

Einführung

Kleine Geschichte der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Deutschland

Florian Jeßberger*

Wer sich mit der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Deutschland befasst, hat zunächst zu notieren: Ohne die Deutschen gäbe es kein Völkerstrafrecht. Allerdings: Nicht deutschen Richterinnen und deutschen Staatsanwälten verdanken wir das „Recht von Nürnberg“, das mit dem Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher und den Nachfolgeprozessen auf Grundlage des Kontrollratsgesetzes Nr. 10 den Nukleus des heutigen Völkerstrafrechts bildet. Sondern den durch Deutsche begangenen Verbrechen des Zweiten Weltkriegs und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft. Diese gaben den Impuls, den revolutionären und in der Zwischenkriegszeit noch erfolglos in Stellung gebrachten Gedanken der strafrechtlichen Verantwortlichkeit Einzelner unmittelbar nach Völkerrecht aufzugreifen und durch die Schaffung entsprechender Institutionen und Verfahren auch praktisch umzusetzen.¹ Deutsche Täter vor Gericht also. Entsprechend ablehnend, teilweise feindselig war zunächst die deutsche Haltung zum Völkerstrafrecht. Erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts, und mit wachsender Dynamik seit den 1990er Jahren, begann man sich auch in Deutschland der Erkenntnis vom Wert und von der Notwendigkeit des Völkerstrafrechts zu öffnen.² Die Völkerrechtsfreundlichkeit, die seit Gründung der Bundesrepublik im Grundgesetz angelegt war, wurde zur Völkerstrafrechtsfreundlichkeit – und zur gelebten Praxis.

* Der folgende Text knüpft an eine Reihe von Vorarbeiten des Verf. an, auf die in den Fußnoten verwiesen wird. In der hier publizierten Form ist er, mit wenigen redaktionellen Änderungen, auch zur Veröffentlichung vorgesehen in: *Kaleck/Kroker (Hrsg.), Syrische Staatsfolter vor Gericht (2023, im Erscheinen)*.

1 Eingehend zu Kristallisation, Konturen und Praxis des Völkerstrafrechts *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht, 5. Aufl. (2020), *passim*.

2 Dazu: *Werle*, Von der Ablehnung zur Mitgestaltung. Deutschland und das Völkerstrafrecht, in: *Dupuy u.a. (Hrsg.), Festschrift für Tomuschat (2006)*, 655-669; *Kreß, Versailles – Nürnberg – Den Haag*, Deutschland und das Völkerstrafrecht, *JZ 2006*, 981 ff.

Vor diesem Spannungsbogen entfaltet sich die Geschichte der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen vor deutschen Gerichten. Diese Geschichte ist kurz und verläuft alles andere als geradlinig.

I. Prolog: NS-Verbrechen, DDR-Unrecht und der Jugoslawienkrieg

Sieht man von den (unrühmlichen) sogenannten Leipziger Prozessen³ („Verliererjustiz“) vor dem Reichsgericht nach Ende des Ersten Weltkrieges und der (allerdings wegweisenden) Spruchpraxis des durch die britische Militärregierung eingerichteten Obersten Gerichtshofs für die Britische Zone nach Ende des Zweiten Weltkrieges ab, beginnt die (Vor-)Geschichte der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen vor deutschen – das heißt in diesem Fall: bundesdeutschen – Gerichten Ende der 1950er Jahre. Ihr erstes Kapitel bildete ein unter großer öffentlicher Anteilnahme durchgeföhrter Prozess vor dem Landgericht Ulm, in dem Angehörige eines SS- und Gestapo-Kommandos wegen der Tötung tausender jüdischer Männer, Frauen und Kinder in Litauen verurteilt wurden.⁴ Nachdem bis dahin eine Strafverfolgung allenfalls zögerlich erfolgt war, rückten die NS-Verbrechen nunmehr in den Blick der Strafverfolgungsbehörden. Eine wichtige Schrittmacherfunktion kam dabei der neu eingerichteten Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen mit Sitz in Ludwigsburg zu. Unter den Strafprozessen ragte der Mitte der 1960er Jahre vor dem Landgericht Frankfurt a. M. durchgeföhrte sogenannte Auschwitzprozess heraus, in dem 16 Angeklagte wegen ihrer Beteiligung am Holocaust verurteilt wurden.⁵ Gemessen an der doch erheblichen Zahl der eingeleiteten Verfahren blieb die Zahl der Verurteilungen aber letztlich gering. Ab den 1980er Jahren kam die Verfolgung dann fast ganz zum Erliegen. Erst rund 30 Jahre später gab die Rückbesinnung auf eine bis in die frühen 1960er Jahre etablierte und seit einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs verschüttete Rechtspraxis, wonach

3 Als Leipziger Prozesse werden die Anfang der 1920er Jahre vor dem Reichsgericht in Leipzig durchgeföhrten Strafverfahren wegen deutscher Verbrechen im Ersten Weltkrieg bezeichnet; sie endeten mit (nur) einer Handvoll von Verurteilungen und werden gemeinhin als gescheiterter Versuch einer effektiven Ahndung von Völkerrechtsverbrechen durch die „Verliererjustiz“ des „Täterstaates“ eingeordnet. Vgl. näher *Hankel, Die Leipziger Prozesse* (2003).

