

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Norduganda: Frieden versus Gerechtigkeit?

Während sich das grausame Treiben der Lord's Resistance Army (LRA) in Richtung Kongo, Südsudan und Zentralafrikanische Republik verlagert hat und in Norduganda ein gewisses Maß an Frieden und Stabilität eingezogen ist, bleibt der eigentliche Konflikt nach wie vor ungelöst. Der seit 1988 andauernde Krieg zwischen der LRA und der ugandischen Regierung unter Museveni konnte bisher weder am Verhandlungstisch noch durch militärische Operationen beendet werden. Nachdem im vergangenen Jahr die Friedensverhandlungen gescheitert waren, blieb auch die daraufhin durchgeführte Militäraktion der ugandischen Regierung ohne den erhofften Erfolg. Neben der Bewältigung der humanitären Probleme im Norden des Landes ist für Uganda vor allem die Frage der Strafverfolgung von Kriegsverbrechen von großer Bedeutung. Letztere hatte schon während der Friedensverhandlungen für Kontroversen gesorgt, vor allem hinsichtlich der Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Auch aktuell mangelt es noch an einer klaren Position und Vorgehensweise der ugandischen Regierung. Wie sollen der Straflosigkeit ein Ende gesetzt und Verbrechen gegen die Menschlichkeit geahndet werden?

Hintergrund

Nach fast 20 Jahren Krieg zwischen der ugandischen Regierung und den Rebellen der Lord's Resistance Army, der zu einer katastrophalen humanitären Lage in Norduganda führte, kam es ab Juli 2006 zu Friedensverhandlungen zwischen den verfeindeten Parteien unter der Vermittlung des südsudanesischen Vizepräsidenten Riek Machar. Die Verhandlungen, die in Juba, der Hauptstadt

des semi-autonomen Südsudan, stattfanden, ließen große Hoffnungen auf einen dauerhaften Frieden aufkommen und führten zunächst auch zu erfreulichen Ergebnissen, die durchaus als Meilensteine gelten können. Insgesamt wurden zwischen Juli 2006 und Februar 2008 fünf Einzelabkommen verabschiedet, die die Hauptstreitpunkte der Konfliktparteien regelten und folgendes umfassten: ein Abkommen über das Ende der Kampfhandlungen in Norduganda (Juli 2006), ein Abkommen zur nachhaltigen Beilegung des Konflikts und Überwindung der sozioökonomischen Ungleichheiten zwischen Norduganda und dem Rest des Landes (April 2007), ein Abkommen zur Rechenschaft für verübte Taten und Aussöhnung der Gesellschaft (Juni 2007), ein Abkommen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Februar 2008) sowie ein Waffenstillstandsabkommen (ebenfalls Februar 2008). Letzteres würde jedoch nur im Falle eines endgültigen Friedensvertrages (*Final Peace Agreement*) in Kraft treten.

Dazu kam es jedoch nicht, denn im Verlauf des Jahres 2008 gerieten die Friedensverhandlungen in eine Sackgasse. Rebellenführer Joseph Kony erschien wiederholt nicht zu den zur Unterzeichnung des Friedensvertrages angesetzten Terminen. Gleichzeitig begann die LRA sich im Osten der Demokratischen Republik Kongo neu zu formieren und aufzurüsten. Dies ließ auch seitens der ugandischen Regierung die Neigung zu einer militärischen Lösung wieder wachsen. Mit Beginn der Operation „*Lightning Thunder*“ im Dezember 2008 war die bis dato beste Chance auf eine Beilegung des Konfliktes am Verhandlungstisch endgültig vertan. Die umstrittene Militäraktion wurde erstmals

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

gemeinsam mit der Demokratischen Republik Kongo und dem Südsudan durchgeführt und hatte die Zerschlagung oder zumindest die Schwächung der LRA zum Ziel, die sich in den Garamba Nationalpark im Nordostkongo zurückgezogen hatte. Während die Folgen der Operation für die Zivilgesellschaft in den betroffenen Gebieten vor allem wegen der Übergriffe seitens der LRA katastrophal waren, blieb das eigentliche Ziel nach allgemeinen Einschätzungen weitgehend unerreicht. Erneut wurde deutlich, dass eine militärische Lösung des Konfliktes unwahrscheinlich bleibt (s. KAS Länderbericht 02/2009).

Ansätze zur Konfliktlösung: Frieden versus Gerechtigkeit?

Die Debatte in Uganda zur Frage nach dem Umgang mit den Kriegsverbrechern der LRA dreht sich immer wieder um zwei grundsätzliche Konzepte: Gerechtigkeit und Frieden. In den polarisierten und zum Teil undifferenzierten Diskussionen werden diese beiden Konzepte unter Berufung auf den ugandischen Kontext oft als nicht unmittelbar miteinander kompatibel dargestellt. Insbesondere Kritiker des IStGH und Verfechter lokaler Ansätze zur Aussöhnung bedienen sich dieser Gegenüberstellung und bezeichnen den Frieden als vorrangig gegenüber dem Aspekt der Gerechtigkeit. Die Konzepte sind aber nicht zwangsläufig konkurrierend oder inkompatibel. Kritisch sind jedoch Fragen des Zusammenspiels beider Aspekte, insbesondere in der zeitlich-konsekutiven Dimension. Letztlich geht es aber auch in der Debatte in Uganda vielmehr um zwei scheinbar gegensätzliche Vorstellungen von Recht und Gerechtigkeit, nämlich auf der einen Seite die so genannte „*restorative justice*“ der lokalen Ansätze, bei dem Versöhnung und Wiedereingliederung Vorrang genießen, sowie auf der anderen Seite die internationalen Ansätze von „*retributive justice*“, mit Schwerpunkt auf Gerechtigkeit durch Strafe und Vergeltung.

