



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. November 2015
(OR. en)

13576/15

COHOM 104
DEVGEN 211
CONUN 204

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates
vom 16. November 2015

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 13575/15 COHOM 103 DEVGEN 210 CONUN 203

Betr.: EU-Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung
- Schlussfolgerungen des Rates (16. November 2015)

Die Delegationen erhalten anbei die vom Rat auf seiner 3426. Tagung am 16. November 2015 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates zur EU-Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung.

**SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES ZUR EU-UNTERSTÜTZUNG DER
UNRECHTSAUFARBEITUNG**

Tagung des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) vom 16. November 2015

1. Die EU ist bestrebt, Menschenrechtsverletzungen überall in der Welt vorzubeugen und dafür zu sorgen, dass deren Opfer Zugang zur Justiz und zu Wiedergutmachung erhalten und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden¹. Im Sinne dieser Grundsätze stellt die Unrechtsaufarbeitung für die EU eine Schlüsselpriorität dar, wenn sie sich in Situationen engagiert, in denen es gravierende Menschenrechtsverletzungen und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das internationale Strafrecht gegeben hat.
2. Da im Aktionsplan der EU für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019)² zugesagt wurde, eine EU-Strategie für die Übergangsjustiz auszuarbeiten, begrüßt der Rat das gemeinsame interne Arbeitsdokument über den EU-Rahmen für die Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung³, das von der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission vorgelegt wurde, und nimmt den politischen Rahmen der EU für die Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung an. Mit diesem politischen Rahmen bestätigt der Rat, dass die EU aktiv und konsequent auftreten will, wenn sie sich zusammen mit Partnerländern und internationalen und regionalen Organisationen für die Unterstützung von Prozessen der Unrechtsaufarbeitung einsetzt.
3. Der Rat erkennt an, dass die Unrechtsaufarbeitung einen unabdingbaren Bestandteil bei Staatsaufbau und Friedenskonsolidierung darstellt und daher in die umfassenden Bemühungen der EU in Bezug auf Krisenbewältigung, Konfliktverhütung, Wiederaufbau nach Konflikten sowie Sicherheit und Entwicklung einbezogen werden muss.

¹ Strategischer Rahmen und Aktionsplan der EU für Menschenrechte und Demokratie (Dok. 11855/12).

² Dok. 10897/15.

³ SWD (2015) 158.

4. Die EU setzt sich für einen umfassenden, langfristigen Ansatz für die Unrechtsaufarbeitung ein, der auf Bekämpfung der Straflosigkeit, Anerkennung und Wiedergutmachung für die Opfer, Förderung des Vertrauens, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und einen Beitrag zu Aussöhnung und Nichtwiederholung abzielt. Der Rat betont, wie wichtig im Rahmen der Unrechtsaufarbeitung ein Ansatz ist, bei dem das Opfer im Mittelpunkt steht und eine frühzeitige Einbeziehung und Beteiligung der Opfer in/an der Unrechtsaufarbeitung gewährleistet ist.
5. Der Rat hebt hervor, dass bei der Unrechtsaufarbeitung ein kontextspezifischer Ansatz zu unterstützen ist, und erkennt an, dass sichergestellt sein muss, dass Konzipierung und Durchführung der Aufarbeitungsprozesse unter lokaler und nationaler Eigenverantwortung erfolgen, dass sie inklusiv sind und dass sie die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten wahren. Die EU begrüßt in dieser Hinsicht die Politik der Vereinten Nationen bezüglich Amnestien.⁴
6. Der Rat bekräftigt, dass die EU entschlossen für die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs gemäß dem Beschluss des Rates zum IStGH von 2011⁵, dem Aktionsplan zu seiner Umsetzung und dem Abkommen zwischen dem IStGH und der EU über Zusammenarbeit und Unterstützung⁶ eintritt. Die EU erkennt an, dass der Rechenschaft und der Gerechtigkeit mehr Erfolg beschieden ist, wenn das Justizsystem jedes Staates wirksam und unabhängig funktioniert, was dem IStGH ermöglicht, die ihm zugewiesene Aufgabe als ein die nationalen Gerichte ergänzendes Gericht zu erfüllen. Die EU setzt sich für die Universalität des Römischen Statuts ein, und zwar durch Demarchen und die Unterstützung, die sie Partnerländern bei der Ratifizierung bzw. bei ihrem Beitritt leistet, und unterstützt sie beim Ausbau ihrer Kapazitäten im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Römischen Statut.

⁴ Bericht des Generalsekretärs über Rechtsstaatlichkeit und Aufarbeitung von Unrecht in Konflikt- und Postkonfliktgesellschaften, VN-Dok. S/2004/616, 24. August 2004, Nummern 10 und 64 Buchstabe c.

⁵ Beschluss 2011/168/GASP des Rates vom 21. März 2011 über den Internationalen Strafgerichtshof und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunktes 2003/444/GASP.

⁶ ABl. L 115 vom 28.4.2006.

7. Der Rat erkennt an, dass die EU sowohl den politischen Willen als auch die technische Fähigkeit zu Reformen auf nationaler Ebene unterstützen muss. Die EU ist einer der größten Geldgeber für Initiativen zur Unrechtsaufarbeitung weltweit und finanziert Strafjustiz, Initiativen zur Wahrheitsfindung, institutionelle Reform- und Wiedergutmachungsprogramme u.a. durch Unterstützung der Zivilgesellschaft und der Opferorganisationen.
8. Des Weiteren befürwortet die EU eine gleichstellungsorientierte Unrechtsaufarbeitung, in der das gesamte Spektrum der von Frauen, Mädchen, Männern und Jungen erlittenen Menschenrechtsverletzungen behandelt und deren unterschiedlicher Schutzbedürftigkeit und deren unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung getragen wird. In dieser Hinsicht muss die Gleichstellung in allen Mechanismen und während des gesamten Prozesses der Unrechtsaufarbeitung von deren Konzipierung bis hin zur Umsetzung von Empfehlungen durchgehend berücksichtigt werden. Im Bewusstsein der Tatsache, dass Kinder gleichzeitig Opfer, Überlebende, Zeugen von Menschenrechtsverletzungen und Menschenrechtsverletzer sein können, unterstützt die EU Maßnahmen, die Kindern einen solchen Zugang zur Justiz und eine solche Beteiligung an den Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung ermöglichen, dass ihre Genesung und Wiedereingliederung auch tatsächlich gefördert wird.
9. Als Ausgangspunkt für die EU-Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung betrachtet der Rat die frühzeitige Analyse jedes einzelnen Kontexts einschließlich der Postkonflikt- bzw. Postübergangs-Dynamik und der tieferen Ursachen des Konflikts. Diese vernetzte Analyse sollte sich insbesondere auf bestehende Mechanismen und Verfahren stützen und in den zentralen Dienststellen und vor Ort systematisch alle relevanten Bereiche des auswärtigen Handelns der EU – einschließlich Krisenbewältigung, Konfliktverhütung, Justiz, Sicherheit und Entwicklung – einbeziehen.
10. Der Rat erkennt an, dass es wünschenswert ist, die Unrechtsaufarbeitung in die Krisenbewältigung und die Friedenskonsolidierung, auch in alle von der EU unterstützten Friedensverhandlungen, einzubeziehen. Des Weiteren legt der Rat den EU-Sonderbeauftragten, die sich aktiv für Friedenskonsolidierung, Stabilität und Rechtsstaatlichkeit einsetzen, nahe, dafür einzutreten, dass die für das Unrecht Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden und Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen bekämpft wird.

11. Ebenso betont der Rat, wie wichtig es ist, Kohärenz zwischen der Unrechtsaufarbeitung und der Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten. Die EU muss sicherstellen, dass bei der Programmierung und der Umsetzung nationaler, regionaler und thematischer Entwicklungshilfeprogramme erforderlichenfalls die Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung einbezogen wird und laufenden Prozessen der Unrechtsaufarbeitung Rechnung getragen wird.
12. Der Rat erkennt an, dass die EU bei der Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung stärker mit anderen zusammenarbeiten und sich gemeinsam mit den VN und anderen wichtigen internationalen und regionalen Partnern nachhaltig für eine optimale Kohärenz und Wirksamkeit einsetzen sollte. Des Weiteren hebt er hervor, wie wertvoll das Wissen und die Beiträge der Zivilgesellschaft, beispielsweise der NRO, der Reflexionsgruppen und der Hochschulen, für die Prozesse der Unrechtsaufarbeitung sind.
13. Der Rat stellt fest, dass die praktische Umsetzung des beiliegenden politischen Rahmens ein gemeinsames Unternehmen ist, für das die EU-Organe und -Dienststellen sowie die Mitgliedstaaten in den Hauptstädten und vor Ort gemeinsam Verantwortung tragen. Der Rat ersucht die Hohe Vertreterin und die Kommission, in enger Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten mit der Umsetzung des politischen Rahmens der EU für die Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung zu beginnen. Der politische Rahmen wird einer regelmäßigen Bewertung unterzogen werden, und über die Fortschritte wird in den einschlägigen Jahresberichten der EU, in erster Linie im Jahresbericht über Menschenrechte und Demokratie, Bericht erstattet werden.

Der politische Rahmen der EU zur Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung

Zusammenfassung:

Dieses Dokument ist Teil der Umsetzung des Aktionsplans der EU für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019); in dessen Aktion 22 b wird die Verpflichtung zur Ausarbeitung und Umsetzung einer EU-Strategie in Bezug auf die Übergangsgjustiz skizziert. Ziel ist es, einen Rahmen für die Unterstützung von Mechanismen und Prozessen der Unrechtsaufarbeitung durch die EU zu schaffen und es der EU in stärkerem Maße zu ermöglichen, bei ihrem Engagement sowohl mit Partnerländern als auch mit internationalen und regionalen Organisationen aktiver und konsequenter aufzutreten. In diesem Rahmen wird dargelegt, wie die EU in Fällen vorgehen kann, in denen es in der Vergangenheit zu Verstößen einschließlich gravierender Menschenrechtsverletzungen und schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht gekommen ist, indem sie eine kontextspezifische Kombination von Maßnahmen zur Förderung von Wahrheitsfindung, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung, d.h. zur Sicherstellung der Unrechtsaufarbeitung, unterstützt. Der Rahmen beruht auf der bisherigen entschlossenen politischen Unterstützung des IStGH durch die EU und ergänzt diese; außerdem trägt er dem Rahmenwerk und den Tätigkeiten der VN im Bereich der Unrechtsaufarbeitung Rechnung.

Ferner wird in dem Rahmen hervorgehoben, wie Strategien der Unrechtsaufarbeitung konzipiert und umgesetzt werden: Alle derartigen Prozesse müssen unter lokaler und nationaler Eigenverantwortung ablaufen, inklusiv und gleichstellungsorientiert sein und die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten wahren. Daher kommt der Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Opfer, der Angehörigen von Minderheiten sowie Frauen und Jugendlichen an diesen Prozessen große Bedeutung zu. Die Unrechtsaufarbeitung gilt heute als integraler Bestandteil des Staatsaufbaus und der Friedenskonsolidierung und sollte daher in die umfassenderen Bemühungen der EU um Krisenbewältigung und Konfliktverhütung sowie in ihre sicherheits- und entwicklungspolitischen Bemühungen einbezogen werden.

