

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)153.4

**Institut für Strafrecht, Strafprozess-
recht, Kriminologie**

**Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozess-
recht, Internationales Strafrecht und
Völkerrecht**

Prof. Dr. Christoph Safferling, LL.M.

Schillerstraße 1, 91054 Erlangen

Sekretariat

Maria Stege

Telefon +49 9131 85-22250

Fax +49 9131 85-26948

Str1@fau.de

www.str1.jura.fau.de

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Erlangen, 11.5.2021

**Anhörung Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestags
am 17.05.2021.**

Vom Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages wurde ich für die 82. Sitzung des Ausschusses am Mittwoch, dem 17. Mai 2021 zu dem Thema „Völkerrechtliche Bewertung der Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren“ eingeladen und gebeten, meine Antworten vorab schriftlich einzureichen. Als Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht und Völkerrecht liegt meine Expertise insbesondere in den Bereichen Strafbarkeit nach Völkerstrafrecht und Instrumente zur Untersuchung und Strafverfolgung.¹ Im Folgenden konzentriere ich mich auf deshalb auf die folgenden Fragen:

1. Welche Merkmale des internationalen Straftatbestands des Völkermordes und welche Merkmale des internationalen Straftatbestand Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind bei den Verbrechen an den Uiguren erfüllt?
2. Welche Instrumente auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene können zur Untersuchung, Strafverfolgung und Eindämmung der Straftatbestände Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Falle der Verbrechen an den Uiguren genutzt werden und wie beurteilen Sie diese Instrumente in Bezug auf Durchführbarkeit, Effektivität und Konsequenzen vor Ort und in Deutschland? Welche Instrumente kommen zur Untersuchung, Strafverfolgung und Eindämmung der Verbrechen an den Uiguren in Frage, wenn keiner der genannten Straftatbestände vorliegt und wie beurteilen Sie diese?

¹ Ich danke dem Leiter der Völkerstrafrechtsabteilung der International Criminal Law Research Unit an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Herrn Dr. Gurgen Petrossian, für die wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung der Stellungnahme. Die Verantwortung für die Richtigkeit der Darstellung und die hier geäußerten juristischen Ansichten trage ich alleine.

I. Einleitung

Am 19. Januar 2021, dem letzten Tag der Trump-Regierung, beschuldigte Außenminister Mike Pompeo China, einen „Völkermord“ an den Uiguren begangen zu haben.² Die Regierung von Biden bestätigte auch die Aussage, dass China Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gegen die Uiguren und andere muslimische Minderheiten begehe.³ Nach der Aussage von Pompeo erklärten auch die Parlamente von Kanada⁴ und Niederlanden⁵, dass die Volksrepublik China Maßnahmen ergriffen habe, die nicht im Einklang mit der Resolution 260⁶ der Generalversammlung der Vereinten Nationen bzw. Völkermordkonvention stehen.⁷ Als Gegenmaßnahme wurde gefordert, die Olympischen Spiele 2022 nicht in China stattfinden zu lassen, wenn der „Völkermord“ fortgesetzt wird. Die USA verhängten jedoch bereits Mitte 2020 Magnitsky-Sanktionen gegen hochrangige chinesische Beamte wegen der Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren und anderen muslimischen Minderheiten.⁸

China wird vorgeworfen, bestimmte "Umerziehungslager" für bis zu ein Millionen Uiguren und andere muslimische Minderheiten in der autonomen Region Xinjiang (Westchina) eingerichtet zu haben, um sie zu "assimilieren". In den Einrichtungen werden die Uiguren und andere muslimische Minderheiten Berichten zufolge willkürlich inhaftiert, unmenschlich behandelt, gefoltert,⁹ sterilisiert,¹⁰ vergewaltigt¹¹ und zur Zwangsarbeit gezwungen.¹² Die Glaubens- und Religionsfreiheit unterliegen drakonischen Einschränkungen.¹³ Es wird vorgeworfen, dass durch diese „Umerziehung“ beabsichtigt die Volksrepublik China, die Identität von Uiguren zu zerstören.¹⁴

² Pompeo wirft China „Völkermord“ an Uiguren vor, FAZ, 19.01.2021, zuletzt besucht am 12.04.2021.

³ John Hudson, As tensions with China grow, Biden administration formalizes genocide declaration against Beijing, The Washington Post, 30.03.2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/china-genocide-human-rights-report/2021/03/30/b2fa8312-9193-11eb-9af7-fd0822ae4398_story.html, zuletzt besucht am 12.04.2021.

⁴ Canada's parliament declares China's treatment of Uighurs 'genocide', BBC, 23.02.2021, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56163220>, besucht am 12.04.2021.

⁵ Dutch parliament: China's treatment of Uighurs is genocide, Reuters, 25.02.2021, <https://www.reuters.com/article/us-netherlands-china-uighurs-idUSKBN2AP2CI>, besucht am 12.04.2021.

⁶ Resolution adopted by the General Assembly 260 (III), Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 09.12.1949, UN Doc. A/RES/3/260 (1948).

⁷ House of Commons Debates, Vol. 150, No. 061, 2nd Session, 43rd Parliament, Opposition Motion—Religious Minorities in China, 18.03.2021, <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-2/house/sitting-61/hansard>, <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-2/house/sitting-63/journals> besucht am 12.04.2021,

⁸ U.S. Department of the Treasury, Press Release, Treasury Sanctions Chinese Entity and Officials Pursuant to Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, 09.07.2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1055>, besucht am 12.04.2021.

⁹ Yonah Diamond, et al. The Uyghur Genocide: An Examination of China's Breaches of the 1948 Genocide Convention, March 2021, S. 26-34.

¹⁰ Adrian Zenz, Sterilizations, IUDs, and Mandatory Birth Control: The CCP's Campaign to Suppress Uyghur Birth rates in Xinjiang, Jamestown Foundation, Rev. 17.03.2021, S. 15 ff.

¹¹ Matthew Hill, David Campanale and Joel Gunter, Their goal is to destroy everyone': Uighur camp detainees allege systematic rape, BBC, 02.02.2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55794071>, besucht am 13.04.2021.

¹² Vicky Xiuzhong Xu, et al. Uyghurs for sale: 'Re-education', forced labour and surveillance beyond Xinjiang, Policy Brief Report No. 26/2020, International Cyber policy centre.

¹³ Maya Wang, China's Muslim Ban, 12.09.2018, HRW, <https://www.hrw.org/news/2018/09/12/chinas-muslim-ban>, besucht 13.04.2021, Benjamin Haas, China bans religious names for Muslim babies in Xinjiang, The Guardian, 25.04.2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/25/china-bans-religious-names-for-muslims-babies-in-xinjiang>, besucht am 13.04.2021, Asim Kashgarian, Uighur Couple, Official's Article Confirm China's Ban on Islamic

China bestreitet die Vorwürfe mit der Begründung, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung ergriffen werden und die religiösen Minderheiten weiterhin Religionsfreiheit ausüben könnten.¹⁵ Nachdem der Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen¹⁶ über die sogenannten „Umerziehungslager“ berichtete, lehnte die chinesische Regierung zunächst die Existenz solcher Lager ab,¹⁷ ergänzte jedoch später das Antiterrorgesetz, das die Existenz der Umerziehungslager legalisierte.¹⁸ Die „Umerziehung“ der Radikalisierten in den "Berufs- und Ausbildungszentren" dient nach offiziellen Angaben Chinas der Bekämpfung des Terrorismus im Kontext religiöser Radikalisierung.¹⁹

1. Historischer Überblick

Der Konflikt in der Uigurischen Autonomen Region Xinjiang (XUAR) ist nicht neu und plötzlich entstanden, sondern hat seine Wurzeln in den Unabhängigkeitsbestrebungen des Gebiets. XUAR wird überwiegend von türkischsprachigen und muslimischen Uiguren bevölkert und häufiger als "Ostturkestan" bezeichnet. In der ersten Hälfte 20. Jahrhunderts erlangte das Gebiet zweimal für einen jeweils kurzen Zeitraum die Unabhängigkeit.²⁰ Nach der Wiederherstellung der chinesischen Herrschaft in der Region erhielt die Region Selbstverwaltungsrechte in Form von Autonomie, die Unabhängigkeitsbestrebungen der nationalistischen Uiguren blieben aber bestehen. Auf der anderen Seite beabsichtigte China besonders während der Zeiten der Kulturrevolution (1966-1976), die Uiguren in XUAR zu unterdrücken. Währenddessen wurden die kulturellen und religiösen Institutionen der Uiguren in XUAR zerstört, die Verwendung der uigurischen Sprache und religiösen Traditionen wurde eingeschränkt, u.a. wurden die Bärte rasiert, die Muslime mussten an den muslimischen Feiertagen arbeiten und sie mussten kommunistische Parolen auf Chinesisch aufsagen.²¹ Die Zentralregierung versuchte auch durch den Zuzug

Marriage Vow, VoA, 01.10.2020, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/voa-news-china/uighur-couple-officials-article-confirm-chinas-ban-islamic>, besucht am 13.04.2021.

¹⁴ Yonah Diamond, et al. The Uyghur Genocide: An Examination of China's Breaches of the 1948 Genocide Convention, March 2021, S. 26-34.

¹⁵ China Denies Xinjiang Genocide Charges, Says Door Open To UN Monitors, RFE/RL, 22.02.2021, <https://www.rferl.org/a/china-denies-xinjiang-genocide-charges-un-monitors/31116085.html>, besucht am 13.04.2021.

¹⁶ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination reviews the report of China, 13.08.2018, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23452>, besucht am 13.04.2021, siehe auch UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined fourteenth to seventeenth periodic reports of China (including Hong Kong, China and Macao, China), 30.08.2018, CERD/C/CHN/CO/14-17, para. 40 ff.

¹⁷ Stephanie Nebehay, China rejects allegations of detaining million Uighurs in camps in Xinjiang, Reuters, 13.08.2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-rights-un-uighurs-idUSKBN1KY0Z7>, besucht am 13.04.2021.

¹⁸ China legalises use of 're-education camps' for 'religious extremists' in Xinjiang, South China Morning Post, 10.10.2018, <http://southasiajournal.net/china-legalises-use-of-re-education-camps-for-religious-extremists-in-xinjiang/>, besucht am 13.04.2021.

¹⁹ Vocational Education and Training in Xinjiang, The State Council Information Office of the People's Republic of China, Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations Office at Geneva and other international organisations in Switzerland, August 2019, http://www.china-un.ch/eng/dbtyw/rqrd_1/jzzdh/t1692588.htm, besucht am 13.04.2021.

²⁰ Die Republik Ostturkestan einmal in den Jahren 1933-1934 und zum zweiten Mal in den Jahren 1944-1949, siehe näher in Sean Roberts, The War on the Uyghurs, China's Internal Campaign against a Muslim Minority, 2020, S. 28-42.

²¹ Gardner Bovingdon, The Uyghurs, Strangers in Their Own Land, 2010, S. 51, Rian Thum, The Sacred Routes of Uyghur History, 2014, S. 192 ff.

