



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 6. Februar 2015

15581/2/14
REV 2
(de,el,es,fi,sv,cs,sk,sl,bg,ro,ga)

GENVAL 70
COPEN 286
DROIPEN 134
EUROJUST 198
ENFOPOL 362
JAI 878
COHOM 156
RELEX 932

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

| | |
|---------|---|
| des | Generalsekretariats des Rates |
| für die | Delegationen |
| Betr.: | Strategie des Europäischen Netzes von Anlaufstellen betreffend Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind, zur Bekämpfung der Straflosigkeit bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten |

Die Delegationen erhalten als Anlage die "Strategie des Europäischen Netzes von Anlaufstellen betreffend Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind, zur Bekämpfung der Straflosigkeit bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten".

Der Leiter des Sekretariats des Netzes von Anlaufstellen wird die Strategie in der Sitzung der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung" am 21. November 2014 vorstellen.

**Strategie des Europäischen Netzes von
Anlaufstellen betreffend Personen, die für
Völkermord, Verbrechen gegen die
Menschlichkeit und Kriegsverbrechen
verantwortlich sind, zur Bekämpfung der
Straflosigkeit bei Völkermord, Verbrechen
gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen
in der Europäischen Union und ihren
Mitgliedstaaten**

Den Haag, im Oktober 2014

INHALT

| | |
|---|----|
| ZUSAMMENFASSUNG | 3 |
| KURZZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN..... | 6 |
| KAPITEL EINS: MITGLIEDSTAATEN UND SCHWERSTE VÖLKERRECHTSVERBRECHEN | 8 |
| 1.1 Schwerste Völkerrechtsverbrechen als Herausforderung für die EU und die Mitgliedstaaten..... | 8 |
| 1.1.1 Die Verbindung zwischen schwersten Völkerrechtsverbrechen und den Mitgliedstaaten..... | 8 |
| 1.1.2 Zuständigkeit für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung solcher Verbrechen | 10 |
| 1.2 Pflicht der Staaten zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen | 12 |
| 1.2.1 Behandlung schwerster Völkerrechtsverbrechen in den nationalen Rechtsvorschriften | 13 |
| 1.3 Probleme bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen | 14 |
| 1.3.1 Komplexität des Sachverhalts | 14 |
| 1.3.2 Rechtliche Komplexität | 20 |
| KAPITEL ZWEI: VERPFLICHTUNG ZUR BEKÄMPFUNG DER STRAFLOSIGKEIT IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND IHREN MITGLIEDSTAATEN | 23 |
| 2.1 EU-Ebene | 23 |
| 2.1.1 Die Rolle des Netzes von Anlaufstellen..... | 24 |
| 2.2 Ebene der Mitgliedstaaten | 26 |
| 2.2.1 Ergebnisse auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf Ebene der Mitglieder des Netzes von Anlaufstellen | 29 |
| KAPITEL DREI: MASSNAHMEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER ERMITTLEMENTEN UND DER STRAFVERFOLGUNG BEI SCHWERSTEN VÖLKERRECHTSVERBRECHEN | 32 |
| Maßnahme 1: Einsetzung, Ausbau und Förderung von Spezialeinheiten | 33 |
| Maßnahme 2: Verhinderung des Entstehens von Zufluchtsorten durch bessere Identifizierung der Fälle und der fallrelevanten Informationen | 34 |
| Maßnahme 3: Schaffung eines Systems effizienter Zusammenarbeit | 37 |
| Maßnahme 4: Verbesserung der Rechtsvorschriften zu Ermittlungen, strafrechtlicher Verfolgung und Rechtshilfe | 40 |
| Maßnahme 5: Ausbau des Netzes von Anlaufstellen zu einem Fachzentrum und Steigerung des Bekanntheitsgrads des Netzes sowohl in EU-Gremien als auch generell | 41 |
| Maßnahme 6: Erneute Bekräftigung der Entschlossenheit der EU | 42 |
| Maßnahme 7: Aufbau von Kapazitäten und verstärkte Sensibilisierung bei den einschlägigen nationalen Behörden | 43 |
| Maßnahme 8: Rechte von Opfern und Zeugen schwerster Völkerrechtsverbrechen, Unterstützung und Schutz für Opfer und Zeugen schwerster Völkerrechtsverbrechen | 44 |

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europäische Union (EU) hat ihre Entschlossenheit zum Ausdruck gebracht, bei der Bekämpfung der Straflosigkeit bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen (im Folgenden "schwerste Völkerrechtsverbrechen")¹ in ihrem innen- und außenpolitischen Handeln Konsequenz und Kohärenz sicherzustellen. Mit ihrer Politik im Bereich Justiz und Inneres (JI) verfolgt die EU das Ziel, die nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten bei der Ermittlung und der strafrechtlichen Verfolgung solcher Verbrechen zu unterstützen, um sicherzustellen, dass die EU nicht zu einem Rückzugsort für Täter wird.²

Um der Entschlossenheit der EU Ausdruck zu verleihen, hat der Rat der Europäischen Union (im Folgenden "Rat") im Jahr 2002 den Beschluss 2002/494/JI des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Netzes von Anlaufstellen betreffend Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind (im Folgenden "Netz von Anlaufstellen" oder "Netz"), erlassen. Das Netz von Anlaufstellen kommt zwei Mal im Jahr zusammen; an diesen Zusammenkünften nehmen Staatsanwälte, Ermittlungsbeamte der Polizei und andere Experten (im Folgenden "Kontaktpersonen") aus allen Mitgliedstaaten teil. 2003 erließ der Rat den Beschluss 2003/335/JI des Rates, mit dem das Ziel verfolgt wurde, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Strafverfolgungsstellen zu intensivieren, um so die Strafjustizbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten bestmöglich dazu zu befähigen, bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von mutmaßlich für schwerste Völkerrechtsverbrechen Verantwortlichen effizient zusammenzuarbeiten. Das Netz von Anlaufstellen unterstützt die Durchführung dieses Beschlusses, indem es den Informationsaustausch zwischen Praktikern erleichtert, sich für die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten einzusetzen und ein Forum für die Weitergabe bewährter Vorgehensweisen bietet. Seit 2011 wird das Netz von Anlaufstellen in seiner Arbeit durch das Sekretariat unterstützt, das seinen Sitz in Den Haag bei Eurojust hat.

Diese Initiativen der EU bilden gegenwärtig den Grundpfeiler für das Eintreten der EU für die Bekämpfung der Straflosigkeit im Rahmen ihrer JI-Politik. Durch die Initiativen wird ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet, die Anstrengungen voranzutreiben und zu unterstützen, die von den Mitgliedstaaten unternommen werden, um die für solche Verbrechen Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Mitgliedstaaten stehen bei der Bekämpfung der Straflosigkeit bei diesen Verbrechen an vorderster Front, unabhängig davon, wo und von wem diese Verbrechen begangen wurden und gegen wen sie gerichtet waren.

¹ Der Terminus "schwerste Völkerrechtsverbrechen" wird im vorliegenden Dokument als übergeordneter Begriff für die internationalen Verbrechen verwendet, die das Mandat des Netzes von Anlaufstellen umfasst, nämlich das Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Das Netz von Anlaufstellen ist sich darüber im klaren, dass einige der in der "Strategie des Europäischen Netzes von Anlaufstellen betreffend Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind, zur Bekämpfung der Straflosigkeit bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten" behandelten Themen auch auf Folter und das Verschwindenlassen von Personen als gesonderte Verbrechen anwendbar sind. Die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von Folter und Verschwindenlassen als gesonderte Verbrechen sind ein wichtiger Bestandteil der Bekämpfung der Straflosigkeit insgesamt.

² Vgl. "Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (KOM(2005) 184, ABl. C 236 vom 24.9.2005, S. 11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF>; und das Stockholmer Programm, ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-DE/TXT/?qid=1421232601285&uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-DE/TXT/?qid=1421232601285&uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN).

Alle Mitgliedstaaten haben die einschlägigen internationalen Verträge und Übereinkünfte ratifiziert, die sie dazu verpflichten, die Ermittlung, strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung der für schwerste Völkerrechtsverbrechen Verantwortlichen sicherzustellen. Mehrere Mitgliedstaaten sind der im Beschluss 2003/335/JI des Rates ausgesprochenen Empfehlung gefolgt, Spezialeinheiten mit Zuständigkeit für Kriegsverbrechen einzurichten, denen Fachpersonal angehört, das bei Polizei und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten mit schwersten Völkerrechtsverbrechen befasst ist; hierdurch konnten in den Mitgliedstaaten in den letzten Jahren zahlreiche für schwerste Völkerrechtsverbrechen Verantwortliche erfolgreich verurteilt und ein deutliches Zeichen dafür gesetzt werden, dass weder die EU noch ihre Mitgliedstaaten bei derartigen Verbrechen Straflosigkeit dulden.

Gleichzeitig könnte auf Ebene der EU und auf Ebene der Mitgliedstaaten noch mehr getan werden, damit bei der Bekämpfung der Straflosigkeit EU-weit ein konsequenter und wirksamer Ansatz verfolgt werden kann. Wie nachstehend noch weiter ausgeführt wird, würde ein solcher Ansatz Impulse für eine tiefere Zusammenarbeit und einen intensivierten Informationsaustausch auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene geben, Anstöße für die Einsetzung von Spezialeinheiten in mehr Mitgliedstaaten geben und eine größere Unterstützung der nationalen Behörden durch die EU propagieren, damit mehr Mitgliedstaaten aktiv bei der Bekämpfung der Straflosigkeit mitwirken.

Vor diesem Hintergrund haben die Kontaktpersonen des Netzes von Anlaufstellen eine Task Force eingesetzt, deren Aufgabe es ist, Maßnahmen zu prüfen und vorzuschlagen, durch die in der EU Straflosigkeit noch wirksamer bekämpft werden kann.³ Seitens des Netzes von Anlaufstellen wird zudem die Auffassung vertreten, dass ein neues Instrument, wie beispielsweise ein Aktionsplan der EU zur Bekämpfung der Straflosigkeit, ein wertvolles Instrument sein könnte, um die Zusammenarbeit und die Entwicklung bewährter Verfahren auf nationaler und regionaler Ebene voranzubringen und so Ermittlungen und strafrechtliche Verfolgung zu verbessern.⁴

Als erste Maßnahme erarbeitete die Task Force die vorliegende "Strategie des Europäischen Netzes von Anlaufstellen zur Bekämpfung der Straflosigkeit bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten" (im Folgenden "Strategie"). Alle Kontaktpersonen sowie Experten der Zivilgesellschaft hatten die Möglichkeit, auf ihren Fachkenntnissen und Erfahrungen basierende Anregungen dazu zu liefern. Die Strategie beruht auf den von Staatsanwälten, Ermittlungsbeamten und anderen Experten gewonnenen Erkenntnissen und von ihnen ermittelten bewährten Verfahren sowie auf den in den sechzehn Sitzungen des Netzes von Anlaufstellen in den vergangenen zwölf Jahren geführten Diskussionen und dem jeweils dabei gezogenen Fazit.

In der Strategie werden umfassende Maßnahmen empfohlen, die von den Organen der EU und den Mitgliedstaaten ergriffen werden sollten, um die nationalen Behörden dabei zu unterstützen, Straflosigkeit zu bekämpfen, Täter zur Verantwortung zu ziehen und Opfern Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Dem Netz von Anlaufstellen wird die Strategie als Rahmen dienen, an dem die kontinuierliche Weiterentwicklung des Netzes in den nächsten Jahren ausgerichtet wird und der dafür eingesetzt wird, ein größeres Engagement seitens der EU und der Mitgliedstaaten einzufordern; stützen wird sich das Netz dabei auf nationaler Ebene auf die Kontaktpersonen und auf EU-Ebene auf das Sekretariat des Netzes⁵.

³ Die vom Netz von Anlaufstellen eingesetzte Task Force umfasst fünf Kontaktpersonen (drei Staatsanwälte, einen Polizeibeamten und einen für Rechtshilfe zuständigen Beamten), die zu mehreren Sitzungen zusammenkommen und vom Sekretariat des Netzes unterstützt werden.

⁴ Vgl. "Strengthening efforts to combat impunity within the EU and its Member States for serious international crimes – renewed engagement in the field of Justice and Home Affairs", Ratsdokument 16340/13 GENVAL 13 vom 19. November 2013 (nur EN) und "Summary of discussions", Ratsdokument 17164/13 GENVAL 87 vom 4. Dezember 2013 (nur EN)).

⁵ Das Sekretariat des Netzes von Anlaufstellen wurde im Juli 2011 auf der Grundlage von Artikel 25a des Beschlusses 2009/426/JI des Rates zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität errichtet. Das Sekretariat gehört zum Eurojust-Personal und bildet eine gesonderte Organisationseinheit.

Das Netz von Anlaufstellen wird die Strategie regelmäßig überprüfen und bewerten, um den kontinuierlichen Veränderungen und Entwicklungen Rechnung zu tragen, die sich daraus ergeben, dass die Notwendigkeit der Bekämpfung der Straflosigkeit verstärkt ins Bewusstsein rückt.

Dementsprechend wird mit der Strategie ein doppeltes Ziel verfolgt:

1. Auf EU-Ebene soll darauf hingewirkt werden, dass sich die EU verstärkt für die Bekämpfung der Straflosigkeit bei schwersten Völkerrechtsverbrechen einsetzt und die Mitgliedstaaten stärker unterstützt. Das Sekretariat wird - mit Unterstützung durch die Kontaktpersonen - Kontakt mit den relevanten Organen und Entscheidungsträgern aufnehmen, um sie für die Probleme zu sensibilisieren, mit denen die nationalen Strafjustizbehörden bei der Ermittlung, der strafrechtlichen Verfolgung und der Ahndung schwerster Völkerrechtsverbrechen konfrontiert sind, und um bewährte Vorgehensweisen zur Bewältigung dieser Probleme auszutauschen.
2. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten soll zur Praxis der nationalen Behörden bei der Bekämpfung der Straflosigkeit auf nationaler Ebene beigetragen werden, und erforderlichenfalls soll diese Praxis entwickelt werden, indem konkrete Maßnahmen ermittelt werden, durch die die nationalen Behörden bei der Ermittlung und der strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen unterstützt werden.

Zur Verwirklichung dieser Ziele wird das Netz der Anlaufstellen die vorliegende Strategie in den einschlägigen Arbeitsgruppen der EU, einschließlich der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung" (im Folgenden "Gruppe 'Genval'"), vorstellen und die Gruppe "Genval" ersuchen, auf Schlussfolgerungen des Rates (Justiz und Inneres) hinzuarbeiten, in denen die Entschlossenheit der EU und der Mitgliedstaaten, die Straflosigkeit bei schwersten Völkerrechtsverbrechen zu bekämpfen, thematisiert wird, so dass auch die Minister mit diesem Thema befasst werden. Das Netz wird auch mit der Europäischen Kommission Kontakt aufnehmen, um zu bewirken, dass diese sich in ihrer Politik verstärkt für die Bekämpfung der Straflosigkeit einsetzt. Die nationalen Kontaktpersonen werden im Rahmen des Möglichen dafür sorgen, dass die Strategie den zuständigen nationalen Entscheidungsträgern zur Kenntnis gebracht und mit ihnen erörtert wird. Die Erörterung der Strategie auf nationaler Ebene ist ein entscheidendes Mittel, die nationalen Kapazitäten zur Bekämpfung der Straflosigkeit auszubauen; ferner kann dadurch dazu beigetragen werden, dass sich die Mitgliedstaaten ermutigt fühlen, die Notwendigkeit eines stärkeren Engagements der EU in dieser Sache in den zuständigen Einrichtungen der EU zur Sprache zu bringen.

In der Strategie werden die verschiedenen Kontexte herausgestellt, in denen Mitgliedstaaten mit schwersten Völkerrechtsverbrechen konfrontiert werden, und es werden die bisher auf Ebene der EU und auf Ebene der Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen dargelegt. Ferner werden in der Strategie die Probleme beschrieben, mit denen Ermittlungsbehörden, Staatsanwaltschaften und andere Behörden bei der Ermittlung, der strafrechtlichen Verfolgung und Ahndung von internationalen Verbrechen konfrontiert sind, und die in der Vergangenheit herausgearbeiteten bewährten Vorgehensweisen zur Bewältigung dieser Probleme herausgestellt. Im letzten Abschnitt der Strategie wird eine Reihe von Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und der Wirksamkeit von Ermittlungen und strafrechtlicher Verfolgung auf nationaler Ebene vorgestellt, und es werden einige an die Organe der EU, die Mitgliedstaaten, die nationalen Kontaktpersonen und das Sekretariat des Netzes gerichtete ergänzende Empfehlungen ausgesprochen.

KURZZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN

Empfehlungen an die Organe der EU:

- Bereitstellung angemessener Ressourcen, um das Netz zu einem Kompetenzzentrum auszubauen und es sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU-Einrichtungen besser bekannt zu machen.
- Erneute Bekräftigung der Entschlossenheit zur Bekämpfung der Straflosigkeit durch das Ausloten von weiteren Möglichkeiten zur Bereitstellung von Finanzmitteln für das Netz und für die nationalen Behörden, damit Spezialeinheiten aufgebaut und Schulungsmaßnahmen und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau durchgeführt werden können.
- Formale Bewertung der Durchführung der Beschlüsse 2002/494/JI und 2003/335/JI des Rates und Veranstaltung einer jährlichen, im Europäischen Parlament stattfindenden Anhörung zum Thema Bekämpfung der Straflosigkeit in der EU.
- Aufnahme des Themas in die politische Agenda und Anerkennung der Tatsache, dass die Bereitstellung von Mitteln ein wesentliches Instrument ist, um die nationalen Behörden und die Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, die Bekämpfung der Straflosigkeit koordiniert anzugehen; Entwicklung eines besseren Verständnisses des internationalen Strafrechts und des humanitären Völkerrechts; verstärkte Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit der Bekämpfung der Straflosigkeit.
- Änderung der Mandate von Eurojust und Europol, damit diese auch schwerste Völkerrechtsverbrechen abdecken.
- Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Bekämpfung der Straflosigkeit in der EU.

Empfehlungen an die Mitgliedstaaten:

- Überprüfung und erforderlichenfalls Änderung der nationalen Rechtsvorschriften zu schwersten Völkerrechtsverbrechen, um sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften die Verpflichtungen gemäß dem Völkerrecht widerspiegeln und Einzelpersonen keine ungebührliche Immunität bieten.
- Schaffung von Spezialeinheiten in den Strafverfolgungs- und Polizeibehörden; Erarbeitung einer nationalen Strategie und Entwicklung nationaler Plattformen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Straflosigkeit bei schwersten Völkerrechtsverbrechen.
- Sicherstellen, dass bei den Ausländerbehörden das Personal entsprechend ausgebildet ist, bewährte Vorgehensweisen erarbeitet werden und ein effizienter Informationsfluss zwischen Ausländer- und Strafverfolgungsbehörden besteht, mit der besonderen Verpflichtung, die Strafverfolgungsbehörden über Fälle nach Artikel 1 Buchstabe F zu unterrichten.
- Verbesserung der Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten, indem beispielsweise, wo dies sachdienlich ist, gemeinsame Ermittlungsgruppen eingesetzt werden; Unterstützung der Initiative für einen umfassenden Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.
- Sicherstellen eines effizienten Informationsaustauschs innerhalb der Ministerien, insbesondere zwischen Ermittlungsbehörden, Staatsanwaltschaften und den für die Beaufsichtigung des Einfrierens und Einziehens von Vermögenswerten und die Einhaltung von Handels- und Reiseverboten zuständigen Behörden.
- Vermehrte Inanspruchnahme des Netzes von Anlaufstellen und seines Sekretariats durch die Benennung mehrerer nationaler Kontaktpersonen mit Erfahrung und Fachkenntnissen auf dem Gebiet der Strafverfolgung, der strafrechtlichen Ermittlungen und der Rechtshilfe.

