



Staatlichkeit – Zwischen Fragilität und Konsolidierung

„Rechtsprechung“ im rechtsfreien Raum

Die „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk als Beispiele
für Streitschlichtung in Rebellengebieten

Brigitta Triebel/Hartmut Rank/Daria Dmytrenko

Für die Menschen, die in den seit 2014 von Separatisten kontrollierten Gebieten der Ukraine jenseits des Einflussbereichs der Kiewer Staatsgewalt leben, ist Rechtsstaatlichkeit ein Wunschtraum. Auch wenn die „Volksrepubliken“ sich Mühe geben, zumindest die Fassade eines ordentlichen Rechtssystems aufzubauen: Dahinter herrscht Willkür von Russlands Gnaden und Menschenrechtsverletzungen haben System.

Streitschlichtung in nicht anerkannten Staaten und Rebellengebieten

Das Problem der „Rechtsprechung“ im rechtsfreien Raum ist viel umfangreicher, als man auf den ersten Blick annehmen mag. Auch ist es beileibe kein Problem, das auf die vergangenen acht Jahre und auf die nicht von Kiew aus kontrollierten ukrainischen Gebiete im Donezbecken beschränkt wäre. Ganz im Gegenteil: Eine rasche Rundumschau – ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit – der vergangenen gut 50 Jahre zeigt schnell, dass es sich vielmehr um ein wiederkehrendes Phänomen handelt. Rechtsunsicherheit oder Räume mit einem Rechtsvakuum gibt und gab es auf fast allen Kontinenten: ob im sogenannten Islamischen Staat, der eine Zeit lang in Teilen Syriens und des Irak bestand, in von den Tamilen langjährig beherrschten Gebieten Sri Lankas oder in von den FARC in Kolumbien kontrollierten Regionen¹ – überall dort wurde durch sogenannte Justizorgane „Recht“ gesprochen.

Entscheidungen in völkerrechtlich umstrittenen Territorien sind auch außerhalb der betreffenden Gebiete von Relevanz: Werden beispielsweise Entscheidungen von Verwaltungsbehörden oder Gerichten in Nordzypern (der sogenannten Türkischen Republik Nordzypern) über dortige Grundstücke jetzt oder in Zukunft international anerkannt?

Je länger die Zentralregierungen keine effektive Kontrolle über Teile des völkerrechtlich anerkannten eigenen Staatsgebiets innehaben,

umso größer werden die ungeklärten rechtlichen Fragen. Auch wenn wir uns auf den post-sowjetischen Raum beschränken, ist die bloße Zahl der nicht oder nur von wenigen anderen Staaten anerkannten „Quasi-Staaten“ erheblich: Abchasien (sogenannte Autonome Republik Abchasien) und Südossetien (sogenannte Republik Südossetien) auf dem Gebiet Georgiens, Bergkarabach (sogenannte Republik Artsakh) auf dem Gebiet Aserbaidschans, das Gebiet Transnistrien (die sogenannte Transnistrische Moldauische Republik) auf dem Territorium der Republik Moldau; und, jüngeren Datums, die nicht von der ukrainischen Zentralregierung kontrollierten Teile des ukrainischen Staatsgebiets im östlichen Donbass (die sogenannten Volksrepubliken Luhansk und Donezk) sowie die sogenannte Autonome Republik Krim. Damit gab es bereits vor dem russischen Angriff auf das gesamte Territorium der Ukraine eine ganze Reihe unterschiedlich gelagerte Fälle, in denen nach der Auflösung der Sowjetunion 1991 bestehende Staatsgrenzen verletzt oder zu verschieben versucht wurden. Seit der Ausweitung des Krieges und der russischen Besetzung von weiteren Territorien der Ukraine stellen sich diese Rechtsfragen auch andernorts im Land: So sind oder waren auch Gebiete der ukrainischen Regierungsbezirke (Oblasten) Cherson, Saporischja, Charkiw, Dnipro, Sumy und Mykolajiw besetzt.

Nicht weniger umfangreich ist das Spektrum der damit einhergehenden Rechtsprobleme: angefangen vom „großen“ Bereich des Strafrechts und dort speziell der Frage, welches

Strafgesetzbuch, welche Prozessordnung anzuwenden ist, bis hin zu vermeintlich „kleineren“ Fragen des Zivil- oder Verwaltungsrechts, welche die Lebensrealität der Menschen alltäglich betreffen und damit in keiner Weise weniger wichtig sind. Sind Eheschließungen oder -scheidungen dennoch rechtsgültig, auch wenn sie von international nicht anerkannten De-facto-Behörden ausgestellt werden? Was gilt für Grundstückstitel, Renten- oder sonstige Bescheide? In Transnistrien, das immerhin seit inzwischen drei Jahrzehnten (!) als völkerrechtlich nicht anerkannter De-facto-Staat existiert, betrifft dies etwa Fragen wie: Erlauben „lokale“ Autokennzeichen, die von Behörden in einem nicht völkerrechtlich anerkannten Gebiet erteilt werden, auch die Fahrt in benachbarte Staaten?² Ist ein Universitätsabschluss einer in einem nicht anerkannten Gebiet liegenden Hochschule vergleichbar mit anderen? Und: Kann ein solches Diplom mit einer Apostille oder einem anderen Nachweis der Echtheit der Bildungsurkunde versehen werden, damit Absolventen auf dieser Grundlage auch in anderen Ländern beruflich tätig werden können?

Bereits seit 2014 setzt der Kreml in der Ukraine auf Gewalt, um den eigenen Einfluss im Nachbarland zu erhalten.

