



Wenn Gerechtigkeit zu kurz kommt

Warum die Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen für Frieden wichtig ist

Übersetzung der Zusammenfassung des Human Rights Watch-Berichts „Selling Justice Short: Why Accountability Matters for Peace“. Den vollständigen 128-seitigen Bericht in englischer Sprache finden Sie unter: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/07/07/selling-justice-short-o>.

Überblick

In Zukunft werden Staatsoberhäupter wahrscheinlich zunehmend wegen Verstößen gegen die Menschenrechte vor Gericht zur Verantwortung gezogen. Dies hat die seit langem stattfindende Diskussion verstärkt, ob der Wunsch nach Gerechtigkeit bei Verbrechen gegen das Völkerrecht einem möglichen Frieden im Weg steht. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag, der den Auftrag hat, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen, hat seinen ersten Haftbefehl gegen einen amtierenden Staatschef, Sudans Präsident Omar al-Bashir, erlassen. Dass der IStGH tätig wird, während ein bewaffneter Konflikt im Gange ist, heizt die Diskussion um Gerechtigkeit und Frieden weiter an. Der IStGH stand bereits bei seiner Arbeit in Darfur und Uganda vor der Frage, ob Gerechtigkeit im Austausch gegen Zusagen zur Beendigung laufender Konflikte vorübergehend außer Kraft gesetzt werden soll. Solche Situationen könnten sich in den kommenden Jahren wiederholen, wenn sich Konfliktparteien und Unterhändler um Friedensabkommen bemühen.

Mit der Arbeit von internationalen Strafgerichtshöfen, nationalen Gerichten und verstärkt auch Gerichten im Ausland hat sich die Debatte über Amnestien im Vergleich zu früheren Jahren stark verändert. Vorherrschende Meinung ist, dass das geltende Völkerrecht verpflichtet jeden Staat, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen strafrechtlich zu verfolgen. Internationale Tribunale und nationale Gerichte mit universeller Zuständigkeit werden Amnestien für die schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen *de jure* mit hoher Wahrscheinlichkeit ablehnen. Die Prozesse gegen den ehemaligen Serbenführer Slobodan Milosevic und gegen Charles Taylor aus Liberia beweisen, dass sich ehemalige Staatschefs nicht mehr darauf verlassen können,

automatisch vor strafrechtlicher Verfolgung geschützt zu sein. Vor diesem neuen Hintergrund haben sich auch die Erwartungen der Opfer an die Justiz verändert.¹

Aus den Reihen der Friedensvermittler gab es allerdings auch Stimmen, die eine mögliche Strafverfolgung durch den IStGH als zusätzliche Erschwernis für das Erreichen ihrer Ziele bezeichneten. Einige waren sogar der Ansicht, dass sie ein gefährliches und bedauerliches Hindernis für ihre Arbeit sei. Manche befürchteten, dass es allein schon durch die Androhung einer Strafverfolgung zum Abbruch schwieriger Friedensgespräche kommen könne. Angesichts des Drucks, einen bewaffneten Konflikt beenden zu müssen, ist es nachvollziehbar, dass sich Unterhändler und andere Beteiligte häufig gezwungen fühlen, bei den Verhandlungen Gerechtigkeit an den Rand zu drängen.

In der Vergangenheit wurden schon öfter Generalamnestien für die Verantwortlichen grausamer Menschenrechtsverletzungen angeboten, um die Parteien an den Verhandlungstisch zu bringen. Die Befürworter von Amnestien sind der Meinung, dass die Hauptverantwortlichen für Gräueltaten kein Interesse daran haben, die Waffen niederzulegen; es sei denn, sie glauben, dass sie sich nicht vor Gericht verantworten müssen. Dieses Argument griff auch der ehemalige US-Sondergesandte für den Sudan, Andrew Natsios, auf: „Ungeachtet des Drucks aus dem Ausland sind sie [die Führer der Nationalen Kongresspartei des Sudan] bereit, jeden zu töten, enorme Verluste in der Zivilbevölkerung hinzunehmen und gegen alle internationalen Menschenrechtsstandards zu verstoßen, nur um an der Macht zu bleiben. Schließlich befürchteten sie (zu Recht), dass ihnen im Fall einer Entmachtung nicht nur Vergeltungsmaßnahmen im eigenen Land, sondern auch Kriegsverbrecherprozesse im Ausland drohen“². Manche behaupten, dass Zimbabwes Präsident Robert Mugabe nicht von seinem Amt zurückzutreten will, weil er befürchtet, dann zur Rechenschaft gezogen zu werden.³ In dem Bestreben, den Frieden zu festigen, werden bekannte Kriegsverbrecher auch schon mal in die Regierung aufgenommen.

