

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Zur Problematik der Asylgewährung für politische Straftäter

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Problematik der Asylgewährung für politische Straftäter

Ausarbeitung WD 1 - 020/08

Abschluss der Arbeit: 11.03.2008

Fachbereich WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Zur völkerrechtlichen Bewertung der Asylgewährung	4
2.1.	Weltrechtsprinzip	4
2.2.	Der Internationale Strafgerichtshof	5
2.3.	Ad-hoc-Tribunale und gemischt national-internationale Tribunale	7
2.4.	"Aut dedere - aut iudicare"	8
2.5.	Staatenimmunität	10
2.5.1.	Arten der Immunität	11
2.5.2.	Immunität und Völkerstrafrecht	11
3.	Zur moralischen Bewertung	12
4.	Zusammenfassung	12
5.	Literatur	13

1. Einleitung

Wenn einem Staatsoberhaupt, das nach Kenntnis der Öffentlichkeit jedenfalls der Länder, die über eine freie Presse verfügen, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat, von einem Drittstaat Asyl gewährt wird oder wurde, so kann dieser Aspekt unter drei verschiedenen Aspekten betrachtet werden: Einerseits lässt sich nach den Motiven des jeweiligen Drittstaates fragen, gerade diesem politischen Straftäter politisches Asyl zu gewähren - diese Motive allerdings müssten für jeden Einzelfall untersucht werden. Andererseits könnte erörtert werden, wie eine solche Asylgewährung unter moralischen Gesichtspunkten bewertet wird oder werden könnte – allerdings liegt es auch hier nahe, jeden Einzelfall zu betrachten. Schließlich wäre die Frage zu erörtern, ob sich der Asylstaat in Widerspruch zu geltenden Normen des Völkerrechts und in Konflikt mit Rechtsverfolgungsansprüchen anderer Staaten begibt oder jedenfalls begeben könnte. Auf diesen letztgenannten Aspekt konzentriert sich die vorliegende Ausarbeitung.

Die Asylgewährung für politische Straftäter stellt eine völkerrechtliche Problematik dar. Dabei geht es um Sachverhalte, bei denen Staaten politischen Straftätern - möglicherweise als Gegenleistung für die Niederlegung des von ihnen ausgeübten Amtes - anbieten, ihnen auf ihrem Territorium Asyl zu gewähren und sie damit vor der Verfolgung der von ihnen begangenen oder zu verantwortenden Taten zu schützen. Der Begriff des politischen Straftäters kann dabei insoweit irreführend sein, als beispielsweise im deutschen Rechtssystem wegen einer politischen Straftat verfolgte Personen zugleich als politisch Verfolgte im Sinne von Art. 16 Absatz 2 Satz 2 GG gelten.¹

Darüber, ob eine Handlung als politische Straftat zu werten ist, entscheiden zunächst die Staaten in eigener Souveränität. In Deutschland etwa gelten per definitionem als politische Verbrechen Taten, die sich gegen den Staat als solchen richten.² Dabei kann sich eine politische Straftat gegen den Bestand oder die Sicherheit des Staates sowie gegen die Sicherheit des Regierungspersonals, eine verfassungsmäßige Körperschaft, Wahlrechte oder die Außenbeziehungen richten.

Im Rahmen der vorliegenden Ausarbeitung soll es um Straftaten gehen, die von der Führung eines Staates initiiert werden und deren Verfolgung wegen ihres internationalen Bezugs im internationalen Interesse der Staatengemeinschaft liegt. Es geht also um solche Verbrechen, die von politischen Vertretern begangen werden und daher einen politischen Bezug haben. Es sei hervorgehoben, dass von solchen Vereinbarungen zur

1 Vgl. Geiger (1981), S. 79, der sich auf die „herrschende Auffassung“ bezieht. Selbst kritisiert er diesen Zusammenhang.

2 Vgl. § 3 Abs. 2 DAG in RGBl. 1929 I, S. 239.

Asylgewährung regelmäßig Diktatoren und andere Staatsoberhäupter oder höchste Repräsentanten von Staaten profitieren. Als ein Beispiel kann hier etwa der ehemalige Staatschef Liberias, Charles Taylor, erwähnt werden.³ Konkret erörtert werden soll zunächst, wie völkerrechtlich zu beurteilen ist, dass ein Drittstaat dem Straftäter Asyl gewährt. Dabei steht das Verhältnis zum internationalen Strafgerichtshof (IStGH) im Mittelpunkt der Betrachtung.⁴

2. Zur völkerrechtlichen Bewertung der Asylgewährung

Bei der völkerrechtlichen Bewertung einer Asylgewährung für einen Diktator oder einen anderen hohen Staatsrepräsentanten, der sich eines Verbrechens schuldig gemacht hat, steht das Verhältnis zum IStGH und zu anderen völkerrechtlichen Abmachungen im Mittelpunkt. Mit dem Begriff Verbrechen sind insbesondere Menschenrechtsverletzungen⁵, die der jeweilige Staatsrepräsentant zu verantworten hat, gemeint. Hier ist zu prüfen, ob der Asyl gewährende Staat dadurch gegen das Völkerrecht verstößt. Konflikte könnten sich zusätzlich dadurch ergeben, dass dieser Staat im Verhältnis zum IStGH oder zu Ad-hoc-Tribunalen Verpflichtungen zur Kooperation hat.⁶ Des Weiteren könnten sich Konflikte im Verhältnis zu anderen Staaten aus völkerrechtlichen Verpflichtungen ergeben. Schließlich können den Asyl gewährenden Staat aber auch selbst Verfolgungspflichten aus dem Völkerrecht treffen.

