

Christian Ritscher
Oberstaatsanwalt beim Bundesgerichtshof
Bundesanwaltschaft beim Bundesgerichtshof

Praxis der Strafverfolgung von Völkerstraftaten in Deutschland

(Kurzvortrag anlässlich der Konferenz „The ICC at Work“
am 21. und 22. September 2007 in Berlin)

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

bevor ich mich dem eigentlichen Thema zuwende, darf ich kurz auf meinen Vorredner, RA Dr. Selbmann von ai, mit zwei Bemerkungen eingehen. Zum einen denke ich, dass man die Fälle der argentinischen Militärjunta nicht mit der Verfolgung wohl-gemerkt nicht-deutscher Völkerstraftäter in Deutschland vergleichen kann, denn Argentinien dürfte doch wohl ein ureigenes Interesse daran haben, seine Geschichte selbst aufzuarbeiten. Zum anderen möchte ich anmerken, dass man zum Fall Almatov sicher das eine oder andere noch austauschen kann; eine vertiefte Auseinandersetzung darüber würde hier aber sicher den Rahmen sprengen.

Nun darf ich zum Abschluss dieses Panels einige Worte zum praktischen Umgang mit dem Völkerstrafgesetzbuch in Deutschland sagen.

Ich darf zunächst den Organisatoren dieser Konferenz dafür danken, dass ich die Gelegenheit habe, hier die Position der Bundesanwaltschaft zu erläutern.

Dass die Kritik, die auch seitens meines Vorredners am Vorgehen der Bundesanwaltschaft in VStGB-Sachen geübt wurde, jedenfalls überwiegend nicht berechtigt ist, versuche ich nun Ihnen in den nächsten Minuten zu zeigen. Die Verfolgung von Völkerstraftaten liegt auch in Deutschland nicht im Sterben. Insoweit stimme ich meinem Vorredner zu.

Schon vor Inkrafttreten des VStGB und vor Verabschiedung des Rom-Statuts hat die Bundesanwaltschaft zahlreiche Verfahren geführt, in den ein Völkerstraftatbestand im Zentrum stand. Sie werden sich erinnern, dass wir in den 90-er Jahren des vergangenen Jahrhunderts mehrere Strafverfahren gegen Personen geführt haben, die in die Jugoslawien-Kriege verwickelt waren und nach diesen Kriegen meinten, in Deutschland einen sicheren Hafen erreicht zu haben.

Aus dieser Zeit resultieren auch bei den deutschen Strafverfolgungsorganen ein verändertes Bewusstsein zur Idee des Völkerstrafrechts und eine erhöhte Bereitschaft, die Verfolgung von Völkerstraftaten in den Blick zu nehmen.

1. An dieser Bewertung ändert nichts, dass es seit den genannten Anklagen im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Tribunal keine weiteren Anklagen wegen Völkerstraftaten mehr gegeben hat, also auch nicht seit Inkrafttreten des VStGB.

Seit dem 1. Juli 2002 wurden durch den GBA, und damit bin ich in der Jetzt-Zeit angelangt, 2 Ermittlungsverfahren wegen Verdachts auf Straftaten nach dem VStGB – also auch begangen nach dessen Inkrafttreten - eingeleitet. Der Eindruck, es seien *überhaupt keine* Ermittlungsverfahren eingeleitet worden, trifft also nicht zu. Zutreffend ist indes, dass bislang keine Verfahren auf Anzeigen von Menschenrechts- und Opfergruppen hin eingeleitet wurden.

Doch zunächst zu den Fällen, in denen wir, wie schon mein Vorredner ausgeführt hat, kein Ermittlungsverfahren eingeleitet haben. Wie er möchte ich mich nun auf die Fälle konzentrieren, in denen wir von § 153f StPO Gebrauch gemacht haben. Dass es auch Fälle gibt, in denen wir aus anderen Gründen, etwa, weil eindeutig keine Völkerstraftaten vorlagen, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abgesehen haben, versteht sich von selbst, bleibt hier aber außer Betrachtung.

- a. Vor die Klammer gezogen zunächst noch etwas zum Regelungsgehalt von § 153f StPO. Dazu muß ich noch etwa ausholen, dann wird hoffentlich auch transparenter, warum wir so entschieden haben, wie wir entschieden haben.

