

Das Zusammenspiel von Menschenrechtsbewegungen und transnationaler Gerichtsbarkeit zur Überwindung von Straflosigkeit

*Andreas Schüller und Annelen Micus**

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts hat sich das Verständnis von Menschenrechten deutlich gewandelt. Diese werden nicht mehr nur als Verpflichtungen von Staaten gesehen, sondern auch als Rechte, die den Individuen unmittelbar zustehen. Bei den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen wurden erstmals hochrangige Einzelpersonen aus Politik, Militär, Justiz und Wirtschaft für schwerste Menschenrechtsverbrechen, so genannten Völkerstraftaten, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen. Als Folge dieser Entwicklungen lässt sich aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten inzwischen ein Anspruch für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen auf Aufklärung des Geschehenen, Strafverfolgung der Verantwortlichen und Wiedergutmachung ableiten.

Trotz dieser Fortentwicklung werden die universellen Menschenrechte und die sich hieraus für Individuen ergebenden Rechte von vielen Regierungen und Behörden nicht beachtet. Ermittlungen zur Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen werden oft nicht oder nur unzureichend aufgenommen und die Täter nicht angemessen verfolgt. Dies ist besonders gravierend in Fällen massiver Menschenrechtsverletzungen, wie sie insbesondere im Rahmen von (bewaffneten) Konflikten oder unter der Herrschaft von diktatorischen Regimen begangen werden. Auch nach Beendigung dieser Ausnahmesituationen werden die begangenen Verbrechen selten aufgeklärt; Strafverfolgung und Gerichtsverfahren finden häufig nicht statt. Entschädigungsansprüche der Opfer werden in der Regel von Gerichten sofort als unzulässig verworfen und nicht einmal zur Entscheidung angenommen. Für eine Gesellschaft ist es jedoch sehr wichtig, sich mit den im eigenen Land begangenen Menschenrechtsverbrechen eines Regimes oder der verschiedenen Bürgerkriegsparteien auseinanderzusetzen, um ein freiheitliches und gerechtes Gemeinwesen aufbauen zu können. Juristische Verfahren bieten zusammen mit anderen gesellschaftlichen Prozessen ein geeignetes Forum, auf dem über individuelle Schuld verhandelt werden kann und kollektive Dynamiken deutlich werden können.

Dort wo nationale Wege zur strafrechtlichen Aufarbeitung aufgrund von Amnestiegesetzen oder fehlendem Willen der Justizorgane versperrt sind, suchen Opfervereinigungen und Menschenrechtsverbände nach anderen Wegen, die be-

* Andreas Schüller und Annelen Micus, European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Berlin

gangenen Verbrechen ans Licht und die Verantwortlichen vor Gericht zu bringen. Eine über die Grenzen des betroffenen Staates hinausgehende, „transnationale“ Gerichtsbarkeit dient dazu, Strafverfolgung in Situationen zu ermöglichen, in denen im Land der Begehung der Taten eine Blockade herrscht, insbesondere dann, wenn die amtierende politische Führung eines Landes selbst der Begehung von Völkerstraftaten verdächtig ist. Gerichte in Drittstaaten oder internationale Tribunale sollen in einer solchen Situation, losgelöst von den politischen Spannungen und möglichen Einflussnahmen im Tatortstaat selbst, Völkerstraftaten strafrechtlich verfolgen. Ziel ist es dabei, eine gesellschaftliche Situation zu verhindern oder aufzubrechen, die gemeinhin mit dem Schlagwort „Straflosigkeit“ bezeichnet wird. Im Folgenden wird zunächst näher auf dieses Schlagwort eingegangen, um dann zu zeigen, wie zivilgesellschaftliche Akteure – im Zusammenspiel mit und unter Ausnutzung einer transnationalen Gerichtsbarkeit – Einfluss auf die Aufarbeitung von Völkerstraftaten nehmen und damit zur Bekämpfung von Straflosigkeit beitragen können. Das Wirken von Baltasar Garzón als Untersuchungsrichter der spanischen Audiencia Nacional gilt als ermutigendes Beispiel dafür, wie ein Drittstaat seiner Verantwortung als Teil einer „transnationalen“ Gerichtsbarkeit gerecht werden kann. Schließlich wird das Beispiel Argentinien näher analysiert und das Problem der Selektivität in der internationalen Bekämpfung von Straflosigkeit erläutert.

1. Das Problem der Straflosigkeit

„Straflosigkeit“ steht zunächst als abstrakter Begriff im Raum, dessen genauer Inhalt offen bleibt. Im Folgenden wird versucht, den Begriff der Straflosigkeit näher zu bestimmen und einige Faktoren ihrer Entstehung zu benennen. Außerdem wird auf die gesellschaftlichen Folgen von Straffreiheit eingegangen.

