

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



AUS DEM INHALT

**Der Goldstone-Bericht zum Gaza-Krieg 2008/2009
aus Sicht des Völkerrechts**

Christian J. Tams

Ein ›Follow-up‹ zum Goldstone-Bericht

Christian Tomuschat

**Der Internationale Strafgerichtshof und die Vereinten Nationen:
Ein ungeklärtes Verhältnis**

Mayeul Hiéramente

Durchbruch in Kampala

Die Einigung über das Verbrechen der Aggression

Claus Kreß · Leonie von Holtendorff

**Deutsche Leistungen an den Verband der
Vereinten Nationen 2006 bis 2009**

Klaus Hüfner

Jahresinhaltsverzeichnis



Nomos

6 10

58. Jahrgang | Seite 241–288
ISSN 0042-384X | M 1308 F

Völkerrecht in Theorie und Praxis

Israel wurde in den letzten Jahren aus dem von ihm besetzten palästinensischen Gebieten immer wieder mit Raketen beschossen. Trotz des Rückzugs Israels aus dem Gaza-Streifen im Jahr 2005 fanden die Beschüsse der islamistischen Hamas unvermindert statt. Dies war ein offizieller Grund für Israel, in einer Militäroffensive vom 27. Dezember 2008 bis 18. Januar 2009 die im Gaza-Streifen regierende Hamas anzugreifen. Dabei kamen schätzungsweise 1300 Palästinenser ums Leben, auf israelischer Seite waren es 13 Personen.

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen setzte eine Kommission ein, die den Ereignissen auf den Grund gehen sollte. Diese Kommission, unter der Leitung des ehemaligen südafrikanischen Richters Richard Goldstone, legte im September 2009 ihren Bericht vor, der von israelischer Seite als einseitig und nicht den Fakten entsprechend zurückgewiesen wurde. Haben sich Israel und die Hamas Kriegsverbrechen schuldig gemacht? Und wenn ja, wurden die Verbrechen aufgeklärt und geahndet? Diese und andere Fragen erörtert **Christian J. Tams** in seiner völkerrechtlichen Bewertung des Goldstone-Berichts: Neben dem hohem dokumentarischen Wert liege seine wesentliche Bedeutung darin, dass er durch progressive Auslegung des Völkerrechts wichtige Impulse zu dessen Fortentwicklung gegeben hat.

Im Nachgang zum Bericht hat der Menschenrechtsrat einen Expertenausschuss unter Leitung des Völkerrechtlers **Christian Tomuschat** eingesetzt. Dieser sollte prüfen, ob die palästinensische und die israelische Seite den Vorwürfen auf Rechtsverletzungen jeweils mit gründlichen und glaubwürdigen Ermittlungen nachgegangen ist. In seinem Beitrag macht Tomuschat deutlich, dass sich auch der Ausschuss kein umfassendes Bild machen konnte, da Israel erneut nicht kooperierte. Feststehe jedoch, dass beide Seiten allen Vorwürfen nachgehen und bestehende Mängel in ihren Justizsystemen beheben müssen.

Damit Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord nicht länger ungeahndet bleiben, wurde im Jahr 2002 der Internationale Strafgerichtshof eingerichtet. Bislang beziehen sich die meisten Fälle und Untersuchungen des Gerichtshofs auf Länder, in denen auch UN-Friedensmissionen stationiert sind. **Mayeul Hiéramente** hat untersucht, wie die Zusammenarbeit zwischen UN und Gerichtshof geregelt ist und welche Schwierigkeiten sich in der Praxis stellen. Seiner Ansicht nach müsste die Kooperation nachhaltig verbessert werden, um es beiden Organisationen zu ermöglichen, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ist das Verbrechen der Aggression als Tatbestand enthalten. Der Gerichtshof kann aber erst dann über diesen Tatbestand richten, wenn auf einer Überprüfungskonferenz das Verbrechen definiert und die Zuständigkeit geregelt wurde. Diese Konferenz fand im Juni 2010 in Uganda statt. Wichtigstes Ergebnis ist, dass für Angriffskriege verantwortliche Personen ab dem Jahr 2017 zur Verantwortung gezogen werden können. Unter welchen Bedingungen dies geschehen kann, erläutern **Claus Kreß** und **Leonie von Holtendorff**.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Inhalt

Christian J. Tams Der Goldstone-Bericht zum Gaza-Krieg 2008/2009 aus Sicht des Völkerrechts	243
Christian Tomuschat Ein ›Follow-up‹ zum Goldstone-Bericht	249
Mayeul Hiéramente Der Internationale Strafgerichtshof und die Vereinten Nationen: Ein ungeklärtes Verhältnis	255
Claus Kreß · Leonie von Holtzendorff Durchbruch in Kampala Die Einigung über das Verbrechen der Aggression	260
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Sozialfragen und Menschenrechte	
Stefanie Lux Frauenrechtsausschuss 43. und 44. Tagung 2009	266
Jelena Bäumler Ausschuss gegen Folter 42. und 43. Tagung 2009	268
Claudia Mahler Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung 74. und 75. Tagung 2009	270
PERSONALIEN	272
BUCHBESPRECHUNGEN	273
Klaus Hüfner Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2006 bis 2009	274
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	280
JAHRESINHALTSVERZEICHNIS	284
English Abstracts	287
Impressum	288

Der Goldstone-Bericht zum Gaza-Krieg 2008/2009 aus Sicht des Völkerrechts

Christian J. Tams

Der Goldstone-Bericht zum Gaza-Krieg des Jahres 2008/2009 hat schon vor seinem Erscheinen für Kontroversen gesorgt. Israel und andere Staaten haben die von den UN eingesetzte Untersuchungskommission als einseitig kritisiert und es abgelehnt, mit ihr zusammenzuarbeiten. Der Bericht hat daher die internationale Auseinandersetzung eher polarisiert als zur Schlichtung beigetragen. Dennoch ist er von erheblicher Bedeutung. Die Untersuchungskommission hat – auch ohne Israels Mitwirkung – viele Teilaspekte des Gaza-Krieges rekonstruiert und am Maßstab des Völkerrechts gemessen. In ihrer Auslegung völkerrechtlicher Normen war sie progressiv, aber insgesamt keinesfalls einseitig. Der Goldstone-Bericht gibt somit wichtige Impulse zur Fortentwicklung des Völkerrechts.

Jedes Jahr veröffentlichen die Vereinten Nationen Hunderte von Berichten. Die meisten davon werden kaum wahrgenommen. Ganz anders der Bericht der ›UN Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict‹ vom 15. September 2009, nach dem Kommissionsvorsitzenden ›Goldstone-Bericht‹ genannt; dieser ist in aller Munde. An seiner Prägnanz kann dies kaum liegen, denn leichte Lektüre ist er nicht – auf fast 600 Seiten gibt die Kommission ihre Ergebnisse wieder.¹ Es ist wohl nur aus dem Zusammenspiel dreier Faktoren zu erklären: Erstens dem großen Interesse am Gaza-Krieg des Winters 2008/2009; zweitens der Person des Kommissionsvorsitzenden; und drittens der heftigen Diskussion über die Bedeutung des Berichts. Die Intensität der Auseinandersetzung wird aus Stellungnahmen der israelischen Regierung erkennbar, die weit über das normale Maß an UN-Kritik hinausgehen: So rechnete Ministerpräsident Benjamin Netanjahu die ›Goldstone-Gefahr‹ zu den Hauptbedrohungen seines Landes,² während UN-Gremien den Bericht in umstrittenen Resolutionen guthießen.³

Im Mittelpunkt der Kontroverse steht der Vorwurf der Einseitigkeit: die Behauptung, die Untersuchung sei von vornherein darauf angelegt gewesen, Israel zu verurteilen. Diese macht sich vor allem an den Rahmenbedingungen der Untersuchung fest, die nach Ansicht von Kritikern eine unparteiliche Bewertung unmöglich machten. Dieser Kritik ist zunächst nachzugehen, bevor die völkerrechtlich wichtigen Aussagen des Berichts bewertet werden.

Hintergrund: Der Vorwurf der Einseitigkeit

Grundlage des Goldstone-Berichts ist die ›Operation Cast Lead‹ (Operation gegossenes Blei), mit der Israel die Stellung der Hamas im Gaza-Streifen schwächen wollte. Diese Militäroperation warf eine Fülle rechtlicher Fragen auf:⁴ Konnte sich Israel auf das Selbstverteidigungsrecht stützen? Ist es im Gaza-Streifen ›Besatzungsmacht‹ im Sinne des Völkerrechts? Hat es im Zuge der Operation gegen Völkerrecht verstoßen? Im Januar 2009 griff der UN-Menschenrechtsrat diese Fragen auf: Mit Resolution S-9/1 beschloss er, eine unabhängige und unparteiliche Untersuchungskommission einzusetzen. Diese sollte die Operation nicht umfassend untersuchen, vor allem die Frage des Selbstverteidigungsrechts blieb ausgespart. Dennoch war ihr Mandat umfangreich: Zu untersuchen war, ob Israel internationale Menschenrechte und/oder das humanitäre Völkerrecht verletzt hat. Wie die englische Bezeichnung ›Fact-Finding Mission‹ deutlich macht, erforderte das eine Untersuchung des Sachverhalts. Anders als im Rahmen idealtypischer Untersuchungskommissionen des traditionellen Völkerrechts⁵ war die Kommission aber darauf keinesfalls beschränkt; vielmehr musste sie das anwendbare Recht auslegen und anwenden. Dass sie dies tatsächlich unvoreingenommen tun könne, wurde von Beginn an bezweifelt. Streit über die vermeintliche Einseitigkeit von UN-Stellungnahmen zum Nahost-Konflikt ist nichts Ungewöhnliches. Im Fall des Goldstone-Berichts aber überschattet die Legitimitätsdebatte bis heute die inhaltliche Auseinandersetzung. Die is-



Prof. Dr. Christian J. Tams, geb. 1973, ist Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Glasgow.

¹ Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict, UN Doc. A/HRC/12/48 v. 25.9.2009 (im Folgenden Goldstone-Bericht genannt), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf>; Deutsche Übersetzung vgl. Abraham Melzer (Hrsg.), Bericht der Untersuchungskommission der Vereinten Nationen über den Gaza-Konflikt, Neu Isenburg 2010.

² Vgl. PM: Israel Faces the Goldstone Threat, The Jerusalem Post, 23.12.2009, <http://www.jpost.com/Home/Article.aspx?id=164050>

³ UN Doc. A/HRC/RES/S-12/1 v. 16.10.2009; A/RES/64/10 v. 5.11.2009.

⁴ Vgl. Alexander Schwarz, Der Gaza-Krieg 2008/09 im Lichte des Völkerrechts, Humanitäres Völkerrecht, 1/2010, S. 21–31; George E. Bisharat, Israel's Invasion of Gaza in International Law, Denver Journal of International Law and Policy, 38. Jg., 1/2010, S. 41–114.

⁵ Vgl. z.B. die Artikel 9–36 des Haager Abkommens von 1907, Reichsgesetzblatt, RGBl. 1907, S. 5.

Der Gaza-Krieg 2008/2009

Der Krieg zwischen Israel und der im Gaza-Streifen regierenden Hamas begann am 27. Dezember 2008 und endete nach 22 Tagen mit einer fragilen Waffenruhe am 18. Januar 2009.

Zur Rechtfertigung seiner Militäroffensive wies Israel darauf hin, dass die Hamas seit Jahren israelische Städte mit Kassam- und Katjuscha-Raketen angriffe. Die politischen Institutionen und Behörden im Gaza-Streifen seien zudem ein Teil der »terroristischen Infrastruktur von Hamas«, die es laut Israel zu zerstören galt.

Bei den Kampfhandlungen wurden auf palästinensischer Seite etwa 1300 Menschen getötet. Mehr als die Hälfte von ihnen waren Zivilisten. 5500 Palästinenser wurden verletzt und mehr als 20 000 private und öffentliche Häuser und Einrichtungen zerstört. Auf israelischer Seite waren in Folge der Kampfhandlungen und des Beschusses israelischer Städte mit Raketen 13 Tote zu beklagen, darunter drei Zivilisten.

Quellen: Abraham Melzer (Hrsg.), Bericht der Untersuchungskommission der Vereinten Nationen über den Gaza-Konflikt, Neu Isenburg 2010; Nach dem Gaza-Krieg – der israelisch-palästinensische Konflikt in einer Sackgasse oder neue Perspektiven für eine politische Lösung?, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/06105.pdf>; Israel/Gaza Operation »Cast Lead«: News Control as Military Objective, Ärzte ohne Grenzen, http://www.rsf.org/IMG/pdf/Rapport_Gaza_janvier_2009_GB-2-2.pdf

Eine vom Menschenrechtsrat eingesetzte Kommission musste mit dem Vorwurf der Voreingenommenheit leben.

raelsche UN-Botschafterin Gabriela Shalev etwa bezeichnete die Kommission als »politisiertes Gremium mit vorgefertigten Schlussfolgerungen«. ⁶ Zum Teil mag dies taktisch motiviert gewesen sein. Ignoriert werden darf die Kritik jedoch nicht, da ihr echte Probleme zugrunde liegen. Dass eine vom Menschenrechtsrat eingesetzte Kommission zum Gaza-Krieg für unparteiisch erachtet würde, war dabei von vornherein nicht zu erwarten. Zu polarisiert war die Debatte über den Krieg, zu groß die Vorbehalte Israels gegenüber dem Menschenrechtsrat, der seit seiner Gründung immer wieder selektiv Israel kritisiert hat. Resolution S-9/1 bestätigte diese Vorbehalte, denn sie gestaltete das Mandat der Kommission einseitig aus: Nur Israels Verhalten sollte untersucht werden, nicht das palästinensischer Gruppen. Eine vom Menschenrechtsrat eingesetzte Kommission musste mit dem Vorwurf der Voreingenommenheit leben. ⁷ Die Goldstone-Kommission ⁸ war sich dieser Gefahr bewusst und bemühte sich anfangs sehr, Israel zur Kooperation zu bewegen. Richard Goldstone erklärte, er werde die Kommission nur leiten, wenn sie auch Völkerrechtsverstöße palästinensischer Gruppen in den Blick nehmen könne. Diese Mandatserweiterung wurde nie schriftlich festgehalten, in der Sache aber akzeptiert. ⁹ Nichtsdestotrotz entschied sich die israelische Regierung, nicht mit der Kommission zusammenzuarbeiten. Dadurch sandte sie einerseits ein klares Signal, beraubte sich aber andererseits der Möglichkeit, ihre Version der Ereignisse darzulegen. Die Kommission ihrerseits ließ es am nötigen Fingerspitzengefühl vermissen, als sie Vorwürfe, ihr Mitglied Christine Chinkin sei befangen, deutlich zurückwies. Chinkin hatte während des Gaza-Krieges einen offe-

nen Brief unterzeichnet, in dem Israel »prima facie Kriegsverbrechen« vorgeworfen wurden. ¹⁰ Nach Ansicht der Kommission war dies hinnehmbar, denn der Brief hatte vor allem zur Selbstverteidigung Stellung genommen (die ja außerhalb ihres Mandats lag). Diese Unterscheidung war wohl etwas zu spitzfindig und hat daher zu Recht viel Kritik erfahren. ¹¹ Somit war die Tätigkeit der Goldstone-Kommission von Beginn an belastet. Dass der Bericht eine schlichtende Funktion erfüllen könnte, war daher nahezu ausgeschlossen. Auch war klar, dass die Kommission den Sachverhalt ohne Israels Mitwirkung nicht umfassend würde ermitteln können. Doch machte dies ihren Bericht nicht wertlos. Als Dokumentation geht er weit über vorherige Bemühungen, den Gaza-Krieg zu rekonstruieren, hinaus. So interviewte die Kommission knapp 200 Zeugen, hielt öffentliche Anhörungen ab und bezog Berichte von nichtstaatlichen Organisationen, von internationalen Organisationen und von Drittstaaten ein. ¹² Auch die Aussagen palästinensischer Quellen würdigte sie durchaus kritisch. Insgesamt wird man ihr daher nicht absprechen können, sich um eine objektive Tatsachenermittlung bemüht zu haben. ¹³ Unabhängig davon kommt dem Bericht aber auch insofern Bedeutung zu, als dass er den Gaza-Krieg völkerrechtlich bewertet. Auf beide Aspekte – Dokumentation und die rechtliche Bedeutung – ist abschließend zurückzukommen.

Die völkerrechtlichen Kernaussagen

Zuvor jedoch sind die rechtlichen Kernaussagen des Berichts zu würdigen. Dabei muss erneut hervorgehoben werden, wie irreführend die englischsprachige Bezeichnung der Kommission als »Fact-Finding Mission« ist: Ihr Bericht ist mehr als eine Tatsachenermittlung; in weiten Passagen liest er sich wie ein Urteil. Aufgrund der Weite des Mandats musste dieses umfassend ausfallen, und so dienen die nachfolgenden Ausführungen vor allem als »Wegweiser« durch den Bericht. Fünf seiner Aussagen erscheinen bedeutsam.

1. Umfassende Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen

Weichen stellt der Bericht mit seinen Aussagen zum anwendbaren Recht. Hierbei geht es wesentlich um drei Fragen: Welchen Status hat der Gaza-Streifen – ist er von Israel besetztes Gebiet? Ist die israelische Armee außerhalb des eigenen Staatsgebiets an die Einhaltung der internationalen Menschenrechte gebunden? Und schließlich: In welchem Umfang gelten Regelungen internationaler Verträge zugleich als Völkergewohnheitsrecht und binden Israel und palästinensische Gruppen?

Ist der Gaza-Streifen von Israel besetztes Gebiet?

Die Kommission sieht den Gaza-Streifen als von Israel besetztes Gebiet an. ¹⁴ Dies hat zur Folge, dass die

Regeln über kriegerische Besetzung (niedergelegt vor allem im IV. Genfer Abkommen) Anwendung finden. Sie räumen Israel weitgehende Befugnisse ein, erlegen ihm aber zugleich Pflichten auf.¹⁵ Dass der Gaza-Streifen besetztes Gebiet ist, wurde bis zum Jahr 2005 außerhalb Israels nicht ernsthaft bestritten.¹⁶ Der israelische Truppenabzug in jenem Jahr jedoch ließ die Frage aufkommen, denn ein Gebiet gilt nur dann als besetzt, »wenn es sich tatsächlich in der Gewalt einer feindlichen Armee befindet«.¹⁷ Nach Ansicht der Kommission änderte der Abzug nichts an der »tatsächlichen Kontrolle« Israels. Israel habe sich weitgehende Zuständigkeiten vorbehalten, etwa die Kontrolle des Luft- und Seeraums. Vor allem jedoch blieb es in der Lage, den Gaza-Streifen jederzeit wieder umfassend zu kontrollieren. Diese »potenzielle Kontrolle« sieht die Kommission als ausreichend an.¹⁸ Dem liegt ein flexibles Verständnis des Konzepts der kriegerischen Besetzung zugrunde, das die vagen Vorgaben des traditionellen Völkerrechts fortentwickelt.

Anwendbarkeit internationaler Menschenrechte

Mittelbar beeinflusst dies auch die Feststellungen zur Anwendbarkeit internationaler Menschenrechte. Ob Menschenrechte staatliche Organe binden, wenn sie außerhalb des Staatsgebiets tätig werden, ist eine der »immergrünen« Fragen des Völkerrechts.¹⁹ Einige Verträge enthalten ausdrückliche Klauseln zur territorialen Reichweite; doch erklärt die Praxis zunehmend – wenig nuanciert – Staaten immer dann für gebunden, wenn sie ein Gebiet dauerhaft kontrollieren. Dies löst keinesfalls alle Einzelfälle – reicht etwa ein Luftschlag? Das Institut der kriegerischen Besetzung aber gilt als Idealtypus der verfestigten Kontrolle. Wird eine militärische Präsenz als »kriegerische Besetzung« eingeordnet, ist es daher nur noch ein kleiner Schritt zur extraterritorialen Anwendung von Menschenrechten. Diesen vollzog die Kommission ohne Schwierigkeiten und maß Israels Verhalten somit auch an internationalen Menschenrechten.²⁰ Diese Feststellung liegt durchaus im Trend: Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte werden zunehmend nebeneinander angewendet; die Zeit kategorischer Abgrenzung ist vorbei. Allerdings bleibt die Kommission in anderer Hinsicht erstaunlich vage: Sie lässt offen, ob es sich beim Gaza-Konflikt um einen internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt handelt und begnügt sich mit der Feststellung, dass Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung in der Sache ohnehin gälten.²¹ Dadurch umgeht sie eine der schwierigsten Rechtsfragen des Konflikts;²² zugleich treibt sie den Trend zur Nivellierung differenzierter Rechtsstandards auf die Spitze. Und so bleibt insgesamt der Eindruck eines rechtlichen »Allerleis«: Menschenrechte gelten neben humanitärem Völkerrecht; dessen zentrale Unterscheidungen greifen nicht mehr; und Vertragsnormen gelten fast automatisch als Gewohnheits-

recht. Dogmatisch ist das wenig erbaulich, doch liegt es, wie gesagt, im Trend. Die Kommission folgt diesem und verstärkt ihn.

Rechtsbindung palästinensischer Gruppen

Während die bisher wiedergegebenen Aussagen vor allem Verpflichtungen Israels beeinflussen, betrifft die kontroverseste Aussage der Kommission die Rechtsbindung palästinensischer Gruppen. Ohne große Diskussion stellt die Kommission fest, dass nach geltendem Völkerrecht auch nichtstaatliche Akteure wie etwa die Hamas an internationale Menschenrechte ge-

Ein flexibles Verständnis des Konzepts der kriegerischen Besetzung entwickelt die vagen Vorgaben des traditionellen Völkerrechts fort.

6 Vgl. Shlomo Shamir, Israel's UN Ambassador: Goldstone Report Was Born of Hate, Executed in Sin, Haaretz, 4.11.2009, <http://www.haaretz.com/news/israel-5-un-ambassador-goldstone-report-was-born-of-hate-executed-in-sin-1.4766>

7 Dinah PoKempner spricht pointiert von der »Erbsünde-Argumentation«: Valuing the Goldstone Report, *Global Governance*, 16. Jg., 2/2010, S. 144–159, hier S. 146. Zu ihren verschiedenen Varianten vgl. Initial Response to the Goldstone Report, Israeli Ministry for Foreign Affairs, <http://www.mfa.gov.il/NR/rdonlyres/FC985702-61C4-41C98B72-E3876FEFoACA/o/GoldstoneReportInitialResponse240909.pdf>

8 Die Mitglieder der Kommission waren neben dem Vorsitzenden Richard Goldstone (Südafrika), Christine Chinkin (Großbritannien), Hina Jilani (Pakistan) und Colonel Desmond Travers (Irland).

9 Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 151–155.

10 Israel's Bombardment of Gaza Is Not Self-Defence – It's a War Crime, *Sunday Times*, 11.1.2009, <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/letters/articles5488380.ece>

11 Vgl. PoKempner, a.a.O. (Anm. 7), S. 147; Nigel S. Rodley, Assessing the Goldstone Report, *Global Governance*, 16. Jg., 2/2010, S. 191–202, hier S. 192f.

12 Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 156–165.

13 So auch Rodley, a.a.O. (Anm. 11), S. 200, PoKempner, a.a.O. (Anm. 7), S. 154.

14 Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 270–285.

15 Eyal Benvenisti, Belligerent Occupation, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, über: <http://www.mpepil.com>

16 Vgl. Yuval Shany, Binary Law Meets Complex Reality, *Israeli Law Review*, 41. Jg., 1/2008, S. 68–86.

17 Artikel 42 der Haager Landkriegsordnung von 1907, Reichsgesetzblatt, 1910, Nr. 2, S. 132.

18 Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 278f.

19 Vgl. Andreas Zimmermann, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: The Case of Israel and the Palestinian Territories Revisited, in: Isabelle Buffard et al. (Hrsg.), *Festschrift für Gerhard Hafner*, Leiden/Boston 2008, S. 747–766.

20 Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 296ff. Vgl. auch bereits das Mauer-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs, ICJ Reports 2004, S. 151, Abs. 110ff.

21 Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 281–284.

22 Vgl. Marko Milanovic, What Exactly Internationalizes an Internal Armed Conflict?, <http://www.ejiltalk.org/what-exactly-internationalizes-an-internal-armed-conflict>

bunden seien, wenn sie ein Gebiet tatsächlich dauerhaft kontrollieren.²³ Dies mag man für wünschenswert halten; ob es tatsächlich dem geltenden Völkerrecht entspricht, ist aber fraglich: Vertraglich gebunden sind nichtstaatliche Akteure durch Menschenrechtsverträge nicht. Bisherige Versuche, ihre Menschenrechtsbindung zu begründen, sind als ›progressive Fortentwicklung‹ abgetan worden.²⁴ Der Goldstone-Bericht gibt derartigen progressiven Tendenzen einen neuen Schub, doch die Selbstverständlichkeit, mit der er zu seinem Urteil kommt, überrascht.

2. Spezifische Rechtsverstöße

Im Hauptteil ihres Berichts prüft die Untersuchungskommission, inwieweit völkerrechtliche Standards während des Gaza-Konflikts eingehalten wurden. Sie tut dies in ›illustrativer‹ Weise, indem sie relevante Einzelfälle herausgreift. Deren Bewertung beruht maßgeblich auf der Sachverhaltsermittlung der Kommission, von daher wirkt sich Israels ›Boycott‹ auf diesen Abschnitt des Berichts am stärksten aus. Drei Aussagen verdienen besondere Beachtung.

Die Warnpflicht

Die Kommission wirft Israel vor, die Zivilbevölkerung vor Angriffen nicht ausreichend gewarnt zu haben.²⁵ Eine Warnpflicht ist im I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen niedergelegt, dem Israel nicht beigetreten ist, doch bindet sie Israel als Völkergewohnheitsrecht.²⁶ Natürlich gilt die Warnpflicht nicht absolut, sondern nur im Rahmen des Möglichen. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, Israel habe durch pauschale ›Warnungen‹ teils weniger gewarnt, als Angst und Schrecken verbreitet. Damit tritt sie Behauptungen der israelischen Regierung entgegen, die immer wieder betont, sie wolle durch Warnungen zivile Opfer vermeiden.

Schutz der Zivilbevölkerung

Den größten Raum nimmt die Dokumentation von Verstößen gegen Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung ein. Dabei kommt zwei Normen zentrale Bedeutung zu: dem Unterscheidungsgebot, das Staaten verpflichtet, zwischen militärischen und zivilen Zielen zu unterscheiden; und dem Verbot unverhältnismäßiger Angriffe.²⁷ Diese Gebote hat die israelische Armee nach Ansicht der Kommission in vielfacher Weise verletzt. Der Bericht dokumentiert elf direkte Angriffe gegen die Zivilbevölkerung, die keiner militärischen ›Logik‹ folgten, darunter Angriffe auf Zivilisten, die sich ergeben wollten.²⁸ Er schildert Angriffe auf Versorgungseinrichtungen und ein Kraftwerk, von denen keine militärische Bedrohung ausging.²⁹ In einem dramatischen Einzelfall bewertet die Kommission einen Mörserangriff auf ein Flüchtlingslager als unverhältnismäßig, obwohl die israelische Armee vom Lager aus angegriffen worden war.³⁰ Und im Detail vollzieht sie nach, dass israelische Solda-

ten teilweise Palästinenser als menschliche Schutzschilde in besetzte Häuser vorgeschickt haben.³¹

Verstoß gegen Waffenverbote

Schließlich wirft die Kommission Israel vor, gegen Waffenverbote verstoßen zu haben, etwa durch den Einsatz von weißem Phosphor, Pfeilgeschossen (flechettes) und so genannten DIME-Bomben.³² Diese Waffen verbietet das humanitäre Völkerrecht nicht ausdrücklich, wie Israel zu Recht betont hat.³³ Jedoch kann ihre Verwendung in dicht besiedelten Gebieten gegen die allgemeine Pflicht verstoßen, Leiden unter der Zivilbevölkerung zu vermeiden. Nach Ansicht der Kommission war dies der Fall, allerdings sind ihre Ausführungen deutlich knapper gehalten als etwa in den Passagen zu direkten Angriffen auf die Zivilbevölkerung; im Wesentlichen sollen sie offenbar die Bemühungen um ausdrückliche Waffenverbote unterstützen.

Insgesamt dokumentiert der Bericht somit eine Fülle spezifischer Rechtsverletzungen. Ob Israel den Vorwürfen hätte entgegnet werden können, wenn es mit der Kommission zusammengearbeitet hätte, muss Spekulation bleiben. Immerhin sei der Kommission zugestanden, dass sie das Völkerrecht nicht schematisch angewandt hat. Der Bericht zeigt Verständnis für die Schwierigkeiten, die aus der Anwendung genereller Vorgaben, wie etwa dem Unterscheidungsgebot, herrühren.³⁴ Diese sind am Leitbild traditioneller Konflikte zwischen regulären Armeen entwickelt worden, müssen aber zunehmend auf Konflikte angewendet werden, in denen die Grenzen zwischen militärischen und zivilen Zielen schwer zu ziehen sind. Der Bericht verdeutlicht diese Schwierigkeiten und illustriert damit zugleich die zentrale Herausforderung an das moderne humanitäre Völkerrecht.

3. Israels Gaza-Politik als Vergeltungsmaßnahme

In kaum einem bewaffneten Konflikt lassen sich spezifische Verstöße ganz vermeiden. Insofern ist bedeutsam, dass die Kommission auch grundlegende Aspekte der israelischen Besatzungspolitik als völkerrechtswidrig ansieht. Zum einen enthält der Bericht eine Gesamtbewertung der israelischen Maßnahmen gegen die Bevölkerung des Gaza-Streifens. Die Kommission sieht sie als Vergeltungsmaßnahme gegen die Bevölkerung des Gaza-Streifens an.³⁵ Dabei bezieht sie die oben genannten spezifischen Verstöße mit ein, berücksichtigt aber Israels Gaza-Politik seit der Machtübernahme der Hamas – und insbesondere die Blockade – in ihrer Gänze.³⁶ Diese Charakterisierung ist politisch bedeutsam, soll mit der Verurteilung *en bloc* doch Israels Gaza-Politik insgesamt delegitimiert werden. Sie ist aber auch rechtlich relevant, weil nach Artikel 33 des IV. Genfer Abkommens Vergeltungsmaßnahmen grundsätzlich verboten sind.

Zum anderen leitet die Kommission aus der Gesamtbeurteilung ihre wohl weitreichendste Forde-

Bisherige Versuche, die Menschenrechtsbindung nicht-staatlicher Akteure zu begründen, sind als ›progressive Fortentwicklung‹ abgetan worden. Der Bericht gibt derartigen Tendenzen einen neuen Schub.

Das Völkerrecht ist am Leitbild traditioneller Konflikte zwischen regulären Armeen entwickelt worden, muss aber zunehmend auf Konflikte angewendet werden, in denen die Grenzen zwischen militärischen und zivilen Zielen schwer zu ziehen sind.

rung ab: Sie fordert Israel auf, die Blockade des Gaza-Streifens aufzuheben.³⁷ Beachtenswert ist dies deshalb, weil das geltende Völkerrecht Blockaden in bewaffneten Konflikten für zulässig erachtet, wenn diese militärisch geboten und verhältnismäßig sind. Diese Bedingungen aber erfüllt Israels Blockade des Gaza-Streifens nach Ansicht der Kommission nicht. Entgegen Israels Aussagen würden auch Hilfslieferungen behindert. Vor allem aber habe die Blockade die Lebensverhältnisse im Gaza-Streifen extrem verschlechtert, ohne dass dem vergleichbare militärische Vorteile gegenüber gestanden hätten. Die Blockade sei daher militärisch nicht zu rechtfertigen.

4. Rechtsverletzungen der Hamas

Bedeutend knapper äußert sich der Bericht zu Rechtsverletzungen der Hamas beziehungsweise palästinensischer Gruppen. Aufgrund der israelischen Entscheidung, nicht mit der Kommission zusammenzuarbeiten, lesen sich die Passagen des Berichts eher schablonenartig. Immerhin trifft die Kommission die folgenden Feststellungen: Erstens, die Raketenangriffe der Hamas auf israelisches Gebiet verletzen als direkte Angriffe auf die Zivilbevölkerung beziehungsweise als ungezielte Angriffe die Regeln des humanitären Völkerrechts.³⁸ Zweitens, der israelische Soldat Gilad Shalit ist freizulassen oder als regulärer Kriegsgefangener im Sinne des III. Genfer Abkommens zu behandeln.³⁹ Drittens, Hamas und andere palästinensische Kämpfer haben die auch ihnen obliegende Pflicht, die Zivilbevölkerung zu schonen, verletzt, indem sie sich bewusst unter die Zivilbevölkerung des Gaza-Streifens gemischt und von dort aus die israelische Armee angegriffen haben. Dass sie – wie von Israel vielfach behauptet – sich bewusst als Zivilisten getarnt hätten, sieht die Kommission dagegen nicht als erwiesen an; ebenso wenig fand sie Belege dafür, dass palästinensische Kämpfer Zivilisten als menschliche Schutzschilde eingesetzt hätten.⁴⁰ Viertens, sowohl der Gaza-Führung wie auch der Palästinensischen Autonomiebehörde wirft die Kommission vor, menschenrechtswidrig gegen politische Gegner vorgegangen zu sein.⁴¹ Kritiker haben diese Feststellungen als marginal abgetan; man mag aber hoffen, dass sie die Position palästinensischer Menschenrechtsorganisationen stärken und die lange überfällige Debatte über die Menschenrechtsverstöße von Hamas und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) befördern.