4 LG Ulm, Urt. v. 29. August 1958 – Ks 2/57.

5 Siehe hierzu *Werle/Wandres, Auschwitz vor Gericht* (1995).

der Nachweis eines individuellen Tatbeitrages zu konkreten Einzeltaten in Vernichtungslagern wie Sobibor und Auschwitz-Birkenau nicht erforderlich sein sollte,⁶ einen neuen Impuls. In der Folge kam es noch einmal zu einer Reihe von Verfahren wegen NS-Verbrechen gegen inzwischen hochbetagte Angeklagte (sogenannte „Spätverfolgung“). Für unseren Zusammenhang wichtig ist: Auch wenn es in den Strafverfahren der Sache nach um die Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen ging, erfolgte die Aburteilung der NS-Verbrechen durch die deutsche Strafjustiz durchgängig unter Anwendung der allgemeinen Tatbestände des Strafgesetzbuches. Verurteilt wurde also nicht wegen Völkermordes oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit, sondern wegen Mordes, Totschlags und Körperverletzung.⁷

Nach dem Fall der Mauer erhielt die bundesdeutsche Justiz zum zweiten Mal Gelegenheit, sich mit „hausgemachtem“ Systemunrecht zu befassen. Noch in der DDR war mit der Verfolgung begonnen worden. Mit der Herstellung der Einheit übernahmen die Gerichte des wiedervereinigten Deutschlands.⁸ Diesmal wurden die Verfahren systematisch und in großem Umfang geführt. 1994 wurde mit der Staatsanwaltschaft II beim Landgericht Berlin eigens eine besondere Strafverfolgungsbehörde geschaffen. Auch diesmal allerdings kamen die Tatbestände des Völkerstrafrechts nicht zur Anwendung, obwohl sich etwa die Tötungen an der innerdeutschen Grenze durchaus als Verbrechen gegen die Menschlichkeit einordnen ließen.⁹ Immerhin nahm der Bundesgerichtshof 1995 in einem Prozess gegen einen DDR-Grenzsoldaten („Mauerschützen“) erstmals das Nürnberger Recht zur Kenntnis: „Der Senat hat mit seiner Bewertung der Schüsse an der innerdeutschen Grenze materiell-rechtliche Grundlagen des Urteils des [Nürnberger] Internationalen Militärgerichtshofs vom 30. Sep-

6 BGHSt 61, 252; vgl. auch LG München II BeckRS 2011, 139286. Eingehend zur Entwicklung der Rechtsprechung *Burghardt*, Die Strafsache „Oskar Gröning“ vor dem Bundesgerichtshof, ZIS 2019, 21 ff.

7 Die Rechtsprechung hatte sich im Übrigen schon früh darauf festgelegt, dass bis auf wenige (Haupt-)Täter (Hitler, Himmler usw.), alle übrigen Beteiligten an den NS-Verbrechen lediglich als Gehilfen einzuordnen waren.

8 Eingehend dazu, auch zum Gesichtspunkt der Verfolgungskontinuität *Marzen/Werle/Vormbaum*, Die strafrechtliche Aufarbeitung von DDR-Unrecht. Eine Bilanz, 2. Aufl. (2020).

9 Siehe dazu *Werle/Burghardt*, Die Tötungen an der deutsch-deutschen Grenze – Verbrechen gegen die Menschlichkeit?, in: Geissler u.a. (Hrsg.), Festschrift für Geppert (2011), 757 ff. sowie EGMR, Urt. v. 22. März 2001 (Streletz, Kessler und Krenz ./ Deutschland), Sondervotum L. Loucaides und E. Levits.

tember/1. Oktober 1946, auf denen er aufbaut, für einen speziellen Fall weiterentwickelt.“¹⁰

Parallel zur strafgerichtlichen Aufarbeitung des DDR-Unrechts entfaltete sich seit Beginn der 1990er Jahre das dritte Kapitel der Vorgeschichte. In Ergänzung zur Tätigkeit des Jugoslawien-Strafgerichtshofes der Vereinten Nationen wurden auch in Deutschland Straftaten verfolgt, die seit Anfang der 1990er Jahre auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens begangen worden waren. Über hundert Ermittlungsverfahren wurden eingeleitet. Auch wenn die Gerichte den Geltungsanspruch des deutschen Rechts zurückhaltend interpretierten – deutsches Recht sollte nur dann gelten, wenn sich ein zusätzlicher legitimierender Anknüpfungspunkt feststellen ließ, also ein konkreter Bezug der Tat zu Deutschland¹¹ –, kam es zu einigen Verurteilungen. So wurde 1997 der bosnische Serbe *Nikola Jorgić* wegen seiner Beteiligung an sogenannten „ethnischen Säuberungen“ im Bosnienkrieg durch das Oberlandesgericht Düsseldorf zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt.¹² Historische Bedeutung hat der Prozess erlangt, weil er zur ersten Aburteilung wegen des Verbrechens des Völkermords in Deutschland führte.