Zurück zum Strafrecht: Was ist nach dem einen oder anderen Regelwerk strafbar, was nicht? Gilt die Todesstrafe oder nicht? Welche Verjährungsfristen gelten? Wann beginnen solche Fristen? Dieser Beitrag wird bedeutende rechtliche Fragen und diesbezügliche Entwicklungen in den sogenannten Volksrepubliken Donezk und Luhansk seit 2014 genauer beleuchten, droht doch eine Wiederholung der russischen Strategie aus dem Donbass in den neu besetzten Gebieten im Osten und Südosten der Ukraine.

„Rechtsprechung“ nach russischem Vorbild: Die „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk

Bereits seit 2014 setzte die russische Führung in der Ukraine auf Gewalt und militärische Intervention, um den eigenen Einfluss im Nachbarland zu erhalten oder wiederzugewinnen. Konnte man unter der Präsidentschaft von Wiktor Janukowytsch noch mit einer sich fortsetzenden Integration der Ukraine in die eigene Einflussosphäre rechnen, änderte sich die Ausgangslage für Moskau mit der Euromaidan-Bewegung und der „Revolution der Würde“ grundlegend. Große Teile der politischen Eliten und der aktive Teil der Gesellschaft in der Ukraine befürworteten nun den europäischen und demokratischen Weg des Landes. Den eigenen Kontrollverlust über das Nachbarland fürchtend, beauftragte die russische Führung bereits im Februar 2014 eine verdeckte militärische Operation auf der Krim, die mit der Annexion der Halbinsel endete.

Zudem nutzte der Kreml das Machtvakuum in den Wochen der Revolution und politischen Wirren, um Antimaidan-Kräfte im Ostteil des Landes zu unterstützen, die in vielen Städten der Region, unter anderem in Charkiw und Odessa, versuchten, die Macht zu erlangen. In den meisten Fällen scheiterten sie, im Donbass waren sie hingegen erfolgreich: Die prorussischen Antimaidan-Rebellen brachten weite Teile des Gebiets unter ihre Kontrolle und riefen im Frühjahr 2014 die „Volksrepublik Donezk“ (Donezkaja Narodnaja Respublika, DNR) und die „Volksrepublik Luhansk“ (Luganskaja Narodnaja Respublika, LNR) aus.³ Als ideologische Grundlage dienten die Konzepte der „Donezker Republik“ (Donetskaja Respublika) und „Neurusslands“ (Novorossija), in denen ein autonomer Donbass und eine enge Anbindung der Region an Russland historisch wie kulturell gerechtfertigt wurden. Diese Ideen wurden seit den 2000er-Jahren mit russischer Hilfe in der östlichen Ukraine verbreitet und fanden insbesondere bei Bevölkerungsgruppen Anklang, die den wirtschaftlichen und sozialen Niedergang der ehemals wichtigsten Industrieregion der Sowjetunion mit der unabhängigen Ukraine verbanden.⁴

Gegen die separatistische Machtübernahme in Donezk und Luhansk setzte die ukrainische Übergangsregierung im April 2014 die eigenen Streitkräfte ein. Die sogenannte Anti-Terror-Operation konnte nach einer chaotischen ersten Phase ab Sommer 2014 einige Geländegewinne gegen die Aufständischen erzielen, die aber das Gebiet der beiden „Volksrepubliken“ – wenn auch nur mit russischer Unterstützung – halten konnten. Als im August 2014 Niederlagen der „DNR“ und „LNR“ drohten, kam es zu einem direkten Eingreifen russischer Truppen in das Kampfgeschehen bei Ilowaisk.⁵ Diese Eskalation des Krieges ließ Deutschland und Frankreich diplomatisch intervenieren und ein Friedensabkommen vermitteln. Nach dem Abschluss des Minsker Abkommens (Minsk I: September 2014 und Minsk II: Februar 2015) fokussierten sich die Kämpfe ab 2015 an der sogenannten Kontaktlinie, die das Donezbecken in einen von der

ukrainischen Regierung kontrollierten und in einen nicht kontrollierten Teil trennte. Während der Verhandlungen in Minsk lehnte die russische Führung jedwede Verantwortung für die Kampfhandlungen ab und konnte sich mit dem Narrativ, es handle sich um einen innerukrainischen Konflikt, insoweit durchsetzen, dass das eigene Land im Friedensvertrag nicht als Konfliktpartei angesehen wird.

Bereits kurz nach den Gründungen der „DNR“ und „LNR“ im April 2014 versuchten die Aufständischen, das Gewaltmonopol zu erlangen und quasistaatliche Strukturen aufzubauen. Zunächst schien die Machtergreifung zügig und ohne nennenswerten Widerstand möglich, waren doch viele Kommunalpolitiker, Verwaltungsmitarbeiter und Sicherheitskräfte in höheren Positionen geflohen und die vor Ort dominierende Partei, Janukowytschs Partei der



Abstimmung mit absehbarem Ausgang: Im Mai 2014 erbrachten die für die ostukrainischen Separatistengebiete durchgeführten Unabhängigkeits-„Referenden“ das von den örtlichen Machthabern und dem Kreml gewünschte Ergebnis. [Quelle: © Sergei Karpukhin, Reuters.](#)

Regionen, verlor die Kontrolle über die Antimaidan-Kräfte.⁶ Der Proklamation der „Volksrepubliken“ folgten weitere Schritte, die Legitimität und demokratische Strukturen in den Pseudostaaten simulieren sollten: Zunächst organisierten die Aufständischen ein „Referendum“ zur Unabhängigkeit von der Ukraine mit einem erwartbaren Ausgang von etwa 90 Prozent Zustimmung. Es folgten der Aufbau des „Volkssovjets“ als Parlament mit Scheinopposition und der Neuaufbau der Sicherheitskräfte und des Justizsystems. Symbole der Staatlichkeit, Hymne, Flagge und Wappen, wurden eingeführt. Die Farb- und Symbolauswahl soll sowohl die Nähe zu Russland („DNR“: russischer Doppeladler im Wappen) als auch die regionale Verortung („LNR“: Kranz aus Kornähren) visualisieren. In den folgenden Jahren unternahmen die zwei „Republiken“ Versuche, eine auswärtige Politik aufzubauen. Auf niedrigem Niveau pflegten sie Kontakte außerhalb ihrer „Staatsgrenzen“ mittels Vertretungen in Russland, aber auch über Vereine und Einzelpersonen im westlichen Europa.