5. Ahndung von Verstößen

Bei der Feststellung von Rechtsverstößen lässt es der Bericht nicht bewenden. Bewusst hebt er hervor, dass das Völkerrecht die Staaten zur Verfolgung gravierender Rechtsverstöße verpflichtet. Diese Grundannahme ist nicht kontrovers, sondern in den Genfer Abkommen niedergelegt und in Menschenrechtsverträgen implizit enthalten.⁴² Israel hat nach Ansicht

der Kommission diese Pflicht systematisch verletzt. Diese Aussage ist deshalb bedeutsam, weil Israel auch von Kritikern immer wieder bescheinigt worden ist, es gehe – anders als etwa die Hamas – auch gegen eigene Soldaten vor.⁴³ Der Bericht weist nun in eine andere Richtung.⁴⁴ Die Kommission ist der Ansicht, dass Israel strukturell nicht in der Lage sei, Rechtsverstöße seines Militärs zu ahnden, so dass andere Mechanismen zur Anwendung kommen müssten.

Die Kommission betont, dass andere Staaten Verletzungen der Genfer Abkommen ahnden könnten.⁴⁵ Da dies aber erfahrungsgemäß selten geschieht, weist die Kommission darauf hin, dass auch der Internationale Strafgerichtshof Ermittlungen aufnehmen könnte.⁴⁶ Dessen Zuständigkeit ist problematisch, da Israel dem Römischen Statut nicht beigetreten ist. Sie könnte durch Beschluss des UN-Sicherheitsrats begründet werden,⁴⁷ doch ist dies gegen den Widerstand der USA nicht möglich.⁴⁸ Somit bleibt eine letzte, rechtlich hei-

Die Kommission ist der Ansicht, dass Israel strukturell nicht in der Lage sei, Rechtsverstöße seines Militärs zu ahnden, so dass andere Mechanismen zur Anwendung kommen müssten.

²³ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 304–307.

²⁴ Siehe z.B. Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford 2006.

²⁵ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 499–652.

²⁶ Vgl. Artikel 52 (2) (c) des I. Zusatzprotokolls.

²⁷ Vgl. die Artikel 48, 51 und 52 des I. Zusatzprotokolls.

²⁸ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 704–885.

²⁹ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 913–1031.

³⁰ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 653–703.

³¹ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1032–1106.

³² Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 886–912.

³³ Vgl. David P. Fidler, *The Use of White Phosphorus Munitions by U.S. Military Forces in Iraq*, ASIL Insights, 6.12.2005, <http://www.asil.org/insights051206.cfm>

³⁴ Dagegen ›Initial Response‹, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 21ff.

³⁵ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1177–1335.

³⁶ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1329.

³⁷ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1330ff.

³⁸ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1594–1691.

³⁹ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1336–1344.

⁴⁰ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 439–498.

⁴¹ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1345–1372 und 1550–1589.

⁴² Siehe etwa Artikel 146 des IV. Genfer Abkommens und die Allgemeine Bemerkung Nr. 31 des UN-Menschenrechtsausschusses aus dem Jahr 2004, Abs. 8 und 15.

⁴³ Vgl. Abs. 26ff. der ›Initial Response‹ (Anm. 7).

⁴⁴ Siehe insbesondere Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1815ff.

⁴⁵ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1849–1857.

⁴⁶ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1832–1835 und 1970.

⁴⁷ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1969(c).

⁴⁸ Zur Gesamtproblematik siehe Andreas Zimmermann, *Two Steps Forward, One Step Backwards? Security Council Resolution 1593 (2005) and the Council's Power to refer Situations to the International Criminal Court*, in: Pierre-Marie Dupuy et al. (Hrsg.), *Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl am Rhein 2006, S. 681–700.

Es war voraus-
zusehen, dass der
Bericht polarisieren
und nicht schlichten
würde.

kle Möglichkeit: Der Strafgerichtshof könnte zuständig sein, weil die Palästinensische Autonomiebehörde im Januar 2009 seine Zuständigkeit ausdrücklich anerkannt hat.⁴⁹ Die Möglichkeit einer solchen Anerkennung ist in der Tat in Artikel 12 (3) des Römischen Statuts vorgesehen, anerkennen können aber nach dem Wortlaut der Bestimmung nur Staaten; die Wirkung der Erklärung wird daher heftig diskutiert.⁵⁰ Die Kommission ist der Ansicht, die Anklagebehörde des Strafgerichtshofs könne Ermittlungen eröffnen.⁵¹ Dem mag man zweierlei entgegenhalten: Nach überwiegender Ansicht ist Palästina im gegenwärtigen Stadium kein Staat im Sinne des Völkerrechts. Und in jedem Fall sollte eine derart weit reichende Entscheidung, wie die über seinen Status, nicht von der Anklagebehörde, sondern von der Versammlung der Vertragsstaaten getroffen werden. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Anklagebehörde den Empfehlungen der Kommission bisher nicht gefolgt ist.⁵²

Schlussbemerkungen

Was bleibt nun vom Goldstone-Bericht? Will man über seine Wirkung eine Zwischenbilanz ziehen, so ist es sinnvoll, zwischen den bereits erwähnten Funktionen von Ermittlungskommissionen zu unterscheiden.

Eine *schlichtende Wirkung* hat der Bericht bisher nicht entfalten können und wird es wohl niemals können. Dies hat viele Ursachen, und einseitige Schuldzuweisungen helfen wenig. Schlichtung war wohl nie eine echte Option. Dafür war der Menschenrechtsrat das falsche Gremium, das Mandat der Kommission zu sehr auf Verurteilung ausgelegt und die Wagenburg-Mentalität innerhalb der gegenwärtigen israelischen Regierung zu stark ausgeprägt. Schließlich muss auch der Kommission vorgehalten werden, dass sie es an Feingefühl vermissen ließ, als sie über die Befangenheit eines ihrer Mitglieder zu befinden hatte, und es dadurch ihren Kritikern leicht machte. So war vorauszusehen, dass der Bericht polarisieren und nicht schlichten würde.

Der Bericht begibt
sich bisweilen auf
rechtlich dünnes Eis,
legt aber das gelten-
de Völkerrecht in
progressiver, jedoch
plausibler Weise aus
und vermeidet klare
Wertungen nicht.

Trotz dieser Probleme kommt dem Bericht eine wichtige *Dokumentationsfunktion* zu. Natürlich wäre eine Auseinandersetzung mit der israelischen Version der Geschehnisse wichtig gewesen. Aber dennoch hat die Kommission in kurzer Zeit viele Teilaspekte des Gaza-Krieges in eindrucksvoller Weise rekonstruiert. Ihre Rekonstruktion ist nicht allgemein anerkannt, kann aber ebenso wenig pauschal als einseitig abgetan werden. Viele einzelne Vorfälle hat die Kommission so gründlich aufgearbeitet, dass ihre Feststellungen nur äußerst schwer zu widerlegen sein werden – dies mag einer der Gründe für die Aggressivität der Delegitimierungskampagne sein. Ob der Goldstone-Bericht die ›Wahrheit‹ über den Gaza-Krieg ermittelt hat, ist damit nicht gesagt. Aber seine Ver-

sion der Ereignisse wird der Maßstab für alle weiteren Untersuchungen sein.

So bleibt als Letztes die Frage nach der *rechtlichen Bedeutung* des Berichts. Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass der Bericht sich bisweilen auf rechtlich dünnes Eis begeben hat. Vielfach hätte man sich eine detailliertere Auseinandersetzung mit Gegenansichten gewünscht – zur Besetzung des Gaza-Streifens, zur Rechtsbindung der Hamas oder zur Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs. Insgesamt hat die Kommission das Völkerrecht progressiv ausgelegt. Auch wer ihrer Auslegung nicht folgen mag, wird ihr aber zugestehen müssen, dass ihre rechtlichen Wertungen zumindest plausibel sind. Und hierin liegt wohl die Hauptbedeutung des Berichts: Er legt das geltende Völkerrecht in progressiver, aber plausibler Weise aus und vermeidet klare Wertungen nicht. Gerade deshalb kann er zur Fortentwicklung des Völkerrechts beitragen.

Um es anhand dreier Beispiele zu illustrieren: Die Ausführungen zum Besatzungsrecht bestätigen die Tendenz zur Flexibilisierung dieses Rechtsinstituts. Die Aussagen zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten verdeutlichen, welche hohen Anforderungen aus dem humanitären Völkerrecht im Rahmen asymmetrischer Konflikte abgeleitet werden können. Und dadurch, dass sie die Bedeutung effektiver Strafverfolgung hervorhebt, gibt die Kommission dem allgemeinen Trend zur Ahndung von Völkerrechtsverstößen weiteren Auftrieb. Ob sich die Ansichten der Kommission durchsetzen werden, muss abgewartet werden. Zumindest wird man sagen können, dass der Goldstone-Bericht wichtige Impulse zur Fortentwicklung des Völkerrechts gibt. Und so mag das, was als ›Fact-Finding Mission‹ bezeichnet wurde, im Rückblick vor allem als Versuch der Rechtsfortbildung und -anpassung in Erinnerung bleiben.

⁴⁹ Siehe Declaration Recognizing the Jurisdiction of the International Criminal Court, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE2010FED-4481-95D4-C8071087102C/279777/20090122PalestinianDeclaration2.pdf>

⁵⁰ Zur Debatte Vera Gowlland-Debbas, Note on the Legal Effects of the Palestine's Declaration, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/56368E8B-2FBB-4CFB-88AB-98D105F2C56F/282610/PalestineGowllandDebbas.pdf>; Yael Ronen, ICC Jurisdiction over Acts Committed in the Gaza Strip, *Journal of International Criminal Justice*, 8. Jg., 1/2010, S. 3–27.

⁵¹ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 1835 und 1970.

⁵² Zur neuesten Entwicklung Dan Izenberg, ICC: Can PA Complain of Crimes on ›Palestinian Territory‹?, *The Jerusalem Post*, 21.10.2010, <http://www.jpost.com/International/Article.aspx?id=192194>

Ein ›Follow-up‹ zum Goldstone-Bericht

Christian Tomuschat

Im Goldstone-Bericht über den Gaza-Krieg werden beiden beteiligten Parteien schwere Vorwürfe wegen begangener Rechtsverletzungen gemacht. Es war die Aufgabe eines vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzten Expertenausschusses, im Einzelnen nachzuprüfen, ob Israel und »die palästinensische Seite« diesen Vorwürfen mit gründlichen und glaubwürdigen Ermittlungen nachgegangen sind. Der Ausschuss vermochte Israel anders als die Palästinenser nicht zu einer Mitarbeit zu gewinnen. So konnte er nicht feststellen, ob Israel solche Ermittlungen angestellt hat.

Es ist heute zu einer gängigen Praxis geworden, politisch umstrittene Vorgänge des internationalen Lebens durch unabhängige Sachverständige untersuchen zu lassen. Artikel 33 der Charta der Vereinten Nationen erwähnt unter den Mitteln der friedlichen Streitbeilegung ausdrücklich auch die ›Untersuchung‹ (enquiry). In neuerer Terminologie wird meist von ›fact-finding‹ gesprochen. Häufig geht es bei Auseinandersetzungen zwischen Staaten oder sonstigen Streitfällen mit einer internationalen Dimension in der Tat in erster Linie um die zugrunde liegenden Tatsachen. Sind diese erst einmal geklärt, stellt die rechtliche Bewertung kein großes Problem mehr dar. Schwierigkeiten bereitet aber strukturell die Klärung von Behauptungen, bei einem bewaffneten Konflikt habe die eine oder die andere Seite Kriegsverbrechen begangen.

Um diesem Missstand abzuwehren, hat man im I. Zusatzprotokoll von 1977 zu den vier Genfer Abkommen aus dem Jahr 1949 (Artikel 90) eine Untersuchungskommission vorgesehen. Diese soll angerufen werden können, wenn auf Antrag einer der beteiligten Parteien geprüft werden soll, ob in einem bewaffneten Konflikt die einschlägigen Regeln des humanitären Rechts beachtet worden sind. Die Kommission kann allerdings nur im Verhältnis zwischen Staaten tätig werden, die ihre Zuständigkeit anerkannt haben. Auch ist ihr Anwendungsbereich auf den ›klassischen‹ internationalen Konflikt beschränkt. Seit dem Jahr 1992 ist sie arbeitsfähig; 71 Staaten haben bisher die erforderliche Zusatzklärung abgegeben. Trotz allen Werbens des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz ist die Kommission bisher in keinem einzigen Fall zum Einsatz gekommen.

Der UN-Sicherheitsrat hat im Rahmen seines Mandats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zweifellos die Befugnis, im Hinblick auf einen bestimmten Streitfall eine Untersuchungskommission einzusetzen. Er hat dies auch in

zahlreichen Fällen getan.¹ Auch zugunsten der Generalversammlung und ihrer Untergremien hat sich über Jahrzehnte hinweg eine Praxis entwickelt, der zufolge die Generalversammlung und insbesondere die Menschenrechtskommission – heute der Menschenrechtsrat – berechtigt sind, sich durch Einzelberichterstatter und Ausschüsse von Experten über die Menschenrechtslage in einzelnen Ländern der Weltorganisation unterrichten zu lassen. Zwar gibt es vor allem von Seiten der Entwicklungsländer seit einigen Jahren massive Widerstände gegen das Konzept der Länderberichterstattung. So ist es vor allem Kuba im Juni 2007 bei der 5. Tagung des Menschenrechtsrats gelungen, von der Liste der ›Verdächtigen‹ gestrichen zu werden. Aber diese Einwendungen sind politischer Art. Sie können nicht die Berechtigung der Generalversammlung und – heute – des Menschenrechtsrats in Zweifel ziehen, sich auf geeignete Weise die notwendigen Informationen zu verschaffen.

So war auch die von dem südafrikanischen Juristen Richard Goldstone geleitete Expertenkommission² ein legitimes Mittel der Informationsbeschaffung. Sie wurde vom Menschenrechtsrat eingerichtet und sollte untersuchen, ob während der Kampftätigkeit im Gaza-Streifen (27. Dezember 2008 bis 18. Januar 2009) die geltenden Normen des Kriegsrechts eingehalten worden sind. Über den Inhalt dieses Berichts (nachfolgend: Goldstone-Bericht)³ und die von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen braucht an dieser Stelle nichts gesagt zu werden.⁴ Nur soviel sei in einem kurzen Satz festgehalten, dass der Bericht schwerwiegende Vorwürfe sowohl gegen Israel als auch »die palästinensische Seite« – die Palästinensische Autonomiebehörde im Westjordanland und die *De-Facto*-Behörden im Gaza-Streifen – erhob.

›Follow-up‹ zum Goldstone-Bericht – Grundlagen

Bei allen offiziellen Untersuchungen stellt sich nach der Vorlage des Berichts die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die getroffenen Feststellungen

¹ Vgl. etwa die Sachverständigengruppe zur Lage in Sudan, UN-Dok. S/RES/1591 v. 29.3.2005 und S/RES/1945 v. 14.10.2010.

² Offizielle Bezeichnung: UN Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict.

³ UN Doc. A/HRC/12/48 v. 25.9.2009.

⁴ Eine ausführliche Würdigung des Goldstone-Berichts findet sich in dem Beitrag von Christian J. Tams, Der Goldstone-Bericht zum Gaza-Krieg 2008/2009 aus Sicht des Völkerrechts, in diesem Heft, S. 243–248.



Prof. Dr. Dr. h.c. Christian Tomuschat, geb. 1936, ist emeritierter Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Israel nahm die Darstellung der Ereignisse nicht widerspruchlos hin.

nicht folgenlos bleiben. Es braucht nicht eigens dargelegt zu werden, dass ein Bericht mit so schwerwiegendem Inhalt wie der Goldstone-Bericht einen nachteiligen moralischen Schlagschatten auf das betroffene Land wirft. Aber Israel nahm die Darstellung der Ereignisse nicht widerspruchlos hin. Die Regierung argumentierte insbesondere, dass Goldstone und seine drei Kollegen an ihre Aufgabe nicht unbefangenen herangegangen seien. Besonders erzürnt war man in Israel über die zusammenfassende Würdigung, dass der Gaza-Krieg »ein bewusst unverhältnismäßiger Angriff war mit dem Ziel, eine Zivilbevölkerung zu bestrafen, zu erniedrigen und zu terrorisieren, ihre örtliche wirtschaftliche Fähigkeit, zu arbeiten und für sich selbst zu sorgen, radikal zu beschneiden und ihr ein ständig wachsendes Gefühl von Abhängigkeit und Verletzlichkeit aufzunötigen.«⁵

Geltend gemacht wurde, dass diese Schlussfolgerung durch die Tatsachen in keiner Weise gedeckt werde. Gerade diese Aussage belege die Voreingenommenheit der Goldstone-Kommission.⁶

Die zuständigen Organe der Vereinten Nationen waren von dieser Gegenkritik nicht überzeugt. Am 26. Februar 2010 beschloss die Generalversammlung Resolution 64/254, mit der sie beide Seiten aufforderte, unabhängige, glaubwürdige Untersuchungen im Einklang mit internationalen Standards durchzuführen, um »Verantwortlichkeit und Gerechtigkeit« sicherzustellen. Diese Aufforderung nahm wenige Monate später der Menschenrechtsrat auf seiner 13. Tagung im März 2010 auf. Mit Resolution 13/9 vom 24. März 2010 beschloss er, einen Expertenausschuss einzusetzen mit dem Auftrag, »alle innerstaatlichen, rechtlichen oder sonstigen Verfahren zu überwachen und zu würdigen, die sowohl von der israelischen Regierung als auch der palästinensischen Seite im Lichte der Resolution 64/254 der Generalversammlung in die Wege geleitet worden sind, einschließlich der Unabhängigkeit, Effektivität, Ernsthaftigkeit der Ermittlungen und ihrer Übereinstimmung mit dem Völkerrecht«.

Die Durchführung dieser EntschlieÙung oblag dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte. Die Hohe Kommissarin, Navi Pillay, verkündete am 14. Juni 2010, sie habe drei Personen zu Mitgliedern des Ausschusses ernannt: die amerikanische Juristin Mary McGowan Davis, frühere Richterin am Obersten Gerichtshof des Staates New York, den malaysischen Anwalt Param Cumaraswamy, ehemaliger Sonderberichterstatter für die UN-Menschenrechtskommission über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, sowie den Verfasser dieser Zeilen, emeritierter Professor für Staats- und Völkerrecht der Humboldt-Universität zu Berlin. Den Ausschussmitgliedern wurden zwei Mitarbeiter des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte zur Unterstützung an die Seite gestellt. Der Ausschuss kam vom 28. bis 30. Juni 2010 erstmals in Genf zusammen.

Der Ausschuss sollte die tatsächliche Funktionsfähigkeit beider Justizsysteme prüfen.

Tatsachenermittlung

Der dem Ausschuss erteilte Auftrag war naturgemäß nicht leicht zu erfüllen. Wie bereits klargestellt, sollte nicht etwa die von der Goldstone-Kommission geführte Untersuchung fortgeführt und vertieft werden. Vielmehr ging es um eine Beurteilung der tatsächlichen Funktionsfähigkeit des Justizsystems sowohl auf der israelischen als auch der palästinensischen Seite. Insoweit stellte sich nicht lediglich ein Zeitproblem. Es stand fest, dass der zu Bericht noch im Laufe der 15. Tagung des Menschenrechtsrats im September 2010 vorgelegt werden musste.⁷ Dies bedeutete, dass die Arbeit innerhalb kürzester Frist zu erledigen war. Als bedeutend heikler stellte sich die Frage dar, wie überhaupt die Elemente zusammengetragen werden sollten, die als Grundlage für eine Beurteilung der Geschehensabläufe in Frage kommen konnten. Keiner der drei Experten beherrschte die hebräische oder die arabische Sprache. Sie alle hatten sich in ihrer bisherigen beruflichen Laufbahn mit den Anforderungen an ein rechtsstaatliches Gerichtsverfahren auseinandergesetzt. Aber kein einziger besaß spezielle Erfahrungen mit dem israelischen Justizsystem oder der Gerichtspraxis in den palästinensischen Gebieten.

So bot es sich wie selbstverständlich an, gleich zu Beginn Kontakt mit den zuständigen amtlichen Stellen aufzunehmen, um auf diese Weise Informationen aus erster Hand zu gewinnen. Da sich der überwiegende Teil der im Goldstone-Bericht enthaltenen Vorwürfe gegen Israel richtete, lag es nahe, in erster Linie Verbindungen zur israelischen Regierung aufzunehmen. Gleichzeitig musste auch die palästinensische Seite für eine Mitarbeit gewonnen werden. Ein Bericht zur Realität eines Justizsystems kann sich nicht auf Auskünfte vom Hörensagen beschränken, sondern sollte so weit wie möglich auf authentische Aussagen der Amtsträger wie auch auf persönlichen Augenschein gestützt sein.

Versuche, über diplomatische Kanäle eine Zusage Israels für eine Mitwirkung an der Arbeit des Ausschusses zu gewinnen, liefen sich zunächst fest. Die israelische Regierung konnte sich offenbar nicht zu einem klaren Ja oder Nein durchringen. Mehrfach fanden Gespräche statt, die immer wieder bei der Auskunft endeten, dass man sich vielleicht doch noch entschließen könne, dem Ausschuss die erbetenen Beweismittel zur Verfügung zu stellen und ihn vor allem nach Israel einreisen zu lassen. Letztlich blieben aber die Kontakte ergebnislos. So war es den Mitgliedern des Ausschusses verwehrt, unmittelbar an Ort und Stelle in Israel mit den verantwortlichen Amtsträgern Gespräche zu führen. Auch das Westjordanland, in das man nur über Israel einreisen kann, blieb ihnen verschlossen. Es ist müßig, über die Gründe für diese ablehnende Haltung zu spekulieren. Im Wesentlichen rühren sie wohl von dem in Israel weit verbreiteten Gefühl her, im Goldstone-Bericht in un-

fairer Weise behandelt worden zu sein, so dass die damit manifestierte Unbilligkeit durch eine Nachfolgekommission nur noch verstärkt werden könne. Gleichzeitig war man der Ansicht, dass die Überprüfung der Wirksamkeit nationaler Gerichtsverfahren jedenfalls im UN-System ein ganz ungewöhnliches Kontrollverfahren darstelle.

Freilich waren damit die Quellen nicht völlig verschlossen. In Erwartung des Goldstone-Berichts hatte Israel schon im Juli 2009 einen eigenen Bericht unter dem Titel: ›The Operation in Gaza: Factual and Legal Aspects‹ publiziert. In diesem Bericht wurde verständlicherweise der Versuch unternommen, die Geschehnisse des Gaza-Krieges als unvermeidliche Folgen einer bewaffneten Auseinandersetzung darzustellen. Eine Ergänzung zu diesem Bericht erschien im Januar 2010 nach dem Erscheinen des Goldstone-Berichts, eine zweite Ergänzung im Juli 2010 während der Arbeit des Ausschusses. Das Hauptaugenmerk aller drei lag auf einer Schilderung des Kriegsgeschehens aus israelischer Sicht. Erwähnt wurden in den beiden Ergänzungsberichten aus dem Jahr 2010 auch die mittlerweile angelaufenen Verfahren, aber doch jeweils nur in groben Umrissen unter Angabe globaler Zahlenwerte, denen sich nicht ansehen ließ, welcher Art und Qualität die in Bezug genommenen Verfahren waren.

Ein wohlwollenderes Echo fanden die Aufrufe von Generalversammlung und Menschenrechtsrat bei der Palästinensischen Autonomiebehörde. Über ihren Botschafter in Genf ließ sie dem Ausschuss mitteilen, dass sie zu jeder Zusammenarbeit bereit sei. In der Tat war es den Mitgliedern des Ausschusses bei einer Reise in die jordanische Hauptstadt Amman möglich, mit den Mitgliedern einer von der Behörde eingesetzten Untersuchungskommission zusammen zu treffen. Wenig später wurde der von dieser Kommission verfasste Untersuchungsbericht den Mitgliedern des Ausschusses in englischer Übersetzung zugänglich gemacht. Dieser Bericht war von großer Offenheit geprägt. Allerdings konnte der Ausschuss nicht erfahren, ob die Feststellungen über die Begehung schwerer Straftaten (vor allem Misshandlung und Tötung politischer Dissidenten) bereits zu irgendwelchen konkreten Schritten der Strafverfolgung geführt hatten.

Politisch heikel war es, mit den von der Hamas in Gaza dominierten *De-facto*-Behörden Kontakt aufzunehmen. Bekanntlich genießen diese Stellen außerhalb des Gaza-Streifens keinerlei Anerkennung, weder bei den Vereinten Nationen noch sonst innerhalb der Staatenwelt. Offizieller Lesart zufolge hat gegenwärtig niemand ein Interesse daran, die tatsächlich stattgefundene Sezession zu unterstützen. Vor allem für die Palästinensische Autonomiebehörde in Ramallah bildet die Hamas-Regierung in Gaza eine offene Herausforderung. Und doch war der dem Ausschuss erteilte Auftrag eindeutig. Die Untersuchung sollte sich nicht lediglich auf das Westjordan-

land erstrecken, sondern auf das gesamte palästinensische Territorium. Deshalb wurde in den maßgebenden Resolutionen von Generalversammlung und Menschenrechtsrat der etwas gekünstelte Ausdruck »die palästinensische Seite« (›the Palestinian side‹) gewählt. Der Ausschuss war also gehalten, sich auch mit den *De-facto*-Behörden in Gaza in Verbindung zu setzen, um sich ein vollständiges Bild seines Untersuchungsgegenstands zu verschaffen. Auf Umwegen wurden ihm zwei Berichte übermittelt, die unter den Auspizien der Behörden in Gaza entstanden waren.

Zusätzlich wurden dem Ausschuss von zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen Berichte über die justizielle Aufarbeitung des bewaffneten Konflikts übermittelt. Der Ausschuss konnte auch mit Vertretern dieser Organisationen zusammentreffen und sie über ihre Erfahrungen befragen, sowohl zunächst in Genf als auch später bei Reisen nach Amman und schließlich auch in den Gaza-Streifen selbst. Diese Reise fand über Ägypten statt. Mit einem Bus wurde der südliche Grenzübergang Rafah erreicht und von dort aus die Stadt Gaza. In einem dortigen Hotel konnten sich die Ausschussmitglieder überdies von Opfern und Angehörigen von Opfern über ihre persönlichen Erfahrungen bei den Bemühungen um strafrechtliche Verfolgung der mutmaßlichen Täter und Erlangung von Schadensausgleich unterrichten lassen.

Bemerkenswert erscheint, dass nicht nur palästinensische Organisationen Material über die Kriegsführung durch die israelischen Streitkräfte übermittelten, sondern dass auch eine Reihe von israelischen Organisationen sich unter Vorlage detaillierter Daten und Zeugenaussagen äußerst kritisch über dieses Thema äußerten. Das Ringen um die Wahrheit ließ sich also nicht auf die schlichte Formel: Palästinenser gegen Israelis, bringen. Selbst von Organisationen aus Angehörigen der israelischen Streitkräfte lagen Beiträge vor, die Exzesse des Kampfgeschehens im Gaza-Streifen beleuchten.⁸

⁵ Goldstone-Bericht, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 1893. Diese und die folgenden Übersetzungen wurden vom Verfasser vorgenommen. Vgl. Jennifer Barnette, *The Goldstone Report: Challenging Israeli Impunity in the International Legal System?*, *Global Jurist*, 10. Jg., 3/2010.

⁶ Zusammenstellung aller kritischen Gesichtspunkte in der anklagenden Abhandlung von Alan Dershowitz, *The Case Against the Goldstone Report: A Study in Evidentiary Bias*, *Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series*, Paper No. 10-26, 27.1.2010.

⁷ Der Bericht des Ausschusses ist als UN Doc. A/HRC/15/50 v. 23.9.2010 veröffentlicht worden. Er wurde am 27.9.2010 im Menschenrechtsrat vorgestellt und diskutiert, vgl. Pressemitteilung des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte, *Human Rights Council Takes up Human Rights Situation in Palestine and Other Occupied Arab Territories*, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10378&LangID=E>

Politisch heikel war es, mit den von der Hamas in Gaza dominierten *De-facto*-Behörden Kontakt aufzunehmen.

Bemerkenswert erscheint, dass auch eine Reihe von israelischen Organisationen sich äußerst kritisch über dieses Thema äußerten.

Rechtliche Maßstäbe

Eine der großen Herausforderungen für den Ausschuss war, die international anerkannten Maßstäbe für die Untersuchung von Verletzungen des humanitären Rechts und der Menschenrechte zu definieren. In den Genfer Abkommen von 1949, von denen hier insbesondere das Abkommen Nr. IV über den Schutz der Zivilbevölkerung einschlägig war, heißt es lediglich in Artikel 146, dass die Vertragsstaaten Strafverfolgungsmaßnahmen gegen die Urheber schwerer Verstöße gegen die Schutzgarantien des Abkommens einzuleiten hätten. Nähere Regelungen darüber, wie die einem förmlichen Strafprozess vorangehenden Ermittlungen zu führen seien, fehlen. Auch in den unter der Ägide des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz publizierten Kommentarwerken sucht man nähere Erläuterungen vergeblich. Aus der inneren Logik der Strafverfolgungspflicht folgt, dass einschlägige Ermittlungen von dem ernsthaften Willen getragen sein müssen, die Wahrheit ans Licht zu bringen. Demgemäß müssen solche Ermittlungen gründlich und unvoreingenommen geführt werden.

Im Bereich der Menschenrechte sind diese Schlussfolgerungen teilweise auch ausdrücklich ausformuliert worden. Die Garantien eines fairen Gerichtsverfahrens in Artikel 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte beziehen sich ihrem Wortlaut nach nur auf die abschließende Prozessphase eines strafrechtlichen Verfahrens. Aber im UN-Übereinkommen gegen Folter heißt es in Artikel 12, dass die Vertragsstaaten umgehend eine »unparteiische Untersuchung« einzuleiten hätten, sobald ein hinreichender Grund für die Annahme besteht, dass in ihrem Verantwortungsbereich eine Folterhandlung begangen worden ist. Auch im UN-Übereinkommen über den Schutz gegen das Verschwindenlassen von Personen finden sich ähnliche, noch viel deutlichere Formulierungen. Es heißt dort in Artikel 12 Absatz 1, dass Vorwürfen, Menschen seien entführt worden, unverzüglich und unparteiisch nachzugehen sei und dass, soweit erforderlich, eine gründliche und unparteiische Untersuchung einzuleiten sei. Übernommen worden ist damit die bahnbrechende Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser hatte bereits in seiner ersten Sachentscheidung im Fall Velásquez Rodríguez festgestellt, dass den staatlichen Behörden die Verpflichtung obliege, bei Verdacht einer Praxis des Verschwindenlassens alle zweckdienlichen Ermittlungen einzuleiten.⁹ Auch in der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs ist es zu einem selbstverständlichen Regelsatz geworden, dass im Falle des Verschwindens von Personen in staatlichem Gewahrsam, bei Todesfällen unter ähnlichen Umständen oder bei schweren Misshandlungen eine umfassende gründliche Aufklärung rechtlich geboten sei.¹⁰

Zurzeit des Gaza-Konflikts fanden gleichzeitig auch, wie der Goldstone-Bericht festgestellt hat, Aktionen Israels gegen Palästinenser im Westjordanland, Aktionen palästinensischer Elemente gegen politische Dissidenten ebenfalls im Westjordanland und schließlich Aktionen der unter dem Einfluss von Hamas stehenden Kräfte im Gaza-Streifen wiederum gegen Anhänger der Bewegung Al Fatah statt. Keine dieser Erscheinungsformen einer gewaltsamen politischen Auseinandersetzung fiel in den Anwendungsbereich des humanitären Rechts, das ja das Vorhandensein eines bewaffneten Konflikts voraussetzt. Insofern waren die Ereignisse ausschließlich an den einschlägigen Normen der internationalen Menschenrechte zu messen. Nur das eigentliche Kampfgeschehen im Gaza-Streifen stand in erster Linie unter der Geltung des humanitären Rechts. Dessen hauptsächliche Grundregeln lauten, dass Angriffsziel lediglich Kombattanten sein dürfen und dass auch lediglich militärische Objekte als Angriffsziel in Betracht kommen. Zu unterscheiden ist im Übrigen zwischen dem internationalen Konflikt, der ursprünglich ausschließlich als zwischenstaatlich konzipiert war, und dem nichtinternationalen bewaffneten Konflikt, für den als Prototyp der Bürgerkrieg gilt. Der Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern ist in einer eigentümlichen Zwischenzone verankert, die weder dem einen noch dem anderen Idealtypus vollauf entspricht.¹¹ Schließlich ist auch noch zu berücksichtigen, dass nach einem breiten internationalen Konsens, der an die jüngere Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs¹² anknüpft, die Menschenrechte im bewaffneten Konflikt nicht völlig durch das humanitäre Recht verdrängt werden. In der Tat bildet ja auch das Recht auf Leben den Hintergrund des humanitären Rechts. Selbst im bewaffneten Konflikt darf menschliches Leben nicht willkürlich geopfert werden. In seiner Gesamtheit muss heute das humanitäre Recht vom Standpunkt des Rechts auf Leben interpretiert und angewandt werden.

Die Hauptfrage lautete für den Ausschuss, ob die sehr viel detaillierteren Regeln, die sich für die Führung einer angemessenen Untersuchung auf dem Gebiet der Menschenrechte entwickelt haben, ohne weiteres auch auf Sachverhalte übertragen werden können, die primär vom humanitären Recht geregelt werden. In der Tat macht es einen Unterschied aus, ob es in der Alltäglichkeit eines Staates zu einzelnen oder auch zu massiven Unrechtshandlungen kommt oder ob ein bewaffneter Konflikt ausbricht, bei dem in der Regel das – legale – Ziel verfolgt wird, die Streitkräfte des Gegners zu vernichten, also menschliches Leben auszulöschen. Im bewaffneten Konflikt kann nicht jeder Todesfall mit der gleichen Sorgfalt untersucht werden, wie dies in Friedenszeiten möglich und geboten ist. Dennoch gelangte der Ausschuss zu der Schlussfolgerung, dass jedenfalls die Kriterien einer gründlichen und glaubhaften Untersuchung in

Eine der großen Herausforderungen für den Ausschuss war, die international anerkannten Maßstäbe für die Untersuchung von Verletzungen des humanitären Rechts und der Menschenrechte zu definieren.

