

20 Jahre Völkerstrafgesetzbuch in Deutschland aus Perspektive der Zivilgesellschaft

Andreas Schüller

Es ist in der heutigen Retrospektive weitestgehend unstrittig, dass es ein weiter Weg von der Nichtanwendung des Völkerstrafgesetzbuchs bis zur Vorreiterrolle der deutschen Justiz gewesen ist. Zwar gab es den politischen Willen, 2002 ein Völkerstrafgesetzbuch begleitend zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs zu schaffen. Aber eben jener politische Wille fehlte dann den nachfolgenden Regierungen, als es um die Anwendung des neuen Gesetzes ging. An möglichen Fällen mangelte es nicht, es gab Strafanzeigen unter anderem gegen die Architekten des US-Folterprogramms oder den usbekischen Innenminister, als dieser trotz EU-Sanktionen zu einem Krankenhausaufenthalt nach Deutschland kam. Erst 2009, unter anderem nach der Veröffentlichung eines Berichts von VN-Expert*innen über die ruandische Rebellengruppe *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda*, deren beide Anführer in Deutschland lebten, erhielten Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt die erforderlichen Ressourcen, um ihre Arbeit aufzunehmen. In der Rückschau scheint es, als musste erst einmal ein opportuner Fall ohne hohe politische oder diplomatische Folgekosten gegen nicht-staatliche Akteure auf dem Radar erscheinen, damit das Völkerstrafgesetzbuch auch angewendet wird. Der politische Wille und eine opportunistische Fallauswahl begleiten die Anwendung des Völkerstrafgesetzbuchs seither, wie im Weiteren ausgeführt werden wird. Diese Praxis steht der unabhängigen Anwendung und Ausübung des Weltrechtspflegeprinzips nach wie vor im Wege.

I. Zur gegenwärtigen Praxis

In den Fällen, in denen die Bundesanwaltschaft umfassend ermittelt, ist positiv festzuhalten, dass nicht nur gegen Täter*innen vorgegangen wird, die sich in Deutschland aufhalten oder deutsche Staatsbürger*innen sind, sondern auch gegen teils hochrangige Täter*innen ohne direkten Bezug zu Deutschland. Letzteres betrifft zum Beispiel den ehemaligen Leiter eines

der mächtigsten syrischen Geheimdienste, gegen den ein Haftbefehl erlassen wurde. Im Sinne der Weltrechtspflege in Bezug auf Taten wie Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord nimmt Deutschland so seine internationale Verantwortung wahr. Der Ansatz, Täter*innen per Haftbefehl zu suchen und bestenfalls nach Deutschland ausliefern zu lassen, ist ein strategischer, um gezielt gegen diejenigen vorzugehen, die hinter den Massenverbrechen stehen. Auf der anderen Seite werden nach dem Weltrechtsprinzip häufig opportunistische Verfahren gegen diejenigen, die sich mehr oder weniger zufällig in Deutschland aufhalten, geführt, entsprechend einer völkerrechtlichen Pflicht zur Strafverfolgung.

Es ist ebenso wichtig, die deutsche Praxis im Kontext einer europäischen und globalen Verfolgung von Völkerstraftaten zu sehen. Zum einen sichern Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt Beweismittel, die in Zukunft in Verfahren in Deutschland, aber auch in anderen Ländern oder vor internationalen Strafgerichten verwendet werden können. Damit leistet Deutschland einen wichtigen Beitrag dazu, Fälle durch eine internationale Zusammenarbeit aufzubauen, selbst wenn am Ende nicht vor einem deutschen Gericht Anklage erhoben werden sollte. Diese Tätigkeit findet als Teil einer internationalen Reaktion auf systematische Menschenrechtsverletzungen und schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen in bewaffneten Konflikten statt und ist oftmals der einzige Weg, um eine strafrechtliche Aufarbeitung überhaupt zu gewährleisten.

