

Justice in the Name of All*

Die praktische Anwendung des Völkerstrafgesetzbuchs aus der Sicht des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof

Von Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof als Abteilungsleiter **Rolf Hannich**, Karlsruhe

„Egal wie mächtig du bist, du bist nicht mächtiger als Recht und Gesetz.“

Christopher Staker, Stellvertretender Ankläger im Taylor-Prozess des Sondergerichtshofs für Sierra Leone.

I. Einleitung

Ich möchte meinen Blick auf das Völkerstrafgesetzbuch gleich mit einer Frage beginnen: Was hat der vor ca. eineinhalb Wochen stattgefundenen G8-Gipfel in Heiligendamm mit dem Völkerstrafgesetzbuch zu tun? Bevor Sie sich über Gebühr den Kopf zerbrechen, will ich die Antwort gleich vorwegnehmen. Wir haben in der vergangenen Woche über den Generalstaatsanwalt in Rostock eine Anzeige gegen den russischen Staatspräsidenten zur Prüfung vorgelegt bekommen, ob ein Ermittlungsverfahren in der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts einzuleiten ist. Der Anzeigersteller wirft dem Präsidenten der russischen Föderation vor, als oberster Entscheidungsträger der russischen Regierung für „Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen während der Tschetschenien-Kriege“ und andere Straftaten verantwortlich zu sein. Der Angezeigte habe sich wegen Kriegsverbrechen gegen Personen nach § 8 VStGB schuldig gemacht und sei noch vor der Beendigung des Gipfels in Haft zu nehmen, weil wegen der beabsichtigten Ausreise nach Russland akute Fluchtgefahr bestehe.

Abgesehen davon, dass bei Eingang der Strafanzeige der Angezeigte Deutschland bereits wieder verlassen hatte, lagen schon aus offensichtlichen Gründen die Voraussetzungen für die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens nicht vor. Nach § 20 Abs. 2 GVG erstreckt sich die deutsche Gerichtsbarkeit nicht auf Personen, die nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts von ihr befreit sind. Eine solche allgemeine völkerrechtliche Regel besagt, dass amtierende Regierungschefs und Staatsoberhäupter Immunität vor der Gerichtsbarkeit fremder Staaten genießen. Das gilt auch dann, wenn die Vorwürfe wegen Völkerstraftaten erhoben werden. Damit sind Strafverfolgungsmaßnahmen durch deutsche Behörden – unabhängig davon, ob das Vorbringen des Anzeigerstatters überhaupt geeignet wäre, einen Anfangsverdacht zu begründen – von vornherein ausgeschlossen.

Ich erwähne diese Anzeige nur deshalb, um zu illustrieren, dass von den mehr als 70 Vorgängen, die seit dem Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuchs¹ am 30. Juni 2002 bei unserer Behörde angefallen sind, in den meisten Fällen die tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen für die Einleitung von Ermittlungsverfahren von vornherein nicht vorliegen. Dabei bin ich mir bewusst, dass wir uns als zuständige

Staatsanwaltschaft dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dem geltenden Recht nicht ausreichend Geltung zu verschaffen. Diesen – aus meiner Sicht unberechtigten – Vorwurf möchte ich mit meinen Ausführungen auszuräumen versuchen.

II. Der Weg zum Völkerstrafgesetzbuch

1. Grundlagen

Bevor ich auf die Probleme der praktischen Erfahrungen mit dem Völkerstrafgesetzbuch eingehe, bedarf es eines Blickes auf Inhalt und Entstehungsgeschichte des Gesetzes, denn nur dadurch wird deutlich, dass wir in den letzten rund 15 Jahren Zeitzeugen einer rasanten Entwicklung sind. Noch nie waren humanitäres Völkerrecht und Völkerstrafrecht so stark in das Bewusstsein der Öffentlichkeit getreten, noch nie war der Gedanke vom Primat des Rechts so weit vorangebracht worden. Dabei hat die Idee, völkerstrafrechtliche Kernstraftaten wie Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch von der Völkergemeinschaft legitimierte Gerichte aburteilen zu lassen, einen mehr als 130 Jahre alten Ursprung. Schon 1872 hatte einer der ersten Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, *Gustave Moynier*, den Vorschlag unterbreitet, einen ständigen Internationalen Gerichtshof zur Aburteilung solcher Taten einzurichten.² Gedauert hat die Umsetzung dieser Idee mehr als 120 Jahre, bis der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den Jahren 1993 den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien³ und 1994 den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda⁴ einrichtete. Einen vorläufigen Abschluss hat diese Entwicklung mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag am 1. Juli 2002 erfahren. Damit erfuhr die Fortschreibung des internationalen Rechts eine Dimension wie sie selbst Experten zehn Jahre zuvor noch nicht für möglich gehalten hätten. Grundlage der Errichtung des IStGH war das Römische Statut,⁵ das am 17. Juli 1998 auf einer diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz von 120 Staaten angenommen wurde. In ihm verständigte sich die internationale Staatengemeinschaft erstmals darauf, einen unabhängigen ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu schaffen, der nach der Präambel des Statuts „Gerichtsbarkeit über die schwersten Verbrechen hat, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“⁶. In diesem Kontext ist das deutsche Völkerstrafgesetzbuch zu

* Es handelt sich um das um Fußnoten angereicherte Manuskript eines an der Universität Göttingen gehaltenen Vortrags. Die Vortragsform wurde beibehalten.

¹ BGBl. I, S. 2254.

² BT-Drs. 14/8524, S. 11. Für einen Überblick über die historische Entwicklung m.w.N. vgl. *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2006, § 6 Rn. 1 ff.

³ UN Doc. S/Res/827, 25.5.1993.

⁴ UN Doc. S/Res/955, 8.11.1994.

⁵ Rome Statute of the International Criminal Court – UN Doc. A/CONF. 183/9; vgl. hierzu *Ambos*, ZStW 111 (1999), 175.

