

Teil 2: Der Schutzauftrag der Polizei beim Staatsbesuch

A. Grundlagen des Schutzauftrages im Völkerrecht

Der Staatsbesuch eines ausländischen Staatsoberhauptes oder Regierungsvertreters macht die zwischenstaatliche Beziehung zwischen dem Entsendestaat und der Bundesrepublik Deutschland sichtbar. Kraft der Natur der Sache handelt es sich bei der Kontaktaufnahme um eine originäre Materie des internationalen Rechts. Rechtlich betrachtet treten mit den repräsentierten Ländern zwei Völkerrechtssubjekte in Austausch. Der Gastgeber und sein Staatsgast verfügen als Repräsentanten ebenfalls über einen besonderen völkerrechtlichen Status. Das Völkerrecht ist mithin auch eine wesentliche Grundlage des polizeilichen Auftrags zur Gefahrenabwehr. Es regelt spezielle Rechtspositionen und übt daneben Einfluss auf die nationale Rechtssetzung und Rechtsanwendung aus. In der Einsatzlage des Staatsbesuchs werden insbesondere jene Rechtspositionen relevant, die den beteiligten Staaten und ihren Repräsentanten spezielle Abwehransprüche zuerkennen. Dies sind namentlich ein besonderer Achtungsanspruch und die Unverletzlichkeit der persönlichen Rechtsgüter. Der Gastgeberstaat hat einen effektiven Schutz vor Beeinträchtigungen dieser Rechte zu gewährleisten.

I. Das Recht auf Achtung und Schutz der Ehre der Staaten

1. Ursprung der Staatenehre

Jeder Staat der Völkergemeinschaft genießt das Recht auf Achtung und Schutz seiner Ehre. Gemäß der Deklaration über das völkerrechtliche Interventionsverbot⁹⁷ baut das gegenseitige Anerkenntnis der politischen und territorialen Integrität eines jeden Staates auch auf der „*inherent dignity*“ – der dem Staat innewohnenden Würde⁹⁸ – auf. Die Friendly-Relations-

⁹⁷ *General Assembly Resolution 2131 (XX)*, 21. 12. 1965, UNYB 1965, S. 135 ff.

⁹⁸ Die Begriffe der *Staatenwürde* und *Staatenehre* werden in der Literatur zum Völkerrecht synonym verwendet. Eine Unterscheidung zwischen einer grundlegenden Würde und dem Achtungsanspruch der Ehre, wie in der Grundrechtsdogmatik des Grundgesetzes, findet nicht statt.

Declaration⁹⁹ legt in diesem Sinne fest, dass jedes Mitglied der Vereinten Nationen die „*personality of other states*“ – also eine Art Identitätsrecht des Staates – zu respektieren habe. Die Staatenehre ist nicht nur im Rahmen dieser Kodifikationen verbürgt, sondern hat allgemeine Geltung. Ein Diskussionsgegenstand der Völkerrechtslehre war, ob die Rechtsposition der Ehre dem Staat als Naturrecht zustehe oder ob sich der Achtungsanspruch aus dem gewohnheitsmäßigen Verfahren des völkerrechtlichen Verkehrs ergebe.¹⁰⁰ Es setzte sich die Ansicht durch, dass die Staatenehre aus der völkerrechtlichen Pflicht, die Souveränität eines fremden Staates zu achten, folgt.¹⁰¹ Diese ist in Art. 2 Nr. 1 der UN-Charta kodifiziert, stellt darüber hinaus jedoch den fundamentalen Grundsatz des völkerrechtlichen Umgangs der Staaten miteinander dar. Die Staatenehre wird bildhaft als Kehrseite der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit eines jeden Staates beschrieben.¹⁰² Sie vervollständige den Souveränitätsgrundsatz als Gut der ideellen Selbstbehauptung.¹⁰³