Einer der Begriffe, um den sich die Diskussionen über die Anwendung oder Nichtanwendung des VStGB immer wieder dreht, und der auch immer wieder eingewandt wird, wenn die Anwendbarkeit des § 153f kritisch hinterfragt wird, ist das in dieser Veranstaltung etliche Male genannte Weltrechtsprinzip des § 1 VStGB. Das Weltrechtsprinzip wird uns immer wieder vorgehalten, wenn wir wegen vermeintlich zu lascher Verfolgungspraxis kritisiert werden. Das rührt auch daher, dass dieses Prinzip nicht immer ganz richtig verstanden wird. Das Weltrechtsprinzip hat seinen Platz im *materiellen* Recht und regelt Anwendbarkeit und Geltung des VStGB – nicht mehr und nicht weniger. Das ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut. Es ist beschränkt auf die im VStGB unter Strafe gestellten *Verbrechen*. Die Vergehen der §§ 13 und 14 VStGB unterliegen weiterhin nur dann dem deutschen Strafrecht, wenn ein legitimierender inländischer Anknüpfungspunkt im Sinne der Rechtsprechung des deutschen Bundesgerichtshofs vorliegt. Weiter ausführen muss ich das an dieser Stelle nicht, das Weltrechtsprinzip ist hier ja hinlänglich bekannt und von meinen Vorrednern umfänglich erläutert worden.

Nicht zu verwechseln mit diesem Weltrechtsprinzip, das – ich sage es noch einmal - nicht anderes besagt, als dass das deutsche VStGB auf bestimmte Völkerstraftaten weltweit und ohne Bezugspunkt zu Deutschland anwendbar ist, ist die strafprozessuale Pflicht der deutschen Ermittlungsbehörden, Völkerstraftaten zu verfolgen. Das Legalitätsprinzip gilt natürlich auch für die Straftaten nach dem VStGB.

Diese Legalitätsprinzip wird durchbrochen – und jetzt sind wir auf der verfahrensrechtlichen Seite - von der Regelung des § 153f StPO. § 153f StPO wurde zeitgleich und ganz bewusst mit dem Inkrafttreten des VStGB vom Gesetzgeber in die StPO eingefügt. Die Norm ermöglicht eine sinnvolle und praktikable Handhabung des nach seinem § 1 weitgehend unbeschränkt anwendbaren VStGB durch die Strafverfolgungsbehörde.

- In § 153f StPO ist eine gestufte Zuständigkeitspriorität geregelt, die aus dem internationalen System folgt, in das die Völkerstrafjustiz eingebettet ist.

Demnach sind, wie insbesondere aus § 153f Abs. 2 S. 1 Nr. 4 StPO folgt, zunächst Tatort-, Täter- oder Opferstaat zur Verfolgung von Völkerstraftaten berufen. Staaten also, die einen direkten Bezug zum konkreten mutmaßlichen Völkerrechtsverbrechen aufweisen. In zweiter Linie ist zuständig der IstGH, und erst wenn der auch nicht tätig werden kann, ist die Strafjustiz eines Drittstaates, also etwa Deutschlands, berufen eine solche Tat zu verfolgen. Dass dies auch funktioniert, zeigt der Fall des am 17. September, also am vergangenen Montag, aufgrund eines Haftbefehls des ICTR in Frankfurt am Main durch Zielfahnder des BKA festgenommenen ehemaligen ruandischen Planungsministers Ndirakobuca, der nach gegenwärtigem Stand der Dinge seiner Überstellung an das Ruandatribunal in Arusha entgegen sieht.

Das ist das eine, was sich aus § 153f StPO ergibt. Es zeigt deutlich die *Auffangzuständigkeit* Deutschlands – ein Aspekt, den Morten Bergsmo heute Morgen für den ICC schon herausgestellt hat, und der für eine Drittstaatenjustiz erst recht gilt. Ich kann mich dem, was Morten Bergsmo in diesem Zusammenhang für den ICC gesagt hat (Stichwort „shipwrecking“), für Deutschland nur anschließen. In der Position als Drittstaat weltweit unterschiedslos alle Völkerstrafverfahren an sich zu ziehen, ist sicher nicht zu bewältigen.

- Zum anderen regelt § 153f StPO die Voraussetzungen, unter denen die zuständige Staatsanwaltschaft von der Verfolgung von Straftaten nach dem VStGB absehen *kann*, also ein Ermessen eröffnet ist, und wann sie es eben gerade nicht kann, also kein Ermessen hat.

Dabei gilt grundsätzlich: Besteht keinerlei Inlandsbezug, gibt es also *keinen* deutschen Tatort, *keine* deutschen Täter und *keine* deutschen Opfer und hält sich auch *kein* Täter gegenwärtig oder *voraussichtlich*

zukünftig in Deutschland auf, ist Raum für eine Ermessensentscheidung der Strafverfolgungsbehörde, und zwar auch dann, wenn die Tat *nicht* anderweitig, also gar nicht verfolgt wird (§ 153f Abs. 1 S. 1 StPO). Es besteht also *keine* Verfolgungspflicht, das Legalitätsprinzip ist hier durchbrochen. Und das hat nichts mit dem Weltrechtsprinzip zu tun.