Letzterer Ansatz zählt zu den Idealen des internationalen Rechts und den Gründungsprinzipien des IStGH. Der Fall Norduganda zeigt deutlich die Herausforderungen bei der Anwendung der internationalen Verfahren

und der nicht unproblematischen Abstimmung mit den lokalen Gegebenheiten. Daher lohnt sich ein genauerer Blick auf die Entwicklungen in Uganda und die in der kontroversen Debatte vorgebrachten Argumente.

Amnestiegesetz

Der Ansatz der *restorative justice* lässt sich insbesondere in dem im Jahr 2000 verabschiedeten Amnestiegesetz (*Amnesty Law*) erkennen. Vor dem Hintergrund des Scheiterns von Friedensverhandlungen ebenso wie von militärischen Lösungsversuchen sowie in Anbetracht der Stimmungslage in der Bevölkerung und dem Druck seitens zahlreicher zivilgesellschaftlicher Gruppen schaffte die ugandische Regierung mit diesem Gesetz die Grundlage für eine umfassende Amnestie. Die formelle strafrechtliche Verfolgung schien in den Augen der ugandischen Bevölkerung keine realistische Option und die Gewährung von Amnestie schien den effektiveren Weg hin zum Frieden und zur Reintegration zu bieten. Waren zunächst noch Ausnahmen für besonders schwere Delikte (Genozid, Mord, Entführung, Vergewaltigung) vorgesehen, so kam es letztendlich – insbesondere unter dem Einfluss der Führer innerhalb der Acholi-Bevölkerung Nordugandas – sogar zur rechtlichen Verankerung einer Generalamnestie für alle im Rahmen der kriegerischen Auseinandersetzungen nach 1986 begangenen Verbrechen. Neben den traditionellen Führern der Acholi hatten sich vor allem kirchliche Institutionen und lokale NGOs für diese Option stark gemacht.

In enger Anlehnung an traditionelle Konfliktlösungsmechanismen spielt der Aspekt der Versöhnung eine besondere Rolle bei der Amnestie. Allen Ex-Kombattanten, die ihre Verbindung zur LRA aufgeben, wird Vergebung und Strafbefreiung garantiert. Die *Amnesty Commission*, die eigens eingerichtete Institution zur Umsetzung des Amnestiegesetzes, ist verpflichtet, bei Erfüllung der Grundvoraussetzungen volle Amnestie zu gewähren. Diese bietet dann einen dauerhaften rechtlichen Schutz vor weiterer Strafverfolgung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Nach zögerlichem Anlauf gestaltete sich die Umsetzung des Gesetzes relativ erfolgreich und tausende von LRA-Kämpfern kehrten aus dem Busch zurück, um gegen Abgabe ihrer Waffen von der Amnestie zu profitieren. Nach Angaben der *Amnesty Commission* konnten bis Anfang 2009 allein 12.000 Kämpfer aus Reihen der LRA ins Zivilleben zurückgeführt werden.

Die in Uganda gewährte Amnestie unterscheidet sich in ihrem Charakter wesentlich von in anderen Ländern praktizierten Modellen. Während es andernorts zumeist um die Aufarbeitung eines Konfliktes und die Versöhnung der Bevölkerung geht, wird im Falle Ugandas die Amnestie noch während des andauernden Konfliktes gewährt und gilt somit als direktes Instrument zur Beilegung des Konfliktes.

Die Gewährung der Generalamnestie ist bis heute sehr umstritten, da diese auch bei schwersten Kriegsverbrechen Strafflosigkeit erlaubt und damit in deutlichem Gegensatz zu den Grundprinzipien des internationalen Strafrechts und des IStGH steht, deren Motivation gerade in der Bekämpfung von Strafflosigkeit in Kriegs- und Konfliktgebieten liegt. Hier findet sich spätestens seit dem Einschalten des IStGH durch die ugandische Regierung einer der Hauptstreitpunkte in der Debatte um den richtigen Umgang mit den Rebellen der LRA.

Im April 2006 wurde das Amnestiegesetz um eine Klausel erweitert, die es dem ugandischen Innenminister erlaubt, nach Zustimmung des Parlaments bestimmte Einzelpersonen als untauglich für die Amnestiegewährung zu erklären. Dies bezieht sich vor allem auf die per internationalen Haftbefehl gesuchten Führer der LRA.

Uganda und der IStGH

Im März 1999 unterzeichnete die ugandische Regierung das Statut von Rom, die vertragliche Grundlage zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag, die Ratifikation folgte im Juni 2002.

Im folgenden Jahr wandte sich Uganda offiziell an den IStGH und bat diesen um Er-

mittlungen hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen seitens der LRA.

Als Hintergrund für die damalige Entscheidung muss wohl weniger das konkrete Interesse an einer effektiven Strafverfolgung – und damit ein Eingestehen der Schwäche der ugandischen Justiz – gelten, sondern vielmehr die Hoffnung auf verstärkte internationale Aufmerksamkeit und Unterstützung im Vorgehen gegen die LRA, die sich jenseits der ugandischen Grenzen dem Zugriff der ugandischen Armee entzog.

Nach Prüfung der Vorwürfe erhob der IStGH im Juli 2005 Anklage gegen fünf bedeutende Führer der LRA: Rebellenchef Joseph Kony, Vincent Otti (Konys damaliger Stellvertreter), Okot Odhiambo, Dominic Ongwen und Raska Lukwiya. Gegen sie wurden die ersten internationalen Strafbefehle des IStGH erlassen, gemäß derer sie in jedem Vertragsstaat des Statuts von Rom festgenommen und durch diesen an den IStGH ausgeliefert werden können. Mittlerweile ist Lukwiya allerdings verstorben und Berichten zufolge ermordete Kony seinen Stellvertreter Otti im November 2007.

