

STELLUNGNAHMEN

Völkerrechtliche Beurteilung der »Entführung« koreanischer Staatsangehöriger aus der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1967

Die im Sommer des Jahres 1967 bekannt gewordene »Entführung« von siebzehn Südkoreanern hat bis heute die deutsche Öffentlichkeit in besonderem Maße erregt. Das ist nicht verwunderlich und ist durchaus begrüßenswert, denn eine Empfindlichkeit für derartige Vorgänge ist eine Bestätigung rechtsstaatlichen Denkens; zudem haben ähnliche Entführungen in einem erschreckenden Maße zugenommen, wobei immer wieder erstaunlich ist, wie zögernd und wie wenig energisch die Proteste der verletzten Staaten zugunsten der Individuen erhoben werden. Jedoch bestätigt sich auch eine andere, alte und erprobte Erfahrung: die rechtliche Beurteilung derartiger Vorgänge ohne genügende Kenntnis der Fakten führt mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zum falschen Ergebnis.

Nachdem nun die Tatsachen bekannt geworden sind – soweit sie überhaupt von deutscher Seite aufklärbar waren –, mag hier der vorsichtige Versuch einer rechtlichen Würdigung der Vorgänge unternommen werden. Der Bundesregierung ist vorgeworfen worden, sie habe nicht mit genügendem Nachdruck die Rückführung der »Entführten« gefordert und zur Durchsetzung dieser Forderung nicht alle geeigneten Mittel verwendet. Auf diesen Vorwurf soll vor allem hier eingegangen werden. Die Rückführung ist sehr nachdrücklich gefordert worden; aber gab es hierauf wirklich einen rechtlich gesicherten Anspruch?

Die folgenden Erwägungen stützen sich auf den Sachverhalt, wie er sich aus dem Bericht des Auswärtigen Amtes ergibt, der dem Bundestag, nach Abschluß der Ermittlungen auch durch die Bundesanwaltschaft, erstattet wurde¹⁾. Dabei mag dahingestellt bleiben, ob das Ermittlungsergebnis den Tatsachen entspricht; zumindest muß wohl angenommen werden, daß alle Aufklärungsmöglichkeiten ausgenutzt wurden.

¹⁾ Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2748, vom 21. 3. 1968.

1. Die in der Bundesrepublik Deutschland weilenden Südkoreaner, zumindest ein Teil von ihnen, sollen mit nordkoreanischen offiziellen und inoffiziellen Stellen in Verbindung gestanden haben; Kontakte seien über Ostberlin und Moskau aufgenommen worden. Die südkoreanische Regierung vermutete, daß Spionage und staatsfeindliche Bestrebungen zu befürchten seien. Von Angehörigen der südkoreanischen Mission und von anderen staatstreuen Helfern wurden die Verdächtigen unter Vorspiegelung privater, gemeinsamer Unternehmungen, Einladungen und ähnlicher Veranstaltungen in das Botschaftsgebäude Südkoreas gebracht, wobei jedenfalls Gewalt nicht angewendet wurde.

Beurteilt man nach den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts zunächst nur dieses Verhalten der Beauftragten Südkoreas, so ergibt sich, daß ein völkerrechtliches Delikt begangen wurde. Das Völkerrecht verbietet den Staaten, auf dem Territorium eines anderen Staates Hoheitsakte ohne Genehmigung des Inhabers der Gebietshoheit vorzunehmen²⁾. Die zwangsweise Verbringung der Beschuldigten in das Botschaftsgebäude durch Beauftragte Südkoreas wäre ein unzulässiger Hoheitsakt gewesen. Zwar waren die Täuschungen hier als Hoheitsakte nicht erkennbar; das kann ihnen jedoch den deliktischen Charakter nicht nehmen. Durch dieses als privater Kontakt getarnte Verhalten wurde ein Ziel erreicht, das mit amtlichen Mitteln nicht hätte erreicht werden können. Die Personalhoheit des Heimatstaates besteht zwar in gewissem Umfang auch auf fremdem Staatsgebiet fort³⁾, jedoch eine Vernehmung von Beschuldigten hätte nur vom Aufenthaltsstaat selbst durchgesetzt werden können, wenn auch evtl. unter dem Gesichtspunkt der Rechtshilfe⁴⁾ und nicht in eigenem Interesse. Ein Erfolg, der offen nicht hätte einseitig herbeigeführt werden können, darf auch und gerade unter Täuschung nicht angestrebt werden. Ob *uno actu* gegen Vorschriften des deutschen Strafgesetzbuches verstoßen wurde, kann hier dahingestellt bleiben, geht es doch nur um die völkerrechtliche Beurteilung der Rechtslage.