¹ Ein Beispiel dafür, wie sich die Erwartungen der Opfer vor diesem neuen Hintergrund verändert haben, sind die Pläne Bangladeschs, diejenigen vor Gericht zu stellen, die wegen Kriegsverbrechen im blutigen Befreiungskampf gegen Pakistan im Jahr 1971 angeklagt sind. Ein Prozess gegen die Kriegsverbrecher war eines der Hauptwahlversprechen im Dezember 2008. „Bangladesh to set up war crimes tribunal“, Agence France-Presse, 27. Januar 2009, <http://southasia.oneworld.net/todayshadlines/bangladesh-to-set-up-war-crimes-tribunal> (letzter Zugriff am 25. Juni 2009). Siehe auch Human Rights Watch, *Ignoring Executions and Torture: Impunity for Bangladesh's Security Forces*, 1-56432-483-4, Mai 2009, <http://www.hrw.org/node/83149>.

² Andre Natsios, „Beyond Darfur Sudan's Slide Toward Civil War“, *Foreign Affairs*, Mai/Juni 2008, <http://www.foreignaffairs.com/articles/63399/andrew-natsios/beyond-darfur> (letzter Zugriff am 16. Juni 2009), S. 82.

³ Stephanie Nolen, „Africa's unjust deserts“, *Globe and Mail* (Toronto), 14. Juni 2008, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/article690940.ece> (letzter Zugriff am 16. Juni 2009).

Nicht selten werden solche Entscheidungen buchstäblich mit Waffengewalt getroffen; von denen, die den Jahren der Gewalt und des Umbruchs endlich ein Ende setzen wollen.

Andere wiederum vertreten die Auffassung, dass Gerechtigkeit zwar wichtig sei, aber dem Frieden nachgeordnet werden müsse. Der Antrag von Luis Moreno Ocampo, dem Chefankläger des IStGH, einen Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten al-Bashir im Juli 2008 auszustellen, führte zu heftigen Reaktionen seitens zahlreicher Akteure, einschließlich der Afrikanischen Union (AU) und der Organisation der Islamischen Konferenz, die den UN-Sicherheitsrat drängte, die Arbeit des IStGH in Darfur zwölf Monate lang aufzuschieben. Die beiden Sudan-Experten Alex de Waal und Julie Flint kritisierten den Chefankläger des IStGH öffentlich dafür, Verfahren gegen hochrangige sudanesishe Regierungsbeamte eingeleitet zu haben: „Die Bemühungen, die UNAMID [AU/UN-Friedensmission in Darfur] vor Ort zu stationieren, erfolgen in einer kritischen Phase. In diesem heiklen Moment Anklage gegen hochrangige Regierungsvertreter zu erheben und die gesamte Regierung als kriminell hinzustellen, wird alle Versuche, den Sudan vor dem Untergang zu retten, zunichte machen“⁴. Sie sind der Meinung, Gerechtigkeit müsse solange warten, bis sich die Schuldigen nicht mehr in Führungspositionen befänden, da eine strafrechtliche Verfolgung möglicherweise Vergeltungsmaßnahmen nach sich ziehen könne, auch gegen die Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen.⁵ Unterhändler und Gemeindevorsitzende, die sich für den Frieden in Norduganda einsetzen, hatten behauptet, dass die Haftbefehle des IStGH gegen führende Mitglieder der Rebellengruppe Lord's Resistance Army (LRA) den Friedensprozess gefährdet hätten und dass Ermittlungen vor Kriegsende nicht nur die Gerechtigkeit, sondern auch den Frieden aufs Spiel setzen würden.⁶ Ähnliche Argumente waren auch bereits anderswo zu hören.

Kurzfristig gesehen ist ein Verzicht auf Gerechtigkeit verlockend und auch verständlich, wenn man einen bewaffneten Konflikt beenden will. Die Untersuchungen von Human Rights Watch in den letzten 20 Jahren in unterschiedlichen Ländern (von denen nur einige im

⁴ Julie Flint, Alex de Waal und Sara Pantuliano, „ICC approach risks peacemaking in Darfur“, Leserbrief, *Guardian* (London), 10. Juni 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jun/10/sudan.unitednations> (letzter Zugriff am 16. Juni 2009).