1.1. Begriff der Straflosigkeit

Straflosigkeit meint die fehlende strafrechtliche Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und dabei insbesondere die fehlende umfassende Ermittlung und Bestrafung der Täter. Zuvor ist zu beachten, dass nicht jede Verletzung eines Menschenrechts zugleich eine Straftat darstellt, für die ein Täter persönlich verantwortlich gemacht werden kann. Wenn es jedoch um schwere systematische oder ausgedehnte Verletzungen bestimmter Menschenrechte geht, handelt es sich um Straftaten (in Form von Verbrechen gegen die Menschlichkeit). Ebenso stellt jeder Akt der Folter oder des zwangsweisen Verschwindenlassens einer Person eine strafbare Handlung dar. Werden solche Taten begangen und die Täter nicht individuell verfolgt, wird von Straflosigkeit gesprochen.

Für das Bestehen von Straffreiheit für bestimmte Taten und Tätergruppen gibt es eine Reihe von Gründen, die sich oftmals von Land zu Land gleichen. Die Tä-

ter sind häufig in der Regierung, dem Militär, dem Geheimdienst oder den Sicherheitskräften zu finden. Werden schwerste Menschenrechtsverletzungen systematisch von einem repressiven Regime begangen oder von einer siegreichen Partei eines bewaffneten Konflikts, sind die tragenden Stützen der Machthaber in einer Gesellschaft nicht an Strafverfolgung interessiert, würde es doch die „eigenen“ Leute betreffen. Meistens heißt es dann, man wolle die Vergangenheit auf sich beruhen lassen und in die Zukunft schauen. Die Opfer der Verletzungen werden damit nur schwerlich leben können, da für sie – aber nicht nur für sie – jeder Schritt in die Zukunft eine traumatische Erinnerung an das Vergangene enthält.

1.2. Faktoren der Straflosigkeit

Aufgrund der Vielzahl von Konstellationen soll ein Blick geworfen werden auf die einzelnen Faktoren, die Straflosigkeit schwerster Menschenrechtsverbrechen begünstigen. Nur mit einem detaillierten Verständnis der Gründe, die zu Straflosigkeit führen, lassen sich gezielt einzelne Vorgehensweisen von Menschenrechtsbewegungen im Kampf gegen Straflosigkeit entwickeln. Dabei soll insbesondere auf den historischen Kontext sowie auf die Unabhängigkeit der Justiz eingegangen werden.

Die erste Unterscheidung betrifft den geschichtlichen Kontext: Ist das für die Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Regime weiterhin an der Macht oder befindet sich das Land in einer Übergangsphase nach Überwindung eines Regimes oder Beendigung eines bewaffneten Konflikts? Je nach Situation können unterschiedliche Faktoren für eine Nichtaufarbeitung der Vergangenheit mit Mitteln des Strafrechts verantwortlich sein. Sind die für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen noch an der Macht oder verfügen sie noch über weitgehende militärische, politische oder wirtschaftliche Bedeutung, werden sie im Zweifel all ihre Einflussmöglichkeiten ausnutzen, um alle Ermittlungen im Keime zu ersticken. In Phasen des Umbruchs bestehen hingegen bessere Aussichten, dass die kriminellen Taten der Vergangenheit auch vor Strafgerichten abgeurteilt werden; insbesondere in solchen Situationen ist aber auch Vorsicht geboten, damit die Verfahren menschenrechtliche Mindeststandards erfüllen und fair verlaufen.

Ein wesentlicher Faktor für die Straflosigkeit in repressiven Systemen ist die fehlende Unabhängigkeit der Justiz. Diese endet spätestens dort, wo es um Taten geht, die die Politik des Regimes oder die Involvierung staatlicher Sicherheitskräfte betreffen. Aber selbst in vielen demokratischen Staaten sind Staatsanwälte politische Beamte, das heißt, in den politisch brisantesten Fällen können gerade diejenigen, die mit der Aufnahme von Ermittlungen den ersten Schritt machen müssten, nicht unabhängig agieren, sondern sind abhängig von politischen Akteuren.

1.3. Gesellschaftliche Konsequenzen von Straflosigkeit: „Amnesie“

Schwere Menschenrechtsverletzungen sind nicht mit ihrer Begehung beendet, sondern wirken Jahrzehnte nach – bei den direkten Opfern sowie ihren Angehörigen, aber auch in der Gesellschaft, in der sie ermöglicht und strafrechtlich nicht aufgearbeitet wurden.

