



Kölner Schriften zu Recht und Staat

Band 49

CHRISTIAN PETER KOKEW

Der Auslandsschutz deutscher Staatsangehöriger bei Entführungen

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Einleitung

A. Einführung in die Thematik

Staatsgrenzen und Entfernungen haben für die deutschen Staatsangehörigen größtenteils ihre Bedeutung verloren. Während für die überwiegende Zahl der Deutschen noch in den 1970er Jahren ein Urlaub überhaupt nur in den Nachbarstaaten Deutschlands denkbar gewesen ist, gehören heute Fernreisen zu den exotischsten Zielen zum Standardangebot der Tourismusindustrie. Die günstigen Verkehrsentwicklungen haben zudem das Angebot des „Urlaubsalltags“ erheblich verändert. Viele Reisende nehmen Abstand vom Pauschalurlaub mit Strand, Hotel und Halbpension. Einige wollen in der arbeitsfreien Zeit Ihren Wissensdurst stillen und dabei fremde Länder erkunden. Andere wünschen sich ihren Urlaub als große Abenteuerreise, sei es in Form einer Motorradtour durch die Sahara, einer Rucksacktour durch den kolumbianischen Dschungel oder einer Fahrt durch den Jemen. Gefahren spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Die Abenteuerlust der Deutschen macht schließlich auch vor aktuellen Kriegsschauplätzen nicht Halt. Obwohl z.B. der Irak gegenwärtig einer der gefährlichsten Regionen der Welt ist, zieht es viele deutsche Staatsbürger in das Land zwischen Euphrat und Tigris.

Ferner führt die fortschreitende Globalisierung die wirtschaftliche Betätigung der Deutschen immer weiter über die Grenzen des Heimatstaates hinweg. Global tätige Unternehmen suchen ständig nach neuen Märkten in immer entlegeneren Gebieten der Welt. Wirtschaftlichen Erfolg versprechen dabei Länder, die infolge eines Krieges oder bürgerkriegsähnlicher Zustände über keine funktionierende Wirtschaft mehr verfügen und daher auf fremde „Hilfe“ angewiesen sind. Insbesondere deutsche Unternehmen gelten aufgrund ihres Engagements im Irak oder in Afghanistan als Wirtschaftspioniere. Unternehmen erkennen in der Regel zwar die möglichen Gefahren für Ihre Mitarbeiter in diesen Ländern. Diese werden jedoch auf Grund der ausgezeichneten Wirtschaftsprognosen billigend in Kauf genommen.

Diese Entwicklungen führen im Ergebnis dazu, dass die Anzahl der sich im Ausland aufhaltenden deutschen Staatsangehörigen stetig zunimmt. Dadurch erhöht sich zwangsläufig auch die Wahrscheinlichkeit, dass deutsche Staatsbür-

ger im Ausland Opfer von Naturkatastrophen, Überfällen und ähnlichen Ereignissen werden.

Seit einigen Jahren begegnen Deutsche in bestimmten Regionen der Welt einer weiteren Gefahr: Sie werden immer häufiger als Geiseln genommen. Entführungen von Deutschen im Ausland haben in einem Maße zugenommen, dass Meldungen über Geiselnahmen in der Tagespresse für keine große Überraschung mehr sorgen. Während noch die Entführung der FAMILIE WALLERT aus Göttingen im Jahre 2000 für mehrere Tage die Schlagzeilen ausfüllte, sind in der heutigen Zeit Nachrichten über Entführungen an der Tagesordnung. Entführungen ereignen sich überall auf der Welt¹, besonders häufig aber in Süd- und Mittelamerika, in Nigeria, im Irak und in Afghanistan. Experten und Medien sprechen deswegen bereits von einer regelrechten „Entführungsindustrie“².

Die Motive der Entführer sind unterschiedlich. Einige erhoffen sich durch Lösegeldzahlungen einen Ausstieg aus ihrer Armut³. Andere, insbesondere religiös motivierte Terroristen, versuchen die Bundesrepublik Deutschland durch die Entführung zu erpressen. In der Vergangenheit haben z.B. Entführer in Afghanistan wiederholt mit der Ermordung ihrer Geiseln gedroht, falls die Bundesregierung nicht die Bundeswehr aus Afghanistan abkommandiert⁴.

