nie rehabilitiert. In den folgenden Kriegen von Afghanistan 2001, Irak 2003, Libyen 2011 bis Syrien 2014 konnte es seine Aufgabe, Frieden zu stiften und zu garantieren, nicht erfüllen. Zu tief hatte sich bis dahin die Verachtung für die Normen und die

Institution (UNO), die man 1945 selbst ins Leben gerufen hatte, bei den kriegführenden Staaten eingegraben. Seit Jahrzehnten können Völkerrecht und UNO beispielsweise aus dem Konflikt über Land und Menschenwürde in Palästina herausgehalten und die schwersten Rechtsverletzungen ohne strafrechtliche Konsequenzen begangen werden. Das zerstört nicht nur das Rechtsgefühl vor Ort, sondern untergräbt auch allgemein und international die Autorität von Völkerrecht und UNO. Doch nun scheint der Krieg Russlands gegen die Ukraine das Völkerrecht und seine Institutionen neu zu beleben. Nicht nur NATO und EU werden revitalisiert, sondern auch die internationale Gerichtsbarkeit agiert in einer Geschwindigkeit, die bisher unbekannt war.

## **Die UNO reagiert**

Am schnellsten allerdings reagierte der UN-Sicherheitsrat, der schon drei Tage nach dem Einmarsch der russischen Armee, am 27. Februar 2022 eine Dringlichkeitssitzung der Generalversammlung verlangte. Am 2. März verabschiedete die Generalversammlung dann mit 140 gegen vier Stimmen bei 38 Enthaltungen eine Resolution<sup>1</sup>, mit der sie »auf das schärfste die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine unter Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 4 der Charta« missbilligte und »ihr Bekenntnis zur Souveränität, Unabhängigkeit, Einheit und territorialen Unversehrtheit der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen, einschließlich ihrer Hoheitsgewässer« ausdrückte.

Schon am Vortag hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) »vorläufige Maßnahmen« gegen

Russland ergriffen. Er sah in den Angriffen der russischen Armee die nachhaltige Gefahr der Verletzung einer Reihe von Rechten der Zivilbevölkerung wie das Recht auf Leben (Art. 2 Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 3 EMRK) und des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK). Er verlangte von der russischen Regierung die Einstellung aller Angriffe gegen Zivilisten und zivile Einrichtungen und besonders geschützte Objekte wie Wohngebäude, Schulen und Krankenhäuser.

Aber auch der Internationale Gerichtshof (IGH) hatte in der Zwischenzeit schon entschieden. Am 16. März ordnete er die unverzügliche Einstellung aller militärischen Operationen an. Dies gelte auch für die irregulären Einheiten, Organisationen und Personen, die von Russland geführt oder kontrolliert werden. Normalerweise ist der IGH dafür gar nicht zuständig, da es an der beiderseitigen Zustimmung für ein solches Verfahren fehlt. Aber die Juristen des IGH fanden für die Ukraine einen trickreichen Weg. Russland hat die Völkermordkonvention von 1951 unterschrieben, die vorsieht, dass Streitigkeiten über die Konvention vor den Internationalen Gerichtshof gebracht werden können. Die russische Regierung hatte behauptet, in der Ostukraine geschehe ein Völkermord an der prorussischen Bevölkerung. Sie hatte damit ihren Einmarsch in die Ukraine gerechtfertigt. Die ukrainische Regierung verlangte nun einen Entscheid darüber, dass diese Behauptung falsch sei – formal ein Verfahren über die Völkermordkonvention. Das eröffnete den Rechtsweg.