Die Justizsysteme in den sogenannten Volksrepubliken zeigen erhebliche Übereinstimmungen mit dem russischen Rechtssystem.

In diesen Prozessen war der russische Einfluss von entscheidender Bedeutung und nahm insbesondere in der Phase der Machtstabilisierung deutlich zu. Die lokalen Akteure aus den ersten Tagen wurden mehr und mehr ersetzt durch „Entsandte“ aus Russland. Mittlerweile ist das Führungspersonal in den Verwaltungsstrukturen entweder direkt von Moskau ernannt oder von russischen Behörden genehmigt, in jedem Fall ist es in seinen Entscheidungen vom Kreml abhängig.⁷ Seit 2014 konnte das Budget der „Republiken“ nur durch russische Zahlungen sichergestellt werden.⁸ Dafür wurden speziell geschaffene bilaterale Kommissionen geschaffen, über die bis heute ein Großteil des Budgets

beider „Republiken“ aus Russland finanziert wird.⁹ Offiziell dienen solche Kommissionen lediglich zur Koordinierung der humanitären Hilfe aus Russland. Zudem sind Strukturen in den zwei Pseudostaaten an das russische Vorbild angelehnt: Hier gilt in vielen Fällen eine angepasste russische Gesetzgebung und die Gebiete sind in die russische (Schatten-)Wirtschaft integriert. Zudem wurde das Verfahren für die Ausstellung von Pässen der Russischen Föderation vereinfacht.¹⁰

Die „Volksrepubliken“ hatten sich damit zu De-facto-Staaten entwickelt, die die Gewalt über das Territorium und die Bevölkerung in einem Drittel des ukrainischen Donbass ausübten. Sie sind gänzlich abhängig von Russland.¹¹ Diese enge Anbindung an russische Strukturen gilt insbesondere für die Justiz, die als ein entscheidendes Instrument zum Aufbau und zur Sicherung der autoritären Herrschaft in diesen Pseudostaaten diente. Während die Halbinsel Krim zügig in das Herrschaftsgebiet der Russischen Föderation integriert wurde, galt dies für die von den Rebellen ausgerufenen „Republiken“ nicht. Diese pseudostaatlichen Konstrukte erfuhren keine internationale Anerkennung, dem Völkerrecht entsprechend galten sie als illegal gegründete Staaten, die von der internationalen Staatengemeinschaft nicht anerkannt wurden.

Die russische Justiz als Blaupause: Das Rechtssystem in der „DNR“ und „LNR“

Die Justizsysteme in den sogenannten Volksrepubliken zeigen insbesondere in den Strukturen und im Personal erhebliche Übereinstimmungen mit dem russischen Rechtssystem. Nur wenige Monate brauchte es nach Ausrufung der „DNR“, um erste Beschlüsse zu Rechtsfragen zu fassen. Im August 2014 verabschiedete der „Ministerrat“ als Regierung eine Verordnung über die Militärgerichte der „Volksrepublik Donezk“, im Oktober 2014 eine Entschließung „Über die Justiz“ zum Aufbau von Justizstrukturen.¹² In der „LNR“ dauerte es etwa ein Jahr, bis der „Volksrat“ als Parlament im April 2015 ein erstes Justizgesetz erlies.¹³ Hier zeigen sich durchaus Unterschiede zwischen beiden selbsternannten Republiken, die auch auf

die größere Bedeutung der „DNR“ für Moskau zurückzuführen sind. Die „DNR“ beansprucht das weitaus größere und wirtschaftlich robustere Gebiet im Donbass um die Großstadt Donezk. Dort pseudostaatliche Strukturen rasch aufzubauen, scheint eine Priorität Russlands gewesen zu sein.

In einer Übergangsphase nach der Gründung der Pseudostaaten 2014 blieb die ukrainische Gesetzgebung größtenteils in Kraft, zumindest in den Fällen, in denen sie nützlich für den Aufbau eigener staatlicher Strukturen war und den militärischen wie politischen Zielen nicht widersprach. Nach und nach wurde die Gesetzgebung umgebaut und vielfach durch russische sowie sowjetische Gesetze ersetzt. Zunächst erließen die neu geschaffenen Regierungsorgane der „Republiken“ eine Kriegsgesetzgebung, der nächste Schritt war die Verabschiedung neuer Straf- und Strafprozessordnungen, die auf dem Gesetzbuch der UdSSR aus dem Jahr 1961 basierten.¹⁴

Prorussische Unterstützer konnten mit guten beruflichen Perspektiven rechnen.

Ab März 2020 verfügte die „Volksrepublik Donezk“ über eine scheinstaatliche Gerichtsbarkeit mit verschiedenen Instanzen: ein oberster Gerichtshof, Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit wie Bezirks-, Stadt- und Zwischenbezirksgerichte, Schiedsgerichte und ein Militärgericht.¹⁵ Ein ähnliches Justizsystem entstand in der „Luhansker Volksrepublik“.¹⁶ Darüber hinaus wurde in beiden „Republiken“ ein juristisches Ausbildungssystem aufgebaut. Qualifizierung und Anerkennung der Richter erfolgt durch formal unabhängige Strukturen, die jedoch mit den russischen affiliert sind.