2.1. Weltrechtsprinzip

Das materielle internationale Strafrecht wird durch völkerrechtliche Verträge⁷, durch Völkergewohnheitsrecht oder durch von der Völkergemeinschaft anerkannte allgemeine Rechtsgrundsätze geschaffen.⁸ Das Problem bei den völkerrechtlichen Verträgen ist jedoch, dass daran nur die Vertragsstaaten gebunden sind. Für die Entwicklung des internationalen Strafrechts kommt daher der Entwicklung durch das Völkergewohnheitsrecht eine besondere Bedeutung zu. Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, dass die vertragsrechtlich als Kriegsverbrechen definierten Tatbestände inzwischen Bestandteil des geltenden Völkergewohnheitsrechts sind und dass die Bestrafung von Völker-

3 Siehe Süddeutsche Zeitung. 30. Dezember 2003, („Mit Schuld und ohne Sühne“), abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/187/24163/> [Stand. 28.02.2008]. und 31. Mai 2007, („Der Herr der Schlächter“), abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/606/116490/>.

4 Der IStGH wurde am 17. Juli 1998 mit dem Rom-Statut verabschiedet, das seit dem 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist und bis zum 1. September 2006 von 102 Staaten ratifiziert wurde.

5 Für andere Verbrechen kann der IStGH auch gar keine Zuständigkeit herleiten, weshalb es bei diesen Sachverhalten zu keinen Konflikten mit ihm kommen kann (vgl. Art. 5-8 IStGH-Statut).

6 Zur Übersicht über die Unterschiede zwischen IStGH und Ad-hoc-Tribunalen siehe: Schomburg (2005) S. 129-138 und Delbrück und Wolfrum (2002), S. 1129- 1159.

7 Weiß (2002), S. 699.

8 Vgl. Delbrück; Wolfrum (2002), S. 997.

mord sowohl Völkergewohnheitsrecht als auch allgemeinen Rechtsprinzipien entspricht.⁹ Beim Weltrechtsprinzip ist ein Staat völkerrechtlich verpflichtet oder berechtigt eine Tat zu ahnden, weil bei dieser Tat ein Rechtsgut verletzt wurde, welches von der Staatengemeinschaft als besonders schutzwürdig angesehen wird und dessen Verletzung als „delictum iuris gentium“ daher von allen Staaten, die durch die konkrete Völkerrechtsnorm berechtigt sind, verfolgt werden darf oder sogar muss.¹⁰ Das Weltrechtsprinzip beschreibt sozusagen eine völkerrechtliche Pflicht für die daran gebundenen Staaten, die Verletzung des geschützten Rechtsgutes unter Strafe zu stellen. Darüber hinaus wird ein Bezug der Straftat zu den Interessen der Staatengemeinschaft gefordert. Dem entsprechend soll sich die Straftat gegen internationale Rechtsgüter richten müssen, die für alle Staaten besonders schützenswert sind.¹¹ Dies ist insbesondere bei schweren Menschenrechtsverletzungen, wie Völkermord oder schweren Verletzungen der Genfer Konventionen anerkannt.¹²

Daraus kann geschlossen werden, dass es, dem Weltrechtsprinzip folgend, dem Asyl gewährenden Staat geboten sein kann, eine Strafverfolgung gegen den Straftäter aufzunehmen, wenn dieser bestimmte Straftaten begangen hat und der Staat durch die völkerrechtlichen Normen (Verträge, Gewohnheitsrecht und allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze) dazu verpflichtet ist.

2.2. Der Internationale Strafgerichtshof¹³

Der IStGH hat die Aufgabe, Personen für bestimmte Verbrechen zur Verantwortung zu ziehen, die wegen ihrer Verwerflichkeit und Schwere die internationale Staatengemeinschaft in ihrem Wertesystem verletzen.¹⁴ Die Zuständigkeit des IStGH¹⁵ ergibt sich aus seinem Statut. Der IStGH unterliegt einer dreifach abgestuften Zuständigkeit. Der IStGH wird zuständig (vgl. Art. 12), wenn ein Staat dem Vertrag beitrifft, wenn der Tatort- oder der Täterstaat eine Vertragspartei ist, oder wenn ein solcher Staat die Zuständigkeit in einem konkreten Fall akzeptiert. Ein Staat der zwar Tatort- oder Täterstaat aber nicht Vertragspartei ist, kann die Zuständigkeit in einem konkreten Fall ad hoc akzeptieren.