Hätte die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt von dem Sachverhalt Kenntnis gehabt, wären die ihr zustehenden völkerrechtlichen Ansprüche

²⁾ W. K. Geck, Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1 (1960), S. 795 ff.; dazu StIGH im *Lotus-Fall*, Serie A Nr. 10, S. 18.

³⁾ K. Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 39) (1963), S. 31 f.; A. Verdross, Les règles internationales concernant le traitement des étrangers, Rec.d.C. Bd. 37 (1931 III), S. 371.

⁴⁾ H. Grützner, Rechtshilfe (internationale) in Strafsachen, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3 (1962), S. 51.

sehr einfach festzustellen. Der immaterielle Schaden, der durch die Mißachtung deutscher Hoheitsgewalt entstand, hatte das Recht auf eine förmliche Entschuldigung⁵⁾ begründet und das Recht auf die Versicherung, in Zukunft derartige Übergriffe zu unterlassen⁶⁾. Als Wiedergutmachung eines quasi-materiellen Schadens hätte die unverzügliche Entlassung der Beschuldigten aus dem Botschaftsgebäude gefordert werden können⁷⁾. Zur Erhebung derartiger, durchaus gesicherter Ansprüche kam es nicht, da die Vorgänge zunächst unbekannt blieben.

2. Die Ermittlungen haben nun ergeben, oder doch zumindest nicht widerlegt, daß den beschuldigten Südkoreanern in der Botschaft eröffnet wurde, sie sollten sich freiwillig in ihre Heimat begeben und sich dort einem Gerichtsverfahren stellen. Ihnen soll bekannt gegeben worden sein, wessen sie beschuldigt würden, und es soll ihnen nahegelegt worden sein, daß sie zwar in Begleitung von amtlich beauftragten Personen aber ohne direkten Zwang nach Seoul zurückkehren sollten.

Unterstellt man, daß diese Darstellung, wie sie vor allem von den in der Zwischenzeit aus Korea zurückgekehrten Personen bestätigt wurde, der Wahrheit entspricht, so haben die Beschuldigten freiwillig die Bundesrepublik verlassen. Nach den Grundsätzen des Völkerrechts⁸⁾ und des deutschen Verfassungsrechts⁹⁾ hätten sie auch gar nicht zurückgehalten werden können, es sei denn zur Aufklärung der bereits geschilderten Vorgänge. Das völkerrechtswidrige Verhalten der koreanischen Beauftragten hätte sein Ende gefunden, so daß weitere Rechtsfolgen als diejenigen, die bereits genannt wurden, nicht eintreten konnten. Insbesondere sind drei völkerrechtliche Delikte, deren Prüfung naheliegt, deren Vorliegen jedoch angesichts der Freiwilligkeit der Betroffenen – immer die Wahrheit dieser Darstellung unterstellt – verneint werden müßte, da eine Gewaltanwendung nicht vorlag: die erneute Durchführung eines Hoheitsaktes auf fremdem Staatsgebiet; der Menschenraub als spezielles Delikt gegen die allgemeinen Regeln

⁵⁾ Im Falle der Ermordung des Grafen Bernadotte forderten die UN eine förmliche Entschuldigung, dazu L. S o h n, *Cases on United Nations Law* (1956), S. 265 f.

⁶⁾ Diese Versicherung wurde in einer Verbalnote der koreanischen Botschaft vom 24. 7. 1967 abgegeben (Bundestagsdrucksache, a. a. O. oben Anm. 1, S. 2).

⁷⁾ A. S c h ü l e, *Wiedergutmachung*, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3 (1962), S. 843: »Als Wiedergutmachung kommt in erster Linie Naturalrestitution in Betracht«; dazu StIGH im *Falle Chorzow*, Serie A Nr. 17, S. 47.