- In jedem einzelnen Fall von Anfang an Berücksichtigung der Opferperspektive bei den Ermittlungs- und Strafverfolgungsstrategien, um ein faires Verfahren sicherzustellen und die Folgen für die Opfer und die betroffenen Gemeinschaften so gering wie möglich zu halten; Information der Opfer über ihre Rechte und Schutzvorkehrungen.
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit, Straflosigkeit zu bekämpfen, und entsprechend ebenfalls Sensibilisierung für die Notwendigkeit der damit zusammenhängenden Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen.

Empfehlungen an die nationalen Kontaktpersonen:

- Weitergabe von Informationen über die vom Netz von Anlaufstellen erörterten Themen an andere Mitarbeiter der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden sowie an andere zuständige nationale Behörden, wie beispielsweise die nationalen Ausländerbehörden.
- Bereitstellung von Informationen über die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von für schwerste Völkerrechtsverbrechen Verantwortlichen für Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit.
- Wahrnehmung der Aufgabe des Ansprechpartners für Praktiker und Weiterleitung erhaltener Informationen an das Netz.

Empfehlungen an das Sekretariat des Netzes von Anlaufstellen:

- Unterstützung der von den nationalen Behörden unternommenen Anstrengungen durch Ausweitung der Informationsaustausch-Funktion, um den Austausch von bewährten Vorgehensweisen und geltenden Rechtsvorschriften sowie den Austausch über laufende Strafverfolgungs- und Ermittlungsverfahren zu verbessern.
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Auf- und Ausbau von Spezialeinheiten.
- Erleichterung der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Bemühungen, die unternommen werden, um Täter vor Gericht zu stellen; Unterstützung der nationalen Behörden durch einschlägige Fachkenntnisse.
- Erstellung eines Jahrestätigkeitsberichts, der Angaben zu Ermittlungen und zur strafrechtlichen Verfolgung von für schwerste Völkerrechtsverbrechen Verantwortlichen enthält.
- Regelmäßige Unterrichtung der Arbeitsgruppen des Rates, einschließlich der Gruppe "Völkerrecht", der Gruppe "Völkerrecht" (Internationaler Strafgerichtshof), des **Koordinierungsausschusses für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS)**, der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung" und regionaler Arbeitsgruppen.

KAPITEL EINS: DIE MITGLIEDSTAATEN UND SCHWERSTE VÖLKERRECHTSVERBRECHEN

1.1 Schwerste Völkerrechtsverbrechen als Herausforderung für die EU und die Mitgliedstaaten

Im 20. Jahrhundert sind als unmittelbare oder mittelbare Folge staatlich unterstützter kollektiver Gewalt etwa zweihundert Millionen Menschen umgekommen⁶, und in den vergangenen Jahrzehnten sind auf allen fünf Kontinenten schwerste Völkerrechtsverbrechen begangen worden. Verbrechen dieser Art werden häufig in Zeiten bewaffneter Konflikte oder ziviler Krisen verübt, in der Regel gibt es unzählige Täter, zahlreiche Zeugen und Hunderte, ja sogar Tausende von Opfern; ferner zeichnen sich diese Verbrechen durch wiederholte äußerste Brutalität aus.

Das Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sind "unvorstellbare Gräueltaten, die das Gewissen der Menschheit zutiefst erschüttern", bei denen davon auszugehen ist, dass sie "den Frieden, die Sicherheit und das Wohl der Welt bedrohen"⁷. Die Entwicklung des internationalen Strafrechts und die Einsetzung von Ad-hoc-Gerichten in den 1990er Jahren, auf die die Bildung des Internationalen Strafgerichtshofs (im Folgenden "IStGH") folgte, tragen der Schwere dieser Verbrechen ebenso Rechnung wie der Notwendigkeit, gegen die Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen mit Härte vorzugehen. Die Bekämpfung der Straflosigkeit ist jedoch nicht ausschließlich die Sache internationaler Einrichtungen, sondern es ist vielmehr die primäre Pflicht der Mitgliedstaaten, die Urheber solcher Verbrechen zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen.

1.1.1 Die Verbindung zwischen schwersten Völkerrechtsverbrechen und den Mitgliedstaaten

Entgegen der allgemeinen Auffassung, dass schwerste Völkerrechtsverbrechen an weit entfernten Orten verübt werden, hat die Erfahrung gezeigt, dass diese Verbrechen, die Täter und ihre Vermögenswerte, die Opfer und die Zeugen reale Verbindungen zu den Mitgliedstaaten haben. Schwerste Völkerrechtsverbrechen wurden in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten beispielsweise während des zweiten Weltkriegs, aber auch in der jüngeren Vergangenheit, verübt. In diese Verbrechen waren auch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten als Täter verwickelt oder waren als Opfer von diesen Verbrechen betroffen. Eine weitere Verbindung zwischen schwersten Völkerrechtsverbrechen und den Mitgliedstaaten ergibt sich, wenn Drittstaatsangehörige, die in schwerste Völkerrechtsverbrechen verwickelt waren, sich als Besucher, Asylbewerber oder Einwohner im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten.

Hoheitsgebiet

Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen wurden in der Tat im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten begangen. Die nationalen Behörden sehen sich noch immer mit Massengräueln konfrontiert, begangen von mutmaßlichen Nazi-

⁶ A. Smeulers und F. Grünfeld, *International Crimes and other Gross Human Rights Violations: a multi- and interdisciplinary textbook*, Antwerpen, 2011, Intersentia, Vorwort, S. XIIIV.

⁷ Siehe Erwägungsgründe 2 und 3 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

Kriegsverbrechern während des Zweiten Weltkriegs⁸ und von den totalitären kommunistischen Regimen in den Zeiten des kalten Kriegs⁹. Durch den unlängst erfolgten Beitritt Kroatiens zur EU erweiterte sich das Gebiet der EU, in dem in den letzten Jahrzehnten Verbrechen verübt wurden und Ermittlungen und strafrechtliche Verfolgung noch im Gange sind.

Staatsbürger der Mitgliedstaaten

Staatsbürger der Mitgliedstaaten können als Täter¹⁰ in schwerste Völkerrechtsverbrechen verwickelt oder als Opfer¹¹ oder Zeugen davon betroffen sein, unabhängig von dem Ort, an dem diese Verbrechen begangen werden. Außer natürlichen Personen können auch juristische Personen mit Sitz in der EU in die Begehung von im Ausland verübten internationalen Verbrechen verwickelt sein, die Verübung solcher Verbrechen unterstützen, ihnen Vorschub leisten, dazu aufhetzen oder daraus Profit ziehen.¹² Ein Mitgliedstaat kann die Gerichtsbarkeit über die Urheber solcher Verbrechen ausüben, wenn eigene Staatsangehörige als Opfer oder Zeugen davon betroffen sind, oder wenn eigene Staatsangehörige oder Unternehmen mit Sitz in diesem Mitgliedstaat solchen Verbrechen vom Gebiet der EU aus Vorschub geleistet haben.

Drittstaatsangehörige

Die Mehrzahl der schwersten Völkerrechtsverbrechen wird im Hoheitsgebiet von Drittstaaten verübt. Ungeachtet dessen ist es möglich, dass Täter, Zeugen und Opfer per Visaantrag als Besucher oder aber als Personen, die internationalen Schutz beantragen (z.B. Asylbewerber), in das Gebiet der EU einreisen. Der letztere Fall ist besonders relevant, denn schwerste Völkerrechtsverbrechen werden häufig im Kontext eines

⁸ Vgl. den jüngsten Fall der Auslieferung eines mutmaßlichen Nazi-Kriegsverbrechers von der Slowakei an Ungarn <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. Dieser Fall endete aufgrund des Todes von László Lajos Csatáry am 12. August 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

⁹ Vgl. den jüngsten Fall, bei dem ein ehemaliger ungarischer Minister für im Jahr 1956 begangene Kriegsverbrechen verurteilt wurde, siehe <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

¹⁰ Die Niederlande haben beispielsweise gegen zwei niederländische Geschäftsmänner ermittelt, die verdächtigt wurden, in Irak bzw. in Liberia verübten Kriegsverbrechen Vorschub geleistet zu haben und zu diesen Verbrechen aufgehetzt zu haben; beide wurden verurteilt. Siehe <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> und <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. In einigen Fällen kamen Personen als Asylbewerber in die EU und erhielten später die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats. Die Staatsbürgerschaft wurde ihnen zu einem Zeitpunkt zuerkannt, zu dem sie die Verbrechen bereits begangen hatten, aber noch kein Verdacht gegen sie bestand. Siehe auch das vor kurzem in den Niederlanden gegen Yvonne N geführte Verfahren <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

¹¹ Belgien zum Beispiel hat gegen Major Bernard Ntuyahaga wegen der Beteiligung an der Ermordung von zehn VN-Blauhelmen während des Völkermords in Ruanda ermittelt und ihn verurteilt; siehe <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Außerdem hat der Abschuss des zivilen Flugzeugs MH17 über der Ukraine internationale Ermittlungen wegen Kriegsverbrechen ausgelöst. Die Mehrheit der Opfer dieses mutmaßlichen Verbrechens waren Staatsangehörige von Mitgliedstaaten. Siehe <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> und <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

¹² Die Niederlande haben beispielsweise die offensichtliche Beteiligung des niederländischen Unternehmens Lima Holding B.V. am Bau der israelischen Sperrmauer und einer Industrieanlage in der Nähe einer Siedlung im Westjordanland untersucht; siehe <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Ferner hat die Schweiz im Fall Argos Heraeus, eines der weltweit größten goldverarbeitenden Unternehmen, wegen des Verdachts der Komplizenschaft bei Kriegsverbrechen und des Verdachts der Geldwäsche in Bezug auf die Goldquellen einer bewaffneten Gruppe in der Demokratischen Republik Kongo Ermittlungen eingeleitet; siehe <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

bewaffneten Konflikts oder infolge des systematischen Zusammenbruchs von Rechtsstaatlichkeit und Ordnung verübt.

In der Folge kann es sein, dass die Menschen in solcherart betroffenen Ländern aus ihrem Heimatland fliehen und in das Gebiet der EU einreisen. Die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die in der EU um Asyl nachsuchen, ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen: 2013 stieg die Zahl der Asylanträge auf 435 000.¹³ Es ist möglich, dass die Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen während des entsprechenden Verfahrens unerkannt bleiben und so das Asylverfahren erfolgreich abschließen können. Anderen Personen wird der Flüchtlingsstatus aus unterschiedlichsten Gründen, unter anderem auch aufgrund von Artikel 1 Buchstabe F der Genfer Flüchtlingskonvention, möglicherweise verweigert.¹⁴

Einige Verdächtige können ausgeliefert werden, damit sie sich außerhalb der EU vor Gericht verantworten; einige jedoch werden - wegen des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung¹⁵ oder einfach aufgrund eines fehlenden geeigneten Rechtsrahmens für die Auslieferung - im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verbleiben. Im letzteren Fall sind - gemäß unterschiedlichen Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit - die nationalen Behörden entsprechend ihren internationalen Verpflichtungen aufgerufen, die mutmaßlichen Täter, die in ihrem Hoheitsgebiet anwesend sind oder sich dort aufhalten, strafrechtlich zu verfolgen.¹⁶

Des weiteren kann sich die eventuelle Frage der Immunität von Diplomaten, Regierungsbeamten oder anderen Regierungsvertretern, die in solche Verbrechen verwickelt sein können, stellen.

Und schließlich zieht der Umstand, dass Opfer und Zeugen vorhanden sind, die Drittstaatsangehörige sind, die Pflicht zu einer justiziellen Zusammenarbeit mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen wie dem IStGH nach sich. Im Hinblick auf eine angemessene strafrechtliche Verfolgung von Personen, die mutmaßlich Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen sind, ist eine Zusammenarbeit mit

¹³ Siehe Bericht von Eurostat vom 24. März 2014, abrufbar unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

¹⁴ Hier geht es um die Fälle, die Gegenstand von Artikel 1 Buchstabe F des Genfer Abkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Flüchtige sind; dieser Artikel lautet wie folgt:

"F. Die Bestimmungen dieses Abkommens finden keine Anwendung auf Personen, in Bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist,

a) dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen;

b) dass sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden;

c) dass sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen;"

¹⁵ Bei dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung handelt es sich um einen Grundsatz des Völkerrechts, der es verbietet, einen Flüchtling direkt oder indirekt in ein Gebiet zurückzuweisen, in dem "sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde." Dieser Grundsatz kommt jedoch nicht für einen Flüchtling zur Anwendung, "der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde." Dieser Grundsatz ist in Artikel 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und dem zugehörigen Protokoll von 1967 festgeschrieben.

¹⁶ Der Grundsatz *aut dedere aut judicare* betrifft die rechtliche Verpflichtung der Staaten, Personen, die schwere Völkerrechtsverbrechen verüben, strafrechtlich zu verfolgen oder auszuliefern. Zu der Pflicht zur Auslieferung oder zur strafrechtlichen Verfolgung im Zusammenhang mit dem Verbrechen der Folter siehe: *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 422 (Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs vom 20. Juli 2012), abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/144/17064.pdf>.

anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten beinahe unerlässlich, da Zeugen, Opfer und Täter oftmals unterschiedlichen Gerichtsbarkeiten unterliegen. Und nicht zuletzt kann es in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, Opfern und/oder Zeugen Schutz und/oder Entschädigung zu gewähren.

1.1.2 Zuständigkeit für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung solcher Verbrechen

Die Hauptzuständigkeit für die strafrechtliche Verfolgung des Verbrechens des Völkermords, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Kriegsverbrechen liegt bei den Staaten. Diese Verpflichtung röhrt von internationalen Verträgen¹⁷ und vom Gewohnheitsrecht her, die zu großen Teilen im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs kodifiziert wurden; durch dieses Statut haben die Vertragsstaaten die Verpflichtung anerkannt, dafür zu sorgen, dass die Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen nicht straflos bleiben. Zudem ist die gerichtliche Zuständigkeit des IStGH auf eine geringe Zahl von Sonderfällen beschränkt, was bedeutet, dass die Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung der Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen bei den nationalen Behörden verbleibt.

Mit Ausnahme des IStGH wurden alle internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshöfe im Zusammenhang mit einem ganz bestimmten Sachverhalt eingesetzt und konnten lediglich die Täter strafrechtlich verfolgen, die an diesem bestimmten Konflikt beteiligt waren, sofern zusätzliche Kriterien ebenfalls erfüllt waren. Der IStGH ist der erste ständige internationale Gerichtshof, dessen Mandat zwar geographisch weniger eingeschränkt ist, da sich seine Zuständigkeit auf das Hoheitsgebiet aller Vertragsstaaten erstreckt, der jedoch einer Reihe sonstiger Einschränkungen hinsichtlich der Fähigkeit zur Ausübung der Gerichtsbarkeit unterliegt. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der IStGH - obgleich alle 28 Mitgliedstaaten Vertragsstaaten des Römischen Statuts sind - kein Gerichtshof mit wirklich globaler Zuständigkeit ist, da weltweit lediglich 122 Staaten Vertragsstaaten¹⁸ sind. Darüber hinaus ist die Gerichtsbarkeit des IStGH beschränkt auf die folgenden Fälle:

- 1) das Verbrechen wurde von einem Staatsangehörigen eines Vertragsstaats oder
- 2) im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats begangen,
- 3) die Angelegenheit wurde vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen speziell an den IStGH verwiesen, oder
- 4) ein Staat hat in Bezug auf ein bestimmtes Verbrechen ausdrücklich der Ausübung der Gerichtsbarkeit durch den Gerichtshof zugestimmt.¹⁹

Zudem ist die Gerichtsbarkeit des IStGH auf Verbrechen begrenzt, die nach dem 1. Juli 2002 begangen wurden²⁰, ferner auf die im Römischen Statut festgelegten schwersten Völkerrechtsverbrechen (wobei es sich hierbei nach dem Verständnis anderer Quellen

¹⁷ Siehe unten: Abschnitt 1.2 zu den Pflichten der Staaten.

¹⁸ Stand 17. September 2014. Die aktuelle Zahl der Vertragsstaaten ist folgender Website zu entnehmen: http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

¹⁹ Siehe Artikel 12 und 13 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

²⁰ Dennoch kann ein Staat gemäß Artikel 12 Absatz 3 des Römischen Statuts die Gerichtsbarkeit des IStGH durch Hinterlegung einer Erklärung rückwirkend anerkennen.

des internationalen Strafrechts nicht um eine erschöpfende Auflistung handelt²¹) und in den meisten Fälle auf die 'hauptverantwortlichen' Täter²².

Der Grundsatz der Komplementarität besagt vor allem, dass der IStGH nur in solchen Fällen die Gerichtsbarkeit ausüben kann, in denen ein Staat hierzu nicht in der Lage oder willens ist²³. Eine wirksame Verfolgung muss deshalb durch Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden.²⁴ Entsprechend liegt die Gerichtsbarkeit nur in einer sehr begrenzten Zahl von Fällen beim IStGH oder wird von ihm ausgeübt, und die Pflicht zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung der Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen obliegt in erster Linie den Staaten.

1.2 Pflicht der Staaten zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen

Die Pflicht der Staaten zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen hat sich im wesentlichen in den letzten beiden Jahrhunderten herauskristallisiert, wobei sich die Kodifizierung der in entsprechenden Konfliktsituationen geltenden Regeln unter anderem bis zu der Erklärung von St. Petersburg von 1868²⁵, den Haager Abkommen von 1899 und 1907²⁶, dem Vertrag von Versailles von 1919, den Statuten der Internationalen Militärgerichtshöfe von Nürnberg und Tokyo, der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948 und den Genfer Abkommen von 1949 und ihren Zusatzprotokollen zurückverfolgen lässt.

Die nachfolgend aufgeführten Quellen des Völkerrechts ermächtigen die nationalen Behörden - und verpflichten sie bisweilen, Personen, die für das Verüben schwerster Völkerrechtsverbrechen verantwortlich sind, aufzuspüren, gegen sie zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen oder auszuliefern, unabhängig davon, wo diese Verbrechen verübt wurden, und unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Täter oder der Opfer:

- die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948 (Artikel 1, 5 und 6)²⁷
- die vier Genfer Abkommen von 1949 (Genfer Abkommen I, Artikel 49, Genfer

²¹ Beispielsweise haben 21 Mitgliedstaaten das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen unterzeichnet; ratifiziert wurde es von Belgien, Deutschland, Frankreich, Litauen, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. Darüber hinaus haben alle Mitgliedstaaten die vier Genfer Flüchtlingskonventionen ratifiziert, durch die ihnen eine positive Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung oder Auslieferung auferlegt wird, die über den Rahmen des Römischen Statuts hinausgeht.

