

Mehr Schutz für die Schutzlosen

Die beiden Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (nachfolgend abgekürzt: Übereinkommen oder CRC) vom 20. November 1989¹ hat sich, gemessen an seiner Akzeptanz in der Staatenwelt, zu einem der größten Erfolge in der Geschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes entwickelt. Nachdem es mit Rekordgeschwindigkeit innerhalb weniger Monate in Kraft getreten war (am 2. September 1990), umfaßt es heute nicht weniger als 191 Vertragsstaaten. Lediglich zwei Länder, die man selten in so traurem Verbund antrifft, stehen – freilich aus unterschiedlichen Motiven – abseits, nämlich Somalia und die Vereinigten Staaten.

I. Das Übereinkommen von 1989

Ganz offensichtlich sind es in erster Linie politische Gründe, die zu dieser stolzen Bilanz beigetragen haben. Keine Regierung kann es sich erlauben, sich desinteressiert an den Kindern, der Zukunft des Landes, zu zeigen. Hinzu kommt wohl auch meist die subjektiv ehrliche Überzeugung, daß alles zum besten stehe. Was über Jahrhunderte praktiziert worden sei, könne nicht schlecht sein; in der Gesellschaft sei im Grunde alles in Ordnung, abgesehen von den üblichen Sorgen mit einer Jugend, die nicht ohne weiteres bereit sei, die Lebensformen der Erwachsenen anzunehmen. Demgemäß brauche das Land auch nicht davor zurückzuschrecken, sich den Bindungen aus dem Übereinkommen zu unterwerfen.

Trotz des berechtigten Stolzes der internationalen Gemeinschaft über das Zustandekommen des CRC und seine fast weltweite Geltung waren doch von Anfang an gewisse Mängel nicht zu übersehen. Anstatt sich allein auf die spezifischen Probleme zu konzentrieren, die sich aus der besonderen Verletzlichkeit des Kindes ergeben, wurden in dem Vertragswerk zahlreiche der Rechtsgarantien wiederholt, die auch in den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen zu finden sind – als ob das Kind kein Mensch wäre und erst kraft besonderer Anordnung in den Genuß der allgemeinen Menschenrechtsgarantien kommen könnte. So wird etwa fast wortwörtlich – nur mit den notwendigen Modifikationen wegen des Kindes als geschützter Rechtsperson – in Artikel 15 des Übereinkommens der Art. 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zum Schutz von Privatleben, Familie, Wohnung und Schriftverkehr wiederholt; auch die erneute Statuierung des längst vertraglich wie gewohnheitsrechtlich in Geltung stehenden Folterverbots in Art. 37 Buchst. a) ergibt keinen rechten Sinn. Auf der anderen Seite ist man bei dieser Verdoppelung nicht mit der notwendigen Umsicht vorgegangen und hat den Kindern Rechte zugesprochen, die als Träger eine mündige Person voraussetzen. So kann es keine Selbstverständlichkeit sein, daß Kinder – alle Kinder! – das Recht haben, »sich frei mit anderen zusammenzuschließen und sich friedlich zu versammeln« (Art. 15 Abs. 1). Solche gutgemeinten Exzesse sind eher dazu angetan, das Übereinkommen in der Öffentlichkeit zu diskreditieren, und ein solcher Schatten fällt dann auch auf den Großteil der Bestimmungen, mit denen außerordentlich nützliche Reformschritte getan worden sind.

Besonders schwach sind in dem Übereinkommen die Durchführungsmechanismen ausgestaltet. Die Hauptkontrollmodalität ist ein Berichtsprüfungsverfahren (Art. 44). Die Mitgliedstaaten haben dem Ausschuß für die Rechte des Kindes alle fünf Jahre einen Bericht vorzulegen, der darüber unterrichten soll, welche Maßnahmen in

ihrem Land zur Verwirklichung der Rechte aus dem Übereinkommen getroffen worden sind². Im wesentlichen hat man sich insoweit an das Verfahren gehalten, wie es im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte niedergelegt ist.

Es lag auf der Hand, daß die Schwächen des Übereinkommens über kurz oder lang den Ruf nach Ergänzungen und Verbesserungen laut werden lassen würden. Die beiden Zusatzprotokolle, über die hier berichtet wird – das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten³ sowie das Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie⁴ – entsprechen diesem Wunsch in gewisser Weise, obwohl wiederum genaue Betrachtung lehrt, daß nicht jede neue Zutat, wie sie in diesen beiden Rechtsinstrumenten zu finden sind, tatsächlich auch eine Stärkung des bereits vorhandenen Rechtsbestandes bedeutet.

II. Die beiden Zusatzprotokolle

Ein Defizit

Wünschenswert wäre es gewesen, das Übereinkommen durch ein Individualbeschwerdeverfahren zu verstärken. In der Tat wird schon seit langem eine Debatte über eine solche Anpassung an den Standard, wie er sich in der Mehrzahl der Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen verwirklicht findet, geführt⁵. Aber bisher hat

Autoren dieser Ausgabe

Gerhart R. Baum, geb. 1932, Rechtsanwalt in Köln, ist seit 2001 Sonderberichterstatter über die Menschenrechtslage in Sudan. 1992-1998 Leiter der deutschen Delegation zur UN-Menschenrechtskommission; 1978-1982 Bundesminister des Innern.

Friederike Brinkmeier, geb. 1970, Rechtsassessorin, war von November 1999 bis Mai 2002 Mitarbeiterin im Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam.