Den Krieg konnte das nicht stoppen.  
Das wird auch der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) nicht schaffen, der sich ebenfalls mit ungewohnter Geschwindigkeit der Verfolgung der Verantwortlichen dieses Krieges angenommen hat. Schon am 28. Februar hat der Chefankläger Karim Khan eine Untersuchung zur Situation in der Ukraine angekündigt. Hier geht es um die strafrechtliche Verantwortung für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit und Völkermord nach dem Römischen Statut des Internationalen Gerichtshofs von 1998. Seit Juli 2018 kann gemäß Artikel 8 nun auch die »Aggression«, d. h. der Angriffskrieg strafrechtlich verfolgt werden. Er war zwar auch schon im Nürnberger Strafkatalog von 1945 enthalten, stieß aber vor allem auf Bedenken Frankreichs, da eine rückwirkende Bestrafung für eine Handlung (Angriffskrieg), die bis dahin nicht strafbar gewesen war, den anerkannten Grundsätzen des Strafrechts widerspricht. Die Abneigung der Staaten, ihre Soldaten im Falle eines Krieges einer internationalen Gerichtsbarkeit auszusetzen, hat mehr als zwanzig Jahre diesen Straftatbestand blockiert, bis er 2018 auf einer internationalen Konferenz in Kampala mit einigen Schlupflöchern versehen aktiviert wurde. Doch ein Strafverfahren kann allenfalls präventive Wirkungen entfalten: als Warnung für die Zeit nach dem Krieg. Für einen unmittelbaren Stopp der Kampfhandlungen und die Einleitung eines Friedensprozesses ist es nicht geeignet. Der UNO-Sicherheitsrat kann in diesem Krieg nicht viel mehr machen, als dem Generalsekretär in seinen Friedensbemühungen den Rücken zu stärken, wie er es

am 6. Mai mit einer einstimmigen EntschlieÙung getan hat. Das Veto Russlands hindert ihn daran, mit verbindlichen Mandaten in das Kriegsgeschehen einzugreifen. Ihm steht aber die Möglichkeit offen, auf eine berhmete Resolution aus dem Jahr 1950 zurückzugreifen, mit der seinerzeit im Koreakrieg die Blockierung des Sicherheitsrats durch die Sowjetunion umgangen wurde. Diese sogenannte Uniting for Peace Resolution Nr. 151 erlaubt es dem Sicherheitsrat im Fall seiner Blockierung durch eine der fünf Vetomchte, eine Sondergeneralversammlung einzuberufen. Dort können die Fragen und Probleme verhandelt werden, die dem Sicherheitsrat infolge des Vetos verwehrt sind. Seitdem ist dieser Weg immer wieder, auch von der Sowjetunion selbst beschritten worden. Eine solche Versammlung kann zwar auch nur Empfehlungen aussprechen, dies aber mit der besonderen Autorität der Stimmenmehrheit. Sie kann auf bestimmte Entwicklungen des Kriegsgeschehens umgehend reagieren und konkrete Vorschläge machen. Das Beispiel allerdings, das die 1997 einberufene zehnte Sondergeneralversammlung über »UnrechtmÙige Handlungen Israels im besetzten Ostjerusalem und dem Rest des besetzten Territoriums« gibt, lässt wenig Optimismus zu. Denn eine Möglichkeit, die Empfehlungen und Vorschläge tatsächlich auch umzusetzen, hat die Versammlung nicht.

## **Mit schweren Waffen zum Sieg**

Nun geht es aber nicht mehr um Frieden, sondern um Sieg, beziehungsweise darum, »Russland zu ruinieren«, wie es Bundesaußenministerin Annalena Baerbock ausdrückt. Darin scheinen sich alle einig zu sein, von US-

Außenminister Lloyd Austin und der Mehrheitsführerin im Kongress, Nancy Pelosi, über die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bis zu einfachen Bundestagsabgeordneten wie Anton Hofreiter und Roderich Kiesewetter. Ob Bundeskanzler Olaf Scholz ebenso davon überzeugt ist, weiß man nicht. Auf jeden Fall hat sich seine Regierung darauf festgelegt, auch schwere Waffen an die Ukraine zu liefern und die notwendige Ausbildung der ukrainischen Soldaten an diesen Waffen in der Bundesrepublik zu übernehmen. Soviel ist sicher: Dies wird den Krieg verlängern, die Opferzahlen steigern und die Trümmerfelder vergrößern. Ob das allerdings den Sieg bringt, wird von kompetenten Militärs bezweifelt. Zudem werden derartige Hilfeleistungen die Bundesrepublik immer mehr in den Krieg hineinziehen und eine unmittelbare Konfrontation mit Russland heraufbeschwören. Wer kann da sicher sein, dass die russische Regierung nicht von ihrer Nukleardoktrin abweicht, die den Erstschlag mit Atomwaffen ausschließt, und eine Atombombe zündet? Am 24. Februar signalisierte Präsident Putin unmissverständlich: »An alle, die beabsichtigen, sich von außen einzumischen: Wenn ihr das tut, werdet ihr Konsequenzen erleben, die größer sind als alles, was ihr in der Geschichte erlebt habt.« Das wäre eine Katastrophe für Europa.