Han-Chinesen in den uigurischen Gebieten, die Dominanz der Uiguren in der autonomen Region zu verringern.²² Mit dem Ende der Kulturrevolution erhielten die Uiguren wieder das Recht, ihre Religion frei auszuüben und in ihrer Sprache zu kommunizieren. Die 1980er Jahre werden von den Uiguren als "goldene Zeit"²³ bezeichnet, aber die Verbreitung der uigurischen Musik und der uigurischen Schrift sowie der Bürgerrechte lösten vor dem Hintergrund des Zusammenbruchs der Sowjetunion und der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten eine neue Welle des Strebens nach Unabhängigkeit aus.²⁴

Mit dem Zerfall der Sowjetunion waren die islamisch-nationalistisch orientierten Unabhängigkeitsbewegungen öfter präsent, infolgedessen etablierte die Zentralregierung eine neue Politik des Separatismus, um „nicht genehmigte religiöse Aktivität“ zu unterdrücken. Die religiösen Einrichtungen, die in 1980er eröffnet wurden, wurden wieder geschlossen. Andererseits gab es in den Jahren von 1990 bis 2001 rund 200 Anschläge der Uiguren auf die Zivilbevölkerung Chinas, bei denen 162 Menschen getötet und Hunderten verletzt wurden.²⁵ Laut den offiziellen Angaben Chinas wurden die Mitglieder der „Islamischen Bewegung Ostturkestan“ (*East Turkestan Islamic Movement- ETIM*)²⁶ für die Explosionen, Attentate, Brandstiftungen, Vergiftungen und Übergriffe verantwortlich gemacht, welche das Ziel hatten, einen sogenannten Staat "Ostturkestan" zu gründen.²⁷ Die Verschärfung der Terrorismusbekämpfung der chinesischen Zentralregierung wurde besonders nach dem 11. September 2001 deutlich, als festgestellt wurde, dass die ETIM Verbindungen zu Al Qaeda hatte.²⁸ Im Rahmen der verschärften Anti-Terror-Politik wurden die Uiguren als Terroristen eingestuft, sobald sie sich für die Unabhängigkeit Ostturkestans einsetzten.²⁹ 2008 gab es eine Videobotschaft eines Anhängers der Turkestan Islamischen Partei (TIP), der mit einem Gewehr vor einer Karte der uigurischen Heimat die internationale Gemeinschaft warnte, nicht an den Olympischen Spielen 2008 in Peking teilzunehmen, weil sie einen Anschlag

²² Sean Roberts, *The War on the Uyghurs, China's Internal Campaign against a Muslim Minority*, 2020, S. 47.

²³ Sean Roberts, *The War on the Uyghurs, China's Internal Campaign against a Muslim Minority*, 2020, S. 52.

²⁴ Vgl. Rémi Castets, *The Uyghurs in Xinjiang – The Malaise Grows*, *China Perspective* 49, 2003, § 17. Yitzhak Shichor, *Blow up: Internal and External Challenges of Uyghur Separatism and Islamic Radicalism to Chinese Rule in Xinjiang*, *An American Review*, Summer, 2005, Vol. 32, No. 2, S. 122.

²⁵ Chien-peng Chung, *China's "War on Terror" September 11 and Uighur Separatism*, *Foreign Affairs*, Jul. - Aug., 2002, Vol. 81, No. 4, S. 8, siehe auch Martin Wayne, *Inside China's War on Terrorism*, *Journal of Contemporary China*, 2009 18:59, S. 252.

²⁶ Eingestuft als terroristische Organisation, weitere drei Organisationen in diesem Zusammenhang wurden 2003 als terroristisch in China eingestuft: The East Turkistan Liberation Organization, The World Uighur Congress (WUC), The East Turkistan Information Center (ETIC), siehe Murray Scot Tanner, James Bellacqua, *China's Response to Terrorism*, Report sponsored by the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2016, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Chinas%20Response%20to%20Terrorism_CNA061616.pdf, besucht am 14.04.2021, S. 26 ff.

²⁷ Information Office of State Council, *East Turkistan Terrorist Forces Cannot Get Away with Impunity*, 21.01.2002, <http://www.china.org.cn/english/2002/Jan/25582.htm>, besucht am 14.04.2021.

²⁸ Siehe auch die Inhaftierung von 22 Uiguren in Guantanamo Bay an, denen vorgeworfen wurde, mit Al-Qaida zusammengearbeitet zu haben, Maria Soloshcheva, *The Uyghur Terrorism: Phenomenon and Genesis, Iran and the Caucasus*, 21 2017, S. 420, Chien-peng Chung, *China's "War on Terror" September 11 and Uighur Separatism*, *Foreign Affairs*, Jul. - Aug., 2002, Vol. 81, No. 4, S. 10, Sean Roberts, *The War on the Uyghurs, China's Internal Campaign against a Muslim Minority*, 2020, S. 81 ff.

²⁹ Vgl. Gardner Bovingdon, *The Uyghurs, Strangers in Their Own Land*, 2010, S. 51, Rian Thum, *The Sacred Routes of Uyghur History*, 2014, S. 131.

planten.³⁰ Die islamisch radikalisierten Uiguren waren auch in Syrien aktiv und nahmen an den Feindseligkeiten mit „Jabat Al-Nusra“ als „Katibah Turkistan“ teil.³¹

Gleichzeitig verschärften sich nicht nur die Terroranschläge auf die Han-Chinesen in der Hauptstadt sowie in Xinjiang und im Ausland,³² sondern auch die Repressalien der Zentralregierung gegen die Uiguren.³³ Seit 2014 ergreift die Zentralregierung mit strukturellen³⁴ und gesetzlichen Reformen³⁵ strenge Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung.³⁶

2. Die ergriffenen Staatsmaßnahmen

Seit 2014 ergreift die Volksrepublik im Rahmen der Terrorismusbekämpfung in XUAR strenge Maßnahmen. In diesem Zusammenhang wurden in der gesamten Region und insbesondere in den muslimischen Einrichtungen High-Tech-Überwachungskameras installiert. Die Überwachungskameras haben die Möglichkeit zur Gesichtserkennung, Identifizierung der ethnischen Zugehörigkeit und Sammlung der personenbezogener Daten.³⁷ Berichten zufolge werden bei der Erkennung von Uiguren die Behörden alarmiert.³⁸ Als weiterer Kontrollmechanismus wurden

³⁰ Sean Roberts, *The War on the Uyghurs, China's Internal Campaign against a Muslim Minority*, 2020, S. 88.

³¹ Maria Soloshcheva, *The Uyghur Terrorism: Phenomenon and Genesis, Iran and the Caucasus*, 21 2017, S. 421, Michael Clarke, *Terrorism and Counter-terrorism in China; Domestic and Foreign Policy Dimensions*, 2018, S. 119 ff.

³² Siehe Murray Scot Tanner, James Bellacqua, *China's Response to Terrorism, Report sponsored by the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, 2016, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Chinas%20Response%20to%20Terrorism_CNA061616.pdf, besucht am 14.04.2021, S. 5 ff.

³³ Vgl. Viele Tote bei Messerattacke in Xinjiang, DW, 29.07.2014, <https://www.dw.com/de/viele-tote-bei-messerattacke-in-xinjiang/a-17820672>, besucht am 14.04.2021, Unruhen in Xinjiang: "China sollte mit den Uiguren verhandeln", DW, 31.07.2014, <https://www.dw.com/de/unruhen-in-xinjiang-china-sollte-mit-den-uiguren-verhandeln/a-17824171> besucht am 14.04.2021.

³⁴ Johannes Buckow, *Chinas "Volkskrieg gegen den Terrorismus"*, 10.06.2016, bpb, <https://www.bpb.de/apuz/228879/chinas-volkskrieg-gegen-den-terrorismus>, besucht am 14.04.2021.

³⁵ Erlass des neuen Antiterrorgesetzes vom 2015 mit der Definition "terrorism," as it is used in this law, refers to advocacy or behaviour, which is aimed at realizing political or ideological objectives through means of violence, destruction, intimidation, or other methods or creating social panic, endangering public safety, violating persons or infringing property, or coercing state organs or international organizations", siehe die Anmerkungen der UN-Sonderberichterstatter, OLCHN 18/2019, 01.11.2019, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24845>, besucht am 14.04.2021, der Gesetz war nach dem Bericht über die "Umerziehungslager" im Oktober 2018 aktualisiert, siehe nicht offizielle Übersetzung des Gesetzes https://www.chinalawtranslate.com/en/xinjiang-implementing-measures-for-the-p-r-c-counter-terrorism-law-2018/#_Toc527005795, besucht am 14.04.2021.

³⁶ U.a. durch High-Tech-Überwachungssysteme, Kontrollpunkte und zwischenmenschliche Überwachung, die die persönliche Freiheit stark einschränken, siehe Stefanie Kam, Michael Clarke, *The Evolution of China's 'Preventive Counterterrorism' in Xinjiang*, 03.12.2020 <https://newlinesinstitute.org/china/the-evolution-of-chinas-preventive-counterterrorism-in-xinjiang/>, besucht am 14.04.2021, Johanna Bhuiyan, *Major camera company can sort people by race, alert police when it spots Uighurs*, Los Angeles Times, 09.02.2021, <https://www.latimes.com/business/technology/story/2021-02-09/dahua-facial-recognition-china-surveillance-uighur>, besucht am 14.04.2021.

³⁷ Siehe detailliert in Yael Grauer, *Revealed: Massive Chinese Police Database; Millions of leaked police files detail suffocating surveillance of China's Uyghur minority*, 29.01.2021, The Intercept, <https://theintercept.com/2021/01/29/china-uyghur-muslim-surveillance-police/?comments=1#comments>, besucht am 15.04.2021, Alfred Ng, *How China uses facial recognition to control human behaviour*, 11.08.2020, Cnet, <https://www.cnet.com/news/in-china-facial-recognition-public-shaming-and-control-go-hand-in-hand/>, besucht am 15.04.2021.

³⁸ Siehe auch den Bericht durch IPVM über „Huawei“ rassistischen Gesichtserkennung in Patenting Uyghur Tracking - Huawei, Megvii, More, 12.01.2021, <https://ipvm.com/reports/patents-uyghur>, besucht am 15.04.2021.

in XUAR mehrere Kontrollpunkte mit größerer Polizeipräsenz eingeführt.³⁹ Die Zentralregierung hat Maßnahmen getroffen, um die inoffizielle „Untergrundschule“ für Koranstudien zu schließen und die Aktivitäten im Austausch über den Koran in dieser Richtung zu verhindern.⁴⁰ Im Gegensatz dazu wurde ein Programm etabliert, um ein Zusammenleben von Han-Chinesen und Uiguren zu ermöglichen. Den Berichten von Uiguren zufolge werden die Han-Chinesen in das Leben von Uiguren „integriert“, um sie zu besuchen, sie zu unterrichten, mit ihnen zu leben, mit ihnen zu schlafen, und jede Bewegung und jeden Gedanken zu überwachen. Diese Informationen werden dann an die Zentralregierung übermittelt.⁴¹ Demzufolge wird die Religionsausübung der Uiguren beinahe vollständig von der Zentralregierung überwacht.

Mit den vagen Begriffen des neuen Gesetzes zur Terrorismusbekämpfung hat die Regierung ein neues Konzept entwickelt, durch das eine „Re-Education“ bzw. „Umerziehung“ der „Radikalisiererten“ erfolgen sollte. In diesem Rahmen wurden von der Regierung zahlreichen Einrichtungen gegründet.⁴² Obwohl diese Einrichtungen von China nicht als Gefängnisse, sondern Schulen eingestuft werden, ähneln die äußeren und inneren Merkmale dieser Einrichtungen den Gefängnissen.⁴³ Der Ein- und Ausgang zu den Einrichtungen wird streng überwacht, die Einrichtungen befinden sich in geschlossenen Bereichen und sind von Mauern, Stacheldraht und Überwachungstürmen umgeben. Es wird berichtet, dass „Schüler“ kein Recht haben, die Einrichtungen während der "Umerziehung" zu verlassen. Die Personen, die für die "Umerziehung" bestimmt sind, werden nicht offiziell als Gefangene dargestellt. Ihr Aufenthalt und ihre Behandlung gleicht aber dem von (Straf)Gefangenen.⁴⁴ Sie haben keinen privaten Raum und sind in Zellen eingesperrt.⁴⁵

Aufgrund der vagen Rechtsformulierungen wird die Inhaftierung der Personen von den staatlichen Behörden nach subjektiven Einschätzungen für die "Umerziehung" ohne richterliche Entscheidung und ohne die Möglichkeit, die Entscheidung anzufechten, angeordnet. Diejenigen, die nach islamischen Vorstellungen einen Rat geben oder eine Verbindung zu Staaten wie Afghanistan und der Türkei haben, werden pauschal verdächtigt.⁴⁶

Die inoffizielle Version der Übersetzung des Gesetzes ergibt eine folgende breite Formulierung über die Personen, die für eine „Re-Education“ angeordnet werden kann:

³⁹ HRW, China's Algorithms of Repression, 1.05.20219, <https://www.hrw.org/report/2019/05/01/chinas-algorithms-repression/reverse-engineering-xinjiang-police-mass>, besucht am 15.04.2021.