Das Recht auf Achtung seiner Ehre besitzt der Staat vom Beginn seiner Existenz an. Abzulehnen ist die Ansicht, die Staatenehre müsse durch würdiges Verhalten der Staaten erworben werden.¹⁰⁴ Der Achtungsanspruch der Staatenehre ist allein an das Anerkenntnis der Staatenqualität geknüpft.¹⁰⁵ Es erscheint mit dem Grundsatz der Gleichheit der souveränen Staaten unvereinbar, in der Staatengemeinschaft zwischen würdigen und unwürdigen Staaten zu unterscheiden. Ganz zu schweigen von der Frage, durch welche Instanz diese Unterscheidung zu treffen ist. Ein Verlust der Staatenehre kommt demnach erst in Betracht, wenn der Staat aus dem Kreis der Völkerrechtsgemeinschaft ausgeschlossen und die Anerkennung der Staatenqualität versagt wird.

Unabhängig von der Begründung der Staatenehre, ist das Bestehen des staatlichen Achtungsanspruchs ein grundlegendes Element der zwischenstaatlichen Kontaktpflege und prägt mithin wesentliche Aspekte der Besuchsdiplomatie. Die Achtung der Ehre des Entsendestaates ist nicht nur maßgebliches Motiv bei der exakten Einhaltung des zeremoniellen Protokolls, sondern auch bei der Planung verschiedener Schutzmaßnahmen sowie für spezielle gesetzgeberische Entscheidungen.

99 *General Assembly Resolution 2625 (XXV)*, 24. 10. 1970, UNYB 1970, S. 104f.

100 *Verdross/Simma*, VöR, § 77 m. w. N.

101 *Verdross/Simma*, VöR, § 77.

102 *Epping*, in: Ipsen, VöR, § 26 Rn. 15.

103 *Berber*, Lb. VöR, S. 274; *Epping*, in: Ipsen, VöR, § 26 Rn. 15.

104 *Berber*, Lb. VöR, S. 206f.

105 Ähnlich *Verdross/Simma*, VöR, § 77.

2. Schutzbereich des Achtungsanspruchs

Nach der gängigen Definition verlangt das Recht der Staatenehre, dass jeder Staat mit der Achtung behandelt werde, die einem gleichberechtigten Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft, das seine internationalen Verpflichtungen und den internationalen Mindeststandard an Recht und Menschlichkeit einhält, zukommt.¹⁰⁶ Die Staatenehre setzt sich zusammen aus dem Schutzgut der „Persönlichkeit des Staates“ selbst und den abgeleiteten Achtungsansprüchen der staatlichen Organe und der dinglichen Staatssymbole. Als Verletzung dieser Ehre kommt die Kundgabe der Missachtung gegenüber dem Staat oder die Verunglimpfung seiner Symbole – z. B. durch Verbrennen der Nationalflagge – in Betracht. Bei Staatsbesuchen steht insbesondere der Ehrenschatz der staatlichen Repräsentanten im Vordergrund. Eine herausragende Bedeutung hat hier der Achtungsanspruch des ausländischen Staatsoberhauptes.

a) Achtung und Schutz der Ehre des Staatsoberhauptes

In der völkerrechtlichen Literatur wird im Zusammenhang mit der Staatenehre meist zugleich auf den Achtungsanspruch des Staatsoberhauptes als dem obersten Repräsentanten im Staate eingegangen. Der besondere Ehrenschatz leitet sich aus der Ehre des Staates und der Repräsentationsfunktion ab.¹⁰⁷ Das Staatsoberhaupt verkörpert den Entsendestaat selbst. Jede Ehrverletzung gegenüber dem Staatsoberhaupt als Repräsentant seines Heimatlandes soll zugleich ein Angriff auf die Ehre dieses Staates selbst sein.¹⁰⁸