⁶ So Art. 5 IStGH-Statut.

sehen, das einen bedeutenden Schritt in dieser Entwicklung nachvollzieht. Es dient der Anpassung des deutschen materiellen Rechts an das Römische Statut und der Erleichterung der innerstaatlichen Strafverfolgung.

2. Ausgangslage

Bevor ich auf das deutsche Recht näher eingehe, möchte ich nochmals einen kurzen Blick in die Geschichte werfen, weil sich daraus ablesen lässt, welche rasante Entwicklung das Völkerstrafrecht in den letzten Jahren genommen hat. Bis zum Versailler Vertrag vom Juni 1919 war es gängige Staatenpraxis, Kriegsverbrechen zu amnestieren. Der Vertrag legte Deutschland die Verpflichtung auf, mutmaßliche Kriegsverbrecher an die Alliierten auszuliefern, die in der Folge in eine Selbstverpflichtung umgewandelt wurde, mutmaßliche deutsche Kriegsverbrecher in Deutschland zu verfolgen.⁷ Zuständig hierfür war das Leipziger Reichsgericht, dessen Verfahren allerdings von dem deutlichen Widerwillen der deutschen Strafjustiz zeugen, sich mit den alliierten Vorwürfen deutscher Kriegsverbrechen ernsthaft auseinanderzusetzen. Die Problematik lag dabei darin, dass es ausschließlich um die einseitige Verfolgung deutscher Kriegsverbrechen ging, obwohl im Ersten Weltkrieg auch auf der Seite der Kriegsgegner Deutschlands Kriegsverbrechen begangen worden waren.

Gerade diese Asymmetrie war und ist es vermutlich nach wie vor, welche letztlich den Gedanken befördert hat, nur eine internationale Strafgerichtsbarkeit könne gleiches Recht für alle gewährleisten.

3. Die Nürnberger Prozesse

Diese Asymmetrie hat nicht nur in Deutschland dazu geführt, dass nach dem Zweiten Weltkrieg im Kern keine grundsätzliche Haltungsänderung im Zuge der Nürnberger Prozesse eintrat. So ist in einer Entscheidung des BGH aus dem Jahr 1958⁸ der Bundestagsabgeordnete Dr. von Merkatz mit der Äußerung zitiert, bei der „Nichtanerkennung der Nürnberger Urteile durch die Bundesregierung gehe es um ein Stück unserer deutschen Würde“. Dies zeigt ein Problem des Völkerstrafrechts auf, das sich nicht auf Deutschland beschränkt. Ähnliche Reaktionen riefen die Verurteilungen italienischer Kriegsverbrecher durch englische Militärgerichte hervor.⁹ Und auch in jüngerer Zeit zeigt die in Serbien und in Kroatien teilweise anzutreffende Kritik an der Strafverfolgungstätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien eine im Kern entsprechende Haltung auf.

Im Zentrum der offiziellen Kritik der Bundesregierung an den Nürnberger Prozessen standen jedoch die justizgrundrechtlichen Errungenschaften des Grundgesetzes: die Verbote der Todesstrafe, der Ausnahmegerichtsbarkeit und der Rückwirkung materieller Strafnormen.¹⁰ Vermutlich war es gerade der letztgenannte Gesichtspunkt, der dazu führte, dass

die Besatzungsmächte bis zum Jahre 1958 alle in den Nürnberger Nachfolgeprozessen Verurteilten vorzeitig aus der Haft entließen. Kritiker des Völkerstrafrechts sahen dies als Beleg der These, „dass das, was hochgemut als Völkerstrafverfolgung beginne, in apokrypher Amnestie zu enden pflege“¹¹.

4. Die Zeit des Kalten Krieges

In der Nachkriegszeit waren angesichts des Kalten Krieges die Bemühungen um die Weiterentwicklung des Völkerstrafrechts aus nachvollziehbaren Gründen auf Eis gelegt. Erst im Jahr 1978 nahm der Sechste Ausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Arbeiten an einer Kodifikation wieder auf. Die Bundesrepublik zeigte sich erstaunlich zurückhaltend; als sie erstmals 1980 das Wort ergriff, fiel das Votum negativ¹² aus. Damit stand Deutschland allerdings nicht isoliert da, weil andere westliche Führungsmächte wie die USA, Kanada und Großbritannien ähnlich votierten.

Bis zum Ende des Kalten Krieges war damit im Wesentlichen Stillstand eingetreten.

5. Das Kriegsgeschehen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda

Erste Erfolge bei der Wiederbelebung zeichneten sich bei der Aufarbeitung des Bürgerkriegsgeschehens im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda ab. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen setzte in den Jahren 1993 und 1994 auf maßgebliches Betreiben der USA die Internationalen Strafgerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda ein. Prophezeit wurde den Gerichten ein Scheitern, weil es sich bei der Gründung „um eine nostalgische Geste symbolischer Politik handele, mit der lediglich der Enttäuschung über das Versagen der Weltorganisation und der europäischen Staaten begegnet werden solle“.¹³ Darauf, dass Deutschland letztlich zum Wegbereiter der ersten Hauptverhandlung vor dem Jugoslawien-Tribunal wurde, werde ich noch eingehen, weil auch die Bundesanwaltschaft einen nicht unmaßgeblichen Beitrag geleistet hat. Bemerkenswert ist an dieser Stelle jedoch, dass sich gegenüber den Nürnberger Prozessen eine deutliche Haltungsänderung der Bundesregierung abzeichnete. Einwände gegen das ad hoc und ex post eingesetzte Gericht wurden nicht erhoben. Der Haager Gerichtshof wurde nach Kräften unterstützt. In der Sache bereitete der Jugoslawienstrafgerichtshof der Anerkennung von Verbrechen im Bürgerkrieg sowie von Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Frieden den Weg. Damit wurde der Geltungsbereich des Völkerstrafrechts von der Beschränkung auf Kriege befreit und auf schwerste Erscheinungsformen verbrecherischer Innenpolitik erweitert.¹⁴

⁷ Kreß, JZ 2006, 981.