Die von der Staatsanwaltschaft zu treffende Ermessenentscheidung, das darf ich an dieser Stelle erwähnen, ist, wie bei Ermessenentscheidungen üblich, nur sehr eingeschränkt überprüfbar, und zwar nur insoweit, ob überhaupt ein Ermessen ausgeübt wurde und mit Blick darauf, ob die Entscheidung willkürlich ergangen ist. Das ist inzwischen obergerichtlich entschieden. Als Kriterien einer Ermessenentscheidung kommen hier beispielsweise Überlegungen zur Effektivität einer Strafverfolgung, aber auch der Wille des VStGB-Gesetzgebers, verfolgungsfreie Räume für Völkerstraftäter nicht zuzulassen, zum Tragen.

Anders verhält es sich dann, wenn ein Deutscher Beschuldigter ist. Dann ist das Ermessen nur eröffnet, wenn ein Tatortstaat, ein Opferstaat oder der IStGH die Tat verfolgt. Das ist in seinem Regelungsgehalt klar: Steht ein Deutscher im Verdacht, Völkerstraftaten begangen zu haben, ist die deutsche Justiz gefordert.

Die Staatsanwaltschaft kann überdies *insbesondere*, wie es im Gesetz heißt, von der Verfolgung der Tat in den Fällen des § 153f Abs. 2 StPO absehen, also wenn kein Deutscher Täter oder Opfer ist, ein Inlandsaufenthalt des Täters nicht vorliegt oder zu erwarten ist und ein tatnahe Staat oder der IStGH die Verfolgung übernimmt. Die gesetzliche Formulierung „insbesondere“ gibt hier die Richtung der Ermessensausübung vor. Sie zeigt deutlich, dass dann, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen, also zusätzlich zur reinen Auslandstat eine Verfolgung durch Tatort-, Täter- oder Opferstaat oder einen internationalen Gerichtshof erfolgt, regelmäßig von der Verfolgung abgesehen werden kann. Noch weitergehend kann nach Absatz 2 Satz 2 auch dann *insbesondere* von der Verfolgung abgesehen werden, wenn der Täter zwar

im Lande ist, aber kein deutsches Tatopfer existiert und eine Auslieferung bzw. Überstellung an einen verfolgungsbereiten Staat oder den IStGH beabsichtigt ist.

Diese gestufte Regelung gibt der zuständigen Verfolgungsbehörde die Möglichkeit, von von vorne herein sinnlosen Strafverfolgungsmaßnahmen Abstand zu nehmen. Die StPO hat der Strafverfolgung Instrumente an die Hand gegeben, die es ermöglichen, im Rahmen der Anwendbarkeit des VStGB die Ermittlungen auf *sinnvolle* Fälle und auf solche Sachverhalte und Täter zu konzentrieren, bei denen die berechtigte Aussicht auf eine Aburteilung besteht.

- b. Im November 2004 wurde, wie mein Vorredner schon berichtet hat, durch das Center for Constitutional Rights und andere Strafanzeige gegen Donald Rumsfeld und diverse andere Politiker und Militärs der USA wegen der damals bekannt gewordenen Vorfälle im US-Militärgefängnis in Abu Ghraib/Irak erstattet. Ich möchte hierauf noch einmal kurz eingehen.

Dass wir der Angezeigten niemals habhaft werden würden, war bei realistischer Betrachtungsweise von Anfang an eindeutig. Außerdem stand die Aufklärung der Vorkommnisse in Abu Ghraib weltweit noch am Anfang; auch die US-Militärjustiz war an der Sache dran. Es war klar, dass wir, jedenfalls um eine Vorgesetztenverantwortlichkeit der angezeigten Politiker und hohen Offiziere nachweisen zu können, auf Rechtshilfe angewiesen waren, um Befehls- und Weisungsstrukturen aufzudecken. An Rechthilfe war aber weder im Irak noch in den USA zu denken.