Dr. Eckart Klein, geb. 1943, Professor für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Potsdam und Direktor des Menschenrechtszentrums, ist seit 1995 Mitglied des Menschenrechtsausschusses (CCPR).

Christina Meinecke, geb. 1970, Juristin, seit 2000 im Amt der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte tätig, war an Vorbereitung und Organisation der Weltkonferenz gegen den Rassismus beteiligt.

Dr. Bernhard Streck, geb. 1945, Professor und Leiter des Instituts für Ethnologie der Universität Leipzig, gibt (zusammen mit Fritz W. Kramer) die ›Sudanesischen Marginalien‹ heraus.

Dr. Christian Tomuschat, geb. 1936, ist Professor für Völkerrecht und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Dem Menschenrechtsausschuß (CCPR) gehörte er von 1977 bis 1986 an, der Völkerrechtskommission von 1985 bis 1996.

sich für diesen Gedanken keine ausreichende politische Unterstützung abgezeichnet. Es wird sicher noch Jahre dauern, bis hier ein Durchbruch gelingen kann.

Verhinderung der Teilnahme an bewaffneten Konflikten

Was das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten angeht (Protokoll I), so steht hier die Altersgrenze im Mittelpunkt. Nach Art. 38 Abs. 2, 3 CRC ist es zulässig, Jugendliche nach der Vollendung ihres 15. Lebensjahres zu den Streitkräften einzuziehen und auch unmittelbar an Kampfhandlungen teilnehmen zu lassen. Diese Festlegung, die den Vorgaben in Art. 77 des I. Zusatzprotokolls⁶ und Art. 4 Abs. 3 Buchst. c) des II. Zusatzprotokolls⁷ zu den Genfer humanitären Abkommen von 1949 folgte, stand im Widerspruch zu der Grundphilosophie des Übereinkommens, jungen Menschen den Schutz des Kindes bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres umfassend zukommen zu lassen, ging aber offensichtlich auf Wünsche einer nicht ganz geringen Anzahl von Ländern zurück. Dieser Zustand konnte auf die Dauer nicht befriedigen. Ganz sicher haben in dieser Hinsicht auf die Weltöffentlichkeit sehr stark die Bilder von den zahlreichen Kriegsschauplätzen vor allem in Afrika eingewirkt, wo fast durchweg Kämpfer im kindlichen Alter mit Waffen zu beobachten waren (und sind). Daß die Psyche eines noch nicht erwachsenen Menschen durch die bei einem Feldzug immer wieder begangenen Brutalitäten schweren Schaden nimmt, bedarf keines langen Beweises. Es war also dringend geboten, Abhilfe zu schaffen.

Die Ausarbeitung des Protokolls begann 1993 im Ausschuß für die Rechte des Kindes. Das Gremium erstellte einen Entwurf, den es der Menschenrechtskommission zu ihrer Tagung im Frühjahr 1994 vorlegte. Die Kommission setzte zur Prüfung des Entwurfs eine offene Arbeitsgruppe ein⁸, die sich schließlich nach langen Verhandlungsrunden am 21. Januar 2000 endgültig einigen konnte. Dieser Text wurde dann anschließend zuerst von der Menschenrechtskommission⁹ und zu guter Letzt am 25. Mai 2000 von der Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung gebilligt¹⁰. In der Zeit vom 5. bis 8. September 2001 lag das Protokoll während des Millenniums-Gipfels der Vereinten Nationen zur Unterzeichnung auf. Als recht ermutigend darf man die Reaktion der Staatengemeinschaft bewerten. Wenngleich selbstverständlich nicht dieselbe Euphorie zu verzeichnen ist wie nach der Annahme des Übereinkommens selbst, war die notwendige Schwelle von zehn Ratifikationen (Art. 10) schon bald erreicht, so daß das Protokoll drei Monate später, am 12. Februar 2002, in Kraft treten konnte. Ende Juni hatte es 33 Vertragsparteien; Deutschland befindet sich bisher nicht im Kreise dieser Länder.

Es ist leicht, auch diesem neuen Schutzinstrument gewisse Schwächen nachzuweisen¹¹. Aber zu bedenken ist, daß Fortschritte auf der diplomatischen Bühne hart erfochten werden müssen. Stets gilt es, einen möglichst breiten Konsens zu erreichen. Ein Abkommen, das wegen mangelnder Akzeptanz unbeachtet in irgendwelchen Ecken verstauben würde, könnte niemandem nützen. So mußte man sich gezwungenermaßen mit Lösungen abfinden, die nicht allen legitimen Erwartungen entsprechen. Die Altersgrenze von 18 Jahren, die in dem Protokoll gezogen worden ist, gilt nur mit weitreichenden Durchbrechungen.

Nach Art. 1 haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, daß Angehörige ihrer Streitkräfte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht unmittelbar an Kampfhandlungen teilnehmen. Damit ist schon gesagt, daß überhaupt Personen unter 18 Jahren in die Streitkräfte eingegliedert werden dürfen, was sich aus Art. 3 ergibt. Das bisher zulässige Alter für die Verpflichtungen soll danach gegenüber dem in Art. 38 Abs. 3 CRC vorgesehenen Alter von 15 Jahren angehoben werden, was im Klartext nichts anderes heißt, als daß Freiwillige künftig vom Alter von 16 Jahren an geworben werden

dürfen. Diese Altersgruppe der 16- und 17jährigen soll nun »nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen«. Mit anderen Worten dürfen die Betroffenen in allen anderen militärischen Einheiten Dienst tun, etwa im Nachschub, in der Nachrichtentechnik oder bei der Wartung von Fluggerät. Es liegt auf der Hand, daß die Grenzlinien sich hier leicht verwischen können, zumal in modernen Kriegen die Front nicht mehr so eindeutig verläuft wie an den Schützengräben des Ersten Weltkriegs.

