

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Wortprotokoll
44. Sitzung

Berlin, den 24.10.2007, 16:30 Uhr
Sitzungsort: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
Sitzungssaal: MELH 3.101

Vorsitz: Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB

TAGESORDNUNG:

	Seite
Einziger Punkt der Tagesordnungspunkt	2
Anhörung zum Thema „Nationale Umsetzung des Völkerstrafgesetzbuches“	

Sachverständige:

Botschafter a. D. Dr. Hans-Peter Kaul	Richter am Internationalen Strafgerichtshof
Prof. Dr. Kai Ambos	Richter am Landgericht Göttingen
Prof. Horst Fischer	Ruhr-Universität Bochum
Herr Rolf Hannich	Bundesanwalt am Bundesgerichtshof
Wolfgang Kaleck	Fachanwalt für Strafrecht
Prof. Dr. Claus Kreß	Universität Köln
Géraldine Mattioli	International Justice Advocate (HRW)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Anhörung zum Thema „Nationale Umsetzung des Völkerstrafgesetzbuches“

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, Vorsitzende: Liebe Kolleginnen und Kollegen, verehrte Sachverständige, meine Damen und Herren. Ich darf Sie ganz herzlich begrüßen und unsere 44. Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe eröffnen. Wir haben heute einen einzigen Tagesordnungspunkt, der allerdings ziemlich gewichtig ist. Wir hören heute eine große Zahl von hervorragenden Experten zum deutschen Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) an. Der Anlass für diese Anhörung ist, wie Sie wissen, die Tatsache, dass sich bei uns Zweifel und auch ein gewisses Maß an Frustration eingeschlichen hat, weil dieses hervorragende Gesetz nicht so recht angewendet wurde. Nun wissen wir nicht woran das liegt und da bitte ich Sie, uns zu helfen.

Ich begrüße ganz herzlich, Herrn Botschafter a. D. Dr. Hans-Peter Kaul, Richter am Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), Herrn Prof. Dr. Kai Ambos, Richter am Landgericht Göttingen, Herrn Prof. Horst Fischer von der Ruhr-Universität Bochum, Herrn Rolf Hannich vom Bundesamt am Bundesgerichtshof, Herrn Wolfgang Kaleck, Fachanwalt für Strafrecht, Herrn Prof. Dr. Claus Kreß von der Universität Köln und Frau Géraldine Mattioli, Internationale Justice Advocate (HRW). Ich möchte Ihnen auch ganz herzlich dafür danken, dass Sie unserer Bitte, uns schriftliche Stellungnahmen zuzuleiten, nachgekommen sind. Das gibt mir die Möglichkeit, Sie darum zu bitten, während der 10minütigen Redezeit, nicht alles vorzutragen, sondern nur die wichtigsten Punkten herausgreifen. Damit möchte ich das Wort an Herrn Dr. Kaul übergeben.

Botschafter a. D. Dr. Hans-Peter Kaul: Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Mitglieder dieses so wichtigen Ausschusses für Menschenrechte. Vielleicht darf ich gleich zu Beginn auch zur Klarstellung eine kleine Bitte äußern, die auch in meinem Thesenpapier enthalten ist. Ich möchte um Verständnis bitten, dass ein Richter des IStGH bei einer solchen Anhörung keine Urteile oder kritische Bewertungen von Entscheidungen deutscher Justizbehörden oder Gerichte vornehmen kann. Gleichfalls werde ich mich auch nicht zu den bekannten, konkreten Einzelfällen äu-

ßern, die bereits zu Meinungsverschiedenheiten geführt haben und die sicher ein Anlass sind für diese Anhörung.

Ich möchte mich in der kurzen Redezeit auf drei Fragen konzentrieren. Dabei handelt es sich um die Fragen, ob es allgemeine Kriterien gibt, an denen sich bemessen lässt, wie sich die menschenrechtliche Situation in einem Land positiv oder negativ verändert? Welche Länder aus meiner Sicht positive Beispiele dafür sind, dass Gelder der Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in einem Land beigetragen haben? Und wie im Fall Ugandas verfahren wurde, welches die Bundesregierung durch Kofinanzierung eines Weltbank-Armutskredites mit einem Gesamtvolumen von 12 Mio. Euro unterstützt, obgleich die schlechte governance-performance des Landes dies nicht rechtfertigt?

Ich möchte mit der Kernfrage, warum es bisher keinen einzigen Fall einer Festnahme durch deutsche Behörden nach dem VStGB gegeben hat und ob die Gründe eher rechtstechnischer Natur oder eher politisch motiviert sind, beginnen. Meine Auffassung ist, die Tatsache, dass das VStGB bisher nicht durch deutsche Gerichte angewandt wurde und es auch bisher noch keine Festnahme gegeben hat, sollte nicht überbewertet werden, vor allem sollten daraus keine voreiligen und negativen Schlüsse gezogen werden, dass das VStGB oder der ergänzende, flankierende § 153 f der Strafprozessordnung nicht sinnvoll sei oder sich nicht bewährt hätte. Einige werden, im Gegensatz zu mir, zu dem Schluss gekommen sein, dass es den deutschen Strafverfolgungsbehörden am politischen Willen fehle, das VStGB praktisch anzuwenden. Völkerstraftaten werden meist im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten begangen, oder eine andere Variante wäre die Begehungsweise im Rahmen eines systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung. Oft kommt jedoch beides zusammen. Es ist ein eher glücklicher Umstand, dass Deutschland, sowie unsere Nachbarländer und ihre Staatsbürger seit längerem nicht oder kaum von solchen Konflikten und Ereignissen betroffen waren, mit Ausnahme des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien in den 90er Jahren. Man sieht, die deutsche Justiz kann tätig werden, sie ist in diesen Fällen tätig geworden. Ich werde jetzt allerdings nicht auf die bekannten Urteile eingehen. Für die konkrete Anwendung des VStGB bleibt daher eher ein Restbereich, und zwar, dass Verdächtige von Völkerstraftaten aus außereuropäischen Ländern, die von bewaffneten Konflikten und Unruhen betroffen sind, durch Aufenthalte in Deutschland in die Reichweite deutscher Strafverfolgung gelangen. Dass diese Fälle relativ selten sind, ist nicht besonders verwunderlich,

man könnte der Auffassung sein, dass Verdächtige von Völkerstraftaten vermutlich Grund haben, Besuche in Deutschland zu vermeiden, da sie sonst der Verfolgung durch das VStGB ausgesetzt sind. Meine Empfehlung wäre es, nüchtern und gelassen bei der Bewertung des VStGB zu bleiben.

Ich möchte nun auf die Frage eingehen, wie das Subsidiaritätsprinzip des VStGB konkret gehandhabt werden müsse. Wie kann man feststellen, ob die zur Aburteilung berufenen Nationalstaaten unwillig oder unfähig zur Strafverfolgung sind? Das VStGB enthält kein Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip ist eher in § 153 der Strafprozessordnung (StPO) oder im Zusammenspiel von VStGB und § 153 f StPO enthalten. Wie das konkret gehandhabt werden sollte, ist in dieser Allgemeinheit gar nicht zu beantworten. Als Richter am IStGH kann ich vielleicht eine Anmerkung machen, wenn Staaten nicht Willens oder in der Lage sind die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen, dann legen sie demjenigen, der diese Entscheidung zu treffen hat, eine ungeheure Verantwortung auf. Eine solche Entscheidung muss mit der größten Sorgfalt und Umsicht, unter Würdigung sämtlicher verfügbarer Gesichtspunkte und nach sorgfältigster Abwägung getroffen werden. Ich persönlich plädiere in Gesprächen mit meinen Kollegen des IStGH, seien diese offiziell oder inoffiziell, immer wieder dafür, besonders in Zweifelsfällen Zurückhaltung zu wahren, bevor man feststellt, dass ein zur Strafverfolgung berufener Staat unfähig oder unwillig ist die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen. Darüber hinaus würde ich mir als Richter des IStGH wünschen, dass in Zukunft keine Diskrepanzen bei der Beurteilung dieser Fragen durch Richter des IStGH und durch deutsche Strafverfolgungsbehörden auftreten. Falls also der Strafgerichtshof einmal im Bezug auf einen konkreten Verdächtigen die Unfähigkeit oder Unwilligkeit eines berufenen Nationalstaates festgestellt hat, dann sollten die deutschen Strafverfolgungsbehörden nicht von der Verfolgung absehen, sondern die Strafverfolgung übernehmen.

Erlauben Sie mir zur Subsidiarität noch eine andere Bemerkung, die an sich wenig oder gar nichts mit der obigen Fragestellung zu tun hat. Es erscheint mir aber wichtig, um die Stellung und Funktionsweise meines Gerichtes im Verhältnis zur Strafverfolgung durch einen Vertragsstaat wie Deutschland zu verdeutlichen. Nehmen wir einmal an, dass sowohl der IStGH als auch Deutschland nach dem VStGB die Gerichtsbarkeit hätte, im Bezug auf einen Verdächtigen, dem schwere Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen zur Last

gelegt werden, nehmen wir weiter an, das Verfahren vor unserem Gericht sei zulässig, da der Heimatstaat des Verdächtigen unfähig oder unwillig ist, die Strafverfolgung ernsthaft zu betreiben, und nehmen wir des Weiteren an, die verdächtige Person befände sich entweder in Deutschland oder in einem deutschen Gefängnis und es gebe Aussicht auf eine erfolgreiches Strafverfahren, was macht man dann mit einem solchen Konkurrenzverhältnis? Wie soll man vorgehen? Wäre es dann richtig, dass die deutsche Staatsanwaltschaft unter Hinweis auf § 153 f der StPO von der Strafverfolgung absieht, da der IStGH dafür zuständig ist? Ich, als Richter des IStGH, möchte die Hoffnung zum Ausdruck bringen, dass in einem solchen Fall die deutsche Seite ihrerseits die Strafverfolgung übernehmen würde, zumindest sollte sie dies, auch durch Kontakte mit dem Strafgerichtshof, sehr ernsthaft prüfen. Es wäre sicherlich nicht im Interesse des IStGH, wenn die deutsche Seite die Verantwortung einfach abgeben würde oder den Fall ohne Konsultation mit dem IStGH an uns abgeben würde.

Ich möchte noch auf die Frage, ob das VStGB nachjustiert werden soll, antworten. Diese Frage ist aus meiner Sicht einfach zu beantworten. Es gibt bisher keine oder kaum Erfahrungen mit dem VStGB. Die praktischen Erfahrungen beschränken sich auf die Anwendung von § 153 f der StPO. Aus meiner Sicht gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keinerlei Anlass an dem VStGB etwas zu ändern oder nachzujustieren.

Prof. Dr. Kai Ambos: Ich möchte nicht wiederholen, was ich und die anderen Kollegen schon geschrieben haben und Ihnen bereits vorliegt. Zunächst möchte ich auf das Thema, ob die Anwendung des VStGB ein gescheitertes Gesetz ist, was die NGOs unterstellen, oder ob es ein Gesetz ist, was zunächst noch etwas Zeit braucht, um zu sehen, ob es praktikabel ist, eingehen. Es ist, wie Sie sicherlich wissen, nicht so einfach, völkerstrafrechtliche Verbrechen zu ermitteln. Der Ermittlungsaufwand bei solchen Verbrechen, die eben nicht in Deutschland stattfinden, ist erheblich, so dass eine Zeit von fünf Jahren zu kurz ist, um zu sagen, ob das Gesetz gescheitert ist. Ich würde dazu tendieren, dass eindeutig zu verneinen. Zum anderen hängt natürlich die Erwartungshaltung an dieses Gesetz ganz stark damit zusammen, was man unter Weltrechtsgrundsatz versteht. Wir haben bei der Gesetzeserarbeitung in der Arbeitsgruppe – noch unter Ministerin Prof. Dr. Däubler-Gmelin – doch in erster Linie ein Auge darauf gehabt, dass man die Taten in Deutschland verfolgt und dass man das Weltrechtsprinzip als Ermittlungshilfe für andere Staaten versteht. Das ist ein neuer

Gedanke, den man diskutieren kann. Man kann natürlich sagen, dass das Weltrechtsprinzip eine Beweissicherungsfunktion im Hinblick auf den IStGH hat, aber für einen Staatsanwalt oder Richter ist das etwas zu theoretisch. Ein Richter oder Staatsanwalt sagt, wenn eine Person nicht greifbar ist bzw. nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, dass er das bei den Ressourcen, die ihm zur Verfügung stehen, nicht leisten kann. Das ist allerdings ein Ressourcenproblem, darauf möchte ich später noch einmal zurückkommen. Antizipierte Rechtshilfe und Beweissicherung, das kann man diskutieren und man kann auch fragen, ob man das Rechtshilfeersuchen eines Staates haben muss, oder ob man bereits ohne Rechtshilfeersuchen ermitteln kann, um dann, wenn ein Staat gegen diesen Verdächtigen vorgeht, diesem Beweise liefern zu können.

Zur faktischen Aushebelung, § 1 VStGB durch § 153 f StPO, möchte ich sagen, dass man das im Kontext sehen muss. Wir haben in Deutschland das reine Weltrechtsprinzip. Der § 1 VStGB ist eine weltweit fast einzigartige Gesetzgebung und die § 153 f-Regelung der StPO ist im Grunde ein Zugeständnis an die Praxis, um das weite, materiellrechtliche Weltrechtsprinzip etwas abzuschwächen. Natürlich besteht durch so eine Konstruktion die Gefahr, dass das materiellrechtliche Prinzip abgeschwächt wird, je nach Auslegung des § 153 f. Der juristische Kern des Problems liegt also nicht im VStGB, sondern in der Auslegung des § 153 f durch die Generalbundesanwaltschaft. Es gibt gewisse Sätze oder Ausführungen, die ich für völkerrechtlich problematisch halte. Natürlich ist der Nichteinmischungsgrundsatz nicht irrelevant. Nach der Begründung des Weltrechtsprinzips geht es nicht um Einmischung, es handelt sich ja gerade um universelle Güter. Es besteht Einigkeit darin, dass die Staatenimmunität bei völkerrechtlichen Verbrechen einzuschränken ist.