⁴⁰ Chinese Authorities Demolish Home of Uyghur Supporting Quranic Studies, RFA, 01.04.2015, <https://www.rfa.org/english/news/uyghur/demolition-04012015151727.html>, besucht am 15.04.2021.

⁴¹ Siehe Ruth Ingram, Sexual Abuse of Uyghur Women by CCP Cadres in Xinjiang: A Victim Speaks Out, 19.09.2020, <https://bitterwinter.org/sexual-abuse-of-uyghur-women-by-ccp-cadres-in-xinjiang/>, besucht am 15.04.2021.

⁴² Es wird geschätzt, dass über 1300 erst bis 2020 eingerichtet werden.

⁴³ Siehe z.B. China's Vanishing Muslims: Undercover In The Most Dystopian Place In The World, Vicenews, 29.07.2019, <https://www.youtube.com/watch?v=v7AYyUqrMuQ> 26:15 Min, besucht am 16.04.2021, siehe auch *Yonah Diamond, et al.* The Uyghur Genocide: An Examination of China's Breaches of the 1948 Genocide Convention, March 2021, S. 22-33.

⁴⁴ *Ben Dooley*, Inside China's internment camps: tear gas, Tasers and textbooks, 25.10.2018, AFP <https://www.afp.com/en/inside-chinas-internment-camps-tear-gas-tasers-and-textbooks>, besucht am 16.04.2021.

⁴⁵ *John Sudworth*, China Uighurs: A model's video gives a rare glimpse inside internment, BBC, 4.08.2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-53650246>, besucht am 16.04.2021.

⁴⁶ *Lindsay Maizland*, China's Repression of Uyghurs in Xinjiang, 1.03.2021, <https://www.cfr.org/backgrounders/chinas-repression-uyghurs-xinjiang>, besucht am 16.04.2021, *James Millward, Dahlia Peterson*, China's System Of Oppression In Xinjiang: How It Developed And How To Curb It, Global China, September 2020, S. 6.

*“For persons instigated, coerced or enticed into participating in terrorist or extremist activities or persons who participated in terrorist or extremist activities but where the circumstances were minor and do not constitute a crime, the county-level public security organs shall conduct aid and education and legal education, together with departments such as for judicial administration, the administration of education and transformation, civil affairs, education, religions affairs, culture, human resources and social security, and groups such as labor unions Communist Youth Leagues, Women’s Federations, and associations for science and technology, as well as occupational skills education and training centers and other education and transformation establishments, villagers’ committees, residents’ committees and workplaces, schools, families and guardians. Aid and education may be individualized education in the place of the subject’s residence or household registration, and may also be conducted in the county-level occupational skills education and training centers”.*⁴⁷

In diesen Einrichtungen werden die Uiguren und andere muslimischen Minderheiten u.a. Kasachen, Kirgisen, willkürlich inhaftiert. Die Anzahl der unrechtmäßig Inhaftierten wird zwischen 900.000 bis 1.800.000 geschätzt.⁴⁸ Die Uiguren werden nicht nur zur „Umerziehung“ eingestuft, sondern auch wegen Terrorismus angeklagt und gerichtlich verurteilt. Die Zahl der Verurteilungen in XUAR hat sich seit 2017 verzehnfacht.⁴⁹

Nach mehreren Berichten unabhängiger Experten und Augenzeugen müssen die Gefangenen in den Einrichtungen nach kommunistischen Vorstellungen unterrichtet werden, sie müssen auf Mandarin lernen und kommunizieren. Lautsprecher in den Zellen verkünden, dass Ostturkestan nicht existiert und die Geschichte von XUAR wird nach chinesischen kommunistischen Vorstellungen präsentiert.

Zwar werden die Einrichtungen durch Überwachungskameras kontrolliert, die Inhaftierten werden aber besonders unmenschlich in solchen Räumen behandelt, in denen keine Überwachungskameras installiert sind. Dort werden die Menschen geschlagen, gefoltert und vergewaltigt.⁵⁰

Zusätzlich zu den Umerziehungsmaßnahmen durch Gehirnwäsche sind die Gefangenen zur Arbeit verpflichtet. Zusätzlich zu den Einrichtungen werden im Laufe der Zeit Fabriken und Baumwollplantagen errichtet, und die Insassen sind zur Zwangsarbeit verpflichtet.⁵¹ Die Satelliten

⁴⁷ Siehe Artikel 38 Xinjiang Implementing Measures for the P.R.C. Counter-Terrorism Law 2018, siehe https://www.chinalawtranslate.com/en/xinjiang-implementing-measures-for-the-p-r-c-counter-terrorism-law-2018/#_Toc527005795, besucht am 16.04.2021.

⁴⁸ Vgl. United States Commission on International religious freedom, Annual Report 2020, S. 14.

⁴⁹ Siehe *Emily Feng*, 'Illegal Superstition': China Jails Muslims For Practicing Islam, Relatives Say, 08.10.2019, <https://www.npr.org/2019/10/08/764153179/china-has-begun-moving-xinjiang-muslim-detainees-to-formal-prisons-relatives-say>, besucht am 16.04.2021.

⁵⁰ *Stephen Dziedzic*, Uyghur advocates speak out after horrifying accounts of rape and torture in Xinjiang camps in China, 03.02.2021, abc news, <https://www.abc.net.au/news/2021-02-03/uyghur-renew-calls-for-action-report-rape-abuse-xinjiang-camp/13118190>, *Matthew Hill, David Campanale, Joel Gunter* 'Their goal is to destroy everyone': Uyghur camp detainees allege systematic rape, 02.02.2021, BBC, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55794071> besucht am 16.04.2021.

⁵¹ China: 83 major brands implicated in report on forced labour of ethnic minorities from Xinjiang assigned to factories across provinces; Includes company responses, 01.03.2021, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/china-83-major-brands-implicated-in-report-on-forced-labour-of-ethnic-minorities-from-xinjiang-assigned-to-factories-across-provinces-includes-company-responses/>, besucht am 16.04.2021, *Vicky Xiuzhong Xu*, et al. Uyghurs for sale: 'Re-education', forced labour and surveillance beyond Xinjiang, Policy Brief Report No. 26/2020, International

tenbilder zeigten auch, wie die Gefangene in Massen aus den Umerziehungseinrichtungen zur Arbeit marschierten.⁵²

Der unabhängige Wissenschaftler *Adrian Zenz* hat bereits berichtet, dass uigurische Frauen sich in den Einrichtungen einer Sterilisation oder Abtreibung unterziehen mussten. Seinen Recherchen zufolge sind dadurch die Reproduktionszahlen der muslimischen Minderheit Uiguren stark gesunken.⁵³ Obwohl Chinas Ein-Kind-Politik 2015⁵⁴ offiziell beendet wurde, wird die Reproduktion immer noch stark von der Regierung kontrolliert. Insbesondere die Uiguren werden hart bestraft, wenn gegen die neue Geburtenkontrolle verstoßen wird.⁵⁵ Im Gegensatz wird es von China vorgeworfen, dass die Zahlen manipuliert wurden.⁵⁶

Auch die uigurischen Kinder sind von den harten Maßnahmen betroffen. Sie werden außerhalb, weit weg von ihren Familien, in Waisenhäuser gebracht und auf Chinesisch und nach dem kommunistischen Weltbild erzogen. Während dieser Zeit haben die Kinder keinen Kontakt zu ihren Familien.⁵⁷

II. Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

1. Völkermord

Der häufig als das völkerrechtliche Verbrechen schlechthin bezeichnete Völkermord basiert auf der 1948 verabschiedeten Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes.⁵⁸ Allerdings stammt die Idee dieser spezifisch völkerrechtlichen Norm aus dem Kontext des Zweiten Weltkriegs.⁵⁹ Raphael Lemkin, ein polnischer Jurist, dessen Familie fast vollständig dem Holocaust zum Opfer fiel, kreierte den Tatbestand in seinem 1943 erschienenen Werk *Axis Rule in Occupied Europe*.⁶⁰ Trotz intensiven Werbens war es Raphael Lemkin nicht gelungen, in der Vorbereitung des Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozesses seine Idee des Völkermordes

Cyber policy centre, *Emma Batha*, China accused of forcing 570,000 people to pick cotton in Xinjiang, 15.12.2020, <https://www.reuters.com/article/china-cotton-forced-labour-trfn-idUSKBN28P2CM>, besucht am 16.04.2021.

⁵² *Nathan Ruser*, There is now more evidence than ever that China is imprisoning Uighurs, *The Guardian*, 24.09.2020, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/sep/24/china-imprisoning-uighurs-satellite-images-xinjiang>, besucht am 16.04.2021.

⁵³ *Adrian Zenz*, Sterilizations, IUDs, and Mandatory Birth Control: The CCP's Campaign to Suppress Uyghur Birth rates in Xinjiang, *The Jamestown Foundation*, 21.07.2020, S. 2.

⁵⁴ Laut dieser Politik dürften Han-Chinesen grundsätzlich nur ein Kind haben, die ethnischen Minderheiten wurden aber durch diese Politik privilegiert.

⁵⁵ *Adrian Zenz*, Sterilizations, IUDs, and Mandatory Birth Control: The CCP's Campaign to Suppress Uyghur Birth rates in Xinjiang, *The Jamestown Foundation*, 21.07.2020, S. 10-11.

⁵⁶ Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on 31.03.2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1865988.shtml, besucht am 16.04.2021.

⁵⁷ Amnesty International, *Hearts and Lives Broken: The Nightmare of Uyghur Families Separated By Repression, 2020*, HRW, China: Xinjiang Children Separated from Families, 15.09.2019, <https://www.hrw.org/news/2019/09/15/china-xinjiang-children-separated-families>, besucht am 17.04.2021.

⁵⁸ *Werle/Jeßberger* Rn. 808.

⁵⁹ *Ambos* § 7 Rn. 123.

⁶⁰ Vgl. *Lemkin* S. 79, welcher von „genocide – a new term and new conception for destruction of nations“ schreibt.

einzubringen. Da seiner Meinung nach jedoch das Urteil im Nürnberger Prozess den Holocaust, als das eigentliche Verbrechen der Nazis, nicht mit hinreichender Deutlichkeit gewürdigt hatte, setzte er in der Folge sein ganzes Wirken auf die Verabschiedung einer entsprechenden Konvention.⁶¹

Völkermord

Wer in der Absicht, eine nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören,

1. ein Mitglied der Gruppe tötet,
2. einem Mitglied der Gruppe schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 des Strafgesetzbuches bezeichneten Art, zufügt,
3. die Gruppe unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen,
4. Maßregeln verhängt, die Geburten innerhalb der Gruppe verhindern sollen,
5. ein Kind der Gruppe gewaltsam in eine andere Gruppe überführt,

wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft.

