

## Antrag

### der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

## Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen dürfen nicht straflos bleiben

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Infolge der weltweit steigenden Zahl von kriegesischen Auseinandersetzungen und innerstaatlichen Konflikten mehren sich auch die Völkerrechtsverbrechen. Folter, zwangsweises Verschwindenlassen, Vergewaltigung, Angriffe auf zivile Einrichtungen, Chemiewaffeneinsätze, Mord und Völkermord zählen zu den schwersten Menschenrechtsverletzungen, die in Konflikten und Diktaturen verübt werden. Die Verantwortlichen für derartige Straftaten werden in den Staaten, in denen die Verbrechen begangen wurden, in den allerwenigsten Fällen zur Rechenschaft gezogen.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie reichen von nicht funktionierender oder überforderter Strafjustiz bis hin zu gezieltem Verschweigen durch die jeweilige Regierung. Die Fälle, in denen schwere Verbrechen straflos bleiben, sind nach wie vor unerträglich viele. Das hat schwerwiegende Folgen und birgt neue Risiken. Wenn schwere Menschenrechtsverletzungen straflos bleiben und Täter keine Konsequenzen fürchten müssen, leistet das einer weiteren Verrohung und wachsender Gewalt Vorschub.

Die Straflosigkeit der Täter verwehrt ihren Opfern nicht nur Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und in vielen Fällen auch die Rehabilitation. Häufig werden die Opfer stigmatisiert, wie etwa nach einer Vergewaltigung. Friedens- und Versöhnungsprozesse werden erschwert, im schlimmsten Fall führt Straflosigkeit zu weiteren Konflikten oder lässt schwelende Konflikte wieder aufflammen. Die Täter zur Rechenschaft zu ziehen und Straflosigkeit zu bekämpfen, ist daher ein wichtiger Teil menschenrechtspolitischen Handelns und die Voraussetzung für nachhaltigen Frieden.

Die Prozesse von Nürnberg und Tokio markieren den Beginn der Ahndung von Völkerrechtsverbrechen durch die internationale Gemeinschaft. 1990 erteilte die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) der Völkerrechtskommission den Auftrag, die Einrichtung eines Strafgerichtshofs zu prüfen. Einzelne schwere Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien (insbesondere in Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Kosovo) sowie der Völkermord in Ruanda wurden in eigenen Ad-hoc-Strafgerichtshöfen verhandelt. 1998 wurde in Rom das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) verabschiedet („Römisches Statut“). Seit dem Inkrafttreten des Römischen Statuts am 1. Juli 2002 können Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sowie seit 2018 auch das Verbrechen der Aggression vom IStGH verfolgt werden. Voraussetzung der Strafverfolgung ist, dass die Tat auf dem Gebiet eines Vertragsstaates des Römischen Statuts oder

von Staatsangehörigen eines Vertragsstaates begangen wurde, der Staat die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs anerkennt oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Fall an den IStGH übertragen hat. Dabei hat die innerstaatliche Gerichtsbarkeit stets Vorrang.

Der IStGH soll gewährleisten, dass schwerste Verbrechen von internationalem Belang auch dann angeklagt und bestraft werden, wenn diese von aktuellen oder früheren Regierungsmitgliedern oder sonstigen Führungspersonen begangen wurden. Der IStGH leistet dadurch einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen die Straflosigkeit von Völkerrechtsverbrechen. Die internationale Strafgerichtsbarkeit hat die Durchsetzung von Menschenrechten, insbesondere in bewaffneten Konflikten und sogenannten failed states, gestärkt.

Der IStGH hat seit seiner Gründung einige bedeutende Verfahren durchgeführt und wegweisende Urteile gefällt. Die erste Entscheidung des Gerichtshofs betraf den früheren kongolesischen Milizenführer Thomas Lubanga Dyllo, der wegen des Einsatzes von Kindersoldaten im Juli 2012 zu einer Freiheitsstrafe von 14 Jahren verurteilt wurde. Das zwei Jahre später ergangene Berufungsurteil bestätigte die Entscheidung. In seinem zweiten Urteil verhängte der Gerichtshof gegen den ebenfalls aus dem Kongo stammenden Milizenführer Germain Katanga wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen eine Freiheitsstrafe von zwölf Jahren. Des Weiteren ergingen Haftbefehle gegen Umar al-Baschir aus dem Sudan und Saif al-Islam al-Gaddafi aus Libyen. Zahlreiche Beschuldigte werden auch heute noch mit internationalem Haftbefehl gesucht.