Straflosigkeit hat auch eine soziale, gesellschaftliche Seite. Das Phänomen findet in manchen Gesellschaften Akzeptanz. Eine individuelle Strafverfolgung wird nicht eingefordert, eine strafrechtliche Aufarbeitung der Vergangenheit abgelehnt; häufig dienen Schlagworte wie „Versöhnung“ als Begründung für Amnestiegesetze zugunsten der Täter von Menschenrechtsverletzungen und für die Weigerung, Vergangenes aufzuklären. Aus Sicht der Opfer werden diesen ihre Rechte auf Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung verwehrt. Wie viel später noch tiefe Gräben zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Ansichten über ein vergangenes Regime zu Tage treten, zeigt etwa die Debatte in Spanien um die von Ermittlungsrichter Baltasar Garzón auf Veranlassung einiger Opfer angestoßenen Ermittlungen von Franco-Verbrechen, die Jahrzehnte zuvor begangen worden waren. Nachdem Baltasar Garzón 2008 Ermittlungen eingeleitet hatte, musste er sie nur wenig später wieder einstellen. Zwei rechtsextreme Organisationen zeigten ihn aufgrund seiner angeblichen Missachtung des spanischen Amnestiegesetzes an, so dass er wegen Rechtsbeugung selbst vor Gericht stand, jedoch freigesprochen wurde. Während es zwar vielleicht politisch unbequem war, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die in fernen Ländern begangen worden waren, zu untersuchen, zeigt der gesellschaftliche Aufschrei, der erfolgte, sobald an der Mauer des Schweigens über den im eigenen Land begangenen Verbrechen gerührt wurde, wie schwierig es einer Gesellschaft fällt, ihre Vergangenheit aufzuarbeiten. Zugleich zeigt dieses Beispiel, wie wichtig – auch Jahrzehnte später noch – Wahrheit und Gerechtigkeit für die Opfer und ihre Angehörigen sind und dass es eben nicht möglich ist, vergangenes Unrecht einfach zu vergessen. Das Verfahren gegen Baltasar Garzón hat trotz des Freispruchs den negativen Effekt, möglicherweise Richter in Spanien, aber auch weltweit, von mutigen Entscheidungen abzuhalten.

Die Bedeutung einer strafrechtlichen Aufarbeitung von schwersten Menschenrechtsverletzungen liegt in der Autorität des Urteils, das nach bestehenden Verfahrensregeln und dem Vortrag eines Sachverhalts aus Sicht der Ankläger, der Opfer und der Angeklagten gefällt wird. Diese Formalisierung des Verfahrens innerhalb fester Regeln erhöht die Akzeptanz eines Schuldspruchs in der Gesellschaft. Hierin liegt auch ein Unterschied zu Wahrheitskommissionen, die zwar ermöglichen, dass über Vergangenes berichtet wird, diese Berichte aber zumeist nur allgemein bewerten und nicht über Einzelfälle urteilen dürfen. Eine Gesellschaft erfährt dadurch zwar, was geschehen ist, nicht aber unbedingt, was daran rechtlich verboten war und wer dies zu verantworten hat. Wenn Opfer und Täter

ihre Erlebnisse berichten können, aber am Ende kein Urteil durch einen Dritten nach vorher festgelegten Regeln gesprochen wird, mag eine Wahrheit gegen eine andere stehen, und zukünftige Generationen werden sich ihre eigene Wahrheit daraus bilden. Damit genügen Wahrheitskommissionen nicht dem Recht auf Gerechtigkeit, das eine strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung der Täter verlangt. Sie können, vor allem kraft ihrer Autorität als staatlich eingerichtete Institution, daher durch die Sicherung von Zeugenaussagen und Dokumenten bestenfalls der Vorbereitung strafrechtlicher Ermittlungen dienen. Eine ähnliche Funktion kann Volkstribunale zukommen, die normalerweise auf private Initiativen hin organisiert werden. Diese simulieren echte Gerichtsprozesse und hören Opfer und Zeugen an. Laienrichter, häufig gesellschaftlich anerkannte Persönlichkeiten, entscheiden dann unter Hinzuziehung echter Gesetze über Schuld und Strafmaß. Allerdings fehlt es zumeist an einer Vertretung der fiktiv Angeklagten und prozessuale Rechte werden vernachlässigt. Dennoch können gut vorbereitete und nicht nur polemisch geführte Volkstribunale dazu beitragen, eine gesellschaftliche Diskussion unter Berufung auf Recht und Gesetz zu fördern, und bestenfalls sogar Beweismittel für ordentliche Strafverfahren liefern.

2. Möglichkeiten zur Bekämpfung der Straflosigkeit

Eine nachhaltige Menschenrechtsarbeit bedarf des Einforderns einer strafrechtlichen Aufarbeitung von schweren Menschenrechtsverletzungen über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte hinweg. Im Prozess dieses Kampfes gegen die Straflosigkeit ergeben sich dafür immer wieder neue Ansatzpunkte, auch oft noch Jahrzehnte nach Begehung der Taten. So können politische und gesellschaftliche Veränderungen in einem Land neue rechtliche Möglichkeiten eröffnen, die kurz nach Begehung der Taten noch nicht bestanden. Gerade der politische Wille in einem Land, schwerste Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten, verändert sich im Laufe der Zeit. Aus diesem Grund ist es entscheidend, im richtigen Moment, in dem sich die Tür einen Spalt breit öffnet, vorbereitet und aktiv zu sein, um eine vielleicht einmalige Chance, juristische Verfahren anzustoßen, nicht zu versäumen.

Zur Bekämpfung der Straflosigkeit bieten sich verschiedenste Vorgehensweisen an. So unterschiedlich und länderspezifisch jeder Einzelfall ist, so unterschiedlich können auch die geeigneten Vorgehensweisen sein.

