

Internationale Konvention gegen Geiselnahme

Klaus Wilhelm Platz *)

Die 34. Generalversammlung (GV) der Vereinten Nationen (VN) hat am 17. Dezember 1979 die Internationale Konvention gegen Geiselnahme¹⁾ im Konsenswege angenommen und am 18. Dezember 1979 zur Zeichnung aufgelegt. Die universelle Staatengemeinschaft hat damit einen wichtigen Schritt zur wirksameren internationalen Bekämpfung des Terrorismus getan.

Bei dem neuen Übereinkommen handelt es sich um eine strafrechtliche Verbotskonvention nach dem Vorbild der ICAO-Konventionen über Luftsicherheit von Den Haag²⁾ und Montreal³⁾ aus den Jahren 1970 bzw. 1971 sowie der New Yorker Diplomatschutzkonvention von 1973⁴⁾. Ähnlich wie diese Vorbilder basiert die Geiselnahmekonvention auf dem Prinzip *aut dedere aut iudicare*. Sie normiert ein umfassendes Geiselnahmeverbot

*) Dr. iur., ehemaliger Referent am Institut, Vortragender Legationsrat im Auswärtigen Amt, Bonn. — Die hier vertretenen Ansichten geben ausschließlich persönliche Auffassungen wieder.

¹⁾ United Nations General Assembly, 34th Session, Doc. A/RES/34/146 vom 24. 1. 1980. — BT-Drs. 8/4133 vom 30. 5. 1980.

²⁾ Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (unterzeichnet in Den Haag am 16. 12. 1970), BGBl. 1972 II, S. 1505; United States Treaties and Other International Agreements, vol. 22, part 2 (1971), S. 1644; vgl. hierzu die bei Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht (1976), S. 225 Anm. 2 angegebene Literatur; Hailbronner, Luftpiraterie in rechtlicher Sicht, von Tokyo bis Montreal (1972).

³⁾ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation (unterzeichnet in Montreal am 23. 9. 1971), BGBl. 1977 II, S. 1229; United States Treaties and Other International Agreements, vol. 24, part 1 (1973), S. 568; Literatur hierzu vgl. Anm. 2.

⁴⁾ Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (unterzeichnet in New York am 14. 12. 1973), General Assembly Resolution 3166 (XXVIII), Annex; BGBl. 1976 II, S. 1746; vgl. hierzu die bei Verdross/Simma (Anm. 2), S. 255 Anm. 22 angegebene Literatur.

mit der Rechtsfolge, daß alle Geiselnnehmer ohne Ausnahmen entweder ausgeliefert oder aber in dem Land, in dem sie angetroffen werden, strafrechtlich verfolgt werden müssen. Die durchgehende Wahrung dieses Grundsatzes war das Kernproblem in den über dreijährigen, zum Teil sehr schwierigen Verhandlungen. Die lückenlose Geltung des Prinzips »Auslieferung oder Strafverfolgung« konnte jedoch schließlich durchgesetzt werden.

I

1. Die Initiative zum Abschluß der Konvention ging von der Bundesrepublik Deutschland aus, deren Außenminister im Herbst 1976 in seiner Rede vor der 31. GV einen entsprechenden Vorschlag vor das Forum der VN brachte⁵⁾. Die GV griff diese Initiative auf und setzte mit einer Resolution vom 15. Dezember 1976⁶⁾ einen aus 35 Staaten bestehenden *ad hoc*-Ausschuß zur Erarbeitung einer Konvention gegen Geiselnahme ein, der insgesamt dreimal, nämlich vom 1.–19. August 1977 in New York⁷⁾ sowie vom 6.–24. Februar 1978⁸⁾ und vom 29. Januar – 16. Februar 1979 in Genf, tagte⁹⁾. Dieser *ad hoc*-Ausschuß berichtete über das Ergebnis seiner Beratungen jeweils an den 6. (Rechts-)Ausschuß der GV, der das Mandat des *ad hoc*-Ausschusses im Herbst 1977 und 1978 für das jeweils folgende Jahr verlängerte¹⁰⁾ und sich bei diesen beiden Gelegenheiten während der 32. und 33. GV sowie außerdem während der 31. GV (1976) und der 34. GV (1979) in ausführlicher Weise mit der Konvention befaßte. Am 7. Dezember 1979 nahm der 6. Ausschuß der 34. GV die Konvention an und legte sie dem Plenum zur Annahme und Auflegung zur Zeichnung vor. Die Zeich-

⁵⁾ Rede von Bundesaußenminister Genscher vor dem Plenum der 31. GV am 28. 9. 1976 (Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 107 vom 29. 9. 1976, S. 1065 ff.).

⁶⁾ Res. 31/103; vgl. General Assembly, Official Records (GAOR) 32nd Session, Supplement No. 39 (A/32/39), S. 1.

⁷⁾ Bericht des *ad hoc*-Ausschusses über seine 1. Sitzungsperiode, GAOR 32nd Session, Supplement A/32/39.

⁸⁾ Bericht des *ad hoc*-Ausschusses über seine 2. Sitzungsperiode, GAOR 33rd Session, Supplement A/33/39.

⁹⁾ Bericht des *ad hoc*-Ausschusses über seine 3. Sitzungsperiode, GAOR 34th Session, Supplement A/34/39.

¹⁰⁾ Res. 32/148 vom 16. 12. 1977 (Text: S. 1 der in Anm. 7 angegebenen Fundstelle) und Res. 33/19 vom 29. 11. 1978 (Text: S. 1 der in Anm. 8 angegebenen Fundstelle).

nungsfrist begann am 18. Dezember 1979¹¹⁾ und endet am 31. Dezember 1980¹²⁾; nach diesem Zeitpunkt ist der nachträgliche Beitritt zu der Konvention möglich¹³⁾. Sie bedarf der Ratifizierung¹⁴⁾ und tritt nach Hinterlegung der 22. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft¹⁵⁾. Depositar ist der Generalsekretär der VN.

2. Die Verhandlungen über die Konvention gestalteten sich nicht zuletzt deshalb so schwierig, weil eine westliche Initiative in den VN angesichts der gegebenen Mehrheitsverhältnisse in der GV und ihren Untergremien nur bei Annahme im Wege des Konsenses¹⁶⁾ erfolgreich sein kann. Dies bedeutet, daß kein Mitgliedstaat Abstimmung über das Gesamtprojekt verlangt und dabei mit Nein votiert. Kommt es nämlich zur Abstimmung, so haben die grundsätzlich solidarisch abstimmenden ungebundenen Staaten der Dritten Welt quasi automatisch eine überwältigende Mehrheit von etwa 3/4 der Stimmen, gegen die sich weder die Staaten des Westens noch die sozialistischen Staaten durchsetzen können. Deshalb kommt es für den Erfolg jedes westlichen (und auch östlichen) VN-Vorhabens entscheidend darauf an, Wünsche, Anregungen oder Forderungen aus der Dritten Welt jedenfalls so weit zu berücksichtigen, daß der »Block der Blockfreien« einen Konsens mittragen kann. Dies gilt in besonderem Maße für Verhandlungen über eine VN-Konvention, die juristische Materien in völkerrechtlich verbindlicher Weise regelt bzw. kodifiziert. Im Falle der Geiselnahmekonvention kam noch erschwerend hinzu, daß die Verhandlungen von Anfang an — wenn auch mit abnehmender Tendenz — durch das Mißtrauen vieler Staaten hinsichtlich eines möglichen Mißbrauchs eines solchen völkerrechtlichen Instruments und durch divergierende Interessen verschiedener Staatengruppierungen innerhalb der VN gekennzeichnet waren. Diese Ausgangssituation bedingte die Notwendigkeit für die deutsche und die anderen westlichen Delegationen, über den Text der Konvention nach allen Seiten und mit einem Maximum an Flexibilität im Detail zu verhandeln und einen gemeinsamen Nenner zu suchen, ohne dabei das unab-

¹¹⁾ Bis zum 2. 6. 1980 hatten folgende Staaten die Konvention unterzeichnet: Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, Großbritannien, USA, Chile, Belgien, Panama, Liberia, Kanada, Schweden, Jamaika, Gabun, Griechenland, Bolivien, Lesotho, Italien, Haiti, Guatemala, Philippinen, Senegal.

¹²⁾ Art. 17 Abs. 1 der Konvention; Text der Konvention unten S. 305 ff.

¹³⁾ Art. 17 Abs. 3 der Konvention.

¹⁴⁾ Art. 17 Abs. 2 Satz 1 der Konvention.

¹⁵⁾ Art. 18 der Konvention.

¹⁶⁾ Vgl. hierzu Brinkmann, Einstimmigkeit und Konsensverfahren, Vereinte Nationen, Bd. 27 (1979), S. 201 ff.

dingbare Ziel einer lückenlosen Geltung des Geiselnahmeverbots und des Gebots zur Strafverfolgung oder Auslieferung für alle Fälle von Geiselnahmen aufzugeben oder durchlöchern zu lassen.

3. Die erste Sitzungsperiode des *ad hoc*-Ausschusses zur Erarbeitung der Konvention im Sommer 1977 wurde auf weite Strecken zu einer Generaldebatte genutzt, in der unter anderem über die allgemeine Wünschbarkeit einer Geiselnahmekonvention, die Legitimation von Befreiungskämpfen und Befreiungsbewegungen, über »unschuldige« Geiseln (womit die Möglichkeit impliziert wurde, daß es auch »schuldige« Geiseln gibt) und über den Gedanken, daß auch ein Staat Geiselnahmer sein könne, wenn er ganze Völker oder Volksgruppen als Geiseln nehme, diskutiert wurde¹⁷⁾.

a) Erst in seiner zweiten Session in Genf im Februar 1978 kam der Sonderausschuß, dessen Mandat von der 32. GV verlängert worden war¹⁸⁾, dazu, über die konkreten Bestimmungen eines künftigen Konventionstextes zu verhandeln, wobei diesen Verhandlungen ein deutscher Konventionstextentwurf zugrunde lag, der dem *ad hoc*-Ausschuß für seine erste Session unterbreitet worden war¹⁹⁾. Auf der Grundlage dieses Entwurfs gelang es dem Sonderausschuß im Februar 1978, Konsensus über die meisten der eher rechtstechnischen Artikel zu erreichen, während über die Bestimmungen mit stärker politischen Implikationen noch keine Einigkeit erzielt werden konnte²⁰⁾. Bei letzteren handelte es sich vor allem um

- die Definition der Geiselnahme²¹⁾,
- die Behandlung von Geiselnahmen in Befreiungskonflikten²²⁾,
- die Wahrung der Souveränität und territorialen Integrität der Staaten bei der gewaltsamen Befreiung von Geiseln durch einen anderen Staat²³⁾ und
- die Bedeutung des Asylrechts im Zusammenhang mit dem Gebot zur Auslieferung von Geiselnahmern²⁴⁾.

¹⁷⁾ Zum Inhalt der Debatte vgl. das in Anm. 6 zitierte Dokument, S. 6 ff. (Summary Records of the Committee).

¹⁸⁾ Resolution 32/148; vgl. das in Anm. 8 zitierte Dokument, S. 1 f.

¹⁹⁾ Working Paper submitted by the Federal Republic of Germany (Doc. A/AC.188/L.3); der Text findet sich in dem in Anm. 7 zitierten Dokument A/32/39, S. 106 ff.; abgedruckt auch in International Legal Materials, Bd. 16 Nr. 2, März 1977, S. 457 ff.

²⁰⁾ Vgl. Doc. A/33/39, S. 5 ff. (Reports of Working Group I and Working Group II).

²¹⁾ Report of Working Group I, Doc. A/33/39, S. 5 Ziff. 15.

²²⁾ Report of Working Group I, Doc. A/33/39, S. 5 Ziff. 17–21.