II. Das Völkerstrafgesetzbuch und das Versprechen universeller Gerichtsbarkeit

Vor diesem Hintergrund und angesichts der dynamischen Entwicklung auf internationaler Ebene – 1993 und 1994 waren bekanntlich zwei internationale Strafgerichtshöfe durch den VN-Sicherheitsrat eingerichtet worden, darunter der schon erwähnte Jugoslawien-Strafgerichtshof – wurde es zunehmend als unzureichend empfunden, dass das Völkerstrafrecht nur höchst ausschnittsweise, nämlich insbesondere in Gestalt des 1954 im Zuge der Ratifizierung der Genozidkonvention in das Strafgesetzbuch eingefügten Völkermordtatbestandes (§ 220a a.F.), Teil der deutschen Rechtsordnung war. Nachdem in den 1980er Jahren ein erster Versuch, ein deutsches „Völkerstrafgesetz“ zu schaffen, noch gescheitert war, kam mit der

10 BGHSt 41, 101.

11 Exemplarisch BGHSt 45, 64 ff.; eingehend und kritisch zu dieser Rechtsprechung LK-Werle/Jeßberger, StGB, 13. Aufl. (2020), § 6 Rn. 27 ff.

12 OLG Düsseldorf, Urt. v. 26. September 1997, IV – 26/96; ferner BGHSt 45, 64 ff.; BVerfG NJW 2001, 1848 ff.; EGMR, Urt. v. 12. Juli 2007 (*Jorgić* ./ Deutschland).

Unterzeichnung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-Statut) durch die Bundesregierung im Dezember 1998 neuer Schwung in die Debatte. Deutschland hatte sich in der Gruppe der sogenannten *like-minded states* als Protagonist eines starken, unabhängigen und möglichst universellen Internationalen Strafgerichtshofes positioniert und machte sich nun daran, die Verfolgung von Völkerstraftaten in Deutschland auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen. Das geschah auch deshalb, um dem Gedanken der Komplementarität entsprechend deutsche Gerichte in die Lage zu versetzen, die im IStGH-Statut genannten Verbrechen selbst zu verfolgen.¹³

Resultat der Bemühungen um die Schaffung eines „deutschen Völkerstrafrechts“ war das Völkerstrafgesetzbuch. Seine Entstehungsgeschichte und insbesondere die wichtigen Vorarbeiten der im Bundesjustizministerium angesiedelten Expertenarbeitsgruppe sind an anderer Stelle eingehend beschrieben.¹⁴ Festhalten lässt sich: Das Ergebnis der Bemühungen konnte sich in den Augen vieler Beobachter sehen lassen. Seine Botschaft lautet: Deutschland nimmt den Auftrag des Römischen Statuts ernst und ist bereit, einen substanzuellen Beitrag zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen zu leisten. Am sichtbarsten ist dieser Anspruch in § 1 des Gesetzbuches ausbuchstabiert: Danach stellt das deutsche Recht Völkerrechtsverbrechen weltweit unter Strafe, ein Bezug der konkreten Tat zu Deutschland ist ausdrücklich (und abweichend von der bis dahin geltenden restriktiven Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes) nicht Voraussetzung der Strafverfolgung.

Am 30. Juni 2002 trat das Gesetz in Kraft. Seit diesem Tag sind neben dem Völkermord auch die Tatbestände der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit Bestandteil des deutschen Strafrechts. Der Tatbestand des Verbrechens der Aggression trat 2013 hinzu.¹⁵

13 Vgl. im Einzelnen: BT-Drs. 14/8524, 12.

14 Vgl. etwa *Werle/Jeffberger*, Das Völkerstrafgesetzbuch, JZ 2002, 725 ff. sowie MK-*Werle/Jeffberger*, StGB, 4. Aufl. (2022), Einl. VStGB Rn. 33 ff.; ferner *Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches (2001).

15 Hierzu *Jeffberger*, Das Verbrechen der Aggression im deutschen Strafrecht, ZIS 2015, 514 ff.

III. 20 Jahre, vier Phasen: Völkerstrafrechtspraxis seit 2002

Mit jenem 30. Juni 2002 beginnt also die eigentliche Geschichte der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Deutschland. Das heißt: Sie hätte beginnen können. Denn es sollte, wie wir sehen werden, noch Jahre dauern, bis es tatsächlich zur Verfolgung von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch kam. Im Rückblick lassen sich die zwanzig Jahre, die seit Inkrafttreten des Gesetzes verstrichen sind, in die im Folgenden skizzierten vier Phasen unterteilen.¹⁶