2.1. Dokumentation der Menschenrechtsverbrechen

Für jegliche, wenn auch erst Jahrzehnte später erfolgende Strafverfolgung zwingend notwendig ist eine Dokumentation der Menschenrechtsverbrechen. Nur eine hochwertige Dokumentation des Geschehenen liefert ausreichend schlagkräftige Argumente gegenüber den Strafverfolgungsbehörden, die in solch zumeist auch politisch heiklen Fällen sehr zurückhaltend sind, nur auf einen vagen Ver-

dacht hin tätig zu werden. Ohne eine umfassende Dokumentation einzelner Menschenrechtsverletzungen wird eine Strafverfolgung erheblich erschwert. Für solche Dokumentationen von schweren Menschenrechtsverletzungen setzen sich auf lokaler Ebene häufig mutige Menschenrechtsverteidiger und Anwälte ein; diese gilt es zu schützen, um überhaupt eine gesicherte Faktenlage zu erreichen, von der aus juristisch argumentiert und agiert werden kann. Neben denjenigen, die dokumentieren, müssen aber auch die Zeugen geschützt werden. Denn ohne die Aussagen von Zeugen vor Gericht wird jede Strafverfolgung schwierig. Deshalb ist es so wichtig, unmittelbar nach der Begehung einer Tat Aussagen schriftlich festzuhalten, Beweismittel zu sichern, ärztliche Gutachten zu erlangen und fotografisch das Geschehene so gut wie möglich zu dokumentieren.

2.2. Nationale Strafverfolgung

Mit einer guten Dokumentation von systematischen oder ausgedehnten Menschenrechtsverletzungen lassen sich dann die nächsten Schritte hin zu einer strafrechtlichen Aufarbeitung des Geschehenen unternehmen. Hier spielt es eine große Rolle, ob in dem betroffenen Land eine unabhängige Justiz besteht oder nicht. Idealerweise sollte die Dokumentation schwerster Verletzungen bei den nationalen Strafverfolgungsbehörden eingereicht und mutmaßliche Straftaten zur Anzeige gebracht werden.

Es gibt aber auch Situationen, in denen dieser Schritt zu einer erhöhten Gefährdungslage der Zeugen, der Anzeigenerstatter und derjenigen, die die Dokumentation erstellt haben, führen kann. Die Fakten sollten in einem solchen Fall auf politischer Ebene genutzt werden, gegebenenfalls und soweit möglich unterstützt durch eine gezielte Medienarbeit, um so Druck zu erzeugen, der die Justiz nötigt, sich ernsthaft mit den Vorwürfen zu befassen. Dies soll aber auch dazu dienen, eine Auseinandersetzung innerhalb der Gesellschaft zu ermöglichen, die sodann weniger leicht darüber hinwegschauen wird, was passiert ist. Häufig wird eine Gesellschaft so erstmalig mit Taten konfrontiert, die sie bislang nur sehr einseitig wahrgenommen hat, da Medien und Regierung geschwiegen oder diese als gerechtfertigt heruntergespielt haben.

2.3. Unterstützung durch internationale Institutionen

Sollte der Weg zur nationalen Justiz versperrt sein, bedarf es spätestens zu diesem Zeitpunkt der internationalen Unterstützung. Dabei sollte immer auf das langfristige Ziel hingearbeitet werden, eine Strafverfolgung im Land, in dem die Menschenrechtsverletzungen begangen wurden, zu ermöglichen. Denn nur dann kann sich die Gesellschaft intensiv mit den Taten auseinandersetzen, eine Aufarbeitung der Vergangenheit angehen und damit zur Versöhnung gelangen. Inter-

nationale Bemühungen sind aber vor allem in Phasen, in denen auf nationaler Ebene eine strafrechtliche Aufarbeitung blockiert ist, unerlässlich.

Hilfe bei der Dokumentation von Verbrechen können zum einen verschiedene Organe der Vereinten Nationen leisten: Der Sicherheitsrat, der Menschenrechtsrat, aber auch der UN-Generalsekretär können internationale Untersuchungskommissionen mit Ermittlungen beauftragen. Ebenso können einzelne Unterorgane oder Berichterstatter, zum Beispiel der Sonderberichterstatter über Folter, eigene Untersuchungen anstellen und Zugang zu den betroffenen Ländern, Gebieten und Zeugen verlangen. Aus einem Untersuchungsbericht einer solchen Kommission könnten dann Bemühungen erwachsen, den Internationalen Strafgerichtshof zu beauftragen oder auf nationaler Ebene einen Mechanismus mit internationaler Unterstützung zur Aburteilung der spezifischen systematischen Menschenrechtsverletzungen einzurichten. Der Sicherheitsrat hat zudem die Befugnis, eine Situation direkt an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zu überweisen. Sofern es keine umfassenden Bemühungen auf nationaler Ebene gibt, kann dieser auch von sich aus eigenständig tätig werden, wenn schwerste Menschenrechtsverletzungen auf dem Territorium eines Mitgliedsstaats oder durch dessen Staatsangehörige begangen wurden.

