

**Deutscher Bundestag
Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe**

- UN-mandatierte Friedensmissionen und Menschenrechte -
24. Oktober 2012

Stellungnahme des Deutschen Institutes für Menschenrechte

Dr. Wolfgang S. Heinz
heinz@institut-fuer-menschenrechte.de

Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich immer wieder mit der Menschenrechtsdimension von UN-Friedensoperationen (auch: EU-Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik) befasst und hierzu Veranstaltungen, Seminare im Rahmen der Ausbildung in der Bundeswehr (Führungsakademie) durchgeführt sowie mehrere Publikationen (siehe Anhang 1, S. 23) vorgelegt.

Die Menschenrechtsdimension ist bei UN-Friedensmissionen nicht leicht erschließbar, weil sie ein Instrument des UN-Sicherheitsrates und nicht des Menschenrechtsrates sind. Auf der Webseite des Hochkommissariats findet sich unter Themen (Issues) kein Eintrag „Frieden“, „Sicherheit“ oder „Friedensmissionen“, wo entsprechende Standards, Dokumente etc. zusammengestellt wären.

In der Stellungnahme konzentrieren wir uns auf Fragen mit dem Schwerpunkt auf der Menschenrechtsdimension (Nr. 3, 4, 7, 9, 10, 12). Dies schließt weitere Erläuterungen und Kommentare bei der Anhörung nicht aus.

1. Vor dem Hintergrund des Brahimi-Berichts aus dem Jahre 2000, der offen und differenziert die Gründe für das Scheitern vieler VN-Missionen herausgearbeitet hat und des 2009 erschienenen VN-Dokuments "A New Partnership Agenda: Charting the New Horizon for UN Peacekeeping" des UN-Departments of Peacekeeping Operations (DPKO) stellt sich immer drängender die Frage nach der Debatte um die Reform der Friedenssicherung innerhalb der Vereinten Nationen. In welcher Weise und welchem Ausmaß beeinflussen diese beiden substantiellen Bestandsaufnahmen die Debatte um die zentralen, immer wiederkehrenden Herausforderungen an VN-Friedensmissionen? (CDU/CSU)
2. Die anhaltende Diskussion über die qualitative Überforderung und quantitative Überdehnung von VN-Friedensmissionen wirft die nachfolgende Frage auf: Welche Aufgaben sollten die Missionen haben und welche nicht? (CDU/CSU)

3. *In welcher Form werden Menschenrechte sowohl als Handlungsverpflichtung als auch als Ziel in den Mandaten der UN-Friedensmissionen verankert, und welche menschenrechtlichen Zielkonflikte können sich bei der Mandatsausübung ergeben? (SPD) Inwieweit können die menschenrechtsbezogenen Festlegungen der UN-Mandate für UN-Friedensmissionen verbessert werden? (Bündnis 90/Die Grünen)*

Die wachsende Bezugnahme des UN-Sicherheitsrates auf Menschenrechte seit den 1990er Jahren zeigt sich in deren immer stärkeren Erwähnung in Sicherheitsrats-Resolutionen. Wurden Menschenrechte 1994 nur in fünf Prozent der Resolutionen und sieben Prozent der Erklärungen der Präsidentschaft erwähnt, so ist der Anteil auf jeweils 30 Prozent im Jahr 2000 und 51 Prozent und 53 Prozent im Jahr 2010 angestiegen.¹ Die Einhaltung von Menschenrechten wird demnach als ein wichtiges Mittel zur Sicherung des Friedens bewertet.

Auch ist die zunehmende Praxis des Sicherheitsrats zu konstatieren, innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung zu werten; sie lässt sich als eine Reaktion auf den Bedeutungsverlust klassischer zwischenstaatlicher militärischer Auseinandersetzungen deuten. Im Vordergrund der Arbeit des Rates stehen innerstaatliche bewaffnete Konflikte, die es notwendig machen, Sanktionen gegen menschenrechtsverletzende Staaten zu beschließen.

Resolutionen des Sicherheitsrats mit Bezug zu den Menschenrechten können in zwei Kategorien unterteilt werden: in Länderresolutionen und in thematische Resolutionen, die ein spezielles Thema zum Gegenstand haben, etwa den Schutz von Zivilisten oder die Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten (Siehe Anhang 2, S. 24).

Auch wurde im Brahimi-Bericht die Bedeutung der Menschenrechte in Friedensmissionen als Prämisse hervorgehoben:

„Die Sachverständigengruppe will mit ihren Empfehlungen Grundsatztreue mit Pragmatismus vereinen und dabei gleichzeitig Geist und Buchstaben der Charta der Vereinten Nationen achten und die jeweiligen Funktionen der beschlussfassenden Organe der Organisation respektieren. Den Empfehlungen liegen folgende Prämissen zugrunde:

...e) die grundlegende Wichtigkeit dessen, dass sich das VN-System in allen Aspekten seiner Friedens- und Sicherheitsaktivitäten an die internationalen Rechtsakte und Normen auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie an das humanitäre Völkerrecht hält und diese fördert;...“²

¹ Joanna Weschler Human Rights Diplomacy of the UN Security Council. In: Michael O’Flaherty / Zdzisław Kedzia / Amrei Müller / George Ulrich (Hg.): Human Rights Diplomacy. Leiden u.a. 2011, S. 193. Siehe auch z.B. Roberta Arnold (Hg.) Law Enforcement within the Framework of Peace Support Operations, Leiden 2008 und Michael Fremuth, Menschenrechte und UN- Friedensmissionen: Warum der Sicherheitsrat gefordert ist. In: Vereinte Nationen, 2011, Nr. 4, S. 153-158. Älter, aber immer noch lesenswert: Michael O Flaherty, Human rights monitoring and armed conflict: Challenges for the UN. In: Disarmament Forum, 2004, S. 47-57.

² UN, Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, UN Dok. A/55/305 -S/2000/809, 21. August 2000.

In 7 Friedensmissionen - MONUSCO (DR Congo), UNAMID (Darfur) , UNMISS (Südsudan), UNMIL (Liberia), UNMIT (Ost-Timor), UNOCI (Elfenbeinküste), MINUSTAH (Haiti) - und 9 politischen Missionen gibt es Menschenrechtskomponenten.³

Neben UN-Friedensmission gibt es auch politische Missionen - UN-Einsätze ohne Eingriffsbefugnisse - , die unabhängig von Peacekeeping-Operationen allein vom UN-Hochkommissariat für Menschenrechte durchgeführt werden, z.B. in Ruanda 1994, Kolumbien 1996, Nord-Uganda 2005, Nepal 2005, UNAMA in Afghanistan. Zurzeit gibt es Einsätze in Afghanistan, Burundi, Indien/Pakistan, Irak, Sierra Leone, Zentralafrikanische Republik und zwei Missionen zu Israel/Palästina.

Hauptziele des Menschenrechtsteams der Friedensmissionen sind laut UN-Hochkommissariat für Menschenrechte:

- Zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechte durch Sofort- und langfristige Maßnahmen beizutragen
- Die Bevölkerung zu ermächtigen, ihre Rechte geltend zu machen
- Es dem Staat und anderen nationalen Institutionen zu ermöglichen, ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen und die Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

Um diese Ziele zu verwirklichen, gehören zu den Hauptaktivitäten u. a.