9 Vgl. Delbrück; Wolfrum (2002), S. 998.

10 Vgl. Delbrück; Wolfrum (2002), S. 999.

11 Vgl. Delbrück; Wolfrum (2002), S. 1001.

12 Vgl. Delbrück; Wolfrum (2002), S. 1001.

13 Der IStGH mit Sitz in Den Haag. Die unter 2.2 genannten Artikel stammen allesamt aus dem IStGH-Statut (vgl. BGBl 2000, II S. 1393 ff.).

14 Delbrück; Wolfrum (2002), S. 1145.

15 Informationen zum Aufbau und weiteren Themen finden sich bei Ambos (1999), S. 175 ff. und ders. (2006 a), §§ 6, 7, 8.

Ein Verfahren vor dem IStGH kann durch den UN-Sicherheitsrat, einen Vertragsstaat oder den eigenständigen Ankläger initiiert werden. Der IStGH ist nur für Straftaten zuständig, die nach Inkrafttreten seines Statuts begangen wurden (Art. 11). Die materielle Zuständigkeit des IStGH erstreckt sich auf die in das Statut aufgenommenen völkerrechtlichen Kernverbrechen (Art. 5-8). Hierunter fallen der Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.¹⁶ Ein Verfahren vor dem IStGH ist nur unter Beachtung des Grundsatzes der Komplementarität zulässig (Art. 17-19). Daraus folgt, dass der IStGH nur ergänzend zur nationalen Gerichtsbarkeit tätig wird.¹⁷ Er darf eine Straftat innerhalb seiner Zuständigkeit nur verfolgen, wenn die jeweiligen einzelstaatlichen Strafverfolgungsorgane zur angemessenen Verfolgung der Tat unfähig oder nicht willens sind (Art. 17). Umgekehrt heißt das auch, dass der IStGH die Verfolgung nicht aufnehmen darf, wenn ein Staat, der einen funktionsfähigen Justizapparat hat, die Straftat selbst verfolgt. Der IStGH kann kein Verfahren wegen einer Tat aufnehmen, für die der Angeklagte bereits rechtskräftig verurteilt wurde (Art. 20). Sind weder der betroffene Territorialstaat noch der Staat, dessen Staatsangehörigkeit der Täter besitzt, Vertragsstaaten des Statuts, kann der IStGH ebenfalls kein Verfahren führen. Eine Ausnahme bilden die Fälle, die durch den Sicherheitsrat an den IStGH herangetragen werden. Der IStGH verfügt über keine Ermittlungs- und Vollstreckungsorgane. Er ist deshalb auf die Kooperation der Vertragsstaaten angewiesen, die nach Art. 86 seines Statuts zu dieser Kooperation verpflichtet sind. Möglich ist auch eine Kooperation mit Nichtvertragsstaaten durch eine sog. Ad-hoc-Vereinbarung.

Spezielle Regelungen enthält das IStGH-Statut in Art. 89 bis 93 für die Überstellung von Personen und das Ersuchen hierzu.¹⁸ Grundsätzlich trifft die Vertragsstaaten die Pflicht, der Überstellung folge zu leisten. Bei konkurrierenden Auslieferungsersuchen eines Vertragsstaates und des IStGH geht dasjenige des Gerichtshofes vor. Beschränkungen der Auslieferungspflicht können sich aus gegensätzlichen völkerrechtlichen Pflichten des Vertragsstaates ergeben (Art. 98).

Im Ergebnis ist ein Asyl gewährender Staat grundsätzlich zur Auslieferung des Straftäters gegenüber dem IStGH verpflichtet, wenn er Vertragspartei des IStGH- Statuts ist. Dagegen kann er sich nur auf eine Ausnahme berufen, wenn er entweder selbst die Strafverfolgung aufnimmt oder sich auf entgegenstehende völkerrechtliche Verpflichtungen stützen kann. Bei unberechtigten Zuwiderhandlungen gibt es Sanktionsmöglichkeiten.

16 Dazu soll noch das Verbrechen der Aggression kommen. Es wurde jedoch inhaltlich noch nicht definiert und kann somit noch nicht geahndet werden (*nulla crimen/poena sine lege*), siehe Werle (2007), S. 519.

