

Reflexion, Rückblick, Ausblick

Völkerstrafgesetzbuch 2002-2022: Eine kritische Zwischenbilanz

Wolfgang Kaleck

Nach welchen Kriterien bewertet man die Qualität und Wirkung eines Gesetzes, zumal eines Strafgesetzes, als dessen Ziel formuliert wurde, die größten Verbrechen gegen die Menschheit zu definieren und gegebenenfalls auch in Deutschland verfolgbar zu machen?

Den defätistischen Kommentaren der Tages- und Wochenzeitungen, wonach die internationale Strafjustiz und das Weltrechtsprinzip zahnlose Tiger seien, kann man entgegenen, dass sich der Sinn oder Unsinn eines Strafgesetzes nicht danach bemessen lässt, dass die geschützten Rechtsgüter trotz Geltung der Norm weiterhin verletzt werden. Dennoch ist anzuerkennen: Die Geschichte des Völkerstrafrechts ist zugleich die Geschichte der größten Niederlagen des (Völker-) Rechts.

Die furchtbaren Geschehen, die Juristen in Straftatbeständen wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu umschreiben versuchen, übersteigen jede mit der Sprache, mit menschlichem Verstand und Gefühl erfassbare Dimension. Als wögen diese grundsätzlichen Bedenken nicht schon schwer, kommt noch ein weiteres Versagen hinzu: Das Weltrechtsprinzip und damit das deutsche Völkerstrafgesetzbuch kommen in der Praxis erst dann zur Anwendung, wenn andere juristische Instanzen nicht funktionieren oder nicht zur Verfügung stehen.

Wenn in Syrien tausende Menschen vom dortigen Regime geplant und gewollt gefoltert werden, ist das syrische Justizsystem Teil des verbrecherischen Apparates. Aber es steht eben auch keine regionale Instanz zur Ermittlung und Ahndung der Verbrechen bereit. Die internationale Gemeinschaft ist wiederum so dysfunktional organisiert, dass aufgrund der bekannten Machtkonstellationen und Blockaden von Vetomächten im VN-Sicherheitsrat kein Spezialtribunal und auch der eigens für diesen Zweck geschaffene Internationale Strafgerichtshof in Den Haag tätig werden könnte.¹ In dieses Panorama des syrischen Staates, der unterstützt von anderen verbrecherischen Staaten Teile der eigenen Bevölkerung massakriert,

1 Kaleck/Kroker, Syrian Torture Investigations, JICJ 16 (2018), 165, 167 ff.

und des politischen wie justiziellen Versagens der Weltgemeinschaft erfolgt dann der Auftritt des deutschen Völkerstrafrechts.

Allzu hoch gespannte Erwartungen an Gerechtigkeit sollte man daher in einer solchen Situation, zum 20. Jahrestag des Inkrafttretens des deutschen Völkerstrafgesetzbuches, nicht formulieren. Grund zum Feiern gibt es angesichts der fortdauernden Verbrechen in Syrien und anderswo ebenso wenig - vielmehr ist eine Haltung aus Demut und Aufrichtigkeit angezeigt. Zudem sollten die Argumente für das Eintreten der deutschen Justiz klar benannt werden.

Betrachtet man im Lichte dieser Vorbemerkung das Gesetzeswerk, das Völkerstrafgesetzbuch, für sich, so hält es einer ersten Überprüfung stand.

Sicherlich hat sich das Recht in den letzten 20 Jahre international fortentwickelt und nach den ersten praktischen Erfahrungen tun sich einzelne Gesetzeslücken auf, welche an anderer Stelle hinlänglich diskutiert werden, wenn es um bestimmte Tatbestände der sexualisierten und reproduktiven Gewalt² und um das zwangsweise Verschwindenlassen³ geht.

Schwieriger gestaltet sich schon die Diskussion um die prozessuale Ausgestaltung von Völkerstrafrechtsverfahren. Dem Alltag in deutschen Strafgerichten sind Auslandsachverhalte mit allen damit behafteten Problemen nicht fremd. So tauchen Beweisschwierigkeiten auch bei Vorwürfen wegen organisierter Kriminalität oder politische Probleme in Terrorismusstrafverfahren auf. Doch während sich die Vorwürfe in derartigen Fällen fast immer gegen nichtstaatliche Akteure richten, geht es im Völkerstrafrecht oft um staatliches Unrecht. Und eben solches erfordert, gegen andere souveräne Staaten zu ermitteln. Damit tun sich Politik und Justiz nach wie vor schwer. Einer eigenen völkerstrafrechtlichen Prozessordnung bedarf es allerdings nicht.