²³⁾ Report of Working Group I, Doc. A/33/39, S. 5 Ziff. 15.

²⁴⁾ Report of Working Group I, Doc. A/33/39, S. 5 Ziff. 15.

Immerhin konnte der Bericht des *ad hoc*-Ausschusses²⁵⁾ in seiner Ziff. 16 feststellen, daß sich die Verhandlungen um den allgemein anerkannten Grundsatz bewegten, daß Geiselnahme eine gemäß Völkerrecht verbotene Handlung sei, und daß allgemeine Übereinstimmung darüber habe erzielt werden können, daß "no one should be granted an open licence for the taking of hostages". Im übrigen besagt der Bericht von 1978, daß der *ad hoc*-Ausschuß während seiner zweiten Session beträchtliche Fortschritte erzielt habe; die kooperative Haltung der Delegationen sei ermutigend gewesen, und die Ergebnisse der Sitzungsperiode begründeten einen soliden Boden für die künftige Arbeit des *ad hoc*-Ausschusses²⁶⁾. Diese vielleicht etwas euphemistische Formulierung konnte zwar nicht über die noch vorhandenen erheblichen Schwierigkeiten bei den »politischen« Artikeln des Konventionsentwurfs hinwegtäuschen, jedoch bot der Bericht des Sonderausschusses über seine zweite Session, der an den 6. (Rechts-)Ausschuß der 33. GV gerichtet war, diesem im Herbst 1978 die Grundlage für die zweite Verlängerung des Mandats des Sonderausschusses um ein weiteres Jahr²⁷⁾.

b) In dieser 3. Session im Januar/Februar 1979 in Genf gelang der Durchbruch an zwei entscheidenden Stellen: bei dem Artikel über Geiselnahmen in Befreiungskonflikten²⁸⁾ und der Klausel über die Wahrung der Souveränität und territorialen Integrität²⁹⁾:

- In mühsamen Verhandlungen zwischen arabischen und afrikanischen Delegationen einerseits und denjenigen westlicher Länder andererseits konnte bezüglich der Befreiungskonflikte eine Formulierung erarbeitet werden, die auch in diesen Situationen das allgemeine Geiselnahmeverbot mit der Rechtsfolge »Auslieferung oder Strafverfolgung« lückenlos aufrechterhält. Allerdings wird die Rechtsquelle für das Gebot, Geiselnahmer entweder auszuliefern oder aber in dem Land, in dem sie angegriffen werden, zu bestrafen, von der Geiselnahmekonvention unter in Art. 12 genau umschriebenen Umständen in das humanitäre Kriegsvölkerrecht der Genfer Rotkreuzkonventionen von 1949 und ihre beiden Zusatzprotokolle von 1977 verlagert, soweit diese auf den konkreten Fall der Geiselnahme anwendbar sind. Soweit dies nicht der Fall ist, gilt die Geiselnahmekonvention.

²⁵⁾ Report of Working Group I, Doc. A/33/39 Ziff. 16.

²⁶⁾ Report of Working Group I, Doc. A/33/39, S. 6 Ziff. 22.

²⁷⁾ Resolution 33/19 vom 29. 11. 1978, Doc. A/34/39, S. 1.

²⁸⁾ Art. 12 des endgültigen Texts der Konvention.

²⁹⁾ Art. 14 des endgültigen Texts der Konvention.

Die Frage der Wahrung der Souveränität und territorialen Integrität der Staaten bei Aktionen zur Geiselnahme konnte durch Verweisung auf das geltende Recht gemäß der VN-Charta gelöst werden³⁰⁾.

Über den Artikel zur Definition der Geiselnahme wurde in ebenfalls langwierigen Verhandlungen zwischen den Delegationen des Westens und der sozialistischen Länder Osteuropas Einigung erzielt. Im übrigen konnten die eher rechtstechnischen Artikel des Konventionstextes überarbeitet und verbessert werden. Keine Lösung fand man in Genf für den von lateinamerikanischen Delegationen verlangten Asylartikel, für eine von Jordanien als Kompensation für die Einbeziehung von Befreiungskonflikten in das allgemeine Geiselnahmeverbot geforderte Bestimmung über die Nichtauslieferung von Geiselnahmern in besonderen Situationen³¹⁾ und — aus Zeitgründen — für die Präambel. Der *ad hoc*-Ausschuß schloß jedoch am 16. Februar 1979 seine Arbeit ab und legte in seinem Bericht³²⁾ an den 6. Ausschuß der 34. GV einen durchformulierten, im Konsensus angenommenen Konventionsentwurf vor, in dem nur der Asylartikel und der Artikel über Nichtauslieferung in besonderen Situationen in eckige Klammern gesetzt waren und die Präambel — mit Ausnahme eines Absatzes — fehlte. Diese noch offenen drei Punkte wurden dem 6. Ausschuß zur Ergänzung und im übrigen der Gesamttext des Konventionsentwurfs zur Schlussredaktion überwiesen.

c) Die Verhandlungen während der 34. GV im Herbst 1979 fanden im 6. Ausschuß, in der von diesem eingesetzten Arbeits- und Redaktionsgruppe und in informellen Konsultationen interessierter Delegationen am Rande der offiziellen Sitzungen statt. Sie dauerten etwa sieben Wochen, erbrachten aber schließlich nach Überwindung beträchtlicher Schwierigkeiten in allen offenen Fragen Lösungen. Außerdem wurde die Gesamtkonvention nochmals überarbeitet. Die Präambel wurde in einer politisch relativ wertneutralen Sprache abgefaßt. Zu Art. 9, der die Nichtauslieferung in bestimmten Situationen regelt, kam es nicht zu einer Einigung zwischen den arabischen und den sozialistischen Ländern Osteuropas, so daß über diese Bestimmung abgestimmt werden mußte, wobei sich der von arabischer Seite nach Verhandlungen mit westlichen Delegationen vorgeschlagene Text im 6. Ausschuß mit 103 gegen 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen, im

³⁰⁾ Vgl. Anm. 29.

³¹⁾ Art. 9 des endgültigen Textes der Konvention; zur ursprünglichen Fassung vgl. die in eckigen Klammern stehende Formulierung in dem in Anm. 9 zitierten Doc. A/34/39, S. 27.

³²⁾ Vgl. Anm. 9

Plenum sogar mit 125 gegen 10 Stimmen, durchsetzte. Zum Asylproblem einigte man sich auf die Übernahme des Wortlauts von Art. 12 der Diplomatschutzkonvention von 1973 als Art. 15 der Geiselnahmekonvention. Der Gesamttext des Übereinkommens wurde trotz der Einzelabstimmung über seinen Art. 9 vom 6. Ausschuß und vom Plenum der 34. GV ohne Abstimmung ("without a vote") angenommen.

4. Als die VN im Jahre 1976 begannen, sich formell und mit dem Ziel des Abschlusses einer Verbotskonvention mit dem Thema Geiselnahme zu befassen, war das Problem an sich keineswegs neu. So weist vor allem die Geiselnahme durch Staaten im Kriege wie im Frieden eine lange Tradition auf³³). Nachdem sich in der Staatenpraxis der neueren Geschichte die Geiselnahme bis zu den beiden Weltkriegen zu einer Art von feststehendem Kriegsbrauch entwickelt hatte, der allerdings in der Haager Landkriegsordnung von 1907 nicht erwähnt und hinsichtlich seiner Zulässigkeit und seiner rechtlichen Schranken in der völkerrechtlichen Literatur kontrovers behandelt wurde³⁴), führten Exzesse bei Geiselnahmen und Geiseltötungen vor allem der deutschen Besatzungsmacht im 2. Weltkrieg dann im Jahre 1949 zur Kodifizierung eines allgemeinen Geiselnahmeverbots im Kriegsrecht: Nach Art. 34 des Genfer Abkommens zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949³⁵) ist die Festnahme von Geiseln untersagt; das Genfer humanitäre Kriegsvölkerrecht normiert die Rechtsfolge der Verletzung dieses Gebots dahin gehend, daß Geiselnahmer entweder ausgeliefert oder im eigenen Land strafrechtlich verfolgt werden müssen³⁶). Auch im Frieden kam die einseitige gewaltsame Festnahme fremder Staatsangehöriger als Geiseln in früheren Jahrhunderten als Form der Repressalie vor; über die Unzulässigkeit solcher Geiselnahmen im Frieden bestehen heute keine Zweifel mehr. Die v e r t r a g l i c h e Hingabe von Geiseln im Frieden, die vom Altertum bis in die Neuzeit hinein zur Bekräftigung und Sicherung völkerrechtlicher Verträge verschiedener Art gedient hatte, ist seit dem 19. Jahrhundert faktisch außer Übung gekommen und spielt heute keine Rolle mehr³⁷). Das Verbot einzelner Formen der Geiselnahme ist in den ICAO-Konventionen von Den Haag (1970) und Montreal (1971) kodifiziert worden.

³³) Vgl. hierzu T o b l e r, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1959), S. 635 ff. mit Hinweisen auf Staatenpraxis, Rechtsprechung und weitere Literatur.

³⁴) T o b l e r, a.a.O.

³⁵) BGBl. 1954 II, S. 917 und 1956 II, S. 1586, United Nations Treaty Series (UNTS), Bd. 75, No. 973, S. 287.

³⁶) Art. 146 und 147 des IV. Genfer Rotkreuzabkommens von 1949 (vgl. Anm. 35).

³⁷) T o b l e r, a.a.O. (Anm. 33).

5. Die VN-Geiselnahmekonvention vom 17. Dezember 1979 enthält ein umfassendes Verbot der Geiselnahme, das auch die oben unter Ziff. 4 beschriebenen Fälle einbegreift und ihre Völkerrechtswidrigkeit bestätigt. Bei den Verhandlungen über die Konvention war jedoch das Augenmerk der damit befaßten VN-Gremien insbesondere auf Geiselnahmen als Erscheinungsform des Terrorismus gerichtet, die auf internationaler Ebene in jüngster Zeit zu einem ernstesten Faktor geworden sind, der die Beziehungen zwischen den Staaten, die internationale Sicherheit und den Frieden stört.

Das allgemeine Thema des internationalen Terrorismus beschäftigt die VN bereits seit mehreren Jahren und hatte, insbesondere seit 1972, leidenschaftliche Kontroversen über die Ursachen des Terrorismus ausgelöst. Die 27. GV setzte im Jahre 1972 einen Sonderausschuß für Fragen des internationalen Terrorismus ein³⁸⁾, der zuletzt in New York vom 19. März bis 6. April 1979 tagte³⁹⁾. Sein Mandat⁴⁰⁾ bezog sich auf "Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms, and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes". Als solche *underlying causes* wurden von Sprechern der Dritten Welt insbesondere Kolonialismus, Apartheid, Rassismus und Fremdherrschaft angeprangert. Die hierüber teilweise mit starker Polemik geführte Debatte kam jedoch zu keinen juristisch faßbaren Ergebnissen. Insbesondere konnte sich bisher die Idee einer umfassenden VN-Konvention zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht durchsetzen; schon hinsichtlich der Vorfrage der Definition des internationalen Terrorismus fand man keine befriedigende Lösung. Die 34. GV hat deshalb im Dezember 1979⁴¹⁾ die Arbeiten des *ad hoc*-Ausschusses »Terrorismus« suspendiert. Der internationale Terrorismus wird zwar auf der Tagesordnung der 36. GV im Jahre 1981 erneut erscheinen, eine Sitzung des Sonderausschusses in der Zwischenzeit ist jedoch nicht vorgesehen.

³⁸⁾ Resolution 3034 (XXVII) vom 18. 12. 1972.

³⁹⁾ Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism, GAOR 34th Session, Supplement A/34/37.

⁴⁰⁾ Zuletzt Resolution 32/147 vom 16. 12. 1977.

