

06.083

Botschaft

zur Genehmigung des Übereinkommens vom 9. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal und des Fakultativprotokolls vom 8. Dezember 2005

vom 18. Oktober 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf für einen Bundesbeschluss zur Genehmigung des UNO-Übereinkommens vom 9. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal und des Fakultativprotokolls vom 8. Dezember 2005.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Oktober 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden die UNO-Einsätze im humanitären Bereich, in der vorbeugenden Diplomatie und zur Wiederherstellung, Wahrung und Konsolidierung des Friedens rasch zu einem zentralen Instrument der internationalen Beziehungen. Tief besorgt über die wachsende Zahl von Todesfällen und Verletzungen nach vorsätzlichen Angriffen gegen Mitglieder des vor Ort eingesetzten humanitären Personals entschied die internationale Gemeinschaft 1993, zum besseren Schutz dieses Personals ein besonderes Übereinkommen zu erarbeiten.

Das 1994 verabschiedete Übereinkommen verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie über angemessene Rechtsvorschriften zur Verhinderung und Bestrafung solcher Angriffe gegen das in Friedenseinsätzen tätige UNO-Personal und das beigeordnete Personal verfügen. Zudem stellt es für eine Reihe von Straftaten unter bestimmten Bedingungen den Grundsatz «Auslieferung oder Strafverfolgung» auf, um die Straflosigkeit zu bekämpfen.

In der Praxis erwies sich das Übereinkommen von 1994 wegen seines komplexen Anwendungsmechanismus als nicht sehr wirksam. Um diesen Mangel zu beheben, wurde 2005 ein Fakultativprotokoll verabschiedet. Kraft dieses Protokolls wird der vom Übereinkommen garantierte Schutz nun automatisch auf alle UNO-Einsätze angewandt, welche humanitäre oder politische Hilfe, Entwicklungshilfe im Rahmen der Friedenskonsolidierung oder humanitäre Nothilfe zum Ziel haben. Zu beachten ist, dass es dabei immer um Einsätze geht, die mit dem Einverständnis des Gaststaates erfolgen.

Die ständigen Büros der Vereinten Nationen (wie Genf) sind in jedem Fall vom Anwendungsgebiet des Übereinkommens und des Protokolls ausgeschlossen: Für unser Land als Gaststaat von internationalen Organisationen ergibt sich also keine zusätzliche Verpflichtung. Im Sinn der beiden Texte bezeichnet der Ausdruck «Gaststaat» einen Staat, in dessen Hoheitsgebiet ein UNO-Einsatz durchgeführt wird. Ebenfalls ausgeschlossen vom Geltungsbereich sind die vom Sicherheitsrat als Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der UNO-Charta bewilligten UNO-Einsätze, in deren Rahmen Angehörige des Personals als Kombattanten gegen organisierte bewaffnete Verbände eingesetzt sind und auf welche das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte anwendbar ist.

Die schweizerische Gesetzgebung erfüllt bereits die Anforderungen der beiden UNO-Verträge. Nach dem Beitritt zu den Verträgen wird unser Land mithelfen, dass die Urheber von Angriffen gegen humanitäres Personal keine Staaten mehr finden, wo sie der Strafverfolgung entgehen können. Der Schutz von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die zunehmend an UNO-Friedenseinsätzen beteiligt sind, erheischt ebenfalls den Beitritt der Schweiz zu diesen beiden Verträgen, dank denen die internationale Gemeinschaft über einen besonderen Rechtsmechanismus für diesen Bereich verfügt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	8896
1 Grundzüge der Abkommen	8899
1.1 Ausgangslage	8899
1.2 Verhandlungen	8901
1.2.1 Übereinkommen von 1994	8901
1.2.2 Protokoll von 2005	8902
1.3 Überblick über den Inhalt der Abkommen	8903
1.3.1 Übereinkommen von 1994	8903
1.3.1.1 Zusammenfassung des Inhalts des Übereinkommens	8903
1.3.1.2 Anwendungsbereich des Übereinkommens	8903
1.3.1.3 Pflichten des geschützten Personals, des Transitstaats und des Gaststaats	8904
1.3.1.4 Strafbestimmungen, die alle Vertragsstaaten betreffen	8905
1.3.1.5 Vorbehalts- und Schlussbestimmungen	8905
1.3.2 Protokoll von 2005	8906
1.3.2.1 Zusammenfassung des Inhalts des Protokolls	8906
1.3.2.2 Verhältnis zwischen Protokoll und Übereinkommen	8906
1.3.2.3 Ausweitung des Anwendungsbereichs des Übereinkommens	8906
1.3.2.4 Schlussbestimmungen	8906
1.4 Würdigung	8907
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Abkommen	8907
2.1 Übereinkommen von 1994	8907
2.1.1 Begriffsbestimmungen und Geltungsbereich des Übereinkommens (Art. 1 und 2)	8907
2.1.2 Durchführung eines Einsatzes der Vereinten Nationen (Art. 3–8)	8909
2.1.3 Straftaten gegen Personal der UNO und beigeordnetes Personal	8910
2.1.4 Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten	8911
2.1.5 Verhütung von Straftaten, Weitergabe von Informationen und Untersuchungshaft	8912
2.1.6 Grundsatz «Auslieferung oder Strafverfolgung»	8912
2.1.7 Auslieferung, Rechtshilfe und gerechte Behandlung	8912
2.1.8 Verbreitung des Übereinkommens	8913
2.1.9 Verhältnis zum humanitären Völkerrecht	8913
2.1.10 Friedliche Beilegung von Streitigkeiten	8914
2.1.11 Schlussbestimmungen	8914
2.2 Protokoll von 2005	8915
2.2.1 Anwendung des Übereinkommens auf Einsätze der Vereinten Nationen	8915
2.2.2 Verpflichtung der Vertragsstaaten in Bezug auf Artikel 8 des Übereinkommens	8916

3 Auswirkungen	8916
3.1 Auswirkungen auf den Bund	8916
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	8917
3.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen	8917
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	8917
5 Gesetzesänderungen und Vernehmlassungsverfahren	8917
6 Rechtliche Aspekte	8917
6.1 Verfassungsmässigkeit	8917
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	8918
Bundesbeschluss zur Genehmigung des Übereinkommens vom 9. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal und des Fakultativprotokolls vom 8. Dezember 2005 (Entwurf)	8919
Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal	8921

Botschaft

1 Grundzüge der Abkommen

1.1 Ausgangslage

Das Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal wurde im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) erarbeitet. Es wurde am 9. Dezember 1994 in New York im Konsens verabschiedet und trat am 15. Januar 1999 international in Kraft. Das Instrument war nach den zunehmenden schweren Bedrohungen von an UNO-Friedensmissionen beteiligten Personen nötig geworden.

Seit dem Ende des Kalten Krieges intervenieren die Vereinten Nationen auf internationaler Ebene immer häufiger zugunsten von Frieden und Sicherheit. Am 31. Januar 1988 waren fünf friedenserhaltende Operationen im Gange, 1992 deren elf und 1994 siebzehn. Zwischen 1988 und 1992 leitete die UNO gleich viele Operationen ein wie in den vierzig Jahren zuvor. Im Mai 2006 zählte man fünfzehn friedenserhaltende Operationen der UNO und elf politische Missionen und Missionen zur Friedenskonsolidierung. 2005 waren 74 000 Personen in friedenserhaltenden Operationen eingesetzt, inklusive Militärpersonal, Polizei und zivile Fachkräfte.

