

**Stellungnahme**  
**zum Entwurf eines Gesetzes**  
**für einen Gerichtsstand bei besonderer Auslandsverwendung**  
**der Bundeswehr**

Die nähere Betrachtung des Gesetzentwurfs für einen Gerichtsstand bei besonderer Auslandsverwendung der Bundeswehr liefert aus Sicht der Strafverfolgungspraxis ein im Ergebnis positives Bild mit nur wenig Kritikpunkten, aber mit Anlass zu weiterführenden Überlegungen.

Ausgangspunkt der rechtspolitischen Intention ist es, die Strafverfolgung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen durch örtliche Konzentration in die Hand von Staatsanwälten und Richtern zu legen, die mit den rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen einer militärischen Auslandsverwendung besonders vertraut sind oder sich diese Fähigkeiten aufgrund ihrer regelmäßigen Befassung mit entsprechenden Sachverhalten rasch aneignen.

1. Diesen Grundüberlegungen kann ich ausdrücklich zustimmen. Dagegen erhobene Einwendungen des Inhalts, dass die örtlich konzentrierte Strafverfolgung von Bundeswehrangehörigen Gedanken an ein Sonderrecht oder eine bevorzugte Behandlung aufkommen lasse, halte ich letztlich nicht für stichhaltig. Diese Kritik verkennt, dass die konzentrierte Beurteilung besonders schwieriger und komplexer oder ausgefallener Rechtsgebiete in der deutschen Justizarchitektur in verschiedenster Art fest verankert ist und sich bestens bewährt hat (siehe z.B. die Konzentration beim Bund für den sogenannten großen Staatsschutz und das Völkerstrafrecht, die Bündelung des „kleinen Staatsschutzes“ und der Wirtschaftsstrafsachen bei bestimmten Landgerichten oder siehe auch die Schifffahrtsgerichte § 14 GVG). Zu konzidieren ist allerdings, dass der Weg der Spezialisierung durch einen besonderen Gerichtsstand nicht zuvörderst an bestimmte Normenkomplexe anknüpft, sondern an die tatsächlichen Gegebenheiten der Auslandseinsätze, bei denen die gesamte Bandbreite des Strafgesetzbuches Gegenstand der jeweiligen rechtlichen Beurteilung ist. Diesen insofern innovativen Spezialisierungsansatz sehe ich gleichwohl und insbesondere deswegen als gerechtfertigt an, weil - wie noch auszuführen sein wird - das die Auslandseinsätze prägende

tatsächliche und rechtliche Gefüge so ausgefallen und komplex ist, dass dessen selbstverständliche Beherrschung als unverzichtbare Grundlage für die Anwendung der allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften andernfalls nicht in gleichem Ausmaß gewährleistet wäre.

In keinem Fall hat Qualifikation durch Erfahrung und vermehrte Befassung mit besonderen Materien zu einem Verlust an Objektivität, Unparteilichkeit oder gar Unabhängigkeit der Rechtsfindung geführt, sondern im Gegenteil zum Erwerb von Spezialkenntnissen, die der sachgerechten Beurteilung in hohem Maße förderlich sind. Die mögliche Sorge vor einer unbotmäßigen Nähe einer spezialisierten Justiz zu den Streitkräften entbehrt angesichts des Selbstverständnisses deutscher Staatsanwälte und Richter jeglicher Grundlage.

2. Das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG, § 16 Satz 2 GVG) ist durch einen besonderen Gerichtsstand nicht verletzt. Kerngehalt dieser Regelung ist insbesondere das Gebot an den Gesetzgeber, die richterliche Zuständigkeit so eindeutig wie möglich durch allgemeine Normen zu regeln und einzelfallbezogene, manipulative Zuweisungen zu verhindern. Dem wird der vorliegende Gesetzentwurf ohne Weiteres gerecht, weil der besondere Gerichtsstand generell und ohne Ansehung des Einzelfalles das zuständige Gericht bestimmt.

