

Probleme bei der Erfassung kriminologisch relevanten Verhaltens von Staatsführungen und ihren Organen

Ralf Fischer

Die definitorische und tatsächliche Erfassung von kriminologisch relevantem Verhalten von Staatsführungen und ihren Organen ist problematisch. Der Beitrag stellt mögliche Normensysteme (u. a. im internationalen Recht) dar und weist auf Tatsachenquellen hin.

Einleitung

In der kriminologischen Forschung spielt staatliches Unrecht kaum eine Rolle, obwohl Verfolgung, Folter und Mord durch staatliche Organe in zahlreichen Ländern der Erde Erscheinungen von so erschreckender Alltäglichkeit sind, daß sich ihre Relevanz für die Kriminologie nicht abstreiten läßt. Auf möglicherweise bestehende politische Ursachen für diese Enthaltsamkeit der Kriminologie (s. hierzu z. B. Pfeiffer/Scheerer, S. 87 ff.) will dieser Beitrag nicht eingehen – vielmehr sollen im folgenden einige Probleme behandelt werden, die der forschende Kriminologe zu lösen hat.

Solche Probleme ergeben sich bei der Erfassung kriminologisch relevanten Verhaltens von Staatsführungen und ihren Organen in zwei Aspekten. Zum einen ist zu fragen, ob – d. h. unter welchem Normensystem – sich ein bestimmtes staatliches Handeln als *crimen* erfassen läßt (im folgenden als „Definition“ bezeichnet), zum anderen, ob es Quellen gibt, aus denen sich einigermaßen gesichertes Tatsachenmaterial über Vorhandensein und Umfang solchen als *crimen* erfaßten Verhaltens ziehen läßt (im folgenden als „Erfassung“ bezeichnet). In diesem Beitrag wird unter tatsächlichen und/oder rechtlichen Gesichtspunkten unterschiedliches Verhalten jeweils unter diesen beiden Aspekten von Definition und Erfassung behandelt und versucht, sowohl geeignete Normensysteme¹ als auch potentielle Tatsachenquellen zu finden. Eine Auswertung der Tatsachenquellen wird hingegen vom Thema nicht umfaßt.

Während sich der Begriff „Staatsführung“ auf die politische

Spitze eines Staates beschränkt, läßt sich unter „Organe“ grundsätzlich der gesamte übrige Staatsapparat fassen. In diesem Sinne wäre „kriminologisch relevantes Verhalten“ auch jede Form von Amtsdelikten einzelner Mitarbeiter des Apparates. Dies würde zu einem breiten Spektrum führen, das auch „normale“ Kriminalität umfaßte, wenn sie nur von einem Amtsinhaber begangen würde. Daher ist das Spektrum sinnvoll dahingehend zu begrenzen, daß nur solches Verhalten beachtlich sein soll, das die Staatsführung angeordnet oder dessen Durchführung durch Staatsorgane oder Hilfsgruppen (z. B. Todesschwadronen in Lateinamerika; s. Pfeiffer/Scheerer, S. 102) sie wesentlich geduldet hat, weil es ihren politischen Intentionen entsprach. Um der Situation in verschiedenen Staaten gerecht zu werden, darf der Begriff „Staatsführung“ andererseits nicht nur die formelle Spitze, sondern muß die tatsächlich politisch Bestimmenden umfassen.

Einzelne Formen kriminologisch relevanten Verhaltens

I. Verhalten innerhalb des Staatsgebietes

1. Nach nationalem Strafrecht sanktionsbedrohtes Verhalten

Definition: Die Definition bereitet hier kein Problem, da es sich um Verstöße gegen das nationale Recht des jeweiligen Staates handelt, das somit als Normensystem zugrundegelegt werden kann. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit das sanktionsbedrohte Verhalten auch tatsächlich sanktioniert wird, d. h. ob die Staatsführung und ihre Organe nicht rechtlich oder faktisch strafrechtlicher Verfolgung entzogen sind. Soweit es sich um einen gesetzlichen Verfolgungsausschluß handelt, wird das Verhalten als von nationalem Strafrecht nicht sanktionsbedroht behandelt.