⁵ Julie Flint und Alex de Waal, „Justice Off Course In Darfur“, Kommentar, *Washington Post*, 28. Juni 2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/06/27/AR2008062702632.html> (letzter Zugriff am 16. Juni 2009).

⁶ „Uganda: Acholi leaders in The Hague to meet ICC over LRA probe“, *IRINnews*, 16. März 2005, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/03/mil-050316-irino3.htm> (letzter Zugriff am 11. Mai 2009); „Uganda: ICC indictments to affect northern peace efforts, says mediator“, *IRINnews*, 10. Oktober 2005, <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=56654> (letzter Zugriff am 11. Mai 2009); Richard Dowden, „ICC in the Dock“, Kommentar, *Prospect Magazine*, Mai 2007, http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=9269 (letzter Zugriff am 12. Mai 2009).

vorliegenden Bericht erwähnt sind) haben jedoch gezeigt, dass das Ignorieren von Gräueltaten und die Bestärkung einer Kultur der Straflosigkeit einen hohen Preis haben kann. Es gibt zweifellos zahlreiche Faktoren, die die Wiederaufnahme eines bewaffneten Konflikts beeinflussen, und Straflosigkeit ist sicher nicht die einzige Ursache. Die Untersuchungen von Human Rights Watch zeigen jedoch, dass der Stellenwert von Gerechtigkeit allzu oft unterschätzt wird, wenn es darum geht, die Ziele zur Lösung eines Konflikts gegeneinander abzuwägen.

Außerdem hat sich gezeigt, dass die befürchteten negativen Folgen der Forderung nach Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverbrechen in der Praxis oft gar nicht eintreten. So bedeutet beispielsweise das Beharren auf Gerechtigkeit nicht unbedingt ein Ende der Friedensgespräche und mündet auch nicht unvermeidlich in neuer Instabilität, wie manche es gerne prophezeien. Die Friedens- und Waffenstillstandsabkommen in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) waren nicht mit Amnestieregelungen für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord verbunden, obwohl viele befürchteten, dass ein Ausschluss pauschaler Amnestien zum Scheitern der Verhandlungen führen würde.⁷ Bei allen Friedensgesprächen (1999, 2002, 2006 und 2008) hatten die Rebellen allgemeine Amnestien für schwerste Verbrechen verlangt, doch die Regierung konnte die Forderungen erfolgreich abwehren, ohne dass es zu einem Abbruch der Gespräche gekommen wäre. Auch in Uganda führte die Forderung nach Gerechtigkeit in den Verhandlungen mit der LRA, die auf die Verfolgung von LRA-Anführern durch den IStGH zurückzuführen war, nicht zum Scheitern der Friedensgespräche, obwohl viele Amnestie-Befürworter entsprechende Bedenken geäußert hatten. Als unbegründet erwies sich auch die Befürchtung, die Anklage des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien gegen Slobodan Milosevic wegen Verbrechen in Kosovo während der Gespräche über eine Beendigung des Konflikts könne die Verhandlungen beenden. Nur wenige Tage, nachdem der Haftbefehl gegen Milosevic bekannt gegeben wurde, konnte ein Friedensabkommen erzielt werden.

Aus Angst vor möglichen Konsequenzen haben manche sogar noch Jahre nach einem politischen Umbruch Zweifel daran, ob es sinnvoll ist, die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen. Nach der Festnahme des ehemaligen chilenischen Diktators Augusto Pinochet im Jahr 1998 meinten einige führende Köpfe Chiles, dass diese Entscheidung „mitten im Übergangsprozess [zur Demokratie] wie

⁷ Siehe Laura Davis und Priscilla Hayner, International Center for Transitional Justice, „Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC“, März 2009, http://www.ictj.org/static/Africa/DRC/ICTJDavisHayner_DRC_DifficultPeace_pa2009.pdf (letzter Zugriff am 12. Mai 2009), S. 16-20.

eine Bombe einschlug“⁸, und dass sie, falls sie nicht bald wieder aufgehoben wird, „unweigerlich ein Klima von Instabilität erzeugen wird ... und zu einer gravierenden Verschlechterung der nationalen Koexistenz führen könnte, die mit so viel Mühe aufgebaut wurde“⁹. Es stellte sich jedoch heraus, dass diese Befürchtungen maßlos übertrieben waren. Die prophezeite Apokalypse trat nie ein, und bis auf wenige Fälle offener Gesetzlosigkeit passten sich die Chilenen an die neue Situation an.¹⁰

