



Richter am LG Prof. Dr. K. Ambos · Platz der Göttinger Sieben 5 ·
37073 Göttingen

Frau
Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB
Bundesministerin a.D.
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen
Telefon: 0551 39-7430
Telefax: 0551 39-2155
E-Mail: kambos@gwdg.de
URL: www.jura.uni-goettingen.de/kambos

Datum: 16.11.2010

Ausschuss für Menschenrechte
43. Sitzung am: 24. Okt. 2007
Öffentliche Anhörung

Ausschuss für Menschenrechte
16(17)0073
Aussch.Drucks. 16. Wahlperiode

Ich beantworte die Fragen des Fragenkatalogs vom 14.9.2007, unter Einbeziehung der Anhörung und der bis dahin ergangenen Stellungnahmen, wie folgt:

Anwendung des Völkerstrafgesetzbuchs

- **Festnahme** setzt einen individualisierten Tatverdacht und die Anwesenheit des Beschuldigten auf deutschem Hoheitsgebiet voraus. Diese Voraussetzungen sind meines Wissens nur in wenigen Fällen, etwa im Falle Usbekistan (Almatov), erfüllt gewesen. Insoweit spielt also die Informationserlangung durch die Verfolgungsbehörden, auf die noch weiter unten eingegangen wird, eine große Rolle.
- Zunächst hat das Weltrechtsprinzip die **Funktion**, die Straflosigkeit für schwere Völkerrechtsverbrechen zu verhindern, wobei aber insoweit dem Territorialstaat oder dem Staat mit traditionellen Anknüpfungspunkten, etwa aufgrund des Personalitätsgrundsatzes, Vorrang einzuräumen ist. Das Weltrechtsprinzip ist Teil eines internationalen Strafjustizsystems, das die Straflosigkeit und damit auch sichere Zufluchtsorten für Täter verhindern soll; um dieses Ziel zu erreichen kann auch eine „**antizipierte Rechtshilfe**“ in bestimmten Fällen, insbesondere mit Blick auf eine evtl. Beweissicherung, notwendig sein. Sie wurde auch vom Gesetzgeber mit dem Hinweis auf Ermittlungen für zukünftige Strafverfahren anerkannt (BT-Drs. 14/8524,

S. 37, 38). Ob eine solche antizipierte Rechtshilfe ein Rechtshilfeersuchen eines (verfolgungsbereiten) Staates voraussetzt, ist unsicher. Der von *Kreß* (Stellungnahme, para. 9) dagegen vorgebrachte Einwand, dass ein solches Ersuchen nicht zu erwarten sei, „weil es zu einem solchen Rechtshilfeersuchen der typischen staatlichen Verstrickung in Völkerstraftaten wegen typischerweise erst nach einem Regimewechsel kommen wird“, unterstellt, dass das Ersuchen immer vom Tatort-/Täterstaat kommen muss; es ist aber auch denkbar, dass ein verfolgungsbereiter Drittstaat ein solches Ersuchen stellt. Wie dem auch sei, nimmt man den gesetzgeberischen Willen ernst, so ist antizipierte Rechtshilfe eine *mögliche Variante des im VStGB vorgesehenen Weltrechtsprinzips*.

- Das Völkerstrafgesetzbuch selbst sieht **kein Subsidiaritätsprinzip** vor, es bedient sich insbesondere nicht der Kriterien des Art. 17 IStGH-Statut („unwillig oder unfähig“), in § 153f StPO ist aber eine abgestufte Ermessensregelung vorgesehen.
- Die Möglichkeiten Deutschlands zur **Beweissicherung** hängen von den Umständen des konkreten Falles ab. Es ist sicherlich denkbar, dass Ermittlungsmaßnahmen, insbesondere Vernehmungen von Flüchtlingszeugen, wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf völkerstrafrechtliche Verfahren liefern können. Es ist aber zweifelhaft, ob solche Ermittlungsmaßnahmen isoliert erfolgreich sein können, sie setzen wohl eher eine **verstärkte, zumindest europäische Koordination und Kooperation** (dazu noch mal unten) voraus.
- Das Privileg des **Flüchtlingsstatus** kann ein wegen völkerrechtlichen Verbrechen Verdächtiger nicht erlangen, denn Art. 1 F Genfer Flüchtlingskonvention schließt diesen Personenkreis aus dem Schutzbereich der Konvention aus. **Humanitäre Erwägungen** können gleichwohl bei der Einreiseerlaubnis eine Rolle spielen (Fall Almatov), doch sollten sie eine Strafverfolgung, sofern ein entsprechender Tatverdacht vorliegt, nicht ausschließen (s. auch Fall Pinochet)
- Hier kommt es, wie schon oben gesagt, auf die Umstände des Einzelfalles an; unter Umständen kann das Weltrechtsprinzip eine Beweissicherungsfunktion erfüllen; zum Reformbedarf siehe unten.
- Ich sehe insoweit keine Probleme, da ich schon den **nullum crimen-Grundsatz** auf das Strafanwendungsrecht für **unanwendbar** halte (vgl. Ambos, Internationales Strafrecht, 2006, 2. Aufl. 2008, § 1 Rn. 11 f.).