Ein weiteres Problem ist die Auslegung der Frage, welcher Tatbegriff im Bezug auf den § 153 f zugrunde liegen müsse. Das ist natürlich Tatbegriff des § 264 der StPO und nicht etwa die Situation, Art. 14 der in der ersten Rumsfeld-Entscheidung zitiert wurde. Das waren Einschränkungen die in den § 153 f hineingelesen worden sind, die aber strittig sind und die natürlich dann dazu führen, dass man diesen Paragraphen restriktiv auslegt. Ich meine, dass die Auslegung von § 153 f, Abs. 1, Satz 1 isoliert nicht korrekt ist, sondern man es in Verbindung mit Abs. 2 sehen muss. Dort kommt der Grundgedanke des deutschen Völkerstrafrechts zum Ausdruck, nämlich, dass wir nur subsidiär verfolgen. Die Kritik an der bisherigen Praxis ist, dass wir immer im Au-

ge haben müssen, dass wir keine Straflosigkeit haben möchten. Die politische Entscheidung des Gesetzgebers mit dem VStGB in Verbindung mit dem § 153 f ist, dass wenn die Konsequenz einer Nichtermittlung Straflosigkeit wäre, man ermitteln müsste. Deshalb ist ein Fall wie Usbekistan ein hochproblematischer Fall, weil dort letztendlich Straflosigkeit vorherrscht. Ich würde sagen, dass man das auch anders auslegen kann, wobei wir hier in die praktische Problematik kommen. Dann stellt sich uns natürlich die Frage der Informationserlangung und –beschaffung der Generalbundesanwaltschaft. Es ist gut, dass Sie das im Fragenkatalog angesprochen haben. Sie haben damit den Finger praktisch in die Wunde gelegt. Bei dieser Informationserlangung und –beschaffung kommen das Auswärtige Amt, die Grenzbehörden und die Auslandsvertretungen ins Spiel. Man muss dort dann noch einmal deutlich machen, dass wir kein außenpolitisches Ermessen in unserer völkerstrafrechtlichen Verfolgungssituation haben. Ich möchte auf den § 153 d der StPO verweisen, wo eben gerade nicht das außenpolitische Ermessen auf die Straftat nach dem VStGB erstreckt wird.

Man muss ganz klar sagen, dass die deutsche Rechtslage kein außenpolitisches Ermessen erlaubt, wie wir es bei § 153 d haben, sondern wir müssen nach § 153 f konsequent verfolgen. Dort scheint mir das Problem zu liegen. Es ist kein Problem des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof (BGH) sondern das Problem ist, wer die Informationen zu der gesuchten Person gibt, die in Deutschland einreist. Hier ist auch die Rolle der NGOs wichtig. Wir müssen erreichen, dass dort eine Zusammenarbeit stattfindet. Ich sehe allerdings einen Reformbedarf bei der derzeitigen Lage in folgender Hinsicht: Wir haben ein Problem, das daran liegt, dass die Generalbundesanwaltschaft vom Bundesministerium der Justiz abhängig ist. Das können wir nicht ändern, aber man kann eine gerichtliche Mitwirkung in den § 153 f einbeziehen. Unser Vorschlag wäre, dass wir das Klageerzwingungsverfahren analog auf die Entscheidung des § 153 f ausdehnen, so dass man gegen die Nichtaufnahme von Ermittlungen durch den GBA ein Rechtsbehelf hätte. Das Problem dabei wäre, wenn wir eine Ermessensentscheidung annehmen, dann beißt sich das mit dem § 272. Ich kann natürlich im § 153 ff, den Opportunitätsvorschriften der StPO, ein Zustimmungserfordernis einbauen. Da es dies auch sonst gibt, ist das eigentlich ein Bruch in der Systematik unserer Opportunitätsvorschriften, dass man beim § 153 f, der Vorschrift zum VStGB, dies nicht getan hat. Man kann aber mindestens den § 153 f mit einem gerichtlichen Zustimmungserfordernis versehen und das Oberlandesgericht

dafür zuständig erklären. Dann würde es auch den Streit, den wir jetzt haben, geben. Einfach gesagt, wenn der Generalbundesanwalt (GBA) entscheidet, die Ermittlungen nicht aufzunehmen, dann wollen die Opfer etwas gegen diese Entscheidung unternehmen. Nach § 153 ff haben sie grundsätzlich keinen Rechtsbehelf, aber in einigen Vorschriften gibt es ein Zustimmungserfordernis, d. h. der Staatsanwalt muss mit dem Amtsrichter auf der untersten Ebene sprechen, ob dieser mit der Zustimmung einverstanden ist. Hier handelt es sich aber nicht um Bagatelldelikte, sondern um schwerste völkerrechtliche Straftaten. Daher muss doch dort erst Recht eine gerichtliche Kontrolle geben, denn sie müssen die Abhängigkeit der Generalbundesanwaltschaft von der Exekutive sehen. Wenn Deutschland also den Eindruck vermeiden will, dass das keine unabhängigen Entscheidungen sind, dann muss etwas getan werden und dann kann eigentlich nur die gerichtliche Absegnung der Entscheidung diesen Eindruck vermeiden helfen. Das ist eine Möglichkeit in dem System des § 153 ff, die wir jetzt schon haben, die gerichtliche Zustimmung erforderlich zu machen und in diese entsprechende Vorschrift einzufügen. Das wäre mein Vorschlag. Ich halte diese Änderung für wichtig und ich glaube, dass sich das auch gut durchführen lassen würde. Im Übrigen ist die große Problematik, dass, wenn wir tatsächlich verfolgen, wir die organisatorischen Vorkehrungen verbessern müssen. Denn es ist ein Unding, dass in der Generalbundesanwaltschaft kein eigenes Referat für Völkerrechtsverbrechen existiert oder gar eine eigene Einheit, wie es sie in den Niederlanden gibt, von Staatsanwälten und Polizeibeamten, die diesem Bereich ermitteln. Ich glaube, das Problem hierbei ist, dass der GBA und das BKA auch die politische Unterstützung bekommen. Wenn aber die Akteure in diesem System das Gefühl haben, es ist ineffizient, dann besteht meiner Meinung nach Handlungsbedarf im sehr praktischen Sinne, damit man dort die organisatorischen Vorkehrungen für die Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen verbessert.

Die Vorsitzende: Herzlichen Dank, auch für den praktischen Vorschlag. Ich darf nun Herrn Prof. Fischer von der Ruhr-Universität Bochum bitten, das Wort zu ergreifen.

Prof. Horst Fischer: Ich möchte mich zunächst für die Einladung bedanken, insbesondere, weil sich der Ausschuss generell mit Menschenrechten und humanitärer Hilfe beschäftigt und das VStGB und seine Anwendung ein Element der rechtspolitischen Haltung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt ist. Ich möchte, bevor ich mich zu drei Punkten äußere und drei Vorschläge mache, ganz kurz zur allgemeinen

Entwicklung im Völkerrecht und im Völkerstrafrecht äußern. Wir sollten heute nicht den Eindruck erwecken, als gebe es über das Weltrechtsprinzip inzwischen eine bis ins letzte Detail vorgenommene Einigung im Schrifttum und in der Staatenpraxis. Wir sind uns einig über die Grundzüge, wir haben aber feststellen müssen, dass einige Staaten in den letzten Jahren ihre nationalen Gesetze geändert haben. Nichts desto Trotz haben sie ihre ursprünglichen Auffassungen, über das, was das Weltrechtsprinzip für ihre nationale Gesetzgebung und –praxis bedeutet, geändert. Wir sehen inzwischen den IStGH in Aktion. Wir sehen auch, dass die Nationalstaaten auf der Ebene anderer schwerer internationaler Verbrechen über Verträge verhandeln und versuchen, möglichst ein lückenloses System der Strafverfolgung zu schaffen. Wir sehen auch, dass inzwischen der Menschenrechtsrat in der Lage ist, zu bestimmten kritischen Situationen in Ländern zu agieren und Aufklärung zu betreiben, in einer Art und Weise, wie es vorher nicht möglich war. Wir sind mit der heutigen Debatte eingebettet in Entwicklungen, die sowohl die grundsätzliche Frage, was das Weltrechtsprinzip ist, betreffen, als auch die Frage, wie man zu seiner Umsetzung, nationalstaatlich oder auf internationaler Ebene, beitragen kann.

Heute Morgen ging durch die Presse, dass im Kongo Massenvergewaltigungen inzwischen als eine Methode der Kriegsführung eingesetzt werden. Wir sollten uns daher der Fragestellung widmen, wie die Bundesrepublik zu solchen Situationen steht. Ich möchte diese Frage vor den Hintergrund der Zufluchthäfen thematisieren. Wir haben mit dem VStGB und auch mit dem § 153 StPO eine Situation geschaffen, die es verhindert, dass die Bundesrepublik zum Rückzugshafen für Täter von solchen schweren Verbrechen wird. Wir sind in der Lage, mit dem Instrumentarium, das wir haben, sowohl substantiell als auch verfahrensmäßig solche Straftaten zu verfolgen. Die Frage ist aber, ob die Verhinderung von Zufluchthäfen über das aktive Tätigwerden des Generalbundesanwalts hinausgeht, wenn wir z. B. durch die Presse, durch diplomatische Kommunikation oder gar durch Opfer auf unserem Territorium von solchen schweren Straftaten erfahren. Dieses Problem ist, meiner Auffassung nach, weniger ein technisches Problem, d. h. wie der § 153 StPO ausgelegt wird, sondern es ist eher die Frage, wie man mit dem Gesetz, das mir vorliegt, zu der Verhinderung von Zufluchthäfen auch in anderen Staaten beitragen kann. Hier spielen Ermittlung, Beweissicherung, die Befragung von Zeugen und die Identifikation des Aufenthaltsortes von Zeugen eine große Rolle. Bisher scheint mir nicht beantwortet zu sein, ob man mit der Fassung des § 153 f, wie sie uns vorliegt, verhindern will,

dass Deutschland als Zuflucht dient, oder ob man damit auch einen aktiven Beitrag leisten will, dass andere Staaten nicht als Zufluchthafen genutzt werden. Insoweit gebe es schon Grund genug, darüber nachzudenken, wie, in welcher Weise und mit welchen Mitteln die Generalbundesanwaltschaft, z. B. im Falle des Kongo, ermittelt, Beweise sichert und Zeugenaussagen sicherstellt, auch ohne dass uns Rechtshilfeersuchen von anderen Staaten vorliegen.

Mein zweiter Punkt bezieht sich auf die Frage, wie die Staaten feststellen würden, was unwillig bzw. unfähig bedeutet. Was andere Staaten tun müssen, oder was andere Staaten nicht tun, damit man zu einer Entscheidung kommen kann. Es gibt im völkerrechtlichen Schrifttum, aber auch in der Staatenpraxis, inzwischen einige Hinweise darauf, wie denn unwillig und unfähig zu verstehen ist. Ich möchte gerne einige Punkte nennen, die möglicherweise helfen können, uns besser für die sachgerechte Auslegung des § 153 f zu präparieren. Ein schwaches Justizsystem, die Einschränkung von fundamentalen Rechten, insbesondere der Widerspruch gegen Menschenrechtsstandards, die Übertragung von justiziellen Funktionen auf die Exekutive, ein völliges Fehlen des Vertrauens in ein Rechtssystem und insbesondere Sanktionen gegen solche Personen, die schwere internationale Verbrechen anzeigen, sind mit Sicherheit inzwischen allgemein akzeptierte Elemente dessen, was denn unfähig bedeuten kann. Wenn man sich den Punkt „unwillig“ ansieht, dann wird man sich überlegen müssen, welche aktiven Handlungen einer Regierung, einer Administration dafür sorgen, dass ein Staat unwillig ist. Die Gewährung von Immunitäten für vergangene Handlungen z. B. ist ein solcher Fall, bei dem man davon ausgehen kann, dass hier ein Fall von Unwilligkeit vorliegt, wie die völlige Verhinderung einer öffentlichen Debatte über solche Straftaten und auch die Zurückhaltung von finanziellen Mitteln für das Justizsystem, um ordentlich ermitteln zu können. Ich glaube, man kann heute schon mit dem, was wir aus der Praxis wissen, von nationalen Gerichten sowie vom Internationalen Strafgerichtshof einen Katalog erstellen, der so aussehen könnte, wie ich versucht habe, Ihnen ihn gerade vorzustellen.

Mein letzter Punkt bezieht sich auf die Frage, die durch die Entscheidung der Generalbundesanwaltschaft thematisiert worden ist, also die Frage der Immunität. Ich möchte noch einmal unterstreichen, dass ich glaube, dass im Schrifttum, aber auch in der Staatenpraxis, man dem nicht zustimmen kann, was Inhalt dieser Entscheidung gewesen ist. Ich möchte hier das Pinochet-Verfahren und die Diskussion dar-

über in den unterschiedlichen Staaten in Erinnerung rufen. Ich glaube, dort gibt es einen Grund, über die Art und Weise, wie wir mit dem § 153 f umgehen, nachzudenken.

Aus diesen drei Punkten leite ich folgende Schlussfolgerungen her. Ich stimme mit Herrn Dr. Kaul und Herrn Prof. Dr. Ambos überein, dass es keinen radikalen Bedarf zur Änderung dessen, was wir haben, gibt. Es gibt aber sicherlich die Notwendigkeit, über die Frage nachzudenken, wie wir im Gesamtkontext der Entwicklung des Völkerstrafrechts durch Ermittlungs- und Beweishandlungen dazu beitragen, dass keine Zufluchthäfen für solche Personen entstehen, die schwerwiegende völkerrechtliche Verbrechen begangen haben. Hier glaube ich, gibt es einen echten Handlungsbedarf. Wenn man sich des Weiteren anschaut, was dieser Ausschuss im Regelfall tut, sind wir gefragt, die innerstaatliche Diskussion über die Auslegung mit Hilfestellungen für solche Justizsysteme zu flankieren, die faktisch finanziell und was das Personal anbelangt, nicht in der Lage sind, das zu leisten, was wir von ihnen erwarten, nämlich aufzuklären, Beweise zu sichern und anzuklagen. Insoweit glaube ich, muss die heutige Debatte etwas über die Rechtstechnik hinausführen. Zuletzt möchte ich auf die Frage eingehen, ob wir nicht mit dem § 153 f, wie auch immer wir ihn auslegen, in einer Situation sind, dass sowohl die Außen- als auch die Innenpolitik die Entscheidungen des Generalbundesstaatsanwalts entscheidend beeinflusst. Es gibt nach meiner Kenntnis auf der europäischen Ebene bisher kein Dokumentationszentrum, das sich mit schwerwiegenden völkerrechtlichen Verbrechen beschäftigt, um den politischen Druck von den Institutionen, wie der Generalbundesanwaltschaft, zu nehmen, um zu entscheiden, ob sie ermitteln oder nicht. Es gibt so ein Dokumentationszentrum nicht, da aber die europäischen Staaten Vorreiter sind, was die Umsetzung des Weltrechtsprinzips anbelangt, würde es uns ganz gut anstehen, über eine staatliche Gründung nachzudenken und diesem Zentrum die Unabhängigkeit zu geben, der Generalbundesanwaltschaft u. a. zu helfen, um ihr die Frage des politischen Einflusses auf Entscheidungen über Anklageerhebung und Ermittlung bei völkerrechtlichen Verbrechen abzunehmen.

Zum Schluss möchte ich sagen, auch im Hinblick auf den Kongo, dass wir uns zufrieden geben können, zu sagen, dass es keinen innerstaatlichen Bezug gibt und daher sind wir morgen dafür, wie wir es heute sind, wir machen nichts.

Die Vorsitzende: Herzlichen Dank, gerade auch für die konstruktiven Vorschläge. Ich möchte jetzt Sie, Herrn Hannich, bitten, das Wort zu ergreifen.

