



DER GENERALBUNDESANWALT
BEIM BUNDESGERICHTSHOF

Der Generalbundesanwalt • Postfach 27 20 • 76014 Karlsruhe

Frau
Inge Höger, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Aktenzeichen	Bearbeiter/in	☎ (0721)	Datum
3 ARP 77/10-4 (bei Antwort bitte angeben)	StA Adacker	81 91 - 131	30. September 2014

Betrifft: Strafanzeigen wegen des israelischen Vorgehens gegen den Schiffskonvoi für den Gaza-Streifen

Bezug: Ihre Strafanzeige vom 4. Juni 2010

Sehr geehrte Frau Höger,

mit Schreiben vom 4. Juni 2010 haben Sie unter Bezugnahme auf das israelische Vorgehen gegen die sog. „Gaza-Hilfsflottille“ am 31. Mai 2010 vor der Küste des Gaza-Streifens Strafanzeige gegen unbekannte Verantwortliche der israelischen Streitkräfte wegen sämtlicher in Betracht kommender Straftatbestände, insbesondere wegen Kriegsverbrechen und Freiheitsberaubung erstattet. Ich habe Ihre Strafanzeige einer umfassenden Prüfung unterzogen, gebe ihr jedoch keine Folge. Nach Auswertung der hier vorliegenden Abschlussberichte der verschiedenen nationalen und internationalen Untersuchungskommissionen und weiterer Quellen ergeben sich keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für die Begehung verfolgbarer Straftaten zum Nachteil deutscher Staatsangehöriger (§ 152 Abs. 2 StPO). Soweit die angezeigten Vorgänge die Staatsangehörigen dritter Staaten betreffen, habe ich gemäß § 153f Abs. 1, 2 StPO von der Strafverfolgung abgesehen. Im Einzelnen gilt Folgendes:

- I. Das Vorgehen der israelischen Streitkräfte erweist sich, soweit es sich gegen Sie und weitere an Bord der Flottille befindliche deutsche Staatsangehörige richtete, nach dem VStGB als straflos.

1. Das Aufbringen der Flottille mit Gewalt durch Betreten der Schiffe und Übernahme des Kommandos stellt keinen strafbaren Angriff gegen die Zivilbevölkerung als solche oder einzelne Zivilpersonen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VStGB) dar. Von dieser Norm werden nämlich nur solche Maßnahmen unter Strafe gestellt, die zielgerichtet gegen Zivilisten bzw. zivile Objekte ausgeführt werden. Angriffe, die sich gegen Kombattanten, feindliche Kämpfer oder militärische Ziele richten, werden - unabhängig vom tatsächlichen Eintritt sogenannter ziviler Begleitschäden - nicht erfasst. Die Vorschrift pönalisiert damit allein Verstöße gegen den sog. „Unterscheidungsgrundsatz“, demzufolge die kriegführenden Parteien zu jeder Zeit zwischen Kombattanten und Zivilisten bzw. militärischen und zivilen Objekten unterscheiden müssen und Kampfhandlungen nur gegen militärische Ziele richten dürfen (vgl. Art. 48, 51 Abs. 2 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1997 [BGBl. 1990 II, S. 1551; im Folgenden: ZP I]; Art. 13 Abs. 1 und 2 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1997 [BGBl. 1990 II, S. 1637]; MüKo-StGB/Dörmann, 2. Aufl., § 11 VStGB Rn. 28, 31).

Vorliegend zielte das israelische Vorgehen unter Berücksichtigung des Operationsziels, der Operationspläne und des Gesamtablaufs der Operation allein auf die Übernahme der Kontrolle über die Schiffe ab, aber nicht auf die Schädigung von Einzelpersonen. Dass die Operation in der Folge, was die „Mavi Marmara“ anbelangt, einen abweichenden Verlauf nahm, beruht darauf, dass Passagiere und Besatzung dem ersten israelischen Kommando, das mittels eines Schnellbootes an Bord gelangen wollte, Widerstand entgegenbrachten, der im weiteren Verlauf seitens der Gruppe der Passagiere auf dem Oberdeck in „erheblicher, organisierter und gewaltsamer“ Weise fortgesetzt wurde (vgl. Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident, Rn. 124 ; im Folgenden: Palmer-Bericht). Es liegen mithin keine konkreten Anhaltspunkte dafür vor, dass die befehlshabenden Offiziere bei Anordnung des gewaltsamen Aufbringens der „Mavi Marmara“ sich von der Überlegung leiten ließen, gezielt Zivilpersonen zu schädigen. Für die Frage der Verwirklichung dieses Tatbestandes kommt es aus Rechtsgründen nicht darauf an, dass bei der Operation Todesopfer zu beklagen waren.