Aber insoweit haben die vergangenen 20 Jahre den einen oder anderen Reformbedarf zutage gefördert. Auch wenn diese an anderer Stelle diskutiert werden, seien zumindest die Mängel in der Waffengleichheit der unterschiedlichen Akteure genannt. Die Verteidigung muss mit wesentlich besseren Ressourcen und Zugängen ausgestattet werden, um auch nur ansatzweise ihrer Rolle gerecht werden zu können. Die Völkerstrafrechtstatbestände müssen zudem in den Katalog der nebenklagefähigen Delikte aufgenommen werden. Zudem müssen gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten

2 Siehe *Steinl/Altunjan* in diesem Band, 179 ff.

3 Siehe *Kroker* in diesem Band, 281 ff.

gegen Einstellungen in VStGB-Verfahren in das System der §§ 153 ff. StPO integriert werden.

Die Rechte der Nebenkläger und der Verletzten müssen gestärkt sowie die Bedeutung der Öffentlichkeit, insbesondere der nicht-deutschsprachigen Öffentlichkeit, in anderer Weise bedacht werden als in den bisherigen Verfahren.⁴ Da reicht es nicht aus, auf langjährige Tradition des deutschen Strafprozesssystems hinzuweisen, ohne in Rechnung zu stellen, dass die deutsche Justiz in völkerstrafrechtlichen Verfahren stellvertretende Strafrechtspflege ausübt und komplementärer Bestandteil einer arbeitsteiligen internationalen Strafjustiz darstellt. Schließlich sollten die Immunitätsausnahmen für Völkerstraftaten in Art. 7 ILC Draft Articles in ihrer jetzigen Form von der Bundesrepublik unterstützt werden.

Etwas Reformbedarf im materiellen Recht also und einige Reformnotwendigkeiten im Prozessrecht, so könnte das erste Resultat lauten. Mit Blick auf die an anderer Stelle beschriebenen positiven Entwicklungen der letzten zehn Jahre – dem Aufbau mehrerer Abteilungen zur Ermittlung von Völkerstraftaten bei der Bundesanwaltschaft, die inzwischen eingenommene Vorreiterrolle in Europa bei der Ermittlung syrischer Staatsfolter – könnte eine verhalten positive Zwischenbilanz gezogen werden, wäre da nicht die Selektivität in der Strafverfolgung zugunsten mächtiger Rechtsverletzer auf internationaler wie auf nationaler Ebene und würde dies nicht zu einem gewaltigen Legitimationsverlust der internationalen Strafjustiz insgesamt führen, die nicht nur dieses ambitionierte Projekt der letzten 20 Jahre, sondern die Völkerrechtsordnung insgesamt gefährdet.

Die vormalige Bundesjustizministerin *Herta Däubler-Gmelin*, in ihrer Amtszeit verantwortlich für die Erarbeitung des Völkerstrafgesetzbuches, führte jüngst in einer Rede aus, dass bedauerlicherweise in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes 2002 aufgrund einer politischen Entscheidung, nämlich einer Haushaltsentscheidung, zunächst keine Ressourcen für die Bundesanwaltschaft und das Bundeskriminalamt vorgesehen waren. Weiterhin legte sie dar, dass gemäß einer Absprache zwischen dem Bundesjustizministerium und des Generalbundesanwalts höherrangige Interessen im Rahmen des Verfolgungsermessens gemäß § 153f StPO zur Einstellung des Verfahrens führen sollten und diese Entscheidung nicht allein der Generalbundesanwalt träfe, sondern dies eine politische Entscheidung sei, in die das Ministerium einzubinden sei. Sie wies mithin darauf hin, was ohnehin auf der Hand liegt: Die Praxis des Völkerstrafrechts wird von poli-

4 *Kroker* in diesem Band, 281 ff.

tischen Entscheidungen geprägt, nämlich wie viele Verfolgungsressourcen zur Verfügung stehen und wie und gegen wen sie eingesetzt werden.

Der amtierende Generalbundesanwalt *Peter Frank* äußerte sich in diversen öffentlichen Reden und Interviews grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber dem Völkerstrafgesetzbuch, scheint jedoch derzeit einen eher engen Verfolgungsradius zu präferieren. Dem entspricht auch die Praxis seiner Behörde der letzten drei Jahre. Während auf der einen Seite im Syrien-Verfahren und jüngst im Kontext des Ukrainekrieges in großem Umfang ermittelt wird, wurden beispielsweise Strafanzeigen gegen deutsche Unternehmen, denen eine Beteiligung an Völkerstrafsachen vorgeworfen wurde, zumeist ohne längere Prüfung eingestellt.