Ein entschlossenes Eintreten für Gerechtigkeit—oder zumindest die Bereitschaft zu Gerechtigkeit—stellt kein Hindernis für Friedensverhandlungen oder einen friedlichen Übergang dar, vielmehr kann es lang-, aber auch kurzfristig von Nutzen sein. Die Anklageerhebung gegen ein Staatsoberhaupt und die damit verbundene Stigmatisierung kann zur Ausgrenzung eines mutmaßlichen Kriegsverbrechers führen und letztendlich Frieden und Stabilität fördern. In Bosnien-Herzegowina wurde durch die Anklage des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien Radovan Karadzic ins Abseits gedrängt und seine Teilnahme an den Friedensgesprächen verhindert, die schließlich zum Abkommen von Dayton und zum Ende des Bosnienkriegs führten. Auch die Bekanntgabe des Haftbefehls gegen den liberianischen Präsidenten Charles Taylor zu Beginn der Gespräche über die Beendigung des Bürgerkriegs in Liberia wurde letztendlich als hilfreich für den Fortgang der Verhandlungen beurteilt. Durch die Anklage wurde Taylor sowohl in Liberia als auch auf internationaler Ebene geächtet und deutlich gemacht, dass er sein Amt niederlegen müsse. Dieses Thema wäre in den Verhandlungen möglicherweise ein Hauptstreitpunkt gewesen. Wenige Monate später verließ Taylor Monrovia, die Hauptstadt Liberias.

Ein Verzicht auf strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen wiederum bringt oft nicht den erhofften Nutzen. Anstatt zur Beendigung eines Konflikts beizutragen, kann eine explizite Amnestie, die für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord *de jure* Immunität gewährt, gravierende Verbrechen zwar sanktionieren, das angestrebte Friedensziel aber trotzdem verfehlen. Nur allzu oft ist ein Frieden auf Grundlage von Straffreiheit bei solch schweren Verbrechen nicht nachhaltig. Viel schlimmer ist jedoch,

⁸ Sebastian Rotella, „Pinochet Arrest forces Chile to Revisit Past“, *Los Angeles Times*, 25. Oktober 1998, <http://articles.latimes.com/1998/oct/25/news/mn-36094> (letzter Zugriff am 12. Mai 2009), Zitat von General a.D. Ernesto Videla, ehemaliger hochrangiger Diplomat im Pinochet-Regime.

⁹ Phil Davison, „The Pinochet Affair: Chile polarised as army grumbles divided by arrest in London“, *Independent* (London), 21. Oktober 1998, <http://www.independent.co.uk/news/the-pinochet-affair-chile-chile-polarised-as-army-grumbles-divided-by-arrest-in-london-1179630.html> (letzter Zugriff am 12. Mai 2009), Zitat von Fernando Lihn, Präsident der chilenischen Handelskammer.

¹⁰ Human Rights Watch, *World Report 2000* (New York: Human Rights Watch, 1999), Kapitel über Chile, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k/americas-02.htm>.

dass potenzielle Täter zu neuen Verstößen gegen die Menschenrechte geradezu ermutigt werden, wenn solche Gräueltaten ungestraft bleiben. Die im vorliegenden Bericht dokumentierte Entwicklung in verschiedenen Ländern zeigt, dass ein auf einer Generalamnestie beruhender Frieden möglicherweise von kurzer Dauer ist und es schnell zu einem neuen bewaffneten Konflikt und damit zu neuen Verbrechen kommen kann. In Sierra Leone beispielsweise konnten drei Generalamnestien in verschiedenen Abkommen den erhofften Frieden nicht konsolidieren, und in Angola führten sechs sukzessive Amnestien nicht wie erhofft zu „Versöhnung und Vergessen“. In beiden Ländern waren Krieg und Kriegsverbrechen innerhalb kurzer Zeit nach Abschluss der Friedensabkommen wieder an der Tagesordnung. Dass Kriegsverbrechen ungestraft blieben, hatte zur Folge, dass potenzielle Täter keinen Grund sahen, ihre rechtswidrigen Methoden aufzugeben.