Trotz einzelner Erfolge konnte der IStGH die an ihn gesetzten Erwartungen nur teilweise erfüllen. Der Gerichtshof kann auch 18 Jahre nach seiner Einrichtung nur auf wenige erfolgreich abgeschlossene Fälle verweisen. Die Gründe sind vielfältiger Natur. So ist die Anzahl von 18 Richterinnen und Richtern für den gegenwärtigen Arbeitsaufwand zwar noch ausreichend. Allerdings können bei umfangreichen Verfahren keine Ergänzungsrichter bestellt werden, was bei Ausfall eines Richters ein großes Risiko darstellen könnte, das es zu vermeiden gilt. Da Ermittlungen immer von der Kooperationsbereitschaft der betroffenen Staaten abhängig sind, ist die Beweisgewinnung in der Regel schwierig und Zusammenarbeit oder Blockade häufig politisch motiviert. Zudem lässt der IStGH regelmäßig viel Zeit bis zur Urteilsverkündung vergehen.

Angesichts seiner bedeutenden Aufgabe war die internationale Akzeptanz des IStGH von Anfang an unzureichend. Mittlerweile sind zwar 123 Staaten Vertragspartei des Römischen Statuts, darunter alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Unter anderem die USA, Russland, China und Indien haben jedoch bis heute den Beitritt zum Römischen Statut abgelehnt. Das bedeutet, dass der IStGH von den drei bevölkerungsreichsten Ländern der Erde bzw. von drei Vetomächten des VN-Sicherheitsrates nicht unterstützt wird. Außerdem hat das Wiedererstarken nationalistischer Tendenzen zu einer erheblichen Schwächung auch der multilateralen internationalen Strafgerichtsbarkeit geführt.

Auch sind Überweisungen durch den VN-Sicherheitsrat zur Verhandlung an den IStGH in den Fällen Syrien und Irak mehrfach gescheitert. Darauf haben die Vereinten Nationen reagiert und sogenannte Beweissicherungsmechanismen für Syrien, den Irak und Myanmar geschaffen. Diese neuen Mechanismen untersuchen mögliche Völkerrechtsverbrechen in Syrien und Myanmar sowie die durch den sogenannten Islamischen Staat verübten Völkerrechtsverbrechen im Irak und ermitteln in Strafverfahren mit dem Ziel einer Anklage vor einer zuständigen nationalen oder internationalen Gerichtsbarkeit. Sie sichern Beweise für die spätere Strafverfolgung und tragen damit dazu bei, dass die Taten geahndet werden können. Am 24. Februar 2020 haben Deutschland und Frankreich in Genf am Sitz der Vereinten Nationen einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch der Leiterinnen und Leiter der Mechanismen mit Vertretern der Zivilgesellschaft und des Generalbundesanwalts initiiert. Etwa 20 Regierungen

brachten durch ihre Außenminister ihre Unterstützung für die Beweissicherungsmechanismen zum Ausdruck.

In Afrika steht der IStGH bei einer Reihe von Regierungen in der Kritik. Burundi ist vom Römischen Statut zurückgetreten. Kenia, Namibia, Südafrika und weitere afrikanische Länder hatten den Ausstieg erwogen. Von diesen Regierungen wurde gegenüber dem Gerichtshof der Vorwurf erhoben, der IStGH ermittle zielgerichtet vor allem gegen afrikanische Beschuldigte. Richtig ist, dass von den bisherigen Verfahren vor allem afrikanische Konflikte betroffen waren und sind. Erwähnt werden muss jedoch, dass allein die Hälfte der Verfahren von Regierungen der betroffenen Staaten selbst angestoßen wurde. Die Chefanklägerin des IStGH, Fatou Bom Bensouda, zuvor Justizministerin von Gambia, hat den Vorwurf mit dem Argument entkräftet, dass die Ermittlungen im wohlverstandenen afrikanischen Interesse lägen, da unter den Verbrechen der Verurteilten Millionen afrikanische Menschen als Opfer brutaler Gewalt zu leiden hatten.

Unterschiedliche Bewertungen des IStGH ergeben sich auch aus den Unterschieden zwischen angloamerikanischer und kontinentaleuropäischer Rechtskultur. Der IStGH sollte daher den Versuch unternehmen, eine Verständigung über die zugrunde liegende Rechtskultur herbeizuführen.

