

Bericht und Antrag

des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuß)

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes
zu dem Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung
und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen
einschließlich Diplomaten (Diplomatenschutzkonvention)**
– Drucksache 7/4820 –

A. Problem

Die steigende Zahl von terroristischen Anschlägen gegen Diplomaten und andere völkerrechtlich geschützte Personen hat bei vielen Regierungen zur Erkenntnis geführt, daß es im Interesse des zwischenstaatlichen Verkehrs notwendig ist, diesen Teilbereich des Terrorismus zum Gegenstand eines besonderen Übereinkommens zu machen.

In diesem Übereinkommen verpflichten sich die Vertragsstaaten, bei der Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von schweren Verbrechen wie Mord, Entführung und Körperverletzung sowie bei Angriffen auf die Freiheit der zu schützenden Personen zusammenzuarbeiten. Sie stellen den betroffenen Vertragsstaaten alle Informationen über einen flüchtigen Täter sowie über die Tat und über die Umstände, in denen sich das Opfer befindet, zur Verfügung. Der Vertragsstaat, auf dessen Hoheitsgebiet sich der Verdächtige befindet, ist verpflichtet, unverzüglich die Strafverfolgung gegen ihn einzuhalten, wenn er ihn nicht ausliefert.

B. Lösung

Das Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 trifft die erforderlichen Regelungen; es ist ratifizierungsbedürftig. Mit dem vor-

liegenden Gesetz soll das Übereinkommen die für die Ratifikation erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erlangen (Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes).

Einmütigkeit im Ausschuß**C. Alternativen**

keine

D. Kosten

keine

A. Bericht des Abgeordneten Dr. Schmitt-Vockenhausen

Der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 230. Sitzung am 18. März 1976 an den Auswärtigen Ausschuß (federführend) und an den Rechtsausschuß (mitberatend) überwiesen.

Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf am 9. Juni 1976 beraten. Er hat die Zustimmung empfohlen, jedoch bei Artikel 1 die Einfügung eines Absatzes 2 angeregt. Der federführende Ausschuß hat dieser Anregung entsprochen.

Der Auswärtige Ausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung vom 23. Juni 1976 beraten.

Anfang der 70er Jahre haben die Gewaltverbrechen gegen Diplomaten, vor allem Entführungen zum Zwecke der Erpressung von Lösegeldern oder zur Durchsetzung politischer Ziele in zahlreichen Staaten derart zugenommen, daß sie zu einer ernststen Gefahr für die weitere Aufrechterhaltung der für die Zusammenarbeit zwischen den Staaten notwendigen diplomatischen und konsularischen Beziehungen wurden. Auch die Bundesrepublik Deutschland ist von solchen Gewaltakten nicht verschont geblieben. Es sei in diesem Zusammenhang an die Ermordung des Botschafters von Sprei in Guatemala, die Entführung des Botschafters von Holleben in Brasilien und die des Honorarkonsuls Beihl in Spanien, nicht zuletzt auch an den Überfall auf unsere Botschaft in Stockholm erinnert. Als die Bundesregierung deshalb Anfang des Jahres 1973 vom Generalsekretär der Vereinten Nationen gebeten wurde, zu dem von der Völkerrechtskommission der VN ausgearbeiteten Entwurf einer Konvention zur Verhütung und Bestrafung von Verbrechen gegen Diplomaten und andere unter internationalem Schutz stehende Personen Stellung zu nehmen, hat sie diese Gelegenheit sofort ergriffen, um nicht nur den VN ihre Befriedigung über die Ausarbeitung eines solchen Konventionsentwurfs zum Ausdruck zu bringen, sondern gleichzeitig eine Reihe konkreter Änderungs- und Ergänzungsvorschläge aus ihren Erfahrungen vorzulegen. Der Entwurf der Völkerrechtskommission und die Änderungs- und Ergänzungsvorschläge wurden in der Folgezeit wiederholt mit den Vertretern befreundeter Staaten – die z. T. ähnliche Vorschläge unterbreitet hatten – erörtert. Hierbei zeigte sich deutlich, daß neben zahlreichen juristischen Fragen auch politische Probleme zu lösen waren und zugleich die bestehenden taktischen Möglichkeiten in den VN in die Überlegungen einbezogen werden mußten. Die Gespräche hierüber wurden nicht nur im Rahmen der VN in New York, sondern vor allem auch in einem auf deutsche Initiative einberufenen ad hoc-Komitee des Europarates zum Schutze diplomatischer und konsularischer Vertretungen in mehreren Sitzungen besprochen. Rechtlich standen vor allem folgende Fragen im Vordergrund:

1. Die Bestimmung und Abgrenzung des geschützten Personenkreises,
2. die Bestimmung und Abgrenzung der einzelnen Straftatbestände,
3. das Verhältnis der Auslieferungspflicht zum Asylrecht.

