

Einleitung

A. Einführende Skizze und Problemaufriss

Als das Völkerstrafgesetzbuch vor zehn Jahren, am 30. Juni 2002, in Kraft trat, wurde es allseits hoch gelobt. Insbesondere der durch seinen § 1 uneingeschränkt universell definierte Geltungs- und Anwendungsbereich wurde im nationalen und internationalen völkerstrafrechtlichen Schrifttum als progressiver und mutiger Schritt gefeiert.

Nach einigen Jahren der Völkerstrafrechtseuphorie machte sich jedoch eine gewisse Ernüchterung breit. Die spärliche Anwendungspraxis blieb hinter den hohen Erwartungen zurück: Erst im Mai 2011 wurde vor dem OLG Stuttgart ein erstes Hauptverfahren eröffnet, welches Taten nach dem Völkerstrafgesetzbuch zum Gegenstand hat; die Anzahl der darüber hinaus eingeleiteten Ermittlungsverfahren ist überschaubar. So hat das Völkerstrafgesetzbuch bislang in erster Linie dann Aufmerksamkeit erregt, wenn die Strafverfolgung durch den für die Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Deutschland zuständigen Generalbundesanwalt abgelehnt oder eingestellt worden ist. Während einige Autoren diese restriktive und “ressourcenschonende” Anwendungspraxis begrüßen und vor der Rolle Deutschlands als “Weltpolizist” warnen, wird das Völkerstrafgesetzbuch von weiten Teilen des Schrifttums und der Öffentlichkeit mittlerweile als rein symbolisches Gesetz abgestempelt.

Im Zuge der zögerlichen Ermittlung und Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen durch die Bundesanwaltschaft, hat sich insbesondere eine Norm zum Dreh- und Angelpunkt der bisherigen deutschen Völkerstrafrechtspraxis herauskristallisiert: § 153f StPO. § 153f StPO flankiert den strafenanwendungsrechtlichen § 1 VStGB auf prozessualer Ebene. Als Ausnahme zum Legalitätsprinzip eröffnet die Norm das Ermessen des Generalbundesanwalts bei der Verfolgung von extraterritorial begangenen Völkerrechtsverbrechen. Gleichzeitig nimmt sie das nach § 153c StPO bei der Verfolgung von Auslandstaten bestehende weite Ermessen teilweise zurück beziehungsweise benennt Kriterien zu dessen Strukturierung. Insbesondere in Fallkonstellationen, in denen auch über den Tatort hinaus kein inländischer Anknüpfungspunkt gegeben ist, die deutsche Strafbefugnis also ausschließlich auf dem Universalitätsgrundsatz basiert, ist die Entscheidung über die Aufnahme strafrechtlicher Ermittlungen und die Realisierung des Strafanspruchs in das uneingeschränkte Ermessen des Generalbundesanwalts gestellt. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll dadurch primär die Berücksichtigung

justizökonomischer Erwägungen ermöglicht und eine Überlastung der deutschen Ermittlungsressourcen verhindert werden.

Die bisherige Ermessensausübung nach § 153f StPO wirft jedoch eine Reihe von Fragen auf. Staatsanwaltliches Ermessen ist, allgemein gesprochen, ein Schlüsselement in jedem Strafjustizsystem. Die Entscheidung, ob eine Straftat überhaupt verfolgt wird, ist nicht nur für die Opfer der Tat, sondern auch gesamtgesellschaftlich von Bedeutung. Aus diesem Grund stehen Opportunitätsentscheidungen häufig im Blickpunkt wissenschaftlicher und öffentlicher Kritik, regelmäßig wird von der einen oder der anderen Seite der Vorwurf willkürlicher Entscheidungsfindung erhoben. Dies gilt umso mehr, je schwerer die im Raum stehende Straftat wiegt und je weniger fassbar die der Ermessensentscheidung zu Grunde liegenden Kriterien sind.

Nichts anderes gilt für das deutsche Völkerstrafrecht. So ist wesentlicher Kritikpunkt an den auf § 153f StPO basierenden (Nicht-)Verfolgungsentscheidungen das Fehlen verlässlicher und transparent kommunizierter Entscheidungskriterien. Es bleibt weitgehend unklar, welche Gesichtspunkte das Ermessen des Generalbundesanwalts bei seiner Ermessensentscheidung leiten, wie die konkret betroffenen Interessen identifiziert werden und welches Gewicht ihnen im Abwägungsprozess jeweils zugeschrieben wird. Diese Unklarheit führt zu Vorwürfen von Inkonsistenz und unzulässiger Selektivität, die das deutsche Völkerstrafrecht auf Dauer schädigen können.