B. Ziel und Gang der Untersuchung

Den Rechtsfolgen der Entführung deutscher Staatsangehöriger im Ausland sowie den Ansprüchen der Entführten gilt das Erkenntnisinteresse dieser

-
- 1 Vgl. hierzu den Zusammenstellung der Entführungen Deutscher im Ausland in den letzten Jahren: „*Entführungen Deutscher im Ausland*“, in: FAZ.NET v. 10.12.2009 (www.faz.net).
 - 2 „*Knarre am Kopf*“, in: SPIEGEL-ONLINE v. 09.10.2010 (www.spiegel.de); „*Die Entführungsindustrie am Hindukusch*“, in: WELT-ONLINE v. 21.12.2007 (www.welt.de); „SUSANNE OSTHOFF – *Sie hat Fehler gemacht*“, in: FAZ.NET v. 29.01.2006 (www.faz.net).
 - 3 Vgl. „*Geldgier statt Dschihad*“, in: FAZ v. 23.09.2008, S. 3.
 - 4 Vgl. „*Taliban wollen Abzug der Bundeswehr erpressen*“, in: SPIEGEL-ONLINE v. 20.07.2007 (www.spiegel.de); „*Deutsche Geisel Rudolf Blechschmidt ist frei*“, in: FOCUS-ONLINE v. 10.10.2007 (www.focus.de). Denkbar ist auch, dass Geisel nur zur anschließenden Exekution entführt werden, um auf diese Weise eine Botschaft an die jeweilige Regierung des Opfers zu senden, vgl. „*Steckt Al Qadia hinter der Tötung der deutschen Geisel?*“, in: FAZ v. 16.06.2006, S. 6; „*Verschleppte im Jemen offenbar getötet*“, FAZ v. 16.06.2009, S. 1.

Arbeit. Der Verfasser hat sich bei der Auswahl des Themas nicht nur von der wissenschaftlichen Attraktivität der Probleme rund um das Thema Entführungen, sondern auch von ihrer eventuellen praktischen Bedeutung leiten lassen. Die Geiselnahmen deutscher Staatsangehöriger im Ausland haben in der deutschen Öffentlichkeit die Frage aufkommen lassen, in welchem Umfang die Bundesrepublik Deutschland ihren entführten Angehörigen im Ausland helfen muss. Politiker, Professoren und Journalisten diskutierten in der Vergangenheit ausgiebig über den Umfang der staatlichen Fürsorgepflicht, z.B. gegenüber der auf den Philippinen entführten Familie WALLERT, der in Kolumbien während einer Trekkingtour entführten REINHILT WEIGEL und der im Irak verschleppten SUSANNE OSTHOFF ⁵.

Mit der Frage nach der Reichweite der staatlichen Hilfespflicht korrespondiert der mögliche Umfang des Schutzanspruchs einer deutschen Geisel im Ausland gegen die deutsche Staatsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland muss sich stets mit der Frage auseinandersetzen, ob ein im Ausland entführter deutscher Staatsangehöriger von der deutschen Staatsgewalt konkrete Befreiungsmaßnahmen verlangen kann. Die Antwort auf diese Frage ist von immanenter Bedeutung. Denn was wäre die Folge, wenn die Bundesregierung verpflichtet ist, die einzig mögliche Befreiungsmaßnahme zu ergreifen, wie z.B. die Zahlung von Lösegeld? Die Folgen wären verheerend, weil weltweit jeder Kriminelle wüsste, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Angehörigen freikaufte.

Im Rahmen dieser Arbeit wird daher zunächst untersucht, ob ein im Ausland entführter deutscher Staatsangehöriger die Bundesrepublik Deutschland zur Ergreifung von Befreiungsmaßnahmen verpflichten kann. Sollte ein Anspruch auf Befreiung ausscheiden, gilt es zu untersuchen, in welchem Umfang die Exekutive verpflichtet ist, einer deutschen Geisel im Ausland auf andere Art und Weise zu helfen. Untersuchungsgegenstände sind dabei das Gemeinschaftsrecht, das Völkerrecht, das einfachgesetzliche Konsulargesetz sowie das Verfassungsrecht. Dieser Abschnitt bildet einen der Schwerpunkte dieser Arbeit.

Die Arbeit befasst sich in einem zweiten Schritt mit der Frage, ob eine mögliche Hilfespflicht der Bundesrepublik Deutschland auch besteht, wenn sich das Entführungsoffer fahrlässig in Gefahr begeben hat und damit ein vermeidbares Risiko eingegangen sind. Die aufgeworfene Frage stellt sich in verschärfter

5 Vgl. „Juristen: Regierung muss nicht helfen“, in: MERKUR-ONLINE (www.merkur-online.de); „Was wäre, wenn Frau OSTHOFF erneut entführt würde?“, in: WELT-ONLINE v. 15.05.2006 (www.welt.de); „OSTHOFF vermeidet klare Aussage zu Rückkehr“, in: SPIEGEL-ONLINE v. 27.12.2005 (www.spiegel.de); „Kein Bürger hat einen Anspruch auf solchen Schutz“, in: SPIEGEL-ONLINE (www.spiegel.de).