In der Anklage geht es um schwere Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung Nordugandas, wie etwa der Folter, Verstümmelung, Ermordung und Entführung von Zivilisten sowie der tausendfachen Rekrutierung von Kindersoldaten und Ausbeutung von Sexsklaven.

Kontroverse um Haftbefehle

Die Anklagen des IStGH sorgten im Folgenden für reichlich Kontroverse. Die Meinungen über die Bedeutung der Haftbefehle für den Friedensprozess gehen weit auseinander. Während sie auf der einen Seite begrüßt wurden und als erfolgreiches Druckmittel angesehen werden, kritisierte man auf der anderen Seite das schlechte Timing und sieht die Haftbefehle als Hindernisse auf dem Weg zum Frieden.

Aus Sicht des IStGH war die Einladung durch die ugandische Regierung zunächst ein Segen, denn der Verweis durch Uganda

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

als Vertragspartei und Tatortstaat ist für die Anklagebehörde der bevorzugte Aktivierungsmechanismus. Auf diese Weise kann man zum einen auf die Unterstützung des betroffenen Staates setzen, zum anderen werden Vorwürfe der Verletzung nationalstaatlicher Souveränität vermieden.

Doch die Angelegenheit gestaltete sich weitaus schwieriger als erwartet und der IStGH sah und sieht sich bis heute in Uganda mit reichlich Gegenwind konfrontiert. Dabei wurden sicherlich auch von Beginn an taktische Fehler begangen. Bei Bekanntgabe der Strafanträge gegen die fünf LRA-Führer und der Erklärung des Verzichts auf Anwendung der Amnestiegesetze bei diesen Fällen zeigten sich im Januar 2004 der Chefankläger des IStGH, Luis Moreno Ocampo, und Staatspräsident Museveni auf einer gemeinsamen Pressekonferenz in London der Öffentlichkeit. Dies erweckte insbesondere bei der Bevölkerung Nordugandas den Eindruck, der IStGH stehe auf Seiten der ugandischen Regierung und würde durch Museveni für seine politischen Ziele instrumentalisiert. In der Wahrnehmung vieler Menschen im Konfliktgebiet stellt der IStGH daher vielmehr eine weitere Konfliktpartei als eine neutrale Instanz dar.

Dessen Unparteilichkeit wird darüber hinaus auch deshalb in Frage gestellt, weil die Ermittlungen scheinbar allein in Richtung LRA gingen und nicht auch mögliche Menschenrechtsverletzungen der ugandischen Armee (UPDF) einbezogen. Chefankläger Moreno Ocampo versicherte allerdings wiederholt, dass man sich zwar zunächst auf die schlimmsten Gräueltaten der LRA konzentriert habe, grundsätzlich jedoch in alle Richtungen ermittle, was auch Verbrechen der UPDF einschließe, sofern diese die Kriterien des IStGH erfüllen. Bisher allerdings ist es zu keiner Anklage ugandischer Militärs gekommen. Einschränkend ist zudem hinzuzufügen, dass die gravierenden Menschenrechtsverletzungen durch die UPDF mehrheitlich vor Juli 2002 stattfanden und daher nicht durch das Mandat des IStGH abgedeckt sind, da dieser nur Verbrechen verfolgen kann, die nach der Ratifizierung des Statuts von Rom begangen wurden.

Die zum Teil sehr negative Wahrnehmung des IStGH auf Seiten der nordugandischen Bevölkerung ist sicherlich auch auf Unwissenheit und mangelnde Aufklärung zurückzuführen. Vielen Menschen fehlt es an Informationen und einem klaren Verständnis der Rolle des IStGH. Hierzu trägt die Arbeitsweise des IStGH, der weitgehend von Kampala aus und verdeckt agiert, sicherlich ebenso bei wie die mitunter unsachliche und fehlgeleitete Kritik aus Teilen der ugandischen Zivilgesellschaft und einiger lokaler Akteure.

Auswirkungen auf den Friedensprozess

In den Augen vieler religiöser und kultureller Führer in Norduganda und verschiedener Nichtregierungsorganisationen, die sich zu Fürsprechern der Opfer erhoben haben, stellen die Haftbefehle ein Hindernis auf dem Weg zum Frieden dar, da sie die Bemühungen um Frieden durch Amnestiegewährung und Einsatz traditioneller Versöhnungsmechanismen unterlaufen. Prominente Stimmen, darunter der katholische Erzbischof von Gulu, John Baptiste Odama, der auch der interreligiösen Friedensinitiative *ARLPI (Acholi Religious Leaders Peace Initiative)* vorsitzt, sowie Norbert Mao, Vorsitzender des *Gulu District Councils*, kritisierten die Haftbefehle, da diese den Friedensprozess erschweren und die Bereitschaft der LRA zu Verhandlungen senken würden.

Dabei war zunächst eigentlich das Gegenteil der Fall. Die meisten Experten stimmen in der Einschätzung überein, dass die Ermittlungen des IStGH die internationale Aufmerksamkeit auf den Konflikt und die Verbrechen der LRA erhöhten und die Unterstützung der LRA aus der Diaspora und den Nachbarländern erschwerten. So stellte der Sudan seine Unterstützung für die LRA 2004 ein und erlaubte der UPDF das Vorgehen gegen die Rebellen auf südsudanesischem Territorium. Die Haftbefehle isolierten die LRA-Führung und schwächten ihre Unterstützerbasis. Die Kriegsführung der Rebellen wurde teurer und riskanter, Erfolgchancen sanken. Selbst im Falle eines – ohnehin unwahrscheinlichen – Sieges hätten die Haftbefehle Bestand. Ein positives Zukunftsszenario bestand somit für die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

LRA-Führung nicht mehr und der Weg an den Verhandlungstisch schien unabwendbar.