2. Darüber hinaus handelt es sich bei dem Aufbringen der Flottille auch nicht um einen verbotenen Angriff auf zivile Objekte (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VStGB). Die Schiffe der Flottille stellten nämlich unter den gegebenen Umständen militärische Ziele dar, die nach den Regeln des humanitären Völkerrechts angegriffen werden durften.

- a) Sämtliche Schiffe der Gaza-Flottille sind nach dem Handbuch von San Remo über das in bewaffneten Konflikten auf See anwendbare Völkerrecht vom 12. Juni 1994 (im Folgenden: San-Remo-Manual) trotz des von Anfang an verfolgten Ziels der Blockadebrechung zwar nicht als Kriegs-, sondern als Handelsschiffe anzusehen. Unter der Flagge neutraler Staaten fahrende Handelsschiffe dürfen vom Grundsatz her nicht angegriffen werden, können allerdings im Einzelfall gleichwohl zu militärischen Objekten werden (vgl. San-Remo-Manual, §§ 40, 59, 60, 67). Dies gilt insbesondere für Handelsschiffe, die eine Seeblockade brechen (San-Remo-Manual, § 67 Buchst. a). Diese dürfen aufgebracht und für den Fall, dass sie sich vorsätzlich und klar ersichtlich weigern anzuhalten oder Widerstand gegen ihre Durchsuchung und Aufbringung leisten, auch angegriffen werden (San-Remo-Manual, § 98, § 67 Buchst. a, Alternative 2). Mit der Weigerung anzuhalten werden die Schiffe zu einem zulässigen militärischen Ziel (*Heintschel von Heinegg* in: Fleck, Handbook of International Humanitarian Law, Rn. 1025, Fn. 135). Die Anwesenheit ziviler Passagiere führt dabei nicht dazu, dass die Schiffe allein aus diesem Grund zu verschonen wären (San-Remo-Manual, § 47 Buchst. e, § 139 Buchst. c, Satz 2). Allgemein anerkannt ist ferner, dass mit dem Aufbringen eines Blockadebrechers nicht zugewartet werden muss, bis dieser das Seegebiet, das unter Blockade steht, tatsächlich erreicht hat. Vielmehr erlaubt das Recht der Seeblockade auch einen Zugriff auf hoher See (vgl. Art. 17 und 20 der Londoner Seerechtsdeklaration vom 26. Februar 1909; *Heintschel von Heinegg*, Israel YHR 42 (2012), S. 65, 79). Das blockadebrechende Schiff kann sich insoweit auf die Freiheit der Schifffahrt (Art. 87 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982; BGBl. 1994 II, S. 1799) nicht berufen.
- b) Für den vorliegenden Fall kommt es im Anwendungsbereich des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VStGB bei Prüfung einer zur Durchsetzung der Seeblockade getroffenen Maßnahme nicht darauf an, ob die Verhängung der Seeblockade selbst rechtmäßig war. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer Seeblockade werfen eine Reihe äußerst komplexer Fragestellungen auf, die von der an der Maßnahme beteiligten Soldaten in der Regel nicht individuell überblickt und beurteilt werden können. Auf der Ebene des Völkerstrafrechts ist folglich ein Angriff schon dann als nicht gegen ein ziviles Objekt gerichtet anzusehen, wenn (1.) die Seeblockade formell wirksam verhängt, d.h. bekannt gemacht wurde, (2.) das angegriffene Schiff in Kenntnis der verhängten Seeblockade diese bricht und (3.) sich weigert anzuhalten oder sich der

Aufbringung widersetzt. Jedes Schiff, das eine Blockade bewusst und gezielt bricht, ist unter dem Blickwinkel des humanitären Völkerrechts nicht mehr schutzwürdig. Das humanitäre Völkerrecht hat nämlich primär die Aufgabe, den Schutz Unbeteiligter und Wehrloser im bewaffneten Konflikt zu gewährleisten (vgl. von Kilmansegg, JZ 2014, S. 373). Ein Schiff, das Kurs auf das unter Blockade stehende Seegebiet nimmt, wendet sich aktiv gegen eine militärische Maßnahme, sei diese nun rechtmäßig oder nicht, und wird so zum Beteiligten am Konfliktgeschehen. Es verliert deshalb in völkerstrafrechtlicher Hinsicht den Status als ziviles Objekt.