Der Tatbestand knüpft an die Existenz einer nationalen, rassisch, religiös oder ethnisch bestimmten Gruppe. Er ist als solches ein Minderheitenrecht und soll eine so definierte Gruppe vor Ausrottung schützen.⁶² Die Mitglieder dieser Gruppe sind indes nicht nur vor Tötungen geschützt, sondern auch vor schweren Körperverletzungen, vor Versagung der Grundbedingungen zum Leben, vor Maßnahmen zur Geburtenverhinderung sowie vor gewaltsamem Entfernen der Kinder aus der entsprechend geschützten Gruppe.

In der Rechtsprechung ist umstritten, ob Völkermord immer einen Angriff auf die biologische Existenz der Gruppenmitglieder verlangt, oder ob auch die Eliminierung der Gruppe in ihrem sozialen Gehalt bereits als tatbestandsmäßig angesehen werden kann.⁶³ Schwierigkeiten bereitet auch die eindeutige Abgrenzung der jeweiligen Merkmale der Gruppe. Gerade das Merkmal der ethnischen Gruppe ist umstritten, da kaum objektivierbare Merkmale einer solchen Gruppenzugehörigkeit aufgestellt werden können.⁶⁴ Dementsprechend folgt die Rechtsprechung hier

⁶¹ Ausführlich zur geschichtlichen Entwicklung MüKo-Kreß § 6 VStGB Rn. 22ff.

⁶² Zur geschützten Personengruppe durch den Tatbestand siehe Ambos § 7 Rn. 127.

⁶³ Vgl. JStGH, Prosecutor v. Krstic, Ur. v. 14.4.1999 (Case No. IT-98-33-A); JStGH, Prosecutor v. Blagojevic/Jokic, Ur. v. 9.5.2007 (Case No. IT-02-60-A); zusammenfassend zur Diskussion Werle/Jeßberger, Völkerstrafrecht Rn. 819.

⁶⁴ Ambos, Int. StR § 7 Rn. 127 mwN.; Kritisch MüKo-Kreß, § 6 VStGB Rn. 36.

dem konstruktivistischen Ansatz und fragt nach der jeweiligen Selbst- oder Fremdwahrnehmung der Gruppe in ihrer ethnischen Besonderheit.⁶⁵

Der Tatbestand verlangt indes nicht einen tatsächlich erfolgreichen Angriff auf die Existenz der Gruppe, sondern begnügt sich mit der Durchführung einer Völkermordeinzelhandlung verbunden mit einer sogenannten Völkermordabsicht. Es handelt sich somit um ein Delikt mit überschießender Innentendenz. Dieser sogenannte *dolus specialis* setzt voraus, dass dem Täter neben dem allgemeinen Tatvorsatz noch die Absicht nachgewiesen werden kann, die geschützte Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören. Die herrschende Rechtsprechung verlangt an dieser Stelle Absicht im technischen Sinne, was von einer Literaturmeinung mit beachtlichen Argumenten angezweifelt wird. Die herrschende Rechtsprechung führte dazu, dass nur in seltenen Fällen tatsächlich wegen täterschaftlichen Völkermordes verurteilt werden kann. Häufiger sind Verurteilungen wegen Beihilfe zum Völkermord bei Bestehen einer entsprechenden Völkermordpolitik seitens eines Staats oder einer Gruppe.

Bei der Auslegung der Völkermordabsicht sind die Meinungen in der Praxis und in der Literatur sehr divergent. Die UN *ad hoc*-Gerichtshöfe (JStGH und RStGH) tendieren in ihrer Auslegung eher dazu, einen individualistischen Ansatz für die Interpretierung der Völkermordabsicht zu verwenden (*purpose-based approach*).⁶⁶ Bei diesem Ansatz spielen für die Absicht des Täters seine Motivation, seine Emotionen, Begeisterung, Eifer und Intensität bei der Begehung von Handlungen eine Rolle.⁶⁷ Diese Interpretation trifft eher für diejenigen Täter zu, die als Organisatoren der Massentötungen auftreten, weil nur ihr Verhalten die Gesellschaft beeinflussen kann.⁶⁸ Im Gegensatz dazu wird in der Literatur mehr ein kollektiver Ansatz vertreten (*knowledge-based approach*). Darunter wird die tatsächliche Zerstörung der geschützten Gruppe gefasst oder die Existenz eines tatsächlichen Plans für die Zerstörung. Der Täter muss von dem Plan wissen und zur Umsetzung dieses Plans beitragen. Nach dem kollektiven Ansatz reicht das bloße Vorhandensein eines gemeinsamen Planes nicht aus, selbst wenn der Täter die Einzelheiten des Planes kennt. Vielmehr muss der Täter direkt und aktiv handeln, um die Zerstörung der Gruppe zu beeinflussen, andernfalls handelt der Täter nur in Kenntnis der Zerstörungspolitik und handelt als Gehilfe. Der BGH folgt eher dem erstgenannten individualistischen Ansatz. Er begreift in der Entscheidung zum Ruandavölkermord rechtssystematisch nüchtern die Zerstörungsabsicht als „überschießende Innentendenz“ ähnlich der Bereicherungsabsicht beim Betrug.⁶⁹ Demnach lässt er die Zerstörung als Zwischenziel ausreichen, das erreicht werden muss, auch wenn der Täter eigentlich eine andere Motivation hat. Die Internationale Rechtsprechung ist hier wohl etwas enger und würde einen solchen Fall eher als Beihilfe ansehen.

Der Völkermordtatbestand ist international als *ius cogens*, dh als zwingendes Völkerrecht, anerkannt. Er ist allerdings nicht unumstritten. So scheint auch eine Reduktion auf die vier genann-

⁶⁵ So RStGH, Prosecutor v. Kayishema/Ruzindana, Urt. v. 21.5.1999 (Case No. ICTR-95-1-T); Werle/Jelßberger, Rn. 825.

⁶⁶ JStGH, Prosecutor v. Blagojevic, Jokic, Verfahrenskammer, Urt. v. 17.1.2005, § 656; JStGH, Prosecutor v. Brđanin, Verfahrenskammer, Urt. v. 1.9.2004, § 695.

⁶⁷ Vgl. Ambos, International Review of the Red Cross 91 (2009), 844.

⁶⁸ Ambos, Treatise on international criminal law, 2013, S. 30.

⁶⁹ Vgl. BGH, Urt. v. 21.5.2015, Az. 3 StR 575/14, Rn. 18; Boas/Bischoff/Reid, Elements of crimes under international law, 2008, S. 165; Safferling, Internationales Strafrecht, S. 171 ff.; Safferling/Grzywotz, JR 2016, 189 ff.; Kim, The collective theory of genocidal intent, 2016, S. 171 ff.; Demko, ZIS 2017, 766 ff.

ten Gruppenmerkmale, die allesamt den Anschein einer gewissen Stabilität erwecken, nicht mehr zeitgemäß. Heute erscheinen auch soziale, wirtschaftliche und politische Gruppen in gleichem Maße schützenswert.

1.1 Geschützte Gruppe

Der Kern des Verbrechens ist die Völkermord-Zielgruppe, die nach internationalem Recht als „stabile“ und ständige Personengruppe existieren muss.⁷⁰ In diesem Fall sollen die Mitglieder der Personengruppe wegen ihrer Zugehörigkeit der nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppen gezielt verfolgt werden. Die politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gruppen sind durch die Konvention nicht geschützt, da es in diesen Fällen um die *mobilen* Gruppen geht, die nicht durch Geburt bestimmt werden.

Die Volksrepublik China besteht aus mehr als 90 ethnischen Minderheiten, von denen 56 offiziell anerkannte ethnische Gruppierungen Chinas sind.⁷¹ Die offizielle Anerkennung der ethnischen Minderheit bietet auch angemessene rechtliche Garantien und Autonomie im Bereich der Sprache und Bildung.⁷² Die Mehrheit der Bevölkerung Chinas besteht aus Han-Chinesen. Uiguren sind eine der offiziell anerkannten Minderheiten. Sie sind eine türkischsprachige ethnische Gruppe in Zentralasien, die eine gemeinsame Sprache, Kultur, Bräuche, Geschichte und Traditionen teilen, die sich grundlegend von den Han-Chinesen unterscheiden.⁷³ Alle Uiguren sind Muslime. Infolgedessen sollten die Uiguren nicht nur als türkischsprachige ethnische Gruppe angesehen werden, sondern auch als religiöse Gruppe. Aber die Uiguren sind nicht die einzige religiöse Minderheit in der Volksrepublik China. Es muss auch zwischen Han-Chinesen und Hui-Chinesen unterschieden werden. Han-Chinesen und Hui-Chinesen sind sich in vielen Punkten, insbesondere in kultureller Hinsicht, sehr ähnlich, aber der Hauptunterschied besteht in der religiösen Zugehörigkeit der Hui-Chinesen zum Islam. Andere ethnische Minderheiten wie die Kasachen und Kirgisen gehören ebenfalls dem Islam an. In XUAR stellen die Uiguren die Mehrheitsbevölkerung dar. Laut verschiedenen Quellen zählt die uigurische Bevölkerung in XUAR mehr als 18 Millionen Menschen.⁷⁴ Nach offiziellen Angaben Chinas gibt es in XUAR 12,8 Millionen Uiguren.⁷⁵ Die Präsenz der Han-Chinesen in XUAR hat seit Mitte des 20. Jahrhunderts

⁷⁰ RStGH, *Prosecutor v Akayesu*, Verfahrenskammer, Urteil, 2.09.1998, § 511; RStGH, *Prosecutor v. Musema*, Verfahrenskammer, Urteil, 27.01.2000, § 162; *William Schabas*, in: Triffterer/Ambos, Commentary on the Rome statute of the International Criminal Court, 2015, Artikel 6, Rn. 16 ff.

⁷¹ *Anja-Désirée Senz*, Zwischen kultureller Anpassung und Autonomie: Nationale Minderheiten in China, 22.09.2010, bpb, <https://www.bpb.de/apuz/32501/zwischen-kultureller-anpassung-und-autonomie-nationale-minderheiten-in-china>, besucht am 18.04.2021.

⁷² National Minorities Policy and Its Practice in China, Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations Office at Geneva and other international organisations in Switzerland, <http://www.china-un.ch/eng/bjzl/t176942.htm>, besucht am 18.04.2021, siehe auch *Shuping Wang*, The People's Republic Of China's Policy on Minorities and International Approaches to Ethnic Groups: A Comparative Study, International Journal on Minority and Group Rights Vol. 11, No. 1/2, 2004, S. 163 ff.

⁷³ Siehe *Dolkun Kamberi*, Uyghurs and Uyghur Identity, Sino-Platonic Papers, N. 150, 2005, S. 8 ff. *Rian Thum*, The Uyghurs in Modern China, Oxford Research Encyclopedias, Asian History, 2018, S. 2 ff.

⁷⁴ *Anwar Rahman*, Sinicization beyond the Great Wall, 2005, S. 33.

⁷⁵ Chinese Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's remarks on Xinjiang-related issues, 23.03.2021, <http://ca.china-embassy.org/eng/zjwl/t1863554.htm>, besucht am 18.02.2021.

enorm zugenommen,⁷⁶ und in der Zwischenzeit ist fraglich, ob Uiguren immer noch die Mehrheitsbevölkerung in XUAR darstellen.

