

KOLUMBIEN

DR. IUR. CHRISTIAN STEINER

September 2012

www.kas.de/rspla

Wieviel Gerechtigkeit kann Kolumbien um des Friedens willen opfern?

- Rechtliche Aspekte der Friedensverhandlungen in Kolumbien

Die Verhandlungen um einen Frieden in Kolumbien, nach fünf Jahrzehnten des internen bewaffneten Konflikts, stellen nicht nur eine einzigartige politische Herausforderung für das Land dar (siehe diesbezüglich den Berichte von Dr. Gehring und die Interviews); der Prozess selbst bringt ebenso wie die ersehnte Postkonfliktära auch komplexe rechtspolitische und juristische Probleme mit sich. So muss ein zunächst rechtlicher Rahmen geschaffen werden, der überhaupt Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien ermöglicht, ohne dass die Strafverfolgungsbehörden unter Verwirklichung ihres Verfolgungsanspruchs den Verhandlungsprozess behindern (Aussetzung von Haftbefehlen und Auslieferungsbeschlüssen). Vor allem aber bedarf es eines ausgewogenen Regelwerks, das die widerstreitenden Interessen zum Ausgleich bringt, welche den Konflikt verursacht und über Jahrzehnte vertieft und verfestigt haben. Der Verhandlungskompromiss muss die Bewältigung begangenen Unrechts im Spannungsverhältnis zwischen Opfergerechtigkeit und Gerechtigkeitsopfern zugunsten einer Befriedung des Landes ermöglichen.

In der Geschichte Kolumbiens haben sich in regelmäßigen Abständen gewaltsamer Widerstand und Amnestien wiederholt. Der besondere Straftatbestand der Rebellion und die bevorzugte Behandlung politischer Delikte zeugen vom dramatischen Erfahrungsschatz der Kolumbianer mit der Übergangsjustiz. Dass eine nachhaltige Bewältigung der Vergangenheit bislang aber noch nicht wirklich gelungen ist, kann man schon daran ablesen, dass

der Konflikt trotz vielfacher Versuche mit den Instrumenten der Repression bis hin zur Integration noch nicht beendet ist. Dies liegt an den über die Jahrhunderte unbewältigten Problemen sozialer und politischer Exklusion breiter Bevölkerungsschichten, aber auch an der kaum noch zu differenzierenden Verquickung von politischem Widerstand und Drogenhandel. Die desolante Sicherheitslage der letzten Jahrzehnte in einem immer schwächeren Staat führte dann zu Wucherungen von Maßnahmen der Selbstverteidigung und Selbstjustiz auf allen Seiten, die den Konflikt eskalieren und sich tief in der Gesellschaft verfestigen haben lassen (siehe im Einzelnen den Hintergrundbericht).

Vorerfahrungen: Das Gesetz Gerechtigkeit und Frieden

Den letzten Anlauf zur Überwindung eines Teilaspekts der Gewalteskalation stellt das unter Alvaro Uribe im Jahr 2005 erlassene Gesetz Gerechtigkeit und Frieden (Justicia y Paz) dar. Mit diesem Instrument sollte die Demobilisierung der Paramilitärs ermöglicht werden. Es gewährt demobilisierten Kämpfern der illegalen bewaffneten Gruppen einen Strafnachlass gegenüber den üblichen Strafmaßen nach dem Strafgesetzbuch unter der Bedingung eines lückenlosen Geständnisses und der Entschädigung der Opfer. Das Unterfangen der Aufarbeitung ist gewaltig und übersteigt die Kapazitäten der kolumbianischen Justiz. Paramilitärische Milizen, Guerilla und auch Faktionen der staatlichen Sicherheitskräfte haben Milli-

KOLUMBIEN

DR. IUR. CHRISTIAN STEINER

September 2012

www.kas.de/rspla

onen von Menschen vertrieben, Tausende von Morden und unzählige Massaker verübt und gewaltsam Ländereien enteignet. Aktenkundig wurden bisher die Aussagen von 600 Tätern, mehrheitlich ehemalige Paramilitärs. Sie gestanden oder denunzierten bisher mehr als 22.000 Morde, die sich in den 50 Jahren des Konflikts ereignet haben. Die Teilamnestie, auf die sich auch Massenmörder berufen haben, ist in Kolumbien umstritten, insbesondere unter den Angehörigen von Opferverbänden und Menschenrechtsorganisationen. Wenngleich die Strafnachlässe für schwere Straftaten schwer mit dem Gerechtigkeitsgedanken zu vereinbaren sind, geben Experten zu bedenken, dass beim Befriedungsprozess in Kolumbien erschwerend hinzukäme, dass – anders als in anderen Übergangssituationen – der bewaffnete Konflikt in Kolumbien noch andauert. Rein zahlenmäßig ist die bisherige Bilanz des Prozesses Gerechtigkeit und Frieden für viele enttäuschend. Unter Berufung auf die Teilamnestie stellten sich bis Mai 2010 etwa 3000 Paramilitärs und 300 Guerillakämpfer. Aber viele von ihnen tauchten wieder ab, ohne dass sie ausführlich befragt werden konnten. Im Jahr 2010 war erst ein eher untergeordneter Paramilitär verurteilt worden. Zwischenzeitlich sind es allerdings schon einige Dutzend. Ein weiterer Grund für die langsame Aufarbeitung ist die Komplexität der Fälle. In der Praxis stellt es sich oftmals als unmöglich heraus, der Fährte einer Person zu folgen, die während 20 Jahren in illegalen Strukturen gelebt hat. Problematisch wird in diesem Zusammenhang auch die vor allem unter Uribe praktizierte übereilige Auslieferung einiger geständiger Paramilitärs der obersten Führungsebene in die USA bewertet. Trotz einiger Auslieferungen konnten die Strafverfolgungsbehörden hinreichend Beweismaterial sammeln, um führende Politiker des Landes (darunter etwa 100 ehemalige und amtierende Parlamentarier!) der Kollaboration mit paramilitärischen Verbänden zu überführen. Die Auslieferungspraxis und Fragen des Zeugenschutzes dürfte daher auch in den Friedensverhandlungen mit der FARC eine bedeutende Rolle einnehmen.