Auch das Nutzen von regionalen Menschenrechtsschutzsystemen, wie die Anrufung der Interamerikanischen, Afrikanischen bzw. Europäischen Institutionen zum Schutz der Menschenrechte, kommt in Betracht. Zwar können diese Menschenrechtsgerichtshöfe nur Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen verurteilen und im Gegensatz zum Internationalen Strafgerichtshof oder den Ad-hoc-Straftribunalen nicht Einzelpersonen anklagen und verurteilen. Durch ein solches Urteil können aber die zugrunde liegenden Fakten, zum Beispiel eines verübten Massakers, durch eine hohe Autorität festgehalten und der Staat zur Strafverfolgung der Verantwortlichen angehalten werden. Auch hat der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte etwa in den Fällen Perus und Chiles die dortigen Amnestiegesetze für unvereinbar mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen erklärt und eine effektive Strafverfolgung angeordnet. Diese Verurteilungen haben dazu beigetragen, dass in diesen Ländern Ermittlungen aufgenommen und Verantwortliche, darunter der ehemalige Präsident Perus, Alberto Fujimori, zu langjährigen Gefängnisstrafen verurteilt wurden.

2.4. Strafverfolgung durch Drittstaaten – „Transnationale“ Gerichtsbarkeit

Schließlich bleibt die Möglichkeit, in Drittstaaten Verfahren anzustrengen. Unter bestimmten Voraussetzungen, wie der Präsenz eines Verdächtigten auf eigenem Staatsgebiet oder bei eigenen Staatsangehörigen unter den Opfern, können Ermittlungsbehörden in Drittstaaten aktiv werden. Nach menschenrechtlichen und völkerstrafrechtlichen Verpflichtungen müssen sie dies sogar bei besonders schwerwiegenden Verbrechen, wie Völkermord, Folter oder Kriegsverbrechen.

Ein Beispiel hierfür ist das von Baltasar Garzón eingeleitete Ermittlungsverfahren gegen den ehemaligen chilenischen Präsidenten Augusto Pinochet angesichts der damals in Chile herrschenden Straflosigkeit. Als Pinochet sich wenig später in Großbritannien aufhielt, erließ Baltasar Garzón einen internationalen Haftbefehl und beantragte die Auslieferung nach Spanien. Daraufhin wurde Pinochet im Oktober 1998 verhaftet und unter Hausarrest gestellt. In letzter Instanz erkannte das britische House of Lords die Verpflichtung Großbritanniens, Pinochet wegen Foltervorwürfen entweder selbst zu verfolgen oder an Spanien auszuliefern, an. Nur sein (angeblich) schlechter Gesundheitszustand ermöglichte Pinochet letztlich die Rückkehr nach Chile im Jahr 2000. Auch dort wurden Ermittlungen eröffnet, die jedoch immer wieder verzögert wurden. Wenige Wochen nachdem im Herbst 2006 die letzte Hürde genommen und er angeklagt worden war, verstarb er, so dass es nie zu einem Prozess kam.

Ermittlungen in Drittstaaten werden zwar – allein schon aufgrund praktischer Schwierigkeiten – nie so umfassend sein wie diejenigen von lokalen oder internationalen Gerichten. Dennoch tragen Ermittlungen und Strafverfolgungen in Drittstaaten dazu bei, Einfluss auf den Tatortstaat und dessen Gesellschaft auszuüben. Diejenigen, die sich für eine Strafverfolgung vor nationalen Gerichten einsetzen, erhalten mit einem ausländischen Urteil weitere starke Argumente dafür, dass (endlich) der eigene Staat aktiv werden sollte.

Dennoch, gerade bei repressiven Staaten kann es Jahrzehnte dauern, bis sich die Tür zu einer strafrechtlichen Aufarbeitung einen Spalt weit öffnet. Kurzfristige Erfolge sind selten und geschehen nur in sehr kleinen Schritten. Erfolgreiche Bekämpfung von Straflosigkeit wird sich vor allem durch eine professionelle Arbeit bereits bei der Dokumentation der Verletzungen sowie durch Hartnäckigkeit beim Eintreten für eine Durchsetzung dieser Form der Aufarbeitung auf nationaler und internationaler, juristischer wie gesellschaftlicher Ebene auszeichnen.

3. Der Kampf gegen Straflosigkeit – das Modell Argentinien

Im Vergleich zu vielen andere Ländern stellt Argentinien bei der strafrechtlichen Aufarbeitung seiner Vergangenheit fast schon ein Musterbeispiel dafür dar, wie durch permanenten Druck zivilgesellschaftlicher Akteure gemeinsam mit transnationalen Menschenrechtsbewegungen die Straflosigkeit mit Hilfe „transnationaler“ Strafjustiz aufgebrochen und Menschenrechtsverbrechen schließlich im eigenen Land vor Gericht gebracht werden können.