Die Koordination mit anderen Staatsanwaltschaften und *War Crimes Units*, bilateral, in sogenannten *joint investigative teams* (gemeinsamen Ermittlungsgruppen), im Rahmen von Eurojust inklusive des *EU Genocide Network* oder über Europol's Beweismitteldatenbank, ist ein wichtiger Faktor für die internationale Weltrechtspflege und im Kampf gegen die Straflosigkeit. Der umfassende Fokus auf die Ukraine wird hierbei den eingeschlagenen Weg weiter fortsetzen und neue Standards schaffen.

Die Praxis, die sich in Deutschland über die letzten zehn Jahre herausgebildet hat, erlaubt es uns in der Rückschau auf zwanzig Jahre Völkerstrafgesetzbuch einige Beobachtungen zu machen und Zwischenfazits zu ziehen. Allein dieser Umstand, dass es eine solide, bewertbare Praxis gibt, ist schon viel wert. Durch eine Vielzahl von Fällen, vor allem im Syrien/Irak-Kontext, hat sich eine gewisse Routine bei den Strafverfolgungsbehörden etabliert, ebenso wie eine teils bereits höchstrichterlich bestätigte Rechtsprechung zu einzelnen Rechtsfragen. So ist auch innerhalb der zuständigen Behörden ein Wandel zu verzeichnen. Die Staatsanwält*innen und Ermitt-

ler*innen bringen eine weitreichende und oftmals internationale Erfahrung hinsichtlich des Völkerstrafrechts mit.

II. Kritische Beobachtungen

Dennoch lassen sich einige Beobachtungen dazu machen, an welchen Stellen die Anwendung des Völkerstrafgesetzbuchs verbesserungsfähig ist. Der Blick in die Praxis in anderen Ländern hilft dabei, Vergleiche anzustellen. Es gibt nach zwanzig Jahren auch einen gesetzgeberischen Reformbedarf, basierend auf den Erfahrungen der Völkerstrafrechtspraxis, der jedoch nicht Gegenstand der folgenden Betrachtungen sein wird.¹

1. Staatliche / nicht-staatliche Täter

Der anfängliche Fokus auf nicht-staatliche Akteure im Kontext Syrien/Irak hat sich im Positiven dahingehend geändert, dass auch syrische Regimeangehörige angeklagt und teils bereits rechtskräftig verurteilt worden sind. Dies ist besonders bemerkenswert, da der Konflikt in Syrien andauert und das Regime weiterhin an der Macht ist. Durch die Verfahren gegen Regimeangehörige hat die Bundesanwaltschaft eine Schiefelage vermieden, dass nur nicht-staatliche Akteure verfolgt werden, die zweifelsohne auch Völkerstraftaten begangen haben, die aber in Ausmaß und Dimension der Taten dennoch weit hinter denjenigen des syrischen Regimes zurückblieben.

2. Kurzaufenthalte Verdächtiger

In den letzten zwanzig, aber auch noch in den letzten zehn Jahren kam es immer wieder zu Kurzaufhalten Tatverdächtiger in Deutschland, ohne dass diese etwa aufgrund einer offiziellen Einladung der Bundesregierung Immunität vor einer Strafverfolgung genießen konnten. Passiert ist den Tatverdächtigen in keinem der Fälle etwas, anders als etwa dem iranischen

1 Siehe die Stellungnahme des ECCHR, abrufbar unter <https://www.ecchr.eu/fileadmin/Juristische_Dokumente/20211020_Stellungnahme_Reform_VStGB_zur_Veroeffentlichung.pdf>; siehe dazu auch die Beiträge von *Epik* und *Kroker* in diesem Band, 255 ff. und 281 ff.