In seiner Gesamtheit muss heute das humanitäre Recht vom Standpunkt des Rechts auf Leben interpretiert und angewandt werden.

jedem Falle zu beachten seien, sobald ernsthafte Anzeichen für die Begehung eines Kriegsverbrechens vorlägen. Auch die übliche Unterscheidung zwischen internationalem und nichtinternationalem Konflikt erklärte er für irrelevant, da sich die beiden Kategorien aufgrund der mittlerweile geltenden völkerrechtlichen Verhaltenspflichten weitgehend einander annäherten. Der Ausschuss war sich aber bewusst, dass eine militärgerichtliche Verfolgung zwangsläufig bestimmte Besonderheiten aufweist, die nicht ignoriert werden können.

Die größten Schwierigkeiten bereitete insoweit das Qualifikationsmerkmal ›unabhängig‹, das ja nach den maßgebenden Resolutionen auch Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit sein sollte. Tauchen bei den Streitkräften eines Landes fundierte Behauptungen über die Begehung von Kriegsverbrechen auf, so müssen sich der Natur der Sache nach zunächst die militärischen Vorgesetzten des Beschuldigten der Sache annehmen. Schon in diesem Stadium kann es zur Einstellung eines solchen auf vorläufigen Verdacht gestützten Verfahrens kommen. Auch in den israelischen Streitkräften ist dies der Fall. Zunächst finden so genannte ›debriefings‹ statt, die als armeeinterne Vorgänge disziplinären Charakters von keinerlei Publizität umgeben sind. Anschließend entscheidet der ›Military Advocate-General‹ (MAG), ob ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren einzuleiten ist. Eine besondere Problematik ergab sich im Falle des MAG aus der Tatsache, dass er vor der Gaza-Operation die israelische Regierung zur Zulässigkeit der Strategie und der eingesetzten Kampfmittel beraten hatte. Dass nun dieselbe Instanz über die Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zu entscheiden hatte, erschien dem Ausschuss als eine institutionelle Konfliktsituation. Im Übrigen akzeptierte er, dass im Falle eines bewaffneten Konflikts die erste Untersuchungsphase notgedrungen in den Händen militärischer Behörden liegt.

Ergebnisse

Zu klaren Ergebnissen gelangte der Ausschuss lediglich im Hinblick auf die palästinensische Seite. Der Untersuchungsbericht, den die von der Palästinensischen Autonomiebehörde eingesetzte Kommission vorgelegt hatte, bestach durch Ehrlichkeit und Offenheit der Analyse. Andererseits erhielt der Ausschuss keine Information über die praktische Umsetzung seiner Feststellungen. Wenig zufrieden konnte man mit den beiden von den Gaza-Behörden gelieferten Berichten sein. Der erste Bericht war von einer Regierungskommission unter dem Vorsitz des Justizministers in Gaza angefertigt worden. Im Wesentlichen beschränkte er sich auf die Aufzählung von Vorwürfen gegen Israel, die schon den Gegenstand des Goldstone-Berichts gewesen waren. Auch der zweite Bericht, für den sechs Experten verantwortlich zeich-

neten,¹³ war nicht von dem ernstesten Willen getragen, die eigenen Rechtsbrüche aufzuarbeiten.

Die Beurteilung der israelischen Bemühungen um die nachträgliche Aufarbeitung des Gaza-Konflikts fiel dem Ausschuss wesentlich schwerer. In seinen vorstehend genannten drei Berichten nannte Israel zwar genaue Zahlen über die Anzahl der eingestellten und eingeleiteten Verfahren. Aber es gab keine Angaben über die Art und Weise, nach welchen Modalitäten diese Verfahren durchgeführt worden waren. Dem äußeren Anschein nach, bei der Betrachtung der Rechtsnormativität, ergibt sich ein Bild verlässlicher Rechtsstaatlichkeit. Aber den Berichten der Palästinenser zufolge, die sich von der israelischen Justiz ein entschiedenes Vorgehen gegen mutmaßliche Urheber von Kriegsverbrechen erhofft hatten, wies das System in seiner Praxis erhebliche Mängel auf. In der Regel, so die aussagebereiten Palästinenser, wurden palästinensische Augenzeugen zur Klärung der umstrittenen Sachverhalte nicht herangezogen. Die Behandlung der Fälle war äußerst undurchsichtig. Kaum wurden die Betroffenen über den Ausgang eines Verfahrens unterrichtet. Teilweise erfuhren sie nach Monaten zufällig aus den Medien, dass es zu einer Einstellung gekommen sei. Zwar wurde ihnen die Möglichkeit eröffnet, innerhalb bestimmter Fristen Anträge auf Schadensersatz zu stellen. Aber für die Erhebung der Klage nach Ablehnung eines solchen Antrags sind derart hohe Sicherheitsleistungen zu erbringen, dass sie *de facto* den Klageweg versperren, weil die erforderlichen Summen von den Antragstellern schlechthin nicht aufgebracht werden können. In dem Bericht der israelischen Regierung vom Januar 2010 wird kundgetan, dass es bisher zu einer einzigen Verurteilung wegen eines Rechtsverstoßes während des Gaza-Krieges gekommen sei. Dabei handelte es sich um den Diebstahl einer Kreditkarte. Zu einer Verurteilung wegen eines Kriegsverbrechens war es bis zum Abschluss der Arbeit der Kommission Mitte September 2010 nicht gekommen.

Zu klaren Ergebnissen gelangte der Ausschuss lediglich im Hinblick auf die palästinensische Seite.

In dem Bericht der israelischen Regierung wird kundgetan, dass es bisher zu einer Verurteilung wegen eines Rechtsverstoßes während des Gaza-Krieges gekommen sei. Dabei handelte es sich um den Diebstahl einer Kreditkarte.

⁸ Vgl. etwa B'tselem, Guidelines for Israel's Investigation into Operation Cast Lead, 27 December 2008–18 January 2009, February 2009.

⁹ Urteil Ser. C Nr. 4 v. 29.7.1988, Absätze 180 und 181. Vgl. auch aus jüngster Zeit das Urteil im Fall Masacre de las Dos Erres, Ser. C Nr. 211 v. 24.11.2009, Abs. 136–154.

¹⁰ Vgl. etwa Davydov und andere gegen Ukraine, Beschwerden Nr. 17674/02 und 39081/02 v. 1.7.2010.

¹¹ Überwiegende Gründe sprechen allerdings dafür, den Gaza-Konflikt als internationalen bewaffneten Konflikt zu werten.

¹² Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories, Gutachten, ICJ Reports 2004, S. 136 und 178; Case concerning Armed Activity on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda), ICJ Reports 2005, S. 168 und 243.

¹³ Drei ausländischen Experten aus arabischen Ländern wurde der Zugang zum Gaza-Streifen verwehrt. Sie konnten mit ihren Kollegen in Gaza nur telefonieren.

Hauptergebnis ist, dass der Ausschuss angesichts der unzureichenden Informationslage nicht feststellen konnte, ob die von Israel durchgeführten Ermittlungen internationalen Anforderungen entsprechen.

In eine Gesamtbilanz zu Israel waren eine Reihe weiterer Faktoren positiver und negativer Art einzustellen. Positiv wurde vom Ausschuss bewertet, dass Israel seine Militärstrategie sogleich in einer Reihe grundlegender Weichenstellungen geändert hatte. So wurden die Regeln über den Einsatz von Phosphor in dicht besiedelten Gebieten stark eingeschränkt. Die Streitkräfte sahen sich auch veranlasst, die Bestimmungen über die Zerstörung zivilen Eigentums als Kollateralschäden bei der Bekämpfung militärischer Ziele enger als bisher zu fassen. Als negativ würdigte der Ausschuss die völlige Passivität im Hinblick auf die extensive Ausdehnung des Begriffs des militärischen Zieles, die der Goldstone-Bericht nachdrücklich kritisiert hatte. Ganz offen haben israelische Regierungsstellen sich zu der Auffassung bekannt, dass jede von der Hamas beherrschte Einrichtung angegriffen werden dürfe, ganz ohne Rücksicht darauf, ob sie in irgendeiner Weise einem militärischen Zweck nutzbar gemacht werde. Von dieser gedanklichen Voraussetzung aus war die Zerstörung des palästinensischen Parlamentsgebäudes in Gaza gerechtfertigt worden. Der Ausschuss war mit dem Goldstone-Bericht der Ansicht, dass diese Verschiebung der Grenzlinie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen einer Revision bedurft hätte. Schließlich stellte der Ausschuss fest, dass offensichtlich keine Überprüfung der Verantwortlichkeit der höchsten Regierungsstellen des Landes für die Gaza-Operation stattgefunden habe, obwohl der Goldstone-Bericht in dieser Hinsicht schwerwiegende Vorwürfe erhoben hat.

So sollten beide Seiten die Schlussfolgerungen des Expertenausschusses zur Kenntnis nehmen und Maßnahmen ergreifen, um den festgestellten Mängeln in ihrem Justizsystem abzuhelpfen.

Offensichtlich ist die Gesamtbilanz wenig zufriedenstellend. Der Ausschuss konnte sich nicht zu dem Urteil durchringen, dass die von ihm präzisierten Standards für eine angemessene Untersuchung von Seiten Israels nicht eingehalten worden seien. Angesichts der dürftigen Informationslage fehlten wichtige Sachverhaltselemente für abschließende Feststellungen. Eine Art von Versäumnisurteil lässt sich bei einer internationalen Untersuchung nicht erlassen, wenn nicht mit aller Eindeutigkeit feststeht, dass dem betroffenen Staat eine Rechtspflicht zur Beibringung der relevanten Tatsachen obliegt. Grundsätzlich sind die Resolutionen von Generalversammlung und Menschenrechtsrat nicht bindend. Sie begründen politisch-moralische Verpflichtungen, gehen aber nicht darüber hinaus. So bedauerte der Ausschuss die Weigerung Israels, aktiv an der Arbeit des Ausschusses mitzuwirken. Doch stellt diese Weigerung nicht ihrerseits auch eine Rechtsverletzung dar.

Eine zweite Überlegung war, dass die Würdigung von angeblichen Kriegsverbrechen äußerste Sorgfalt verlangt und nicht im Handumdrehen abgeschlossen werden kann. Die Beurteilung eines Kampfgeschehens ist ein komplexer Vorgang. Grundsätzlich lässt sich die Erhebung einer Anklage nur dann rechtfertigen, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht,

dass eine Verurteilung erreicht wird. Zwar lagen die fraglichen Ereignisse bei Abschluss der Arbeiten des Ausschusses schon 20 Monate zurück. Dennoch ließ sich noch nicht mit eindeutiger Gewissheit feststellen, dass jedenfalls das Kriterium einer zügigen Untersuchung verfehlt worden sei.

Das Hauptergebnis des Ausschusses in Bezug auf Israel ist in Absatz 89 seines Berichts wiedergegeben. Es heißt dort, dass der Ausschuss angesichts seiner unzureichenden Informationslage nicht in der Lage sei festzustellen, ob die von Israel durchgeführten Ermittlungen internationalen Anforderungen an Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Gründlichkeit, Effektivität und Zügigkeit entsprechen. Damit ist gleichsam ein Zwischenbescheid erlassen worden in der Erwartung, dass nach Ablauf eines angemessenen zusätzlichen Zeitraums eine abschließende Bewertung möglich sein müsse. Zwangsläufig hat der Bericht damit den Menschenrechtsrat dazu veranlasst, in einer erneuten Resolution das Mandat des Ausschusses zu verlängern.¹⁴ Dies heißt nicht, dass der Ausschuss seine Arbeit in derselben Besetzung wie bisher fortführen wird.

Schlussbemerkungen

Was immer die Mängel des Goldstone-Berichts sein mögen, er hat jedenfalls Tatsachen aufgedeckt und Fragen aufgeworfen, die sich nicht einfach beiseite schieben lassen. Der Ausschuss der drei Experten hat seinerseits eine sehr vorsichtige Position bezogen. Bewusst bezeichnet er die Aussagen des Goldstone-Berichts lediglich als »allegations« (»Behauptungen, Vorwürfe«) und nicht als »findings« (»Feststellungen«). Dennoch lässt er keinen Zweifel daran, dass eine Untersuchung dieser »Behauptungen« erforderlich ist, die in vollem Umfang den international anerkannten Kriterien genügt. Auch für die Palästinenser gilt, dass sie nicht berechtigt sind, wegen der Vorenthaltung ihres Selbstbestimmungsrechts durch Israel sämtliche ihnen zweckmäßig erscheinenden Kampfmittel zu nutzen. Wollen sie ihren Willen zeigen, als gleichberechtigtes Mitglied in die internationale Gemeinschaft der Staaten einzutreten, müssen sie auch von ihrer Seite aus die Herausforderung aufnehmen, allen Verdachtsmomenten einer Straftat nachzugehen und die Täter zur Verantwortung zu ziehen. So sollten beide Seiten die Schlussfolgerungen des Expertenausschusses zur Kenntnis nehmen und Maßnahmen ergreifen, um den festgestellten Mängeln in ihrem Justizsystem abzuhelpfen.

¹⁴ Die Resolution A/HRC/RES/15/6 wurde am 29.9.2010 mit einer Mehrheit von 27 gegen eine Stimme bei 19 Enthaltungen, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, angenommen.

Der Internationale Strafgerichtshof und die Vereinten Nationen: Ein ungeklärtes Verhältnis

Mayeul Hiéramente

Die Demokratische Republik Kongo, Sudan, Uganda und die Zentralafrikanische Republik sind Staaten, in denen gegenwärtig sowohl die Vereinten Nationen mit Friedensmissionen als auch der Internationale Strafgerichtshof tätig sind. Oft kooperieren die UN und der Gerichtshof, doch ebenso oft kommt es zu Missverständnissen und Reibungsverlusten. Für eine gute Zusammenarbeit gilt es, bürokratische Hindernisse aus dem Weg zu räumen, Fehler wie Moratorien auf Strafverfolgungen von Blauhelmen rückgängig zu machen und sich Klarheit über das Verhältnis beider Institutionen zu verschaffen.

Am 17. Juli 1998 verabschiedeten die teilnehmenden Staaten der Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Rom das Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Bereits vier Jahre nach der Verabschiedung trat es am 1. Juli 2002 in Kraft. Damit wurde die erste ständige internationale Institution zur strafrechtlichen Ahndung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Kriegsverbrechen geschaffen.¹ Der Gerichtshof hat seinen Sitz in Den Haag, Niederlande. Der IStGH ist, anders als die beiden vom UN-Sicherheitsrat durch Resolutionen *ad hoc* eingerichteten Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, formal nicht Teil des Systems der Vereinten Nationen. Seine Grundlage ist vielmehr ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag, so dass grundsätzlich nur die gegenwärtig 114 Vertragsstaaten des Statuts zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof verpflichtet sind.² Nicht dazu gehören die Vereinigten Staaten, China, Indien, Israel sowie die Mehrzahl der arabischen Staaten. Anders als beim ebenfalls in Den Haag ansässigen Internationalen Gerichtshof (IGH) steht die strafrechtliche Aburteilung von Individuen im Vordergrund. Der IStGH untersucht derzeit mutmaßliche Straftaten in Kenia, in der Demokratischen Republik Kongo, Sudan, Uganda und in der Zentralafrikanischen Republik. Ein Blick auf die laufenden Friedensmissionen der Vereinten Nationen macht deutlich, dass beide Institutionen im Rahmen ihrer Tätigkeit in Berührung kommen müssen. So sind gegenwärtig mit UNAMID und UNMIS zwei Missionen in Sudan und an der Grenze zu Uganda stationiert; MONUSCO (früher MONUC) ist in Kongo präsent und MINURCAT in der Zentralafrikanischen Republik und Tschad. Inwieweit aus der parallelen Befassung der Vereinten Nationen und des Gerichtshofs Synergie-

effekte durch die Kooperation oder eher Reibungsverluste aufgrund möglicherweise widerstreitender Zielsetzungen entstehen, soll im Folgenden erörtert werden. Dabei werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen des Zusammenwirkens beider Institutionen erläutert, bevor auf konkrete Reibungspunkte in der Praxis eingegangen wird, um den Beitrag mit allgemeinen Bemerkungen abzuschließen.

Rechtliche Rahmenbedingungen des Zusammenwirkens

Obwohl der IStGH formal nicht Teil des UN-Systems ist, werden dem UN-Sicherheitsrat weitgehende Mitwirkungsrechte eingeräumt. Neben den Bestimmungen des Römischen Statuts wird die weitergehende Zusammenarbeit beider Institutionen durch das Beziehungsabkommen geregelt.³ In Einzelfällen werden im Rahmen eines ›Memorandum of Understanding‹ auch weiter ausdifferenzierte Kooperationspflichten niedergelegt. Eine der maßgebenden Normen für das Zusammenwirken beider Institutionen ist Artikel 13 b) des Statuts. Dort heißt es: »Der Gerichtshof kann in Übereinstimmung mit diesem Statut seine Gerichtsbarkeit über ein in Artikel 5 bezeichnetes Verbrechen ausüben, wenn eine Situation, in der es den Anschein hat, dass eines oder mehrere Verbrechen begangen wurden, vom Sicherheitsrat, der nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig wird, dem Ankläger unterbreitet wird [...].« Eine Überweisung durch den UN-Sicherheitsrat ermöglicht es dem Gerichtshof, Verfahren gegen Staatsangehörige von Drittstaaten einzuleiten, die schwerwiegender Taten verdächtigt werden, welche nicht auf dem Staatsgebiet eines Mitgliedstaats begangen wurden. So wurden die Ermittlungen zu den Ereignissen in Sudan (Darfur) erst durch die Resolution



Mayeul Hiéramente, geb. 1983, ist Doktorand und Mitglied der ›Max Planck Research School on Retaliation, Media-tion and Punishment‹ am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg. Er forscht zum Völkerstrafrecht.

¹ Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9 v. 17.7.1998. Deutsche Übersetzung über: http://www.un.org/Depts/german/internatrecht/fs_internatr.html. Zum Tatbestand der Aggression siehe den Beitrag von Claus Kreß und Leonie von Holtzendorff, Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression, in diesem Heft, S. 260–265.

² Aktueller Stand der Vertragsstaaten des Römischen Statuts über: <http://treaties.un.org/>. Weiterhin kann der UN-Sicherheitsrat per Resolution andere Staaten zur Kooperation verpflichten.

³ Negotiated Draft Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations, ICC-ASP/3/Res.1 v. 7.9.2004. Siehe dazu auch Artikel 2 des Römischen Statuts.

1593(2005) des Sicherheitsrats möglich gemacht. Auf Empfehlung der Internationalen Untersuchungskommission für Darfur⁴ und bei zunächst überraschender Enthaltung der USA und Chinas beschloss der Sicherheitsrat, den IStGH mit der Angelegenheit zu befassen. Dabei wurde allerdings entgegen der generellen Regelung zur Kostenübernahme des Artikel 115 b) des Römischen Statuts beschlossen, dass die Kosten des Verfahrens nicht aus dem Etat der Vereinten Nationen zu erstatten sind. Unter Völkerrechtlern ist umstritten, ob und inwieweit diese Überweisung implizit auch dazu führt, dass die Immunität des sudanesischen Präsidenten aufgehoben wird.⁵ So ist bis *dato* ungeklärt, ob der in Artikel 27 des Statuts geregelte Ausschluss der Immunität bei Verfahren gegen Angehörige von Drittstaaten grundsätzlich Anwendung findet⁶ oder ob erst aufgrund der Überweisung des Sicherheitsrats die Immunität außer Acht gelassen werden darf.⁷

Die zweite wichtige Regelung das Verhältnis zu den Vereinten Nationen betreffend findet sich in Artikel 16 des Statuts. Dieser besagt: »Richtet der Sicherheitsrat in einer nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen angenommenen Resolution ein entsprechendes Ersuchen an den Gerichtshof, so dürfen für einen Zeitraum von 12 Monaten keine Ermittlungen und keine Strafverfolgung aufgrund dieses Statuts eingeleitet oder fortgeführt werden; das Ersuchen kann vom Sicherheitsrat unter denselben Bedingungen erneuert werden.« Diese Regelung trägt der Notwendigkeit Rechnung, in akuten Krisensituationen Verhandlungslösungen zu suchen, ohne dass über den Verhandlungen das Damoklesschwert der Strafverfolger hängt. Die bisherige Praxis zeigt jedoch, dass die Regelung aufgrund der hohen Anforderungen (beispielsweise das Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder bei Entscheidungen nach Kapitel VII) und der vorgesehenen Beschränkung auf zwölf Monate für die angedachten Fallkonstellationen nur bedingt geeignet zu sein scheint und zudem droht, zweckentfremdet zu werden.

Über die Vorgaben des Statuts hinaus regelt das Beziehungsabkommen den Austausch von Informationen und die Kooperation bei Ermittlungen vor Ort. Auf derartige Unterstützung ist der Gerichtshof in besonderem Maße angewiesen, verfügt er doch über keinerlei Polizeieinheiten und nur begrenzte eigene Ermittlungskapazitäten.⁸

Reibungspunkte in der Praxis

Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Zielsetzungen beider Institutionen ließe eine reibungslose Kooperation im Einklang mit dem Beziehungsabkommen vermuten. Ein Blick auf die ersten praktischen Erfahrungen zeigt jedoch, dass der gemeinsame Weg teilweise holprig ist und auch der Streckenverlauf noch einiger Wegmarkierungen bedarf.

Resolution 1422 – Irrweg des UN-Sicherheitsrats

Für großes Aufsehen und zu Recht viel Kritik sorgte der UN-Sicherheitsrat mit Verabschiedung der Resolution 1422(2002) und der Nachfolgeresolution 1487(2003).⁹ Kernaussage der Resolutionen 1422 und 1487 ist ein jeweils einjähriges Moratorium auf Strafverfolgungsmaßnahmen durch den IStGH gegen Blauhelme aus Ländern, die dem Statut nicht beigetreten sind. Die Resolutionen kamen auf Bestreben der USA zustande, die gedroht hatten, ihre Soldaten aus sämtlichen Friedensmissionen abzuziehen. Ob die Resolutionen rechtmäßig sind und zudem für den IStGH Bindungswirkung entfalten, darf stark bezweifelt werden. So ist zu fragen, inwiefern der angedrohte Rückzug der amerikanischen Soldaten aus den UN-Friedensmissionen oder möglicherweise durchgeführte Strafverfolgungsmaßnahmen als Friedensbedrohung im Sinne des Artikels 39 der Charta angesehen werden können. Die Feststellung einer Friedensbedrohung ist unabdingbar für die Verabschiedung einer Resolution nach Kapitel VII. Daher sind Zweifel angebracht, ob die Anforderungen des Artikels 16 des Römischen Statuts als erfüllt angesehen werden können und der Gerichtshof demzufolge an die Resolution des UN-Sicherheitsrats gebunden war. Abgesehen von der fragwürdigen rechtlichen Gültigkeit der Resolutionen wiegt das dadurch gesendete politische Signal weitaus schwerer. Nicht genug, dass die Vereinten Nationen bereits bei weniger gravierendem Fehlverhalten seitens der Angehörigen von Friedenstruppen eine strafrechtliche Sanktionierung aufgrund von Abkommen mit den truppenstellenden Nationen nicht zu garantieren vermögen. Mit den Resolutionen 1422 und 1487 drohten auch Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Kriegsverbrechen ungeahndet zu bleiben. Zudem würde eine Institution (symbolisch) in ihre Schranken verwiesen, die sogar Angriffe auf ebendiese Friedensmissionen als eigenständige Kategorie des Kriegsverbrechens (Artikel 8 (2) e iii)) unter Strafe stellt. Es ist daher zu begrüßen, dass das Moratorium 2004 nicht erneut verlängert wurde.

Das Lubanga-Verfahren – eine Mauer des Schweigens

Ein weiteres Hindernis für eine gedeihliche Zusammenarbeit sollte sich im Verfahren gegen Thomas Lubanga Dyilo offenbaren. Lubanga war Anführer der Rebellenbewegungen »Union des Patriotes Congolais« und »Forces Patriotiques pour la libération du Congo«. Ihm wird vorgeworfen, für schwere Kriegsverbrechen, insbesondere den Einsatz von zwangsrekrutierten Kindersoldaten, verantwortlich zu sein. Im Rahmen der Ermittlungen wurde der Anklage Zugriff auf eine Vielzahl von Dokumenten der Vereinten Nationen gewährt. Die Akteneinsicht beruhte auf dem Beziehungsabkommen und dem »Memo-

Mit den Resolutionen 1422 und 1487 drohten auch Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Kriegsverbrechen ungeahndet zu bleiben.

randum of Understanding« mit der Friedensmission MONUC. Die Akteneinsicht sollte dazu dienen, mögliche weitere Beweismittel zutage zu fördern. Eine Verwendung im Verfahren selbst war nicht vorgesehen.

Es stellte sich jedoch heraus, dass die Dokumente möglicherweise entlastendes Beweismaterial enthielten, so dass die Hauptverfahrenskammer des IStGH die Anklage aufforderte, zumindest den Richtern Einsicht in die Dokumente zu gewähren. Die Anklage verweigerte dies der Kammer mit dem Verweis auf die mangelnde Zustimmung der Vereinten Nationen. Dies führte dazu, dass die Hauptverfahrenskammer sich genötigt sah, das Verfahren aus Gründen der Fairness auszusetzen und die Entlassung Lubangas anzuordnen.¹⁰

Die Vereinten Nationen zeigten sich in der Sache lange Zeit wenig kooperativ. Sie boten den Richtern aufgrund der drohenden Freilassung zunächst eine Einsicht ohne Recht zur Dokumentation an. Schließlich verzichteten sie auf die Einschränkung und standen der Hauptverfahrenskammer zu, die Dokumente eingehend zu begutachten. Daraufhin wurde am 23. Januar 2009 das Verfahren fortgesetzt.¹¹ Bitterer Beigeschmack dieses Intermezzos ist, dass sich die Vereinten Nationen weigerten, (sensible) Dokumente von international renommierten Juristen¹² begutachten zu lassen. Eine solche Begutachtungsmöglichkeit ist für die Durchführung eines fairen Verfahrens unerlässlich. Erstaunlicherweise handelt es sich bei der Verweigerung der Einsicht im Verfahren Lubanga nicht um einen Einzelfall, sondern um eine, im »Memorandum of Understanding« niedergelegte, Grundsatzentscheidung. So wird der Anklage dort ausdrücklich untersagt, ohne Zustimmung der Vereinten Nationen im Einzelfall Dokumente an andere Organe des Gerichtshofs weiterzuleiten. Im Hinblick auf die Transparenz der Aktivitäten der Vereinten Nationen ist zudem darauf hinzuweisen, dass die eingegangene Kooperation mit dem IStGH auf der Webseite der MONUC/MONUSCO-Mission nicht erwähnt wird. Das »Memorandum of Understanding« findet sich erst im Anhang einer IStGH-Entscheidung.¹³

Der IStGH als Stolperstein für Friedensverhandlungen?

Internationale Strafverfolgung sieht sich stets dem Vorwurf ausgesetzt, Verhandlungslösungen zur Beilegung von Konflikten zu erschweren oder gar unmöglich zu machen. Die Debatte, oftmals verkürzt auf die irreführende Gegenüberstellung »Frieden versus Gerechtigkeit«, begleitete die Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, die Verfahren vor dem Jugoslawien-Tribunal¹⁴ und die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Südafrika. Dass der IStGH mit ähnlichen Vorwürfen zu kämpfen haben würde, war zu erwarten. Der Gerichtshof muss sich, abwei-

chend von den meisten Vorgängerinstitutionen¹⁵, nicht nur mit zurückliegenden Konfliktsituationen beschäftigen, sondern auch mit Straftaten, die in noch andauernden Bürgerkriegen begangen wurden. Diese Tatsache spricht dafür, dass sogar häufiger als in der Vergangenheit mögliche konfliktverschärfende oder destabilisierende Effekte erwartet werden müssen. So richten sich die Haftbefehle des IStGH teilweise gegen amtierende Amtsträger (Omar Al-Bashir, den Präsidenten Sudans) und militärisch schwer zu besiegende Rebellenführer (Joseph Kony, den Anführer der »Lord's Resistance Army« – LRA). An dieser Stelle soll nicht die Zweckmäßigkeit derartiger Strafverfolgungsmaßnahmen erörtert werden. Vielmehr soll aufgezeigt werden, inwieweit die Haftbefehle des IStGH die Arbeit der Vereinten Nationen beeinflussen. Dabei soll zunächst das Verfahren gegen die Führung der LRA untersucht werden.

So wird der Anklage ausdrücklich untersagt, ohne Zustimmung der Vereinten Nationen im Einzelfall Dokumente an andere Organe des Gerichtshofs weiterzuleiten.

⁴ Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General, UN Doc. S/2005/60 v. 1.2.2005, Abs. 569.

⁵ Vor allem ist umstritten, ob die Immunität nur im Verfahren ignoriert werden darf oder auch bei der Verhaftung durch kooperationswillige Staaten.

⁶ So beispielsweise wenig überzeugend Paola Gaeta, Does President Bashir Enjoy Immunity From Arrest?, *Journal of International Criminal Justice (JICJ)*, 7/2009, S. 315–322.

⁷ Vgl. Dapo Akande, The Legal Nature of Security Council Referrals to the ICC and its Impact on Al-Bashir's Immunities, *JICJ*, 7/2009, S. 333–352.

⁸ Nach dem Haushaltsentwurf für 2011 hat die Ermittlungsabteilung über 114 Mitarbeiter von denen etwa die Hälfte in den Ermittlungsteams aktiv sind, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/F945056A-F020-4F6A-A626-B8015D20D925/0/ICCASP810ENG.pdf>

⁹ Für weniger Aufsehen, trotz ähnlichem und teilweise weitergehendem Regelungsgehalt, sorgte Resolution 1497(2003). Siehe zu den drei Resolutionen Daniel Heilmann, Die Effektivität des Internationalen Strafgerichtshofs, Baden-Baden 2006, S. 213–243.

¹⁰ Entscheidung der Hauptverfahrenskammer I (Lubanga), ICC-01/04-01/06-1401 v. 13.6.2008.

¹¹ Eine weitere Aussetzung des Verfahrens im Sommer 2010 steht nicht im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen.

¹² Vgl. zur Wahl und Befähigung der Richter Artikel 36 des Römischen Statuts.

¹³ Siehe ICC-01/04-01/06-1267-Anx2 v. 7.4.2008, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc469628.PDF>

¹⁴ Beispielsweise hat der Angeklagte Radovan Karadzic angebliche Immunitätsversprechen des amerikanischen Gesandten Richard Holbrooke ins Feld geführt, siehe: Im Gespräch: UN-Chefankläger Serge Brammertz: »Mladic hat andere Unterstützer als Karadzic«, *FAZ.net*, 27.2.2010, <http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc-E2167E64739A34D5E835BD9121411B450-ATpl-Ecommon-Sccontent.html>

¹⁵ Das Jugoslawien-Tribunal ist im Gegensatz zum Ruanda-Tribunal auch für Taten nach seiner Errichtung zuständig, so dass die Friedensbemühungen in der Region parallel zur strafrechtlichen Aufarbeitung stattfanden.

Der Fall Kony

Die Zusammenarbeit zwischen UN und IStGH läuft bisher keinesfalls reibungslos, und es ist fraglich, ob sich dies in Zukunft verbessern wird.

Die LRA unter ihrem anscheinend charismatischen Anführer Joseph Kony terrorisiert seit über 20 Jahren die Bevölkerung im Norden Ugandas, in der Zentralafrikanischen Republik, im Süden Sudans und in Kongo. Er soll dort Kindersoldaten für seinen Kampf gegen die ugandische Regierung rekrutiert haben. Selbst konzertierte Militäraktionen der betroffenen Länder konnten die Rebellenbewegung und Kony nicht außer Gefecht setzen. Als Hoffnungsschimmer galten die im südsudanesischen Juba am 16. Juli 2006 begonnenen Friedensverhandlungen. Zur Unterzeichnung des Friedensabkommens erschien Kony nicht, angeblich aufgrund der drohenden Strafverfolgung, so die LRA-Führung. Verschiedene gesellschaftliche Gruppen in der Region forderten daher vom UN-Sicherheitsrat, dass er gemäß Artikel 16 des Statuts tätig und das Strafverfahren ausgesetzt wird. Eine solche Resolution scheiterte jedoch an mangelnder Zustimmung seitens der (westlichen) Vetomächte des Sicherheitsrats. Zudem ist fraglich, ob eine solche Resolution überhaupt die von der LRA erwünschte Sicherheit gewährleisten kann. Schließlich fordert doch jede weitere Verlängerung um zwölf Monate zumindest die wiederholte Tolerierung der Vetomächte. Neben den Überlegungen zu einer möglichen Aussetzung der Verfahren, müssen sich die Vereinten Nationen überdies einer Grundsatzfrage stellen. Will man in der Region als Mediator auftreten und durch die UNMIS Friedensverhandlungen begleiten oder unterstützt man eine konfrontative Lösung und setzt dabei auf die militärische Niederschlagung der LRA? Eine ähnliche Fragestellung ergibt sich im Verfahren gegen Omar Al-Bashir.

Der Fall Al-Bashir

Eine Zusammenarbeit mit dem IStGH ist geeignet, die Neutralität einer Mission zu untergraben.