17 Ambos (2006 b), S. 12.

18 Delbrück; Wolfrum (2002), S.1158



2.3. Ad-hoc-Tribunale und gemischt national-internationale Tribunale

Weitere Gerichte, gegenüber denen ein Staat verpflichtet sein kann und mit denen es wegen der Asylgewährung zu Konflikten kommen könnte, sind die Ad-hoc-Tribunale¹⁹ und die sog. gemischt national-internationalen Tribunale.²⁰ Die Ad-hoc-Tribunale in Jugoslawien (ICTY) und in Ruanda (ICTR) beruhen jeweils auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrates.²¹ Im Unterschied dazu wurde das Sondergericht durch einen Vertrag zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung Sierra Leones eingerichtet.²² Diese Differenz spiegelt sich in den Befugnissen der jeweiligen Gerichte wieder. Eine Kooperationspflicht für die Staaten besteht, wenn die Errichtung des Strafgerichtshofes durch eine Resolution nach Kapitel VII UN-Charta erfolgt. Dagegen entsteht keine solche Rechtspflicht für Nicht-Vertragsstaaten, wenn die Einrichtung des Gerichts durch völkerrechtlichen Vertrag geschieht. Unter die Kooperationspflicht für die Staaten bei der Einrichtung eines Tribunals auf der Grundlage einer UN-Resolution fällt auch die Auslieferung von Verdächtigen. Die Ad-hoc-Tribunale²³ haben außerdem Vorrang vor den nationalen Gerichtsbarkeiten. Die andersartige Rechtsgrundlage der gemischt national-internationalen Tribunale hat zur Folge, dass solche Tribunale - anders als die Ad-hoc-Tribunale - weder nationale Verfahren an sich ziehen, noch die Auslieferung von Verdächtigen durch Nichtvertragsstaaten verlangen können.²⁴ Im Gegensatz zur Aufgabe der Ad-hoc-Tribunale, Straftaten nach internationalem Strafrecht zu verfolgen, soll der Sondergerichtshof in Sierra Leone auch Straftaten nach dem Recht von Sierra Leone ahnden. Das Sondergericht soll somit internationale und nationale Straftaten verfolgen.²⁵

Schon aufgrund dieser Rechtslage wird deutlich, dass ein Asyl gewährender Staat in Konflikte mit Ad-hoc-Tribunalen kommen kann, da er möglicherweise wegen der UN-Resolution zur Kooperation und damit unter Umständen zur Auslieferung verpflichtet ist. Zu Konflikten mit Sondergerichtshöfen wie dem in Sierra Leone kann es grundsätzlich nicht kommen, da ein solches Gericht keine Kooperationspflicht für Nicht-Vertragsstaaten postuliert.²⁶ Verpflichtungen zur Kooperation gegenüber solchen Ge-

19 Damit sind das internationale Strafgericht zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und das in Ruanda gemeint. Ausführliche Informationen zu der Zuständigkeit und den Verfahrensgrundsätzen finden sich in den jeweiligen Statuten.

20 Beispielhaft ist das Sondergericht für Sierra Leone. Speziell für solche Gerichte siehe Bohlander, Michael; Winter, Renate (2002), S. 261-279.

21 Schomburg (2005), S. 129.

22 Delbrück; Wolfrum (2002), S. 1141.

23 ICTY und ICTR

24 Delbrück; Wolfrum (2002), S. 1141.

25 Delbrück; Wolfrum (2002), S. 1141.

26 Delbrück; Wolfrum (2002), S.1141 und Maierhöfer (2005), S. 399 (Fußnote 1).

richten kann der Asyl gewährende Staat demnach nur haben, wenn er Vertragspartei des Einrichtungsvertrages ist.

2.4. "Aut dedere - aut iudicare"²⁷

Ein völkerrechtlicher Grundsatz, der ursprünglich nur für die Beziehungen der Nationalstaaten untereinander entwickelt wurde und der die Pflicht der Staaten zur Auslieferung oder eigenen Strafverfolgung festlegt, ist der "aut dedere - aut iudicare"- Grundsatz. Dieser Grundsatz, der in vielen völkerrechtlichen Verträgen angewandt wird,²⁸ gebietet es, eine Person, die einer bestimmten Straftat verdächtigt wird, entweder an einen Staat auszuliefern oder selbst strafrechtlich zu verfolgen.²⁹ Als Auslieferung wird die aufgrund des Ersuchens eines anderen Staates erfolgende Überstellung einer Person durch den Staat, in dessen Gebiet sie sich befindet, an den ersuchenden Staat zum Zwecke der Strafverfolgung durch diesen verstanden.³⁰ Auch die Strafverfolgungspflicht richtet sich folglich damit gegen Personen, die sich auf dem Gebiet des um Auslieferung ersuchten Staates befinden. Ziel dieser Kombination von Strafverfolgungs- und Auslieferungsmöglichkeit ist die Sicherstellung grenzüberschreitender Strafverfolgung.³¹

Eine andere Möglichkeit zur Erreichung dieses Ziels ist die Einrichtung internationaler Strafgerichte.³² Hier erfolgt die Bestrafung unmittelbar auf völkerrechtlicher Ebene. Nachdem der internationale Strafgerichtshof und vereinzelt Ad-hoc-Tribunale³³ eingerichtet wurden, ist zu klären, wie sich diese zu dem im Völkerrecht zwischen Nationalstaaten traditionellen Grundsatz "aut dedere - aut iudicare" verhalten und in welchen Bereichen es eventuell Überschneidungen gibt. Anders ausgedrückt ist hier zu prüfen, ob dieser Grundsatz auch im Verhältnis eines Nationalstaates zum internationalen Straforgan gilt.