Erfassung:

- a) Wird das sanktionsbedrohte Verhalten tatsächlich strafrechtlich verfolgt und ggf. sanktioniert, so läßt sich Datenmaterial den staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Akten entnehmen. Die nationalen Kriminalstatistiken werden regelmäßig keine Anhaltspunkte bieten, da aus ihnen normalerweise nicht der einzelne Täter ersichtlich ist. Da man allerdings davon ausgehen kann, daß in einem Staat mit auch gegenüber der Staatsführung und ihren Organen funktionierender unabhängiger Rechtsprechung auch eine freie Presse existiert, wird man erste Anhaltspunkte der Presse entnehmen — da derartige Verfahren naturgemäß breites Interesse finden — und von diesen Daten ausgehend weiterführende Akten ausfindig machen können.
- b) Ist die Verfolgung faktisch ausgeschlossen, d. h. wird sie von Polizei und Justiz regelmäßig unterlassen und exi-

existieren somit keine staatsanwaltschaftlichen oder gerichtlichen Akten, so ist man — obgleich es sich um nach nationalem Recht sanktionsbedrohtes Verhalten handelt — auf die Datenquellen beschränkt, wie sie bei der Erfassung von nach nationalem Strafrecht nicht sanktionsbedrohtem Verhalten nur zur Verfügung stehen (s. 2.).

2. Nach nationalem Recht nicht sanktionsbedrohtes Verhalten

Definition: Das Problem besteht darin, ein (übernationales) Normensystem zu finden, das von dem betreffenden Staat wenigstens formell anerkannt wird. Soll vergleichende kriminologische Forschung betrieben werden, so muß das Normensystem von möglichst vielen (idealerweise: allen) Staaten anerkannt sein.² In Betracht kommen daher als Normensysteme Regelungen internationaler Organisationen, wegen der großen Mitgliederzahl vor allem solche der Vereinten Nationen. Zu nennen sind hier die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 sowie der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ und der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ von 1966 (Eisenberg 1980, S. 217). Die beiden Pakte sind jedoch nur für 67 (IPbürgR, Stand September 1981) bzw. 52 (IPwirtR, Stand 1978) Staaten in Kraft getreten. Es ist auch zu fragen, inwieweit die „Allgemeine Erklärung“, die von der Generalversammlung verkündet wurde, die einzelnen Mitgliedstaaten bindet. Zumindest jedoch dort, wo Erklärung und Pakte einzelne Menschenrechte und Grundfreiheiten beschreiben und ihrem Schutz unterstellen, sind sie wohl als Konkretisierung des Art. 55 lit. c der Charta der Vereinten Nationen zu verstehen. Gegen die dort bestimmte Verpflichtung zur Förderung der allgemeinen Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten würde eine politisch gezielte Mißachtung im Sinne des hier zu behandelnden Verhaltens verstoßen.

Als Konkretisierung von Menschenrechten und Grundfreiheiten sind insbesondere zu nennen: Diskriminierungsverbot (Art. 2 und 7 der Allgemeinen Erklärung), Recht auf Leben und Freiheit (Art. 3), Verbot der Folter (Art. 5), rechtsstaatliche Grundsätze (Art. 8 bis 11: Rechtsschutz, Schutz vor willkürlicher Verhaftung, rechtliches Gehör, Unschuldsvermutung, Rückwirkungsverbot), Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18), Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 19) sowie Versammlungsfreiheit (Art. 20). Diese Artikel der Allgemeinen Erklärung finden detailliertere Ergänzungen vor allem im „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (Art. 6 ff.). Es stellt sich auch die Frage, inwieweit diese Rechte mit der jeweiligen Kultur