Staatsangehörigen *Hamid Nouri*, der bei Einreise nach Schweden verhaftet und zum jetzigen Stand erstinstanzlich verurteilt wurde. Tatverdächtige aus Libyen, Tschetschenien, Jemen oder Usbekistan konnten unbehelligt in Deutschland ein- und ausreisen. Täter*innen mit deutscher Staatsangehörigkeit, wie zum Beispiel im Rahmen der Zusammenarbeit der Sektensiedlung *Colonia Dignidad* in Chile mit dem *Pinochet*-Regime in den 1970ern Jahren, leben trotz Verurteilung in Chile unbehelligt in Deutschland und haben weder eine Strafverfolgung noch eine Auslieferung zu befürchten. Entscheidend für das schnelle Tätigwerden der Behörden in Schweden im iranischen Fall war die enge und schnelle Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit Rechtsanwält*innen und Nichtregierungsorganisationen, die Zugang zu Beweismitteln, allen voran Zeug*innen, herstellen konnten. In der geringen Zeit bis zur Einreise des Tatverdächtigen konnten diese Zeug*innen nach Schweden reisen und dort aussagen. Zudem warnte das schwedische Außenministerium den Tatverdächtigen nicht vor einer Reise, so dass diese dann auch tatsächlich stattfand und mit besagter Verhaftung endete. Ähnliche Szenarien wären in Deutschland in den vergangenen zwanzig Jahren denkbar gewesen, scheiterten aber an der Herangehensweise der zuständigen Behörden und Ministerien. Eine veränderte Praxis lässt sich nach wie vor nicht feststellen, was die Ermittlungsverfahren wenig flexibel und nicht auf neue, kurzfristige Situationen anwendbar erscheinen lässt.

Das *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR) und andere Menschenrechtsorganisationen halten in einigen Konfliktsituationen Dossiers zu einzelnen Tatverantwortlichen bereit und versuchen, Reisebewegungen frühzeitig aufzudecken. Dadurch stünden Informationen und Zugänge zu Beweismitteln rechtzeitig zur Verfügung, um bei einem bevorstehenden Aufenthalt rechtliche Maßnahmen vorzubereiten. Nur so lässt sich letztlich eine Straflosigkeit effektiv bekämpfen, da Verfahren ansonsten davon abhängen, dass sich Verdächtige erst in einem anderen Land niederlassen müssen. Dies geschieht häufig nur dann, wenn sie ihre Machtstellung verloren haben und flüchten müssen. Alternativ blieben Verfahren abhängig von Auslieferungen anderer Länder, was mangels Abkommen und Kooperationsbereitschaft oftmals nicht möglich ist und wieder zumeist nur diejenigen betreffen würde, die ihre Machtposition aufgeben mussten. Dadurch entsteht eine Schiefelage und Abhängigkeit von politischen Entwicklungen, die der grundsätzlichen unabhängigen Anwendung des Völkerstrafgesetzbuchs entgegensteht.

3. Verantwortung von Führungspersonal in Unternehmen

Auffällig ist, dass Strafanzeigen gegen Manager*innen und andere Entscheidungsträger*innen in Unternehmen in Deutschland bislang immer erfolglos waren und häufig auffällig schnell und knapp seitens der Bundesanwaltschaft verworfen wurden. Anlässe gab es genug, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Lieferung und Wartung von Überwachungstechnologie an Diktaturen oder Geschäftsbeziehungen nach Xinjiang in China, wo systematisch Völkerstraftaten begangen werden.

In anderen Ländern sind eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren und Anklagen gegen Unternehmen bzw. deren Manager*innen oder Führungspersonal zu verzeichnen. Dies betrifft einige Fälle in Frankreich, wie den *Lafarge*-Fall in Bezug auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Syrien oder die Fälle gegen die Bank *BNP Paribas* zu Vorwürfen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Sudan und gegen *Amesys* zur Bereitstellung von Überwachungstechnologie in Libyen. In Schweden läuft ein Prozess gegen Manager von *Lundin*, einem Öl- und Gasunternehmen, die im Sudan Beihilfe zu Kriegsverbrechen geleistet haben sollen.² Es lohnt sich, diese Fälle und Entwicklungen genauer zu verfolgen und Schlüsse für die deutsche Anwendungspraxis des Völkerstrafgesetzbuchs daraus zu ziehen. Diese Fallkomplexe sind jedenfalls dafür relevant, künftig eine einfache gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit einer staatsanwaltschaftlichen Entscheidung, nicht zu ermitteln, zu schaffen.