Zu den Grundprinzipien der völkerrechtlichen Rechtsbeziehungen gehört die Gleichheit der souveränen Staaten.¹⁰⁹ Im Zusammenhang mit der Ehre der staatlichen Repräsentanten wird hieraus gefolgert, dass jedem Staatsoberhaupt der gleiche Achtungsanspruch zukommt.¹¹⁰ Eine Unterscheidung nach der Person oder Heimat des Staatsoberhauptes findet nicht statt. Ebenso sind der aktuelle Stand der zwischenstaatlichen Beziehung mit dem Entsendestaat oder dessen Bedeutung und Einfluss in der Völkerrechtsgemeinschaft für die Staatenehre und den Ehrenschatz des Staatsoberhauptes nicht von Bedeutung. Obwohl dies selbstverständlich erscheint, wird auch in neueren völkerrechtlichen Publikationen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Monarch keinen Vorzug gegenüber einem republikanischen Staatsoberhaupt genießt.¹¹¹

106 *Epping*, in: Ipsen, VöR, § 26 Rn. 15.

107 *Kimminich*, AVR 1988, S. 129 (164).

108 *Seidl-Hohenveldern*, in: Seidl-Hohenveldern/Nagel, S. 27.

109 *Kempen/Hillgruber*, VöR, § 29 Rn. 5.

110 *Kimminich*, AVR 1988, S. 129 (164).

111 *Kokott*, in: Seidl-Hohenveldern, VöR-Lexikon, S. 89; *Kimminich*, AVR 1988, S. 129 (164 f.).

Der besondere Achtungsanspruch des Staatsoberhauptes wurde in keinem völkerrechtlichen Vertrag positiv-rechtlich kodifiziert. Die Verpflichtung zum Schutz der Würde des Staatsoberhauptes wird in Art. 2 Abs. 3 der Diplomatenschutzkonvention¹¹² zwar vorausgesetzt, die Konvention trifft selbst jedoch keine Regelung zu diesem Anspruch. Die Achtung der Ehre des Staatsoberhauptes entspricht stattdessen der ständigen Übung der Staaten der Völkergemeinschaft. Sie ist als völkergewohnheitsrechtliche Vorschrift ebenso allgemein anerkannt wie die Achtung der Staatenehre selbst.

b) Der Achtungsanspruch des Regierungschefs und anderer Staatsvertreter

Wie in dem einführenden Kapitel zur Praxis der Staatsbesuche in Deutschland dargestellt, handelt es sich nur bei einem Bruchteil der Staatsgäste der Bundesrepublik um die Staatsoberhäupter. Sehr viel zahlreicher sind Besuche der Regierungschefs, Außenminister oder anderer Regierungsmitglieder. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche völkerrechtlichen Maßstäbe für den Ehrenschatz der Regierungsvertreter zu beachten sind. Für einen Regierungschef ist dies jedoch nur relevant, soweit die Verfassung seines Heimatlandes keine Identität mit dem Amt des Staatsoberhauptes vorsieht und er nicht schon den Achtungsanspruch des obersten Repräsentanten genießt.

Bzgl. der Vorrechte, die den übrigen Staatsvertretern im Bereich der Besuchsdiplomatie zustehen, wird zum Teil eine stillschweigende Vereinbarung i. S. e. Spezialmission¹¹³ angenommen.¹¹⁴ Die Regierungsmitglieder und sonstigen Staatsvertreter wären demnach bei einem Staatsbesuch als so genannte Ad-hoc-Diplomaten tätig. Für die Zuerkennung eines besonderen Ehrenstatus kann es jedoch nicht auf die Absprache eines Staatsbesuchs im Einzelfall ankommen. Wie bei einem Staatsoberhaupt leitet sich auch hier der besondere Achtungsanspruch aus der verfassungsrechtlichen Funktion und der daraus folgenden Bedeutung im völkerrechtlichen Rechtsverkehr ab. Der Ehrenstatus der Staatsgäste, die keine Staatsoberhäupter sind, besteht daher ebenfalls kraft Amtes als völkergewohnheitsrechtliche Regel und wird nicht erst mit der Anerkennung durch den Gastgeberstaat begründet.