1. Viel Lärm um Nichts? – Frühphase

Beim Wort genommen wurde der Gesetzgeber zunächst vor allem von Menschenrechtsanwältinnen und Nichtregierungsorganisationen. Dort hatte man den Weg zum Völkerstrafgesetzbuch aufmerksam verfolgt. Auch im Ausland war man auf das neue Gesetz und seinen universellen Geltungsanspruch aufmerksam geworden. Die Folge waren zahlreiche Strafanzeigen, die bei der Bundesanwaltschaft, der für die Verfolgung von Völkerstraftaten zuständigen Behörde, eingereicht wurden und mit denen Strafverfolgung auf Grundlage des neuen Gesetzes begehrte wurde. In der breiteren Öffentlichkeit besonders beachtete Strafanzeigen richteten sich unter anderem gegen den damaligen US-amerikanischen Verteidigungsminister *Donald Rumsfeld* wegen Misshandlungen im irakischen Gefängnis Abu Ghraib und in Guantanamo, gegen den chinesischen Staatspräsidenten *Jiang Zemin* wegen der Verfolgung von Angehörigen der *Falun-Gong*-Gemeinschaft, gegen den Innenminister Usbekistans *Zokirjon Almatow* wegen des Massakers von Andijan sowie gegen den damaligen türkischen Ministerpräsidenten und heutigen Präsidenten *Recep Tayyip Erdogan* wegen Verbrechen gegen die kurdische Bevölkerung. Indes: Keine der zum Teil juristisch ausführlich begründeten Strafanzeigen hatte die Einleitung eines förmlichen Ermittlungsverfahrens geschweige denn den Erlass eines Haftbefehls oder die Durchführung einer gerichtlichen Hauptverhandlung

16 Für einen instruktiven Überblick siehe *Burghardt*, Zwischen internationaler Solidarität und „not in my backyard“, Eine Bilanz der bisherigen Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen auf Grundlage des VStGB, KJ 2018, 21-32. Vgl. ferner den Beitrag von *Bock* in diesem Band, 43 ff., die – mit ebenfalls guten Gründen – zwei Phasen unterscheidet.

zur Folge. Vielmehr konnte in dieser Frühphase der deutschen Völkerstrafrechtspraxis der Eindruck entstehen, das ambitionierte Gesetz treffe auf eine schlecht vorbereitete und schlecht ausgestattete Strafjustiz, die von der politischen Tragweite so mancher Vorgänge schlicht überfordert war. Das Völkerstrafgesetzbuch war zum „heißen Eisen“ geworden, an dem man sich (politisch) nur die Finger verbrennen konnte.¹⁷ Schon bald sorgte der Umstand, dass das als „Exportschlager“ und Modellgesetzbuch gefeierte Gesetz praktisch ohne Anwendung blieb, für Ernüchterung und Enttäuschung, jedenfalls bei denjenigen, die der dynamischen Entwicklung des Völkerstrafrechts seit den 1990er Jahren mit Zustimmung gefolgt waren.

Ganz ohne Folgen blieben die Bemühungen, das Völkerstrafgesetzbuch praktisch zu aktivieren, auch in dieser Frühphase freilich nicht. Nicht nur war die Rolle Deutschlands bei der Verfolgung von Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen durch die öffentlichkeitswirksam präsentierten Strafanzeigen zum Gegenstand einer öffentlichen Debatte geworden. Berichtet wird auch von ganz handfesten Wirkungen einiger Strafanzeigen, etwa dort, wo ausländische Funktionsträger, deren Verstrickung in Kriegs- oder Menschlichkeitsverbrechen Gegenstand von Strafanzeigen gewesen war, von Reisen nach Deutschland und Europa Abstand nahmen. Das berühmte Diktum *Jules Lobels* vom „Success Without Victory“, wonach eine strafjuristische Intervention durchaus erfolgreich sein kann, auch wenn es nicht zu einer gerichtlichen Aburteilung kommt, schien damit Bestätigung zu finden.¹⁸ Die Bundesanwaltschaft jedenfalls, der es zunehmend schwer fiel zu erklären, weshalb das gefeierte Gesetzbuch in der Schublade zu verstauben drohte, war in die Defensive geraten.

2. „No Safe Haven“ und Strukturverfahren – Aufbauphase

Es dauerte einige Jahre, genauer: bis zum Ende der 2000er Jahre, bis die Strafjustiz in die Gänge kam. Nunmehr bemühte man sich, jedenfalls rhetorisch aus der Defensive zu kommen, indem der eigene strategische Ansatz im Umgang mit Völkerstraftaten durch die Bundesanwaltschaft als der

17 Einen Überblick über den Stand im Jahre 2010 bieten die Beiträge in *Jeßberger/Genoß* (Hrsg.), *Zehn Jahre Völkerstrafgesetzbuch, Bilanz und Perspektiven eines „deutschen Völkerstrafrechts“* (2013).

18 *Lobel, Success Without Victory. Lost Legal Battles and the Long Road to Justice in America* (2004).

