



---

## Sachstand

---

### **Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit von freiwilligen Entschädigungszahlungen an Herero und Nama in Namibia**

---

## Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit von freiwilligen Entschädigungszahlungen an Herero und Nama in Namibia

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 067/21  
Abschluss der Arbeit: 11. Oktober 2021 (zugleich letzter Zugriff auf Internetquellen)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Individuelle Entschädigung</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Entschädigung an Vertreter oder Opferverbände von Herero und Nama</b>	<b>6</b>

## 1. Einführung

Die deutsche und die namibische Regierung haben seit 2016 Verhandlungen geführt, um eine Wiedergutmachung für die während der Kolonialherrschaft in den Jahren 1904-1908 durch deutsche Truppen begangenen Gewalttaten an den Volksstämmen Herero (auch bezeichnet als Ovaherero) und Nama zu finden. Im Mai 2021 wurde eine **Gemeinsame Erklärung (Joint Declaration)** unterzeichnet. Danach übernimmt Deutschland die **moralische Verantwortung** für die Gewalttaten, bezeichnet diese als „*Völkermord aus heutiger Sicht*“, entschuldigt sich dafür bei den Nachfahren der Opfer und leistet – zusätzlich zu der sonstigen Entwicklungshilfe – Zahlungen in Höhe von insg. ca. **1,1 Mrd. EUR** innerhalb der nächsten **30 Jahre**.<sup>1</sup> Dieses Geld soll **zweckgebunden für Infrastrukturmaßnahmen** in den strukturschwachen Regionen Namibias, in denen viele Herero und Nama leben, verwendet und durch eine von deutscher und namibischer Regierung gemeinsam gebildete **spezielle Kommission** unter Beteiligung der lokalen Vertreter verwaltet werden.<sup>2</sup>

Die Gemeinsame Erklärung wird zurzeit im namibischen Parlament (Nationalversammlung) debattiert.<sup>3</sup> Die Befassung des Deutschen Bundestages mit der Gemeinsamen Erklärung steht noch aus.<sup>4</sup>

Die Verhandlungen wurden durch den deutschen Sondergesandten **Ruprecht Polenz** und den namibischen **Sondergesandten Zedekia Josef Ngavirue** geführt, der selbst zwar dem Volksstamm der Herero angehörte und von der namibischen Regierung zum Sondergesandten bestimmt wurde, jedoch kein anerkannter Vertreter dieses Volksstammes in Namibia war.<sup>5</sup> Die in Namibia gesetzlich anerkannten **Vertreter von Herero** (Ovaherero Traditional Authorities, OTA) und **Nama** (Nama Traditional Leaders Association, NTLA) **fühlten sich** im Verhandlungsprozess **nicht ausreichend repräsentiert**, weil sie nicht direkt beteiligt wurden, sondern lediglich im Rahmen des sog. technischen Rats gemeinsam mit anderen Stammesvertretern Namibias den namibischen Sondergesandten beraten konnten.<sup>6</sup> Eine solche Beteiligung haben die Vertreter von Herero

---

1 Der paraphierte englische Volltext der Gemeinsamen Erklärung ist zugänglich unter: <https://www.parliament.na/wp-content/uploads/2021/09/Joint-Declaration-Documents-Genocide-rt.pdf>.

2 Gemeinsame Erklärung (Fn. 1), Ziffer 15-19; hierzu Ruprecht Polenz, Interview mit Deutschlandfunk vom 29. Mai 2021, [https://www.deutschlandfunk.de/namibia-abkommen-polenz-cdu-betroffene-sollen-bei.694.de.html?dram:article\\_id=498022](https://www.deutschlandfunk.de/namibia-abkommen-polenz-cdu-betroffene-sollen-bei.694.de.html?dram:article_id=498022).

3 Siehe die Zusammenfassung der Debattenbeiträge auf der Homepage des Namibischen Parlaments, <https://www.parliament.na/statement-on-genocide-apology-and-reparation/>.

4 Vgl. zur Ratifikationspflicht von völkerrechtlichen Verträgen, jedoch nicht von bloßen völkerrechtlichen Erklärungen Heun, Werner, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, GG Art. 59 Rn. 35 ff.