Unter dieser Drohung ist das Völkerrecht machtlos, kann aber eine Orientierung geben heraus aus dem Weg in den Untergang. Denn es stellt sich die Frage, wann die Bundesregierung die Schwelle zur Beteiligung am Krieg,

zur Kriegspartei überschreitet und damit Ziel russischer Angriffe werden kann. Die Bundesregierung behauptet, dass mit der Lieferung auch schwerer Waffen bei gleichzeitiger Ausbildung ukrainischer Soldaten an diesem Gerät diese Schwelle noch nicht überschritten sei und dies Deutschland noch nicht zur Kriegspartei mache. Erst wenn sich deutsche Soldaten für die Ausbildung auf ukrainisches Territorium begäben, wäre sie überschritten.

Allerdings waren die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages in einem Gutachten<sup>2</sup>, das die Linke-Abgeordnete Zaklin Nastic in Auftrag gegeben hatte und das schon am 21. März vorlag, zu einem anderen Schluss gekommen. Etwas versteckt, aber nicht zu übersehen stehen dort auf Seite sechs die beiden Sätze: »Bei Unterstützungsleistungen auf der Grundlage von non-belligerency (Nichtkriegführung) bleibt der Umfang von Waffenlieferungen, aber auch die Frage, ob es sich dabei um ›offensive‹ oder ›defensive‹ Waffen handelt, rechtlich unerheblich. Erst wenn neben der Belieferung mit Waffen auch die Einweisung der Konfliktpartei bzw. Ausbildung an solchen Waffen in Rede stünde, würde man den gesicherten Bereich der Nichtkriegführung verlassen.« Aber selbst diese Begrenzung ziehen andere Völkerrechtler noch enger. So sieht Michael Bothe bereits in jeglicher Waffenlieferung die Schwelle zur Kriegsbeteiligung überschritten.<sup>3</sup> Dafür gibt es gute Gründe. Denn wo liegt die Grenze zwischen leichten und schweren Waffen, und welchen Unterschied macht es, ob die ukrainischen Soldaten im Ausland oder im eigenen Land an den Waffen ausgebildet werden? Die russische

Armee werden diese juristischen Klöppeleien ohnehin nicht interessieren. Sie ist bereits dabei, die Infrastruktur in der Ukraine zu zerstören, um den Transport der Waffen zu verhindern. Es ist abzusehen, dass sie die Ankunft dieser Waffen an ihrem Bestimmungsort stoppen wird. Wie werden die Regierungen in Polen und Deutschland, wie wird die NATO darauf reagieren? Darf man eine Atommacht derart auf die Probe stellen?

## Recht und Doppelmoral

Kann das Völkerrecht in seinem gegenwärtigen Zustand ein sinnvolles und geeignetes Instrument der Friedensstiftung zwischen Gegnern beziehungsweise Feinden sein? Seit den ersten Kriegen nach dem Untergang der Sowjetunion ist das Völkerrecht dem Gespött der Kriegsmächte ausgeliefert. Es dauerte 15 Jahre, bis der ehemalige Kriegsherr und damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder beim Sender *Phoenix* entspannt ausplauderte, dass die Bombardierung Jugoslawiens vor jetzt 23 Jahren am 24. März 1999 wohl völkerrechtswidrig war. Wer erinnert sich noch an die Rechtfertigung, eine humanitäre Katastrophe und Völkermord verhindern zu wollen? Es gab dafür kein Mandat des UNO-Sicherheitsrats, den man bewusst umgangen hatte. Die NATO-Staaten konnten sich auch nicht auf die Selbstverteidigung des Artikels 51 der UNO-Charta berufen. Sie waren nicht angegriffen worden. Was ihnen blieb, waren Lügen zur Begründung einer zweifelhaften »humanitären Intervention«. Der drohende »Völkermord« musste den Krieg begründen. Ein solcher Vorwand wurde nun auch von Putin zur Rechtfertigung



seines Einmarsches in die Ukraine dankbar aufgegriffen. Nur hat sich die russische Regierung von diesem offensichtlich abwegigen Vorwurf schon wieder verabschiedet, während Bundeskanzler Scholz die damalige Lüge auch heute noch bedient.