Auch Befürchtungen, die Anklagen würden den Amnestie-Prozess unterlaufen und die Bereitschaft einzelner Rebellen zur Aufgabe senken, bestätigten sich kaum. Anstatt einer Gefährdung des Prozesses kam es im Gegenteil zu einem Anstieg der Zahl von Überläufern, die ihr Rebellendasein aufgaben, um von der Amnestie zu profitieren. Auch hier schien der gewachsene Druck also zu wirken.

Dennoch entwickelten sich die Haftbefehle des IStGH schließlich von einem effektiven Druckmittel zu einer Belastung für den Friedensprozess. Während der Juba-Verhandlungen machte die LRA wiederholt die Unterzeichnung eines Friedensabkommens von einer Suspendierung der Haftbefehle abhängig und ihr Führungskommando verweigerte mit Verweis auf ihre Bedrohung durch die Anklagen die Teilnahme an den Gesprächen. Diese Äußerungen bestärkten die Kritiker des IStGH-Verfahrens und beförderten die Wahrnehmung, die Anklagen seien ein Hindernis im Friedensprozess.

Chefankläger Moreno Ocampo, Unterstützer des IStGH sowie internationale Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International* lehnten Forderungen nach einer Suspendierung der Haftbefehle ab. Man könne bei der Schwere der Verbrechen keine Amnestie zulassen, zudem bestehe kein adäquater alternativer Rechenschaftsmechanismus. Eine Suspendierung der Anklagen könne einen gefährlichen Präzedenzfall für Straflosigkeit schaffen. Kritiker des IStGH und vor allem Acholi-Führer hielten dem entgegen, dass vorhandene traditionelle Verfahren der Bestrafung und Versöhnung ausreichend seien, und unterstützten die Forderungen nach einer Suspendierung. Auch die ugandische Regierung schloss sich schließlich diesen Forderungen an und Präsident Museveni versprach gar, den Rebellen im Falle eines Friedensabkommens Schutz vor dem Verfahren des IStGH zu gewähren, auch wenn ihm nach internationalem Recht dabei die Hände gebunden sind. Museveni sprach zunächst von einer Ausweitung der Amnestie-Regelung auf die

angeklagten LRA-Führer, im weiteren Verlauf der Verhandlungen setzte er sich dann für eine Anwendung traditioneller Verfahren ein.

Traditionelle Ansätze als Alternative?

Bei den erwähnten traditionellen Verfahren, für die vor allem örtliche NGOs, Kirchenvertreter und andere lokale Autoritäten werben, geht es in erster Linie um das so genannte „*Mato Oput*“, einem Ritual im traditionellen Rechtswesen der Acholi. Wie auch andere Volksgruppen im Norden Ugandas haben die Acholi eine lange, auf mündlicher Überlieferung beruhende Tradition der internen Konfliktbearbeitung und Rechtsprechung, die auf dem Zusammenhalt der Gemeinschaft beruht. Die darin vorgesehenen Rituale variieren zwar mitunter von Clan zu Clan, basieren aber auf den gleichen Prinzipien und Auffassungen von Gerechtigkeit. Kernelemente der Verfahren sind die freiwillige Unterwerfung der Täter und deren öffentliche Entschuldigung, Verhandlungen über Entschädigungen und schließlich die Versöhnung durch symbolische Akte. *Mato Oput*, das bekannteste Acholi-Ritual, das bei Mord und anderen schweren Verbrechen Anwendung findet, folgt diesen Prinzipien. Ihm zufolge müssen die Täter ihre Verbrechen öffentlich eingestehen und einen symbolischen Schluck eines bitteren Getränkes zu sich nehmen, woraufhin ihnen die Gemeinschaft vergeben kann.

Befürworter sehen in *Mato Oput* eine angemessene lokale Alternative zu den Verfahren der internationalen Justiz und fordern einen Rückzug des IStGH, um auf traditionelle Weise für Frieden und Aussöhnung zu sorgen.

Viele Beobachter und Experten erkennen zwar durchaus Chancen in den traditionellen Verfahren, warnen jedoch davor, deren Möglichkeiten zu überschätzen und weisen auf eine Reihe von Schwächen und Problemen hin.

Zunächst scheint es eine kaum zu bewältigende Herausforderung, den im Rahmen des langen Konfliktes begangenen Verbrechen in Anbetracht ihres immensen Ausma-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE

MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de

www.kas.de/uganda

ßes allein durch *Mato Oput* gerecht zu werden, zumal die Durchführung des Rituals in jedem Einzelfall kaum praktikabel scheint und in vielen Fällen die Opfer-Täter-Beziehungen kaum mehr nachzuvollziehen sind. Zudem sieht das Verfahren auch eine materielle Entschädigung der Opfer vor, welche in Anbetracht der tausendfachen Opferzahlen wohl weder von den Einzeltätern noch von ihren Clans aufzubringen wäre.