Bei der Lösung dieser Frage wird zwischen den unterschiedlichen Tatbeständen unterschieden, auf denen die sachliche Zuständigkeit des IStGH (vgl. Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 und 2 des IStGH- Statuts³⁴) und der Ad-hoc-Tribunale grün-

27 Dies bedeutet „Strafverfolgungs- oder Auslieferungsgebot“ und ist die gebräuchlichste Form der aus Grotius` *De iure belli ac pacis* zitierten Stelle. Eine ausführliche Zusammenfassung gibt es bei Maierhöfer (2005).

28 Maierhöfer (2005), S. 182.

29 Maierhöfer (2005), S. 29.

30 Maierhöfer (2005), S. 29.

31 Ausführlich zu den Voraussetzungen und dem Erfordernis eines „genuin link“ für den Grundsatz Maierhöfer (2005).

32 Wird in der Wissenschaft auch „direct enforcement“ bezeichnet im Gegensatz zu der Strafverfolgung auf nationalstaatlicher Ebene nach nationalem Recht „indirect enforcement“.

33 Für Jugoslawien und Ruanda.

34 Siehe BGBl 2000 II, S. 1393.

den: Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Für das Verbrechen des Völkermordes besteht keine solche Konkurrenz. Für solche Taten gilt der Grundsatz "aut dedere - aut iudicare" nicht.³⁵ Demzufolge gibt es in diesen Fällen keinen Konflikt zwischen der Arbeit des IStGH und den "aut dedere - aut iudicare"-Pflichten des Zufluchtstaates. Eine solche Überschneidung der Kompetenzen nationaler sowie internationaler Strafgerichtsbarkeit liegt allerdings beim „Kriegsverbrechen“ vor. Erhebliche Verstöße gegen die Genfer Konventionen unterliegen einem vertrags- wie gewohnheitsrechtlich begründeten "aut dedere - aut iudicare".³⁶ Im Falle eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit ist die Situation unübersichtlicher. Nur Einzeltatbestände der unter Art. 5 ICTY- Statut, Art. 3 ICTR- Statut und Art. 7 IStGH- Statut subsumierten Verhaltensweisen sind von dem "aut dedere - aut iudicare"- Grundsatz eingeschlossen. Fällt nun eine bestimmte Straftat sowohl in den Zuständigkeitsbereich eines internationalen Strafgerichts als auch unter die "aut dedere - aut iudicare"-Regelung, kommt es zu der Frage, welche Verhaltenspflicht für den Zufluchtstaat Vorrang hat.

Die Gerichtsbarkeit der beiden Ad-hoc-Tribunale genießt nach Art.9 Abs. 2 ICTY- Statut und Art. 8 Abs. 2 ICTR- Statut Vorrang gegenüber der nationalen Strafgerichtsbarkeit.³⁷ Beide Statuten wurden vom UN-Sicherheitsrat im Wege des Kapitel VII UN-Charta erlassen und gehen deswegen gemäß Art. 25 in Verbindung mit Art. 103 UN-Charta den anderen völkerrechtlichen Pflichten der UN-Mitgliedstaaten vor. Der Gerichtsbarkeit des IStGH hingegen kommt kein Vorrang gegenüber der nationalen Strafgerichtsbarkeit zu.³⁸ Bemüht sich der Zufluchtstaat ernsthaft um die Strafverfolgung, scheidet ein Verfahren vor dem IStGH aus. Aber auch wenn ein Staat überhaupt keine Anstalten zur Strafverfolgung unternimmt, kann der IStGH ein Verfahren nur einleiten, wenn der Staat Vertragsstaat ist.

Zusätzlich müssen konkurrierende Ersuchungssituationen betrachtet werden. Dies ist der Fall, wenn ein Zufluchtstaat sowohl dem Auslieferungsersuchen eines Staates aus "aut dedere - aut iudicare" als auch dem Überstellungsersuchen des internationalen Strafgerichtes verpflichtet ist³⁹. Wie schon erwähnt, genießen die Ad-hoc-Gerichtshöfe ICTY und ICTR Vorrang.⁴⁰ Deshalb muss der Zufluchtstaat dem Überstellungsersuchen dieser Gerichte ohne Rücksicht auf andere Auslieferungspflichten Folge leisten.

35 So unter anderem Maierhöfer (2005), S. 399 und Delbrück; Wolfrum (2002), S. 1141.

36 Sie unterfallen auch der materiellen Zuständigkeit des IStGH und der Ad-hoc-Tribunale für Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR).