²² Vgl. "ICC Prosecutorial Strategy 2009-2012", Nummer 34, abrufbar unter <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf> ; "OTP Strategic Plan 2012-2015", Nummer 22, abrufbar unter http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/policies%20and%20strategies/Documents/OTP-Strategic-Plan-2012-2015.pdf.

²³ Siehe Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

²⁴ Siehe Erwägungsgrund 4 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

²⁵ Erklärung betreffend Nichtanwendung der Sprenggeschosse [mit einem Gewicht von unter 400 Gramm] im Krieg, St. Petersburg, 29. November/11. Dezember 1868.

²⁶ Viele der in den Haager Abkommen von 1899 und 1907 enthaltenen Vorschriften spiegeln ihrerseits Bestimmungen des "Lieber Codes" (1863) wider.

²⁷ In der beratenden Stellungnahme vom 28. Mai 1951 zu Vorbehalten gegenüber der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vertrat der Internationale Strafgerichtshof die Auffassung, dass es sich bei den der Konvention zugrundeliegenden Grundsätzen um Grundsätze handele, die von allen zivilisierten Nationen als verbindlich für die Staaten anerkannt würden, ohne dass eine aus der Konvention heraus begründete rechtliche Verpflichtung bestünde; damit hat er der Konvention in den Status des Völkergewohnheitsrechts erhoben und sie damit für alle Staaten verbindlich gemacht.

Abkommen II, Artikel 50, Genfer Abkommen III, Artikel 129 und Genfer Abkommen IV, Artikel 146) und die drei Zusatzprotokolle (Zusatzprotokoll I, Artikel 85)

- die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 (Artikel 28 und das zweite Zusatzprotokoll (Artikel 17 Absatz 1)
- die Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid von 1976 (Artikel 4)
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984 (Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 1)
- das Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 (Erwägungsgründe 4, 6 und 10 in der Präambel, Artikel 1)
- das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen von 2006 (Artikel 3, 4 und 6 sowie Artikel 9 Absatz 2)
- das Völker gewohnheitsrecht²⁸

1.2.1 Behandlung schwerster Völkerrechtsverbrechen in den nationalen Rechtsvorschriften

Die nationalen Strafrechtssysteme der Mitgliedstaaten müssen mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach den oben aufgeführten internationalen Verträgen und dem Völker gewohnheitsrecht in Einklang stehen. Das Fehlen einer aktuellen nationalen Gesetzgebung behindert wirksame Ermittlungen und eine wirksame strafrechtliche Verfolgung und erschwert die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. So wäre es beispielsweise möglich, dass ein Mitgliedstaat ein Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit stellt, dem der ersuchte Mitgliedstaat nicht nachkommen könnte, da diese Tatbestände in seinem Strafgesetzbuch nicht vorgesehen sind.²⁹ Eine unzulängliche Umsetzung kann hingegen dazu führen, dass ein Verfahren wegen eines weniger schweren Verbrechens - wie beispielsweise Mord - eingeleitet werden müsste. Dementsprechend können Gerichtsverfahren wiederum durch Hemmnisse wie Verjährungsvorschriften oder das Fehlen einer extraterritorialen Gerichtsbarkeit eingeschränkt werden.

Kriegsverbrechen

Die Umsetzung der Begriffsbestimmung für Kriegsverbrechen in die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ist abgeschlossen; 25 Mitgliedstaaten haben den Anwendungsbereich des Begriffs festgelegt und eine universelle Gerichtsbarkeit vorgesehen, um in ihrem Hoheitsgebiet anwesende Täter strafrechtlich verfolgen zu können.

²⁸ Ein umfassenderer Überblick über das Bestehen der Verpflichtung zur strafrechtlichen Verfolgung oder Auslieferung ist folgendem Werk zu entnehmen: Claire Mitchell, 'Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law.' Die Anlagen 2 und 4 zu diesem Werk enthalten Bezugnahmen auf eine Reihe von VN-Resolutionen, die verdeutlichen, dass dieser Grundsatz zum Bestandteil des Völker gewohnheitsrechts geworden ist. Abrufbar unter <http://iheid.revues.org/312>.

²⁹ Siehe "Reports from Coalition for the International Criminal Court, *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, Global Advocacy Campaign for the International Criminal Court, Mai 2012, abrufbar unter http://www.iccn.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, und Amnesty International, *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*, October 2012, abrufbar unter <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>

In einem Mitgliedstaat allerdings enthalten die geltenden nationalen Rechtsvorschriften keine Begriffsbestimmung für Kriegsverbrechen, und in zwei weiteren Mitgliedstaaten wird lediglich im Militärstrafgesetzbuch eine Begriffsbestimmung vorgenommen.³⁰

Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Das einzelstaatliche Strafrecht dreier Mitgliedstaaten sieht keine Begriffsbestimmung für Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor, enthält keine Bezugnahme darauf oder steht nicht vollständig im Einklang mit dem Römischen Statut.³¹

Völkermord

Alle Mitgliedstaaten haben die Begriffsbestimmung für das Verbrechen des Völkermords in ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften umgesetzt.

1.3 Probleme bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen

Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen werfen für Ermittler und Staatsanwälte eine Reihe von Problemen auf. Durch die Komplexität des Sachverhalts unterscheiden sie sich von der Mehrzahl der im Inland verübten Straftaten und stellen so die Ermittler vor einzigartige Herausforderungen, die noch dadurch verstärkt werden, dass die Ermittlungen oftmals außerhalb der EU durchzuführen sind. Dementsprechend kann es erforderlich sein, dass Spezialteams in Drittstaaten reisen müssen, um Beweise zu erheben, Tatorte zu begehen oder Zeugen anzuhören. Die rechtliche Komplexität stellt auch die nationalen Behörden, die eine gerichtliche Zuständigkeit zu begründen und ein Gerichtsverfahren gegen die für Massengräueln verantwortlichen einzuleiten wünschen, vor besondere Probleme.

1.3.1 Komplexität des Sachverhalts

a. Art und Ausmaß der Verbrechen

Schwerste Völkerrechtsverbrechen werden oftmals in einem Umfang verübt, der sie jeglichen Vergleichs mit der Mehrzahl der im Inland begangenen Straftaten entzieht. Sie können Hunderte, oftmals sogar Tausende direkte Opfer gefordert haben, es kann zahlreiche Täter und eine Vielzahl von Zeugen geben. Diese Verbrechen sind generell mit extremer wiederholter Brutalität verbunden. Diese Faktoren haben für die Ermittler eine Reihe von Folgen.

³⁰ In Österreich bestehen keine Rechtsvorschriften zu Kriegsverbrechen; in Dänemark und Italien sind nationale Rechtsvorschriften zu Kriegsverbrechen lediglich im Militärstrafgesetzbuch enthalten, das lediglich Fälle abdeckt, die von ihren Streitkräften begangene Handlungen oder gegen ihre Streitkräfte begangene Handlungen betreffen. Siehe "Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU", REDRESS/FIDH, Dezember 2010, abrufbar unter http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf und <http://www.legal-tools.org>.

³¹ Österreich, Dänemark und Italien, ebenda.

- Geographische Lage der Tatorte

In den meisten Fällen bestehen schwerste Völkerrechtsverbrechen aus einer Häufung verschiedener Vorfälle, die über einen längeren Zeitraum verteilt auftreten. Diese Vorfälle ereignen sich meist in einem großen geographischen Gebiet auf und betreffen oftmals mehrere Dörfer, Städte und Regionen; in Einzelfällen treten sie auch dies- und jenseits von Staatsgrenzen auf. Zudem stellt die geographische Abgelegenheit eines Konfliktgebiets oftmals vor Hindernisse. In manchen Fällen kann es extrem schwierig sein, Zeugen oder Opfer in einer kriegsgeschundenen Gegend zu erreichen. Die Identifizierung und Aufspürung dieser Personen und die Kontaktaufnahme mit ihnen bedeuten einen großen logistischen und finanziellen Aufwand und stellen die Ermittler oder Staatsanwälte, die die mutmaßlichen Urheber solcher Verbrechen vor Gericht bringen wollen, vor erhebliche Probleme.

- Große Zahl beteiligter Personen

Es überrascht nicht, dass in Verbrechen dieses Ausmaßes in der Regel zahlreiche Täter verwickelt sind. Bei den Tätern kann es sich um staatliche Akteure, wie beispielsweise das Militär, die Polizei, Staatsbedienstete oder Zivilpersonen, oder um nichtstaatliche Akteure, wie beispielsweise paramilitärische Gruppen oder Milizen, handeln. Verbrechen dieser Art können in komplexen Organisationsstrukturen verübt werden, die nicht zu dem Modell traditioneller, hierarchischer Organisationen passen.³² Kenntnis davon zu erlangen, welche Akteure in die Verübung eines Verbrechens verwickelt waren, ist extrem wichtig, um die Beteiligung eines mutmaßlichen Täters und dessen Position in der kriminellen Organisationsstruktur feststellen zu können. Bei schwersten Völkerrechtsverbrechen gibt es in der Regel nicht nur eine große Zahl von Tätern, sondern auch eine große Zahl von Opfern und Zeugen.

- Auf sexueller Gewalt und geschlechtsspezifischer Gewalt basierende Verbrechen

Die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von Verbrechen, die auf sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt basieren, kann sich als besonders problematisch erweisen, da es sich um besonders verletzende Verbrechen handelt, die mit sozialer Stigmatisierung, Schande und Erniedrigung für Opfer und Zeugen verbunden sind; ferner werden Verbrechen dieser Art oftmals verschwiegen, und es ist wahrscheinlich, dass es während eines Strafprozesses zu einer erneuten Visktimisierung kommt und das Opfer noch stärker traumatisiert wird. Bisherige Fälle haben deutlich gemacht, dass erfahrene Ermittler und Staatsanwälte erforderlich sind, die ausreichend geschult sein und über genügend Kenntnisse verfügen müssen, um zielführende sensible Fragen stellen zu können, damit festgestellt werden kann, ob Sexualverbrechen verübt wurden, und um alle Umstände sexueller Gewalt erfragen zu können, die gegeben sein müssen, damit die Straftatbestände des Verbrechens des Völkermords, des Verbrechens gegen die Menschlichkeit und des Kriegsverbrechens erfüllt sind.³³

b. *Ein fragiles, gesetzloses Umfeld im Anschluss an Verbrechen*

Schwerste Völkerrechtsverbrechen können während eines bewaffneten Konflikts, infolge des Zusammenbruchs von Rechtsstaatlichkeit und Ordnung, infolge der

³² Zitat aus ICC Office of the Prosecutor's Strategic Plan 2012-2015, Nummer 3: "complex organisational structures that do not fit the model of traditional, hierarchical organisations".

³³ Vgl. Fazit der 16. Tagung des Netzes von Anlaufstellen zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vom 21./22. Mai 2014 in Den Haag; Nummern 5 bis 8.

Unterdrückung der Zivilbevölkerung, im Kontext gewalttätiger Diskriminierung oder Verfolgung, im Kontext politischer Repression und im Zusammenhang mit anderen Szenarien verübt werden.

Solche Umstände stellen Hindernisse für die Ermittlungen dar, die auch nach Beendigung des Konflikts oder der Krise fortbestehen können.

- Regierungen, die zu einer Zusammenarbeit nicht in der Lage oder willens sind

In einem solchen Umfeld ist es möglich, dass der Staat, in dessen Hoheitsgebiet die Verbrechen verübt wurden, bei den Ermittlungen nicht zur Zusammenarbeit bereit ist, insbesondere dann, wenn gegen Bedienstete dieses Staats ermittelt wird. Diese Staatsbediensteten können politische oder rechtliche Hindernisse errichten, um die Ermittlungen zu behindern. Beispielsweise können nationale Rechtsvorschriften die entsprechenden Ermittlungen nicht zulassen, Regierungsbeamte können Gesetze manipulieren, oder die Ermittler können mit Reisebeschränkungen belegt werden. In Fällen, in denen die Regierung zur Zusammenarbeit bereit ist, können die Ermittlungen durch andere Faktoren behindert werden. So kann es beispielsweise der Fall sein, dass der Staat nicht über ordnungsgemäß und effizient arbeitende Strukturen oder Ämter verfügt und somit nicht in der Lage ist, für geeignete Kanäle für die Zusammenarbeit und eine konsequente Rechtshilfe zwischen Staaten zu sorgen.

- Sicherheitsanliegen

In Staaten, in denen Ermittlungen durchgeführt werden, können bewaffnete Konflikte fort dauern, und selbst wenn kein bewaffneter Konflikt ausgetragen wird, kann es außerordentlich schwierig oder gefährlich sein, sich zur Beweiserhebung in bestimmte Gebiete zu begeben, weil der Konflikt verheerende Auswirkungen auf die Infrastruktur des Staates hatte, oder aber, weil die staatlichen Behörden keine Kontrolle mehr über Teile des Hoheitsgebiet haben. In manchen Gebieten können sich nicht zur Explosion gelangte Bomben, Minen oder andere Arten von Munition befinden. Für die Wahrung der Sicherheit der Personen, die mit der Ermittlung und der strafrechtlichen Verfolgung von mutmaßlichen Urhebern schwerster Völkerrechtsverbrechen und den Gerichtsverfahren gegen diese Personen befasst sind (Ermittler, Staatsanwälte, Anwälte der Verteidigung, Richter, Zeugen, Opfer, Dolmetscher und die Täter selbst), sind Vorbereitungen und Ressourcen erforderlich. Eine umfassende Planung der Ermittlungen und umfassende Bedrohungsbewertungen zur Feststellung der Probleme, die sich hinsichtlich der Sicherheit im Zuge der Ermittlungen stellen werden, sind entscheidende Schritte zur Minimierung der Gefahren.

- Identifizierung von Zeugen und Opfern

Während Konflikten werden Bevölkerungsregister oftmals vernichtet, gehen verloren oder werden nicht ordnungsgemäß geführt; in manchen Fällen fehlen sie sogar völlig. Hinzu kommt, dass zahlreiche Zeugen und Opfer und oftmals auch die Täter aufgrund der instabilen Sicherheitslage oder aus Angst vor Konsequenzen aus der Region fliehen. Durch alle diese Umstände werden die Identifizierung und Lokalisierung von Zeugen und Opfern, die Aufrechterhaltung des Kontakts mit ihnen, die Herstellung von Verbindungen zwischen ihnen und von Verbindungen zwischen ihnen und den Tatorten erheblich erschwert. Einige nationale Behörden haben sich bemüht, Opfer und Zeugen, die in ihr Hoheitsgebiet gelangen, dazu zu ermutigen, während des Einwanderungsverfahrens von ihnen erlebte Straftaten zu melden.³⁴

³⁴ Beispielsweise bitten die Beamten der deutschen Ausländerbehörde Asylsuchende aus Syrien, ein Formular auszufüllen, das die Frage enthält, ob die Asylsuchenden Zeugen von Kriegsverbrechen wurden, verbunden mit der Bitte um Mitteilung von Einzelheiten, wenn dies der Fall sein sollte. Siehe Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', September 2014, S. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

Um sicherzustellen, dass die Ermittlungen bei schwersten Völkerrechtsverbrechen umfassend geführt werden und die Aussagen aller betroffenen Parteien und alle verfügbaren Beweismittel berücksichtigt werden, ist die Zusammenarbeit der Behörden der beteiligten Staaten, insbesondere der Ausländer-, Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, unerlässlich, um wichtige Zeugen ermitteln zu können.

- Unterstützung und Schutz von Opfern und Zeugen

Die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden werden im Umgang mit Opfern und Zeugen häufig mit bestimmten Problemstellungen konfrontiert und sollten sich von dem Grundsatz leiten lassen, "keinen Schaden anzurichten". Opfer oder Zeugen können Angst vor Konsequenzen haben, wenn sie gegen die mutmaßlichen Täter aussagen.³⁵ Verdächtige, die in Konfliktgebieten über großen Einfluss verfügen, können Druck auf Personen ausüben, die gegen sie aussagen könnten. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass Opfer und Zeugen in geeigneter Weise psychologisch unterstützt werden, um sie vor einer erneuten Visktimisierung zu bewahren. Weitere Probleme können dabei auftreten, wenn Experten als Zeugen herangezogen werden; zudem kann es sich als problematisch erweisen, verlässliche und glaubwürdige Zeugen zu identifizieren und zu lokalisieren. Aus logistischen oder anderen Gründen erfolgen manchmal Zeugenaussagen per Videokonferenz, womit die Vorteile einer Direktbefragung nicht mehr gegeben sind. Zudem ist es aufgrund des Aufbaus einiger Gesellschaften oder aufgrund der Unvermeidbarkeit der Wiedererkennung oftmals schwierig, die Vertraulichkeit von Ermittlungen vor Ort zu wahren. Diese Probleme werden noch verschärft, wenn Opfer, Zeugen und/oder ihre Familien nicht in den Mitgliedstaaten ansässig sind. Die unter diesen Umständen hinsichtlich der Gewährung von Schutz bestehenden Probleme machen gleich zu Beginn der Ermittlungen eine umfassende Risikobewertung erforderlich.

Die nationalen Behörden sind nicht nur dazu verpflichtet, Opfern und Zeugen Unterstützung und Schutz zu gewähren, sondern auch dazu, Opfern die Möglichkeit zur Teilnahme am Verfahren zu geben und ihnen Zugang zu anderen Rechten, wie beispielsweise dem Recht auf Vertretung von Gericht, dem Recht auf Schutz und Unterstützung sowie dem Recht auf Schadensersatz, zu gewähren.³⁶ Die Gewährung einer derartigen Unterstützung kann sich als problematisch erweisen, insbesondere in Fällen, in denen die Opfer im Ausland ansässig sind. Die Gewährung einer angemessenen Unterstützung kann es seitens der Behörden erforderlich machen, gleich zu Beginn einer Rechtssache eine Kommunikationsstrategie zu schaffen und im Zusammenhang mit den laufenden Ermittlungen und Verfahren Outreach-Maßnahmen anzubieten, um die Opfer über die Verhandlungen und ihre Rechte zu informieren und sie dazu zu ermutigen, sich zu melden.

³⁵ Beispielsweise hat sich in der Rechtssache Mpambara ein Zeuge mit den niederländischen Behörden in Verbindung gesetzt, der sich bedroht fühlte, nachdem er von Verwandten des Beschuldigten kontaktiert worden war. Siehe Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', September 2014, S. 49-50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

³⁶ Siehe Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten und den im Dezember 2013 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Leitfaden zur Umsetzung und Anwendung der Richtlinie.