Ablehnungsgründe

- Ich halte die Entscheidungen in beiden Fällen für **zweifelhaft** und habe bzgl. der ersten Entscheidung insoweit schon in NStZ 2006, 434 ff. Stellung genommen. Was die zweite ablehnende Entscheidung angeht, so ist erstaunlich, dass sich die Generalbundesanwaltschaft ausschließlich und zwar sehr knapp auf § 153f Abs. 1 S. 1 stützt, obwohl doch diese Vorschrift im Lichte des abgestuften Systems von 153f Abs. 2 StPO ausgelegt werden muss. Die zweite ablehnende Entscheidung ist auch deshalb erstaunlich, weil inzwischen klar ist, dass die Verfahren in den USA sich allenfalls gegen mittlere Hierarchieebenen gerichtet haben.
- Die **Gefahr einer faktischen Aushebelung** des materiellrechtlich festgelegten Weltrechtsprinzips durch § 153f StPO besteht in der Tat.
- Die **Auslegung** von § 153f StPO ist noch **im Fluss**, ich bin aber der Ansicht, dass Abs. 1 im Zusammenhang mit Abs. 2 ausgelegt werden muss und das neben dem in Abs. 1 angesprochenen Inlandsbezug auch das Ziel des Gesetzgebers, nämlich die Straflosigkeit solcher Verbrechen zu verhindern, beachtet werden muss. Deshalb erscheint mir auch eine isolierte Anwendung von Abs. 1, wie in der zweiten Rumsfeld-Entscheidung, nicht sachgerecht.
- Die Beantwortung der Frage hängt vom Verständnis des Weltrechtsprinzips ab. Misst man ihm auch eine Beweissicherungsfunktion zu, so lassen sich auch Ermittlungen im Sinne einer Rechtshilfe für andere Staaten rechtfertigen, wobei aber insoweit die tatsächliche Zusammenarbeit mit anderen Ermittlungsbehörden Voraussetzung ist. Ich komme darauf zurück. Aus staatsanwaltschaftlicher Sicht ist das Argument mangelnder Aufklärungsmöglichkeiten – gegen Vorratsermittlungen – legitim.
- Auf die explizite Aufhebung der **Immunität** wurde bzgl. deutscher Straftäter, etwa auch bzgl. Bundestagsabgeordneter, verzichtet, weil man insoweit davon ausgegangen ist, dass, sollte es wirklich zu einem solchen Fall kommen, die Immunität nach den entsprechenden Verfahren aufgehoben würde. Was ausländische Straftäter angeht, so ist die Geltung *zwischenstaatlicher* Immunität bekanntlich strittig und nach dem derzeitigen Erkenntnisstand lässt sich eine Einschränkung bei schweren Menschenrechtsverletzungen wohl nur im Hinblick auf die Staatenimmunität, nicht aber im Hinblick auf die diplomatische Immunität begründen (dazu auch Ambos, a.a.O., § 7 Rn. 106 ff. und nun die grundlegende zweibändige Arbeit von Kreicker, *Völkerrechtliche Exemtionen*, Berlin 2007). Die *Position der GBA* ist also jedenfalls *zu restriktiv*, denn schon nach dem geltenden Völkerrecht (das über Art. 20 GVG zu berücksichtigen

ist) erleidet die (staatliche) Immunität Einschränkungen (vgl. auch die vollkommen zutr. Ansicht von Kreß, Stellungnahme, para. 17 ff.). Zu unterscheiden davon ist die Immunität *gegenüber dem ISiGH*, die bekanntlich durch Art. 27 Rom-Statut ausgeschlossen ist.