I. DEFINITION UND ZIELE DER UNRECHTSAUFARBEITUNG

In dem Bericht des VN-Generalsekretärs über Rechtsstaatlichkeit und Aufarbeitung von Unrecht in Konflikt- und Postkonfliktgesellschaften wird der Begriff "Unrechtsaufarbeitung" definiert als die gesamte Bandbreite der Verfahren und Mechanismen, die mit den Bemühungen einer Gesellschaft zur Bewältigung umfangreicher Verstöße aus der Vergangenheit verbunden sind und zum Ziel haben, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, für Gerechtigkeit zu sorgen und eine Aussöhnung herbeizuführen. Hierzu können sowohl justizielle als auch nicht-justizielle Mechanismen mit einer unterschiedlich starken (oder gar keiner) internationalen Beteiligung sowie Strafverfolgung einzelner Personen, Wiedergutmachung, Wahrheitsfindung, institutionelle Reformen, Überprüfungen und Amtsenthebungen oder eine Kombination dieser Aspekte gehören¹. Diese gegenwärtig gebräuchlichste Definition wird auch von der EU verwendet. Sie umfasst die vier wesentlichen Komponenten der Unrechtsaufarbeitung, nämlich

- Strafjustiz,
- Wahrheitsfindung,
- Wiedergutmachung und
- Garantien für Nichtwiederholung/institutionelle Reformen.

Diese vier Komponenten sind in bestehenden internationalen Rechtsinstrumenten betreffend die Unrechtsaufarbeitung verankert. Sie dienen als Leitlinien für das EU-Konzept der Unrechtsaufarbeitung, **mit dem die folgenden Ziele erreicht werden sollen**, und zwar im Hinblick darauf, neuen Krisen vorzubeugen, auf die schwersten Verbrechen abzustellen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, und künftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern:²

¹ S/2004/616.

² Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung der Wahrheit, der Gerechtigkeit, der Wiedergutmachung und der Garantien der Nichtwiederholung, 9. August 2012, A/HCR/21/46, S. 5.

- a) **Beendigung der Straflosigkeit:** Gerechtigkeit kann es für die Opfer schwerer internationaler Verbrechen nur dann in vollem Umfang geben, wenn die Täter vor Gericht gestellt und von fair und wirksam arbeitenden Rechtsprechungsorganen zur Rechenschaft gezogen werden – auf nationaler oder internationaler Ebene –, die es den Opfern ermöglichen, sich einzubringen, so dass ihre Stimme Gehör und Berücksichtigung findet. Die Strafverfolgung hat darüber hinaus der Abschreckung vor der künftigen Begehung solcher Verbrechen zu dienen. Diese Komponente geht zurück auf die Nürnberger und die Tokioter Prozesse sowie die Grundsätze, die einen Eckstein der geltenden Völkerrechtsordnung darstellen.
- b) **Anerkennung und Wiedergutmachung für die Opfer:** Die Unrechtsaufarbeitung impliziert die Anerkennung der Tatsache, dass die Opfer einen Schaden erlitten haben. Die Anerkennung des Leids allein reicht jedoch nicht aus. So ist vielmehr anzuerkennen, dass die Opfer Inhaber von Rechten sind, die unter anderem Anspruch auf wirksame Rechtsbehelfe und auf eine angemessene Wiedergutmachung haben. Durch die Postkonflikt- oder Post-übergangsverfahren ist sicherzustellen, dass die Opfer nicht erneut viktimisiert oder traumatisiert werden.
- c) **Förderung des Vertrauens:** Die vier Komponenten der Unrechtsaufarbeitung zielen darauf ab, durch eine Wiederherstellung des Vertrauens in die staatlichen Institutionen vertrauensfördernd zu wirken und dazu beizutragen, soziale Werte, wonach Verletzungen oder Verstöße nicht toleriert werden bzw. deren Wiederholung nicht akzeptiert wird, zu bekräftigen. Auf diese Weise wird das soziale Gefüge der Gesellschaft wiederhergestellt.
- d) **Stärkung der Rechtsstaatlichkeit:** Die Maßnahmen der Unrechtsaufarbeitung sollten dazu beitragen, die Rechtsstaatlichkeit wiedereinzuführen und zu stärken. Die Wiedereinführung der Rechtsstaatlichkeit sollte nicht nur im engeren Sinne als Reform der Rechtsvorschriften und Institutionen verstanden werden, sondern auch ganz wesentlich als Gewährleistung dessen, dass niemand über dem Gesetz steht, dass die Institutionen über angemessene Ressourcen verfügen und rechenschaftspflichtig sind und dass die Menschen einen gleichberechtigten und effektiven Zugang zur Justiz haben. Dies ist insofern besonders wichtig, als Maßnahmen im Rahmen der Unrechtsaufarbeitung bisweilen in Ländern oder Gebieten erfolgen, in denen die Rechtsstaatlichkeit entweder von vornherein nicht respektiert oder während eines Konflikts oder durch ein autoritäres Regime ernsthaft verletzt wurde.

- e) **Beitrag zur Aussöhnung:** Der Prozess der Unrechtsaufarbeitung, mit dem die Straflosigkeit bekämpft wird, die Opfer als solche anerkannt werden, die Rechtsstaatlichkeit verankert und das Vertrauen gefördert wird, hat ferner zum Ziel, einen Beitrag zur Aussöhnung zu leisten. Die Aussöhnung ist ein Versuch, die Beziehungen zwischen den Menschen neu zu gestalten und es der Gesellschaft zu ermöglichen, sich weg von einer gespaltenen Vergangenheit hin zu einer gemeinsamen Zukunft zu bewegen. Rechtliche und institutionelle Maßnahmen allein reichen aber nicht aus. Es dürften auch Initiativen, die auf die stärker persönlich ausgerichtete Dimension eines Übergangs abstellen, erforderlich sein, wie z.B. offizielle Entschuldigungen, Gedenkfeiern und die Reform des Bildungssystems.³ Allerdings darf die Aussöhnung nicht als eine Alternative zum Recht betrachtet werden oder als ein Ziel, das unabhängig von der umfassenden Umsetzung der weiter unten im Einzelnen ausgeführten vier Komponenten der Unrechtsaufarbeitung erreicht werden kann. Darüber hinaus ist die Unrechtsaufarbeitung zwar ein Kernbestandteil des Aussöhnungsprozesses, aber andere Komponenten, wie z.B. Sicherheit und Entwicklung, sind gleichermaßen wichtig.

³ Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung der Wahrheit, der Gerechtigkeit, der Wiedergutmachung und der Garantien der Nichtwiederholung, 9. August 2012, A/HCR/21/46, S. 5.

II. DIE GRUNDLAGE FÜR DEN EU-RAHMEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER UNRECHTSAUFARBEITUNG

Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind das Herzstück des auswärtigen Handelns der EU. In Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union wird bekräftigt, dass sich die EU bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von diesen Grundsätzen leiten lässt.

Die jüngsten EU-Strategien richten sich an diesem Rechtsrahmen aus, der sich in der Mitteilung zur Agenda für den Wandel von 2011⁴, der Mitteilung zur EU-Budgethilfe⁵ und den diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Rates sowie in dem am 25. Juni 2012 vom Rat angenommenen Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie⁶ widerspiegelt. In diesem Strategischen Rahmen wird insbesondere das starke politische Engagement der EU bekräftigt, das darauf abzielt, Verletzungen der Menschenrechte überall in der Welt vorzubeugen und dafür zu sorgen, dass die Opfer von Menschenrechtsverletzungen Zugang zur Justiz und zu Wiedergutmachung erhalten und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden. Ferner wird in dem Strategischen Rahmen darauf hingewiesen, dass die EU weiterhin für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts eintreten⁷ und zugleich mit Nachdruck gegen Straflosigkeit bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht – einschließlich sexueller und geschlechtsbezogener Gewalt – vorgehen wird, nicht zuletzt durch ihre Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs (im Folgenden "IStGH").

Der Förderung von Frieden, Demokratie, Menschenrechten und Entwicklung verpflichtet, ist die EU bereits heute ein wichtiger Akteur auf dem Gebiet der Unrechtsaufarbeitung und verfügt über die rechtliche und politische Grundlage, auf der aufgebaut und die Unterstützung für die Aufarbeitung von Unrecht konsequenter fortentwickelt werden kann. Dies umfasst die folgenden Maßnahmen:

⁴ KOM(2011) 637 endg.

⁵ KOM(2011) 638 endg.

⁶ Dok. 11855/12 Anlage II.

⁷ Die EU tritt entschieden für das humanitäre Völkerrecht und humanitäre Grundsätze ein und setzt weiterhin die – 2005 angenommenen und 2009 aktualisierten – Leitlinien der EU zum humanitären Völkerrecht um, die als Instrument zur Förderung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch Drittstaaten und nichtstaatliche Akteure dienen.

1. Die EU ist eine entschiedene Befürworterin des Römischen Statuts und des IStGH. Die **nachdrückliche Politik der EU zur Unterstützung des IStGH** stützt sich auf einen Beschluss des Rates von 2011⁸ und einen Aktionsplan zu dessen Umsetzung⁹. Der IStGH ist das einzige ständige internationale Strafgericht mit einem globalen Anspruch. Gleichzeitig erkennt die EU an, dass der Durchsetzung der Rechenschaftspflicht und der Gerechtigkeit am besten gedient ist, wenn das Justizsystem der einzelnen Staaten wirksam und unabhängig arbeitet, was es dem IStGH ermöglicht, die ihm zugewiesene Aufgabe als ein letztinstanzliches Gericht, das die innerstaatliche Gerichtsbarkeit ergänzt, zu erfüllen. Dies steht in Einklang mit dem "Grundsatz der Komplementarität"¹⁰. Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten Drittstaaten Unterstützung, um ihnen dabei zu helfen, ihre Kapazitäten zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Römischen Statut auszubauen und zu stärken, indem sie beispielsweise nationale Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Römischen Statuts fördern und Justiz- und Rechtsstaatlichkeitsprogramme mit Schwerpunkt Strafjustiz unterstützen, wie in dem Toolkit für die Schließung der Lücke zwischen der internationalen und nationalen Justiz¹¹ betont wird.

⁸ Beschluss 2011/168/GASP des Rates vom 21. März 2011 über den Internationalen Strafgerichtshof und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunktes 2003/444/GASP (ABl. L 76 vom 22.3.2011, S. 56).

⁹ Die Grundsätze des Römischen Statuts sowie die Grundregeln für die Arbeitsweise des IStGH entsprechen voll und ganz den Grundsätzen und Zielen der Union. Der IStGH wurde errichtet, um gegen Personen, die der Begehung der schwersten Verbrechen verdächtigt werden, zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und abzuurteilen, und damit zur Verhütung derartiger Verbrechen beizutragen. Die Bekämpfung der schweren Verbrechen, für die der IStGH zuständig ist, insbesondere Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sowie das Verbrechen der Aggression, ist ein Anliegen der internationalen Gemeinschaft als Ganzes sowie der Union und ihrer Mitgliedstaaten.

¹⁰ Der IStGH ersetzt nicht die nationalen Strafjustizsysteme; er ergänzt sie nur. Er kann gegen Personen ermitteln und diese, sofern angezeigt, strafrechtlich verfolgen und aburteilen, allerdings nur, wenn der für den jeweiligen Fall zuständige Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen, oder wenn er völlig untätig bleibt. Nach dem Grundsatz der Komplementarität obliegt es in erster Linie den Staaten, Personen, die Verbrechen begangen haben, die der Zuständigkeit des IStGH unterliegen, abzuurteilen.

¹¹ Joint Staff Working Document on Advancing the Principle of Complementarity: *Toolkit for bridging the gap between international and national justice*, SWD (2013) 26 final.