- Der Zeitfaktor

Ermittlungen und strafrechtliche Verfolgungen setzen naturgemäß nach den Ereignissen ein; bei dem Verbrechen des Völkermords, bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit und bei Kriegsverbrechen kann es jedoch passieren, dass die Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung erst nach Jahren oder sogar Jahrzehnten eingeleitet werden. Für schwerste Völkerrechtsverbrechen gelten in der Regel keine Verjährungsfristen. Deshalb ist eine strafrechtliche Verfolgung möglich, solange die Täter leben. Je mehr Zeit jedoch zwischen der Begehung des Verbrechens und den Ermittlungen verstreicht, desto schwieriger wird es, verlässliche Beweismittel zu erheben. Kriminaltechnisches Beweismaterial kann verlorengehen oder verunreinigt werden, Archive können vernichtet werden, und die Erinnerungen von Zeugen können an Verlässlichkeit verlieren.

c. Art der Informationen

- Menge der Informationen und Fallmanagement

Einerseits fehlt es den Ermittlern aufgrund mehrerer Faktoren - sei es die zwischen der Begehung der Tat und den Ermittlungen verstrichene Zeit, das Vorhandensein mehrerer Täter oder das Fehlen von Aufzeichnungen zu beispielsweise einem Befehl, der den Täter eindeutig mit dem Tatort in Verbindung bringt - an eindeutigen aktuellen Beweisen. Andererseits können sich die Ermittler mit einer überwältigenden Menge an potenziell wichtigen Informationen, die die Ermittlungen vorantreiben könnten, konfrontiert sehen. Zur Konsolidierung und Handhabung solch großer Mengen an Informationen sind qualifizierte Fachkräfte, Übersetzer und Ermittler sowie verfügbare administrative und andere Ressourcen erforderlich. Die Ermittler können auch mit einer Vielzahl von Informationsquellen konfrontiert sein, die zur Erlangung von Beweismitteln herangezogen werden können. Hierbei kann es sich um folgende Informationsquellen handeln: 1) öffentliche Quellen, wie Medien, Internet (z.B. YouTube, Facebook), Berichte von zwischenstaatlichen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und anderen internationalen Organisationen, 2) eingeschränkt zugängliche Informationen von verschiedenen nationalen oder internationalen Nachrichtendiensten oder 3) internationale und nationale Unterlagen, die Zugangsbeschränkungen unterliegen, wie beispielsweise Unterlagen über polizeiliche Ermittlungen oder die Unterlagen von Ausländerbehörden. Auch wenn sowohl öffentlich zugängliche Informationen und solche, die Zugangsbeschränkungen unterliegen, als Quellen für potenzielle Beweismittel vor Gericht herangezogen werden, bedeutet die Menge an Informationen und die Handhabung und Überprüfung dieser Informationsmenge für Ermittler und Staatsanwaltschaft eine Herausforderung.

- Dolmetschleistungen und Übersetzungen

In Konfliktgebieten kann es sich als schwierig erweisen, neutrale, verfügbare und verlässliche Dolmetscher zu finden. In manchen Fällen mag es sich bei der von der lokalen Bevölkerung oder den Konfliktparteien gesprochenen Sprache um eine äußerst seltene Sprache handeln oder aber die Sprache wird nur von einer der Konfliktparteien gesprochen.³⁷ Hinzu kommt, dass aufgrund der faktischen Komplexität dieser Fälle

³⁷ Beispielsweise musste sich der Ständige Schiedshof im Zusammenhang mit dem Krieg zwischen Eritrea und Äthiopien mit Erklärungen befassen, die vier verschiedene Ebenen der Übersetzung durchlaufen hatten. Siehe 'Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission', Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider, S. 86.

möglicherweise große Mengen potenziell relevanter Dokumente übersetzt werden müssen.

- Die Bedeutung von Zeugenaussagen

Da die Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen selten auffindbare Dokumentationsunterlagen oder Aufzeichnungen hinterlassen, bilden Zeugenaussagen die wesentliche Grundlage für ein erfolgreiches Verfahren gegen die Täter. Die Ermittler sehen sich hier häufig mit der Traumatisierung der Zeugen, mit Zeugenbeeinflussung oder erneuter Visktimisierung und dem Problem der Glaubwürdigkeit von Zeugen konfrontiert. Die Aussagemüdigkeit von Zeugen kann ebenfalls erhebliche Probleme nach sich ziehen, insbesondere dann, wenn die Zeugen ihre Aussagen schon mehrfach und verschiedenen Stellen gegenüber (z.B. humanitären Helfern, NROs, Medien, internationalen Ermittlern) geäußert haben. Hinzu kommt, dass die Zeugen an nachlassendem Erinnerungsvermögen oder Verwirrtheit leiden können, da die Erinnerungen im Laufe der Zeit verblassen.³⁸ Da es sich in derartigen Fällen bei den Aussagen von Zeugen und Opfern um komplexe Angelegenheiten handelt, müssen die Personen, die in Fällen schwerster Völkerrechtsverbrechen ermitteln, entsprechend geschult sein, um in der Lage zu sein, Befragungen oder Vernehmungen effizient durchzuführen. Diese Ermittler müssen zudem erkennen, wann die Notwendigkeit besteht, andere Beweismittel, wie Dokumentationen oder kriminaltechnische Beweismittel, heranzuziehen.

d. Logistische Probleme

- Zahl der potenziellen Ermittlungen und Prioritätensetzung

Die nationalen Strafrechtssysteme der Mitgliedstaaten sehen sich häufig mit einer großen Zahl von mutmaßlichen Urhebern schwerster Völkerrechtsverbrechen konfrontiert. Das Fehlen einer ausreichend großen Zahl von geschulten Ermittlern, unzureichende Ressourcen oder beschränkte administrative Kapazitäten können die Effizienz von vielen parallelen Ermittlungen beeinträchtigen. Die zuständigen Behörden sehen sich deshalb oftmals gezwungen, in Bezug auf ihre laufenden Tätigkeiten Prioritäten zu setzen und sich auf die Einleitung von Verfahren in den Fällen zu konzentrieren, in denen eine solide Beweislage gegeben ist. Eine solche Prioritätensetzung kann auf mehreren Faktoren, wie verfügbare Ressourcen und die vorhandene Menge an Beweismitteln und relevanten Informationen, beruhen.

- Ort der Ermittlungen

Die Ermittlungen werden oftmals in unbekannten geografischen Gebieten durchgeführt, woraus sich verschiedene logistische Probleme ergeben können. Um eine Reise angemessen vorbereiten zu können, muss eine Person, die mit Ermittlungen in Fällen schwerster Völkerrechtsverbrechen, die in einem Drittstaat begangen wurden, betraut ist, im voraus über die Klima- und Wetterbedingungen, die Straßenverhältnisse und

³⁸ Beispielsweise haben Argentinien und Guatemala erst vor Kurzem Ermittlungen im Zusammenhang mit den in ihren Ländern verübten Massengräueln eingeleitet, obwohl diese Gräueln bereits in den 1980er Jahren begangen wurden. Die baltischen Staaten ermitteln jetzt in Bezug auf Verbrechen, die in den 1950er Jahren - zu Beginn der sowjetischen Besetzung - verübt wurden. Beim Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und bei den Gerichten auf nationaler Ebene laufen derzeit die Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung von Verbrechen, die Anfang der 1990er Jahre im ehemaligen Jugoslawien verübt wurden. Vergleichbare Ermittlungen und Gerichtsverfahren sind noch immer im Zusammenhang mit den während des Völkermords 1994 in Ruanda verübten Verbrechen anhängig.

andere mögliche Probleme im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit informiert sein und sich darüber im klaren sein, wie sich diese Faktoren auf die zu erhebenden Beweismittel auswirken können. Ermittlungen in unbekannten Gegenden können intensive Vorbereitungen erfordern, wie beispielsweise Impfungen gegen Krankheiten, das Mitführen spezieller elektrischer Geräte und weiterer Spezialausrüstungen.

- Spezielle Fachkenntnisse

Bei Gerichtsverfahren gegen mutmaßliche Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen sind neben einer profunden Kenntnis des geltenden Rechtsrahmens immer auch umfassende Kenntnisse in ergänzenden Fachgebieten erforderlich. Staatsanwaltschaft und Verteidigung greifen üblicherweise in Bezug auf die spezifischen Charakteristika eines bestimmten Konflikts auf die Zeugenaussagen von Experten zurück. Ermittler, Strafverfolgungsbehörden und Richter müssen gleichermaßen mit anderen relevanten Bereichen vertraut sein, so beispielsweise mit militärischer Organisation und militärischen Strukturen, Operationen und verschiedenen Arten von Waffen, Minen oder Munition, mit Ballistik und Kriminaltechnik sowie mit den geopolitischen und soziokulturellen Faktoren, die bei der Entwicklung gewaltamer Konflikte eine Rolle spielen. Die zuständigen Behörden sollten zudem in Bezug auf den Staat, in dem das Verbrechen verübt wurde, auf Fachwissen in den Bereichen Polizei, Sicherheit, Politik und Geschichte zugreifen können.

- Gesellschaftliche Faktoren

Die lokale Bevölkerung des Konfliktgebiets, in dem die Verbrechen verübt wurden, unterscheidet sich oftmals durch eine andersartige oder ungewohnte Kultur oder durch andersartige oder ungewohnte Werte oder Verhaltensweisen. Schwerste Völkerrechtsverbrechen werden oftmals von Personen oder gegen Personen begangen, die einer anderen Gruppe mit andersartigen politischen oder wirtschaftlichen Ansichten und einem anderen kulturellen, ethnischen und historischen Hintergrund angehören. Ermittler, Staatsanwälte und Richter gleichermaßen müssen über eine genaue Kenntnis solcher gesellschaftlicher Faktoren verfügen, um diese Fälle sicher und ordnungsgemäß handhaben zu können.

- Fehlende Instrumente für eine justizielle Zusammenarbeit

Ermittler und Staatsanwälte sehen sich oft damit konfrontiert, dass gegenüber Drittstaaten justizielle Instrumente fehlen und infolgedessen auch keine Rechtsgrundlage für Rechtshilfe oder Auslieferung besteht. In solchen Fällen können die zuständigen nationalen Behörden im besten Fall auf Ad-hoc-Kooperationsvereinbarungen zurückgreifen (die wesentlich vom politischen Willen des Drittstaats abhängen und einen nicht unerheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand erfordern); im schlimmsten Fall jedoch kann auch keine Möglichkeit zur Zusammenarbeit bestehen.

1.3.2 Rechtliche Komplexität

- Kontextabhängige Umstände

Neben der Ermittlung der objektiven und subjektiven Tatbestandsmerkmale von schwersten Völkerrechtsverbrechen ist es auch erforderlich, Beweismittel in Bezug auf spezifische, sich aus dem Kontext ergebende Tatbestandsmerkmale vorzulegen.³⁹ Um beispielsweise nachzuweisen, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden, müssen Beweise dafür vorgelegt werden, dass die Verbrechen im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen wurden, wohingegen bei Kriegsverbrechen der Nachweis geführt werden muss, dass die Verbrechen im Kontext eines internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikts verübt wurden.

- Effektive Durchführung

Gemäß dem im Römischen Statut festgeschriebenen Grundsatz der Komplementarität liegt die primäre gerichtliche Zuständigkeit für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von mutmaßlichen Urhebern von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen bei den Vertragsstaaten. Wie bereits erläutert, leitet sich diese Zuständigkeit aller Staaten dafür, die Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen vor Gericht zu stellen, aus einer Reihe internationaler Verpflichtungen her, die wesentlich weiter gefasst sind als die im Römischen Statut festgeschriebenen Verpflichtungen. Das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems der Komplementarität macht jedoch eine ordnungsgemäße Umsetzung der Verpflichtungen gemäß dem Römischen Statut erforderlich, um die nationalen Behörden in die Lage zu versetzen, Gerichtsverfahren im Einklang mit den festgeschriebenen Regeln des internationalen Strafrechts durchzuführen. Komplementarität bedeutet in der Praxis, dass die Vertragsstaaten nicht nur die im Römischen Statut genannten Verbrechen in ihren eigenen nationalen Rechtsvorschriften als Straftatbestand einstufen müssen, sondern auch dafür sorgen müssen, dass Begriffe wie die Verantwortlichkeit von Befehlshabern und anderen Vorgesetzten angemessen umgesetzt sind, und dass die entsprechenden Vorschriften zu Gerichtsbarkeit, Strafmaß, Immunität von der Gerichtsbarkeit und Verjährungsvorschriften im Einklang mit dem Völkerrecht stehen. Die nationale Umsetzung der Völkerrechtsnormen erweist sich manchmal als nicht ausreichend für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen, wodurch die Erfüllung aller staatlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Zusammenarbeit in Strafsachen, bei Ermittlungen oder bei der strafrechtlichen Verfolgung beeinträchtigt wird.

- Internationale Immunität

Bestimmte Amtsträger wie Staats- oder Regierungschefs, Außenminister, akkreditierte Diplomaten, Bedienstete internationaler Organisationen⁴⁰ und Mitglieder offizieller Missionen können unter bestimmten Umständen Immunität von der Strafgerichtsbarkeit genießen.⁴¹

³⁹ Siehe im Zusammenhang mit den im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichts aufgeführten Verbrechen das Dokument 'Elements of Crimes of the International Criminal Court,' ICC-ASP/1/3 at 108, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

⁴⁰ Siehe Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen, 1U.N.T.S. 15, 13. Februar 1946, Artikel V-VII.

⁴¹ Siehe Rechtssache im Zusammenhang mit dem Haftbefehl vom 11. April 2000 (Demokratische Republik Kongo gegen Belgien), 2002 I.C.J. Diese Immunität endet jedoch, sobald die Person nicht mehr Amtsträger ist. Siehe auch Entscheidung des Schweizer Bundesgerichts vom 25. Juli 2012, abrufbar unter <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. Siehe ebenfalls Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen, 1U.N.T.S. 15, 13. Februar 1946, Artikel V-VII.

Bestehen mögliche Spannungen zwischen Immunität und einer persönlichen strafrechtlichen Verantwortung, so müssen die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden und die für Rechtshilfe zuständigen Behörden ihre Aufgaben wahrnehmen und dafür sorgen, dass die Vorschriften zur internationalen Immunität ordnungsgemäß angewendet werden, und somit sicherstellen, dass Personen, die Immunität von der nationalen Strafgerichtsbarkeit genießen, nicht unrechtmäßig festgenommen oder inhaftiert werden; im Umkehrschluss müssen sie ebenfalls sicherstellen, dass die Immunität nicht dazu missbraucht wird, Personen in unzulässiger Weise vor strafrechtlicher Verfolgung für schwerste Verbrechen zu schützen.⁴²

Es ist ausgeschlossen, die Begehung des Verbrechens des Völkermords, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Kriegsverbrechen als Bestandteil einer offiziellen Tätigkeit anzusehen. Angesichts fehlender Klarheit auf nationaler Ebene und unterschiedlicher Entscheidungen in vergleichbaren Situationen ist die Frage der internationalen Immunitätsvorschriften ein Bereich der Unsicherheit und der fehlenden Rechtssicherheit. Der Status der Immunität für bestimmte Amtsträger in Bezug auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ist nach wie vor nur unzureichend festgelegt.

- Herstellung von Verbindungen zwischen mutmaßlichen Tätern und Verbrechen

Der Nachweis einer Verbindung zwischen dem mutmaßlichen Täter und dem Tatort ist ein notwendiger Schritt zur Feststellung einer persönlichen strafrechtlichen Verantwortung von Personen, die in schwerste Völkerrechtsverbrechen verwickelt sind. Neben der direkten Begehung der Tat erkennt das internationale Strafrecht bei schwersten Völkerrechtsverbrechen andere Arten der strafrechtlichen Verantwortung an. So kann eine Verantwortlichkeit für solche Verbrechen nicht nur dadurch gegeben sein, dass ein direkter Auftrag zu einer bestimmten Tat erteilt wurde, sondern auch aufgrund verschiedener Arten der indirekten Beteiligung gegeben sein, wobei dies vom nationalen Strafrechtssystem des Staates abhängt, in dessen Hand die Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung liegen. Die Entfernung, die zwischen der Person, die die Begehung eines solchen Verbrechens geplant oder angeordnet hat, und dem Ort liegt, an dem das Verbrechen verübt wurde, stellt Ermittler und Staatsanwälte vor eine Reihe von Problemen. Das faktische Bestehen eines Über-/Unterordnungsverhältnisses, das sich jedoch weder durch Aufzeichnungen, noch durch andere Beweismittel nachweisen lässt, ist eine weitere Komplikation, mit der das Justizsystem konfrontiert ist, da bei der modernen Kriegsführung die Befehls- bzw. Anordnungskette oftmals gleichzeitig über administrative und politische Strukturen, Strafverfolgungsstellen und militärische Strukturen verläuft.

- Verschiedene Rechtsquellen

Neben den Vorschriften der nationalen Strafgesetzbücher müssen Ermittler, Staatsanwälte und Richter auch andere Rechtsquellen beachten, wie das internationale Strafrecht, das sowohl Verträge als auch Gewohnheitsrecht umfasst, das humanitäre Völkerrecht und Menschenrechtsnormen, verschiedene sekundäre Rechtsquellen wie die Rechtsprechung von Gerichten anderer Gerichtsbarkeiten, die Rechtsprechung internationaler Gerichtshöfe wie des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda, des Internationalen Gerichtshofs, des Internationalen Strafgerichtshofs, sowie die Doktrin. Für eine erfolgreiche Beweisführung ist es somit erforderlich, dass die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene über umfangreiche Kenntnis dieser Quellen und ihrer Anwendung, sei es auf einen internationalen oder internen bewaffneten Konflikt, und über ein sehr ausgeprägtes Expertenwissen verfügen.

⁴² Das Netz von Anlaufstellen hat die Frage der internationalen Vorschriften im Zusammenhang mit der internationalen Immunität und die einzelstaatliche Praxis in diesem Zusammenhang auf seiner 14. Sitzung, die am 17./18. April 2013 stattfand, erörtert.

KAPITEL ZWEI: VERPFLICHTUNG ZUR BEKÄMPFUNG DER STRAFLOSIGKEIT IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND IHREN MITGLIEDSTAATEN

2.1 EU-Ebene

Die EU beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit; hierzu gehört es, der Kultur der Straflosigkeit ein Ende zu setzen und diejenigen zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen, die die Verantwortung für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen tragen.