Maßgeblich für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit ist zudem, dass die Gerichtsstände des Wohn- und Ergreifungsortes nicht verdrängt werden, § 11a des Entwurfes also keinen ausschließlichen Gerichtsstand begründet. Ein solcher wäre in der Tat problematisch, weil dann 15 Bundesländern eine ihnen nach Art. 30, 92 GG zustehende Kompetenz entzogen und einem Bundesland ausschließlich zugewiesen würde (vgl. BVerfGE 24, 155, 167).

3. Als für das Völkerstrafrecht zuständiger Bundesanwalt fällt mir natürlich auf, dass die Gesetzesmaterialien und die öffentliche Diskussion die Zuständigkeit des Bundes für den gravierendsten Bereich der Auslandseinsätze der Bundeswehr nicht vollständig in den Blick zu nehmen scheinen. Straftaten deutscher Soldatinnen und Soldaten, die als Kriegsverbrechen zu qualifizieren sind (§§ 8 ff. VStGB), fallen in die ausschließliche Strafverfolgungskompetenz des Generalbundesanwalts und der Oberlandesgerichte (§§ 120 Abs. 1 Nr. 8, 142a Abs. 1 GVG). Alle Sachverhalte, die dem strafrechtlichen Regime des Konfliktsvölkerrechts unterfallen, sind also ohnehin schon beim Generalbundesanwalt konzentriert. So unterliegt der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr im Rahmen der ISAF der strafrechtlichen Prüfung des Generalbundesanwalts mit Ausnahme der Delikte, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt begangen werden, son-

dern nur bei Gelegenheit, wie z.B. die Straftaten von Soldaten untereinander (Kameradendiebstahl, Schlägereien, sexuelle Übergriffe, fahrlässiges Hantieren mit der Waffe) oder Trunkenheitsfahrten und sonstige Verkehrsdelikte. Diese Delinquenz dürfte indessen nicht der Hauptanlass des gesetzgeberischen Nachdenkens gewesen sein, zumal deren Beurteilung sich wenig von entsprechenden Sachverhalten auf deutschem Hoheitsgebiet unterscheidet und auch keine besondere staatsanwaltschaftliche und richterliche Sachkunde erfordert. Es geht dem Gesetzgeber vielmehr in erster Linie um die mit dem speziellen militärischen Einsatz im Ausland verbundenen Straftaten, sprich um die sachgerechte Prüfung und gegebenenfalls Ahndung der Anwendung militärischer Gewalt.

An dieser Stelle ist ein sogenannter Check-Point-Fall in Afghanistan aus dem Jahr 2008 in Erinnerung zu rufen, bei dem Bundeswehrsoldaten auf einen zivilen Pkw schossen, weil dieser sich mit unverminderter Geschwindigkeit einer militärischen Kontrollstelle näherte, was dem typischen Szenario eines Selbstmordattentates entsprach. Die bei dem Schusswaffeneinsatz Getöteten und Verletzten waren allerdings, wie sich im Nachhinein herausstellte, unverdächtige Zivilisten, die lediglich den verkehrstechnischen Anforderungen eines Check-Points nicht gerecht geworden waren. Die aufgrund des deutschen Standortes der beteiligten Soldaten zuständige Staatsanwaltschaft Frankfurt an der Oder ermittelte wegen des Verdachts des Totschlags und der fahrlässigen Tötung und kam nach neun Monaten Dauer des Ermittlungsverfahrens unter Anwendung der Regeln der Putativnotwehr zur Straflosigkeit der Beschuldigten. Das Fazit in der Wahrnehmung der interessierten Öffentlichkeit und der Bundeswehr lautete:

Diese Sachverhalte treffen die Justiz unvorbereitet und die Bewältigung dauert zu lange! Ich vermag dies nur hinsichtlich der ersten Prämisse zu teilen. Die Verfahrensdauer ist hingegen angesichts der für erforderlich gehaltenen gründlichen Rekonstruktion der Ereignisse und des damit verbundenen Aufwandes nicht zu beanstanden.

Für den Afghanistaneinsatz wird sich das Problem so nicht mehr stellen, weil anlässlich des sogenannten Luftschlages von Kunduz am 4. September 2009 das Bestehen eines bewaffneten Konflikts durch den Generalbundesanwalt festgestellt wurde, an dem die Bundeswehr beteiligt ist. Daher werden alle Fallkonstellationen, die im Zusammenhang mit der kriegerischen Auseinandersetzung in Afghanistan stehen, seitdem von der Bundesanwaltschaft bearbeitet. Es ist jedoch keineswegs ausgeschlossen, dass ähnliche Fälle bei anderen Auslandseinsätzen auftreten werden und darauf vorbereitet sein kann die Strafjustiz nur durch Spezialisierung.