⁸ BGHSt 12, 36 (40).

⁹ Kreß, JZ 2006, 981 (983).

¹⁰ Jung, Die Rechtsprobleme der Nürnberger Prozesse, 1992.

¹¹ Nachweis bei Kreß, JZ 2006, 981 (984).

¹² U.N.Doc. A/C.6/35/SR.12, 7.10.1980.

¹³ Quaritsch, in: ders./Schmitt (Hrsg.), Das internationalrechtliche Verbrechen des Angriffskriegs und der Grundsatz nullum crimen, nulla poena sine lege, 1994, S. 219.

¹⁴ Kreß, JZ 2006, 981 (986).

6. Der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag

Nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen der beiden Ad-hoc-Tribunale ging die Staatengemeinschaft das „Abenteuer Weltstrafgerichtshof“ wieder an. 1994 legte die Völkerrechtskommission der UN einen ersten Entwurf für ein Statut des Gerichtshofs vor.¹⁵ Am 15. Dezember 1997 beschloss die Generalversammlung schließlich in der Resolution 52/160, die „Diplomatische Bevollmächtigungskonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Rom“ abzuhalten, die ein Statut ausarbeiten und verabschieden sollte. Prägend war dabei das große Engagement, mit dem die Bundesregierung seit Anfang 1997 an den Verhandlungen mitgewirkt hat.¹⁶ Dabei galt es, die weit auseinander liegenden Vorstellungen über die Jurisdiktion zu einem tragfähigen Kompromiss zu führen. Die einen, darunter Deutschland und fast alle EU-Staaten, forderten ein weitgehend selbstständiges Gericht mit ausreichenden Befugnissen, um Einzelinteressen abhold zu sein und auch kein bloßes Anhängsel des Sicherheitsrats zu schaffen. Die anderen hatten eher einen Gerichtshof mit begrenztem Aufgabenfeld im Sinn, der vor allem auf Geheiß des höchsten UN-Gremiums in Aktion treten sollte, um befürchtete Anklagen gegen Staatsbürger einzelner Länder möglichst auszuschließen. Der virtuellen Diplomatie des deutschen Vertreters und jetzigen Richters am IStGH *Hans-Peter Kaul* ist es zu verdanken, dass sich deutsche Vorstellungen vielfach durchsetzen konnten.¹⁷ Da er sicherlich das Highlight dieser Veranstaltungsfolge bildet und gewiss spannend aus seiner Tätigkeit berichten wird, kann ich mich insoweit kurz fassen. Die deutsche Verhandlungslinie zielte nicht auf eine unkritische Ausdehnung des Bereichs völkerstrafrechtlichen Verhaltens. Deutschland sprach sich für die Beschränkung der Zuständigkeit des Weltstrafgerichts auf die vier Kernverbrechen des Angriffskrieges, des Völkermords, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegs- und Bürgerkriegsverbrechen aus. Darüber hinaus drängte man auf den Ausbau rechtsstaatlicher Garantien im Völkerstrafrecht, wie die strenge Ausgestaltung des *nullum crimen-Grundsatzes*.¹⁸

Nicht durchsetzen konnte sich Deutschland mit dem Wunsch einer universellen Zuständigkeit des IStGH. Vor allem die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats widersetzten sich dieser Vorstellung.¹⁹ Demgemäß zählen zu den entschiedensten Gegnern des IStGH die Vereinigten Staaten von Amerika, obwohl sie der Idee ursprünglich sehr zugetan waren. Schon am Tag nach der entscheidenden Abstimmung in Rom kündigte der amerikanische Chef-Unterhändler

Scheffer „aktiven Widerstand“ an.²⁰ Die Vereinigten Staaten würden politisch motivierte Anklagen gegen amerikanische Staatsbürger nicht dulden und sie niemals einem fremden Gericht überlassen. Eine Zeichnung des Statuts durch Präsident *Clinton* machte sein Nachfolger *Bush* 2002 wieder rückgängig. Zum Schutz der eigenen Soldaten verabschiedete der Kongress in Washington den *American Servicemembers Protection Act*.²¹ Er untersagt jegliche Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof, droht Verbündeten mit dem Verlust von Militärhilfe und befugt den Präsidenten, gegebenenfalls militärisch zu intervenieren, um amerikanische Staatsbürger aus Den Haag zu befreien. Außerdem versuchen die Vereinigten Staaten bilaterale Abkommen zu schließen, in denen sich beide Seiten wechselseitig verpflichten, die jeweils anderen Staatsangehörigen nicht an den Gerichtshof zu überstellen. Die Vereinigten Staaten stören sich vor allem an der Tatsache, dass auch Angehörige von Nichtvertragsparteien zur Verantwortung gezogen werden können, wenn sie in einem Mitgliedsland ein Verbrechen im Sinne des Statuts begehen.

Es bleibt zu hoffen, dass die Arbeit des IStGH die Befürchtungen der Gegner zerstreuen kann und ein Prozess des Umdenkens einsetzt, damit der Gerichtshof – wie es der frühere Generalsekretär *Kofi Annan* ausgedrückt hat, als „Bastion gegen Tyrannei und Gesetzlosigkeit“ fungieren und sich dabei von den Prinzipien der „Unabhängigkeit und Neutralität“ leiten lassen kann.²²

III. Das Völkerstrafgesetzbuch vom 26. Juni 2002 (BGBl. I, S. 2254)

1. Anpassungsbedarf durch das Römische Statut

Die „nach-römische Völkerstrafrechtslandschaft“ erforderte zwangsläufig ein Tätigwerden des deutschen Gesetzgebers. Dem hat der Deutsche Bundestag durch mehrere Gesetze Rechnung getragen. Im Jahr 2000 wurde Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes geändert, um die Überstellung Deutscher an den IStGH zu ermöglichen. Im Sommer 2002 folgten das Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem IStGH und am 26. Juni 2002 das Völkerstrafgesetzbuch, das am 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist.²³

2. Konzeption des VStGB

Die meisten der vom Völkerstrafrecht erfassten Verhaltensweisen waren bereits durch das deutsche Strafgesetzbuch mit Strafe bedroht. Daran hat sich durch die Einführung des VStGB nichts geändert.