Während der 28. Generalversammlung der VN im Herbst 1973 wurde der von der Völkerrechtskommission der VN ausgearbeitete Konventions-Entwurf nebst den von zahlreichen Staaten vorgebrachten Änderungs- und Ergänzungswünschen vom 6. Ausschuß (Rechtsausschuß) der VN eingehend beraten. Die Bundesrepublik Deutschland wurde in Anerkennung ihrer bisherigen intensiven Mitarbeit in den 15köpfigen Redaktionsausschuß gewählt. Die Verhandlungen dauerten von Anfang Oktober bis Anfang Dezember des Jahres.

Am 6. Dezember 1973 beschloß der 6. Ausschuß einstimmig den vorliegenden Text der Konvention; am 14. Dezember 1973 nahm die Generalversammlung der VN diesen Text durch allgemeinen Konsens an.

Die Verabschiedung der Diplomatschutzkonvention war eines der wichtigsten Ergebnisse der 28. VN-Vollversammlung. Der Konsens über die Annahme eines Konventionsentwurfs, der die Bekämpfung des internationalen Terrorismus in einem wichtigen Teilbereich zum Gegenstand hat, stellte einen bedeutenden Beitrag zur Fortentwicklung des Völkerrechts auf einem ebenso aktuellen wie politisch sensiblen Gebiet dar. Die Erarbeitung brauchbarer Kompromißformeln zur Überbrückung scheinbar unvereinbarer Gegensätze durch den 6. Ausschuß kann als einer der Haupterfolge der 28. Generalversammlung angesehen werden.

Die Diplomatschutzkonvention wurde von 28 Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet; 16 Staaten haben bisher ihre Ratifikations- oder Beitrittsurkunden hinterlegt. Nach Artikel 17 des Übereinkommens tritt es am 30. Tage nach Hinterlegung der 22. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

Die Diplomatschutzkonvention hat ihre beiden Hauptprobleme, die Bestimmung und Abgrenzung des geschützten Personenkreises sowie der relevanten Straftaten, wie folgt gelöst:

Der Begriff „völkerrechtlich geschützte Person“ wird in Artikel 1 des Übereinkommens definiert. Er umfaßt Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister einschließlich der sie begleitenden Familienangehörigen sowie jeden Vertreter und jede Amtsperson eines Staates, die nach dem Völkerrecht – insbesondere nach den beiden Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische

Beziehungen – Anspruch auf einen besonderen Schutz haben (einschließlich ihrer Familienangehörigen). Die Konvention hält sich also eng an das geltende Völkerrecht und bezieht nur solche Personen in ihren Anwendungsbereich ein, die völkerrechtlich bereits einen besonderen Schutz genießen. Damit wird der persönliche Geltungsbereich der Konvention nicht nur eindeutig abgegrenzt, sondern auch jede unerwünschte präjudizielle Wirkung der Konvention vermieden.

Artikel 2 des Übereinkommens legt die Tatbestände fest, die von seinen Bestimmungen erfaßt werden. Hierzu gehören Mord und Totschlag, Entführungen und sonstige Angriffe auf Leben und Gesundheit oder die Freiheit einer völkerrechtlich geschützten Person, aber auch gewaltsame Angriffe auf die Diensträume und Privatwohnungen sowie die Beförderungsmittel der geschützten Personen, soweit hierdurch deren Leben, Gesundheit oder Freiheit gefährdet wird. Auch die Androhung, der Versuch und die Teilnahme an einer solchen Straftat bringen das Übereinkommen zur Anwendung. Es kommen jedoch nur vorsätzliche Handlungen in Betracht; die geschützte Person muß daher in Kenntnis ihrer Eigenschaft als Repräsentant eines anderen Staates angegriffen worden sein.

Das Ziel der Diplomatschutzkonvention – die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen – soll vor allem durch folgende Mittel erreicht werden:

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle aufgeführten Straftaten unter Strafe zu stellen und das Strafmaß der Schwere der Tat anzupassen (Artikel 2 Abs. 2).