So liegt der Fall auch hier. Die israelische Regierung hat die Seeblockade am 5. Januar 2009 in ausreichender Art und Weise allgemein bekannt gemacht (vgl. Israelische Nachricht für Seefahrer 1/2009). Zudem wurden die Schiffe der Hilfsflottille im Rahmen der Kommunikation über Funk am Abend des 30. Mai 2010 nochmals ausdrücklich auf die bestehende Seeblockade hingewiesen. Die Blockadebrechung erfolgte demgegenüber mit voller Absicht. Den Feststellungen der Palmer-Kommission folgend ist nämlich davon auszugehen, dass es den Organisatoren der Flottille vor allem auf das Erzeugen medialer Aufmerksamkeit durch das Brechen der Seeblockade ankam und nur in zweiter Linie auf die Anlieferung humanitärer Güter (Palmer-Bericht, Rn. 87). In einer vom Pressedienst der Fraktion „DIE LINKE“ im Deutschen Bundestag am 24. Mai 2010 herausgegebenen Pressemitteilung wurde dementsprechend angekündigt, „mit den Schiffen die Blockade von Gaza durchbrechen [zu wollen].“ Schließlich haben sich die Schiffsführer der Flottille (dem vorher gefassten Plan folgend) per Funk geweigert beizudrehen oder wenigstens anzuhalten. Die Schiffe der Flottille stellten deshalb ab diesem Zeitpunkt zulässige militärische Ziele dar.

3. Das Aufbringen der Flottille verwirklicht überdies nicht den Tatbestand des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VStGB (Angriff mit unverhältnismäßigen Begleitschäden). Denn diese Norm bezieht sich auf (hier nicht gegebene) Distanzangriffe, wie die Beschießungen von Örtlichkeiten durch Artillerie von der Ferne aus oder den Abwurf von Bomben auf eine Munitionsfabrik (vgl. dazu MüKo-StGB/Dörmann, 2. Aufl., § 11 VStGB Rn. 78 f., *Werle*, Völkerstrafrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 1298, 1307). Außerdem kann nicht davon ausgegangen werden, dass die für den Einsatz verantwortlichen israelischen Offiziere bei Erteilung des Befehls zum Entern in der Gewissheit handelten, dass der Angriff zu unverhältnismäßigen Schäden führen würde.

4. Eine Strafbarkeit nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VStGB (Angriff gegen humanitäre Operationen) kommt unabhängig davon, ob mit der Flottille auch die Bevölkerung in Gaza versorgt werden sollte, bereits deswegen nicht in Betracht, weil es an der Zustimmung Israels zu etwaigen direkten Hilfslieferungen seitens der Flottille fehlte. Hilfsmissionen genießen nämlich nur dann den Schutz des humanitären Völkerrechts, wenn sie an dem Grundsatz der Neutralität und Unparteilichkeit orientiert sind und die Zustimmung aller betroffenen Konfliktparteien vorliegt (vgl. Art. 70 Abs. 1 Satz 1 ZP I; MüKo-StGB/*Zimmermann-Geiß*, 2. Aufl., § 10 VStGB Rn. 5, 12; ferner San-Remo-Manual, § 47 Buchst. c Nr. II).
5. Die Ihnen und den anderen Anzeigerstattern widerfahrene Behandlung durch israelische Soldaten nach Erlangung der Kontrolle über das Schiff ist auch nicht nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 VStGB strafbar. Der Tatbestand der grausamen und unmenschlichen Behandlung ist auf das Folterverbot bezogen und setzt die Zufügung erheblicher körperlicher oder seelischer Leiden voraus (vgl. IStGHJ, *Prosecutor v. Krstić*, Urteil vom 2. August 2001 - IT-98-33-T, Rn. 513; *Prosecutor v. Krnojelac*, Urteil vom 15. März 2002 - IT-97-25-T, Rn. 131; MüKo-StGB/*Zimmermann-Geiß*, 2. Aufl., § 10 VStGB Rn. 140). Unter Zugrundelegung dieses Maßstabes erscheinen weder die angezeigte kurzzeitige Fesselung noch der erzwungene Aufenthalt auf Deck mit den damit verbundenen Beschwerden als hinreichend schwerwiegend.
6. Ihre Verbringung von einem Ort auf hoher See nach Israel und von dort nach Deutschland unterfällt auch nicht dem Tatbestand der Vertreibung oder zwangsweisen Überführung gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 6 VStGB. Die Vorschrift hat die Vertreibungen des Zweiten Weltkriegs und der unmittelbaren Nachkriegszeit vor Augen und erfasst nur solche Handlungen, die den dauernden Aufenthalt einer Person betreffen. Vertreibung im Sinn der Vorschrift meint daher nur die unfreiwillige Verbringung einer Person aus ihrem Wohngebiet an einen Ort außerhalb der Staatsgrenzen und Überführung die Umsiedelung innerhalb der Staatsgrenzen (vgl. *Werle*, Völkerstrafrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 1218). Beides liegt hier ersichtlich nicht vor.
7. Das Verhalten der israelische Soldaten den Anzeigerstattern gegenüber verwirklicht überdies nicht den Tatbestand der entwürdigenden oder erniedrigenden Behandlung gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 9 VStGB. Die Vorschrift schützt die persönliche Würde eines Menschen vor schwerwiegender Entwürdigung oder Erniedrigung. Der Rechtsprechung des IStGH und der Sondertribunale folgend muss der Angriff auf die Würde eines Menschen