Das Gesetz zeichnet sich durch einen schmalen Teil allgemeiner Regelungen (§§ 1 bis 5) aus und verzichtet soweit

¹⁵ Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, UN Doc. A/51/10.

¹⁶ *Kreß*, JZ 2006, 981 (987).

¹⁷ *Kreß*, JZ 2006, 981 (987).

¹⁸ *Kreß/Wannek*, in: Kirsch (Hrsg.), Internationale Strafgerichtshöfe, 2005, S. 238 ff.

¹⁹ *Kaul/Kreß*, Jurisdiction and Cooperation in the Rome Statute on the International Criminal Court, Yearbook of International Humanitarian Law 2 (1999), 143.

²⁰ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Der Internationale Strafgerichtshof, 2004, S. 5.

²¹ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Fn. 20), S. 5.

²² Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Fn. 20), S. 6.

²³ *Kreß*, JZ 2006, 981 (988).

als möglich auf Sondervorschriften.²⁴ Insoweit findet der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches auch auf die Tatbestände des VStGB Anwendung. Sonderregelungen wurden nur insoweit getroffen, als sie zur Umsetzung des Römischen Statuts erforderlich waren.

Von den Regelungen des Allgemeinen Teils hervorheben möchte ich nur den § 1 VStGB, der den Anwendungsbereich bestimmt. Das IStGH-Statut bezeichnet die im Besonderen Teil beschriebenen Straftaten als „die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“²⁵. Sie wurden daher dem Weltrechtsprinzip unterstellt. Das VStGB findet daher auch auf Taten Anwendung, die ausschließlich im Ausland begangen wurden und an denen Deutsche weder auf Täter- noch auf Opferseite beteiligt sind. Eines speziellen „Inlandsbezugs“ bedarf es nicht. Anders hatte dies der BGH bei der Auslegung des § 6 StGB gesehen, der für die Anwendbarkeit des früheren Völkermordtatbestands des § 220a StGB in ständiger Rechtsprechung einen „legitimierenden Anknüpfungspunkt“²⁶ verlangt hatte. Dieser Inlandsbezug lag in der Regel dann vor, wenn sich der Beschuldigte im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhielt. Insoweit stellt § 1 VStGB ausdrücklich klar, dass es jedenfalls für die Verbrechenstatbestände des VStGB eines besonderen Inlandsbezuges nicht bedarf.

Allerdings hat der Gesetzgeber für den am häufigsten auftretenden Fall, dass die Tat von einem Ausländer im Ausland begangen worden ist, mit der Vorschrift des § 153f StPO abgestufte Einschränkungen der Verfolgungspflicht vorgesehen. Ich werde darauf noch zurückkommen.

Im Zweiten Teil enthält das VStGB vergleichbar zum Besonderen Teil des StGB eigenständige Beschreibungen des strafbaren Verhaltens in spezifischen Tatbeständen. Diese Tatbestände orientieren sich inhaltlich an den Vorgaben des Römischen Statuts sowie sonstiger verbindlicher Instrumente des humanitären Völkerrechts. Erfasst werden die Kernverbrechen des Völkermordes (§ 6 VStGB), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 VStGB) sowie Kriegsverbrechen (§§ 8 bis 12 VStGB). Die §§ 13 und 14 VStGB enthalten Regelungen über die Verletzung der Aufsichtspflicht und das Unterlassen der Meldung einer Straftat und sind lediglich als Vergehenstatbestände ausgestaltet.

Auf die einzelnen Tatbestände möchte ich nur in Grundzügen eingehen.

Der Tatbestand des Völkermordes entspricht im Wesentlichen dem früheren § 220a StGB und beruht auf der Definition des Artikels II der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948²⁷. Der Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7) geht auf Artikel 7 des IStGH-Statuts zurück. Die Verbrechen gegen die Menschlichkeit bilden eine gegenüber den Kriegsverbrechen selbstständige Tatbestandsgruppe zur Ahndung schwerer

Menschenrechtsverletzungen.²⁸ Sie können sowohl in Friedenszeiten als auch im bewaffneten internationalen oder nichtinternationalen Konflikt begangen werden. Beschrieben werden die Tathandlungen in zehn Tatbestandsalternativen, die ihren Charakter als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und damit als Völkerrechtsverbrechen erst dadurch erhalten, dass sie „im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen eine Zivilbevölkerung“ erfolgen, also mit einem solchen Angriff in einem funktionalen Zusammenhang stehen.²⁹ In diese „Gesamtat“ müssen sich die Einzeltaten einfügen. Die Gesamtat, der Angriff gegen die Zivilbevölkerung, setzt eine „Verhaltensweise voraus, die mit der mehrfachen Begehung der in Art. 7 Abs. 1 genannten Handlungen gegen eine Zivilbevölkerung verbunden ist, in Ausführung oder zur Unterstützung der Politik eines Staates oder einer Organisation, die einen solchen Angriff zum Ziel hat“.

Als Einzeltaten nennt § 7 VStGB die vorsätzliche Tötung, die Ausrottung, die Versklavung, die Vertreibung oder zwangsweise Überführung, Folter, sexuelle Gewalt, zwangsweises Verschwindenlassen, die Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Schäden, die Freiheitsentziehung und die Verfolgung.

Der Abschnitt Kriegsverbrechen erfasst Verbrechen gegen das Völkerrecht, die im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt begangen worden sind. Im Einzelnen sind die Tatbestands-handlungen, die sich an den Genfer Abkommen sowie der Haager Landkriegsordnung orientieren, in den Einzelvorschriften präzisiert. Hier auf Einzelheiten einzugehen, verbietet sich aus zeitlichen Gründen.