Noch eine weitere Relativierung weist der Text des Art. 1 auf. Den Mitgliedstaaten wird nicht etwa eine schlichte Ordnungsverpflichtung auferlegt, die sie unter allen Umständen zu erfüllen haben, sondern die Rede ist lediglich von »durchführbaren« (feasible) Maßnahmen. Dies klingt gefährlich nach einer reinen Bemühensverpflichtung, so wie sie etwa aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bekannt ist. Für eine solche Abschwächung des Verpflichtungsgrads besteht an sich keine innere Rechtfertigung, denn jeder Staat hat es voll in seiner Hand, über die Zugehörigkeit zu seinen Streitkräften zu bestimmen. So schleichen sich sogleich von der ersten Bestimmung des Protokolls an gravierende Zweifel ein, ob hier wirklich ein echter Bindungswille vorgelegen hat. Man wird einfach in der Praxis sehen müssen, ob die neue Regelung sich bewährt, ob sie insbesondere handhabbar ist und nicht allzu sehr durch Mißbräuche ausgehöhlt wird.

Das Protokoll unternimmt einen ernsthaften Versuch, durch Verfahrensvorschriften sicherzustellen, daß die Gewinnung von Freiwilligen¹² tatsächlich einer freien Entscheidung des Bewerbers entspringt und nicht im Grunde doch auf eine verdeckte Zwangseinziehung zum Kriegsdienst hinausläuft. So müssen die Eltern beziehungsweise sonstige gesetzliche Vertreter ihre Zustimmung erteilen, ist jeder Betroffene über die mit dem Militärdienst verbundenen Pflichten »umfassend« aufzuklären und hat er einen »verlässlichen Altersnachweis« zu erbringen (Art. 3 Abs. 3). Ob alle diese Kriterien auch in einer Krisensituation ihre Festigkeit beweisen, muß dahingestellt bleiben. Mehr an Rechtsgarantien aufzubieten, fällt jedenfalls schwer, solange man an der Grundentscheidung festhält, daß das Alter von 18 Jahren keine unabdingbare Voraussetzung für den Dienst in den Streitkräften eines Landes bildet.

Kaum zu verstehen ist, weshalb man bewaffneten Gruppen, die nicht Streitkräfte eines Staates sind (also Guerillaverbänden oder sonstigen kämpfenden Einheiten in einem Bürgerkrieg), nahelegen will, sie dürften »unter keinen Umständen« Personen unter 18 Jahren einziehen oder in Kampfhandlungen einsetzen (Art. 4 Abs. 1) – das englische Wort »should« ist im Deutschen mit »soll« wiedergegeben. Das humanitäre Kriegsrecht lebt von der Gegenseitigkeit. Alle Verpflichtungen müssen sowohl die eine wie auch die andere Seite treffen, andernfalls ist mit Sicherheit davon auszugehen, daß die benachteiligte Partei sich nicht an die ihr obliegenden Verpflichtungen halten wird. Wie so häufig gilt auch hier, daß »gut gemeint« nicht selbstverständlich auch wirklich gut ist.

Das Protokoll wird im wesentlichen von dem guten Willen der Vertragsparteien getragen werden müssen. Es verpflichtet zwar die Vertragsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um seinen Bestimmungen volle Wirksamkeit zu verleihen (Art. 6 Abs. 1), aber den einzig greifbaren Überwachungsmechanismus bildet das übliche Berichtsprüfungsverfahren. Ein Anfangsbericht ist nach zwei Jahren vorzulegen, danach fließt die Verpflichtung in die allgemeine, in fünfjährigen Intervallen zu erfüllende Berichtspflicht nach Art. 44 des CRC ein. Das Protokoll sieht bewußt davon ab, irgendeine Strafbarkeit für den Fall bewußter Zuwiderhandlungen gegen die Alterserfordernisse festzulegen. So bleibt es im wesentlichen bei der Vorschrift des Art. 8 Abs. 2 b) xxvi)) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs¹³, wonach »die Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter 15 Jahren in die nationalen Streitkräfte oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindselig-

keiten« ein Kriegsverbrechen darstellt, das unter den in Art. 8 Abs. 1 genannten allgemeinen Voraussetzungen – planmäßige Begehung oder Begehung in weitem Umfang – als internationales Verbrechen verfolgt werden kann. Mit anderen Worten, die Respektierung der Mindestaltersgrenze von 15 Jahren wird nach dem Inkrafttreten des Statuts strafrechtlich bewehrt sein, die neue Altersgrenze von 18 Jahren ist es nicht.