Der Schwerpunkt scheint derzeit auf der Verfolgung nichtstaatlicher Akteure mit Berührung zum Terrorismusvorwurf, von der großen syrischen Ausnahme abgesehen, zu liegen. Nach außen wird ein „Kein sicherer Hafen für Völkerstraftäter in Deutschland“-Ansatz propagiert.⁵ Auf der anderen Seite wurden in dem Syrienkomplex Haftbefehle gegen hochrangige Geheimdienstmitarbeiter aus Syrien gestellt und laut Zeitungsberichten Haftbefehle durch den Ermittlungsrichter beim Bundesgerichtshof erlassen. Dies entspräche einer Rolle Deutschlands als einer der Promotoren internationaler Strafjustiz, komplementär zu anderen Foren wie dem Internationalen Strafgerichtshof.⁶ In einem Vortrag in Hamburg im Oktober 2022 lehnt es jedoch der Generalbundesanwalt ab, Ermittlungen sozusagen zu antizipieren, spricht in solchen Tatkomplexen, in denen möglicherweise Tatverdächtige in näherer Zukunft einreisen können, Strukturermittlungsverfahren einzuleiten, um mögliche personenbezogene Ermittlungshandlungen etwa bei kurzfristigen und kurzzeitigen Besuchen vorzubereiten.⁷

Damit bleibt der Handlungsspielraum der Bundesanwaltschaft beschränkt. Denn aufgrund der Informationsfülle und der Komplexität der meisten Fallkonstellationen sind kurzfristige Ermittlungshandlungen ohne derartige Vorbereitungen kaum zu leisten – mit der Folge, dass hochrangige Tatverdächtige nach Deutschland ein- und ausreisen könnten, ohne in die Gefahr einer Strafverfolgung zu laufen.

5 *Langer*, Universal Jurisdiction is Not Disappearing: The Shift from Global Enforcer to No Safe Haven Universal Jurisdiction, JICJ 13 (2015), 245 ff.

6 *Langer*, Universal Jurisdiction is Not Disappearing: The Shift from Global Enforcer to No Safe Haven Universal Jurisdiction, JICJ 13 (2015), 245 ff.

7 *Frank* in diesem Band, 97 ff.

Der Zustand der internationalen Strafjustiz ist kritisch. Wie *Däubler-Gmelin* jüngst betonte, drohe der Traum vom Weltstrafericht zu verschwinden, vornehmlich aufgrund der wenig befriedigenden Verfahrensabschlüsse beim Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag und der von weiten Teilen Afrikas, Asiens und Lateinamerika kritisierten Selektivität der dortigen Strafverfolgung.⁸ Umso wichtiger wäre es, dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz dadurch Genüge zu tun, dass bei Verdacht von Völkerstraftaten nationale Strafverfolgungsbehörden entweder aufgrund des Weltrechtsprinzips, oder des passiven Personalitätsprinzips im Falle von deutschen Akteuren, einspringen.

Bei Akteuren aus westlichen und befreundeten Staaten steht eine jüngere Probe aufs Exempel aus. Die gegen die Einstellungspraxis der Bundesanwaltschaft gerichteten Vorwürfe, sie habe 2005 das Verfahren gegen den damaligen usbekischen Innenminister *Almatow* sowie 2005 und 2007 fälschlicherweise entschieden, die Verfahren gegen US-Akteure wegen der systematischen Folter in Geheimgefängnissen sowie in Abu Ghraib und Guantanamo nicht zu eröffnen, behandeln die erste Phase in den frühen 2000er Jahren nach Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuchs und liegen nunmehr gut 15 Jahre zurück.

Allerdings verbleibt ein großer blinder Fleck bei der Strafverfolgung von Völkerstraftaten und das sind die ausbleibenden Ermittlungen gegen der Teilnahme verdächtige Unternehmen mit Sitz in Deutschland. Dass transnationale Unternehmen in nicht unbeachtlichem Umfang an Völkerstraftaten teilnehmen bzw. von ihnen profitieren, steht außer Frage und spiegelt sich auch in zahlreichen Veröffentlichungen, Strategiepapieren der Anklagebehörde beim Internationalen Strafgerichtshof und nicht zuletzt beim deutschen Lieferkettengesetz und dem parallel geführten europäischen Gesetzesvorhaben. In den Niederlanden, in Frankreich sowie in Schweden wurden und werden umfangreiche Ermittlungsverfahren gegen französische, niederländische und schwedische Unternehmen geführt. Der ehemalige Bundesinnenminister *Gerhart Baum* bezeichnet das Verfahren gegen das französische Zementunternehmen Lafarge in Frankreich als eines der "wichtigsten ... der Wirtschaftsgeschichte".⁹

Umso erstaunlicher ist es, dass Deutschland auf der einen Seite für sich selbst eine Vorreiterrolle im Völkerstrafrecht in Anspruch nimmt, auf der anderen Seite trotz zahlreicher Hinweise auf die Beteiligung deutscher

8 Siehe auch *Kaleck*, Mit Zweierlei Maß: der Westen und das Völkerstrafrecht (2012).

9 *Baum*, Menschenrechte: Ein Appell (2022), 124.