Festzuhalten bleibt:

Dem vorgesehenen besonderen Gerichtsstand unterfallen nur Sachverhalte, bei denen die Bundeswehr im Rahmen ihrer internationalen Agenda nicht an einem bewaffneten Konflikt teilnimmt sowie die nicht dem Konfliktsvölkerrecht unterliegende Gelegenheitskriminalität von Soldatinnen und Soldaten.

Festzuhalten bleibt auch, dass das Mengengerüst der zu bearbeitenden Fälle sich angesichts der Gesamtkriminalitätszahlen in sehr überschaubarem Rahmen bewegt.

Auch aus Sicht der Praxis wird jedoch nicht verkannt, dass rein statistische Überlegungen nicht den Ausschlag geben dürfen, wenn die effektive strafrechtliche Aufarbeitung der Delinquenz deutscher Soldaten auf fremdem Hoheitsgebiet in Rede steht, zumal Fallzahlen einer für die Zukunft nicht zu prognostizierenden Dynamik unterliegen können.

4. Außer Frage steht zudem, dass für die Bundesanwaltschaft die Zusammenarbeit mit spezialisierten Kollegen nur einer Staatsanwaltschaft im Lande ein gehöriges Maß an Ersparnis von Zeit und Arbeitsaufwand darstellt. Dies betrifft insbesondere die erforderlichen Abstimmungen in dem ausgesprochen schwierigen Bereich des noch nicht geklärten Vorliegens eines bewaffneten Konflikts. Zur Verdeutlichung:  
Jeder Einsatz von Streitkräften mit dem Mandat zur Anwendung militärischer Gewalt ist von vornherein dadurch gekennzeichnet, dass das Engagement zu einer Teilnahme an einem - regelmäßig nicht internationalen - bewaffneten Konflikt führen kann. Es handelt sich dabei um dynamische Entwicklungen von Einsätzen, die sich vorweggenommenen Festlegungen entziehen. Was als bloßer Stabilisierungseinsatz gedacht und konzipiert ist, kann zur Teilnahme an einer kriegerischen Auseinandersetzung werden, wie uns Afghanistan gelehrt hat. Die Kooperation und Abstimmung von Landesstaatsanwaltschaft und Generalbundesanwalt an dieser Nahtstelle des Wechsels vom friedensrechtlichen Strafrechtsregime zum Konfliktsvölkerrecht und gleichzeitig von Länderzuständigkeit zur Bundeskompetenz wird jeden Auslandseinsatz der Bundeswehr begleiten. Dies gilt selbst für die Pirateriebekämpfung vor Somalia, die per se keinen bewaffneten Konflikt darstellt. Gleichwohl wird ständig zu prüfen sein, ob sich der Atalanta-Einsatz auf Dauer von den unzweifelhaft in Somalia herrschenden kriegerischen Auseinandersetzungen trennen lässt, insbesondere wenn es zu einem Aufeinandertreffen zwischen somalischen Milizen und Streitkräften der Atalanta-Mission kommen sollte.  
Insofern darf nicht verkannt werden, dass angesichts des verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahmeverhältnisses von Länder- und Bundesjustiz stets zunächst die zuständige Landesstaatsanwaltschaft berufen ist zu prüfen, ob im konkreten Fall ein Wechsel zur Bundeszuständigkeit anzunehmen ist, weil mittlerweile ein bewaffneter Konflikt entstanden sein könnte.

Dies erhellt den Vorteil einer gebündelten Länderzuständigkeit, die in Kürze die erforderlichen völkerstrafrechtlichen Beurteilungskompetenzen aufbauen wird, um mit der Frage des Übergangs der Zuständigkeit an den Generalbundesanwalt sachgerecht umgehen zu können.