5 Siehe Ruprecht Polenz (Fn. 2); Zedekia Josef Ngavirue ist am 8. Juni 2021 an den Folgen einer COVID-Infektion verstorben, siehe Redaktionsnetzwerk Deutschland, 24. Juni 2021, <https://www.rnd.de/politik/namibia-chefunterhaendler-des-abkommens-mit-deutschland-gestorben-25ZANBZL5LYTYSGOX6PDGNCNLXQ.html>.

6 Siehe Zeit online, Interview mit Esther Utjiua Muinjangu, Völkermord in Namibia, Wir fordern die Begleichung einer grausamen Schuld, 2. Juni 2021, <https://www.zeit.de/zett/politik/2021-06/voelkermord-namibia-esther-utjiua-muinjangu-genozid-herero-abkommen>.

und Nama als unzureichend kritisiert. Sie **lehnen** daher auch die **Gemeinsame Erklärung ab** und **fordern weitere direkte Entschädigungszahlungen** von Deutschland.<sup>7</sup> Hierzu haben sie bereits zuvor mehrere Klagen vor US-amerikanischen Gerichten eingereicht, die bisher jedoch abgewiesen wurden.<sup>8</sup>

**Kritik**, verbunden mit den Forderungen, Herero und Nama für die erlittenen Gewalttaten finanziell zu entschädigen, wird auch in der deutschen und namibischen Öffentlichkeit geäußert.<sup>9</sup> Eine **Rechtspflicht zu direkter Entschädigung lehnt** die deutsche **Regierung ab**, weil die Völkermordkonvention von 1948 nicht rückwirkend auf die Ereignisse von 1904-1908 anwendbar ist.<sup>10</sup>

Ziffer 20 der Gemeinsamen Erklärung („*Both Governments share the understanding that these amounts mentioned above settle all financial aspects of the issues relating to the past addressed in this Joint Declaration.*“) macht die **politische Absicht** Deutschlands deutlich, **keine weiteren (Entschädigungs-)Zahlungen** für die Kolonialverbrechen zahlen zu wollen. Weitere Zahlungen werden jedoch in der Gemeinsamen Erklärung nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

Weitere Entschädigungszahlung wären in zweifacher Weise denkbar: entweder als eine individuelle Entschädigung an jeden einzelnen Nachfahren der Opfer (dazu unter 2.) oder als eine pauschale Entschädigung an die anerkannten Vertreter der Opfer bzw. an Opferverbände (dazu unter 3.). Beide Wege würden eine gesetzliche Grundlage erfordern und möglicherweise die Gemeinsame Erklärung mit Namibia konterkarieren.

## 2. Individuelle Entschädigung

Für die Gewährung von staatlichen Leistungen an private Personen ist grundsätzlich eine **gesetzliche Grundlage**, etwa in Form eines Entschädigungsgesetzes, erforderlich.<sup>11</sup> Ein solches Gesetz

- 
- 7 Joint Press Statement by the Ovaherero Traditional Authorities (OTA) and Nama Traditional Leaders Association (NTLA), 16. Mai 2021, <https://genocide-namibia.net/2021/05/16-5-2021-joint-press-statement-by-the-ovaherero-traditional-authorities-ota-and-nama-traditional-leaders-association-ntla/>.
  - 8 Sueddeutsche.de, US-Gericht weist Klage zu deutschen Kolonialverbrechen ab, 7. März 2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/herero-nama-namibia-deutschland-voelkermord-1.4359508>.
  - 9 Zeit online, Interview mit Esther Utjiua Muinjangué (Fn. 6); New Era live, Yarukeekuro S. Ndorokaze, Opinion - The agreement that resolves nothing... an open letter to German ambassador, 6. Juni 2021, <https://newerlive.na/posts/opinion-1>; siehe auch Matthias Goldmann, Why the Key to the Past Lies in the Future, Verfassungsblog.de, 20. August 2020, <https://verfassungsblog.de/why-the-key-to-the-past-lies-in-the-future/>.
  - 10 Siehe Wissenschaftliche Dienste, „Zur Einordnung historischer Sachverhalte als Völkermord“, WD 2 - 3000 - 092/15, S. 4 f., <https://www.bundestag.de/resource/blob/459004/ca4beaf04bbf08916db7ba711331184e/WD-2-092-15-pdf-data.pdf>; Wissenschaftliche Dienste, „Genozid als „intertemporales“ Völkerstrafrecht: Zur Bewertung historischer Sachverhalte am Maßstab der Völkermordkonvention“, WD 2 - 3000 - 053/21, S. 6 f., <https://www.bundestag.de/resource/blob/863464/fec2530b6a8fcb3f751605f88e912d6c/WD-2-053-21-pdf-data.pdf>.
  - 11 Siehe zum Gesetzesvorbehalt und der Rechtsprechung des BVerfG zur Wesentlichkeitstheorie Sachs, Michael, Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 113 ff.