zentralen Akteurin bei der Verfolgung von Völkerstraftaten in Deutschland zumindest erklärt wurde: „No Safe Haven Germany“. Es gehe (nur) darum, so die Grundidee, dass Deutschland nicht zum Zufluchtsort für Völkerrechtsverbrecher werde. Hierzu wolle man einen Beitrag leisten, eben auch mit dem Mitteln des (Völker-)Strafrechts.¹⁹ Dass der so formulierte Anspruch hinter dem universellen Geltungsanspruch des Völkerstrafgesetzbuches zurückblieb, war offensichtlich. Neben die aktive Proklamation dieser neuen (bzw. überhaupt: ersten) Strategie trat in dieser Aufbauphase der Ausbau der personellen Ressourcen beim Generalbundesanwalt. So wurde ein eigenes Referat eingerichtet, eine *war crimes unit*, dessen Aufgabe darin bestand, unterstützt durch die Zentralstelle zur Verfolgung von Kriegsverbrechen beim Bundeskriminalamt, die Verfolgung von Völkerstraftaten voranzutreiben. Eine neben der strategischen (Neu-)Ausrichtung und dem Ausbau der Ressourcen dritte wichtige Weichenstellung betraf die prozessuale Form der Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden. So wurde nunmehr vermehrt auf die Führung sogenannter Strukturverfahren gesetzt. Bei diesem, in der Strafprozessordnung nicht ausdrücklich geregelten Verfahrenstyp geht es darum, ohne Bezug zu einzelnen tatverdächtigen Personen größere Tatkomplexe in den Blick zu nehmen und zu diesen Informationen zu sammeln und Beweismittel zu sichern. Das geschieht auch zu dem Zweck, sie in künftigen Verfahren gegen konkrete Beschuldigte in Deutschland, im Ausland oder vor einem internationalen Gericht verwenden zu können. So wurde etwa 2011 ein Strukturverfahren „Syrien“ eingeleitet.

Damit waren die Eckpunkte der deutschen Völkerstrafrechtspraxis in dieser Aufbauphase markiert: Erklärtes Ziel der Strafverfolgungsbemühungen war es zu verhindern, dass Völkerrechtsverbrecher Zuflucht in Deutschland finden. Zugleich ging es darum, Beweise zu sammeln und zu sichern, um diese im späteren Verfahren zu verwenden. Ermöglicht werden sollte beides durch die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen bei der Bundesanwaltschaft. Bezugspunkt dieser Festlegungen waren Auslandstaaten, die keinen besonderen Bezug zu Deutschland aufwiesen. Gerade solche waren nämlich Gegenstand vieler Strafanzeigen gewesen. Auffällig war, dass die Strafjustiz dort, wo es demgegenüber um deutsche Tatverdächtige und deutsche Interessen ging, besonders zurückhaltend agierte. Das betraf etwa Verfahren wegen des Verdachts der Begehung von Kriegsverbrechen durch Angehörige der Bundeswehr in Afghanistan („Kundus“) und wegen

¹⁹ Vgl. Beck, Das Völkerstrafgesetzbuch in der praktischen Anwendung, in: Jeßberger/Geneuss (Hrsg.), Zehn Jahre Völkerstrafgesetzbuch (2013), 161-167.

eines Drohnenangriffs in Pakistan, dem ein deutscher Staatsangehöriger zum Opfer gefallen war.

3. Es geht los. Und es wird schwierig – Implementierungsphase

In eine neue Phase, die Phase der Implementierung, trat die Anwendungspraxis dann mit dem ersten gerichtlichen Hauptverfahren auf Grundlage des Völkerstrafgesetzbuches, welches 2015 – vier Jahre nach Beginn der Hauptverhandlung und 13 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes – mit einem Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart abgeschlossen wurde. Damit hatte die deutsche Justiz noch ein wenig länger gebraucht als der Internationale Strafgerichtshof, der sein erstes Verfahren schon 2012 beendet hatte. In Stuttgart verurteilt wurden zwei ruandische Milizenführer für Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen im Kongo, die sie, so die Feststellungen des Gerichts, von Deutschland aus begangen hatten.²⁰ Vieles an diesem Verfahren war besonders und wäre berichtenswert. In unserem Zusammenhang bedeutsam ist nur, dass es überhaupt stattgefunden hat. Ein weiteres in dieser Phase erstinstanzlich beendete Verfahren betraf den Vorwurf des Völkermordes in Ruanda, das allerdings noch auf der alten Rechtsgrundlage geführt wurde, weil die abzuurteilenden Taten vor Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches begangen worden waren.

Direkte Folge des Stuttgarter Prozesses war eine Debatte auf rechtspolitischer Ebene, die bis in den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages hinein geführt wurde. Den Anstoß gab die Erklärung des Vorsitzenden Richters bei der Verkündung des Urteils: „So geht es nicht!“. Diskutiert wurde daraufhin, ob das deutsche Strafprozessrecht – ein besonderes Verfahren für Völkerstraftaten ist in der Strafprozessordnung nicht vorgesehen – überhaupt das notwendige Instrumentarium vorhalte, um Prozesse wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu führen, die Vorgänge fernab von Deutschland betreffen.²¹ Man war sich indes rasch einig, dass, abgesehen von punktuellen Anpassungen, ein Bedarf für ein spezifisches Völkerstrafprozessrecht nicht besteht.

20 2018 hob der BGH das Urteil gegen einen der Angeklagten auf (BGHSt 64, 10). Noch bevor das neue Verfahren durchgeführt werden konnte, starb der Angeklagte, so dass die Entscheidung nie rechtskräftig wurde.