2. Im November 2007 billigte der Rat die Mitteilung "**Überlegungen zur Vorgehensweise der EU in Situationen der Fragilität – Engagement für nachhaltige Entwicklung, Stabilität und Frieden in schwierigen Kontexten**" und betonte, wie wichtig angemessene politische Reaktionen der EU je nach den spezifischen Merkmalen des Falles von fraglicher Staatlichkeit seien¹². Dies wurde durch die Annahme des "**Konzepts zur Stärkung der Vermittlungs- und Dialogfähigkeiten der EU**" weiterentwickelt, wonach die EU von Fall zu Fall prüfen sollte, wie die Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung am besten unterstützt werden können, einschließlich der Frage, wie der Straflosigkeit am besten begegnet werden kann. Der Rat erinnerte ferner daran, dass die Vermittlungsbemühungen der EU mit den Grundsätzen der internationalen Menschenrechtsnormen und des humanitären Völkerrechts uneingeschränkt vereinbar sein und diese unterstützen müssen.¹³
3. Das **EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen**, wie es in der Gemeinsamen Mitteilung der EU von 2013 und in den Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2014 dargelegt wird, deckt alle Phasen des Konflikt- und Krisenzyklus ab, also auch frühzeitigen Wiederaufbau, Stabilisierung und Friedenskonsolidierung. Die EU zielt darauf ab, mit Reaktionen, die kontextspezifisch und den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort angepasst sein müssen, einen Beitrag zur Unterstützung der Staaten bei der Rückkehr zu einer nachhaltigen langfristigen Entwicklung zu leisten.¹⁴

¹² Schlussfolgerungen des Rates vom 19./20. November 2007 über eine Reaktion der EU auf fragile Situationen, in denen die Mitteilung der Kommission (KOM(2007) 643 endg.) begrüßt wird.

¹³ Schlussfolgerungen des Rates vom 17. November 2009, mit denen das Konzept zur Stärkung der Vermittlungs- und Dialogfähigkeiten der EU gebilligt wurde (15779/09) http://www.eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf

¹⁴ Schlussfolgerungen des Rates zum umfassenden Ansatz der EU, 12. Mai 2014, und Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat "EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen" (JOIN(2013) 30 final) http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

4. Durch ihre **GASP-Missionen und -Operationen** engagiert sich die EU in Konflikt- und Krisensituationen, in denen Kriegsverbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere gravierende Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit relevant sind oder werden könnten. In dem **EU-Konzept für die Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors(SSR)**¹⁵ wird die potenzielle Rolle von GASP-Missionen zur Unterstützung der für die Reform der Justiz und des Sicherheitssektors relevanten Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung anerkannt. Ebenso besteht einer der Grundsätze des **EU-Konzepts zur Unterstützung von Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR)**¹⁶ darin, dass die EU die Achtung der Menschenrechte sicherstellen und in Verbindung mit Bemühungen zur Aussöhnung und Unrechtsaufarbeitung die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung unterstützen sollte.
5. **Die EU-Mitgliedstaaten verfügen über einen reichen Erfahrungsschatz im Umgang mit der Vergangenheit.** Viele europäische Länder haben Prozesse der Unrechtsaufarbeitung durchlaufen, und in einigen sind diese Prozesse noch nicht abgeschlossen. Mehrere europäische Länder beschäftigen sich nach wie vor mit ihrem eigenen Erbe in Drittstaaten. Ihre Erfahrungen prägen das auswärtige Handeln der EU in diesem Bereich.
6. Nicht zuletzt ist die EU **weltweit** einer der größten **Geldgeber**, auch im Rahmen von geografischen und thematischen Instrumenten der Außenhilfe, wenn es um **Initiativen zur Unrechtsaufarbeitung** geht. Die EU dürfte auch im Zeitraum 2014-2020 weltweit der größte Geber im Hinblick auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Reform der Justiz und des Sicherheitssektors, verantwortungsvolle Staatsführung, Geschlechtergleichstellung und Unterstützung schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen bleiben.

¹⁵ EU-Konzept für die Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors, 13. Oktober 2005, 12566/4/05

¹⁶ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>
Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Dezember 2006 (16879/1/06), mit denen das EU-Konzept zur Unterstützung von Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR) gebilligt wurde
https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/links-between-security-and-development/security-sector_en

Die Unterstützung bei der Unrechtsaufarbeitung ist ein instrumentenübergreifendes Thema. Dieser Rahmen bietet eine Grundlage für das Engagement der EU auf dem Gebiet der Unrechtsaufarbeitung im Rahmen ihres auswärtigen Handelns; er hat folgende Ziele:

- **Stärkung der Position der EU** im Bereich der Unrechtsaufarbeitung und verstärkte Kohärenz, Einheitlichkeit und Wirksamkeit des EU-Engagements in diesem Bereich;
- Förderung eines **umfassenden Ansatzes** für die Unrechtsaufarbeitung mit folgenden Zielen: Schaffung friedlicher, gerechter und demokratischer Gesellschaften, die auf Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte basieren; Hilfe bei der Anerkennung und Wiedergutmachung der Schäden für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht; Bekämpfung der Straflosigkeit; Förderung des Vertrauens; Beitrag zur Aussöhnung sowie Verhinderung einer Wiederholung der Verletzungen oder Verstöße in der Zukunft.

III. KOMPONENTEN DER UNRECHTSAUFARBEITUNG

Wie bereits gesagt, stellen Strafjustiz, Wahrheitsfindung, Wiedergutmachung und Garantien für Nichtwiederholung/institutionelle Reformen die vier Komponenten der Unrechtsaufarbeitung dar. Jede Komponente umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen justizieller und nicht-justizieller Art.

1. **Strafjustiz:** Die Pflicht der Staaten, "schwere Verbrechen gegen das Völkerrecht" zu untersuchen und zu verfolgen, ist heute im Vertragsrecht fest verankert. Laut dem Statut des IStGH "ist es die Pflicht eines jeden Staates, seine Strafgerichtsbarkeit über die für internationale Straftaten Verantwortlichen auszuüben".¹⁷ Die VN-Generalversammlung hat ebenfalls bestätigt, dass die Staaten verpflichtet sind, Ermittlungen durchzuführen, und, liegen hinreichende Beweise vor, die mutmaßlich für die Verstöße Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen und, wenn sie für schuldig befunden werden, zu bestrafen.¹⁸ Für diese Kategorie schwerer Verbrechen gegen das Völkerrecht kann es keine Straflosigkeit geben¹⁹. Dies geht auf die Nürnberger und die Tokioter Prozesse zurück. Der Begriff "schwere Verbrechen gegen das Völkerrecht" wird von den VN in den aktualisierten Grundsätzen für die Bekämpfung der Straflosigkeit²⁰ in dem Sinne definiert, dass sie gravierende Menschenrechtsverletzungen und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht beinhalten.²¹

¹⁷ Präambel, Absatz 6.

¹⁸ A/RES/60/147.

¹⁹ Zu einer ausführlichen Erörterung der Amnestie siehe Kapitel IV.

²⁰ *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity* (Aktualisierte Grundsätze für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte durch Maßnahmen gegen die Straflosigkeit) E/CN.4/2005/102 und E/CN.4/2005/102/Add.1.

²¹ Ebd., S. 6: Der Begriff "schwere Verbrechen gegen das Völkerrecht" umfasst schwere Verstöße gegen die Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und das Zusatzprotokoll I zu diesen Abkommen von 1977 und andere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, die Verbrechen gegen das Völkerrecht darstellen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere Verletzungen international geschützter Menschenrechte, die Verbrechen gegen das Völkerrecht darstellen und/oder die die Staaten nach dem Völkerrecht unter Strafe stellen müssen, wie Folter, Verschwindenlassen, außergerichtliche Hinrichtung und Sklaverei.

Über die *de-iure-Straflosigkeit* hinaus (wenn nämlich die Gesetze ungeeignet sind, weil sie entweder unter Strafe zu stellende Handlungen nicht als Straftatbestand einstufen oder die Täter vor Verfolgung schützen) kann es aufgrund der schwierigen Lage in Gesellschaften nach einem Konflikt oder einer Diktatur auch zu einer *de-facto-Straflosigkeit* kommen. Die große Anzahl von Opfern und Tätern, schwache staatliche Institutionen, unzureichender politischer Wille und mangelnde Fachkenntnisse zur Behandlung von Massenverbrechen können zu einer *de-facto-Straflosigkeit* beitragen. Dieses Problem kann nur mit einem umfassenden und praxisbezogenen Ansatz angegangen werden. Er kann gesetzgeberische Maßnahmen, eine Reform der Strafverfolgung und des Justizwesens und den Kapazitätsaufbau umfassen und sollte eine enge Zusammenarbeit mit den Opfern und der Zivilgesellschaft beinhalten. Von grundlegender Bedeutung ist außerdem die frühzeitige Schaffung konsequenter und wirksamer Ermittlungs- und Strafverfolgungsstrategien. Listen unparteiischer, gut ausgebildeter Sachverständiger können zeitnah bereitgestellt werden, um Regierungen bei der Durchführung unabhängiger Untersuchungen zu unterstützen. Die staatliche Strafverfolgung sollte auf klaren Zielen beruhen und die Ermittlung aller Arten von Verbrechen auf allen Seiten eines Konflikts unabhängig von den mutmaßlichen Tätern umfassen. Häufig können aufgrund des Ausmaßes der Verstöße während eines Konflikts oder unter einer Diktatur nicht alle Täter vor Gericht gestellt werden. Strategien für die Strafverfolgung sollten sich insbesondere mit den systematischen und/oder strukturellen Dimensionen massiver Verstöße befassen. Wenn in diesen Strategien hinsichtlich der Auswahl der Art der Fälle oder der mutmaßlichen Täter Prioritäten gesetzt werden, so sollten diese sich auf klare Kriterien stützen. Die Strafjustiz muss auch die Grundsätze des fairen und ordentlichen Gerichtsverfahrens und des Zugangs der Opfer zur Justiz wahren. Damit sollte ferner eine solide Strategie für Kommunikations- und Outreach-Maßnahmen einhergehen, um mit den Opfern und betroffenen Gemeinschaften in Verbindung zu treten und zur Wiederherstellung des Vertrauens zu den nationalen Justizbehörden beizutragen. Sinnvoll kann auch die Schaffung hybrider nationaler-internationaler Gerichte oder die vorübergehende Aufnahme internationalen Personals, auch von Staatsanwälten und Richtern, in das nationale Justizwesen sein.

Standpunkt der EU: Die EU betont, dass jeder Staat die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Unparteilichkeit des Justizwesens zu gewährleisten und für den politischen Willen, seine Strafgerichtsbarkeit über die für schwere Verstöße gegen das Völkerrecht Verantwortlichen auszuüben, Sorge zu tragen hat.²² Daher **unterstützt die EU Reformen des nationalen Strafrechts, mit denen sichergestellt werden soll, dass es dem Völkerrecht entspricht, sowie Initiativen, mit denen nationale Ermittlungs-, Strafverfolgungs- und Rechtsprechungsstrategien und -kapazitäten, ein angemessener Rechtsbeistand und ein langfristiger Schutz und eine langfristige Unterstützung von Zeugen und Opfern auf- bzw. ausgebaut werden sollen. In Fällen, an denen der IStGH beteiligt ist, unterstützt die EU ihn bei der Wahrnehmung seines Mandats und fördert die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof. Gegebenenfalls unterstützt die EU auch alternative Arten der Rechtsprechung (Mediationsverfahren oder traditionelle Mechanismen, die internationalen Standards entsprechen), die die offiziellen Strafverfahren ergänzen können.**

2. **Initiativen zur Wahrheitsfindung:** Das Recht auf Wahrheitsfindung ist in internationalen rechtlichen und politischen Instrumenten verankert²³ und wurde sowohl vom Interamerikanischen als auch vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof²⁴ sowie von der Afrikanischen Kommission für die Menschenrechte und die Rechte der Völker²⁵ bestätigt.