37 Vgl. oben unter 2.3.

38 Maierhöfer (2005), S. 403

39 Dies ist der Staat nur, wenn er Vertragsstaat des IStGH ist.

40 Vgl. Art. 103 UN-Charta.

Für den IStGH hat das Statut in Art. 90 eine differenzierte Regelung geschaffen. Unterscheidungskriterium ist, ob der ersuchende Staat Mitglied des Statuts ist oder nicht. Stellt ein anderer Mitgliedstaat des Statuts einen Auslieferungsantrag, ist dieser davon abhängig, ob der IStGH das Strafverfolgungsengagement als ernsthaft und ausreichend betrachtet. Dies ist im Zusammenhang mit dem Komplementaritätsgrundsatz (Art. 17 IStGH- Statut) zu verstehen. Der IStGH muss das anhängige Verfahren für zulässig erachten (Art. 90 Abs. 2 IStGH- Statut). Zuständig ist der IStGH aber nur nach Maßgabe des Komplementaritätsgrundsatzes (Art. 17- IStGH- Statut), also nur in dem Fall, dass der ersuchende Staat nach Auffassung des IStGH die ordnungsgemäße Strafverfolgung nicht gewährleisten kann oder will. Ist das Ersuchen des Staates jedoch nach Auffassung des IStGH auf der Grundlage ordnungsgemäßer Strafverfolgung erfolgt, so entfällt die Zuständigkeit des IStGH. Der ersuchte Staat kann dann ohne Verletzung des IStGH- Statuts an den anderen Staat ausliefern.

Kommt das Auslieferungsersuchen von einem Staat, der selbst nicht Mitglied im IStGH- Statut ist, ist entscheidend, ob der Zufluchtsstaat im Verhältnis zum ersuchenden Staat völkerrechtlich verpflichtet ist, den Täter auszuliefern. Sollte eine Verpflichtung bestehen, so ist es gemäß Art. 90 Abs 6 IStGH- Statut dem ersuchten Staat überlassen, welchem der konkurrierenden Ersuchen er folgen möchte. Somit soll ihm erspart bleiben, bei Wahl der Entscheidung einen Völkerrechtsverstoß zu begehen. Jedoch trifft den Zufluchtsstaat eine Mitteilungspflicht gegenüber dem IStGH, wenn er das Ersuchen des Drittstaates ablehnt. Auf diese Weise wird dem IStGH die Gelegenheit eingeräumt, sich wieder selbst des Falles anzunehmen. Ist der Zufluchtsstaat dagegen nicht verpflichtet, an den Drittstaat auszuliefern, so richtet sich die Zuständigkeit des IStGH nach Art. 17 Abs. 1 IStGH- Statut. Sollte der Drittstaat aus Perspektive des IStGH nicht zur ordnungsgemäßen Strafverfolgung fähig oder willens sein, so muss der Zufluchtsstaat nach Art. 90 Abs. 4 IStGH- Statut den Täter an den IStGH überstellen und das Auslieferungsersuchen des Drittstaates ablehnen.

2.5. Staatenimmunität

Im Folgenden soll erläutert werden, inwiefern die Immunität eines politischen Verbrechens die Strafverfolgung beeinträchtigt. Völkerrechtlich genießen die Staaten untereinander Immunität.⁴¹ Daraus folgt, dass ein Staat grundsätzlich keine hoheitlichen Befugnisse gegenüber einem anderen Staat hat und nicht über dessen Handlungen richten darf. Dies dient in erster Linie der Gewährleistung der Souveränität der Staaten. Unter den Staaten soll Gleichheit und Unabhängigkeit gelten („par in parem non habet iudicium“). Geschützt wird der Staat dadurch, dass ausländische Behörden den Staat selbst

41 Wirth (2000), S. 71 und Zehnder (2002), S.18, 27.

und seine handelnden Organe nicht belangen dürfen (sog. funktionale Souveränität⁴²). Galt die Immunität früher absolut, d.h. ausnahmslos, sind im modernen Völkerrecht bestimmte Ausnahmen anerkannt. Keine Immunität kann heute für solche Handlungen in Anspruch genommen werden, bei denen der Staat wie ein Privatrechtssubjekt wirtschaftlich tätig wird, sog. *acta iure gestionis*, da dafür als Bedingung erforderlich ist, dass der Staat auch wie ein Privatrechtssubjekt verklagt werden kann. Hoheitsakte, sog. *acta iure imperii*, dagegen genießen grundsätzlich nach wie vor Immunität. Die Immunität lässt sich in verschiedene Arten aufteilen.

2.5.1. Arten der Immunität

Eine Staatenimmunität unterteilt sich zunächst in die originäre Immunität des Staates selbst als juristische Person und die Immunität seiner Staatsorgane bzw. deren Amtswalter. Die Immunität der Amtswalter lässt sich in zwei Kategorien einordnen. Es gibt hier die uneingeschränkte Immunität *ratione personae*⁴³ und die auf die amtliche Tätigkeit bezogene Immunität *ratione materiae*⁴⁴. Erstgenannte betrifft alle hoheitlichen Handlungen und ist somit deckungsgleich mit der originären Staatenimmunität. Sie schützt aber ein anderes Rechtssubjekt, den Amtswalter. Die Immunität *ratione personae* hingegen gewährleistet das Völkerrecht nur einem begrenzten Kreis von Amtsträgern, deren freies Agieren im völkerrechtlichen Verkehr für die Funktionsfähigkeit ihres Staates besonders wichtig ist.⁴⁵ In diese Kategorie fallen Staatsoberhäupter⁴⁶, Diplomaten, Regierungschefs und Außenminister.⁴⁷ Die persönliche Immunität stellt jedoch keinen Strafausschlussgrund dar, sondern lediglich ein Verfahrenshindernis. Sie endet daher mit der Amtszeit.