21 Vertiefend *Werle/Vormbaum*, Völkerstrafverfahren in Deutschland, JZ 2017, 12-18.

4. Ende gut alles gut? – Konsolidierungsphase

In die vorerst letzte Phase, die man als eine Phase der Konsolidierung bezeichnen mag, trat die Anwendungspraxis dann mit dem sprunghaften Anstieg der Fallzahlen ab etwa 2017. Ab diesem Zeitpunkt wurde der weit überwiegende Teil der bis heute über 300 Ermittlungsverfahren, Beobachtungsvorgänge und Strukturermittlungsverfahren eingeleitet.²² Entsprechend hoch ist die Zahl der seitdem durchgeföhrten Gerichtsverfahren. Damit war das Völkerstrafgesetzbuch endgültig in der Praxis angekommen. Zugleich verschob sich der Schwerpunkt der Verfolgungsbemühungen von Afrika auf den Nahen und Mittleren Osten, vor allem auf Syrien und den Irak. Ein Grund für das starke Ansteigen war sicher, dass eine Vielzahl von Geflüchteten – Täter wie Opfer – in Folge des syrischen Bürgerkriegs und des Erstarkens des sogenannten Islamischen Staates (IS), der in Nordsyrien und im Irak ein „Kalifat“ errichtet hatte, nach Deutschland gekommen waren und damit ähnlich wie schon zuvor im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Krieg die Durchführung von Strafverfahren überhaupt erst ermöglicht wurde. Nachdem zunächst vor allem Kriegsverbrechen im Fokus gestanden hatten (insbesondere Kriegsverbrechen gegen die Person, gegen Eigentum, gegen humanitäre Operationen), kam es schließlich auch zu einer Reihe von Verurteilungen wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Tötung, Versklavung, Folter) und Völkermord, Letzteres an den Jesidinnen. Zahlreiche Verfahren richteten sich gegen sogenannte *foreign fighters* des IS oder ähnlicher Organisationen (oder mitreisende Angehörige), die, ähnlich Söldnern, in das Konfliktgebiet eingereist und anschließend in ihre Heimatländer, darunter eben auch Deutschland, zurückgekehrt waren. Zu nennen sind daneben Verfahren wegen Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen durch das syrische Regime unter Präsident *Baschar al-Assad*, wie sie vor dem Oberlandesgericht Koblenz verhandelt wurden, dem weltweit ersten Verfahren, das den Vorwurf der Staatsfolter in Syrien zum Gegenstand hatte.²³

22 Vgl. auch die jährlichen Berichte (Aktuelle Entwicklungen in der Strafverfolgung des Generalbundesanwalts auf dem Gebiet des Völkerstrafrechts) von Büngener (ZIS 2017, 755 ff.) und Ritscher (ZIS 2018, 543 ff. und ZIS 2019, 599 ff.) sowie den Beitrag von Frank in diesem Band, 97 ff.

23 OLG Koblenz BeckRS 2021, 2517; dazu BGH, Beschl. v. 20. April 2022 – 3 StR 367/21.

5. (Zwischen-)Bilanz

Zwei Jahrzehnte nach Einführung des Völkerstrafgesetzbuches lässt sich eine vorsichtig positive Zwischenbilanz ziehen.

Festzuhalten ist zunächst: Das Völkerstrafgesetzbuch hat sich im Grundsatz als tragfähig erwiesen. Dass die Verfolgung erst spät in Gang kam, hatte seinen Grund jedenfalls nicht in Defiziten der gesetzlichen Regelung. Als Resultat der Anwendungspraxis ist das deutsche Völkerstrafrecht heute in weiten Teilen konsolidiert. Inzwischen liegen zahlreiche höchstrichterliche Entscheidungen vor,²⁴ teilweise mit Ausstrahlungswirkung weit über Deutschland hinaus. Zwei dieser Entscheidungen seien hervorgehoben: Schon 1999 hat der Bundesgerichtshof in einem grundlegenden Urteil zum Tatbestand des Völkermordes ein weites Verständnis der Zerstörungsabsicht formuliert, das abweicht von der Auslegung der internationalen Strafgerichte.²⁵ 2021 hat der Bundesgerichtshof dann bekräftigt, dass sich ausländische Amtsträger für durch sie begangene Völkerrechtsverbrechen nicht auf Immunität berufen können, und ist damit einzelnen gegenläufigen Stellungnahmen in der VN-Völkerrechtskommission und der VN-Generalversammlung klar entgegengetreten.²⁶

Festhalten lässt sich zweitens, dass im Verlauf der letzten zwanzig Jahre die anfangs zurückhaltende Anwendungspraxis, die zurecht Kritik hervorgerufen hat, einer jedenfalls in quantitativer Hinsicht bemerkenswerten Aktivität der deutschen Justiz gewichen ist. Mit dem Anstieg der Fallzahlen entspricht die Entwicklung in Deutschland einem Trend, der sich auch in anderen europäischen Staaten beobachten lässt²⁷ – und der zugleich quer liegt zu den verbreiteten Narrativen von der Krise des Völkerstraf-

24 Überblick bei *Tiemann*, Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zum Völkerstrafgesetzbuch, ZIS 2019, 553-556; vgl. auch den Beitrag von *Schäfer* in diesem Band, 115 ff.