Durch eine umfassende Zuständigkeitsregelung wird sichergestellt, daß in allen denkbaren Fällen zumindest ein Vertragsstaat zur Aburteilung der Tat zuständig ist (Artikel 3).

Die Vertragsstaaten arbeiten bei der Verhütung der aufgezeichneten Straftaten, d. h. bei ihrer prophylaktischen Bekämpfung, eng zusammen; sie tauschen insbesondere Informationen aus und stimmen alle notwendigen Verwaltungs- und anderen Maßnahmen ab, durch die die Begehung solcher Straftaten verhindert werden kann (Artikel 4). Diese Vorschrift gehört zu den besonders wichtigen Bestimmungen des Übereinkommens.

Ist die Straftat bereits begangen worden, so hat sich jeder Vertragsstaat zu bemühen, alle Informationen über das Opfer und die Tat dem Vertragsstaat zu übermitteln, für den die angegriffene Person tätig gewesen ist (Artikel 5 Abs. 2).

Diese Bestimmung des Übereinkommens ist auf Antrag der deutschen Delegation in den Übereinkommenstext eingeführt worden, weil aufgrund eigener Erfahrungen bekannt war, wie wichtig solche Informationen nicht nur für den betroffenen Staat, sondern auch für die Angehörigen des Opfers sind.

Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, entweder selbst unverzüglich die Strafverfolgung des Täters einzuleiten oder den Täter auszuliefern (Artikel 7). Diese Bestimmung stellt das eigentliche Kernstück des Übereinkommens dar. Sie soll die möglichst zügige Einleitung eines Strafverfahrens sicherstellen, falls der betreffende Staat den Täter nicht an einen anderen Staat ausliefert, der ihn dann selbst vor Gericht stellt.

Alle aufgeführten Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen sind von allen Vertragsstaaten als auslieferungsbegründende Delikte anzusehen (Artikel 8). Dadurch wird die Auslieferung der Täter erleichtert und eine angemessene Strafverfolgung stärker gewährleistet.

Die Vertragsstaaten leisten sich bei der Durchführung von Strafverfahren die weitestgehende Amts- und Rechtshilfe (Artikel 10).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Übereinkommen eine Reihe sehr konkreter Bestimmungen enthält, welche die internationale Verfolgung und Bestrafung von terroristischen Anschlägen gegen völkerrechtlich geschützte Personen nicht nur erheblich erleichtern, sondern auch potentielle Täter abschrecken können. Diese Bestimmungen sind den Regelungen der beiden Übereinkommen von Den Haag und Montreal zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen und zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt angepaßt, gehen aber zum Teil noch darüber hinaus. Da die den materiellen Inhalt der Konvention betreffenden Vorschläge der deutschen Delegation weitgehend berücksichtigt wurden, bedarf es einer Anpassung des deutschen Strafrechts an das Übereinkommen nicht, denn die in der Diplomatschutzkonvention aufgeführten Straftatbestände sind in dem besonderen Teil unseres Strafgesetzbuches und den allgemeinen Bestimmungen über die Strafbarkeit der Teilnahme und des Versuchs bereits voll erfaßt.

Namens des Auswärtigen Ausschusses empfehle ich dem Hohen Hause, dem Gesetzentwurf in der aus der beigefügten Zusammenstellung ersichtlichen Fassung zuzustimmen.

Bonn, den 23. Juni 1976

Dr. Schmitt-Vockenhausen

Berichterstatler

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf — Drucksache 7/4820 — in der aus der anliegenden Zusammen-
stellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 23. Juni 1976

Der Auswärtige Ausschuß

Dr. Schröder (Düsseldorf)	Dr. Schmitt-Vockenhausen
Vorsitzender	Berichterstatler

Zusammenstellung

des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten (Diplomatenschutzkonvention)

— Drucksache 7/4820 —

mit den Beschlüssen des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuß)

Entwurf

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten (Diplomatenschutzkonvention)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in New York am 15. August 1974 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten wird zugestimmt. Das Übereinkommen wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt.

Artikel 3

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Übereinkommen nach seinem Artikel 17 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Beschlüsse des 3. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten (Diplomatenschutzkonvention)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

(1) Dem in New York am 15. August 1974 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten wird zugestimmt. Das Übereinkommen *) wird nachstehend veröffentlicht.

(2) Durch dieses Gesetz wird das Grundrecht aus Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (die Freiheit der Person) eingeschränkt.

Artikel 2

unverändert

Artikel 3

unverändert

*) Übereinkommen unverändert wie Drucksache 7/4820