könnte sowohl auf rechtliche als auch auf praktische Schwierigkeiten bei seiner Umsetzung stoßen.

Völkerrechtlich würde ein etwaiges deutsches Entschädigungsgesetz extraterritoriale Sachverhalte auf dem namibischen Gebiet regeln und daher **deutsches Recht extraterritorial** zur Anwendung bringen. Dies ist grundsätzlich möglich, völkerrechtlich aber an gewisse Bedingungen geknüpft. Das Entschädigungsgesetz bedürfte dazu nämlich eines entsprechenden sachlichen Anknüpfungspunktes, sog. „*genuine link*“.<sup>12</sup> Ansonsten wäre eine extraterritoriale Gesetzgebung eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates.<sup>13</sup>

Einen legitimen Anknüpfungspunkt können etwa die Nationalität der Betroffenen, der Bezug zum eigenen Staatsgebiet oder der Schutz bestimmter Staatsinteressen darstellen. Die moralische und politische Verantwortung Deutschlands für ein historisches Ereignis aus den Jahren 1904-1908 könnte als ein solcher Anknüpfungspunkt im Sinne eines Staatsinteresses dafür ausreichen, wenngleich die Völkermordkonvention nicht rückwirkend anwendbar ist.<sup>14</sup>

Das Entschädigungsgesetz müsste zudem **Art und Umfang** (Höhe) der zu gewährenden Leistungen sowie die entsprechenden Voraussetzungen der finanziellen Zuwendungen regeln, also festlegen, wer konkret zu begünstigen ist, welche Nachweise dafür erforderlich sind etc.<sup>15</sup> Dabei ist auch der **Gleichbehandlungsgrundsatz** zu wahren und ggf. festzulegen, welche Opfergruppen berücksichtigt werden sollen.

**Schwierig** erscheint die **praktische Umsetzung** einer etwaigen Entschädigungszahlung, da diese womöglich eine Mitwirkung namibischer Behörden, z.B. Einwohnermeldeämter, sowie namibischer Banken für die Auszahlung von finanziellen Leistungen voraussetzen würde. Fraglich wäre auch, welche Behörde in Deutschland Ansprüche namibischer Antragsteller prüfen sollte.

### 3. Entschädigung an Vertreter oder Opferverbände von Herero und Nama

Eine andere Möglichkeit der Ausgestaltung von Entschädigungszahlungen wäre eine – wiederum durch ein Entschädigungsgesetz umzusetzende – Leistung an die Vertreter der Herero und Nama als die zwei von den Gewalttaten betroffenen Volksstämme in Namibia. Die oben bereits erwähnten **Ovaherero Traditional Authorities (OTA)** und **Nama Traditional Leaders Association (NTLA)** sind in Namibia – soweit ersichtlich – gesetzlich als solche anerkannt. Zudem haben sich

---

12 Vgl. bereits Lotus-Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) von 1927, [http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.09.07\\_lotus.htm](http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.09.07_lotus.htm).

13 Vgl. zur Zulässigkeit des Erlasses von Hoheitsakten mit Auslandswirkung Ipsen, Knut, Völkerrecht, München, 7. Aufl., 2018, § 7, Rn. 69 ff.: „Eine Gesetzesnorm, die einen Auslandssachverhalt regelt, muss zugleich einen Inlandssachverhalt betreffen, mit dem der erfasste Auslandssachverhalt substantiell und hinreichend verknüpft sein muss.“

14 Siehe bereits oben, Fn. 10.

15 Siehe etwa das Gesetz zur Einrichtung einer Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft, dessen §§ 11 ff. konkrete Anspruchsvoraussetzungen für die Zwangsarbeiter im Zweiten Weltkrieg regeln, Gesetz vom 2. August 2000, BGBl. 2000, Teil I, S. 1263 ff., <https://www.stiftung-evz.de/stiftung/gesetz-und-satzung.html>.