IV. Strafverfolgung von Völkerstraftaten vor Inkrafttreten des VStGB

Bevor ich zur Befassung der Bundesanwaltschaft mit Vorgängen seit Inkrafttreten des VStGB komme, will ich noch auf die Mitwirkung der Behörde an der Verfolgung von Straftaten nach § 220a StGB a.F. eingehen. Ich hatte dies im Zusammenhang mit dem Jugoslawienstrafgerichtshof bereits angedeutet.

Praktisch relevant wurde der Völkermordtatbestand erstmals 1992 infolge des jugoslawischen Bürgerkriegs. Da sich seinerzeit viele Opfer aber auch Täter des serbischen Völkermordes in Deutschland aufhielten, ergaben sich sowohl legitimierende Anknüpfungspunkte für eine Zuständigkeit deutscher Strafverfolgungsbehörden als auch Ansätze für Erfolg versprechende Ermittlungen. Für solche Verfahren ist – wie im Übrigen auch für Straftaten nach dem VStGB – nach den Vorschriften des GVG³⁰ der Generalbundesanwalt ausschließlich zuständig.

Insgesamt wurden von der Bundesanwaltschaft im Zusammenhang mit dem jugoslawischen Bürgerkrieg 127 Ermittlungsverfahren gegen 177 Tatverdächtige eingeleitet. 117 dieser Verfahren wurden mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt. Grund hierfür war in aller Regel, dass die

²⁴ BT-Drs. 14/8524, S. 12.

²⁵ Art. 17 IStGH-Statut.

²⁶ BGHSt 45, 64 (66); vgl. auch *Eser*, in: Canaris u.a. (Hrsg.), 50 Jahre Bundesgerichtshof, Festgabe aus der Wissenschaft, Band IV, 2000, S. 26.

²⁷ BGBI. 1954 II, S. 729.

²⁸ BT-Drs. 14/8524, S. 20.

²⁹ BT-Drs. 14/8524, S. 20.

³⁰ § 142a Abs. 1 i.V.m. § 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG.

von Einzelpersonen vorgebrachten Beschuldigungen, die oftmals lediglich auf dem Hörensagen beruhten, im Laufe der Ermittlungen nicht nachgewiesen werden konnten. 14 dieser Verfahren wurden im Hinblick auf andere Tatvorwürfe an Staatsanwaltschaften in den Bundesländern abgegeben. Ein Verfahren gegen zwei Beschuldigte wurde noch vor Anklageerhebung an den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien übermittelt. Vier Verfahren wurden im Hinblick auf eine Verfolgung durch andere nationale Strafverfolgungsbehörden oder durch den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien eingestellt.

In fünf Fällen erfolgte eine Anklageerhebung durch den Generalbundesanwalt. Das erste Anklageverfahren richtete sich gegen den bosnischen Serben Dusko Tadic wegen des Vorwurfs u.a. des Völkermordes an bosnischen Muslimen. Das Verfahren war ausermittelt, Anklage zum Bayerischen Obersten Landesgericht in München erhoben. Die Hauptverhandlung stand unmittelbar bevor, als Deutschland vom Jugoslawienstrafgerichtshof ersucht wurde, das Verfahren nach Den Haag abzugeben. Obwohl Tadic lediglich der mittleren Führungsebene des Bürgerkriegsgeschehens angehörte, entschloss sich seinerzeit der Präsident des Jugoslawientribunals zu diesem Schritt, weil das Gericht im Jahr 1995 auf Grund des zögerlichen Vorgehens der Friedenstruppen der Vereinten Nationen noch keinen der Haupttäter in seiner Gewalt hatte.³¹ Tadic wurde überstellt und am 11. November 1999 vom Gericht in Den Haag wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu einer Freiheitsstrafe von 20 Jahren verurteilt, die im Wege der Vollstreckungshilfe in Deutschland vollstreckt wird. In den vier weiteren angeklagten Fällen wurden zwischen 1997 und 1999 zwei der Angeklagten unter anderem wegen Völkermordes vom Oberlandesgericht Düsseldorf und vom Bayerischen Obersten Landesgericht zu lebenslangen Freiheitsstrafen verurteilt, zwei weitere Angeklagte erhielten wegen Beihilfe zum Völkermord bzw. zum Mord zeitige Freiheitsstrafen von neun und fünf Jahren.

Diese Fälle belegen aus meiner Sicht zwei wesentliche Umstände: zum einen das veränderte Bewusstsein in Deutschland zur Idee des Völkerstrafrechts und zum anderen die Bereitschaft, diesem gewandelten Bewusstsein auch durch justizielles Handeln Rechnung zu tragen.

V. Der Umgang mit dem VStGB seit Juli 2002

An dieser Bewertung ändert sich nach meinem Dafürhalten auch nichts durch die Tatsache, dass seit dem Inkrafttreten des VStGB – trotz auch weiter in den Krisenregionen dieser Welt anhaltender Völkerstraftaten – es zu keinen weiteren Anklagen in Deutschland gekommen ist. Ich bin damit bei der Anwendung des VStGB bei unserer Behörde angelangt.

1. Statistik

Beginnen möchte ich – bevor ich auf einige herausragende Vorgänge eingehe – mit der Bandbreite dessen, was uns in der praktischen Arbeit an Fällen begegnet. Seit Mitte 2002 haben wir bei der Bundesanwaltschaft 70 so genannte Beobachtungsvorgänge angelegt und zwei Ermittlungsverfahren eingeleitet.