Rolf Hannich: Ich möchte jetzt versuchen, aus der Sicht der Praxis die Problematik noch einmal darzustellen, weil Ihre Eingangsfrage meines Erachtens von Herrn Dr. Kaul zureffend beantwortet worden ist. Ich als Praktiker sehe keinen Grund, das VStGB und die Begleitvorschrift des § 153 f StPO zu ändern. Ich möchte das hier noch etwas erläutern. Wir haben die Grundidee, Gewalt nicht mehr mit Gegengewalt zu begegnen, sondern mit Recht. Diese Idee stammt bereits aus dem Jahr 1872 und es hat 120 Jahre gedauert, bis die Weltgemeinschaft sich entschlossen hat, hier durch die Gründung der Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda und auch durch die Gründung des IStGH etwas zu unternehmen. Wir sind also im Augenblick in einer Bewegung, in der der Gedanke des Völkerstrafrechts Auftrieb erhält, wie selten zuvor. Dass wir seit nunmehr fünf Jahren mit dem VStGB keine Anklage zustande gebracht haben, liegt nicht so sehr daran, dass das Gesetz unzuverlässig wäre. Hier gilt der alte Spruch: „Die Nürnberger hängen keinen, es sei denn, sie hätten ihn.“ Das sind genau die Probleme unserer Verfahren, wenn wir einmal von den vielen Strafanzeigen, die völlig unsinnig sind, absehen. Ich möchte hier nur die Strafanzeige wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit gegen die frühere baden-württembergische Justizministerin, wegen der Zulassung von Impfungen erwähnen. Daneben gibt es natürlich hochqualifizierte Strafanzeigen. Das sind auch Strafanzeigen durch die NGOs. Wir haben im Gespräch unsere Behandlung dieser Strafanzeigen mit den NGOs erörtert und sind immer noch im Gespräch mit den NGOs, um zu versuchen, da wo die Chance besteht, ein deutsches Strafverfahren durchzuführen, dies auch tatsächlich zu tun.

Das Weltrechtsprinzip besagt nichts über die Zuständigkeit. Nach dem Weltrechtsprinzip unter Strafe gestellt ist beispielsweise der Betäubungsmittelhandel. Und keinem deutschen Staatsanwalt wird vorgeworfen, dass er einen Drogenhändler in Kolumbien nicht verfolgt, es sei denn, er hat einen tatsächlichen Anknüpfungspunkt. Wir sind bereit und werden Verfahren einleiten und durchführen, wenn wir die Chance haben, das Ziel eines Strafverfahrens, nämlich ein gerichtliches Urteil, zu erstreiten. Diese Chance haben wir bisher nicht gehabt. Wir haben jetzt einen Fall, auf den ich kurz eingehen möchte, der möglicherweise ein politisches Tätigwerden verlangt. Nur eins möchte ich hier ganz klar zum Ausdruck bringen. Ich als Bundesanwalt bin kein

politischer Beamter, aber ich kann Ihnen versichern, in diesen Fällen gab und gibt es keine Weisung des Ministeriums, wie übrigens Weisungen an die Staatsanwaltschaften, vor allem wenn sie schriftlich verlangt werden, eher eine Ausnahme sind. Im Prinzip werden sie wahrscheinlich nicht vorkommen. Um noch einmal klar zu stellen, die materielle Seite des Weltrechtsprinzips des § 1 VStGB bedeutet nur, dass die Tatbestände des Völkerstrafrechts auf jede Tat, die auf dieser Welt passiert, anwendbar sind. Der § 1 VStGB besagt nichts darüber, wann die deutsche Gerichtsbarkeit zu einer Entscheidung berufen ist. Diese Frage regelt ausschließlich § 153 f. Wir haben in diesen Fällen in der Regel mit solchen Sachverhalten zu tun, die im Ausland von einem Ausländer begangen wurden und in denen wir zur weiteren Aufklärung auf Rechtshilfe aus dem Ausland angewiesen sind, da die Täter nicht in Deutschland sind und bei denen unsere Ermittlungsverfahren sonst keine Aussicht hätten, in ein gerichtliches Verfahren einzugehen. In diesem Zusammenhang möchte ich noch den Fall Almatov erwähnen, weil dadurch häufig ein falscher Eindruck erweckt wird. In diesem Fall ging bei uns die Strafanzeige am 5. Dezember 2004 ein. Es wurde der Eindruck erweckt, dass, wenn in Karlsruhe nicht lauter „Schlafmützen“ säßen, man Almatov hätte dingfest machen können. Die Presse hatte das wiederholt behauptet. Briefe an die Herausgeber, die das richtig gestellt haben, wurden nicht beantwortet. Tatsächlich war es so, dass zum Zeitpunkt des Eingangs der Strafanzeige Almatov längst wieder ausgereist war und wir überhaupt keine Chance gehabt hätten, seiner habhaft zu werden. Dann noch ein kleiner Vorwurf, das habe ich Herrn Kaleck auch bereits persönlich gesagt. Wenn man erwartet, dass ein Straftäter nach dem VStGB festgenommen wird, dann darf man eine Strafanzeige nicht in den Medien verkünden, bevor sie bei der Strafverfolgungsbehörde eingegangen ist.

Wir haben in den 90er Jahren im Zusammenhang mit dem Konflikt in Jugoslawien eine Reihe von Strafverfahren eingeleitet. Wir haben in der Bundesrepublik Urteile erstritten bis hin zu lebenslanger Freiheitsstrafe. Das Initialverfahren für den IStGH für das ehemalige Jugoslawien war vor dem Obersten Bayerischen Landesgericht und weil damals der IStGH für Jugoslawien keine geeigneten Fälle hatte, hat er dieses Verfahren übernommen. Insofern haben wir, glaube ich, einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Idee der Internationalisierung des Völkerrechts geleistet.

Zum Abschluss möchte ich noch auf einen Fall zurückkommen, der mir im Augenblick Sorge bereitet. Es geht dabei um eine Festnahme aufgrund eines Haftbefehls

des IStGH für Ruanda im Frankfurter Raum. Im Augenblick sind wir dabei zu prüfen, ob wir selbst ein Ermittlungsverfahren einleiten, da wir noch nicht wissen, wie der Ablauf des Verfahrens sein wird, da uns die Anklage des IStGH in Ruanda noch nicht vorliegt. Erst nach dessen Erhalt können wir die Prüfung abschließen. Der Festgenommene befindet sich in Überstellungshaft. Der IStGH für Ruanda wird voraussichtlich die Überstellung beantragen, die Problematik liegt jedoch darin, dass die Tätigkeit des IStGH für Ruanda im Jahr 2008 enden soll und im Augenblick die Strategie der Verteidigung dahin geht, das Verfahren möglichst zu verzögern, um eine Aburteilung im erstinstanzlichen Verfahren vor dem IStGH in Ruanda unmöglich zu machen. Das würde bedeuten, dass wir dieses Verfahren führen müssten und mit der Problematik, die sich daraus ergibt, dass Beweiserhebungen und Zeugenvernehmungen im Ausland durchgeführt werden müssen, nicht wissen, wie ein solches Verfahren hier enden würde.

Ganz zum Schluss möchte ich noch dem Eindruck entgegen wirken, wir müssten zum Jagen getragen werden. Wir haben eine gute Zusammenarbeit mit dem BKA und dem BAMF, wir haben diese für die Problematik der Vernehmung von Asylbewerbern aus Krisengebieten sensibilisiert, um darauf zu achten, ob es Anhaltspunkte für Kenntnisse im Bereich der Völkerstraftaten gibt. Wenn dies der Fall ist, werden wir selbstverständlich Zeugenvernehmungen zur Beweissicherung durchführen. Wir haben auch eine gute Zusammenarbeit mit allen IStGHen, wir stehen mit ihnen im Kontakt und werden von Fall zu Fall entscheiden, ob für uns ein geeignetes Verfahren in Betracht kommt, damit wir dann, selbstverständlich unabhängig von der jetzigen Personalausstattung, so flexibel sind, dass wir, wenn es notwendig wird, auch entsprechend Personal an dieser Stelle einsetzen können.

Die Vorsitzende: Vielen Dank, auch für Ihre klaren Ausführungen. Ich könnte mir vorstellen, dass später noch etwas über den einen oder anderen Punkt diskutiert wird, daher möchte ich das Wort jetzt gleich Herrn Kaleck weitergeben.

Wolfgang Kaleck: Ich bin mir mit meinen Vorrednern darin einig, dass es in der Tat auch von unserer Seite keine Reformvorschläge für den Wortlaut des VStGB gibt und im Übrigen auch nicht zu der Vorschrift des § 153 f StPO, die das doch sehr weite Feld der Straftaten, die nach deutschem Recht bearbeitet werden können, in das Ermessen der Bundesanwaltschaft stellt, um dies zu strukturieren. Der einzige Re-

formvorschlag unsererseits bezieht sich auf das, was Herr Prof. Dr. Ambos bereits ausgeführt hat, nämlich die Frage eines gerichtlichen Zustimmungserfordernisses bzw. die Frage, ob ein Klageerzwingungsverfahren gegen Entscheidungen der Bundesanwaltschaft zugelassen wird, über das was das Oberlandesgericht Stuttgart in der ersten Rumsfeld-Entscheidung entschieden hat, nämlich, dass nur bei Willkür die Gerichte die Möglichkeit haben, dies inhaltlich nachzuprüfen. Wir meinen, dass allenfalls dort Reformbedarf besteht. Wir sind auch nicht der Auffassung, dass man nach fünf Jahren bereits von einem gescheiterten Gesetz sprechen kann. Wir machen den Erfolg dieses Gesetzes auch nicht daran fest, ob Festnahmen erfolgt sind oder nicht.

Ich möchte auf die Grundentscheidung des Gesetzesgebers zurückkommen, auf die sich Herr Prof. Dr. Ambos bereits bezogen hat, die Bekämpfung der Straflosigkeit. Das ist mehr als nur das Strafgesetzbuch (StGB), das ist der Einsatz der Bundesrepublik Deutschland für den IStGH, das ist das Zusammenarbeitsgesetz des IStGH und es ist auch der fortdauernde Einsatz für die internationale Strafjustiz. Wenn man das alles ernst meint, dann muss man sich die tatsächlichen Verhältnisse anschauen, dann weiß man, dass der IStGH aus rechtlichen Gründen, aber auch aus praktischen Gründen wirklich nur ein Bruchteil der Völkerstraftaten verfolgen kann. Deswegen kommt der Bekämpfung von Völkerstraftaten durch nationale Gerichte eine hohe Bedeutung zu. Ich vermisse dann dort die Umsetzung des selbstaufgelegten gesetzgeberischen Programms. Wenn man davon ausgeht, dass das VStGB insoweit erfolgreich umgesetzt worden ist, dass Deutschland kein sicherer Zufluchtsort für Kriegsverbrecher und Verbrecher gegen die Menschlichkeit, dann muss man das jedoch verneinen. Der Fall Almatov hat dies ganz deutlich gezeigt. Hier möchte ich auf die Kritik von Herrn Hannich eingehen. Der BGH hätte nicht auf unsere Strafanzeige warten müssen, denn Herr Almatov war zu diesem Zeitpunkt bereits seit sechs Wochen in Deutschland. Die deutschen Behörden waren darüber informiert, denn er konnte nur aufgrund eines besonderen Visums einreisen, da er als mutmaßlicher Beteiligter des Massenmordes in Andijan auf der Liste stand. Man musste also nicht erst auf die NGOs warten. Wir haben in diesen sechs Wochen, in denen wir die Strafanzeige ausgearbeitet haben, nicht im Entferntesten damit gerechnet, dass wir die Bundesanwaltschaft darüber informieren müssen, dass sich Herr Almatov in Deutschland aufhält. Wir sind davon ausgegangen, dass das bekannt sei. Wir sind auch davon ausgegangen, dass die Bundesanwaltschaft anderer Meinung ist als wir, und Herr Almatov nicht strafrechtlich verfolgt werden müsse. Wir haben uns dann

über mehrere Wochen hinweg nicht nur mit einem deutschen, sondern auch mit einem internationalen Juristenteam zusammengesetzt und haben überlegt, ob es überhaupt einen Sinn macht, in Deutschland eine Strafanzeige zu stellen und ob alle Mittel in dessen Herkunftsland bereits ausgeschöpft. In jedem einzelnen der Fälle, in denen ich tätig geworden bin, von Argentinien über China, Usbekistan bis hin zu den Rumsfeld-Fällen, sind wir nach der Anhörung von Experten zu der Erkenntnis gekommen, dass dort bezüglich der von uns angezeigten Straftaten Straflosigkeit herrscht. Im Falle von Usbekistan haben wir das Glück gehabt, dass wir mit Human Rights Watch eine international agierende Organisation hatten, die innerhalb von wenigen Wochen ein Expertengutachten von Antonio Casese, Expräsident des IStGH für Jugoslawien, und des amtierenden und des ehemaligen UN-Sonderberichterstatters für Folter, Theo van Boven und Manfred Nowak, vorlegen konnten, die alle eine Strafverfolgung in Deutschland unterstützt haben. Angesichts dieser Voraussetzung hätte ich mir auch nach der Ausreise von Herrn Almatov darüber Gedanken gemacht, was es dort noch für die deutschen Behörden zutun gegeben hätte.

Nun möchte ich noch auf die Frage eingehen, ob es reicht, wenn man zur Bekämpfung der Straflosigkeit sagt, dass Deutschland kein Zufluchtshafen für Kriegsverbrecher werden soll, oder muss Deutschland nicht angesichts seines eigenen Anspruchs weiter gehen. Wir meinen, dass Deutschland hätte weiter gehen müssen. Ich möchte das kurz an zwei Beispielen erläutern. Heute Morgen kam die Rechtsanwältin Jacqueline Moudena aus dem Tschad in mein Büro. Sie arbeitet seit 1998 daran, den Ex-Diktator Hissan Habré verfolgen zu lassen. Im Tschad gab es dafür keine Möglichkeiten, da die jetzigen Machthaber aus den gleichen Reihen kommen, also ist man nach zwei Jahren Vorarbeit in den Senegal gegangen. Dort ist die Strafverfolgung dann daran gescheitert, dass das Oberste Gericht sagte, dass die notwendigen Umsetzungsgesetze für die Antifolter-Konvention nicht verabschiedet wurden. Daraufhin ist man nach Belgien gegangen. In Belgien herrschte zu dieser Zeit noch das reine Weltrechtsprinzip. Der belgische Ermittlungsrichter hat sich in Bewegung gesetzt, hat im Tschad selbst ca. 100 Opfer befragt, das allein hatte für die Opfer eine große Wirkung. Er hat mit den Behörden im Tschad zusammengearbeitet. Daraufhin hat Belgien die Auslieferung Hissan Habrés in den Senegal verlangt. Die Afrikanische Union musste sich damit auseinandersetzen und es führte zu vielfältigen Reformen in vielen afrikanischen Staaten, so dass die Afrikanische Union sagte, dass die Verurteilung

nicht in Europa, sondern in Afrika stattfinden sollte. Diese Reaktionen hätte es nicht gegeben, wenn nicht in Belgien ein couragierter Ermittlungsrichter, auch ohne dass es eine Verbindung zu Belgien gab, ermittelt hätte. Wenn Herr Prof. Dr. Ambos sagt, es sei schwierig, auf Vorrat zu ermitteln, dann hört sich das einleuchtend an. Wenn man das aber an einem praktischen Beispiel betrachtet, dann hat sich das im Falle von Hissan Habré allerdings bewährt. Der Erfolg ist möglicherweise noch viel weitreichender als eine Festnahme hätte sein können, denn auf dem ganzen afrikanischen Kontinent mussten sich die Staaten darüber Gedanken machen, wie sie die Strafverfolgung von Menschenrechtsverbrechen auch in Afrika selber gewährleisten können.

