

Michael Gressmann

## Good Practice – Entstehung und Weiterentwicklung des Völkerstrafgesetzbuches

Bei Entstehung und Weiterentwicklung des Völkerstrafgesetzbuches wurde die Wissenschaft frühzeitig und nachhaltig eingebunden. Bereits das Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches in Deutschland wurde maßgeblich durch die wissenschaftlichen Experten in der Vorbereitungsarbeitsgruppe mitbestimmt. Auch die Umsetzung der Beschlüsse von Kampala, also die Implementierung des Verbrechens der Aggression in die deutsche Rechtsordnung, soll wissenschaftlich fundiert erfolgen.

*Schlagwörter:* Römisches Statut, Internationaler Strafgerichtshof, Völkerstrafgesetzbuch, Beschlüsse von Kampala, Verbrechen der Aggression

*Good Practice – emergence and development of the Code of Crimes against International Law*

*Academics were involved at an early stage and have remained involved in the drafting and further development of the Code of Crimes against International Law. The legislative procedure for the adoption of the Code of Crimes against International Law in Germany was significantly influenced by the academic experts in the preparatory working group. The implementation of the Kampala decisions, and thus the introduction of the crime of aggression into the German legal order, is also to be founded on academic expertise.*

*Key notes: Rome Statute, International Criminal Court, Code of Crimes against International Law, Kampala Amendments, Crime of Aggression*

### A. Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs

Das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bildet die vertragliche Grundlage des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) mit Sitz in Den Haag. Dieses Statut wurde von der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs am 17. Juli 1998 in Rom verabschiedet und trat am 1. Juli 2002 in Kraft, nachdem 60 Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt worden waren. Das deutsche Zustimmungsgesetz (IStGH-Statutgesetz) vom 3. Dezember 2000 war

bereits am 8. Dezember 2000 in Kraft<sup>1</sup> getreten. Am 11. Dezember 2000 hinterlegte der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York die Ratifikationsurkunde.

Das Gesetz zur Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 21. Juni 2002,<sup>2</sup> das die Einzelheiten der Zusammenarbeit deutscher Gerichte und Behörden mit dem IStGH regelt, trat ebenfalls am 1. Juli 2002 in Kraft.<sup>3</sup>

### *B. Vorarbeiten zum Völkerstrafgesetzbuch*

Parallel zu den Arbeiten am Ausführungsgesetz wurde im BMJ eine umfassende Anpassung des deutschen materiellen Strafrechts an die Verbrechensdefinition des IStGH-Statuts sowie des allgemeinen Humanitären Völkerrechts vorbereitet. Ziel der Arbeiten war es zum einen, mit einem Völkerstrafgesetzbuch sicherzustellen, dass Deutschland stets in der Lage ist, ein in die Zuständigkeit des IStGH fallendes Verbrechen selbst zu verfolgen. Zum anderen sollte ein wirksamer deutscher Beitrag zur Verbreitung des Humanitären Völkerrechts geleistet werden.

Von Anfang an wurde im Bundesministerium der Justiz großer Wert auf wissenschaftliche Unterstützung gelegt. Die erste Sitzung einer Expertenarbeitsgruppe „Völkerstrafgesetzbuch“, die vom Bundesministerium der Justiz eingesetzt wurde, fand bereits am 18. Oktober 1999 statt. Aufgabe der Arbeitsgruppe war es, ein Völkerstrafgesetzbuch zu schaffen, dass das deutsche materielle Strafrecht an das Römische Statut und das Allgemeine Humanitäre Völkerrecht anpasst.<sup>4</sup>

Wissenschaftliche Mitglieder der Arbeitsgruppe waren<sup>5</sup> Prof. Horst Fischer, Direktor des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht an der Ruhr Universität Bochum, Prof. Thomas Weigend, Vorstand der Abteilung ausländisches und internationales Strafrecht, Universität zu Köln, Prof. Gerhard Werle, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht und Juristische Zeitgeschichte am Institut für Kriminalwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin, Priv. Doz. Dr. Andreas Zimmermann,<sup>6</sup> wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches und Völkerrecht in Heidelberg, Dr. Kai Ambos,<sup>7</sup> wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg sowie Dr. Claus Kreß,<sup>8</sup> wissenschaftlicher Assistent in der Abteilung ausländisches und internationales Strafrecht, Universität zu Köln.

1 BGBl. 2000 II, S. 1393 ff.

2 BGBl. I S. 2144 ff.

3 BGBl. I S. 2144 ff.

4 Vgl. Gesetzentwurf des IStGH-Statutgesetzes, Drucksache 14/2682 S. 7.

5 Vgl. Gebauer (2001) S. IX.

6 Nunmehr Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht sowie Europäisches Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Potsdam.

7 Nunmehr Lehrstuhlinhaber für Strafrecht, Strafprozessrecht, Rechtsvergleichung und internationales Strafrecht an der Georg-August-Universität Göttingen.

8 Nunmehr Direktor des Instituts für Strafrecht und Strafprozessrecht sowie Inhaber des Lehrstuhls für deutsches und internationales Strafrecht an der Universität zu Köln.

Daneben gehörten der Arbeitsgruppe Fachleute aus dem Bundesministerium der Justiz, das federführend für ein Gesetzgebungsverfahren war, aus dem Auswärtigen Amt, aus dem Bundesministerium der Verteidigung und – beobachtend – aus dem Kanzleramt an.<sup>9</sup> Die Arbeiten wurden zunächst aufgeteilt in die Themengruppen „Allgemeine Bestimmungen“, „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ und „Kriegsverbrechen“. Durch die wissenschaftlichen Experten wurden dazu Teilentwürfe erstellt, die in der Arbeitsgruppe diskutiert und zum Teil mehrfach überarbeitet wurden. Die Einzelteile wurden im Bundesministerium der Justiz zu einem Gesamtentwurf zusammengeführt. Weitere Änderungen und Ergänzungen wurden in der Arbeitsgruppe, die insgesamt elfmal getagt hat, einvernehmlich vorgenommen. Nach nur 18 Monaten konnte die Arbeitsgruppe den Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches fertigstellen. Dieser Entwurf wurde am 2. Mai 2001 der Bundesministerin der Justiz, Prof. Herta Däubler-Gmelin, übergeben. Weiter wurde dieser Entwurf als Dokumentation der Überlegungen der Arbeitsgruppe veröffentlicht, um einen Anstoß zur weiteren wissenschaftlichen Diskussion zu geben.<sup>10</sup>

### C. Gesetzgebungsverfahren

Der wesentlich auf diesem Arbeitsentwurf basierende Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB-Einführungsgesetz – VStG-BEG) vom 22. Juni 2001 wurde – neben der üblichen Beteiligung der anderen Ressorts, der Landesjustizverwaltungen und der betroffenen Verbände – auch auf der Homepage des Bundesministeriums der Justiz veröffentlicht, um die Fachdiskussion zu beflügeln. Im Januar 2002 wurde der Regierungsentwurf dem Bundesrat zugeleitet.<sup>11</sup> Der Gesetzentwurf der Expertenarbeitsgruppe war von außerordentlich hoher Qualität. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass der Kern des Gesetzentwurfs, der die materiellen Regelungen des Völkerstrafgesetzbuchs enthält, im gesamten parlamentarischen Verfahren nahezu unverändert blieb. Die vom Bundesrat vorgebrachten Änderungsansätze<sup>12</sup> wurden in der Gegenäußerung der Bundesregierung<sup>13</sup> abgelehnt. Der vom Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages empfohlene Gesetzentwurf,<sup>14</sup> der einige Änderungen bei den Begleit- und Folgeregelungen vorsah, wurde am 25. April 2002 in zweiter und dritter Lesung im Bundestag einstimmig angenommen.<sup>15</sup> Der Bundesrat fasste am 31. Mai 2002 den Beschluss, den Vermittlungsausschuss ge-

<sup>9</sup> Gebauer (2001) X.

<sup>10</sup> Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches, 2001.

<sup>11</sup> Gesetzentwurf Bundesregierung vom 18.01.2002 Drucksache 29/02; zum Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens siehe Dittmann/Heinitz 2014, 192 ff.

<sup>12</sup> Bundestags-Drucksache 14/8524, S. 39 f.

<sup>13</sup> Bundestags-Drucksache 14/8524, S. 41 f.

<sup>14</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 24. April 2002 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches, Bundestags-Drucksache 14/8892.

<sup>15</sup> Vgl. Plenarprotokoll 14/233 S. 23243.

maß Art. 77 Abs. 2 des Grundgesetzes anzurufen.<sup>16</sup> Der Einigungsbeschluss des Vermittlungsausschusses<sup>17</sup> lautete, das vom Bundestag beschlossene Gesetz zu bestätigen. Daraufhin beschloss der Bundesrat in seiner Sitzung am 21. Juni 2002,<sup>18</sup> gegen das vom Bundestag beschlossene Gesetz einen Einspruch nach Art. 77 Abs. 3 des Grundgesetzes nicht einzulegen. Damit stand dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches am 30. Juni 2002 nichts mehr im Weg.<sup>19</sup>

#### *D. VStGB nach der Verabschiedung*

Das VStGB genießt im Ausland eine hohe Anerkennung und ist inzwischen sogar in alle sechs UN-Sprachen übersetzt worden. Auch in Zukunft wird die Fortentwicklung des Völkerstrafrechts bzw. des Völkerstrafgesetzbuchs das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beschäftigen.

Bei einer rechtlich so komplexen Materie wie dem Völkerstrafrecht, die neben straf- und völkerrechtlichen auch verfassungsrechtliche Aspekte aufweist, ist eine wissenschaftliche Durchdringung unverzichtbar. Dies ist insbesondere deshalb von großer Bedeutung, da auf Erfahrungen aus der Praxis noch wenig zurückgegriffen werden kann. Bislang gibt es eine Anklage des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof (GBA) vor dem Oberlandesgericht Stuttgart gegen zwei mutmaßliche Führungsfunktionäre der „Forces Démocratiques de Libération du Rwanda“ (FDLR) wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sowie wegen Mitgliedschaft in der ausländischen terroristischen Vereinigung FDLR.<sup>20</sup> Am 4. Mai 2011 begann vor dem 5. Senat des Oberlandesgerichts Stuttgart die Hauptverhandlung. Mittlerweile wurde an über 200 Tagen verhandelt, die Beweisaufnahme dauert an. Der Bundesgerichtshof ist mit Fragen des VStGB bislang nur im Rahmen von Haftprüfungsentscheidungen befasst gewesen.<sup>21</sup> In weiteren Fällen hat der GBA Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Verstoßes gegen das VStGB eingestellt, etwa wegen des Luftangriffs vom 4. September 2009 in der Nähe von Kunduz/Afghanistan<sup>22</sup> oder eines Drohnenangriffs in Mir Ali/Pakistan am 4. Oktober 2010, bei dem ein deutscher Staatsangehöriger getötet wurde.<sup>23</sup>

Es ist daher besonders erfreulich, dass das Völkerstrafrecht inzwischen fester Bestandteil von Forschung und Lehre an den Universitäten ist, was den wissenschaftli-

16 Wegen nicht übernommener Änderungsvorschläge des Bundesrates zur StPO, vgl. Drucksache 360/02 (Beschluss).

17 Drucksache 527/02.

18 Drucksache 527/02 (Beschluss).

19 Gesetz vom 26.06.2002, BGBl. I S. 2254.

20 Vgl. Pressemitteilung des GBA vom 17. Dezember 2010; siehe auch Ritscher 2014, 231 ff.

21 Vgl. Schäfer 2014, 246 ff.

22 Vgl. Pressemitteilung des GBA vom 19. April 2010 unter <http://www.generalbundesanwalt.de>; am Ende der Pressemitteilung ist die offene Version des Einstellungsvermerks vom 16. April 2010 verlinkt.

23 Vgl. Pressemitteilung des GBA vom 1. Juli 2013; am Ende der Pressemitteilung ist die offene Version des Einstellungsvermerks vom 20. Juni 2013 verlinkt.

chen Diskurs fortlaufend bereichert. Beispielhaft seien hier die Ringvorlesung „Die Praxis des Völkerstrafrechts in Deutschland“<sup>24</sup> im Wintersemester 2011/2012 an der Philipps-Universität Marburg und das Symposium der Universität Hamburg „Zehn Jahre Völkerstrafgesetzbuch – Bilanz und Perspektiven eines 'deutschen Völkerstrafrechts'“ am 10. Mai 2012<sup>25</sup> zu nennen. Zudem bietet der 2005 gegründete Arbeitskreis Völkerstrafrecht ein Forum zum Gedankenaustausch zwischen deutschsprachigen Völkerstrafrechtlerinnen und Völkerstrafrechtlern aus Praxis und Wissenschaft.