Form, wenn ein deutscher Staatsbürger in ein Land reist, in dem er zuvor bereits Opfer einer Geiselnahme geworden ist und nur mithilfe staatlicher Leistungen freigekommen ist. Diese Konstellation ist dem Fall SUSANNE OSTHOFF nachgebildet, der dem Autor als Inspiration für diese Arbeit diente. SUSANNE OSTHOFF wurde nach 24-tägiger Geiselhafte dank intensiver Bemühungen des Auswärtigen Amtes freigelassen. Nach ihrer Ankunft in Deutschland erklärte Frau Osthoff überraschend, sie plane in den Irak zurückzukehren. Wenige Wochen später setzte sie diesen Plan um, was von der deutschen Regierung und der Öffentlichkeit mit Erstaunen und Unverständnis kommentiert wurde⁶. Neben dem Umfang der staatlichen Hilfspflicht stellt sich in diesen Fällen insbesondere auch die Frage, ob eine ehemalige Geisel im wiederholten Entführungsfall überhaupt noch Rechte gegen die Bundesrepublik Deutschland geltend machen kann, oder, ob diese z.B. infolge von *Verwirkung*, *Verzicht* oder auf *sonstigem Wege* entfallen sind.

Nachdem in Teil 1 und Teil 2 der Umfang der staatlichen Hilfspflicht in Entführungsfällen festgelegt worden ist, ist zu erörtern, mit welchen Mitteln die Bundesrepublik Deutschland ihre Angehörigen aus einer Geiselhafte im Ausland befreien kann. In der Mehrzahl der bisherigen Entführungsfälle haben Geiselnnehmer „nur“ finanzielle Forderungen gestellt. Solche Geiselnahmen konnten glücklicherweise überwiegend mit der Freilassung der Geiseln beendet werden. Viel problematischer sind dagegen Fälle, in denen Entführer mit ihrer Tat politische Ziele durchsetzen wollen. Geiselnnehmer in Afghanistan haben z.B. wiederholt mit der Tötung ihrer Geiseln gedroht, falls die Bundesregierung nicht die Bundeswehr aus Afghanistan abzieht⁷. Da sich die verantwortlichen Stellen niemals auf solche Forderungen einlassen werden, verbleiben der Exekutive in diesen Fallkonstellationen keine Handlungsalternativen. Scheitert der Versuch einer einvernehmlichen Lösung, kann die Geisel nur durch eine gewaltsame Befreiung gerettet werden⁸. In erster Linie fällt eine Befreiungsoperation in den

6 Vgl. „FDP lehnt Einreiseverbot für OSTHOFF ab“, in: SPIEGEL-ONLINE v. 29.12.2005 (www.spiegel.de).

7 Vgl. „Taliban wollen Abzug der Bundeswehr erpressen“, in: SPIEGEL-ONLINE v. 20.07.2007 (www.spiegel.de); „Deutsche Geisel Rudolf Blechschmidt ist frei“, in: FOCUS-ONLINE v. 10.10.2007 (www.focus.de). Denkbar ist auch, dass religiöse Fanatiker Ausländer nur Entführen, um sie anschließend hinzurichten, vgl. „Steckt Al Qadia hinter der Tötung der deutschen Geisel?“, in: FAZ v. 16.06.2006, S. 6; „Verschleppte im Jemen offenbar getötet“, FAZ v. 16.06.2009, S. 1.

8 Die letzten Entführungen haben bewiesen, dass die Gefahr für die Geiseln nicht zu unterschätzen sind. So haben religiöse Fanatiker im Sommer 2009 mehrere Deutsche

Verantwortungsbereich der Einsatzkräfte des Aufenthaltslandes, in dem sich die Geisel befindet. Es ist aber auch denkbar, dass der Aufenthaltsstaat über keine Spezialkräfte verfügt oder kein Interesse an einer Geiselnbefreiung hat. Die Bundesregierung muss sich unter diesen Umständen fragen, ob sie auch mit eigenem Militär oder Spezialeinheiten der Polizei eine deutsche Geisel im Ausland befreien darf.