Nachdem der Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten erlassen worden war, verfügte die sudanesishe Regierung die Ausweisung verschiedener internationaler Hilfsorganisationen, die in Darfur tätig waren. Sie wurden seitens der sudanesischen Regierung beschuldigt, für den Gerichtshof Informationen beschafft zu haben. Die Vereinten Nationen, mit der UNMIS im Süden und der Hybridmission von UN und Afrikanischer Union, UNAMID, in Darfur, befinden sich in einem Dilemma. Eine (sei es nur verbale) Unterstützung des IStGH droht, den Handlungsspielraum der Friedensmissionen erheblich einzuschränken oder deren Aktivitäten sogar zu einem Ende zu bringen.⁴⁶ Ein Totschweigen des Haftbefehls durch die Missionen würde wiederum Zweifel in ihrem Einsatz für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte aufkommen lassen. Beispielhaft für diesen Drahtseilakt ist ein Telefonanruf von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon bei Omar Al-Bashir im Dezember 2009. Weil die sudanesishe Presseagentur den Anruf als Unterstützung des Präsidenten gewertet

hatte, musste sich das Sekretariat für den Anruf rechtfertigen. In Bedrängnis geraten die Vereinten Nationen auch, da die Afrikanische Union den Haftbefehl mehrfach mit harschen Worten kritisierte und den UN-Sicherheitsrat zu einer Reaktion aufforderte.⁴⁷

Allgemeine Erkenntnisse und mögliche Stellschrauben

Die Zusammenarbeit der beiden Institutionen läuft bisher keinesfalls reibungslos, und es ist fraglich, ob sich dies in Zukunft verbessern wird. Während Irrwege wie die Resolution 1422 als solche erkannt und durch Verzicht auf eine weitere Verlängerung behoben wurden, ist noch ungeklärt, ob beispielsweise bei der Informationsbeschaffung aus Fehlern der Vergangenheit gelernt wurde. Doch selbst im Falle eines vorbildlichen und kooperativen Verhaltens birgt die gleichzeitige Tätigkeit beider Organisationen in verschiedenen krisengebeutelten Regionen der Welt die Gefahr von Spannungen. Der jeder Konfliktlösung innewohnende (potenzielle) Widerspruch zwischen repressiver Aufarbeitung der Vergangenheit und dem (pragmatischen) Blick nach vorn wird auch weiterhin für die Arbeit der Vereinten Nationen und des Internationalen Strafgerichtshofs von Bedeutung sein. Der Chefankläger des IStGH hat in einem ›Policy Paper‹⁴⁸ von 2007 seine Prioritäten in klaren Worten festgehalten. Er stellte fest, dass »ein Unterschied besteht zwischen dem Interesse der Gerechtigkeit und dem Interesse des Friedens und dass Letzteres in die Zuständigkeit anderer Institutionen als der Anklage fällt.« Eine ähnlich deutliche Positionierung seitens der Vereinten Nationen ist bis *dato* nicht erfolgt und ist auch kaum zu erwarten. Das immense Spektrum der Tätigkeit der Vereinten Nationen und das Nebeneinander verschiedener, potentiell konfligierender Zielsetzungen macht eine derartige Festlegung unwahrscheinlich oder gar unmöglich. Erstaunlich ist jedoch, dass die Verabschiedung des Römischen Statuts zu keiner Grundsatzdebatte geführt hat, deren Ergebnisse nach außen getragen wurden. Die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze im Sekretariat hat für die Arbeit der Friedensmissionen Leitlinien entwickelt und diese in den Papieren ›New Horizon‹ (2009) und ›Capstone Doctrine‹ (2008) zusammengefasst. Der IStGH wird darin mit keinem Wort erwähnt. Es verwundert daher nicht, dass die Webseiten der jeweiligen Friedensmissionen nicht auf den Internationalen Strafgerichtshof und die Kooperation mit diesem verweisen. Ein gewichtiger Grund ist sicherlich die Neutralität der Friedensmissionen, ein Markenzeichen der Blauhelme. Neutralität bedeutet nicht nur, dass keine Waffen zugunsten einer Partei eingesetzt werden. Eine Zusammenarbeit mit dem IStGH ist ebenso geeignet, die Neutralität einer Mission zu untergraben. Zweifel an der Neutralität können dabei selbst dann auf-

kommen, wenn *de facto* keine Kooperation stattfindet, dies aber weder im Mandat erwähnt noch anderweitig kommuniziert wird. Es wäre zu überlegen, bei der Mandatierung einer Mission auch den Grad der Zusammenarbeit mit dem IStGH in die Resolution aufzunehmen, um Unsicherheiten und Missverständnissen vorzubeugen und mehr Transparenz herzustellen. Es mag sogar in Einzelfällen zweckmäßig sein, ein ausdrückliches Kooperationsverbot festzuschreiben. Eine diesbezüglich klarere Strategie der Vereinten Nationen, die auch nach außen vermittelt wird, wäre daher wünschenswert.

Ferner sollte überlegt werden, ob sich die Spannungen durch eine geschicktere oder restriktivere Strafverfolgungspraxis des IStGH verringern ließen. So stellt sich beispielsweise die Frage, warum die Anklage mit dem Erlass der Haftbefehle gegen Al-Bashir und Kony bereits frühzeitig an die Öffentlichkeit getreten ist und nicht von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, die Haftbefehle unter Verschluss zu halten. Dies hätte sicherlich die Erfolgchancen für eine Verhaftung erhöht und den Vereinten Nationen etwas mehr Handlungsspielraum auf dem diplomatischen Parkett gewährt. Die Bekanntgabe eines Haftbefehls und die Medienberichterstattung schaffen Fakten, die nur schwer ignoriert werden können.

Des Weiteren lohnt es, eine Grundsatzentscheidung des Gerichtshofs zum so genannten Komplementaritätsprinzip gemäß Artikel 17 des Statuts¹⁹ genauer zu hinterfragen.²⁰ Diese wichtige Norm legt fest, wann der IStGH für einen Fall zuständig ist und wann nationalstaatliche Strafgerichte. In einer weiten Interpretation genehmigten die Richter das Vorgehen der Anklage. Sie sah die Zuständigkeit des Gerichtshofs nur dann als nicht gegeben an, wenn ein nationalstaatliches Strafgericht formell ein (rechtsstaatliches) Verfahren eingeleitet hat. Diese Entscheidung hatte zur Konsequenz, dass es seitdem jedem Staat möglich ist, unliebsame Verfahren an den Gerichtshof zu überweisen. Eine solche Selbstüberweisung von Fällen führt allerdings oft dazu, dass der Gerichtshof mit Fällen befasst wird, bei denen nicht die Durchführung des Verfahrens ein Problem darstellt, sondern die Ergreifung des Verdächtigen. Mangels eigener Vollzugsorgane vermag der IStGH die ihm so übertragenen Fälle jedoch nicht zu bewältigen. So verwundert es nicht, dass für die Informationsbeschaffung und Ergreifung von Verdächtigen auf Friedensmissionen der Vereinten Nationen zurückgegriffen werden muss, die dadurch wiederum ihre Neutralität einbüßen können.

Ausblick

Friedensschaffung und Strafverfolgung sind grundsätzlich miteinander vereinbare Ziele. So ist die Erkenntnis gereift, dass Frieden nur dann dauerhaft sichergestellt werden kann, wenn schwerwiegende Men-

schenrechtsverletzungen aufgeklärt und die Täter bestraft werden. Doch ist nicht zu verhehlen, dass beide Zielsetzungen auch teilweise in Konflikt geraten können. Wie dieser Konflikt aufgelöst werden kann, ist Gegenstand zahlreicher Debatten in Wissenschaft und Politik. Den Konflikt beim Namen zu nennen, kann dabei nur ein erster Schritt sein. Die Vereinten Nationen täten jedoch gut daran, genau diesen ersten Schritt zu tun und die Frage des Verhältnisses zum Internationalen Strafgerichtshof in die offiziellen Strategiepapiere und gegebenenfalls in die konkreten Mandate aufzunehmen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das Verhältnis beider Institutionen, trotz verschiedener Bekundungen und gewisser rechtlicher Normierung, noch weitgehend ungeklärt.

Die Vereinten Nationen täten gut daran, die Frage des Verhältnisses zum IStGH in die offiziellen Strategiepapiere und in die konkreten Mandate aufzunehmen.

16 Zu den Problemen der UNAMID siehe beispielsweise Human Rights Watch, *The Way Forward – Ending Human Rights Abuses and Repression across Sudan*, 6.10.2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/10/06/way-forward-o>

17 Ähnliche Forderungen kamen auch von der Liga der arabischen Staaten, der Organisation der Islamischen Konferenz und von China.

18 Policy Paper on the Interests of Justice, ICC, Office of the Prosecutor, September 2007, S. 1, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/772C95C9-F54D-4321-BF09-73422BB23528/143640/ICCOTPIterestsOfJustice.pdf>

19 Artikel 17 (1): »Im Hinblick auf Absatz 10 der Präambel und Artikel 1 entscheidet der Gerichtshof, dass eine Sache nicht zulässig ist, wenn a) in der Sache von einem Staat, der Gerichtsbarkeit darüber hat, Ermittlungen oder eine Strafverfolgung durchgeführt werden, es sei denn, der Staat ist nicht willens oder in der Lage, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen; [...]«

20 Entscheidung der Berufungskammer (Katanga), ICC-01/04-01/07-1497 v. 25.9.2009.

Durchbruch in Kampala*

Die Einigung über das Verbrechen der Aggression

Claus Kreß · Leonie von Holtzendorff



Prof. Dr. Claus Kreß, geb. 1966, ist Professor für Straf- und Völkerrecht an der Universität zu Köln. Er ist seit 1998 Mitglied der deutschen Regierungsdelegationen bei den Verhandlungen zum Internationalen Strafgerichtshof. Bei den Verhandlungen zum Aggressionsverbrechen war er Sub-Koordinator der Verhandlungen über die Definition der individuellen Tathandlung.

Die Annahme des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 1998 kann sicherlich als historisch bezeichnet werden. Gleiches gilt für die Einigung zum Verbrechen der Aggression im Jahr 2010 in Kampala. Die Staaten verständigten sich auf der ersten Überprüfungs-konferenz des Statuts auf die Definition des Verbrechens der Aggression und legten fest, unter welchen Voraussetzungen der Gerichtshof tätig werden kann. Hiernach eröffnet sich ab 2017 die Möglichkeit, dass die für einen Angriffskrieg Verantwortlichen persönlich zur Verantwortung gezogen werden.

Keiner der damals Anwesenden wird die dramatische Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 in Rom vergessen, als die endgültige Fassung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (Römisches Statut)¹ der Bevollmächtigtenkonferenz zur Annahme vorgelegt wurde. Die Uhren waren angehalten worden und die große Mehrheit der Delegierten brach nach der Annahme des Statuts in lang anhaltenden Jubel aus. Die Nacht vom 11. auf den 12. Juni 2010 in Kampala, Uganda, als die Entscheidung über das Verbrechen der Aggression anstand, war ähnlich aufregend. Wieder mussten die Uhren angehalten werden, denn um Mitternacht war die erste Überprüfungs-konferenz des Römischen Statuts offiziell beendet. Als der Konferenzpräsident Christian Wenaweser wenig später seinen abschließenden Kompromissvorschlag zur Annahme im Konsensverfahren vorlegte, konnte sich niemand sicher sein, ob er durchgehen würde. Als Wenaweser zu seinem Hammer griff, um die Annahme des Vorschlags festzustellen, meldete sich die japanische Delegation und machte Bedenken geltend. Als der Delegationsleiter die Worte gebrauchte, es geschehe »schweren Herzens«, stockte den Konferenzteilnehmern für einen Augenblick der Atem. Tiefe Erleichterung machte sich breit, als der Delegierte mit der Feststellung fortfuhr, dass Japan dem Kompromiss am Ende nicht im Wege stehen wolle. Sogleich ging der präsidentielle Hammer nieder, gefolgt von einem kollektiven Jubel, der an Rom erinnerte. In einem Punkt gab es sogar zusätzlich Grund zur Freude: Anders als in Rom wurde die Entscheidung in Kampala im Konsens getroffen. Auch die Delegation der USA, als Nichtvertragsstaat zwar formell nicht abstimmungsberechtigt, hatte das Gefühl, dass ein ernsthafter Versuch unternommen worden war, einige ihrer stärksten Bedenken zu berücksichtigen.

Der lange Weg von Nürnberg nach Kampala

Das Verbrechen der Aggression ist mit den Anfängen des Völkerstrafrechts eng verbunden. Nachdem sich das im Versailler Vertrag wegen der Auslösung des Ersten Weltkriegs avisierte internationale Verfahren gegen Kaiser Wilhelm II nicht hatte verwirklichen lassen, fanden die Verbrechen gegen den Frieden auf Betreiben der Vereinigten Staaten Eingang in das Londoner Übereinkommen zur Einsetzung des Internationalen Militärgerichtshofs (Nürnberger Tribunal). Der Gerichtshof bezeichnete das Führen eines Angriffskriegs als »schwerstes internationales Verbrechen«.² Im Folgenden konnte der amerikanische Chefankläger Robert Jackson dem Präsidenten der Vereinigten Staaten berichten, dass das Verbot des Angriffskriegs durch die Präzedenzwirkung des Nürnberger Urteils zu Völkerrecht geworden sei, das für den Fall seiner Verletzung einer Sanktion unterliege.³ Allerdings sollte Jacksons berühmtes Nürnberger Versprechen, dass dieses neue Völkerrecht von nun an für alle gelte,⁴ viele Jahrzehnte lang unerfüllt bleiben.

Obleich die UN-Generalversammlung die Nürnberger Prinzipien wenig später als Völkerrecht anerkannte⁵ und das Urteil des Militärgerichtshofs in Tokyo dem Nürnberger Präzedenzfall folgte, blieb das »schwerste internationale Verbrechen« nicht nur undefiniert, sondern wurde bald sogar zu einem Hindernis für das Vorhaben, das Völkerstrafrecht zu kodifizieren. Auch nachdem die UN-Generalversammlung dieses Hindernis im Jahr 1974 durch die Annahme der Definition einer Angriffshandlung im Sinne des Artikels 39 der UN-Charta aus dem Weg geräumt hatte,⁶ ließ ein Durchbruch auf dem Gebiet des Völkerstrafrechts auf sich warten. Zwar bekräftigte die UN-Völkerrechtskommission in Artikel 16 des Strafgesetzbuchs der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit von 1996, dass das Führen eines Angriffskriegs eine Völkerstraftat darstellt.⁷ Doch keinem der internationalen oder internationalisierten Strafgerichtshöfe, die seit den neunziger Jahren errichtet worden sind, wurde die Aufgabe übertragen, auch dem Verdacht der Führung eines Angriffskriegs nachzugehen. Das Völkerstrafrecht gegen Aggression war nach Nürnberg in einen Dornröschenschlaf gefallen. Die Annahme des Römischen Statuts führte nur zu einem partiellen Erwachen. Denn einmal mehr stellte es sich als unmöglich heraus, sich auf eine Definition zu verständigen. Darüber hinaus konnten sich die Staaten nicht darauf eini-

gen, welche Rolle der UN-Sicherheitsrat bei Verfahren wegen einer Aggression vor dem Gerichtshof spielen sollte. Dennoch bestand in Rom die weit verbreitete und auch von Deutschland geteilte Überzeugung, dass das Verbrechen der Aggression der Gerichtsbarkeit des IStGH unterliegen sollte.

Dies führte schließlich zu dem Kompromiss, dieses Verbrechen – neben dem Völkermord, den Verbrechen gegen die Menschlichkeit und den Kriegsverbrechen – zwar in die Liste der Völkerstraftaten aufzunehmen, die der Gerichtsbarkeit des IStGH unterliegen. Gleichzeitig wurde jedoch dem Gerichtshof untersagt, seine Gerichtsbarkeit über das Aggressionsverbrechen auszuüben. Es sollte ihm erst erlaubt sein, wenn die Staaten sich auf eine Definition und die Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit geeinigt haben würden. Dieser Kompromiss wurde in der Schlussakte der Konferenz in Rom durch einen Arbeitsauftrag an die Vorbereitungskommission für den IStGH ergänzt. Die Kommission sollte Vorschläge zu den genannten Punkten erarbeiten, um so auf einer Überprüfungskonferenz des Römischen Statuts die Gerichtsbarkeit über das Aggressionsverbrechen ins Leben rufen zu können.⁸ Der Vorbereitungskommission, die zwischen Frühjahr 1999 und Sommer 2002 tagte, gelang allerdings nur eine (freilich nützliche) Zusammenfassung der wichtigsten Positionen in einem Diskussionspapier vom Juli 2002.⁹ Bald nach dem Inkrafttreten des Römischen Statuts am 1. Juli 2002 beschloss die Versammlung der Vertragsstaaten, die Arbeiten zum Verbrechen der Aggression weiterzuführen und abzuschließen. Hierzu rief sie eine Sonderarbeitsgruppe (Special Working Group) ins Leben, die sich im September 2003 zum ersten Mal traf und ihre Arbeit im Februar 2009 abschloss.

Die Sonderarbeitsgruppe für das Verbrechen der Aggression

In dieser Sonderarbeitsgruppe wurden die Weichen für die Einigung von Kampala gestellt. Dies lag nicht zuletzt an der eindrucksvollen Koordinierung durch Liechtenstein. Dessen Ständigem Vertreter bei den Vereinten Nationen, Botschafter Christian Wenaweser, und seinem Team gelang es erstmals, das Gefühl zu erzeugen, dass auch der vermeintlich gordische Knoten um das Aggressionsverbrechen am Ende durchschlagen werden kann. Wenaweser hielt die Delegationen dazu an, sich zunächst auf die stärker strafrechtsdogmatischen Fragen zu konzentrieren. Er warnte davor, zu viel Zeit damit zu vertun, die festgefahrenen Positionen zu der ›Frage der Fragen‹ nach der möglichen Rolle des UN-Sicherheitsrats zu wiederholen. Als der Sacharbeit förderlich erwies sich, dass die Universität Princeton das von Wolfgang Danspeckgruber geleitete ›Liechtenstein Institute on Self-Determination‹ für die Treffen zur Verfügung

stellte. Dort kamen die Delegierten von 2004 bis 2007 zu vier informellen Arbeitstreffen zusammen, auf die inzwischen unter der Bezeichnung ›Princeton-Prozess‹ Bezug genommen wird. Die Sonderarbeitsgruppe stand auch Nichtvertragsstaaten offen. China, Indien, Israel und Russland machten von dem Recht der Teilnahme umfassend Gebrauch und waren intensiv in die Beratungen eingebunden. Die USA hielten sich den Beratungen fern. Die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) brachten sich im Vergleich zu den Verhandlungen zum Römischen Statut deutlich weniger in die Debatte ein. Die beiden großen Menschenrechtsorganisationen ›Amnesty International‹ und ›Human Rights Watch‹ beteiligten sich nur sporadisch an der Debatte und nahmen den überraschenden Standpunkt ein, das Verbrechen der Aggression sei außer-

* Die Überschrift knüpft bewusst an den Titel ›Durchbruch in Rom‹ an, den der jetzige deutsche Richter am Internationalen Strafgerichtshof Hans-Peter Kaul seinem in dieser Zeitschrift erschienenen Beitrag zur Annahme des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs gegeben hat, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, Vereinte Nationen (VN), 46. Jg., 4/1998, S. 125–130. Für die an juristischen Feinheiten des Themas interessierten Leser/innen und für umfängliche Schrifttumsnachweise verweisen die Autoren auf ihren Beitrag ›The Kampala Compromise on the Crime of Aggression‹, Journal of International Criminal Justice, 8. Jg., 5/2010, S. 1179–1217; eine deutsche Fassung davon wird in Goldammer's Archiv für Strafrecht, 158. Jg., 2/2011, erscheinen.

1 Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF. 183/9 v. 17.7.1998. Deutsche Übersetzung über: http://www.un.org/Depts/german/internatrecht/fs_internatr.html.

2 Internationaler Militärgerichtshof, Bd. 1, 1947, S. 207.

3 Report to the President by Justice Jackson, 7.10.1946, sub III. 2, <http://avalon.law.yale.edu/imt/jack63.asp>

4 Eröffnungsrede des Chefanklägers der Vereinigten Staaten am 21.11.1945, in: Trial of German Major War Criminals by the International Military Tribunal Sitting at Nuremberg Germany, Buffalo, 2001, S. 45; siehe auch: <http://www.roberthjackson.org/the-man/speeches-articles/speeches/speeches-by-robert-h-jackson/opening-statement-before-the-international-military-tribunal/>

5 UN Doc. A/RES/95 (I) v. 11.12.1946.

6 UN-Dok. A/RES/3314 (XXIX), Anhang, v. 14.12.1974, Deutscher Text: http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf; Vgl. Wolfgang Heidelberg, Die Definition der Aggression – ein Instrument für den Sicherheitsrat, VN, 4/1975, S. 108–112.

7 UN Doc. A/51/10 (Supp.), New York 1996, http://untreaty.un.org/ilc/reports/english/A_51_10.pdf, der Entwurf von 1996 enthält allerdings keinen näher ausformulierten Tatbestand.

8 United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Vol. I, Final Documents, Annex I, S. 72.

9 Für die beste Darstellung dieses Teiles der Debatte, siehe Roger S. Clark, Rethinking Aggression as a Crime and Formulating Its Elements: The Final Work-Product of the Preparatory Commission for the International Criminal Court, Leiden Journal of International Law, 15. Jg., 4/2002, S. 859–890.



Leonie von Holtzendorff, geb. 1984, promoviert bei Claus Kreß zu Leben und Werk des Straf- und Völkerrechtlers Franz von Holtzendorff. In Kampala hat sie die Delegation Liechtensteins unterstützt.

In diesem Beitrag geben der Autor und die Autorin ihre persönlichen Auffassungen wieder, die sich mit jenen der deutschen beziehungsweise liechtensteinischen Regierung nicht notwendigerweise decken.

halb ihres Mandats angesiedelt. Bemerkenswert ist schließlich die große Transparenz der Arbeit der Sonderarbeitsgruppe. Nach jeder Sitzung wurde ein ausführlicher Bericht erstellt, in dem die unterschiedlichen Positionen und Vorschläge im Einzelnen aufgeführt sind.¹⁰ Der Völker(straf)rechtswissenschaft war es so möglich, die Verhandlungen kontinuierlich zu begleiten.

Die Arbeit in der Sonderarbeitsgruppe wurde in drei thematische ›Körbe‹ aufgeteilt: Der erste Korb betraf die Definition der individuellen Tathandlung; im zweiten Korb ging es um die Beschreibung des staatlichen Aggressionsverhaltens; und Gegenstand des dritten Korbes war die Festlegung der Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit. Während es gelang, in den ersten beiden Körben zu einer vorläufigen Einigung zu kommen, erwies sich dies für den dritten Korb als unmöglich. Die mit dem Veto-recht ausgestatteten ständigen Ratsmitglieder, darunter die Vertragsstaaten Frankreich und Großbritannien, bestanden darauf, dass der IStGH nur dann ein Strafverfahren wegen Aggressionsverdachts durchführen dürfen sollte, wenn der Sicherheitsrat zuvor eine Aggressionshandlung eines Staates festgestellt hat. Diese Forderung wurde von der überwältigenden Mehrheit der Delegationen als völkerrechtlich un begründet und völkerrechtspolitisch unerwünscht zurückgewiesen.

Im weiteren Verlauf der Beratungen trat eine zweite Streitfrage zutage, die sich mit der Kontroverse um die Rolle des Sicherheitsrats als eng verknüpft erwies. Zu klären war, ob der IStGH seine Gerichtsbarkeit auch dann würde ausüben können, wenn der mutmaßliche Aggressorstaat die neuen Bestimmungen zum Verbrechen der Aggression nicht ratifiziert hat. Es lag nahe zu vermuten, dass es den ständigen Ratsmitgliedern leichter fallen würde, sich mit einem Verzicht auf ihre Monopolstellung abzufinden, wenn Verfahren wegen Aggressionsverdachts ausgeschlossen wären, solange der mutmaßliche Aggressorstaat die neuen Bestimmungen nicht ratifiziert hat. Dies begründete gegen Ende des Wirkens der Sonderarbeitsgruppe die Vorahnung darauf, dass der abschließende Kompromiss darin liegen könnte, die Zuständigkeit des Gerichtshofs über zwei Wege zuzulassen, einen sicherheitsratsgestützten und einen konsensualen Weg. Doch der Weg zu einem solchen Kompromiss sollte sich als steinig erweisen.

Das Endspiel in Kampala

Dank der erheblichen Fortschritte, die in der Sonderarbeitsgruppe erzielt wurden, eröffnete sich mit der ersten Überprüfungskonferenz ein Fenster der Möglichkeit. Als die Delegationen am 31. Mai 2010 in Kampala eintrafen, war es dennoch gänzlich ungewiss, ob diese Chance genutzt werden würde. Die Skepsis – zumindest außerhalb von Kampala – überwog.¹¹

Die drei wesentlichen Erfolgsvoraussetzungen waren: erstens, dass die Staaten die vorläufige Einigung auf die Definition des Verbrechens nicht mehr in Frage stellen würden; zweitens, dass eine Antwort auf die Frage der Ausübung der Gerichtsbarkeit gefunden werden würde; und drittens, dass das Gesamtpaket nicht zu einer größeren Konfrontation zwischen Vertragsstaaten und Nichtvertragsstaaten führen würde.

Auch wenn es rechtlich möglich war, die abschließende Entscheidung mit einer Zweidrittelmehrheit zu treffen, war fraglich, ob der politische Wille vorhanden war, zur Not auch abzustimmen. Darüber hinaus war bei Konferenzbeginn nicht einmal sicher, ob zum Schluss genügend Vertragsstaaten anwesend sein würden, um die erforderliche Mehrheit zu erreichen. Daher war die Aussicht auf eine Abstimmung als Anreiz, mehr Kompromissbereitschaft zu zeigen, nicht allzu realistisch.

Die ›Opt-out‹-Regel

In dieser schwierigen Situation war es eine gute Verhandlungsstrategie, die Debatte auf die Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit zu konzentrieren und zuerst zu versuchen, sich darauf zu einigen, welche Bedeutung die Ratifizierung der neuen Bestimmungen durch den mutmaßlichen Aggressorstaat hat. Denn erst nach einer solchen Einigung konnte man hoffen, Frankreich und Großbritannien davon zu überzeugen, nicht länger auf ihrer Forderung eines Sicherheitsratsmonopols zu bestehen. Glücklicherweise führte diese Strategie zum Erfolg. Entscheidend für den Gesamtkompromiss war, dass in dem Streit über das Erfordernis einer Ratifizierung durch den mutmaßlichen Aggressorstaat ein Brückenschlag zwischen den beiden maßgeblichen Staatengruppen gelang. Nach intensiven Verhandlungen, die vor allem von Argentinien, Brasilien und der Schweiz einerseits und von Kanada andererseits geführt wurden, verständigte man sich darauf, zwar nicht in jedem Fall die Ratifizierung des mutmaßlichen Aggressorstaats zu verlangen, diesem aber die Möglichkeit einzuräumen, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, der vor dem mutmaßlichen Aggressionsverhalten liegen muss, aus dem Zuständigkeitsregime des IStGH auszuscheren (›Opt-out‹-Regel).

Kein Sicherheitsratsmonopol

Parallel hierzu gelang es unter deutscher Vermittlung, Bedenken der amerikanischen Delegation gegen die Definition des Straftatbestands in gewissem Umfang durch zwei Auslegungserklärungen Rechnung zu tragen. Beide Verhandlungsfortschritte erhöhten den Druck auf Frankreich und Großbritannien erheblich, nicht länger auf der Forderung nach einem Sicherheitsratsmonopol zu beharren. Zu dieser Kernfrage gab der Konferenzpräsident erst am Nachmittag des letzten Verhandlungstags ein Papier aus, das eine Fest-

Frankreich und Großbritannien, bestanden darauf, dass der IStGH nur dann ein Strafverfahren wegen Aggressionsverdachts durchführen dürfen sollte, wenn der Sicherheitsrat zuvor eine Aggressionshandlung eines Staates festgestellt hat.

legung traf. Zu diesem Zeitpunkt stand es zweifelsfrei fest, dass bei einem Festhalten an einem Sicherheitsratsmonopol nicht die geringste Chance bestehen würde, einen Konsens zu erreichen oder auch nur in die Nähe einer Zweidrittelmehrheit zu gelangen. Deshalb war der Zeitpunkt gekommen, die Idee eines Sicherheitsratsmonopols zu verwerfen. Das Papier des Konferenzpräsidenten vom 11. Juni 2010 (16.30 Uhr) tat genau dies. Wie die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, insbesondere Frankreich und Großbritannien, darauf reagieren würden, war vollkommen offen. Die Stunde der Entscheidung schlug kurz nach Mitternacht. Der Präsident präsentierte seinen abschließenden Vorschlag für einen Kompromiss. Dieser beinhaltete als letztes Zugeständnis an die ständigen Ratsmitglieder die zusätzliche Voraussetzung für die Ausübung der Gerichtsbarkeit, dass die Vertragsstaaten nach dem 1. Januar 2017 mit mindestens einer Zweidrittelmehrheit noch einen gesonderten Aktivierungsbeschluss fassen müssen. Ein letztes Mal wurde die Plenarsitzung unterbrochen, um den Delegationen die Gelegenheit zu Konsultationen zu geben. Dann kehrte der Präsident zurück und stellte die Frage, ob er annehmen dürfe, dass sein letzter Vorschlag konsensfähig sei Das Ende der Geschichte ist bekannt. Die Terrasse des gewaltigen Konferenzkomplexes in Kampala mit seinem herrlichen Blick auf den Viktoriasee verwandelte sich in den Ort, an dem die Delegationen der ersten Überprüfungskonferenz des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs dessen Vollendung feierten.¹²

Die Kernpunkte des Kompromisses

Der Tatbestand des Aggressionsverbrechens

Die von der Sonderarbeitsgruppe vorgeschlagene Definition des Verbrechens wurde in Kampala nicht mehr geändert. Der Tatbestand wird eng gefasst. Es können sich nur solche Personen strafbar machen, die in der Lage sind, einen beherrschenden Einfluss auf die Politik des Aggressorstaats auszuüben. Das Verbrechen der Aggression ist demnach ein Führungsverbrechen; der einfache Soldat wird von der Strafandrohung nicht erfasst. Die Aggression muss einem Staat nach den einschlägigen Regeln des Völkerrechts zugerechnet werden können. Terroranschläge von nichtstaatlichen Akteuren, bei denen eine solche Zurechnung nicht möglich ist, sind demnach keine Aggressionsverbrechen. Ferner ist die Anwendung bewaffneter Gewalt erforderlich; so genannte wirtschaftliche Aggressionen bleiben also von vornherein ausgeschlossen. Schließlich muss der staatliche Gewalteneinsatz massiv und seine Völkerrechtswidrigkeit unstrittig sein. Insbesondere die letztere Einschränkung, die sich daraus ergibt, dass der Verweis auf die Aggressionsdefinition der Generalversammlung durch die Schwellenklausel der *offenkundigen* Völkerrechts-

widrigkeit qualifiziert wird, ist von erheblicher praktischer Bedeutung. Denn das Gewaltverbot nach Artikel 2 (4) der UN-Charta ist von einer nicht unbedeutlichen Grauzone umgeben. Seit jeher stehen sich eine enge und eine weitere Auslegung des Selbstverteidigungsrechts gegenüber. Strittig ist, ob folgende Situationen noch als Selbstverteidigung angesehen werden können: die Verteidigung gegen unmittelbar bevorstehende bewaffnete Angriffe; die Verteidigung gegen nichtstaatliche bewaffnete Angriffe sowie die Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland bei akuten, schweren Gefahren. In neuerer Zeit ist der Streit über die Zulässigkeit militärischer Rettungsaktionen bei einer sich abzeichnenden humanitären Katastrophe hinzugekommen. Drei Gewalteinätze der letzten Jahre mit deutscher Beteiligung fallen in diese Grauzone: die bewaffnete Rettung deutscher Staatsangehöriger in Albanien (1997), die Luftoperation in der Bundesrepublik Jugoslawien zur Beendigung der massiven Gewalttaten gegen die Zivilbevölkerung in Kosovo (1999) und die Beteiligung an der Operation ›Enduring Freedom‹ in Afghanistan zur Verhinderung der Fortsetzung des bewaffneten Angriffs der transnationalen Terrororganisation Al Qaida (seit 2001). Ziel der Schwellenklausel ist es, die Beteiligung an solchen und anderen völkerrechtlich umstrittenen Gewalteinätzen von der Strafbarkeit auszunehmen. Dahinter steht die richtige Überzeugung, dass sich das Völkerstrafrecht auf die Ahndung solchen Verhaltens beschränken soll, dessen Einordnung als Unrecht auf einem belastbaren internationalen Konsens beruht. Das zur Aufhellung der Grauzone berufene Gericht ist der für zwischenstaatliche Streitigkeiten zuständige Internationale Gerichtshof. Selbst diesem wird es freilich in naher Zukunft kaum gelingen, die zentralen Streitfragen zu klären, zumal sich ein wesentlicher Teil der Staatengemeinschaft (darunter Deutschland) seiner Gerichtsbarkeit über Fragen des Friedenssicherungsrechts nicht unterworfen hat. Die Schwellenklausel, deren Bedeutung durch die beiden in Kampala hinzugefügten Auslegungserklärungen noch unterstrichen wird, wird deshalb auf absehbare Zeit gebraucht.

10 Alle Berichte und sonstige wichtige Dokumente finden sich in Stefan Barriga/Wolfgang Danspeckgruber/Christian Wenaweser (Eds.), *The Princeton Process on the Crime of Aggression. Materials of the Special Working Group on the Crime of Aggression, 2008–2009*, Princeton 2009; besonders lesenswert darin: Stefan Barriga, *Against the Odds: The Results of the Special Working Group on the Crime of Aggression*, S. 1–20.