- die Überwachung, Untersuchung und Analyse der Menschenrechtssituation
- Beiträge zur Vorbeugung von Menschenrechtsverletzungen, z.B. mit Hilfe von missionsweiten Frühwarnsystemen
- die Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen, einschließlich der Hilfe bei der Feststellung von Verantwortlichkeiten
- die Beratung in Menschenrechtsfragen, der Regierungen, Nationaler Menschenrechtsinstitutionen und der Zivilgesellschaft

Die Menschenrechtsteams arbeiten eng mit anderen Komponenten von Friedensmissionen zusammen, hauptsächlich bezüglich des Schutzes von Zivilisten, vornehmlich von Kindern und zum Schutz vor sexueller Gewalt, sowie hinsichtlich Reformmaßnahmen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Sicherheitssektor und Gefängnisse.

4. Wann ist eine Friedensmission erfolgreich und wann gescheitert? Wie wird der Erfolg von Friedensmissionen evaluiert? Welche best practice Beispiele für erfolgreiche Friedensmissionen gibt es? (FDP)

³ <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/humanrights.shtml> (Alle Abfragen: 22.10.2012).

Welches sind die wesentlichen lessons learned der vergangenen VN-Friedensmissionen im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz? Wie werden diese Erkenntnisse heute umgesetzt? (Bündnis 90/Die Grünen)

Wie erwähnt, verweist der Sicherheitsrat seit den 1990er Jahren in seinen Resolutionen zunehmend auch auf den Schutz der Menschenrechte als *einem Ziel* der Friedenssicherung.

Der Schutz von Zivilist/inn/en ist offensichtlich ein zentrales Ziel.⁴ Hierzu wurde 2009 eine umfassende Studie unabhängiger Wissenschaftlerinnen veröffentlicht, die sich mit der Umsetzung dieses Ziels auf der operativen Ebene befassten.⁵

Im Folgenden werden einige wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen zusammengefasst:

Nach der Studie ist bis heute der Schutz von Zivilisten zwar wichtiges Prinzip von Friedensmissionen (exemplarisch: 2008 in Capstone Doctrine für multidimensionale Friedenseinsätze⁶), jedoch gibt es keine genaue Definition, was dies für die operationelle Ebene bedeutet. Mangels klarer praxisorientierter Leitlinien herrscht Verwirrung über die genauen Absichten des Sicherheitsrates im Einzelfall, und das Prinzip kann bisher nicht effektiv in der Praxis umgesetzt werden. Bis jetzt liegt die Ausführung weitgehend im Ermessen der Führungskräfte der Mission.

Die Studie verweist auf Lücken hinsichtlich des Schutzes von Zivilisten:

- Es fehle eine missionsumfassende Strategie;
- Führungskräfte hätten unterschiedliche Vorstellungen von diesem Prinzip bzw. nähmen eine unterschiedliche Priorisierung vor;
- In den Missionen mangle es an Struktur und Ressourcen für die Umsetzung des Prinzips;
- Es fehle an Kapazitäten für Informationsbeschaffung und -analyse.

⁴ Siobhán Wills, Protecting Civilians. The Obligations of Peacekeepers, Oxford u.a. 2009 und Amanda Murdie / David R Davis, Problematic Potential. The Human Rights Consequences of Peacekeeping Interventions in Civil Wars. In: Human rights Quarterly, Nr. 1, 2010, S. 49-72.

⁵ Victoria Holt / Glyn Taylor, Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations Successes, Setbacks and Remaining Challenges, 2009;

<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/FINAL%20Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf>.

⁶ UN Department for Peacekeeping Operations (DPKO), Capstone Doctrine: United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008.

Empfehlungen

Die UN müssten sicherstellen, dass insbesondere folgende fundamentale Komponenten für alle Mandate zum Schutz von Zivilisten gelten:

- Mögliche Bedrohungen für Zivilisten müssten im Frühstadium der Planung der Mission berücksichtigt werden; der UN-Sicherheitsrat muss umfassend regelmäßig über diese Bedrohungen unterrichtet werden;
- Der UN-Sicherheitsrat solle seine Erwartungen an das Mandat zum Schutz von Zivilisten klarer definieren und die Ausführung gründlicher überwachen;
- Das Sekretariat müsse den Schutz von Zivilisten mit der Mission immer wieder klar ansprechen;
- Es sei erforderlich, sich mit den Vorstellungen und Erfahrungen der Personalentsendenden Mitgliedsstaaten zu diesem Thema zu befassen;
- Die Rolle der Mission müsse auch auf der operationellen Ebene klar definiert werden;
- Die DPKO solle im Beratungsaustausch mit humanitären und Menschenrechtsakteuren die Entwicklung des operationellen Konzepts zum Schutz von Zivilisten vorantreiben; dafür benötige sie mehr Personal.

In einem Interview hat sich 2011 der ehemalige UN-Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze über die Möglichkeiten und Probleme der Vereinten Nationen, Zivilisten effektiv zu schützen, folgendermaßen geäußert:

„In den letzten Mandaten war diese Aufgabe enthalten. Wie bereitet sich das DPKO, ihre ehemalige Abteilung, auf diese Aufgabe vor? Gibt es einen anderen Ansatz?“

Wir haben dieses Mandat in zehn verschiedenen Missionen. Es ist einfach für den Sicherheitsrat, diesen einen Satz in das Mandat aufzunehmen: Die Mission muss die Zivilpersonen schützen, denen unmittelbar körperliche Gewalt droht. Mit diesem Satz weckt der Rat jede Menge Erwartungen in der Bevölkerung. Wie man es bewerkstelligen soll, ist eine andere Frage. Das Problem ist, dass keine Armee der Welt normalerweise dafür ausgebildet ist, Zivilisten zu schützen. Sie werden ausgebildet, um in Kriegen zu kämpfen, aber nicht um Zivilisten zu schützen.

Es handelt sich also um ein neues Konzept, und zwar ein kompliziertes. Wir haben versucht, es näher zu definieren, hatten viele Konsultationen dazu und haben viele Erfahrungen gesammelt. Wir sehen es als eine Aufgabe von Militär und Polizei, aber auch von Zivilkräften an, lokale Zusammenstöße zu verhindern.

Der Leiter oder die Leiterin eines regionalen Büros spielt hier eine wichtige Rolle. Er oder sie muss Bescheid wissen, über das, was möglicherweise in der Gegend oder Region passieren könnte. Wir haben eine missionsweite Strategie entworfen, also nicht nur für das Militär. Darüber hinaus hat das DPKO einen allgemeinen, nicht länderspezifischen, strategischen Rahmen erarbeitet, wie man mit dem Problem des Schutzes von Zivilisten umgeht. Wir sind sehr froh, dass dieser Rahmen von den Mitgliedstaaten durch den Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze gebilligt wurde. Das war ein sehr wichtiger Schritt, um sicherzustellen, dass alle unter dem Schutz von Zivilisten dasselbe verstehen und wissen, wie man damit umgeht.“⁷

⁷ Vereinte Nationen, Nr. 6, 2011, S. 250-256 (252) (Interview von Anja Papenfuß).