Gegenüber dem Status eines Staatsoberhauptes soll dennoch ein geringerer Achtungsanspruch anzunehmen sein. *Kimminich* ordnet das Staatsober-

112 BGBl. 1976 II, S. 1745 ff.

113 General Assembly Resolution 2530 (XXIV), 16. 12. 1969, UNYB 1969, S. 89ff. Die Bundesrepublik hat die Konvention nicht unterzeichnet und ist ihr auch später nicht beigetreten. Die hier getroffenen Regelungen können jedoch als richtungweisend für den gewohnheitsrechtlichen Umgang mit Sondermissionen gelten.

114 *Berber*, Lb. VöR, S. 275.

haupt einer eigenen Kategorie zu und begründet dies mit dessen historisch gewachsener Bedeutung und einer herausragenden repräsentativen Funktion.¹¹⁵ Der Ehrenschatz der Regierungsmitglieder und anderer Staatsgäste sei von der Ehre des obersten Staatsorgans abgeleitet. Er müsste demnach in einem Bereich unterhalb dieser Kategorie angesiedelt werden. Diese Ansicht lässt sich mit guten Gründen hinterfragen. Der Status des Regierungschefs, der in völkerrechtlichen Beziehungen tätig wird, muss dem des Staatsoberhauptes jedenfalls deutlich angenähert sein. Der verfassungsmäßigen Repräsentationsfunktion des Staatsoberhauptes steht eine faktische Repräsentationswirkung der Regierungsvertreter gegenüber. Die öffentliche Wahrnehmung unterscheidet durchaus zwischen der Bedeutung rein zereemonieller Akte der Repräsentation und der Ausübung politischer Macht mit bi- oder multilateralen Auswirkungen. Besuche, die die Lösung aktueller politischer Fragen zum Gegenstand haben, dürften sogar ein deutlich größeres Interesse der Öffentlichkeit hervorrufen. Zumindest der Regierungschef dürfte den repräsentierten Staat in der öffentlichen Wahrnehmung in ähnlicher Art und Weise verkörpern wie das Staatsoberhaupt. Dieser Umstand muss sich auch im Bereich der völkerrechtlichen Achtungsansprüche auswirken. Eine Herabstufung des Inhabers der obersten exekutiven Gewalt erscheint nicht mehr zeitgemäß.

Unabhängig davon, in welches Verhältnis man die unterschiedlichen Ansprüche auf Achtung und Schutz der Ehre setzt, ist allerdings die Frage zu betrachten, wie der effektive Ehrenschatz durch die Polizei zu gewährleisten ist. Die Planungen der Polizei orientieren sich an den Gefährdungsmomenten des Einzelfalles, die sich aus den zu erwartenden tatsächlichen Umständen ergeben. Eine abgestufte Einordnung der Ehre von Staatsoberhäuptern und sonstigen Staatsgästen ist hierbei unerheblich. Die Einsatzkräfte der Polizei haben das jeweilige Schutzgut im Rahmen der gesetzlichen Maßgaben bestmöglich zu schützen. Die Einsatzplanung steht daher allenfalls in einem mittelbaren Zusammenhang mit dem Ursprung und Rang des Ehrenstatus des Staatsgastes. Die Handhabung ideeller Schutzgüter ist in jedem Fall diffizil, so dass die Unterscheidung nach Unterkategorien und Rängen bei der Verhütung der Ehrverletzung nicht umsetzbar erscheint. Der Rang der Achtungsansprüche wirkt sich dennoch nicht nur im Bereich der zereemoniellen Handlungen aus. Eine Unterscheidung nach dem völkerrechtlichen Status kann z. B. bei der Rechtsfolge für ein ehrverletzendes Verhalten berücksichtigt werden.¹¹⁶ So könnte eine Beleidigung gegenüber einem Staatsoberhaupt eine höhere Strafandrohung haben als eine vergleichbare Ehrverletzung gegenüber einem Ressortminister.