Es ist unbestreitbar, dass die internationale öffentliche Meinung im Vergleich zu früher sensibler für die humanitären Folgen von Konflikten geworden ist. Man wird sich auch zunehmend der gegenseitigen Abhängigkeit von Staaten und Regionen im Sicherheitsbereich bewusst. So ist die Förderung einer internationalen Ordnung, die auf der Einhaltung der Menschenrechte, demokratischen Grundsätzen und dem Rechtsstaat beruht, ein zentrales (oder gar das zentrale) Ziel der UNO und verschiedener regionaler Organisationen geworden. Die UNO-Einsätze beschränken sich deshalb nicht mehr auf die Trennung zweier kriegführender Parteien durch einen neutralen Dritten, die Kontrolle eines Waffenstillstandes oder die Errichtung einer Pufferzone, sondern sie wollen einen gerechten und dauerhaften Frieden wiederherstellen oder konsolidieren.

Das erhöhte Engagement zu Beginn der Neunzigerjahre und die massive Zunahme der inneren Konflikte in einem Umfeld sich auflösender Staaten zeigten rasch, welchem Risiko und welcher Verletzbarkeit sich das UNO-Personal und das beigeordnete Personal aussetzten, wenn sie sich an immer komplexeren Einsätzen vor Ort beteiligten. Diese Einsätze finden im Allgemeinen in einem sehr problematischen Umfeld statt, in dem die lokalen staatlichen Institutionen entweder fehlen oder am Zusammenbrechen sind. Meistens setzen sich die kriegführenden Parteien nicht mehr aus regulären, disziplinierten Streitkräften zusammen, sondern aus unkontrollierbaren, unberechenbaren Milizen, bewaffneten Banden oder gar Terroristen. Gleichzeitig macht die Tatsache, dass diese Kräfte die Zivilbevölkerung zunehmend absichtlich treffen, neben den Missionen zur Wiederherstellung des Friedens grosse humanitäre Operationen erforderlich.

Die schweren Zwischenfälle haben somit deutlich zugenommen, und Angriffe, die direkt dem UNO-Personal und dem beigeordneten Personal gelten, sind heute leider keine Seltenheit mehr. Die Jahresberichte des UNO-Generalsekretärs über die Sicherheit des humanitären Personals und den Schutz des Personals der Vereinten

Nationen listen die Mitglieder des Zivilpersonals auf, die im Berichtsjahr getötet wurden, mit Angabe des Orts und der Umstände des Angriffs sowie allenfalls der Tatsache, dass ein Strafverfahren eröffnet worden ist. Gemäss den Zahlen des UNO-Generalsekretärs (A/58/187) fielen zwischen 1992 und 2003 198 Mitglieder des Zivilpersonals im Dienst der Organisation als Folge solcher heimtückischer Handlungen.

Trotz dieser Schwierigkeiten stellen die multilateralen Friedensoperationen der internationalen Gemeinschaft ein absolut unersetzliches Instrument der internationalen Beziehungen dar, vor allem weil sie eine immer wichtigere und vielfältigere zivile Dimension beinhalten. Es ist deshalb unerlässlich, den Rechtsschutz der Personen, die sich hier engagieren, zu verbessern.

Es hat sich gezeigt, dass das Übereinkommen von 1994 leider nicht auf alle Probleme vor Ort eine zufrieden stellende Antwort bot. Die Forderung, diese Lücken rasch zu füllen, wurde insbesondere in den Folgeberichten des Generalsekretärs über den Umfang des vom Übereinkommen gebotenen Rechtsschutzes erhoben¹. Im letzten Bericht wies der Generalsekretär darauf hin, dass das grösste Hindernis für einen wirksamen Schutz in der Komplexität des Anwendungsmechanismus lag, den das Übereinkommen selbst aufgestellt hatte. Mit dem Terrorangriff auf die Vereinten Nationen vom 19. August 2003 in Bagdad, der zweiundzwanzig Mitarbeitende das Leben kostete, wurde den Staaten rasch klar, welche Grenzen das Übereinkommen hatte; damit wurde der Prozess zur Erarbeitung eines zusätzlichen Rechtsinstruments in Gang gebracht.

Diese zweite Vereinbarung wurde in der Folge zwischen 2003 und 2005 als Fakultativprotokoll ausgestaltet. Die beiden Verträge müssen heute als ein einziges und einheitliches System angesehen werden, ein Ergebnis der Lehren, die aus den ersten Erfahrungen bei der Anwendung des Übereinkommens gezogen wurden.

Am 1. Juli 2006 waren 24 Länder dem Übereinkommen beigetreten, darunter praktisch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ausser Malta und Lettland), und dreiundvierzig Länder hatten es unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Das Protokoll wurde am 16. Januar 2006 für ein Jahr (bis am 16. Januar 2007) zur Unterzeichnung durch alle Staaten aufgelegt; ein direkter Beitritt ist auch danach immer noch möglich.

Das Übereinkommen von 1994 lag bis am 31. Dezember 1995 zur Unterzeichnung durch die Staaten auf. Die Schweiz, damals noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen, gehörte nicht zu den Unterzeichnerstaaten. Doch das Übereinkommen sieht ein Beitrittsverfahren auch nach Ablauf der Unterzeichnungsfrist vor. Nach dem UNO-Beitritt der Schweiz wurde es aber als sinnvoller angesehen, die Verabschiedung des Zusatzprotokolls abzuwarten, um dem Parlament gleichzeitig den Beitritt zum Übereinkommen und die Ratifizierung des Protokolls als Ganzes vorzulegen. Um Vertragspartei des Protokolls zu werden, muss ein Staat auch Vertragspartei des Übereinkommens sein. Gegenwärtig besteht die beste Lösung für die Schweiz darin, zuerst das Protokoll zu unterzeichnen – was bis im Januar 2007 möglich ist – und anschliessend gleichzeitig dem Übereinkommen beizutreten und das Protokoll zu ratifizieren.

¹ A/55/637 (2000), A/58/187 (2003) und A/59/226 (2004)

1.2 Verhandlungen

1.2.1 Übereinkommen von 1994

1992 hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen in der Agenda für den Frieden festgehalten, dass das UNO-Personal vor Ort unter lebensgefährlichen Bedingungen arbeitete. Die Initiative für das Übereinkommen ging von Neuseeland aus, das im Juni 1993 in einem Memorandum vorschlug, den angesichts der zunehmenden Unsicherheit unvollständigen Rechtsschutz des UNO-Personals zu verbessern.

So setzte die Resolution 48/37 vom 9. Dezember 1993 innerhalb des Sechsten Ausschusses der UNO-Generalversammlung einen Sonderausschuss für die Erarbeitung eines internationalen Übereinkommens über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal ein.

Der Sonderausschuss traf sich im März-April sowie im August 1994 und arbeitete auf der Grundlage zweier anfänglich unterschiedlicher Entwürfe, einem von Neuseeland (das den Schwerpunkt auf die individuelle strafrechtliche Verantwortung und den Grundsatz «Auslieferung oder Strafverfolgung» legte) und einem zweiten (weniger ehrgeizigen) der Ukraine. Die beiden Entwürfe wurden schliesslich vereint und von ihren Initianten überarbeitet. Die unterschiedlichen Auffassungen über den Geltungsbereich des Übereinkommens zwangen den Sonderausschuss, seinen Text dem Sechsten Ausschuss zu unterbreiten. Dieser setzte eine neue Arbeitsgruppe ein, um einen Kompromiss als Ausweg aus der Sackgasse zu finden. Am 16. November 1994 nahm der Sechste Ausschuss den vollständigen Entwurf an und überwies ihn an die Generalversammlung. Diese verabschiedete ihn am 9. Dezember 1994 definitiv und legte ihn zur Unterzeichnung auf².

Das rasche Tempo der Verhandlungen ist einerseits auf die zunehmende Zahl von Angriffen zurückzuführen, die den Tod oder schwere Verletzungen von UNO-Personal und beigeordnetem Personal verursachten. Andererseits orientiert sich das Übereinkommen weitgehend an Regeln und Formeln, die bereits in anderen internationalen Übereinkommen, namentlich dem Übereinkommen von 1979 gegen Geiselnahme, der Charta der Vereinten Nationen oder in den Abkommen über den Status der Friedenstruppen enthalten sind.