3.1. Menschenrechtsverbrechen und Straflosigkeit in Argentinien

Von 1976 bis 1983 herrschte in Argentinien eine brutale Militärdiktatur, in der man 30.000 Oppositionelle verschwinden ließ sowie Hunderttausende folterte. Nach dem Ende der Militärdiktatur setzte in Argentinien eine juristische Aufar-

beitung der von der Junta begangenen Verbrechen ein. Doch unter dem Druck des nach wie vor einflussreichen Militärs wurde schon bald eine Amnestie für die Verurteilten sowie alle möglicherweise Verantwortlichen verhängt. 1986 begannen die langen Jahre der Straflosigkeit – ein Phänomen, das die Geschichte des an Gewalterfahrungen reichen Lateinamerika durchzieht.

Erst 2005 hob der Oberste Gerichtshof die Amnestiegesetze wieder auf. Seitdem kam es zu einer Vielzahl von Anklagen gegen Verantwortliche des ehemaligen Regimes. Der öffentliche Druck gegen die Straflosigkeit hatte deutlich zugenommen. Jahrelang hatten Mütter von Verschwundenen auf der Plaza de Mayo in Buenos Aires demonstriert und nach dem Verbleib ihrer Angehörigen gefragt. Initiiert von einer gut vernetzten argentinischen Menschenrechtsbewegung wurden alle juristischen und nicht-juristischen Wege in Argentinien, Lateinamerika und Europa genutzt, um den Zustand der Straflosigkeit aufzubrechen. So wurden auch in Italien, Frankreich, Schweden, Spanien und Deutschland erfolgreich Prozesse geführt. Die Beiträge zum Kampf gegen die Straflosigkeit in Deutschland und Spanien sollen im Folgenden näher dargestellt werden.

3.2. Kampf gegen die Straflosigkeit in Deutschland

In Deutschland erreichte die Koalition gegen Straflosigkeit, ein Zusammenschluss kirchlicher, menschenrechtlicher und juristischer Organisationen, dass die deutsche Justiz zumindest in den Fällen der deutschen Opfer, von denen es mindestens 100 gab, umfangreiche Ermittlungen einleitete. Das Amtsgericht Nürnberg erließ 2003 in einem für Deutschland bislang einmaligen Vorgang internationale Haftbefehle gegen die noch lebenden Militärdiktatoren, darunter Ex-Staatspräsident Jorge Rafael Videla, und schrieb sie zur Fahndung aus. Ein Erfolg, denn die deutschen wie die übrigen europäischen (Ermittlungs)Verfahren waren ein wichtiger Faktor bei der Aufhebung der Amnestiegesetze und der Wiederaufnahme der Verfahren in Argentinien. Insgesamt wurden in Deutschland die Fälle von 40 Opfern bei der Nürnberger Staatsanwaltschaft zur Strafanzeige gebracht, deren Zuständigkeit sich aus einem Beschluss des Bundesgerichtshofs ergab, durch den die Zuständigkeit an einem Ort in Deutschland gebündelt wurde.

Exemplarisch soll hier auf den Fall Elisabeth Käsemann eingegangen werden. Die Tochter eines Tübinger Theologieprofessors, die in Argentinien lebte, sich dort sozial engagierte und später auch im Widerstand gegen die Militärdiktatur aktiv war, wurde im März 1977 verhaftet, gefoltert und kurze Zeit danach durch Schüsse aus kurzer Entfernung ins Genick getötet. Ihre Leiche wurde gemeinsam mit anderen Ermordeten aufgefunden. Die argentinische Junta stellte den Vorgang als ein Feuergefecht zwischen „subversiven Verbrechern“ und der Armee dar, obwohl Elisabeth Käsemann wenige Tage zuvor in einem Folterlager gesehen wurde. Bereits drei Jahre nach der Ermordung stellte die Staatsanwaltschaft Tübingen die Ermittlungen ein. Die Justiz gab sich mit der offiziellen Begründung

der Junta zufrieden – trotz gegenteiliger Zeugenaussagen und dem gerichtsmedizinischen Obduktionsbefund aus Deutschland, der die wahre Todesursache festhielt.

Erst nach der Strafanzeige bei der Nürnberger Staatsanwaltschaft wurde der Fall neu aufgerollt. Der Fall Käsemann fand jetzt auch in Argentinien selbst Resonanz: Am 14. Juli 2011 erging ein Urteil mit langen Haftstrafen für sieben Täter im Prozess zum Folterlager ‚El Vesubio‘, in dem auch Elisabeth Käsemann misshandelt worden war. Weitere Prozesse, die auch den Fall Käsemann zum Gegenstand haben, laufen derzeit noch oder sollen noch eröffnet werden, darunter gegen den Ex-Staatspräsidenten Videla.