²² Als Orientierungshilfe siehe den Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung der Wahrheit, der Gerechtigkeit, der Wiedergutmachung und der Garantien der Nichtwiederholung, zur Frage der Strategien für die Prioritätensetzung in der Strafverfolgung nach gravierenden Menschenrechtsverletzungen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, vom 27. August 2014. A/HRC/27/56.

²³ Das Recht auf Wahrheit muss im besonderen Kontext des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 in Bezug auf den Schutz von Opfern internationaler bewaffneter Konflikte (Artikel 32 und 33) und des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Artikel 24) für die Staaten, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind, gesehen werden. Das Recht auf Wahrheit ist Gegenstand der Resolutionen 9/11 und 12/12 des Menschenrechtsrates. Außerdem sei darauf hingewiesen, dass ein spezielles Recht auf Wahrheit in einigen Rechtssystemen unterschiedlich charakterisiert sein kann, und zwar entweder als Recht zu wissen oder aber als Recht auf Information oder als Informationsfreiheit.

²⁴ El-Masri gegen Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, EGMR, 39630/0913 (2012), Fall Velásquez Rodríguez, Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof, (Reihe C) Nr. 4 (1988). Fall Myrna Mack Chang, Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof, (Reihe C) Nr. 101, 274-75 (2003). Fall Bámaca Velásquez, Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof, (Reihe C) Nr. 91, 77 (2002). Fall Barrios Altos, Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof, (Reihe C) Nr. 75 (2001).

²⁵ Die Afrikanische Kommission verleiht ein Recht auf Wahrheit als Teil eines Rechts auf wirksame Rechtsbehelfe, siehe Grundsätze und Leitlinien der Kommission zum Recht auf ein faires Verfahren und Rechtsbeistand in Afrika, Dokument der Afrikanischen Union DOC/OS(XXX)247); siehe auch Resolution ACHPR/Res.111 (XXXXII) 07: Resolution über das Recht auf einen Rechtsbehelf und auf Wiedergutmachung für Frauen und Mädchen, die Opfer sexueller Gewalt sind (2007), in der ein Recht auf Wahrheit ausdrücklich anerkannt wird.

Wahrheitskommissionen sind flexible Instrumente, bei denen naturgemäß die Opfer im Mittelpunkt stehen und die für vielfältige Zwecke verwendet werden können, u.a. auch für den Aufbau eines historischen Archivs, aber auch für einen nationalen Dialog durch öffentliche Anhörungen und für Empfehlungen für unterschiedliche Reformen. Die Dokumentierung und Wahrheitsfindung seitens der Wahrheits- und Untersuchungskommissionen sowie anderer Untersuchungsmissionen können bei der Ermittlung aktueller und vergangener Menschenrechtsverletzungen helfen und somit einen Beitrag zur öffentlichen Anerkennung dieser Verstöße und des Leids der Opfer leisten.²⁶ Abgesehen davon, dass es für die Opfer wichtig ist, die Wahrheit zu kennen, ist es auch für die Gesellschaft insgesamt unerlässlich, die Wahrheit über Menschenrechtsverletzungen, einschließlich der Identität der Täter und der Ursachen, Fakten und Umstände, unter denen diese Verletzungen stattgefunden haben, zu erfahren. Die Pflicht der Staaten, Archive und andere Beweise zu erhalten und die Kenntnisnahme dieser Verstöße zu ermöglichen, ist von wesentlicher Bedeutung, um die gesellschaftliche Dimension des Rechts auf Wahrheit zu verwirklichen.²⁷ Berichte und Empfehlungen von Wahrheitskommissionen sowie die Erhebung und Archivierung von Informationen können der Strafverfolgung, Wiedergutmachungsprogrammen und institutionellen Reformen zugute kommen. Die Gewährleistung des Rechts der Bürger und insbesondere der Opfer auf Zugang zu Informationen und öffentlichen Dokumenten ist entscheidend für die Wahrheitsfindung und die Wiederherstellung des Vertrauens in die Institutionen der jeweiligen Länder. Wahrheitskommissionen können die Strafverfolgung ergänzen, aber nicht ersetzen. Es kann nicht ihre Aufgabe sein, Amnestien für schwere Verstöße gegen das Völkerrecht zu gewähren, und dies war in der Praxis auch selten der Fall.

Standpunkt der EU: Die EU setzt sich für Wahrheitsfindungsinitiativen ein, die auf dem Völkerrecht und bewährten Vorgehensweisen beruhen. Die EU unterstützt die enge Zusammenarbeit zwischen Wahrheitskommissionen, Opfergruppen und der Zivilgesellschaft, und zwar sowohl vor als auch während der Tätigkeit einer Kommission sowie in der Phase der Umsetzung und der Anschlussmaßnahmen. Die EU legt den Staaten nahe, die Empfehlungen der Wahrheitskommissionen umzusetzen und durch Maßnahmen, wie z.B. der Sicherstellung von Archiven und anderen Beweisstücken, die Erinnerung zu bewahren. Die EU ist sich der Tatsache bewusst, dass es wichtig ist, die Dokumentierungs- und Untersuchungsbemühungen qualitativ zu verbessern, damit die Wahrheit auch tatsächlich zutage tritt.

²⁶ E/CN.4/2005/102/Add.1.

²⁷ Resolution 2005/26 des Menschenrechtsrates.

3. **Wiedergutmachung:** Das Recht der Opfer von Menschenrechtsverletzungen auf einen Rechtsbehelf ist im Völkerrecht verankert²⁸ und wurde in den Grundprinzipien und Leitlinien der VN betreffend das Recht der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung bestätigt²⁹. Wiedergutmachungsprogramme sollen durch eine Reihe materieller und/oder symbolischer Zuwendungen für Opfer das von ihnen aufgrund von schweren Verbrechen gegen das Völkerrecht erlittene Leid wiedergutmachen. Dazu können Maßnahmen wie finanzielle Entschädigung, Rehabilitation (z.B. medizinische und psychologische Dienstleistungen, Unterstützung in Bildungsbelangen), Maßnahmen zur sozio-ökonomischen Wiedereingliederung, Rückgabe von Eigentum oder Entschädigung für dessen Verlust, aber auch offizielle öffentliche Entschuldigungen, der Bau von Museen und Gedenkstätten und die Einführung von Gedenktagen gehören.³⁰ Die Empfehlungen der Wahrheitskommissionen können einen Rahmen schaffen oder Vorschläge für eine Wiedergutmachungspolitik enthalten. Um die Opfer nicht zu marginalisieren und ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft und ihre Befähigung zu deren aktiver Mitgestaltung zu fördern, sollte die Wiedergutmachung möglichst vielen Menschen zugänglich sein.

Standpunkt der EU: Die EU befürwortet bei den Wiedergutmachungsmaßnahmen einen partizipativen Ansatz, in dessen Mittelpunkt das Opfer steht und der auf die Wiederherstellung der Gerechtigkeit und die vollständige Wiedereingliederung und Rehabilitierung der Opfer abzielt.

²⁸ Artikel 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 6 des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, Artikel 14 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie Artikel 39 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und Artikel 75 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

²⁹ VN-Generalversammlung 2005 A/RES/60/147.

³⁰ *UN Guidance Note of the Secretary-General on the UN Approach to Transitional Justice* (VN-Leitlinien des Generalsekretärs für das Vorgehen der VN bei der Unrechtsaufarbeitung): http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf

4. **Institutionelle Reformen/Garantien für Nichtwiederholung:** In Konfliktsituationen oder in autoritären Staaten sind die öffentlichen Institutionen häufig Instrumente der Unterdrückung und des Unrechts; ferner kann es ihnen an fachlicher Kompetenz mangeln. Daher können sich institutionelle Reformen als notwendig erweisen, um die Rechtsstaatlichkeit zu konsolidieren und eine echte Rechenschaftspflicht für die staatlichen Stellen zu gewährleisten, damit das Vertrauen wiederhergestellt, eine künftige Wiederholung von Menschenrechtsverletzungen verhindert und der Schutz der Menschenrechte sichergestellt wird. Institutionelle Reformen sollten Maßnahmen zur Förderung von Integrität, Legitimität und Rechenschaftspflicht, zur Gewährleistung der Grundsätze der Repräsentativität und Ansprechbarkeit der öffentlichen Institutionen und zur Stärkung der Aufsicht und demokratischen Kontrolle beinhalten. Die Teilhabe auch der Zivilgesellschaft an diesem Prozess ist von wesentlicher Bedeutung. Über die institutionellen Reformen hinaus bedarf die Garantie der Nichtwiederholung weiterer Maßnahmen, wie z.B. der Reform des Sicherheitssektors, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration sowie Bildungs- und Verfassungs-/Gesetzesreformen. Die besten Ergebnisse lassen sich dadurch erreichen, dass Top-down-Initiativen durch Bottom-up-Initiativen, in deren Rahmen lokale Regierungen, Bürger und die Zivilgesellschaft eine solide Grundlage für eine inklusive Staatsführung und lokale Demokratie aufbauen, ergänzt werden.

*Standpunkt der EU: Die EU wendet die vorgenannten Grundsätze bei der **Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors und des Justizwesens** an. Die EU betont die **Bedeutung einer zivilen Kontrolle, einer guten Führung und der Rechenschaftspflicht der Sicherheitskräfte**.³¹ Die EU unterstützt Initiativen zur **Stärkung des Justizwesens**, mit denen deren Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Zugänglichkeit und Wirksamkeit gefördert werden sollen, sowie die Aufhebung/Änderung nationaler Rechtsvorschriften, die im Widerspruch zu internationalen Normen stehen. Die EU legt den Staaten nahe, während des Reformprozesses und darüber hinaus sinnhafte Konsultationen mit der Zivilgesellschaft zu führen. Im Bewusstsein des Einflusses der Bildung auf den Wandel von Gesellschaften **unterstützt die EU Bildungsprogramme** sowie umfassende Schulungsprogramme über die Menschenrechte und die Normen des internationalen Strafrechts und des humanitären Völkerrechts, in denen Lehren aus den eigenen Erfahrungen eines Landes mit Menschenrechtsverletzungen gezogen werden. Ferner legt die EU den Staaten nahe, institutionelle Reformen **gegebenenfalls mit Überprüfungsverfahren und Verhaltenskodizes im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen** zu verbinden. Derartige Verfahren sollten transparent sein, auf eindeutigen Kriterien beruhen und von unabhängigen Einrichtungen durchgeführt werden. Es muss gewährleistet werden, dass diejenigen, die wegen schwerer Verbrechen gegen das Völkerrecht verurteilt wurden, kein öffentliches Amt mehr bekleiden können.*

Die in den obigen Abschnitten beschriebenen Mechanismen sind Beispiele aus der Praxis und stellen keine Beschränkung der Möglichkeiten der Unrechtsaufarbeitung dar. Um den sich wandelnden Problemen und Anforderungen der Unrechtsaufarbeitung auf wirksame Weise gerecht zu werden, ist ein flexibler Ansatz vonnöten.