Empfehlung

Als Hauptpunkte für eine verbesserte Verankerung der Menschenrechte in UN-Friedensmissionen lässt sich festhalten:

- Ein klares Mandat, in dem der Menschenrechtsschutz als prioritäre Aufgabe der Friedensmission ausgewiesen wird;
 - eine kontinuierliche Verständigung zwischen den verschiedenen Ebenen der UN/Friedensmission, was die Aufgabe Menschenrechtsschutz im Einsatzland konkret bedeutet (strategische, operative und taktische Ebene);
 - der Einsatz angepasster Instrumente zur Beobachtung der Menschenrechtslage, die nicht nur vom Fachpersonal der Menschenrechtskomponente genutzt werden, sondern auch die große Zahl der Militärangehörigen und andere Komponenten der Friedensmission einbeziehen;
 - ein klares Verständnis, dass bei der politischen Analyse zur Weiterentwicklung der Mission Menschenrechtsgesichtspunkte ein kontinuierlicher zentraler Aspekt in der politischen Gesamtbeurteilung sein muss;
 - Schaffung von Austausch- und Diskussionsmöglichkeiten über mögliche Herausforderungen, die sich aus Zielkonflikten zwischen der Menschenrechtsdimension und anderen Zielen der Mission ergeben können;
 - Training in der Vorbereitungsphase und während der Mission, wie Menschenrechtsaufgaben am besten in die Praxis umgesetzt werden;
 - Organisation von Lernkreisläufen für die Angehörigen der Mission wie auch für die Vereinten Nationen, auch post-mission (institutionelles Gedächtnis).
5. In wie vielen Fällen konnte im Zuge von Evaluationen festgestellt werden, ob bzw. dass (und in welchem Ausmaß) die an UN-Friedensmissionen beteiligten Staaten sich nicht an die vom UN-Sicherheitsrat formulierten Vorgaben für die jeweilige Mission gehalten und stattdessen eigene Ziele verfolgt und eigene Vorstellungen umgesetzt haben; und inwieweit ist es möglich und geboten, die Evaluation derartiger Missionen weiterzuentwickeln, um zukünftig über eine bessere Datenlage zu verfügen? (DIE LINKE.)
6. Die UN-Charta stammt aus einer Zeit, in der die Welt bipolar orientiert war. Die Regeln der Entscheidungsfindung nach der UN-Charta sind davon grundlegend geprägt. Beschlüsse der UN, insbesondere solche des UN-Sicherheitsrats, sind daher maßgeblich von den Interessen einiger großer Staaten beeinflusst, und die UN-Missionen der letzten Jahre bilden diese Gewichtung ab. Welche Veränderungen müssten an der UN-Charta vorgenommen werden, um Strukturen zu schaffen, die gewährleisten, dass alle Staateninteressen gleich gewichtet werden? (DIE LINKE.)

7. Robuste Mandatierung von VN-Friedensmissionen und die Beibehaltung des Prinzips der Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung stehen in einem Spannungsverhältnis. Lässt sich dieses reduzieren oder auflösen? Sind die Mandatsaufgaben „Ausdehnung staatlicher Autorität“ und „Schutz der Zivilbevölkerung“ miteinander vereinbar? (CDU/CSU)

Jedes Mandat des Sicherheitsrates beinhaltet den Schutz von UN-Personal und -Einrichtungen als Aufgabe der Mission. Viele Mandate enthalten auch den Schutz der Menschenrechte, teilweise detailliert, begrenzen ihn aber in Bezug auf den Schutz der Zivilbevölkerung

- auf unmittelbar bevorstehende physische Angriffe (“imminent threat of physical attack”);
- die Mission soll innerhalb ihrer Fähigkeiten eingreifen können („within capabilities“),
- unbeschadet der Pflicht des Gaststaates, Menschenrechte zu gewährleisten.

Beispiele für Mandate:

Kongo

In der Resolution 1925 zur Situation in der Demokratischen Republik Kongo, die zur Friedensmission MONUSCO führt, wird die Zivilbevölkerung, unter zusätzlicher Benennung von Menschenrechtsverteidiger/inn/en, als schutzbedürftige Gruppe angeführt. Der Sicherheitsrat beschloss, dass die Mission „den wirksamen Schutz von Zivilpersonen, einschließlich des humanitären Personals und der Menschenrechtsverteidiger“, gewährleisten soll.⁸

Südsudan

In Resolution 1556 zum Sudan verurteilte der Sicherheitsrat die „Gewalthandlungen sowie Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch alle an der Krise beteiligten Parteien, insbesondere durch die Janjaweed, einschließlich unterschiedsloser Angriffe auf Zivilpersonen, Vergewaltigungen, Vertreibungen und Gewalthandlungen, insbesondere solcher mit ethnischem Hintergrund, und mit Ausdruck seiner äußersten Besorgnis über die Folgen des Konflikts in Darfur auf die Zivilbevölkerung, namentlich auf Frauen, Kinder, Binnenvertriebene und Flüchtlinge“.⁹

⁸ S/RES/1925 vom 28.05.2012, Ziff. 6, 11, 12.

⁹ S/RES/1556 vom 30.07.2004, Präambel, Abs. 8.

Spannungen können sich mindestens in drei Konstellationen ergeben:

- Das Friedensabkommen (oder eine ähnliche Vereinbarung) wird von den den Staat bekämpfenden Akteuren nicht eingehalten, und ein Teil des Mandates ist meist die Unterstützung staatlicher Kräfte bei der Herstellung innerer Sicherheit (Kongo, Milizen im Ost-Kongo);
- Staatliche Kräfte selbst unterlaufen das Friedensabkommen, die UN-Mission muss jedoch mit dem Staat kooperieren (Indonesische Regierung während des Referendums in Ost-Timor). Sie kann in der Regel nicht gegen staatliche Kräfte vorgehen.
- Staatliche Kräfte selbst sind an Menschenrechtsverletzungen beteiligt, gleichzeitig aber muss die UN mit dem Staat kooperieren (Kongo/Ost-Kongo, Sudan/Darfur)

Die Ausdehnung staatlicher Autorität ist zweifelsohne ein wichtiges Ziel, um eine Konfliktsituation nach jahrelanger massiver Gewaltanwendung zu stabilisieren. Aber dieses Ziel rechtfertigt unter Rechtsstaats- und Menschenrechtsgesichtspunkten nicht „jeden Preis“, sondern soll im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen, der Verfassung und der Gesetze (ggffs. Friedensabkommen) erreicht werden. Menschenrechtlich muss die Ausdehnung staatlicher Autorität mit der Beachtung und dem Schutz der Menschenrechte Hand in Hand gehen.