⁸⁾ P. B e n g e l s d o r f, *Das Recht zum Verlassen des Staatsgebietes in den deutschen Verfassungen von 1919–1964* (Diss. Heidelberg 1965), S. 317 f., geht auch auf die Rechtslage im Völkerrecht ein.

⁹⁾ K. H e s s e, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (1967), S. 145 f., unter Bezugnahme auf BVerfGE 6, 32 (34 ff.).

des Völkerrechts¹⁰⁾; die Vernichtung des Rechtes des Aufenthaltsstaates auf Asylgewährung für politische Flüchtlinge¹¹⁾.

Ein neuer Staatshoheitsakt wurde durch die Unterhaltung in der Botschaft und die, wenn auch dringende Aufforderung an die Beschuldigten, sich nach Seoul zu begeben, weder offen noch verschleiert vollzogen. Diese Aufforderung hätte ebensogut brieflich erfolgen können und ist als solche zulässig, wie es auch als völkerrechtlich zulässig anzusehen ist, einen im Ausland weilenden Staatsangehörigen an die Pflicht etwa zur Ableistung des Wehrdienstes zu erinnern¹²⁾. Eine Verletzung der völkerrechtlichen Menschenrechte läge ebenfalls nicht vor, solange nicht nachgewiesen ist, daß mit unmenschlicher Behandlung, etwa auch der Familien in Korea, gedroht wurde. Eine Beeinträchtigung des Asylrechts der Bundesrepublik käme nur in Frage, wenn die Beschuldigten gehindert worden wären, das Asylrecht in Anspruch zu nehmen. Selbst wenn ein Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik und Südkorea bestehen würde, wären seine Bestimmungen doch wegen der Freiwilligkeit der Beschuldigten nicht umgangen.

3. Liegt ein deliktisches Verhalten derjenigen Personen, die mit der Überführung der Beschuldigten beauftragt waren, nicht vor, so können auch die Ansprüche der Bundesrepublik auf Rechtsgründe nicht gestützt werden. Um die Rückführung in die Bundesrepublik kann zwar ersucht, von ihr kann aber nicht behauptet werden, es bestehe ein entsprechender Anspruch. Wäre die Überführung der Beschuldigten durch Gewaltanwendung oder durch entsprechende Drohung erfolgt, so wäre die Forderung auf Restitution begründet, denn die Wiederherstellung des vor dem Delikt bestehenden Rechtszustandes kann regelmäßig verlangt werden¹³⁾. Es wäre dann vielleicht noch zu prüfen, ob überhaupt von einem Staat gefordert werden kann, daß er eigene Staatsangehörige, auch wenn er sie illegal in Gewahrsam genommen hat, wieder herauszugeben hat¹⁴⁾. Jedoch, man wird auch diese Rechtsfolge dann bejahen können, wenn die Durchführung einer solchen Entführung oder ihr Ziel eine Verletzung der völkerrechtlich anerkannten Menschenrechte bedeutet¹⁵⁾. Zwar stellt die rechtliche Zumutung,

¹⁰⁾ D. P. O'Connell, *International Law*, Bd. 2, S. 906 f.

¹¹⁾ Dazu neuerdings E. F. Bauer, *Die völkerrechtswidrige Entführung* (1968), S. 46.

¹²⁾ G. Dahm, *Völkerrecht*, Bd. 1, S. 523.

¹³⁾ Vgl. oben Anm. 7.

¹⁴⁾ Erwogen bei K. Doehring, *Restitutionsanspruch, Asylrecht und Auslieferungsrecht im Fall Argoud*, *ZaöRV* Bd. 25 (1965), S. 214 f.; entschieden gegen eine solche Einschränkung Bauer, a. a. O. oben Anm. 11, S. 109.

¹⁵⁾ Bauer, a. a. O., S. 132 ff., leugnet die Verletzung der Menschenrechte jedenfalls insoweit, als »Ansprüche der Entführten aus der Verletzung sogenannter Menschenrechte« abgeleitet werden könnten, scheint aber einräumen zu wollen, daß eine objektive Verletzung der Menschenrechte vorliegen kann. Auf die dort m. E. erheblich zu eng gesehenen völkerrechtlichen Individualrechte soll hier nicht eingegangen werden.

einen eigenen Staatsangehörigen herauszugeben, besondere Anforderungen an den verpflichteten Staat, sie sollte jedoch dann begründet sein, wenn ein Rechtsgut in Frage steht, das zu schützen alle Staaten gegenüber allen Menschen, ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit, verpflichtet sind.