¹¹⁵ *Kimminich*, AVR 1988, S. 129 (162 f.).

¹¹⁶ *Kimminich*, AVR 1988, S. 129 (163).

c) Die moderne Bedeutung des Ehrenstatus

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat die Bedeutung der Ehre des Staates und seiner Repräsentanten abgenommen. In der Mitte des vergangenen Jahrhunderts beobachtete und bemängelte man eine „Verwilderung“ der Sitten des internationalen Verkehrs.¹¹⁷ Wiederholt kam es im Rahmen des diplomatischen Austauschs zu Verunglimpfungen und Beleidigungen. Diese Eindrücke der Verrohung entstanden zu einer Zeit, in der die neuere Praxis des zwischenstaatlichen Umgangs noch im krassen Gegensatz zu den Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit stand. Einige Jahrzehnte zuvor waren ehrverletzende Handlungen im äußersten Fall sogar geeignet gewesen, militärische Vergeltungsmaßnahmen hervorzurufen.¹¹⁸ Konnten Verletzungen der Ehre eines Staates oder seiner Repräsentanten vormals noch leicht zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen führen, wurden Schmähungen mehr und mehr als drastische Form der diplomatischen Sprache in den internationalen Austausch integriert.

Die Maßstäbe der Völkerrechtslehre passten sich dieser Entwicklung an, indem der Ehrenschutz gelockert wurde. Nur extreme Fälle von Ehrverletzungen werden heute als Völkerrechtswidrigkeit angesehen und sind geeignet, die Staatenverantwortlichkeit im Sinne der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zu begründen.¹¹⁹ *Kunig* plädiert dafür, zwischen der Beleidigung des staatlichen Repräsentanten und der Ehrverletzung gegenüber dem repräsentierten Staat stärker zu differenzieren.¹²⁰ Aus der Schmähung des Staatsvertreters auf eine völkerrechtswidrige Beeinträchtigung der Staatenehre zu schließen, soll danach nicht mehr selbstverständlich sein.

d) Das Ende des Achtungsanspruchs

Da der Ehrenstatus an die Amtsstellung des Staatsvertreters geknüpft ist, endet der Achtungsanspruch mit seinem Ausscheiden aus dem Amt.¹²¹ Präzise betrachtet, bleibt der besondere Ehrenstatus ebenso kontinuierlich erhalten wie die vermittelnde Amtsstellung und geht daher vielmehr auf den Nachfolger über. Der Achtungsanspruch findet somit nur für die Person

117 *Seidl-Hohenveldern*, in: *Seidl-Hohenveldern/Nagel*, S. 27; *v.Münch*, völkerrechtl. Delikt, S. 75 f.; ähnlich *Partsch*, Würde des Staates, S. 14 f.

118 In einem viel zitierten Zwischenfall weigerten sich mexikanische Soldaten, als symbolische Entschuldigung für die vorangegangene Tampico-Affäre, die amerikanische Flagge zu hissen und Salutschüsse abzufeuern. Daraufhin wurde die mexikanische Hafenstadt Vera Cruz durch US-Truppen bombardiert und später besetzt, *Kunig*, Jura 1998, 160 (162); *Berber*, Lb. VöR, S. 209; weitere Beispiele bei *Simson*, in: *FS-Heinitz*, S. 737.

119 *Seidl-Hohenveldern/Stein*, VöR, Rn. 1540 f.; *v.Münch*, völkerrechtl. Delikt, S. 75 f.

120 *Kunig*, Jura 1998, S. 160 (162).

121 *Berber*, Lb. VöR, S. 274 f.

des scheidenden Amtsinhabers ein Ende. Besucht ein ehemaliger Repräsentant eines anderen Staates die Bundesrepublik nach dem Ende seiner Amtszeit, z. B. zum Empfang nachträglicher Ehrungen für sein politisches Werk, genießt er einen Ehrenschutz, wie er jedermann gewährt wird. Dass im Einzelfall eine erhöhte Gefährdung für die persönliche Ehre des ehemaligen Repräsentanten aus Gründen, die mit der früheren Amtsstellung zusammenhängen, fortbestehen kann, ist für die rechtliche Einordnung des Ehrenstatus nicht mehr erheblich.