Eine implizite (oder de facto) Amnestie kann zu ähnlichen Ergebnissen führen. Im Sudan blieb der Einsatz brutaler ethnischer Milizen, die im Auftrag des Staates Zivilisten im Süden des Landes angriffen, lange Zeit ungestraft. Das Prinzip der Straflosigkeit machte Schule und begünstigte die Ansicht, dass vergleichbare Gräueltaten anderenorts ebenfalls straffrei bleiben würden. Dies trug wahrscheinlich zur Entscheidung der sudanesischen Regierung bei, die gleiche Strategie noch einmal anzuwenden—mit verheerenden Folgen für die Zivilbevölkerung in Darfur. Das Friedensabkommen, das den Bürgerkrieg zwischen Norden und Süden beendet hatte, beinhaltete keine Regelungen bezüglich einer Rechenschaftspflicht, da die Unterhändler befürchteten, dass dies die Verhandlungen gefährden würde.

Es gibt auch Situationen, in denen die Unterhändler das bloße Ignorieren von Verbrechen als unzureichend empfinden und den mutmaßlichen Kriegsverbrechern offizielle Posten einräumen wollen, um sie von einem Waffenstillstand zu überzeugen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Entscheidung, mutmaßliche Kriegsverbrecher in die Regierungsreihen aufzunehmen, anstatt sie für ihre Vergehen zur Verantwortung zu ziehen oder sie ins Abseits zu drängen, diese Länder teuer zu stehen kam. Human Rights Watch hat dokumentiert, dass die Eingliederung ehemaliger Kriegsverbrecher in Führungspositionen in Regierung oder Militär zu weiteren Verstößen gegen die Menschenrechte und zu anhaltender oder erneuter Gesetzlosigkeit führte, anstatt zu einem erhofften Ende der Gewalttaten. In Afghanistan erhielten viele der schlimmsten Straftäter der jüngsten Geschichte Posten in der Regierung von Hamid Karzai - mit dem Ergebnis, dass die Gewalt kein Ende nimmt und einige Warlords mit Regierungsverantwortung ihre Macht missbrauchen. Dass Männer mit Blut an den Händen Teil der neuen Regierung sind, hat in den Augen vieler Afghanen die Legitimität der Regierung untergraben und wurde von Regierungsgegnern dazu benutzt, sie zu diskreditieren. In der Demokratischen Republik Kongo erhielten Dutzende mutmaßliche

Menschenrechtsverletzer in dem Bestreben, sich deren Zustimmung zum Übergangsprozess zu erkaufen, verantwortungsvolle Posten auf nationaler und lokaler Ebene, auch im Militär.¹⁴ Anstatt den Konflikt zu beenden, wurden die Rebellengruppen gestärkt, die keine Nachteile zu befürchten haben, wenn sie zu den Waffen greifen.

Gerechtigkeit mag unter dem Druck von Friedensverhandlungen vielleicht als entbehrlicher Luxus erscheinen, aber die Förderung von Verantwortlichkeit bringt auch enorme Vorteile mit sich, die sorgfältig geprüft werden sollten. Langfristig bietet fehlende Strafverfolgung einen Nährboden für diejenigen, die die Entwicklung eines Landes manipulieren wollen, um neue Konflikte zu schüren und ihre eigenen politischen Ziele zu erreichen. In Jugoslawien war die auf den Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs beruhende Kollektivschuld-These ein wichtiges Instrument für ultra-nationalistische Politiker, um Serben, Kroaten und Muslime zu spalten und während der Konflikte in den 1990er-Jahren immer wieder neue Gewalt zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu schüren. Auch in Burundi hat die Tatsache, dass die über Jahrzehnte begangenen Gräueltaten nicht strafrechtlich verfolgt wurden, immer wieder zu Konflikten zwischen verschiedenen Ethnien beigetragen: Jede Gruppe hatte Angst vor Gewaltakten—sogar vor einer möglichen Vernichtung—durch die jeweils andere Gruppe und verspürte Zorn angesichts der Leiden in der Vergangenheit. Politiker, die ihre eigenen Ziele durchsetzen wollten, haben diese Gefühle regelrecht ausgenutzt. Der Begriff der kollektiven Verantwortung für Verbrechen stößt auf mehr Resonanz als die individuelle Schuldzuweisung. Schließlich ist es wesentlich einfacher, Schuld von einer Generation auf die nächste zu übertragen, wenn sie auf eine ganze Gruppe bezogen wird.