Die Schweiz, damals nicht Mitglied der Vereinten Nationen, war nicht zur Teilnahme an diesen Verhandlungen eingeladen.

Am 9. Dezember 1994 verabschiedete die UNO-Generalversammlung definitiv die 29 Artikel des Entwurfs und legte das Übereinkommen zur Unterzeichnung durch alle Staaten auf.

Die Präambel des Übereinkommens drückt tiefe Besorgnis aus und betont, dass Angriffe gegen Personal, das im Interesse der gesamten Völkergemeinschaft einen wichtigen Beitrag zu den Bemühungen der Vereinten Nationen in den Bereichen vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung sowie humanitäre und andere Einsätze leistet, «nicht gerechtfertigt» und «nicht hingenommen» werden können.

Das Übereinkommen wurde so als Antwort der internationalen Gemeinschaft auf die laufend zunehmenden Angriffe angesehen.

² A/RES/49/59

1.2.2

Protokoll von 2005

Die Notwendigkeit, den Schutz des UNO-Personals und des beigeordneten Personals zu verbessern, wurde 1999 insbesondere in einem Bericht des Generalsekretärs zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten unterstrichen³, der die dauernden Angriffe verurteilte und feststellte, dass der Anwendungsmechanismus des Übereinkommens Grenzen hat.

In ihrer Resolution 58/82 vom 9. Dezember 2003 beschloss die Generalversammlung, dass der mit der Resolution 56/89 vom 12. Dezember 2001 geschaffene Sonderausschuss sich vom 12. bis 16. April 2004 erneut treffen sollte, mit dem Auftrag, den Umfang des vom Übereinkommen gewährten Rechtsschutzes namentlich mit Hilfe eines Rechtsinstruments zu erweitern. Die Arbeiten wurden im Rahmen einer Arbeitsgruppe des Sechsten Ausschusses im Oktober 2004 und im April 2005 fortgesetzt. Die Schlussversion des Protokolls wurde an der dritten Sitzung der Gruppe im Oktober 2005 verabschiedet. Der Text kam nach Genehmigung durch den Sechsten Ausschuss in die Generalversammlung, die ihn am 8. Dezember 2005 während ihrer 60. Tagung verabschiedete⁴.

Die Verhandlungen waren gekennzeichnet von der Auseinandersetzung zwischen der grossen Mehrheit der Delegationen, die sich der Notwendigkeit eines besseren Schutzmechanismus bewusst waren, und einigen wenigen Staaten, die sich aus ideologischen Gründen gegen Operationen stellten, die als Eingriffe in ihre inneren Angelegenheiten empfunden werden könnten. Die Schweiz nahm direkt an jeder Verhandlungssitzung teil und unterstützte die Erweiterung des Schutzes für das humanitäre Personal. Wie schon beim Übereinkommen beteiligte sich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz als Beobachterin an den Arbeiten.

Am 8. Dezember 2005 verabschiedete die Generalversammlung die 8 Artikel des Fakultativprotokolls definitiv und legte den Text zur Unterzeichnung durch alle Staaten auf. Um Vertragspartei des Protokolls zu werden, muss ein Staat jedoch zuerst Vertragspartei des Übereinkommens sein.

Das Protokoll will also die Grenzen des Übereinkommens korrigieren und schafft deshalb den Mechanismus ab, gemäss dem die Anwendung des Übereinkommens für Einsätze, die nicht der Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit dienen, von einer Erklärung über das Vorliegen eines besonderen Risikos abhängt. Die UNO-Einsätze sind nun automatisch durch das Übereinkommen geschützt, soweit sie der Definition in Artikel II des Protokolls entsprechen.

³ A/54/619-S/1999/57

⁴ A/RES/60/42

1.3 Überblick über den Inhalt der Abkommen

1.3.1 Übereinkommen von 1994

1.3.1.1 Zusammenfassung des Inhalts des Übereinkommens

Ziel des Übereinkommens ist es, zum Schutz des UNO-Personals und des beigeordneten Personals beizutragen. Es verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie über angemessene Rechtsvorschriften zur Verhinderung von Angriffen gegen dieses Personal und zur Bestrafung allfälliger Täter verfügen.

Das Übereinkommen legt zuerst seinen Geltungsbereich aufgrund der Art des jeweiligen UNO-Einsatzes und des betroffenen Personals fest. Anschliessend bestimmt es die Pflichten, die die UNO selbst, die Gaststaaten und die Transitstaaten zu erfüllen haben. Es sieht auch Strafbestimmungen vor, mit denen die Verfolgung einer Reihe von Straftaten gegen das UNO-Personal und das beigeordnete Personal sichergestellt werden soll. Insbesondere sieht das Übereinkommen die Pflicht vor, die mutmasslichen Täter entweder selbst strafrechtlich zu verfolgen oder auszuliefern. Die Anwendung dieses Mechanismus des internationalen Strafrechts, der unter dem Namen «Auslieferung oder Strafverfolgung» (*aut dedere aut iudicare*) bekannt ist, soll die Zahl der Staaten auf ein Minimum reduzieren, in denen Personen, die an durch das Übereinkommen geahndeten Straftaten beteiligt sind, Zuflucht vor der Strafverfolgung finden.

1.3.1.2 Anwendungsbereich des Übereinkommens

Das Übereinkommen wird nur auf einen «Einsatz der Vereinten Nationen» angewandt, das heisst einen Einsatz, der vom zuständigen Organ der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit der UNO-Charta festgelegt und unter der Autorität und Kontrolle der Vereinten Nationen durchgeführt wird. Je nach Art des Einsatzes findet das Übereinkommen automatisch oder aufgrund einer Erklärung über das Vorliegen eines aussergewöhnlichen Risikos Anwendung.

Bei den UNO-Einsätzen, die der Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit dienen, erfolgt die Anwendung automatisch. In den übrigen Fällen braucht es dafür eine Erklärung des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung, dass ein aussergewöhnliches Risiko für das am Einsatz teilnehmende Personal besteht (Art. 1 Bst. c und Art. 2). Zu bemerken ist, dass die Abschaffung dieses Mechanismus die entscheidende Änderung des Zusatzprotokolls darstellt (siehe Kap. 1.3.2).

Explizit ausgeschlossen vom Anwendungsbereich des Übereinkommens sind die Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der UNO-Charta, in denen Mitglieder des UNO-Personals als Kombattanten gegen organisierte bewaffnete Verbände eingesetzt werden und auf welche das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte anwendbar ist (Art. 2 Abs. 2).

Ebenso sind die ständigen Vertretungen der Vereinten Nationen (wie Genf) vom Anwendungsbereich des Übereinkommens ausgeschlossen. Der Ausdruck «Gaststaat» bezeichnet im Übereinkommen einen Staat, in dessen Hoheitsgebiet ein UNO-Einsatz durchgeführt wird. Das Protokoll ändert nichts an diesem Grundsatz.

Geschützt werden sollen mit dem Übereinkommen in erster Linie die Mitglieder des UNO-Personals, das heisst Angehörige militärischer, polizeilicher oder ziviler Einheiten, die an einem UNO-Einsatz beteiligt sind, sowie andere Bedienstete und Sachverständige, die sich in amtlicher Eigenschaft in dem Gebiet aufhalten, in dem ein solcher Einsatz durchgeführt wird (Art. 1 Bst. a und Art. 2). Das Übereinkommen findet im Weiteren Anwendung auf das «beigeordnete Personal», das heisst Personen, die von einer Regierung oder einer zwischenstaatlichen Organisation mit Zustimmung des zuständigen UNO-Organs zur Verfügung gestellt werden, Personen, die vom UNO-Generalsekretär oder von einer Sonderorganisation beschäftigt werden, sowie Personen, die von einer humanitären nichtstaatlichen Organisation oder Einrichtung im Rahmen einer Vereinbarung mit dem UNO-Generalsekretär oder mit einer Sonderorganisation eingesetzt werden, um Tätigkeiten zur Unterstützung der Erfüllung des Mandats eines Einsatzes der Vereinten Nationen durchzuführen (Art. 1 Bst. b und Art. 2).