Die Anklagebehörde des Gerichtshofes muss über genügend qualifizierte Ermittler, Staatsanwälte und eine engagierte Leitung mit ausgewiesener Erfahrung in rechtsstaatlichen Ermittlungsverfahren verfügen. Zudem wird Kritik an der Qualität einzelner Richterinnen oder Richter am IStGH vorgetragen. Kritisiert wird dabei, dass nicht alle Richter über strafprozessuale Erfahrung verfügen, in Einzelfällen sogar keinen rechtswissenschaftlichen Abschluss vorweisen können. Bei einer vergleichsweise kleinen Institution wie dem IStGH ist die fachliche Qualität der 18 Richterinnen und Richter von eminenter Bedeutung für die Akzeptanz der Rechtsprechung. Der IStGH hat dieses Problem inzwischen selbst erkannt und entsprechende Bemühungen durch eine Reform des Ernennungsprozesses eingeleitet, insbesondere durch eine Stärkung der Rolle des „Advisory Committee on the nomination of judges of the International Criminal Court“.

Die strafrechtliche Ahndung von Völkerrechtsverbrechen kann nicht nur durch den IStGH, sondern auch durch andere Gerichte, z. B. Sonderstrafgerichte bzw. hybride Gerichte, erfolgen. Diese beruhen jeweils auf nationalen oder völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen und sind mit nationalen und internationalen Richterinnen und Richtern besetzt. So sind beispielsweise die in Den Haag ansässigen Kosovo-Sonderkammern unter Anwendung von kosovarischem Recht zuständig. Die außerordentlichen Kammern an den Gerichten von Kambodscha („Khmer Rouge Tribunal“) sind ein hybrider Strafgerichtshof, der nach kambodschanischem Recht und Völkerstrafrecht untersuchen und aburteilen soll. Die bisherigen Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und für Ruanda (ICTR) wurden vom VN-Sicherheitsrat als eigenständige internationale Tribunale geschaffen und haben ihre Tätigkeit inzwischen abgeschlossen. Noch zu erledigende Verfahren beider Gerichtshöfe werden durch den vom VN-Sicherheitsrat geschaffenen Residualmechanismus (IRMCT) abgearbeitet.

Grundlage für die strafrechtliche Verfolgung von Völkerstraftaten vor deutschen Gerichten ist das im Jahre 2002 in Kraft getretene Völkerstrafgesetzbuch (VStGB). Für die hier unter Strafe gestellten Verbrechen gilt das Weltrechtsprinzip. Die Ermittlungen können also unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Täter oder der Opfer und unabhängig vom Tatort erfolgen. Lediglich der im Jahre 2017 ergänzte Tatbestand des Verbrechens der Aggression setzt für seine Anwendung einen Deutschlandbezug voraus.

Zuständig für die Verfolgung von Völkerstraftaten ist in Deutschland gemäß § 120 Absatz 1 Nummer 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA). Ihm stehen für die diesbezüglichen Ermittlungen

derzeit 14 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zur Verfügung, davon zwei mit halber Arbeitszeit. Der Beitrag des GBA zur Aufklärung von Völkerrechtsstraftaten ist wegen der Sorgfalt und der Ermittlungserfolge international anerkannt. Umso mehr muss der GBA auch in diesem Bereich in die Lage versetzt werden, mehr internationale Verbrechen zu untersuchen und zur Anklage zu bringen.

Der GBA arbeitet eng mit dem Referat Völkerstrafrecht-Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen (ZBKV) beim Bundeskriminalamt (BKA) sowie mit den ZBKV-Ansprechstellen bei den Landeskriminalämtern zusammen. Bei der ZBKV im BKA arbeiten derzeit 28 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dem Referat sind aktuell 35 Planstellen zugewiesen. Bei den Bundesländern ist auf eine Stärkung der Ermittlungskapazitäten bei den ZBKV-Ansprechstellen der Landeskriminalämter hinzuwirken.

Bei den Gerichten sind die jeweiligen Staatsschutzsenate der Oberlandesgerichte sowie der 3. Strafsenat des Bundesgerichtshofs für diesen Bereich zuständig. Mit dem Pakt für den Rechtsstaat wurde bereits eine deutliche Verbesserung der Personalausstattung der Gerichte auf den Weg gebracht.