Das Versäumnis von internationalen und regionalen Organen sowie von Geberländern die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen einzufordern, ermutigt führende Politiker, die bereits gegen die Menschenrechte verstoßen haben, möglicherweise zu weiteren Verbrechen. In Ruanda hat die mangelnde Bereitschaft einflussreicher Regierungsmitglieder, etwas gegen die dem Völkermord vorausgehenden Verbrechen zu unternehmen, maßgeblich zu dem grausamen Gemetzel 1994 beigetragen. In Kenia trugen die internationalen Akteure zum Wiederaufflammen der Gewalt nach den Wahlen von 2007 bei, weil sie—trotz der chronischen Straflosigkeit, die die Regierung zwanzig Jahre lang praktiziert hatte—nicht wirklich etwas unternommen haben.

Durch faire Gerichtsverfahren kann den Opfern ihre Würde zurückgegeben werden, indem das ihnen widerfahrene Leid anerkannt wird; andererseits können die Geschehnisse der

¹⁴ Human Rights Watch, *World Report 2005* (New York: Human Rights Watch, 2005), Kapitel über die Demokratische Republik Kongo, <http://www.hrw.org/legacy/english/docs/2005/01/13/congo9855.htm>.

Vergangenheit dokumentiert und so vor Revisionisten geschützt werden, die diese Gräueltaten möglicherweise leugnen wollen. Die Prozesse erfolgen unter Anwendung beweisrechtlicher Vorschriften und unter der Bedingung, dass jedes Urteil auf Beweisen beruhen muss. Dadurch erhalten Fakten, die andernfalls anfechtbar wären, Rechtmäßigkeit und erschweren es manch einem, „sich in absonderlichen Verleumdungen zu ergehen“¹². In Gerichtsverfahren werden auch Beweismittel vorgelegt, die sonst vielleicht nicht offengelegt würden. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Nürnberger Prozesse diese wichtige Funktion erfüllt. Die Beweismittel, die in diesem Prozess offengelegt wurden, wurden für diejenigen, die die Verbrechen des Nazi-Regimes leugnen wollten, zu einem unüberwindbaren Hindernis. Auch der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien hat im Verlauf der Prozesse eine außerordentliche Fülle an Beweismaterial und Zeugenaussagen zusammengetragen, die in Zukunft als Referenz dienen und vor Geschichtsrevisionismus und dadurch vor dem Schüren neuer Konflikte schützen können.¹³ Gerichtsverfahren sind natürlich nur eine von vielen Möglichkeiten, um die Ereignisse aufzuzeichnen und die Bedürfnisse der Opfer zur Sprache zu bringen: Sie sind wichtig, können sich aber nur einem geringen Teil aller Verbrechen widmen. Zusätzlich zu Entschädigungszahlungen, Untersuchungen, wirtschaftlicher Entwicklung und Wiederaufbau sind zur Unterstützung einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung umfassendere Mechanismen notwendig, um die Wahrheit ans Licht zu bringen.

Eine internationale Rechtsprechung für schwerwiegende Verbrechen ist nicht nur für die Dokumentation der Ereignisse in der Vergangenheit wichtig, sondern wirkt sich auch auf die Rechtsdurchsetzung in den einzelnen Ländern positiv aus. Prozesse, die an Gerichten stattfinden, die vom eigentlichen Ort des Verbrechens weit entfernt sind, haben dazu beigetragen, dass für das nationale Gerichtswesen Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit Verbrechen vor Ort verhandelt werden können. Pinochets Verhaftung in Großbritannien und die anhängigen Prozesse in Belgien, Frankreich, Spanien und in der Schweiz haben dazu geführt, dass Opfer, deren Rechtsmittel vorher abgewiesen wurden, wieder Zugang zu den nationalen Gerichten in Chile erhielten. In Buenos Aires wurden die Gerichtsverfahren gegen ranghohe Militärs, die während Argentinien's „Schmutzigen Krieg“ für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich waren, wieder aufgenommen, was zum Teil den Bemühungen in Europa zu verdanken war, die Verantwortlichen dort zur Rechenschaft zu ziehen. Auch die Ad-hoc-Tribunale und der IStGH haben direkt oder indirekt

¹² Michael Ignatieff, „Articles of Faith,” *Index on Censorship*, September/Oktober 1996, S. 117-118.