Im Ergebnis hat die Bundesanwaltschaft von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach § 153f StPO abgesehen. Begründet wurde dies, soweit sich die Angezeigten *nicht* in Deutschland aufhielten, mit der Anwendung von § 153f Abs. 1 S. 1 StPO - kein Aufenthalt in Deutschland, auch nicht zu erwarten. Soweit sie sich aber hier aufhielten oder dies zumindest zu erwarten war – Stichwort: Münchner Sicherheitskonferenz – wurde das Absehen von Ermittlungen auf § 153f Abs. 2 S. 2 StPO gestützt. Jedenfalls

zum damaligen Zeitpunkt konnte man davon ausgehen, dass die USA im Gesamtkomplex Abu Ghraib eigene Ermittlungen anstellen und die Angezeigten als der Befehlsgewalt der Streitkräfte unterliegende Soldaten der amerikanischen Gerichtsbarkeit zur Verfügung stünden, so dass es einer Auslieferung im Sinne von § 153f Abs. 2 S. 2 StPO gar nicht bedürfte. Diese Entscheidung wie auch der diese Entscheidung bestätigende Beschluss des OLG Stuttgart vom 13. September 2005 (nachzulesen in NStZ 2006, 117 ff.) in dem sog. Klageerzwingungsverfahren haben einige Kritik erfahren. Man kann, das ist zuzugeben, in der Tat darüber streiten, ob die Übernahme des Begriffes der „Situation“, wie er auch vom ICC verwendet wird, in der Gestalt eines sog. „Gesamtkomplexes“ unter der Geltung des deutschen Strafprozessrechts angezeigt ist und in die Dogmatik des Tatbegriffs passt.

Als Ende vergangenen Jahres ein zweiter Anlauf unternommen wurde, ein Ermittlungsverfahren zu hier in Deutschland zu initiieren, war das Ergebnis das Nämliche, die Begründung wurde aber etwas verschlankt. Das hat vor allem der Umstand mit sich gebracht, dass nach der ersten Anzeige dank ihrer medialen Begleitmusik die als Beschuldigte in Betracht kommenden Personen die Bundesrepublik Deutschland gemieden haben. So haben wir nach der erneuten Anzeige von einer Verfahrenseinleitung gem. § 153f Abs. 1 StPO abgesehen, weil es sich um eine reine Auslandstat ohne jeden inländischen Anknüpfungspunkt handelte. Es stand und steht angesichts der bekannten Strafanzeige auch nicht zu erwarten, dass sich einer der Angezeigten traut, hier einzureisen, und sei es auch nur vorübergehend, solange er nicht Immunität genießt. Ein Strafverfahren mit Hauptverhandlung ist in dieser Sache in Deutschland nach einer etwaigen Einleitung eines Ermittlungsverfahrens bei Licht betrachtet nie und nimmer zu erwarten. Wir hätten das eigentliche Ziel eines Ermittlungsverfahrens, nämlich Tatverdächtige der Beurteilung ihres Verhaltens durch ein Gericht zuzuführen, nicht erreicht. Die Ermittlungstätigkeit wäre also rein symbolisch gewesen. Um genau das zu vermeiden, ist § 153f StPO in das Gesetz eingeführt worden. Unabhängig davon stellt sich unseres Erachtens durchaus die Frage, inwieweit es wirklich Aufgabe der deutschen Justiz ist, von einem

bestimmten Standpunkt aus vermeintlich oder tatsächlich erkannte Defizite in der Strafverfolgung anderer Rechtsstaaten aufzufangen und dort nachzubessern.

- c. In der Sache ähnlich verhielt es sich im Falle des früheren usbekischen Innenministers Almatov. Im Jahr 2005 hielt sich Almatov zwar zu einer Krankenbehandlung in Hannover im Krankenhaus auf, war also in Deutschland, was wir, die Bundesanwaltschaft, aber nicht wussten. Amnesty international und „human rights watch“ erstatteten Anzeige gegen Almatov. *Ehe* diese Anzeige bei uns angekommen war, und das möchte ich betonen, hatte Almatov das Land allerdings schon wieder verlassen und wurde, nachdem auch diese Anzeige medienwirksam weltweit bekannt gemacht worden war, fortan in Deutschland nicht mehr gesehen. Es wurde und wird trotz dieser Faktenlage immer wieder penetrant behauptet, wir hätten Almatov trotz bereits vorliegender Anzeige sehenden Auges ausreisen lassen. Die stimmt nachweislich nicht. Da Almatov ausgereist war, lagen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 153f Abs. 1 S. 1 StPO vor, so dass die Bundesanwaltschaft von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abgesehen hat. Auch in diesem Falle wäre es ohne Einblicke in die inneren Strukturen der Führung Usbekistans nicht gelungen, einen Tatnachweis gegen einen Minister wegen Verbrechens gegen die Menschlichkeit zu führen. Welche Aussichten ein Rechtshilfeersuchen dorthin gehabt hätte, ist uns von anderen Stellen der Bundesregierung bedeutet worden.
- d. Ein Verfahren *eingeleitet* haben wir allerdings auf eine Strafanzeige hin, die Vorwürfe gegen die Verantwortlichen für ein in Mannheim gelegenes US-Militärgefängnis erhob. Die Ermittlungen ergaben allerdings keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die erhobenen Vorwürfe zuträfen. Das Verfahren wurde daher eingestellt.