Hinzu kommt, dass die Ausübung des Ermittlungs- und Verfolgungsermessens nach § 153f StPO keine rein nationale Angelegenheit ist. Vielmehr kommt der (Nicht-)Verfolgungsentscheidung auch eine völkerrechtliche Dimension zu: Über den Charakter der Verbrechen ist der Generalbundesanwalt in das sich konsolidierende Mehrebenensystem völkerrechtlicher Strafrechtspflege eingebunden. Dieses System besteht aus internationalen Strafgerichten, seit dem Jahr 2002 in erster Linie dem Internationalen Strafgerichtshof, sowie Strafverfolgungsbehörden und Gerichten des Tatortstaates, der Heimatstaaten von Täter und Verletzten, sowie der von den Verbrechen nicht unmittelbar betroffenen Drittstaaten. Gemeinsames Ziel aller Akteure ist die gleichmäßige Durchsetzung von Völkerstrafrecht zur Vermeidung von Straflosigkeit für Täter völkerrechtlicher Verbrechen. Angesichts des strukturell bedingten Verfolgungsdefizits der tatnahen Staaten sowie der rechtlichen und kapazitiven Beschränkungen des Internationalen Strafgerichtshofs, spielen die Drittstaaten – und damit gerade auch Deutschland mit seinem uneingeschränkt universell geltenden Völkerstrafrecht – in diesem System eine durchaus bedeutende Rolle. Mit der ihm vom Gesetzgeber gemäß § 153f StPO übertragenen Entscheidung über die Einleitung eines völkerstrafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, kontrolliert der Generalbundesanwalt den Zugang zum System völkerrechtlicher Strafrechtspflege und wird so zu einer Schlüsselfigur – zu einem der *gatekeeper* – dieses Systems. Das Ermessen des

Generalbundesanwalts ist damit ein Schlüsselement nicht nur für die deutsche, sondern gleichzeitig auch für die Völkerstrafrechtsordnung insgesamt.

Unabhängig von den konkreten Auswirkungen auf die nationale sowie die völkerrechtliche Strafrechtsordnung, trägt die Handhabung der universellen deutschen Jurisdiktion darüber hinaus auch maßgeblich zur allgemeinen Diskussion um das von weiten Teilen des völker(straf)rechtlichen Schrifttums weiterhin mit erheblicher Skepsis betrachtete “absolute” Universalitätsprinzip bei. Kritiker dieses Prinzips verweisen regelmäßig auf ein vielschichtiges Gefahrenpotential dieses Instruments, das von politischem Missbrauch über eine menschenrechtswidrige Durchsetzung von Völkerstrafrecht bis hin zur Herbeiführung eines “judicial chaos” reicht. Wenngleich bislang nicht zu erkennen ist, dass sich diese Gefahren auch tatsächlich materialisiert haben, kommt Deutschland, als dem mittlerweile wohl einzigen Staat, der das absolute Universalitätsprinzip für die völkerrechtlichen Straftaten in seine Rechtsordnung implementiert hat, die Aufgabe zu, eine vernünftige, verlässliche, für die betroffenen Staaten akzeptable und für Drittstaaten praktikable Handhabung der absolut universellen Jurisdiktion zu entwickeln. Im besten Falle führt dies langfristig dazu, dass sich auch andere Staaten für die Umsetzung des Universalitätsprinzips entscheiden und die deutschen Regelungen als Blaupause nutzen. Dies würde nicht nur zu einer Stärkung des auf Arbeitsteilung angewiesenen Systems völkerrechtlicher Strafrechtspflege führen, sondern zugleich die Verfolgungslast und den Erwartungsdruck gleichmäßiger verteilen.

Alles in allem kommt der Entscheidung nach § 153f StPO daher eine zentrale Bedeutung sowohl für die nationale als auch die völkerrechtliche Strafrechtsordnung zu. Die angedeuteten Spannungsverhältnisse und Zielkonflikte wirken sich im Rahmen der bei der Ermessensausübung anzustellenden Interessenabwägung aus. Diese Interessenabwägung steht daher im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung.

B. Gegenstand, Ausgangspunkt und Konzeption

Gegenstand der Untersuchung ist die Ausübung des Verfolgungsermessens durch den Generalbundesanwalt nach § 153f StPO bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen. Wenngleich die Arbeit durchweg starke völkerrechtliche Züge aufweist, bilden damit das deutsche Straf- und insbesondere das Strafverfahrensrecht den Ausgangspunkt und die Basis der Arbeit.

Die Untersuchung wird durch ihren Gegenstand in verschiedener Hinsicht begrenzt:

Zum einen beschränkt sich die gesamte Untersuchung in allen ihren Aspekten auf die im Völkerstrafgesetzbuch geregelten völkerrechtlichen Kernverbrechen,