In Fällen besonderer Bedrohung kennt das Völkerrecht die Möglichkeit, den Ausnahmestand zu verhängen. Dieser darf jedoch nur innerhalb eines möglichst begrenzten Zeitraums und unter Einhaltung von Schutzstandards von der Regierung genutzt werden, nachdem (meist) das Parlament seiner Verhängung zugestimmt hat. Menschenrechtsabkommen wie der UN-Zivilpakt und die EMRK kennen solche Regelungen. Selbst in einer solchen Situation sind bestimmte Menschenrechte nicht einschränkbar.¹⁰ Dass der Ausnahmestand häufig für den Machterhalt der Regierung und andere Interessen genutzt wird, ist bekannt und muss hier nicht detaillierter ausgeführt werden. Zu erinnern ist nur an jahrzehntelange Militärdiktaturen in Lateinamerika in den 70er und 80er Jahren, in einigen asiatischen und afrikanischen Staaten, an Griechenland unter den Obristen oder Polen unter Jaruzelski.

¹⁰ UN-Zivilpakt von 1966, Art. 4; EMRK von 1950, Art. 15.

In den letzten Jahren gab es eine intensive Diskussion über Lehren aus den militärischen Operationen in Irak und Afghanistan. Unter den Begriffen Aufstandsbekämpfung, Stabilisierung und Terrorismusbekämpfung beginnt sich auch hier langsam die Erkenntnis durchzusetzen (zumindest in der Diskussion über Doktrin), wie wichtig ein vorsichtiger, intelligenter Umgang mit staatlichen Machtmitteln ist, nicht zuletzt aufgrund der sehr großen Zahl von Toten unter den Sicherheitskräften und in der Zivilbevölkerung - und aufgrund der offenkundig geringen Erfolge trotz massivem Personal- und Ressourceneinsatz.¹¹

8. Wenn eine Regierung ihrer Verantwortung zum Schutz ihrer Bevölkerung nicht mehr nachkommt oder nicht mehr nachkommen kann, sehen sich bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Kinder und ethnische Minderheiten erfahrungsgemäß mit einer besonders starken Beeinträchtigung ihrer Menschenrechte und Bedrohungen unterschiedlichster Art (Militär, Rebellen, aber auch bewaffnete Individuen oder Banditen) konfrontiert. Welche Möglichkeiten und Instrumente stehen VN-Friedensmissionen zur Verfügung, um diesen Bevölkerungsgruppen einen besonderen Schutz zukommen zu lassen? (FDP)
9. Inwieweit haben sich in der Vergangenheit durch UN-Friedensmissionen konkret Menschenrechtsverletzungen verhindern lassen, anhand welcher Kriterien wurde dies ggf. im Einzelfall festgestellt, in welchem Ausmaß haben UN-Friedensmissionen selbst zu Menschenrechtsverletzungen geführt, und was ist über das C)? (DIE LINKE.)

Haben sich durch UN-Friedensmissionen konkret Menschenrechtsverletzungen verhindern lassen?

Uns sind keine quantitativen Erhebungen oder umfassende kriteriengeleitete Studien i.S. eines allgemein akzeptierten Evaluierungsrahmens bekannt, die es erlauben würden, die Frage umfassend zu beantworten. Es liegen jedoch zahlreiche Studien zu einzelnen Ländern, mit unterschiedlichen Bewertungsansätzen vor.

Ein Beispiel: Eine Autorin unterscheidet zwischen Erfolgen, teilweisen Misserfolgen, begrenzten Erfolgen und Misserfolgen von elf UN Missionen¹² und konzentriert sich auf zwei Dimensionen, (1) Herstellung einer staatlichen Ordnung und (2)

¹¹ Vgl. Peter Rudolf, Zivil-militärische. Aufstandsbekämpfung. Analyse und Kritik der. Counterinsurgency-Doktrin, Berlin 2011 und weitere SWP-Studien.

¹² Sarah-Myriam Martin-Brûlé, Assessing Peace Operations' Mitigated Outcomes. In: International Peacekeeping, 2012, Nr. 2, S. 235-250. Siehe auch: Lise Morjé Howard, UN Peacekeeping in Civil Wars. Cambridge 2008 (Schwerpunkt auf Fragen der Kooperation/Steuerung zwischen New York und den UN-Friedensmissionen vor Ort).

Durchsetzung des Mandates, das sich aus humanitären, Sicherheits- und politischen Zielen zusammensetzt. Die Herstellung von staatlicher Ordnung wird als vorrangig gewertet. Sie ermittelt drei Strategien, Selbstverteidigung (entspricht etwa UN Charta Kap. VI Operationen), - bei Kap. VII-Operationen - Abschreckung, d.h. Akteure sollen von einem bestimmten Verhalten abgehalten werden und Anreize zu einem bestimmten Verhalten. Um dies beurteilen zu können wird der Einsatz von Zwangsmitteln durch die Operation untersucht.

Die Autorin kommt zu dem Schluss, dass drei Missionen als gescheitert anzusehen seien (UNOSOM I, UNOMIL, UNOMSIL), die Missionen UNITAF (Somalia), UNMIL und UNAMSIL dagegen als Erfolge angesehen werden können. Als begrenzte Misserfolge werden UNOSOM II, ECOMOG (Liberia und in Sierra Leone) bezeichnet, ECOMIL in Liberia und UNAMSIL I als begrenzte Erfolge.

Sie betont als wichtiges Ergebnis die Spannung zwischen den Zielen Wiederherstellung von Ordnung und den oft breit gefassten Mandatsaufgaben; häufig würde nur eines der Ziele erreicht. Fehle bei einer Abschreckungsstrategie die Unterstützung durch einen politisch wichtigen Staat, drohe die Operation zu scheitern. Der Einsatz von Zwang allein bliebe ineffektiv, weil selbst bei erfolgreicher Herstellung einer neuen politischen Ordnung durch die Vernachlässigung der Mandatsaufgaben der Friedensprozess verlangsamt würde (auch dadurch, dass die Operation in die Rolle einer Konfliktpartei gerät). Entsprechend wichtig ist die Art und Weise des Einsatzes militärischer Mittel („modalities of the use of military force“).¹³

Soweit das Beispiel.

¹³ Ebda., S. 246.

Es ist positiv zu vermerken, dass in den letzten Jahren die UN-Ausbildungsunterlagen zum Thema Menschenrechte zunehmend detaillierter und klarer geworden sind.¹⁴ Natürlich ist eine zentrale Frage, ob sie wirklich genutzt und praxisorientiert eingesetzt werden (im Vorfeld-Training), ob während der Mission Chancen für Austausch, Weiterbildung sowie Problemdiskussion sowie im Nachhinein „lessons learnt“ möglich sind.

Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige von UN-Friedensmissionen?

Die ersten Fälle sexueller Übergriffe wurden aus Somalia, Kambodscha, Osttimor und Westafrika berichtet. In Bosnien-Herzegowina und Kosovo ging es vor allem um Beschuldigungen bezüglich Zwangsprostitution und Menschenhandel. Zu westafrikanischen Ländern und Kongo lagen eine höhere Zahl von Anschuldigungen wegen sexuellen Missbrauchs vor. 2006, 2007 und 2008 zum Beispiel gab es insgesamt 357, 127 und 83 Verdachtsfälle sexuellen Missbrauchs („*alleged cases of sexual exploitation and abuse*“) (bei rd. 20.000 Missionsangehörigen 2007).¹⁵ Unterdessen ist deren Zahl deutlich zurückgegangen.