Trotz der Anlaufschwierigkeiten wird Kolumbiens Sonderweg von Experten gelobt, darunter auch von Kai Ambos, Professor für internationales Strafrecht in Göttingen. „Der kolumbianische Weg“, so der Mitbegründer der Studiengruppe der Konrad-Adenauer-Stiftung für Internationales Strafrecht, „ist ein sehr innovativer Weg. Es gibt kein anderes Land, das diesen Weg beschritten hat. Das Gesetz Gerechtigkeit und Frieden zwingt die Justiz zu aktiven Ermittlungen. „Der Prozess hat Substanz. Das ist keine Show.“

Überzeugungstäter oder gemeine Straftäter?

Durch die aktuellen Friedensverhandlungen wird sich der Prozess der Aufarbeitung noch intensivieren. Die Regierung hat kurz nach der offiziellen Verkündung der Friedensverhandlungen eine punktuelle Verfassungsreform erwirkt, um den verfassungsrechtlichen Rahmen abzustücken, innerhalb dessen sich die Übergangsgerechtigkeit bewegen darf. Nun muss ein Ausführungsgesetz erlassen werden, welches die Behandlung der FARC- und sonstiger Rebellen sowie der Streitkräfte jeweils unterschiedlich regelt. Ziel dieses Sonderinstrumentes, das neben das Gesetz Gerechtigkeit und Frieden treten wird, ist die Beendigung des bewaffneten Konfliktes und ein stabiler Frieden. Dabei sollen die Rechte der Opfer auf Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung gewahrt werden. Wegen des zurecht eng gesetzten Zeitrahmens für die Friedensverhandlungen befürchten manche Beobachter, dass die Ausführungsgesetze nicht rechtzeitig in Kraft treten könnten, zumal der Verfassungsgerichtshof eine Vorabkontrolle durchzuführen hat.

Im Unterschied zu dem für die Demobilisierung der Paramilitärs geschaffenen Gesetzes dürfte, nach Ansicht des Generalstaatsanwalts Eduardo Montealegre, der neue Rechtsrahmen die Opferrechte besser schützen. Außerdem sei diesmal auch eine Konzentration auf die Hauptverantwortlichen vorgesehen, denn eine vollständige Strafverfolgung aller FARC-Angehörigen erweise sich als kaum mög-

KOLUMBIEN

DR. IUR. CHRISTIAN STEINER

September 2012

www.kas.de/rspla

lich. Nach Ansicht des Generalstaatsanwalts ist die Berücksichtigung der Angehörigen der Streitkräfte Voraussetzung für das Gelingen des Friedensprozesses.

Schon im Normgebungsverfahren, aber insbesondere in der Praxis gilt es zwei wesentliche Hürden zu bewältigen: Zum einen bedarf es der Abgrenzung zwischen gemeiner Kriminalität, deren Verantwortliche nicht in den Genuss der Vorteile der Sondergesetzgebung für die Herstellung des Friedens gelangen dürfen, und politisch motivierter Kriminalität, deren Täter aus Gewissensgründen privilegiert behandelt werden wollen. Wegen der eingangs schon erwähnten engen Verbindung der Rebellen, Paramilitärs und einiger Militärangehörigen mit den Drogenkartellen des Landes ist die Grenzziehung nicht einfach, diente doch der Drogenhandel weitgehend der Finanzierung des Aufstands gegen die Staatsgewalt. Hier wird man, wie schon bei der Behandlung der Paramilitärs, darauf abstellen, wo der Schwerpunkt der Aktivitäten einer Gruppe oder Person lag. Waren diese in erster Linie politisch motivierter Widerstand und diente die Drogenkriminalität lediglich der Finanzierung, so kommt eine Gewährung der Strafvorteile in Betracht. Im umgekehrten Fall hingegen nicht. Dabei handelt es sich nicht um eine juristische Spitzfindigkeit. Von einer sachgerechten und nachvollziehbaren Behandlung unterschiedlich motivierter Straftaten hängt ganz wesentlich die Glaubwürdigkeit des Prozesses und damit sein Rückhalt in der breiten Bevölkerung ab.