⁴¹⁾ Resolution 34/145.

Der Mißerfolg des Terrorismus-Sonderausschusses zeichnete sich schon 1976 ab. Vor diesem Hintergrund unternahm die deutsche Initiative zum Abschluß einer Geiselnahmekonvention vom Herbst jenen Jahres den Versuch, aus dem Gesamtkomplex der internationalen Terrorismusbekämpfung im VN-Rahmen einen Aspekt, nämlich Geiselnahmen, auszuklammern und zum Gegenstand eines eigenen Übereinkommens zu machen. Für die Realisierung dieses Gedankens gab es – trotz erheblicher Skepsis auch unter westlichen Delegierten – durchaus gewisse Erfolgsaussichten:

- Angesichts der von Geiselnahmen im internationalen Maßstab ausgehenden Bedrohung von Frieden und Sicherheit in der Welt sowie aus humanitären und menschenrechtlichen Gesichtspunkten glaubte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, ein dringendes Bedürfnis nach international koordinierten Maßnahmen zur Verurteilung und Bestrafung von Geiselnahmen jedweder Art zu erkennen.
- In dieser Situation ergab sich die Überlegung, daß es – ungeachtet aller ideologischen und politischen Gegensätze in den VN – möglich sein müsse, zu einer weltweiten Verurteilung und Ahndung von Geiselnahmen zu kommen, und die allgemeine Überzeugung, Geiselnahmen seien zur Förderung jedweder Zwecke verboten, durch Abschluß einer entsprechenden weltweiten Konvention zum Ausdruck zu bringen.

Die Richtigkeit dieser Überlegungen bestätigte sich im Verlauf der Debatten über die Geiselnahmekonvention in den VN zunächst nur zögernd, dann aber – seit der zweiten Session des *ad hoc*-Ausschusses 1978 in Genf – in zunehmendem Maße.

6. So spiegelt die *P r ä a m b e l* des schließlich angenommenen Textes klar die ursprüngliche Motivation der Einbringer des ersten Konventionsentwurfs wider und bezeugt ihre Akzeptierung durch die internationale Staatengemeinschaft:

Die beiden ersten Absätze der Präambel weisen auf die Ziele und Grundsätze der VN-Charta bezüglich der Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit, des Friedens und der Förderung der freundschaftlichen Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten sowie auf die Menschenrechte hin, wobei die Rechte des Einzelnen auf Leben, Freiheit und persönliche Sicherheit besonders hervorgehoben werden. Der 4. Absatz stellt fest, daß Geiselnahme eine Straftat ist, die der Völkergemeinschaft Anlaß zu ernster Besorgnis gibt, und bringt das in den operativen Bestimmungen des Übereinkommens enthaltene umfassende Geiselnahmeverbot und die Rechtsfolgen seiner Verletzung mit den Worten zum Ausdruck, »daß j e d e r Geiselnahmer entweder strafrechtlich verfolgt oder

ausgeliefert werden soll«. Die Überzeugung der Staatengemeinschaft von der dringenden Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit bei der Ergreifung effektiver Maßnahmen zur Verhütung, Verfolgung und Bestrafung aller Geiselnahmetaten zu entwickeln, die bei dieser Gelegenheit als »Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus« bezeichnet werden, ist im 5. Absatz niedergelegt. Der 3. Absatz bestätigt auf Wunsch von Ländern der Dritten Welt die Grundsätze der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker unter Hinweis auf die VN-Charta und die Deklaration über freundschaftliche Beziehungen⁴²⁾ und »andere einschlägige Resolutionen der Generalversammlung«.

Die Präambel zeigt insgesamt auf, daß die in den VN organisierte Staatengemeinschaft beim Abschluß der Konvention eine sachlich-juristische Regelung eines auf den Frieden und die Menschenrechte bezogenen Problems treffen wollte, daß diese Regelung in der Verurteilung aller Formen der Geiselnahme besteht und daß die Staaten verpflichtet sind, jeden Geiselnahmer entweder auszuliefern oder selbst strafrechtlich zu verfolgen.

II

Der Inhalt der operativen Bestimmungen der Konvention läßt sich unter systematischen Gesichtspunkten wie folgt darstellen:

1. Definition der Geiselnahme

Die Konvention geht von einem umfassenden, abstrakt formulierten Geiselnahmegriff aus. Die Straftat der Geiselnahme kombiniert zwei in den meisten Rechtsordnungen geläufige Straftatbestände, nämlich den der Freiheitsberaubung und den der Nötigung. Art. 1 der Konvention definiert als Geiselnahmer jeden, der eine andere Person, nämlich die Geisel, in seine Gewalt bringt oder in seiner Gewalt hält und mit dem Tod, mit Körperverletzung oder der Fortdauer der Freiheitsentziehung bedroht, um einen Dritten zur Vornahme oder Unterlassung irgendeiner Handlung als ausdrückliche oder stillschweigende Bedingung für die Freilassung der Geisel zu nötigen. Dritter kann hierbei namentlich ein Staat, eine internationale

⁴²⁾ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations (Resolution 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970); vgl. hierzu die bei Verdross/Simma (Anm. 2), S. 229 Anm. 1 angegebene Literatur.

zwischenstaatliche Organisation, eine natürliche oder juristische Person oder eine Personengruppe sein. Aus dem Text geht nicht klar hervor, ob auch die Geisel »Dritter« im Sinne der Definition sein kann, doch dürfte auch diese Fallkonstellation von der Begriffsbestimmung des Art. 1 umfaßt sein. Im Regelfall hat jedoch die Geiselnahme zwei Opfer, nämlich die Geisel und den benötigten Dritten.

Die Definition der Konvention deckt sich weitgehend mit derjenigen des deutschen Strafrechts in § 239 b StGB, wenn auch gewisse kleinere Unterschiede in der Formulierung bestehen. So spricht die Konvention von "seize or detain" einer Geisel, während in § 239 b StGB von »entführen oder sich bemächtigen« die Rede ist. In beiden Texten wird die Tötung oder Körperverletzung der Geisel als Gegenstand der Drohung angeführt, während die Konvention in diesem Zusammenhang zusätzlich die Drohung mit der Fortdauer der Freiheitsberaubung erwähnt und im deutschen Recht die angedrohte Körperverletzung eine »schwere« im Sinne des § 224 StGB sein muß. Aus der Vertragsgeschichte geht jedoch hervor, daß die Drohung mit einer Bagatell-Körperverletzung nicht ausreicht, sondern daß ein schweres Übel im Sinne des Begriffs *coups et blessures* im französischen Recht gemeint ist⁴³⁾. Die Definition in § 239 b StGB ist insofern ausführlicher als diejenige der Konvention, als nach deutschem Recht der Dritte außer zu einer Handlung oder Unterlassung auch zu einer Duldung genötigt werden kann und das deutsche Recht ausdrücklich erwähnt, daß der Nötigungsvorsatz auch erst zeitlich nach Vollendung der Freiheitsberaubung gefaßt werden kann. Diese Sachverhaltsgestaltungen dürften jedoch auch in der generelleren Formulierung des Art. 1 der Konvention mitumfaßt sein.

Die Definition der Konvention ist abstrakt und politisch wertungsfrei. So kann je d e Person (*any person, quiconque, toda persona, ljuboe lico*) Täter sein, somit also nicht nur eine Privatperson, sondern z. B. auch ein in amtlicher Eigenschaft handelnder staatlicher Funktionsträger, ohne Rücksicht auf seinen Rang, oder der Exponent einer anerkannten oder sich nur selbst als solche bezeichnenden Guerilla- oder Befreiungsorganisation. Dies gilt auch für die in Art. 1 Abs. 2 der Konvention ausdrücklich in die Definition einbezogene Anstiftung und Teilnahme. Täter, Anstifter oder Gehilfe einer Geiselnahme können allerdings nicht ein Staat oder eine Organisation als solche, sondern nur ihre Funktionsträger sein, da das geltende nationale und internationale Strafrecht grundsätzlich nur die Verantwortlichkeit von Individuen kennt. Ebenso sind das Motiv und die

⁴³⁾ Vgl. Doc. A/34/39, S. 10 Ziff. 33.

besonderen politischen Umstände einer Geiselnahme im Rahmen der Definition des Art. 1 der Konvention irrelevant. Sie umfaßt z. B. ebenso Geiselnahmen zur Erpressung von Lösegeld durch eine unpolitische Gruppe von Kriminellen wie auch entsprechende Taten, die im Rahmen bewaffneter Konflikte und durch eine anerkannte oder »selbsternannte« Befreiungsorganisation zur Freipressung echter oder angeblicher politischer Gefangener oder zur Erreichung der Veröffentlichung eines politischen Manifests begangen werden. Auch die Person der Geisel wird in der Konvention nicht näher qualifiziert; Geisel im Sinne des Art. 1 kann sowohl eine unbeteiligte »unschuldige« Person, als auch ein »Ausbeuter« oder der für Folterungen und andere schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Polizeichef eines staatlichen Terrorregimes sein.

Die sachlich-juristische und politisch wertfreie Definition der Geiselnahme ohne Rücksicht auf ihr Motiv, die ihr zugrundeliegende Konstellation und die Stellung des Täters wie des Opfers war im Verlauf der Debatten in den zuständigen VN-Gremien nicht von Anfang an selbstverständlich, sondern ist das Ergebnis langwieriger, aber schließlich im Konsensus abgeschlossener Verhandlungen.

2. Anwendungsbereich der Konvention

Die Bestimmungen der Konvention finden nicht auf alle von der Definition umfaßten Geiselnahmen Anwendung.

a) So gilt die Konvention nur für Geiselnahmen mit internationalem Bezug. Der auf sowjetischen Antrag zurückgehende Art. 13 schließt Taten aus dem Anwendungsbereich der Konvention aus, wenn diese innerhalb eines einzigen Staates begangen werden, dessen Staatsangehörige sowohl die Geisel als auch der Täter sind, und der Verdächtige im Hoheitsgebiet dieses Staates gefaßt wird. Im Umkehrschluß ergibt sich aus dieser Bestimmung, daß die Konvention dann zum Zuge kommt, wenn Begehungsort der Tat zwei oder mehrere Staaten sind, wenn Täter oder Opfer nicht die Staatsangehörigkeit des Begehungsorts besitzen oder der Täter nach der Tat im Ausland angetroffen wird.

b) Eine weitere Einschränkung des Anwendungsbereichs der Konvention enthält ihr lange umstrittener Art. 12, der den Vorrang des Geiselnahmeverbots aus dem humanitären Kriegsrecht vor den Bestimmungen der Geiselnahmekonvention festlegt, ohne dadurch jedoch die Geltung des Grundprinzips der Konvention, daß jeder Geiselnahmer entweder ausgeliefert oder in dem Land, in dem er angetroffen wird, bestraft werden muß, zu beeinträchtigen. Die Einigung über diesen Punkt während der 3.

Session des *ad hoc*-Ausschusses in Genf im Januar/Februar 1979 bedeutete wohl den entscheidenden Durchbruch zum Erfolg der Verhandlungen über das Übereinkommen⁴⁴⁾.