Das eine Ermittlungsverfahren bezog sich auf Folttervorwürfe im Mannheimer US-Militärgefängnis, in dem 2006 arabische Häftlinge illegal festgehalten und mit Elektroschocks misshandelt worden sein sollen. Bei unseren Ermittlungen haben wir nicht die geringsten Anhaltspunkte dafür feststellen können, dass der vom Anzeigerstatter vorgebrachte Sachverhalt – den er von einem Augenzeugen erfahren haben will – einen realen Hintergrund hatte. Es konnte weder der Augenzeuge ermittelt werden noch haben andere Zeugen die Aussagen des Anzeigerstatters gestützt. Das Verfahren musste mangels zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt werden. Ein weiteres Ermittlungsverfahren betrifft den angeblichen politischen Führer der Demokratischen Kräfte zur Befreiung Ruandas und die Frage, ob dieser für mutmaßliche Völkerrechtsverbrechen an der kongolesischen Zivilbevölkerung der im Osten des Kongo operierenden Rebellenarmee FDLR verantwortlich ist. Das Ermittlungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Allerdings zeigt sich, dass angesichts der Vielzahl der im Kongo marodierenden Milizen und gewalttätigen Gruppierungen die dortige Situation selbst für Experten kaum zu überblicken ist. Erschwerend kommt hinzu, dass, ungeachtet der kaum lösbaren praktischen und sicherheitstechnischen Probleme, deutsche Strafverfolgungsbehörden im Ausland über keine Hoheitsbefugnisse verfügen, Aufklärungserfolge also nicht zu erwarten sind. Das Verfahren wird daher nach derzeitigem Erkenntnisstand wohl eingestellt werden müssen, weil sich die persönliche Verantwortlichkeit des Beschuldigten für die begangenen Völkerstraftaten nicht nachweisen lassen wird.

Die angelegten Beobachtungsvorgänge gehen überwiegend auf Strafanzeigen, Presseberichte oder Hinweise von Verwaltungsbehörden zurück. Sie betreffen – soweit sie nicht völlig abstrus sind, wie zum Beispiel eine Strafanzeige gegen die ehemalige baden-württembergische Justizministerin wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch die Duldung rechtswidriger Schutzimpfungen – vorwiegend die Lage in Palästina, den Irakkrieg, die Verfolgung der Falun-Gong-Bewegung in China oder Ereignisse im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg. Hervorzuheben sind auch Strafanzeigen wegen der Ereignisse in der Haftanstalt Abu Ghraib im Irak und in Guantanamo sowie eine Strafanzeige betreffend Folttervorwürfe und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Usbekistan. Hierauf werde ich etwas näher eingehen, weil sich in diesen Fällen die Problematik der Anwendung des VStGB auf rein ausländische Ereignisse offenbart.

Beschuldigt werden von den Anzeigerstattern überwiegend Personen, die exponierte politische oder militärische Funktionen innehaben oder hatten. Nennen möchte ich nur den israelischen Regierungschef Ariel Sharon, den amerikanischen Präsidenten Bush, den chinesischen Staatschef Yiang Zemin, nahezu die gesamte Bundesregierung, den iranischen Staatpräsidenten Ahmadinedschad, die israelische Regierung, aber auch den Generalinspekteur der Bundeswehr.

³¹ *Kreß*, JZ 2006, 981 (986).

2. Sachbehandlung

Keine der bei der Bundesanwaltschaft eingegangenen Strafanzeigen hat – mit Ausnahme des genannten Falles US-Gefängnis Mannheim – bislang zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachts einer Völkerstraftat nach dem VStGB geführt. Dies hatte, neben fehlender Tatbestandsmäßigkeit oder schlichter Unsubstantiiiertheit der Anzeige, im Wesentlichen folgende Gründe:

Gegenstand der Strafanzeigen waren vielfach Taten, die vor Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches begangen wurden. Wegen des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots ist das VStGB auf solche Taten nicht anwendbar.

Soweit sich Strafanzeigen gegen amtierende Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister richteten, unterliegen diese nach dem Kongo-Urteil des IStGH vom 14. Februar 2002 wegen uneingeschränkter Immunität nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts nicht der bundesdeutschen Gerichtsbarkeit (§ 20 Abs. 2 GVG).

Im Übrigen wurde nach § 153f StPO von einer Verfolgung abgesehen.

3. Einzelfälle

Zu der letztgenannten Fallgruppe möchte ich auf zwei oder genauer gesagt drei Einzelfälle eingehen, weil sie die Problematik des Zusammenspiels des Weltrechtsprinzips des § 1 VStGB und der das Legalitätsprinzip einschränkenden Vorschrift des § 153f StPO besonders deutlich machen.

a) Der Fall Abu Ghraib

Der erste Fall betrifft die Strafanzeige des Center for Constitutional Rights vom November 2004 gegen den früheren US-Verteidigungsminister der Vereinigten Staaten Donald Rumsfeld und zehn weitere namentlich benannte Personen wegen der Vorfälle im irakischen Gefängniskomplex von Abu Ghraib. Die Strafanzeige warf den Angezeigten vor, sich als zivile und militärische Vorgesetzte der unmittelbar Handelnden wegen Völkerrechtsstraftaten schuldig gemacht zu haben. Sie sollen Untergebenen Weisungen zur Behandlung von Gefangenen erteilt haben, die gegen international geltende Schutzvorschriften, unter anderem die UN-Folterkonvention, verstießen. Trotz Kenntnis der Misshandlungen hätten sie keine Schritte zur Verhinderung weiterer Übergriffe ihrer Untergebenen und zur Ahndung bereits begangener Misshandlungen eingeleitet.

Die Bundesanwaltschaft hat unter Berufung auf § 153f StPO von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abgesehen, was auf Kritik nicht nur bei den Anzeigeeerstattern, sondern auch in der Wissenschaft gestoßen ist.³² Sie, Herr Prof. *Ambos*, haben sich mit dieser Entscheidung ebenfalls kritisch auseinandergesetzt.³³ Dass ich diese Kritik – wenigstens im Ergebnis – nicht für berechtigt halte, wird Sie nicht wundern.

Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass die materiellrechtliche Regelung des § 1 VStGB nichts über die Zustän-

digkeit deutscher Gerichte besagt. Sie besagt nicht mehr und nicht weniger als dass das deutsche Völkerstrafgesetzbuch auf Völkerstraftaten anwendbar ist, unabhängig vom Tatort, von der Nationalität des Täters oder des Opfers und ungeachtet eines vom BGH beim Völkermord noch geforderten „legitimierenden Anknüpfungspunkts“. Ob und unter welchen Voraussetzungen das Legalitätsprinzip durchbrochen wird, beantwortet ausschließlich das Verfahrensrecht, und zwar mit der Vorschrift des § 153f StPO. Diese sieht eine gestufte Zuständigkeitspriorität vor, die aus dem Völkerstrafjustizsystem folgt. Zur Verfolgung von Völkerstraftaten sind in erster Linie der Tatort-/Täter- oder Opferstaat berufen, in zweiter Linie der IStGH oder sonstige internationale Strafgerichte und erst in dritter Linie Drittstaaten, deren Recht nach dem Weltrechtsprinzip anzuwenden ist.

Eine grundsätzliche Verfolgungspflicht besteht dabei nur, wenn es sich um Auslandstaten mit Inlandsbezug handelt, wenn sich also der Täter im Inland aufhält oder ein solcher Aufenthalt – konkret – zu erwarten ist³⁴ (und/oder wenn er Deutscher ist).³⁵ In einem solchen Fall kann von der Verfolgung nur abgesehen werden, wenn die Tat durch einen internationalen Gerichtshof oder den Tatort- oder Opferstaat verfolgt wird. Liegt keinerlei Inlandsbezug vor – was bislang glücklicherweise regelmäßig der Fall war –, sind also Deutsche weder Täter noch Opfer³⁶ und hält sich der Beschuldigte nicht im Inland auf und ist ein solcher Aufenthalt auch nicht zu erwarten,³⁷ kann insbesondere von der Strafverfolgung abgesehen werden, wenn ein internationales Gericht oder der Tatort-, Täter- oder Opferstaat die Verfolgung übernehmen³⁸. Gleiches gilt, wenn sich ein ausländischer Beschuldigter im Inland aufhält, aber kein deutsches Opfer zu beklagen ist³⁹ und seine Überstellung an ein internationales Gericht oder die Auslieferung an den verfolgenden Tatort-/Täter- oder Opferstaat⁴⁰ zulässig und beabsichtigt ist⁴¹. Daneben folgt aus § 153f Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 153c Abs. 1 Nr. 1 und 2 StPO, dass bei reinen Auslandstaten auch dann von einer Verfolgung abgesehen werden kann, wenn keine andere Gerichtsbarkeit zur Verfolgung bereit ist.

In Anwendung dieser Grundsätze haben wir bei den angezeigten Personen, die sich nicht in der Bundesrepublik aufgehalten haben und bei denen ein solcher Aufenthalt nicht zu erwarten war, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens in Anwendung des § 153f Abs. 1 S. 1 StPO abgesehen. Bei den angezeigten Personen, die als Angehörige der US-Streitkräfte in Deutschland stationiert waren, haben wir der Anzeige nach § 153f Abs. 2 S. 2 StPO keine Folge gegeben, weil wir davon ausgegangen sind, dass zum Gesamtkomplex Abu Ghraib von den Vereinigten Staaten Ermittlungen geführt wurden und die Angezeigten als der Befehlsgewalt der

³⁴ § 153f Abs. 1 S. 1 StPO.

³⁵ § 153f Abs. 1 S. 2 StPO.

³⁶ § 153f Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 StPO.

³⁷ § 153f Abs. 2 S. 1 Nr. 3 StPO.

³⁸ § 153f Abs. 2 S. 1 Nr. 4 StPO.

³⁹ § 153f Abs. 2 S. 2 StPO.

⁴⁰ § 153f Abs. 2 S. 2 i.V.m. S. 1 Nr. 4 StPO.

⁴¹ § 153f Abs. 2 S. 2 StPO.

³² Vgl. *Kurth*, ZIS 2006, 81. Siehe auch *Singelstein/Stolle*, ZIS 2006, 118.

³³ NStZ 2006, 434.

US-Streitkräfte unterliegende Soldaten der amerikanischen Gerichtsbarkeit in gleicher Weise zur Verfügung stehen, als wenn sie sich in den Vereinigten Staaten aufhalten würden, mithin es der Absicht einer Auslieferung gar nicht bedurfte.

Kritik hat die Entscheidung gerade in den letztgenannten Punkten erfahren, weil – ich fasse das hier grob zusammen – die These von der Verfolgung des Gesamtkomplexes unzutreffend sei,⁴² es vielmehr darauf ankomme, ob bestimmte Personen wegen bestimmter Taten verfolgt würden. Der Generalbundesanwalt habe damit im Einzelfall sich über das Rechtssystem des Verfolgerstaates und die konkreten Ermittlungen solide Kenntnis verschaffen und eine Bewertung vornehmen müssen.

Ein schöner Vorschlag aus der Sicht der Rechtstheorie. Als Praktiker bin ich aber Realist. Ich räume ein, dass man sich über einzelne Formulierungen unserer ersten Nichteinleitungsverfügung⁴³ durchaus streiten kann. Vielleicht würden wir die eine oder andere Formulierung so heute auch nicht mehr gebrauchen.