Als Ausprägung der uigurischen Autonomie ist seit 2014 der aus Uigurien stammende Shohrat Zakir Vorsitzender der XUAR. Auf die Frage, ob es in XUAR Konzentrationslager gäbe, rechtfertigte er die Politik und gab an, dass es sich um Berufsbildungszentren und nicht um Konzentrationslager handle.⁷⁷ Die Politik wird vom Sekretär der Kommunistischen Partei XUAR festgelegt, dessen Amt der Han-Chinese Chen Quanguo bekleidet.⁷⁸

Anhand der vorliegenden Tatsachen ist es schwierig, eindeutig festzulegen, ob die Uiguren wegen ihrer *ethnischen* oder *religiösen* Zugehörigkeit oder wegen ihrer *politischen* Vorstellungen von der Zentralregierung verfolgt werden. Wie bereits gezeigt wurde, sollten die Uiguren, die die Unabhängigkeit Ostturkestans anstrebten, als terroristisch bezeichnet werden. Die Ursache der Terroranschläge in XUAR und in China insgesamt scheint anhand der vorliegenden Tatsachen nicht grundsätzlich religiös-ethnisch zu sein, sondern muss im Kontext des „Befreiungskampfes“ gesehen zu werden. Immer noch wird von der Exilregierung des „Ostturkestans“ XUAR als chinesisch okkupiert bezeichnet.⁷⁹ Darüber hinaus wurden die Terroranschläge hauptsächlich von nationalistisch und religiös radikalisierten Personen zur Durchsetzung bestimmter politischer Ziele durchgeführt.

An dieser Stelle ist es wichtig, auch die kommunistischen Vorstellungen Chinas über Religion und Staat zu betonen. Konfuzianismus und Marxismus sind der Bestandteil der chinesischen Gesellschaft. Laut diesen philosophischen Überzeugungen sind die Völker und ethnischen Minderheiten in einem einheitlichen Staat „verschmolzen“, Religion wird grundsätzlich als Bestandteil des ausländischen Kulturimperialismus und Feudalismus assoziiert, der nach den marxistisch-leninistischen Überzeugungen beseitigt werden muss.⁸⁰ Auch in der Sowjetunion wurde die Religion als Ganzes unterdrückt und verfolgt, nicht nur die Religion der ethnischen Minderheiten der Sowjetunion wie Georgier, Armenier, Ukrainer oder andere, sondern auch die russisch-orthodoxe Kirche wurde von die Kommunisten unterdrückt.⁸¹ Mit Artikel 36 der chinesischen Verfassung wird Religion anerkannt, solange sie nicht gegen den Staat gerichtet ist.⁸² Berichten zufolge werden aber die mehreren religiösen Einrichtungen der Uiguren in XUAR (2014-2019) demontiert oder zerstört.⁸³

⁷⁶ Die chinesische Bevölkerung ist in der letzten Hälfte des 20. Jahrhunderts um 500 Prozent gewachsen, siehe *Dolkun Kamberi*, Uyghurs and Uyghur Identity, Sino-Platonic Papers, N. 150, 2005, S. 8, *Anwar Rahman*, Sinicization beyond the Great Wall, 2005, S. 134-136.

⁷⁷ Situation in Xinjiang stable: region chairman, 17.03.2019, China Daily, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201903/12/WS5c8775e8a3106c65c34ee376.html>, besucht am 18.04.2021.

⁷⁸ *Chi Zang*, “Illegal Religious Activities” and Counter-Terrorism in China, Religion and Politics Section of the American Political Science Association, S. 7 f.

⁷⁹ Siehe z.B. Condemning the 71st Anniversary of China’s Formal Occupation of East Turkistan, <https://east-turkistan.net/condemning-the-71st-anniversary-of-chinas-formal-occupation-of-east-turkistan/>, besucht am 18.04.2021.

⁸⁰ *Chi Zang*, “Illegal Religious Activities” and Counter-Terrorism in China, Religion and Politics Section of the American Political Science Association, S. 7 f.

⁸¹ Siehe z.B. *John Anderson*, Religion, State and Politics in the Soviet Union and Successor States, 1994.

⁸² Siehe die Verfassung der Volksrepublik http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372964.htm, besucht am 18.04.2021.

⁸³ *Bahram K. Sintash*, Demolishing Faith: The Destruction and Desecration of Uyghur Mosques and Shrines, 2019, UNRP siehe https://docs.uhrp.org/pdf/UHRP_report_Demolishing_Faith.pdf, besucht am 18.04.2021.

Zehn der in China anerkannten ethnischen Minderheiten sind Muslime, und wie bereits erwähnt, wurden nicht nur Uiguren von der Zentralregierung willkürlich in Umerziehungseinrichtungen festgehalten, sondern auch Kasachen, Kirgisen und andere muslimische ethnische Minderheiten. China sieht die Gefahr einer religiösen Radikalisierung des Islam als Instrument gegen den Staat. Und da alle Uiguren Muslime sind, werden die Uiguren hauptsächlich von der Zentralregierung angegriffen. Der Faktor der ethnischen Zugehörigkeit ist daher nachrangig zu behandeln. Im Vordergrund steht die Verfolgung der Uiguren aufgrund ihres politischen Ungehorsams gegenüber der Zentralregierung. Wenn die Uiguren wegen ihrer politischen Überzeugung angegriffen werden, weil sie nicht kommunistisch genug und „staatstreu“ sind, so ist der Tatbestand des Völkermordes nicht erfüllt, da die Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppierung nicht vom Schutzbereich erfasst wird. Weiterhin zielt die Volksrepublik China auf die Verfolgung des sog. „religiösen Extremismus“ ab, und weil alle Uiguren Muslime sind, kommt eine Verfolgung aufgrund ihrer Ethnizität in Betracht. Es ist jedoch nicht klar, ob in diesem Zusammenhang auch andere muslimische Minderheiten wie Hui-Chinesen, Dongxiangs, Usbeken, Tadschiken, Salar, Bonan und Tataren verfolgt werden. Die Tatsache, dass eine große Zahl von Uiguren willkürlich inhaftiert sind, lässt jedoch zu dem Schluss kommen, dass die Uiguren aufgrund der vagen rechtlichen Formulierungen und Unklarheiten wegen ihrer Ethnizität ins Visier genommen wurden. Andererseits kann auch ein Doppelzweck für die Verfolgung durch Volksrepublik China vorhanden sein, sodass die Uiguren wegen Religion und wegen ihrer Ethnizität verfolgt werden.

1.2 Völkermordabsicht

Während bereits die Subsumtion der Uiguren unter den persönlichen Schutzbereich des Völkermordtatbestandes Probleme bereitet, so ist die das Vorliegen der Völkermordabsicht noch problematischer.

Zunächst findet auf die Taten nach dem Artikel II (a-e) Völkermordkonvention Vorsatz nach dem allgemeinen Strafrecht Anwendung, d. h. der Täter muss die objektiven Merkmale wissentlich und willentlich erfüllt haben. Zusätzlich gibt es beim Völkermord eine spezielle subjektive Voraussetzung für die Erfüllung des Tatbestandes (*dolus specialis*, oder Völkermordabsicht).⁸⁴ In der Literatur sind drei Arten von Völkermord bekannt: physisch, biologisch und kulturell. Jedoch kennt die Völkermordkonvention nur die Formen der physischen und biologischen Zerstörung der Gruppe. Der kulturelle Völkermord im Sinne der Zerstörung von Büchern und eines Verbots des Sprachgebrauchs wurde aus dem Gesetzentwurf extrahiert. Dementsprechend zielt der Völkermord auf die physische und biologische Zerstörung der Gruppe von Menschen in dem Sinne ab, sodass die Gruppe selbst dezimiert (verringert) und in ihrer Existenz bedroht wird.

Um eine bestimmte Absicht zu beweisen, müssen alle Ereignisse und alle vorgelegten Beweise empirisch bewertet werden, wie z.B. das Vorhandensein des Plans zur Zerstörung, Art und Umfang der begangenen Handlungen, das Ausmaß der tatsächlichen Zerstörung, die Planung und die Durchführung der Tötungen und der diskriminierende Charakter.⁸⁵

⁸⁴ BGH, Beschluss v. 21.02.2001 - 3 StR 244/00, NJW 2001, 2732, 2733; RStGH, *Prosecutor v. Akayesu*, Verfahrenskammer, Urteil, 02.09.1998 § 498; vgl. *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht, Rn. 877.

⁸⁵ JStGH, *Prosecutor v. Jelisić*, Berufungskammer, Urteil, 05.07.2001, § 47.

a. Physische Zerstörung

Alle oben beschriebenen Maßnahmen des Staates, wie Ausspähen durch Überwachungskameras, die Integrierung der Han-Chinesen in den uigurischen Familien, die willkürliche Inhaftierung von Uiguren, die Umerziehung nach kommunistischen und chinesischen Vorstellungen, die Gewalt in den Einrichtungen, Sterilisierung und Geburtenkontrolle der Uiguren und die Separierung der uigurischen Kinder von den Eltern weisen deutlich auf die Existenz eines Plans⁸⁶ der Zentralregierung gegen die muslimischen Uiguren hin. Ob der Plan im Sinne des Völkermordstatbestands „zerstörerisch“ ist, bleibt offen. Die Aussagen der politischen Akteure der XUAR und der Volksrepublik China⁸⁷ reichen nicht aus, um eine genozidale Absicht gegen die Uiguren zu begründen. Die verwendete Sprache deutet eher auf die vorrangige Bekämpfung des religiösen Extremismus hin als auf die Bekämpfung der Uiguren selbst.

Es ist offensichtlich, dass die Verfolgung der Uiguren durch das Antiterrorgesetz legalisiert wurde. Bei der Begehung von Völkermorden ist die Verwendung von Euphemismen eine breit verwendete Methode. Im osmanischen Reich wurde die Vertreibung der christlichen Minderheit durch ein Gesetz legalisiert und euphemistisch „Relocation“ und „Evakuierung“ bezeichnet.⁸⁸ Auch in vorliegendem Fall ist die Bezeichnung der Umerziehungseinrichtungen als „*Vocational education camps*“ ein Euphemismus. Die Umerziehung der Uiguren auf Mandarin und nach chinesischen, kommunistischen Überzeugungen in den Einrichtungen kann jedoch keine physische Zerstörung der Identität beabsichtigen. Selbst wenn die Uiguren kommunistische und chinesische Parolen lernen müssen, wird dies die Identität der Uiguren nach der Völkermordkonvention nicht zerstören.

Neben der Umerziehung der Uiguren in den Einrichtungen sind die Uiguren dort zur Zwangsarbeit verpflichtet. Jedoch ist es nicht ganz deutlich, ob eine absichtliche oder in Kauf genommene Tötung durch Schwerstarbeit und mangelnde Versorgung intendiert ist.⁸⁹ Aufgrund fehlender Nachweise, dass die Uiguren in den Umerziehungseinrichtungen systematisch getötet werden, ist es schwierig, den physischen Völkermord an den Uiguren zu beweisen.

b. Biologischer Völkermord

Anders verhält es sich mit dem biologischen Völkermord bei den Uiguren. Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung bzw. Geburtsverhinderung können ein Hinweis auf die Absicht sein, Völkermord zu begehen. Wenn die Verringerung der Reproduktion der Gruppe damit begründet wird, die Gruppe explizit zu zerstören, kann dies zum Völkermord führen. Andererseits umfasst die Geburtenprävention in China nicht nur die Minderheiten, sondern auch die Han-Chinesen selbst.⁹⁰ Seit fünfzig Jahren versucht China, das Bevölkerungswachstum Chinas durch die Ein-Kind-Politik zu verlangsamen, wodurch die Gesamtrate so niedrig geworden ist, dass China sei-

⁸⁶ Siehe *Kreß*, JICJ 2009, S. 2 ff.

⁸⁷ Vgl. *Yonah Diamond, et al.* The Uyghur Genocide: An Examination of China's Breaches of the 1948 Genocide Convention, March 2021, S. 37-42.