Diese Frage ist nicht nur theoretischer Natur. Die Bundesregierung hat bereits mehrmals die Spezialeinheit der Bundespolizei (GSG 9) nach Afrika entsendet, um dort Geiseln gewaltsam aus der Hand der Entführer zu befreien. Neben der erfolgreichen Befreiung der entführten Passagiere und Flugzeugbesatzung der Lufthansa Maschine „Landshut“ auf dem Flughafen in Mogadischu 1977, verlegte die Bundesregierung im September 2008 Beamte der GSG 9 nach Ägypten, nachdem dort 19 Geiseln, darunter 5 Deutsche, in die Wüste verschleppt worden waren⁹. Der letzte vergleichbare Einsatz der GSG 9 erfolgte im Jahr 2009. Somalische Piraten hatten den Frachter „*Hansa Stavanger*“ mit seiner größtenteils deutschen Besatzung gekapert. Die Beamten der GSG 9 waren bereits in Somalia eingetroffen, als die Bundesregierung den Einsatz wegen zu hoher Risiken abbrach¹⁰.

Da der deutsche Staat im Falle der gewaltsamen Befreiung einer deutschen Geisel im Ausland immer auf fremden Territorium operiert, ergeben sich in diesem Rahmen neben verfassungsrechtlichen, insbesondere auch völkerrechtliche Probleme.

Diese Arbeit befasst sich in einem vierten Teil mit der Frage, ob und wie eine deutsche Geisel ihre Rechtspositionen durchsetzen kann, d.h. ob ein Entführungsoffer die Bundesrepublik Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen gerichtlich zur Befreiung verpflichten kann. Eine Geisel wird ihre Rechte nämlich erst zu schätzen wissen, wenn sie diese auch durchsetzen kann.

Einem weiteren Schwerpunkt der Arbeit bilden die Rechtsfolgen einer Rettung. Ausgangspunkt der Untersuchung dieses Teils ist, dass eine ehemalige deutsche Geisel dank staatlicher Hilfe gerettet wurde. Nachdem die Freilas-

entführt und sie anschließend töten, vgl. „*Verschleppte im Jemen offenbar getötet*“, in: FAZ v. 16.06.2009, S. 1; „*Steckt Al Qaida hinter der Tötung der deutschen Geiseln?*“, in: FAZ v. 16.06.2009, S. 6. Entsprechendes gilt für Entführte anderer Nationen, vgl. „*Taliban töten südkoreanische Geisel*“, in: SPIEGEL-ONLINE v. 25.07.2007 (www.spiegel.de); „*Abu Sayyaf köpft zwei Geiseln*“, in: SPIEGEL-ONLINE v. 22.08.2002 (www.spiegel.de).

9 Vgl. „*Flexibel in Afrika*“, in: FAZ vom 7. Mai 2009, S. 3.

10 Vgl. „*Flexibel in Afrika*“, in: FAZ vom 7. Mai 2009, S. 3.

sung bzw. Befreiung einer Geisel bekanntgeben wurde, vergeht in der Regel nur kurze Zeit, bis Politiker jeglicher Couleur die ehemalige Geisel in den Medien auffordern, sie müsse sich doch bitte an den Kosten ihrer Rettung beteiligen¹¹.

Es stellt sich daher die Frage, inwieweit ehemalige Geiseln die Kosten ihrer Rettung selbst tragen müssen. Eine Kostenbeteiligung könnte für sie eine enorme finanzielle Last darstellen. Allein die Rettung der im Februar 2003 in Algerien entführten neun deutschen Staatsangehörigen soll die Bundesrepublik Deutschland 20 Millionen Euro gekostet haben¹². Die Bundesregierung bezifferte die bloßen Flugkosten auf 419.422, 60 Euro¹³. Zu untersuchen ist in diesem Rahmen auch, ob es einen Unterschied macht, ob sich die Geisel fahrlässig oder sogar vorsätzlich in Gefahr begeben hat.

Abschließend wird erörtert, ob ein entführter Unionsbürger Ansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland gelten machen kann. Der Autor hat sich entschieden, auch die Pflichten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber einem im Ausland entführten Unionsbürger zu untersuchen, da die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sich wechselseitig zur Anwendung von konsularischem und diplomatischen Schutz gegenüber Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten verpflichtet haben. Es wäre daher denkbar, dass die Bundesrepublik Deutschland (auch) verpflichtet ist, Unionsbürger im Ausland zu befreien.