Ein weiteres positives Beispiel für die Ermittlung auf Vorrat ist der Fall Pinochet. Als 1995 die Vereinigung fortschrittlicher Staatsanwälte Strafanzeigen im Falle Argentiniens und Chiles in Spanien erstattet hat, war keiner der Täter in Spanien. Es dauerte drei Jahre intensivster Ermittlungen, bis dann Pinochet nach London reiste und dort verhaftet werden konnte. Das Problem im Falle von Belgien ist, dass das Land in dem Zeitraum 1999, 2000, 2001/2002 von ähnlichen Strafanzeigen überrollt wurde, da es alleine war. In Spanien war es anfangs auch so. Zurzeit ist es in Spanien so, dass dort 15 – 20 Strafanzeigen anhängig sind, dass die Ermittlungsrichter zu 15 verschiedenen Ländern ermitteln müssen, und es droht schon wieder ein Land überlastet zu werden mit im Einzelnen sicher sinnvollen, in der Masse aber schwer zu bewältigenden Strafanzeigen.

Was macht Deutschland? Wie wir meinen zuwenig. Deutschland müsste eine aktivere Rolle spielen, denn es läuft hier so, dass man lieber die anderen machen lässt und hofft, dass sie scheitern. Deutschland sollte lieber begreifen, dass es sich hier um eine internationale Arbeitsteilung handeln müsste, wenn man Straflosigkeit bekämpfen will, oder zumindest dafür sorgen will, dass der Raum der Europäischen Union kein sicherer Zufluchtsort für Kriegsverbrecher wird. Rein praktisch bedeutet das, dass es falsch ist, wenn man den Erfolg einer Verurteilung davon abhängig macht, ob derjenige in Deutschland festgenommen wurde. Man muss sich gemeinsam mit anderen Ländern überlegen, was es bedeutet, wenn man in bestimmten Verfahren Ermittlungstätigkeiten entfaltet. Im Falle von Usbekistan hätte das bedeutet, wenn Deutschland die Zeugen des Massakers von Andijan nicht in den verschiedenen europäischen Staaten vernimmt, dann hätte man wenigstens die Initiative ergreifen sollen, dass es wenigstens in einem der europäischen Staaten getan wird. Wenn man

die Opfer des Massakers von Andijan und die Augenzeugen im Jahre 2004 nicht vernommen hat, und später in Usbekistan in den Jahren 2008, 2009 oder 2010 eine Strafverfolgung möglich sein könnte, dann ist es zu spät diese Zeugen zu vernehmen, dann ist das Wissen verblasst und dann kommt es zu einer Strafverfolgung, mit der wir als Anhänger eines fairen Strafverfahrens nicht zufrieden sind. Wir wollen, dass Beweise gesichert werden und wir wollen auch, dass die Unschuldsvermutung bei Völkerstraftaten gilt. Gerade deswegen bedarf es umfangreicher und sorgfältiger Ermittlungen und zwar dann, wenn die Straftaten und das Erinnerungsvermögen der Zeugen noch frisch sind. Das sind nach unserer Auffassung die Hauptkritikpunkte an der bisherigen Praxis der Umsetzung des Strafgesetzbuches.

Die Vorsitzende: Vielen Dank, das war sehr klar. Jetzt möchte ich das Wort an Herrn Prof. Dr. Kreß weitergeben.

Prof. Dr. Claus Kreß: Sie haben vor einigen Jahren eine mutige Entscheidung getroffen, indem Sie das VStGB beschlossen haben. Mutig deshalb, weil Sie damit Deutschland einer kleinen Vorhut von Staaten zugesellt haben, die über das herkömmliche Verständnis der Weltrechtspflege, die die Aufnahme von Ermittlungen an die Inlandspräsenz, den Aufenthalt des Beschuldigten, knüpft, hinaus geht, und es prinzipiell auch möglich macht, Ermittlungshandlungen von Deutschland aus vorzunehmen, unabhängig vom Aufenthalt eines Beschuldigten hierzulande. Es ist eine völkerrechtlich nicht unumstrittene Entscheidung. Nach meiner Überzeugung allerdings völkergewohnheitsrechtlich gut begründet und eine konsequente Entscheidung. In der Logik dieser konsequenten, mutigen Entscheidung liegt es auch, dass die antizipierte Rechtshilfe, von der hier wiederholt gesprochen worden ist, als Teil der Zwecksetzung dieses Gesetzes begriffen werden muss. Der Grundgedanke der antizipierten Rechtshilfe ist denkbar einfach. Völkerstraftaten sind strukturell typischer Weise Straftaten mit staatlicher Verwicklung. Weil das so ist, kommt es, solange das verbrecherische Regime an der Macht ist, typischer Weise in den tatnahen Staaten nicht zu Ermittlungshandlungen. Es wird also in dieser Phase von den tatnahen Staaten aus kein Rechtshilfeersuchen an Deutschland ergehen. Will man in dieser Phase, auch wissend, dass ein abschließendes Verfahren in Deutschland nicht möglich sein wird, immerhin vorbereiten, dass ein Strafverfahren nach einem Regimewechsel dort durchgeführt werden kann, wo es am sinnvollsten ist, nämlich vor Ort, dann ist es erforderlich und geboten, Beweissicherungsmaßnahmen vorzuneh-

men. Ich möchte dazu aus der Gesetzesbegründung zitieren: „Weist die Tat keinen Inlandsbezug auf, hat aber noch keine vorrangig zuständige Jurisdiktion mit Ermittlungen begonnen, so verlangt das Legalitätsprinzip im Zusammenhang mit dem Weltrechtsgrundsatz, dass die deutschen Strafverfolgungsbehörden jedenfalls die ihnen möglichen Ermittlungsanstrengungen unternehmen, um eine spätere Strafverfolgung, sei es in Deutschland, sei es im Ausland, vorzubereiten.“ Es gibt ein zweites Standbein dieses Gesetzes und das ist die antizipierte Rechtshilfe. Ich verkenne nicht, dass das für die deutschen Strafverfolgungsbehörden eine Änderung ihrer Alltagspraxis bedeutet, es handelt sich hierbei nicht um den normalen Fall einer deutschen Strafverfolgung. Diese Änderung ist jedoch geboten, weil die Völkerstraftaten, um die es geht, besonders geartet sind. Deshalb ist zu hoffen, dass hier eine Änderung in der Grundhaltung der Strafverfolgungsbehörden einsetzen wird.

Diese, von Ihnen mutig getroffene Entscheidung, bedarf ebenfalls des Mutes in der Umsetzung. Das liegt an dem Prinzip, das bereits von meinen Vorrednern herausgestellt worden ist und das ich kurz als das Prinzip der außenpolitischen Indifferenz der Völkerstrafrechtspflege bezeichnen möchte. Wenn Sie Völkerstrafrechtspflege betreiben, ausgerichtet an den außenpolitischen Interessen dieses Staates, dann verkenne Sie zum einen das Grundprinzip des Völkerstrafrechts, bei dem es nicht um die Verfolgung nationaler Strafverfolgungsinteressen geht, sondern um international solidarische Beiträge zu dem Weltgemeinschaftsziel der Strafflosigkeit. Eine Völkerstrafrechtspflege eines Nationalstaats, die erkennbar an außenpolitischen Interessen ausgerichtet ist oder ihnen Einzug bietet, muss sich international dem Verdikt der Illegitimität aussetzen. Wenn wir in Deutschland der Überzeugung sind, wir können eine außenpolitisch indifferente Völkerstrafrechtspflege nicht durchhalten, dann sollten wir besser ganz auf sie verzichten. Ich sage das nicht, weil ich den Eindruck hätte, dass das bisher passiert sei, aber sage, das ist das Element des Mutes, das in der Anwendung dieses Gesetzes notwendiger Weise impliziert ist.

Das Völkerstrafgesetzbuch ist genauso deutlich von Realismus als auch von Bescheidenheit gekennzeichnet, und auch deshalb nachhaltig zu begrüßen. Es ist nicht getragen von einer Weltrechtspflegeeuphorie, sondern in diesem Gesetz und seiner Begründung wird sehr deutlich, und aus meiner Sicht völlig zu Recht, dass Weltrechtspflege eine problematische Form der Strafverfolgung ist. Es ist nicht so, dass der Gesetzgeber sich für diese Form der Strafverfolgung entschieden hätte, weil er

darin eine besondere Segnung sehe, sondern weil es in bestimmten Situationen das kleine Übel ist, gegenüber dem größeren Übel, der vollständigen Straflosigkeit. Hieraus folgt, dass ein zuständiger Internationaler Strafgerichtshof besser platziert ist, Weltrechtspflege zu betreiben, als Deutschland. Ich habe Ihnen einen konkreten Vorschlag unterbreitet, den ich hier nicht im Einzelnen aufgreifen möchte, wie man das im Gesetz noch deutlicher machen könnte. Wir haben im Moment eine etwas unglückliche Situation eines möglichen „Pingpong-Spiels“ zwischen den beiden Jurisdiktionen, in denen sie sich blockieren. Ich verzichte darauf, das hier auszuführen, weil es dann zu technisch wäre. Ich halte aber ausdrücklich an diesem Nachrang der deutschen Staatsrechtspflege auch gegenüber dem IStGH fest.

In den Fällen, in denen Deutschland Neuland betreten hat, sich dieser Vorhut anschließt, auch ohne Inlandspräsenz Strafverfolgungsmaßnahmen durchführen zu können, zum Zwecke der Beweissicherung, hat es das in sehr bescheidener und realistischer Form mit einer allgemeinen Ermessensklausel verbunden. Eine der Kernfragen, bei der es darum geht, wie die bisherige Praxis des GBAs zu bewerten ist, ist die, ob es vertretbar ist, dass der Generalbundesanwalt bisher eine eher defensive Auslegung dieses Ermessensspielraums angenommen hat. Hier liege ich vielleicht in Nuancen anders als diejenigen, die größere Hoffnungen in dieses Gesetz haben. Ich halte diese defensive Grundhaltung des Generalbundesanwaltes für den Augenblick für eine sehr vernünftige. Immer dort, wo es nur um antizipierte Rechtshilfe geht, also wo klar ist, dass keine Strafverfahren in Deutschland zum Abschluss gebracht werden können, stellt sich für den Generalbundesanwalt die Frage, was ein nennenswerter Ermittlungserfolg ist, der es rechtfertigt, Maßnahmen zu ergreifen. Darüber kann man streiten. Ich lese die bisherige Praxis des GBAs so, dass er eher eine zurückhaltende Grundauffassung an den Tag legt, also die Schwelle für einen nennenswerten Ermittlungsaufwand hoch legt.

In der zweiten Rumsfeld-Entscheidung ist die Frage sehr deutlich geworden, auch wenn es in der Entschließung nicht auf den Punkt gebracht wird, ob man sich nicht bei der antizipierten Rechtshilfe im Moment auf solche Fälle der Beweissicherung beschränken will, bei denen die Beweise in Deutschland, z. B. durch den Aufenthalt einer Opfergruppe oder der gleichen, greifbar sind. Mir scheint, dass das im Moment die Tendenz des GBAs ist. Die offensivere Variante wäre, Opferzeugen auf der ganzen Welt zu vernehmen, wenn ein Opferanwalt sie zur Vernehmung in deutschen

Vertretungen laden will. Beide Lösungen sind mit dem eingeräumten Ermessensspielraum vereinbar, wenn der GBA für den Augenblick tendenziell eine vorsichtigeren Politik betreibt, dann halte ich das für nicht unvernünftig.

Zur bisherigen Praxis des GBAs fasse ich mich kurz, da ich die Punkte, in denen ich den bisherigen Entscheidungen aus Rechtsgründen widerspreche, in meiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt habe. Der problematischste Aspekt der bisherigen Judikatur, in den Anfangsentscheidungen des Generalstaatsanwalts, ist die Zubilligung von Immunität gegenüber auch ehemaligen hohen Staatsorganen. Diese Entscheidung ist nach meiner festen Überzeugung völkerrechtlich falsch und völkerrechtspolitisch fatal. Es ändert nichts daran, dass sie eine gewisse Stütze in einer bedrückend unklaren Aussage des IStGH darstellen. Wenn sich das verfestigen würde, würde Deutschland eine ganz dezidiert negative Völkerstrafrechtsauffassung artikulieren. Ich habe meinerseits deutlich gemacht, da die Völkerrechtslage aufgrund dieser Aussage des IStGH nicht ganz klar ist, dass es möglicher Weise zu einer Normklärung vor dem Bundesverfassungsgericht kommen wird.

Bisher besteht hier zur Frage der Gesetzgebung Konsens und ich schließe mich dem ausdrücklich an. Eine Totalreform des VStGB ist nicht veranlasst. Der wichtigste Punkt einer Änderung ist der, der bereits von Prof. Dr. Ambos ausführlich besprochen worden ist. Da möchte ich nur noch etwas zu der Vorsehung eines gerichtlichen Zustimmungserfordernisses nach der Ausübung des staatsanwaltlichen Ermessens sagen. In der Entscheidung des IStGH, die am nächsten an eine Entscheidung unserer Frage herangekommen ist, ist eine Stellungnahme dreier hochkarätiger Richter aus Amerika, Großbritannien und den Niederlanden angehängt, die die Völkerrechtsposition in fast allen Punkten stützt. Die Sache, die wahrscheinlich intellektuell das Beste ist, was im Zusammenhang mit diesem Urteil publiziert worden ist, steht völlig zu Recht am Ende. Hier heißt es: Eine Fundamentalbedingung der Völkerstrafrechtspflege ist, dass nicht einmal die Einflussnahmen von entscheidenden Anklagebehörde mit der Exekutive möglich ist. Diese Aussage wirft einen völkerrechtlichen Schatten auf die Ausübung der Weltrechtspflege. Das wäre ein Angriffspunkt, den man, meiner Meinung nach, sehr leicht beseitigen kann. Man würde in den Fällen, in denen alles von der Ermessensentscheidung des GBAs abhängt, das Ergebnis einer gerichtlichen Kontrolle unterwerfen und das würde exakt der Logik im Statut des IStGH Art. 53 Abs. 3b entsprechen. Dort ist auch in den Fällen, in denen eine negative Ermessensentscheidung getroffen wird, vorgesehen worden, dass die-

se vom Gericht überprüft wird. Wenn wir eine solche Regelung vorsehen, wären wir also in allerbesten Gesellschaft.