11 Für eine vorsichtig-optimistische Einschätzung siehe Christian Schaller, *Der Internationale Strafgerichtshof und das Verbrechen der Aggression. Durchbruch auf der Überprüfungskonferenz in Kampala?*, *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP-Aktuell 45*, Mai 2010.

12 Der Gesamtkompromiss findet sich in RC/Res.6 v.11.6.2010, *Advance Version*, 28.6.2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf

Die von der Sonderarbeitsgruppe vorgeschlagene Definition des Verbrechens wurde in Kampala nicht mehr geändert.

Das Verbrechen der Aggression ist ein Führungsverbrechen; der einfache Soldat wird von der Strafandrohung nicht erfasst.



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und Konferenzpräsident Christian Wenaweser bei der Eröffnung der Überprüfungskonferenz am 31. Mai 2010 in Kampala. Foto: ICC-CPI

Die Frage der Zuständigkeit

Der Zuständigkeitskompromiss von Kampala umfasst zwei Teile. Zum einen kann der Sicherheitsrat ein Strafverfahren auslösen. In diesem Fall ist die Zuständigkeit des IStGH universell; auf die Ratifizierung eines der beteiligten Staaten kommt es nicht an. Bemerkenswerterweise setzt die Auslösung eines Verfahrens durch den Sicherheitsrat nicht voraus, dass dieser zunächst ausdrücklich das Vorliegen einer staatlichen Angriffshandlung feststellt. Es wird interessant sein zu beobachten, wie sich diese neue Befugnis auf die künftige Praxis des Sicherheitsrats auswirken wird.

Zum zweiten können die Vertragsstaaten und der Chefankläger des IStGH ein Strafverfahren in Gang bringen. In einem solchen Fall besteht kein Sicherheitsratsmonopol. Dem Rat bleibt allein die Möglichkeit, das Strafverfahren durch eine Resolution nach Kapitel VII der UN-Charta im Hinblick auf übergeordnete Gründe der internationalen Sicherheit für zwölf Monate (mit Wiederholungsmöglichkeit) auszusetzen. Wenn ein Vertragsstaat oder der Chefankläger ein Strafverfahren in Gang bringen möchte, braucht er die Genehmigung durch die mit sechs Richtern besetzte Vorverfahrensabteilung. Zum anderen gilt im Kern das Konsensprinzip. Diesem Prinzip zufolge ist dem IStGH die Ausübung seiner Gerichtsbarkeit zum einen dann verwehrt, wenn es um eine Aggression durch oder gegen einen Nichtvertragsstaat geht. Zum anderen ist der Gerichtshof an der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit über Staatsangehörige eines mutmaßlichen Aggressorvertragsstaats gehindert, wenn dieser bereits vor seinem Gewalt Einsatz durch eine spezielle Erklärung die Zuständigkeit nicht anerkannt hat. Durch das zusätzliche Erfordernis einer ›Opt-out‹-Erklärung hat das Konsensprinzip eine interessante Einschränkung erfahren, da

Ein Strafverfahren in Gang bringen können der Sicherheitsrat, die Vertragsstaaten und der Chefankläger.

Der Gerichtshof kann frühestens ab 1. Januar 2017 die Gerichtsbarkeit ausüben.

die Ratifikation der neuen Bestimmungen durch den mutmaßlichen Aggressor(vertrags)staat für die Durchführung eines Strafverfahrens nicht unbedingt erforderlich ist, solange nur kein ›opt-out‹ erklärt wurde. Der Gesamtkompromiss zur Zuständigkeit ruht danach auf einem sicherheitsratsgestützten und einem eingeschränkt-konsensualen Pfeiler.

Mit seinem eingeschränkt-konsensualen Pfeiler bleibt der Kompromiss von Kampala sicher spürbar hinter hochfliegenden Erwartungen auf eine möglichst gleichmäßige Anwendung der neuen Aggressionsdefinition zurück. Am stärksten eingeschränkt wird die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch den vollständigen Ausschluss von Verbrechen der Aggression, die von Nichtvertragsstaaten ausgehen. Von Völkerrechts wegen war diese Einschränkung nicht erforderlich und aus völkerrechtspolitischer Perspektive ist sie sicherlich zu bedauern. Aber es gab nun einmal äußerst machtvollen Widerstand dagegen, das Verbrechen der Aggression genauso zu behandeln wie die anderen Völkerstraftaten. Unter diesen schwierigen Umständen ist es beachtlich, dass der sicherheitsratsgestützte Pfeiler überhaupt durch einen konsensualen ergänzt werden konnte. Es übersteigt zudem die Erwartungen, die man vor Kampala haben konnte, dass die Anwendung des Konsensprinzips sogar noch durch das Erfordernis, eine ›Opt-out‹-Erklärung abgeben zu müssen, eingeschränkt werden konnte.¹³

Allerdings enthält der Gesamtkompromiss zwei weitere Hürden für die Zuständigkeit des IStGH. So kann der Gerichtshof erst dann die Gerichtsbarkeit über das Aggressionsverbrechen ausüben, wenn 30 Staaten die neuen Bestimmungen ratifiziert haben. Die zweite Hürde ist, dass mindestens zwei Drittel der Vertragsstaaten dem Beschluss zustimmen müssen, dass der IStGH über Verbrechen der Aggression richten darf. Dies alles kann außerdem erst frühestens ab 1. Januar 2017 geschehen.

In Anbetracht der von verschiedenen Seiten geäußerten Bedenken, der IStGH sei noch zu jung, um die Herausforderung ›Aggressionsverbrechen‹ bewältigen zu können, kann man besagten Hürden auch etwas Positives abgewinnen: Der Gerichtshof selbst erhält ebenso wie die Staatengemeinschaft noch etwas Zeit, um sich auf die bedeutsame Veränderung der Völkerrechtslandschaft einzustellen, die der Durchbruch von Kampala bedeutet: Der Arm der ständigen internationalen Strafjustiz wird länger; er wird über schwere Verletzungen des Völkerrechts *im* Krieg hinaus – in zunächst begrenztem Umfang – auch solche des Völkerrechts *gegen* den Krieg erfassen.

Die Rolle Deutschlands

Die Bundesregierung hat sich von Beginn an dafür eingesetzt, dem IStGH die Ausübung seiner Gerichtsbarkeit auch über ein angemessen eng definiertes Verbrechen der Aggression zu ermöglichen. Es ist nicht

zuletzt dem deutschen Engagement zu verdanken, dass das Verbrechen der Aggression Eingang in das Römische Statut gefunden hat.¹⁴ An dieser Position hat die Bundesregierung auch danach festgehalten. Kurz vor der Konferenz in Kampala hat sich der Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestags mit dem Thema befasst und auf die dankenswerte Initiative der FDP-Abgeordneten Marina Schuster hin eine Sachverständigenanhörung zum Stand der Verhandlungen durchgeführt. Hierbei hat insbesondere der Potsdamer Völkerrechtsprofessor Andreas Zimmermann zwar erhebliche Skepsis gegenüber der Position der Bundesregierung erkennen lassen. Doch hat Zimmermann den Ausschuss mit seinen Bedenken nicht überzeugt. Auch nach dem Verlauf der Sachverständigenanhörung durfte die Bundesregierung deshalb davon ausgehen, in Kampala – wie in allen Jahren zuvor – von einer breiten parlamentarischen Zustimmung getragen für ihre Position werben zu können.¹⁵ Auf der Konferenz hat die deutsche Delegation gemeinsam mit den Niederlanden erfolgreich die Abstimmung innerhalb einer großen Gruppe gleichgesinnter Staaten koordiniert. Diese Gruppe hatte es sich zum Ziel gesetzt, dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe und dem Präsidenten der Konferenz mit Vermittlungsdiensten zur Seite zu stehen. Darüber hinaus ist es der deutschen Delegation gelungen, einen Kompromiss über die von den USA vorgeschlagenen Auslegungserklärungen zur Verbrechensdefinition zustande zu bringen und die Amerikaner so nach ihrer späten Rückkehr an den Verhandlungstisch in die Verhandlungen einzubinden. Damit entspricht das Verhandlungsergebnis von Kampala am Ende dem zentralen und über mehr als zehn Jahre hinweg beharrlich vertretenen deutschen Anliegen, die Gerichtsbarkeit des IStGH auf das Aggressionsverbrechen auf der Grundlage einer realistischen Definition auszudehnen, ohne es hierüber zu einem schweren Zerwürfnis mit den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats kommen zu lassen.

Ausblick

Der Kompromiss von Kampala wird nicht von allen Völkerrechtlern als Glücksfall betrachtet.¹⁶ Vermutlich ist niemand mit diesem Kompromiss vollkommen einverstanden. Dennoch haben die Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs nach einer fast ein Jahrhundert währenden Debatte die Entscheidung getroffen, den Boden dafür zu bereiten, dass der IStGH in Zukunft seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression ausüben kann. Und diese Entscheidung wurde im Konsens getroffen. Wie auch immer man die Mängel und die Komplexität des Kompromisspakets am Ende gewichten mag, diese sollten nicht den Blick dafür trüben, dass das Ergebnis von Kampala ein Meilenstein in der Geschichte des Völkerrechts ist. Vertragsstaaten und NGOs

sollten sich nun geschlossen hinter diesen Kompromiss stellen. Die Vertragsstaaten sollten nicht den leisesten Zweifel an ihrem Willen aufkommen lassen, die Gerichtsbarkeit des IStGH unmittelbar nach dem 1. Januar 2017 zu aktivieren. Bis dahin kann und muss sich der IStGH auf die neue Herausforderung vorbereiten. Danach wird der Gerichtshof die Gelegenheit haben, zu beweisen, dass er imstande ist, seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression in einer Weise auszuüben, die so wenig politisch ist, wie bei den anderen Verbrechen in seiner Zuständigkeit. Gelingt ihm dies, so darf darauf gehofft werden, dass die Weltmeinung ihre sanfte Kraft dahin gehend entfalten wird, die einstweilen bestehenden Einschränkungen der Ausübung der Gerichtsbarkeit Schritt für Schritt abzubauen. In diesem Sinne lohnt es, sich noch einmal das berühmte Nürnberger Versprechen des amerikanischen Chefanklägers Robert Jackson ins Gedächtnis zu rufen:

»Aber der letzte Schritt, periodisch wiederkehrende Kriege zu verhüten, die bei internationaler Gesetzlosigkeit unvermeidlich sind, ist, die Staatsmänner vor dem Gesetz verantwortlich zu machen. Und lassen Sie es mich deutlich aussprechen: Dieses Gesetz wird zwar hier zunächst nur auf deutsche Angreifer angewandt, es schließt aber ein und muss, wenn es von Nutzen sein soll, den Angriff jeder anderen Nation verdammen, nicht ausgenommen die, die jetzt hier zu Gericht sitzen.«¹⁷

13 Für eine ähnliche Bewertung, siehe Gordana Zecic, *Angriff auf den Angriffskrieg*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 55. Jg., 8/2010, S. 21–24, hier S. 24.

14 Kaul, a.a.O. (Anm. *), S. 128; ein deutscher Vorschlag (UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.53 v. 6.7.1998) war der letzte, der in Rom auf dem Tisch lag. Auch wenn er sich damals nicht durchsetzen konnte, so schuf er doch ein starkes Momentum und ein breites Einvernehmen, dass das Verbrechen der Aggression Eingang in das Statut finden sollte.

15 Deutscher Bundestag, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, 13. Sitzung, 5. Mai 2010, Protokoll Nr. 17/13; für die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen Hans-Peter Kaul, Eckart Klein, Claus Kreß, Géraldine Mattioli Zeltner, Norman Paech und Andreas Zimmermann, siehe <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/anhoeerungen/ISTGH/index.html>. Sicher ist das breite völkerrechtspolitische Einvernehmen von Bundesregierung und Bundestag auch darauf zurückzuführen, dass das Grundgesetz in Artikel 26 (1) bereits die Vorbereitung von Angriffskriegen unter Strafe stellt.

16 Zur völkerrechtspolitischen Diskussion siehe neben den in der vorigen Anmerkung erwähnten Stellungnahmen den Dialog zwischen Andreas Paulus, *Second Thoughts on the Crime of Aggression*, *European Journal of International Law (EJIL)*, 20. Jg., 4/2009, S. 1117–1128 und Claus Kreß, *Time for Decision: Some Thoughts on the Immediate Future of the Crime of Aggression: A Reply to Andreas Paulus*, *EJIL*, 20. Jg., 4/2009, S. 1129–1146.

17 Internationaler Militärgerichtshof Nürnberg (Hrsg.), *Der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof Nürnberg* 14. November 1945 – 1. Oktober 1946, Band II, 1947, S. 182.

Das Ergebnis von Kampala ist ein Meilenstein in der Geschichte des Völkerrechts.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Frauenrechtsausschuss:

43. und 44. Tagung 2009

- Frauen in Deutschland auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt
- Individualbeschwerden zu Familiennamen in Frankreich

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 40. bis 42. Tagung 2008, VN, 5/2009, S. 224ff., fort.)

Die Tagungen des Jahres 2009 (43. Tagung: 19.1.–6.2. in Genf und 44. Tagung: 20.7.–7.8. in New York) boten den Mitgliedern des **Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)** Gelegenheit zum stolzen Innehalten: Im Jahr 1979 war das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**) von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden. 30 Jahre später zählt das Übereinkommen zu den am meisten ratifizierten Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen. Bis zum Ende der 44. Tagung waren ihm 186 Staaten beigetreten (zuletzt Katar im April 2009). Zur universellen Gültigkeit fehlen noch Iran, Somalia, Sudan, die USA und der Vatikan sowie die Inselstaaten Nauru, Palau und Tonga. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen hatte zum selben Zeitpunkt 97 Vertragsstaaten. Die Mitglieder des Ausschusses nutzten die knapp bemessene Zeit – 2009 hatte der CEDAW letztmalig nur zwei Tagungen –, um verschiedene Stellungnahmen zu verabschieden, die Situation in 20 Vertragsstaaten zu begutachten und über zwei Individualbeschwerden zu entscheiden.

Stellungnahmen

Auf seiner 43. Tagung hatte der Ausschuss eine Stellungnahme zu den ›Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die Menschenrechte von Frauen und Mädchen‹ veröffentlicht. Es sei zu erwarten,

dass Mädchen und Frauen von den sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise besonders betroffen seien, so der CEDAW. Seine Mitglieder riefen die Staaten dazu auf, geschlechtsspezifische Kurz- und Langzeitfolgen zu berücksichtigen. Eine Stellungnahme zum Gaza-Krieg wurde ebenfalls auf der Frühjahrstagung verabschiedet. Nach den militärischen Auseinandersetzungen zwischen der Hamas und der israelischen Armee um die Jahreswende 2008/2009 wiesen die Ausschussmitglieder nachdrücklich darauf hin, dass Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht gelten. Zutiefst besorgt zeigten sie sich angesichts der ernststen Verstöße gegen die Rechte von Frauen und Kindern im Hinblick auf Bewegungsfreiheit und Gesundheit. Auf ihrer 44. Tagung setzten sich die Sachverständigen in einer weiteren Stellungnahme mit dem Thema ›Gender und Klimawandel‹ auseinander und äußerten ihre Besorgnis über das Fehlen einer Geschlechterperspektive in der UN-Klimarahmenkonvention und anderen nationalen und globalen Initiativen. Der CEDAW forderte die Staaten auf, die Rechte von Frauen auf eine nachhaltige Existenzgrundlage und persönliche Sicherheit zu schützen sowie die Gleichberechtigung als Richtlinie in zukünftige Rahmenvereinbarungen einzubeziehen.

Individualbeschwerden

Beide Individualbeschwerden, die der Ausschuss auf der 44. Tagung behandelte, richteten sich gegen das französische Namensrecht. Im Fall G. D. und S. F. gegen Frankreich wurde beiden Antragstellerinnen bei der Geburt der Familienname des Vaters gegeben. Dies war damals in Frankreich eine automatische Regelung, sofern die Eltern zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes verheiratet waren. Seit 2005 kann das Kind den Namen des Vaters oder der Mutter erhalten, kommen die Eltern jedoch zu keiner Einigung, erhält das Kind den Namen des Vaters. Die Regelung gilt nicht rückwirkend. G. D. und S. F. sind weitestgehend ohne ihre Väter aufgewachsen. Beide wollten schließlich den jeweiligen Familiennamen ihrer Mütter übernehmen – ein Wunsch, der jedoch von den Behörden immer wieder abgelehnt wur-

de. Die Verfasserinnen der Beschwerde sehen ihr Recht auf Gleichberechtigung in Ehe und Familie verletzt, dabei besonders Artikel 16 (1) g), demzufolge Staaten Mann und Frau ›die gleichen persönlichen Rechte als Ehegatten, einschließlich des Rechts auf Wahl des Familiennamens, eines Berufs und einer Beschäftigung‹ gewährleisten sollen. Der CEDAW erklärte die Beschwerde für nicht zulässig, da sich die Regelung in Artikel 16 (1) g) auf das Recht beider Partner bezieht, ihren Geburtsnamen in einer Ehe oder eheähnlichen Gemeinschaft zu behalten, beziehungsweise den Namen für ihr Kind zu wählen. Da beide Frauen unverheiratet sind und keine Kinder haben, seien sie keine Opfer eines Verstoßes gegen Artikel 16, so der Ausschuss. Alle Kinder, unabhängig vom Geschlecht, wurden nach ihrem Vater benannt, daher seien sie auch kein Opfer geschlechtsspezifischer Diskriminierung unter anderen Artikeln des Übereinkommens gewesen. Trotz der Ablehnung der Beschwerde, wies der Ausschuss ausdrücklich darauf hin, dass er auch das reformierte Namensrecht in Frankreich, welches dem Vater quasi ein Vetorecht einräumt, für diskriminierend hält.

Im zweiten Fall von Michèle Dayras u.a. gegen Frankreich sind zwei der insgesamt sieben Beschwerdeführerinnen kinderlos, geben aber an, auf Kinder verzichtet zu haben, da sie wussten, sie könnten ihren Namen nicht weitergeben. Die fünf anderen Verfasserinnen haben Kinder, denen sie ihren Namen nicht übertragen konnten. Jedoch waren die Kinder zum Zeitpunkt von Frankreichs Beitritt zum Fakultativprotokoll schon volljährig und damit die maßgeblichen Rechteinhaber was das Ändern ihrer Namen angeht, so der Ausschuss. Die Mütter waren also zum Zeitpunkt von Frankreichs Beitritt zum Protokoll nicht mehr die maßgeblichen Opfer. Ihre Beschwerde ist demzufolge aus Gründen *ratione temporis* unzulässig. Die Mitteilung einer Beschwerdeführerin mit einem noch minderjährigen Kind wurde ebenfalls für nicht zulässig erklärt, da sie noch nicht alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft hatte.

Beide Individualbeschwerden sind insofern interessant, als dass Frankreich ge-

rade aufgrund seines Namensrechts zu Artikel 16 (1) g) (Regelung des Familiennamens) zum Zeitpunkt der Ratifizierung einen Vorbehalt eingelegt hatte. Damit gilt das Übereinkommen für Frankreich eigentlich nur im Rahmen dieses Vorbehalts, es sei denn dieser ist ungültig, zum Beispiel weil er gegen Ziel und Zweck des Übereinkommens verstößt. In einer Stellungnahme aus dem Jahr 2007 hatte der CEDAW geäußert, die meisten Vorbehalte zu Artikel 16 würden gegen Ziel und Zweck verstoßen und seien nicht zulässig. Gerade bei der Frauenrechtskonvention, bei der eine Vielzahl von Vertragsstaaten zum Teil äußerst weitreichende Vorbehalte eingelegt hatten, wäre es interessant zu sehen, ob der Ausschuss sich in seinen Entscheidungen unter dem Fakultativprotokoll ähnlich klar zu Vorbehalten positioniert wie in seinen Abschließenden Bemerkungen. In diesen fordert er Staaten regelmäßig auf, Vorbehalte zurückzunehmen oder evaluiert die Umsetzung bestimmter Rechte, auch wenn der Staat zum entsprechenden Artikel einen Vorbehalt geltend gemacht hatte. In beiden Fällen hat der Ausschuss jedoch auf eine Prüfung der Gültigkeit des Vorbehalts verzichtet, da die Beschwerde schon aus anderen Gründen nicht zulässig war.

Auf seinen beiden Tagungen im Jahr 2009 behandelte der Ausschuss insgesamt 19 Staatenberichte. Die Situation der Frauen in Dominica wurde ohne das Vorliegen eines Berichts besprochen. Der Inselstaat hat seit seinem Beitritt 1980 keinen Bericht eingereicht. Im Folgenden seien einige der behandelten Berichte der Tagungen 2009 beispielhaft herausgegriffen.

43. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte von Armenien, Deutschland, Guatemala, Haiti, Kamerun, Libyen und Ruanda. Über Dominica wurde ohne Bericht gesprochen.

Bei der Prüfung des sechsten Berichts aus **Deutschland** zeigten sich die Sachverständigen erfreut über verschiedene gesetzliche Neuerungen. Sie hoben die Einführung des Elterngeldes (2007), das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (2006) sowie das Gesetz zur Erweiterung der Kinderbetreuung (2005) hervor. Der Ausschuss bedauerte jedoch, dass das Gleichbehandlungsgesetz die Diskriminierung in der Privatsphäre nicht berücksichtigt und

keine Umkehr der Beweislast vorsieht. Die für die Umsetzung des Gesetzes zuständige Antidiskriminierungsstelle sei nicht berechtigt, Klagen einzureichen, und verfüge nur über knappe personelle und finanzielle Ressourcen. Bezüglich der Kinderbetreuung würden das Fehlen von Plätzen für Kinder unter drei Jahren und die mangelnde Flexibilität vieler Angebote weiterhin die volle Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben behindern. Die Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie hätten bisher lediglich zu einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung geführt, bemerkte der CEDAW. Seine Mitglieder nahmen mit Besorgnis zur Kenntnis, dass Frauen generell vor allem in Teilzeit-, befristeten und gering bezahlten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, im Durchschnitt nur 78 Prozent des Gehalts von Männern verdienen und nur wenige hochrangige Positionen im Management erreichen. Große Besorgnis erregten Studien, laut denen 40 Prozent der deutschen Frauen schon physische oder sexuelle Gewalt erlebt haben. Frauen mit russischem oder türkischem Migrationshintergrund seien dabei überproportional oft betroffen. Vor diesem Hintergrund äußerten sich die Sachverständigen äußerst kritisch über den mangelnden Zugang zu Frauenhäusern.

In **Guatemala** kann das Übereinkommen direkt von Gerichten angewendet werden. Die Sachverständigen begrüßten diesen Umstand, bemängelten jedoch, dass die Inhalte der Konvention der allgemeinen Öffentlichkeit, aber auch Juristen, nicht ausreichend bekannt seien. Besorgt zeigten sich die Ausschussmitglieder angesichts der vielen Morde an Frauen (Femizid). Sie lobten zwar die Verabschiedung eines Gesetzes gegen Femizid und andere Formen von Gewalt gegen Frauen, wiesen jedoch darauf hin, dass trotz dessen Inkrafttreten im Hinblick auf diese Morde ein Klima der Straflosigkeit herrsche – es werde oft nur unzureichend ermittelt. Kritisiert wurde weiterhin die allgemeine Benachteiligung von Frauen in der Arbeitswelt, die sich beispielsweise durch einen großen Lohnabstand zeigt. Die Einführung kostenfreier Schulbildung bewertete der CEDAW positiv.

Der Ausschuss zeigte sich beeindruckt vom großen Einsatz der Regierung **Ruandas** gegen die Diskriminierung von Frauen seit Ende des Bürgerkriegs. Als positive

Beispiele führten die CEDAW-Mitglieder an: den erfolgreichen Einsatz von Quoten im politischen und öffentlichen Bereich (Ruanda hat weltweit den höchsten Frauenanteil im Parlament), das gesetzliche Verbot von Polygamie und die Geschlechterparität im Grundschulbereich. Zudem wurden die abnehmenden Ansteckungsraten von HIV/Aids und Malaria hervorgehoben. Die Müttersterblichkeit hingegen bleibt mit 750 Todesfällen auf 100 000 Geburten hoch. Generell, so die Sachverständigen, sei das Recht auf Gesundheit aus Artikel 12 für Frauen aus ländlichen Gebieten und für ältere Frauen nicht gewährleistet. Sie kritisierten zudem den niedrigen Anteil von Lehrerinnen sowie die Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt; drei Viertel der neu entstanden Stellen im nichtlandwirtschaftlichen Bereich wurden mit Männern besetzt.

44. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CEDAW die Berichte aus Argentinien, Aserbaidschan, Bhutan, Dänemark, Guinea-Bissau, Japan, Laos, Liberia, Spanien, der Schweiz, Timor-Leste und Tuvalu.

Zwar hat **Liberia** die Frauenrechtskonvention schon im Jahr 1984 ratifiziert, die Bestimmungen seien jedoch noch immer nicht in die nationalen Gesetze übernommen worden und somit in den Gerichten des Landes nicht anwendbar, äußerten sich die Sachverständigen eher unzufrieden. Besorgt zeigten sie sich zudem angesichts des Fortbestehens der weiblichen Genitalverstümmelung im Land. Diese ist nicht per Gesetz verboten. Besonders kritisiert wurde das Vorgehen des Innenministeriums, Lizenzen an Personen, die die Verstümmelung durchführen, zu vergeben. Dies sei eine explizite Unterstützung der Praxis durch die Regierung und behindere alle Anstrengungen, die Genitalverstümmelung auszurotten. Der Ausschuss nahm erste Maßnahmen der Regierung zur Kenntnis, welche den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt fördern sollen, stellte aber fest, dass Frauen in diesem Bereich weiterhin benachteiligt seien. Als Beispiel führte er zwei Programme der Regierung an, die zwar insgesamt 83 000 Arbeitsplätze geschaffen hatten, von denen aber nur 900 an Frauen vergeben wurden.

Die internationale Menschenrechtspolitik der **Schweiz**, mit Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Frauenförderung

als vorrangigen Zielen, nahm der CEDAW lobend zur Kenntnis. Mit der Umsetzung der Frauenrechte in der Schweiz selbst, ging er härter ins Gericht. Der Ausschuss zeigte sich äußerst unzufrieden mit einer Entscheidung des Bundesgerichts, demzufolge das Übereinkommen in den Gerichten des Landes, im Gegensatz zu anderen völkerrechtlichen Verträgen, grundsätzlich nicht direkt anwendbar sei. Fortschritte wurden hinsichtlich der Erwerbstätigkeit von Müttern verzeichnet, beispielsweise durch die Einführung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs und die Eröffnung weiterer Kindertagesstätten. Dennoch arbeiten Frauen hauptsächlich in Teilzeit- oder befristeten Arbeitsverhältnissen. Die Sachverständigen begrüßten eine Revision des Strafgesetzbuchs, die sicherstellt, dass Vergewaltigung und Nötigung in Ehe und Partnerschaft verfolgt werden, sowie die Reform des Zivilgesetzbuchs, das den Verweis von Gewalttätern aus der gemeinsamen Wohnung ermöglicht. Der Ausschuss stellte jedoch mit Sorge fest, dass die Einrichtung und Finanzierung von Unterkünften und die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für die Opfer nicht als Aufgabe des Staates betrachtet werden. Kritisch wurde zudem die deutliche Unterrepräsentation von Frauen in Leitungs- und Entscheidungspositionen in öffentlichen Ämtern bewertet.

Bei der Prüfung des Erstberichts aus **Timor-Leste** zeigten sich die Sachverständigen beeindruckt vom starken Willen der Regierung, gegen Diskriminierung vorzugehen, und von ihren ersten Maßnahmen. Diese seien angesichts der großen Herausforderungen nach der Unabhängigkeit bemerkenswert. Es bleibe jedoch viel zu tun, so der CEDAW. Eine patriarchalische Sicht sei im Land immer noch weit verbreitet. Für Frauen nachteilige Bräuche, kulturelle Normen und Traditionen existierten weiter, beispielsweise Zwangs- und Frühehen sowie Polygamie. Der Ausschuss lobte die Anstrengungen im Bildungsbereich, besonders im Kampf gegen den Analphabetismus von Frauen und die Bemühungen um Geschlechterparität im Grundschulbereich. Er zeigte sich jedoch besorgt angesichts des niedrigen Anteils von Mädchen in Sekundär- und höherer Bildung und der hohen Abbruchraten, die wiederum vielfach mit Frühehen und Teenagerschwangerschaften zusammenhängen.

Ausschuss gegen Folter:

42. und 43. Tagung 2009

- **Absolutes Folterverbot gilt auch im Kampf gegen den Terrorismus**
- **Mangel an schnellen und unabhängigen Untersuchungen**

Jelena Bäumler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jelena Bäumler, Ausschuss gegen Folter, 40. und 41. Tagung 2008, VN, 6/2009, S. 271ff., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) hatte am Ende der 43. Tagung (November 2008) mit dem Beitritt Ruandas 146 Vertragsstaaten. Unverändert zum Vorjahr haben 56 Mitgliedstaaten die Kompetenzen des **Ausschusses gegen Folter (Committee against Torture – CAT)** sowohl nach Artikel 21 als auch nach Artikel 22 der Konvention anerkannt. Während Artikel 21 es dem CAT erlaubt, Staatenbeschwerden anzunehmen, verleiht Artikel 22 ihm die Befugnis, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Zu den Hauptaufgaben des CAT gehört, periodische Berichte der Vertragsstaaten über die Umsetzung der Konvention zu prüfen und Empfehlungen auszusprechen. Viele Staaten kommen ihrer Berichtspflicht nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung nach. Die überfälligen Staatenberichte liegen mittlerweile bei einer Anzahl von 210; einige davon sind seit mehr als zehn Jahren überfällig; einer Reihe von Staaten wurde bereits Verlängerungen zugestanden, die abermals nicht eingehalten wurden.

Fakultativprotokoll

Ein weiteres Instrument zum Schutz vor Folter und Misshandlung ist das im Jahr 2006 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zur Konvention. Es gestattet dem **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** unter anderem unbegrenzten Zutritt zu Haftanstalten. Dem SPT gehören zehn Expertinnen und Experten an, seine Mitgliederzahl soll jedoch auf 25 erhöht werden. In seinem dritten Jahresbericht gab der SPT Auskunft über die durchgeführten Staatenbesuche in Honduras, Kambodscha und Paraguay. Dabei wurden insbesondere Haftanstalten besucht, vertrau-

liche Gespräche mit Häftlingen und Aufsehern geführt sowie Empfehlungen an die Regierungen ausgesprochen, die diese nun schriftlich zu beantworten haben. Nach den Ratifizierungen Mazedoniens, Montenegros und Nicaraguas hat das Fakultativprotokoll inzwischen 53 Vertragsstaaten.

Der Ausschuss gegen Folter hielt im Jahr 2009 zwei turnusgemäße Tagungen ab (27.4.–15.5. und 2.–20.11.2009).

42. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung behandelte der CAT die Berichte Chiles, Israels, Neuseelands und der Philippinen sowie die Erstberichte von Honduras, Nicaragua und Tschad.

Die Beurteilung des fünften Berichts **Chiles** knüpfte hinsichtlich der immer noch nicht vollständigen Übernahme der Folterdefinition in das nationale Recht und der Kritik an der Höchststrafe von zehn Jahren für Foltertaten an die Empfehlungen zum letzten Bericht an. Gelobt wurden Verbesserungen in Bezug auf die Übernahme internationaler Straftaten ins nationale Strafrecht. Besorgt zeigte sich der CAT angesichts anhaltender Berichte über schwere Straftaten von Polizeibeamten und rechtlichen Beschränkungen für die Veröffentlichung solcher Taten, was zu Straflosigkeit führen würde. Der Zustand der Gefängnisse sei weiterhin verbesserungsbedürftig, und Gewalt und Isolationshaft als Bestrafung müssten umgehend verboten werden.

Beim zweiten Bericht der **Philippinen** lobte der CAT die Ratifizierung einiger internationaler Übereinkommen sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Gerichtszugangs, darunter ein mobiles Gericht und Beschwerdestellen für Menschenrechtsverletzungen in allen Polizeistationen. Äußerst bedenklich seien jedoch die zahlreichen glaubwürdigen Berichte über weit verbreitete und systematische Folter in Gefängnissen sowie der mangelnde Zugang zu unabhängigen Anwälten, Ärzten und gerichtlichem Rechtsschutz. Das Gleiche gelte für außergerichtliche Tötungen und das Verschwindenlassen von Personen. Trotz der Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die sich solcher Fälle annehmen sollte, gebe es weiterhin zahlreiche Fälle, die überdies nicht ausreichend untersucht würden.

In seinem Erstbericht, der mit elf Jahren Verspätung eingereicht wurde, wies **Tschad** auf bestehende Mängel hin, Folter

zu verhindern und die Anti-Folter-Konvention in sein Rechtssystem zu übernehmen. Mit Freude zur Kenntnis nahmen die Ausschussmitglieder, dass Tschad das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert hat. Als äußerst bedenklich wurden jedoch die andauernden Berichte über Folter, Misshandlungen, Vergewaltigungen, Verschwindenlassen und außergerichtliche Tötungen insbesondere durch Sicherheitskräfte, Armeeangehörige und Vollzugsbeamte angesehen. Da diese Vorfälle nicht untersucht würden, hätte dies die Straflosigkeit der Täter zur Folge.