Als Besonderheit des Protokolls I – und auch des Parallelinstruments – seien noch die Schlußklauseln ins Licht gerückt. Üblicherweise kann einem Zusatzprotokoll zu einem Vertragswerk nur beitreten, wer auch Partei dieses Grundvertrags ist. In Art. 9 Abs. 1 heißt es hingegen, daß es offen sei für alle Staaten, die Partei des Übereinkommens seien oder »dieses unterzeichnet« hätten. Dies trifft für die Vereinigten Staaten zu. Sie haben ihre Unterschrift unter das Übereinkommen gesetzt, ohne die Absicht zu hegen, dieses jemals – oder jedenfalls in absehbarer Zukunft – zu ratifizieren. Dies mag ein Stillbruch sein¹⁴, wird aber nicht als Bruch mit den Regeln juristischer Logik bezeichnet werden können. Im Gegenteil darf man sich freuen, daß die USA nach langen Jahren des Zögerns jetzt offenbar bereit sind, eine Mitgliedschaft im Kreise der Parteien des Protokolls ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

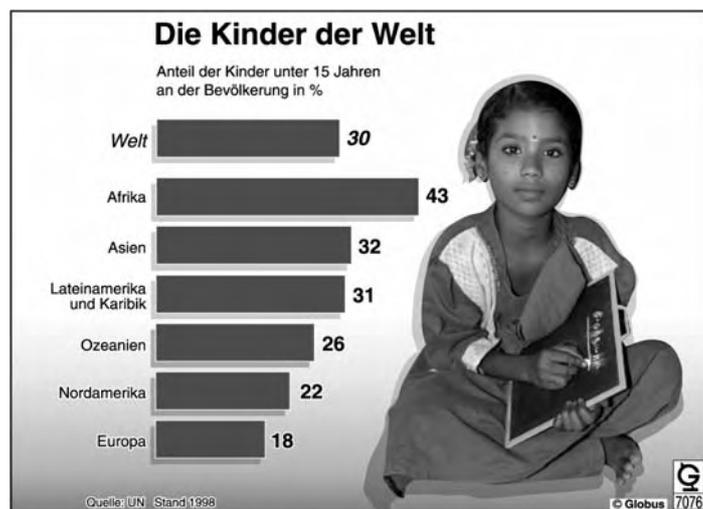
Maßnahmen gegen Kinderhandel, -prostitution und -pornografie

Ganz offensichtlich ist von weit größerer Bedeutung das Parallelprotokoll (Protokoll II) betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie. Den Beginn der Arbeiten an diesem Protokoll markierte die Resolution 1994/90 der Menschenrechtskommission vom 9. März 1994, die eine offene Arbeitsgruppe einsetzte mit dem Auftrag, die Grundlinien für einen verstärkten Schutz von Kindern gegen die drei Übel Menschenhandel, Prostitution und Pornografie zu definieren. Wie beim Protokoll I erfolgte in diesem Fall ebenfalls die Einigung innerhalb der Arbeitsgruppe erst im Frühjahr vor zwei Jahren (am 23. März 2000). Nach der Annahme durch die Menschenrechtskommission am 26. April 2000 kam es schließlich zur endgültigen Beschlußfassung durch die Generalversammlung am 25. Mai 2000¹⁵. Hier vollzog sich der Konsolidierungsprozeß im übrigen noch schneller. Das Protokoll trat schon am 18. Januar 2002 in Kraft, und nach den offiziellen Angaben aus Genf soll die Zahl der Vertragsparteien mittlerweile bei 32 (Stand: Ende Juni 2002) angelangt sein. Auch dies darf man ein erfreuliches Zeichen nennen.

Von seinem Inhalt her trägt das Protokoll II kaum revolutionäre Züge. Kinderhandel, Kinderprostitution und auch Kinderpornografie sind bereits nach dem Übereinkommen verboten; hinzu treten frühere Rechtsinstrumente. Aber gegenüber den kritischen Stimmen, die geradezu eine Abschwächung des CRC beklagen und die Auffassung vertreten, es hätte gar keiner zusätzlichen vertraglichen Abmachung bedurft¹⁶, ist doch festzuhalten, daß vor allem die Durchführungs- und Kontrollmodalitäten weitaus detaillierter gehalten sind als im Falle des Übereinkommens selbst. Niemand wird im übrigen leugnen können, daß auf dem durch die drei Begriffe umrissenen Felde ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. International operierende Banden haben erkannt, daß hier geradezu unermeßliche Gewinnmöglichkeiten bestehen. Es liegt im gemeinsamen Interesse aller an Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit interessierten Staaten, energische Maßnahmen zu ergreifen, ehe Dämme brechen und die gewaltigen Geldmittel der unsauberen Geschäfte auch die Integrität der staatlichen Institutionen mit sich hinab reißen.

Was zunächst den Kinderhandel angeht, so enthält Art. 35 des Übereinkommens ein klares und unzweideutiges Verbot. Es heißt dort:

»Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten innerstaatlichen, zweiseitigen und mehrseitigen Maßnahmen, um die Entführung und den Verkauf von Kin-



dern sowie den Handel mit Kindern zu irgendeinem Zweck und in irgendeiner Form zu verhindern.«

Das Protokoll versucht den Begriff des Kinderhandels, der ja nicht selbstverständlich ist, näher zu konkretisieren. Nach Art. 2 Buchst. a) wird damit jede Handlung oder Transaktion bezeichnet,

»durch die ein Kind von einer Person oder einer Gruppe von Personen gegen Bezahlung oder eine andere Gegenleistung an eine andere Person oder Gruppe von Personen übergeben wird.«

Weiter dürfte wohl die Definition nicht gedehnt werden, erfaßt sie doch jedenfalls bei einer lediglich buchstabengetreuen Auslegung sogar die Hilfestellung im verwandtschaftlichen Verhältnis, wenn etwa Eltern wegen Armut ihre Kinder aus der Hand geben müssen, weil sie nicht in der Lage sind, sie ihren Bedürfnissen entsprechend zu ernähren.