Ganz wesentlich für die Spezialisierung spricht auch, dass die Befassung mit militärischen Auslandseinsätzen ein enormes Hintergrund- und Basiswissen der völkerrechtlichen Voraussetzungen und Gegebenheiten erfordert, sowie die Kenntnis der militärischen Ausgestaltung dieser Einsätze im Einzelfall. Das komplexe juristische Netz umfasst das UN-Mandat, den Auftrag des Deutschen Bundestages, die Umsetzung durch die Bundeswehr mit speziellen Dienstanweisungen und Befehlen und die Einbettung in multinationale Verbände mit Tactical Directives, Rules of Engagement und einer Vielzahl von sich oftmals verändernden und der jeweiligen Lage angepassten Standard Operating Procedures. All diese Umstände, die für jeden Auslandseinsatz der Bundeswehr variieren, werden zum jederzeitig abrufbaren Wissenspool der Staatsanwaltschaft des besonderen Gerichtsstandes gehören, ebenso wie die Kenntnis der Handlungs- und Kommunikationsabläufe in den Streitkräften und die Fähigkeit, militärische Berichte mit ihrer Fülle von Spezialbegriffen und Abkürzungen rasch und fachkundig analysieren und bewerten zu können.

5. Mit diesem Befund nähert man sich einer umfassenden und tiefgreifenden Analyse der komplexen strafrechtlichen Gegebenheiten von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, von denen die gerichtliche Zuständigkeit nur einen Teilaspekt bildet. Die Bewältigung der strafrechtlichen Herausforderungen von Auslandseinsätzen für unser Gemeinwesen kann auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn die zuständige Staatsanwaltschaft - sei es die eines Landes oder sei es die Bundesanwaltschaft - in die Lage versetzt wird, als Herrin des Ermittlungsverfahrens eigenverantwortlich und rasch die erforderlichen Untersuchungen zu führen und gegebenenfalls dem Gericht vorzulegen. Die eigentlichen Probleme der Praxis liegen in der Tatsache begründet, dass die Strafprozessordnung bei Auslandseinsätzen vor Ort nicht gilt. Die Ermittlungsbehörden sind demzufolge darauf angewiesen, die erforderlichen Untersuchungen im Wege der Rechtshilfe zu bewerkstelligen oder die bundeswehrinternen Nachforschungen qua Amtshilfe zur Verfügung gestellt zu bekommen. Es bedarf keiner weiteren Darlegung, dass der Rechtshilfeverkehr mit Krisenstaaten wie etwa Afghanistan praktisch nicht stattfindet. Selbst wenn im Einzelfall Rechtshilfe bewilligt würde, führen die international standardisierten diplomatischen Übermittlungswege zu zeitlichen Verzögerungen, die eine profunde Tatortaufnahme und Beweissicherung nicht mehr ermöglichen. Dieses Problem im Zusammenhang mit der

rechtsstaatlich gebotenen Erforschung des Sachverhalts kann nur beseitigt werden, wenn die Abhängigkeit von nachträglicher Rechtshilfegewährung entfällt. Der Lösungsansatz liegt folgerichtig in dem Gedanken der vorweggenommenen pauschalisierten Rechtshilfe durch entsprechende Ausgestaltung der Stationierungsabkommen (Status of Force Agreements - SOFA`s) mit dem vom Auslandseinsatz der Bundeswehr betroffenen Staat. Die Anforderung lautet:

Jederzeitiger Zugang der Staatsanwaltschaft und ihrer Ermittlungspersonen in das Einsatzgebiet und die Befugnis zur Vornahme der erforderlichen Untersuchungen.

Der Status quo für den Generalbundesanwalt und die Landesstaatsanwaltschaften besteht in der nahezu vollständigen Abhängigkeit von Erhebungen der Bundeswehr nach dem Soldatengesetz oder der Wehrdisziplinarordnung, die im Wege der Amtshilfe zur Verfügung gestellt werden. Es liegt auf der Hand, dass dies nicht dem Bild einer unabhängig ermittelnden Justiz entspricht, zumal die Befugnisse der Bundeswehr deutlich hinter den strafprozessualen Erfordernissen zurückbleiben. Blutentnahmen als entscheidende Grundlage gesicherter Feststellungen zur Schuldfähigkeit sind der Bundeswehr ebenso wenig gestattet wie Telekommunikationsüberwachungen.