Die Vereinten Nationen haben nach der Kritik eine eigene Arbeitseinheit geschaffen, die Conduct and discipline unit innerhalb von DPKO, die sich mit Beschuldigungen und Untersuchungen im Rahmen von UN-Friedensmissionen befasst. Auf der Webseite dieser Arbeitseinheit werden umfangreiche statistische Informationen über die Zahl der Fälle von Beschuldigungen insgesamt wie auch zu einzelnen Friedensmissionen veröffentlicht. Damit ist ein ungewöhnlich hoher Grad von Transparenz erreicht, besonders wenn man diese Situation mit der mangelnden Transparenz und Praxis der Entsendestaaten vergleicht (siehe unten). Die UN

¹⁴ DPKO, UNIT 3: EFFECTIVE MANDATE IMPLEMENTATION, Part 1a: International Law Relevant to Peacekeeping Operations, Part 1b: Human Rights Protection in UN Peacekeeping Operations; <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/CPTM%20Unit%203%20Parts%201a-1b%20May%202009.pdf>.

¹⁵ UN, Report of the Secretary General, 15.06.2007, 25.06.2008, 17.02.2009 (UN doc. A/61/957, A/62/890 und A/63/720).

begann, Daten ab 2006 zu sammeln und veröffentlicht seit 2008 Statistiken zu Beschuldigungen, eingeleiteten Untersuchungen, bestätigten Beschuldigungen, einschließlich Zahlen zu Anfragen bei den Entsendestaaten - was geschah mit den Fällen? - und zu Antworten der Staaten.¹⁶

Rechtlicher Rahmen

Grundsätzlich sind die Vereinten Nationen in ihren Einsätzen gebunden an das Völkergewohnheitsrecht, die UN-Charta, völkerrechtlich verbindlich gewordene Menschenrechtsverträge, soweit die Regierung des Einsatzlandes diese ratifiziert hat, und auch Dokumente der Selbstverpflichtung der Vereinten Nationen. Zur letzten Kategorie gehört zum Beispiel die Erklärung des früheren UN-Generalsekretärs Kofi Annan, dass sich Angehörige von UN-Operationen an die Grundsätze des Humanitären Völkerrechts sowie an spezielle Maßnahmen für den Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch halten würden.¹⁷

Gerade weil friedenssichernde Maßnahmen Bezug auf die Menschenrechte, ihre Gewährleistung und Sicherung nehmen, müssen sie im besonderen Maße das berücksichtigen, was sie zu schützen versuchen - die Menschenrechte. Die Vereinten Nationen als internationale Organisation haben keine Menschenrechtsverträge ratifiziert; sie sind allerdings an die völkergewohnheitsrechtlich geltenden Menschenrechte gebunden. Deren Inhalt ist aber mangels Kodifizierung noch wenig im Einzelnen bestimmt; jedoch lassen sich Mindestanforderungen konstatieren (zu beachten ist in Einzelfällen die Überlagerung mit dem Humanitären Völkerrecht im Fall von bewaffneten Konflikten).

Bei UN-Friedensoperationen genießen deren Angehörige weitgehende Immunität. Es gibt zwar die Strafgewalt des Entsendestaates, aber in welchem Umfang diese

¹⁶ <http://cdu.unlb.org/>, statistics.

¹⁷ Secretary General's Bulletin, Observance by United Nations forces of international humanitarian law, 12.08.1999 (UN Doc. ST/SGB/1999/13, 06.08.1999).

gegenüber dem wegen Verfehlungen zurückgesandten Personal wirklich ausgeübt wird, ist unklar (siehe unten). Seit den 1990er Jahren gab es eine größere Zahl von Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen durch UN-Soldaten in Westafrika, dem Kongo und anderen Ländern.¹⁸ Der UN-Sicherheitsrat hat dies unter anderem in der Resolution 1925 vom 28. Mai 2010 zur Lage in der Demokratischen Republik Kongo zum Ausdruck gebracht. In der Resolution verlangt er, „dass bei der Unterstützung der Beendigung der Militärmassnahmen gegen bewaffnete Gruppen sowie bei der logistischen Unterstützung von regionalen Militäraktionen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte beachtet werden [müssen]“.

Empfehlung

Bisher konnte sich der Sicherheitsrat nicht dazu durchringen, eine Grundsatzresolution zu verabschieden, durch die UN-Blauhelme umfassend an die Menschenrechte gebunden werden. Eine solche Grundsatzresolution ist aber dringend erforderlich, weil dadurch prinzipiell Missionen mit einem Mandat des Sicherheitsrats klarer und nachprüfbar den Menschenrechten verpflichtet würden.

Auch könnte geklärt werden, wer die Einhaltung entsprechender menschenrechtlicher Verpflichtungen beobachtet und darüber berichtet.

¹⁸ Allgemein: „UNO-Blauhelme: Friedenskämpfer auf Abwegen“, amnesty international Journal, Januar 2002. Detailliert Zwanenburg 2005, a.a.O. Für einen Überblick zu einer Reihe von individuellen strafrechtlichen Fällen siehe Tom Hadden, A responsibility to assist. EU policy and practice in Crisis Management Operations under European Security and Defence Policy, Oxford 2009, S. 112; für Klagen gegen Staaten: siehe ebda., S. 21. Zur Frage sexueller Übergriffe: Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations, 2005 (UN doc. A/59/710), S. 7 (Studie für UN-Generalsekretär Kofi Annan), Keith J. Allred, Peacekeepers and Prostitutes: How Deployed Forces Fuel the Demand for Trafficked Women and New Hope for Stopping It. In: Armed Forces & Society, Bd. 33, 2006, S. 5-23. amnesty international: Kosovo (Serbia and Montenegro): „So does it mean that we have the rights?“ - Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo, London 2004 (ai-Index: EUR 70/010/2004).

Disziplinarische und strafrechtliche Verantwortung für Rechtsverletzungen im Einsatzland

Bei der Verantwortung für das UN-Personal im Einsatzland (Militär, Polizei, Zivilisten) ist zwischen einer disziplinarischen (im UN-Sinne, nicht nach deutschem Recht) und strafrechtlichen Verantwortung zu unterscheiden. Die disziplinarische Verantwortung liegt bei der zivilen Leitung der Friedensoperation, dem Besonderen Repräsentanten oder der Besonderen Repräsentantin des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General/SRSG).¹⁹ Gibt es Hinweise auf Verfehlungen, so kann die Leitung der Operation eine Untersuchung durchführen. Führt diese dazu, dass man den oder die Beschuldigte(n) für verantwortlich hält, können administrative Maßnahmen ergriffen werden bis hin zur Aufforderung an den entsendenden Staat, die betreffende Person zurückzuziehen.²⁰ Die Vereinten Nationen haben keine Befugnisse zur Strafverfolgung von UN-Personal. Die tatsächliche disziplinarische und strafrechtliche Beurteilung des Verhaltens eines Soldaten kann immer nur durch den Entsendestaat erfolgen. Das bedeutet, dass der Beschuldigte in sein Heimatland zurückkehrt und Ermittlungen fortgeführt werden können.

Leider ist aus der Literatur nicht erkennbar, welche Länder in welchen Fällen entsprechende Untersuchungen durchgeführt haben, in wie vielen Fällen eine Anklageerhebung und gegebenenfalls eine Verurteilung erfolgten.²¹ Daher lassen sich Umfang und Wirksamkeit der Strafverfolgung durch Entsendestaaten praktisch kaum beurteilen.