¹³ „Keynote Speech by Carla Del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Annual Conference of Political Affairs Division IV, ‘Civilian Peace Building and Human Rights in South-East Europe,’ Bern, 1 September 2005“, UN-Pressemitteilung, 2. September 2005, <http://www.un.org/icty/pressreal/2005/p1001-e.htm> (letzter Zugriff am 12. Mai 2009).

zur Verbesserung der rechtlichen Mechanismen und der Gesetze in den Ländern beigetragen, in denen sie Ermittlungen anstellen. Der Wunsch nach einer Übertragung der Fälle von den Ad-hoc-Tribunalen auf die nationalen Gerichte veranlassten Ruanda und die Staaten des ehemaligen Jugoslawien zu einer Reform ihres Rechtssystems, um den Anforderungen für eine Übertragung der Fälle gerecht zu werden. In allen Ländern, in denen der IStGH ermittelt, wurden—zumindest nominal—erste Schritte für Verhandlungen vor Ort unternommen. Selbst in Ländern, in denen Ermittlungen des IStGH in Planung sind, aber noch nicht eröffnet wurden, gab es Bemühungen, die Straftäter zur Verantwortung zu ziehen, um die Fälle in den Gerichten vor Ort verhandeln zu können. Die internationale Justiz trägt so zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und nachhaltiger Stabilität bei.

Da die internationale Strafgerichtsbarkeit gerade erst im Entstehen begriffen ist, liegt das sicher nicht am abschreckenden Effekt der internationalen Justiz. Aber wir haben festgestellt, dass es in Folge der IStGH-Prozesse eine höhere Aufmerksamkeit gegenüber Verbrechen gibt, was wiederum, schlicht aus Angst vor einer Strafverfolgung, zu verändertem Verhalten führen kann. In der Zentralafrikanischen Republik beispielsweise entließ ein Rebellenführer Kindersoldaten, nachdem er gehört hatte, dass der IStGH gegen den kongolesischen Rebellenführer Thomas Lubanga Anklage wegen der Rekrutierung von Kindersoldaten erhoben hat. Er behauptete, nicht gewusst zu haben, dass der Einsatz von Kindersoldaten ein Verbrechen darstellt. Auch in der Demokratischen Republik Kongo stellten Beobachter fest, dass die Wirkung des Lubanga-Falls gewaltig war.

Der vorliegende Bericht dokumentiert, dass Gerechtigkeit in Friedensverhandlungen nicht zu kurz kommen darf und dass das Ignorieren von Straflosigkeit teuer bezahlt werden muss. Natürlich gibt es kein Patentrezept für jede Situation. Schließlich gibt es auch Fälle, die das Gegenteil beweisen. In Mosambik beispielsweise gab es für die während des langjährigen Bürgerkriegs verübten abscheulichen Verbrechen keine Gerechtigkeit. Trotzdem ist das Land seit Unterzeichnung des Friedensabkommens im Jahr 1992 stabil.

Die 1994 in Südafrika gegründete Wahrheits- und Versöhnungskommission wird zwar häufig als eine Alternative zur Rechtsprechung genannt. Dieses Modell fand jedoch zu einer anderen Zeit Anwendung. Sie war im Vergleich zu früheren Wahrheitskommissionen ein großer Schritt nach vorn: Anders als die Wahrheitskommissionen in Lateinamerika gab es in Südafrika bestimmte Auflagen für Gerechtigkeit. Es gab keine Generalamnestie. Stattdessen musste jeder Einzelne eine Amnestie beantragen, sämtliche Menschenrechtsverstöße offenlegen und, in den meisten Fällen, in einer öffentlichen Anhörung vor der Wahrheitskommission erscheinen. Es wurden nur Verbrechen verhandelt, die in Zusammenhang mit einem politischen Ziel standen, folglich wurden viele Amnestie-Anträge

von vornherein abgelehnt. Würde man dasselbe Modell jetzt in einem anderen Land anwenden, würden die Opfer dies wahrscheinlich als Rückschritt empfinden, da sich mit der zunehmenden Bedeutung des Völkerstrafrechts auch ihre Erwartungen an die Justiz verändert haben.