Die Annahme, ein solcher Fall liege hier vor, hat jedoch zur Voraussetzung, daß die Rückkehr der Beschuldigten gerade nicht freiwillig geschah. Alles hängt also vom Nachweis dieses Tatbestandes, bzw. vom Nachweis ab, daß trotz aller gegenteiligen Beteuerungen Gewalt angewendet wurde. Es war durchaus verständlich, daß die Öffentlichkeit und wohl zunächst auch die Bundesregierung annahm, Freiwilligkeit habe nicht vorgelegen; es ist auch überraschend und schwer vorstellbar, daß Personen, die unter dem Verdacht der Spionage, des Hoch- und Landesverrats oder des Verfassungsverrats stehen, sich selbst ihren Verfolgern ausliefern, wobei sie außerdem damit rechnen müßten, daß eine Verurteilung unter starkem emotionalen Einfluß stehen würde. In der Tat ist dieses Phänomen in alle Lebenserfahrung schwer einzuordnen. Dennoch hilft – wie zu zeigen ist – diese Betrachtung für die Begründung von Ansprüchen auf Rückführung nicht weiter.

Entscheidend wäre nämlich, käme diese Affaire vor ein internationales Gericht, die Beweislage. Regelmäßig trägt derjenige, der einen Anspruch – hier die Restitution der Beschuldigten – geltend macht, die Beweislast dafür, daß die seinen Anspruch begründenden Tatsachen auch vorgelegen haben¹⁶⁾. Oder anders ausgedrückt, die Nichterweislichkeit von Tatsachen, deren Vorliegen nur den Anspruch begründet erscheinen ließe, geht zu Lasten derjenigen, die den Anspruch geltend machen. Die Bundesregierung trüge also diese Beweislast auch hier, d. h. die Nichterweislichkeit einer Gewaltanwendung geht zu Lasten der Bundesrepublik und würde den Anspruch unbegründet erscheinen lassen.

Es könnte geltend gemacht werden, die vorhergehende Täuschung der Beschuldigten und ihre nicht recht verständliche Freiwilligkeit seien schon als Beweise des ersten Anscheins zu werten, so daß es nun Sache der Regierung Südkoreas wäre, diesen Anschein zu zerstören¹⁷⁾. Der festgestellte Sachverhalt läßt jedoch einen solchen *prima facie*-Beweis nicht zu. Einer der Beschuldigten hatte die Rückreise verweigert und war der Aufforderung nicht gefolgt. Zwangsmittel wurden gegen ihn nicht angewendet. Ein anderer Beschuldigter verließ die südkoreanische Botschaft wieder und wurde nicht

¹⁶⁾ J. C. W i t e n b e r g, La théorie des preuves devant les juridictions internationales, Rec.d. C. Bd. 56 (1936 II), S. 40 ff.; B. C h e n g, General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals (1953), S. 326 ff., dort Hinweise auf die internationale Rechtsprechung.

¹⁷⁾ C h e n g, a. a. O., S. 323 ff.; zum Beweis des ersten Anscheins auch D a h m, a. a. O. oben Anm. 12, Bd. 2, S. 523 f.

daran gehindert, noch eine Nacht unbewacht in seiner Wohnung zu verbringen. Ein Beweis des ersten Anscheins, wonach die Inanspruchnahme politischen Asyls den Beschuldigten nicht möglich war, läßt sich also nicht aufrecht erhalten.