³¹ EU-Konzept zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors, 13. Oktober 2005, 12566/4/05
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>

IV. LEITPRINZIPIEN FÜR DAS ENGAGEMENT DER EU IM BEREICH DER UNRECHTSAUFARBEITUNG

Bei der Ausarbeitung ihrer Strategie zur Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung **wird die EU einen flexiblen Ansatz anstreben**, der auf dem **tatsächlichen Verständnis der spezifischen Umstände und Bedürfnisse und auf der Tragfähigkeit** substanzieller Prozesse der Unrechtsaufarbeitung beruht. Die EU wird sich bei ihrem Engagement für die Unrechtsaufarbeitung im Rahmen ihres auswärtigen Handelns von den nachstehenden Prinzipien leiten lassen.

1. Der Prozess der Unrechtsaufarbeitung muss unter nationaler Eigenverantwortung erfolgen, auf Partizipation und Konsultation ausgerichtet sein und Outreach-Maßnahmen umfassen

Die Ziele der Unrechtsaufarbeitung können nur erreicht werden, wenn ihre Konzeption und Umsetzung **unter nationaler und lokaler Eigenverantwortung erfolgt und inklusiv ist**, wobei internationale Normen und Standards beachtet werden müssen. Es ist unerlässlich, dass dieser Prozess von staatlichen Behörden und der lokalen Zivilgesellschaft initiiert und weitergeführt wird.

Eine aktive, freie und wirksame Teilnahme versetzt alle Inhaber von Rechten in die Lage, ihre Bedürfnisse und Erwartungen zu äußern. Die jeweiligen Interessenträger müssen unbedingt zu Beginn einer Strategie der Unrechtsaufarbeitung ermittelt werden, damit ihre spezifischen Bedürfnisse und Forderungen verstanden und berücksichtigt werden können.

Öffentliche Anerkennung ist eine Vorbedingung für jeden Prozess der Unrechtsaufarbeitung. Daher sollte die Öffentlichkeit mittels Outreach-Maßnahmen, einschließlich öffentlicher Konsultation, Einbindung der Medien und Verbreitung von Informationen, über Zweck und Konzeption der Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung informiert werden; ferner sollten diese Maßnahmen auf das Verständnis der Ansichten und Erwartungen der Gemeinschaft ausgerichtet und so gestaltet sein, dass Fehlinterpretationen vermieden oder berichtigt und die Erwartungen gesteuert werden. Diese Outreach-Maßnahmen sollten nicht auf die großen Städte begrenzt sein, sondern alle betroffenen Gemeinschaften erreichen.

*Die EU unterstützt den Dialog mit und die konstruktive **Einbeziehung von Opfern, der Zivilgesellschaft sowie anderen einschlägigen Akteuren** bei der Konzeption und Umsetzung der Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung, unter anderem durch geeignete **Outreach- und Kommunikationsmaßnahmen**.*

2. Anwendung eines kontextabhängigen Ansatzes

Es gibt **keine Einheitslösung** für die Unrechtsaufarbeitung: Der Ansatz muss immer auf den von den jeweiligen Umständen abhängigen Bedürfnissen und Zielen des betroffenen Landes beruhen. Zwar gibt es verschiedene Analyseinstrumente wie die Konfliktanalyse³² oder die Rahmen für Bedarfsermittlung nach Konflikten und Übergangsergebnisse (PCNA) zur Ermittlung spezifischer Faktoren, aber für ein umfassendes Verständnis der Fragen in dem jeweiligen speziellen Kontext ist eine Analyse der Lage aus dem Blickwinkel der Unrechtsaufarbeitung erforderlich. Dazu gehört die diskriminierungsfreie Beurteilung der Art und der Rolle von Menschenrechtsverletzungen und ihrer Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung, sowie die **Ermittlung der Bedürfnisse der jeweiligen Opfergruppen**. Die internationale Dimension lokaler Konflikte, z.B. die Beteiligung ausländischer Regierungen oder Unternehmen, muss auch in die Analyse mit einbezogen werden.

In Situationen, in denen kein echter politischer Wille festzustellen ist, substanzielle Prozesse der Unrechtsaufarbeitung voranzubringen, können an der Basis entwickelte und umgesetzte informelle Initiativen der Unrechtsaufarbeitung Impulse verleihen und zur Bekämpfung der Straflosigkeit beitragen. Informelle Strategien können auch parallel zu formellen Mechanismen eingesetzt werden, um deren **politische und gesellschaftliche Wirkung zu verstärken**.

Die Art und das Ausmaß des Engagements der EU sowie die Instrumente, die zur Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung verwendet werden sollen, sollten sich aus diesem Grundsatz ableiten und anhand der jeweiligen Umstände auf der Grundlage einer eingehenden Analyse und Konsultation bestimmt werden.

³² Zur Konfliktanalyse siehe den Leitfaden des EAD und der Kommission über die Anwendung der Konfliktanalyse zur Unterstützung des auswärtigen Handelns der EU: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-fragility/document/guidance-note-conflict-analysis-support-eu-external-action>

3. Umfassende Unrechtsaufarbeitung unter gebührender Berücksichtigung zeitlicher Aspekte

Maßnahmen der Unrechtsaufarbeitung sollten nicht getrennt voneinander oder im Wettbewerb zueinander stehend betrachtet werden, sondern sie sollten sich **gegenseitig verstärken**. Ein **frühes Engagement** in Prozessen der Unrechtsaufarbeitung ist wünschenswert, da damit ein Signal gegen Straflosigkeit gesetzt und der Weg für Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit geebnet wird.

Jede Komponente der Unrechtsaufarbeitung spielt eine wichtige Rolle und kann nicht an die Stelle einer anderen treten (so sind z.B. Wahrheitskommissionen, Wiedergutmachung und institutionelle Reformen kein Ersatz für Strafverfolgung). Tatsächlich bewirkt jeder dieser Mechanismen mehr, wenn er in Kombination mit anderen angewandt wird. Somit erfordert ein **umfassender Ansatz** eine kohärente Strategie, in der bei jeder Komponente einer Strategie der Unrechtsaufarbeitung berücksichtigt wird, dass andere Initiativen erforderlich sind und entsprechender Raum dafür geboten wird. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass nicht alle möglichen Komponenten einer Strategie der Unrechtsaufarbeitung gleichzeitig umgesetzt werden müssen.

Es ist unerlässlich, jeweils einen realistischen Zeitplan zu erstellen, der den konkreten Umständen Rechnung trägt, und die einschlägigen Maßnahmen der Unrechtsaufarbeitung im Lichte eines **förderlichen Umfelds** (sicherheitspolitische, politische, soziale und wirtschaftliche Umstände, Kapazitäten der bestehenden Strukturen, Position der Zivilgesellschaft) vorzuschlagen.

Prozesse der Unrechtsaufarbeitung können bereits während Konflikten eingeleitet werden, indem Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, Projekte des Dialogs vorbereitet und inklusive Systeme der Lokalverwaltung errichtet werden.

*Da es nicht möglich ist, die Dynamik eines Übergangsprozesses vorherzusehen, sollten die Maßnahmen der EU zur Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung den aktuellen Entwicklungen Rechnung tragen, ohne jedoch die längerfristige Sicht oder die Tatsache zu vernachlässigen, dass die Unrechtsaufarbeitung **einen umfassenden Ansatz erfordert**.*

4. Einhaltung internationaler Normen und Standards

Da die Union sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Achtung der Menschenwürde sowie der Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts leiten lässt, unterstützt sie Prozesse der Unrechtsaufarbeitung, die **im Einklang mit internationalen Normen und Standards stehen**.

Im Zuge der Aushandlung von Friedensabkommen und anderer Übergangsprozesse tritt oft die **Frage der Zulässigkeit von Amnestien**³³ auf. Gemäß dem humanitären Völkerrecht können Staaten Personen, die an einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt waren, Amnestie für Verbrechen wie Rebellion, Volksverhetzung und Verrat gewähren. Ferner können Staaten den Rebellen Amnestie für rechtmäßige Kriegshandlungen gewähren (wie die Tötung von Angehörigen der gegnerischen Streitkräfte)³⁴. Damit soll die Aussöhnung gefördert werden, indem diejenigen freigelassen werden, die aufgrund der bloßen Tatsache, dass sie an den Feindseligkeiten teilgenommen haben, festgehalten oder bestraft wurden. Die Amnestie betrifft jedoch nicht Personen, die schwere internationale Verbrechen begangen haben³⁵.

³³ Amnestie kann umschrieben werden als rechtliche Maßnahmen mit folgender Wirkung:

(a) prospektive Ausschließung von Strafverfolgung und, in einigen Fällen, Zivilklagen gegen bestimmte Personen oder Kategorien von Personen in Bezug auf ein definiertes strafbares Verhalten, das vor Annahme der Amnestie begangen wurde, oder

(b) rückwirkende Aufhebung einer vorher festgestellten rechtlichen Haftung.

³⁴ Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) (8. Juni 1977), Artikel 6 Absatz 5.

³⁵ OHCHR, Rule-of Law Tools for Post-conflict States – Amnesties (Rechtsstaatlichkeitsinstrumente für Staaten nach Konflikten – Amnestien), 2009, S. 16.

Mehrere, von den meisten Staaten ratifizierte internationale Verträge über Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht³⁶ verpflichten die Vertragsstaaten ausdrücklich, für die Untersuchung und Verfolgung spezifischer Straftaten Sorge zu tragen, entweder durch die Einleitung von Strafverfahren gegen mutmaßliche Täter vor ihren eigenen Gerichten oder durch die Überstellung der verdächtigen Personen an eine andere geeignete Gerichtsbarkeit zum Zwecke der Verfolgung. Daher wäre eine Amnestie, die die Verfolgung einer dieser Verpflichtung unterliegenden Straftat ausschließt, unvereinbar mit den Verpflichtungen der Staaten aus dem jeweiligen Vertrag. Ferner können Amnestien für gravierende Menschenrechtsverletzungen und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht auch im Widerspruch zu den Verpflichtungen der Staaten stehen, diese Verbrechen nach dem Völkergewohnheitsrecht zu ahnden. Darüber hinaus müssen Amnestien, auch wenn sie nach dem Völkerrecht zulässig sind, im Einklang mit den Menschenrechten stehen, einschließlich des Rechts auf Rechtsbehelf oder auf Wahrheitsfindung.

Amnestien, bei denen Personen, die schwere Verbrechen nach dem Völkerrecht begangen haben, in der Hoffnung auf Friedenssicherung von der Verfolgung ausgenommen werden, haben oftmals ihr Ziel verfehlt und dazu geführt, dass die Begünstigten weitere Verbrechen begangen haben und das Vertrauen in die Strafjustiz untergraben wurde. Dagegen kamen Friedensabkommen ohne Amnestie für gravierende Menschenrechtsverletzungen oder schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht in einigen Situationen zustande, in denen davon ausgegangen worden war, dass eine Amnestie eine Vorbedingung für Frieden sei, und in denen befürchtet worden war, dass Anklagen den Konflikt verlängern würden. Diese Politik richtet sich gegen Amnestien, die Straflosigkeit für schwere Verbrechen gegen das Völkerrecht bedeuten würden, und möchte damit Raum für Gerechtigkeit schaffen, auch wenn die Bedingungen für eine Verfolgung noch nicht angemessen etabliert sind.