⁸⁸ Siehe *Petrossian*, Staatenverantwortlichkeit für Völkermord, 2019, S. 130-131, *Petrossian*, Ein Strafverfahren als Ausgangspunkt der Entwicklung des Völkermordsbegriffes, JoJZG 3, 2020, S. 96.

⁸⁹ *Vicky Xiuzhong Xu, et al.* Uyghurs for sale: 'Re-education', forced labour and surveillance beyond Xinjiang, Policy Brief Report No. 26/2020, International Cyber policy centre.

⁹⁰ Seit 2015 gilt die Zwei-Kinder-Politik, siehe *Yao Pan, Yishen Liu*, Birth control, family size and educational stratification: Evidence from the Han and ethnic minorities in China, *Economics of Education Review* 81, 2021, S. 2.

ne Politik seit 2016 geändert hat.⁹¹ Obwohl die Reproduktionszahl unter Uiguren erheblich zurückgegangen ist, ist es aufgrund der verfügbaren Nachweise schwierig,⁹² Chinas Zerstörungsabsicht in Bezug auf die Uiguren vor dem Hintergrund der bestehenden totalen Geburtenkontrolle zu veranschaulichen.

c. Kultureller Völkermord

Die Zwangsüberführung der Kinder als Völkermord kann sowohl biologisch aber als auch kulturell betrachtet werden. Für die Vollendung des Delikts müssen die Kinder von der Ursprungsgruppe abgeschnitten und ausgeschaltet werden.⁹³ An dieser Stelle entstehen Schwierigkeiten sowohl bei den objektiven als auch bei den subjektiven Tatbestandsmerkmalen. Es gibt wenig Anhaltspunkte dafür, ob die Trennung der Kinder von ihren Familien und die Verbringung in Internate bzw. Waisenhäusern und ihre Erziehung nach chinesischen und kommunistischen Überzeugungen eine Überführung in einer anderen Gruppe bzw. in der Gruppe der Han-Chinesen darstellt. Wenn die Kinder politisch erzogen werden, kann dies nicht als Zwangsüberführung in eine andere Gruppe ausgelegt werden. Werden die Kinder hingegen „sinisiert“, können objektiv das Merkmal der Überführung erfüllt sein. Andererseits bleibt die Frage der Zerstörungsabsicht offen.

1.4 Fazit

Die vorgängigen Überlegungen haben gezeigt, dass es erhebliche Probleme bei der rechtlichen Subsumtion der Menschenrechtsverletzungen unter den Völkermordtatbestand gibt. Insbesondere vier Punkte sind hervorzuheben:

1. Die Uiguren stellen grundsätzlich eine geschützte religiöse Gruppe im Sinne der Völkermordkonvention dar,
2. die Verfolgung seitens der chinesischen Zentralregierung müsste sich auf die Zugehörigkeit zu der geschützten Gruppe beziehen. Bezieht sie sich auf die Verfolgung terroristischer Extremisten, ist die Völkermordabsicht ausgeschlossen.
3. Die Absicht der physischen und biologischen Zerstörung der Gruppe oder Teile davon durch Zwangsarbeit ist kaum nachweisbar.
4. Die „Umerziehung“ der Kinder müsste auf die Zerstörung von Religion und Kultur abzielen; eine Erziehung in Sprache, Politik und Kommunismus dient nicht von vorneherein der kulturellen Entwurzelung der Kinder.

Auch wenn in mehreren Punkten der Völkermordtatbestand grundsätzlich relevant und teilweise auch tatbestandlich erfüllt ist, kann auf der Grundlage der zugänglichen Beweise eine Vernichtungsabsicht der Bevölkerungsgruppe der Uiguren durch die chinesische Zentralregierung nicht angenommen werden.

⁹¹ Pia Schrörs, Inzwischen bittet China um das zweite Kind, 31.10.2020, <https://www.n-tv.de/politik/Inzwischen-bittet-China-um-das-zweite-Kind-article22136813.html>, besucht 19.04.2021.

⁹² Adrian Zenz, Sterilizations, IUDs, and Mandatory Birth Control: The CCP's Campaign to Suppress Uyghur Birth rates in Xinjiang, The Jamestown Foundation, 21.07.2020.

⁹³ Siehe MüKo-Kreß § 6, Rn. 67.

2. Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Als Nürnberger Tatbestand (Art. 6 c IMG-Statut) gelten die Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Übersetzung des englischen crimes against humanity wird immer wieder angezweifelt, da möglicherweise eine Übersetzung mit Verbrechen gegen die Menschheit dem Schweregrad der Verbrechen angemessener zu sein scheint. Da es allerdings im Kern darum geht, den Wert des menschlichen Lebens auf besonders verachtende Art und Weise mit Füßen zu treten, hat die Anknüpfung an die Menschlichkeit durchaus Berechtigung.⁹⁴ Inhaltlich umfasst der Tatbestand Verbote, die in jeder Rechtsordnung bekannt sind: Tötung, Folter, Vergewaltigung, Verschleppung, Freiheitsberaubung oder massive Diskriminierungen sind Einzeltaten, die hierunter zu fassen sind. Als äußeren Rahmen braucht es eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs auf eine Zivilbevölkerung.

Während das Nürnberger Militärgerichtsverfahren den Tatbestand nur auf während des Krieges begangene Handlungen bezog, wurde in den folgenden Nachkriegsprozessen dieser Zusammenhang rasch fallen gelassen.⁹⁵ Auch ohne Kriegsbezug konnten somit etwa Reichspogromnachtfälle als Verbrechen gegen die Menschlichkeit abgeurteilt werden. Bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland haben auch deutsche Gerichte, allen voran der Oberste Gerichtshof für die britische Zone, Verbrechen gegen die Menschlichkeit judiziert.⁹⁶ Später war es deutschen Gerichten indes untersagt Besatzungsrecht, hier in Form des Kontrollratsgesetzes Nr. 10, anzuwenden.⁹⁷

Dieser geschichtliche Hintergrund verdeutlicht die grundsätzliche Problemlage: Öffentliche Sicherheit und Ordnung ist grundsätzlich eine innere Angelegenheit eines Staates. Strenge Gesetze eines autokratischen Regierungssystems sind nicht per se völkerrechtswidrig. Die innere Struktur und das Verhalten der Staatsmacht gegenüber den eigenen Rechtsunterworfenen wird nur dann eine Angelegenheit des Völkerrechts und des Völkerstrafrechts, wenn eine humanitäre Katastrophe ausgelöst wurde. Ein deutliches Indiz für die Völkerrechtswidrigkeit des staatlichen Verhaltens sind dabei Diskriminierungen gegenüber spezifischen Teilen der Bevölkerung. Die Grenze zwischen innerer Angelegenheit – insbesondere auch im Kontext der Bekämpfung terroristischer Erscheinungen und gewaltsamer Separationsbestrebungen – und völkerrechtswidriger systematischer Massenviktimisierung ist im Einzelfall schwer zu ziehen zumal bei unklarer Beweislage.

Eine internationale Konvention der Verbrechen gegen die Menschlichkeit existiert nicht, auch wenn es entsprechende Bemühungen gibt. Auf den Text des Art. 7 des IStGH-Statuts kann aber für die weitere Auslegung aufgebaut werden. Erst mit § 7 VStGB (2002) sind Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch als Teil der Strafrechtsordnung in Deutschland anerkannt. Während auf

⁹⁴ Vgl. *Ambos*, Int StR § 7 Rn. 171 mwN.

⁹⁵ Vgl. Prozess US. vs. Flick et al., Urt. v. 22.12.1947, in: *Trials of War Criminals*, Bd. 6, 1187, 1213; US. vs. Weizsäcker et al. (Wilhelmstraßenprozesse), Urt. v. 12.12.1949, in: *Trials of War Criminals*, Bd. 14, 558; Vgl. zum Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der Rspr. der Nürnberger Nachfolgeprozesse: *Brand*, *Oregon Law Review* 28 (1949), 93 ff.; *Heller*, S. 234 ff.

⁹⁶ Vgl. *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht Rn. 913.

⁹⁷ Vgl. *Ambos*, Int StR § 7 Rn. 175.

internationaler Ebene vor allem durch das Jugoslawientribunal eine beachtliche Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung stattgefunden hat, gibt es in Deutschland bisher nur wenige entsprechende Gerichtsverfahren.⁹⁸

Verbrechen gegen die Menschlichkeit

(1) Im Sinne dieses Statuts bedeutet "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" jede der folgenden Handlungen, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen wird:

- a) vorsätzliche Tötung;
- b) Ausrottung;
- c) Versklavung;
- d) Vertreibung oder zwangsweise Überführung der Bevölkerung;
- e) Freiheitsentzug oder sonstige schwerwiegende Beraubung der körperlichen Freiheit unter Verstoß gegen die Grundregeln des Völkerrechts;
- f) Folter;
- g) Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft, Zwangssterilisation oder jede andere Form sexueller Gewalt von vergleichbarer Schwere;
- h) Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe oder Gemeinschaft aus politischen, rassischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, Gründen des Geschlechts im Sinne des Absatzes 3 oder aus anderen nach dem Völkerrecht universell als unzulässig anerkannten Gründen im Zusammenhang mit einer in diesem Absatz genannten Handlung oder einem der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegenden Verbrechen;
- i) zwangsweises Verschwindenlassen von Personen;
- j) das Verbrechen der Apartheid;
- k) andere unmenschliche Handlungen ähnlicher Art, mit denen vorsätzlich große Leiden oder eine schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der geistigen oder körperlichen Gesundheit verursacht werden.

2.1 Gesamttatzusammenhang

Der Kern des Verbrechens ist ein Angriff auf eine Zivilbevölkerung. § 7 Abs. 1 VStGB beschreibt aber nicht, was ein Angriff als solcher bedeutet. Im Gegensatz dazu sieht Art. 7 Abs. 2 lit. a IStGHSt einen Angriff als eine mehrfache Begehung von Einzeltaten, die in Zusammenhang mit einer darauf gerichteten Politik eines Staates oder einer Organisation stehen. Der deutsche Gesetzgeber hat diese Definition des Angriffs nicht übernommen. Der BGH griff diese Definition trotzdem als Leitfaden auf und weist darauf hin, dass der Angriff ein Gesamtvorgang ist, in den sich die mehrfache Verwirklichung der Einzeltatbestände nach § 7 Abs. 1 VStGB einfügen und hinter dem ein Kollektiv steht.⁹⁹ Mehrfache Verwirklichung kann sich dann sowohl auf dieselbe

⁹⁸ Vgl. *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht Rn. 916 f.

⁹⁹ BGH, Beschl. v. 17.10.2010 – Az. 3/10, Rn. 25; BGH, Urt. v. 20.12.2018 – Az. 3 StR 236/17, Rn. 166, *MüKo-Werle*, § 7 VStGB Rn. 23; s.a. *Gierhake*, NJW 2019, S. 1781.