In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich Ihnen einen Vorschlag, der die auswärtige Völkerstrafrechtspolitik betrifft, unterbreitet, der sich sowohl an die Bundesregierung richtet als auch an Sie. Wir sind uns alle des prekären Elements der Weltrechtspflege bewusst und wir sind uns auch bewusst, dass sich ein Staat, der Weltrechtspflege in dieser konsequenten Form betreibt, wie es nach dem VStGB möglich ist, sehr schnell politisch motivierten Strafrechtswürfen ausgesetzt sieht. Ich meine, es wäre im Interesse Deutschlands, wenn man dieses Gesetz in den nächsten Jahren pflegen und weiterentwickeln wird, sich in jeder Hinsicht gegen diese Angriffe zu wappnen. Ein Mittel, das ich Ihnen vorgeschlagen hatte, wäre die Änderung im Gesetz, die deutlich macht, dass die Völkerrechtspflege in Deutschland regierungsabhängig betrieben wird. Eine weitere Möglichkeit wäre, auch nach außen hin deutlich zu machen, dass es Deutschland tatsächlich um nichts anderes als die Durchsetzung von Völkerstrafrecht in den schlimmsten verbrecherischen Fällen geht und dies möglichst im Einklang mit anderen Staaten. Mein Vorschlag wäre, dass Deutschland dafür wirbt, die Ausübung der Weltrechtspflege international einem Kontrollregime zu unterwerfen. Dieses Kontrollregime würde zwei Komponenten aufweisen. Die erste wäre ein Akkreditierungssystem, in dem sich die Staaten, die sich bereit erklären, Weltrechtspflege in dieser Form zu betreiben, vorab einer internationalen Kontrolle auf die Qualität ihres Justizsystems hin unterwerfen und somit deutlich machen, dass hier uneingeschränkt nach rechtsstaatlichen Maßstäben judiziert wird, da es ganz klar ist, dass es einige Justizsysteme gibt, von denen wir uns nicht wünschen, dass sie Weltrechtspflege betreiben. Das zweite wäre, dass ein internationales Kontrollregime die nationalen Instanzen von den Entscheidungen entlasten könnte, die die politisch heikelsten sind. Also die Entscheidungen, in denen ein Urteil darüber gefällt werden muss, ob eine andere nationale Strafverfolgung ernsthaft und mit dem entsprechenden Strafverfolgungswillen betrieben wird. Eine internationale Instanz, etwa eine Kammer am IStGH mit Persönlichkeiten besetzt, deren Unabhängigkeit über jeden Zweifel erhaben ist, könnte die nationalen Staaten von dieser Entscheidung entlasten.

Die Vorsitzende: Vielen Dank. Es ist meiner Meinung nach völlig richtig, was Sie sagen, auch wenn Sie sehen, dass sich unsere Aufnahmefähigkeit der Grenze nä-

hert. Daher möchte ich jetzt Frau Mattioli bitten, zu antworten und die Experten dann die Fragen der Kolleginnen und Kollegen einzubeziehen, und dass dann die Kommentare zu den jeweils anderen gleichzeitig in einer Schlussrunde mit einbezogen werden.

Géraldine Mattioli (*aus Übersetzungstechnischen Gründen folgt eine Zusammenfassung*) bedankt sich für die Einladung und erklärt, auch für ihre Organisation sei dies eine große Ehre, an der öffentlichen Anhörung teilzunehmen. Sie wolle mit der Schlüsselrolle Deutschlands bei den jüngsten Entwicklungen des VStGB beginnen. Ohne Deutschland und andere wichtige Staaten gebe es heute den IStGH nicht. Dieser und das Statut von Rom seien für sie die wichtigsten Säulen eines internationalen Völkerrechtssystems, in dem Staaten, Behörden und NGOs zusammenarbeiten können, um die Straflosigkeit abzuschaffen. Es seien die schlimmsten Verbrechen wie Missbrauch von Kindern, Verstümmelungen und Massenvergewaltigungen über die hier gesprochen werde. Nur durch das Engagement der internationalen Gemeinschaft und Deutschlands könne man der Straflosigkeit ein Ende setzen. Ihrer Meinung nach sei es an der Zeit, dass Deutschland diese neue Rolle innerhalb dieses Rechtssystems übernimmt. Deutschland verfüge über das beste Instrument, nämlich das VStGB, um Strafverfolgung auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Leider werde dieses Gesetz noch nicht ausreichend umgesetzt, was sicher nicht daran liege, dass sich hier keine Völkerstraftäter aufhielten. Die meisten Völkerstraftäter kämen aus der unteren oder mittleren Hierarchieebene. Sie hätten Zuflucht in europäischen Ländern gefunden, Deutschland werde hier sicher keine Ausnahme darstellen. Die fehlende Umsetzung des StGB stehe im starken Kontrast zu der Situation in anderen europäischen und außereuropäischen Staaten.

Im Weiteren geht Frau Mattioli auf die Fragen nach der praktischen Umsetzung und der Erfahrung, die damit gemacht wurde, ein, um das Völkerstrafrecht zu stärken. Seit 2001 gebe es einen stetigen Anstieg im Bezug auf Anklagen gegen Kriegsverbrechen, die erfolgreich von europäischen Staaten behandelt werden. In den europäischen Ländern habe es allein im Jahre 2005 fünf erfolgreiche Strafverfahren und Verhandlungen gegeben habe. Es handele sich dabei um einen afghanischen Offizier in Großbritannien, weitere Fälle in den Niederlanden, in Spanien und in Frankreich. Im Frühjahr dieses Jahres habe es einen Fall in Belgien gegeben und es gebe weitere anhängige Verfahren in Spanien. Z. B. gebe es den Fall eines Bos-

niers, der in Norwegen Zuflucht gesucht habe, und dort, aufgrund der Verbrechen, die er in seinem Land verübt hatte, verhaftet wurde. Auch über die europäischen Grenzen hinweg, wie in einem Fall in Kanada, gebe es einige anhängige Verfahren in Hinsicht auf den Völkermord in Ruanda. Es gebe auch einen Fall in den Vereinigten Staaten. Dort werde Jackie Taylor strafrechtlich verfolgt. Er sei der Sohn von Charles Taylor, der von dem Sierra-Leone-Tribunals angeklagt wird. Hier gehe es um Verbrechen an liberianischen Bürgern. Es sei das erste Mal, dass die Vereinigten Staaten auch tatsächlich ihre nationale Gesetzgebung anwenden, um Völkerstraftaten zu verfolgen. Diese ganzen Strafverfahren würden mit Regelungen und Gesetzen durchgeführt werden, die weniger gut und effektiv seien, als das, was es in Deutschland gebe. Es sei wichtig zu sehen, dass Deutschland hier nicht isoliert sei. Es gebe tatsächlich eine Praxis, die sich im Bezug auf Völkerverbrechen entwickelt. Die Weltrechtspflege sei nicht mehr nur ein Traum der Rechtsgelehrten und der NGOs, sondern es werde zunehmend zur Praxis der nationalen Rechte und werde auch von den Justizangestellten und –verantwortlichen angewandt. Es sei natürlich immer noch Neuland und ein zerbrechliches Konstrukt, aber es sei etwas, was vorangetrieben werden müsse, und auch Deutschland müsse endlich damit beginnen, die Gesetzgebung umzusetzen. Man habe versucht im letzten Jahr eine Studie durchzuführen, um herauszufinden, wie Ermittlungen durchgeführt werden. Es sei mit den Ermittlungsbeamten und den Justizverantwortlichen gesprochen worden und man habe versucht, herauszufinden, wie diese mit den neuen Fällen umgehen. Diese Studie habe zu einigen interessanten Ergebnissen geführt. Zum einen handele es sich hier um extrem komplexe Fälle, was die Ermittlungen betreffe, sowie um Länder, die auch den Polizei- und Strafvollzugsbeamten fremd seien. Vernehmungen müssten in Fremdsprachen durchgeführt werden und man müsse die jeweiligen kulturellen Gegebenheiten berücksichtigen. Das bedeute, dass es nicht von alleine funktioniert, sondern es komplexe und schwierige Fälle seien und man erhebliche Ressourcen bräuchte. Das wichtigste Ergebnis dieser Studie sei gewesen, dass die Länder, die bisher von ihr genannt wurden, sich mit solchen Völkerverbrechen nicht zufällig befassen. Es habe vor allem mit dem politischen Willen und einer gewissen Intention zu tun, diesen Sachen nachzugehen. Das zeige sich dadurch, dass diesen Fällen Personal zugewiesen werde und natürlich auch, dass die Bundesanwaltschaft Interesse an der Aufklärung dieser Fälle zeige.

Frau Mattioli legt weiter dar, was diese Länder getan hätten, um sicherzustellen, dass ihre Gesetze umgesetzt werden würden. Man habe sich zum einen gefragt, wie die Bundesgeneralanwaltschaft an solche Fälle, wie z. B. Massenvergewaltigungen im Kongo, komme. Man könne sich über solche Fälle zum einen über die NGOs informieren, die immer wieder versuchten die Aufmerksamkeit des GBA zu wecken. Andere Länder hätten institutionelle Verbindungen zwischen der Ausländer- bzw. der Einwanderungsbehörde geknüpft. Hier versuche man nun, durch Zeugenaussagen, aber auch durch Aussagen der Opfer dieser Kriegsverbrechen, potentielle Kriegsverbrecher zu identifizieren. Es habe sie gefreut zu hören, dass versucht werde, Verbindungen mit den Polizeibehörden in diesen Ländern zu knüpfen, um Informationen zu erhalten. Sie wisse, dass es in einem föderalistischen System nicht so einfach sei. In den Niederlanden seien z. B. Informationsbroschüren an Asylsuchende verteilt worden, in denen man ihnen erklärt, mit wem sie sich in Kontakt setzen sollten, wenn sie beispielsweise einen potentiellen Kriegsverbrecher sehen oder von dessen Aufenthalt wüssten. Ein weiterer Schritt in diesen Ländern sei die Einrichtung von „War-Crime-Units“. Bis auf zwei seien alle Fälle, die seit 2000 erfolgreich abgeschlossen wurden, von diesen „War-Crime-Units“ vorbereitet und verhandelt worden. Diese gebe es in Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark, Norwegen und auch Schweden habe kürzlich ein solches Referat ins Leben gerufen. Manche führten die Strafverfolgung gemeinsam mit den Strafverfolgungsbehörden durch, andere seien nach geographischen Eigenschaften organisiert, wieder andere befassten sich mit Völkermord, Kriegsverbrechen oder auch terroristischen Anschlägen. In den Niederlanden bestehe dieses Referat aus 30 Personen, in Dänemark seien es 20 Personen, wieder andere hätten nur 10 Personen. Die Tatsache, dass man diese Teams habe, bedeute, dass man Kapazitäten für Ermittler aufbauen könne. Es sei sicherlich schwer für den örtlichen Polizeibeamten, sich mit einem Fall von Massenvergewaltigung in Ruanda zu beschäftigen, das brauche Fort- und Ausbildung sowie ein gewisses Training. Es sei viel effizienter, wenn man ein solches Referat einrichte, das die Erfahrungen sammeln könne und diese dann später zur Verfügung stelle. Sie glaube, dass es in Deutschland ein solches Referat nicht gebe. Hier gebe es, soweit sie wüsste, nur zwei bis drei Personen, die sich mit diesen Völkerstraftaten befassen. Sie sei jedoch der Meinung, dass eine solche Stelle dringend notwendig sei, die sich mit dem Thema der nötigen finanziellen und personellen Ausstattung befasse und dadurch Erfahrungen sammle.

In ihrem letzten Punkt wolle sie auf das politische Engagement eingehen. Es sei sehr wichtig, dass man sich auch auf politischer Ebene verpflichte. Nur dadurch komme man zu den institutionellen Ressourcen und Strukturen, die es ermöglichen, die Gesetze effektiv umzusetzen. Eine politische Verpflichtung bedeute finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung zu stellen. Es bedeute auch gleichzeitig, sich nicht auf diplomatische Gründe zu berufen, wenn man sich gegen solche Verfahren stellt. Es bedeute Rechtshilfe zu leisten, auch durch das Auswärtige Amt, um sicherzustellen, dass andere Länder bei den Ermittlungen Hilfe leisten und dass eine Zusammenarbeit stattfinde. All die Länder, die sie vorhin genannt habe, hätten ihre Ermittlungen im Ausland durchgeführt. Auch diese öffentliche Anhörung sei so wichtig, weil man diese politische Verpflichtung erreichen wolle. Sie sei der Meinung, dass das VStGB und auch der § 153f nicht geändert, sondern dass diese Regelungen nur umgesetzt werden müssten. Deutschland habe dieses Gesetzbuch verabschiedet und nun müsse es ein starkes Signal setzen und die Botschaft aussenden, dass die Verfolgung von Völkerrechtsstraftaten wichtig sei. Es seien schon sehr viele positive Schritte von diesem Ausschuss und dem Deutschen Bundestag gemacht worden. Ein nächster Schritt wäre nun, die Errichtung solcher Einheiten und Referate zu fordern. Das habe z. B. auch das Parlament in den Niederlanden getan. Das Referat dort sei nur ins Leben gerufen worden, weil die direkte Anfrage durch das Parlament getätigt wurde und dadurch auch die nötigen finanziellen Mittel freigegeben wurden. Sie wisse, dass die Abgeordneten wahrscheinlich unter Druck stünden und dass es andere Prioritäten für sie gebe, aber es sei wichtig, der GBA zu zeigen, dass der politische Wille bestehe und dass man das auch in die Praxis umsetzen wolle.

Ihre letzte Empfehlung, so Mattioli, wäre, die Geschehnisse zu beobachten, dran zu bleiben und erneut eine öffentliche Anhörung zu diesem Thema durchzuführen oder sich regelmäßig Bericht über die Umsetzung der Gesetzgebung erstatten zu lassen.

Die Vorsitzende: Herzlichen Dank für diese klaren und deutlichen Worte. Ich denke, wir haben jetzt eine Menge gehört, und ich würde jetzt gerne den Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit geben, etwas dazu zu sagen. Wie sie wissen, liegt mir dieses Gesetz sehr am Herzen und es ist wert, dass wir uns genau ansehen und überlegen wie und wo wir es zur Geltung bringen können. Abg. Steinbach, Abg. Strässer und Abg. Toncar haben sich zu Wort gemeldet.

Abg. Steinbach: Selbst für Nichtjuristen hat sich doch ein deutliches Bild abgezeichnet. Die Fallkonstruktionen sind in der Praxis ja doch recht unterschiedlich. Ich hätte eine Frage zu einem Themenkomplex, von dem ich nicht weiß, wie man damit umgehen sollte. Es gibt sowohl in der Tschechischen Republik als auch in der Slowakischen Republik bis zum heutigen Tage das sogenannte Straffreistellungsgesetz, d. h. Täter, die nach dem Zweiten Weltkrieg ausschließlich Morde, Totschlag oder Vergewaltigungen an Deutschen begangen haben, stehen ausdrücklich nicht unter Strafe. Dieses Gesetz ist bis zum heutigen Tage gültig. Es ist also auch von den demokratischen Regierungen, die es heute gibt, übernommen worden. Wie geht man mit einem solchen Sachverhalt um? Die Täter selber, von denen es noch einzelne gibt, fühlen sich unter dem Schutz dieses Gesetzes frei von jeder Strafe. Die Regierungen decken sie. Wie, Herr Prof. Dr. Kreß, hat man damit umzugehen?