Die Bestimmung des Art. 12 geht auf einen algerischen, von mehreren arabischen und afrikanischen Staaten unterstützten Vorschlag während der 2. Session des *ad hoc*-Ausschusses in Genf 1978 zurück, der darauf abzielte, Handlungen in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts während bewaffneter Konflikte unter Einschluß der nationalen Befreiungskonflikte ("conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and foreign occupation and against apartheid and racist regimes") aus der Definition der Geiselnahme auszuklammern⁴⁵⁾. Die Aufnahme einer solchen Formulierung hätte dahin gehend interpretiert werden können, daß Geiselnahmen von Befreiungsbewegungen in Befreiungskonflikten nicht dem allgemeinen Geiselnahmeverbot der Konvention und dem Gebot »Auslieferung oder Strafverfolgung« unterliegen. Ein solches »Schlupfloch« in der Konvention war für die westlichen Staaten unannehmbar. Andererseits wurde aus der Debatte klar, daß eine Konvention ohne die Erwähnung der bewaffneten Konflikte unter Einschluß der Befreiungskonflikte bei den Staaten der Dritten Welt nicht erreichbar war. Frankreich formulierte deshalb einen Gegenvorschlag, der eine bloß indirekte Bezugnahme auf solche Situationen enthielt:

"In the case of acts committed during an armed conflict, the provisions of the present Convention supplement, if necessary, the Geneva Conventions of 1949 for the protection of war victims and the Additional Protocols of 1977"⁴⁶⁾.

Diese Fassung, durch die das Genfer humanitäre Kriegsvölkerrecht durch die Geiselnahmekonvention ergänzt und die Erwähnung von Befreiungskonflikten durch den Hinweis auf die beiden Genfer Zusatzprotokolle von 1977 zu den Rotkreuzkonventionen von 1949 abgedeckt werden sollte, wurde von den interessierten arabischen und afrikanischen Staaten als unzureichend zurückgewiesen. In dieser Sackgasse der Genfer Verhandlungen von 1978 wurde folgender Vermittlungsvorschlag vorgelegt:

"The provisions of the present Convention do not apply to acts committed in the cause of international armed conflicts to the extent that the Geneva Conventions of 12th August 1949 for the protection of war victims or the Additional Protocols of June 1977 to these Conventions are applicable".

⁴⁴⁾ Vgl. Doc. A/34/39, S. 78 f. Ziff. 73–81.

⁴⁵⁾ Vgl. Doc. A/33/39, S. 5 f. Ziff. 19: "... the term 'taking of hostages' shall not include any act or acts covered by the rules of international law applicable to armed conflicts ...".

⁴⁶⁾ Vgl. Doc. A/33/39, S. 6 Ziff. 20.

Hinter dieser Formulierung stand die aus wochenlangen frustrierenden Verhandlungen gewonnene Einsicht, daß die lückenlose Geltung des Geiselnahmeverbots und des Grundsatzes *aut dedere aut iudicare* nur dann gerettet und durchgesetzt werden konnte, wenn Geiselnahmen im Kriege und in Befreiungskonflikten aus dem Geltungsbereich (nicht aber aus der Definition) der Geiselnahmekonvention unter der Voraussetzung herausgenommen werden, daß in jedem konkreten Anwendungsfall sichergestellt bleibt, daß auf Grund einer anderen Rechtsquelle, nämlich derjenigen der Genfer Rotkreuzkonventionen und ihrer Zusatzprotokolle, der Grundsatz »Auslieferung oder Strafverfolgung« effektiv angewandt wird. Hierdurch sollte einerseits die Lückenlosigkeit des Geiselnahmeverbots und der Ahndung seiner möglichen Verletzungen gewahrt, andererseits aber auch dem mit Vehemenz vorgetragenen Anliegen zahlreicher Staaten der Dritten Welt Rechnung getragen werden, Geiselnahmen im Kriege und in Befreiungskonflikten – wenn auch nur formal – eine gewisse Sonderbehandlung zu gewähren. Eine Einigung über diesen Gedanken kam 1978 in Genf nicht mehr zustande, nachdem die beteiligten arabischen Delegationen zwar nach internen Beratungen Interesse an einer Lösung dieser Art bekundet, jedoch gleichzeitig unmißverständlich klargemacht hatten, daß es ihnen maßgeblich darauf ankomme, die Worte "conflicts in which peoples are fighting . . .", die aus Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls von 1977⁴⁷⁾ zu den Genfer Rotkreuzkonventionen von 1949 unter zusätzlicher Erwähnung des Kampfes gegen die »Apartheid« entlehnt wurden, in den Text der Geiselnahmekonvention ausdrücklich aufzunehmen. Die Aussicht auf eine mögliche Einigung über diesen Punkt bewahrte aber jedenfalls die Genfer Verhandlungen im Februar 1978 vor dem Scheitern und bot dem 6. Ausschuß der 34. GV in New York im Herbst 1978 die Grundlage für die nochmalige Verlängerung des Mandats des *ad hoc*-Ausschusses für eine 3. Session, die dann im Januar/Februar 1979, wiederum in Genf, stattfand.

Die dort erreichte Lösung zu Art. 12 basiert auf der Tatsache, daß nach dem Genfer Rotkreuzrecht ein absolutes Geiselnahmeverbot besteht, an

⁴⁷⁾ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I) adopted by the (Diplomatic) Conference (on Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts) on 8 June 1977 (GAOR, 32nd Session, Doc. A/32/144 of 15 August 1977, Annex I), abgedruckt in ZaöRV Bd. 38 (1978), S. 86 ff., und in American Journal of International Law, Bd. 72 (1978), S. 457 ff.; vgl. hierzu Bothe/Ipsen/Partsch, ZaöRV Bd. 38 (1978), S. 1 ff.

das die Staatenverpflichtung geknüpft ist, Geiselnnehmer zu bestrafen oder aber auszuliefern. Art. 34 des (IV.) Abkommens zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949⁴⁸⁾ besagt unzweideutig: »Das Festnehmen von Geiseln ist untersagt«. Die Geiselnahme wird in Art. 147 dieses Abkommens unter den »schweren Verletzungen« des Kriegsrechts aufgezählt, für die Art. 146 Abs. 1 die Vertragsparteien verpflichtet, alle notwendigen gesetzlichen Maßnahmen zur Festsetzung von angemessenen Strafbestimmungen für solche Personen zu treffen, die derartige schwere Verletzungen begehen oder zu einer solchen Verletzung den Befehl erteilen. Art. 146 Abs. 2 verpflichtet die Vertragsparteien, diese Personen ungeachtet ihrer Nationalität vor Gericht zu stellen oder aber einer anderen, an der gerichtlichen Verfolgung interessierten Vertragspartei zur Aburteilung zu übergeben (*hand over*) d. h. auszuliefern. Das I. Genfer Zusatzprotokoll von 1977, das auch die antikolonialen und ähnliche Befreiungskriege in die völkerrechtliche Regelung internationaler Konflikte einbezieht, enthält zwar selbst keine Pönalisierungsverpflichtung für Geiselnahmen. Es verweist jedoch in seinem Art. 85 auf die einschlägigen Pönalisierungsverpflichtungen der Genfer Abkommen von 1949 und damit auf die Art. 146 und 147 des IV. Abkommens. Nach Art. 96 Abs. 3 des I. Zusatzprotokolls von 1977 sind aber auf Befreiungskonflikte (Art. 1 Abs. 4 des Protokolls) die vier Genfer Abkommen von 1949 und das Protokoll selbst nur dann anwendbar, wenn eine Befreiungsbewegung gegenüber dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz eine einseitige Erklärung abgibt, in der sie sich verpflichtet, das Genfer humanitäre Kriegsrecht anzuwenden. Eine solche Unterwerfungserklärung gemäß Art. 96 Abs. 3 des I. Zusatzprotokolls hat bisher keine der zur Zeit existierenden Befreiungsbewegungen abgegeben; allerdings ist in jüngster Zeit gelegentlich davon die Rede, die Palestine Liberation Organization (PLO) erwäge die Abgabe einer solchen. Aber auch dies würde noch nicht zur Anwendbarkeit des Genfer Rotkreuzrechts auf den palästinensischen Kampf gegen Israel führen, solange Israel das I. Zusatzprotokoll nicht unterzeichnet und ratifiziert hat. Da dieses Land 1977 gegen das Protokoll gestimmt hat, ist wohl kaum zu erwarten, daß es dieses in absehbarer Zeit ratifizieren wird.

Nach dem Gesagten ist also durchaus ein Fall denkbar, in dem für einen konkreten Akt von Geiselnahme in einem bestimmten Befreiungskonflikt das humanitäre Kriegsvölkerrecht gilt, mit der Folge, daß das Geiselnahmeverbot des Art. 34 und die Staatenverpflichtung aus den Art. 146 und 147

⁴⁸⁾ Vgl. oben Anm. 35.

des IV. Genfer Abkommens von 1949, den Geiselnahmer vor Gericht zu stellen oder einem anderen Staat »zur Aburteilung zu übergeben«, Anwendung findet. Es ist allerdings nicht sehr wahrscheinlich, daß ein solcher Fall in nächster Zukunft in der Praxis auftreten wird.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist Art. 12 der Geiselnahmekonvention zu sehen. Diese Bestimmung besagt in ihrer endgültigen Fassung, daß »soweit die Genfer Abkommen von 1949 zum Schutz von Kriegsopfern oder die Zusatzprotokolle zu jenen Abkommen auf eine bestimmte Geiselnahme Anwendung finden und soweit die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens [*scil.*: der Geiselnahmekonvention] nach jenen [*scil.*: Genfer] Abkommen vertragsgemäß zur strafrechtlichen Verfolgung oder zur Auslieferung des Geiselnahmers verpflichtet sind, dieses Übereinkommen [d. h. die Geiselnahmekonvention] keine Anwendung auf eine Geiselnahme findet, die im Verlauf von bewaffneten Konflikten im Sinne der Genfer Abkommen von 1949 und der dazugehörigen Protokolle, einschließlich der in Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls von 1977 erwähnten Konflikte, begangen wird . . .«. Zur Definition dieser Konflikte folgt dann im Text des Art. 12 die Formulierung aus Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls.

Art. 12 der Geiselnahmekonvention bezieht also einerseits Handlungen von Befreiungsbewegungen (und von Staaten im Kriege) in das allgemeine Geiselnahmeverbot mit der Folge Auslieferung oder Strafverfolgung ein, verlagert aber die Rechtsquelle dieser Regelung in die Rotkreuzkonventionen von 1949 und ihre beiden Zusatzprotokolle von 1977, soweit diese auf den konkreten Fall einer Geiselnahme anwendbar sind. Soweit dies nicht der Fall ist, gilt die Geiselnahmekonvention. Das Prinzip *aut dedere aut iudicare* wird somit lückenlos gewahrt. Die hierfür gewährte Kompensation an die Staaten der Dritten Welt besteht darin, daß in wenigen, genau definierten Fällen Rechtsquelle dieses Gebots nicht die Geiselnahmekonvention, sondern das humanitäre Kriegsvölkerrecht ist. Hinzu kommt noch als Zugeständnis rein verbaler Natur, daß in Art. 12 Befreiungskonflikte ausdrücklich erwähnt und in Übernahme des Wortlauts des Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls umschrieben werden als "armed conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist régimes in the exercise of the right of self-determination, as enshrined in the Charter of the United Nations and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations".

Die lückenlose Geltung des Geiselnahmeverbots und des Gebots, Geiselnahmer ohne Ausnahme entweder auszuliefern oder selbst strafrechtlich zu verfolgen, wurde von den Staaten der Dritten Welt wohl aus der Überlegung heraus akzeptiert, die Befreiungsbewegungen nicht mit dem Odium zu belasten, daß sie für ihre Kämpfe etwas verlangen, was für reguläre Streitkräfte nach Kriegsrecht verboten ist.

c) Weitere Einschränkungen des Anwendungsbereichs der Konvention gibt es nicht. Es ist daher z. B. unrichtig, wenn in der Presse behauptet wurde⁴⁹⁾, die Konvention, sofern sie schon in Kraft gewesen wäre, hätte nicht auf die Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran im Winter 1979/80 Anwendung finden können, weil für einen solchen Fall die Diplomatschutzkonvention von 1973 gelte. Tatsächlich ist es jedoch so, daß mehrere Konventionen dieser Art durchaus nebeneinander und ohne sich gegenseitig auszuschließen, auf denselben Sachverhalt anwendbar sein können.