von solcher Schwere sein, dass er allgemein nach objektiven Maßstäben als Gräueltat („outrage“) angesehen wird (IStGH, *Prosecutor v. Katanga und Ngudjolo Chui*, Vorverfahrenskammer, Beschluss vom 30. September 2008 - ICC-01/04-01/07-717, Rn. 369; Sondertribunal für Sierra Leone, *Prosecutor v. Sesay, Kallon und Gbao*, Urteil vom 2. März 2009 - SCSL-04-15-T1234 - *RUF-Fall*, Rn. 175 f.; *Werle*, Völkerstrafrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 1169). Derartige, in schwerwiegender Weise ehrverletzende Verhaltensweisen sind aber weder vorgetragen noch ist sonst ersichtlich, dass solche zu Ihrem Nachteil begangen wurden. Die kurzzeitige Fesselung nach vorausgegangenen gewaltsamen Auseinandersetzungen an Bord und das erzwungene Sitzen auf dem Boden erfüllen den Tatbestand jedenfalls noch nicht.

8. Ihre Festnahme und -haltung bis zum 1. Juni (6.30 Uhr) erfüllt auch nicht den Tatbestand der rechtswidrigen Gefangenhaltung oder verzögerten Heimschaffung nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 VStGB. Aufgrund Fehlens gesicherter völkergewohnheitsrechtlicher Standards für den Fall des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts ist das rechtswidrige Festhalten geschützter Personen allein im sog. internationalen (also zwischenstaatlichen) bewaffneten Konflikt mit Strafe bedroht (MüKo-StGB/*Zimmermann-Geiß*, 2. Aufl., § 8 VStGB Rn. 230). Vorliegend ist jedoch schon rechtlich nicht eindeutig, ob es sich bei dem bewaffneten Konflikt zwischen Israel und der Hamas um einen internationalen handelt. Ungeachtet dessen wäre der Tatbestand auch bei Annahme eines solchen hier nicht erfüllt. Nach den Regeln des humanitären Völkerrechts haben die Konfliktparteien nämlich bei der Festhaltung von Personen ein weites Ermessen (MüKo-StGB/*Zimmermann-Geiß*, 2. Aufl., § 8 VStGB Rn. 235). Aus dem Seekriegsrecht ergibt sich zudem ein Recht zur Gefangennahme aller an Bord eines blockadebrechenden Schiffs befindlichen Personen, die ohne weiteres bis zum Erreichen des Hafens und darüber hinaus solange festgehalten werden können, bis ihr Status geklärt ist (*San-Remo-Manual*, § 161). Gemessen an diesen Vorgaben des Völkergewohnheitsrechts waren weder Ihre Gefangennahme, noch die nachfolgende kurzzeitige Festhaltung rechtswidrig.
9. Schließlich erweist sich auch die angezeigte Beschlagnahme persönlicher Gegenstände und des Reisegepäcks nach dem VStGB als straflos. Denn es ist bereits der objektive Tatbestand der Plünderung oder rechtswidrigen Zerstörung, Aneignung oder Beschlagnahme gemäß § 9 Abs. 1 VStGB nicht erfüllt. Der völkerstrafrechtliche Eigentumsschutz erfasst nämlich nur Übergriffe auf das Eigentum der jeweils gegnerischen Konfliktpartei und ihrer Staatsangehörigen/Gefolgsleute. Damit ist weder das Eigentum eigener Staatsangehöriger, noch das der Staatsangehörigen von neutralen Drittstaaten geschützt. Diese