Abg. Strässer: Ich möchte mich erst einmal herzlich für diese sehr umfassende Einschätzung dieses Gesetzes bedanken. Herr Prof. Dr. Kreß, sie sagten, dass es eine mutige Entscheidung wäre, ich habe immer die Position vertreten, dass dieses Parlament auch stolz sein kann, dass es ein solches Prinzip umgesetzt hat, und deshalb bleiben wir auch intensiv am Ball, um herauszufinden, ob das, was der Gesetzgeber intendiert hat, eigentlich in den letzten Jahren auch eingetreten ist. Ich möchte noch eine Bemerkung machen, die eine politische Einschätzung der von Ihnen beantworteten Fragen zur Generalbundesanwaltschaft als auch an die Politik ist. Ich bin dezidiert der Auffassung, wenn man an einer Stelle ein explizites Weisungsrecht zur Verfolgung bestimmter Straftaten seitens der Politik an die Staatsanwaltschaften macht, dann ist ein wesentliches Prinzip der deutschen Strafrechtspflege, konkrete Weisungsrechte zu definieren. Auch ich glaube, dass man den materiellen Teil des VStGBs so lassen sollte wie er ist. Ich glaube aber schon, dass man nachfragen muss, was die Möglichkeiten des § 153f anbelangt, ob die ausreichend sind, um Verfolgung zu gewährleisten. Mir wären da drei Punkte wichtig. Zum einen die Frage der Subsidiarität. Aus meiner Sicht stellt sich da die Frage, welche Anforderungen stellen z. B. der IStGH und die Generalbundesanwaltschaft, wenn sie sagen, dass in Verfolgung des § 153f Abs. 2 das selbe gilt, wenn die Überstellung an den IStGH oder die Auslieferung an den verfolgenden Staat zulässig ist und insbesondere Abs. 2 Ziffer 4, wenn die Tat vor einem IStGH oder durch einen Staat verfolgt wird. Im Sudan z. B. gibt es die Diskussion, dass möglicherweise ein Mandat des ICC erfolgt. Der sudanesishe Staat hat eine Gerichtsbarkeit eingerichtet und gesagt, dass er es selber

verfolgt. Meine Frage ist daher, gibt es überhaupt objektive Kriterien, die sagen, wann diese Strafverfolgung durch den Staat gegeben ist.

Meine zweite Frage befasst sich mit dem Begriff der Immunität. Große Teile der Erklärung der Generalbundesanwaltschaft sind in diese Richtung gegangen. Ich habe die Antwort aus der Presse zum Fall Almatov vorliegen. In den meisten Punkt bekam er völkerrechtliche Immunität, daher gab es keine Strafverfolgungskompetenzen. Ich frage mich nun, wenn das so ist, dann werden wir mit dem Weltstrafrechtsprinzip sehr schnell an Grenzen stoßen, die das, was gewollt ist, auch in der letzten Konsequenz sehr fragwürdig macht. Gibt es dort Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers an dieser Stelle völkerrechtliche Immunitätsprinzipien so infrage zu stellen, dass man trotz der geltenden Prinzipien zu einer Strafverfolgung kommen kann.

Meine dritte Frage geht in die Richtung der Begründung der Ablehnung im Fall Almatov. Ich glaube Herr Kaleck hatte angesprochen, dass man ein Ermittlungsverfahren nicht zwingend nur in dem Land durchführen kann, in dem die Straftaten passieren. Ich erinnere dabei auch an die Fälle, die Straftaten im Kongo und in anderen Ländern nach sich ziehen.

Abg. Toncar: Ich hätte drei konkrete Fragen, die die Effektivität der Verfolgung betreffen. Ich glaube, dass die Anhörung doch sehr klar ergeben hat, dass die materielle Rechtslage ebenso wenig das Problem ist, wie die Voraussetzung von § 153f StPO. Wir haben den Fall Almatov in Deutschland, wo, abgesehen vom Aufenthalt im Inland zum Zeitpunkt der Kenntniserlangung der Strafverfolgungsbehörden, alle Voraussetzungen für eine Verfolgung vorgelegen hätten. Es ist natürlich misslich, dass in einer solchen Situation, wo es für einen Zeitraum von einem Monat die Möglichkeit gegeben hätte, unter Anwendung des VStGBs, eine Verfolgung im Land anzustrengen, es nicht die Möglichkeit gab dies zu tun, aufgrund eines Informationsdefizits. Das ist ein Zustand, wo man analysieren muss, wie es dazu kam und wie so etwas in Zukunft vermieden werden kann. Abgesehen vom Aufenthalt im Inland hätte es die Möglichkeit gegeben, materiellrechtlich und auch von den sonstigen Verfolgungsvoraussetzungen, dort tätig zu werden. Hier spielt das Thema „Informationserlangen“ insbesondere der Bundesanwaltschaft natürlich eine große Rolle und deshalb interessiert mich konkret, von welchen anderen Behörden Informationen erlangt werden können im Zusammenhang mit Ermittlungen nach dem VStGB. Werden diese von

sich aus tätig und schildern Verdachtsmomente, die in der Bundesanwaltschaft dann zu einem Ermittlungsverfahren führen? Oder erhalten sie Informationen von privaten Anzeigeerstattern bzw. geht die Initiative auch von ihnen aus? Im besonderen Maße interessiert mich, wie der Informationsaustausch zwischen dem Auswärtigen Amt und der Generalbundesanwaltschaft läuft. Denn das ist bei Straftaten nach dem VStGB eine wichtige Informationsquelle, mit der Besonderheit, dass, wenn das in Zukunft wieder passieren sollte, dann ein Einreiseverbot von der EU erteilt wird. Das dieses Einreiseverbot den Verdacht einer Straftat nach dem VStGB begründet, da man dieses Einreiseverbot in aller Regel nur als Reaktion auf ein Verhalten, das im Regelfall den Straftatbestand erfüllt. Wäre es daher nicht ein gangbarer Weg, in Zukunft eine regelmäßige Berichtspflicht einzuführen, wenn ein solches Einreiseverbot erteilt wird, so dass die Bundesanwaltschaft dann auch rechtzeitig darüber Kenntnis erhält.

Im Fall Almatov hat die Bearbeitung der Anzeige vier Monate gedauert. Wenn man sich jedoch vor Augen hält, dass Visa in der Regel befristet erteilt werden, und die Befristung oft drei Monate beträgt, dann ist eine solche Bearbeitungszeit in der Regel ein Problem für eine effektive Strafverfolgung. Gibt es daher Möglichkeiten, wo wir Ihnen behilflich sein könnten, damit diese Bearbeitungszeiten ggf. verkürzt werden können? Denn, wenn Sie erst nach einer viermonatigen Bearbeitungszeit mit den Ermittlungen beginnen und das Visum abgelaufen ist und der Verdächtige ausgereist ist, dann ist auch das ein Problem für die Effektivität.

Ich hätte dann noch eine Frage zum Klageerzwingungsverfahren und die Möglichkeit der gerichtlichen Zustimmung. Dabei würde mich besonders interessieren, was die Unterschiede dieser beiden Alternativen in der Praxis darstellt. Das Klageerzwingungsverfahren ist für den Rechtsanwalt natürlich angenehm, da er Einfluss nehmen kann, es ist aber auf der anderen Seite so, dass es nur den Opfern zur Verfügung steht. Wenn das Opfer also nicht bereit ist mitzuwirken, sein Aufenthalt nicht bekannt ist, oder es sich noch im Heimatland aufhält und Angst vor Verfolgung hat, dann stellt das Klageerzwingungsverfahren kein effektives Instrument dar. Daher möchte ich Sie auch noch um eine Stellungnahme bitten, ob das Zustimmungserfordernis nicht sinnvoller und effektiver wäre, nicht nur, weil es das Opfer Außen vor lässt, und wie solch eine Prüfung insgesamt abläuft.

Abg. Haibach: Ich bin kein Jurist und möchte auch nicht so tun, als ob ich einer wäre, daher möchte ich einige politische Fragen stellen. Ich glaube, dass man sich relativ schnell darüber einig wird, dass wir alle hier den Eindruck haben, dass das Gesetz gut ist, aber bei der Umsetzung das ein oder andere nachzubessern wäre. Ich kann jedoch dem Abg. Strässer nicht voll und ganz zustimmen, denn es ist darauf hingewiesen worden, dass die Frage, wie viele Menschen sich nicht nach Deutschland getraut haben, weil sie dort der strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt gewesen wären, relativ schwer messbar ist. Insofern stellt sich für mich die Frage, wie man es anstellen könnte, dass dieses Gesetz noch mehr Nachahmung in anderen Ländern findet. Es ist mehrmals darauf hingewiesen worden, dass es eine Hierarchie von Subsidiaritäten gibt, nämlich die Verfolgung im eigenen Land bzw. dem tatnahen Land sei die beste, dann käme ein internationales Gremium und dann die Länder, die sich dem Völkerrechtsprinzip unterworfen haben, was meiner Meinung nach gewisse Konsequenzen hat. Ein Großteil von uns ist Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und wir beschäftigen uns regelmäßig mit dem Menschenrechtsgerichtshof. An diesem Gerichtshof sieht man, wie schwierig der Umgang mit den internationalen Gerichthöfen ist. Es gibt dort einen sehr großen Überhang und der Gerichtshof hat momentan das Problem, dass er an seinem eigenen Erfolg zugrunde zu gehen droht. In diesem Zusammenhang würde mich interessieren, was getan werden kann, um davon etwas wegzunehmen. Beim Menschenrechtsgerichtshof gibt es z. B. den Vorschlag, dass man nicht unbedingt drei Richter braucht, um eine Klage als unbegründet abzuweisen. Ich selbst verstehe davon zuwenig, aber wenn sie dazu etwas sagen könnten.

Ich teile Ihre Ansicht, dass es notwendig ist, Ermittlungen auch dann aufzunehmen, wenn der Täter sich nicht gerade im Land befindet. Ich habe damit jedoch ein Problem. Den Rumsfeld-Fall habe ich relativ lange verfolgt, auch deshalb, weil ich die Rundschau beziehe und dort ein Teil Ihrer Klagenschrift über etwa zwei Seiten veröffentlicht wurde. Unabhängig davon, was ich über Herrn Rumsfeld und seine Politik oder das, was in den USA geschieht, denke, würden mir noch 100 andere Leute einfallen, die ich verklagen würde, bevor ich zu Herrn Rumsfeld käme. Das heißt nicht, dass ich das Recht beschneide dies zu tun, aber, wie verhindert man bei einem solchen Verfahren Selektivität und die Politisierung des Verfahrens? Wie verhindert man, dass ein an sich gutgemeintes Verfahren für schlechte Zwecke missbraucht wird?

Herr Prof. Dr. Kreß, Sie haben einen visionären Vorschlag gemacht, was die Frage der auswärtigen Anwendung des VStGB betrifft. Ich glaube, wenn man sich näher mit den internationalen Gremien beschäftigt, dann stellt man fest, dass die Zahl der gleichgesinnten Länder, nicht sehr groß ist. Ich bin mir allerdings nicht so sicher, ob wir den richtigen Weg gehen, wenn wir versuchen, alle mitzunehmen, die vielleicht nicht von vornherein die gleiche Ansicht haben wie wir.

Abg. Karl: Ich glaube ich habe Sie richtig verstanden, dass sie schon der Auffassung sind, dass eine totale Revision des VStGB nicht notwendig ist und dass es in wesentlichen Teilen funktioniert. Ich glaube auch, dass ich festhalten kann, dass Sie gemeint haben, die Frage der Immunitäten sei eines der schwierigsten Verfolgungshemmnisse. Ist dies bei uns schon so virulent geworden, dass das für Sie eine greifbare aber doch nicht realistische Anmerkung gewesen ist? Des Weiteren habe ich feststellen können, dass auch bei Ihnen Konsens darin bestand, dass die Außenpolitik das VStGB nicht dominieren darf, sondern, dass es eine Eigenständigkeit hat und daraus seinen Wert gewinnt. Haben Sie Anhaltspunkte, dass die deutsche Außenpolitik unzulässig in die Verfolgung nach dem VStGB eingreift?

Der § 153f ist verschiedentlich bereits angesprochen worden. Ich glaube, dass hier im Ausschuss darüber Einigkeit herrscht, dass die richterliche Zustimmung für Einstellungsverfügungen durchaus sinnvoll ist. Herr Prof. Fischer, Sie haben gesagt, dass die deutschen Strafrechtsbehörden durchaus Hilfestellungsfunktionen für andere Strafrechtssysteme in anderen Ländern hätten. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie das noch ein wenig konkretisieren könnten. Sie haben auch angesprochen, dass es ein Mangel sei, dass es kein europäisches Kommunikationszentrum gebe, in dem man sich austauschen könnte. Wenn sich jetzt folgende Situation zutragen würde, dass jemand wegen seiner Verbrechen, die im Sudan, Kongo oder anderswo begangen hat, tatsächlich innerstaatlich verfolgt und bestraft würde, wäre dann ein Straftatverbrauch nach dem Motto eingetreten, dass man nicht zweimal für die gleiche Sache verurteilt werden dürfe, und er dann nach dem Völkerstrafrecht nicht mehr verurteilt werden könnte, außer es gebe die von Ihnen angedeutete Berufungsinstanz?

Die Vorsitzende: Es ist, glaube ich, relativ klar, was Sie gesagt haben, und für uns sehr hilfreich. Ich habe das Ziel dieses deutschen Gesetzes zum VStGB immer so verstanden, als sei der Hauptzweck die Bekämpfung der Straflosigkeit von Völker-

strafataten, natürlich zunächst im deutschen Zuständigkeitsbereich, dass es ein Gesetzbuch war, das den Gedanken des IStGH verstärken und ergänzen sollte, was auch mehrfach angeklungen ist. Auf der anderen Seite war mir das, was Herr Hanich ausgeführt hat, etwas zu eng, wenn Sie sagen, wir leiten nur ein, wenn ein Gerichtsverfahren in Deutschland erreichbar ist. Ich möchte Sie bitten, noch einmal etwas genauer darauf einzugehen, wie Sie zwischen der Zurückhaltung der GBA, bei rein antizipierten Rechtshilfemöglichkeiten, und dem was praktisch getan wird, trennen. Es würde mich auch interessieren, woran es lag, dass in der Sache Almatov nicht anders entschieden wurde. Ich finde insbesondere auch die Überlegungen zur Frage der Schaffung eines gemeinsamen Raumes über Deutschland hinaus außerordentlich wichtig.

Meine Bitte wäre nun, ob wir bei dem, was Sie jetzt noch sagen möchten, so verfahren könnten, dass wir mit Herrn Prof. Dr. Kreß anfangen und dann bei Frau Mattioli weitermachen, bis wir dann bei Herrn Dr. Kaul aufhören.