3. Der Grundsatz »Auslieferung oder Strafverfolgung«

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, jeden Geiselnahmer entweder auszuliefern oder aber selbst strafrechtlich zu verfolgen, ist das Kernstück der Konvention. Die beiden Alternativen dieser Verpflichtung stehen grundsätzlich gleichberechtigt und gleichwertig nebeneinander. Faktisch jedoch ist die Verpflichtung zur eigenen Strafverfolgung eine Art von Auffangtatbestand für die Fälle, in denen ein Staat, auf dessen Hoheitsgebiet ein Geiselnahmer angetroffen wird, nicht bereit ist, diesen auszuliefern.

a) Die Ausgestaltung der »Strafverfolgung im eigenen Land« zum Auffangtatbestand war deshalb notwendig, weil es im nationalen und internationalen Auslieferungsrecht immer Gesichtspunkte gibt, die einen Staat berechtigen, einem Auslieferungsersuchen eines fremden Staates nicht stattzugeben. Aus diesem Grund formuliert Art. 8 Abs. 1 Satz 1 die zentrale Staatenverpflichtung aus der Konvention dahin gehend, daß ein Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet der Verdächtige angetroffen wird, *sofern er ihn nicht ausliefert*, ohne irgendeine Ausnahme und unabhängig davon, ob die Tat in seinem Hoheitsgebiet begangen wurde, verpflichtet ist, den Fall seinen zuständigen Behörden zum Zwecke der Strafverfolgung zu unterbreiten. Während die Verpflichtung zur Auslieferung Ausnahmen kennt, die sich entweder aus bereits geltendem Recht oder aus

⁴⁹⁾ U. a. Christian Science Monitor vom 19. 12. 1979 ("UN's new hostage code").

der Konvention selbst ergeben, gilt die Verpflichtung zur Strafverfolgung lückenlos (sofern nicht ausgeliefert wird).

Die Verpflichtung zur Strafverfolgung muß nicht unter allen Umständen bedeuten, daß es tatsächlich zur Bestrafung kommt. Ein mutmaßlicher Täter kann z. B. mangels ausreichender Beweise freigesprochen oder wegen erwiesener Geisteskrankheit zum Zeitpunkt der Tat in eine psychiatrische Anstalt eingeliefert werden, ohne daß dadurch die Konvention notwendigerweise verletzt wird. Art. 8 Abs. 2 derselben verpflichtet die Staaten ausdrücklich auch für Geiselnahmer zur Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrens in allen Verfahrensstadien, einschließlich aller Rechte und Garantien für einen Beschuldigten oder Angeklagten gemäß dem nationalen Recht des Staates, in dem er sich befindet. Andererseits hebt jedoch Art. 8 Abs. 1 Satz 2 hervor, daß die zur Strafverfolgung zuständigen staatlichen Behörden und Gerichte ihre Entscheidungen auf dieselbe Art und Weise, d. h. nach den gleichen Kriterien treffen müssen wie in jedem anderen schweren Fall eines gemeinen Verbrechens nach dem Recht des betreffenden Staates.

b) Auch in anderen vergleichbaren internationalen Konventionen strafrechtlichen Inhalts wie etwa dem Haager Übereinkommen über widerrechtliche Inbesitznahme von Luftfahrzeugen⁵⁰⁾, dem Abkommen von Montreal zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt⁵¹⁾, der New Yorker Diplomatschutzkonvention⁵²⁾ oder der IV. Genfer Rotkreuzkonvention von 1949⁵³⁾ gibt es keine Verpflichtung zur Bestrafung der Täter unter allen Umständen, sondern ausschließlich zur Strafverfolgung, da nur die Verpflichtung hierzu mit den Grundsätzen des Rechtsstaats oder des *due process of law* vereinbar ist.

Sofern nach der Rechtsordnung eines Vertragsstaates die Auslieferung wegen Geiselnahme nur bei Bestehen eines Auslieferungsvertrages mit dem ersuchenden Staat oder nur bei ausdrücklicher Erwähnung des Delikts der Geiselnahme in einem Auslieferungsvertrag möglich ist, schafft die Geiselnahmekonvention in ihrem Art. 10 selbst die Rechtsgrundlage der Auslieferung. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung gilt die Geiselnahme als auslieferungsfähiges Delikt im Rahmen der bestehenden Auslieferungsverträge zwischen den Vertragsparteien der Konvention. Wenn ein Vertragsstaat die Auslieferung vom Bestehen eines Vertrages abhängig

⁵⁰⁾ Vgl. oben Anm. 2.

⁵¹⁾ Vgl. oben Anm. 3.

⁵²⁾ Vgl. oben Anm. 4.

⁵³⁾ Vgl. oben Anm. 35.

macht, so kann er nach Art. 10 Abs. 2 die Geiselnahmekonvention als Rechtsgrundlage für die Gewährung der Auslieferung an einen anderen Vertragsstaat der Konvention ansehen. Die Auslieferung unterliegt dann im übrigen den im Recht des ersuchten Staates vorgesehenen Bedingungen. Vertragsstaaten, welche die Auslieferung nicht vom Bestehen eines Vertrages abhängig machen, erkennen untereinander Geiselnahme als auslieferungsfähige Straftaten an (Art. 10 Abs. 3). Nach Art. 10 Abs. 4 werden Geiselnahmen für die Zwecke der Auslieferung zwischen Vertragsstaaten der Konvention so behandelt, als seien sie nicht nur an dem Ort, an dem sie sich ereignet haben, sondern auch im Hoheitsgebiet des um Auslieferung ersuchenden Staates begangen worden. Diese Regelungen des Art. 10 waren vor allem mit Rücksicht auf die Länder des angelsächsischen Rechtskreises erforderlich. Diese und einige andere Staaten verlangen als Rechtsvoraussetzung für die Auslieferung, daß mit dem ersuchenden Staat ein Auslieferungsvertrag besteht (Vertragsprinzip), daß die Straftat, derentwegen um Auslieferung ersucht wird, im Auslieferungsvertrag zwischen dem ersuchenden und ersuchten Staat ausdrücklich erwähnt wird (Enumerationsprinzip) und daß die Tat auf dem Hoheitsgebiet des ersuchenden Staates begangen wurde (Territorialitätsprinzip). Diese drei Voraussetzungen werden durch Art. 10 der Konvention für das Delikt der Geiselnahme als gegeben angesehen, sofern sie nicht ohnehin im konkreten Fall tatsächlich vorliegen. Insofern erfüllt Art. 10 der Geiselnahmekonvention echte Funktionen eines Auslieferungsvertrages.

c) Während die Verpflichtung zur Strafverfolgung gemäß Art. 8 Abs. 1 der Konvention ausnahmslos gilt, ist ein Staat unter bestimmten Umständen berechtigt, die Auslieferung eines Geiselnahmehnehmers zu verweigern. Zu diesen Ausnahmen gehören — unabhängig von der Konvention — Prinzipien wie die Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger, die viele Rechtsordnungen kennen⁵⁴), oder die Nichtauslieferung wegen politischer Straftaten⁵⁵), wegen drohender Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe im ersuchenden Staat⁵⁶), wegen Nichtgewährung von Spezialitätszusagen bei der Strafverfolgung⁵⁷) oder auch wegen

⁵⁴) So z. B. Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG für das deutsche Recht.

⁵⁵) So z. B. § 3 des Deutschen Auslieferungsgesetzes (DAG) vom 23. 12. 1929 (RGBl. I, S. 239; BGBl. III, 314-I).

⁵⁶) Z. B. die deutsche Praxis angesichts der Abschaffung der Todesstrafe durch Art. 102 GG. Als Beispiel aus der deutschen Vertragspraxis vgl. Art. 13 des deutsch-jugoslawischen Auslieferungsvertrages vom 26. 11. 1970 (BGBl. 1974 II, S. 1258).

⁵⁷) So z. B. im deutschen Recht § 6 DAG und zahlreiche Auslieferungsverträge (z. B. Art. 25 des in Anm. 56 zitierten deutsch-jugoslawischen Auslieferungsvertrages von 1970).

des Vorrangs des nationalen Strafverfolgungsanspruchs vor einem ausländischen⁵⁸⁾. Die meisten der genannten Auslieferungshindernisse werden in der Geiselnahmekonvention nicht ausdrücklich erwähnt, sondern als möglicherweise gegeben vorausgesetzt. Die Geiselnahmekonvention ist – obwohl ihr Art. 10 gewisse Funktionen eines solchen erfüllt – kein Auslieferungsvertrag, sondern ein strafrechtliches Verbotsübereinkommen, das als eine von zwei gegen jeden Geiselnahmer alternativ zu ergreifenden Maßnahmen die Auslieferung nennt.

Die Konvention selbst erwähnt jedoch auch in ihrem auf jordanischen Vorschlag zurückgehenden Art. 9 ausdrücklich Auslieferungshindernisse. So legt Abs. 1 dieser Bestimmung fest, daß eine Auslieferung dann nicht erfolgt, wenn der ersuchte Staat ernstliche Gründe für die Annahme hat, daß der Auslieferungsantrag gestellt wurde, um eine Person wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Volksgruppenzugehörigkeit⁵⁹⁾ oder politischen Meinung zu verfolgen, oder daß die Lage des Auszuliefernden aus den genannten Gründen erschwert werden könnte. Diese Gesichtspunkte sind im bestehenden Auslieferungsrecht kein Novum, sondern entsprechen weitgehend den bisherigen Regelungen in vielen nationalen Rechtsordnungen und internationalen Auslieferungsverträgen, jedenfalls im westeuropäischen Rechtskreis. Zu den genannten Gründen tritt noch nach Art. 9 Abs. 1 *lit. b (ii)* hinzu, daß die Auslieferung dann nicht stattfinden soll, wenn elementare Rechte des Auszuliefernden wegen fehlender Betreuungsmöglichkeiten durch seinen Heimatstaat verletzt werden. Die Regelungen des Art. 9 Abs. 1 genießen nach Abs. 2 dieser Bestimmung Vorrang vor Auslieferungsverträgen zwischen den Vertragsparteien der Konvention, jedoch nur dann, wenn gestützt auf die Konvention um Auslieferung wegen des Deliktes der Geiselnahme ersucht wird.

Über diesen Art. 9 wurde in der Schlußphase sehr intensiv verhandelt, weil es sich als schwierig erwies, diese spezifisch auslieferungsrechtlichen Gesichtspunkte juristisch sauber in einer strafrechtlichen Verbotskonvention unterzubringen. Art. 9 war von arabischer Seite als Kompensation für die Einbeziehung von Handlungen von Befreiungsbewegungen in das Geiselnahmeverbot und seine Rechtsfolgen in Art. 12 gefordert worden und dürfte darauf abzielen, z. B. die Auslieferung von Palästinensern nach

⁵⁸⁾ So z. B. im deutschen Recht § 4 Ziff. 3 DAG und weitergehende Regelungen zahlreicher Auslieferungsverträge (z. B. Art. 10 des oben in Anm. 56 zitierten deutsch-jugoslawischen Auslieferungsvertrages von 1970).

⁵⁹⁾ Die Erwähnung der Volksgruppenzugehörigkeit (*ethnic origin*) geht auf den Wunsch der Volksrepublik China vom Herbst 1979 zurück.

Israel oder auch von Schwarzafrikanern nach Südafrika zu blockieren. Der Widerstand der Sowjetunion gegen Art. 9, der zur namentlichen Abstimmung über diese Bestimmung⁶⁰⁾ der insgesamt im Konsensweg verabschiedeten Konvention führte, dürfte darauf beruhen, daß er die Auslieferungsverpflichtung u. a. dann einschränkt, wenn der ersuchte Staat Grund zu der Annahme hat, der Auszuliefernde werde im ersuchenden Staat aus Gründen seiner politischen Meinung verfolgt. Im übrigen mißt die Sowjetunion der Auslieferung grundsätzlich höheren Stellenwert bei als der Strafverfolgung in dem Lande, in dem der Täter angetroffen wird.