Fragen der praktischen Umsetzung

- M.E. sollte die Entscheidung der Generalbundesanwaltschaft einer **gerichtlichen Kontrolle** unterworfen werden, gerade auch wegen der institutionellen Verstrickung zwischen GBA und Exekutive (BMJ, vgl. § 149 GVG), um schon von vorneherein jeglichen Anschein einer exekutiven Einmischung zu vermeiden. Rechtstechnisch kann dies durch die Ermöglichung eines Klageerzwingungsverfahrens gem. § 172 analog (vgl. insoweit schon Ambos, NStZ 2006, 438 rechte Spalte) oder durch ein gerichtliches **Zustimmungserfordernis** erreicht werden. Dies ist auch die gesetzssystematisch einfachere und prozessdogmatisch überzeugendere Lösung, wobei insoweit nur der Satz „mit Zustimmung des für die Aburteilung zuständigen Gerichts“ (s. ähnlich etwa § 153b StPO) eingefügt werden müsste; zuständig wäre damit das OLG (§ 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG).
- In anderen Staaten ist seit der Rumsfeld-Affäre in Belgien eine **zunehmende materiellrechtliche Einschränkung** des Weltrechtsprinzips, insbesondere durch ein Anwesenheitserfordernis, festzustellen; andererseits haben andere Staaten **erhebliche organisatorische Vorkehrungen** zur Verfolgung von völkerrechtsverbrechen getroffen, dazu sogleich.
- Eine verbesserte Kooperation zu der Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen ist unabdingbar und insoweit sollte eine **Zuständigkeitserweiterung von Eurojust** bedacht werden, die bekanntlich derzeit gem. Art. 4 des Ratsbeschlusses von 28.2.2002 nur für sonstige transnationale Kriminalität zuständig ist. Die europäische Zusammenarbeit wird zwar durch den Rahmenbeschluß 2003/335/JI vom 8.3.2003 verstärkt, doch ersetzt dies nicht die transnationale Koordination durch eine supranational Behörde wie Eurojust.
- Die Effektivität der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen hängt entscheidend von der rechtzeitigen **Informationserlangung und –beschaffung** ab; insoweit wäre zu überlegen, das Auswärtige Amt mit seinen Auslandsvertretungen (die zumindest über entsprechende Visumsanträge über Reisebewegungen Verdächtiger Bescheid wissen können) und das BMI (als Vorgesetzter der Bundespolizei und Grenzschutzbehörden) stärker einzubeziehen. Ich verkenne nicht, dass das AA keine Verfolgungsbehörde ist und deshalb verdachtsrelevante Informationen grundsätzlich nicht besitzt; insoweit ist das AA, insbesondere seine Visumsabteilungen in

den Botschaften und Konsulaten, also auf Vorgaben der Verfolgungsbehörden angewiesen, was wiederum bedeutet, dass diese proaktiv tätig werden müssen. Wenn es also auch darum geht, eine **bessere Koordination und Kooperation** zwischen den beteiligten Behörden (AA, BMI, GBA) zu erreichen, so darf doch nicht die derzeitige Aufgabenverteilung zwischen diesen Behörden und damit die **Führungsrolle der Verfolgungsbehörden** verkannt werden. Natürlich muss mittelfristig erreicht werden, dass die Verfolgungsbehörden, insbesondere die GBA, verdachtsrelevante Informationen rechtzeitig erhalten, um zu verhindern, dass evtl. Verfolgungshandlungen, wie im Fall Usbekistan (Almatov), zu spät kommen. Dies setzt aber ein **proaktives Vorgehen** der Verfolgungsbehörden voraus und damit kommt man an der – vielfach geforderten und in anderen Ländern praktizierten – Schaffung einer Spezialeinheit/-abteilung bei der GBA (dazu sogleich) nicht vorbei. Eine solche Abteilung kann den Kern einer **vernetzten Aufklärungs- und Verfolgungsstruktur** bilden.

- Was die Generalbundesanwaltschaft angeht, ist dies ein entscheidender Punkt. Die Behörde ist derzeit nicht ausreichend besetzt und es gibt auch kein, ausschließlich für die Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen zuständiges Referat. Wenn Deutschland tatsächlich an der Verfolgung solcher Verbrechen interessiert ist, sollte es dem Beispiel zahlreicher Nachbarländer, insbes. der Niederlande, folgen, und eine eigene **international crimes oder war crimes unit** bei der GBA oder auch beim Bundesjustizministerium einrichten und entsprechend ausstatten. Insofern ist es auch notwendig, die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem Deutschen Institut für Menschenrechte und Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch und Amnesty International zu verstärken und/oder wissenschaftlichen Sachverstand einzubeziehen.

(Prof. Dr. Kai Ambos)