Prof. Dr. Claus Kreß: Ich habe mir vorgenommen, heute nicht zu der Entscheidung konkreter Fälle Stellung zu nehmen. Ich werde nur auf den rechtlichen Kern eingehen. Es ist eine ganz typische Praxis von Unrechtsregimen, dass sie nicht nur Unrecht begehen, sondern dieses auch mit einer Tendenz der inneren Legalisierung versehen. Deshalb gibt es seit der Geburt der völkerstrafrechtlichen Entwicklung ein ehernes Prinzip. Interne Versuche der Straffreistellung, mögen sie auch im inneren Raum des betreffenden Regimes Wirksamkeit entfalten, können an der Völkerstrafbarkeit nichts ändern. Dort wo Völkerstrafrecht verwirklicht wird, kann es nicht im Belieben derer stehen, die dieses Unrecht mit Wirkung nach außen legalisieren. Ein solcher Straffreistellungsgrund müsste für einen Weltrechtspflegestaat genauso unbeachtlich bleiben, wie für einen IStGH.

Géraldine Mattioli (*aus übersetzungstechnischen Gründen folgt eine Zusammenfassung*) erläutert, dass die hauptsächliche Verantwortung für die Weiterleitung an den IStGH bei den Nationalstaaten liege und man hier auch nichts verändern sollte. Es sei sehr wichtig für die Nationalstaaten, dass sie im eigenen Land agieren und die Strafverfolgung aufnehmen könnten.

Die Opportunitätsvorschriften müssten etwas genauer betrachtet werden und seien etwas, das nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern problematisch sein könnte. Natürlich begrüße man die gerichtliche Überprüfung. Es könne aber keine Zubilligung erzwungen werden, selbst wenn die erste Anklage fallengelassen worden sei. Es müssten die strategischen Aspekte berücksichtigt werden, wenn Gesetzesänderungen vorgenommen werden.

Zu Fragen der Beweissicherstellung erklärt sie, dass es sehr wichtig für die GBA sei, dass man die Beweise sichere, selbst wenn der Täter oder Verdächtige nicht im Land anwesend sei. Wenn diese Menschen in unsere Länder einreisten, dann machten sie das häufig mit zeitlich befristeten Visa. Wenn diese Information schon vorher zur Verfügung gestanden hätten, so wäre das sehr nützlich gewesen. Es sei natürlich zu berücksichtigen, dass die Bundesanwaltschaft nur limitierte Ressourcen habe. Hier habe man sich auch auf die Grenzen des Weltrechtsprinzips berufen und zwar in den Fällen, in denen die Länder nicht zusammenarbeiten oder nicht mitarbeiten wollen. Hier müsse man realistisch sein. Sie glaube, es sei wichtig für den GBA, alle zur Verfügung stehenden Informationen zu sammeln, und das sei im Fall Almatov nicht getan worden. Es habe Zeugen in Deutschland gegeben, die man hätte verhören können. Es sei natürlich schwierig, einen Fall aufzubereiten, wenn man keinen Zugang zu den Staaten, in denen die Verbrechen begangen wurden, habe. Es gebe jedoch meistens auch Behörden vor Ort, die wissen was benötigt werde, um daraus einen Fall für die Strafverfolgung zu machen.

Ihre letzte Anmerkung bezieht sich auf den Fall Rumsfeld und die politischen Aspekte des Weltrechtsprinzips. Hier handele es sich um sehr schwierige politische Fragen. Man müsse wissen, dass wenn man die Weltrechtspflege ausüben möchte, der Grundsatz auf alle angewendet werden müsste und nicht nur auf den „kleinen Fisch“ aus Ruanda. Ob dies nun morgen oder erst in einigen Jahren geschehe, sei ein anderes Thema. Weltrechtspflege könne nicht unterschiedlich auf die Mächtigen und weniger Mächtigen angewendet werden.

Prof. Dr. Claus Kreß: Es ist richtig, dass das Komplimentaritätsprinzip im Statut des IStGHs undifferenziert davon auszugehen scheint, die nationale Ebene habe Vorrang, inklusive der Staaten, die Weltrechtspflege wahrnehmen. Diese undifferenzierte Formulierung ist aus meiner Sicht bedauerlich. Ich bleibe dabei, dass der Kern der

Komplementarität nach dem IStGH-Statut darin besteht – zu sagen, dass tatnähere Staaten aufgerufen sind ihre Pflicht zu erfüllen und das vorrangig, da sie das auch aufgrund der Beweisnähe besser können. Die Situation im Verhältnis Strafgerichtshof/Weltrechtspflegestaaten ist eine fundamental andere. Das ist leider nicht hinreichend reflektiert worden. Es ist aber kein Problem, da man die Undifferenziertheit im Wege der Praxis korrigieren kann. In diesem Verhältnis ist eindeutig die internationale Ebene die besser platzierte und legitimere. Das schließt jedoch nicht aus, dass intelligente Formen der Arbeitsteilung dann gesucht und gefunden werden, wenn die internationale Ebene erst einmal ihre Arbeit aufgenommen hat. Es besteht aber keinerlei Anlass für die nationale Ebene, vorzupreschen.

Die Frage von Abg. Karl ging dahin, ob die Immunität bisher relevant geworden sei. Ja, es ist relevant geworden. Ich meine, mich zu entsinnen, dass in zwei Entschlüssen auf die Immunität abgehoben worden ist. Ich sage nicht, dass das in einem engen Sinne entscheidungsrelevant war, also dass die Entscheidung anders ausgefallen wäre, wenn man diesen Weg nicht gewählt hätte. Die Entscheidungen des GBA sind zu Beginn ausdrücklich auf Immunität abgestellt worden und dagegen richtet sich meine sehr entschiedene Kritik.

Abg. Strässer fragte, ob man darauf gesetzgeberisch reagieren solle. Das ist gesetzestechnisch nicht möglich und sinnvoll. Wir haben in den Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes eine allgemeine Öffnungsklausel auf das Völkerrecht. Das Völkerrecht hat sich nach meiner Überzeugung bereits jetzt in eine andere Richtung entwickelt als der GBA das angenommen hatte. Das heißt, es würde genügen, wenn der GBA das Völkerrecht so anwendet, wie es bereits existiert. Eine gesetzliche Änderung ist nicht nötig.

Im Falle des gerichtlichen Zustimmungserfordernisses bin ich ausgesprochen zuversichtlich, dass von Ihrer Seite sehr viel Offenheit für diese Idee deutlich geworden ist. Wenn man diese eine Änderung bewerkstelligen könnte, dann wäre man der derzeit größten Angriffsfläche des deutschen Gesetzes entgegengetreten und es wäre ein großer Fortschritt, dieses bereits gute Gesetz noch besser zu machen. All das, was Sie, Herr Abg. Toncar, gesagt haben, bestärkt im Grunde meine Überzeugung, dass bei den Alternativen, die wir haben, Klageerzwingung oder gerichtliche Zustimmung, der Weg über die gerichtliche Zustimmung zu bevorzugen sei. Zum einen, weil nicht

immer ein Opfer da sein wird, und zum zweiten, weil sie dieses Ermessen, das der GBA in den Fällen ohne jeden Inlandsbezug zu Recht hat, nicht wegbekommen. In diesen Fällen läuft aus prozessdogmatischen Gründen ein Klageerzwingungsverfahren ins Leere.

Abg. Karl fragte noch nach dem Strafklageverbrauch. Das ist eine ganz interessante international strafrechtliche Frage. Im Ausgangspunkt bin ich der Auffassung, dass sich ein internationales Strafjustizsystem in das System der Weltrechtspflegestaaten einfügen sollte. Im Prinzip bin ich der Meinung, dass Deutschland als Weltrechtspflegestaat einigermaßen akzeptable Urteile anderer Jurisdiktionen anerkennen sollte. Diese Arbeitsteilung liegt in der Logik des Systems. Das gilt nicht, wenn es sich handgreiflich um ein Scheinurteil handelt, das erlassen worden ist, um die Verantwortlichen zu schützen. Aus deutscher Sicht muss man dort sehr vorsichtig vorgehen und sich auf offenkundige Fälle beschränken. Diese Entscheidung, dass ein anderes Strafjustizsystem seine Arbeit sehr schlecht macht, ist zurzeit im Extremfall unvermeidlich. Meine etwas visionäre Vorstellung ginge dahin, diese Art von Entscheidungen einer internationalen Ebene oder einer Staatengruppe zu überlassen, um die nationale Ebene zu entlasten und somit vor dem Vorwurf zu schützen, dass ein Staat politischen Missbrauch betreibt. Herr Abg. Haibach, Ihre Skepsis ist völlig berechtigt, dass dies nicht über Nacht möglich. Skepsis ist in den letzten 20 Jahren Völkerstrafrechtsentwicklung schon häufig durch Tatsachen widerlegt worden. Viele Skeptiker sind leiser geworden, deshalb würde ich auch in diesem Fall nicht von vornherein die Skepsis zur obersten Richtschnur machen. Eine solche Initiative wäre auch dann schon aus deutscher Sicht hilfreich, bevor sie zum Erfolg führt, da sie noch einmal ganz deutlich nach außen unterstreicht, dass wir zwar ein „mutiges“ Weltrechtspflegeprinzip haben, aber wir zeigen, dass wir bereit sind, wenn die anderen mitmachen, uns einer internationalen Kontrolle zu unterziehen. Vielleicht ist ein solcher Ansatz auch eine Lösung für Ihre andere Anmerkung, dass sich noch mehr Staaten der bisher kleinen Vorhut anschließen. Bei einer solchen konzertierten Initiative würden sich vielleicht mehr Staaten trauen, als im Moment, wo jeder als Einzelkämpfer auftritt.

Wolfgang Kaleck: Die Argumente von Herrn Abg. Toncar hinsichtlich der alternativen Klageerzwingung bzw. des gerichtlichen Zustimmungserfordernis sind in der Tat überzeugend. Die Bedenken der Rechtsanwälte, nicht angehört zu werden, könnte

man durch das Einfügen einer Klausel in die Vorschrift über das Zustimmungserfordernis abbauen.

Abg. Haibach sie haben einen sehr wichtigen Punkt angesprochen, nämlich das, was Sie als negativen Erfolg bezeichnet haben. Wir wissen definitiv von Tätern aus Argentinien, Chile, aber auch Südafrika, Russland und Israel, dass sich die überführten Täter und potentiell Beschuldigten Gedanken darüber machen, in welche Länder sie reisen und in welche nicht. Wir empfinden das durchaus als einen wohltuenden Effekt unserer Arbeit. Man muss sich jedoch darüber im klaren sein, dass das etwas ambivalent ist, da sie sich möglicherweise zukünftig keine Gedanken mehr machen, keine Völkerstrafaten mehr zu begehen, sondern, wie sie diese so gut vertuschen, dass sie bequem wieder reisen können. Hinsichtlich Ihrer Frage nach Rumsfeld, auch da hatten wir keine direkte Anklageerhebung und Gerichtsverfahren in Deutschland im Auge. Es war uns klar, dass es möglicherweise mehrerer Versuche bedarf. Wir sind der Meinung, dass das nicht selektiv war, sondern dass Folter Folter ist und dass diejenigen, die an Folter beteiligt sind, bestraft werden müssen. Bei der zweiten Strafanzeige haben wir 400 Seiten Material dazu erarbeitet, dazu mehrere 100 Seiten Sachverständigengutachten. Diese sind in mehrere Sprachen übersetzt worden und wir verbreiten das auch in mehreren Sprachen. Es besteht zurzeit auch in anderen Staaten ein großes Interesse an dieser Arbeit. Vor allem ist in vielen Ländern nicht so sehr der Fall Rumsfeld rezipiert worden, sondern das Prinzip, dass nach Völkerstrafrecht auch diejenigen strafrechtlich verfolgt werden können, die an der Macht sind oder waren. Deshalb ist unsere Strafanzeige in Israel, in Palästina, in Kolumbien, in Mexiko, in Spanien, also in vielen Ländern, wo auch diese Problematik gerade auf der Tagesordnung steht, auf Interesse gestoßen.

Rolf Hannich: Ich hätte noch einen Hinweis, denn ich glaube, dass ich missverstanden worden bin. Ich sehe nicht nur die Verhinderung von Zufluchtsräumen als Zweck des VStGB, sondern natürlich auch die antizipierte Beweissicherung. Dies hatte ich mit meinem Hinweis auf die Fälle verdeutlicht, wo wir für Krisenregionen Beobachtungsvorgänge anlegen, wo wir sehen, ob es Zeugen gibt, die etwas zu den Einzeltaten sagen können, unabhängig davon, ob sich ein potentieller Tatverdächtiger in der Bundesrepublik befindet. Natürlich halte ich auch diese Möglichkeit für wichtig und dem Zweck des VStGB entsprechend.

Zur Frage von Herrn Abg. Haibach betreffend unsinnige Strafanzeigen: Diese Formulierung diene eigentlich nur dazu, den Hinweis, den Herr Prof. Dr. Kreß gegeben hat, zu untermauern, dass die Zahl nichts über die Unwirksamkeit des Gesetzes besagt. Dass unsinnige Strafanzeigen uns wenig Mühe machen, versteht sich von selbst, die werden dann schnell erledigt.

Noch ein weiterer Hinweis auf die europäische Kommunikation. Dazu möchte ich nur sagen, dass es ein europäisches Netzwerk von Anlaufstellen, im Hinblick auf Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind, gibt. Also auch auf europäischer Ebene ist der Informationsaustausch sichergestellt.

Nun noch die Frage von Herrn Abg. Toncar zu Almatov. Es ist in der Tat so, dass wir über die Einreise von Almatov nicht unterrichtet waren, dass wir erst durch die Strafanzeigen davon erfahren haben und zu diesem Zeitpunkt war Almatov bereits ausge-reist. Wir haben natürlich versucht sicherzustellen, dass in künftigen Fällen ein Informationsaustausch stattfindet. Wir werden sehen, ob es beim nächsten Fall gelingt.

Zu Ihrer Frage zu der Dauer des Verfahrens, möchte ich mir den flapsigen Hinweis erlauben, dass wir auch nicht auf den Kopf gefallen sind. Unsere erste Untersuchung galt natürlich der Frage, unabhängig davon, ob wir zu dem Zeitpunkt allein aufgrund der Strafanzeige einen Haftbefehl bekommen hätten, ob sich Almatov noch in der Bundesrepublik aufhält. Als wir dann feststellten, dass er bereits ausge-reist ist, haben wir uns für die Untersuchungen, die ohne die förmliche Einleitung eines Ermittlungsverfahrens möglich waren, entschieden und haben versucht festzustellen, ob ein Rechtshilfeersuchen nach Usbekistan überhaupt aussichtsreich wäre. Eine solche Anfrage, die über das BMJ an das Auswärtige Amt zu leiten ist, dauert naturgemäß einige Zeit. Es drohte uns ja nichts davonzulaufen. Wenn es darauf ankommt, dann können wir auch schneller.