Wer spricht „Recht“ in den „Volksrepubliken“?

Im Justizsystem der zwei De-facto-Staaten besteht ein Teil des Personals aus Richtern und Beamten, die diese Positionen in den Ortschaften und

Städten im Donbass bereits vor dem Machtwechsel 2014 innehatten. Unter ihnen sind Mitarbeiter des ukrainischen Justizsystems, die vor 2014 unter dem Verdacht der Korruption standen und dennoch (oder gerade deswegen) unter der Präsidentschaft von Wiktor Janukowytsh (2010 bis 2014) auf einen weiteren Aufstieg hoffen konnten. Mit der Absetzung von Janukowytsh und der „Revolution der Würde“ hatten sie jedoch eine Strafverfolgung zu befürchten. Der andere Teil des Personals im Justizsystem wurde nach der Ausrufung der „Republiken“ ernannt, insbesondere Führungspersonen wurden mit russischen Staatsbürgern besetzt.¹⁷ Damit zeigt sich auch im Rechtssystem eine übliche Praxis in Separatistengebieten in verschiedenen Staaten speziell im postsowjetischen Raum (nicht nur im Donbass): Personen, die vor dem Machtwechsel 2014 die prorussischen Parteien in der Region unterstützten und bereit waren zur Anpassung, konnten mit guten beruflichen Perspektiven rechnen, wenn gleich der Einsatz russischer Juristen in Schlüsselstellen der zwei „Volksrepubliken“ darauf schließen lässt, dass Moskau die Entwicklungen im Donbass direkt kontrollieren will und auch gegenüber loyalem ukrainischen Personal Misstrauen hegt. Die Ukraine reagierte auf den Wechsel einiger ukrainischer Juristen in den Dienst der „Volksrepubliken“ mit rechtlichen Mitteln: Laut ukrainischer Gesetzgebung wird der Dienst in den nicht anerkannten „Republiken“ als Hochverrat eingestuft. Einige Richter wurden in Abwesenheit bereits deswegen verurteilt.¹⁸

Justiz als Instrument autoritärer Herrschaft

Die Gesetzgebung und die Praxis der Rechtsprechung in den separatistischen „Republiken“ unterliegen in erster Linie dem Ziel der Machtkonsolidierung innerhalb der „Republiken“ und der militärischen sowie ideologischen Konfrontation mit der demokratischen Ukraine. Dies spiegelt sich sowohl im Strafrecht, das eine Verfolgung aus politischen Gründen ermöglicht, als auch in den praktischen Ermittlungsmethoden wider. Weiterhin ist es schwierig, unabhängige Informationen über die Strafverfolgung in den sogenannten Republiken zu erhalten, die meisten Informationen stammen von inhaftierten

Menschen.¹⁹ Innerhalb der „Republiken“ sind Opfer insbesondere Soldaten, die gefangen genommen wurden, oder Zivilisten, die verdächtigt werden, mit den ukrainischen Behörden zusammenzuarbeiten oder mit ihnen zu sympathisieren. Dabei zielt das harte Vorgehen gegen vermeintliche politische Gegner auf die Einschüchterung der eigenen Bevölkerung und die Untermauerung der eigenen Propaganda, die „Republiken“ seien durch die aggressive Politik der Ukraine gefährdet.²⁰ Laut Angaben der ukrainischen Sicherheitsdienste galten bis zum 24. Februar 2022 etwa 300 ukrainische Staatsbürger als politische Gefangene in Russland, den zwei sogenannten Volksrepubliken im Donbass und auf der Krim. Gleichzeitig fanden in Russland und auf der Krim mehrere größere Prozesse statt. Internationale Aufmerksamkeit erfuhr das Verfahren gegen den ukrainischen Regisseur Oleh Sentsov und die Militärpilotin Nadiia Savchenko.²¹ Andere politische Gefangene wie der Journalist Stanislav Aseyev oder der Wissenschaftler Igor Kozlovsky wurden in den „Republiken“ verurteilt.²² Von dort berichten ehemalige Häftlinge von systematischer Folter, inakzeptablen Haftbedingungen und unfairen Gerichtsverfahren.²³

Der internationalen Öffentlichkeit sind die vielfältigen Auswirkungen des seit 2014 im Donbass herrschenden Krieges auf das ukrainische Justizsystem kaum bewusst.

Nach Angaben der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine haben die eigenen Strafverfolgungsbehörden bis Ende 2020 (also weit vor der umfassenden russischen Invasion im Februar 2022) mehr als 2.000 Strafverfahren gegen Personen eröffnet, die in den Strafverfolgungsbehörden und Justizbehörden der „Republiken“ diese politischen Urteile fällten und umsetzten. In diesen Fällen wurden vor allem Kriegsverbrechen ermittelt, die meisten davon sind illegale Inhaftierung, Folter und Mord.²⁴

Der internationalen Öffentlichkeit sind die vielfältigen Auswirkungen des seit 2014 im Donbass herrschenden Krieges auf das ukrainische Justizsystem kaum bewusst. Nach Angaben des staatlichen Strafvollzugsdienstes der Ukraine verlor der Staat infolge des Verlusts eines Teils des eigenen Territoriums die Kontrolle über 28 Strafanstalten (in denen 16.200 Menschen untergebracht waren), die nun von einem Unrechtsregime kontrolliert werden. Lediglich einige hundert Insassen konnten in den zurückliegenden Jahren zur Verbüßung ihrer Strafe in das von der ukrainischen Regierung kontrollierte Gebiet überstellt werden.²⁵ Andere sehen sich nun einem anderen „Rechtssystem“ ausgesetzt, in dem kurz nach der Ausrufung der „Republiken“ die Todesstrafe eingeführt wurde. Zwar wurde die Todesstrafe bisher selten verhängt, in den meisten Fällen bei schweren Gewaltverbrechen. Gegen politische Gefangene scheinen jedoch andere Mittel angewandt zu werden. Laut ukrainischen Quellen sind wiederholte außergerichtliche Hinrichtungen von Geiseln dokumentiert.²⁶

Die ukrainischen Reaktionen zwischen Nichtanerkennung und der Suche nach pragmatischen Lösungen

Die Ukraine erkennt seit acht Jahren die in den sogenannten Volksrepubliken oder auf der Krim getroffenen juristischen Entscheidungen nicht an. Aus ukrainischer Sicht wurden allen noch arbeitenden Justizbehörden in den besetzten Gebieten die Befugnisse entzogen und auf die Gerichte in den von der Regierung kontrollierten Gebieten übergeben. Jedoch bemühten sich die ukrainischen Regierungen, ihren Bürgern in den besetzten Gebieten den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und einen Rechtsschutz zu ermöglichen. Beispielsweise wurde für die Bewohner der besetzten Gebiete ein besonderes Verfahren zur Bestätigung der Geburts- und Todesdaten eingeführt. Ukrainische Gerichte genehmigen die Ausstellung von Geburts- oder Sterbeurkunden für Angehörige in den besetzten Gebieten auf der Grundlage von Dokumenten, die von den Verwaltungen der „Volksrepubliken“ ausgestellt

wurden. Absolventen von Schulen können mittels einer externen Prüfung auf dem von der Ukraine kontrollierten Gebiet ihre Hochschulzugangsberechtigung erlangen, ohne dass ihre Abschlüsse oder Zeugnisse anerkannt werden müssen.²⁷ Zudem bieten die Rentenfonds und die Sozialschutzdienste, der Migrationsdienst, der Steuerdienst, die Gerichte und Strafverfolgungsbehörden in den von der Regierung kontrollierten Gebieten auch Dienstleistungen für die Bewohner der besetzten Gebiete an. Aufgrund der Digitalisierung einer großen Anzahl öffentlicher Dienste²⁸ können die Menschen einige Dokumente und Dienstleistungen erhalten, ohne die besetzten Gebiete zu verlassen. In den meisten juristischen Angelegenheiten mussten die Menschen jedoch in die von der Ukraine kontrollierten Gebiete reisen.²⁹ Dies bedeutet, dass einige Bürger, insbesondere mobilitätseingeschränkte und einkommensschwache, denen eine Reise über die sogenannte Kontaktlinie nicht oder kaum möglich war, nur eingeschränkten Zugang zur Justiz hatten. Bereits 2018 benannte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Problematik und bescheinigte der Ukraine, alles Mögliche getan zu haben.³⁰

In Rechtsfragen unterscheidet sich die Situation in den „Volksrepubliken“ von der auf der Krim.

Somit existieren die Justizsysteme der Ukraine und der separatistischen „Republiken“ nebeneinander und interagieren in keiner Weise. Zwar wurden in der Ukraine keine Entscheidungen von Gerichten aus den sogenannten Volksrepubliken anerkannt. Gleichzeitig setzte man in Einzelfällen auf pragmatische Lösungen: Bis zum 24. Februar 2022 akzeptierten beide Seiten de facto die Urteile der anderen Seite zu „politischen“ Sachverhalten – häufig Vorwürfe wegen Landesverrats oder Terrorismus –, indem sie die Verurteilten offiziell als Gefangene anerkannten und auf die Liste der auszutauschenden Personen setzten.³¹

Die ukrainischen Regierungen und Justizbehörden befanden sich dabei in einem Dilemma. Notwendigerweise mussten praktische Lösungen für die ungeklärte rechtliche Lage gefunden werden, ging es doch um die Staatsbürger der Ukraine in den von den prorussischen Separatisten besetzten Gebieten. Gleichzeitig mussten sie eine De-facto-Anerkennung des Rechtssystems in den Pseudorepubliken vermeiden.

Noch viel größer scheinen die Herausforderungen, die bei einer möglichen Reintegration der von den Aufständischen gehaltenen Gebiete auf das ukrainische Justizsystem zukommen würden. Vor dem Februar 2022 hatten die ukrainischen Regierungen bereits erste Schritte für den Aufbau einer Übergangsjustiz eingeleitet. Das Ministerium für Reintegration der vorübergehend besetzten Gebiete der Ukraine hatte begonnen, ein Paket von Gesetzesinitiativen im Rahmen der staatlichen Übergangspolitik zu entwickeln, das strafrechtliche Haftung, Lustration (die Prüfung und nötigenfalls Entfernung politisch belasteter oder korrupter Personen aus ihrem Amt), Strafverfolgung und Justiz, Entlassung von Personen aus der Haft und weitere Punkte umfasst.³² Zu diesem Thema hatte auch das Auslandsbüro Ukraine der Konrad-Adenauer-Stiftung in Charkiw seit 2020 in Kooperation mit der Charkiwer Juraakademie internationale Konferenzen veranstaltet, die unter anderem das deutsche Beispiel der Wiedervereinigung vorgestellt und mit ukrainischen Experten eine Umsetzung im ukrainischen Fall diskutiert haben. Hierbei ist zu beachten, dass sich bei Rechtsfragen die Ausgangslage für die „Volksrepubliken“ von derjenigen in den von Russland direkt besetzten Gebieten unterscheidet.³³ Den Bewohnern der Separatistengebiete im Donbass werden Geburtsurkunden, Führerscheine oder Erbscheine von einer nicht anerkannten Regierung ausgestellt, damit können sie diese Dokumente fast nirgendwo außerhalb der „Republik“ verwenden. Auf der Krim schuf Russland eine Besatzungsverwaltung, die Dokumente im Namen der Russischen Föderation ausstellt, die somit international anerkannt sind. Die ukrainische Regierung versuchte in diesen Fällen jedoch, einheitlich zu antworten: Keine Entscheidungen werden anerkannt.





„Welcome to Slaviansk“: Prorussische Separatisten hängen in der Region Donezk im Mai 2014 symbolisch eine als ukrainischer Soldat verkleidete Puppe – ein Vorgeschmack auf das Willkürsystem, das in den „Volksrepubliken“ seither herrscht und nun auch weiteren besetzten Gebieten in der Ukraine droht. [Quelle: © Yannis Behrakis, Reuters.](#)

Wiederholung der russischen Strategie von 2014: „Rechtsprechung“ in den neu besetzten Gebieten in der Ukraine

Die Entwicklungen der vergangenen Wochen und Monate deuten darauf hin, dass die russische Führung auch in den neu besetzten Gebieten im Osten und Südosten der Ukraine mit ähnlichen Strategien die eigene Macht aufbauen und stabilisieren wird. Hierbei scheinen beide Optionen – die Gründung pseudounabhängiger „Republiken“ oder die direkte Integration in das russische Staatsgebiet – auf dem Tisch zu liegen. Dabei wird abermals das Rechtssystem als entscheidendes Instrument

zur Legitimierung und Stabilisierung der eigenen Macht dienen. Bereits kurz nach der russischen Gefangennahme der verbliebenen ukrainischen Einheiten in Mariupol, die sich in den vorangegangenen Wochen in der Stahlfabrik Asovstal verschanzt hatten, kündigten die Behörden der „DNR“ die Einleitung eines Gerichtsverfahrens an. In der russischen Zeitung Rossiyskaya Gaseta sprach der Vorsitzende des „Volksrates“ der „Volksrepublik Donezk“, Denys Puschylin, von einem Tribunal, das die Gefangenen erwarte.³⁴ In der „LNR“ kündigten offizielle Stellen Ähnliches an, um – laut einem Onlineportal aus Luhansk – Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen, die das

„Kiewer Regime“ im Donbass seit 2014 verübt habe, zu ahnden.³⁵ Es ist davon auszugehen, dass solche geplanten „Tribunale“ auf direkte Vorgaben aus Moskau zurückzuführen sind und in ihrem Verlauf die eigene Propaganda, im Donbass hätten ukrainische „Faschisten“ einen Völkermord geplant und verübt, bestätigen sollen. Indem solche Verfahren von den sogenannten Volksrepubliken umgesetzt werden, wird zudem erneut das russische Narrativ eines ukrainischen Bürgerkrieges bedient. Ukrainische Menschenrechtsaktivisten zeigten sich äußerst besorgt über das Schicksal von Gefangenen, die den „Gerichten“ in den „Volksrepubliken“ übergeben werden sollen. Angesichts der Erfahrung von politischen Gefangenen aus den vergangenen acht Jahren rechnet die ukrainische Seite mit weiteren massiven Menschenrechtsverletzungen.

In den „Volksrepubliken“ soll nur der Anschein der Rechtsstaatlichkeit erweckt werden.

Willkür und Rechtlosigkeit als Instrumente der Machtübernahme

Von „Rechtsprechung“ in unserem Verständnis kann aktuell und auch künftig in den nicht unter Kontrolle der Kiewer Zentralregierung stehenden Gebieten im Osten und Südosten der Ukraine keine Rede sein. Viele grundlegende Regeln, wie das Recht auf den gesetzlichen Richter, bleiben unbeachtet. In den sogenannten Volksrepubliken soll durch quasi-justizielle Institutionen und Verfahren vielmehr nur der Anschein der Rechtsstaatlichkeit erweckt werden. Unabhängig von der Bezeichnung der Personen und Institutionen, welche de facto an „Rechtsprechung“ und „Rechtsvollzug“ beteiligt sind, entbehren die in den „Volksrepubliken“ angewandten Vorschriften ordentlicher gesetzlicher Grundlagen. Auch acht Jahre nach Ausrufung der sogenannten Volksrepubliken kann man deren Rechtssysteme nicht anders als fragil nennen.

Das Justizpersonal, soweit es sich um ukrainische Staatsangehörige handelt, ist teilweise in der Ukraine (in Abwesenheit) verurteilt worden. Entscheidungen der „Gerichte“ und Vollstreckungsorgane der „Volksrepubliken“ sind international nicht anerkannt und es ist schwer vorstellbar, dass dieser „Mangel“ nachträglich behoben wird. Die Justizsysteme beider „Volksrepubliken“ sind strukturell, personell und finanziell von russischen Vorgaben bestimmt, in Teilen lassen sich sogar sowjetische Rechtstraditionen wiederfinden. Deutlich wird dabei, dass die Unabhängigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie beider „Republiken“ lediglich Makulatur ist.