Auch die Erwähnung des Asylrechts in Art. 15 der Konvention kann als ein Hinweis auf ein mögliches Auslieferungshindernis interpretiert werden. Der Wortlaut dieser auf lateinamerikanischen Forderungen beruhenden Bestimmung besagt allerdings nur, daß das Übereinkommen die Anwendung der im Zeitpunkt seiner Annahme geltenden Asylverträge zwischen den Parteien dieser Verträge unberührt läßt und daß sich ein Vertragsstaat der Konvention gegenüber einem anderen Vertragsstaat, der nicht Partei dieser Asylverträge ist, nicht auf diese berufen kann. Unter den »geltenden Asylverträgen« sind vor allem die drei panamerikanischen Asylübereinkommen von Havanna (1928), Montevideo (1933) und Caracas (1954)⁶¹⁾ zu verstehen, die allerdings nur die Voraussetzungen und Modalitäten der Asylgewährung⁶²⁾, nicht aber deren Rechtsfolgen regeln. Die Nichtauslieferung eines Ausländers, der politisches Asyl erhalten hat, ist zwar keine zwingende Konsequenz aus der Asylgewährung, jedoch eine durchaus mögliche generelle oder auf den konkreten Einzelfall bezogene Folge derselben. Eine derartige *de iure* oder *de facto* bestehende Praxis der Vertragsstaaten ist mit der Geiselnahmekonvention ebenso vereinbar wie andere Auslieferungshindernisse auf Grund nationalen Rechts oder auf Grund völkerrechtlicher Vereinbarungen. Die Einschränkung der Verpflichtung zur Auslieferung von Geiselnehmern bei Asylgewährung läßt jedoch die Staatenverpflichtung zur Strafverfolgung des Geiselnehmers im eigenen Lande unberührt, so daß das Grundprinzip der Konvention *aut*

⁶⁰⁾ Vgl. oben unter I 3.

⁶¹⁾ Vgl. hierzu A b e n d r o t h, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1959), S. 89 ff.

⁶²⁾ Die deutsche Rechtsprechung läßt unter Umständen auch die Auslieferung eines Asylberechtigten in seinen Heimatstaat zu. So erklärte z. B. das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 19. 2. 1975 (BVerfGE 38, 398; NJW 1975, S. 1067), daß der in Art. 25 des deutsch-jugoslawischen Auslieferungsvertrages (vgl. oben Anm. 56) festgelegte Grundsatz der Spezialität dem Verfolgten im Falle seiner Auslieferung einen wirksamen Schutz vor politischer Verfolgung gewähre.

dedere aut iudicare auch dann gewahrt bleibt, wenn ein Geiselnnehmer als politisch Verfolgter Asyl erhalten sollte. Die Geltung des Grundsatzes »Strafverfolgung oder Auslieferung« auch für Asylberechtigte wäre nicht, oder jedenfalls nicht mit der erforderlichen Klarheit und Eindeutigkeit garantiert gewesen, wenn sich der ursprüngliche mexikanische Vorschlag zum Asylartikel der Konvention durchgesetzt hätte⁶³⁾. Dieser war so formuliert gewesen, daß "none of the provisions of this Convention shall be interpreted as impairing the right of asylum". Dies hätte einen absoluten Vorrang des Asylrechts vor den Bestimmungen der Konvention bedeutet. Im übrigen hätte die undifferenzierte Bezugnahme auf »das Asylrecht« ohne Rücksicht auf seinen Inhalt und seine Rechtsfolgen nach dem jeweiligen nationalen Recht der Vertragsstaaten – zumindest *mala fide* – dahin gehend ausgelegt werden können, daß ein Geiselnnehmer durch Asylgewährung eine Art von strafrechtlicher Immunität erhalten könnte, womit das Prinzip *aut dedere aut iudicare* potentiell durchlöchert gewesen wäre. Deshalb war der mexikanische, von Venezuela unterstützte ursprüngliche Formulierungsvorschlag sowohl für die Staaten des Westens als auch diejenigen Osteuropas nicht akzeptabel. Da andererseits mehrere lateinamerikanische Delegationen angesichts der besonderen Bedeutung des Asylrechts im lateinamerikanischen Rechtskreis auf eine Erwähnung des Asyls in der Konvention entscheidenden Wert legten, wurde in der Schlußphase der Verhandlungen im 6. Ausschuß im Herbst 1979 in New York der Ausweg gefunden, Art. 12 der Diplomatschutzkonvention von 1973 wörtlich als Art. 15 der Geiselnahmekonvention zu übernehmen.

Dieser besagt, daß nicht »das Asylrecht«, sondern die Anwendung der zum Zeitpunkt des Abschlusses der Geiselnahmekonvention geltenden Asylverträge (d. h. praktisch die panamerikanischen Asylübereinkommen von Havanna, Montevideo und Caracas) zwischen den Vertragsstaaten dieser Asylübereinkommen durch die Geiselnahmekonvention unberührt bleiben. Der zweite Halbsatz von Art. 15 stellt überdies klar, daß diese Regelung nur *inter partes* der geltenden Asylverträge, d. h. *de facto* beschränkt auf Lateinamerika, gilt. Diese in den New Yorker Verhandlungen vom Herbst 1979 gefundene Lösung befriedigte einerseits den lateinamerikanischen Wunsch, das Asyl im Konventionstext jedenfalls zu nennen, und wahrt andererseits die lückenlose Geltung der Verpflichtung zur Strafverfolgung jedes Geiselnnehmers auch im Falle der Asylgewährung.

⁶³⁾ Vgl. hierzu Doc. A/34/39, S. 8 Ziff. 24.

4. Sonstige Staatenverpflichtungen aus der Konvention

Neben der Hauptverpflichtung, jeden Geiselnnehmer entweder auszuliefern oder selbst zu bestrafen, enthält die Konvention noch eine Reihe von Nebenverpflichtungen, die in der Praxis wahrscheinlich von nicht minderer Bedeutung sein werden.

a) Hierzu gehört zunächst die Pönalisierung der Geiselnahme im nationalen Recht der Vertragsstaaten. Art. 2 der Konvention stipuliert, daß jeder Vertragsstaat das in Art. 1 definierte Delikt der Geiselnahme unter Strafe stellen und mit angemessenen Strafsanktionen bedrohen muß, die die Schwere der Tat berücksichtigen. Für die Ausgestaltung des Strafrahmens verbleibt somit den nationalen Rechtsordnungen ein gewisser Ermessensspielraum. Hierbei ist allerdings zu bedenken, daß das Gebot zur Auslieferung oder Strafverfolgung nur für den in Art. 1 definierten Straftatbestand der Geiselnahme als solche, nicht aber für Zusammenhangtaten (*délits connexes*) wie z. B. Mord oder Körperverletzung gilt.

Einer der wichtigsten Grundsätze des internationalen und nationalen Auslieferungsrechts ist jedoch das Prinzip der Spezialität, das besagt, daß eine Auslieferung nur dann zulässig ist, wenn Gewähr dafür besteht, daß der Auszuliefernde im ersuchenden Staat ohne Zustimmung des ersuchten Staates weder wegen einer vor der Auslieferung begangenen Tat, für welche die Auslieferung nicht bewilligt ist, strafrechtlich verfolgt oder an einen dritten Staat weitergeliefert, noch aus einem anderen, vor der Auslieferung eingetretenen Rechtsgrund in seiner persönlichen Freiheit beschränkt wird⁶⁴). Angesichts dieses Spezialitätsgrundsatzes kann der Fall eintreten, daß ein Staat in strikter Befolgung der Konvention einen mutmaßlichen Täter ausschließlich wegen des Delikts der Geiselnahme im Sinne des Art. 1, nicht aber z. B. wegen eines im Zusammenhang mit dieser begangenen Mordes ausliefert, so daß er im ersuchenden Staat nur wegen Geiselnahme verfolgt werden kann. Deshalb muß der Strafrahm für Geiselnahme im nationalen Recht der Vertragsstaaten so ausgestaltet sein, daß er nicht nur die »schlichte« Geiselnahme im Sinne von Freiheitsberaubung und Nötigung abdeckt, sondern auch ihre mögliche Qualifizierung durch Mord, Totschlag, schwere Körperverletzung u. a. Die Verpflichtung aus Art. 2, Geiselnahme mit angemessener Strafe zu bedrohen, die die Schwere der Straftat berücksichtigt, wird deshalb in den meisten Rechts-

⁶⁴) So z. B. § 6 DAG (vgl. hierzu oben Anm. 55 und 57).

ordnungen nur durch Einführung eines eigenen Straftatbestandes der Geiselnahme mit einem entsprechend hohen Strafraumen erfüllt werden können, wie es z. B. im deutschen Recht in § 239 b StGB geschehen ist.

b) Gemäß Art. 5 der Konvention müssen die Vertragsstaaten nach nationalem Recht ihre Jurisdiktion über Geiselnahmen begründen. Jeder Vertragsstaat trifft gemäß dem 1. Absatz dieser Bestimmung die notwendigen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit für solche Geiselnahmen zu etablieren,

- die in seinem Hoheitsgebiet oder an Bord eines in diesem Staat eingetragenen Schiffes oder Luftfahrzeugs begangen werden (Territorialitätsprinzip),
- die von einem seiner Staatsangehörigen, oder, sofern er dies für angebracht hält, von Staatenlosen begangen werden, die auf seinem Hoheitsgebiet ihren ständigen Aufenthalt haben (aktives Personalitätsprinzip),
- durch die dieser Staat selbst zu einer Handlung oder Unterlassung genötigt werden soll (Adressatenprinzip), und
- die in bezug auf eine Geisel begangen werden, die sein eigener Staatsangehöriger ist (passives Personalitätsprinzip).

Der zuletzt genannte Anknüpfungspunkt der Staatsangehörigkeit des Opfers der Tat gilt allerdings nur fakultativ, »sofern dieser Staat es für angebracht hält«. In Anbetracht der nach der Konvention möglichen Nichtauslieferung eines Geiselnahmers gewinnt Art. 5 Abs. 2 besondere Bedeutung: Hiernach trifft jeder Vertragsstaat die notwendigen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit über Geiselnahmen auch für den Fall zu begründen, daß der mutmaßliche Täter sich in seinem Hoheitsgebiet befindet und er ihn nicht an einen anderen Staat ausliefert. Art. 5 Abs. 3 läßt darüber hinaus den Staaten die Möglichkeit, ihre Strafgerichtsbarkeit aus weiteren Gesichtspunkten des nationalen Rechts auszuüben.

c) Art. 6 verpflichtet die Vertragsstaaten, mutmaßliche Geiselnahmer in Gewahrsam zu nehmen oder in sonstiger Weise ihre Anwesenheit sicherzustellen, umgehend eine vorläufige Untersuchung des Sachverhalts zu unternehmen und den Generalsekretär der VN sowie die in Abs. 3 genannten interessierten Staaten und internationalen Organisationen über die getroffenen Maßnahmen und über seine Entscheidung, seine eigene Gerichtsbarkeit auszuüben, zu unterrichten. Nach Art. 7 muß der Vertragsstaat, der den mutmaßlichen Täter strafrechtlich verfolgt, das endgültige Verfahrensergebnis entsprechend seinem Recht dem Generalsekretär der VN mitteilen, der diese Information den anderen betroffenen Vertragsstaaten und internationalen Organisationen übermittelt.

d) Art. 11 legt eine weitgehende Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Rechtsilfe fest; diese umfaßt auch die Überlassung aller ihnen zur Verfügung stehenden und für ein Strafverfahren gegen den Geiselnahmer im Ausland erforderlichen Beweismittel.