Das Protokoll regelt den Kinderhandel auf zwei Stufen. Liegen die allgemeinen Voraussetzungen des Art. 2 Abs. a) vor, so greift das allgemeine Verbot des Art. 1. Wenn aber erschwerende Umstände hinzutreten, so erhält der Vorgang zusätzlich eine strafrechtliche Dimension. Den Vertragsstaaten wird zur Auflage gemacht, ihr Strafrecht auf bestimmte Sachverhalte auszudehnen, die von vornherein mit einem Makel grober Unsittlichkeit behaftet sind. Es handelt sich um vier Konstellationen. An der Spitze steht der Handel mit Kindern zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Daß ein solches Verhalten gegenüber schutzlosen Kindern strafwürdig ist, unterliegt keinem Zweifel. Gleiches gilt für die Übertragung von Organen des Kindes zu Gewinnzwecken. Hier ist der Eingriff in die körperliche Unversehrtheit des Kindes noch gravierender. Ob es tatsächlich Fälle gegeben hat oder gibt, in denen Kinder entführt worden sind, um sie als lebende Organbank zu nutzen und dadurch oder danach umzubringen, ist offenbar bis heute nicht eindeutig geklärt. Ein Mitarbeiter des UNICEF stellt in einer sonst engagierten Stellungnahme jedenfalls fest, es habe bisher keinen einzigen Fall der Verurteilung wegen einer solchen Tat gegeben¹⁷. Schließlich führt die Bestimmung die Heranziehung von Kindern zur Zwangsarbeit auf. Auch dieses gesteigerte Unwerturteil begegnet keinen Bedenken. Zwangsarbeit gehört schon als solche zu den schwersten Vergehen, deren sich ein Staat gegenüber den in seiner Macht befindlichen Personen schuldig machen kann. Kinder in eine solche Lage zu bringen, ist noch weit aus verwerflicher. Es läßt sich schwer vorstellen, daß die Regierung eines auf internationale Reputation angewiesenen Staatswesens sich weigern könnte, dieses Unwerturteil mitzutragen.

Mit äußerster Sorgfalt ist die vierte Tatbestandsalternative formuliert. Hier geht es darum, illegale Kinderadoptionen zu treffen. Die Verfasser der Bestimmung haben ganz offensichtlich davon abgesehen, auch die »Käufer« eines Kindes, also die rechtswidrig handel-

den Adoptionselementen, in die Strafbestimmung mit einzubeziehen. Strafbar macht sich lediglich, wer als ›Vermittler‹ die Zustimmung zur Adoption eines Kindes herbeiführt, im Regelfall natürlich gegen ein kräftiges Entgelt. Es ist bekannt, daß jedenfalls in einer Reihe von Ländern der Dritten Welt selbst hochrangige Juristen in derartige Geschäfte verwickelt sind. In solchen Fällen wird es nicht leicht fallen, die Grenze zwischen Legalität und Illegalität zu ziehen, weil diese Personen in der Regel Zugang zu den Staatsstellen haben, welche die offizielle Genehmigung für eine Adoption erteilen können.

Was die Kinderprostitution anbelangt, so bringt das Protokoll, so scheint es, gegenüber dem Übereinkommen keine signifikanten Änderungen. Allerdings bemüht sich das Protokoll um eine etwas genauere Bestimmung des Begriffs ›Prostitution‹, der als »Benutzung eines Kindes in sexuellen Aktivitäten gegen Bezahlung oder jede andere Art der Gegenleistung« umschrieben wird (Art. 2 Buchst. b)), während das CRC in Art. 34 Buchst. b) ganz schlicht von »Prostitution« spricht. Wiederum wird im Hinblick auf die in Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) angeordnete Strafbareklärung nur ein beschränkter Kreis von Handlungen aus dem gesamten Umfeld des Phänomens der Prostitution herausgegriffen. Unter Strafe gestellt werden sollen von den Mitgliedstaaten lediglich »das Angebot, die Beschaffung, die Besorgung oder die Bereitstellung« eines Kindes für Zwecke der Prostitution. Die Strafdrohung zielt also insbesondere auf die Zuhälter und alle diejenigen ab, die in einem vorgelagerten Sektor das Geschäft mit kindlichen Sexualsklaven organisieren. Nicht erfaßt sind hingegen diejenigen, welche die ›Dienste‹ von zur Prostitution gezwungenen Kindern in Anspruch nehmen, obwohl auch hier Anlaß hätte bestehen können, eine international geltende Strafbarkeit einzuführen, jedenfalls dann, wenn bestimmte Altersgrenzen – natürlich deutlich unter 18 Jahren – unterschritten werden. Schließlich ist es die Nachfrage, welche die Quelle des Übels bildet. Hier aber ließ sich ganz offensichtlich kein Konsens erzielen.