Die EU hat diesbezüglich ihr nachdrückliches Engagement im Bereich des auswärtigen Handelns unter Beweis gestellt, insbesondere durch ihre Zusammenarbeit mit dem IStGH⁴³, durch die Politik der Europäischen Union im Bereich der Menschenrechte⁴⁴ und durch das gemeinsame interne Arbeitspapier von 2013 zur Förderung des Grundsatzes der Komplementarität⁴⁵. Mit diesen Dokumenten setzt sie sich für die Fortführung der Bekämpfung der Straflosigkeit auf internationaler Ebene ein; den Schwerpunkt legt sie dabei auf Drittstaaten und weniger auf die interne Dimension der EU-Politik. Ihr Engagement für die Bekämpfung dieser Verbrechen auf der internen Ebene hat die EU 2002 durch die Einrichtung des Netzes von Anlaufstellen⁴⁶ und 2011 durch die Einrichtung des Sekretariats des Netzes⁴⁷ deutlich gemacht. Außerdem wurden die Mitgliedstaaten mit dem Beschluss 2003/335/JI des Rates dazu aufgerufen, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Einheiten zu intensivieren, damit die Strafverfolgungs- bzw. die Ermittlungsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Ermittlung und Verfolgung mutmaßlicher Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen so effizient wie möglich zusammenarbeiten können.⁴⁸ In Artikel 2 des vorgenannten Ratsbeschlusses ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Strafverfolgungs- bzw. Ermittlungsbehörden über die Anwesenheit eines mutmaßlichen Täters zu unterrichten und um den Informationsaustausch zwischen den nationalen Strafverfolgungs- bzw. Ermittlungsbehörden und Ausländerbehörden sicherzustellen. Darüber hinaus hat die EU deutlich gemacht, wie wichtig zum einen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, Drittstaaten und internationalen Gerichtshöfen ist, und wie wichtig es zum anderen ist, bei den eigenen Instrumenten und Maßnahmen für Konsequenz und Kohärenz zu sorgen.

⁴³ Vgl. z.B. Beschluss 2011/168/GASP des Rates vom 21. März 2011 über den Internationalen Gerichtshof (ABl. L 76 vom 22.3.2011, S. 56) und den zugehörigen Aktionsplan vom 12. Juli 2011 (Ratsdokument 12080/11 (nur EN)).

⁴⁴ Vgl. z. B. Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik "Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU - Ein wirksamerer Ansatz" (KOM(2011) 886 endg., S. 16), das Dokument "Strategischer Rahmen der EU für Menschenrechte und Demokratie und EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie" vom 25. Juni 2012 (Ratsdokument 11855/12) sowie den Beschluss 2012/440/GASP des Rates vom 25. Juli 2012 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der EU für Menschenrechte (ABl. L 200 vom 27.7.2012, S. 21).

⁴⁵ SWD(2013) 26 vom 31. Januar 2013.

⁴⁶ Beschluss 2002/494/JI des Rates vom 13. Juni 2002 (ABl. L 167 vom 26.6.2002, S.1).

⁴⁷ Artikel 25a des Eurojust-Beschlusses, geändert durch den Beschluss 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 (ABl. L 138 vom 4.6.2009, S. 14).

⁴⁸ Beschluss 2003/335/JI des Rates vom 8. Mai 2003 (ABl. L 118 vom 14.5.2003, S. 12).

Im Stockholmer Programm ersucht der Europäische Rat die Organe der Union, *die Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Straflosigkeit und von Verbrechen des Völkermords, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu unterstützen und zu fördern, in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, Drittländern und den einschlägigen internationalen Gerichten, insbesondere dem Internationalen Strafgerichtshof, zu verstärken und den Austausch von justiziellen Informationen und bewährten Vorgehensweisen in Bezug auf die Verfolgung derartiger Verbrechen über das Europäische Netz von Anlaufstellen betreffend Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind, auszubauen.*⁴⁹

Zudem ist in Artikel 8 des Beschlusses 2011/168/GASP des Rates Folgendes vorgesehen:

*Die EU ist verpflichtet, in Bezug auf die unter die Gerichtsbarkeit des IStGH fallenden internationalen Verbrechen die Einheitlichkeit und Kohärenz ihrer Instrumente und politischen Maßnahmen zu gewährleisten. Besonders wichtig ist, dass die Europäische Union durch diesen Beschluss verpflichtet ist, die Einheitlichkeit und Kohärenz nicht nur im Bereich ihres außenpolitischen Handelns sondern auch in Bezug auf ihr innenpolitisches Handeln zu gewährleisten.*⁵⁰

Weitere Anstrengungen zur Stärkung des internen Aspekts der von der EU zur Bekämpfung der Straflosigkeit verfolgten Politik werden die Glaubwürdigkeit und den umfassenden Charakter der externen Dimension ihrer Politik und ihrer Politik zur Unrechtsaufarbeitung sicherstellen.

2.1.1 Die Rolle des Netzes von Anlaufstellen

Das Netz wurde eingerichtet, um bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden sicherzustellen. Die erste Sitzung des Netzes fand im November 2004 statt, obwohl das Sekretariat des Netzes erst 2011 eingerichtet wurde. Das Netz von Anlaufstellen ist derzeit das einzige Gremium in der EU, das mit dem Mandat ausgestattet ist, die Mitgliedstaaten in ihren Anstrengungen zu unterstützen und die Koordinierung ihrer Maßnahmen zur Bekämpfung von Straflosigkeit der Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen zu erleichtern; somit kommt dem Netz eine maßgebliche Rolle dabei zu, das Engagement der EU für die Bekämpfung von Straflosigkeit auf der internen Ebene zu gewährleisten.

Die nationalen Behörden werden im Netz von Anlaufstellen durch nationale Kontaktpersonen vertreten; dabei handelt es sich um Staatsanwälte, Ermittlungsbeamte und Vertreter der für Rechtshilfe zuständigen Behörden, die mit der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen auf nationaler Ebene befasst sind. Das Netz von Anlaufstellen pflegt nicht nur die Kontakte zu den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und den entsprechenden Behörden in Kanada, Norwegen, der Schweiz und den Vereinigten Staaten, sondern steht auch in Kontakt mit Vertretern der Europäischen Kommission und von Eurojust sowie mit Vertretern des IStGH und der Internationalen Strafgerichtshöfe, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, von Interpol und von Organisationen der Zivilgesellschaft.

Die zwei Mal jährlich stattfindenden Sitzungen geben den Praktikern die Möglichkeit, operative Informationen, Wissen, Problemlösungstechniken und praktische Fallbeispiele auszutauschen.

⁴⁹ ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 8.

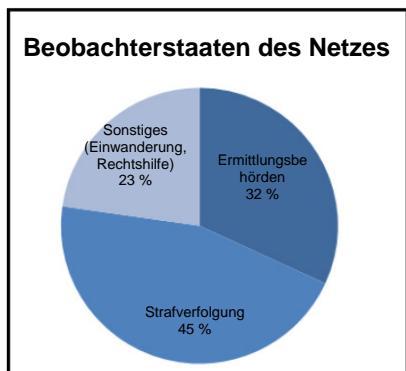
⁵⁰ "Die Union gewährleistet in Bezug auf die im Römischen Statut genannten schwersten internationalen Verbrechen die Einheitlichkeit und Kohärenz ihrer Instrumente und politischen Maßnahmen in allen Bereichen ihres außen- und innenpolitischen Handelns." Artikel 8 des Beschlusses 2011/168/GASP des Rates.

Die Sitzungen sind in zwei Veranstaltungen unterteilt. An der offenen Veranstaltung nimmt das erweiterte Netz teil, d.h. die oben aufgeführten nationalen Kontaktpersonen und anderen Vertreter. An der geschlossenen Veranstaltung nehmen nur die nationalen Kontaktpersonen und ihre Amtskollegen aus den Beobachterstaaten teil, so dass ein vertrauliches Umfeld für den Austausch von operativen Informationen über laufende Ermittlungen und Auslieferungsanträge im Zusammenhang mit schwersten Völkerrechtsverbrechen gegeben ist. Die geschlossenen Veranstaltungen tragen zur Vertrauensbildung und zur Zusammenarbeit zwischen Ermittlern und Staatsanwälten aus allen Mitgliedstaaten und auch zwischen Praktikern und Vertretern anderer in diesem Bereich tätiger Organisationen bei. Die Mitglieder des Netzes von Anlaufstellen haben außerdem Zugang zu einem nicht öffentlichen Teil der Website des Netzes, dem sogenannten "Sperrgebiet"; dieser Teil des Netzes dient als Plattform für den Informationsaustausch und ermöglicht den Zugriff auf Dokumente im Zusammenhang mit dem Mandat des Netzes.

Die Sitzungen haben dazu geführt, dass das Netz einen Wissensbestand zu dringlichen Fragen in seinem Zuständigkeitsbereich aufbauen konnte. Das Netz von Anlaufstellen und das zugehörige Sekretariat haben in der Folge Fachunterlagen zu einer Reihe von Themen erstellt, so zur Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörden, Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften, zur Unterstützung und zum Schutz von Zeugen und zur strafrechtlichen Verantwortung juristischer Personen. Das Netz, das als Plattform für Praktiker fungiert, unterstützt die nationalen Behörden, indem es praktische und rechtliche Fragen beantwortet, die im Zusammenhang mit der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen stehen, die unabhängig davon, wo diese Verbrechen begangen wurden, in die gerichtliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Trotz beschränkter Ressourcen hat sich das Netz von Anlaufstellen als informelle Kontaktstelle zur Bekämpfung der Straflosigkeit in der EU etabliert und kann als Modell für bewährte Vorgehensweisen im Zusammenhang mit dem Aufbau vergleichbarer Netze in anderen Regionen dienen. Das Netz hat in dieser Hinsicht bereits als Modell für den Aufbau eines Netzes von auf schwerste Völkerrechtsverbrechen spezialisierten Staatsanwälten im Rahmen der Afrikanischen Union gedient, und mit entsprechender Unterstützung kann es auch als Vorbild für künftige regionale Netze dienen. In der Zukunft mag es noch wichtiger werden, dass die Netze der Afrikanischen Union und der EU eng zusammenarbeiten, Informationen austauschen und sich mit Frage von gemeinsamem Interesse befassen.

2.2 Ebene der Mitgliedstaaten⁵¹

In den letzten Jahren konnten aufgrund der Initiativen einiger Mitgliedstaaten, Fachteams aus Polizeibeamten, Staatsanwälten und für Rechtshilfe zuständigen



Beamten einzusetzen, deutliche Fortschritte dabei erzielt werden, Täter vor Gericht zu stellen. Sondereinheiten, die auf schwerste Völkerrechtsverbrechen spezialisiert sind, wurden von den Polizeibehörden und/oder der Staatsanwaltschaft in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Kroatien, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich eingerichtet.⁵² Sondereinheiten bestehen ebenfalls in Norwegen, der Schweiz, Kanada und den Vereinigten Staaten; diese Staaten sind als Beobachter am Netz der Anlaufstellen beteiligt. In anderen Mitgliedstaaten, u.a. Finnland, Litauen, Polen und Lettland, sind spezialisierte Mitarbeiter mit schwersten Völkerrechtsverbrechen befasst, wobei diese allerdings nicht in Sondereinheiten für Kriegsverbrechen zusammengefasst sind. Außerdem sind in einigen Mitgliedstaaten die Mitarbeiter zwar nicht ausschließlich mit schwersten Völkerrechtsverbrechen befasst, verfügen aber dennoch über Spezialwissen auf diesem Gebiet. Fachpersonal, das über Spezialwissen verfügt, ist von großem Wert für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von schwersten Völkerrechtsverbrechen. Weitere Verbesserungen konnten durch einen verstärkten Austausch von bewährten Vorgehensweisen und Erfahrungen sowie dadurch bewirkt werden, dass durch das Netz von Anlaufstellen die Zusammenarbeit erleichtert wurde, so dass in bestimmten Mitgliedstaaten zahlreiche Urheber von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen erfolgreich strafrechtlich verfolgt werden konnten.

⁵¹ Den Kontaktpersonen des Netzes von Anlaufstellen ist ein Fragebogen übersandt worden, um aktuelle Daten sowohl zur Zahl der auf internationale Verbrechen spezialisierten Personen in den verschiedenen Ämtern der nationalen Behörden als auch zur Zahl der in den Mitgliedstaaten laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungen zu erheben. Die Antworten wurden vom Sekretariat des Netzes in den nachstehenden Tabellen zusammengestellt.

⁵² Einen umfassenderen Überblick über die Praxis der auf die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen spezialisierten Einheiten vermittelt das Dokument 'Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units', REDRESS and International Federation for Human Rights, abrufbar unter http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.

Netzstaaten mit (halb-)spezialisierten Einheiten für Kriegsverbrechen



Spezialeinheiten und Zahl der Beamten bei den verschiedenen Behörden

| | Spezialeinheit für Kriegsverbrechen | Strafverfolgung | Staatsanwaltschaft | Sonstige Behörden (Außenministerium, Rechtshilfe-Behörde, Ausländerbehörde) |
|------------|-------------------------------------|-----------------|--------------------|---|
| Österreich | | 0 | 0 | 0 |
| Belgien | ✓ | 5* | 4* | 4 (Rechtshilfe-Behörde) |
| Bulgarien | | 0 | 0 | 0 |

| | | | | |
|-----------------------|-----------------|--------------------------|---------------------------------------|--|
| Kroatien | ✓ | vertrauliche Information | 36 + Berater des Generalstaatsanwalts | 11* |
| Zypern | | 0 | 0 | 0 |
| Tschechische Republik | | 0 | 0 | 0 |
| Dänemark | ✓ | 5* | 3* | 3* |
| Estland | | 0 | 0 | 0 |
| Finnland | | 2* | 1* | 0 |
| Frankreich | ✓ | 10 | 2 + 3 Untersuchungsrichter | |
| Deutschland | ✓ | 10 + 16* | 7 | 24* |
| Griechenland | | 0 | 0 | 0 |
| Ungarn | | 0 | 0 | 0 |
| Irland | | 0 | 0 | 0 |
| Italien | | 0 | 0 | 0 |
| Lettland | | 0 | 1 | 0 |
| Litauen | | 0 | 18* | 0 |
| Luxemburg | | 0 | 0 | 0 |
| Malta | | 0 | 0 | 0 |
| Niederlande | ✓ | 25-30 | 5.5 | 1 (Rechtshilfe-Behörde) 25 1 F Ausländerbehörde |
| Polen | ✓ ⁵³ | 0 | 87 Staatsanwälte (+ 11 Historiker) | 0 |
| Portugal | | 0 | 0 | 0 |
| Rumänien | | 0 | 0 | 0 |
| Slowakei | | 0 | 0 | 0 |
| Slowenien | | 0 | 0 | 0 |
| Spanien | | 0 | 0 | 0 |
| Schweden | ✓ | 8 | 6 | 0 |

⁵³ Die Kommission zur Strafverfolgung von Verbrechen gegen das polnische Volk (als Strafverfolgungsstelle) des polnischen Instituts für nationales Gedenken führt Ermittlungen in Bezug auf Naziverbrechen und auf zur Zeit des Kommunismus verübte Verbrechen sowie in Bezug auf andere Verbrechen, die als Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft sind und in der Zeit von September 1939 bis Juli 1990 begangen wurden, durch. Die Ermittlungen bei allen sonstigen als Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuften Verbrechen liegen in den Händen der Generalstaatsanwaltschaft.

| | | | | |
|------------------------|---|----|----|-----|
| Vereinigtes Königreich | ✓ | 20 | 13 | 8 |
| Norwegen | ✓ | 14 | 6 | |
| USA | ✓ | 10 | 11 | |
| Kanada | ✓ | 9* | 30 | 50* |
| Schweiz | ✓ | 0 | 4* | 0 |

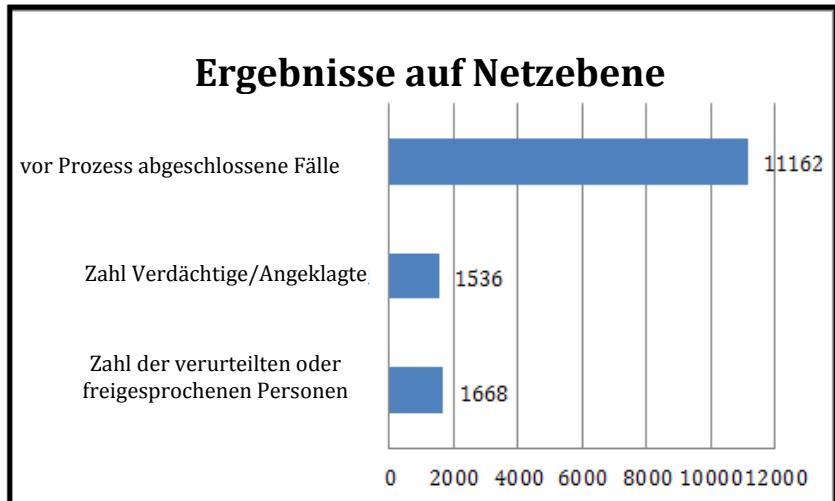
* nicht ausschließlich dafür abgestellte Beamte - d.h. Zuständigkeit auch für sonstige Verbrechen.

2.2.1 Ergebnisse auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf Ebene der Mitglieder des Netzes von Anlaufstellen

Die Mitgliedstaaten weisen beeindruckende Erfolge auf, wenn es darum geht, Täter vor Gericht zu stellen, insbesondere, wenn man bedenkt, dass im Inland der strafrechtlichen Verfolgung solcher Verbrechen nur wenig Aufmerksamkeit und Ressourcen gewidmet werden. Für Mitgliedstaaten, bei denen eine Strafverfolgung nicht nach dem Grundsatz der territorialen

gerichtlichen
Zuständigkeiten erfolgt,
ist der Nutzen der
Spezialeinheiten noch
offensichtlicher. Die
Motivation und das
persönliche Engagement
derjenigen, die in diesem
Bereich tätig sind, haben
oftmals fehlende
Ressourcen und die
geringe Priorität, die
diesen Verbrechen
eingeräumt wird,
wettgemacht. Die

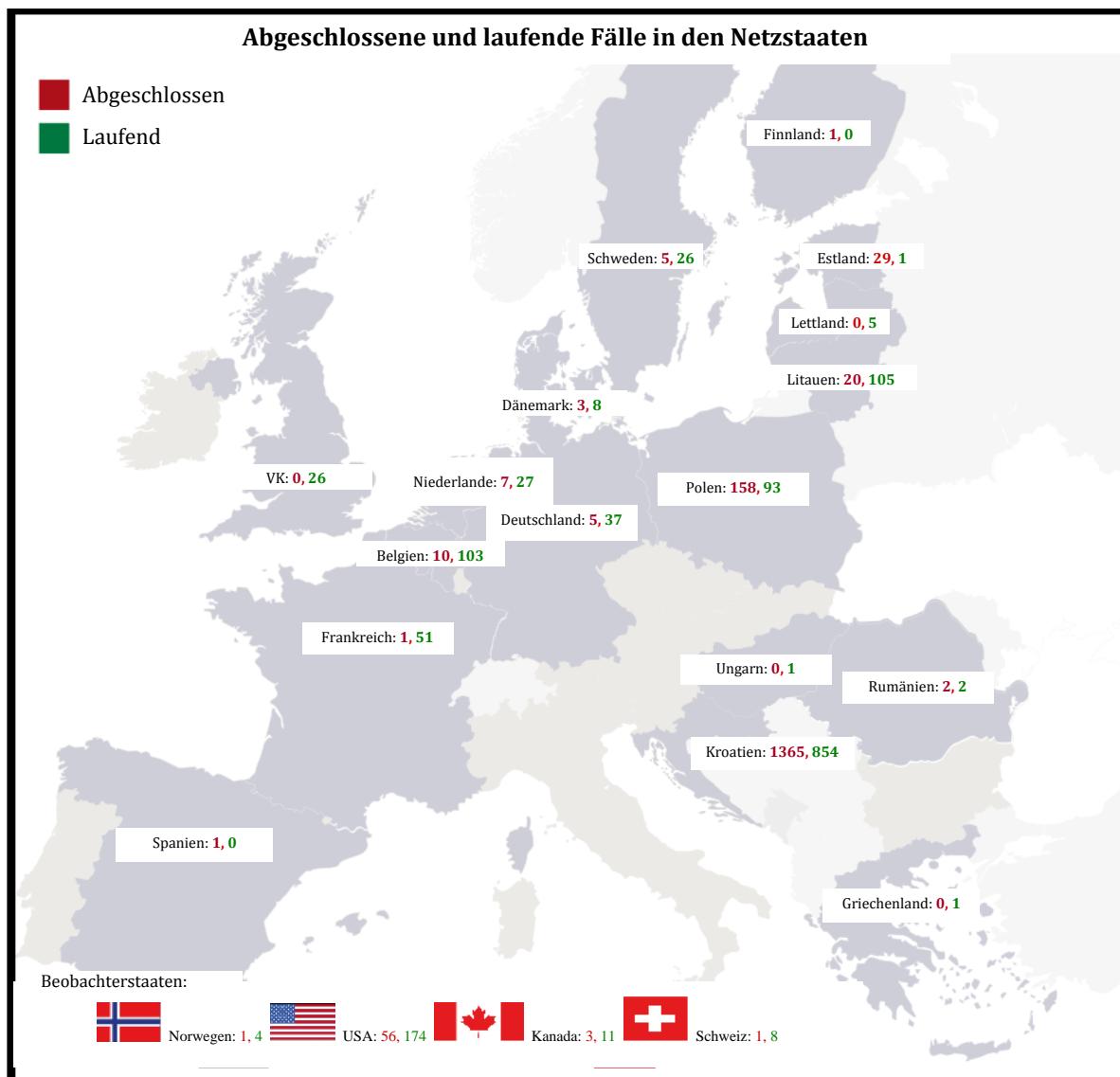
Mitgliedstaaten haben bisher insgesamt 1607 Fälle von schwersten
Völkerrechtsverbrechen zum Abschluss gebracht und führen derzeit Ermittlungen in
weiteren 1339 Fällen weltweit.