1.3.1.3 Pflichten des geschützten Personals, des Transitstaats und des Gaststaats

Das Personal der Vereinten Nationen und das beigeordnete Personal müssen Ausweispapiere bei sich tragen, die militärischen und polizeilichen Einheiten, die an einem Einsatz beteiligt sind, gar eine besondere Kennzeichnung (Art. 3). Das Übereinkommen erinnert daran, dass das Personal die Gesetze und Vorschriften des Gaststaats achten muss und jede Handlung oder Tätigkeit unterlassen soll, die mit dem unparteiischen und internationalen Charakter seiner Aufgaben unvereinbar ist (Art. 6).

Der Transitstaat hat die Pflicht, den ungehinderten Transit des geschützten Personals und seiner Ausrüstung zum und vom Gaststaat zu erleichtern (Art. 5).

Das Übereinkommen fordert den Gaststaat – das heisst den Staat, in dessen Hoheitsgebiet ein UNO-Einsatz durchgeführt wird – auf, mit der UNO eine Vereinbarung über den Status des Einsatzes und von dessen Personal zu schliessen (Art. 4).

Verschiedene Pflichten obliegen theoretisch allen Vertragsstaaten, betreffen aber praktisch vor allem den Staat, in dessen Hoheitsgebiet ein Einsatz durchgeführt wird. Dabei geht es um:

- die Pflicht, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Sicherheit des Personals zu gewährleisten sowie mit der UNO und mit den übrigen Vertragsstaaten bei der Anwendung des Übereinkommens zusammenzuarbeiten (Art. 7);
- die Pflicht, gefangenes oder in Haft genommenes Personal freizulassen oder der UNO zurückzugeben, ohne es zu verhören, wenn seine Identität und seine Funktion festgestellt worden sind (Art. 8).

1.3.1.4 Strafbestimmungen, die alle Vertragsstaaten betreffen

Das Übereinkommen ahndet in erster Linie eine Reihe von vorsätzlich begangenen Straftaten und verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie diese nach innerstaatlichem Recht mit Strafen bedrohen, die ihrer Schwere angemessen sind. Dabei geht es um folgende Straftaten: Tötung, Entführung oder sonstiger Angriff auf die Person oder Freiheit eines Angehörigen des Personals der Vereinten Nationen oder des beigestellten Personals, Angriffe auf die Diensträume, die Privatwohnung oder die Beförderungsmittel eines Angehörigen dieses Personals und Bedrohung mit einem solchen Angriff bzw. Versuch eines solchen Angriffs.

Die Vertragsstaaten müssen die notwendigen Massnahmen treffen, um ihre Gerichtsbarkeit über diese Straftaten aufgrund klassischer (zum Teil obligatorischer, zum Teil fakultativer) Kriterien zu begründen. Das Übereinkommen beruht auf dem Grundsatz «Auslieferung oder Strafverfolgung» (Art. 10 Abs. 4). Artikel 15 führt den klassischen Grundsatz an, dass bei einer Auslieferung das Übereinkommen als Rechtsgrundlage angesehen werden kann, wenn ein Staat seine Auslieferung vom Bestehen eines spezifischen Vertrags abhängig macht.

Die Vertragsstaaten werden sodann aufgefordert, alle durchführbaren Massnahmen zu treffen, die solche Straftaten verhindern können (Art. 11), und zur strafrechtlichen Zusammenarbeit (Austausch von Informationen, Meldungen an den UNO-Generalsekretär, Rechtshilfe) unter Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsgrundlagen verpflichtet (Art. 12, 16 und 18).

Artikel 17 bestätigt das Recht auf eine gerechte Behandlung mutmasslicher Täter.

Schliesslich verpflichten sich die Vertragsstaaten, das Übereinkommen so weit wie möglich zu verbreiten, insbesondere über die militärischen Ausbildungsprogramme (Art. 19).

1.3.1.5 Vorbehalts- und Schlussbestimmungen

Artikel 20 präzisiert namentlich, dass die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts, die Rechte und Pflichten der Staaten hinsichtlich der Zustimmung zur Einreise von Personen in ihre Hoheitsgebiete sowie das Recht der Staaten zum Rückzug von Personal, das sie freiwillig zur Verfügung gestellt hatten, von diesem Übereinkommen nicht berührt werden. Auch das Recht auf Selbstverteidigung wird durch das Übereinkommen nicht beeinträchtigt (Art. 21).

Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens werden auf dem Verhandlungsweg oder wenn nötig in einem Schiedsverfahren beigelegt. Falls keine Einigung zustande kommt, kann der Internationale Gerichtshof angerufen werden, wenn der betroffene Staat keine Vorbehalte gemäss Artikel 22 Absatz 2 des Übereinkommens gemacht hat.

Schliesslich ist zu bemerken, dass das Übereinkommen durch eine schriftliche Notifikation an den UNO-Generalsekretär gekündigt werden kann (Art. 28).

1.3.2 Protokoll von 2005

1.3.2.1 Zusammenfassung des Inhalts des Protokolls

Das Fakultativprotokoll weitet den Rechtsschutz gemäss Übereinkommen aus, indem es neue Fälle definiert, in denen seine Bestimmungen automatisch zur Anwendung kommen. Der Rechtsschutz wird künftig automatisch auf alle Einsätze der Vereinten Nationen im Bereich humanitärer oder politischer Hilfe oder Entwicklungshilfe im Rahmen der Friedenskonsolidierung sowie humanitärer Nothilfe Anwendung finden. Dank dem Protokoll wird das Übereinkommen anwendbar sein, ohne dass die Generalversammlung oder der Sicherheitsrat vorgängig eine Erklärung über das Vorliegen eines aussergewöhnlichen Risikos abgeben müssen.

1.3.2.2 Verhältnis zwischen Protokoll und Übereinkommen

Artikel I des Protokolls besagt, dass das Protokoll und das Übereinkommen eine Einheit darstellen und von den Vertragsparteien als solche behandelt und ausgelegt werden sollen.

Gemäss Artikel V kann ein Staat nicht Vertragspartei des Protokolls werden, ohne gleichzeitig Vertragspartei des Übereinkommens zu sein.

Die Vertragsstaaten des Übereinkommens sind frei, das Fakultativprotokoll zu ratifizieren oder nicht. Es wird jedoch erwartet, dass die Staaten beide Übereinkünfte unterzeichnen, da diese jetzt ein kohärentes Ganzes bilden.

1.3.2.3 Ausweitung des Anwendungsbereichs des Übereinkommens

Im Sinne des wichtigsten Verhandlungsziels verlängert Artikel II des Protokolls die Liste derjenigen Einsätze, auf die das Übereinkommen automatisch Anwendung findet. Gemäss dieser Bestimmung wird der Anwendungsbereich des Übereinkommens «alle anderen Einsätze der Vereinten Nationen» abdecken, «die von einem zuständigen Organ der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen festgelegt und unter der Autorität und Kontrolle der UNO durchgeführt werden zum Zwecke der Leistung humanitärer oder politischer Hilfe oder von Entwicklungshilfe im Rahmen der Friedenskonsolidierung oder der Leistung humanitärer Nothilfe».

Ein Gaststaat kann gegenüber dem Generalsekretär der UNO erklären, dass er die Bestimmungen des Protokolls nicht auf die humanitäre Nothilfe anwenden wird, die allein zum Zweck der Reaktion auf eine Naturkatastrophe durchgeführt wird. Eine solche Erklärung muss vor der Entsendung der Einsatzkräfte abgegeben werden.

1.3.2.4 Schlussbestimmungen

Das Protokoll liegt bis zum 16. Januar 2007 am Sitz der Vereinten Nationen für alle Staaten zur Unterzeichnung auf. Danach steht die Übereinkunft allen Nichtunterzeichnerstaaten zum Beitritt offen. Das Protokoll tritt 30 Tage nach Hinterlegung

von 22 Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden beim Generalsekretär der UNO in Kraft.

Artikel VII bestätigt, dass das Protokoll durch schriftliche Notifikation beim Generalsekretär der Vereinten Nationen gekündigt werden kann.

1.4 Würdigung

Das Protokoll stellt einen echten Fortschritt gegenüber dem Übereinkommen dar, das sich in der Praxis als wenig wirksam erwiesen hat. Die Schweiz nahm aktiv an den Verhandlungen teil, die in die Verabschiedung dieser zweiten Übereinkunft mündeten. Es ging auch für unser Land um eine wichtige Frage, weil es einem wirksamen Mechanismus beizutreten wünscht.

Übereinkommen und Protokoll werden künftig eine rechtliche Einheit bilden, die die Bestrebungen zur Verhinderung von Angriffen auf die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen und zur einfacheren gerichtlichen Verfolgung der Täter unterstützt. Mit ihrem Beitritt zu diesen beiden Übereinkünften schliesst sich die Schweiz der internationalen Gemeinschaft an, welche diese beiden Zielsetzungen verfolgt.

Damit wird sich die Schweiz zum einen an den einschlägigen Bestrebungen im Rahmen der Vereinten Nationen beteiligen und zum andern ihren immer zahlreichen Bürgerinnen und Bürgern, die an UNO-Einsätzen teilnehmen, einen besseren Rechtsschutz bieten. Zwar wird die blosse Existenz dieser Übereinkommen Angriffe auf das Personal dieser Einsätze nicht völlig verhindern können, doch schafft die internationale Gemeinschaft damit ein kohärentes Rechtssystem, das die gerichtliche Verfolgung der Täter ermöglicht.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Abkommen

2.1 Übereinkommen von 1994

2.1.1 Begriffsbestimmungen und Geltungsbereich des Übereinkommens (Art. 1 und 2)

Die Definitionen für «Personal der Vereinten Nationen», «beigeordnetes Personal», «Einsatz der Vereinten Nationen», «Gaststaat» und «Transitstaat» betreffen Begriffe, die im Hauptteil des Übereinkommens verwendet werden und eine genaue Abgrenzung seines Geltungsbereichs ermöglichen.

Hinsichtlich des Geltungsbereichs *ratione personae* darf Artikel 2 Absatz 1 insofern nicht restriktiv ausgelegt werden, als das Übereinkommen natürlich auch auf alle Personen Anwendung findet, die eine der genannten Straftaten begangen haben, auch wenn sie nicht zu den genannten Personalkategorien gehören.

Der Begriff Gaststaat bezeichnet diejenigen Staaten, auf deren Hoheitsgebiet ein UNO-Einsatz durchgeführt wird; nicht gemeint sind in diesem Zusammenhang die Sitze und ständigen Büros der Vereinten Nationen (wie etwa Genf).

Der Schlüsselbegriff des Übereinkommens ist somit «Einsatz der Vereinten Nationen» (Art. I Bst. c), weil alle anderen Definitionen nur im Verhältnis zu ihm konkretisiert werden. Damit das Übereinkommen zur Anwendung kommt, wird ein Einsatz

vorausgesetzt, der vom zuständigen Organ der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen beschlossen und unter der Autorität und Kontrolle der Vereinten Nationen durchgeführt wird, vorausgesetzt:

- der Einsatz dient der Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, oder
- der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung haben erklärt, dass ein aussergewöhnliches Risiko für die Sicherheit des am Einsatz teilnehmenden Personals besteht.

Artikel 2 schliesst allerdings diejenigen UNO-Einsätze vom Anwendungsbereich des Übereinkommens aus, die vom Sicherheitsrat als Zwangsmassnahme nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen genehmigt wurden, bei denen Angehörige des Personals als Kombattanten gegen organisierte bewaffnete Verbände eingesetzt sind und auf welche das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte anwendbar ist. Dabei werden Angehörige des Personals als Kombattanten gegen organisierte bewaffnete Verbände eingesetzt, auf die das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte anwendbar ist. In Situationen, die als interne bewaffnete Konflikte qualifiziert werden, entfaltet das Übereinkommen aber seine schützende Wirkung auch bei Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII (weil in solchen Fällen kein eindeutiger Gegner ausgemacht werden kann).

Das Personal bei UNO-Operationen, auf die das Übereinkommen aufgrund von Artikel 2 keine Anwendung findet, ist aber nicht vollkommen schutzlos. Im Falle eines bewaffneten Konflikts geniesst es nämlich den Schutz der Grundsätze und Regeln des humanitären Völkerrechts, die auf solche Konflikte anwendbar sind und natürlich ebenfalls respektiert werden müssen. Das Verhältnis zwischen Übereinkommen und humanitärem Völkerrecht bedingt ausführlichere Erörterungen; unter Ziffer 2.1.9 der Botschaft wird näher auf diese Frage eingegangen.

Es hat sich gezeigt, dass die praktische Anwendbarkeit des Übereinkommens an gewisse Grenzen stiess. Diese waren durch den Mechanismus zur Feststellung eines ausserordentlichen Risikos bedingt (der nie zur Anwendung gelangte, ausser ein Mal im Irak, nach dem Terroranschlag im Jahre 2003, bei dem 22 Angehörige des zivilen UNO-Personals das Leben verloren). In erster Linie erklärte sich dieser Mangel dadurch, dass Kriterien fehlten, um das ausserordentliche Risiko zu definieren. Ein weiteres Hindernis bestand in der Notwendigkeit, weltweit in allen Einsatzgebieten der Vereinten Nationen ständig die Sicherheitslage zu überwachen, um rechtzeitig die Erklärung abgeben, sie im geeigneten Moment aber auch wieder zurückziehen zu können, sobald es die Umstände erforderten. Schliesslich können auch politische Erwägungen, namentlich die Furcht vor einer destabilisierenden Wirkung, die Entscheidungsprozesse beeinflusst haben.

Die Frage, welche Einsatzkategorien automatisch dem Schutz zu unterstellen seien, stand demnach im Zentrum der Arbeiten, die in die Verabschiedung des Zusatzprotokolls mündeten.

2.1.2

Durchführung eines Einsatzes der Vereinten Nationen (Art. 3–8)

Kennzeichnung des geschützten Personals (Art. 3)

Dem UNO-Generalsekretär wird die Möglichkeit gegeben, das zivile Personal und seine Transportmittel von der Pflicht des Tragens eines besonderen Kennzeichens zu befreien. Diese Möglichkeit wurde für Situationen geschaffen, in denen voraussehbar ist, dass das Tragen eines Kennzeichens die Sicherheit des Personals eher verringern als erhöhen würde. Die Frage, ob das Fehlen eines Kennzeichens von Angreifern angeführt werden könnte, um sich dem Übereinkommen zu entziehen, muss im jeweiligen Kontext entschieden werden.

Vereinbarungen über den Status des Einsatzes (Art. 4)

Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist nicht absolut zwingend, damit ein UNO-Einsatz beginnen kann; damit soll lediglich der Vielfalt der Situationen Rechnung getragen werden, in denen UNO-Einsätze stattfinden können. Manche Einsätze werden in einem Gebiet durchgeführt, in dem gar keine funktionierende Staatsgewalt mehr besteht und der Abschluss einer Vereinbarung schlichtweg unmöglich ist.