e) Die internationale Zusammenarbeit bei der Verhütung von Geiselnahmen ist in Art. 4 der Konvention geregelt. Diese Bestimmung, auf deren Bedeutung insbesondere Jugoslawien im Laufe der Verhandlungen mehrfach hinwies, verpflichtet die Vertragsstaaten zur Kooperation bei der Verhinderung von Geiselnahmen, u. a. durch Verbot von Gruppen und Organisationen potentieller Täter und durch Austausch einschlägiger Informationen. Gerade diese Staatenverpflichtung ist geeignet, nach Inkrafttreten der Konvention eine nicht unerhebliche Bedeutung für eine kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit bei der internationalen Terrorismusbekämpfung zu gewinnen.

f) Hinsichtlich der Behandlung von Geiseln durch die Vertragsstaaten enthält die Konvention nur eine generalklauselartige Verpflichtung, da sich die damit im Einzelfall verbundenen praktischen Fragen weitgehend der rechtlichen Normierung entziehen und nur in groben Umrissen *ex ante* abstrakt festlegen lassen. So besagt Art. 3 lediglich, daß der Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet der Täter die Geisel in seiner Gewalt hält, alle ihm geeignet erscheinenden Maßnahmen trifft, um das Los der Geisel zu erleichtern, insbesondere um ihre Freigabe zu erreichen, und um ihr nach ihrer Freigabe gegebenenfalls die Ausreise zu ermöglichen. Hieraus folgt, daß es keine Verpflichtung gibt, um jeden Preis Maßnahmen zur sofortigen Freilassung von Geiseln zu ergreifen, sei es durch Eingehen auf die Forderungen von Geiselnahmern, sei es durch gewaltsame Befreiung von Geiseln. Wenn auch die Freigabe der Geiseln gemäß Art. 3 das Endziel ist, so bleibt doch einem Vertragsstaat ein weiter Ermessensspielraum, welche konkreten Maßnahmen er ergreift, um diesen Zweck zu erreichen.

Die Vertragsstaaten sind allerdings in jedem Fall gehalten, bei der Behandlung der Opfer in der Hand von Geiselnahmern das geltende Völkerrecht zu beachten. Hierzu gehören zunächst die Menschenrechte der Geiseln, auf die der zweite Absatz der Präambel der Konvention ausdrücklich hinweist. Aber auch Art. 14 der Konvention, wonach diese nicht so ausgelegt werden kann, als rechtfertige sie eine entgegen der VN-Charta erfolgende Verletzung der territorialen Integrität oder der politischen Unabhängigkeit eines Staates, ist in diesem Zusammenhang zu sehen: Die gewaltsamen Geiselfreilassungsaktionen durch Israel in Entebbe im Jahre

1976⁶⁵) und durch Ägypten in Larnaka auf Zypern, knapp zwei Jahre später⁶⁶), begründeten Befürchtungen von Ländern der Dritten Welt vor möglichen Verletzungen ihrer Souveränität und territorialen Integrität durch das Eingreifen ausländischer Polizei- oder Militäreinheiten auf ihrem Staatsgebiet zur gewaltsamen Befreiung von Geiseln. Diese Sorge führte zu dem Verlangen nach Aufnahme einer auf solche Situationen bezogenen Klausel in die Konvention. Die hierfür in Art. 14 gefundene Lösung bestätigt die Geltung der Regeln der VN-Charta über das Gewaltverbot auch für solche Fälle. Die Regeln des geltenden Völkerrechts über gewaltsame Maßnahmen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland mit Zustimmung des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet die Aktion stattfindet, bleiben jedoch durch die Geiselnahmekonvention ebenso unberührt wie diejenigen über Notwehr, Nothilfe, Retorsion, humanitäre Intervention oder Selbstverteidigung⁶⁷).

g) Während sich die Konvention hinsichtlich der Behandlung und Befreiung von Geiseln aus diesem Problem immanenten Gründen auf Generalklauseln mit weitem Ermessensspielraum für die Staaten beschränken mußte, konnten die Regelungen für die Behandlung von Geiselnehmern ausführlicher und konkreter formuliert werden. Abgesehen von den Bestimmungen über die Festnahme (Art. 6 Abs. 1) und die Strafverfolgung oder Auslieferung von Geiselnehmern (Art. 8 Abs. 1 und Art. 9) befaßt sich die Konvention in Art. 6 Abs. 3–5 mit der konsularischen Betreuung der Täter. Nach Art. 6 Abs. 3 hat ein Geiselnahmer, der von einem ausländischen Staat in Gewahrsam genommen wurde (Art. 6 Abs. 1) das Recht, unverzüglich mit dem nächsten geeigneten Repräsentanten seines Heimatstaates oder Schutzstaates ("the State . . . which is otherwise entitled to establish such communication") in Verbindung zu treten und sich von einem Vertreter dieses Staates besuchen zu lassen. Sofern er staatenlos ist, bezieht sich dieses Recht auf einen Repräsentanten des Staates, in dem er

⁶⁵) Vgl. hierzu Beyerlin, ZaöRV Bd. 37 (1977), S. 213 ff.; Strebel, ZaöRV Bd. 37 (1977), S. 691 ff., jeweils mit ausführlichen Weiterverweisungen.

⁶⁶) Vgl. hierzu Milenković, Internationales Recht, Jg. 29 (1978), S. 18 ff.

⁶⁷) Zum Gesamtkomplex vgl. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 2 (2. Aufl. 1969), S. 44 ff., und Bd. 3 (1977), S. 101 ff.; Verdross/Simma, (Anm. 2), S. 647 ff.; Dahm, in: Festschrift für Laun, Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 11 (1962), S. 51; Brownlie, International Law and the Use of Force by States (1963); Franzke, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 16 (N.F.) (1966), S. 148; Bothe, Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 18 (1975), S. 129; Ermacora, Geiselnahme als humanitäre Intervention, in: Um Recht und Freiheit, Festschrift für F. A. Frhr. von der Heydte (1977).

seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Art. 6 Abs. 4 präzisiert diese Regelung dahin gehend, daß die Rechte aus Abs. 3 nur in Übereinstimmung mit den Gesetzen und sonstigen Vorschriften des Staates ausgeübt werden können, in dessen Staatsgebiet sich der mutmaßliche Täter befindet; hierbei wird jedoch vorausgesetzt, daß diese Rechtsbestimmungen die volle Verwirklichung der Zwecke gestatten müssen, für welche die in Art. 6 Abs. 3 vorgesehenen Rechte eingeräumt werden. Außerdem kann nach Art. 6 Abs. 5 der Gewahrsamsstaat das Internationale Komitee vom Roten Kreuz auffordern, mit dem mutmaßlichen Täter Verbindung aufzunehmen und ihn zu besuchen. Diese Bestimmungen der Abs. 3–5 des Art. 6 enthalten gegenüber dem geltenden Recht nichts wesentlich Neues; sie sind z. T. wörtlich aus dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen von 1963⁶⁸⁾ übernommen. Ihre ausdrückliche Aufnahme in die Geiselnahmekonvention geht auf arabischen Wunsch zurück und hat die Situation im Nahen Osten zum Zeitpunkt des Abschlusses der Konvention im Auge. Sie stellen – ähnlich wie Art. 9 – ein gewisses Korrelat zur Einbeziehung aller Geiselnahmen ohne Rücksicht auf ihr Motiv in das Geiselnahmeverbot mit der Rechtsfolge »Auslieferung oder Strafverfolgung« dar. Auch Art. 6 Abs. 1 befaßt sich insoweit mit der Behandlung von Geiselnehmern als er bestimmt, daß der vorläufige Gewahrsam nur solange aufrecht erhalten bleiben darf wie notwendig ist, um ein Strafverfahren oder Auslieferungsverfahren einzuleiten, d. h. den vorläufigen Gewahrsam oder andere freiheitsbeschränkende Maßnahmen in eine reguläre Untersuchungs- bzw. Auslieferungshaft überzuleiten. Daß Geiselnahmer gemäß Art. 8 Abs. 2 ein rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechendes Strafverfahren erhalten müssen, wurde bereits oben (II 3) in anderem Zusammenhang dargetan. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle auch nochmals erwähnt, daß – wie Art. 15 der Konvention andeutet – Geiselnahmer u. U. auch politisches Asyl erhalten können. Die Asylgewährung beeinträchtigt jedoch nicht die Verpflichtung des Vertragsstaates, einen Geiselnahmer im eigenen Lande strafrechtlich zu verfolgen.

5. *Schlußbestimmungen*

Art. 16 enthält eine Schiedsklausel für Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Konvention mit fakultativer Anrufungsmöglichkeit des Internationalen Gerichtshofs. Die Art. 17–20 befassen sich in der in

⁶⁸⁾ "Vienna Convention on Consular Relations" vom 24. 4. 1963 (BGBl. 1969 II, S. 1585 ff.).

solchen Verträgen üblichen Weise mit der Unterzeichnung, der Ratifizierung, dem nachträglichen Beitritt zur Konvention, ihrem Inkrafttreten und ihrer Kündigung sowie der Verbindlichkeit der arabischen, chinesischen, englischen, französischen, russischen und spanischen Sprachfassung.

III

In der Geiselnahmekonvention ist es gelungen, die lückenlose Geltung des Geiselnahmeverbotes und des Grundsatzes *aut dedere aut indicare* für alle Fälle von Geiselnahmen unabhängig von ihrem Motiv und ihren konkreten Umständen weltweit und rechtlich verbindlich zu vereinbaren und festzulegen. Keine juristische Normierung ist indessen dagegen gefeilt, willentlich gebrochen oder zu politischen Zwecken in ihren Einzelregelungen *mala fide* ausgelegt zu werden. Die Gefahr der bösgläubigen Interpretation ist daher auch für die Geiselnahmekonvention nicht von vornherein auszuschließen. Außerdem gilt die Konvention naturgemäß nur für die Staaten, die sie ratifizieren werden. Insofern ist es nicht völlig abwegig, wenn nach Abschluß der Geiselnahmekonvention in der Presse bei aller positiven Würdigung des New Yorker Verhandlungsergebnisses und der Bemühungen, die zu ihm führten, gelegentlich gesagt wurde, das neue Übereinkommen sei zunächst nichts weiter als eine Waffe aus Papier⁶⁹⁾. Dem kann nur entgegnet werden, daß die Fixierung einer Norm häufig nur der erste Schritt zu ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und Durchsetzung sein kann. In diesem Sinne ist es jedoch im völkerrechtlichen wie im politischen Zusammenhang wichtig, daß es in den gelegentlich sehr harten Detailauseinandersetzungen doch gelungen ist, die internationale Gemeinschaft trotz divergierender Einzelinteressen und Regionalinteressen zur Annahme des Konventionstextes zu vereinen. Es bleibt zu hoffen, daß das Übereinkommen von einer möglichst großen Zahl von Staaten ratifiziert und dadurch zu einem wirksamen Instrument der internationalen Bekämpfung und Verhütung eines besonders verabscheuungswürdigen und friedensgefährdenden Verbrechens werden wird.

⁶⁹⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung (Nr. 287/50 D) vom 10. 12. 1979.

Summary*)

International Convention against the Taking of Hostages

On 17th December 1979, the 34th General Assembly (G.A.) of the United Nations finally adopted an International Convention against hostage taking, which is now open for signature by Member States. The initiative for this Convention was brought before the forum of the U.N. by the Government of the Federal Republic of Germany during the 31st G.A. in autumn 1976. An *ad hoc*-Committee of 35 States was entrusted with the task of drafting such a convention and reporting back to the 6th (Legal) Committee of the G.A. The particular subject of hostage taking was singled out of the vast complex of international terrorism for mainly two reasons: first of all, the cases of hostage taking have become — on an international scale — frequent occurrences in recent years; secondly, it is generally felt that the taking of hostages is particularly odious and inappropriate for furthering a cause of any sort.