Schließlich wird den Staaten, welche das Protokoll ratifizieren, auferlegt, Kinderpornografie zu verbieten. Auch hier wieder findet der Betrachter dieselbe Rechtstechnik vor. Zunächst hat man sich zur Aufgabe gesetzt, näher zu spezifizieren, was unter Kinderpornografie verstanden werden soll (Art. 2 Buchst. c). Danach wird in der folgenden Bestimmung aus dem Gesamtkomplex ein Kreis von Handlungen herausgegriffen, der zu strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen führen soll. Der Logik, die das Protokoll durchzieht, entspricht es, die kommerzielle Verwertung kinderpornografischer Darstellungen zum Angriffsziel zu machen. Anders als in den vorangegangenen Tatbestandsalternativen, wo der ›Endnutzer‹ straffrei ausgeht, wird hier aber auch ausdrücklich der ›Besitz‹ von Kinderpornografie genannt. Damit wird zu Recht Druck auf diejenigen ausgeübt, die durch ihr Interesse das abscheuliche Phänomen der Kinderpornografie erst zur Entstehung bringen.

Auch hier ist als Kontrollinstrument gegenüber den Vertragsparteien das Verfahren der Berichtsprüfung vorgesehen. Zwei Jahre, nachdem das Protokoll für ein Land verbindlich geworden ist, hat dieses einen Anfangsbericht vorzulegen. Danach gibt es keine Sonderberichte mehr, sondern soll die Unterrichtung über die getroffenen Maßnahmen jeweils im Rahmen der allgemeinen Berichterstattung nach dem Übereinkommen erfolgen.

Selbstverständlich liegen aber die Innovationen des Protokolls in seinen Vorschriften über die Verfolgung der nach Art. 3 unter Strafe zu stellenden Taten. Nach Art. 4 Abs. 1 haben die Vertragsstaaten zunächst im Einklang mit dem Territorialprinzip dafür zu sorgen, daß ihre Zuständigkeit sich auf alle Straftaten bezieht, die in ihrem Hoheitsgebiet (oder an Bord ihrer Schiffe oder Luftfahrzeuge) begangen worden sind. Diese Festlegung entspricht klassischen strafrechtlichen Prinzipien. Strafrecht wird von allen Staaten der Welt primär als eine territorial anwendbare Rechtsmasse betrachtet. Je-

der Staat hat auf seinem Gebiet für Recht und Ordnung zu sorgen. Die Vertragsparteien sind also gehalten, alle in ihrem Herrschaftsbereich begangenen Taten im Sinne des Art. 3 strafrechtlich zu verfolgen.

Ergänzt wird das Territorialprinzip geradezu lehrbuchmäßig in Art. 4 Abs. 2 durch das Personalitätsprinzip. Jedem Staat wird in Buchst. a) die Ermächtigung erteilt, die von seinen Angehörigen begangenen Taten ohne Rücksicht auf den Begehungsort zu verfolgen (aktives Personalitätsprinzip); in einer gewissen Ausweitung klassischer Formalgrundsätze werden insoweit auch Personen fremder Staatsangehörigkeit, die sich »gewöhnlich« im Inland aufhalten, den eigenen Staatsangehörigen gleichgestellt. Das ›passive‹ Personalitätsprinzip, dessen Status nach den allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Wohnheitsrechts dem Zweifel nicht entrückt ist, wird sodann in Buchst. b) ausdrücklich anerkannt: jeder Staat darf Strafverfahren gegen die vermuteten Täter einleiten, wenn das Opfer dem Kreise seiner Staatsangehörigen zuzurechnen ist. Der Unterschied zwischen Abs. 1 und Abs. 2 fällt auch bei flüchtiger Lektüre sogleich auf: während Abs. 1 eine echte Rechtsverpflichtung begründet, wird in Abs. 2 lediglich eine Befugnis zur Strafverfolgung statuiert.

Schließlich enthält das Protokoll noch eine spezielle Klausel (Art. 4 Abs. 3), welche die Einleitung von Strafverfahren sicherstellen soll, wenn eine begehrte Auslieferung an dem Hindernis der Staatsangehörigkeit scheitert (ergänzt durch Art. 5 Abs. 5). Diese Bestimmung hat unter anderem auch für Deutschland eine höchst konkrete Bedeutung. Grundsätzlich werden deutsche Staatsangehörige an das Ausland nicht ausgeliefert (Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes); eine Ausnahme gilt nur, wenn gesetzlich vorgesehen, für Auslieferungen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder an einen internationalen Gerichtshof. Viele andere Länder haben ähnliche Verbote in ihre Verfassungen aufgenommen. Wurde die Tat im Ausland begangen, besteht, wie eben ausgeführt, nach dem Protokoll lediglich die Möglichkeit – nicht aber die Verpflichtung – zur Auslieferung. Ein Auslieferungsbegehren, dem auf Grund der innerstaatlichen Rechtslage nicht entsprochen werden kann, löst dann aber die Pflicht zur Strafverfolgung aus.

Die Klauseln des Art. 4 bleiben hinter dem schärfsten Instrument auf dem Gebiet des internationalen Strafrechts, dem Weltrechtsprinzip, zurück. In den internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus ist dieses Prinzip häufig verankert worden. Auch in dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹⁸ erscheint das Weltrechtsprinzip zumindest subsidiär (Art. 5 Abs. 2). Bekanntlich war die Verhaftung des chilenischen Ex-Diktators Pinochet in Großbritannien nur auf dieser Grundlage möglich. Ganz offensichtlich war man bei der Abfassung des Protokolls nicht der Auffassung, daß man die Verpflichtungen der nationalen Strafverfolgungsbehörden derart weit ausdehnen sollte. Wer den Schutz der Kinder vor Mißbrauch um jeden Preis durchsetzen möchte, wird diese Zurückhaltung bedauern. Aber man muß anerkennen, daß es letzten Endes wenig Sinn hat, Staatsanwaltschaften und Gerichte mit der Aufklärung und Beurteilung von Vorgängen in weit entfernten Ländern, deren soziale Strukturen wenig durchsichtig sind, zu überfordern. Den durch ihre Angehörigen unmittelbar betroffenen Staaten gibt das Protokoll jedenfalls ausreichende Handlungsmöglichkeiten, um durch strafrechtliche Sanktionen gegen die Schuldigen die angemessene Vergeltung aufzuerlegen und insbesondere die gewünschte Abschreckungswirkung zu erzielen.