Die Wirksamkeit der Wahrheitskommission in Südafrika war zum Teil sicher auch der Angst vor Strafverfolgung zuzuschreiben, denn zu Beginn hatte es einige Gerichtsverhandlungen gegeben. Nachdem ein hochrangiger Beamter freigesprochen worden war, wurde die Gefahr einer Strafverfolgung als wesentlich geringer eingeschätzt. Daraufhin beantragten weitaus weniger hohe Beamte eine Amnestie und unterhölten so die Wirksamkeit der Wahrheitskommission.¹⁴ Eine Schwachstelle in Südafrika war die fehlende Umsetzung eines kohärenten Programms, um auch diejenigen strafrechtlich zu verfolgen, deren Anträge abgelehnt wurden oder die gar keine Amnestie beantragt hatten. Die fehlende strafrechtliche Verfolgung der Verbrechen ist immer noch ein Thema.¹⁵ Am 19. März 2009 hat ein Zusammenschluss von Opfern und Bürgerrechtsgruppen Beschwerde eingelegt, um zu verhindern, dass der südafrikanische Präsident Begnadigungen für politisch motivierte Verbrechen ausspricht, ohne vorher die Opfer und andere interessierte Personen angehört zu haben.¹⁶

Nach der Meinung von Human Rights Watch hat sich das Völkerrecht und seine Anwendung in den letzten 15 Jahren dahingehend entwickelt, dass Frieden und Gerechtigkeit Ziel jeder Verhandlung zur Beendigung eines Konflikts sein sollte, in dem laut Völkerrecht schwerwiegendste Verbrechen begangen wurden. Zumindest sollten Friedensabkommen die Möglichkeit nicht ausschließen, zu einem späteren Zeitpunkt für Gerechtigkeit zu sorgen. Oder wie Erzbischof Desmond Tutu sagte: „So schmerzhaft und unbequem Gerechtigkeit auch sein mag: Die Alternative—nämlich zuzulassen, dass die Verantwortung für Menschenrechtsverbrechen auf der Strecke bleibt—ist noch viel schlimmer ist.“¹⁷ In Ländern

¹⁴ Siehe z.B. Andrew Rigby, *Justice and Reconciliation: After the Violence* (London: Lynne Rienner, 2001), S. 133-134; Lyn Graybill, *Truth and Reconciliation in South Africa: Miracle or Model?* (London: Lynne Rienner, 2002), S. 66-67; und „Civil Society organisations to launch urgent legal proceedings against the President“, Pressemitteilung der Khulumani-Selbsthilfegruppe, 17. März 2009, <http://www.khulumani.net/in-the-media/media-statements/statements-2009/298-civil-society-organisations-to-launch-urgent-legal-proceedings-against-the-president.html> (letzter Zugriff am 12. Mai 2009).

¹⁵ Das Oberste Gericht in Pretoria wies am 12. Dezember 2008 unter dem Vorwand der Ermessensfreiheit der strafrechtlichen Verfolgung Änderungsanträge zur Strafverfolgungspolitik in Südafrika ab, die eine Neuaufgabe des Amnestieprozesses der Wahrheits- und Versöhnungskommission ermöglichen sollten. Siehe *Nkadimeng & Others v. The National Director of Public Prosecutions & Others* (TPD Case No. 32709/07).

¹⁶ „Civil Society organisations to launch urgent legal proceedings against the President“, Khulumani, 17. März 2009.

¹⁷ Desmond Tutu, „Will Africa let Sudan off the hook?“ Kommentar, *New York Times*, 2. März 2009, <http://www.nytimes.com/2009/03/03/opinion/03tutu.html> (letzter Zugriff am 25. Juni 2009).

wie Spanien und Argentinien hat sich gezeigt, dass eine unterbliebene Vergangenheitsbewältigung dazu führt, dass die Wunden selbst Jahrzehnte, nachdem die Verbrechen begangen wurden, nicht verheilt sind.

Human Rights Watch möchte mit dem vorliegenden Bericht wichtige Fakten und Analysen zur Verfügung stellen und damit eine bessere Grundlage für die Diskussion um die strafrechtliche Verfolgung von schwerwiegenden Menschenrechtsverbrechen und Frieden schaffen. Anstatt die Täter zur Verantwortung zu ziehen, wird ein Verzicht auf Gerechtigkeit häufig als der realistischere Weg angesehen, wenn es um die Beendigung eines Konflikts und die Schaffung von Stabilität geht. Unsere Untersuchungen zeigen jedoch, dass sich ein leichtfertiger Verzicht auf Gerechtigkeit meistens als kurzfristig erweist. Wer einen Verzicht auf Gerechtigkeit fordert, sollte sich mit den Fakten auseinandersetzen, die zum Teil in diesem Bericht dokumentiert sind: Sie widersprechen den gängigen Thesen. Schließlich sind die Konsequenzen für die Menschen, die sich in Gefahr befinden, so weitreichend, dass Entscheidungen zu diesem wichtigen Thema auf gründlichen und umfassenden Informationen beruhen müssen.