Die nachstehende Tabelle enthält die Zahl der Ermittlungen und Strafverfolgungen von schwersten Völkerrechtsverbrechen für unterschiedliche Zeiträume gemäß den in den einzelnen Mitgliedstaaten verfügbaren Daten. Allgemeiner Erhebungszeitraum ist der Zeitraum ab 2002; aufgrund von Unterschieden bei der Dokumentation und Archivierung von Fällen sowie von Unterschieden hinsichtlich der Umsetzung des Völkerrechts in nationale Rechtsvorschriften werden auch einige abweichende Erhebungszeiträume zugrundegelegt. Auslieferungsanträge müssen von den Mitgliedstaaten generell nach dem Grundsatz *"aut dedere aut judicare"* überprüft werden; somit müssen dabei materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Fragen sowie Zuständigkeitsfragen geprüft werden.

| Fälle in EU-Mitgliedstaaten | |
|-----------------------------|------|
| Abgeschlossene Fälle | 1607 |
| Laufende Fälle | 1339 |

Die relativ hohe Zahl der Fälle, die vor einem Gerichtsverfahren abgeschlossen werden, ergibt sich aus den der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwersten Völkerrechtsverbrechen inhärenten Problemen.



Ermittlung und Strafverfolgung

| Staat | Zeitraum (falls abweichend vom Zeitraum ab 2002) | Zahl der verurteilten/ freigesprochenen Personen | Zahl der angeklagten Verdächtigen/der Personen, gegen die Ermittlungen oder ein Verfahren anhängig sind | Zahl der vor einer Gerichtsverhandlung abgeschlossenen Fälle | Eingegangene Auslieferungsanträge |
|-----------------------|--|--|---|--|-----------------------------------|
| Österreich | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Belgien ⁵⁴ | | 10 | 103 | 88 | 25 |

⁵⁴ Die Zahlen entsprechen der Zahl der Fälle, nicht der Zahl der Verdächtigen; die Zahl der eingegangenen Auslieferungsanträge beinhaltet nicht die Anträge seitens internationaler Strafgerichtsbarkeiten.

| | | | | | |
|------------------------|------------------------|------|-----|------|----------------------------|
| Bulgarien | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kroatien | 1991 bis Dezember 2013 | 1365 | 854 | 1265 | Es liegen keine Daten vor. |
| Zypern | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tschechische Republik | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dänemark | ab 1995 | 3 | 8 | 254 | 5 |
| Estland | ab 1995 | 29 | 1 | 15 | 0 |
| Finnland | | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Frankreich | | 1 | 51 | 11 | Es liegen keine Daten vor. |
| Deutschland | 1988-2002 | 4 | | 108 | Es liegen keine Daten vor. |
| | 2002-2014 | 1 | 37 | 13 | 19 |
| Griechenland | | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Ungarn | | 0 | 1 | 3 | Es liegen keine Daten vor. |
| Irland | | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Italien | | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Lettland | | 0 | 5 | 0 | 0 |
| Litauen | ab 2011 | 20 | 105 | 53 | 0 |
| Luxemburg | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Malta | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Niederlande | | 7 | 27 | 8 | 9 |
| Polen | ab 2000 | 158 | 93 | 9285 | 1 |
| Portugal | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rumänien | 2013 und später | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Slowakei | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Slowenien | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Spanien | | 1 | 0 | 5 | 40 |
| Schweden | | 5 | 26 | | zwischen 3 und 8 Fälle |
| Vereinigtes Königreich | 2012- 2014 | 0 | 26 | 18 | 6 |

| | | | | | |
|---|-----------|------|------|-------|----------------------------|
| Norwegen | | 1 | 4 | 17 | 5 |
| USA ⁵⁵ | 2003-2013 | 56 | 174 | | Es liegen keine Daten vor. |
| Kanada | | 3 | 11 | 10 | 9 |
| Schweiz | | 1 | 8 | 12 | 5 pro Jahr |
| Beobachterstaaten insgesamt | | 61 | 197 | 39 | 19 |
| EU insgesamt | | 1607 | 1339 | 11123 | 118 |
| Netz insgesamt (EU und Beobachterstaaten) | | 1668 | 1536 | 11162 | 137 |

KAPITEL DREI: MASSNAHMEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER ERMITTLEMENTEN UND DER STRAFVERFOLGUNG BEI SCHWERSTEN VÖLKERRECHTSVERBRECHEN

Die in der vorliegenden Strategie dargelegten Maßnahmen sind das Ergebnis einer gründlichen Prüfung der Maßnahmen und Strategien, die bereits in mehreren Mitgliedstaaten durchgeführt bzw. verfolgt werden. Sie beruhen auf bewährten Vorgehensweisen, den in früheren Sitzungen des Netzes von Anlaufstellen ausgesprochenen Empfehlungen, der Arbeit einer Expertengruppe und umfangreichen Konsultationen mit Partnern, dem IStGH, Wissenschaftlern, der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern. Sie sind nicht nach Prioritäten aufgeführt. Das Netz der Anlaufstellen ist vielmehr der Auffassung, dass die Maßnahmen einander ergänzen und dass die EU und die Mitgliedstaaten deshalb bei der Ausarbeitung eines wirksamen Rahmens für die Bekämpfung von Straflosigkeit die Gesamtheit dieser Maßnahmen berücksichtigen sollten.

Das Netz betont ferner, dass die in der vorliegenden Strategie aufgelisteten Maßnahmen keine erschöpfende Liste der Maßnahmen darstellen, die die EU und die Mitgliedstaaten zur wirksamen Bekämpfung von Straflosigkeit ergreifen sollten. Die rechtlichen und faktischen Schwierigkeiten bei den Ermittlungen und der strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen werden es erforderlich machen, dass die Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen ergreifen, um den besonderen Umständen spezifischer Fälle Rechnung zu tragen.

⁵⁵ In den USA sind die Strafgesetze für schwerste Völkerrechtsverbrechen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft getreten (so wurde z.B. das Verbrechen der Folter 1994 zum Straftatbestand, Kriegsverbrechen im Jahr 1996 und die Rekrutierung von Kindersoldaten 2008, usw.). Bei Fällen, die vor dem Inkrafttreten des entsprechenden Strafgesetzes lagen, haben die Behörden ein Strafverfahren unter anderem aufgrund von Verstößen gegen das Ausländergesetz eingeleitet, um die Täter strafrechtlich verfolgen zu können.

Da die vorliegende Strategie in regelmäßigen Abständen einer Bewertung unterzogen wird, können weitere Maßnahmen, die hier nicht genannt sind, in künftige Fassungen der Strategie Eingang finden.

Maßnahme 1: Einsetzung, Ausbau und Förderung von Spezialeinheiten

Kontext: In einer Reihe von Ländern wurden bereits Fach- oder Spezialeinheiten, die ausschließlich mit Fällen schwerster Völkerrechtsverbrechen befasst sind, eingerichtet. Unter den Mitgliedstaaten verfügen die Niederlande, Dänemark, Belgien, Deutschland, Frankreich, Schweden, das Vereinigte Königreich und Kroatien bereits über solche Einheiten, die entweder den Ermittlungs- oder den Strafverfolgungsbehörden zugeordnet sind. Der Rat hat bereits deutlich gemacht, dass die Schaffung derartiger Strukturen wünschenswert wäre, und hat in diesem Zusammenhang erklärt, dass

*die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass die Strafverfolgungs- bzw. Ermittlungsbehörden und Ausländerbehörden über adäquate Mittel und Strukturen verfügen, um effizient zusammenarbeiten und gegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen effizient ermitteln und gegebenenfalls strafrechtlich vorgehen zu können.*⁵⁶

Den Spezialeinheiten gehören Beamte an, die in den Bereichen Identifizierung, Ermittlung und Strafverfolgung bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Folter und Verschwindenlassen ausgebildet sind.⁵⁷ Ein multidisziplinärer Ansatz sollte auch Experten auf anderen Gebieten, wie Historiker, Soziologen, Diplomaten, Anthropologen, Fachleute für Finanzermittlungen und die Einziehung von Vermögenswerten sowie Militärexpertinnen, einbeziehen. Diese Experten verfügen über Spezialkenntnisse auf dem Gebiet des Völkerrechts und des einzelstaatlichen Rechts und sind den spezifischen Problemstellungen bei der Ermittlung und der strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen gewachsen. Die Erfolge in den Mitgliedstaaten, die über Spezialeinheiten verfügen, zeigen, dass eine strukturierte Zusammenarbeit und die Einsetzung von Facheinheiten, die keine sonstigen Aufgaben wahrzunehmen haben, die Identifizierung, Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung mutmaßlicher Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen, die sich im Gebiet der EU aufhalten, erheblich erleichtern.⁵⁸ Die Schaffung von Spezialstrukturen ermöglicht es zudem, allmählich Erfahrung zu sammeln und das Wissen, die bewährten Verfahren und die gewonnenen Erkenntnisse innerhalb der Einheit nutzbar zu machen. Auch wenn ein Mitgliedstaat normalerweise keinen großen Zustrom von Menschen aus Konfliktgebieten verzeichnet oder bislang nicht mit dieser Art von Kriminalität konfrontiert wurde, sollte dennoch dafür gesorgt werden, dass sich Staatsanwälte auf schwerste Völkerrechtsverbrechen spezialisieren.

⁵⁶ Beschluss 2003/335/JI des Rates betreffend die Ermittlung und Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen (ABl. L 118 vom 14.5.2003, S. 12).

⁵⁷ Spezialeinheiten verfügen oftmals auch über Fachkompetenz auf den Gebieten Folter und Verschwindenlassen, da diese Verbrechen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen betrachtet, aber auch als gesonderte internationale Verbrechen verfolgt werden können. In letzterem Fall bieten sich bei einer strafrechtlichen Verfolgung größere Erfolgsaussichten.

⁵⁸ Vom Ende der 1990er Jahre bis 2010 gingen 18 von insgesamt 24 Verurteilungen aufgrund internationaler Verbrechen auf Ermittlungen und eine strafrechtliche Verfolgung durch Spezialeinheiten zurück; siehe REDRESS und FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, S. 18. In Frankreich hat eine im Januar 2012 eingesetzte neue Einheit aus Polizisten und Staatsanwälten bedeutende Fortschritte bei der Aufarbeitung des Rückstands in Fällen schwerster Völkerrechtsverbrechen erzielt (von denen einige bereits 20 Jahre zurückliegen). In den ersten beiden Jahren nach ihrer Einsetzung hat diese Einheit eine Verurteilung erreicht, die Ermittlungen gegen zwei Verdächtige zum Abschluss gebracht (in beiden Fällen soll 2015 ein Verfahren eröffnet werden) und in zehn Fällen neue Ermittlungen aufgenommen. Siehe die Artikel von Delphine Carlens und Nicolas le Coz in REDRESS, *EU Update on International Crimes*, Juli 2013, <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> und Juli 2014, <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

Empfohlene Maßnahmen: Auf nationaler Ebene - und in einem gewissen Umfang auch auf EU-Ebene - sollte eine Reihe konkreter Maßnahmen ergriffen werden, damit die Mitgliedstaaten Spezialeinheiten einsetzen oder weiter ausbauen können:

- (a)** Die Mitgliedstaaten sollten Spezialeinheiten einsetzen und/oder dafür sorgen, dass eine Spezialisierung von Personal auf allen Ebenen erfolgt
- ❖ Facheinheiten auf allen Ebenen (Rechtsdurchsetzung, Strafverfolgung, andere Stellen wie die Ausländerbehörde, die für Rechtshilfe zuständige Behörde und das Außenministerium) sind hilfreich, um für eine Spezialisierung, für Fachkenntnisse, für eine Zusammenarbeit und für einen Informationsaustausch auf nationaler Ebene zu sorgen. Die Mitgliedstaaten, die noch nicht über Spezialeinheiten verfügen, können sich für Anregungen und Orientierungshilfen an diejenigen Mitgliedstaaten wenden, die solche Einheiten bereits geschaffen haben. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass diese Einheiten über eine angemessene Mittel- und Personalausstattung verfügen und dass das Personal regelmäßig eine geeignete Schulung erhält.
- (b)** Einsetzung einer nationalen Task Force gegen Straflosigkeit, um das Zusammenwirken und die Zusammenarbeit der Spezialeinheiten sicherzustellen
- ❖ Die Mitgliedstaaten können durch die Einsetzung einer nationalen Task Force gegen Straflosigkeit dafür sorgen, dass es zu einer sinnvollen und erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen den Einwanderungs-, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden kommt.
 - ❖ Darüber hinaus können die Einsetzung und die Arbeitsweise der Spezialeinheiten Teil einer nationalen Strategie zur Bekämpfung der Straflosigkeit bei schwersten Völkerrechtsverbrechen sein.
- (c)** Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Einsetzung und dem Ausbau von Spezialeinheiten durch das Netz von Anlaufstellen
- ❖ Das Netz von Anlaufstellen sollte die Mitgliedstaaten bei der Einsetzung von Spezialeinheiten unterstützen, indem es über das Bestehen und die Arbeitsweise derartiger Einheiten andernorts informiert, und die entsprechende Zusammenarbeit fördert.

Maßnahme 2: Verhinderung des Entstehens von Zufluchtsorten durch bessere Identifizierung der Fälle und der fallrelevanten Informationen

Kontext: Die Erfahrungen der im Netz von Anlaufstellen vertretenen nationalen Behörden haben gezeigt, wie wichtig die Informationen sind, die die Einwanderungsbehörden den Ermittlungs-/Strafverfolgungsbehörden übermitteln. Die Einwanderungsbehörden sind eine der Anlaufstellen in der EU und spielen bei der ersten Identifizierung und Lokalisierung von Verdächtigen, die in das Hoheitsgebiet der EU einreisen oder sich dort bereits aufhalten, eine maßgebliche Rolle. Außerdem sind sie in der idealen Position, um Informationen über Zeugen und Opfer schwerster Völkerrechtsverbrechen zu erhalten.

Die Strafjustizbehörden sind praktisch und/oder rechtlich in der Lage, auf bestimmte Akten und Informationen der Einwanderungsbehörden zuzugreifen, um mutmaßliche Täter, Opfer und potenzielle Zeugen zu ermitteln, was dazu führt, dass die Arbeit der zuständigen nationalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden in starkem Maße an Effizienz und Wirksamkeit gewinnt.

Empfohlene Maßnahmen: Auf nationaler Ebene - und in einem gewissen Umfang auch auf EU-Ebene - kann eine Reihe konkreter Maßnahmen ergriffen werden, durch die das Potenzial der Einwanderungsbehörden, durch die Identifizierung potenzieller Fälle und fallrelevanter Informationen einen Beitrag zur Bekämpfung der Straflosigkeit zu leisten, ausgeschöpft werden kann:

(a) Die Einwanderungsbehörden sollten eine angemessene Schulung erhalten

- ❖ Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass das Personal der Einwanderungsbehörden angemessen geschult und mit der generellen Komplexität des Sachverhalts und der Rechtslage bei schwersten Völkerrechtsverbrechen im Zusammenhang mit Fällen nach Artikel 1 Buchstabe F vertraut gemacht wird sowie über ein Verständnis der Faktoren verfügt, die in bestimmten Konfliktgebieten relevant sind.
- ❖ Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (im Folgenden "EASO") ist am ehesten geeignet, die nationalen Behörden in Zusammenarbeit mit dem Netz von Anlaufstellen und den Einwanderungsbehörden, die über einschlägige Erfahrung verfügen, bei dem Aufbau der entsprechenden Kapazitäten zu unterstützen. Das EASO sollte dafür sorgen, dass sein Schulungsmaterial und seine Schulungsmaßnahmen entsprechende Module beinhalten.⁵⁹

(b) Die Strafjustizbehörden sollten leichter auf die Daten der Einwanderungsbehörden zugreifen können

- ❖ Die Beamten der Einwanderungsbehörden sollten ersucht werden, ergänzend zu der Angabe rechtlicher Gründe für die Ablehnung eines Asylantrags eine spezifische Begründung zu liefern. Die angegebenen Gründe machen es den zuständigen Strafverfolgungsbehörden leichter, Verdächtige oder Zeugen zu identifizieren. Wird dieser Ansatz durchgängig befolgt, so wird dies die Behörden in die Lage versetzen, potenzielle Verbindungen zwischen Verdächtigen und Zeugen herzustellen, vorausgesetzt, dass auf nationaler Ebene die technischen Voraussetzungen dafür gegeben sind und die Datenschutzvorschriften gewahrt werden.
- ❖ Die Einwanderungsbehörden sollten dafür sorgen, dass wichtige Angaben nach spezifischen Kriterien durchsucht werden können, um so die Zusammenstellung von Informationen über schwerste Völkerrechtsverbrechen zu erleichtern. Zu diesen Informationen sollten das Einreisedatum, der genaue Herkunftsland und der Beruf der Person (einschließlich beispielsweise der Funktion oder des Dienstgrads in der Armee oder des Namens der Behörde, für die die Person gearbeitet hat) sowie das Konfliktgebiet, aus dem die Person kommt, gehören.