II. Die Unverletzlichkeit des Staatsgastes

Das Völkerrecht sieht neben dem Ehrenschutz auch die Unverletzlichkeit des Staatsgastes als Person vor. Die Unverletzlichkeit der Person umfasst die Rechtsgüter der Freiheit, der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens. Die Staaten sind einander verpflichtet, die Unverletzlichkeit ihrer Repräsentanten zu gewährleisten.¹²²

1. Die Diplomatenschutzkonvention (DiplSchK)

In der Diplomatenschutzkonvention¹²³ von 1973 wurde die Unverletzlichkeit bei diplomatischen Aufenthalten für einen bestimmten Personenkreis durch völkerrechtlichen Vertrag festgelegt. Zu den völkerrechtlich geschützten Personen zählen neben den Vertretern der ständigen Diplomatie gemäß Art. 1 Nr. 1 a) DiplSchK das Staatsoberhaupt, der Regierungschef und der Außenminister eines jeden Vertragsstaates. Der Schutz gilt bei Aufenthalt in einem fremden Staat und schließt auch Familienangehörige ein, die den Repräsentanten auf seiner Reise begleiten.

Art. 2 Abs. 1 a) DiplSchK verlangt ausdrücklich eine Strafandrohung nach nationalem Recht für die Tötung, Entführung und sonstige Angriffe auf die Person oder Freiheit einer völkerrechtlich geschützten Person. Entsprechende gewohnheitsrechtliche Schutzpflichten der Staaten waren schon vor der vertraglichen Regelung anerkannt und gelten weiterhin außerhalb des Geltungsbereichs der DiplSchK. Das Völkergewohnheitsrecht wurde durch die Konvention nach allgemeiner Ansicht für die Vertragsstaaten lediglich ergänzt und verstärkt.¹²⁴ Der Schutzzweck der Diplomatenschutzkonvention ist in ihrer Präambel wiedergegeben.¹²⁵ Ziel der Vertragsstaaten ist es, „geeignete und wirksame Maßnahmen“ zu treffen,

¹²² Dahm/Delbrück, VöR I/1, S. 251.

¹²³ BGBl. 1976 II S. 1745 ff.

¹²⁴ Verdross/Simma, VöR, § 435; Kimminich, AVR 1988, S. 129 (167 f.).

¹²⁵ Vgl. Bloomfield/FitzGerald, Protected Persons, S. 83.

zum Zweck der „Aufrechterhaltung normaler, für die Zusammenarbeit zwischen den Staaten notwendiger internationaler Beziehungen“. Die Konvention soll somit zur Verhütung und Ahndung von terroristischen Anschlägen beitragen. Indem der internationale diplomatische Austausch in seiner Funktion geschützt wird, dient die Konvention mittelbar den grundlegenden Werten der Völkergemeinschaft, der Friedenssicherung, dem Schutz der Menschenrechte und den gemeinsamen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Interessen.