Es sollte auch angemerkt werden, dass der Konflikt nicht nur die Acholi-Bevölkerung betrifft, sondern auch andere ethnische Gruppen mit anderen – wenn auch ähnlichen – traditionellen Rechtssystemen. Es ist daher zu hinterfragen, warum die Debatte weitgehend auf *Mato Oput* reduziert wird. Im Übrigen basiert das traditionelle Acholi-Rechtsverständnis auf einem geschlossenen, lokal beschränkten System. *Mato Oput* war niemals für die Bewältigung eines Konfliktes derartigen Ausmaßes angelegt, der sich mittlerweile über mehrere Länder erstreckt und in zahlreichen ethnischen Gruppen Opfer gefordert hat. Ähnliches gilt für die Herkunft der Täter, die keineswegs alle den Acholi zuzuordnen sind. Verbrechen seitens der UPDF könnten ebenso nicht mit den Prinzipien von *Mato Oput* begegnet werden.

Auch das Argument, das traditionelle System sei fest verankert, würde von der Bevölkerung besser verstanden und böte noch immer intakte Mechanismen zur Aussöhnung, lässt sich hinterfragen. Nach über zwanzig Jahren Bürgerkrieg sind Sozialgefüge und traditionelle Normen im Konfliktgebiet erodiert. Jahrelanges Leben in Flüchtlingslagern hat die Rolle der traditionellen Autoritäten geschwächt, traditionelle Rituale konnten kaum mehr praktiziert werden und sind vor allem der jungen Generation weitgehend unbekannt. Ein weiterer Schwachpunkt ist die Nicht-Einbindung von Frauen in die Verhandlungen des *Mato Oput*-Verfahrens, die jedoch gerade aufgrund gezielter sexueller Gewalt zu den Hauptopfern des Konfliktes zählen und deren Interessen deshalb besondere Berücksichtigung finden müssten.

Aus Beobachterperspektive wird daher deutlich, dass traditionelle Verfahren zumindest in ihrer ursprünglichen Form und als alleiniger Mechanismus kaum eine angemessene Option darstellen. Hier scheint es angebracht, über mögliche Modifikationen nachzudenken und Wege zu suchen, die unterschiedlichen Ansätze auf sinnvolle Art und Weise zu verbinden. Ist es möglich, die unterschiedlichen Ansätze von *restorative justice* und *retributive justice* zusammenzubringen? In Anbetracht der polarisierten Positionen erscheint dies als ein schwieriges Unterfangen. Es wäre wohl zunächst erforderlich, in den Diskussionen die irreführende Dichotomie von Frieden und Gerechtigkeit zu überwinden. „*Mato Oput* = Frieden ohne Strafen“ und „IStGH = Strafen ohne Frieden“ sind in jedem Fall falsche Gleichungen. Sie verkennen, dass auch *Mato Oput* in vielerlei Hinsicht Gerechtigkeit bedeuten kann, und dass auch die Verfahren des IStGH sehr wohl zum Frieden beitragen können.

Letztlich ist wohl auch eine Differenzierung auf Täterseite angebracht. Es scheint deutlich, dass zumindest für die per internationalen Haftbefehl gesuchte Führungsriege der LRA ein traditionelles Verfahren keine sinnvolle und realistische Alternative darstellt.

Die Abkommen von Juba und die Frage der Strafverfolgung und Aussöhnung

Während der Friedensverhandlungen von Juba waren die Haftbefehle des IStGH und die Frage der generellen Aufarbeitung der Kriegsverbrechen ein zentraler Diskussionspunkt. Entsprechende Bedeutung kommt dem dritten Abkommen von Juba zu, das im Juni 2007 getroffen wurde und sich speziell mit den Fragen der Strafverfolgung und Aussöhnung in der Gesellschaft befasst. Das Abkommen stellt in seiner vielfach kritisierten Uneindeutigkeit eine Art Kompromiss aus den bereits beschriebenen Positionen dar und sieht sowohl eine juristische Strafverfolgung, allerdings auf nationaler statt internationaler Ebene, als auch die Anwendung traditioneller Versöhnungsrituale vor.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Im Februar 2008 wurde ein wichtiger Zusatz zu dem Abkommen beschlossen, welches die Vereinbarungen konkretisiert. Es sieht die Einrichtung einer Sonderabteilung beim Obersten Gerichtshof vor, die besonders gravierende Kriegsverbrechen und systematische Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich verfolgen soll. Dadurch soll eine Abwicklung der Verfahren gegen die LRA-Führer über die ugandische Justiz ermöglicht werden, unter Berücksichtigung der Anforderungen des Statuts von Rom und des IStGH und insbesondere mit Verweis auf das Prinzip der Komplementarität. Gleichzeitig ist für die breite Masse der Einzelstraftaten die Anwendung traditioneller Verfahren vorgesehen.

Das öffentliche Echo auf die Vereinbarungen war erneut gespalten. Viele lokale Akteure begrüßten sie, und auch einige Menschenrechtsorganisationen erkannten gute Chancen, auf diese Weise angemessene Verfahren in Uganda zu ermöglichen, aufgrund derer unter Umständen sogar der IStGH seine Zuständigkeit abgeben könnte. Voraussetzung hierfür sei jedoch eine grundlegende Reform und Verbesserung des ugandischen Justizwesens, um internationalen Standards zu genügen. Genau hier sehen andere Organisationen, darunter *Amnesty International*, ein großes Problem. Sie halten die ugandische Justiz selbst bei Reformen für nicht in der Lage, faire und angemessene Verfahren zu gewährleisten, welche jedoch Grundlage für einen dauerhaften Frieden seien und auf nicht absehbare Zeit nur durch den IStGH sichergestellt werden könnten. Dieser lehnte seinerseits eine Suspendierung der Haftbefehle und die Abgabe der Zuständigkeit strikt ab.