Ergänzend sei schließlich über die sonstigen Vorkehrungen berichtet, welche das Protokoll vorsieht, um die Strafverfolgung effektiv zu machen, ohne dabei den Interessen der betroffenen Kinder zu schaden.

Art. 5 sieht Erleichterungen für den Auslieferungsverkehr vor¹⁹. Die in Art. 3 umschriebenen Straftaten müssen als Taten behandelt wer-

den, wegen derer eine Auslieferung zulässig ist. Dies gilt auch für den Fall, daß zwischen den beteiligten Staaten keine speziellen Auslieferungsverträge bestehen. Art. 6 verpflichtet die Vertragsparteien, sich gegenseitig im weitestmöglichen Umfang Rechtshilfe bei Ermittlungen wegen der im Protokoll umrissenen Straftaten zu leisten. Nach Art. 7 ist vorgesehen, daß Gewinne aus solchen Straftaten eingezogen werden können. Leider hat das Protokoll insoweit nicht den mutigen Schritt getan, solche Einziehungen zwingend anzuordnen. Vielmehr wird insoweit auf die Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verwiesen. Soweit also das innerstaatliche Recht bisher die Nebenstrafe oder Sanktion der Einziehung des rechtswidrig durch Straftat erzielten Gewinns nicht vorsieht, läuft die Bestimmung leer. Es ist auch nicht vorgesehen, daß das nationale Recht in dieser Hinsicht zu ergänzen sei.

Besonders intensive Bemühungen widmet das Protokoll dem Schutz der Kinder, die als Zeugen gegen ihre Peiniger auftreten (Art. 8). Hier hat man sich an gewisse Regeln in der Verfahrens- und Beweisordnung des Internationalen Strafgerichts für das ehemalige Jugoslawien²⁰ anlehnen können (Art. 69, 96), wo ja auch die mögliche Einschüchterung durch die Angeklagten auf der einen Seite und auf der anderen Seite der Schutz der Privatsphäre der sexuell mißbrauchten Personen besondere Berücksichtigung verlangten. An Gerichte werden in solchen Verfahren hohe Anforderungen gestellt. Die traumatischen Verletzungen, die das Kind in seiner Opferlage erfahren hat, dürfen auf keinen Fall verschlimmert werden; dennoch darf aber auch in einer solchen Strafsache dem Angeklagten ein fairer Prozeß nicht verweigert werden, worauf Art. 8 Abs. 6 ausdrücklich hinweist.

Es ist geradezu selbstverständlich, daß das Protokoll sich im übrigen bemüht, den betroffenen Kindern angemessene Ausgleichsmaßnahmen zu gewährleisten. In Art. 9 Abs. 3 heißt es, daß die Vertragsstaaten »alle durchführbaren Maßnahmen« treffen,

»um jede geeignete Hilfe für die Opfer dieser Straftaten sicherzustellen, namentlich ihre volle soziale Wiedereingliederung und ihre volle physische und psychische Genesung«.

Aller Erfahrung nach setzen derartige Fürsorgemaßnahmen ein ausgebautenes wohlfahrtsstaatliches System voraus, wie es in der Mehrzahl der Länder der Dritten Welt nicht existiert. Es steht also zu fürchten, daß Art. 9 Abs. 3 weitgehend eine leere Versprechung auf dem Papier bleiben wird.

Erwähnt sei abschließend noch, daß Kinder Zugang zu effizienten Verfahren haben sollen, die es ihnen gestatten, Schadensersatz von den verantwortlichen Tätern zu verlangen. Man muß diese Formulierung wiederum genau lesen. Begründet wird durch das Protokoll nicht etwa ein eigenständiger Schadensersatzanspruch der Opfer, vielmehr erlegt das Protokoll den Vertragsparteien die Verpflichtung auf, in ihrem innerstaatlichen Recht die insoweit notwendigen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Ob das innerstaatliche Recht diesen Vorgaben entspricht, wird sich nicht immer leicht beurteilen lassen. So kann in Deutschland etwa ein nach § 823 BGB bestehender Schadensersatzanspruch ohne weiteres im ordentlichen Zivilprozeß gegen einen Täter durchgesetzt werden. Ist damit aber schon den Ansprüchen des Art. 9 Abs. 3 genügt, oder verlangt dieser besondere Vorkehrungen? Dies bedarf in jedem Falle näherer Klärung.