Unternehmen an entsprechenden Taten, Strafanzeigen nicht nachgeht und keinerlei Ermittlungen einleitet.

Während in Frankreich und Italien etwa strafrechtliche Untersuchungen gegen Unternehmen geführt werden, die Überwachungssoftware an das syrische Regime auch nach der gewaltsamen Unterdrückung des Arabischen Frühlings im Jahr 2011 verkauft hatten, nahm die Bundesanwaltschaft trotz einer gegen das deutsche Unternehmen Utimaco gerichteten Strafanzeige keinerlei Ermittlungen auf, obwohl die Beweislage ähnlich war. Obwohl selbst die Unternehmensverbände die Verarbeitung von Baumwolle aus der Uiguren-Region von China problematisieren und kritisieren, wurde einer Strafanzeige gegen verdächtige Unternehmen nicht nachgegangen, sondern nach wenigen Wochen, bereits die Nicht-Aufnahme von Ermittlungen verfügt. Die andauernde Lieferung von Waffen und Rüstungsgütern nach Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate und die Nutzung dieser Waffen im Rahmen des Bürgerkrieges in Jemen sowie der Begehung zahlreicher Kriegsverbrechen, waren Anlass einer großen und viel beachteten Strafanzeige vor dem Internationalen Strafgerichtshof im Dezember 2019. Diese richtete sich gegen deutsche, italienische, spanische und britische Unternehmen sowie gegen Mitarbeiter der Verwaltung, die Ausfuhrgenehmigungen erteilt hatten. Während in Italien Ermittlungen aufgenommen wurden, in Frankreich ebensolche anstehen, sind keinerlei Hinweise darauf bekannt, dass sich deutsche Strafverfolgungsbehörden mit diesem Sachverhalt befassen.

An dieser Stelle kann nicht auf die Details der jeweiligen Fälle und der ablehnenden Begründungen der Bundesanwaltschaft eingegangen werden. Es muss aber unter dem Strich festgehalten werden, dass nach über 20 Jahren nicht eine einzige ernsthafte Ermittlung gegen tatverdächtige Unternehmensmitarbeiter geführt wurde, obwohl genügend tatsächliche Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht vorlagen.

Die in Karlsruhe geführten großen Ermittlungskomplexe behandeln mithin Sachverhalte aus dem Osten Kongos, aus Syrien und der Ukraine und richten sich jeweils gegen Tatverdächtige und Regime, bei denen die Strafverfolgung kongruent mit den außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland ist. Tatverdächtige aus befreundeten Staaten sowie wirtschaftliche Akteure sind bisher selbst von Ermittlungshandlungen ausgespart. Dieser Befund untermauert den aus dem globalen Süden erhobenen Vorwurf der Doppelstandards und führt zu einer zunehmenden Abwendung zahlreicher Staaten, beispielsweise aus Afrika bzw. der dauer-

haften Abstinenz wichtiger Staaten, wie Indien und anderer vom Internationalen Strafgerichtshof.

Dazu kommt, dass in Europa aufgrund der Zuständigkeiten für das Strafrecht uneinheitliche Standards herrschen und in zahlreichen Staaten das Weltrechtsprinzip nur in stark eingeschränkter Form gilt. Die Bundesrepublik Deutschland sollte daher zukünftig einen holistischen Ansatz verfolgen und die Angleichung der europäischen Standards und den Ausbau europäischer Strafverfolgung von Völkerstraftaten, und zwar auch gegen Tatverdächtige aus dem eigenen Lager, verfolgen - und ihren Einfluss auf den Internationalen Strafgerichtshof ebenfalls entsprechend ausüben. Nur dann hat die als Ziel proklamierte regelbasierte Völkerrechtsordnung, die zur Bekämpfung globaler Katastrophen wie dem Klimawandel und der Pandemien unabdingbar ist, reale Zukunftschancen. Dies ist zugegebenermaßen ein Balanceakt zwischen den Beweiserfordernissen, strafprozessualen Regeln sowie dem Schuldprinzip auf der einen Seite – die Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Auslandssachverhalten in Rechnung gestellt – und sehr viel weitergehenden globalen Zielen auf der anderen Seite.