Verpflichtung des Transitstaates (Art. 5)

Der Transitstaat erleichtert den Transit des Einsatzpersonals und seiner Ausrüstung. Die Bedingungen werden unter Beachtung der innerstaatlichen Gesetzgebung mit der UNO vereinbart. Ebenfalls könnten je nach Umständen positive Massnahmen zur Erleichterung des Transits angezeigt sein. Diese Bestimmung wird grundsätzlich jedoch für die Schweiz angesichts ihrer geographischen Lage nur eine sehr eingeschränkte Bedeutung besitzen. Zu denken ist vor allem an Überflugsuche.

Verpflichtung des UNO-Personals und des beigeordneten Personals zur Achtung der Gesetze und Vorschriften des Gaststaats und des Transitstaats (Art. 6)

Hierbei geht es um grundlegende Prinzipien, die für jeden UNO-Einsatz gelten und die sich aus dem Prinzip der nationalen Souveränität der Staaten ableiten. Es ist für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der UNO-Einsätze von höchster Bedeutung, dass diese Verpflichtungen eingehalten werden. Der UNO-Generalsekretär muss alle geeigneten Massnahmen zur Verhinderung und Sanktionierung allfälliger Verstösse treffen.

Verpflichtung zur Gewährleistung der Sicherheit des UNO-Personals und des beigeordneten Personals (Art. 7)

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, auf das angestrebte Ergebnis hinzuwirken, nicht aber, das Ergebnis zu erreichen.

Die in Absatz 3 erwähnte Zusammenarbeit – die zum Zuge kommt, wenn der Gaststaat selbst nicht in der Lage ist, die notwendigen Massnahmen zu treffen – betrifft Einsätze bei einer schwerwiegenden Störung der öffentlichen Ordnung oder in einem Gebiet, in welchem keine Staatsgewalt mehr besteht, die eine ausreichende Kontrolle ausüben könnte.

Verpflichtung zur Freilassung oder Rückgabe von UNO-Personal und beigeordnetem Personal, das in Gefangenschaft oder in Haft gehalten wird (Art. 8)

Sofern nicht eine Vereinbarung über den Status des Einsatzpersonals etwas anderes bestimmt, hindert dieser Artikel den Gaststaat daran, eine nach innerstaatlichem Recht zulässige Strafe gegen geschützte Personalangehörige zu verhängen, die im Rahmen der Ausübung ihrer Tätigkeiten in Gefangenschaft oder in Haft genommen wurden. Damit geniessen die unterstellten Personalangehörigen im Prinzip eine Immunität von der Gerichtsbarkeit sowie eine persönliche Unverletzlichkeit.

Handelt es sich jedoch um Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit, könnte keine Immunität die Verfolgung der mutmasslichen Täter verhindern, da die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts durch dieses Übereinkommen ausdrücklich vorbehalten ist, selbst dann, wenn die Verdächtigen zum geschützten Personal gehören.

2.1.3 Straftaten gegen Personal der UNO und beigeordnetes Personal

Artikel 9 bedroht bestimmte Taten gegen das unterstellte Personal, seine Räumlichkeiten und seine Ausrüstung usw. mit Strafe. Betroffen ist nur vorsätzliches Handeln.

Die genannten Straftaten werden bereits ausreichend vom schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) abgedeckt, so dass keine Gesetzesänderung erforderlich sein wird.

Für Tötung oder Entführung oder «einen sonstigen Angriff auf die Person oder die Freiheit» (Art. 9 Abs. 1 Bst. a) einer geschützten Person sind die Artikel 111 (vorsätzliche Tötung) und 112 (Mord), 122 und 123 (einfache und schwere Körperverletzung) sowie 180 ff. (Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit) oder 189 (sexuelle Nötigung) und 190 (Vergewaltigung) des StGB anwendbar.

Ein gewaltsamer Angriff auf die Diensträume, die Privatwohnung oder die Beförderungsmittel einer geschützten Person, der geeignet ist, deren Person oder Freiheit zu gefährden (Art. 9 Abs.1 Bst. b), wird auch durch Artikel 144 (strafbare Handlungen gegen das Vermögen) sowie die Artikel 180 ff. StGB (Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit) abgedeckt, eventuell auch durch den siebten Titel StGB (gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen).

Die Bedrohung mit einer der oben erwähnten strafbaren Handlungen mit dem Ziel, eine natürliche oder juristische Person zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen (Art. 9 Abs. 1 Bst. c), kann gemäss den Artikeln 180 (Drohung) und 181 (Nötigung) StGB oder gestützt auf die anderen Sonderbestimmungen geahndet werden, in denen Drohung oder Nötigung als Mittel zur Begehung einer Straftat enthalten sind.

Das Schweizer Strafrecht ahndet bei Verbrechen und Vergehen auch den Versuch (Art. 22 und 23 der neuen Allgemeinen Bestimmungen StGB, die am 1. Januar 2007 in Kraft treten). Für die im Übereinkommen verankerten Straftaten ist demnach auch der blosse Versuch strafbar.

Die Gehilfenschaft zu einem solchen Angriff oder zu einem Versuch eines solchen Angriffs sowie die Organisation oder die Anordnung eines solchen Angriffs werden nach Schweizer Recht gestützt auf die Artikel 24 und 25 der neuen Allgemeinen Bestimmungen StGB verfolgt werden können.

Zum Schluss sei vermerkt, dass das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs folgende Handlungen als Kriegsverbrechen qualifiziert: «Vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission oder friedenserhaltenden Mission in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen beteiligt sind, solange sie Anspruch auf den Schutz haben, der Zivilpersonen oder zivilen Objekten nach dem internationalen Recht des bewaffneten Konflikts gewährt wird» (Art. 8 Abs. 2 Bst. b Ziff. iii und Art. 8 Abs. 2 Bst. c Ziff. iii). In materieller Hinsicht könnte der Internationale Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit für diese Verbrechen demnach ausüben.

2.1.4 Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten

Artikel 10 Abs. 1 führt zuallererst das Territorialitäts- und das aktive Personalitätsprinzip ein; diese Prinzipien müssen die Gerichtsbarkeit der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden begründen. Das Schweizer Strafrecht kennt heute bereits das Territorialitätsprinzip, das aktive und das passive Personalitätsprinzip sowie das Staatsschutzprinzip. Ausserdem befasst sich Artikel 6 der neuen Allgemeinen Bestimmungen des StGB ausdrücklich mit den internationalen Vereinbarungen; er besagt, dass unser Land für die Strafverfolgung von Personen zuständig ist, die im Ausland ein Verbrechen oder ein Vergehen begehen, zu dessen Ahndung sich die Schweiz aufgrund eines internationalen Übereinkommens verpflichtet hat, sofern die Tat auch am Begehungsort strafbar ist (oder dieser keiner Strafgerichtsbarkeit unterliegt) und sich der Täter in der Schweiz befindet und nicht an das Ausland ausgeliefert wird. Es ist infolgedessen keine Anpassung der am 13. Dezember 2002 verabschiedeten Allgemeinen Bestimmungen erforderlich. Käme das Militärstrafgesetz zur Anwendung, könnte die Gerichtsbarkeit der Schweizer Militärbehörden aufgrund von dessen Bestimmungen ebenfalls ausreichend begründet werden, um den Anforderungen des Übereinkommens zu genügen.

Artikel 10 Absatz 2 erinnert daran, dass die Vertragsstaaten ihre Gerichtsbarkeit auf weitere Fälle ausdehnen können: z.B. wenn die verdächtige Person staatenlos ist und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat, das Opfer die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzt oder die Straftat begangen wurde, um die Schweiz zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Obwohl diese Bestimmung nicht verbindlich ist, können alle diese Fälle vom StGB erfasst werden.