Honduras reichte seinen Erstbericht mit zehnjähriger Verspätung ein. Anzuerkennen sei, dass das Land zahlreiche internationale Übereinkommen, darunter das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention, ratifiziert und Reformen im Rechtssystem umgesetzt hat. Kritisch betrachtete der CAT Berichte über Folter und Misshandlungen in Gefängnissen, denen nicht nachgegangen würde, wobei auch der insgesamt unzureichende Zustand vieler Haftanstalten angesprochen wurde. Mit Besorgnis nahm der Ausschuss Berichte über außergerichtliche Tötungen, insbesondere von Kindern, und fehlende unabhängige Untersuchungen dieser Vorfälle zur Kenntnis. Dies sei umso bedauerlicher, da eine unabhängige Kommission zur Aufklärung dieser Vorfälle eingerichtet worden war. Auch die vielen Berichte über innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Frauen- und Kinderhandel zeigten, dass Honduras diesem Problem noch nicht effektiv begegnet sei.

Der Ausschuss gegen Folter behandelte **Israels** vierten Bericht. Er lobte dabei insbesondere zwei Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs Israels. Dieser hat zum einen die Verwendung erzwungener Aussagen in Gerichtsverfahren für unzulässig erklärt und zum anderen klargestellt, dass das Folterverbot absolut ist. Der CAT erinnerte die Regierung daran, dieses absolute Folterverbot, trotz der schwierigen Sicherheitslage, unter allen Umständen jederzeit zu achten. Denn entgegen der Ansicht Israels, das nach wie vor behauptet, die Anti-Folter-Konvention gelte nicht für den Gaza-Streifen und das Westjordanland, kommt es nach Ansicht des CAT auf die Ausübung der rechtlichen oder tatsächlichen Kontrolle über ein Individuum durch einen Mitgliedstaat und nicht auf

den Ort der Handlung an. Kritisiert wurden geheime Haftanstalten, die Auswirkungen militärischer Gewaltanwendung auf Zivilisten, der Abriss von Häusern im Gaza-Streifen und in Ost-Jerusalem.

Neuseeland legte seinen fünften Bericht vor. Der CAT lobte die Ratifizierung mehrerer Übereinkommen, darunter die Behindertenrechtskonvention und das Römische Statut. Die Ausschussmitglieder zeigten sich jedoch besorgt über die überproportional hohe Anzahl von Häftlingen und Angeklagten aus der Bevölkerungsgruppe der Maori. Auch die Zustände in den Haftanstalten und Berichte über Misshandlungen von Beamten an Kindern und Personen in psychiatrischen Anstalten wurden diskutiert. Neuseeland wurde dringend Maßnahmen zur Behebung dieser Missstände empfohlen.

Am Erstbericht **Nicaraguas** beurteilte der Ausschuss gegen Folter die Verabschiedung einer neuen Strafprozessordnung sowie die Einrichtung einer Nationalen Koalition gegen Menschenhandel positiv. Aus der Tatsache, dass es keine Verurteilungen wegen Folter oder Misshandlungen gibt, folgerte der CAT, dass eine faktische Straflosigkeit bezüglich solcher Taten besteht. Auch die Ausbildung von Polizisten und Vollzugsbeamten müsse verbessert werden.

43. Tagung

Auf seiner Herbsttagung behandelte der Ausschuss gegen Folter die Berichte Aserbaidschans, El Salvadors, Jemens, Kolumbiens, Moldaus, der Slowakei und Spaniens.

Obwohl der CAT den zweiten Bericht **Jemens** insgesamt begrüßte, bedauerte er die verspätete Vorlage des Berichts, die mangelhafte Zusammenarbeit und die Abwesenheit von Vertretern Jemens bei der Diskussion. Große Sorgen bereite nach Ansicht des CAT die vielen Berichte über die weitverbreitete Praxis von Folter und Misshandlungen in den Gefängnissen und die mangelnde Untersuchung und Verurteilung dieser Vorkommnisse. Die grundlegenden Rechte von Gefangenen müssten gewährleistet werden. Weiterhin müsse das Folterverbot auch in Jemens schwierigem Kampf gegen den Terrorismus aufrechterhalten werden, was angesichts der vielen Hinweise auf Folter, außergerichtliche Tötungen, außergerichtliche Verurteilungen, Festnahmen ohne Haftbefehl, Iso-

lationshaft und Entführungen nachweislich nicht der Fall sei. Besonders bedenklich sei auch die Praxis, Angehörige von Verdächtigen – insbesondere Kinder – in Geiselhaft zu nehmen, um die Verdächtigen dazu zu zwingen, sich den Behörden zu stellen.

Die **Slowakei** legte ihren zweiten Bericht vor. Der CAT hob die Ratifizierung aller wesentlichen Menschenrechtsübereinkommen positiv hervor sowie die Tatsache, dass das Folterverbot Vorrang vor dem slowakischen Recht hat. Durch die Reform des Strafgesetzbuchs und des Strafprozessrechts wurde die Definition von Folter sogar über die der Anti-Folter-Konvention hinaus ausgeweitet. Kritik wurde bezüglich Vorfälle von polizeilicher Gewalt gegen Roma geäußert, wobei jedoch die strafrechtliche Aufarbeitung durch die Slowakei anerkannt wurde. Besorgniserregend seien auch Berichte über Zwangsterilisationen von Roma-Frauen, trotz eines gesetzlichen Verbots; ein Vorwurf, der von der slowakischen Regierung zurückgewiesen wurde.

El Salvador wurde bei der Präsentation seines zweiten Berichts für die Einrichtung einer Menschenrechtsabteilung innerhalb der Polizei gelobt. Seit dem Erstbericht sei jedoch weiterhin die Definition der Anti-Folter-Konvention nicht vollständig in nationales Recht übertragen worden. Zudem gebe es immer noch keine unabhängige Untersuchungsstelle bei Foltervorwürfen. Dies führe zu einem Zustand der Straflosigkeit und mache das Folterverbot wirkungslos, so der CAT. Auch die Doppelbelegung der meisten Gefängnisse und die Zustände dort, vor allem was Hygiene, Zugang zu Trinkwasser und medizinische Versorgung betrifft, bedürfen dringend der Verbesserung.

Bei der Behandlung des fünften Berichts **Spaniens** begrüßte der Ausschuss unter anderem eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, durch die das Verfahren gegen einen Terrorverdächtigen eingestellt wurde, da die Vorwürfe hauptsächlich auf Verhöre während der Haftzeit auf Guantánamo gestützt waren. Der CAT hob ausdrücklich positiv hervor, dass Spanien kein paralleles Rechtssystem für die Terrorismusbekämpfung geschaffen hat und stets bestätigt hat, dass das Folterverbot absolut gelte. Verbesserungsbedarf sah der Ausschuss bezüglich der nicht vollständigen Übernahme der Folterdefinition und der

Gefangenenrechte ins nationale Recht; insbesondere die Isolationshaft müsse verboten und der Zugang zu einem Anwalt, einem Arzt und der Kontakt mit der Familie gewährt werden.

Aserbaidschan legte seinen dritten Bericht vor. Der CAT stellte einige Verbesserungen fest, unter anderem die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention, die Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel sowie den nationalen Aktionsplan zum Schutz der Menschenrechte. Besorgt zeigte sich der CAT angesichts weiterhin zahlreicher Vorwürfe von Folter und unmenschlicher Behandlung, insbesondere in der Zeit zwischen Festnahme und offiziellem Antritt der Untersuchungshaft, aber auch in den Haftanstalten generell. Nicht im Einklang mit der Konvention seien auch Überstellungen, etwa von Tschetschenen an Russland, aufgrund bilateraler Abkommen ohne diplomatische Zusicherungen, obwohl für diese Personen eine reale Gefahr der Folter bestünde.

Bei der Behandlung des zweiten Berichts **Kolumbiens** begrüßte der Ausschuss die Politik des Landes, eine ständige Einladung für alle UN-Sonderberichterstatter auszusprechen. Weiterhin lobte er die Einrichtung einer Sondereinheit der Polizei zur Bekämpfung bewaffneter Gruppen und zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen. Der CAT kritisierte jedoch, dass es deutliche Hinweise auf eine weitverbreitete Folterpraxis im Land gibt. Auch sexuelle Gewalt gegen Frauen und insbesondere gegen Kinder stelle ein gravierendes Problem dar. Das insgesamt hohe Ausmaß an Gewalt in der kolumbianischen Gesellschaft müsse gezielt und systematisch bekämpft werden.

Moldau stellte mit dreijähriger Verspätung seinen zweiten Bericht vor. Positiv bewertete der CAT die Präzisierungen im Strafgesetz- und Strafprozessrecht. So sei zum einen die Definition von Folter übernommen worden und zum anderen wurde festgeschrieben, dass unter Folter gewonnene Erkenntnisse für Strafprozesse nicht verwendet werden dürfen. Sorgen bereitete dem Ausschuss die Berichte über weit verbreitete Folter und Misshandlungen in Polizeistationen und Haftanstalten. Ferner müsse die Arbeit des Nationalen Präventivmechanismus, der unter dem Fakultativprotokoll eingerichtet wurde, verbessert werden. Dies könne geschehen durch kla-

retere Regeln für den ständigen und unangemeldeten Besuch der Institution und eine bessere Ausbildung der Mitglieder.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 74. und 75. Tagung 2009

- **Mangelhaftes Follow-up**
- **Zwei Allgemeine Bemerkungen verabschiedet**

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler über die 72. und 73. Tagung 2008, VN, 4/2009, S. 177ff., fort.)

Der **Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)** trat im Jahr 2009 zu zwei turnusgemäßen Tagungen in Genf zusammen (16.2.–6.3. und 3.–28.8.2009). Der CERD ist das 18-köpfige Sachverständigengremium, welches die Aufgabe hat, die Umsetzung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** zu überwachen. Die Zahl der Vertragsstaaten lag am Ende der 75. Tagung bei 173. Seit 1984 ist der Ausschuss auch befugt, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Solche Mitteilungen ermöglichen es Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch diejenigen Vertragsstaaten zu rügen, die diese Prüfungskompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Insgesamt 53 Staaten hatten bis Ende der 75. Tagung die Erklärung nach Artikel 14 abgegeben. Im Berichtszeitraum wurde über zwei Mitteilungen entschieden. Auf der 75. Tagung wurden zwei Allgemeine Bemerkungen verabschiedet: Nr. 32 zu Umfang und Bedeutung der speziellen Vorkehrungen sowie Nr. 33 zum Follow-up der Überprüfungskonferenz von Durban.

Frühwarnverfahren

Das Frühwarnverfahren dient der Prävention von Rassendiskriminierung. Die fünfköpfige Arbeitsgruppe befasste sich im Berichtszeitraum mit zwölf Situationen. Hierbei zeigte sich, dass die Mehrzahl der Situationen potenzielle Gefährdungen für die dort ansässigen indigenen Völker darstellten. Besonders besorgniserregend war die Situation der Hmong-

Minderheit in Laos. Aufgrund dieser Beobachtungen sollte es sich der Ausschuss zum Ziel machen, die Harmonisierung der Bemühungen zur Besserstellung der Rechte der indigenen Völker voranzutreiben.

Follow-up-Verfahren

Auf seiner 74. und 75. Tagung hat der Ausschuss Follow-up-Berichte von Belgien, Bosnien-Herzegowina, Israel, Italien, Neuseeland, der Republik Korea und den Vereinigten Staaten behandelt. Der Ausschuss bemüht sich, mit den geprüften Staaten im Dialog zu bleiben. Zu diesem Zweck hat er einerseits Kommentare zu den Berichten übermittelt und andererseits die Staaten aufgefordert, zusätzliche Informationen nachzureichen.

Säumige Staaten

Während der 74. Tagung befasste sich das Gremium im Rahmen seines Verfahrens für säumige Staaten (review procedure) mit dem Vertragsstaat Gambia. Gambias Staatenbericht war mehr als fünf Jahre überfällig. Da die Regierung trotz mehrfacher Aufforderung nicht reagiert hatte, wurde über die Umsetzung des Übereinkommens in Gambia, ohne Vorlage eines Staatenberichts und in Abwesenheit einer staatlichen Delegation, diskutiert und Abschließende Bemerkungen verabschiedet.

Bis zum Ende der Tagungsperiode waren 18 Staaten mit ihren Berichten mehr als zehn Jahre und 34 Staaten mehr als fünf Jahre überfällig. Aufgrund dieser Entwicklungen hat der Ausschuss seinen Beschluss erneut bekräftigt, nach fünf Jahren die Situation in den Vertragsstaaten auch ohne Bericht zu diskutieren und Abschließende Bemerkungen zu verabschieden. Dies gilt in Zukunft auch für Vertragsstaaten die mit ihrem Erstbericht mehr als fünf Jahre säumig sind.

Follow-up zu Individualbeschwerden

Auf seiner 67. Tagung im Jahr 2005 hatte der Ausschuss beschlossen, auch für seine Entscheidungen zu Individualbeschwerden und deren Umsetzung im Vertragsstaat ein Follow-up-Verfahren einzurichten. Auf seine Anfragen, welche Schritte der Vertragsstaat zur Umsetzung seiner Empfehlungen unternommen hat, erhält der CERD nicht immer aussagekräftige Antworten. Daher entwickelten die Ausschussmitglieder unterschiedliche Kategorien über den Stand des Follow-up-Ver-

fahrens. Er unterscheidet zwischen zufrieden stellenden Antworten und nicht zufrieden stellenden Antworten, und gibt an, ob der Dialog noch weitergeht. Diese Feststellungen werden dem Jahresbericht als Tabellenanhang beigefügt. Bis zum Ende des Berichtszeitraums hat der Ausschuss über 27 Individualbeschwerden entschieden und in zehn Fällen eine Vertragsverletzung durch den Staat festgestellt. In neun Fällen hat der Ausschuss, obwohl er keine Verletzung festgestellt hat, Empfehlungen ausgesprochen. Bisher hat der Ausschuss seiner Einschätzung nach erst drei zufrieden stellende Antworten erhalten.

Staatenberichte

Auf der 74. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens mit neun Berichten. Sie kamen aus Bulgarien, Finnland, der Republik Kongo, Kroatien, Montenegro, Pakistan, Suriname, der Türkei und Tunesien. Kongo, Montenegro und die Türkei übermittelten ihre Erstberichte.

Auf der 75. Tagung behandelte der Ausschuss elf Berichte: aus Äthiopien, Aserbaidschan, Chile, China (einschließlich Hongkong und Macau), Griechenland, Kolumbien, den Philippinen, Polen, Tschad und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

Im Zusammenhang mit den abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten seien drei beispielhaft für alle anderen, die auf den beiden Tagungen behandelt wurden, herausgegriffen.

Kongo brachte auf der 74. Tagung ihren Erstbericht in Kombination mit dem zweiten bis neunten periodischen Staatenbericht ein. Unter die positiven Aspekte fiel einerseits der nationale Aktionsplan zur Verbesserung der Lebensqualität der indigenen Bevölkerung (2009 bis 2013) und andererseits weitere Initiativen zum Schutz der Rechte indigener Völker in Afrika und Kongo.

Als Besorgnis erregend sah der CERD die schlechte Stellung der Indigenen an, insbesondere die der Pygmäen. Diese können keinerlei Land erwerben, es selbst stellen oder nutzen. Ferner sind sie beim Zugang zum Rechtssystem, zu Bildung, zum Gesundheitswesen und zur Arbeit besonders benachteiligt. Als besonders negativer Aspekt wurde die sklavenähnliche Ausbeutung der Pygmäen nochmals hervorgehoben. Die Gruppe der indigenen Völker ist auch einem großen Gewalttrisi-

ko ausgesetzt. Ebenso bemängelte der Ausschuss den schlechten Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten für Flüchtlinge. Der CERD empfahl die Einführung nationaler Gesetze zur Gewährleistung der Landrechte der indigenen Bevölkerung und legte dem Vertragsstaat nahe, Rechtsmittel zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung einzuführen.

Die **Türkei** legte auf der 74. Tagung ihren Erstbericht gemeinsam mit dem zweiten und dritten periodischen Bericht vor. Der Ausschuss hob lobend die vielen gesetzlichen Reformen hervor, die eine menschenrechtliche Perspektive einbezogen hatten. Ebenso wurde als positive Entwicklung die vielen Menschenrechtsschulungen für Gefängnispersonal, Richter und andere Beamte angesehen. Die Rückführungsmöglichkeiten von Binnenvertriebenen, insbesondere von Kurden, wurden ebenfalls als Errungenschaft eingestuft.

Der Ausschuss hob die fehlende Definition von Rassendiskriminierung in den nationalen Gesetzen hervor und stellte die Schlechterstellung einiger ethnischer Gruppen wie beispielsweise der Roma und der Kurden als bedauerlich heraus. Ebenso bemängelte der CERD die fehlenden Angebote für Kinder ethnischer Minderheiten, ihre Minderheitensprache zu lernen. Besonders negativ beschrieb der Ausschuss die fehlenden gesetzlichen Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung und forderte den Vertragsstaat auf nachzuforschen, warum so wenige Untersuchungen oder Verfahren bezogen auf Rassendiskriminierung durchgeführt worden seien.

Der Ausschuss setzte sich auf seiner 75. Tagung mit dem 15. bis 18. Bericht **Chiles** auseinander. Der CERD begrüßte die Ratifizierung der ILO-Konvention 169 bezüglich eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern und die Ratifizierung der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Ebenso wurden einige institutionelle Verbesserungen zum Schutz der Rechte der indigenen Bevölkerung positiv hervorgehoben. Trotz dieser vielfachen Bemühungen müsste laut CERD noch deutlich mehr gegen Diskriminierung und zum Schutz von Migranten und Angehörigen von indigenen Völkern unternommen werden, da diese Gruppen Gewaltübergriffen und Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt seien. In diesem Zusammenhang wies der Ausschuss dar-

auf hin, dass Chile seine Bemühungen zur Bekämpfung von Vorurteilen und Rassendiskriminierung verstärken muss. Insbesondere seien noch etliche Maßnahmen zu ergreifen um die Mapuche-Indianer und ihre Wiedergutmachungsansprüche über traditionelle Landrechte zu gewährleisten. Ebenso ist sicherzustellen, dass die indigene Bevölkerung Chiles ihre Bodenschätze ausbeuten kann und nicht durch industrielle Projekte gesundheitliche Schädigungen eintreten und ihr traditionelles Leben beeinträchtigt oder gar unmöglich wird.

Individualbeschwerden

Auf seiner 75. Tagung befasste sich der Ausschuss mit zwei Individualbeschwerden. Zum einen nahm er sich der Sache Rajasingham gegen Australien an und zum anderen dem Fall Ahmed Fara Jama gegen Dänemark.

Im ersten Fall konnte der Ausschuss keine Verletzung des Übereinkommens feststellen. Eine Verletzung liege aufgrund einer Diskriminierung in Bezug auf die Staatszugehörigkeit vor. Einige Gesetze in Australien unterscheiden zwischen Nichtbürgern und Bürgern und gewähren daran anknüpfend unterschiedlichen Zugang zu sozialer Sicherheit, Bildung und Nationalität. Durch diese Unterscheidung sei der Beschwerdeführer diskriminiert worden. Der Ausschuss stellte aber fest, dass die Gesetze keinerlei Unterscheidung aufgrund der nationalen Zugehörigkeit machen und konnte daher auch keine Verletzung der Konvention durch den Vertragsstaat feststellen.

Auch im Fall Ahmed Fara Jama gegen Dänemark kam der CERD zu dem Schluss, dass der Vertragsstaat das Übereinkommen nicht verletzt hat. Gerügt wurde eine Verletzung durch eine diskriminierende Aussage eines dänischen Parlamentsmitglieds gegen Personen somalischer Herkunft. Der Ausschuss konnte aber aufgrund der Informationen nur feststellen, dass sich die Aussage auf einige bestimmte Ereignisse bezog, die aber nicht in direktem Zusammenhang mit Personen somalischer Herkunft standen. Daher konnte der Ausschuss keine Verletzung des Übereinkommens feststellen, forderte aber den Vertragsstaat auf, Rassendiskriminierung zu verfolgen und die Politiker noch einmal darüber aufzuklären, welche Aufgaben ihnen bei der Umsetzung von Artikel 4 des Übereinkommens zufallen.

Personalien

Frauen

Im Oktober 2010 nahm **Michelle Bachelet** ihren Posten als erste Untergeneralsekretärin für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen und Leiterin der neuen Frauenorganisation der Vereinten Nationen ›UN Women‹ auf. Die 58-jährige Politikerin war am 14. September 2010 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannt worden. Bachelet ist Kinderärztin und Germanistin, wechselte dann aber in die Politik. Sie bringt umfangreiche Erfahrungen als internationale Führungspersonlichkeit ein. Während ihrer Amtszeit als Präsidentin Chiles setzte sie sich für Geschlechterparität in ihrem Kabinett sowie für neue Gesetze im Bereich Frauenrechte ein. Später war sie für UNIFEM tätig. Die neue Organisation wird im Januar 2011 offiziell mit der Arbeit beginnen. Sie vereint die bis dahin bestehenden vier UN-Fraueninstitutionen und soll unter anderem die Kommission für die Rechtsstellung der Frau und andere zwischenstaatliche Organe bei der Entwicklung politischer Richtlinien sowie Mitglied-



Michelle Bachelet
UN-Foto: Devra Berkowitz

staaten bei der Einführung von Normen unterstützen.

Friedenssicherung

Der Botschafter Tansanias bei den Vereinten Nationen **Augustine Philip Mahiga** wurde am 9. Juni 2010 zum Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs und Leiters des Politischen Büros der Vereinten Nationen in Somalia (UNPOS) ernannt. Er löst den Mauretaner Ahmedou Ould-Abdallah ab, der den Posten seit dem Jahr 2007 bekleidet hatte (vgl. Personalien, VN, 1/2008, S. 31). Der 65-jährige Mahiga bringt langjährige Erfahrungen aus den Bereichen Konfliktmanagement, Mediation, humanitäre Hilfe und Entwicklung mit ins Amt. Von 2003 bis zum Antritt seines neuen Postens war er Botschafter seines Landes bei den Vereinten Nationen.

Katastrophenvorsorge

Ban Ki-moon ernannte am 9. Juli 2010 die britische Baronin **Valerie Amos** zur Untergeneralsekretärin und Leiterin des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA). Sie folgt auf Sir John Holmes. Dieser hatte die Leitung des Amtes seit Januar 2007 inne (vgl. Personalien, VN, 1/2007, S. 124). Amos war zuletzt Hohe Kommissarin Großbritanniens in Australien. Die 56-jährige Politikerin blickt auf über 25 Jahre Erfahrung in hochrangigen Positionen zurück, unter anderem als Kabinettsmitglied, zuständig für Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In dieser Position war sie auch für Reaktionsmaßnahmen bei weltweiten Krisen verantwortlich. Als britische Entwicklungshilfe-



Valerie Amos
UN-Foto: Rick Bajornas

ministerin war sie von 2003 bis 2007 an Friedensverhandlungen in der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Sierra Leone und Sudan beteiligt.

Sekretariat

Die Amerikanerin **Joan Elise Dubinsky** ist die neue Direktorin des Ethikbüros der Vereinten Nationen. Ban Ki-moon ernannte sie am 18. Juni 2010. Sie übernahm das Amt von dem Kanadier Robert Benson, welcher als erster Direktor das Büro seit dem Jahr 2007 geleitet hatte (vgl. Personalien, VN, 3/2007, S. 124). Dubinsky war im Bereich Organisationsethik sowohl im privaten als auch gemeinnützigen Sektor sowie in internationalen Organisationen tätig. Zuletzt bekleidete die 57-jährige Juristin den Posten der Ethikdirektorin des britischen Rüstungskonzerns BAE Systems. Von 2004 bis 2009 war sie Leiterin der Ethikabteilung beim Internationalen Währungsfonds.

Sonstiges

Am 19. August 2010 ernannte Ban Ki-moon den Kenianer

Zachary Muburi-Muita zum ersten Leiter des UN-Büros bei der Afrikanischen Union (AU), das am 1. Juli dieses Jahres von der UN-Generalversammlung eingerichtet worden war. Als Leiter des UN-Büros in Addis Abeba ist er dafür verantwortlich, die Verbindungen zwischen UN, AU und den subregionalen Organisationen in Afrika zu stärken. Der Diplomat war seit dem Jahr 2006 UN-Botschafter Kenias. Während seiner beinahe 30-jährigen Karriere bekleidete er Posten in den verschiedensten Arbeitsbereichen im diplomatischen, politischen und zivil-militärischen Bereich. Seit Januar 2010 ist der 53-Jährige Präsident des Hochrangigen UN-Ausschusses für die Süd-Süd-Zusammenarbeit. Zudem ist er stellvertretender Präsident des Ständigen Sekretariats der Versammlung der Vertragsstaaten des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

Sonderberater für Rechtsfragen betreffend Seeräuberei vor der Küste Somalias wurde der Franzose **Jack Lang**. Der UN-Generalsekretär hatte ihn am 26. August 2010 auf diesen neu geschaffenen Posten berufen. Der 70-jährige Professor für Öffentliches Recht und ehemalige Kultusminister blickt auf eine lange, sowohl politische als auch akademische Karriere auf nationaler und internationaler Ebene zurück. Als Sonderberater soll er Maßnahmen identifizieren, mit denen die betroffenen Staaten in der Region unterstützt sowie Personen, die in seeräuberische Aktivitäten verwickelt sind, vor Gericht gestellt werden können.

Zusammengestellt von
Monique Lehmann.

Die Vereinten Nationen lehren

Günther Unser

Der in seiner bewussten Doppeldeutigkeit nur schwer ins Deutsche zu übertragende Titel zielt auf zwei Fragestellungen ab: Wie lassen sich die Vereinten Nationen beziehungsweise wie sind sie zu belehren?

Zum einen geht es um die didaktische Herausforderung, das komplexe UN-Gebilde vor allem im Hochschulunterricht zu vermitteln, zum anderen sollen die Einflussmöglichkeiten – insbesondere der akademischen Welt – auf die Arbeit der Weltorganisation eingeschätzt werden.

Mit dieser Thematik beschäftigt sich ein zweitägiges Kolloquium an der österreichischen Diplomatischen Akademie in Wien, das auf Anregung des Academic Council on the United Nations System (ACUNS) im November 2008 stattfand.

Die vorliegende Veröffentlichung versteht sich als eine Art Tagungsbericht, in dem die auf dem Kolloquium gehaltenen Referate wiedergegeben werden. In 38 knappen Einzelbeiträgen stellen lehrerfahrene Diplomaten und UN-Mitarbeiter sowie Wissenschaftler (vorwiegend aus Südosteuropa) ihre im Unterricht über die Vereinten Nationen angewandten didaktischen Konzepte und Strategien vor. Diese Erfahrungsberichte nehmen den weitaus größten Raum ein, während auf die Frage der Politikberatung durch die Wissenschaft nur am Rande eingegangen wird. Ein UN-Insider (Thomas Stelzer) beklagt in diesem Zusammenhang die unzureichende Institutionalisierung der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der akademischen UN-Community.

Die Themenpalette umfasst drei Handlungsebenen (Kapitel): Die Vereinten Nationen im Unterricht (elf Beiträge); computergestütztes Lernen (acht Beiträge); innovative Lerntechniken, Simulationen, Studienreisen und ›learning by doing‹ (18 Beiträge).

Im ersten Kapitel wird ein breites Spektrum an Angeboten und Vorgehensweisen bei der Vermittlung der Vereinten Nationen an Universitäten sowie staatlichen und nichtstaatlichen Forschungsinstituten präsentiert: In welchem Umfang und von welchen Disziplinen werden die Vereinten Nationen an österreichischen Universitäten behandelt (Axel Wüstenhagen)? Inwieweit ist die Weltorganisation in den akademischen Einrichtungen südosteuropäischer Länder Gegenstand eigener Lehr- und Forschungsprogramme? Welchen Beitrag können UN-Praktiker bei der Vermittlung von Erkenntnissen über internationale Organisationen leisten (Ingrid Lehmann)?

In den Beiträgen des zweiten Kapitels werden Möglichkeiten des computergestützten Lernens über die

Vereinten Nationen angesprochen. Auf den Umgang mit den UN-Webseiten wird ebenso eingegangen, wie auf das ›online teaching‹ und weitere kleinere Projekte unter Verwendung besonderer Software.

Das auf 48 Seiten nicht weniger als 18 Beiträge umfassende dritte Kapitel bietet Einblicke in verschiedene, im Wesentlichen praxisorientierte Vermittlungsformen und -strategien. Vorgestellt werden unter anderem Diskussionsforen über Menschenrechtsfragen, problemorientiertes Lernen, verschiedene Vorgehensweisen im Völkerrecht, von Jugendlichen getragene Projekte (etwa das Jugenddelegiertenprogramm in der Schweiz). Es folgen Hinweise auf die positiven Erfahrungen mit gut vorbereiteten Studienreisen zu UN-Einrichtungen (so von Ingfried Schütz-Müller, der zahlreiche Exkursionen durchführte) und auf den Einsatz von Filmmaterial. Von Praktikern wird nachdrücklich das ›Lernen aus Fehlern‹ als Lernmethode empfohlen.

Der Sammelband will einen Überblick über die unterschiedlichen didaktischen Herangehensweisen bei der Vermittlung von Kenntnissen über die Vereinten Nationen geben. Die gebotene Vielfalt ist bemerkenswert, doch zugleich verwirrend. Da werden – ohne Auswahlkriterien zu nennen – auf nur 132 Seiten in knapper Form 38 Ansätze von unterschiedlicher Erkenntnisrelevanz nebeneinandergestellt, verzichtet wird zudem auf ein zusammenfassendes Resümee. Weniger wäre hier wohl mehr gewesen.

Das Verdienst des Kolloquiums und der dokumentierenden Publikation liegt jedoch darin, die Diskussion über ein Problem angestoßen zu haben, das jeden beschäftigen sollte, der die Vereinten Nationen in Lehre und Forschung behandelt: Wie weckt man Interesse an der Weltorganisation und wie kann man ein realitätsbezogenes Bild des vielschichtigen UN-Systems nachvollziehbar vermitteln?

Sowohl im Völkerrecht als auch in der Politikwissenschaft – den beiden UN-Wissenschaftsdomänen – haben sich an deutschen Universitäten die klassischen Lehr- und Lernformen (Vorlesungen und Seminare) in der Vermittlung von Grundwissen und Problemstellungen weitgehend bewährt. Zum tieferen Verständnis wird jedoch zunehmend erfolgreich auf Simulationen (Stichwort: Model United Nations – MUN) und computergestütztes Lernen zurückgegriffen. Ebenso erkenntnisfördernd ist die Einbeziehung von UN-Praktikern und studienbegleitenden Exkursionen zu UN-Einrichtungen – von beiden Möglichkeiten des Praxisbezugs wird allerdings immer noch zu selten Gebrauch gemacht.



Diplomatische Akademie Wien (Hrsg.)

Can the United Nations Be Taught?
A Compendium of Innovative Teaching Techniques

Wien: Favorita Papers 01/2009
132 S.

Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2006 bis 2009

Klaus Hüfner



Prof. Dr. Klaus Hüfner, geb. 1939, ist Mitglied im DGVN-Präsidium, Ehrenpräsident der World Federation of United Nations Associations (WFUNA) und Senior Research Fellow beim Global Policy Forum, New York.

Diese Aufstellung führt die Übersicht ›Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2004–2007‹, VN, 3/2007, S. 110ff., fort. Die Erklärungen zu den in diesem Text und in den Tabellen verwendeten Abkürzungen der Institutionen finden sich in ›Das UN-System auf einen Blick‹, VN, 1/2010, S. 42. Dort nicht erläuterte Abkürzungen werden in den Anmerkungen aufgeführt.

Um die von ihren Mitgliedstaaten erteilten Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen und Spezialorgane (Programme und Fonds) Finanzmittel, die sie entweder als Pflichtbeiträge oder als freiwillige Beitragsleistungen von ihren Mitgliedstaaten erhalten. Um die Finanzleistungen Deutschlands vergleichend zusammenstellen zu können, sollte möglichst ein einheitlicher Ansatz gewählt werden. Vor die Wahl gestellt, entweder die offiziellen deutschen Quellen (Output-Seite) oder die offiziellen UN-Statistiken (Input-Seite) auszuwerten, fiel die Entscheidung eher zugunsten der offiziellen UN-Statistiken, weil dort sämtliche Zahlenwerte in US-Dollar angegeben werden. Außerdem handelt es sich um zusammenfassende Darstellungen, die seitens einer offiziellen deutschen Stelle nicht vorhanden sind. Ausgangspunkt für die Übersichten A, C und D ist der elfte UN-Bericht ›Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System‹ – der fünfte, für den der Koordinierungsrat der Leiter der UN-Systeme (UN System Chief Executives Board for Coordination – CEB) verantwortlich zeichnet.

Schwierige Datenbeschaffung

Auch die UN-Berichte sind für unsere Zwecke nicht präzise genug. Selbst ein intensives Studium der Fußnoten reicht nicht aus, um den Stellenwert einzelner Tabellen angemessen einstuft zu können.

Als Beispiel seien die Angaben für UNICEF 2009 hier angeführt. Der UN-Bericht führt unter ›Extrabudgetary Resources from Member States‹ 54,126 Mio. US-Dollar an und betont in einer Fußnote, dass die Zahlenwerte ›UN system contributions‹, ›inter-governmental contributions‹ und ›non-governmental contributions‹ nicht berücksichtigen. Dieser Zahlenwert ›stimmt‹, wenn man unter ›Other Resources‹ sowohl die Beiträge der Bundesregierung (8,809 Mio. US-Dollar) als auch des Deutschen Komitees für UNICEF (45,316 Mio. US-Dollar) addiert. Bei dieser Aufstellung wird davon ausgegangen, dass das Deut-

sche Komitee für UNICEF keine nichtstaatliche Organisation (NGO) ist, obwohl sie offiziell dem Privatsektor zugerechnet wird. Außerdem bleiben die regulären Beiträge, die ebenfalls freiwillige Beiträge darstellen, sowohl der Bundesregierung (9,146 Mio. US-Dollar) als auch des Deutschen Komitees für UNICEF (48,261 Mio. US-Dollar) mit insgesamt 57,407 Mio. US-Dollar unberücksichtigt. Wäre lediglich der staatliche Gesamtbeitrag in Höhe von 17,956 Mio. US-Dollar angegeben, erschiene dieser Zahlenwert ebenso ›richtig‹ wie – entsprechend der Logik des UN-Berichts – der Gesamtwert der aus Deutschland fließenden freiwilligen Gesamtbeiträge in Höhe von 111,533 Mio. US-Dollar. Auch bei UNFPA erscheinen im UN-Bericht lediglich die zweckgebundenen, nicht aber die regulären Beiträge, so dass nicht zu ermitteln ist, welchen freiwilligen Beitrag die Bundesregierung 2009 für UNFPA insgesamt geleistet hat.