⁵⁹ Siehe Website des EASO , 'What we do' at <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/> [siehe auch EASO-Schulungsprogramm <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZ0413152DEC.pdf> .

- (c) Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Einwanderungs- und die Strafverfolgungsbehörden einen integrierten Ansatz verfolgen⁶⁰
- ❖ Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Einwanderungs-, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden einen stärker "integrierten Ansatz" verfolgen, der die Behörden der Mitgliedstaaten eher in die Lage versetzt, Straflosigkeit zu bekämpfen. Dieser Ansatz sollte die Beamten der Einwanderungsbehörden verpflichten, die Strafverfolgungsbehörden zu informieren, wenn sie mit Fällen nach Artikel 1 Buchstabe F konfrontiert sind.⁶¹ Die Kontaktpersonen des Netzes von Anlaufstellen haben darauf hingewiesen, dass eine spezielle Verpflichtung zum Austausch von Informationen über mutmaßliche Verdächtige bestehen muss, um einen automatischen Informationsfluss sicherzustellen.⁶² Durch einen solchen Ansatz könnte zudem der Informationsfluss in Bezug auf Opfer und potenzielle Zeugen schwerster Völkerrechtsverbrechen gewährleistet werden, das Einverständnis der betreffenden Personen vorausgesetzt.⁶³
- (d) Verantwortlichkeit und Verwicklung juristischer Personen in schwerste Völkerrechtsverbrechen
- ❖ Juristische Personen können in schwerste Völkerrechtsverbrechen verwickelt sein, indem sie deren Verübung unterstützen, ihr Vorschub leisten, sie finanzieren, zu diesen Verbrechen aufhetzen oder daraus Profit ziehen.

⁶⁰ In dem Fazit zur 13. Sitzung des Netzes von Anlaufstellen vom 7./8. November 2012 gelangten die Teilnehmer unter Berücksichtigung des Fragebogens 'Access to immigration files and data by investigation and prosecution services' (Zugriff auf Dateien und Daten der Einwanderungsbehörden durch Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden) zu der Feststellung, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die obligatorische Meldung von Fällen gemäß Artikel 1 Buchstabe F an die Strafverfolgungsbehörden keinen einheitlichen Ansatz verfolgen. In dem Fazit wird zudem betont, dass in einigen Mitgliedstaaten ein solider integrierter Ansatz verfolgt wird, um sicherzustellen, dass Fälle nach Artikel 1 Buchstabe F gemeldet werden, was das Netz von Anlaufstellen für eine empfehlenswerte Praxis hält, die befolgt werden sollte, um eine enge Zusammenarbeit und eine bessere Identifizierung von Tätern, Zeugen und Opfern schwerster Völkerrechtsverbrechen zu gewährleisten.

⁶¹ Die Niederlande, Polen und Schweden sind die einzigen Mitgliedstaaten, die Rechtsvorschriften erlassen haben, wonach die Einwanderungsbehörden ausdrücklich zur Meldung von Fällen nach Artikel 1 Buchstabe F verpflichtet sind. Eine entsprechende Praxis besteht in Belgien und Estland. Zudem gibt es in Norwegen, Kanada und der Schweiz, die dem Netz der Anlaufstellen als Beobachterstaaten angehören, eine derartige Meldepflicht.

⁶² In den Niederlanden übermittelt beispielsweise eine auf Fälle nach Artikel 1 Buchstabe F spezialisierte Einheit bei der Einwanderungsbehörde automatisch die Akten zu einem einschlägigen Fall an die Staatsanwaltschaft. Nach Prüfung der Akten entscheidet die Staatsanwaltschaft, ob der Fall an die Spezialeinheit bei der niederländischen Polizei für Ermittlungszwecke weitergeleitet wird. In Kanada besteht eine formale Struktur, in der die Dienste, die sich an dem nationalen Programm zu Kriegsverbrechen beteiligen (Einwanderungsbehörden, Polizei und Justizministerium), regelmäßig zusammenkommen, um alle den Diensten vorliegenden neuen Anschuldigungen zu bewerten und anhand festgelegter Kriterien zu entscheiden, welcher Dienst die Federführung in der Angelegenheit übernimmt. Normalerweise werden die Fälle, die die schwersten Anschuldigungen beinhalten, den Polizeidienststellen für Ermittlungen übertragen, wohingegen Fälle, die weniger schwere Anschuldigungen beinhalten, den Einwanderungsbehörden zugewiesen werden. Die Praxis der Zusammenarbeit zwischen den Einwanderungsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden in den Niederlanden und in Kanada sowie in Belgien und Norwegen zeigt, dass eine strukturierte Zusammenarbeit die Identifizierung und in der Folge die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung mutmaßlicher Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen, die sich im Hoheitsgebiet der EU aufhalten, erleichtert.

⁶³ Beispielsweise bitten die Beamten der deutschen Einwanderungsbehörden Asylsuchende aus Syrien, ein Formular auszufüllen, das die Frage enthält, ob die Asylsuchenden Zeugen von Kriegsverbrechen wurden; ist dies der Fall, werden sie auch gebeten, Einzelheiten mitzuteilen. Siehe Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', September 2014, S. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf Dänemark hat 2008 Rechtsvorschriften erlassen, die den Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf die Akten der Einwanderungsbehörden über Personengruppen gewähren, die aus Konfliktgebieten eingereist sind, um so mutmaßliche Verdächtige zu identifizieren oder um die Informationen in laufenden Ermittlungen im Hinblick auf die Identifizierung von Opfern und Zeugen schwerster Völkerrechtsverbrechen zu nutzen.

⁶⁴ Formen der Verwicklung von Unternehmen und Geschäftsleuten in die Verübung schwerster Völkerrechtsverbrechen bestehen üblicherweise in der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen in Entwicklungsländern, in denen die daraus erzielten Einkünfte für Waffenkäufe verwendet werden, die dann massive Menschenrechtsverletzungen oder schwerste Völkerrechtsverbrechen zur Folge haben. Eine andere Form der Verwicklung besteht im Verkauf oder in der Vermietung von speziellen Ausrüstungen oder spezifischen Erzeugnissen (wie Überwachungsinstrumente oder chemische Vorläufersubstanzen) an diktatorische Regimes oder militärische Gruppen, die diese Ausrüstungen oder Erzeugnisse zur Verübung schwerster Völkerrechtsverbrechen einsetzen. Vgl. 'Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes', Hintergrundpapier des Sekretariats des Netzes von Anlaufstellen für die 15. Sitzung des Netzes (29./30. Oktober 2013).

Um sicherzustellen, dass juristische Personen zur Verantwortung gezogen werden, und das Schlupfloch der Straflosigkeit in diesem Bereich zu schließen, sollten die nationalen Behörden die Identifizierung von Fällen und etwaige Ermittlungen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechtsverletzungen und der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die in der Kategorie der Kriegsverbrechen dem Verbrechen der Plünderung zuzurechnen ist, betrachten oder für eine kumulative strafrechtliche Verfolgung aufgrund alternativer Straftaten wie Geldwäsche und Verstöße gegen Embargos sorgen. Dieser Ansatz ist besonders für die fünf Mitgliedstaaten sachdienlich, in deren nationalen Rechtsvorschriften eine strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen nicht vorgesehen ist.⁶⁵

- (e)** Die Mitgliedstaaten sollten einen Abgleich zwischen den Beschreibungen international gesuchter Personen und den nationalen Bevölkerungsregistern durchführen
- ❖ Die nationalen Behörden prüfen normalerweise die Beschreibungen international gesuchter Personen, wie beispielsweise die Interpol-Rotecken, wenn Ausländer in ihr Hoheitsgebiet einreisen wollen. Ergänzend sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die nationalen Behörden regelmäßig einen Abgleich zwischen den Interpol-Rotecken und den Beschreibungen der Personen durchführen, die sich bereits im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten oder dort wohnhaft sind. Durch eine regelmäßige Prüfung aktueller Beschreibungen oder Haftbefehle durch die nationalen Behörden würde sichergestellt, dass die EU nicht zum Schlupfwinkel für Flüchtlinge wird, die für die Verübung schwerster Völkerrechtsverbrechen verantwortlich sind.

Maßnahme 3: Schaffung eines Systems effizienter Zusammenarbeit

Kontext: Eine vereinfachte Zusammenarbeit in Bezug auf schwerste Völkerrechtsverbrechen zwischen den Einwanderungs- und den Strafverfolgungsbehörden, den für Rechtshilfe zuständigen Behörden, den Finanzbehörden und den Nachrichtendiensten eines Mitgliedstaats sowie die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sind notwendige Schritte, um das Schlupfloch der Straflosigkeit in der EU zu schließen. Ein multidisziplinärer Ansatz und eine Zusammenarbeit der Stellen, die für die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, Finanzkriminalität, Verstößen gegen Embargos, Geldwäsche, illegalem Handel mit Diamanten und anderen natürlichen Ressourcen, Handel mit gefährdeten Arten usw. sowie schwerster Völkerrechtsverbrechen zuständig sind, sind von wesentlicher Bedeutung, da Kriminelle Generalisten und keine Spezialisten sind; deshalb muss ein besonderes Augenmerk auf Profit abwerfende illegale Aktivitäten gerichtet werden. Außerdem fördern Konsultationen mit Nichtregierungsorganisationen auf nationaler Ebene oder Konsultationen innerhalb des Netzes von Anlaufstellen das Erreichen dieses Ziels durch den Austausch von Informationen, Wissen, Fähigkeiten und Fachkenntnissen.

Empfohlene Maßnahmen: Die Mitgliedstaaten, die EU und die Kontaktpersonen des Netzes von Anlaufstellen sollten eine Reihe konkreter Maßnahmen treffen, um auf nationaler Ebene eine erfolgreiche Zusammenarbeit sicherzustellen:

- (a)** multidisziplinärer Ansatz, Finanzermittlungen, Abschöpfung illegalen Vermögens und Ermittlungen bei Verstößen gegen internationale Sanktionen zur Unterstützung der Bekämpfung der Straflosigkeit
- ❖ Die Ermittlungen im Zusammenhang mit schwersten Völkerrechtsverbrechen sollten mit Finanzermittlungen und der Abschöpfung illegalen Vermögens einhergehen. Die Bedeutung der Finanzermittlungen und der Abschöpfung illegalen Vermögens liegt darin, dass dadurch eine Entschädigung der Opfer möglich wird, zusätzliche Beweismittel erhoben und kriminelle Unternehmungen unterbrochen werden können und zudem eine abschreckende Wirkung entfaltet wird.

⁶⁵ Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Lettland und Schweden.

- ❖ Die Zusammenarbeit zwischen den Stellen, die mit organisierter Kriminalität, dem illegalen Handel mit natürlichen Ressourcen und der Beaufsichtigung der Befolgung von finanziellen Restriktionen, Verstößen gegen internationale Sanktionen und Handels- oder Reiseverboten befasst sind, kann es den nationalen Behörden ermöglichen, Informationen zu erlangen, und letztendlich dazu führen, dass Anklage wegen einer weniger schweren Straftat erhoben wird, da die den Strafverfolgungsbehörden verfügbaren Beweismittel nicht ausreichen würden, eine Verurteilung wegen der Verwicklung in schwerste Völkerrechtsverbrechen zu erreichen, die Verübung anderer Straftaten in Verbindung mit schwersten Völkerrechtsverbrechen aber eindeutig nachweisbar ist (z.B. Umgehen mit Erträgen aus Straftaten oder Geldwäsche).
- ❖ Alle Akteure sollten angemessen geschult werden, um erkennen zu können, wie wichtig es ist, Finanzermittlungen in die strafrechtlichen Ermittlungen einzubeziehen. Vorhandene Instrumente wie das Camdener zwischenstaatliche Netz der Vermögensabschöpfungsstellen (CARIN) können genutzt werden.

(b) Informationsaustausch zwischen den Einwanderungsbehörden mehrerer Mitgliedstaaten

- ❖ Die Mitgliedstaaten sollten im Zusammenhang mit Ermittlungen gegen Personen, die schwerster Völkerrechtsverbrechen verdächtigt werden, den europaweiten Austausch von Kenntnissen, bewährten Verfahren und Informationen zwischen den Einwanderungsbehörden erleichtern.
- ❖ Es sollte ein dem Netz von Anlaufstellen vergleichbares Netzwerk von für Fälle nach Artikel 1 Buchstabe F zuständigen Einwanderungsbehörden geknüpft werden, um Synergien zu schaffen, eine Zusammenarbeit aufzubauen und für einen harmonisierten Ansatz für den Umgang mit Verdächtigen, Opfern und Zeugen schwerster Völkerrechtsverbrechen zu sorgen.⁶⁶

(c) Benennung mehrerer Kontaktstellen des Netzes mit Erfahrung und Fachkenntnissen

- ❖ Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die für das Netz von Anlaufstellen benannten Kontaktstellen über ausreichende Erfahrung verfügen, für einen signifikanten Zeitraum benannt werden und kontinuierlich an den Sitzungen des Netzes teilnehmen.
- ❖ Die Benennung mehrerer Kontaktstellen, zu denen unter anderem auch Vertreter der Strafverfolgungsbehörden und der für Rechtshilfe zuständigen Behörden gehören sollten, dient zudem dazu, den Austausch von Fachkenntnissen und Erfahrungen, den Austausch über offene Fragen sowie den Informationsaustausch auszuweiten.

(d) Die Kontaktstellen sollten Kontakte zu ihren Partnern auf nationaler Ebene aufbauen

- ❖ Die Kontaktstellen des Netzes könnten das Netz von Anlaufstellen und seine Tätigkeit stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit rücken und diese in höherem Maße für das Netz und seine Tätigkeit sensibilisieren, indem sie andere Mitarbeiter der Strafverfolgungs- und Einwanderungsbehörden auf nationaler Ebene über die im Netz erörterten Themen informieren.
- ❖ Die Kontaktstellen des Netzes können zudem Informationen von diesen Behörden einholen und diese Informationen an das Netz weiterleiten; hierbei könnte es sich um Informationen über jüngste rechtliche Entwicklungen, Problembereiche und operative Herausforderungen handeln.

⁶⁶ Das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien und Neuseeland haben bereits ein solches Netzwerk geschaffen.

- ❖ Die Kontaktstellen des Netzes sollten sich mit den Ministerialbeamten abstimmen, die ihren Mitgliedstaat in anderen EU-Gremien, insbesondere in der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung" (GENVAL), dem Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) und der Gruppe "Völkerrecht" (Internationaler Strafgerichtshof), vertreten und auf diese Weise dazu beitragen, dass bei der Bekämpfung der Straflosigkeit beim innenpolitischen wie beim auswärtigen Handeln auf nationaler und regionaler Ebene ein einheitlicher und kohärenter Ansatz verfolgt wird.
- ❖ Zudem sollten die Kontaktstellen des Netzes für einen Informationsaustausch und eine Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen des IStGH sorgen, die häufiger in den Außenministerien und weniger in den Polizei- oder Strafverfolgungsbehörden oder den Justizministerien angesiedelt sind.

(e) Die Mitgliedstaaten könnten eine nationale Task Force gegen Straflosigkeit einsetzen und ausbauen

- ❖ Die Mitgliedstaaten könnten die obengenannte Zusammenarbeit auf nationaler Ebene unterstützen, indem sie nationale Task Forces zur Bekämpfung der Straflosigkeit einsetzen. Regelmäßige Zusammenkünfte der nationalen Task Forces würden die wechselseitige Kommunikation zwischen den nationalen Kontaktstellen und ihren Pendants in den Institutionen anderer Mitgliedstaaten erleichtern.

(f) Einrichtung von "Foren zur Einbeziehung der Bürger" in den Mitgliedstaaten

- ❖ Die nationalen Behörden können erwägen, auf nationaler Ebene "Foren zur Einbeziehung der Bürger" zu schaffen, um sicherzustellen, dass eine Koordinierung der Tätigkeiten zwischen den zuständigen nationalen Behörden und Vertretern der Zivilgesellschaft erfolgt. Diese Foren erleichtern den offenen Informationsaustausch und die Erörterung von Fragen der Zusammenarbeit und ermöglichen den nationalen Behörden die Herstellung engerer Kontakte mit NRO, die mit Opfern und Zeugen arbeiten, sowie die Inanspruchnahme von Rechtsbehelfen und die Aufnahme von Kontakten mit den Bürgern über Tätigkeiten und Ergebnisse.

(g) Die Mitgliedstaaten sollten den Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen erwägen

- ❖ Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, im Rahmen der Ermittlungen bei schwersten Völkerrechtsverbrechen und der strafrechtlichen Verfolgung dieser Verbrechen gemeinsame Ermittlungsgruppen einzusetzen. Diese Gruppen würden im Vergleich zu den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten einen erheblichem Zusatznutzen mit sich bringen, da sie von Eurojust und Europol unterstützt würden und seitens der EU finanzielle Unterstützung erhielten. Gemeinsame Ermittlungsgruppen können dazu beitragen, Doppelarbeit und doppelte Kosten zu vermeiden und personelle und finanzielle Ressourcen einzusparen; ferner würden sie eine Rechtsgrundlage für einen raschen und flexiblen Informationsaustausch schaffen und dazu beitragen, dass Zeugen und Opfer weniger häufig aussagen müssten.

(h) Die Notwendigkeit eines globalen Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen den Staaten

- ❖ Ein globaler Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Staaten ist erforderlich, um die Probleme bewältigen zu können, die sich aus dem Fehlen eines Mechanismus für die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Staaten ergeben.
- ❖ Die Organe der EU und die Mitgliedstaaten sollten die von den Niederlanden, Belgien, Slowenien, Argentinien und Senegal vorgeschlagene Initiative, die darauf abzielt, die Mängel bei der Zusammenarbeit in Strafsachen zu beseitigen, weiter unterstützen. In allen regionalen und globalen Foren sollte für diesen Vorschlag geworben werden, um den nationalen Behörden die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Sachen Rechtshilfe und Auslieferung zu erleichtern.

(i) Austausch von Informationen über die Bekämpfung der Straflosigkeit auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene

- ❖ Entscheidungsträger und auch die Öffentlichkeit sollten über die Ergebnisse der Ermittlungen gegen die Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen und der strafrechtlichen Verfolgung dieser Personen informiert werden. Die Bemühungen auf nationaler Ebene könnten vom Sekretariat des Netzes von Anlaufstellen auf europäischer Ebene durch aktuelle Meldungen ergänzt werden.⁶⁷
- ❖ Eine solche regelmäßige Unterrichtung der an der Entscheidungsfindung und den Gesetzgebungsverfahren beteiligten Behörden über die jüngsten Entwicklungen würde dafür sorgen, dass den Problemen, mit denen die für die Identifizierung, Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung mutmaßlicher Täter zuständigen Behörden konfrontiert sind, bei künftigen legislativen und administrativen Änderungen bei Bedarf Rechnung getragen würde.