2. Gewohnheitsrechtliche Unverletzlichkeit sonstiger Staatsgäste

Der Kreis der völkerrechtlich geschützten Personen der DiplSchK erfasst nicht alle staatlichen Repräsentanten, die als Staatsgäste an der zwischenstaatlichen Besuchsdiplomatie regelmäßig teilnehmen. Von den Ministern ist nur der Außenminister erfasst. Mit den Ministern anderer Ressorts und den Vertretern multilateraler Organisationen bleibt eine nicht geringe Zahl der Staatsbesucher und Teilnehmer internationaler Konferenzen von der Konvention unberücksichtigt. Dabei darf die Eingrenzung der DiplSchK keinesfalls als Ausschluss des völkerrechtlichen Schutzes für andere staatliche Repräsentanten verstanden werden. Zwar beziehen sich auch spätere Abkommen nur auf den hier genannten Personenkreis.¹²⁶ Es lässt sich allerdings keine abschließende Regelung erkennen. Die Eingrenzung resultiert vielmehr aus der herausragenden funktionalen Bedeutung der geschützten Personen für den zwischenstaatlichen Verkehr, z. B. infolge der uneingeschränkten Vertragsschlusskompetenz gem. Art. 7 Abs. 2 a) des Übereinkommens über das Recht der Verträge.¹²⁷

Ein Sonderstatus des Staatsoberhauptes, des Regierungschefs und des Außenministers erscheint auch mit dem Wandel der modernen Besuchsdiplomatie schwerlich vereinbar. Die übrigen Ressortminister tragen zur internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Staatsbesuche und Konferenzen in vergleichbarer Art und Weise bei wie der Außenminister. Ihr völkerrechtlicher Schutzanspruch ergibt sich unmittelbar aus dem Völkergewohnheitsrecht. Es sind die notwendigen Vorrechte zu gewähren, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben im internationalen Verkehr erforderlich sind.¹²⁸ Hierzu gehört die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes vor Angriffen auf den Repräsentanten.

Zur Konkretisierung der Pflichten in Bezug auf den nicht ausdrücklich geschützten Personenkreis kann die DiplSchK hilfsweise herangezogen

126 Z. B. in Art. 1 c) der Europäischen Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus (ETK) von 1977, ZaöRV 37 (1977), S. 684 ff.; vgl. *Lacoste*, ETK, S. 101.

127 BGBl. 1985 II, S. 926 ff.

128 *Dahm/Delbrück*, VöR I/1, S. 258.

werden. Bei vergleichbarer Bedeutung für die Zusammenarbeit zwischen den Staaten ist ein angenäherter Status denkbar. Möglich ist außerdem der Rückgriff auf die Grundsätze und Gepflogenheiten, die sich im diplomatischen Verkehr aus der Konvention über Spezialmissionen entwickelt haben. Diese fordert die Unverletzlichkeit von „*persons of high rank*“ neben dem Staatsoberhaupt und dem Außenminister in Art. 29 i. V. m. Art. 21 Nr. 2 der Konvention.

III. Verpflichtung zur Umsetzung eines effektiven Schutzes

Aus den Rechtsgarantien des Achtungsanspruchs und der Unverletzlichkeit des Staatsgastes folgen Handlungspflichten des Gastgeberstaates. Rechtsverletzende Handlungen durch eigene Organe und Einrichtungen der Bundesrepublik sind zu unterlassen. Zugleich sind rechtsverletzende Handlungen von Privatpersonen auf dem Hoheitsgebiet des Gastgeberstaates zu verhindern. Als Mittel hierzu stehen die strafrechtliche Ahndung der Verletzungshandlung und die Gefahrenvorsorge durch präventive Maßnahmen zur Verfügung.

1. Die Schaffung eines nationalen Sonderstrafrechts

Dezierte Vorgaben, wie der hinreichende Schutz zugunsten eines Staatsgastes herzustellen ist, existieren im Völkerrecht nicht. In der Völkerrechtslehre wird diskutiert, ob die Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft verpflichtet sind, den strafrechtlichen Schutz durch ein Sonderstrafrecht zu gewährleisten oder ob der Schutz durch die allgemeine Strafrechtsordnung genügen kann.