Sonderabteilung des Obersten Gerichtshofes

Die konkrete Umsetzung der Elemente der Vereinbarung von Juba lässt bis heute auf sich warten. Die legislativen Entscheidungen zur Schaffung der notwendigen rechtlichen Grundlagen zur Einrichtung eines Sondergerichtes sind bisher nicht erfolgt. Hier geht es vor allem um Regelungen zum Opferschutz, zur Integration traditioneller Verfahren und um die Verabschiedung notwendiger Geset-

ze als Basis für die Arbeit und Zuständigkeiten des Gerichtes. Immerhin konnte im Juli 2008 eine für Kriegsverbrechen zuständige Sonderabteilung beim Obersten Gerichtshof eingerichtet werden. Dazu nutzte der Oberste Richter, Hon. Justice James Ogoola, seine administrativen Vorrechte, die ihm unter anderem erlauben, zur effektiven Erfüllung der Aufgaben des Gerichtshofs auch ohne einen Gesetzesakt Sonderabteilungen zu bilden. Für die „*Special War Crimes Division of the High Court*“ wurden zunächst drei Richter berufen und ein zuständiges Sekretariat eingerichtet. Die Sonderabteilung ist als *ad-hoc*-Instrument angelegt und soll nur dann aktiv werden, wenn es um konkrete Fälle von schwersten Kriegsverbrechen wie Völkermord geht. Sie stellt kein unabhängiges Gericht dar und verfügt über kein eigenes Statut. Die berufenen Richter erfüllen auch weiterhin ihre ursprünglichen Funktionen beim Obersten Gerichtshof.

Mittlerweile haben auch die oberste Anklagebehörde und die ugandische Polizei eigene Sonderabteilungen für die Verfolgung von Kriegsverbrechen eingerichtet.

Ohne die notwendigen rechtlichen Grundlagen steht die Sonderabteilung des Obersten Gerichtshofs jedoch noch vor zahlreichen Herausforderungen. Es mangelt an ausreichender Infrastruktur, selbst einen Gerichtssaal gibt es noch nicht. Zudem fehlen genaue rechtliche Bestimmungen zur Zuständigkeit und zu den Verfahrensweisen. Auch die im dritten Juba-Abkommen vorgesehene Integration von traditionellen Verfahren ist noch nicht geregelt.

Stephen Oola vom *Refugee Law Project* sieht noch eine weitere zentrale Herausforderung: der Mangel an Tatverdächtigen. Bisher gibt es nicht einen einzigen konkreten Verdächtigen, gegen den die Sonderabteilung ermittelt. „Die Annahme während des Friedensprozesses war, dass nur eine Hand voll Verdächtiger über die Sonderabteilung strafrechtlich verfolgt würde, nämlich diejenigen, die für die schlimmsten Verbrechen verantwortlich sind. Die meisten Leute interpretierten dies als Beschränkung auf die per internationalen Haftbefehl ge-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

suchten LRA-Führer“, so Oola. In Wirklichkeit jedoch enthielte das Juba-Abkommen keinerlei Aussage hinsichtlich der Strafverfolgung der vom IStGH angeklagten Personen oder sonstiger Individuen durch die Sonderabteilung des Obersten Gerichtshofes.

Scheitern der Friedensverhandlungen

Eine neue Dynamik erlangte der Konflikt mit dem Scheitern der Friedensverhandlungen Ende 2008. Im Laufe des Jahres war die Unterzeichnung eines abschließenden Friedensabkommens (*Final Peace Agreement*) mehrfach gescheitert. Noch im April 2008 waren die Hoffnungen auf eine Unterzeichnung groß gewesen und entsprechend hoch die Enttäuschung über das Nichterscheinen Kony's zum festgesetzten Termin.

Einer der Streitpunkte war weiterhin der Umgang mit den Haftbefehlen des IStGH. Die LRA-Führung beharrte auf ihrer unrealistischen Forderung, die Anklagen sollten noch im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung aufgehoben werden, andernfalls würde man die Unterschrift verweigern. Die Regierung Museveni dagegen setzte die Unterzeichnung eines Friedensvertrages als ersten Schritt voraus, versprach jedoch, nach der Unterzeichnung dafür zu sorgen, dass keiner der Angeklagten ein Verfahren vor dem IStGH zu befürchten habe, notfalls gar über einen Appell an den UN-Sicherheitsrat. Auch dieses Angebot musste als unrealistisch angesehen werden und wurde von vielen Beobachtern als falsches Signal kritisiert. Wenig überraschend war daher auch die klare Ablehnung seitens des IStGH.

Als Kony Ende November erneut nicht zum angesetzten Unterzeichnungstermin erschien, zeichnete sich das endgültige Scheitern der Verhandlungen ab. Schon zuvor hatten sich Skeptiker aufgrund von Berichten über Attacken der LRA im Ostkongo und Südsudan in ihrer Haltung bestätigt gefühlt, die LRA habe die verhandlungsbedingte Waffenruhe lediglich zur Neuformierung und Aufrüstung genutzt. Mit der Operation „*Lightning Thunder*“, durch die die ugandische Regierung im Dezember 2008 die militärische Option wählte, war das zumindest

vorläufige Ende des Friedensprozesses besiegelt.

Auch wenn es insgesamt unterschiedliche Signale gibt, so scheint die ugandische Regierung infolge des Scheiterns des Friedensabkommens doch von ihrer vorherigen Position hinsichtlich der Haftbefehle Abstand genommen zu haben. Die LRA-Führer seien nicht mehr geeignet für ein Verfahren vor ugandischen Gerichten, so Henry Okello Oryem, Staatsminister für internationale Angelegenheiten. Nach ihrer Verweigerung zum Frieden sei *Mato Oput* auf sie nicht mehr anwendbar – im Falle einer Verhaftung würden sie unmittelbar nach Den Haag ausgeliefert.

Nationale oder internationale Strafverfolgung?