25 BGHSt 45, 64. Nach dieser auch international vielfach rezipierten Entscheidung reicht es aus, dass ein Täter handelt, um die Gruppe „in ihrer sozialen Existenz, als soziale Einheit in ihrer Besonderheit und Eigenart und in ihrem Zusammengehörigkeitsgefühl“ zu zerstören; die Absicht der physisch-biologischen Zerstörung wird nicht verlangt.

26 BGH NJW 2021, 1326.

27 Näher *Jeßberger*, Towards a ‘Complementary Preparedness’ Approach to Universal Jurisdiction – Recent Trends and Best Practices in the European Union (2018), abrufbar unter <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_ST_U\(2018\)603878](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_ST_U(2018)603878)>.

rechts und seiner Institutionen²⁸ und vom „Aufstieg und Fall“ der Praxis universeller Jurisdiktion seit den 1990er Jahren.²⁹ Möglich gemacht wurde dieser Anstieg der Fallzahlen in Deutschland durch den sukzessiven Ausbau der personellen Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden; so sind inzwischen zwei Referate beim Generalbundesanwalt ausschließlich mit der Verfolgung von Taten nach dem Völkerstrafgesetzbuch befasst. Gegenstand der Verfahren waren fast ausnahmslos Vorgänge außerhalb Deutschlands. Schwerpunkte bildeten Taten in Afrika, im Nahen und Mittleren Osten, Afghanistan, Tschetschenien, Armenien, Pakistan und in der Ukraine. Die Tatvorwürfe betrafen vor allem Kriegsverbrechen, teilweise auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit, in einigen Fällen auch Völkermord.³⁰

Und drittens schließlich kann im Rückblick ein Wandel der strategischen Ausrichtung der Verfolgungspraxis beobachtet werden. Die Vorstellung, die deutsche Strafjustiz nehme eine Rolle als *global enforcer*, als eine Art Weltpolizistin, ein, was im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen prinzipiell möglich gewesen wäre, ist zu keinem Zeitpunkt praktisch geworden. Vielmehr ist nach anfänglichem Leerlauf der gesetzlichen Regelung der Gedanke des „No Safe Haven Germany“ als Leitbild der Verfolgungspraxis in das Zentrum gerückt; dort steht er bis heute – auch wenn zuletzt Anzeichen seiner vorsichtigen Aufweichung sichtbar geworden sind: So wurden einige internationale Haftbefehle erlassen, auch gegen ausländische Tatverdächtige. Nach wie vor gilt aber: Universelle Strafgewalt soll grundsätzlich nur ausgeübt werden, wenn und soweit die vorrangig zuständigen Staaten, diejenigen nämlich mit größter Nähe zu Tat oder Täter, nicht willens oder nicht in der Lage sind, die Verbrechen selbst zu ahnden.³¹ Ergänzt wird die

28 Hierzu Jeßberger, Die Krisen des Völkerstrafrechts, in: Jeßberger/Vormbaum/Burghardt (Hrsg.), Festschrift für Werle (2022), 145 ff.

29 Dazu etwa Kaleck, From Pinochet to Rumsfeld: Universal Jurisdiction in Europe 1999-2008, Michigan Journal of International Law 30 (2009), 927-980.

30 Auffällig ist, dass die Strafverfolgung vielfach zusätzlich wegen der Mitgliedschaft in einer (ausländischen) terroristischen Vereinigung oder wegen Verstößen gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz erfolgt. Auch wenn es hierfür praktische (Beweis-)Gründe geben mag, lässt sich doch fragen, ob auf diesem Wege das Völkerstrafrecht, das Weltfriedenssicherungsstrafrecht sein will, sich nicht zum verkappten Staatsschutzstrafrecht „verzweigt“.

31 Abweichend von der allgemeinen Regelung für Auslandstaaten besteht bei Völkerstrafaten eine Verfolgungspflicht, wenn sich Tatverdächtige in Deutschland befinden oder ein anderweitiger Inlandsbezug besteht. Ist dies nicht der Fall, kann die Staatsanwaltschaft selbst nach Feststellung eines Tatverdachts nach pflichtgemäßem Ermessen von der Verfolgung absehen.

„No Safe Haven“-Doktrin durch die Idee von der „antizipierenden“ Flankierung künftiger Verfolgungsbemühungen (in Deutschland, im Ausland oder vor internationalen Gerichten), die konkret durch Sammlung und Sicherung von Beweisen umgesetzt wird. Insofern begreift sich die deutsche Justiz durchaus als integraler Bestandteil einer international arbeitsteilig organisierten Strafrechtspflege.³²