2021 veröffentlichte die ehemalige Chefanklägerin Carla del Ponte ein autobiographisches Buch über ihre Zeit bei den Sondertribunalen zu Jugoslawien und Ruanda. Ihr wurden damals die notwendigen Dokumente und Beweismaterialien für ihre Untersuchungen möglicher Kriegsverbrechen der NATO verweigert. So blieb ihr nichts anderes übrig, als die Untersuchungen einzustellen – das Tribunal wurde schließlich von den USA und der NATO finanziert. Auch ihr Versuch scheiterte, nach erfolgreicher Anklage zahlreicher Hutu wegen schwerer Kriegsverbrechen nun auch Untersuchungen gegen Tutsi wegen ebenfalls begangener Verbrechen zu starten. Ihr wurde aus den USA und Großbritannien bedeutet, dass dies nicht opportun sei. Das Mandat von Carla Del Ponte wurde nicht verlängert.

Weder in den Kriegen gegen Jugoslawien 1999, Afghanistan 2001, Irak 2003, noch derer in Libyen 2011 oder Syrien 2014 wurde der Ruf nach dem Völkerrecht so laut und nachdrücklich erhoben wie jetzt. Und vor allem richtete er sich nicht gegen die Angreifer, sondern gegen die Opfer, ob berechtigt oder nicht: Milosevic, Hussein, Ghaddafi, Assad. Drei von ihnen sind tot, in der Haft verstorben, ohne Gerichtsverfahren exekutiert oder ermordet. Die Zukunft von Assad ist ungewiss. Ungewiss auch, ob Putin je vor ein internationales Strafgericht

kommt. Die Untersuchungen, die der IStGH jetzt gegen ihn aufgenommen hat, werden jedenfalls nicht so enden wie die Untersuchungen der vorletzten Chefanklägerin Fatou Bensouda gegen britische Soldaten wegen deren Gräueltaten im irakischen Gefängnis Abu Graib – alles schwere Menschenrechts- und Kriegsverbrechen. Bensouda stellte die Untersuchungen ein, »da sie nicht zu dem Ergebnis (komme), dass die Behörden des Vereinigten Königreiches unwillig gewesen seien, die notwendigen Untersuchungen und/oder Verfolgungsmaßnahmen«<sup>4</sup> vorzunehmen. Außerdem seien etliche Vorwürfe zu geringfügig. Sie überließ es also den britischen Gerichten, über britische Soldaten zu urteilen. Die Soldaten werden es ihr gedankt haben.

## **Ambivalenz des Weltrechtsprinzips**

Für alle Fälle haben nun auch mit großer Medienresonanz die ehemaligen FDP-Abgeordneten Gerhart Baum und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger Strafanzeige bei der Generalbundesanwaltschaft in Karlsruhe eingelegt. Sie listen eine Summe schwerer Kriegsverbrechen auf, die ständig erweitert wird. Gleichzeitig unterschrieben sie die Forderung nach der Lieferung schwerer Waffen, die nicht nur den Krieg verlängern und die Opferzahlen steigen lassen werden, sondern auch das Terrain für weitere Kriegsverbrechen und das schon heute unerträgliche Elend bereiten. Ein Strafverfahren vor einem deutschen Gericht ist auf Grundlage des sogenannten Weltrechtsprinzips im deutschen Völkerstrafgesetzbuches

möglich, nach dem Straftaten ohne Bezug zu Deutschland verfolgt werden können. Ein kühnes Prinzip, das zu schweren diplomatischen Verwicklungen führen kann und gegen mögliche Kriegsverbrecher befreundeter Staaten nichts taugt.