¹⁹ Es handelt sich bei disziplinarischen Maßnahmen um den Entzug von Vergünstigungen (zum Beispiel Freistellungstagen für Mehrarbeit) bis hin zur Repatriierung. Die Handlungsmöglichkeiten der UN sind damit im Vergleich mit Deutschland eher mit Maßnahmen des Arbeitgebers im Arbeitsrecht als mit denen des Dienstherrn im öffentlichen Dienst vergleichbar.

²⁰ In einem Beitrag zu ihrer Arbeit als Ausbilderin in UN-Friedensmissionen berichtet Frau Kurzbach, dass sie disziplinarische Untersuchungen („board of inquiry“) geleitet hat. Gerlinde Kurzbach, UN-Friedenssicherung in der Praxis. Erfahrungen einer Ausbilderin in der Demokratischen Republik Kongo und in der Westsahara. In: Vereinte Nationen, 2012, Nr. 3, S. 121-125 (123).

²¹ Vgl. Marten Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden / Boston 2005 und Arlett Rassel, *Strafgerichtsbarkeit über Angehörige der Friedenstruppen in UN-geführten Missionen unter besonderer Berücksichtigung von Sexualstraftaten*, Frankfurt/M. 2010, S. 65.

Für die Bevölkerung des Einsatzlandes dürfte die Strafverfolgung auf jeden Fall kaum nachvollziehbar sein, weil sie in der Regel über Verfahren und Ausgang nicht informiert ist.

Das Bild von UN-Friedenmissionen hängt in den Augen der Bevölkerung im Einsatzland auch vom Umgang mit mutmaßlichen Verfehlungen ab. Dies ist für die Unterstützung und die Sicherheit des UN-Einsatzes wichtig, weil das Vertrauen der Bevölkerung ein wichtiger Faktor für die Zusammenarbeit mit der Mission ist. Schadensersatzzahlungen sind hilfreich, aber letztlich kein Ersatz für angemessene Ermittlungen und gegebenenfalls Strafverfolgung.

1999 wies UN-Generalsekretär Annan in seinem Bericht über den Schutz von Zivilisten bei bewaffneten Konflikten auf das Problem von Übergriffen durch Angehörige der UN-Operationen hin und forderte unter anderem:

- eine Ausbildung auf dem Gebiet der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, einschließlich der Bestimmungen betreffend Kinder und geschlechtsspezifischer Fragen, auf dem Gebiet der zivil-militärischen Koordination und der Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeiten;
- eine Berichterstattung der Entsendestaaten über die Strafverfolgung bei Beschuldigungen;
- die Schaffung einer Ombudsmann-Einrichtung für Beschwerden und einer Ad hoc-Ermittlungskommission.²²

Die Reaktionen der Staaten fielen jedoch kühl aus, der letztgenannte Vorschlag erfuhr keine Unterstützung.²³

Die UN-Generalversammlung diskutierte verstärkt seit 2005 das Thema sexueller

²² UN Security Council, Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, S/1999/957, 08.09.1999, Empfehlungen 29-31 (unter Abs. 60-61).

²³ Marten Zwanenburg, a.a.O., S. 293.

Übergriffe bei UN-Operationen und setzte eine Gruppe von Experten und Expertinnen ein. Sie hat 2009 Empfehlungen an die Mitgliedstaaten formuliert.²⁴

Die UN-Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (engl. Abkürzung: DPA) hat im August 2012 die Broschüre „Leitlinien für Vermittler. Umgang mit sexueller Gewalt mit Konflikten in Waffenruhe- und Friedensvereinbarungen“ veröffentlicht.²⁵

Empfehlung

Das Vorgehen von Angehörigen von UN-Friedensmissionen sollte innerhalb der Mission und durch unabhängige Menschenrechtsbeobachter /-innen, beispielsweise die UN-Sonderverfahren oder Delegationen, die die Situation vor Ort erkunden (fact-finding), beobachtet werden (monitoring). Auch während der Durchführung von UN-legitimierten Operationen muss darüber berichtet werden, ob sie menschenrechtlichen und humanitär-völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten entsprechen. Ist dies nicht der Fall, sollten nicht nur einzelne Staaten, sondern auch die Vereinten Nationen Beschuldigungen zeitnah, umfassend und objektiv untersuchen und gegebenenfalls sanktionieren. Das Monitoring sollte unter direkter Kontrolle der Leitung der Mission stehen und sowohl dem DPKO als auch dem Hochkommissariat für Menschenrechte berichten.

Es könnte auch der Vorschlag des niederländischen Wissenschaftlers Geert-Jan Knoops eines „Draft International Law Code of Conduct for International Peacekeepers“ geprüft werden.²⁶

Für die lokale Bevölkerung sollte auf jeden Fall eine Stelle der Mission als Ansprechpartner für Beschuldigungen eingerichtet werden, die mit effektiven Untersuchungsbefugnissen ausgestattet ist und sowohl den Beschwerdeführer/inn/en

²⁴ Resolution 63/119: Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Bediensteten der Vereinten Nationen und Sachverständigen im Auftrag der Vereinten Nationen.

²⁵ http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/dpa_guidance-sexual%20violence.pdf.

²⁶ Geert-Jan Alexander Knoops, *The Prosecution and Defense of Peacekeepers under International Criminal Law*, Ardsley 2004.

als auch, in angemessener Weise, der Öffentlichkeit über die Ergebnisse berichtet (da lokale Regierungsstellen in der Regel nicht zuständig sind). Hier gibt es interessante, aber auch kritische Erfahrungen mit der besonderen Situation der Vereinten Nationen als internationale Verwaltung im Kosovo (UNMIK), als 2006-2010 ein Menschenrechtsbeirat von UNMIK eingesetzt wurde, der Beschwerden entgegennehmen konnte.²⁷ Ab 2000 existierte eine von UNMIK geschaffene Ombudsinstitution, die sich mit Beschwerden zu UNMIK befassen konnte, aber 2006 wurden diese Befugnisse von UNMIK wieder genommen.²⁸

10. Welche Erfahrungen wurden mit den in die Friedensmissionen integrierten Arbeitseinheiten für Menschenrechts- und Genderfragen gemacht, und was sollte verbessert werden? (SPD) Wie können Menschenrechtsabteilungen in integrierten Friedensmissionen am besten in die Institutionsstruktur und die operative Arbeit von Friedensmissionen einbezogen werden? (Bündnis 90/Die Grünen)

Die Arbeitseinheiten für Menschenrechtsfragen leisten zweifelsohne einen bedeutenden Beitrag zur Stabilisierung des Friedens in Friedensmissionen, jedoch kann ihre Arbeit oftmals auch politische Spannungen mit sich bringen.²⁹

Politische Sachverhalte und/oder Sicherheitsbedenken führen oftmals dazu, dass hinsichtlich der Menschenrechtsslage in Friedensprozessen nur wenig Druck auf die betreffende Regierung ausgeübt wird aus Furcht, ein zu großer Fokus auf die Menschenrechte könne zu Lasten des Ziels Stabilisierung des Friedens gehen. Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass den Hauptkonflikten häufig Menschenrechtsverletzungen zu Grunde liegen, diese begleiten und Ursachen für neue Konflikte sind.