3.3. Kampf gegen die Strafflosigkeit in Spanien

Opfer und Menschenrechtsorganisationen in Spanien reichten in den 1990er Jahren ebenfalls Anzeigen ein. Baltasar Garzón eröffnete daraufhin Ermittlungen. Die Fälle gegen zwei Beschuldigte sollen im Folgenden beispielhaft erläutert werden.

Adolfo Scilingo, ein früherer argentinischer Marineoffizier und einer der 97 Verdächtigen im Rahmen der Garzón-Ermittlungen, reiste 1997 freiwillig nach Spanien, um dort als Zeuge auszusagen. Dabei erwartete er nach 15 Jahre währender Strafflosigkeit wohl nicht, selbst Gegenstand eines Ermittlungsverfahrens zu werden. Denn zuvor hatte er in Argentinien öffentlich bekundet, an den so genannten Todesflügen beteiligt gewesen zu sein, bei denen die politischen Gefangenen bewusstlos aus Flugzeugen ins Meer geworfen wurden, um sie so verschwinden zu lassen. Im Anschluss an seine Aussage wurde er in Untersuchungshaft genommen, die Zuständigkeit der spanischen Gerichte wurde bestätigt und er wurde 2007 in letzter Instanz zu 1.084 Jahren Gefängnis verurteilt.

Ein weiterer früherer argentinischer Marineoffizier, Ricardo Miguel Cavallo, wurde im Jahr 2000 aufgrund eines internationalen Haftbefehls, der ebenfalls von Baltasar Garzón ausgestellt worden war, in Mexiko festgenommen und nach Überwindung einiger juristischer Hürden 2003 nach Spanien ausgeliefert. Dort wurden die Ermittlungen fortgesetzt, jedoch wurde Cavallo schließlich 2008 nach Argentinien ausgeliefert, da dort zwischenzeitlich ebenfalls Verfahren angestrengt worden waren. Diese endeten im Oktober 2011 mit seiner Verurteilung zu lebenslanger Haft wegen der im Folterzentrum ESMA begangenen Menschenrechtsverbrechen.

3.4. Aktuelle Strafverfolgung in Argentinien

Der sich mit den in Europa angestregten Verfahren aufbauende Druck auf die argentinische Justiz und Regierung, selbst aktiv zu werden, um weitere Verfahren, Haftbefehle und Urteile im Ausland zu vermeiden und den Opfern im eigenen

Land Gerechtigkeit zukommen zu lassen, führte letztlich zu zwei parallelen Entwicklungen. Zum einen erklärte ein mutiger Richter, Gabriel Cavallo, 2001 die Amnestiegesetze wegen Verstoßes gegen internationales Recht für verfassungswidrig und ließ Ermittlungen in einem Fall zu. Diese Entscheidung wurde schließlich in letzter Instanz vom Obersten Gerichtshof 2005 bestätigt, der damit die Amnestiegesetze endgültig und für alle Fälle für nichtig erklärte. Zudem wurden die Amnestiegesetze nach der Wahl von Nestor Kirchner als Präsident 2003 auf dessen Vorschlag hin vom argentinischen Parlament aufgehoben.

Der dies ermöglichende wachsende internationale Druck durch Ermittlungen in Drittstaaten, wie in Deutschland und – durch Baltasar Garzón angestoßen – in Spanien, wird aufgrund seiner späteren Wirkung in Argentinien auch als „justice cascade“ oder „Garzón-Effekt“ beschrieben. Neben diesem Faktor spielte auch der Druck zur Aufarbeitung durch internationale Institutionen, etwa die Forderungen nach Wahrheit und Gerechtigkeit durch das interamerikanische Menschenrechtssystem, gemeinsam mit den konstanten Bemühungen der nationalen Menschenrechtsorganisationen, die Verbrechen nicht in Vergessenheit geraten zu lassen, eine wichtige Rolle.

Nach dem endgültigen Ende der Straflosigkeit durch die Nichtigkeitserklärung für die Amnestiegesetze wurden eine Vielzahl von Ermittlungen aufgenommen, die ersten 57 Prozesse wurden abgeschlossen und 195 Täter, darunter viele der Junta-Mitglieder, verbüßen bereits Gefängnisstrafen, während 20 Angeklagte freigesprochen wurden. Mehr als 1.700 Personen wurden bislang wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt. Momentan laufen also zahlreiche Verfahren, und es wird noch lange dauern, bis diese zu Ende gebracht werden können. Der wichtigste Schritt ist aber getan, und die Justiz muss nun zeigen, dass sie späte Gerechtigkeit walten lassen kann und will für die vielen tausend Opfer und ihre Angehörigen. Noch viel muss dafür getan werden; vor allem muss die Perspektive noch erweitert werden auf alle begangenen Menschenrechtsverletzungen, einschließlich der Mitwirkung von großen Wirtschaftsunternehmen an den Verbrechen der Militärs, wie etwa das Ausliefern von Gewerkschaftern an die Militärjunta durch Mercedes Benz-Mitarbeiter.