a) Sonderrechtlicher Ehrenschutz

Eine konkrete Pflicht zur Schaffung eines besonderen Ehrenstrafrechts lässt sich aus dem gewohnheitsrechtlichen Grundsatz des Ehrenschatzes zugunsten ausländischer Staatsvertreter allein nicht herleiten. Der Ehrenschatz wird in der DiplSchK zwar erwähnt, ist jedoch von den völkervertraglichen Verpflichtungen gem. Art. 2 Abs. 3 DiplSchK ausgenommen. Der nationale Gesetzgeber genießt somit bei der Umsetzung der Schutzpflicht volle Handlungsfreiheit. Es erscheint zulässig, den primären Strafrechtsschutz durch die allgemeinen Strafrechtsnormen zu gewährleisten. Der besondere Status des ausländischen Repräsentanten kann stattdessen bei der Festsetzung des Strafmaßes berücksichtigt werden. Zugleich spricht nichts gegen die Regelung spezieller Straftatbestände.

Mit § 103 StGB liegt in der Bundesrepublik eine sondergesetzliche Regelung vor, die eine Beleidigung des ausländischen Staatsoberhauptes oder Regierungsmitgliedes ausdrücklich unter Strafe stellt. In der deutschen Rechtslehre besteht Einigkeit darüber, dass der Gesetzgeber die völkerrechtliche Pflicht zum Schutz der Ehre ausländischer Staatsvertreter durch strafrechtliche Sanktion damit erfüllt hat.¹²⁹

b) Sonderrechtliche Gewährleistung der Unverletzlichkeit

Fraglich bleibt, ob eine vergleichbare Handlungsfreiheit bei dem strafrechtlichen Schutz der Unverletzlichkeit besteht. Art. 2 Abs. 1 DiplSchK verlangt eine Strafdrohung für Angriffe auf Leben, Körper und Freiheit der völkerrechtlich geschützten Person nach innerstaatlichem Recht. Daraus soll sich jedoch keine Pflicht zur Setzung eines Sonderstrafrechts ergeben.¹³⁰ Eine konkretere Pflicht als die Maßgabe „bestrafen oder ausliefern“ gem. Art. 7 DiplSchK bestehe nicht.

Gegen diese Auffassung sprechen Argumente, die sich aus der Betrachtung des Zwecks und der Systematik von Art. 2 Abs. 1 und 2 DiplSchK ergeben. Die DiplSchK hebt die völkerrechtlich geschützten Personen nicht aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Status hervor, sondern wegen des Schutzzwecks der Abwehr terroristischer Angriffe auf die Kommunikationswege der Völkergemeinschaft.¹³¹ Vermittelt durch die persönlichen Güter des Staatsgastes wird der ungehinderte zwischenstaatliche Austausch geschützt. Hierin besteht ein eigenständiger Strafgrund. Von einem selbständigen Unwert der Tat allein lässt sich allerdings noch nicht auf eine konkrete Rechtsetzungspflicht schließen.

Gewichtiger erscheint hier die Systematik von Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 DiplSchK. Der erste Absatz verlangt eine Strafdrohung für die genannten Verletzungshandlungen. Der nächste Absatz verlangt wiederum die Strafdrohung und ergänzt, dass zur angemessenen Bestrafung die Schwere der Tat zu berücksichtigen sei. Davon ausgehend, dass eine Doppelung der Anforderungen nicht beabsichtigt war, müssen den Formulierungen verschiedene Regelungen zu entnehmen sein. Bei dieser Betrachtung liegt es nahe, aus der Forderung des Art. 2 Abs. 1 a. E. DiplSchK auf das Erfordernis eines besonderen Straftatbestandes zu schließen. Diese Lesart wird bekräftigt durch den Vergleich mit dem englischen Wortlaut der Konvention, der in diesem Zusammenhang die Formulierung „*shall be made [...] a crime*“ und nicht „*shall be punished*“ verwendet.

129 Vierheilig, ZaöRV 43 (1983), S. 129 f.; Kimminich, AVR 1988, S. 129 (163); Ridder, VersR, § 15 Rn. 263; Partsch, Würde des Staates, S. 18.

130 Dahm/Delbrück, VöR I/1, S. 251.

131 Vgl. Bloomfield/FitzGerald, Protected Persons, S. 83.