³⁶ Amnestien, die die Verfolgung von Personen verhindern, die möglicherweise rechtlich verantwortlich für Kriegsverbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und sonstige gravierende Menschenrechtsverletzungen oder schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht sind, sind unvereinbar mit den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß verschiedenen Quellen des Völkerrechts:

- Eine Amnestie für Völkermord würde gegen die Konvention über Völkermord verstoßen;
- eine Amnestie für Verbrechen gegen die Menschlichkeit wäre mit den Verpflichtungen der Staaten aus mehreren Verträgen unvereinbar;
- Amnestien, die die Verfolgung von Kriegsverbrechen verhindern, gleich, ob diese in internationalen oder nicht internationalen bewaffneten Konflikten verübt wurden, sind mit den Verpflichtungen der Staaten aus den von den meisten Staaten ratifizierten Genfer Konventionen von 1949 und den dazugehörigen Protokollen von 1977 unvereinbar;
- eine Amnestie für Folter würde gegen die Pflichten der Vertragsstaaten aus der von den meisten Staaten ratifizierten Konvention gegen Folter sowie anderen Verträgen verstoßen.

*Die EU ist eine überzeugte Verfechterin des Grundsatzes, dass es **keinen dauerhaften Frieden ohne Gerechtigkeit geben kann**. Daher **unterstützt die EU die bewährte Politik der Vereinten Nationen** der Ablehnung von Amnestien für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord oder gravierende Menschenrechtsverletzungen, auch im Kontext von Friedensverhandlungen³⁷.*

5. Anwendung eines rechtebasierten Ansatzes (RBA) auf die Unrechtsaufarbeitung

Die **Europäische Union hat** seit Mai 2014 **ihre Anstrengungen zur Gewährleistung der wirksamen Umsetzung eines rechtebasierten Ansatzes (RBA) in allen Sektoren ihrer Entwicklungszusammenarbeit intensiviert**, mit der Annahme eines Dokuments zu einem Instrumentarium für einen an Rechtsnormen orientierten, alle Menschenrechte einschließenden Ansatz für die Entwicklungszusammenarbeit³⁸ und der Annahme damit verbundener Schlussfolgerungen des Rates³⁹.

Bei einem RBA werden die Menschenrechtsgrundsätze und -standards als Mittel sowie als Ziel der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet. Dies bedeutet eine Änderung des analytischen Ansatzes und die Integration der Verwirklichung und Einhaltung der Menschenrechte in die Konzeption, Umsetzung, Überwachung und Bewertung aller Entwicklungspolitiken und -programme.

Die EU unterstützt rechtebasierte Prozesse der Unrechtsaufarbeitung. Die EU ist überzeugt, dass die Umsetzung eines RBA die Wirksamkeit ihrer Unterstützung für Prozesse der Unrechtsaufarbeitung untermauern und verstärken wird, Insbesondere wird die EU die fünf RBA-Grundsätze in ihren neuen Maßnahmen zur Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung anwenden: i) Rechtmäßigkeit, universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte, ii) Partizipation, iii) Nichtdiskriminierung, iv) Rechenschaftspflicht, v) Transparenz.

³⁷ OHCHR, Rule-of Law Tools for Post-conflict States – Amnesties (Rechtsstaatlichkeitsinstrumente für Staaten nach Konflikten – Amnestien), 2009, HR/PUB/09/1, verfügbar auf www.ohchr.org/documents/publications/amnesties_en.pdf.

³⁸ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen "Tool Box a Rights Based Approach, Encompassing all Human Rights for EU Development Co-Operation" SWD (2014) 152.

³⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf

6. Unterstützung eines opferbezogenen Ansatzes

Ein opferbezogener Ansatz erfordert die frühzeitige Einbeziehung und aktive Teilnahme der Opfer und der betroffenen Gemeinschaften, einschließlich unterschiedlicher ethnischer, rassischer, religiöser und sonstiger Gruppen oder Minderheiten. Opfer haben gegebenenfalls ein Recht auf Gerechtigkeit, das über das mithilfe von Strafverfahren verfolgte Recht hinausgeht. Den spezifischen Interessen und Bedürfnissen der schutzbedürftigsten Opfer sollte im größtmöglichen Ausmaß Vorrang eingeräumt werden. Die Berücksichtigung der Rechte der Opfer kann durch verschiedene Herausforderungen eingeschränkt sein, wie die Überwindung von Barrieren für eine substantielle Teilnahme, die Feststellung geeigneter Vertreter und die Definition des Opferstatus, wenn Opfer und Täter nicht klar voneinander zu trennen sind.

Die EU unterstützt inländische Outreach-Bemühungen, die zu einer aktiven Teilnahme der Opfer am Prozess beitragen und die Bedürfnisse und Perspektiven der Opfer ermitteln, die jedoch in einer Weise durchgeführt werden, dass die Erwartungen der Opfer gesteuert werden.

*Die EU ermutigt die Staaten, einen opferbezogenen Ansatz in Bezug auf die Unrechtsaufarbeitung zu verfolgen, bei dem die Opfer im Mittelpunkt der Debatte stehen, und sie unterstützt Maßnahmen zur Gewährleistung einer **aktiven Teilnahme sowie von Sicherheit und Wiedereingliederung der Opfer.***

7. Einbeziehung der geschlechterspezifischen Dimension

Bestehende Ungleichbehandlungen der Geschlechter beeinflussen sowohl die Art der begangenen Verbrechen als auch deren Folgen. Die Konflikterfahrungen der Opfer umfassen sexuelle Gewalt, aber auch umfangreiche Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen sozioökonomischer Rechte sowie geschlechterspezifische Auswirkungen von Verschwindenlassen von Personen, Folter, Verlust von Familienangehörigen und anderen Menschenrechtsverletzungen. Es ist entscheidend, dass die Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung die gesamte Bandbreite der Verletzungen anerkennen, die Frauen und Mädchen während Konflikten erleiden, und dagegen vorgehen, sowie die unterschiedlichen Bedürfnisse von Männern und Frauen in Bezug auf den Zugang zu und den Nutzen aus Prozessen der Unrechtsaufarbeitung. In dieser Hinsicht muss die Gleichstellung in allen Mechanismen und im gesamten Verlauf der Prozesse der Unrechtsaufarbeitung von deren Konzipierung bis hin zur Umsetzung von Empfehlungen berücksichtigt werden. Mit der Annahme des **Umfassenden Ansatzes der EU von 2008 zur Umsetzung der Resolutionen 1325 und 1820 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen betreffend Frauen, Frieden und Sicherheit** und damit verbundener Resolutionen⁴⁰ hat die EU ihren Einsatz dafür unterstrichen, "dass Frauen – auch in Mechanismen der Übergangsjustiz – stärker einbezogen werden und einen besseren Zugang zur Justiz erhalten", zur Unterstützung der Stärkung und der Reform des Justizsektors und der Verbesserung der Kapazitäten bei der strafrechtlichen Verfolgung von Verbrechen gegen Mädchen und Frauen und beim Zeugenschutz⁴¹. Die EU wird daher sicherstellen, dass ihre Bemühungen dazu beitragen, dass der Zugang von Frauen und Mädchen zur Justiz und ihre Aussichten auf Wiedergutmachung verbessert werden. Die Leitlinien der EU betreffend Gewalt gegen Frauen und Mädchen und die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen bieten einen nützlichen Rahmen für die EU-Politik in diesem Bereich. Ferner werden die EU-Delegationen in dem gemeinsamen Arbeitsdokument der Kommission und des EAD "Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020" (Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle von Frauen – Veränderung des Lebens von Mädchen und Frauen mithilfe der EU-Außenbeziehungen (2016-2020)) aufgefordert, die körperliche und seelische Unversehrtheit von Mädchen und Frauen verstärkt in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen zu stellen. Die Beendigung von sexueller Gewalt und geschlechterspezifischer Gewalt in Konflikten und Situationen nach Konflikten ist ein vorrangiger Bereich für die EU, in dem die Unrechtsaufarbeitung eine wesentliche Rolle dabei spielen kann, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen, weitere Gewalt zu verhindern und den Überlebenden dabei zu helfen, die Menschenrechtsverletzungen zu überwinden.

⁴⁰ Resolutionen 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) und 2122 (2013) des VN-Sicherheitsrates.

⁴¹ Dok. 15671/1/08.

Die EU ermutigt Investitionen in und Schwerpunktsetzung auf eine geschlechterspezifische Unrechtsaufarbeitung, die **die gesamte Bandbreite der** während eines Konflikts **begangenen Menschenrechtsverletzungen behandelt und auf die unterschiedliche Schutzbedürftigkeit und die unterschiedlichen Bedürfnisse eingeht**. Die EU unterstützt die Bereitstellung von **Schulung** in den Justiz- und Sicherheitssystemen zum Thema Geschlechterfragen und Konflikte, einschließlich zum Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit. Die EU unterstützt ferner die **Führungsrolle** und Aufgabe von Frauen bei der Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Die EU erkennt die bedeutende Rolle an, die Menschenrechtsverteidigerinnen spielen können, wenn es darum geht sicherzustellen, dass Frauen und ihre Anliegen in Prozessen der Unrechtsaufarbeitung berücksichtigt werden.

8. Verfolgung eines kindgerechten Ansatzes

Kinder sind in vielerlei Hinsicht von Konflikten betroffen. Sie werden zu Opfern von Verbrechen, nicht zuletzt durch ihre Einberufung, Zwangsverpflichtung oder Heranziehung zur Teilnahme an Feindseligkeiten. In Konflikten sind Schulen oft konkrete Ziele, die zerstört oder von Kampfeinheiten besetzt werden. Kinder können aber auch durch den Verlust von Familienangehörigen betroffen sein, und dadurch, dass sie keinen Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung haben. In einigen Fällen **können Kinder gleichzeitig Opfer, Überlebende, Zeugen und Urheber von Menschenrechtsverletzungen sein**. Kinder sind somit wichtige Interessenträger in Prozessen der Unrechtsaufarbeitung; sie besitzen eine einzigartige Sicht der Geschehnisse, und sie sind ein entscheidender Faktor für den Aufbau einer friedlicheren Zukunft. Die Nichteinbeziehung von Kindern in diese Prozesse wäre gleichbedeutend mit der Nichteinhaltung des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes, das das Recht des Kindes auf Leben, Überleben und Entwicklung sowie das Recht des Kindes, seine Meinung in allen es berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, garantiert. Die EU-Agenda für die Rechte des Kindes⁴², die EU-Leitlinien zu den Rechten des Kindes und zu Kindern in bewaffneten Konflikten (2008)⁴³, einschließlich der Strategie zur Umsetzung der Leitlinien (2010)⁴⁴, und das Toolkit von EU und UNICEF zur Integration der Rechte des Kindes in die Entwicklungszusammenarbeit (2014) bieten Orientierung für einen kindgerechten Ansatz.

⁴² KOM(2011) 60 endg.

⁴³ http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/index_en.htm

⁴⁴ Rat der Europäischen Union (2010): Überprüfung 2010 der Strategie zur Umsetzung der EU-Leitlinien zu Kindern in bewaffneten Konflikten.

Die EU unterstützt Maßnahmen, die den **Zugang von Kindern zur Justiz** schützen und ermöglichen, sowie ihre Einbeziehung in die Arbeit von Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung auf eine Weise, die zur Erholung und langfristigen Wiedereingliederung der Kinder beiträgt und die den Grundsatz des Wohls des Kindes achtet, der in dem VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes verankert ist. Die EU unterstützt Maßnahmen, die den besonderen Bedürfnissen von Kindern als Opfer und Täter Rechnung tragen, unter anderem durch die Bereitstellung von **Hilfe im körperlichen und seelischen Bereich und durch Zugang zu einer hochwertigen** allgemeinen und beruflichen **Bildung**.