C. Aktualität der Fragestellungen

Die völkerrechtliche Rechtslehre hat das Recht eines jeden Staates auf Schutz seiner Staatsbürger seit langem eingehend untersucht. In den 1960er und 1970er Jahren haben Wissenschaftler erstmals diese Frage aus dem Blickwinkel des deutschen Verfassungsrechts heraus erörtert. Sie sind der Frage nachgegangen, inwieweit der Staatsbürger von seinem eigenen Heimatstaat Auslandsschutz beanspruchen kann und inwieweit dem Heimatstaat eine Rechtspflicht zum

11 Vgl. die Äußerungen von WIEFELPÜTZ, STADLER und BOSBACH, in: „*Vollkasko ins Abenteuer*“, SPIEGEL-ONLINE v. 10.04.2006 (www.spiegel.de); oder die Äußerungen von WEISSKIRCHEN, BRÜDERLE und ERLER, in: „*Neiddebatte um zu Gold gesponnene Gefühle*“, in: TAZ.DE vom 20.08.2003 (www.taz.de).

12 GÖRES, NJW 2004, 1909 (1909); „*Lösegeld von der Versicherung*“, in: SPIEGEL Online v. 21.10.2003 (www.spiegel.de).

13 „*Lösegeld von der Versicherung*“, in: SPIEGEL-ONLINE v. 21.10.2003 (www.spiegel.de).

Schutz seiner Staatsangehörigen obliegt. Zu nennen sind die umfangreichen Ausführungen von DOEHRING¹⁴, GECK¹⁵ und OBERTHÜR¹⁶.

Die bisherigen Abhandlungen beschränken sich allerdings auf den staatlichen Schutz der Deutschen im Ausland vor fremden Staatsgewalten. Diese Arbeit wird sich dagegen erstmalig und ausschließlich mit der Frage beschäftigen, ob ein deutscher Staatsangehöriger im Ausland auch Schutz vor privaten Dritten bzw. nichtstaatlichen Gruppen beanspruchen kann. Grundlagen und Umfang des Schutzes vor fremder Staatsgewalt und vor nichtstaatlicher Gewalt sind unterschiedlich. Doch selbst dort, wo es Parallelen gibt, wie auf der völkerrechtlichen Ebene, ist eine aktuelle Befassung mit diesen Problemkreisen angezeigt. DOEHRING, GECK und OBERTHÜR haben ihre Arbeiten vor über 40 Jahren fertig gestellt. Allein der völkerrechtliche Individualschutz hat sich seitdem stark verändert. Eine erneute Untersuchung möglicher völkerrechtlicher Ansprüche des deutschen Staatsangehörigen gegen die deutsche Staatsgewalt ist daher notwendig.

Der Verfasser wird weiter erstmalig untersuchen, ob sich ein Befreiungsanspruch aus dem Gemeinschaftsrecht, dem Völkerrecht, dem einfachgesetzlichen Konsulargesetz und/ oder dem Grundgesetz ableiten lässt. Auch wurde bisher noch nicht thematisiert, ob sich der Umfang der Rechte einer Geisel verändert, wenn sie sich fahrlässig oder vorsätzlich in Gefahr begeben hat. Die Wissenschaft hat sich ferner noch nicht mit der Frage beschäftigt, ob auch ein Unionsbürger im Entführungsfall Rechte gegen die Bundesrepublik Deutschland geltend machen kann.

Schließlich ist die Frage, ob und in welchem Umfang sich eine ehemalige Geisel an den Kosten der Rettung beteiligen muss, noch nicht eingehend behandelt und abschließend beantwortet worden.

Viele der im Rahmen dieser Arbeit angesprochenen Rechtsfragen sind heute Gegenstand von Diskussionen. Diese werden nicht nur auf der Ebene der Wissenschaft geführt. Im Bundesjustizministerium und dem Auswärtigen Amt ist die Rechtslage bezüglich Ansprüchen von entführten Deutschen gegen die Bundesrepublik Deutschland und die Rechtsfolgen einer Geiselfreieung aktuell Gegenstand von Beratungen; es werden derzeit Gesetzesänderungen vorbereitet. Der Verfasser hatte im Rahmen dieser Arbeit die Möglichkeit, Einblicke

14 DOEHRING, Die Pflicht des Staates zur Gewährung diplomatischen Schutzes, S. 1 ff.

15 GECK, ZaöRV 17 (1956/57), 476 ff.

16 OBERTHÜR, S. 4 ff.

in aktuelle Referentenentwürfe und Gutachten des Bundesjustizministeriums und des Auswärtigen Amtes zu erhalten.