Das Gegenteil von Rechtsstaat ist jedoch die Herrschaft von Willkür. Die betroffene Bevölkerung lebt in den Quasi-Staaten ohne Rechtssicherheit. Grenzgänger bekamen dies schon vor der jüngsten großen Invasion Russlands in der Ukraine Ende Februar 2022 zu spüren. De facto gelten im freien und im besetzten Teil der Ukraine zwei unterschiedliche, inkompatible (Justiz-)Systeme. Dies gilt insbesondere für den Bereich des Strafrechts, das gern als probates Mittel des Kampfes gegen politische Gegner eingesetzt wird. Zahlreiche Anzeigen und Verfahren wegen Landesverrats oder Terrorismus in den „Volksrepubliken“ sind dahingehend beispielhaft. Zwar gab es im Bereich des Dokumentenverkehrs vor dem offenen Kriegsausbruch einen gewissen Pragmatismus der ukrainischen Behörden, insbesondere im Bereich der Personenstandsunterlagen, aber nach dem umfassenden russischen Angriff ist nicht von einer Fortsetzung dieses Ansatzes auszugehen. Die Anerkennung des „Rechtssystems“, der „Behörden“ geschweige denn der „Staatlichkeit“ der sogenannten Volksrepubliken durch die Ukraine ist weiterhin ausgeschlossen. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass Willkür und Rechtlosigkeit in den von Russland neu besetzten Gebieten abermals Instrumente der Machtübernahme sein werden.

Viele (Rechts-)Fragen bleiben aktuell unlösbar und werden im Falle eines Friedensprozesses später zu klären sein. Wie schwer zu lösen rechtliche Übergangsfragen sind, zeigen zurückliegende

Wiedervereinigungsprozesse. In der Angleichung der Rechtssysteme von DDR und Bundesrepublik 1990 zeigt allein der Umfang des Einigungsvertrags, wie kompliziert (schon unter friedlichen Voraussetzungen) eine Anpassung zweier teils kollidierender Rechtssysteme sein kann. In jedem Fall bleibt die Situation in den umkämpften Gebieten der Ukraine sehr dynamisch, was Aussagen zur zukünftigen Entwicklung nicht nur des Kriegsgeschehens insgesamt, sondern auch eines möglichen Friedensprozesses und der hier besprochenen rechtlichen Fragen erschwert.

Dr. Brigitta Triebel ist Leiterin des Auslandsbüros Ukraine der Konrad-Adenauer-Stiftung für den Standort Charkiw.

Hartmut Rank ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bogotá. Bis 2021 leitete er das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bukarest.

Daria Dmytrenko ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro Ukraine (Charkiw) der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens). Dazu ausführlich Provost, René 2021: Rebel Rule of Law and FARC Justice, in: Rebel Courts: The Administration of Justice by Armed Insurgents, New York, S.29–100.
- 2 Im Falle Transnistriens wurde unter längerer Vermittlung der OSZE-Mission in Moldau diesbezüglich eine Lösung gefunden. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2018: OSCE Mission to Moldova welcomes start of „licence plate“ agreement implementation by the Sides, 01.09.2018, in: <https://osce.org/node/392231> [18.07.2022].
- 3 Fischer, Sabine 2019: Der Donbas-Konflikt. Widerstreitende Narrative und Interessen, schwieriger Friedensprozess, SWP-Studie 2019/3, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 08.02.2019, S.7–8, in: <https://bit.ly/3zkfXZO> [05.08.2022].
- 4 Winogradov, Olegsij 2019: „ДНР“ задолго до войны: „Донецкую республику“ запрещали еще 12 лет назад („DNR“ lange vor dem Krieg: „Republik Donezk“ wurde vor 12 Jahren verboten), Radio Svoboda, 28.08.2019, in: <https://bit.ly/3PBAka9> [18.07.2022].
- 5 Fischer 2019, N.3, S.9.
- 6 Aljukov, Maksim 2019: Von Moskaus Gnaden. Genese und Geist der „Volksrepublik Donezk“, in: Osteuropa, Schlachtfeld Ukraine, Studien zur Soziologie des Kriegs 69: 3–4, S.123–131, hier: S.124, in: <https://bit.ly/3B0DccJ> [20.07.2022].
- 7 Krechko, Jaroslaw 2021: Благодійний фонд і чиновники „під прикриттям“: яку систему Росія створила для управління „ДНР“ і „ЛНР“? (Wohltätigkeitsfonds und „verdeckte“ Beamte: Welches System hat Russland geschaffen, um die „DNR“ und „LNR“ zu verwalten?), Radio Svoboda, 27.09.2021, in: <https://bit.ly/3AYPp1i> [18.07.2022].
- 8 Aljukov 2019, N.6, S.124.
- 9 Korrespondent 2015: На чьи деньги живет Донбасс: как Россия управляет экономикой сепаратистов (Von wessen Geld lebt der Donbass: Wie Russland die Wirtschaft der Separatisten verwaltet), 15.06.2015, in: <https://bit.ly/3yJe1si> [18.07.2022].
- 10 Ein Vorgehen, das seit 2014 in den besetzten Gebieten und erneut in den neu besetzten Gebieten der Ukraine zu beobachten ist. Der Tagesspiegel 2022: Putin lässt russische Pässe in besetzten ukrainischen Regionen verteilen, 25.05.2022, in: <https://bit.ly/3RKccUP> [18.07.2022].
- 11 Aljukov 2019, N.6, S.123.
- 12 Oberstes Gericht der „Volksrepublik Donezk“ 2022: История Становления и Развития Судебной Системы (Geschichte der Bildung und Entwicklung des Justizsystems), in: <https://bit.ly/3RBntqp> [18.07.2022].
- 13 RIA Novosti 2015: Закон о судебной системе приняли в ЛНР (Das Justizgesetz in der LNR wurde verabschiedet), 30.04.2015, in: <https://bit.ly/3IL17hY> [18.07.2022].