9. Standortbestimmung der Unrechtsaufarbeitung im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Entwicklung

Da die Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung wesentlich zur Einleitung des Wiederaufbaus nach Konflikten und zur Vermeidung des Entstehens neuer Gewaltspiralen beitragen können, erkennt die EU an, dass **Verknüpfungen zwischen Rechtsstaatlichkeit, Friedenskonsolidierung, Entwicklung und Unrechtsaufarbeitung** bestehen. In diesem Zusammenhang ist es oberstes Ziel der EU, den Partnerregierungen dabei zu helfen, ihren Bürgern wirksame, rechtmäßige und rechenschaftspflichtige Justiz- und Sicherheitsdienste in einer Weise bereitzustellen, die mit den demokratischen Normen, den Werten der Rechtsstaatlichkeit, den Grundsätzen der verantwortungsvollen Staatsführung und der Achtung der Menschenrechte im Einklang steht. Die EU unterstützt daher zukunftsorientierte Prozesse der Unrechtsaufarbeitung, mit dem Ziel eines gesellschaftlichen Wandels, der dadurch bewirkt wird, dass die Ursachen von Konflikten und Gewalt, zu denen Diskriminierung, Ausgrenzung oder Verletzung von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten gehören können, ermittelt und behoben werden. Die Unterstützung der EU für Mechanismen und Prozesse der Unrechtsaufarbeitung ist auf die Artikel 208 und 212 AEUV gestützt. Die Unrechtsaufarbeitung gilt daher als **integraler Bestandteil der Außenhilfe der EU**.

*Da die Konzeption und erfolgreiche Umsetzung von Prozessen der Unrechtsaufarbeitung eng mit Sicherheit, Frieden, Stabilität und nachhaltiger Entwicklung verknüpft ist, sollte die Unterstützung der EU für Prozesse der Unrechtsaufarbeitung im Rahmen einer **langfristigen und kontinuierlichen Strategie der Entwicklungszusammenarbeit** erfolgen.*

V. MASSNAHMEN ZUR UMSETZUNG DES POLITISCHEN RAHMENS DER EU ZUR UNTERSTÜTZUNG DER UNRECHTSAUFARBEITUNG

Die EU verfügt über ein umfassendes Spektrum an politischen und finanziellen Instrumenten zur Förderung und Unterstützung der Tätigkeiten im Bereich der Unrechtsaufarbeitung. Lokale Verfahren werden durch eine geeignete Kombination von EU-Instrumenten, die auf die spezifischen Gegebenheiten in jedem einzelnen Land zugeschnitten sind, gefördert und erleichtert werden. Die folgenden Maßnahmen sollen dazu führen, dass sich die EU stärker und mit größerer Kohärenz und Wirksamkeit für die Unrechtsaufarbeitung engagiert.

1. Ausarbeitung einer geeigneten Reaktion der EU aufgrund einer eingehenden Analyse und Bewertung des spezifischen Kontexts

Ausgangspunkt für die Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung in einem Partnerland sollte sein, dass sich die EU ein klares Bild von der Lage und den damit zusammenhängenden Herausforderungen für die Prozesse der Unrechtsaufarbeitung verschafft und alle verfügbaren Informationen, einschließlich des Konfliktfrühwarnsystems der EU, der im Rahmen der länderspezifischen lokalen Menschenrechtsstrategien und der von der Zivilgesellschaft erhobenen Informationen, nutzt. Diese Analyse sollte sich die Beobachtung und Berichterstattung der EU-Missionen vor Ort (EU-Delegationen, GSVP-Missionen und -Operationen, EU-Sonderbeauftragte und Botschaften der Mitgliedstaaten) sowie Berichte regionaler und internationaler Menschenrechtsgruppen zunutze machen und aufzeigen, wie die EU die Unrechtsaufarbeitung unterstützen kann, wobei die bestehenden Ressourcen und Maßnahmen der EU in dem betreffenden Land oder der betreffenden Region zu berücksichtigen sind. Eine solche Analyse sollte durch eine bessere Abstimmung und einen umfassenderen Informationsaustausch zwischen den EU-Hauptquartieren, den EU-Missionen vor Ort und den Mitgliedstaaten verbessert werden. Es sind Überlegungen darüber anzustellen, wie Verfahren oder Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung unterstützt werden können, wenn auf nationaler Ebene nur ein begrenzter politischer Wille besteht, die Umsetzung derartiger Initiativen zu unterstützen. Die EU sollte sicherstellen, dass ihre Unterstützung nicht dazu genutzt wird, einen Prozess zu legitimieren, der den Rechten und Bedürfnissen der Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Kontext nicht gerecht wird. Ausgehend von dieser Analyse sollte die EU ihre Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung in einer bestimmten Situation flexibel ausgestalten, wobei sie die vier obengenannten Komponenten umsetzen und zu lokaler Eigenverantwortung ermutigen sollte. Die EU-Delegationen sollten dazu beitragen, die Kohärenz des Vorgehens der Union, der Mitgliedstaaten und der internationalen Organisationen auf Landesebene zu erhöhen.

Maßnahmen:

- Die Dienststellen des EAD und der Kommission werden einen umfassenden und ganzheitlichen Ansatz für die Unrechtsaufarbeitung fördern, der die Koordinierung zwischen allen zuständigen EU-Organen und -Dienststellen und den Mitgliedstaaten gewährleistet.
- Die EU-Missionen vor Ort werden in enger Abstimmung mit der Regierung, der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren dafür sorgen, dass die Notwendigkeit situationsadäquater EU-Unterstützungsmaßnahmen zur Unrechtsaufarbeitung rechtzeitig ermittelt wird. Dies beinhaltet eine umfassende Analyse der Herausforderungen, die sich im Hinblick auf die Unterstützung von Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung stellen, wenn auf nationaler Ebene nur ein begrenzter politischer Wille besteht, deren Umsetzung zu unterstützen.
- Der EAD sollte sicherstellen, dass alle zuständigen EU-Akteure informiert und in die Analyse der Prozesse der Unrechtsaufarbeitung und die Ermittlung der EU-Unterstützungsmaßnahmen zur Unrechtsaufarbeitung eingebunden werden.
- Die EU wird eine geeignete Kombination von Instrumenten bestimmen und nutzen, um Fragen der Unrechtsaufarbeitung auf Landesebene anzugehen.
- Die EU-Missionen in den betreffenden Ländern werden Verfahren und Tätigkeiten im Bereich der Unrechtsaufarbeitung als Teil ihrer regelmäßigen Beobachtung und Berichterstattung im Bereich der Menschenrechte beobachten. Gegebenenfalls wird die Unrechtsaufarbeitung in die länderspezifischen Menschenrechtsstrategien einbezogen werden.
- Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden in ihren Jahresberichten darauf hinweisen, wie sie die Prozesse der Unrechtsaufarbeitung und die Verwirklichung ihrer Ziele unterstützen.
- Gegebenenfalls werden Berichte der EU-Missionen in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates und/oder im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) erörtert werden, damit eine geeignete Reaktion der EU festgelegt werden kann.

2. Einbeziehung der Unrechtsaufarbeitung in Krisenreaktion und Friedenskonsolidierung

Die Unrechtsaufarbeitung leistet einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Friedenskonsolidierung, zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und zur Einführung der Rechtsstaatlichkeit. Die in Abschnitt IV herausgestellten Leitprinzipien sollten daher mit den EU-Krisenreaktionsmaßnahmen verknüpft und in den umfassenderen Kontext der Schaffung engerer Verbindungen zwischen Unrechtsaufarbeitung und Friedenskonsolidierung gerückt werden.

Die Unterstützung im Rahmen der Krisenreaktionskomponente des Stabilitäts- und Friedensinstruments wird auch weiterhin eine Grundlage für den weiteren Ausbau der Unterstützung von im Einklang mit internationalen Standards auf den Gebieten der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit eingesetzten internationalen Strafgerichten und nationalen Ad-hoc-Gerichten, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie von Mechanismen zur gerichtlichen Schlichtung von Menschenrechtsfällen und zur Geltendmachung und gerichtlichen Zuerkennung von Eigentumsrechten darstellen.⁴⁵ Zudem bietet sich nunmehr im Rahmen der Komponenten Konfliktverhütung, Friedenskonsolidierung und Krisenvorsorge des Stabilitäts- und Friedensinstruments die Gelegenheit, eine Gesamtkapazität der relevanten Akteure der Unrechtsaufarbeitung in den Bereichen Schlichtung, Dialog und Aussöhnung, zivile Stabilisierungsmissionen oder Wiederaufbau nach Konflikten aufzubauen.⁴⁶

Die EU-Missionen müssen bei ihrer Beobachtung und Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen sowie der Reform des Sicherheitssektors und der Justiz auch Aspekte der Unrechtsaufarbeitung berücksichtigen. Dies umfasst beispielsweise die Förderung von Überprüfungsmechanismen für das Personal des Sicherheitssektors und der Justiz, die Unterstützung einzelstaatlicher Kapazitäten zur Untersuchung und Strafverfolgung schwerer internationaler Verbrechen und gegebenenfalls die Unterstützung bei Ermittlungen, Strafverfolgung und anderen relevanten Tätigkeiten des IStGH.

⁴⁵ Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (ABl. L 77/1 vom 15.3.2014).

⁴⁶ Ebd., Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b, c und d.

Die Mandate der EU-Sonderbeauftragten (EUSR) sehen ggf. Folgendes vor: Unterstützung der Stabilisierungs- und Aussöhnungsprozesse, Beitrag zu Initiativen zur Beilegung von Konflikten und zur Aushandlung und Umsetzung von Waffenstillstandsvereinbarungen sowie Erleichterung und Pflege enger Kontakte mit allen Parteien. In diesem Rahmen sollten die Förderung und Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung, sofern erforderlich, ausdrücklich zu den Aufgaben der EUSR gehören.

Maßnahmen:

- Die EU sollte dafür sorgen, dass die Katalysatoren für die Unrechtsaufarbeitung (z.B. staatliche Akteure, Organisationen der Zivilgesellschaft, Vereinigungen von Opfern und politische Parteien) bei Interventionen nach Konflikten anhand von Instrumenten ermittelt werden, die spezifisch auf die Unrechtsaufarbeitung ausgerichtet sind und einen Ausgangspunkt für die Konzeptualisierung, Aushandlung und Finanzierung einer Strategie für Wiederaufbau und Entwicklung in fragilen Nachkonfliktsituationen bilden. Nationale und örtliche Eigenverantwortung ist für eine erfolgreiche Unrechtsaufarbeitung von entscheidender Bedeutung.
- Auf der Grundlage der Analyse der Situation im Partnerland werden der EAD, die Kommissionsdienststellen und die EU-Missionen bestrebt sein, dafür zu sorgen, dass die Unrechtsaufarbeitung einen wesentlichen Bestandteil jeder von der EU unterstützten Friedensverhandlung bildet. Erforderlichenfalls wird die EU Fragen im Zusammenhang mit der Unrechtsaufarbeitung und der Einhaltung der Leitprinzipien nach Abschnitt IV im Rahmen der politischen Kontakte und Dialoge mit Partnerländern, sowohl mit der Regierung als auch der Opposition, zur Sprache bringen.
- Bei den Planungsarbeiten für jede GSVP-Mission und -Operation wird beurteilt werden, wie die betreffende Mission bzw. Operation den Prozess der Unrechtsaufarbeitung fördern könnte und insbesondere wie sie dazu beitragen könnte, die Straflosigkeit zu bekämpfen und institutionelle Reformen zu unterstützen.
- Erforderlichenfalls werden die Unterstützung und Förderung der Bemühungen im Bereich der Unrechtsaufarbeitung in das Mandat der EUSR einbezogen werden.