Maßnahme 4: Verbesserung der Rechtsvorschriften zu Ermittlungen, strafrechtlicher Verfolgung und Rechtshilfe

Kontext: Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen hängt von der umfassenden Umsetzung der Verpflichtungen aus dem internationalen Vertrags- und Gewohnheitsrecht, die schwerste Völkerrechtsverbrechen verbieten, in die nationalen Rechtsvorschriften ab. Das Bestehen entsprechender Rechtsvorschriften ist ebenso wichtig, wenn es darum geht, Rechtshilfe zu erleichtern.

Empfohlene Maßnahmen: Den Mitgliedstaaten steht eine Reihe von Maßnahmen zur Verfügung, um sicherzustellen, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften im Einklang mit ihren Verpflichtungen aus internationalen Verträgen und dem Völker gewohnheitsrecht stehen:

- (a) Sicherstellen des Bestehens umfassender aktueller nationaler Rechtsvorschriften zu 'schwersten Völkerrechtsverbrechen'**
- ❖ Erforderlichenfalls sollten die Mitgliedstaaten geltende Rechtsvorschriften novellieren, um sicherzustellen, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften die aus dem Völker gewohnheitsrecht und dem Vertragsrecht resultierenden Verpflichtungen im Zusammenhang mit schwersten Völkerrechtsverbrechen widerspiegeln.⁶⁸
 - ❖ Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass ihre entsprechenden Rechtsvorschriften Begriffsbestimmungen für schwerste Völkerrechtsverbrechen gemäß den internationalen Standards enthalten, und dass darin die Ausübung einer extraterritorialen universellen Gerichtsbarkeit über diese Verbrechen vorgesehen ist.
 - ❖ Zudem sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften Begriffe wie die Verantwortlichkeit von Befehlshabern oder Vorgesetzten sowie die einschlägigen Vorschriften zur Irrelevanz der Einrede des Befehls eines Vorgesetzten und der Verjährung enthalten.

⁶⁷ Im Zusammenhang mit der regelmäßigen Unterrichtung des Europäischen Parlaments, siehe Artikel 3 des Beschlusses 2002/494/JI des Rates.

⁶⁸ S.o.: Kapitel Eins, Abschnitt 1.2 "Pflicht der Staaten zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung".

- (b)** Garantieren, dass nationale Rechtsvorschriften und die nationale Praxis im Zusammenhang mit internationaler Immunität nicht dem unberechtigten Schutz einzelner Personen dienen
- ❖ Die Mitgliedstaaten und die nationalen Behörden müssen ihre jeweilige Aufgabe wahrnehmen und dafür sorgen, dass Einzelpersonen nicht aufgrund von Immunität unberechtigterweise davor bewahrt werden, strafrechtlich für die Verübung schwerster Völkerrechtsverbrechen zur Verantwortung gezogen zu werden.⁶⁹
 - ❖ Die Mitgliedstaaten sollten für die zuständigen Ministerien und die Strafjustizbehörden gültige nationale Leitlinien ausarbeiten, die mit den internationalen Standards in Einklang stehen und in denen diese Rechtsfrage eindeutig geregelt ist.⁷⁰
 - ❖ Das Netz von Anlaufstellen könnte dadurch unterstützend tätig sein, dass es bewährte Verfahren zusammenstellt und den Anwendungsbereich der Vorschriften zur internationalen Immunität festlegt. Diese Leitlinien könnten von den nationalen Behörden als Bezugsunterlage herangezogen werden, wenn Unsicherheit bezüglich des Status eines ausländischen Beamten besteht, der im Verdacht steht, schwerste Völkerrechtsverbrechen verübt zu haben.

Maßnahme 5: Ausbau des Netzes von Anlaufstellen zu einem Fachzentrum und Steigerung des Bekanntheitsgrads des Netzes sowohl in EU-Gremien als auch generell

Kontext: Dem Netz von Anlaufstellen kommt eine maßgebliche Rolle dabei zu, das Engagement der EU für die Bekämpfung der Straflosigkeit auf der internen Ebene zu gewährleisten. Die künftige Erweiterung und der weitere Ausbau des Netzes hängen von den Mitteln ab, die dem Sekretariat des Netzes zugewiesen werden. Eine weitergehende Unterstützung würde es dem Sekretariat des Netzes ermöglichen, die Bekämpfung der Straflosigkeit in mannigfaltiger Weise voranzutreiben.

Empfohlene Maßnahmen: Das Netz von Aulaufstellen selbst könnte einige Maßnahmen treffen, durch die es zu einem Fachzentrum ausgebaut würde und sein Bekanntheitsgrad in EU-Gremien und auch generell gesteigert würde, vorausgesetzt, dass ihm mehr Mittel zur Verfügung stehen:

- (a)** Der Informationsaustausch zwischen Staaten sollte intensiviert werden
- ❖ Die Aufgabe des Netzen, einen Informationsaustausch zwischen Staaten zu bewirken, sollte ausgeweitet werden und einen intensiveren Austausch von Informationen unter anderem über geltende nationale Rechtsvorschriften und Völkerrechtsbestimmungen, einschlägige Verfahren, über Kenntnis von laufenden Verfahren oder Ermittlungen sowie über verfügbare Beweismittel oder relevante Zeugen ermöglichen und so die nationalen Behörden in ihren Bemühungen unterstützen, mutmaßliche Täter vor Gericht zu bringen; dem Netz sollte somit die Möglichkeit gegeben werden, sich zu der Kontaktstelle für die Bekämpfung der Straflosigkeit in der EU weiterzuentwickeln.

⁶⁹ Das Netz von Anlaufstellen hat die Frage der internationalen Vorschriften zur internationalen Immunität und der einzelstaatliche Praxis in diesem Zusammenhang in seiner 14. Sitzung, die am 17./18. April 2013 stattfand, erörtert.

⁷⁰ In den Niederlanden war der Beratende Ausschuss zu Fragen des Völkerrechts damit betraut, Empfehlungen zur Immunität ausländischer Beamter im Zusammenhang mit schwersten Völkerrechtsverbrechen auszuarbeiten. Die entsprechenden Empfehlungen sind von der niederländischen Regierung akzeptiert worden und sind somit von allen einschlägigen nationalen Behörden anwendbar, wenn Unsicherheit bezüglich des Status ausländischer Beamter oder Vertreter besteht. Vgl. <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

- (b)** Die Unterrichtung anderer EU-Organe und relevanter Akteure durch das Netz und die Zusammenarbeit des Netzes mit anderen EU-Organen und relevanten Akteuren sollte verbessert werden
- ❖ Das Sekretariat des Netzes sollte einen jährlichen Tätigkeitsbericht ausarbeiten, in dem die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Straflosigkeit dargelegt werden; dieser Bericht könnte den einschlägigen Organen der EU vorgelegt werden, um sie über wichtige Entwicklungen innerhalb der EU auf dem Laufenden zu halten.⁷¹ Durch diesen Bericht würde für die Probleme sensibilisiert, mit denen die einschlägigen nationalen Behörden konfrontiert sind, ferner könnte er Impulse dafür geben, die bestehenden Lücken zu schließen und gesetzliche Unzulänglichkeiten zu beseitigen.
 - ❖ Das Sekretariat des Netzes sollte Fachunterlagen zu verschiedenen Themen erstellen, die mit der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen im Zusammenhang stehen, in denen Verbesserungen auf den Gebieten der Zusammenarbeit und der Rechtshilfe ermittelt werden und über rechtliche Entwicklungen und Entwicklungen in der Praxis im Zusammenhang mit dem EU-Recht oder dem Völkerrecht berichtet wird.⁷²
 - ❖ Die Zusammenarbeit des Sekretariats des Netzes mit anderen nationalen, regionalen und internationalen Akteuren sollte ausgeweitet werden. Die aktive Kommunikation und Zusammenarbeit mit einer Reihe von NRO, die den Kampf gegen die Straflosigkeit unterstützen, und Gespräche unter anderem mit regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union, Vertretern des IStGH und der Internationalen Strafgerichtshöfe, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und von Interpol bewirken einen umfassenderen Ansatz dafür, das Schlupfloch der Straflosigkeit in der EU zu schließen.

Maßnahme 6: Erneute Bekräftigung der Entschlossenheit der EU

Kontext: Die Bekämpfung der Straflosigkeit hat zwar bereits deutliche Unterstützung seitens der EU erfahren, dennoch hat die EU noch beträchtlichen Spielraum, wenn es darum geht, ihre diesbezügliche Entschlossenheit zu bekräftigen und weitergehende Unterstützung zu leisten. Ihre politische Entschlossenheit zur Bekämpfung der Straflosigkeit spiegelt sich in dem Nachfolgeprogramm zum Stockholmer Programm nicht wider. Es wäre von Nutzen, das Thema der Straflosigkeit der Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen wieder auf die Tagesordnung zu setzen, da somit für eine stärkere Sensibilisierung gesorgt, die Koordinierungskapazität ausgebaut und die nationalen Behörden in ihren Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen unterstützt werden könnten.

Empfohlene Maßnahmen: Die Organe der EU könnten mehrere Maßnahmen ergreifen, um die Bekämpfung der Straflosigkeit stärker zu unterstützen:

- ❖ Die Europäische Kommission sollte die Bekämpfung der Straflosigkeit dadurch unterstützen, dass sie eine formelle Bewertung der Umsetzung der Beschlüsse 2002/494/JI und 2003/335/JI des Rates in den Mitgliedstaaten durchführt, wie im Stockholmer Programm vorgesehen. Diese Bewertung kann verbesserungswürdige Bereiche herausstellen und könnte dem Netz von Anlaufstellen und seinem Sekretariat wertvolle Orientierung bieten.

⁷¹ Artikel 3 des Beschlusses 2002/494/JI des Rates.

⁷² Weitere Anregungen und Empfehlungen zum Ausbau des Netzes von Anlaufstellen sind dem Bericht von Human Rights Watch zu entnehmen: 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', September 2014, S. 86-90, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- ❖ Die Mandate von Eurojust und Europol sollten auf schwere Völkerrechtsverbrechen ausgedehnt und den beiden Einrichtungen so die Möglichkeit gegeben werden, mit dem Netz von Anlaufstellen zusammenzuarbeiten, um den nationalen Behörden größtmögliche Unterstützung zu gewähren.⁷³
- ❖ Die Europäische Union sollte erwägen, einen Aktionsplan zur Bekämpfung der Straflosigkeit in der EU auszuarbeiten oder Mittel für die Ausarbeitung eines solchen Aktionsplans bereitzustellen, da dieser Aktionsplan ein wichtiges Instrument zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Entwicklung bewährter Verfahren auf nationaler und regionaler Ebene wäre, um die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen zu verbessern.
- ❖ Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments sollte in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Menschenrechte jährlich im Europäischen Parlament eine Anhörung zum Thema 'Bekämpfung der Straflosigkeit in der Europäischen Union' durchführen.
- ❖ Die Europäische Kommission sollte bewerten, ob weitere Finanzierungsmöglichkeiten bestehen, um die nationalen Behörden beim Aufbau von Spezialeinheiten zu unterstützen.
- ❖ Die EU sollte für Finanzierungsmöglichkeiten für Schulungsmaßnahmen und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau sorgen, wobei diese Maßnahmen auch Möglichkeiten für Projekte und Schulungsprogramme für Strafverfolgungsbeamte, Staatsanwälte, für Rechtshilfe zuständige Beamte und Richter im Rahmen des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) oder der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) mit Schwerpunkt auf dem Völkerrecht und dem internationalen Strafrecht einschließen würden.

Maßnahme 7: Aufbau von Kapazitäten und verstärkte Sensibilisierung bei den einschlägigen nationalen Behörden

Kontext: Viele Mitgliedstaaten haben nach wie vor Probleme, da ihnen Experten mit Fachkenntnissen auf dem Gebiet schwerster Völkerrechtsverbrechen fehlen. Fachschulungen für Personen, die mit den Tätern oder den Opfern von schwersten Völkerrechtsverbrechen arbeiten, sind unentbehrlich. Das EJTN, EASO und CEPOL sind Beispiele für Plattformen, die genutzt werden könnten, um auf der Ebene der Mitgliedstaaten die Weitergabe von Kenntnissen auf dem Gebiet der Bekämpfung der Straflosigkeit und entsprechende Schulungen für Praktiker zu erleichtern.⁷⁴

⁷³ In den Entwürfen für die neuen Eurojust- und Europol-Verordnungen wird vorgeschlagen, die Zuständigkeiten dieser beiden Stellen zu erweitern, so dass künftig mehr Verbrechen erfasst werden könnten. Diese Erweiterung würde das Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen einschließen. Vorbehaltlich Verhandlungen und nach Erlass der neuen Eurojust- und Europol-Verordnungen würde der sachliche Zuständigkeitsbereich beider Stellen ausgeweitet und schwerste Völkerrechtsverbrechen einschließen. Infolgedessen sollten das Netz von Anlaufstellen, Eurojust und Europol ihre Mandate und Aufgaben verknüpfen, um die Praktiker bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen bestmöglich zu unterstützen. Die drei Stellen sollten in der Lage sein, im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate parallel zu arbeiten, um die EU bei der Bekämpfung der Straflosigkeit bestmöglich in Stellung zu bringen. Die Verordnungsvorschläge sind abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:DE:PDF> und <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:DE:PDF>.

⁷⁴ Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen hat beispielsweise zwei ausführliche Bericht zu Afghanistan als Herkunftsland (Country of Origin Reports) vorgelegt: 'Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans', Dezember 2012, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, und 'Taliban Strategies – Recruitment', Juli 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

Empfohlene Maßnahmen: Es können mehrere Maßnahmen ergriffen werden, um die Fachausbildungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu erweitern, was wiederum dazu beitragen wird, die Lücke zu schließen, die gegenwärtig durch fehlende Ausbildung und das Fehlen von Fachpersonal in den Mitgliedstaaten entstanden ist.

- (a)** Es muss für Schulungen in den Fragen Asyl sowie justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit gesorgt werden
- ❖ Personal, das mit der Identifizierung, Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von mutmaßlichen Urhebern schwerster Völkerrechtsverbrechen befasst ist, muss speziell geschult werden, damit es Kenntnis von der Komplexität sowohl des Sachverhalts als auch der Rechtslage bei einem Verbrechen, vom Kontext, in dem das Verbrechen verübt wurde, und von den verschiedenen Quellen anwendbaren Rechts hat.
 - ❖ Die Schaffung spezialisierter Ausbildungseinrichtungen oder -programme, bei denen der Schwerpunkt auf die strafrechtliche Verfolgung schwerster Völkerrechtsverbrechen gelegt wird, würde ebenfalls dazu beitragen, die Lücke zu schließen, die gegenwärtig durch fehlende Ausbildung und das Fehlen von Fachpersonal in den Mitgliedstaaten entstanden ist. Auch für Anwälte der Verteidigung, Rechtsverteilter von Opfern und Richter, die mit Fällen schwerster Völkerrechtsverbrechen befasst sind, müssen maßgeschneiderte Ausbildungsprogramme entwickelt werden.
- (b)** Unterstützung durch fachkompetente Einrichtungen
- ❖ Die nationalen Behörden sollten erwägen, Einrichtungen, die speziell in der Ermittlung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und schweren Menschenrechtsverletzungen geschult sind, zur Unterstützung heranzuziehen, wie beispielsweise den "Justice Rapid Response"-Mechanismus (JRR).⁷⁵
- (c)** Europäischer Tag gegen Straflosigkeit bei schwersten Völkerrechtsverbrechen
- ❖ Auf EU-Ebene könnte eine Initiative eingeleitet werden, die darauf abzielen würde, eine Sonderveranstaltung zum Gedenken an die Opfer schwerster Völkerrechtsverbrechen durchzuführen und für die Bekämpfung der Straflosigkeit zu sensibilisieren; hierbei könnte es sich um eine Initiative vergleichbar dem europaweiten Gedenktag an die Opfer aller totalitären und autoritären Regime, dem europäischen Tag gegen den Menschenhandel und dem Welttag der internationalen Justiz handeln. Eine solche Veranstaltung würde für die Probleme sensibilisieren, die sich ergeben, wenn die Urheber schwerster Völkerrechtsverbrechen vor Gericht gebracht werden sollen.

Maßnahme 8: Rechte von Opfern und Zeugen schwerster Völkerrechtsverbrechen, Unterstützung und Schutz für Opfer und Zeugen schwerster Völkerrechtsverbrechen

Kontext: Opfer und Zeugen schwerster Völkerrechtsverbrechen stellen die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden vor spezifische Probleme. Sicherheitsrisiken, die Gefahr der Traumatisierung und die Notwendigkeit einer rechtlichen Vertretung führen dazu, dass die nationalen Behörden der Einbeziehung von Opfern und Zeugen in die Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung besondere Aufmerksamkeit schenken müssen.

⁷⁵ Der "Justice Rapid Response"-Mechanismus (JRR) ist eine zwischenstaatliche Einrichtung, die für die rasche Entsendung von Strafrechtsfachleuten sorgt, die in einer Liste von Bereitschaftspersonal erfasst sind. Diese Fachleute sind speziell ausgebildet für Ermittlungen in Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und schweren Menschenrechtsverletzungen. Nähere Informationen abrufbar unter <http://www.justicerapidresponse.org/>.

Empfohlene Maßnahmen: Unbeschadet der damit verbundenen Probleme sollten die nationalen Behörden einige Maßnahmen treffen, um die Rechte und Bedürfnisse von Opfern und Zeugen zu wahren.

- (a)** Die Strafverfolgungsstrategien sollten eine Strategie für eine bedarfsgerechte Kontaktaufnahme und Kontaktpflege mit den Opfern vorsehen
- ❖ Die Mitgliedstaaten sollten über eindeutige Regeln für die Maßnahmen zur Kontaktaufnahme und Kontaktpflege mit Opfern im Zusammenhang mit laufenden Gerichtsverfahren oder Ermittlungen verfügen. Zu den entsprechenden Maßnahmen sollte es gehören, die Perspektive des Opfers und seine Rechte in den Ermittlungs- und Strafverfolgungsstrategien zu berücksichtigen.
- (b)** Die nationalen Behörden sollten Informationen über die Rechte der Opfer und Schutzmaßnahmen anbieten
- ❖ Die Opfer schwerster Völkerrechtsverbrechen sollten hinreichend darüber informiert werden, ob das Rechtssystem eines ermittelnden Staates die Teilnahme von Opfern an dem Gerichtsverfahren vorsieht. Gleichermassen sollte über in solchen Fällen verfügbare Zeugenschutzmaßnahmen informiert werden.
 - ❖ Die Mitgliedstaaten müssen zudem sicherstellen, dass ein geeignetes Maß an Schutz vor Drohungen, vor Traumatisierung und erneuter Viktimisierung gegeben ist, wenn das Opfer als Partei an einem Verfahren teilnehmen oder in einem Verfahren gegen den Täter aussagen muss. Bei den entsprechenden Verfahren sollte für ein Mindestmaß an Schutz gemäß der Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten gesorgt sein.⁷⁶

⁷⁶ Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, ABl. L 315 vom 25.10.2012, S. 57.