und den damit verbundenen Vorstellungen von Menschenrechten übereinstimmen, d. h. ob der allgemeine Begriff des Art. 55 lit. c der Charta in jedem Kulturkreis in diese Rechte konkretisiert wird. Probleme könnten sich ergeben, wenn es sich nicht um „natürliche“, sondern um von Europa geprägte Rechte handeln würde, die man vernünftigerweise nicht anderen Staaten als Normensystem „überstülpen“ könnte. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob nicht Menschenrechte über den Katalog der Allgemeinen Erklärung hinaus bestehen.³ Zumindest wird man jedoch sagen können, daß so höchstindividuelle Rechte wie Leben und körperliche Unversehrtheit den Individuen in allen Kulturkreisen so wichtig sind, daß ihre Verletzung ohne ein ordentliches Gerichtsverfahren einen Menschenrechtsverstoß darstellen würde.⁴

Andere Normensysteme, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, gelten jeweils nur für eine kleinere Gruppe von Staaten. Da sie zudem materiell weitgehend mit den behandelten Erklärungen und Pakten übereinstimmen, werden sie hier nicht weiter erörtert. Zu nennen sind die Europäische Menschenrechtskonvention, die Charta der Organisation Amerikanischer Staaten und die Amerikanische Menschenrechtskonvention.⁵

Erfassung: Ebenso wie das Normensystem übernational ist, muß auch die Erfassung übernational sein. Die Organe der jeweils betroffenen Staaten werden keine Daten erheben. Lediglich im Falle des Wechsels der Staatsführung sind Untersuchungen über das Verhalten der abgelösten Staatsführung denkbar. Aus den betroffenen Staaten sind Informationen in der Regel nur von den Opfern der Menschenrechtsverletzungen und ggf. von Dritten zu erwarten. Es ist also zu fragen, welche (internationalen/übernationalen) Stellen diese Informationen sammeln. Zu nennen sind hier Menschenrechtskommission und Menschenrechtsausschuß der Vereinigten Nationen sowie die entsprechenden Gremien in den anderen o. a. Normensystemen und – auf nationaler Ebene – vor allem der Congressional Research Service der USA (Eisenberg 1980, S. 218). Bei allen diesen Gremien ist jedoch zu bedenken, daß sie – die internationalen Gremien – regelmäßig nicht von sich aus zur Untersuchung einzelner Menschenrechtsverletzungen tätig werden und der Zugang zu ihnen (insb. bei der UNO) schwierig ist⁶, oder aber daß – bei nationalen noch mehr als bei internationalen Gremien – ihre Aufgabe nicht unabhängig von nationalen politischen Interessen erfüllt werden kann.

Nicht regierungsamtliche Stellen haben hingegen die Möglichkeit, unabhängig und selbstermittelnd tätig zu werden und nicht den im Verkehr der Staaten untereinander ge-

gebenen Beschränkungen unterworfen zu sein. Hier ist insbesondere Amnesty International mit seinen regelmäßigen Jahres- und Länderberichten, aber auch die Internationale Juristenkommission mit ihren Publikationen zu nennen (Eisenberg 1980, S. 218 f.). Die Daten können jedoch keineswegs den Anspruch von Vollständigkeit oder auch nur von Repräsentativität erheben (Eisenberg 1980, S. 220), da sie regelmäßig auf Angaben beruhen, die direkt oder indirekt aus dem betroffenen Staat stammen und damit mit der aus der Situation der Informanten resultierenden Subjektivität und mit einer auf dem Zustand des Staates beruhenden Ungenauigkeit behaftet sind. Trotz allem scheint – unter Berücksichtigung dieser Mängel – das von Amnesty International erfaßte Datenmaterial am umfangreichsten und ergiebigsten zu sein.