Es gilt folglich, von Beginn an eine Balance zwischen politischen bzw. Sicherheitsfragen und Menschenrechten zu finden, die nicht die letzteren den

²⁷ Vgl. Aleksandar Momirov, 'Local Impact of 'UN accountability' under International Law . The Rise and Fall of UNMIK's Human Rights Advisory Penal. In: International Peacekeeping, 2012, Nr. 1, S. 3-18.

²⁸ Vgl. Christopher P.M. Waters, 'Kosovanizing' the Ombudsperson: implications for Kosovo and Peacekeeping. In: International Peacekeeping, 2008, Nr. 5, S. 648-662.

²⁹ Weiterentwickelt nach Jeanette Boehme, Human Rights and Gender Components of UN and EU Peace Operations, Berlin 2008, S. 40ff.

erstgenannten unterordnen. Hierfür eignet sich die frühzeitige Stärkung von nationalen Institutionen und Kapazitäten - Staat, Nationale Menschenrechtsinstitution und Stärkung der Zivilgesellschaft - , damit diese immer stärker Funktionen im Bereich des Menschenrechtsschutzes übernehmen können.

Wichtige Begleiter in diesem Prozess des „Institution-Building“ sind das Hochkommissariat für Menschenrechte, die ständigen UN-Sonderorganisationen und -programme, internationale Finanzinstitutionen und multi-/bilaterale EZ-Organisationen, da sie über die dafür notwendige Erfahrung und die administrativen Kapazitäten mit Programmen und Projekten verfügen. Zu nennen sind zum Beispiel

- das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte
- das UN-Länderteam im Land
- internationale und regionale Menschenrechtseinrichtungen (staatlich, privat)
- Menschenrechts-NGOs im Land
- Nationale Menschenrechtsinstitutionen u.a. Akteure.

11. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass der langfristige Erfolg internationaler Friedensmissionen vor allem vom Wiederaufbau von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft der betroffenen Länder abhängt, um die strukturellen Ursachen der Menschenrechtsverletzungen und Konflikte beheben zu können. Welche Bedeutung kommt dabei entwicklungspolitischen Konzepten wie dem BMZ-Konzept "Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit" für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit in den für VN-Friedensmissionen typischen Post-Konflikt-Situationen zu? (FDP)

12. Welche Menschenrechtsverpflichtungen bestehen für Bundeswehr-Angehörige in ihrem Einsatz in UN-Friedensmissionen, welche Erfahrungen gibt es mit der praktischen Umsetzung? Gibt es ein Monitoring sowie eine Fall-Dokumentation? (SPD)

Menschenrechtsverpflichtungen

Für UN-Friedensmissionen gibt es im Gegensatz zu bewaffneten Konflikten kein geschlossenes völkerrechtliches Regelwerk. Die Verpflichtungen und andere Standards müssen ermittelt werden.³⁰

³⁰ Vgl. Kjetil Mujezinovic Larsen, The human rights treaty obligations of peacekeepers Cambridge u.a. 2012. Zu Deutschland z.B. Siehe z.B. Steiger, Dominik / Bäuml, Jelena, Die strafrechtliche

Bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ist es entscheidend, ob sie im Rahmen eines bewaffneten Konflikts (z.B. Afghanistan) oder außerhalb eines bewaffneten Konflikts stattfinden. Im bewaffneten Konflikt wird das internationale Menschenrechtsrecht (HRL) durch das Humanitäre Völkerrecht (IHL) als *lex specialis* überlagert. In der Regel finden UN-Friedenmissionen jedoch nicht im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes statt.

Auch wird diskutiert, ob und inwieweit die Grundrechte des Grundgesetzes (GG), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und der UN-Zivilpakt extraterritorial gelten. Diese Diskussion ist zu umfangreich, um sie hier angemessen wiedergeben zu können. Es können jedoch einige Hinweise gegeben werden.³¹

Grundrechtliche Bindung

Die Legitimation für die Anwesenheit einer UN-Mission ergibt sich aus dem Mandat des Sicherheitsrates. Über die Frage der Anwendung deutschen Rechts in Drittstaaten fehlt es gegenwärtig an klaren Aussagen (Geltung und Reichweite des Grundgesetzes).

Eine der bis heute nicht befriedigend gelösten Fragen der verfassungsrechtlich verbürgten Grundrechte ist die Frage nach der extraterritorialen Geltung der Grundrechte und dies insbesondere im Rahmen von bewaffneten Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Grundrechte ist es undenkbar, dass ihre Wirkung für Soldaten im Ausland suspendiert sein sollte. Dieter Wiefelspütz zum Beispiel stellt aber auch die Frage, ob effektive Kampfeinsätze durchgeführt werden können, wenn die Soldaten neben dem Humanitären

Verantwortlichkeit deutscher Soldaten bei Auslandseinsätzen. An der Schnittstelle von Strafrecht und Völkerrecht. In: Archiv des Völkerrechts, 2010, Nr. 2, S. 189-225.

³¹ Statt vieler: Guglielmo Verdirame, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* Cambridge 2011, ICRC, *Applicability of International Humanitarian Law and International Human Rights Law to UN Mandated Forces*. Organized by the International Committee of the Red Cross in cooperation with the University Centre for International Humanitarian Law (UCIHL) Geneva, 11-12 December 2003, S. 207-211 (http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0912.pdf); Wolfgang S. Heinz / Joanna Ruzkowska, *UN-Friedensoperationen und Menschenrechte*, Berlin 2010, S. 21ff.

Völkerrecht auch die deutschen Grundrechte in dem Umfang beachten müssen wie sie es in Deutschland tun müssten.³² Gilt dies nicht, wäre zu klären, in welchem Umfang sie gelten und wer ihre Einhaltung beobachtet und ggffs. Regierung und Bundestag (und der Öffentlichkeit) berichtet.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Antwort auf eine Bundestagsanfrage bezüglich der Aufnahme einer Passage über die Gewährleistung der Rechte aus dem Zivilpakt in dem Beschluss über die Beteiligung an ISAF und OEF nicht klar geäußert.³³ In den Vorbemerkungen ihrer Antwort stellt sie fest, dass in Art. 1 Abs. 3 GG zwar die umfassende Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte postuliert wird, daraus sich jedoch noch keine abschließende Festlegung auf den räumlichen Geltungsbereich der Grundrechte ergibt. Weiter antwortete die Bundesregierung lediglich, dass „die Einhaltung der geltenden (innerstaatlichen und völkerrechtlichen) Rechtsvorschriften (...) eine selbstverständliche Voraussetzung für eine Zustimmung des Deutschen Bundestages [sei].“³⁴

Extraterritoriale Bindung 1: Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die EMRK ist auf Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Friedensmissionen der UN anwendbar, sofern die sich darauf berufende Person im Sinne von Art. 1 der deutschen Hoheitsgewalt untersteht. Die EMRK wird verbindlich vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg ausgelegt, dessen Urteile indessen kein geschlossenes Gesamtbild ergeben. So finden sich Urteile mit einer eher die extraterritoriale Anwendbarkeit befürwortenden Tendenz in den Fallentscheidungen Loizidou/Türkei (1995), Issa u. a. / Türkei (2000), eher zurückhaltend in den Urteilen Bankovic / Belgien u.a. (2001), Behrami und Saramati / Frankreich, Norwegen u.a. (2006).