Da in den Statistiken des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)¹ seit dem Jahr 2005 – ähnlich wie in den OECD-Statistiken seit Mitte der neunziger Jahre – freiwillige, zweckgebundene Leistungen nicht mehr als multilaterale, sondern als bilaterale Leistungen verbucht werden, lassen sich die deutschen Finanzströme in das UN-System nach Institutionen geordnet nicht mehr angemessen darstellen. Während einerseits die als öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) geltenden Beiträge in den ›Regelhaushalten‹ als ›core contributions‹ nach Institutionen (sowohl Sonderorganisationen als auch Fonds und Programme) aufgeführt wurden, erfolgte für die projekt- und programmgebundenen Beiträge (›non-core contributions‹ beziehungsweise ›bilaterale ODA‹) in einer Fußnote lediglich eine Gesamtsumme.

Übersicht A

Die nachfolgenden Aufstellungen in Übersicht A, erste Spalte, spiegeln die Entwicklung der **ordentlichen Haushalte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen** für die Jahre 2006 bis 2009 wider.

In der zweiten Spalte werden die veranlagten Pflichtbeiträge für den Zeitraum 2006 bis 2009 aufgeführt. Ohne Zweifel stellen die Pflichtbeiträge den größten Einnahmeposten für die Organisation dar, wie sich aus dem Vergleich von Haushalten und Pflichtbeiträgen ermitteln lässt.²

Insgesamt stiegen die Pflichtbeiträge für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen zwi-

schen 2006 und 2009 von 3,864 auf 4,824 Mrd. US-Dollar, wobei der Anstieg bei den Vereinten Nationen mit 0,744 Mrd. US-Dollar den größten Anteil ausmachte.

Deutschlands Anteil an den Pflichtbeiträgen (Spalten 3 und 4) insgesamt stieg zwischen 2006 und 2009 von 330,38 Mio. US-Dollar auf 414,31 Mio. US-Dollar, wobei der Anstieg bei den Vereinten Nationen mit 61,13 Mio. US-Dollar anteilig rund 73 Prozent ausmachte (vgl. in Übersicht E die Zeilen 1. und 3. unter A. Pflichtbeiträge). In den Jahren 2004 bis 2006 betrug der Beitragsschlüssel für Deutschland 8,662 Prozent. Für die Jahre 2007 bis 2009 sank er um 0,085 Prozentpunkte auf 8,577 Prozent.

Übersicht B

Hier wird ein Überblick über die Entwicklung der **Pflichtbeiträge zu den Haushalten für UN-Friedensoperationen** für den Zeitraum 2006 bis 2009 gegeben. Im Rahmen eines Zehn-Stufen-Modells A–J gehört Deutschland zur Stufe B, deren Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Beitragsschlüssel zum ordentlichen UN-Haushalt veranlagt werden. Lediglich die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats werden mit einem höheren Beitragsschlüssel veranlagt, um ihrer besonderen Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Rechnung zu tragen. Sie müssen den Differenzbetrag zahlen, der sich aus der Umverteilung der übrigen Pflichtbeiträge ergibt, nachdem die Abschläge für die Mitgliedstaaten der Stufen C–J gemacht wurden. Insgesamt tragen die ständigen Mitglieder mit 48,8 Prozent fast die Hälfte der jeweiligen Kosten für Friedensoperationen.

Die deutschen Pflichtbeiträge für UN-Friedensoperationen stiegen zwischen 2006 und 2008 von 359 auf 607 Mio. US-Dollar und sanken dann 2009 auf 433 Mio. US-Dollar. Bezogen auf die Pflichtbeiträge an das UN-System insgesamt bewegte sich dieser Anteil im Zeitraum 2006 bis 2008 zwischen 49,7 und 59,3 Prozent und lag im Jahr 2009 bei 47,7 Prozent (vgl. Übersicht E). Auch bezogen auf die Gesamtbeiträge an das UN-System ist dieser Anteil erheblich gewesen; er lag bei über 30 Prozent und erreichte in den Jahren 2007 und 2008 sogar knapp 42 Prozent.

Übersicht C

Die folgende Übersicht enthält Informationen über **freiwillige Beitragsleistungen Deutschlands an die UN und ihre Sonderorganisationen** (ohne die in Bretton Woods gegründeten Währungs- und Finanzinstitutionen). Im Jahr 2009 gingen von insgesamt knapp 120 Mio. US-Dollar etwa je die Hälfte an die UN-Treuhandfonds sowie an die Sonderorganisationen.

Zu beachten ist, dass die UN-Quelle in der Fußnote zu Tabelle 2 A erläutert, dass die Tabelle Infor-

mationen zu allen Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten enthält, die außerhalb der ordentlichen Haushalte erfolgten. Entsprechende Angaben der Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten zu den ordentlichen Haushalten der Sonderorganisationen finden sich für den Zeitraum 2008 bis 2009 in Tabelle G und für den Zeitraum 2006 bis 2007 in der vorangegangenen UN-Studie vom 30. Juli 2008 (UN Doc. A/63/185).

Die Frage lautet, ob es darüber hinaus freiwillige Beiträge Deutschlands gab, die nicht projektgebunden waren. Nach den Angaben des BMZ, in der bereits erwähnten Tabelle über deutsche ODA an multilaterale Organisationen und EU für die Jahre 2005 bis 2009, wurden für die dort genannten sieben Sonderorganisationen ODA-Beiträge errechnet, die erheblich über den freiwilligen ›non-core contributions‹ lagen (zum Beispiel 2008: 99,52 Mio. US-Dollar). Diese Beiträge sind jedoch – je nach gültigem ODA-Koeffizient³ – bereits in den deutschen Pflichtbeiträgen an die Sonderorganisationen enthalten, so dass eine Berücksichtigung unter B. Freiwillige Beitragsleistungen in Übersicht E eine Doppelzählung bedeuten würde.

Übersichten D und F

Übersicht D enthält Informationen über die **freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands an die Spezialorgane der Vereinten Nationen** im Zeitraum 2006 bis 2009. Bei der Zusammenstellung wurde nicht nur die Tabelle 2 A der UN-Studie herangezogen, sondern auch die Jahresberichte der Institutionen, um die freiwilligen Leistungen möglichst vollständig erfassen zu können. Auch hier ist ein kontinuierlicher Anstieg der deutschen Beiträge zwischen 2006 und 2009 von 211,5 auf 389,6 Mio. US-Dollar zu verzeichnen. Dabei ragen insbesondere UNDP und WFP heraus, die 2009 102 beziehungsweise 132 Mio. US-Dollar erhielten. Im Vergleich zu den freiwilligen Beitragsleistungen an die Sonderorganisationen wird deutlich, dass die jährlichen Beiträge an die Spezialorgane mehr als das Sechsfache ausmachten. Entsprechend hoch ist auch ihr Anteil an den freiwilligen Leistungen Deutschlands insgesamt (2008: rund 78 Prozent, 2009: knapp 77 Prozent).

¹ Vgl. http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/imDetail/Deutsche_ODA_an_multilaterale_Organisationen_und_EU_2005-2009.pdf

² Einzige Ausnahme bildet die WIPO. Da diese Organisation beträchtliche Einnahmen aus Gebühren, Dienstleistungen und Veröffentlichungen erhält, ist der Anteil der Pflichtbeiträge äußerst gering. Er betrug zum Beispiel 2009 lediglich 5,5 Prozent.

³ So stieg zum Beispiel der ODA-Koeffizient für die UNESCO zwischen 2007 und 2008 von 25 auf 44 und danach bis 2009 auf 60 Prozent, was zu einer deutlichen Steigerung des ODA-Anteils am deutschen UNESCO-Pflichtbeitrag führte.

Wie bereits erwähnt, wird bei den freiwilligen Leistungen an UN-Spezialorgane eine Klassifizierung von der Geber-Seite eingeführt, wonach die Finanzströme an diese Einrichtungen nur noch teilweise unter ›multilateral‹ verbucht werden. Es wird in den Berechnungen des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD seit Mitte der neunziger Jahre und des BMZ seit 2005 zwischen ›multilateralen‹ und ›bilateralen‹ Beiträgen der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) wie folgt unterschieden: Nur noch regelmäßige, nicht zweckgebundene Beiträge gelten als multilaterale Beiträge, während Sonderbeiträge, die für bestimmte Zwecke überwiesen werden, unter ›bilateral‹ verbucht werden. Am Beispiel einiger Spezialorgane wird dies für das Jahr 2008 in Übersicht F veranschaulicht. Im Ergebnis müssen in diesem Fall rund 50 Prozent der abgeflossenen Mittel als ›bilateral‹ abgebucht werden (vgl. Spalte B).

Übersicht G

Diese Übersicht führt die Einzahlungen Deutschlands auf **Kapital- und Fondsanteile an die Währungs- und Finanzinstitutionen** im UN-Verband auf. Neben den Auffüllungen der IDA- und IFAD-Mittel handelt es sich um die Globale Umweltfazilität (GEF) sowie den Multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls. Weitere Erläuterungen finden sich in den Anmerkungen.

Zusammenfassung (Übersicht E)

In Übersicht E werden die **deutschen Finanztransfers für den Zeitraum 2006 bis 2009 vergleichend** zusammengestellt (ohne Einzahlungen auf Kapital- und Fondsanteile, die in Übersicht G separat aufgeführt werden). Die Pflichtbeiträge weisen hier – im Unterschied zu den freiwilligen Beitragsleistungen – keinen kontinuierlichen Anstieg auf. Dies erklärt sich vor allem aus den deutlichen Schwankungen bei den Zahlungen für die UN-Friedensoperationen, die zunächst zwischen 2006 und 2008 von 360 auf 607 Mio. US-Dollar anstiegen, aber 2009 nur noch 433 Mio. US-Dollar ausmachten. Im behandelten Zeitraum stiegen die Pflichtbeiträge daher bis 2008 auf über eine Milliarde US-Dollar, um dann 2009 auf rund 908 Mio. US-Dollar zu sinken.

Demgegenüber stiegen die freiwilligen Beitragsleistungen zwischen 2006 und 2009 kontinuierlich von 272 auf rund 509 Mio. US-Dollar an. Dies betrifft alle drei unter B. in Übersicht E genannten Kategorien. Hervorzuheben ist noch, dass der Anteil der freiwilligen Beitragsleistungen an den Gesamtbeiträgen deutlich unter dem der Pflichtbeiträge lag. Er betrug 2006 bis 2008 zwischen 25 und 30 Prozent und stieg 2009 – wegen der oben genannten gesunkenen Pflichtbeiträge für UN-Friedensoperationen – auf rund 36 Prozent.

Zu ähnlichen Relationen gelangte auch das Auswärtige Amt.⁴ Damit wird deutlich, dass Deutschland zwar drittgrößter Pflichtbeitragszahler zum ordentlichen Haushalt, viertgrößter Pflichtbeitragszahler zu den Haushalten für UN-Friedensoperationen ist, aber beim Anteil freiwilliger Beitragsleistungen im Ranking deutlich unter dem der Pflichtbeiträge liegt. Das Auswärtige Amt berichtete vom 11. Platz im Jahr 2007 unter Bezugnahme auf einen UN-Bericht aus dem Jahr 2008.⁵ In einem diesjährigen UN-Bericht wurden Daten aus dem Jahr 2008 veröffentlicht.⁶ Dort befand sich Deutschland auf Platz 10 unter den ›Top 50 Contributing Governments to Development-related Activities‹ mit insgesamt 331,5 Mio. US-Dollar, darunter 128,5 Mio. US-Dollar für zweckgebundene Programme und Projekte (38,8 Prozent).

Der Gesamtbeitrag in den Jahren 2006 bis 2009 entsprach einem Anteil am Bruttonationaleinkommen von 0,009 Prozent. Bezogen auf die Bevölkerung lag Deutschland mit 4,0 US-Dollar pro Kopf an 18. Stelle und damit deutlich hinter Luxemburg (Rang 1 mit 182,6 US-Dollar), Norwegen (Rang 2 mit 143,4 US-Dollar), Schweden (Rang 3 mit 60,8 US-Dollar), Dänemark (Rang 4 mit 52,5 US-Dollar) und den Niederlanden (Rang 5 mit 39,2 US-Dollar).

Die im Rahmen dieser Zusammenstellung bereits genannten Probleme machen deutlich, dass die vorliegende Analyse keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Darüber hinaus bestehen Konsistenzprobleme, die sich nur über einen höheren Grad an Transparenz und Detailliertheit über die zugrunde gelegten Quellen und Berechnungen lösen lassen können. Dies gilt sowohl für die offiziellen deutschen als auch für die UN-Quellen. Daher sei auch diesmal darauf hingewiesen, das aufbereitete Material mit Vorsicht zu interpretieren. Es handelt sich lediglich um Näherungswerte, die gewisse Trends erkennen lassen.

⁴ Auswärtiges Amt (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen in den Jahren 2008 und 2009, Berlin, September 2010, Kapitel G., S. 82–88.

⁵ General Assembly, Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, UN Doc. A/63/185 v. 30.7.2008.

⁶ General Assembly/Economic and Social Council, Analysis of the Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for 2008, UN Doc. A/65/79-E/2010/76 v. 14.5.2010, Tabelle A-3.

A. UN, Sonderorganisationen (ohne IWF, Weltbankgruppe und IFAD) und IAEA, 2006–2009

Organisation	Gesamthaushalt		Pflichtbeiträge		Anteil Deutschlands			
	in Mio. US-Dollar				in Prozent		in Mio. US-Dollar	
2006/2007								
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
UN (Hauptorganisation)	1 878,86	1 878,86	1 754,67	2 053,83	8,662	8,577	147,83	171,61
ILO	297,16	297,16	297,16	297,16	8,670	8,581	25,76	25,76
FAO	382,85	382,85	386,90	386,90	8,835	8,619	34,18	34,18
UNESCO	305,00	305,00	305,01	305,01	8,708	8,578	26,56	26,28
WHO	457,66	457,66	457,66	457,66	8,662	8,578	38,68	38,68
ICAO	65,82	66,51	60,41	60,79	7,090	7,080	4,28	4,29
UPU ¹	29,50	29,50	28,12	28,12	5,780	5,764	1,63	1,62
ITU ¹	129,56	129,56	98,98	98,98	8,760	8,760	7,28	7,28
WMO ¹	48,33	48,32	47,67	47,67	8,520	8,440	4,40	4,75
IMO ²	42,52	44,51	39,23	41,24	2,270	2,320	0,93	1,09
WIPO ¹	202,67	202,67	13,16	13,16	6,600	6,540	0,94	1,02
UNIDO ³	90,75	95,34	94,06	102,88	12,605	11,922	11,85	12,98
UNWTO ⁴	15,33	18,25	13,55	15,65	2,862	2,836	0,39	0,45
IAEA	323,72	362,32	267,80	278,06	8,676	8,512	27,68	30,50
2008/2009								
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
UN (Hauptorganisation)	2 156,53	2 156,53	1 879,97	2 498,62	8,577	8,577	156,88	208,96
ILO	320,87	320,87	320,87	320,87	8,581	8,581	27,53	27,53
FAO	464,92	464,92	469,47	469,47	8,619	8,619	40,46	40,46
UNESCO	315,50	315,50	315,51	315,51	8,578	8,578	27,06	27,06
WHO	479,42	479,42	479,42	479,42	8,578	8,578	39,84	39,84
ICAO	69,52	69,64	64,51	64,40	7,080	7,080	4,31	4,89
UPU ¹	31,32	o.A.	30,59	31,80	5,764	5,764	1,75	1,83
ITU ¹	129,04	129,04	102,76	102,76	8,760	8,760	8,52	8,52
WMO ¹	56,50	56,50	55,76	55,76	8,440	8,440	4,81	5,27
IMO ²	52,79	54,90	48,05	50,11	2,320	2,320	1,02	0,93
WIPO ¹	297,60	305,88	16,65	16,91	6,540	6,540	1,09	1,11
UNIDO ³	94,88	98,15	113,19	107,29	11,922	11,922	13,50	12,79
UNWTO ⁴	17,38	18,70	15,81	16,18	2,836	2,836	0,45	0,46
IAEA	401,93	392,78	288,36	294,84	8,512	8,512	32,03	33,74

Anmerkungen

1 Der Haushalt wird in Schweizer Franken (CHF) aufgestellt; angewandeter Umrechnungskurs 2006–2007: für UPU 1,21 CHF, für ITU 1,31 CHF, für WMO und WIPO 1,21 CHF (2006) und 1,12 CHF (2007) pro US-Dollar (USD). Umrechnungskurs 2008–2009: für UPU 1,14 CHF (2008), für ITU 1,25 CHF, für WMO 1,097 CHF (2008) und 1,001 CHF (2009), für WIPO 1,046 CHF (2008) und 1,03 CHF (2009) pro USD.

Wegen fehlender Angaben für UPU konnten durch persönliche Korrespondenz mit dem Sekretariat Angaben nur in CHF erhalten werden. Für eigene Berechnungen wurde folgender Umrechnungskurs angenommen: für 2009 1,12 CHF pro USD.

2 Der Haushalt für IMO wird in Pfund Sterling (GBP) aufgestellt; angewandete Umrechnungskurse für 2006–2007 1,75 USD und für 2008–2009 1,97 USD pro GBP.

3 Der Haushalt für UNIDO wird seit 2002 in EURO aufgestellt. Die Umrechnung in US-Dollar erfolgte in Abhängigkeit vom jeweiligen Wechselkurs. Weitere Angaben fehlen.

4 Der Haushalt für UNWTO wird in EURO aufgestellt: Einem USD entsprachen 2006 0,760, 2007 0,686, 2008 0,699, 2009 0,693 EURO.

Quelle:

General Assembly, Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, United Nations, New York, UN Doc. A/65/187 v. 3.8.2010.

Für Haushalt: Tabelle 1 (Approved Regular Budgets (1996–2011)), S. 7–9.

Für Pflichtbeiträge: Tabelle 4 (Assessed Contributions (1996–2011)), S. 131–133.

B. Deutsche Pflichtbeiträge für UN-Friedensoperationen, 2006–2009 (in Mio. US-Dollar)

	2006	2007	2008	2009
	359,35	521,00	607,41	433,16

Quelle: Auswärtiges Amt, Referat VN 04-9,
Stand: 9. März 2010.

C. Freiwillige Leistungen an die UN und ihre Sonderorganisationen, 2006–2009 (in Mio. US-Dollar)

	2006	2007	2008	2009
UN (Treuhandfonds)	22,95	14,53	44,13	58,27
UN (Friedenserhaltende Maßnahmen)	0,26	0,05	0,05	0,05
UN (insgesamt)	23,21	14,58	44,18	58,32
ILO	5,24	2,26	8,98	9,02
FAO	13,02	12,61	8,60	14,54
UNESCO	2,07	3,25	3,80	4,98
WHO	5,23	9,45	24,08	24,08
ICAO	0,17	0,55	0,15	0,33
UPU	0,06	0,05	–	–
WMO	0,71	0,73	1,11	1,85
IMO	0,02	0,32	0,24	0,74
WIPO	0,21	0,23	0,46	0,59
UNIDO	1,09	0,85	1,04	2,16
UNWTO	0,59	0,61	0,38	0,95
IAEA	8,74	7,87	1,78	0,91
IFAD	0,33	0,36	0,90	0,67
Sonderorganisationen (insgesamt)	37,48	39,14	51,52	60,82
Insgesamt	60,69	53,72	95,70	119,14

Quelle: General Assembly, Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, United Nations, New York, Tabelle 2 A (Extrabudgetary Resources from Member States: Funds Received (2002–2009)), S. 49–50, UN Doc. A/65/187 v. 3.8.2010.

D. Freiwillige Leistungen an Spezialorgane (Programme und Fonds) der Vereinten Nationen, 2006–2009 (in Mio. US-Dollar)

	2006	2007	2008	2009
ITC	2,77	2,99	3,42	3,08
PAHO	0,15	0,33	0,08	–
UNAIDS	0,54	0,64	0,05	0,25
UNDP*	65,10	77,70	88,88	102,22
UNEP*	7,01	7,53	8,47	7,88
UNFCCC	3,30	4,19	6,56	8,72
UNFPA*	19,52	25,30	28,69	25,34
UN-HABITAT	0,51	0,12	–	0,15
UNHCR*	31,09	33,29	48,88	54,53
UNICEF*	8,35	12,91	16,35	17,96
UNIFEM*	1,49	2,40	2,54	2,54
UNITAR	–	–	0,09	0,71
UNODC	1,83	2,61	8,85	13,51
UNRWA*	8,30	12,51	18,52	15,71
UNU	1,90	4,17	4,89	4,93
WFP*	59,62	65,68	100,48	132,07
Insgesamt	211,48	252,37	336,75	389,60

ITC = Internationales Handelszentrum; PAHO = Panamerikanische Gesundheitsorganisation; UNAIDS = Gemeinsames Programm der UN für HIV/Aids; UNFCCC = Rahmenübereinkommen der UN über Klimaänderungen; UNIFEM = Entwicklungsfonds der UN für Frauen; UNODC = Büro der UN für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung. Quellen: General Assembly, Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, United Nations, New York, Tabelle 2 A (Extrabudgetary Resources from Member States: Funds Received (2002–2009)), S. 49–50, UN Doc. A/65/187 v. 3.8.2010 sowie Jahresberichte der mit einem * versehenen Spezialorgane.

E. Deutsche Beiträge an das UN-System, 2006–2009 (in Mio. US-Dollar)

	2006	2007	2008	2009
A. Pflichtbeiträge				
1. Ordentlicher UN-Haushalt	147,83	172,81	156,87	208,96
2. Friedensoperationen	359,35	521,00	607,41	433,16
3. Sonderorganisationen (einschl. IAEA, ohne Bretton- Woods-Institutionen und IFAD)	182,55	184,00	202,76	205,35
4. Sonstige ¹	33,75	59,56	57,28	60,45
Zwischensumme	723,48	937,37	1024,32	907,92
B. Freiwillige Beitragsleistungen				
1. Vereinte Nationen (Treuhandfonds, Spezialfonds)	23,21	14,58	44,18	58,32
2. UN-Spezialorgane	211,48	252,37	336,75	389,60
3. Sonderorganisationen (einschließlich IAEA, ohne Bretton- Woods-Institutionen)	37,48	39,14	51,52	60,82
Zwischensumme	272,17	306,09	432,45	508,74
Insgesamt	995,65	1 243,46	1 456,77	1 416,66

1 UN-Pflichtbeiträge für den Sanierungsgesamtplan (Renovierung des UN-Amtssitzes in New York), die Internationalen Gerichtshöfe, internationale Konferenzen und den Deutschen Übersetzungsdienst.

F. Freiwillige Beiträge an einige Spezialorgane (Programme und Fonds) der Vereinten Nationen 2008 – Multi- oder bilateral? (in Mio. US-Dollar)

Organisation	A	B	Insgesamt
UNDP	42,18	46,70	88,88
UNFPA	26,68	2,01	28,69
UNHCR	32,86	16,02	48,88
UNICEF	8,25	8,10	16,35
UNRWA	10,68	7,84	18,52
WFP	31,22	69,26	100,48
Insgesamt	151,87	149,93	301,80

Erläuterungen:

A: Reguläre, das heißt nicht zweckgebundene Beiträge (core contributions) = multilaterale Beiträge.

B: Sonderbeiträge, das heißt zweckgebundene Beiträge (non-core contributions) = bilaterale Beiträge.

G. Deutsche Einzahlungen auf Kapital- und Fondsanteile (IWF, Weltbankgruppe und IFAD), 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
	in Mio. US-Dollar			
Beitrag zur Armutsbekämpfung- und Wachstumsfazilität des IWF ¹	14,9	16,4	-	-
Weltbankgruppe²				
■ IBRD	-	-	-	-
■ IDA	519,4	1083,4	1106,9	981,2
■ IFC	-	-	-	-
■ MIGA	-	-	-	-
IFAD ³	15,4	28,7	0,9	33,5
Weltbank/GEF ⁴	-	161,7	80,3	86,6
UNEP / Fonds				
Montrealer Protokoll ⁵	14,7	16,0	6,8	12,8

Anmerkungen zu Tabelle G:

1 Hauptaufgabe des IWF ist es, Mitgliedstaaten mit Zahlungsbilanzproblemen Finanzierungen durch reguläre Operationen, konzessionäre Ausleihungen und Sonderziehungsrechte zu gewähren (detaillierte Informationen über den Finanzierungsmechanismus des IWF sind auf der IWF-Webseite verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/about/orgfin.htm>).

Die **Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität** (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF) des IWF ist eine Fazilität für einkommensschwache Mitglieder; sie stellt eine langfristige, konzessionäre Finanzhilfe für Mitglieder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten struktureller Art dar und ist auf eine Armutsbekämpfung im Rahmen einer wachstumsorientierten Wirtschaftsstrategie ausgerichtet. Die Finanzierung erfolgt getrennt von den quotenbezogenen Ressourcen des IWF durch einen Treuhandfonds, der vom IWF verwaltet wird. Die Kredite werden zu einem Jahreszinssatz von 0,5 Prozent verliehen; die halbjährlichen Rückzahlungen erfolgen nach 5 1/2 Jahren und enden zehn Jahre nach der Auszahlung. Deutschland beteiligt sich durch die Gewährung eines bundesverbürgten Darlehens der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Höhe von 2,75 Mrd. SZR zu Marktkonditionen. Die Zinssubventionen wurden bis 2007 aus dem BMZ-Haushalt aufgebracht.

2 Die **Weltbankgruppe** besteht aus der Weltbank (IBRD), der IDA und der IFC sowie der MIGA. Aufgabe der Weltbankgruppe ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der weniger entwickelten Mitgliedstaaten durch die Vergabe von Darlehen und Zuschüssen, durch Beteiligungen an Investitionen sowie durch Investitionsgarantien zu fördern. Die IBRD vergibt mittel- und langfristige Kredite zu marktnahen Bedingungen; die IDA vergibt zinslose, langfristige Kredite (soft loans) an die ärmsten Mitgliedstaaten. Die IFC soll durch die Förderung von Privatinvestitionen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in weniger entwickelten Mitgliedstaaten beitragen. Die MIGA sichert privatwirtschaftliche Direktinvestitionen in weniger entwickelten Mitgliedstaaten durch Garantien gegen nicht-kommerzielle Risiken ab.

Finanzierung der IBRD: Die Mitgliedstaaten zeichnen Kapitalanteile und erwerben dadurch Miteigentum an der Bank. Die Anteile werden zum Teil durch Bareinzahlungen, überwiegend aber durch Haftungskapital erbracht. Die von den Mitgliedstaaten gezeichneten Kapitalanteile ermöglichen es der IBRD, sich auf den internationalen Kapitalmärkten zu refinanzieren. Im Jahr 2009 wurden Darlehen in Höhe von insgesamt 18,5 Mrd. US-Dollar vergeben. Die Bank erzielte einen Nettogewinn von 3,1 Mrd. US-Dollar.

Die Gesamtbeiträge Deutschlands betragen 8,734 Mrd. US-Dollar; davon sind 542,9 Mio. US-Dollar eingezahlt, der Rest ist Haftungskapital (Stand: 30. Juni 2009). Damit beträgt der Anteil Deutschlands als drittgrößter Anteilseigner 4,48 Prozent (USA: 16,33 Prozent, Japan: 7,85 Prozent).

Finanzierung der IDA: Im Unterschied zur IBRD deckt die IDA ihren Finanzbedarf aus den eingezahlten Beiträgen der Geberstaaten, die über so genannte Wiederauffüllungsrunden erfolgen, ferner aus Rückzahlungen der Darlehensnehmer sowie aus Gewinnüberweisungen der IBRD. Im Geschäftsjahr 2009 erfolgten Darlehen mit einem hohen Zuschusselement in Höhe von 9,2 Mrd. US-Dollar an die 80 ärmsten Staaten der Welt. Es handelt sich um so genannte konzessionäre Kredite, um zinslose Kredite mit einer Laufzeit von 35 bis 40 Jahren und zehn tilgungsfreien Jahren. Die von den Geberstaaten zugesagte Mittelausstattung der IDA beläuft sich auf rund 25 Mrd. US-Dollar für die 15. Wiederauffüllungsrunde bis zum 30. Juni 2011. Für die Zahlungsverpflichtungen aus seiner Beteiligung an der 15. Wiederaufführungsrunde (mit 7,05 Prozent nach den USA, Großbritannien und Japan an vierter Stelle) hat Deutschland Schuldscheine hinterlegt, die je nach Liquiditätsbedarf der IDA abgerufen werden.

3 Der IFAD fördert die Agrarproduktion in den Entwicklungsländern, um den Ernährungsstand armer Bevölkerungsschichten zu verbessern. Der Fonds finanziert sich – wie die IDA – nicht über den internationalen Kapital-

markt, sondern über Wiederauffüllungsrunden aus den Beiträgen seiner Mitgliedstaaten; er vergibt Darlehen zu unterschiedlichen Bedingungen, wobei die zinslosen, langfristigen Darlehen etwa zwei Drittel ausmachen. Das jährliche Zusagevolumen beträgt derzeit rund 671 Mio. US-Dollar. 2006 wurden die Verhandlungen über die 7. Wiederauffüllungsrunde (2007–2009) abgeschlossen. Deutschland beteiligte sich daran mit 40 Mio. US-Dollar (6,48 Prozent) und ist damit fünftgrößter Beitragszahler. Für seine Zahlungsverpflichtungen hat Deutschland Schuldscheine hinterlegt, die entsprechend dem Liquiditätsbedarf des Fonds abgerufen werden.

4 Die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility – GEF), 1991 eingerichtet, wird gemeinsam von Weltbank, UNDP und UNEP verwaltet; weiterhin gehören zu den ausführenden Organisationen vier regionale Entwicklungsländer sowie FAO, IFAD und UNIDO. Sie finanziert entstehende Kosten bei Vorhaben in Entwicklungsländern zum globalen Umweltschutz (u.a. Klimaschutz, Gewässerschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt). Für die 3. Wiederauffüllung (2002–2006) wurden drei Mrd., für die 4. Wiederauffüllung (2007–2010) 3,13 Mrd. US-Dollar bereitgestellt. Deutschland ist nach

den USA und Japan mit 295 Mio. US-Dollar (11,5 Prozent) weiterhin der drittgrößte Geber.

5 Der Multilaterale Fonds des Montrealer Protokolls wurde 1990 eingerichtet, um die Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen zum Schutz der Ozonschicht zu unterstützen. Bis 2008 wurden sechs Tranchen mit insgesamt 2,5 Mrd. US-Dollar zugesagt. 2009 kamen 135 Mio. US-Dollar hinzu. Die Industriestaaten bringen diese Mittel nach einem angepassten UN-Beitragsschlüssel auf. Deutschland steuerte 1991–2010 300 Mio. US-Dollar (11,2 Prozent) bei und war damit nach den USA und Japan drittgrößter Beitragszahler.