- 14 Cxid.info 2015: Закон о судебной системе приняли в ЛНР заработает к концу года (Das Justizsystem in der selbsternannten LNR wird bis Ende des Jahres die Arbeit aufnehmen), 08.09.2015, in: <https://bit.ly/3yLx5q0> [18.07.2022].
- 15 Oberstes Gericht der „Volksrepublik Donezk“, in: <https://supcourt-dpr.su> [18.07.2022].
- 16 Gesetz der „Volksrepublik Luhansk“ über das Justizsystem vom 30.04.2015.
- 17 Radio Svoboda 2019: Посадками в „ДНР“ руководят граждане России. В подчинении – бывшие украинские судьи (Freiheitsentzüge in der „DNR“ werden von russischen Staatsbürgern durchgeführt – ehemalige ukrainische Richter sind untergeordnet), 15.10.2019, in: <https://bit.ly/3PtL8Hy> [18.07.2022].
- 18 Radio Svoboda 2019: „Преступления своими руками“. Как будут судить „судей“ ОРДЛО? („Verbrechen mit ihren eigenen Händen“. Wie werden die ORDLO-„Richter“ beurteilt?), 21.10.2019, in: <https://bit.ly/3aKnjwm> [18.07.2022].
- 19 Inlandsgeheimdienst der Ukraine (SBU) 2018: Evidence of Ukrainian Citizens who Were Held Captive by Russian Terrorist Groups on the ORDLO Territories, on the Military Aggression of the Russian Federation Against Ukraine, Inhuman Detention Conditions, Physical Abuse, Torture and Moral and Psychological Humiliation, via Zentr Mirotworez, 15.05.2018, in: <https://bit.ly/3B2Am6T> [18.07.2022].
- 20 Deutsche Welle 2020: Regierungsbeauftragte verurteilt Folter in der Ostukraine, 19.03.2020, in: <https://p.dw.com/p/3ZkEO> [18.07.2022].
- 21 McGuffey, Julia 2021: Как живут бывшие заключенные после подвалов Донбасса и тюрем России (Wie ehemalige Häftlinge nach den Kellern des Donbass und russischen Gefängnissen leben), BBC News Ukraine via NV.UA, 03.06.2021, in: <https://nv.ua/50163599.html> [18.07.2022].
- 22 Riabenka, Iryna / Krumme, Felix 2021: Heller Weg, ARTE, in: <https://arte.tv/videos/108825-000-A> [20.07.2022].
- 23 McGuffey 2021, N. 21.
- 24 Radio Svoboda 2020: Вироки та безкарність. Яка доля моторошних злочинів періоду російської агресії (Verurteilungen und Straflosigkeit. Was ist das Schicksal der schrecklichen Verbrechen der Zeit der russischen Aggression?), 10.12.2020, in: <https://bit.ly/3Ol4Fc2> [18.07.2022].
- 25 Savytskyi, Oleksandr 2018: Правозахисники: В'язні в ОРДЛО кинуті Україною напризволяще (Menschenrechtsaktivisten: Gefangene von ORDLO von der Ukraine im Stich gelassen), Deutsche Welle, 13.11.2018, in: <https://p.dw.com/p/38BhC> [18.07.2022].
- 26 Lytowtschenko, Darja 2021: Назад у минуле. Навіщо окупанти вводять страту у „ЛНР“ (Zurück in die Vergangenheit. Warum die Besatzer in der LNR Hinrichtungen einführen), Vostochnyi Variant, 20.12.2021, in: <https://bit.ly/3aM7LYL> [19.07.2022].
- 27 Die externe unabhängige Evaluation ist das einzige nationale System von Schulabschlussprüfungen.
- 28 Vostochnyi Variant 2021: Жителям ОРДЛО спростили доступ до українського правосуддя (Bewohnern von nicht-regierungskontrollierten Gebieten wurde der Zugang zur ukrainischen Justiz vereinfacht), 30.09.2021, in: <https://bit.ly/3obTvLU> [19.07.2022].
- 29 Hassel, Florian / Luganska, Stanitsija 2019: Rente und Gerechtigkeit, solange der Vorrat reicht, Süddeutsche Zeitung, 08.12.2019, in: <https://sz.de/1.4713674> [19.07.2022].
- 30 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Vierte Sektion 2018: Case of Tsezar and Others v. Ukraine, Urteil, 13.02.2018, in: <https://bit.ly/3ySpBVx> [19.07.2022].
- 31 Burduga, Ihor 2019: Кого Київ передав на Донбас в обмін на українських полонених (Wen Kiew im Austausch gegen ukrainische Gefangene in den Donbass verlegte), Deutsche Welle, 30.12.2019, in: <https://p.dw.com/p/3VW1c> [18.07.2022].
- 32 Ministerium für Wiedereingliederung der vorübergehend besetzten Gebiete der Ukraine 2022: Державна політика перехідного періоду (Staatspolitik der Übergangszeit), in: <https://bit.ly/3Oeyzyx> [10.07.2022].
- 33 Zentrum für Humanitäres Völkerrecht und Übergangsjustiz 2021: Міжнародна школа з перехідного правосуддя. „Перехідне правосуддя: світовий досвід та український контекст“ (Internationale Schule für Übergangsjustiz. „Übergangsjustiz: Welterfahrung und ukrainischer Kontext“, Konferenz, 17.-24.05.2021, in: <https://bit.ly/3OmRp6G> [19.07.2022].
- 34 Kogalow, Juri 2022: Пушилин: Пленные с „Азовстали“ находятся в ДНР – их ждет трибунал (Pushilin: „Asowstal“-Gefangene sind in der DVR – sie warten auf ein Tribunal), RG.RU, 23.05.2022, in: <https://bit.ly/3ySEfsi> [19.07.2022].
- 35 Informationszentrum Luhansk 2022: Международный общественный трибунал по Украине начал работу в освобожденных районах ЛНР (Der Internationale Öffentliche Gerichtshof für die Ukraine nahm seine Arbeit in den befreiten Gebieten der LNR auf), 15.04.2022, in: <https://bit.ly/3PGtYqb> [19.07.2022].