3. Verknüpfung der Unrechtsaufarbeitung mit der Entwicklungszusammenarbeit

Die Justizreform ist eine der Garantien der Nichtwiederholung (siehe Abschnitt III Nummer 4) und zudem ein wichtiger Bestandteil der Tätigkeiten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Unter den Begriff "Justizreform" fallen Verfassungs- und Gesetzesreformen sowie Reformen der informellen und formellen Justizsysteme sowie des Sicherheitssektors. Ein erheblicher Teil der für die Entwicklung bereitgestellten Mittel dienen der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Unterstützung der nationalen Justizsysteme von Drittländern, einschließlich in Postkonflikt- und Übergangssituationen. In Anbetracht der Hauptverantwortung der Staaten für die Untersuchung schwerer internationaler Verbrechen ist die EU in besonderem Maße bemüht, den Ausbau der Fähigkeit der einzelstaatlichen Justizsysteme zur Untersuchung und Verfolgung dieser Verbrechen zu fördern und einen Beitrag dazu zu leisten.⁴⁷

⁴⁷ *Joint Working Document on Advancing the Principle of Complementarity* (Gemeinsames Arbeitsdokument über die Förderung des Komplementaritätsprinzips), SWD (2013) 26 final.

Die Europäische Union leistet finanzielle Unterstützung für die Mechanismen der Unrechtsaufarbeitung über ihre Finanzierungsinstrumente, die entweder auf Regionen (Europäisches Nachbarschaftsinstrument, Europäischer Entwicklungsfonds, Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit⁴⁸) oder auf Themen ausgerichtet sind, wozu insbesondere das Stabilitäts- und Friedensinstrument⁴⁹ und das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)⁵⁰ zählen. Beispielsweise werden durch die bilaterale Unterstützung der EU im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments gezielt die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Reform der Justiz, der öffentlichen Verwaltung und des Sicherheitssektors gefördert.⁵¹ Zudem unterstützt die EU im Rahmen der geografischen Programme des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit und des Europäischen Entwicklungsfonds die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Kapazität und Unabhängigkeit der Rechts- und Schutzsysteme und die Gewährleistung des ungehinderten und gleichberechtigten Zugangs aller zur Justiz.⁵² Nicht zuletzt ist im Rahmen des Instruments für Demokratie und Menschenrechte die EU-Unterstützung vorrangig auf Organisationen der Zivilgesellschaft ausgerichtet, die die Unrechtsaufarbeitung unterstützen und fördern, sowie auf den Internationalen Strafgerichtshof, die internationalen Ad-hoc-Strafgerichte, auf Verfahren der Unrechtsaufarbeitung sowie auf Wahrheitsfindungs- und Versöhnungsmechanismen.⁵³

⁴⁸ Verordnung (EU) Nr. 233/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstrumentes für die Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum 2014-2020 (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 44), und Verordnung (EU) Nr. 232/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstrumentes (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 27).

⁴⁹ Das frühere Instrument für Stabilität (IfS). Siehe oben, Abschnitt 2.

⁵⁰ Verordnung (EU) Nr. 235/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstrumentes für weltweite Demokratie und Menschenrechte.

⁵¹ Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a und Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 232/2014.

⁵² Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 233/2014 und Cotonou-Abkommen, Artikel 8, 9, 33 und 96 ff.

⁵³ Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 235/2014.

Maßnahmen:

- Soweit sachdienlich und angemessen, sollten der EAD, die Dienststellen der Kommission und die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass bei der Programmplanung und Umsetzung nationaler und regionaler Entwicklungshilfeprogramme die Unterstützung für die Unrechtsaufarbeitung einbezogen wird. Die EU-Unterstützung für die Unrechtsaufarbeitung im Rahmen der thematischen Instrumente ergänzt die Unterstützung, die über die geografischen Instrumente geleistet wird. Bei der Gestaltung und Umsetzung der EU-Programmplanung wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, die sich über längere Zeiträume erstreckenden Unrechtsaufarbeitungsprozesse in langfristige Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit einzubinden und die Kontinuität der EU-Unterstützung im Rahmen dieser Instrumente sicherzustellen.
- Der EAD, die Dienststellen der Kommission, die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Missionen unterrichten sich gegenseitig über Projekte, die in Partnerländern im Bereich der Unrechtsaufarbeitung finanziert werden, um eine bessere Abstimmung und einen wirksameren Einsatz von Ressourcen zu ermöglichen.

4. Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren, der Zivilgesellschaft und innerhalb von multilateralen Foren

Die EU-Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung sollte mit Maßnahmen, Ressourcen und Fachkenntnissen anderer internationaler und regionaler Akteure verbunden und abgestimmt werden, insbesondere auf Ebene der Vereinten Nationen. Zudem sollte die EU eng mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und diese bei der Gestaltung und Umsetzung von Strategien im Bereich der Unrechtsaufarbeitung unterstützen, da sie im Hinblick auf die nationale Eigenverantwortung für die Prozesse der Unrechtsaufarbeitung eine maßgebliche Rolle spielt.

Maßnahmen:

- Die EU-Missionen werden für eine enge Koordinierung und Abstimmung mit den VN und anderen internationalen und regionalen Einrichtungen vor Ort sowie mit der internationalen und lokalen Zivilgesellschaft sorgen.
- Bei der Analyse, die dem Tätigwerden der EU im Bereich der Unrechtsaufarbeitung vorausgeht, werden auch Beiträge der Zivilgesellschaft und internationaler Akteure berücksichtigt.
- Die EU wird ihre Zusammenarbeit mit den VN, dem Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Förderung der Wahrheit, der Gerechtigkeit, der Wiedergutmachung und der Garantien der Nichtwiederholung sowie mit regionalen Organisationen fortsetzen.
- Die Mitgliedstaaten werden im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ggf. die Aufmerksamkeit auf Unrechtsaufarbeitungsprozesse lenken. Die Durchführung der von dem überprüften Staat akzeptierten Empfehlungen wird bei Bedarf beobachtet und unterstützt.

5. Austausch von Informationen und bewährten Verfahren

Die Umsetzung des EU-Rahmens zur Unterstützung der Unrechtsaufarbeitung wird von einem informellen Netz für die Unrechtsaufarbeitung unterstützt werden, das – neben dem diesbezüglichen Austausch in der Ratsgruppe "Menschenrechte" (COHOM) – dazu beitragen wird, die inter-institutionelle Koordinierung zu verbessern, einen kohärenten Ansatz für die Unrechtsaufarbeitung zu fördern und den Austausch von Informationen und bewährten Vorgehensweisen zwischen den verschiedenen Akteuren zu erleichtern.

Maßnahmen:

- Das informelle Netz wird sich aus im Bereich Unrechtsaufarbeitung tätigen Bediensteten des EAD und den Dienststellen der Kommission zusammensetzen. Es sorgt für einen regelmäßigen Austausch mit und Konsultierung von Vertretern der VN (insbesondere mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) und dem Sonderberichterstatter über die Förderung der Wahrheit, der Gerechtigkeit, der Wiedergutmachung und der Garantien der Nichtwiederholung) und anderer internationaler und regionaler sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen.
- Das Netz wird sich insbesondere den Erfahrungswerten, bewährten Vorgehensweisen und Indikatoren zur Bewertung der bei der EU-Unterstützung für die Unrechtsaufarbeitung erzielten Ergebnisse sowie der diesbezüglichen Informationsgewinnung zuwenden. Das Netz kann von den geografischen Abteilungen und Delegationen zu Situationen der Unrechtsaufarbeitung konsultiert werden, mit denen diese konfrontiert sind.
- Das Netz wird gemeinsam mit den EU-Missionen stärker praxisorientierte Leitlinien zu bestimmten Aspekten der Unrechtsaufarbeitung ausarbeiten, um die Arbeit vor Ort zu erleichtern.
- Die Gruppe "Menschenrechte" führt ebenfalls einen regelmäßig Austausch über Fragen der Unrechtsaufarbeitung und konsultiert die VN und andere regionale Organisationen sowie Gruppen der Zivilgesellschaft, die sich mit der Unrechtsaufarbeitung befassen.

6. Schulung

Um die Unrechtsaufarbeitung mit einem umfassenderen und ganzheitlicheren Ansatz anzugehen, sollten spezielle Schulungsmaßnahmen zur Schaffung einer breiteren Wissensbasis in allen Organen der EU und in ihren Missionen vor Ort entwickelt werden.

Maßnahmen:

- An diesen Schulungen werden Bedienstete des EAD, der Kommission und der in den betreffenden Ländern tätigen Mitgliedstaaten teilnehmen können, ggf. auch Personal von EUSR-Teams und GSVP-Operationen und -Missionen.
- Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, ihre Schulungshandbücher, Erfahrungen und Lehren während derartiger Schulungsveranstaltungen auszutauschen.

7. Unrechtsaufarbeitung im Kontext der Erweiterungspolitik der EU

Die EU geht davon aus, dass die Unrechtsaufarbeitung für Bewerberländer und mögliche Bewerberländer eine Priorität ist. Die Kopenhagener Kriterien erfassen diese Aspekte im Rahmen der Achtung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit, und alle Länder, die der Union beitreten möchten, müssen glaubwürdig nachweisen, dass sie sich der Förderung dieser Grundsätze verpflichtet fühlen, indem sie sich mit allen einschlägigen Aspekten betreffend die Situationen, in denen nach wie vor Hemmnisse für die Gewährleistung der Gerechtigkeit bestehen, auseinandersetzen.

Maßnahmen:

- Die Dienststellen des EAD und der Kommission werden in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Probleme im Bereich der Unrechtsaufarbeitung überwachen und im Rahmen des politischen Dialogs vor einem Beitritt und in jährlichen Fortschrittsberichten Leitlinien formulieren. Die Probleme sollten in Beitrittsgesprächen (Politische Kriterien und Kapitel 23) frühzeitig zur Sprache gebracht werden, damit genügend Zeit für spürbare Fortschritte bleibt. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Bekämpfung der Straflosigkeit bei Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord gewidmet werden, wobei zu gewährleisten ist, dass die Rechte aller Opfer – insbesondere von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen – geachtet werden, und dass letztendlich sichergestellt wird, dass sich die Konflikte der Vergangenheit nicht wiederholen können.
- Die EU hilft diesen Ländern durch eine umfassende technische und finanzielle Unterstützung (Instrument für Heranführungshilfe II) dabei, die genannten Probleme anzugehen. Besondere Hilfe wird geleistet, um eine Stärkung der Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft zu gewährleisten, die sich der Wahrheitsfindung und der Förderung der Aussöhnung verschrieben haben.

VI. BERICHTERSTATTUNG, BEOBACHTUNG UND BEWERTUNG

Die Berichterstattung der EU-Missionen über die Umsetzung wird anhand der Berichte über die Umsetzung der länderspezifischen Menschenrechtsstrategien sowie anhand der regelmäßigen Berichterstattung der GSVP-Missionen erfolgen.

In Brüssel wird eine jährliche Berichterstattung durch den Jahresbericht der EU über Menschenrechte und Demokratie, den Jahresbericht der EU über die Entwicklungspolitik und die Umsetzung der Außenhilfe, den umfassenden Jahresbericht der EU über die GSVP- und die GSVP-bezogene Ausbildung und den Jahresbericht der EU über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP gewährleistet sein.

Die EU-Unterstützung für die Unrechtsaufarbeitung wird regelmäßig bewertet werden, auch durch Arbeitsgruppen des Rates und im Rahmen von Projektbewertungen.