Über die Strafverfolgung durch den IStGH oder durch nationale Gerichte hinaus haben Staaten die Möglichkeit, einzeln oder gemeinsam mit anderen gezielt Sanktionsmaßnahmen gegen andere Staaten, als „targeted sanctions“ auch gegen einzelne Staatsangehörige anderer Länder zu verhängen. Dies kommt dann in Betracht, wenn Täter Menschenrechtsverletzungen begangen haben, aber aufgrund politischer Position oder Korruption im jeweiligen Land Straflosigkeit genießen. Solche Sanktionsmöglichkeiten werden teilweise international nach dem Beispiel der ausdrücklich so genannten US-Sanktionen als „Magnitski-Laws“ bezeichnet. Sergej Leonidowitsch Magnitski starb im Jahre 2009 unter mysteriösen Umständen in einem russischen Gefängnis. Die in den USA nach ihm benannten Sanktionsgesetze umfassen zum Beispiel Einreiseverbote oder das Einfrieren von Konten. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat die Resolutionen 1966 (2014) und 2252 (2019) beschlossen. Diese Entschlüsse empfehlen den Mitgliedstaaten des Europarats, entsprechende gezielte Sanktionsmaßnahmen in Erwägung zu ziehen. Auf Ebene der EU wird derzeit ein Sanktionsregime ausgearbeitet, das EU-Sanktionen in Reaktion auf schwere Menschenrechtsverbrechen vorsieht.

## II. Der Deutsche Bundestag begrüßt,

- dass die Bundesregierung die Gerichtshöfe politisch unterstützt und personelle Beiträge leistet;
- dass die Bundesregierung der Frage der Verfahrensdauer vor dem IStGH besondere Aufmerksamkeit schenkt und das auf der Grundlage des Antrags der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Internationalen Strafgerichtshof stärken“ (Bundestagsdrucksache 19/2983) vom 26. Juni 2018 angestoßene Projekt in Zusammenarbeit mit der Internationalen Akademie Nürnberger Prinzipien und der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg fortführt;
- dass die Bundesregierung die Beweissicherungsmechanismen von ihrer Inkraftsetzung an politisch und finanziell unterstützt hat;
- dass die Bundesregierung im Rahmen der „Allianz für den Multilateralismus“ durch das Bündnis gegen Straflosigkeit ein sichtbares Zeichen gegen Straflosigkeit setzt.

## III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- sich auf internationaler Ebene und bilateral weiterhin dafür einzusetzen, dass sich weitere Staaten dem IStGH anschließen, insbesondere die Vereinigten Staaten, Russland, China und Indien;
- sich international und bilateral dafür einzusetzen, dass keine weiteren Staaten aus dem IStGH austreten;
- sich international und bilateral weiterhin für eine verstärkte personelle und finanzielle Ausstattung des IStGH durch die Mitgliedsstaaten einzusetzen, insbesondere falls der IStGH vom VN-Sicherheitsrat mit der strafrechtlichen Aufarbeitung der Konflikte in Syrien, im Irak und in Myanmar ermächtigt wird;
- sich in der laufenden Reformdiskussion zur Arbeitsweise des Gerichtshofs weiterhin zu engagieren und insbesondere für eine Reform des Prozessrechts am IStGH mit dem Ziel einzusetzen, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen;
- weiterhin der Frage der Verfahrensdauer vor dem IStGH besondere Aufmerksamkeit zu schenken, sich für eine Beschleunigung der Strafverfahren einzusetzen und auf Fristenregelungen für die wesentlichen verfahrenslenkenden und -beendenden Entscheidungen hinzuwirken;
- international und bilateral auf das Römische Statut ergänzende Regelungen hinzuwirken, die gewährleisten, dass nur Richterinnen und Richter mit strafrechtlicher und -prozessualer Erfahrung an den IStGH entsendet werden können und diese Kriterien auch auf die Entsendung der Ermittler und Staatsanwälte sowie bei der Neuwahl des Chefanklägers im Jahr 2020 Anwendung finden;
- international und bilateral auf eine deutliche Stärkung der Stellung des „Advisory Committees on the nomination of judges of the International Criminal Court“ hinzuwirken;
- international und bilateral darauf hinzuwirken, dass das Weltrechtsprinzip gestärkt wird, indem mehr Staaten Völkerrechtsverbrechen national verfolgen;
- im europäischen und internationalen Kontext das „Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes“ weiter zu unterstützen;
- zu prüfen, ob es sinnvoll ist, jeweilige ad-hoc-Gerichte zu etablieren, die Kriegsverbrechen in Syrien, Verbrechen durch den sogenannten Islamischen Staat in Irak und Verbrechen durch die, während und infolge der Vertreibung der Rohingya in Myanmar untersuchen;
- sich weiterhin für die Schaffung und Stärkung von Beweissicherungsmechanismen zur Sammlung und Sicherung von Beweisen für schwerste Verbrechen einzusetzen;
- zu prüfen, ob für die Verfolgung von Völkerstraftaten in Deutschland ein zentral zuständiges Oberlandesgericht sinnvoll wäre;
- sich mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass das geplante EU-Menschenrechts-Sanktionssystem zügig in Kraft treten kann.

Berlin, den 27. Oktober 2020

**Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion**

**Dr. Rolf Mützenich und Fraktion**