Tat beziehen als auch andere Varianten umfassen.¹⁰⁰ Die Verwirklichung solcher Einzeltaten beansprucht eine Organisation oder die Existenz eines Programms bzw. einer Politik. Es bedarf einer Macht, die in der Lage ist und entsprechende Ressourcen hat, um die Politik in die Tat umzusetzen und die Einzeltaten zu koordinieren.¹⁰¹

Das Vorliegen einer Politik oder eines Programms kann auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen sein, z.B. wiederkehrende Gewaltart, die Wiederholung von Handlungen, die Verwendung öffentlicher oder privater Ressourcen, die Einbeziehung des Staates oder der organisatorischen Kräfte in die Begehung von Straftaten, politische Erklärungen, Anweisungen, die dem Staat oder der Organisation zugerechnet werden können, Motivation, die Vorbereitungen oder die Mobilisierung, die von dem Staat oder der Organisation koordiniert werden.¹⁰² Der Einzeltat muss jedoch in einer Verbindung mit der Gesamttat stehen und nicht bloß zeitgleich mit der Verwirklichung der Gesamttat stattfinden.¹⁰³

Sowohl § 7 Abs. 1 VStGB als auch das Römische Statut bezeichnen zwei Arten des Angriffes. Der Angriff soll entweder systematisch oder ausgedehnt sein. Der systematische Charakter des Angriffes spiegelt die qualitative Natur der Gesamttat, bzw. wenn die Gewaltanwendung organisiert ist und planmäßig im Sinne eines konsequenten Handelns ausgeführt wird.¹⁰⁴ Um den qualitativen Charakter des Angriffes zu untersuchen, stellte die Rechtspraxis des IStGH drei Kriterien auf: die Ähnlichkeit der Handlungen, die Ähnlichkeit der Methode der Handlungen, die Behandlung der Opfer auf ähnliche Weise.¹⁰⁵ Die Ausdehnung des Angriffes hängt eng mit der Vielzahl der Opfer zusammen und hat eine quantitative Natur. Die Geografie der Angriffe spielt in diesem Fall weniger eine Rolle. Es ist jedoch schwierig die Kriterien für die quantitative Natur festzulegen, weshalb die Auslegung stark vom Einzelfall abhängt.¹⁰⁶

Eine generelle Politik der Verfolgung, Zurücksetzung und Diskriminierung durch staatliche Stellen gegenüber einer Gruppe von Personen reicht für das „Chapeau-Element“ der Verbrechen gegen die Menschlichkeit grundsätzlich aus. Die Personen müssen lediglich Teil der Zivilbevölkerung sein, was im Grunde nur dann nicht der Fall ist, wenn vorrangig humanitäres Völkerrecht anzuwenden ist, die Personen also Kombattanten im Sinne des Kriegsvölkerrechts sind. Ob die Gruppe an Personen sich politisch, kulturell oder sozial definiert oder völlig willkürlich zusammengesetzt ist, spielt keine Rolle. Grundsätzlich können demnach die Maßnahmen, die sich gegen eine Vielzahl von Personen über einen längeren Zeitraum erstrecken als systematischer und ausgedehnter Angriff auf eine Zivilbevölkerung angesehen werden.

¹⁰⁰ S. Safferling, Internationales Strafrecht, S. 189, Rn. 62; RStGH, *Prosecutor v. Akayesu*, Verfahrenskammer, Urt. v. 2.9.1998, § 581; RStGH, *Prosecutor v. Musema*, Verfahrenskammer, Urt. v. 27.1.2000, § 205; IStGH, *Prosecutor v. Bemba*, Vorverfahrenskammer, Beschl. v. 15.6.2009, § 81.

¹⁰¹ Vgl. RStGH, *Prosecutor v. Akayesu*, Verfahrenskammer, Urt. v. 2.9.1998, § 580; IStGH, *Prosecutor v. Katanga, Chui*, Vorverfahrenskammer, Entscheidung v. 30.9.2008, § 396.

¹⁰² IStGH, *Prosecutor v. Ntaganda*, Verfahrenskammer, Urt. v. 8.7.2019, § 674; IStGH, *Prosecutor v. Katanaga*, Verfahrenskammer, Urt. v. 7.3.2014, § 1109; s. die abw. Meinung dazu IStGH, *Situation in Kenya*, Vorverfahrenskammer, Genehmigungsentscheidung, 31.3.2010, abw. Meinung von Richter Kaul, § 37 ff.

¹⁰³ Marchuk, *The Fundamental Concept of Crime in International Criminal Law*, 2014, S. 103.

¹⁰⁴ BGH, Urt. v. 20.12.2018 – Az. 3 StR 236/17, Rn. 166; IStGH, *Prosecutor v. Harun and Abd-Al-Rahman*, Vorverfahrenskammer, Beschl. v. 27.04.2007, § 62, IStGH, *Prosecutor v. Katanaga*, Verfahrenskammer, Urt. v. 7.3.2014, § 1123.

¹⁰⁵ IStGH, *Prosecutor v. Katanaga*, Verfahrenskammer, Urt. v. 7.3.2014, § 1113; IStGH, *Prosecutor v. Ntaganda*, Verfahrenskammer, Urt. v. 8.7.2019, § 693.

¹⁰⁶ Vgl. IStGH, *Prosecutor v. Bemba*, Verfahrenskammer, Urt. v. 21.3.2016, § 163, Werle/Jelßberger, *Völkerstrafrecht*, Rn. 936.

2.2 Einzelaten

Im Kontext dieser Gesamttat muss es nun zu im Einzelnen aufgelisteten Einzelaten gekommen sein oder es muss sich um „ähnlich unmenschliche Handlungen handeln. Als Einzelaten kommen nach den Schilderungen der Situation hinsichtlich der Uiguren in Betracht: b) Ausrottung, c) Versklavung, d) Vertreibung, e) Zufügung von großem Leid, und h) Verfolgung. Im Einzelnen:

Ausrottung bedeutet zunächst die Vernichtung einer oder mehrerer Personen als Teil einer Massentötung (direkte Tötungshandlung).¹⁰⁷ Der Tatbestand kann nach Art. 7 Abs. 2 b) IStGHSt aber auch erfüllt werden durch die vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen, mit denen beabsichtigt ist, die Vernichtung eines Teiles einer Bevölkerung herbeizuführen (indirekte Tötungshandlung).¹⁰⁸ Die Zwangsmaßnahmen, die aus China berichtet werden, können derzeit nicht als „Ausrottung“ in diesem Sinne bezeichnet werden. Dazu bräuchte es systematisches Vorenthalten von medizinischer Versorgung, unmenschliche hygienische Verhältnisse, Zwangsarbeit bis zur völligen Erschöpfung in mehr als nur isolierten Einzelfällen.

Unter Versklavung versteht das IStGHSt nach Art. 7 Abs. 2 (c) die Ausübung einer eigentumsähnlichen Verfügungsgewalt über eine andere Person. Darunter fallen Menschenhandel, insbesondere der Handel mit Frauen und Kindern, sowie Zwangsarbeit. Bei dieser Einzelat geht es um die „Verdinglichung“ des Menschen.¹⁰⁹ Wesentlich für die tatbestandsmäßige Handlung ist der Zwangscharakter der Maßnahme, was in der Regel mit Freiheitsentzug verbunden ist,¹¹⁰ und die wirtschaftliche Beherrschung bzw. Ausbeutung der Opfer.¹¹¹ „Umerziehung“ und Zwangsarbeit im Zuge einer – auch rechtswidrigen – Inhaftierung fallen nicht hierunter.

Der Oberbegriff zu den beiden Tatbestandsvarianten Vertreibung („deportation“) und zwangsweise Überführung („forcible transfer“) lautet zwangsweise Verbringung („forcible displacement“).¹¹² Nach Art. 7 Abs. 2 lit. d) IStGHSt fällt hierunter die Ausweisung oder die Verbringung von Personen durch andere Zwangsmaßnahmen ohne völkerrechtlich zulässige Gründe aus dem Gebiet, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten. Unter „Vertreibung“ wird dabei die Verbringung in ein anderes Staatsgebiet verstanden, was hier nicht in Betracht kommt, wohingegen die „Überführung“ innerhalb der Grenzen eines Staates stattfindet.¹¹³ Die Berichte von Maßnahmen gegen die uigurische Bevölkerung erfüllen diese Voraussetzungen nicht.

Zur Erfüllung des Merkmals „Freiheitsentzug“ im Sinne der Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7 Abs. 2 e) IStGHSt) muss der Täter nach den Verbrochenselementen des IStGH das oder die Opfer einsperren oder diese auf andere Art und Weise ihrer körperlichen Fortbewegungsfreiheit berauben.¹¹⁴ Da es sich um einen „schwerwiegenden“ Freiheitsentzug handeln muss, fallen unter den Tatbestand nur längerfristige (zeitliche Komponente) oder besonders unmenschliche (qualitative Komponente) Maßnahmen.¹¹⁵ Das entscheidende Kriterium für die

¹⁰⁷ Vgl. Elements of Crimes Art. 7 (1) (b) Nr. 1.

¹⁰⁸ Vgl. MüKo-Werle/Burchards, § 7 Rn. 47.

¹⁰⁹ Vgl. Satzger Int u Eur StR § 16 Rn. 42.

¹¹⁰ Vgl. die weiteren Beispiele in den Verbrochenselementen zu Art. 7 (1) (c) Nr. 1.

¹¹¹ So die grundlegende Entscheidung des JStGH, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, Urteil v. 22.2.2001, § 542.

¹¹² Vgl. Elements of Crimes Art. 7 (d) mit Fn. 13.

¹¹³ Vgl. Ambos Int StR § 7 Rn. 205.

¹¹⁴ Elements of Crimes Art. 7 (1) (e) Nr. 1.

¹¹⁵ Vgl. Ambos Int. StR § 7 Rn. 206, der von „mindestens einige[n] Wochen“ ausgeht.

Strafbarkeit liegt in der Völkerrechtswidrigkeit der Maßnahme. Die Freiheitsentziehung muss gegen die „Grundregeln des Völkerrechts“ verstoßen.¹¹⁶ Es ist demnach danach zu fragen, ob die freiheitsentziehende Maßnahme von einer – völkerrechtskonformen – (nationalen oder internationalen) Rechtsgrundlage umfasst und auf der Grundlage eines rechtsstaatlichen Verfahrens ergangen ist.¹¹⁷ Für das Festhalten in Umerziehungslagern, die Ähnlichkeit zu Strafvollzugsanstalten aufweisen, gibt es keine völkerrechtliche Legitimation. Eine solche könnte sich etwa ergeben aus Art. 9 IPbpR (oder Art. 5 EMRK). Freiheitsentzug nach strafrechtlicher Verurteilung, bei drohender Verwahrlosung, wegen einer medizinischen Gefährdungslage etwa wären völkerrechtlich legitimierbar. Eine „Umerziehung“ ist als Rechtfertigung hingegen nicht vorgesehen.

Nach Art. 7 Abs. 2 lit. h) IStGHSt bedeutet „Verfolgung“ den völkerrechtswidrigen, vorsätzlichen schweren Entzug von Grundrechten auf Grund der Identität der Gruppe oder Gemeinschaft. Der Tatbestand folgt einer besonderen Struktur, die mit dem Völkermord vergleichbar ist, wonach der subjektive Tatbestand – zwar keine Vernichtungsabsicht – aber zusätzlich eine spezifische Diskriminierungsabsicht verlangt.¹¹⁸

Objektiv bedarf es einer Handlung, die ein völkerrechtlich anerkanntes Grundrecht verweigert und tatsächlich eine diskriminierende Wirkung zeitigt.¹¹⁹ Dabei ist sehr fraglich, welche Menschenrechte als grundlegend angesehen werden können. Der Verweis auf die Allgemeine Menschenrechtserklärung und den IPbpR ist in dieser Frage kaum weiterführend. Zusätzlich müsste ein gewisser Schweregrad erreicht sein. Aus Gründen der Bestimmtheit wird hier dafür plädiert, die tatbestandsmäßige Handlung einem Verbrechenstatbestand zu entnehmen, für welchen der IStGH zuständig ist. Demnach ist zu prüfen, ob die Handlung nach einer der in Art. 6-8 IStGHSt genannten Tatbestände strafbar ist.

Für die Situation der uigurischen Minderheit in China könnte hier angeführt werden, dass diese willkürlicher Freiheitsberaubung in Umerziehungslagern unterworfen werden und sich diese unter Art. 7 Abs. 2 e) IStGHSt fallenden Maßnahmen speziell gegen die Volksgruppe und deren Mitglieder richten.