2.5.2. Immunität und Völkerstrafrecht

Die Immunität und das Völkerstrafrecht stehen in einem Spannungsverhältnis. Dieses wird auf der völkerrechtlichen Ebene größtenteils zum Vorteil des Völkerstrafrechts gelöst. Einen Vorrang vor der staatlichen Souveränität und Funktionsfähigkeit genießt grundsätzlich die effektive und möglichst lückenlose Ahndung von Völkerrechtsverbrechen. Die Immunität *ratione materiae* berührt also nicht die Begehung von Völkerrechtsverbrechen. Art. 27 Abs. 1 IStGH bestätigt dies. Unbeachtlich ist die Immunität *ratione materiae* nicht nur gegenüber internationalen Strafgerichtsverfahren sondern

42 Zum zweiten Aspekt der Souveränität, die staatliche Würde, der aber neben der funktionalen Souveränität stark an Bedeutung verloren hat und noch weitestgehend aus der monarchiegeprägten Zeit stammt siehe Wirth (2000) S. 70 ff. [71].

43 Sie wird auch als persönliche Immunität bezeichnet.

44 Sie wird auch als sachliche oder funktionelle Immunität bezeichnet.

45 Vgl. Werle (2007), S.245 (Rn.607).

46 Sehr ausführlich hierzu Tangermann (2001) und Hokema (2001).

47 Vgl. Werle (2007), S.245 (Rn.607).

auch gegenüber der Strafrechtspflege der Nationalstaaten. Die persönliche Immunität, *ratione personae*, genießen die genannten Personen nur für die Dauer ihrer Amtszeit und nur gegenüber der nationalstaatlichen Strafgerichtsbarkeit.⁴⁸ Bereits während der Amtszeit jedoch kann die Immunität von einem internationalen Gericht durchbrochen werden. Dies folgt aus Art. 27 Abs. 2 IStGH. Umstritten ist, ob sich dafür zusätzlich eine Begründung aus dem Völkergewohnheitsrecht entnehmen lässt.⁴⁹ Bedeutungsvoll könnte dieser Streit zukünftig insbesondere für die mögliche Aburteilung von höchsten Repräsentanten eines Nicht-Vertragsstaates durch den internationalen Strafgerichtshof sein. Für die nationalstaatlichen Strafgerichtsbarkeiten bildet die Immunität *ratione personae* grundsätzlich ein Verfahrenshindernis.⁵⁰

Die Ahndung von Völkerrechtsverbrechen ist mithin grundsätzlich weder von der Immunität nach staatlichem Recht noch nach Völkerrecht ausgeschlossen⁵¹. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt nur für die Verfolgung amtierender höchster Repräsentanten des jeweiligen Staates durch nationalstaatliche Strafgerichte. Diese besteht nicht für die internationale Strafgerichtsbarkeit; für den internationalen Strafgerichtshof auch dann nicht, wenn der Täter sein Immunitätsrecht von einem Nichtvertragsstaat ableitet.

3. Zur moralischen Bewertung

Was die moralische Bewertung der Asylgewährung für politische Straftäter betrifft, so muss festgestellt werden, dass diese nur in sehr wenigen wissenschaftlichen Werken eine Rolle spielt. Die Diskussion um die moralische Bewertung eines solchen Vorgangs wird vor allem in der Tages- und Wochenpresse anhand des jeweiligen konkreten Falles einer Asylgewährung geführt. Wissenschaftlichen Texten hingegen kann oft nur aus der Art und Weise der Präsentation der Argumente eine gewisse zugrunde liegende moralische Bewertung eines Vorgangs entnommen werden.

4. Zusammenfassung

Was die eingangs erwähnten möglichen drei Aspekte der Asylgewährung für Diktatoren betrifft, so ließ sich anhand der vorliegenden Literatur lediglich der rechtliche Aspekt in einer für alle tatsächlichen und möglichen Fälle der Asylgewährung relevanten Weise erörtern. Die moralische Bewertung eines solchen Vorgangs ist nicht nur sehr stark davon abhängig, welchem Staat der jeweilige Betrachter angehört und welche moralischen Maßstäbe er demgemäß für gültig erachtet; sie lässt sich auch nicht anhand der Frage

48 Vgl. Werle (2007), S. 245 (Rn. 607).

49 Vgl. dazu Kreß (2003), S. 36.

50 Vgl. IGH Urt. v. 14. Februar 2002 (DR Congo v. Belgium)

51 Vgl. die Zusammenfassung bei Werle (2007), S.250 (Rn. 620).



erörtern, was geschehen wäre, wenn etwa einem grausamen Diktator nicht oder früher Asyl gewährt worden wäre – abgesehen davon, dass die Geschichtswissenschaft die Frage, „was gewesen wäre“ nicht kennt und sich ausschließlich zu erforschen bemüht, was tatsächlich geschehen ist.