Einen letzten Hinweis noch, da ich direkt darauf angesprochen wurde, zur Erledigung des Falles Almatov. Aus meiner Sicht ist der Fall Almatov bei uns nicht schief gelaufen. Der Fall Almatov hatte verschiedene Aspekte, zum Teil Foltervorwürfe in der Zeit vor In-Kraft-Treten des VStGB, zum Teil Foltervorwürfe danach und letztlich das Massaker von Andijan. Es geht bei dieser Frage letztlich um § 3 und § 4 VStGB,

um Vorgesetztenverantwortlichkeit, und um diese festzustellen, meine ich, wären Rechtshilfehandlungen unbedingt erforderlich gewesen. Genauso wie sie beispielsweise in den USA hätten Feststellungen zur Frage treffen müssen, ob Vorgesetztenverantwortlichkeit vorliegt, oder wieweit die Befehlsstränge gehen. Genau diese Fragen haben letztlich dazu geführt, dass wir sagten, dass Rechtshilfe in diesen Bereichen nicht zu erwarten ist, es gibt auch keinen Aufklärungserfolg. In diesen Fällen, beispielsweise Rumsfeld, ist es so, dass eine staatsanwaltschaftliche Vernehmung nicht weiter geführt hätte, da das Gutachten des Herrn van Boven und andere Stellungnahmen noch in mehreren Jahren nachzulesen sind und als Zeugen zur Verfügung stehen.

Prof. Dr. Kai Ambos: Ich möchte auf drei Punkte eingehen. Zum einen, nachdem hier ein Konsens über das Zustimmungserfordernis in § 153f zu bestehen scheint, zur Frage von Herrn Abg. Toncar, warum nicht § 172. Es ist prozessrechtsdogmatisch ein großes Problem, wenn wir ein Klageerzwingungsverfahren für Opportunitätsentscheidungen einführen würden. Es ist technisch ein großes gesetzgeberisches Werk. Es geht viel einfacher, da in der Systematik der Rechtsbehelfe im deutschen Ermittlungsverfahren die Möglichkeit besteht an Stelle von § 153f z. B. § 153b einfach zu übernehmen. Ich glaube, das wäre eine saubere und schnelle Lösung.

Zum zweiten bin ich der Meinung, dass wir ohne die Special Unit nicht auskommen. Ich glaube auch, dass die GBA dem, in der derzeitigen Verfassung, nicht dem gerecht wird. Wenn wir uns überlegen, dass Länder wie die Niederlande oder Dänemark solche Spezialeinheiten haben, und wir, als Großmacht in Europa, haben diese Spezialeinheiten nicht, das halte ich für ein großes Versäumnis. Auch die Kommunikation zwischen GBA und Wissenschaft ist nicht institutionalisiert. Es gab noch nie ein Meeting in Karlsruhe, obwohl vor zwei Jahren, bei einem Treffen gesagt wurde, dass man die Kollegen einladen könnte, die sich mit dem Völkerstrafrecht befassen, um einen Austausch zu organisieren zwischen der GBA und den Wissenschaftlern oder Praktikern. Es gibt auch in der normalen Justiz Leute, die sich wegen ihres Backgrounds im Völkerstrafrecht auskennen und heute Richter oder Staatsanwälte sind. Wir haben in der Justiz soviel Kompetenz, die sollte man bündeln und konzentrieren, dann würden wir eine effektive Spezialeinheit schaffen können.

Zuletzt noch zur europäischen Ebene. Ich habe es schon in meiner Stellungnahme erwähnt, aber bei meinem Eingangsstatement vergessen. Warum gibt es im Eurojust-Rahmenbeschluss keine Zuständigkeit für völkerrechtliche Verbrechen? Es gibt dort transnationale Kriminalitätszuständigkeit, Rauschgifthandel, Terrorismus usw.. Es gibt auf europäischer Ebene nur die Netzwerke. Im Eurojust-Beschluss aus dem Jahre 2003 steht nichts über die Zuständigkeit in dem Deliktskatalog, aber im europäischen Haftbefehl ist es erwähnt. Das wäre genau die Koordinationsebene, wo wir transnationale Verfolgung organisieren könnten. Das ist aus meiner Sicht ein europäisches Versäumnis und das sollte man möglichst schnell korrigieren.

Prof. Horst Fischer: Ich möchte mich auf einen Punkt beschränken und darauf eingehen, was Herr Prof. Dr. Ambos zuletzt sagte. Ich möchte gerne an die Phase der Schaffung des VStGB erinnern. Ich glaube wir waren natürlich von den verschiedenen Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland beeinflusst, die alle auch schon vor dem VStGB existierten. Wir waren natürlich auch von der Schaffung des IStGH beeinflusst. Können wir heute sagen, dass es so, wie wir uns die Umsetzung des Völkerstrafrechts insgesamt vorgestellt haben, auch in der Tat funktioniert? Ich glaube, man muss einfach feststellen, dass es nicht so ist. Der IStGH, das Statut, ist nicht von allen Staaten ratifiziert worden. Wir haben erheblichen Nachholbedarf. Wir haben es aber auch, und dass muss man ganz klar sagen, mit einer Reihe von Staaten zutun, die es nicht so ernst mit der Umsetzung dessen, was wir als Völkerstrafrecht verstehen, nehmen. Aber insbesondere, und hier muss ich Herrn Prof. Dr. Kreß widersprechen, was die Auslegung der Komplementarität angeht, haben wir es mit einem Typus von Konflikten zu tun, bei denen der Staat als Akteur verschwindet, bei denen es in der Tat nicht möglich ist, weder national noch regional, diejenigen, die völkerstrafrechtliche Verbrechen begehen, vor ein nationales Strafgericht zu stellen. Bedenken Sie nur, wie lange es gedauert hat, bis der Gerichtshof für Sierra Leone eingerichtet wurde. In dieser Region wäre es völlig unmöglich gewesen, diejenigen, die dort die schweren Menschenrechtsverbrechen begangen haben, vor ein nationales Gericht zu stellen. Es wäre auch unmöglich gewesen, den IStGH einzuschalten. Daraus muss man folgern, dass, wenn wir es als Staat mit dem VStGB und seiner Anwendung ernst nehmen, wir uns wirklich ernsthaft fragen müssen, ist die antizipierte Rechtshilfe eine Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit europäischen Partnern für bestimmte Konfliktregionen etwas zu schaffen, was die Internationale Staatengemeinschaft bisher nicht geschafft hat. Um auf das, was Abg. Karl gesagt hat, zurück-

zukommen, die Außenpolitik darf das Völkerstrafrecht nicht dominieren. Ich glaube, die Außenpolitik muss das Völkerstrafrecht unterstützen, das wäre die Perspektive die wir wählen müssen. Die Bundesrepublik hat das in beispielhafter Art und Weise getan. Aber ich glaube, hier gibt es noch eine Reihe von Möglichkeiten, auch zusammen mit der Bundesanwaltschaft zu überlegen, was man tun kann. Ich finde, dieses Rumsfeld-Beispiel ist für uns unglücklich, da es den Blick verstellt für das, was wirklich notwendig ist. Wir schauen auf eine Situation, die wirklich ungewöhnlich ist. Eine Person, die in einem Rechtssystem lebt, das es sich zur Aufgabe gemacht hat, schon seit langer Zeit, mit Verbrechen, die auch in den eigenen Streitkräften begangen werden, umzugehen. Man kann nicht mit dem zufrieden sein, was im Bezug auf Rumsfeld passiert ist, weder hier noch in den USA. Aber das ist einer der Fälle, der wirklich nicht das Zentralproblem ist. Das Zentralproblem sind die Vielzahl von anderen Fällen, von denen wir im Regelfall nichts wissen, um die wir uns aber kümmern sollten, um eine Effektivierung des Völkerstrafrechts zu erreichen. Hier sind wir alle aufgefordert, über die Frage nachzudenken, was man tun kann, und ich glaube, die Einrichtung einer regionalen Beobachtungsstation geht in die richtige Richtung. Eurojust und auch die nationalen Anlaufstellen sind meiner Meinung nach nicht geeignet an dem Grundproblem vorbei zu gehen. Das Grundproblem besteht darin, ob man auf der einen Seite politisch indifferent ist, oder einen gewissen Realismus hat. Das ist ein Spannungsverhältnis, was man auf Dauer nicht auflösen kann. Insoweit ist die Etablierung eines europäischen Dokumentationszentrums, das sich zur Aufgabe macht, das zu dokumentieren, was es gibt, um es transparent, für Öffentlichkeit und Parlamente nachvollziehbar, zur Verfügung zu stellen, ein möglicher Weg.

Dr. Hans-Peter Kaul: Ich möchte mich auf zwei Punkte, den StGH betreffend, beschränken. Sie werden verstehen, dass mir das Wohl und die Funktionsfähigkeit dieser Institution besonders am Herzen liegen. Zum einen möchte ich auf die beweissichernden Maßnahmen, oder auch antizipierte Rechtshilfe, eingehen. Ich unterstütze diese Forderung, ich bin auch denen dankbar, die sich für diese Forderung ausgesprochen haben. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn Deutschland sich zu einer Politik und einer konkreten Praxis entschließen würde, um, wo immer möglich, durch vorbereitende oder beweissichernde Maßnahmen, einen effektiven Beitrag zur Verfolgung von Völkerstraftätern bzw. deren Verfolgung, entweder in einem Staat oder vor dem StGH, zu leisten. Niemand sollte und niemand will von den deutschen Strafverfolgungsbehörden Unmögliches verlangen, denn die Rolle der Weltpolizei ist etwas

ganz anderes, aber das, was möglich ist, sollte getan werden. Es ist auch ein Dialog mit der Anklagebehörde des StGH möglich, wobei die Anklagebehörde möglicherweise in einem kontinuierlichen Dialog deutlich macht, in welchem Bereich sie besonders dankbar für konkrete beweissichernde und vorbereitende Maßnahmen wäre. Deutschland ist zur Zusammenarbeit gemäß Art. 86 des Status voll verpflichtet und es würde seiner Pflicht in beispielhafter Weise gerecht, wenn es in diesem Bereich auch eine signifikante Rolle übernimmt.

Ich würde gerne auf die kleinen Nuance, die zwischen Herrn Kreß auf der einen Seite und Frau Mattioli, Herrn Prof. Fischer und mir auf der anderen Seite aufgetreten ist eingehen, nämlich die doppelte Subsidiarität, die Herr Kreß ins Spiel gebracht hat. Ich bin jedoch ganz sicher, wenn Herr Kreß jetzt noch hier wäre, dann wäre er mit mir darüber einig, dass auf keinen Fall Straflosigkeit eintritt, weil Deutschland auf die eigene Nachrangigkeit seiner eigenen Strafverfolgung verweist. Der StGH ist nach seinem Statut verpflichtet, nur dann tätig zu werden, wenn niemand anderes da ist, der diese Strafverfolgung leisten kann.

Dann noch ein Wort zu Herrn Abg. Strässer. Sie fragten nach der Komplementarität und der Subsidiarität. Ich möchte dazu nur kurz sagen, dass die entscheidende Regelung der Art. 17 des Römischen Statutes ist. In Abs. 2 sind Regelbeispiele aufgeführt, die den Richtern weitere Hinweise geben, wann ein Staat unwillig oder unfähig ist. Prof. Fischer hat als weiteren Kriterienpunkt die allgemeine Lage im Sudan genannt. Hier hat der StGH tatsächlich die Unwilligkeit und Unfähigkeit des Sudans erklärt. Die beiden Haftbefehle waren nur mit der klaren Feststellung, dass der Sudan gegenüber diesen Verdächtigen bisher nichts unternommen hat, zulässig. Es ist vielleicht erwähnenswert, dass einer der mit Haftbefehl gesuchten Verdächtigen zum Minister für humanitäre Angelegenheiten befördert worden ist.

Ich möchte mit einer persönlichen Bemerkung schließen. Ich glaube, diese Anhörung hat erneut deutlich gemacht, welche schwierigen Fragen es aufwirft, über Grenzen von Nationalstaaten hinweg diese Völkerstraftaten zu bekämpfen, ihnen nachzugehen und zu ermitteln. Es ist eine ungeheuer schwierige Aufgabe diese Straflosigkeit, dieses deprimierende Phänomen, allmählich zurückzudrängen. Das geht nicht von heute auf morgen. Es ist daher notwendig, auch für die Angehörigen meiner Institution und natürlich für mich selbst, dass man immer wieder Zuspruch und Unterstüt-

zung erfährt. Ich möchte nur sagen, das Stattfinden und die Qualität dieser Anhörung, die Qualität der Vorschläge und der gemeinsame, spürbare Wille zur Bekämpfung der Straflosigkeit schwerster Verbrechen, dass ist heute für mich persönlich eine große Ermutigung gewesen. Ich bin auch sicher, ich spreche im Namen aller eingeladenen Experten, dass wir dem Ausschuss sehr dankbar sind, dass er uns Gelegenheit gegeben hat unsere An- und Einsichten mit Ihnen zu teilen. Unser Dank gilt natürlich auch im Besonderen Ihnen, Frau Vorsitzende. Wir wissen, dass Sie diejenige sind, ohne die das VStGB nicht ins Leben gerufen worden wäre.

Die Vorsitzende: Ich möchte mich ebenfalls bei allen Experten bedanken. Man darf auch sagen, dass es damals eine schwierige Aufgabe war und ohne die hervorragende Mitarbeit von vielen der eingeladenen Experten wäre das auch nicht möglich gewesen. Ich denke aber, dass wir ein gemeinsames Ziel haben: nämlich die Zurückdrängung der Straflosigkeit von Völkerstraftaten. Deshalb können Sie sicher sein, dass wir auch weiterhin sehr sorgfältig schauen werden, wie die Entwicklung im internationalen Bereich, im europäischen Bereich und auch in Deutschland weitergeht. Mich hat am meisten bestürzt, dass die Kommunikation offensichtlich zwischen einigen Ämtern der Bundesregierung sowie Einreisebehörden nicht so funktioniert hat, wie es sollte. Auf der anderen Seite bin ich aber auch sehr dankbar für die Hinweise, wo noch zusätzlich Klärungsbedarf besteht, als auch für die Hinweise der organisatorischen Überlegungen, wie z. B. bei Eurojust oder in Deutschland selber. Ich möchte mich aber auch bei denen ganz herzlich bedanken, die bei der Zurückdrängung der Straflosigkeit helfen. Das sind alle, die sich Gedanken darüber machen, wie man das noch verbessern könnte, aber insbesondere Herr Hannich und seine Mitarbeiter sowie die verantwortlichen NGOs, die im Kommunikationsverhalten vernetzt sind, aber auch im Verantwortungsbewusstsein sehr hilfreich sind. Ich habe mit großer Freude gehört, dass man versucht die Leute von unsinnigen Anzeigen abzuhalten, nicht, weil ich der Meinung bin, dass man die Meinungsfreiheit einschränkt, sondern weil es Kapazitäten kostet.

Noch einmal meinen herzlichen Dank an alle hier anwesenden Experten. Wir werden an der Sache dran bleiben.

Schluss der Sitzung: 19:30 Uhr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Herta Däubler-Gmelin'. The signature is written in a cursive style with a horizontal line separating the first and last names.

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB
Vorsitzende