IV. Rückblick, Ausblick: Fazit

Von Ulm nach Koblenz und Frankfurt. Vom Prozess gegen Angehörige der NS-Einsatzgruppen wegen Beihilfe zum gemeinschaftlichen Mord zu den Verfahren gegen Offiziere des syrischen Sicherheitsapparates wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gegen Mitglieder des IS wegen Völkermordes an den Jesidinnen und Jesiden. So lassen sich wesentliche Eckdaten der Geschichte der Verfolgung von Völkerstraftaten in Deutschland umschreiben. Diese zerfällt, wie wir gesehen haben, in zwei Teile. Der erste Teil, bei dem es sich eigentlich um eine Vor-Geschichte handelt, war im Rückblick voller Kuriositäten: Erstmals zur Kenntnis genommen wurde das Recht von Nürnberg durch das höchste deutsche Strafgericht nicht etwa im Zusammenhang mit der Verfolgung von NS-Verbrechen, sondern in einem Verfahren zum DDR-Unrecht. Die erste Verurteilung wegen Völkermordes in Deutschland betraf nicht etwa den Holocaust, sondern „ethnische Säuberungen“ im ehemaligen Jugoslawien. Ein spezifisch für „Schreibtischtäter“ des nationalsozialistischen Massenmordens erdachtes Zurechnungsmodell wurde vom Bundesgerichtshof (erst) in einem Verfahren gegen Mitglieder der DDR-Führung aufgegriffen und fand von dort, 20 Jahre später, seinen Weg in die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofes.³³ Und vor allem: Die „hausgemachten“ Systemverbrechen wurden, wenn überhaupt, auf Grundlage des allgemeinen Strafrechts erfasst. Als Verbrechen gegen das Völkerrecht wurden sie nicht abgeurteilt.

Dies änderte sich, wie wir gesehen haben, mit der Überführung der Verbrechenstatbestände des Römischen Statuts in das deutsche Recht durch

32 Vgl. hierzu auch den Beitrag von *Frank* in diesem Band („Player eines internationalen Teams“), 97 ff.

33 Grundlegend zur Figur der „mittelbaren Täterschaft kraft Organisationsherrschaft“ *Roxin*, Straftaten im Rahmen organisatorischer Machtapparate, GA 1963, 193-207; vgl. im Anschluss daran: BGHSt 40, 218 sowie, exemplarisch, IStGH, Beschl. v. 30. September 2008 (Katanga und Chui, PTC), para 498.

das Völkerstrafgesetzbuch. Hier findet die Geschichte der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Deutschland ihren eigentlichen Anfang. Erst mit Verzögerung, zuletzt aber in einem doch bemerkenswerten Umfang kam es zur Durchführung von Strafverfahren. Inzwischen bildet die Ermittlung und Verfolgung von Völkerstraftaten einen Schwerpunkt der Tätigkeit der Bundesanwaltschaft.

Genauso wie es falsch wäre, der jüngeren Anwendungspraxis die Anerkennung zu versagen, wäre es ein Irrtum, die Entwicklung der vergangenen fünf bis zehn Jahre hin zum sprunghaften Anstieg der Fallzahlen als eine reine „Erfolgsgeschichte“ zu begreifen. Nach wie vor gibt es blinde Flecken. Nach wie vor findet Strafverfolgung wegen Völkerstraftaten in Deutschland nur dort statt, wo sie praktisch erfolgversprechend („Aufklärungserfolg“) ist *und* wo sie „nicht wehtut“, wo den beteiligten Entscheidungsträgern die (politischen) Folgekosten also tragbar erscheinen. Oder anders formuliert: Die politischen, militärischen und wirtschaftlichen Eliten des Globalen Nordens können nach wie vor recht sicher sein, dass ihnen in Deutschland keine Verfolgung droht.

Es bleibt deshalb eine Zukunftsaufgabe, die gleichmäßige Anwendung des Völkerstrafrechts sicherzustellen.³⁴ Auch in Deutschland. Ob das gelingen wird? Die Rahmenbedingungen jedenfalls sind günstig: Deutschland steht als politischer Akteur stabil inmitten Europas und der Staatengemeinschaft. Das deutsche Rechtssystem ist hochentwickelt. Bei allen Mängeln verfügt die deutsche Justiz über Ressourcen personeller und finanzieller Art wie kaum eine andere. Hinzu kommt: Die amtierende Bundesregierung hat sich die „Beendigung der Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen“ ausdrücklich auf die Fahnen geschrieben.³⁵ Und schließlich: Aus der deutschen Vergangenheit ergibt sich eine ganz eigene sozialpsychologische Dynamik, welche die Lage in Deutschland von derjenigen in anderen Staaten sehr grundlegend unterscheidet; hier schließt sich der Kreis, der in

34 Hierzu weiter ausführend Jeßberger, Über den Zustand und die Zukunft des Völkerstrafrechts, in: Hoven/Kubiciel (Hrsg.), Zukunftsperspektiven des Strafrechts (2020), 323 ff.

35 Im Koalitionsvertrag heißt es: „Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen muss weltweit beendet werden. Deshalb engagieren wir uns für die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes und der Ad-hoc-Tribunale der VN und werden uns für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts einsetzen. [...] In Deutschland wollen wir die Kapazitäten bei Verfahren nach dem Völkerstrafgesetzbuch ausbauen.“, vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP, Mehr Fortschritt wagen, abrufbar unter <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf>, 147.

Nürnberg seinen Anfang nahm. Wer also, wenn nicht deutsche Richterinnen und deutsche Staatsanwältinnen, sollte vorangehen, wenn es darum geht, die Durchsetzung des Völkerstrafrechts mutig und entschlossen voranzutreiben?