The *ad hoc*-Committee met for three sessions each lasting several weeks in 1977, 1978 and 1979, in New York and Geneva. Moreover, the 6th (Legal) Committee of four General Assemblies from 1976 to 1979 dealt intensively with the subject matter. After more than three years of negotiations at times extremely difficult, the Legal Committee and its *ad hoc*-Committee eventually succeeded in focussing their work strictly upon the elaboration of effective legal provisions against all forms of hostage taking and resisted the temptation to deviate into other areas of a purely political nature. This work led to general agreement on the idea that all acts of hostage taking are prohibited under international law regardless of the motives of the perpetrator and of the underlying causes of the offence. The Convention is based on the principle that every hostage taker shall either be extradited or — without any exception whatsoever — be prosecuted in the country where he is found out. In order to reach this final result, quite a number of political difficulties had to be overcome, viz

- an abstract and comprehensive definition of the crime (Art. 1)
- the problem connected with acts committed during national liberation struggles (Art. 10)
- safeguarding the territorial integrity and political independence of States in the case of armed action by a foreign country in order to liberate hostages (Art. 14)
- a clause on the existing Treaties on Asylum (Art. 15)
- certain exceptions from the obligation to extradite hostage takers under special circumstances set out in Art. 9.

All solutions eventually found for these problems have left intact the principle that hostage taking is prohibited without any exception and that any person committing an act of hostage taking shall either be prosecuted or extradited.

*) Summary by the author.

Although one might argue that every legal instrument, unless duly enforced, remains a "paper weapon" and that hardly any legal provision is safe from *mala fide* interpretation, the agreement reached by the world community on an overall proscription of hostage taking is an important achievement on its own. Moreover, it is to be hoped that the Convention will soon enter into force and will become an effective instrument in the international fight against a particularly heinous crime which has become one of the plagues of modern times.

Anhang

International Convention against the Taking of Hostages¹⁾

The States Parties to this Convention,

Having in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations concerning the maintenance of international peace and security and the promotion of friendly relations and co-operation among States,

Recognizing in particular that everyone has the right to life, liberty and security of person, as set out in the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights,

Reaffirming the principle of equal rights and self-determination of peoples as enshrined in the Charter of the United Nations and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, as well as in other relevant resolutions of the General Assembly,

Considering that the taking of hostages is an offence of grave concern to the international community and that, in accordance with the provisions of this Convention, any person committing an act of hostage taking shall be either prosecuted or extradited,

Being convinced that it is urgently necessary to develop international co-operation between States in devising and adopting effective measures for the prevention, prosecution and punishment of all acts of taking of hostages as manifestations of international terrorism,

Have agreed as follows:

Article 1

1. Any person who seizes or detains and threatens to kill, to injure or to continue to detain another person (hereinafter referred to as the "hostage") in order to compel a third party, namely, a State, an international intergovernmental organiza-

¹⁾ UN Doc. A/RES/34/146.

tion, a natural or juridical person, or a group of persons, to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit condition for the release of the hostage commits the offence of taking of hostages ("hostage-taking") within the meaning of this Convention.

2. Any person who:

(a) attempts to commit an act of hostage-taking, or

(b) participates as an accomplice of anyone who commits or attempts to commit an act of hostage-taking likewise commits an offence for the purposes of this Convention.

Article 2

Each State Party shall make the offences set forth in article 1 punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of those offences.

Article 3

1. The State Party in the territory of which the hostage is held by the offender shall take all measures it considers appropriate to ease the situation of the hostage, in particular, to secure his release and, after his release, to facilitate, when relevant, his departure.

2. If any object which the offender has obtained as a result of the taking of hostages comes into the custody of a State Party, that State Party shall return it as soon as possible to the hostage or the third party referred to in article 1, as the case may be, or to the appropriate authorities thereof.

Article 4

States Parties shall co-operate in the prevention of the offences set forth in article 1, particularly by:

(a) taking all practicable measures to prevent preparations in their respective territories for the commission of those offences within or outside their territories, including measures to prohibit in their territories illegal activities of persons, groups and organizations that encourage, instigate, organize or engage in the perpetration of acts of taking of hostages;

(b) exchanging information and co-ordinating the taking of administrative and other measures as appropriate to prevent the commission of those offences.

Article 5

1. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over any of the offences set forth in article 1 which are committed:

(a) in its territory or on board a ship or aircraft registered in that State;

(b) by any of its nationals or, if that State considers it appropriate, by those stateless persons who have their habitual residence in its territory;

(c) in order to compel that State to do or abstain from doing any act; or
(d) with respect to a hostage who is a national of that State, if that State considers it appropriate.

2. Each State Party shall likewise take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in article 1 in cases where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite him to any of the States mentioned in paragraph 1 of this article.

3. This Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with internal law.

Article 6

1. Upon being satisfied that the circumstances so warrant, any State Party in the territory of which the alleged offender is present shall, in accordance with its laws, take him into custody or take other measures to ensure his presence for such time as is necessary to enable any criminal or extradition proceedings to be instituted. That State Party shall immediately make a preliminary inquiry into the facts.

2. The custody or other measures referred to in paragraph 1 of this article shall be notified without delay directly or through the Secretary-General of the United Nations to:

- (a) the State where the offence was committed;
- (b) the State against which compulsion has been directed or attempted;
- (c) the State of which the natural or juridical person against whom compulsion has been directed or attempted is a national;
- (d) the State of which the hostage is a national or in the territory of which he has his habitual residence;
- (e) the State of which the alleged offender is a national or, if he is a stateless person, in the territory of which he has his habitual residence;
- (f) the international intergovernmental organization against which compulsion has been directed or attempted;
- (g) all other States concerned.

3. Any person regarding whom the measures referred to in paragraph 1 of this article are being taken shall be entitled:

- (a) to communicate without delay with the nearest appropriate representative of the State of which he is a national or which is otherwise entitled to establish such communication or, if he is a stateless person, the State in the territory of which he has his habitual residence;
- (b) to be visited by a representative of that State.

4. The rights referred to in paragraph 3 of this article shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the State in the territory of which the alleged offender is present, subject to the proviso, however, that the said laws and regulations must enable full effect to be given to the purposes for which the rights accorded under paragraph 3 of this article are intended.

5. The provisions of paragraphs 3 and 4 of this article shall be without prejudice to the right of any State Party having a claim to jurisdiction in accordance with

paragraph 1 (b) of article 5 to invite the International Committee of the Red Cross to communicate with and visit the alleged offender.

6. The State which makes the preliminary inquiry contemplated in paragraph 1 of this article shall promptly report its findings to the States or organization referred to in paragraph 2 of this article and indicate whether it intends to exercise jurisdiction.

Article 7

The State Party where the alleged offender is prosecuted shall in accordance with its laws communicate the final outcome of the proceedings to the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit the information to the other States concerned and the international intergovernmental organizations concerned.

Article 8

1. The State Party in the territory of which the alleged offender is found shall, if it does not extradite him, be obliged, without exception whatsoever and whether or not the offence was committed in its territory, to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution, through proceedings in accordance with the laws of that State. Those authorities shall take their decision in the same manner as in the case of any ordinary offence of a grave nature under the law of that State.

2. Any person regarding whom proceedings are being carried out in connexion with any of the offences set forth in article 1 shall be guaranteed fair treatment at all stages of the proceedings, including enjoyment of all the rights and guarantees provided by the law of the State in the territory of which he is present.

Article 9²⁾

1. A request for the extradition of an alleged offender, pursuant to this Convention, shall not be granted if the requested State Party has substantial grounds for believing:

(a) that the request for extradition for an offence set forth in article 1 has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality, ethnic origin or political opinion; or

(b) that the person's position may be prejudiced:

(i) for any of the reasons mentioned in subparagraph (a) of this paragraph, or

(ii) for the reason that communication with him by the appropriate authorities of the State entitled to exercise rights of protection cannot be effected.

²⁾ Nur über diesen Artikel ist abgestimmt worden, siehe S. 281 f. Das Abstimmungsergebnis im einzelnen ist wiedergegeben in Doc. A/34/819, S. 3 ff.

2. With respect to the offences as defined in this Convention, the provisions of all extradition treaties and arrangements applicable between States Parties are modified as between States Parties to the extent that they are incompatible with this Convention.

Article 10

1. The offences set forth in article 1 shall be deemed to be included as extraditable offences in any extradition treaty existing between States Parties. States Parties undertake to include such offences as extraditable offences in every extradition treaty to be concluded between them.

2. If a State Party which makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another State Party with which it has no extradition treaty, the requested State may at its option consider this Convention as the legal basis for extradition in respect of the offences set forth in article 1. Extradition shall be subject to the other conditions provided by the law of the requested State.

3. States Parties which do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall recognize the offences set forth in article 1 as extraditable offences between themselves subject to the conditions provided by the law of the requested State.

4. The offences set forth in article 1 shall be treated, for the purpose of extradition between States Parties, as if they had been committed not only in the place in which they occurred but also in the territories of the States required to establish their jurisdiction in accordance with paragraph 1 of article 5.

Article 11

1. States Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connexion with criminal proceedings brought in respect of the offences set forth in article 1, including the supply of all evidence at their disposal necessary for the proceedings.

2. The provisions of paragraph 1 of this article shall not affect obligations concerning mutual judicial assistance embodied in any other treaty.

Article 12

In so far as the Geneva Conventions of 1949 for the protection of war victims or the Additional Protocols to those Conventions are applicable to a particular act of hostage-taking, and in so far as States Parties to this Convention are bound under those conventions to prosecute or hand over the hostage-taker, the present Convention shall not apply to an act of hostage-taking committed in the course of armed conflicts as defined in the Geneva Conventions of 1949 and the Protocols thereto, including armed conflicts mentioned in article 1, paragraph 4, of Additional Protocol I of 1977, in which peoples are fighting against colonial domination

and alien occupation and against racist régimes in the exercise of their right of self-determination, as enshrined in the Charter of the United Nations and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations.

Article 13

This Convention shall not apply where the offence is committed within a single State, the hostage and the alleged offender are nationals of that State and the alleged offender is found in the territory of that State.

Article 14

Nothing in this Convention shall be construed as justifying the violation of the territorial integrity or political independence of a State in contravention of the Charter of the United Nations.

Article 15

The provisions of this Convention shall not affect the application of the Treaties on Asylum, in force at the date of the adoption of this Convention, as between the States which are parties to those Treaties; but a State Party to this Convention may not invoke those Treaties with respect to another State Party to this Convention which is not a party to those treaties.

Article 16

1. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention which is not settled by negotiation shall, at the request of one of them, be submitted to arbitration. If within six months from the date of the request for arbitration the parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in conformity with the Statute of the Court.

2. Each State may at the time of signature or ratification of this Convention or accession thereto declare that it does not consider itself bound by paragraph 1 of this article. The other States Parties shall not be bound by paragraph 1 of this article with respect to any State Party which has made such a reservation.

3. Any State Party which has made a reservation in accordance with paragraph 2 of this article may at any time withdraw that reservation by notification to the Secretary-General of the United Nations.

Article 17

1. This Convention is open for signature by all States until 31 December 1980 at United Nations Headquarters in New York.

2. This Convention is subject to ratification. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

3. This Convention is open for accession by any State. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 18

1. This Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession with the Secretary-General of the United Nations.

2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 19

1. Any State Party may denounce this Convention by written notification to the Secretary-General of the United Nations.

2. Denunciation shall take effect one year following the date on which notification is received by the Secretary-General of the United Nations.

Article 20

The original of this Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall send certified copies thereof to all States.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Convention, opened for signature at New York on 18 December 1979.