Was wäre zum Beispiel geschehen, wenn die Bundesanwaltschaft einer Strafanzeige der deutschen Teilnehmerinnen an der sogenannten Free Gaza Flotille im Mai 2010 stattgegeben hätte? Sie wollten die illegale israelische Seeblockade gegen Gaza mit humanitären Gütern für die eingeschlossene Bevölkerung durchbrechen. Sie wurden aber in internationalen Gewässern von der israelischen Armee aufgebracht, in den Hafen von Ashdod verschleppt und aller persönlichen Sachen beraubt, bis auf das, was sie am Leibe hatten, es gab sogar Tote. Ihre Anzeige »gegen unbekannt« lautete auf Freiheitsberaubung, Nötigung, Diebstahl etc. Es dauerte vier Jahre, bis der Generalbundesanwalt die Entführten mit der Begründung abwies, die israelische Armee habe sich keines Gesetzesverstoßes schuldig gemacht. Statt eines derart derben »Justizirrtums« hätte er sich eleganter mit der Formel von Fatou Bensouda aus der Affäre ziehen können, indem er das Verfahren den israelischen Gerichten überlassen hätte – die hätten genauso entschieden.

Staatsanwaltschaften, ob international oder national, sind weisungsgebunden und politisch abhängig von denen, die sie eingerichtet haben und finanzieren. Sie gehören zwar zur Justiz, genießen aber nicht deren Unabhängigkeit. Die strikte Trennung zwischen Exekutive und Judikative ist im

Bereich der Strafverfolgung aufgehoben. Der Exekutive soll die Möglichkeit erhalten bleiben, darüber zu entscheiden, wen sie mit welchen Mitteln verfolgen will. Es macht eben einen politischen Unterschied, ob man Netanjahu oder Putin heißt. Baum und Leutheusser-Schnarrenberger sind nie mit einer Strafanzeige gegen Bush, Rumsfeld, Blair, Erdogan oder Netanjahu auffällig geworden. Sie kennen den richtigen Verbrecher. Auch Strafgerichte sind die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln. Das sollte man bei der Forderung, Putin vor den Internationalen Strafgerichtshof zu stellen oder gar ein Sondertribunal nach dem Vorbild des Jugoslawientribunals einzurichten, immer bedenken. Diese Gerichte würden in einem politisch derart aufgeheizten gesellschaftlichen Klima zu judizieren haben, dass sie kaum durch die Wand emotionalisierter und verfestigter Vorurteile zu einem unabhängigen und kühl erwogenen Urteil vorstoßen könnten. Ihre bis heute andauernde Weigerung, die möglichen Kriegsverbrechen in den Kriegen der NATO und ihrer Mitgliedstaaten zu untersuchen und zu verfolgen, stärkt nicht gerade das Vertrauen in die Unparteilichkeit und Fairness ihrer Rechtsprechung gegenüber dem alten Feind.

Vergessen sind die Worte des US-amerikanischen Anklägers Robert Jackson, der am 21. November 1945 in Nürnberg erklärte: »Denn wir dürfen niemals vergessen, dass nach dem gleichen Maß, mit dem wir die Angeklagten heute messen, auch wir morgen von der Geschichte gemessen werden. Diesen Angeklagten einen vergifteten Becher zu reichen, bedeutet, ihn an unsere

eigenen Lippen zu bringen. Wir müssen an unsere Aufgabe mit soviel innerer Überlegenheit und geistiger Unbestechlichkeit herantreten, dass dieser Prozess einmal der Nachwelt als die Erfüllung menschlichen Sehns nach Gerechtigkeit erscheinen möge.«<sup>5</sup> Worte aus einer fernen Welt.

### **Anmerkungen**

1 UNGV, Resolution A/RES/ES-11/1 v. 2. März 2022

2 Rechtsfragen der militärischen Unterstützung der Ukraine durch NATO-Staaten zwischen Neutralität und Konfliktteilnahme, WD2-3000-019/22

3 Vgl. Dieter Fleck (Hg.): Handbook of International Humanitarian Law, Oxford 2021, S. 603 f.

4 ICC, The Office of the Prosecutor, Situation in Iraq/UK The Final Report, Zif. 502,  
[https://www.icc-](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/201209-otp-final-report-iraq-uk-eng.pdf)

[cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/201209-otp-final-report-iraq-uk-eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/201209-otp-final-report-iraq-uk-eng.pdf)

5 Report of Robert H. Jackson: United States Representative to the International Conference on Military Trials. Department of State, Publication 3080, Washington, S. 113, in: Der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Gerichtshof. Amtliche Sammlung, Nürnberg 1948, Bd. 2, S. 118