2.3 Fazit

Die Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind gegenüber dem Völkermordtatbestand weniger strikt in der Formulierung und beschränkt in der Anwendung. Grob gesagt fallen massive Menschenrechtsverletzungen, vor allem wenn sie gezielt und über einen längeren Zeitraum erfolgen, unter den Tatbestand. Hinsichtlich der Inhaftierung von Uiguren in Umerziehungslagern mit Gefängnischarakter und Zwangsarbeit für die Insassen, können die Einzeltat nach Art. 7 Abs. 2 e) IStGH bejaht werden. Ob auch von Folter gesprochen werden kann (Art. 7 Abs. 2 f) IStGHSt) ist eher fraglich, kann aber aufgrund der schwachen Beweislage nicht abschließend beurteilt werden. Zusätzlich kann auch die Diskriminierungskomponente in Art. 7 Abs. 2 h) IStGH angenommen werden. Da diese Übergriffe systematischer Natur sind und außerdem massenhaft durchgeführt werden, kann insgesamt von der Erfüllung des Tatbestands der Verbrechen gegen die

¹¹⁶ Vgl. JStGH, *Prosecutor v. Kordic/Cerkez*, Urteil v. 26.2.2001, § 302; *Prosecutor v. Krnojelac*, Urteil v. 15.3.2002, § 110.

¹¹⁷ Vgl. *Ambos Int. StR* § 7 Rn. 206.

¹¹⁸ *Ambos Int. StR* § 7 Rn. 215.

¹¹⁹ Vgl. *Roberts*, LJIL 15 (2002), 624.

Menschlichkeit ausgegangen werden.

III. Frage 2: Zulässigkeit strafrechtlicher Maßnahmen

Völkerrechtliche Maßnahmen mit den schärfsten Konsequenzen wären im Bereich des Völkerstrafrechts zu finden. Allerdings sind diese davon abhängig, dass die Anschuldigungen auch bewiesen werden können und zwar in einem Maße, dass die Unschuldsvermutung (vgl. Art. 6 Abs. 2 EMKR) widerlegt ist. Jenseits der Subsumtionen der Vorgänge als Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit müssen die vorgelegten Beweise forensisch authentisch und integer sein. Es ist fraglich, ob die – möglicherweise mit den Mitteln der Open Source Intelligence (OSINT) – gesammelten Hinweise diesen Anforderungen genügen können. Als Institutionen für eine mögliche strafrechtliche Verfolgung kämen die im folgenden genannten in Betracht:

1. Internationaler Strafgerichtshof

Der Internationale Strafgerichtshof ist deshalb nach Art. 12 Abs. 2 IStGHSt nur zuständig, wenn die Völkerstraftat auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats geschehen ist (Territorialitätsprinzip) oder der Täter Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist (aktives Personalitätsprinzip).¹²⁰ Mit dieser Vorgehensweise sollte klargestellt werden, dass die internationale Organisation, Strafgerichtshof, grundsätzlich dem Prinzip der Zustimmung unterworfen ist.¹²¹ Da China kein Mitgliedsstaat des IStGH ist, scheitert die Möglichkeit des Tätigwerdens der Den Haager Anklagebehörde bereits daran.

Ein möglicher Weg trotzdem zur Gerichtsbarkeit des IStGH zu gelangen, ist eine Übertragung des UN-Sicherheitsrats nach Art. 13 lit. b IStGHSt.¹²² Der Sicherheitsrat, der seit der Errichtung des JStGH und des RStGH nach Kap. VII UN-Charta auch die Kompetenz besitzt, Strafgerichtshöfe einzurichten, kann kraft dieser Kompetenz den IStGH zur Verfolgung von Verbrechen nach dem Statut einschalten. Für den Sicherheitsrat ist der IStGH demnach ein permanenter *ad hoc*-Strafgerichtshof. Diese Kompetenz ist sicherlich geeignet, um dem Friedenerhaltungs- und Friedensschaffung-Mandat des Sicherheitsrates nachzukommen. Der Sicherheitsrat hat zweimal von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht.¹²³ Da allerdings China als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat ein Veto-Recht besitzt, kann diese Gremium aus politischen Gründen keine Übertragung der Situation an den IStGH bewirken.

2. Ad hoc-Maßnahmen der Vereinten Nationen

Zwingende Maßnahmen der Vereinten Nationen sind lediglich auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta seitens des Sicherheitsrats möglich. Hier gilt ebenso, dass auf Grund des Veto-

¹²⁰ Werle/Jeßberger, Völkerstrafrecht, Rn. 319.

¹²¹ Akande, JICJ 1 (2003), 618; Inasumi, NILR 49 (2002), 159.

¹²² Galand, UN Security Council Referrals to the ICC, 2018.

¹²³ Die Situationen in Darfur (UNSC Res. 1593 [2005] v. 31.3.2005) und in Libyen (UNSC Res. 1970 [2011] v. 26.2.2011).

Rechts Chinas ein Einschreiten unmöglich ist. Maßnahmen der Generalversammlung, wo es keine Vetomacht gibt, wären zwar denkbar, sind aber deshalb „zahnlos“, weil eine Kooperation Chinas nicht erzwungen werden kann.

3. Maßnahmen seitens der Europäischen Union

Die Europäische Union hat schon Untersuchungen in strafbare Menschenrechtsverstöße durchgeführt. Letztlich sind auch die kosovarische Sonderkammern („Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor’s Office“), die auch mit erheblicher Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland eingerichtet wurde, dazu zu zählen.¹²⁴ Grundlage dieser Tätigkeit ist aber kosovarisches Recht. Das bedeutet, dass auch diese Maßnahme auf der freiwilligen Kooperation des betroffenen Staates, hier Kosovo, beruht. Sie ist weder völkerrechtlich anders denkbar, noch praktisch gegen den Willen des betroffenen Staates durchführbar.

4. Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland obliegt die Verfolgung für Völkerstraftaten allein dem Generalbundesanwalt, §§ 142a, 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG.¹²⁵ Verfassungsrechtlich ist diese Bundeskompetenz in Art. 96 Abs. 5 GG verankert.¹²⁶ Sachlich zuständig sind die Oberlandesgerichte und dort funktionell die Staatschutzsenate. Sie üben hier Gerichtsbarkeit des Bundes aus, § 120 Abs. 6 GVG. Diese sind, sofern es mehrere Oberlandesgerichte in einem Bundesland gibt, bei den Oberlandesgerichten angesiedelt, in deren Bezirk sich die Landeshauptstadt befindet, § 120 Abs. 1 GVG. Die Zunahme der Strafverfolgung von Völkerstraftaten und Terrorismus hat zu einem starken Anwachsen der Staatschutzsenate der Bundesrepublik Deutschland geführt. Auch beim Generalbundesanwalt selbst ist das Personal sowohl im Bereich der Terrorismusbekämpfung als auch im Kernbereich des Völkerstrafrechts enorm ausgebaut worden.

Die Strafverfolgung internationaler Verbrechen hängt im deutschen Strafrecht von der materiell rechtlichen Frage der Anwendbarkeit ab. Nach der Verabschiedung des VStGB im Jahr 2002 gilt nunmehr nach § 1 VStGB für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen das sog. Universalitätsprinzip. Demnach können in Deutschland Völkerstraftaten unabhängig vom Tatort und der Nationalität des mutmaßlichen Täters verfolgt werden.

Diese allumfassende Zuständigkeit – solange jedenfalls § 1 S. 1 VStGB betroffen ist – muss gleichwohl praktikabel ausgestaltet werden. Da nach der strafvollzugsrechtlichen Vorstellung in Deutschland grundsätzlich ein Verfolgungszwang (Legalitätsprinzip) besteht, ist es systematisch der richtige Ansatz, hier eine spezielle Regelung für Völkerstraftaten vorzusehen. Nach § 153c StPO hat die Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, bei der Verfolgung von Auslandstaten von der Strafverfolgung abzusehen, ohne dass das Gericht zustimmen muss.¹²⁷ Das relativ breite Opportunitätsermessen, welches der Staatsanwaltschaft hierbei zukommt, schien bei der Verabschiedung des VStGB bzgl. der internationalen Straftaten als zu weit. In § 153f StPO wurde

¹²⁴ Vgl. etwa BT-Drucks. 19/26037 v. 21.01.2021.

¹²⁵ *Ritscher*, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, 2014, S. 223; *Beck*, in: Jeßberger/Geneus (Hrsg.), *Zehn Jahre Völkerstrafgesetzbuch*, 2013.

¹²⁶ Dazu ausf.: *Böhm/Teubert*, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, 2014, S. 447.

¹²⁷ Dazu auch Meyer-Goßner/Schmitt-Schmitt, § 153c Rn. 1.

deshalb eine Sonderregelung für das VStGB aufgenommen.¹²⁸ Das Verfolgungsermessen der Staatsanwaltschaft wurde insofern wieder eingeschränkt. Demnach besteht ein Verfolgungszwang für den Fall, dass die Tat einen Inlandsbezug hat bzw. der Beschuldigte Deutscher im Sinne von Art. 116 GG ist. Ein solcher besteht ebenso, wenn zwar kein Inlandsbezug der Tat zu erkennen ist, aber weder ein anderweitig zuständiger Nationalstaat noch ein internationales Strafgericht verfolgend tätig wird („doppelte Subsidiarität“¹²⁹). Damit will die StPO gewährleisten, dass jedenfalls theoretisch keine Verfolgungslücke im System der internationalen Kooperation zwischen den Staaten und dem als Komplementär ausgestatteten IStGH auftreten kann.

Die Zuständigkeit für die Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach § 7 VStGB wäre unter der Kautel des Universalitätsprinzips demnach grundsätzlich gegeben. Die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens wäre entsprechend möglich. Opportunitätsgründe nach § 153f StPO sprechen hier auch nicht grundsätzlich dagegen. Ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren richtet sich indes gegen einen oder mehrere Beschuldigte. Hier wäre die Frage zu stellen, gegen wen sich die strafrechtliche Verfolgung richten sollte, wobei zu beachten ist, dass Staatsoberhäupter und hochrangige Regierungsmitglieder persönliche Immunität genießen und daher – zumal während der Amtszeit – vor einem deutschen Gericht nicht verfolgt werden können. Eine funktionelle Immunität für andere Beamte hat der BGH unlängst für den Fall von Völkerrechtsverbrechen grundsätzlich abgelehnt.¹³⁰

Dazu bestünde die Möglichkeit zunächst im Wege eines sog. Strukturermittlungsverfahrens gegen „unbekannt“ zu ermitteln und Beweise zu sammeln. Der Generalbundesanwalt geht in verschiedenen Situationen so vor und kann hier etwa durch Zeugenaussagen vor dem Ermittlungsrichter für zukünftige Strafverfahren oder auch internationale strafrechtliche Kooperationen Beweise gerichtsfest sichern.

Fazit

Strafrechtliche Maßnahmen sind zum jetzigen Zeitpunkt auf internationaler Ebene nicht zu erwarten, da China im Rahmen der Vereinten Nationen über das Vetorecht als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat zwingende Maßnahmen verhindern könnte.

Im nationalen Kontext wäre – unter der Prämisse, dass die hier vertretenen Ansicht geteilt wird, dass die Situation der Uiguren den Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne von § 7 VStGB erfüllt – ein Ermittlungsverfahren durch den Generalbundesanwalt zunächst als Strukturermittlungsverfahren gegen „Unbekannt“ möglich.

¹²⁸ Dazu ausf.: *Geneuss*, Völkerrechtsverbrechen und Verfolgungsermessen, 2013, S. 221 ff.

¹²⁹ *Kreß*, ZIS 2007, 515.

¹³⁰ BGH Ur. v. 28.1.2021 – 3 StR 564/19.