Quellen: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2008/2009, Berlin 2009; http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/imDetail/Deutsche_OD_A_an_multilaterale_Organisationen_und_EU_2005-2009.pdf; http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/imDetail/DAC-Umrechnungskurs_20100706.pdf; The World Bank, Annual Report 2009, Washington, D.C. 2010; http://www.multilateralfund.org/62nd_meeting_of_the_excutive_c.htm

Dokumente der Vereinten Nationen

Seit dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nur noch besonders wichtige deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen im Volltext abgedruckt. Stattdessen wird eine Liste der im zurückliegenden Zeitraum verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats sowie ausgesuchter Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen abgedruckt. Zu finden sind diese Dokumente über die Website des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/Depts/german> oder über das allgemeine elektronische Dokumen-

tenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document System – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN, 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung vom **Juli 2010** sowie die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **Juli bis Oktober 2010** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Menschenrechte	A/RES/64/292	28.7.2010	Die Generalversammlung erkennt das Recht auf einwandfreies und sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung als ein Menschenrecht an , das unverzichtbar für den vollen Genuss des Lebens und aller Menschenrechte ist. Sie fordert die Staaten und die internationalen Organisationen auf, im Wege der internationalen Hilfe und Zusammenarbeit Finanzmittel bereitzustellen, Kapazitäten aufzubauen und Technologien weiterzugeben, insbesondere für die Entwicklungsländer, um die Anstrengungen zur Bereitstellung von einwandfreiem, sauberem, zugänglichem und erschwinglichem Trinkwasser und zur Sanitärversorgung für alle zu verstärken. Ferner begrüßt sie den Beschluss des Menschenrechtsrats, die Unabhängige Expertin für Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung zu ersuchen, der Generalversammlung einen jährlichen Bericht vorzulegen.	ohne förmliche Abstimmung angenommen

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Afghanistan	S/RES/1943(2010)	13.10.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, die Genehmigung der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) bis zum 13. Oktober 2011 zu verlängern . Er erkennt an, dass die ISAF weiter gestärkt werden muss, damit sie alle an sie gerichteten operativen Anforderungen erfüllen kann, und fordert in dieser Hinsicht die Mitgliedstaaten auf, Personal, Ausrüstung und andere Ressourcen zu der ISAF beizutragen.	Einstimmige Annahme
Afrika	S/PRST/2010/21	22.10.2010	Der Sicherheitsrat bekräftigt die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaus der regelmäßigen Interaktion, Koordinierung und Konsultation zwischen den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union (AU). Er begrüßt das am 25. September 2010 abgehaltene Gründungstreffen der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen und der AU für Friedens- und Sicherheitsfragen und legt der Arbeitsgruppe nahe, sich auf den Kontinent betreffende strategische und landesspezifische Fragen zu konzentrieren. Der Rat begrüßt ferner die Einrichtung des UN-Büros bei der AU am 1. Juli 2010 , das die Mandate des ehemaligen Verbindungsbüros, des Teams zur Unterstützung der Friedenssicherungsmaßnahmen, der Planungsgruppe für die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) sowie der unterstützenden Elemente des Gemeinsamen Koordinierungsmechanismus des Hybriden Einsatzes der AU und der UN in Darfur (UNAMID) vereint. Er bekräftigt seine Resolution 1809(2008), in der er die Notwendigkeit anerkennt, die Berechenbarkeit, Nachhaltigkeit und Flexibilität der Finanzierung der Regionalorganisationen zu erhöhen , wenn diese im Rahmen eines UN-Mandats Friedenssicherungsmaßnahmen durchführen.	
Côte d'Ivoire	S/RES/1942(2010)	29.9.2010	Der Sicherheitsrat beschließt , entsprechend der Empfehlung des Generalsekretärs in seinem Schreiben vom 14. September 2010 (S/2010/485), eine vorübergehende Erhöhung des Militär- und Polizeipersonals der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) von 8650 auf 9150 Kräfte zu genehmigen sowie die sofortige Entsendung dieser zusätzlichen Kapazitäten für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten.	Einstimmige Annahme
Friedenssicherung	S/PRST/2010/13	9.7.2010	Der Sicherheitsrat missbilligt den Angriff vom 26. März 2010, der zum Untergang des Kriegsschiffs Cheonan der Republik Korea und zum tragischen Verlust von 46 Menschenleben führte. Der Rat fordert, dass gegen diejenigen, die für den Vorfall verantwortlich sind, geeignete und friedliche Maßnahmen mit dem Ziel der friedlichen Beilegung der Frage im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und allen sonstigen einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts ergriffen werden . Der Rat fordert zur uneingeschränkten Einhaltung des koreanischen Waffenstillstandsabkommens auf und befürwortet die Regelung der noch offenen Fragen auf der koreanischen Halbinsel mit friedlichen Mitteln, damit baldmöglichst ein direkter Dialog und direkte Verhandlungen wiederaufgenommen werden können.	
	S/PRST/2010/14	16.7.2010	Der Sicherheitsrat ist sich der Vorteile und Effizienzgewinne bewusst, die durch ein integriertes Konzept der vorbeugenden Diplomatie erzielt werden könnten, bei dem die Wechselbeziehung zwischen den Aktivitäten in den Bereichen Politik, Sicherheit, Entwicklung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Vordergrund steht. Der Rat ist sich zudem bewusst, dass es einer engeren und operativeren Zusammenarbeit zwischen den UN und den regionalen und subregionalen Organisationen in Afrika bedarf, um die nationalen und regionalen Kapazitäten zur Nutzung der Instrumente der vorbeugenden Diplomatie wie Vermittlung, Beschaffung und Analyse von Informationen, Frühwarnung, Prävention und Friedensschaffung aufzubauen. Er erkennt in diesem Zusammenhang die wichtige Rolle an, die die regionalen Büros der Vereinten Nationen wahrnehmen können und hebt den wertvollen Beitrag hervor, den Vermittlungsmechanismen wie der Ältestenrat, die Gruppe der Weisen und die Guten Dienste des Generalsekretärs und seiner Sondergesandten sowie die regionalen und subregionalen Organisationen leisten, um die Kohärenz, Synergie und kollektive Wirksamkeit ihrer Bemühungen sicherzustellen.	
Irak	S/RES/1936(2010)	5.8.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmision der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Juli 2011 zu verlängern . Er beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI auf Ersuchen der Regierung Iraks auch weiterhin ihr Mandat wahrnehmen werden.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Liberia	S/RES/1938(2010)	15.9.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) bis zum 30. September 2011 zu verlängern. Er ermächtigt die UNMIL, der liberianischen Regierung auf ihr Ersuchen hin bei der Durchführung der allgemeinen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2011 behilflich zu sein, indem sie logistische Unterstützung gewährt, insbesondere zur Erleichterung des Zugangs zu abgelegenen Gebieten, die internationale Wahlhilfe koordiniert und die liberianischen Institutionen und politischen Parteien unterstützt. Der Rat billigt ferner die Empfehlung des Generalsekretärs, wonach die Durchführung freier, fairer und friedlicher Wahlen ein Schlüsselkriterium für den künftigen Abbau der UNMIL sein soll und ersucht diesen, in Abstimmung mit der Regierung Liberias einen gemeinsamen Übergangsplan zur Übertragung der Verantwortung für die innere Sicherheit von der UNMIL auf die zuständigen nationalen Behörden zu erstellen sowie regelmäßig über die dabei erzielten Fortschritte und gegebenenfalls über die Durchführung des Planes zu informieren.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/1937(2010)	30.8.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das derzeitige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2011 zu verlängern und fordert zu einer weiteren Verstärkung dieser Zusammenarbeit zwischen der UNIFIL und den Libanesischen Streitkräften auf. Der Rat fordert die Regierung auf, die im südlichen Libanon dislozierten Libanesischen Streitkräfte im Einklang mit Resolution 1701(2006) weiter aufzustocken. Der Rat fordert die Regierung Israels nachdrücklich auf, ihre Armee ohne weitere Verzögerung aus dem nördlichen Ghadschar abzuziehen , und bekräftigt seine Forderung nach der Schaffung einer Zone zwischen der Blauen Linie und dem Litani-Fluss, die frei von bewaffnetem Personal, Material und Waffen ist , außer denjenigen der Regierung Libanons und der UNIFIL.	Einstimmige Annahme
Nepal	S/RES/1939(2010)	15.9.2010	Der Sicherheitsrat beschließt , im Einklang mit dem Ersuchen der Regierung Nepals das in Resolution 1740(2007) festgelegte Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) bis zum 15. Januar 2011 zu verlängern , unter Berücksichtigung des Abschlusses einiger Elemente des Mandats und der laufenden Arbeiten zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen und dem bewaffneten Personal im Einklang mit dem Abkommen zwischen den politischen Parteien vom 25. Juni 2008, die den Abschluss des Friedensprozesses unterstützen werden. Der Rat beschließt ferner, dass das Mandat der UNMIN am 15. Januar 2011 enden und die UNMIN Nepal danach verlassen wird. Er fordert alle politischen Parteien in Nepal auf, den Friedensprozess zu beschleunigen und in einem Geist der Kooperation, des Konsenses und des Kompromisses zusammenzuarbeiten, um den Übergang zu einer dauerhaften, langfristigen Lösung fortzusetzen und dem Land so den Schritt in eine friedliche und demokratische Zukunft in größerem Wohlstand zu ermöglichen.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischen-seengebiet	S/PRST/2010/17	17.9.2010	Der Sicherheitsrat verurteilt erneut entschieden die Massenvergewaltigungen, die sich Ende Juli und im August im Osten der Demokratischen Republik Kongo zugetragen haben , und fordert die Regierung nachdrücklich auf, für eine rasche und faire Strafverfolgung derjenigen zu sorgen, die diese schrecklichen Verbrechen begangen haben , und den Sicherheitsrat über diesbezüglich unternommene Maßnahmen zu unterrichten. Der Sicherheitsrat bekundet seine Bereitschaft, alle geeigneten Maßnahmen gegen die Täter zu erwägen. Er fordert die Regierung auf, diese Gräueltaten zu verurteilen, den Opfern sexuellen Missbrauchs wirksame Hilfe zu gewähren und die von allen maßgeblichen Interessenträgern unternommenen Anstrengungen zum Schutz und zur Bereitstellung von Hilfe für die Opfer und zur Verhütung weiterer Gewalt zu unterstützen. Er unterstreicht, dass die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) die Beziehungen zur lokalen Bevölkerung verbessern muss , unter anderem mittels besserer Mechanismen der Informationsbeschaffung und Kommunikation. In dieser Hinsicht fordert der Sicherheitsrat die MONUSCO nachdrücklich auf, sich weiterhin zu bemühen, ihre regelmäßigen Kontakte zur Zivilbevölkerung auszubauen , um das Vertrauen zu stärken und ihr Mandat und ihre Tätigkeiten besser bekanntzumachen und das Verständnis dafür zu erhöhen.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Sierra Leone	S/RES/1940(2010)	29.9.2010	Der Sicherheitsrat begrüßt das Schreiben des Ständigen Vertreters der Republik Sierra Leone vom 9. September 2010 an den Ratspräsidenten, in dem der Rat über die aktuelle Situation in Sierra Leone unterrichtet und darum ersucht wird, die in Kraft befindlichen Maßnahmen aufzuheben . Der Rat würdigt die Arbeit des mit Ziffer 10 der Resolution 1132(1997) betreffend Sierra Leone eingesetzten Ausschusses des Sicherheitsrats und nimmt Kenntnis von dessen Bericht 2009 (S/2009/690). So insbesondere von den Bemerkungen des Vorsitzenden in Ziffer 17, mit der nachdrücklichen Aufforderung an alle Staaten, dem Sondergerichtshof für Sierra Leone oder jeder anderen Institution, der der Gerichtshof den Fall Johnny Paul Koroma möglicherweise überträgt, Zusammenarbeit und Hilfe zu gewähren, damit der Betreffende, falls er noch am Leben ist, vor Gericht gestellt werden kann. Der Rat beschließt, die in Resolution 1171(1998) festgelegten Maßnahmen mit sofortiger Wirkung aufzuheben sowie den mit Ziffer 10 der Resolution 1132(1997) eingesetzten Ausschuss mit sofortiger Wirkung aufzulösen .	Einstimmige Annahme
	S/RES/1941(2010)	29.9.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das in den Resolutionen 1829(2008) und 1886(2009) festgelegte Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (UNIPSIL) bis zum 15. September 2011 zu verlängern . Der Rat betont, wie wichtig es ist, dass das UNIPSIL und das Landsteam der Vereinten Nationen im Rahmen ihres jeweiligen Mandats gemeinsam die in der Gemeinsamen Vision festgelegten Ziele erreichen, wie etwa die Regierung auf Ersuchen bei den Vorbereitungen für die Wahlen von 2012 zu unterstützen .	Einstimmige Annahme
Somalia	S/PRST/2010/16	25.8.2010	Der Sicherheitsrat ist fest davon überzeugt, dass die für seeräuberische Handlungen und bewaffnete Raubüberfälle auf See vor der Küste Somalias verantwortlichen Personen vor Gericht gestellt werden sollen . Er vertritt die Auffassung, dass die wirksame Strafverfolgung der mutmaßlichen Seeräuber vor künftigen seeräuberischen Angriffen abschrecken kann und hält es daher für äußerst wichtig, langfristige Lösungen für das Problem der Strafverfolgung mutmaßlicher Seeräuber und des Freiheitsentzugs verurteilter Seeräuber zu finden . Der Rat begrüßt den Bericht des Generalsekretärs (S/2010/394) über mögliche Optionen zur Förderung des Zieles der Strafverfolgung und des Freiheitsentzugs, insbesondere auch Optionen zur Einrichtung von Sonderkammern nationaler Gerichte, möglicherweise mit internationalen Komponenten, oder eines regionalen oder internationalen Gerichtshofs . Der Sicherheitsrat begrüßt die Absicht des Generalsekretärs, einen eigenen Sonderberater für rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Seeräuberei vor der Küste Somalias zu ernennen.	
Sudan	S/RES/1935(2010)	30.7.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1769(2007) festgelegte Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 31. Juli 2011 zu verlängern . Der Rat unterstreicht, dass der UNAMID von seinem Mandat in vollem Umfang Gebrauch machen und bei seinen Entscheidungen über den Einsatz der vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen den Vorrang a) dem Schutz von Zivilpersonen in ganz Darfur und b) der Gewährleistung des sicheren, rechtzeitigen und ungehinderten Zugangs für die humanitäre Hilfe und der Sicherheit des humanitären Personals und der humanitären Aktivitäten einräumen muss. Der Rat ersucht den UNAMID, in Absprache mit dem Landsteam der Vereinten Nationen eine umfassende Strategie für die Erreichung der genannten Ziele auszuarbeiten.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2010/19	27.9.2010	Der Sicherheitsrat verurteilt den Terrorismus in allen seinen Arten und Erscheinungsformen , bekräftigt, dass alle terroristischen Handlungen verbrecherisch und nicht zu rechtfertigen sind, ungeachtet ihrer Beweggründe und gleichviel, wann und von wem sie begangen werden, und bekräftigt, dass der Terrorismus nicht mit einer bestimmten Religion, Nationalität oder ethnischen Gruppe in Verbindung gebracht werden kann und darf . Er erkennt an, dass im Kampf gegen die Geißel des Terrorismus zwar wichtige Erfolge erzielt worden sind, dass insgesamt aber nach wie vor Defizite bestehen , fordert alle Mitgliedstaaten und das System der Vereinten Nationen nachdrücklich auf, diese Defizite zu beheben. Er betont die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass die Terrorismusbekämpfung ein vorrangiger Gegenstand der internationalen Tagesordnung bleibt . Der Rat ermutigt die Mitgliedstaaten, alles zu tun, um die Verhandlungen über den Entwurf eines Umfassenden Übereinkommens über den internationalen Terrorismus zum Abschluss zu bringen .	

Jahresinhaltsverzeichnis 2010

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleisten die Sonderhefte ›Register 1962–1973‹ (Bonn 1976) und ›Register 1974–1978‹ (Bonn 1979). Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge, Standpunkte, Interviews und Berichte grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Danach folgen die Buchbesprechungen, die Personalien, die Übersichten sowie – nach Themen geordnet – die Dokumente der Vereinten Nationen. Das Autorenregister ergänzt die Übersicht über den Jahrgang.

Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, sind hier die Seitenzahlen angegeben:

VN 1/2010: Seite 1–48

VN 3/2010: Seite 97–144

VN 5/2010: Seite 193–240

VN 2/2010: Seite 49–96

VN 4/2010: Seite 145–192

VN 6/2010: Seite 241–288

Allgemeines und Grundsatzfragen

Standpunkt | Mehr Mut ist gefragt – für Deutschlands Kurs in den Vereinten Nationen | Thomas Nehls 9

Mittendrin statt nur dabei?
Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN | Jan Scheffler 51

Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats | Helmut Volger 195

Der Zweite Ausschuss der UN-Generalversammlung. Aufgaben, Arbeitsweise und Reformbemühungen | Reinhard Haßenpflug 205

Auf dem Weg zu einem Weltparlament? Der Vorschlag zur Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den UN | Andreas Bummel 216

»Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik«. Rede des deutschen Außenministers vor der 65. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25. September 2010 in New York | Guido Westerwelle 234

Generalversammlung | 63. Tagung 2008/2009 | Anja Papenfuß 127

Generalsekretär | Bericht für die 65. Generalversammlung | Henrike Paepcke 221

Politik und Sicherheit

UN-mandatierte Piraterie-Bekämpfung im Golf von Aden. Langfristige Lösungen müssen gefunden werden | Robin Geiß · Anna Petrig 3

»Für Libanon war es richtig, die Vereinten Nationen ermitteln zu lassen«. Interview mit dem ehemaligen Leiter der Internationalen Unabhängigen Untersuchungskommission zur Aufklärung des Mordes an Rafik al-Hariri | Detlev Mehlig 16

Obama, die USA und die UN. Amerikas neue UN-Politik tut sich noch schwer | Ian Williams 64

Zehn Jahre Brahimi-Bericht. Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor großen Herausforderungen | Thorsten Benner · Philipp Rotmann 115

Friedenserhaltung im Grenzbereich. Robuste Friedenssicherung und der Schutz der Zivilbevölkerung am Beispiel der UN-Mission in Kongo | Christian R. Manahl 120

Besser als nichts. Die 8. Überprüfungs-konferenz des Nichtverbreitungsvertrags endet mit einem Minimalkompromiss | Harald Müller 147

Iran – auf dem Weg zur Bombe? Was die internationale Staatengemeinschaft tun kann | Michael Brzoska · Götz Neuneck 152

Der UN-Sicherheitsrat im koreanischen Nuklearkonflikt | Sebastian Harnisch 157

Ein Ende der Atomtests? Aussichten auf das Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen | Oliver Meier 164

Kein Material für Atomwaffen. Der Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material ist ein Meilenstein auf dem Weg der nuklearen Abrüstung | Annette Schaper 170

Kernwaffenfreie Zonen und die Vereinten Nationen. Regionale Schritte auf dem Weg zu einer Welt ohne Kernwaffen | Hubert Thielicke 175

Abrüstungskonferenz | Tagungen 2009 | Oliver Meier 27

Anti-Personen-Minen | 2. Überprüfungs-konferenz der Ottawa-Konvention 2009 | Thomas Küchenmeister 28

Weltraumausschuss | Tagungen 2009 | Kai-Uwe Schrogl 72

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2009 | Katharina Höne 130

Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen | Viertes Staatentreffen 2010 | Simone Wisotzki 222

Wirtschaft und Entwicklung

Zehn Jahre Globaler Pakt der Vereinten Nationen. Eine Zwischenbilanz mit Licht und Schatten | Lothar Rieth 10

Die Renaissance des Internationalen Währungsfonds. Ist der IWF den neuen Herausforderungen gewachsen? | Heribert Dieter 99

Mythos Weltwirtschaftsrat. Die Rolle der Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen bleibt unklar | Frank Schröder · Jürgen Stetten 104

Gehört der regionalen Währungs-kooperation die Zukunft? Neue regionale Finanzregime als Antwort auf weltweite Ungleichgewichte | Heiner Flassbeck · Laurissa Mühlich 110

»Wir brauchen mehr Ergebnisorientierung«. Rede der deutschen Bundeskanzlerin auf der Plenartagung auf hoher Ebene zu den Millenniums-Entwicklungszielen während der 65. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. September 2010 in New York | Angela Merkel 233

Internet Governance Forum | 4. Treffen 2009 | Wolfgang Kleinwächter 73

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

Das Internationale Jahr der Aussöhnung 2009. Auftakt zu einem Jahrhundert der Aussöhnung? | Anja Mihr 21

Die UN-Behindertenrechtskonvention. Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie | Theresia Degener 57

Standpunkt | Das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung: Eine internationale Anerkennung mit Folgen | Beate Rudolf 204

Die UN brauchen einen Wissenschaftsberater | Ramesh Thakur · Walther Lichem · Detlof von Winterfeldt 211

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats 2. und 3. Tagung 2009 Norman Weiß	29
Menschenrechtsrat Tagungen 2009 Theodor Rathgeber	75
Frauenrechtskommission 54. Tagung 2010 Christa Wichterich	133
Sozialpakt 42. und 43. Tagung 2009 Valentin Aichele	181
Menschenrechtsausschuss 95. bis 97. Tagung 2009 Birgit Schlütter	224
Rechte des Kindes 50. bis 52. Tagung 2009 Stefanie Lux	226
Frauenrechtsausschuss 43. und 44. Tagung 2009 Stefanie Lux	266
Ausschuss gegen Folter 42. und 43. Tagung 2009 Jelena Bäumler	268
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung 74. und 75. Tagung 2009 Claudia Mahler	270

Verwaltung und Haushalt

Besserer Rechtsschutz für UN-Bedienstete. Neues System der internen Rechtspflege eingerichtet Thomas Fitschen · Wolfgang Münch	69
Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2010 bis 2012 Übersichten	78
Generalversammlung 64. Tagung 2009/2010 Haushalt Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg	80
Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2006 bis 2009 Klaus Hüfner	274

Rechtsfragen

Der Goldstone-Bericht zum Gaza-Krieg 2008/2009 aus Sicht des Völkerrechts Christian J. Tams	243
Ein ›Follow-up‹ zum Goldstone-Bericht Christian Tomuschat	249
Der Internationale Strafgerichtshof und die Vereinten Nationen: Ein ungeklärtes Verhältnis Mayeul Hiéramente	255
Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression Claus Kreß · Leonie von Holtzendorff	260
IGH Tätigkeit 2009 Christian J. Tams	183
Völkerrechtskommission 61. Tagung 2009 Christian Schliemann	229

Umwelt

Klimarahmenkonvention 15. Vertragsstaatenkonferenz 2009 Kyoto-Protokoll 5. Vertragsstaatenkonferenz 2009 Jürgen Maier	31
Konvention gegen Desertifikation 9. Vertragsstaatenkonferenz 2009 Benno Pilardeaux · Steffen Bauer	33

Buchbesprechungen

Denkfabrik UN – Teil 2 MacFarlane/Khong: Human Security and the UN: A Critical History Normand/Zaidi: Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice Ramcharan: Preventive Diplomacy at the UN Sagafi-nejad: The UN and Transnational Corporations: From Code of Conduct to Global Compact Stokke: The UN and Development: From Aid to Cooperation Jolly/Emmerij/Weiss: UN Ideas That Changed the World Klaus Hüfner	36
Verträge – und wie man sie beendet Villiger: Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties Hofmann: Beendigung menschenrechtlicher Verträge. Rechtliche und faktische Schranken Christian J. Tams	86
Neue Rechtsordnung nach dem Krieg? Rosenfeld: Die humanitäre Besatzung – Ein Dilemma des ius post bellum Hans-Joachim Heintze	88
Im Sinne Amerikas Rosenow: Weltmacht gegen Weltorganisation? Die UN-Politik der USA unter George W. Bush Friederike Bauer	89
Perspektiven auf den Sicherheitsrat Luck: UN Security Council. Practice and Promise Lowe/Roberts/Welsh/	

Zaum: The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945 Cronin/Hurd: The UN Security Council and the Politics of International Authority Manuel Fröhlich	135
--	-----

Keine neue Weltordnung

Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Globale Trends 2010. Frieden – Entwicklung – Umwelt Friederike Bauer	137
--	-----

Die internationale Umweltbürokratie: Besser als ihr Ruf?

Biermann/Siebenhüner: Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies Daniel Mittler	187
--	-----

Transnationale Netzwerke

McKeon: The United Nations and Civil Society Legitimizing Global Governance – Whose Voice? Helmut Volger	188
--	-----

Welche Nuklearordnung für die Welt?

Boulden/Thakur/Weiss (Eds.), with a Fore-word by Dhanapala: The United Nations and Nuclear Orders Erwin Häckel	231
--	-----

Die Vereinten Nationen lehren

Diplomatische Akademie Wien (Hrsg.): Can the United Nations Be Taught? A Compendium of Innovative Teaching Techniques Günther Unser	273
---	-----

Personalien

35, 83, 185, 272

Übersichten

Das UN-System auf einen Blick Abkürzungen	42
Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Übersichten	43
Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen Übersicht	141

Dokumente

Afghanistan S/RES/1890(2009), S/PRST/2009/28	40
S/RES/1917(2010)	139
S/RES/1943(2010)	281
Afrika S/PRST/2009/32	91
S/PRST/2010/21	281
Burundi S/RES/1902(2009)	91
Côte d'Ivoire S/PRST/1893(2009)	40
S/PRST/2009/33, S/RES/1911(2010)	91
S/PRST/1924(2010)	189
S/RES/1933(2010)	237
S/RES/1942(2010)	281
Ehemaliges Jugoslawien S/RES/1895(2009)	40
Frauen S/PRST/2010/8	189
A/RES/64/289	237
Friedenskonsolidierung S/PRST/2010/1	91
S/PRST/2010/7	139
Friedenssicherung S/PRST/2009/26	40
S/PRST/2010/4	139
S/PRST/2010/11	237
S/PRST/2010/13, S/PRST/2010/14	281
Friedenssicherungseinsätze S/PRST/2010/2	92

Guinea	
S/PRST/2010/3	92
Guinea-Bissau	
S/PRST/2009/29	40
S/PRST/2010/5	238
Haiti	
S/RES/1908(2010)	92
S/RES/1927(2010)	189
Horn von Afrika	
S/RES/1907(2009)	92
Humanitäres Völkerrecht	
S/RES/1894(2009)	41
Internationaler Gerichtshof	
S/RES/1914(2010)	140
S/RES/1926(2010)	189
Internationale Strafgerichte	
S/RES/1900(2009), S/RES/1901(2009)	92
S/RES/1915(2010)	140
S/RES/1931(2010), S/RES/1932(2010) + Anlage	238
Irak	
S/PRST/2009/30	41
S/RES/1905(2009)	93
S/PRST/2010/5	140
S/RES/1936(2010)	281
Iran	
S/RES/1929(2010) + Anlagen I-IV	189
Kinder	
S/PRST/2010/10	190
Liberia	
S/RES/1903(2009)	93
S/RES/1938(2010)	282
Massenvernichtungswaffen	
S/RES/1928(2010)	190
Menschenrechte	
A/RES/64/292	280
Nahost	
S/RES/1899(2009)	41
S/PRST/2009/34	93
A/RES/64/10	139
S/PRST/2010/9	190
S/RES/1934(2010), S/PRST/2010/12	238
S/RES/1937(2010)	282
Nepal	
S/RES/1909(2010)	93
S/RES/1921(2010)	190
S/RES/1939(2010)	282
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	
S/RES/1896(2009)	41
S/RES/1906(2009)	93
S/RES/1925(2010)	190
S/PRST/2010/17	282
Sierra Leone	
S/RES/1940(2010), S/RES/1941(2010)	283
Somalia	
S/RES/1897(2009)	41
S/PRST/2009/31	93
S/RES/1910(2010), S/RES/1916(2010)	94
S/RES/1918(2010)	140
S/PRST/2010/16	283

Sudan	
S/RES/1919(2010)	140
S/RES/1935(2010)	283
Terrorismus	
S/RES/1904(2009) + Anlagen I, II	94
S/PRST/2010/19	283
Timor-Leste	
S/RES/1912(2010)	140
Westafrika	
S/PRST/2009/27	41
Westsahara	
S/RES/1920(2010)	190
Zentralafrika	
S/PRST/2010/6	140
Zentralafrikanische Republik (Tschad)	
S/PRST/2009/35, S/RES/1913(2010)	94
S/RES/1922(2010), S/RES/1923(2010)	238
Zypern	
S/RES/1898(2009)	94
S/PRST/1930(2010)	190

Register der Autorinnen und Autoren

Aichele, Valentin	181	Müller, Harald	147
Bauer, Friederike	89, 137	Münch, Wolfgang	69
Bauer, Steffen	33	Nehls, Thomas	9
Bäumler, Jelena	268	Neuneck, Götz	152
Benner, Thorsten	115	Paepcke, Henrike	221
Brzoska, Michael	152	Papenfuß, Anja	127
Bummel, Andreas	216	Petrig, Anna	3
Degener, Theresia	57	Pfäfflin, Julian	80
Dieter, Heribert	99	Pilardeaux, Benno	33
Fitschen, Thomas	69	Rathgeber, Theodor	75
Flassbeck, Heiner	110	Rieth, Lothar	10
Fröhlich, Manuel	135	Rotmann, Philipp	115
Geiß, Robin	3	Rudolf, Beate	204
Häckel, Erwin	231	Schaper, Annette	170
Harnisch, Sebastian	157	Scheffler, Jan	51
Haßenpflug, Reinhard	205	Schliemann, Christian	229
Heintze, Hans-Joachim	88	Schlütter, Birgit	224
Hiéramente, Mayeul	255	Schröder, Frank	104
Höne, Katharina	130	Schrogl, Kai-Uwe	72
Hüfner, Klaus	36, 274	Stetten, Jürgen	104
Kleinwächter, Wolfgang	73	Stosberg, Jörg	80
Kreß, Claus	260	Tams, Christian J.	86, 183, 243
Küchenmeister, Thomas	28	Thakur, Ramesh	211
Lichem, Walther	211	Thielicke, Hubert	175
Lux, Stefanie	226, 266	Tomuschat, Christian	249
Mahler, Claudia	270	Unser, Günther	273
Maier, Jürgen	31	Volger, Helmut	188, 195
Manahl, Christian R.	120	von Holtzendorff, Leonie	260
Mehlis, Detlev	16	von Winterfeldt, Detlof	211
Meier, Oliver	27, 164	Weiß, Norman	29
Merkel, Angela	233	Westerwelle, Guido	234
Mihr, Anja	21	Wichterich, Christa	133
Mittler, Daniel	187	Williams, Ian	64
Mühlich, Laurissa	110	Wisotzki, Simone	222

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 58 | 2010 | No. 6

Christian J. Tams

pp. 243–248

The Goldstone Report on the Gaza War of 2008/2009 from the International Law Perspective

Unlike many other UN studies, the Goldstone Report on the Gaza War of 2008/2009 has broken the “sound barrier” and prompted controversial debates around the globe. This article assesses its relevance from the perspective of international law, retraces the debate surrounding the Goldstone Commission’s perceived anti-Israeli bias and evaluates the Report’s key legal findings. Furthermore, it suggests that given the heated debates provoked by Israel’s military operation in the Gaza strip, the Goldstone Commission – established by a lopsided resolution of the Human Rights Council and including one member who had previously qualified the military operation as illegal – was never likely to be accepted by Israel. This however does not render the Report irrelevant. Quite to the contrary, the Commission’s findings on questions of international law remain important both as an attempt to establish the facts of the conflict and as an exercise in applying international law to a complex dispute. This article revisits, and comments on, the Report’s main legal findings. Moreover, it also accepts the Commission’s flexible interpretation of the law of belligerent occupation, draws attention to the Commission’s far-reaching call for an end to the Gaza blockade and expresses doubts at the Commission’s recommendation that serious wrongful acts committed in the Occupied Territories be investigated by the International Criminal Court. This (and other) criticism(s) notwithstanding, the article concludes that the Goldstone Report marks an important contribution to the progressive development of international humanitarian law.

Christian Tomuschat

pp. 249–254

A Follow-up to the Goldstone Report

The report of the UN Fact-Finding Mission headed by Richard Goldstone on the Gaza War of 2008/2009 contains substantial allegations against Israel and the Palestinian side for war crimes and other human rights violations. It was the task of a Committee of Experts established by the Human Rights Council in March 2010 to inquire whether Israel and the Palestinians had carried out credible and genuine investigations into those allegations. While receiving a positive response from Palestinian authorities, the Committee failed in its efforts to win the cooperation of the Israeli government and was therefore prevented from entering Israel and the West Bank, consequently keeping them from engaging in direct talks with the responsible Israeli authorities. Notwithstanding the availability of three official Israeli reports, the Committee concluded that, given the lack of

sufficient evidence, it could not ascertain that Israel had acted in conformity with the relevant criteria. A report mandated by the Palestinian Authority showed a high degree of frankness while, in comparison, two reports of the *de facto* authorities in Gaza primarily confined themselves to bringing charges against Israel.

Mayeul Hiéramente

pp. 255–259

The International Criminal Court and the United Nations: An Unclear Relationship

A quick look at the map reveals that the areas of concern to United Nations peacekeeping and the International Criminal Court (ICC) overlap to a large extent. While current peacekeeping missions are deployed in the Democratic Republic of Congo, the Sudan, the Central African Republic and Chad, the ICC *inter alia* investigates crimes supposedly committed by the Ugandan rebel group LRA and the Sudanese president Omar Al-Bashir. Naturally, the presence of both institutions in the region allows close cooperation. Such collaboration, however, also appears to be a source of concern and friction, the best examples being the highly debated Security Council resolution 1422(2002), *de facto* granting immunity from prosecution for members of peacekeeping operations, and the UN’s refusal to grant judges access to confidential documents. Certainly, more transparency and clarity is needed to ameliorate the difficult and blurry relationship between these two institutions.

Claus Kress · Leonie von Holtzendorff

pp. 260–265

Breakthrough in Kampala Compromise on the Crime of Aggression

The word ‘historic’ is often overused, but the adoption of the package proposal on the crime of aggression by the First Review Conference on the Rome Statute on 11 June 2010 in the Ugandan capital of Kampala deserves the label. The ‘Kampala Compromise’ concludes decades of preparatory work, completes the Rome Statute and opens the door for an activation of the International Criminal Court’s jurisdiction over the crime of aggression beginning in 2017. The crime has been realistically defined and there will be no Security Council monopoly with respect to proceedings before the Court. Remarkably, this result was achieved by consensus and without any major confrontation between States and non-States Parties. The authors describe and analyse the major steps leading to the Kampala Compromise from an insider’s perspective and characterize the consensus decision as a breakthrough that, if nurtured, may eventually bring Robert Jackson’s famous Nuremberg promise to fruition.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-10
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden
Telefon: 0 72 21 | 21 04-0
Telefax: 0 72 21 | 21 04-27

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreise:

Jahresabonnement (6 Hefte) 63,- Euro*.
Einzelheft: 13,- Euro.* Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt, zuzüglich Versandkosten.

Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft
Aloisia Hohmann
Telefon: 0 72 21 | 21 04-39
Telefax: 0 72 21 | 21 04-43
E-Mail: hohmann@nomos.de
sowie der Buchhandel;
Kündigung jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an:
Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos
Siegburger Str. 123, 53229 Bonn
Telefon: 02 28 | 9 78 98-10
Telefax: 02 28 | 9 78 98-20
E-Mail: roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki (Stellvertretender Vorsitzender)
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Sabine Birken
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Astrid van der Merwe
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei
Sibylle Pfeiffer, MdB
Marina Schuster, MdB

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Prälat Dr. Bernhard Felmberg
Joschka Fischer
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleinert
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Dr. Volker Rittberger
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Bruno Simma
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Richard von Weizsäcker
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Prof. Dr. Thomas Bruha
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Matthias Naß
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern

Vorsitzende:
Ulrike Renner-Helfmann
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehéz
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Thomas Weiler
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler
lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de