Trotz des Scheiterns der Friedensverhandlungen und der neuerlichen Signale seitens der ugandischen Regierung bleibt die Debatte um die Strafverfolgung der Kriegsverbrecher weiter relevant, insbesondere auch die Frage des Zusammenspiels von nationaler und internationaler Rechtsprechung.

Interessant ist vor allem die Frage, unter welchen Umständen ein Verfahren vor einem nationalen ugandischen Gericht an die Stelle des Verfahrens vor dem IStGH treten könnte. Die rechtlichen Grundlagen hierfür sind im Statut von Rom niedergelegt. Zu einem der zentralen Elemente des Statuts gehört das Prinzip der Komplementarität, gemäß dem der IStGH nur dann strafverfolgend tätig werden kann, wenn der betroffene Staat selbst nicht willens oder in der Lage ist, Taten, die Straftatbestände des Statuts erfüllen, in einem angemessenen Verfahren zu verfolgen. Da der ugandische Staat den Internationalen Strafgerichtshof selbst zum Einschreiten aufgefordert hat, ist dessen Zuständigkeit zunächst einmal unbestritten. Dennoch ergibt sich angesichts des Komplementaritätsprinzips die berechtigte Frage, ob unter bestimmten Umständen, also vor allem im Falle einer glaubwürdigen Gewährleistung angemessener nationaler Verfahren durch Gesetzesreformen etc., der IStGH die Verfahren zugunsten nationaler Rechtsprechung abtreten kann.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Grundsätzlich könnte die ugandische Regierung argumentieren, der IStGH sei aufgrund der Einrichtung von Verfahren in Uganda nicht mehr zuständig. Es obliegt aber dem IStGH selbst, genauer gesagt seiner Vorverfahrenskammer, zu entscheiden, ob nationale Verfahren internationalen Maßstäben genügen und eine angemessene Alternative darstellen. Grundvoraussetzungen hierfür sind unter anderem die Verankerung der Straftatbestände des Statuts von Rom im nationalen Recht, die Gewährleistung fairer und unabhängiger Verfahren, die Kapazität der Gerichtsbarkeit zur effektiven Abwicklung der Verfahren sowie angemessene Regelungen zur Teilnahme und zum Schutz von Zeugen.

Alternativ dazu gibt es zwei weitere Möglichkeiten zur Suspendierung der Verfahren des IStGH. Zum einen könnte der Oberste Ankläger des Gerichtshofs die Verfahren unter besonderen Umständen aussetzen, wenn er sie als nicht im Interesse von Gerechtigkeit bewertet. Zum anderen besteht die Möglichkeit eines Einschreitens des UN-Sicherheitsrates, der das Verfahren für einen verlängerbaren Zeitraum von jeweils einem Jahr aussetzen könnte. Auch wenn Stimmen aus Uganda derartige Maßnahmen wiederholt einforderten, muss festgehalten werden, dass beide Optionen im Falle Ugandas weder realistisch noch sinnvoll wären.

Umsetzung internationaler Standards

Letztlich bleibt also die Frage, ob Ugandas Gerichtsbarkeit und Rechtslage angemessene Verfahren gegen Kriegsverbrecher gewährleisten können und somit eine echte Alternative zu den Verfahren des IStGH bieten.

Bisher sehen Experten und Beobachter dies eher kritisch. Zwar gilt die ugandische Justiz, insbesondere der Oberste Gerichtshof, als durchaus qualifiziert und integer, jedoch mangelt es eindeutig an Erfahrung im Umgang mit Verfahren um Straftaten mit einem derartigen Ausmaß wie im Norduganda-Konflikt. Zudem gibt es im ugandischen Strafrecht bisher keine klaren Grundlagen zur Bestrafung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Auch

wird in Anbetracht der Tragweite der Verfahren die Unabhängigkeit der ugandischen Justiz vielfach skeptisch gesehen.

Eine zentrale Rolle kommt in diesem Zusammenhang dem geplanten Gesetz zur Inkorporierung der Straftatbestände des Statuts von Rom in nationales Recht (*Draft ICC Bill*) zu. Das Gesetz soll nationales und internationales Recht in Einklang bringen, die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen erleichtern und die Zusammenarbeit mit dem IStGH befördern. Zwar liegt der Gesetzesentwurf seit langem vor, jedoch wurde seine Verabschiedung durch das ugandische Parlament wiederholt aufgeschoben und hat bis heute nicht stattgefunden. Dabei sollte das Gesetz eigentlich spätestens im September 2009 Gültigkeit erlangen. Schließlich ergibt sich auch ein besonderer Zeitdruck, da vom 31. Mai bis zum 11. Juni 2010 die erste Konferenz zu einer umfassenden Revision des Statuts von Rom ausgerechnet in Kampala stattfinden soll. Sollte der Gesetzesentwurf bis dahin nicht verabschiedet sein, so drohen sicherlich Irritationen innerhalb der Gruppe der Unterzeichnerstaaten. Die Wahl Ugandas als Gastgeberland der Konferenz würde in Frage gestellt und Ugandas Verhältnis zum IStGH erneut auf eine harte Probe gestellt.

Doch auch im Falle einer erfolgreichen Verabschiedung ergeben sich weitere Herausforderungen. So sehen Rechtsexperten Hindernisse für die Umsetzung des Gesetzes in seiner bisherigen Form in der ugandischen Verfassung. Da diese die rückwirkende Bestrafung von Vergehen, die zum Tatzeitpunkt noch nicht den Straftatbestand erfüllten, verbietet, wären weitere legislative Schritte nötig, um die Verfolgung bestimmter Kriegsverbrechen vor einem Sondergericht zu ermöglichen.