II. Verhalten außerhalb des Staatsgebietes

Definition: Möglicherweise kriminologisch relevantes Verhalten von Staatsführungen und ihren Organen in diesem Bereich liegt vor allem in geheimdienstlichen u. ä. Aktivitäten. Als Normensysteme bieten sich zunächst sowohl das nationale Recht des handelnden Staates an als auch das des Staates, in dem gehandelt wird. Es ist davon auszugehen, daß beide Staaten gegen sich gerichtete geheimdienstliche Aktivitäten strafrechtlich verfolgen, so daß jede Aktivität nach dem Recht des Staates, gegen den sie vorgenommen wird, strafbar wäre. Andererseits wäre diese Aktivität nach dem Recht des handelnden Staates regelmäßig nicht strafbar, sondern eher verdienstvoll, bzw. der Täter würde, hätte er auch gegen einige Normen des beauftragenden Staates verstoßen, der Verfolgung entzogen. Liegt also nach dem Recht des handelnden Staates regelmäßig keine Straftat bzw. Strafverfolgung vor, so erscheint es andererseits gewagt, mit der Anwendung des Rechts des betroffenen Staates die Definition von der Rechtssetzungsmacht des Opfers abhängig zu machen. Zudem muß man wohl im Bereich internationaler Beziehungen den Staatsführungen ein legitimes Interesse an der Erlangung von (auch geheimen) Informationen zubilligen.

Es scheint also sinnvoll, ebenso wie bei nach nationalem Recht nicht sanktionsbedrohtem Verhalten innerhalb des Staatsgebietes auf internationale Rechtssätze abzustellen. In Betracht kommen hier insb. Art. 3 (Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person) und 5 (Verbot der Folter) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dort, wo mit geheimdienstlichen Aktivitäten Verhältnisse im betroffenen Staat geändert werden sollen, Art. 1 Ziff. 2 und Art. 2 Ziff. 4 der Charta der Vereinten Nationen (Unabhängigkeit und Selbstbestimmung). Damit wäre sinnvoller-

weise nicht jede Form geheimdienstlicher Aktivität erfaßt, sondern nur bestimmte Methoden und Ziele.

Erfassung: Das starke Geheimhaltungsinteresse entzieht diesen Bereich praktisch der wissenschaftlichen Untersuchung (Eisenberg 1979, S. 459). Informationen sind wohl in der Regel nur dann zu erhalten, wenn eine Staatsführung durch Personen abgelöst wird, die an der Aufdeckung des Verhaltens ihrer Vorgänger interessiert sind. Teilweisen Einblick gestattet auch die in einigen Staaten übliche Veröffentlichung von Geheimdokumenten für wissenschaftliche Zwecke nach 20–30 Jahren. Abgesehen von dem Zeitfaktor werden jedoch auch besonders heikle Dokumente der Veröffentlichung entzogen. Schließlich kommen u. U. noch die Untersuchungsberichte von demokratischen Kontrollinstanzen in Betracht (erinnert sei an die Untersuchungen des amerikanischen Kongresses über Aktivitäten der CIA). Presseveröffentlichungen sind in diesem von Geheimhaltung und Desinformation gekennzeichneten Bereich wohl mit Skepsis zu betrachten.

III. Verhalten in bewaffneten Konflikten

1. Zwischenstaatliche Konflikte

Definition: Es wird hier das Verhalten von Staatsführungen und ihren Organen im Rahmen von bewaffneten Konflikten mit anderen Staaten betrachtet. Der Begriff des bewaffneten Konfliktes ist weiter gefaßt als der des Krieges oder Kriegszustandes im ursprünglichen Sinne (s. hierzu Menzel/Ipsen, S. 517 ff.). Der bewaffnete Konflikt verstößt bereits als solcher gegen Art. 2 Ziff. 3 und 4 der Charta der Vereinten Nationen. Daher ist schon jede bewaffnete Handlung, die nicht als Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff erfolgt (Art. 51 der Charta), kriminologisch relevant. Es sei in diesem Zusammenhang auch an den Vertrag über die Ächtung des Krieges von 1928 (sog. Kellogg-Pakt) erinnert, dessen Beteiligte den Krieg verurteilen und sich zur friedlichen Lösung ihrer Konflikte verpflichten (62 Vertragsparteien – Stand 1977). Aber auch innerhalb eines bewaffneten Konfliktes sind Verstöße gegen Normen denkbar, und zwar gegen solche des Kriegsvölkerrechts. Dies könnte durch unverhältnismäßige Methoden geschehen (z. B. verbotene Waffen, s. „Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege“ – Stand 1.3.1979: 99 gebundene Staaten) oder durch Verletzung geschützter Individualrechte (s. insb. die Genfer Abkommen von 1949 – 142 Mitgliedsstaaten am 31.12.1977). Bei letzterem sind besonders die Art. 13 bis 16 des III. Genfer Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen

(Behandlung mit Menschlichkeit, Schutz von Leben und Gesundheit, Diskriminierungsverbot) und die entsprechenden Bestimmungen des IV. Genfer Abkommens zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten zu nennen sowie der völkergewohnheitsrechtliche Grundsatz, daß sich Angriffe nicht „gegen die Zivilbevölkerung als solche“ richten dürfen und daß „unterschiedlos wirkende Angriffe“ verboten sind. Dieser Grundsatz ist im I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1977 kodifiziert (Art. 51), gilt als Gewohnheitsrecht aber auch für die den Zusatzprotokollen nicht beigetretenen Staaten (Menzel/Ipsen, S. 544 ff.). In Anbetracht der besonderen Rolle des Gewohnheitsrechts im Völkerrecht scheint eine Beschränkung auf positive Normensysteme hier unangebracht.

Erfassung: Die Erfassung wird durch die in bewaffneten Konflikten regelmäßig bestehende Unübersichtlichkeit erschwert. Mögliche Quellen sind jedoch (neben Ergebnissen von Untersuchungen nach Beendigung des Konflikts) die Feststellungen der Schutzmächte, die die Interessen der Konfliktparteien gegenüber ihrem jeweiligen Konfliktgegner wahrnehmen. Zu nennen ist auch das Internationale Rote Kreuz und die nationalen Rotkreuzgesellschaften, die – neben der möglichen Rolle des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz als Schutzmacht – humanitäre Betreuung betreiben und über Verstöße gegen die Humanität berichten können. Daneben kommen noch Berichte der jeweiligen Konfliktparteien oder ihrer betroffenen Staatsangehörigen in Betracht, die jedoch subjektiv und u. U. an der Diffamierung des Gegners interessiert sind. Weiterhin sind zu erwähnen die Reportagen von Kriegsberichterstattern (insb. aus unbeteiligten Drittländern), die möglicherweise durch Interviews mit den Berichtenden zu ergänzen wären.

2. Innerstaatliche Konflikte

Definition: Bei Konflikten innerhalb eines Staatsgebietes ist zu unterscheiden zwischen Befreiungskriegen, in denen „Völker in Ausübung ihres . . . Selbstbestimmungsrechts gegen Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung und rassistische Regimes kämpfen“ (Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1977) und sonstigen innerstaatlichen Konflikten (Bürgerkriegen). Erstere gelten als zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte und sind den für diese geltenden Rechtsnormen des (Kriegs-)Völkerrechts unterworfen (s. 1.). Für die innerstaatlichen bewaffneten Konflikte, die nicht unter die Bestimmung des Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls fallen, gelten neben dem in allen 4 Genfer Abkommen gleichlautenden Art. 3 die Regelungen des II. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1977. Diese enthalten allerdings ähnliche Rege-

lungen wie das Kriegsvölkerrecht. Es ist hier nicht möglich, die Probleme der Abgrenzung zwischen den in Art. 1, Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls und den im II. Zusatzprotokoll geregelten bewaffneten Konflikten zu erörtern (s. hierzu Kimminich, S. 95 ff.).

Erfassung: Da sich zwischenstaatliche und innerstaatliche bewaffnete Konflikte zwar nach ihrer rechtlichen Einordnung unterscheiden, von ihren Auswirkungen aber identisch sind, eröffnen sich bei innerstaatlichen gegenüber zwischenstaatlichen Konflikten keine neuen Tatsachenquellen.