4. Fehlende Beweismittelsicherung / Strukturverfahren

Die oben angesprochene Funktion, im Rahmen der internationalen Weltrechtspflege Beweismittel zu sichern und gegebenenfalls anderen Ländern oder internationalen Gerichtshöfen in Zukunft zur Verfügung zu stellen, findet nur sehr selektiv statt. Zwar gibt es die umfassenden Strukturermittlungsverfahren zu Syrien und Irak sowie nunmehr zur Ukraine, aber zu vielen anderen Situationen von Völkerstraftaten nicht, obwohl Zeug*innen in Deutschland aussagebereit wären. Eine zeitnahe Vernehmung von Zeug*innen wäre wichtig, um eine möglichst wertvolle Aussage zu sichern, die einen hohen Beweiswert besitzt. Die Aufnahme von Aussagen Jahre später

2 Siehe die Fallüberblicke in TRIAL International et al., *Universal Jurisdiction Annual Review 2022*, abrufbar unter <<https://www.ecchr.eu/publikation/universal-jurisdiction-annual-review-2022/>>.

läuft Gefahr, dass sich der Beweiswert verringert. Hinzu kommt, dass zivilgesellschaftlichen Organisationen davon abgeraten wird, Aussagen aufzunehmen und zu sichern. Auch wenn zunächst nicht absehbar ist, wann die Aussage jemals und vor welchem Gericht Verwendung finden könnte, ist ein solches frühzeitiges Tätigwerden im Grunde genommen eine *conditio sine qua non*, dass es in der Zukunft überhaupt Verfahren auf einer guten Beweisgrundlage geben kann. Zahlreiche Völkerstrafrechtsprozesse finden aus unterschiedlichen Gründen teils erst zehn, zwanzig Jahre oder noch länger nach der Tatbegehung statt. Die Grundlage für solche Verfahren kann und sollte jedoch schon sehr frühzeitig gelegt werden. Und oftmals kann es plötzlich sehr schnell gehen, dass ein für unerreichbar gehaltener Tatverdächtiger auf einmal seine Macht verliert und gezwungen wird, sein Land zu verlassen. Dies illustrierte zuletzt etwa der Fall des sri-lankischen Ex-Präsidenten, der als Verteidigungsminister in der Endphase des Bürgerkriegs 2009 einer der hauptverantwortlichen Tatverdächtigen für die Begehung von Völkerstraftaten in zivilen Schutzzonen und Gefangenenlagern war. Er musste nach andauernden Demonstrationen in Sri Lanka kurzfristig das Land verlassen und sein Amt aufgeben. Es bedarf daher einer Weitsicht der Strafverfolgungsbehörden, wie zum Beispiel jetzt in Bezug auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, frühzeitig tätig zu werden, um mittel- und langfristige Verfahren zu ermöglichen. Auch an dieser Stelle wäre es wünschenswert, eine einfache gerichtliche Überprüfbarkeit bei Nichtermittlungsentscheidungen der Bundesanwaltschaft zu ermöglichen.

III. Fazit

Deutschland ist in den letzten zwanzig Jahren einen weiten Weg von der Nichtanwendung zu einer etablierten VStGB-Praxis gegangen. Dennoch bleiben viele Lücken, die eine selektive und wenig strategische Fallauswahl begünstigen. Eine Reihe dieser Lücken könnte durchaus bei gesetzgeberischem Reformwillen und einem eindeutigeren politischen Bekenntnis zu Völkerstrafrechtsverfahren und dem Völkerrecht insgesamt in den nächsten fünf Jahren geschlossen werden, so dass Deutschland zum 25-jährigen Jubiläum noch besser dastehen würde. Die momentane und andauernde Weltlage, nicht nur im Hinblick auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, macht eine Stärkung des Völkerstrafrechts unausweichlich. Dabei sollten Betroffenenrechte gestärkt, die Fallauswahl diversifiziert, materiellrechtliche Lücken geschlossen und eine einfache gerichtliche Überprüfbar-

keit staatsanwaltschaftlicher Einstellungsentscheidungen ermöglicht werden.