Fazit

Der Fall Ugandas zeigt sehr eindringlich die komplexe Problematik des Umgangs mit Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen in Bürgerkriegskontexten, insbesondere in einer Situation, in der Konflikt weiter andauert und ungelöst bleibt. Daraus

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

ergeben sich Fragen der Verfolgung und Aufarbeitung von Verbrechen und Fragen der Friedensstiftung. Offensichtlich entsteht hier eine Reihe von Dilemmata, die die Verantwortlichen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene vor große Herausforderungen stellen, und denen zum Teil auf sehr unterschiedliche Weise begegnet wird. Hier werden unterschiedliche Interessenlagen, Prioritäten und Verständnisse von Gerechtigkeit deutlich.

Dabei ist eine polarisierende Diskussion, in der Frieden und Gerechtigkeit gegenübergestellt und abgewogen werden, fahrlässig und letztlich ein Hindernis auf dem Weg zu einer dauerhaften Lösung der Probleme. Dass Frieden und Gerechtigkeit sich nicht gegenseitig ausschließen, sollte zum Grundkonsens in den Diskussionen gehören. Dies würde eine ernsthafte, problemorientierte Debatte über sinnvolle, holistische Lösungsansätze erleichtern.

Die Diskussion wird unbequem und schwierig bleiben, da einfache Lösungen aufgrund der Komplexität der Lage kaum möglich sind. Aber es wäre hilfreich, am gegenseitigen Verständnis der jeweiligen Positionen zu arbeiten, um einen konstruktiven Dialog zu erleichtern. Während eine Strafverfolgung der Hauptverantwortlichen in Anbetracht der Gräueltaten unabdingbar scheint, wäre es dennoch angeraten, Möglichkeiten der Berücksichtigung lokaler und traditioneller Verfahren zu finden. Hier geht es auch generell um die Fähigkeit des IStGH, sich an die lokalen Gegebenheiten anzupassen. Dies ist von enormer Bedeutung für die Effektivität und Akzeptanz des Gerichtshofes, auch für zukünftige Verfahren, vor allem im afrikanischen Kontext.

Voraussichtlich wird sich mittelfristig nichts daran ändern, dass die Verfahren gegen die Führungsriege der LRA beim IStGH verbleiben, auch in Anbetracht der institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen auf ugandischer Seite, solche Verfahren angemessen durchzuführen.

Ein dreigliedriger Ansatz könnte in Zukunft dazu beitragen, in Norduganda zu Frieden und Gerechtigkeit beizutragen. Dieser könn-

te neben der Verfolgung der Angeklagten des IStGH eine nationale Strafverfolgung weiterer Haupttäter ermöglichen und für die große Masse der Einzeltäter die Anwendung alternativer traditioneller Mechanismen erlauben. Hierzu wäre jedoch eine vorhergehende genaue Analyse des Potentials sowie der Schwächen von Ritualen wie *Mato Oput* vorzunehmen, um gegebenenfalls Modifikationen vorzunehmen.

Die in diesem Zusammenhang vom *Refugee Law Project* aufgeworfene Frage nach den Kosten der Strafverfolgung gegenüber dem immensen Bedarf an Kompensationsleistungen ist durchaus berechtigt und führt letztlich zu der Frage, ob in der Debatte nicht vielmehr die Bedürfnisse der Opfer vorangestellt werden sollten, anstatt sich auf den Umgang mit den Tätern zu konzentrieren.

Leider sind in der Diskussion die Bedürfnisse und Anliegen der Opfer vielfach instrumentalisiert und einseitig interpretiert worden. Kritiker der IStGH-Verfahren berufen sich auf die vermeintlich vorherrschende Meinung in der vom Konflikt betroffenen Bevölkerung, für die Frieden die oberste Priorität darstelle und daher dem Aspekt Gerechtigkeit vorangestellt werden müsse. Zahlreiche Studien, unter anderem durch das *International Center for Transitional Justice (ICTJ)*, stehen allerdings im Widerspruch zu diesen Aussagen. Sie zeigen, dass sich entgegen der Behauptungen vieler NGOs Frieden und Gerechtigkeit in den Augen der Bevölkerung Nordugandas nicht ausschließen und eine Mehrheit der Betroffenen sich für eine Strafverfolgung der LRA-Führer ausspricht.

Ein dauerhafter Frieden wird nicht möglich sein, ohne auch für Gerechtigkeit zu sorgen. Dies geht jedoch weit über die Verfolgung der Täter hinaus. Vielmehr geht es auch um die dringend notwendige Verbesserung der Lebensverhältnisse in Norduganda. Hier sind verstärkte, ernsthafte Bemühungen der ugandischen Regierung gefragt. Zudem sind für einen umfassenden Lösungsansatz auch die Aspekte der Wahrheitsfindung und Aussöhnung von zentraler Bedeutung. Die Vorschläge zur Einrichtung einer Wahrheitskommission und der Entwurf eines Gesetzes zur nationalen Aussöhnung (*Draft National*

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

9. Dezember 2009

**www.kas.de
www.kas.de/uganda**

Reconciliation Bill) sind erste wichtige Schritte, die konkretisiert werden müssen.

Im September berichteten ugandische Medien über die erneute Verhandlungsbereitschaft der LRA. Bisher gibt es noch keine konkreten Schritte für neue Friedensverhandlungen und die Position der ugandischen Regierung hierzu ist noch unklar. Sollte es zu einem erneuten Friedensprozess kommen, werden die IStGH-Anklagen wahrscheinlich erneut zu einem zentralen Streitpunkt werden. Die ugandische Regierung hat es bisher nicht vermocht, diesem Problem zumindest über die Schaffung angemessener Rechtsgrundlagen effektiv zu begegnen.