Hand in Hand mit dem Problemkreis „Rechtshilfe“ geht die Frage nach den Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Speziell für militärische Auslandseinsätze geschulte Polizeieinheiten stehen nicht zur Verfügung. Zudem ist davon auszugehen, dass die Innenminister der Länder und des Bundes Dienstreisen der ihnen unterstehenden Polizeibehörden in Krisengebiete regelmäßig aus Fürsorgegründen nicht genehmigen werden. Bei bewaffneten Konflikten erscheint eine Ermittlungsarbeit durch Polizisten mangels erforderlicher Eigenschutzfähigkeiten nahezu ausgeschlossen. Es gilt daher zu erwägen, ob kriminalpolizeiliche Kapazitäten der Bundeswehr für die Staatsanwaltschaft nutzbar gemacht werden können. Zu denken wäre an eine entsprechende Ausweitung des Kreises der Ermittlungspersonen in § 152 GVG.

Wenn die zuständige Staatsanwaltschaft, sei es Generalbundesanwalt oder sei es eine Landesstaatsanwaltschaft, auf diese Weise unabhängig und effektiv bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr vor Ort ermitteln kann, wird allen rechtsstaatlichen Anforderungen im Interesse unserer Soldatinnen und Soldaten Genüge getan werden können. Dann wird auch eine örtliche Konzentration der Länderzuständigkeit ihre vollständige positive Wirkung im Zusammenspiel mit der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts entfalten.

6. Ergänzende Einzelanmerkungen:

- a) Der neue besondere Gerichtsstand bedeutet für die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte, wenn also der Generalbundesanwalt Anklagebehörde ist, dass unabhängig vom inländischen Standort des betroffenen Beschuldigten stets auch das Oberlandesgericht München zuständiges Gericht ist.
- b) Zu § 143 Abs. 1 Satz 2 GVG neu:  
Ich schlage vor, den Generalbundesanwalt ausdrücklich aus dem Kreis der „zuerst mit der Sache befasste(n) Staatsanwaltschaft(en)“ auszunehmen.

Begründung:

Es ist zu erwarten, dass bei den in Frage kommenden Sachverhalten durchaus auch der Generalbundesanwalt aufgrund von Anzeigen zuerst mit der Sache befasst wird. Eine sich daran knüpfende Ermittlungspflicht des Generalbundesanwalts würde regelmäßig mit seiner durch § 142a Abs. 1, § 120 GVG und Art. 96 Abs. 5 GG eng begrenzten Ermittlungskompetenz kollidieren.

Fazit:

1. Die Spezialisierung der Strafgerichtsbarkeit für Auslandseinsätze der Bundeswehr durch Schaffung eines besonderen Gerichtsstandes ist ein gangbarer Weg. Sie flankiert die ausschließliche Bundeszuständigkeit für den Bereich des bewaffneten Konflikts (§§ 8 ff. VStGB) und stellt angesichts der zunehmenden Zahl von Auslandseinsätzen der Bundeswehr den ersten Schritt zu einer effektiven Stärkung der dritten Gewalt in diesem Bereich dar. Den Streitkräften mit ihrer Verfügungsgewalt über modernste Waffensysteme und dem damit verbundenen Gewaltpotential stehen künftig neben dem Generalbundesanwalt Strafjuristen auf Landesebene gegenüber, die die besonders komplexe Rechtsmaterie militärischer Auslandseinsätze und ihre völkerrechtlichen Grundlagen ohne Weiteres beherrschen und auf dieser Basis ihren strafrechtlichen Sachverstand auf Augenhöhe mit den militärischen Gegebenheiten und Abläufen solcher Einsätze zur Anwendung bringen können.
2. Mit dieser Spezialisierung der Strafjustiz ist es nicht getan. Es gilt, in weiteren Schritten die justizielle Ermittlungshoheit bei Auslandseinsätzen durch entsprechende

Ausgestaltung der Stationierungsabkommen und Bereitstellung kompetenter Ermittlungspersonen im Sinne aller rechtsstaatlichen Anforderungen und Garantien sicherzustellen.

Thomas Beck  
Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof