

Fremde Staatsorgane vor deutschen Strafgerichten – Kleine Betrachtung zur deutschen Völkerstrafrechtspflege aus zwei aktuellen Anlässen

Claus Kreß

1. Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Syrien: Das Koblenzer Strafurteil vom 24. Februar 2021

Am 24. Februar dieses Jahres hat das Oberlandesgericht (OLG) Koblenz ein weltweit beachtetes Urteil gesprochen. Das Gericht hat einen ehemaligen Mitarbeiter des syrischen Geheimdienstes wegen Beihilfe zu einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilt. Der Angeklagte sei schuldig, an Freiheitsberaubungen und Folterhandlungen mitgewirkt zu haben. Diese Taten seien als Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzustufen. Denn – so heißt es in der Pressemitteilung zu diesem Urteil, dessen Gründe bei der Niederschrift dieser Zeilen noch nicht veröffentlicht sind – sie stellten sich als Teil eines ausgedehnten und systematischen Angriffs der syrischen Regierung gegen Teile der eigenen Zivilbevölkerung dar. Tatsächliche oder vermeintliche Oppositionelle, Demonstranten und Regimekritiker seien auf Geheiß des Assad-Regimes verhaftet, misshandelt, gefoltert und getötet worden, um so die im Rahmen des Arabischen Frühlings entstandene Protestbewegung im Keim zu ersticken. Dieser Feststellung sind zahlreiche gleichlautende durch internationale Gremien des Menschenrechtsschutzes vorausgegangen. Daher ist nicht die Feststellung als solche bemerkenswert. Aufsehenerregend ist demgegenüber, dass sie das Ergebnis einer gerichtlichen Beweisaufnahme bildet. In Syrien ist einstweilen an entsprechende Strafverfahren nicht zu denken, und einem prinzipiell möglichen Prozess vor dem 1998 gegründeten Internationalen Strafgerichtshof, der seit 2002 mit Sitz in Den Haag seiner Arbeit nachgeht, steht solange das Veto von Assads Schutzmacht Russland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen entgegen, wie Syrien dem Gründungsvertrag über



Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. Claus Kreß LL.M. (Cambridge),

Inhaber des Lehrstuhls für deutsches und internationales Strafrecht und Direktor des Institute for International Peace and Security Law der Universität zu Köln

diesen Gerichtshof nicht beitrifft. So war es die deutsche Strafjustiz, die in Koblenz den ersten Schritt zur strafrechtlichen Aufarbeitung der im Namen der syrischen Regierung begangenen Verbrechen gegen das Völkerrecht getan hat. Dabei ging es nicht um die Verwirklichung eines spezifisch deutschen Interesses an der Strafverfolgung. Vielmehr handelte Deutschland als Treuhänderin eines Anliegens der internationalen Gemeinschaft.

2. Deutsche Weltrechtspflege: Die Verfolgung von Völkerstraftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch

Die Ahndung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Angriffskrieg ist deshalb ein Anliegen der Weltgemeinschaft, weil mit diesen Taten fundamentale Normen der internationalen Rechtsordnung verletzt werden. Daran, dass die Geltung solcher Normen nicht (in einem soziologischen Sinn) erodiert, weil ihr Bruch sanktionslos bleibt, besteht nicht nur im Staat des Tatorts oder in den Staaten ein Interesse, deren Staatsangehörige Täter oder Opfer sind, sondern überall. Daher stellt das Völkerrecht diese Tat selbst als sogenannte Völkerstraftaten unter Strafe. Kann die Strafverfolgung nicht von einem der – sei es durch den Tatort, sei es durch die Staatsangehörigkeit von Täter oder Opfer – direkt mit der Tat verbundenen Staaten geahndet werden, so ist zunächst an ein Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof oder einem sonst verfügbaren internationalen Strafgericht zu denken. Doch steht ein solches Gericht nicht stets zur Verfügung. Daher ist es der Sache des Völkerstrafrechts dienlich, dass das Völkerrecht daneben auch tatfernen Staaten die Ahndung von Völkerstraftaten nach dem sogenannten Weltrechtspflegeprinzip erlaubt. Die Ahndung einer im Ausland von Ausländern gegen Ausländer begangenen Völkerstraftat ist demnach keine völkerrechtlich verbotene Einmischung in die inneren Angelegenheiten des ausländischen Staats, sondern Dienst an einer gemeinsamen Sache. Deutschland hat sich mit dem 2002 in Kraft getretenen Völkerstrafgesetzbuch in den Dienst der internationalen Gemeinschaft gestellt. Denn nach diesem Gesetzbuch darf die deutsche Strafjustiz bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen Weltrechtspflege betreiben, um dazu beizutragen, ansonsten drohende Lücken bei der Strafverfolgung zu verringern.

3. Die grundlegende Bedeutung des Nürnberger Prinzip des fehlenden völkerrechtlichen Immunitätsschutz für die Verfolgung von Völkerstraftaten

Das Koblenzer Verfahren darf als das bislang bedeutsamste nach dem Völkerstrafgesetzbuch eingestuft werden. Dass der dort Angeklagte seine Taten als ehemaliger ausländischer Amtsträger im offiziellen Auftrag seines Staats begangen hatte, ist für eine Völkerstraftat keine Besonderheit. Vielmehr werden Völkerstraftaten häufig von Staatsorganen begangen, und gerade in solchen Fällen ist die Möglichkeit einer inter-

nationalen oder ausländischen Strafverfolgung von Belang. Denn die Aussicht darauf, dass es in dem betreffenden Staat selbst zur Ahndung der Untaten kommt, ist oftmals auf lange Zeit hin gering. Syrien liefert ein weiteres Beispiel. Es ist daher nicht verwunderlich, dass das Nürnberger Militärtribunal im Jahr 1946 die Geburtsstunde des Völkerstrafrechts, das Urteil gegen die deutschen Hauptkriegsverbrecher nach dem Zweiten Weltkrieg, zu der Feststellung nutzte, dass fremde Staatsorgane bei Verdacht einer Völkerstraftat trotz Handelns in hoheitlicher Funktion keine Immunität genießen. Dass diese Feststellung nicht auf internationale Strafverfahren begrenzt blieb, war schon in Anbetracht der sich in vielen Staaten abzeichnenden „Nachfolgeverfahren“ gegen ehemalige deutsche Hoheitsträger gewiss kein Versehen. Mehr noch, die zentrale Idee des Völkerstrafrechts, bestimmte Taten unmittelbar nach Völkerrecht unter Strafe zu stellen, weil sie die internationale Gemeinschaft insgesamt betreffen, ist mit dem Grundgedanken der traditionellen Immunität staatlicher Hoheitsträger von fremder Strafgerichtsbarkeit nicht zu vereinbaren. Diesem Grundgedanken zufolge ist das Handeln in staatlicher Funktion als Handeln des betreffenden Staats und nicht als dasjenige des einzelnen Amtsträgers einzustufen. Doch dieser Einzelne tritt neben seinem Staat auch völkerrechtlich unmittelbar in Erscheinung, soweit das Völkerrecht seine Tat ihm gegenüber mit Strafe bedroht. Überdies würde das mit der völkerrechtlichen Kriminalisierung verbundene Ziel, die Zuständigkeit zur Strafverfolgung zu internationalisieren, praktisch weitgehend sogleich wieder zunichte gemacht, wenn der Strafverfolgung in den besonders relevanten Fällen der Taten von Staatsorganen in amtlicher Funktion das Hindernis der sogenannten funktionalen Immunität entgegenstünde. Diesen Grundwiderspruch zwischen traditioneller funktionaler Immunität und modernem Völkerstrafrecht hat kein Gericht deutlicher zum Ausdruck gebracht als der Oberste Gerichtshof Israels in seinem Urteil des Jahres 1962 im historischen Verfahren gegen Adolf Eichmann.

4. Funktionale Immunität (auch) im Völkerstrafrecht?

Bis zum Beginn unseres Jahrhunderts schien das „Nürnberger Prinzip“, demzufolge es in Verfahren wegen Völkerstraftaten keine funktionale Immunität gibt, fest im Völkerrecht verankert. Nur amtierende Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister und ein kleiner Kreis weiterer Funktionsträger wie Diplomaten und Mitglieder sogenannter hoheitlicher Spezialmissionen in einem fremden Staat sollten auch bei dem Verdacht einer Völkerstraftat sogenannte persönliche Immunität genießen, um im Interesse der zwischenstaatlichen Beziehungen ihre jeweilige Aufgabe wahrnehmen zu können. Doch zwischenzeitlich sind Zweifel aufgekommen. 2007 machte es sich das weltweit wichtigste nicht-richterliche völkerrechtliche Expertengremium, die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, zur Aufgabe, das ungeschriebene Völkerrecht zum Immunitätsschutz in ausländischen Strafverfahren zu Papier zu bringen. Zwar hat die Kommission inzwischen einen Entwurf vorgelegt, der mit dem Nürnberger Prinzip gegen funktionale Immunität bei Völkerstraftaten übereinstimmt. Doch eine Minderheit von Mitgliedern der Kommission hat diesem Entwurf wider-

sprochen. Darüber hinaus, und das ist für die Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts noch wichtiger, haben auch einige Staaten in ihren Stellungnahmen zu dem Entwurf der Kommission für funktionale Immunität auch bei dem Verdacht einer Völkerstrafat plädiert. Dass etwa Russland und China den traditionellen völkerrechtlichen Immunitätsschutz im Zuge ihrer weit ausgreifenden Renationalisierungstendenzen gegen das den staatlichen Souveränitätsschutz durchbrechende Völkerstrafrecht in Stellung bringen, liegt nahe. Vor dem Hintergrund des dezidierten deutschen Eintretens für das Völkerstrafrecht seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre war es indessen sehr überraschend, dass 2017 auch vonseiten der deutschen Diplomatie eine Stellungnahme abgegeben wurde, die immunitätsfreundlich gelesen werden konnte. Zog die deutsche Regierung, so fragte man sich verwundert, die Praxis der deutschen Justiz nach dem Völkerstrafgesetzbuch an einem zentralen Punkt völkerrechtlich in Zweifel?

5. Das Grundsatzurteil des Bundesgerichtshofs vom 28. Januar 2021

Dies mag den Bundesgerichtshof (BGH), das höchste deutsche Strafgericht, dazu bewogen haben, die Frage der Immunität in einem aktuellen Strafverfahren gegen den ehemaligen Soldaten Afghanistans kurz vor Toresschluss und zur nicht geringen Überraschung vieler in den Mittelpunkt zu rücken, obgleich die Verteidigung den Punkt gar nicht geltend gemacht hatte. In seinem Grundsatzurteil vom 28. Januar dieses Jahres hat sich der BGH zum Fortbestand des Nürnberger Prinzips bekannt und festgestellt: Bei Verdacht eines Kriegsverbrechens oder bestimmter anderer, die Weltgemeinschaft als Ganze betreffenden Straftaten genießen jedenfalls nachrangige fremde Staatsorgane auch bei amtlichem Handeln keine Immunität nach dem Völkerrecht. Diese Erkenntnis gilt auch im Hinblick auf das Urteil des OLG Koblenz. Der BGH hat die kritischen Stimmen in der neueren Staatenpraxis nicht ignoriert. Indessen hätten diese eine Änderung des Völkergewohnheitsrechts nicht herbeizuführen vermocht, jedenfalls bislang noch nicht. Einen Widerspruch seines Urteils zu der offiziellen Haltung Deutschlands sieht der BGH nicht. So hätten sowohl Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier als auch der Außenminister Heiko Maas jüngst Bekenntnisse zur deutschen Weltrechtspflege nach dem Völkerstrafgesetzbuch abgelegt. So zutreffend dies ist, so begrüßenswert wäre es, würde die Bundesregierung der deutschen Justiz auf der internationalen Bühne alsbald zur Frage der Immunität gezielt und unmissverständlich den Rücken stärken.

6. Zur Architektur der nationalen Völkerstrafrechtspflege in der Zukunft: Ausbau zur Abwehr politischen Missbrauchs statt Rückbaus im Geist der Renationalisierung

Ein entschiedenes Eintreten für das Nürnberger Prinzip gegen funktionale Immunität schließt es keineswegs aus, über Möglichkeiten nachzudenken, einen möglichen politisch motivierten Missbrauch nationaler Strafverfahren gegen (ehemalige) fremde

Staatsorgane wegen des nur vorgeschobenen Verdachts einer Völkerstraftat zu erschweren. Solche Überlegungen sind sinnvoll, auch wenn es wenig Anhaltspunkte dafür gibt, dass es solchen Missbrauch in der Vergangenheit in nennenswertem Umfang gegeben hat. Denn da die Unabhängigkeit der Justiz gegenüber politischem Druck durch die eigene Regierung gegenwärtig in nicht wenigen Staaten mit einem mehr oder weniger gewichtigen Fragezeichen versehen werden muss, bleibt das entsprechende Risiko für die Zukunft bestehen. Eine wichtige Zukunftsaufgabe für das Völkerstrafrecht lautet demnach, besagtes Risiko ernst zu nehmen und ihm zu wehren, ohne dabei einen wichtigen Pfeiler des über Jahrzehnte hinweg errichteten weltumspannenden Systems der Verfolgung von Völkerstraftaten zurückzubauen. Dieser besteht darin, dass die funktionale Immunität von Staatsorganen bei hoheitlichem Handeln dort endet, wo der Bereich des völkerrechtlich Strafbaren beginnt.

Literatur

- Krefß, Claus*, Vom Nutzen eines deutschen Völkerstrafgesetzbuchs, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, 40 S.
- Krefß, Claus*, Völkerstrafrecht in Deutschland, *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 2000, S. 618-626.
- Krefß, Claus*, Leipzig – Nürnberg – Rom, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 2. Oktober 2006, S. 10.
- Krefß, Claus*, Nationale Umsetzung des Völkerstrafgesetzbuches. Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages – Kurzstellungnahme, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 2007, S. 515-525.
- Krefß, Claus*, International Criminal Law, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Band V, Oxford University Press, 2012, S. 717-732.
- Krefß, Claus*, Wenn Staatsverbrechen ungesühnt bleiben, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 19. Dezember 2019, S. 6.
- Krefß, Claus*, Keine Immunität für Kriegsverbrecher, *Frankfurter Rundschau* v. 31. März 2021, S. 10.
- Steinke, Ronen*, *The Politics of International Criminal Justice, Perspectives from Nuremberg to The Hague*, Hart Publishing, 2012.