Zusammenfassung

Die Problematik bei kriminologisch relevantem Verhalten von Staatsführungen und ihren Organen liegt weniger in der definitorischen als in der tatsächlichen Erfassung. Normensysteme, die in den unterschiedlichen Bereichen staatlichen Handelns rechtliche Schranken setzen, existieren. Ihre Verletzung zeitigt allerdings nur selten (und noch seltener: wirksame) Sanktionen und rechtliche Kontrollverfahren. Da es sich aber trotzdem um bindende Verbots- und Gebotsnormen handelt, deren Sanktionierung vor allem wegen der Art der Täter Schwierigkeiten bereitet, ist ihre Verletzung für die kriminologische Forschung relevant.

Will man für die vergleichende Forschung die Differenzierung nach unterschiedlichen Verhaltensbereichen und -formen mit jeweils unterschiedlichen Normensystemen aufgeben, so bieten sich als einheitliches Normensystem vor allem die Menschenrechte an, da sie — zumindest dem Geiste nach — allen Normensystemen gemeinsam sind.

Tatsächlich läßt sich das Verhalten regelmäßig nicht mit der wünschenswerten Genauigkeit erfassen, da Staatsführungen weitaus wirksamere Mittel zur Abwehr von Untersuchungen haben als einzelne Straftäter. Auch dies mag einer der Gründe dafür sein, warum das kriminologisch relevante Verhalten von Staatsführungen und ihren Organen bisher trotz seiner faktischen Bedeutung kaum eine Rolle in der kriminologischen Forschung gespielt hat.

Anmerkungen

- (1) Im Interesse vor allem von Vergleichbarkeit und begrifflicher Genauigkeit wird ausgegangen vom positiven Recht (legalistischer Verbrechensbegriff); zu anderen — auch dort abgelehnten — Möglichkeiten s. Hess, S. 1 f.
- (2) Bei vergleichenden kriminologischen Untersuchungen dürfte es erforderlich sein, auch die oben unter 1. ausgesonderten Fälle einem solchen umfassenden Normensystem zu unterwerfen.
- (3) Beispielfhaft sei hier nur die vor allem in den westlichen Industrie-

staaten geführte Diskussion um ein Verbot der Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung angeführt.

(4) Zu den Einschränkungen, denen auch die Verletzung des Rechts auf Leben durch ein Gerichtsurteil (Todesstrafe) unterworfen ist, vgl. Art. 6 IPbürgR.

(5) Zu Struktur und Entwicklung dieser Systeme sowie des UN-Menschenrechtsschutzes sei verwiesen auf Bartsch (1977 ff.).

(6) Trotz dieser grundsätzlichen Schwierigkeit bewertet Bartsch (1977 ff.) die Entwicklung zunehmend positiv, obwohl die von ihm genannten Zahlen (zuletzt 1982, S. 482) sicherlich noch immer bescheiden zu nennen sind.

Literatur

BARTSCH, Hans-Jürgen: Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, NJW 1977, S. 474; 1978, S. 449; 1979, S. 449, 1980, S. 489; 1981, S. 488; 1982, S. 478

EISENBERG, Ulrich: Kriminologie, Köln, Berlin, Bonn, München 1979

EISENBERG, Ulrich: Kriminologisch bedeutsames Verhalten von Staatsführungen und ihren Organen, MSchrKrim 1980, S. 217

HESS, Henner: Repressives Verbrechen, KrimJ 1976, S. 1

KIMMINICH, Otto: Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, München, Mainz 1979

MENZEL, Eberhard / IPSEN, Knut: Völkerrecht, 2. Aufl. München 1979

PFEIFFER, Dietmar K. / SCHEERER, Sebastian: Kriminalsoziologie, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1979

Summary

Defining the behaviour of political regimes and their agencies as criminal and absence of sufficient empirical data are main problems of its criminological analysis. Some possible normative systems (especially those in international law) and sources of empirical data are discussed.

April 1982

Ralf Fischer, Zobeltitzstr. 40c, 1000 Berlin 51