³² Dieter Wiefelspütz, Auslandseinsätze der Streitkräfte und Grundrechte. In: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 2008, S. 89 f. (89).

³³ BT-Drucksache 16/6174.

³⁴ BT- Drucksache 16/6282, Antwort 21.

Extraterritoriale Bindung 2: UN-Zivilpakt

Die Bundesregierung erkennt eingeschränkt die Geltung des Zivilpaktes an. 2004 fragte der UN-Menschenrechtsausschuss die Bundesrepublik Deutschland nach ihrer Auffassung zur extraterritorialen Anwendung des Zivilpaktes. Sie bezog im März 2005 folgende Position:

- „(1) Deutschland gewährleistet gemäß Artikel 2 Absatz 1 die Paktrechte allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen.
(2) Deutschland sichert bei Einsätzen seiner Polizei- oder Streitkräfte im Ausland, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Pakt anerkannten Rechte zu.
(3) Die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands, insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen, bleiben unberührt.
(4) Bei der Ausbildung seiner Sicherheitskräfte im internationalen Einsatz sieht Deutschland eine speziell auf diese ausgerichtete Belehrung über die im Pakt verankerten einschlägigen Rechte vor.“³⁵

Es fällt auf, dass die Bundesrepublik nur die Gewährleistung der Paktrechte zusichert, deren Geltung aber nicht ausdrücklich anerkennt. Die Sätze 2 und 3 der zitierten Antwort der Bundesregierung sind entsprechend als Einschränkung zu verstehen.

Fazit

Trotz umfassender juristischer Literatur gibt es wenig Klarheit, welche Folgen die skizzierten Überlegungen für die Praxis haben, z.B. für Einsatzregeln, Training, caveats usw.

³⁵ Engl. Original: Human Rights Committee, Comments by the Government of Germany, 11.04.2005, CCPR/CO/80/DEU/Add.1.

Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung / Monitoring

Ein Monitoring sowie eine Fall-Dokumentation könnte nur die Bundesregierung durchführen und sie könnte auch dem Parlament und der Öffentlichkeit hierzu berichten. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat mehrfach nach Daten über Disziplinarverletzungen in menschenrechtlich relevanten Bereichen, wie z.B. Körperverletzung, für Inland und Auslandseinsätze nachgefragt, jedoch keine Daten erhalten.

Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages veröffentlicht in seinem Jahresbericht statistische Angaben zu rd. 22 Elementen der Kategorie „Menschenführung/Wehrrecht/Soldatische Ordnung“. Er berichtete 2012, dass sich 38,95% der Beschwerden auf die Groß-Kategorie „Menschenführung/ Wehrrecht / Soldatische Ordnung“ beziehen. Diese umfasst die Elemente Verfassungsrechtliche Grundsätze, Schutz von Grundrechten, Leitbild des Staatsbürgers in Uniform, Integration der Bundeswehr in Staat und Gesellschaft, Rechte und Pflichten der Soldaten, Befehl und Gehorsam, Führungsstil und Führungsverhalten, Beschwerde- und Petitionsrecht, Soldatenbeteiligungsrecht, militärische Ausbildung, Sport, militärische Sicherheit, Traditionspflege, Militärseelsorge, Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer, Disziplinarangelegenheiten, fristlose Entlassung, Nachdienen, vorläufige Festnahme, Maßnahmen nach dem Gesetz über die Anwendung des unmittelbaren Zwanges, Gnadenrecht, Dienstzeitbelastung u. Ä.³⁶ Menschenrechtliche Anliegen lassen sich hier leider nicht herausfiltern.

Die Berichterstattung war einmal detaillierter. Im Jahresbericht 2004 hatte der Wehrbeauftragte unterschieden zwischen Misshandlungen von Soldaten (35 Fälle), Kameradenmisshandlung (43 Fälle) und Angriffe gegen Vorgesetzte (16 Fälle). Auch hatte er 25 Eingaben (2003 23 Eingaben) zu körperlicher Misshandlung und 69

³⁶ Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2011, Berlin 2012, S. 61.

Meldungen zu Besonderen Vorkommnissen mit dem Verdacht auf Misshandlungen von Soldaten erhalten (2003: 35).³⁷ Solch präzise Daten wurden nicht mehr veröffentlicht, so dass sich ohne ein entsprechend klares Kriterium kein statistischer Trend zu Übergriffen innerhalb der Bundeswehr in Erfahrung bringen lässt.³⁸ Eine Unterscheidung zwischen In- und Auslands-Fällen ist nicht ersichtlich.

Im Ergebnis sind dem Institut keine aktuellen Daten und auch keine jährlichen Statistiken bekannt, die es erlauben würden, eine Trendbeobachtung nachzuvollziehen und zu bewerten.

Anhang 1: Publikationen des Deutschen Institutes für Menschenrechte

Jana Arloth / Frauke Seidensticker, *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights*, Berlin 2007

Jeanette Boehme, *Human Rights and Gender Components of UN and EU Peace Operations*, Berlin 2008

Wolfgang S. Heinz/Joanna Ruzzkowska, *UN-Friedensoperationen und Menschenrechte*, Berlin 2010

Jana Arloth / Frauke Lisa Seidensticker, *Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen. Begleitstudie zum Werkstattgespräch "Frauen und bewaffnete Konflikte" anlässlich des 10. Jahrestages der UN-Resolution 1325*, Berlin 2011

Wolfgang S. Heinz / Peter Litschke, *Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte. Chancen, Blockaden und Zielkonflikte*, Berlin 2012

³⁷ Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2005, S. 17-19.

³⁸ Im Berichtsjahr 2005 werden Einzelfälle geschildert (Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2006, S. 27f.).

Anhang 2: Thematische Resolutionen des UN-Sicherheitsrates

(inoffizieller) Titel der Resolution	Resolutionsnummer	Verabschiedet am
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1261	25. August 1999
Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten	1265	17. September 1999
Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten	1296	19. April 2000
Resolution über die Ausbreitung von HIV/Aids	1308	17. Juli 2000
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1314	11. August 2000
Resolution zur Gewalt gegen und Diskriminierung von Frauen in Kriegs- und Friedenszeiten	1325	31. Oktober 2000
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1379	20. November 2001

Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1460	30. Januar 2003
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1539	22. April 2004
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1612	26. Juli 2005
Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten	1674	28. April 2006
Resolution zum Schutz von Journalisten in bewaffneten Konflikten	1738	23. Dezember 2006
Resolution zu sexueller Gewalt gegen Zivilpersonen	1820	19. Juni 2008
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1882	4. August 2009
Resolution zum Schutz von Zivilpersonen, insbesondere Frauen und Kindern, vor sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten	1888	30. September 2009

Resolution zu einer verstärkten Rolle von Frauen in Friedensprozessen	1889	5. Oktober 2009
Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten	1894	11. November 2009
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1998	12. Juli 2011