Nicht nur der Gesetzgeber hat mit den Regelungen des VStGB und der diese begleitenden Regelungen Neuland betreten, sondern auch wir tasten uns an neu aufgetretene Rechtsfragen heran. Im Ergebnis aber bin ich der sicheren Überzeugung, dass mit der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens der zweifelsohne wichtigen Sache der Völkerstrafverfolgung allenfalls ein Bärendienst erwiesen worden wäre. Lassen Sie mich das anhand einiger – möglicherweise banaler Fragestellungen – skizzieren: Was wäre geschehen, wenn nach der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen die vier in Deutschland stationierten Angezeigten diese in ihre Heimat zurückbeordert worden wären? Wie hätte aus der Bundesrepublik für ein justizförmiges Verfahren der Beweis für die Befehlsstrukturen erbracht werden sollen, die den Vorgängen in Abu Ghraib zugrunde lagen? Den bereits erwähnten aktiven Widerstand im Zusammenhang mit dem Römischen Statut hätten wir nach meinen Erfahrungen mit dem Rechtshilfeverkehr mit den Vereinigten Staaten auf entsprechende Rechtshilfeersuchen verspüren können. Hätten wir je einen der Angezeigten in einer Hauptverhandlung vor einem deutschen Gericht erleben können? Ich würde darauf wetten, dass das Ziel des strafprozessualen Ermittlungsverfahrens, Tatverdächtige der Beurteilung ihres Verhaltens durch ein Gericht zuzuführen, nie und nimmer erreicht worden wäre. Für symbolische Strafverfolgungsmaßnahmen aber lässt die StPO keinen Raum.

Aus der Sicht der Bundesanwaltschaft war es deshalb nicht als besonderer Erfolg zu werten, dass das Oberlandesgericht Stuttgart unserer Argumentation gefolgt ist und das Klageerzwingungsverfahren als unstatthaft verworfen hat.⁴⁴ Es hat uns nur gezeigt, dass unsere Überlegungen – wie man in Juristenkreisen formulieren würde – vertretbar waren.

Nur am Rande: wie schnell die Mutation vom Bösewicht zum Gutmenschen geschehen kann, hat uns die zweite gegen den ehemaligen Verteidigungsminister Rumsfeld und 13

weitere Personen erstattete Anzeige gezeigt. Während als eine der Hauptverantwortlichen für die Straftaten in Abu Ghraib in der ersten Strafanzeige noch die kommandierende Generalin Janet Karpinsky genannt worden war, tauchte sie in der zweiten Anzeige nicht mehr als Beschuldigte auf, weil sie sich den Anzeigerstattern als Zeugin zur Verfügung gestellt hatte und angab, von den Vorfällen in dem von ihr geleiteten Gefängnis keine Kenntnis gehabt zu haben und dafür auch keine Verantwortung zu tragen.

Auch hinsichtlich der zweiten Strafanzeige haben wir, diesmal ausschließlich gestützt auf § 153f Abs. 1 S. 1 StPO kein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Insoweit bleibt abzuwarten, ob es zu einem erneuten Klageerzwingungsverfahren kommen wird.

b) Der Fall Almatov

Der zweite Fall der uns erhebliche Kritik eingetragen hat, ist die Strafanzeige gegen den usbekischen Innenminister Almatov. Dieser war von amnesty international und Human Rights Watch im Dezember 2005 wegen des so genannten Massakers von Andischan und wegen der systematischen Folterung von Häftlingen in usbekischen Gefängnissen angezeigt worden. Almatov hatte sich in der Zeit vor der Anzeigerstattung aus humanitären Gründen zum Zwecke einer medizinischen Behandlung in Deutschland aufgehalten, war aber bereits vor der Erstattung der Anzeige aus Deutschland wieder ausgereist. Maßgeblicher Grund für die Kritik war die fälschliche Behauptung, bei sofortigem Tätigwerden des Generalbundesanwalts hätte eine Verhaftung vorgenommen und ein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden können. Dass dem nicht so war, ergibt sich aus den genannten Daten.

Nachdem die Voraussetzungen des § 153f Abs. 1 StPO vorlagen, soweit die angezeigten Straftaten nach Inkrafttreten des VStGB begangen worden sein sollen, haben wir von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abgesehen. Einen Antrag auf Bestimmung einer zuständigen Staatsanwaltschaft für Foltterwürfe vor Inkrafttreten des VStGB hat der BGH mangels Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts abschlägig beschieden.

Das Ergebnis eines Klageerzwingungsverfahrens steht noch aus.

VI. Schluss

Abschließen möchte ich meine Ausführungen mit einem Fazit zu den praktischen Erfahrungen mit dem VStGB. Sicherlich haben wir mit der Einführung einer neuen Rechtsmaterie im Jahr 2002 in Deutschland Neuland betreten. In der Anwendung werden wir noch auf eine Reihe von Rechtsproblemen stoßen, wenn entsprechende Fälle auf die Ermittlungsbehörden zukommen – siehe die Verfahren im Zusammenhang mit dem jugoslawischen Bürgerkrieg. Die Praxis wird bei der Lösung auf den Dialog mit der Rechtswissenschaft angewiesen sein, den wir durch unsere Beteiligung am Arbeitskreis Völkerstrafrecht, einem Forum aus Wissenschaftlern und Praktikern, vertiefen. Bei der Beobachtung der Krisengebiete dieser Welt stehen wir in ständigem Kontakt mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, um uns zu informieren, ob Anhaltspunkte für in Deutschland verfolgba-

⁴² Ambos, NStZ 2006, 434 (436) m.w.N.

⁴³ JZ 2005, 311.

⁴⁴ NStZ 2006, 117.

re Völkerrechtsverbrechen bestehen. Zudem arbeiten wir eng mit der Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen des Bundeskriminalamts zusammen, deren Aufgabe die spezielle Informationsbeschaffung und Auswertung zu Völkerstraftaten und die Koordinierung der Ermittlungen ist.

Das vorhandene Instrumentarium gibt uns die Gewissheit, dem Anliegen des Völkerstrafrechts – keine Rückzugs- und Ruheräume für Täter zu bieten – Rechnung tragen zu können. Insoweit fällt mein Fazit – auch wegen der Öffentlichkeitswirksamkeit der bei uns anhängig gemachten Strafanzeigen und deren potentieller Abschreckungswirkung – positiv aus.