Schliesslich verpflichtet Artikel 10 Abs. 4 jeden Vertragsstaat zur Begründung seiner Gerichtsbarkeit, damit der Grundsatz «Auslieferung oder Strafverfolgung» angewandt werden kann (siehe auch Art. 14 des Übereinkommens). Ein Schweizer Richter wird also für die Strafverfolgung des mutmasslichen Täters einer Straftat, die dem Übereinkommen unterstellt ist, zuständig sein, wenn sich die verdächtige Person in der Schweiz aufhält und die Schweiz sie nicht an einen nach Artikel 10 Abs. 1 oder 10 Abs. 2 zuständigen Staat ausliefert. Diese Zuständigkeit muss gegeben sein, sobald sich der mutmassliche Täter auf unserem Hoheitsgebiet befindet, ohne formelles Auslieferungsgesuch (keine stellvertretende Strafrechtspflege). Wie gesagt erfüllt das Schweizer Recht diese Anforderung bereits.

2.1.5

Verhütung von Straftaten, Weitergabe von Informationen und Untersuchungshaft

Die Artikel 11 und 12 verpflichten die Vertragsstaaten zusammenzuarbeiten, um die Begehung der dem Übereinkommen unterstellten Straftaten zu verhindern und in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht Informationen auszutauschen, die ebenfalls geeignet sind, diesen Zweck zu erfüllen.

Artikel 13 stellt Regeln für die Untersuchungshaft mutmasslicher Täter auf; vorgeschrieben wird im Einklang mit innerstaatlichem Recht die Informationspflicht des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet die verdächtige Person verhaftet wird.

2.1.6

Grundsatz «Auslieferung oder Strafverfolgung»

Als Pendant zu Artikel 10 Abs. 4 wird in Artikel 14 der Grundsatz «Auslieferung oder Strafverfolgung» verankert; diese Pflicht obliegt demjenigen Staat, in dessen Hoheitsgebiet der mutmassliche Täter einer Straftat entdeckt wird. Es handelt sich um einen grundlegenden Aspekt des Übereinkommens: Es soll möglichst verhindert werden, dass es Staaten gibt, in denen Personen, die für Angriffe gegen Personal eines UNO-Einsatzes verantwortlich sind, Zuflucht vor der Strafverfolgung finden.

Wenn eine Person, die verdächtigt wird, eine unter das Übereinkommen fallende Straftat begangen zu haben, in der Schweiz verhaftet und nicht ausgeliefert wird (weil kein entsprechendes Ersuchen gestellt oder die Auslieferung nicht bewilligt wurde), obliegt es den Schweizer Behörden, ein Strafverfahren nach innerstaatlichem Recht durchzuführen. Es ist kaum vorstellbar, dass jemand in der Schweiz festgenommen wird, ohne dass anschliessend ein anderer Staat ein Auslieferungsbegehren stellt. Die Schweizer Behörden werden nämlich normalerweise aufgrund von Informationen eines anderen Staates aktiv, in der Regel desjenigen Staates, in dem die Straftat begangen wurde, möglicherweise aber auch desjenigen Landes, dessen Staatsangehörigkeit das Opfer oder der mutmassliche Täter besitzt. Wenn es nicht zur Auslieferung kommt, erfüllt Artikel 6 der neuen Allgemeinen Bestimmungen des StGB die Anforderungen des Übereinkommens, sofern es sich um eine im Ausland durch einen Ausländer oder eine Ausländerin verübte Straftat handelt und das Opfer nicht die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzt.

2.1.7

Auslieferung, Rechtshilfe und gerechte Behandlung

In den Artikeln 15 sind die klassischen Auslieferungsgrundsätze verankert. Aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung kann eine Auslieferung abgelehnt werden, die unseren einschlägigen Regeln und Grundsätzen widerspricht, namentlich wenn der mutmassliche Täter die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzt, eine politisch begründete Strafklage vorliegt oder den Grundsätzen der Europäischen Menschenrechtskonvention Rechnung getragen werden muss.

In Artikel 16 und 17 werden ausserdem klassische Grundsätze für die Rechtshilfe in Strafsachen und für die Rechte der Person verankert, gegen die ermittelt oder ein Verfahren geführt wird.

Im Zusammenhang mit der Garantie einer gerechten Behandlung vertritt die Schweiz die Auffassung, dass das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) die Möglichkeit haben sollte, verhaftete Personen zu besuchen, wenn sie Angehörige des verfolgenden Staates oder staatenlos sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt im verfolgenden Staat haben, so wie dies insbesondere aufgrund des Internationalen Übereinkommens vom 17. Dezember 1979⁵ gegen Geiselnahme oder des Internationalen Übereinkommens vom 15. Dezember 1997⁶ zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge zutrifft, selbst wenn dieser Fall im Übereinkommen nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

2.1.8 Verbreitung des Übereinkommens

Die Vertragsstaaten können frei entscheiden, auf welche Art und Weise sie das Übereinkommen verbreiten wollen. Die einzige explizite Verpflichtung besteht darin, das Studium ihres Inhalts in die militärischen Ausbildungsprogramme aufzunehmen. Im Übrigen verweist das Übereinkommen auf das freie Ermessen der Vertragsparteien.

2.1.9 Verhältnis zum humanitären Völkerrecht

Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 20 Buchstabe a regeln das Verhältnis zwischen dem humanitären Völkerrecht und den Bestimmungen des Übereinkommens. Letzteres findet keine Anwendung auf Einsätze nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, deren Mandat eine Zwangsmassnahme («*enforcement action*») voraussetzt, für die das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte gilt. Wurde den UNO-Streitkräften vom Sicherheitsrat das Mandat erteilt, den Frieden gewaltsam durchzusetzen, so befinden sich diese, sobald sie konkrete Kampfhandlungen beginnen, ausserhalb des Geltungsbereichs des Übereinkommens: Für den Einsatz gilt nur noch das humanitäre Völkerrecht. Das gesamte militärische und zivile Personal für diesen Einsatz ist in einem solchen Fall durch die Grundsätze und Regeln des humanitären Völkerrechts geschützt und gebunden, die für solche Konflikte beziehungsweise für Kombattanten und Zivilisten gelten (siehe den im Jahr 2000 publizierten Bericht des UNO-Generalsekretärs A/55/637). Beschränken sich die UNO-Streitkräfte hingegen darauf, in Notwehr zu handeln oder eine polizeiliche Rolle zu spielen (insbesondere, um schwere Verbrechen zu verhindern), ist die Sonderregelung des Übereinkommens auf den Einsatz anwendbar und das UNO- sowie das beigeordnete Personal geniesst dann zusätzlichen Schutz.

Solange die Blauhelme im Rahmen ihres Mandats agieren, stellt ein Angriff auf sie ausserhalb von Kampfhandlungen, mit denen sie dem Frieden zum Durchbruch verhelfen sollen, ein völkerrechtliches Verbrechen im Sinne des Übereinkommens dar.

Es versteht sich von selbst, dass die Blauhelme jedes Mal, wenn sie Gewalt anwenden, verpflichtet sind (*ius in bello*), das humanitäre Völkerrecht und die in völkerrechtlichen Übereinkünften verankerten und weltweit anerkannten Menschenrechts-

⁵ SR 0.351.4

⁶ SR 0.353.21

standards zu achten. Auf dieses Grundprinzip wird in Artikel 20 Buchstabe a des Übereinkommens (Vorbehaltsklauseln) hingewiesen. Darin wird auch erwähnt, dass keine Bestimmung dieses Übereinkommens die Anwendbarkeit dieses Rechts und dieser Standards für den Schutz der UNO-Einsätze sowie ihres Personals berührt. In diesem Artikel wird ferner an die Verpflichtung des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals erinnert, im Einklang mit den Bedingungen des Einsatzmandats der Vereinten Nationen zu handeln (Bst. c). Diese Grundsätze wurden im Bulletin des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 6. August 1997 verdeutlicht. Er erklärt darin auch, dass die Publikation dieses Bulletins den geschützten Status der Angehörigen von Friedensoperationen gemäss Übereinkommen über die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals nicht beeinträchtigt, ebenso wenig ihren Status als Nichtkombattanten, solange sie Anspruch auf den Schutz erheben können, der Zivilpersonen durch das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte gewährt wird. Diese Position wird von der Schweiz geteilt.