### *E. Beschlüsse von Kampala*

Die Aufgabe, die als nächstes zu bewältigen sein wird, ist die Implementierung des Verbrechens der Aggression in die deutsche Rechtsordnung. Auf der ersten Überprüfungskonferenz in Kampala wurden von den Vertragsstaaten des Römischen Statuts Änderungen des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs<sup>26</sup> angenommen. Die Vertragsstaaten konnten sich auf eine Definition des Verbrechens der Aggression sowie die Art und Weise der Ausübung der Gerichtsbarkeit des IstGH im Hinblick auf dieses Verbrechen einigen und damit eine wesentliche Lücke der völkerrechtlichen Strafbarkeit schließen. Mit dem Gesetz zu den Änderungen vom 10. und 11. Juni 2010 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998<sup>27</sup> hat der Deutsche Bundestag diesen Änderungen zugestimmt. Die Ergänzung wird nach der 30. Ratifikation, frühestens jedoch im Jahr 2017 in Kraft treten.<sup>28</sup>

### *F. Umsetzung der Beschlüsse von Kampala*

Zwar besteht völkerrechtlich keine Pflicht zur Änderung des deutschen Strafrechts; es spricht jedoch viel dafür, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das nationale Strafrecht angepasst wird<sup>29</sup> und in Zukunft Straftaten, die vor dem IstGH verhandelt werden können, auch in Deutschland abgeurteilt werden können. Wie bereits bei der Umsetzung des Römischen Statuts selbst gilt es nun, schwierige rechtstechnische und politische Probleme zu lösen. Die Probleme reichen von der Ausgestaltung des Strafanwendungsrechts bis hin zur Frage, ob weiterhin lediglich die Vorbereitung eines An-

24 Aus dieser Ringvorlesung ging der Band Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, 2014, hervor.

25 Siehe hierzu Jeßberger/Geneuss (2013).

26 BGBl. 2000 II S. 1393, 1394.

27 BGBl 2013 II S. 139.

28 Art. 15bis Abs. 3 des Römischen Statuts: Der Gerichtshof übt seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression in Übereinstimmung mit diesem Artikel vorbehaltlich eines Beschlusses aus, der nach dem 1. Januar 2017 mit derselben Mehrheit von Vertragsstaaten zu fassen ist, wie sie für die Annahme einer Änderung des Statuts erforderlich ist.

29 Drucksache 17/10975, S. 6.

griffskrieges unter Strafe gestellt werden soll oder auch dessen Versuch und Durchführung.

Mit einem ersten Symposium, das am 14. und 15. März 2012 im Bundesministerium der Justiz stattgefunden hat, fiel der Startschuss für die kommenden Diskussionen zur Vorbereitung der Umsetzung der Beschlüsse von Kampala in nationales Recht. Wie bei der bisherigen Fachdiskussion selbstverständlich, war neben Vertretern von Praxis, Ressorts und Verbänden die Rechtswissenschaft prominent eingebunden. Am 14. Oktober 2013 fand eine weitere Expertenrunde im BMJ statt, die durch zwölf schriftliche Stellungnahmen fundiert vorbereitet war; besonders hilfreich für die vertiefende Diskussion der zahlreichen Einzelfragen während des Expertengesprächs waren drei Umsetzungsmodelle und Formulierungsvorschläge, die von Vertretern der Wissenschaft ausgearbeitet wurden. Der Verlauf und die Ergebnisse dieser Expertenrunde geben berechtigten Anlass zur Hoffnung, dass bis zum Inkrafttreten der Änderungen des Römischen Statuts auch die innerstaatliche Umsetzung der Beschlüsse von Kampala sowohl wissenschaftlich fundiert als auch praktisch handhabbar gelingen wird.

## Literatur

*Bundesministerium der Justiz* (2001), Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches

*Dittmann/Heinitz* (2014) Das Bundesministerium der Justiz und das Völkerstrafrecht, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, 191

*Gebauer* (2001) Vorbemerkung, in: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches, IX

*Jeßberger/Geneuss* (2013), Zehn Jahre Völkerstrafgesetzbuch, Bilanz und Perspektiven eines 'deutschen Völkerstrafrechts'

*Ritscher* (2014) Die Ermittlungstätigkeit des Generalbundesanwalts zum Völkerstrafrecht: Herausforderungen und Chancen, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, 223

*Schäfer* (2014) Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Völkerstrafgesetzbuch, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, 237

## Kontakt:

*Dr. Michael Gressmann*

*Oberstaatsanwalt beim Bundesgerichtshof*

*Leiter des Referats Staatsschutzstrafrecht (Einzelsachen),*

*Völkerstrafrecht im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*