Für die Bundesrepublik Deutschland sollte kein Anlaß bestehen, die beiden Protokolle, wie dies bei dem Übereinkommen selbst geschehen ist, auf Grund einer Vorbehaltserklärung für innerstaatlich unanwendbar zu erklären und somit den Versuch zu unternehmen, das Zustimmungsgesetz um die ihm grundsätzlich innewohnende Wirkung der Eingliederung des Vertragsinhalts in das innerstaatliche Recht zu bringen. Ohnehin ist dieser Versuch wegen »technischen Versagens«, weil nämlich die falschen Handlungsmittel gewählt worden sind, gescheitert²¹. Aber die seinerzeit denkbare inhaltliche

Rechtfertigung, daß das Übereinkommen in besser geeigneter Weise durch originäre deutsche Rechtsakte umzusetzen sei, zieht im Falle der beiden Protokolle nicht. Ihre effektive Durchsetzung ist besser gewährleistet, wenn sie mit ihrer völkerrechtlich verbindlichen Textfassung in die deutsche Rechtsordnung eingeführt werden.

III. Die Relevanz der Protokolle

Die beiden Zusatzprotokolle zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes mögen hinter manchen Erwartungen zurückbleiben. Aber es wäre völlig verfehlt, ihnen jeden Wert als Mittel zur Verbesserung des Schicksals von Kindern abzusprechen, die Opfer der sie umgebenden Gesellschaft werden können oder bereits geworden sind. Vor allem die Strafbestimmungen des Protokolls II können einen Umschwung in der Behandlung von Kinderhandel und sexueller Ausbeutung von Kindern einläuten. Freilich müssen die Staaten insoweit selbstbewußt als Hüter des Gemeinwohls gegenüber ihren eigenen Gesellschaften auftreten. Es steht zu hoffen, daß diese Kernaufgabe von Staatlichkeit überall verantwortungsvoll wahrgenommen wird.

1 Das Übereinkommen (Convention on the Rights of the Child) wurde durch Resolution 44/25 der Generalversammlung der Vereinten Nationen v. 20.11.1989 angenommen. Text: BGBl. 1992 II, 122; auch abgedruckt in VN 3/1990 S. 112ff. sowie bei Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn 1992, S. 422ff.

2 Siehe die fortlaufende Berichterstattung in dieser Zeitschrift, zuletzt über die 23.-25. Tagung des Ausschusses: Monika Lücke, Aidswaisen, VN 5/2001 S. 186ff.

3 Text: VN 4/2000 S. 147f.

4 Text: VN 4/2000 S. 148ff.

5 Vgl. etwa jüngst den Bericht des CRC über seine 28. Tagung im September/Oktober 2001, UN Doc. CRC/C/111 v. 28.11.2001, Ziff. 712(d). Aus dem Schrifttum vgl. Messeleth Worku, Erfahrungen mit Individualbeschwerdeverfahren in völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen, in: Humanitäres Völkerrecht 14(2001), S. 143ff.; Nils Geißler, Die Rechte der Kinder durchsetzen: Zur Frage der Schaffung einer Individualbeschwerde zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, ebenda, S. 148ff.

6 Vom 8.6.1977, BGBl. 1990 III, 1551.

7 Vom 8.6.1977, BGBl. 1990 II, 1637.

8 Mit Resolution 1994/91 v. 9.3.1994.

9 Mit Resolution 2000/59 v. 26.4.2000.

10 Mit Resolution 54/263; Text: VN 4/2000 S. 146ff.

11 Vgl. in erster Linie den letzten Bericht der Arbeitsgruppe, E/CN.4/2000/74 v. 27.3.2000. Eine außerordentlich kritische Stellungnahme durch den beim »UNICEF Innocenti Research Centre« in Florenz tätigen Michael Hoffmann findet sich im Internet bei der »Deutschen Liga für das Kind«: Die UN-Kinderrechtskonvention und die Folgen, <http://www.liga-kind.de/neu/pages/201hoffmann.htm>.

12 Mißverständlich spricht die deutsche Übersetzung von der »Einziehung« von Freiwilligen, was ein Widerspruch in sich ist. »Einziehung« deutet immer auf einen staatlichen Zwangsakt hin. Der englische Begriff »recruitment« umfaßt hingegen in neutraler Weise sowohl die zwangsweise Heranziehung wie die Verpflichtung auf freiwilliger Grundlage.

13 Vom 17.7.1998, abgedruckt in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Völkerrecht, Baden-Baden 2002, S. 511.

14 Vgl. insbesondere die Kritik von Frankreich, wiedergegeben im Bericht der Arbeitsgruppe (Anm. 11), Ziff. 92.

15 Die Resolutionen sind die gleichen wie im Falle des Parallelprotokolls. Beide wurden zusammen behandelt.

16 So Hoffmann (Anm. 11).

17 Michael Hoffmann, Vortrag (The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography in the context of sale of and trafficking in children for the terre des hommes campaign on »Kinderhandel«) auf dem Studientag des Kinderhilfswerks »terre des hommes« im Rahmen von dessen Kampagne zum Thema Kinderhandel am 20.12.2000 in Osnabrück.

18 Angenommen durch Resolution 39/46 der Generalversammlung v. 10.12.1984. Text: BGBl. 1990 II, S. 247; auch abgedruckt in VN 1/1985 S. 31ff. sowie bei Tomuschat (Anm. 1), S. 253ff.

19 Vietnam hat zu diesem Artikel weitreichende Vorbehalte eingelegt.

20 Text: International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 (ed.), Statute. Rules of Procedure and Evidence, Den Haag 1994, S. 29.

21 Dazu Christian Tomuschat, Verwirrung über die Kinderrechte-Konvention der Vereinten Nationen. Zur innerstaatlichen Geltungskraft völkerrechtlicher Verträge, in: Franz Ruland et al. (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 1143-1161.