Die Verhandlungsführer mussten sich bei der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls zur Frage des Verhältnisses zwischen Übereinkommen und humanitärem Völkerrecht äussern, und zwar aufgrund einer Initiative Costa Ricas, das weitergehende Erklärungen zum Verhältnis zwischen den beiden Regelungen verlangte. Im Ausschuss konnte jedoch in dieser Frage, die nicht als prioritär eingestuft wurde, keine Einigung erzielt werden. Die Praxis der Staaten und der zuständigen internationalen Gerichte werden zu einer konkreteren Definition der Wechselwirkung zwischen diesen beiden Regelungen beitragen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Vertragsstaaten erneut aufgefordert werden, sich mit der Zweckmässigkeit der Ausarbeitung eines Textes zu dieser Frage zu befassen, mit dem allfällige durch die Praxis aufgedeckte Lücken geschlossen werden könnten. Die Schweiz wird also zu gegebener Zeit erneut prüfen können, ob eine Wiederaufnahme dieser Debatte innerhalb der Vereinten Nationen zweckmässig ist und wie sie allenfalls zu bewerkstelligen wäre.

2.1.10 Friedliche Beilegung von Streitigkeiten

Artikel 22 ist eine klassische Bestimmung für strafrechtliche UNO-Übereinkommen. Er ermächtigt die Vertragsstaaten, einen Vorbehalt über die Anrufung des Internationalen Gerichtshofs anzubringen für den Fall, dass ein Schiedsgerichtsverfahren zur Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens scheitern sollte. Da sich die Schweiz stets für das Völkerrecht und für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten sowie den Internationalen Gerichtshof engagiert hat, wäre ein solcher Vorbehalt unangebracht.

2.1.11 Schlussbestimmungen

Gegenstand von Artikel 23 ist nicht das Verfahren zur Änderung des Wortlauts des Übereinkommens, sondern nur die Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens. Bei allfälligen Änderungen wird man sich an die Verfahren halten müs-

⁷ ST/SGB/1999/13

oder der Wiederaufbau in einer Übergangszeit (Förderung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte, Entwicklung politischer, sozialer und wirtschaftlicher Strukturen usw.). In diesem Bereich steht also noch eine Weiterentwicklung der Abkommen und der Praxis im Rahmen der internationalen Gemeinschaft und unter deren Schirmherrschaft an.

2.2.2 Verpflichtung der Vertragsstaaten in Bezug auf Artikel 8 des Übereinkommens (Art. III)

Die Formulierung von Artikel III des Protokolls enthält einen ausdrücklichen Vorbehalt zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen. Er behandelt die Möglichkeiten zur Anwendung von Artikel 8 des Übereinkommens und hält fest, dass sowohl die Transit- wie die Gaststaaten bei Verstössen des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals ihre innerstaatliche Gerichtsbarkeit ausüben können, sofern diese nicht gegen andere völkerrechtliche Verpflichtungen verstösst, das heisst gegen die Verpflichtungen, die sich aus multilateralen Abkommen, einschliesslich der Vereinbarungen zwischen den Staaten und der UNO, ableiten lassen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Beitritt zum Übereinkommen und die Ratifikation des Protokolls werden der Schweiz erlauben, sich einem rechtlichen Schutzmechanismus für das humanitäre Personal anzuschliessen, um dessen Aufbau und Einhaltung sich die internationale Gemeinschaft gegenwärtig bemüht. Als neutrales Land und als Depositarstaat der Genfer Konventionen tut unser Land gut daran, sich an einer rechtlichen Regelung zum Schutz der Personen zu beteiligen, die im allgemeinen Interesse der internationalen Gemeinschaft unter zumeist sehr schwierigen Bedingungen tätig sind und die in bedeutendem Ausmass zu den Bemühungen der UNO um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit beitragen.

Selbst wenn die Einsätze der Vereinten Nationen, die unter diese beiden Übereinkommen fallen, das schweizerische Hoheitsgebiet nicht direkt betreffen – was für fast alle Verpflichtungen gilt, die sich aus Übereinkommen und Protokoll ergeben –, könnte der internationale strafrechtliche Grundsatz «Auslieferung oder Strafverfolgung» eines Tages auch in der Schweiz zur Anwendung kommen. Als Vertragsstaat dieser beiden internationalen Übereinkommen wird unser Land aktiv einen Mechanismus unterstützen, der es Verbrechern verunmöglichen soll, Staaten zu finden, in denen sie sich der Strafverfolgung entziehen können. Es gibt aber noch einen weiteren Aspekt, unter dem die Schweiz von dieser Problematik direkt betroffen ist: Immer mehr Schweizer Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich an UNO-Einsätzen zur Sicherung von Frieden und internationaler Sicherheit. Der Beitritt der Schweiz zu beiden Übereinkommen drängt sich demnach auch zum Schutz dieser Mitbürgerinnen und Mitbürger auf.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Auswirkungen auf die Kantone sind keine zu erwähnen. Gestützt auf Artikel 336 des im Jahre 2002 revidierten StGB, insbesondere auf Absatz 1 Buchstabe a, werden die in beiden Abkommen genannten Straftaten normalerweise in die Zuständigkeit der Bundesgerichtsbarkeit fallen.

3.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Beitritt zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und von beigeordnetem Personal und die Ratifikation des Fakultativprotokolls werden für den Bund weder finanzielle noch personelle Auswirkungen haben.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Der Beitritt zum Übereinkommen und die Ratifikation des Fakultativprotokolls werden im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007⁹ nicht angekündigt. Der Zweck des Protokolls bestand in der rechtlichen Verbesserung des Übereinkommens. Deshalb wurde der Abschluss der Verhandlungen abgewartet, bevor dem Parlament beide Übereinkommen, die ein kohärentes und wirkungsvolles Ganzes bilden, gemeinsam zur Verabschiedung unterbreitet werden.

5 Gesetzesänderungen und Vernehmlassungsverfahren

Die vorliegenden Verträge erfordern keine Anpassungen des Landesrechts, da dieses mit deren Inhalt bereits konform ist. Im Sinne von Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁰ hat deswegen kein Vernehmlassungsverfahren stattgefunden.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses zur Genehmigung des Übereinkommens über die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals und des Fakultativprotokolls beruht auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung¹¹ (BV). Darin wird die Eidgenossenschaft zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ermächtigt. Artikel 166 Absatz 2 BV erteilt der Bundesversammlung die Kompetenz zur Genehmigung dieser Verträge und zur Ermächtigung des Bundesrates im Hinblick auf ihre Ratifikation.

⁹ BBl 2004 1149

¹⁰ SR 172.061

¹¹ SR 101

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3), dem fakultativen Referendum. Das Übereinkommen und das Fakultativprotokoll können jederzeit gekündigt werden (Art. 28 bzw. Art. VII) und sie sehen keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Hingegen enthält das Übereinkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Das Übereinkommen setzt insbesondere Straftatbestände zum Schutz von Leib und Leben voraus. Der Bundesbeschluss zur Genehmigung des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls, das dessen Geltungsbereich ausweitet, untersteht infolgedessen nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die beiden Verträge, die im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitet und im Konsens angenommen wurden, sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.