Es kommt vor allem noch folgendes hinzu: der Aufenthaltsstaat, die Bundesrepublik also, der über die gesamten Machtmittel der Gebietshoheit verfügt, über Polizei, Zoll, Grenzbewachung, ist in erhöhtem Maße nachweispflichtig, daß illegal gehandelt wurde. Er ist bei genügenden Kontrollen in der Lage, Rechtswidrigkeiten zu entdecken und zu verhindern¹⁸⁾. Das soll nicht etwa bedeuten, daß die Behörden der Bundesrepublik zu wenig unternommen hätten, um Rechtswidrigkeiten zu verhindern, und daß dadurch ein Mitverschulden entstanden wäre. Sondern die Feststellung, daß der Territorialstaat Inhaber der faktischen und rechtlichen Macht ist, spielt hier nur eine Rolle im Rahmen der Beweislast. Wenn trotz normaler Grenz- bzw. Flugplatzüberwachung eine gewaltsame Entführung nicht festgestellt werden konnte, dann hat nicht die Gegenseite noch zusätzliche Ordnungsmäßigkeit der Ausreise zu beweisen, sondern die Nichterweislichkeit einer Irregularität ginge zu Lasten des Inhabers der örtlichen Hoheitsmacht. Ein liberaler Rechtsstaat, wie es die Bundesrepublik ist, ein Staat also, der großzügig das Fremdenrecht, die Ausländerbehandlung, das Ausreiserecht und die Grenzüberwachung¹⁹⁾ handhabt, hat es in dieser Lage schwerer als ein typischer Polizeistaat; er bezahlt seinen Liberalismus unter Umständen mit derartigen Beweisschwierigkeiten, wie sie hier aufgezeigt wurden. Das sollte nicht rechtfertigen, von diesem System abzugehen; jedoch müssen Nachteile in Kauf genommen werden. Es ist die Tragik freiheitlicher Staatsgestaltung, daß ihr Selbstschutz in eben dem Maße abnimmt, das die Freiheit garantiert.

Kommt man so zu der Feststellung, daß eine Entführung unter Gewaltanwendung, bzw. eine entsprechende Drohung, nicht nachweisbar ist, sondern daß die Behauptung der Freiwilligkeit nicht widerlegt werden kann, so gibt es keinen Rechtsanspruch auf Rückführung der beschuldigten Koreaner. Rechtliche Ansprüche bestehen, besser gesagt bestanden nur im Hinblick auf die oben genannten Täuschungshandlungen, die zwar sehr ernste Delikte darstellen, die jedoch als erledigt angesehen werden müssen. Das hindert nicht, daß die Bundesregierung, wie sie es nachhaltig tat, um die Rückfüh-

¹⁸⁾ So obliegt jedem Staat im Streitfalle auch nachträglich eine Mitwirkungspflicht zur Aufklärung des Sachverhaltes (Witenberg, a. a. O. oben Anm. 16, S. 47 ff.), vor allem, wenn es darum geht, die Vermutung rechtmäßigen Verhaltens des anderen Staates zu widerlegen (Dahm, a. a. O., Bd. 2, S. 534).

¹⁹⁾ Vgl. dazu die entsprechenden Vorschriften des Ausländergesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 28. 4. 1965 (BGBl. I, S. 353 ff.), vor allem im Hinblick auf den Rechtsschutz im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

rung ersucht und darauf hofft, daß die Regierung Südkoreas diesem Ersuchen stattgibt; jedoch eine rechtlich begründete Forderung kann wohl unter diesen Umständen nicht gestellt werden. Die späteren Verurteilungen der Beschuldigten mögen als übermäßig hart erscheinen. Es ist jedoch nicht nachweisbar, daß sie durch völkerrechtliches Delikt ermöglicht wurden. Es bleibt nur ein Appell an die Menschlichkeit, der allerdings mit größtem politischen Temperament vorgebracht werden sollte.

Gegenüber niemandem, der sich zu dieser Korea-Affaire geäußert hat, soll mit dieser Darstellung ein Vorwurf erhoben werden. Doch immer sollte die Beurteilung der Rechtslage erst nach der Information erfolgen, sonst wäre der Sache des Rechts schlecht gedient. Auch der Staat hat ein Recht darauf, gegen Vorwürfe geschützt zu sein. Zu wünschen und zu hoffen aber bleibt, daß der Schutz des Menschen auch im internationalen Recht vervollständigt wird. Die Regierung Südkoreas wäre gut beraten, wenn sie der Menschlichkeit Vorrang einräumen und damit die Freiheitlichkeit ihres Staatswesens dokumentieren würde.

Abschließend sei nochmals nachdrücklich betont, daß die hier abgegebene Stellungnahme ausschließlich die derzeitige Beweislage berücksichtigt. Falls neue Tatsachen bekannt werden sollten, könnte die Beurteilung der Rechtslage ein durchaus anderes Ergebnis haben.

Karl D o e h r i n g