das sog. Ovaherero Genocide Committee und Nama Genocide Technical Committee gebildet, welche ggf. auch eingebunden werden könnten.<sup>16</sup>

Als **historisches Beispiel** dafür könnte das Vorgehen Deutschlands bei der Entschädigung von Holocaust-Opfern im sog. Luxemburg-Vertrag von 1952 dienen. In dieser Vereinbarung wurde neben dem Staat Israel auch die sog. Conference on Jewish Material Claims against Germany (weiter **Jewish Claims Conference**) als Vertreter der vom Holocaust betroffenen Juden als Vertragspartner mit einbezogen und hat zwei Zusatzprotokolle zum Abkommen direkt unterschrieben.<sup>17</sup> Die Jewish Claims Conference erhielt dabei einen Teil der Entschädigungssumme, um dieses selbst an Holocaust-Opfer zu verteilen. Der **Unterschied** zu der heutigen Verhandlungssituation mit Namibia liegt jedoch darin, dass die Jewish Claims Conference zum einen **mit Einverständnis der israelischen Regierung** als weitere Partei des Aussöhnungsvertrages einbezogen wurde und zum anderen, dass die Gelder von der Jewish Claims Conference grundsätzlich nur an **Berechtigte außerhalb Israels** verteilt werden sollten (Art. 2 des 2. Zusatzprotokolls zum Luxemburger Vertrag).<sup>18</sup> Gerade der letzte Punkt unterscheidet die Fälle Namibia und Israel: Zwar sind einige Stammesangehörige von Nama und Herero in Folge der Gewalttaten in die Nachbarländer ausgewandert und seitdem dort wohnhaft. Die Vertreter von Herero und Nama in Namibia vertreten jedoch vor allem die **Angehörigen dieser Stämme in Namibia** und müssten dann ggf. auch die von Deutschland zu leistenden Entschädigungen innerhalb von Namibia verteilen.

Eine Vereinbarung zwischen Deutschland und den Vertretern von Herero und Nama über die Zahlung und ggf. Verteilung von Entschädigungsgeldern auf namibischem Staatsgebiet könnte daher einen **Eingriff** in die **staatliche Souveränität Namibias** bedeuten und möglicherweise einen **Verstoß** gegen das völkerrechtliche **Interventionsverbot**<sup>19</sup> darstellen.

Eine solche Vorgehensweise wäre daher nur in **Abstimmung** und mit dem **Einverständnis der namibischen Regierung** zulässig und sinnvoll. Die nach langjährigen Verhandlungen unterzeichneten Gemeinsame Erklärung, deren ober zitierte Ziffer 20 den endgültigen Abschluss der finanziellen Forderungen aus den Ereignissen in den Jahren 1904-1908 vorsieht, könnte ansonsten durch weitere Zahlungen an Vertreter von Herero und Nama konterkariert werden.

\*\*\*

- 
- 16 Siehe A Joint Media Statement by the Ovaherero Genocide Committee and the Nama Genocide Technical Committee: Reaction to the rejection by the German Parliament, the Bundestag, of the Motion by the Left Party, 26. Mai 2014, <http://genocide-namibia.net/wp-content/uploads/2015/03/NAMA-OVAHERERO-CORRESPONDENCE-2.pdf>.
- 17 Siehe 100(0) Schlüsseldokumente zur Deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert, Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staate Israel ["Wiedergutmachungsabkommen"], 10. September 1952, [https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0016\\_lux&l=de](https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0016_lux&l=de).
- 18 Siehe BGBl. 1953, Teil II, S. 35 ff., Gesetz betreffend das Abkommen vom 10. September 1952 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staate Israel, [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl253005.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl253005.pdf).
- 19 Siehe Scheuner, Ulrich, Intervention und Interventionsverbot, Das Gebot der Achtung der wirtschaftlichen und politischen Selbstständigkeit der Staaten, Vereinte Nationen: German Review on the United Nations, Vol. 28, No. 5 (1980), S. 149; Ipsen, Völkerrecht (Fn. 13), § 7, Rn. 59 f.