Ein anderes Verfahren nach dem VStGB betraf einen angeblichen politischen Führer einer kongolesischen Rebellenbewegung, der hier politisches Asyl genoss. Hier zeigt sich die Problematik der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen durch nationale Justiz in anderen Ländern in voller

Schärfe: Die Situation in der DR Kongo und insbesondere in deren Ostteil, also im Grenzgebiet zu Uganda, zu Burundi und Ruanda, ist völlig unübersichtlich, eine Vielzahl marodierender Milizen und Banden treibt dort unter verschiedensten Bezeichnungen ihr Unwesen. Im Ergebnis konnte auch hier der Tatverdacht der Begehung von Völkerstraftaten nicht erhärtet werden.

- e. Es mag für manche unbefriedigend sein, dass wir das VStGB nicht „angewendet“ haben – gemeint ist wohl, dass wir noch keine Anklagen wegen Völkerstraftaten nach dem VStGB erhoben haben. Indes - wir können und wollen uns unsere Fälle nicht selbst konstruieren.
2. Dass es darüber hinaus derzeit keine Ermittlungsverfahren gibt, die den Vorwurf des Verstoßes gegen elementare Verbotsnormen des Völkerstrafgesetzbuches zum Gegenstand haben, heißt aber nicht, dass wir in Untätigkeit verfallen wären und die Hände in den Schoß legten. Die Bundesanwaltschaft führt, und da haben wir uns ein wenig die Arbeitsweise des OTP/ICC abgeschaut, eine ganze Reihe so genannter Beobachtungsvorgänge, die sich mit den Krisenherden dieser Welt befassen und dem Zweck dienen, einen Überblick über die tatsächlichen oder mutmaßlichen VStGB-Verstöße auf der Welt zu behalten und Material zu sammeln. Die Bundesanwaltschaft tut dies in enger Zusammenarbeit mit dem Bundeskriminalamt und der dort angesiedelten Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen. Aktuell werden hier Strategien verfolgt und Sachverhalte bearbeitet, die in absehbarer Zeit in Ermittlungsverfahren münden könnten, die dann allerdings naturgemäß verdeckt geführt werden. Eine solche Vorgehensweise erscheint allen mit diesem Aufgabenfeld betrauten Ermittlern bei uns und auch beim BKA deutlich Erfolg versprechender, als mit der StPO an Strafanzeigen heranzugehen. Ziel muss es *zunächst* sein, in der Bundesrepublik Deutschland keinen sicheren Hafen für Völkerstraftäter zu bieten. Hier kann die Arbeit der NGOs durchaus hilfreich sein, wenn sie Ermittlungsansätze bietet und uns mit Informationen versorgt, die letztlich auch als förmliche Beweismittel zur Verfügung stehen oder zu solchen führen. Wenig erfolg versprechend sind allerdings mit großem Mediengeräusch inszenierte Anzeigen, die bei manchen auch den Eindruck erwecken kön-

nen, sie dienten jedenfalls nicht nur dazu, der Gerechtigkeit zum Durchbruch zu verhelfen.

Wir Strafverfolger arbeiten zunächst gerne leise, unsere Kundschaft ist ausgesprochen scheu. Das gilt für Kleinkriminelle ebenso wie für Kriegsverbrecher und Völkermörder. Deshalb steigt die Wahrscheinlichkeit, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 153f StPO das Ermessen in Richtung Nichteinleitung ausgeübt wird, mit der Lautstärke der Orchestrierung einer Strafanzeige ganz erheblich an. Wenn man sich allerdings dazu entschließt, ohne großes Getöse uns auf bestimmte Situationen hinzuweisen, wird man bei uns nicht auf taube Ohren stoßen. Es bedarf im Völkerstrafrecht keiner Strafanzeigen um uns Informationen über relevante Sachverhalte zukommen zu lassen. Völkerstraftaten sind keine Antragsdelikte. Daher abschließend mein Appell, gemeinsam an einem Strang zu ziehen. Und zwar bei allen sachlichen Differenzen, die ich gar nicht wegdiskutieren will, wenn möglich am selben Ende.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.