Beschränkung hat im Wortlaut des § 9 VStGB ihren Niederschlag gefunden („*Sachen der gegnerischen Partei*“). Sie ist einer erweiternden Auslegung nicht zugänglich und gilt für beide Alternativen des Tatbestandes. Vorliegend ist zu sehen, dass der bewaffnete Konflikt zwischen Israel und der Hamas besteht und sämtliche Anzeigenerstatter weder der Hamas (als Kämpfer oder Gefolgsleute) angehören, noch zur Tatzeit deren effektiver Gebietskontrolle unterlagen. Ihr Privateigentum kann daher auch nicht der Hamas zugerechnet werden.

10. Eine Strafbarkeit wegen eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit gemäß § 7 Abs. 1 VStGB ist schließlich schon deswegen nicht gegeben, weil die verfahrensgegenständlichen Maßnahmen der israelischen Streitkräfte nicht „im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen eine Zivilbevölkerung“ erfolgten.

- II. Die Verfolgung der angezeigten Vorgänge nach den Vorschriften des StGB, etwa unter dem rechtlichen Gesichtspunkt des Angriffs auf den Seeverkehr (§ 316c Abs. 1 StGB), des (besonders) schweren Raubes (§ 249 Abs. 1, § 250 Abs. 1, 2 StGB) bzw. Diebstahls oder Unterschlagung (§ 242 Abs. 1, § 246 Abs. 1 StGB), der Freiheitsberaubung und/oder Nötigung (§ 239 Abs. 1, § 240 Abs. 1 StGB) und der Körperverletzung (§ 223 Abs. 1 StGB) scheidet bereits deswegen aus, weil der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens insoweit das von Amts wegen zu beachtende Verfahrenshindernis der fehlenden deutschen Strafgerichtsbarkeit in Verbindung mit der völkergewohnheitsrechtlich anerkannten allgemeinen Funktionsträgerimmunität entgegensteht (§ 20 Abs. 2 GVG, Art. 25 GG).

Die deutsche Gerichtsbarkeit erstreckt sich nicht auf solche Diensthandlungen ausländischer Funktionsträger, die diese in ihrer dienstlichen Eigenschaft vornehmen. Die Immunität des staatlichen Funktionsträgers ist Ausfluss der sog. „Staatenimmunität“, wonach Staaten für hoheitliches Staatshandeln grundsätzlich Immunität von der Gerichtsbarkeit anderer Staaten genießen (IGH, *Jurisdictional Immunities of the State*, Urteil vom 3. Februar 2012, ICJ Reports 2012, 99, Rn. 56 f.). Dies hat zur Folge, dass auch alle staatlichen Funktionsträger in Bezug auf ihr hoheitlich-dienstliches Handeln von der Strafgerichtsbarkeit fremder Staaten befreit sind (BVerfGE 96, 68 [85, 91]; BGH, NJW 1979, 1101 [1102]; BVerwG, NJW 1989, 678, 679; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 3. Aufl. 2011, § 7 Rn. 101; *Kreicker*, Völkerrechtliche Exemtionen, Bd. 1, 2007, S. 109 ff., *ders.*, ZIS 2012, 107, 116; *ders.*, ZIS 2014, 129, 131), solange sie keine Völkerstraftaten begehen (*Kreicker*, Völkerrechtliche Exemtionen, Bd. 1, 2007, S. 255 ff. m.w.N.). Wie oben dargelegt, erfüllen die angezeigten Handlungen indes die Tatbestände des VStGB nicht.

III. Soweit die angezeigten Vorgänge die Staatsangehörigen dritter Staaten betreffen, wurde gemäß § 153f Abs. 1, 2 StPO von der Strafverfolgung abgesehen.

Zivilrechtliche Ansprüche bleiben von diesem Bescheid unberührt.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Ritscher', written in a cursive style.

(Ritscher)