5. Literatur

- Ahlbrecht, Heiko; Ambos, Kai. Der Fall Pinochet(s). Auslieferung wegen staatsverstärkter Kriminalität? 1. Aufl. Baden-Baden, Nomos-Verl.-Ges..
- Ambos, Kai (2006 a). Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht Europäisches Strafrecht. Unter Mitarb. von Peter Rackow. 1. Aufl. München, Beck.
- Ders. (2006 b). Die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. 56, 42 vom 16.10.2006, S. 10 -17.
- Ders. (1999). Zur Rechtsgrundlage des Internationalen Strafgerichtshofs. Eine Analyse des Rom-Statuts. In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft. 111, 1, S. 175 – 211.
- Amnesty international Deutschland. „Drohende Straffreiheit“ vom 12. August 2003, abrufbar unter <http://www.amnesty.de> [Stand 28.02.08].
- Bohlander, Michael; Winter, Renate (2005). Internationalisierte Strafgerichte auf nationaler Ebene - Kosovo, Kambodscha, Sierra Leone und Timor- Leste. In: Stefan Kirsch (Hrsg.), (2005). Internationale Strafgerichtshöfe. S.129-138. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges..
- Delbrück, Jost; Wolfrum, Rüdiger (2002). Völkerrecht (begr. von Georg Dahm). Bd. 3. Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Auflage. Berlin, de Gruyter.
- Die Welt. „Wird Liberia heute sein größtes Problem los?“ vom 11. August 2003, abrufbar unter http://www.welt.de/print-welt/article252273/Wird_Liberia_jetzt_sein_groesstes_Problem_los.html
- General-Anzeiger. „Im Exil wartet eine Luxusvilla“ vom 12. August 2003.
- Geiger, Rudolf (1981). Die Auslieferung des politischen Straftäters im Lichte des Grundrechts auf Asyl. In: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, S. 79-96, Berlin.
- Hokema, Grit (2002). Immunität von Staatsoberhäuptern. Frankfurt am Main, Lang. (Schriften zum Staats- und Völkerrecht: 96).
- Kreß, Claus (2003). Der Internationale Gerichtshof im Spannungsfeld von Völkerstrafrecht und Immunitätsschutz: Besprechung von IGH, Urteil vom 14.2.2002 (Demokratische Republik Kongo gegen Belgien. In: Goltdammer's Archiv für Strafrecht. 150, 1, S. 25 – 43.
- Maierhöfer, Christian (2006). "Aut dedere - aut iudicare". Herkunft, Rechtsgrundlagen und Inhalt des völkerrechtlichen Gebotes zur Strafverfolgung oder Auslieferung. Berlin, Duncker & Humblot.

- Möller, Christina (2003). Völkerstrafrecht und Internationaler Strafgerichtshof - kriminologische, straftheoretische und rechtspolitische Aspekte. Münster.
- Schomburg, Wolfgang (2005). Die Zusammenarbeit mit den internationalen Strafgerichtshöfen. In: Stefan Kirsch (Hrsg.), (2005). Internationale Strafgerichtshöfe. S.129-138. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Spiegel-Online. „Taylor zum Machtverzicht bereit“ vom 02. August 2003, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,259788,00.html> [Stand 28.02.08].
- Süddeutsche Zeitung. „Mit Schuld und ohne Sühne“ vom 30. Dezember 2003, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/187/24163/> [Stand 28.02.08].
- Süddeutsche Zeitung. „Der Herr der Schlächter“ vom 31. Mai 2007, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/606/116490/> [Stand 28.02.08].
- Süddeutsche Zeitung. „Der Preis der Gerechtigkeit“ vom 29. Juni 2001, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/892/4888/> [28.02.08].
- Süddeutsche Zeitung. „Freiheit als politischer Preis“ vom 08. November 2004.
- Tangermann, Christoph (2002). Die völkerrechtliche Immunität von Staatsoberhäuptern : Grundlagen und Grenzen. Berlin, Duncker & Humblot. (Schriften zum Völkerrecht: 145).
- tageszeitung: „Liberias Exdiktator Taylor soll vor Gericht“ vom 21. März 2006
- Weiß, Wolfgang (2002). Völkerstrafrecht zwischen Weltprinzip und Immunität. In: Juristenzeitung (JZ). 57, 14, S. 696 – 704.
- Werle, Gerhard (2007). Völkerstrafrecht. Unter Mitarb. von Florian Jeßberger 2. Aufl. Tübingen, Mohr Siebeck.
- Wirth, Steffen (2000). Staatenimmunität für internationale Verbrechen- das zweite Pinochet-Urteil des House of Lords. In: Jura: juristische Ausbildung, 2/2000, S. 70-76. Berlin: de Gruyter.
- Zehnder, Bruno (2003). Immunität von Staatsoberhäuptern und der Schutz elementarer Menschenrechte - der Fall Pinochet. 1. Aufl. Baden-Baden, Nomos-Verl.-Ges.