Die zweite Hürde rührt an die Gerechtigkeitsvorstellungen und damit die Fundamente einer Gesellschaft. Wieviel Gerechtigkeit darf für die Verwirklichung des überragenden Friedensziels geopfert werden? Es gibt kaum einen Kolumbianer, der nicht einen Verwandten, Bekannten oder Freund hat, der direkt oder zumindest indirekt Opfer des bewaffneten Konflikts geworden ist. Wegen seiner langen Dauer und Reichweite hat im Grunde jeder Kolumbianer unter dem Konflikt gelitten. Vor diesem Hintergrund werden Strafnachlässe für die Täter grundsätzlich immer kritisch gesehen.

Das enorme Leid der Bevölkerung unter dem Konflikt hat aber auch die Einsicht gestärkt, dass es sich für einen dauerhaften Frieden lohnt, Abstriche bei der Gerechtigkeit zuzulassen.

Völkerrechtliche Standards setzen Grenzen für Strafvorteile

Das subjektive Empfinden der Kolumbianer bezüglich der Grenzen solcher Strafvorteile dürfte interessanterweise relativ parallel zu den völkerrechtlichen etablierten Amnestiegrenzen verlaufen. Das internationale Strafrecht, in Abkommen normiert oder als Gewohnheitsrecht akzeptiert, verbietet die Amnestierung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Solche Straftatbestände sind etwa im Falle von Massakern an der Zivilbevölkerung, Zwangsrekrutierungen und ähnlichen schweren Verbrechen erfüllt. Hier ist es der Bevölkerung und noch weniger den Opfern oder ihren Angehörigen zu vermitteln, wenn die Täter völlig oder faktisch straffrei davorkommen.

Über die Einhaltung der völkerrechtlichen Standards werden im Zweifel nicht nur die kolumbianischen institutionellen und zivilgesellschaftlichen Akteure wachen, sondern auch internationale Organisationen und ihre Organe, insbesondere der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) und der Internationale Strafgerichtshof (IStGH).

Das IStGH-Statut ist für Kolumbien am 1. November 2002 in Kraft getreten. Ab diesem Zeitpunkt begangenen völkerrechtliche Kernverbrechen (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen) können vom IStGH verfolgt werden können, wenn die kolumbianischen Strafverfolgungsbehörden solche Delikte nicht verfolgen können oder wollen (Komplementaritätsprinzip). Der mangelnde Wille zur Verfolgung könnte auch in zu milden Strafen gesehen werden. Es stellt sich insoweit die Frage, ob eine erhebliche Strafmilderung auf fünf bis zehn Jahre bei völkerrechtlichen Kernverbrechen mit dem Gebot

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. IUR. CHRISTIAN STEINER

September 2012

www.kas.de/rspla

ernsthafter Strafverfolgung und gerechten Schuldausgleichs vereinbar ist. Das Problem stellt sich hier als Verhältnismäßigkeit im umgekehrten Sinne dar, nämlich im Hinblick auf die Höchststrafe von 40 Jahren im allgemeinen kolumbianischen Strafrecht bzw. von 60 Jahren (bei Deliktakkumulation). Es ginge an die Grenzen des völkerrechtlich (und allgemein) vertretbaren, wenn schwerste Menschenrechtsverletzungen mit einer effektiven Strafe von max. zehn Jahren und gleichzeitig schwere Straftaten nach allgemeinem kolumbianischem Strafrecht mit deutlich höheren Strafen geahndet werden. Die Kolumbianer werden sich ein ums andere Mal fragen: Wieviel Gerechtigkeit sind wir bereit für den Frieden zu opfern? Die internationalen Rechtsprechungsorgane müssen sich umgekehrt fragen, inwieweit eine Intervention von außen in diesen komplexen Prozess zielführend ist.

Das gilt zumal für den IAGMR. Er vertritt in ständiger Rechtsprechung zu den Amnestiegesetzen unterschiedlicher Couleur zur Beendigung der lateinamerikanischen Diktaturen einen konsequenten Opfer-

schutz. So etwa im Falle der Amnestiegesetze Argentiniens, Perus, Guatemalas und Uruguays, wo der IAGMR die vollständige und bedingungslose Straffreistellung der Täter schwerer Menschenrechtsverbrechen (Folter, Verschwindenlassen und Massentötungen) für unvereinbar mit der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) erklärt hat (siehe etwa den peruanischen Fall Barrios Altos). In der Lehre wird vertreten, dass Amnestien unter gewissen Voraussetzungen mit den Menschenrechten und dem internationalen Strafrecht vereinbar sein können. Am Ende wird es wesentlich auf eine angemessene gesetzliche Abwägung der widerstreitenden Interessen sowie eine kluge Umsetzung dieser Maßgaben in der Praxis ankommen, ob der strafrechtliche Umgang mit dem Unrecht von fünf Jahrzehnten bewaffneten Konflikts nicht nur völkerrechtlich, sondern auch und insbesondere mit dem Gerechtigkeitsempfinden der Kolumbianer vereinbar ist. Andernfalls wird der Frieden, sollte er hergestellt werden können, auf tönernen Füßen stehen.