4. Selektivität bei der internationalen Bekämpfung von Straflosigkeit

Angesichts der bestehenden Möglichkeiten, auch außerhalb der Landesgrenzen zur Bekämpfung der Straflosigkeit in einem Staat beizutragen, ist es umso wichtiger, sich bei der Auswahl der Mittel und Wege nicht von Gesichtspunkten leiten zu lassen, die nicht allein auf dem Recht der Opfer und ihrer Angehörigen auf Gerechtigkeit und Wahrheit, sondern auf politischen Kriterien beruhen.

Selbst in vielen demokratischen Staaten kommt man den menschenrechtlichen und völkerstrafrechtlichen Verpflichtungen zur Strafverfolgung nur ungenügend nach. Insbesondere in den politisch brisantesten Fällen können gerade

diejenigen, die mit der Aufnahme von Ermittlungen den ersten Schritt machen müssten, nicht unabhängig agieren. So ist der für die Ermittlung von Völkerstraftaten zuständige deutsche Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof als ‚politischer Beamter‘ gegenüber dem Bundesministerium der Justiz weisungsgebunden. Dabei sehen die beamtenrechtlichen Bestimmungen laut der Internetseiten der Bundesanwaltschaft vor, dass der Generalbundesanwalt sich „in Erfüllung seiner Aufgaben in fortdauernder Übereinstimmung mit den für ihn einschlägigen grundlegenden kriminalpolitischen Ansichten und Zielsetzungen der Regierung befindet“. Zudem gehört der Generalbundesanwalt nicht der rechtsprechenden Gewalt, sondern der Exekutive an. Er untersteht der Dienstaufsicht des Bundesministers der Justiz, welcher die politische Verantwortung für die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft trägt.

Das spanische Justizsystem ist im Vergleich zum deutschen anders organisiert. Zwar gibt es auch hier eine Generalstaatsanwaltschaft, die dem Justizministerium untergeordnet ist. Der Unterschied zum deutschen Strafverfolgungssystem besteht aber in der Funktion der Untersuchungsrichter („jueces centrales de instrucción“), wie auch Baltasar Garzón jahrzehntelang einer war, die im Gegensatz zu deutschen Ermittlungsrichtern selbst Ermittlungsverfahren eröffnen und Beweismittel sammeln können. Dabei müssen sie sich nicht an die grundlegende kriminalpolitische Ausrichtung der Regierung halten, sondern sind nur dem Gesetz unterworfen. Aus diesem Grund sind von Baltasar Garzón und einigen seiner Kollegen – neben den genannten Beispielen zu Chile und Argentinien – auch Ermittlungen zu Foltervorwürfen in Guantánamo oder einem mutmaßlichen Kriegsverbrechen durch US-Militärs im Irak aufgenommen worden. Die Aktivität spanischer Untersuchungsrichter nicht nur gegen die USA, sondern auch gegen Staaten wie China und Israel, resultierte allerdings in der Reform des diesen Verfahren zugrundeliegenden Gesetzes, das in seiner Reichweite mittlerweile wieder eingeschränkt wurde – und damit ein ähnliches Schicksal erlitt wie sein belgisches Gegenstück.

Die Konsequenz dieser unterschiedlichen Ansätze der Strafverfolgung selbst innerhalb Europas zeigt sich darin, dass die deutsche Justiz nur Verfahren nach dem Völkerstrafgesetzbuch einleiten kann, die den grundlegenden kriminalpolitischen Ansichten und Zielsetzungen der Regierung entsprechen. Damit behält die Bundesregierung politischen Einfluss darauf, ob und vor allem gegen wen Völkerstraftaten in Deutschland verfolgt werden und setzt sich damit zugleich auch möglichem diplomatischen Druck derjenigen Staaten aus, dessen Angehörige strafverfolgt werden könnten. Ein mutiger Generalbundesanwalt, der von der Wichtigkeit transnationaler Gerichtsbarkeit überzeugt wäre, würde von der Bundesregierung einfordern, für ihre völkerrechtliche Verpflichtung der Strafverfolgung von Völkerstraftaten aktiv einzutreten.

Auch internationale Institutionen sollten sich, soweit in Anbetracht ihrer Funktion möglich, ihrer Unabhängigkeit versichern. Dies stellt sich bei politisch

besetzen Gremien, wie dem UN-Menschenrechtsrat, als schwieriger dar. Bei den internationalen Gerichtshöfen, wie dem Interamerikanischen und dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof oder dem Internationalen Strafgerichtshof, sollte diese Unabhängigkeit jedoch gewährleistet sein. Dennoch, dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag wird vermehrt vorgeworfen, sich bislang nur an Verbrechen heranzuwagen, die in weltpolitisch „schwächeren“ afrikanischen Staaten begangen wurden. Vergleichbare Situationen in anderen Ländern, wie zum Beispiel Kolumbien, werden sehr viel zurückhaltender behandelt und stehen seit Jahren „unter Beobachtung“, während bei Vorfällen von Gewalt etwa nach den Wahlen in Kenia und der Elfenbeinküste wesentlich schneller und gezielter eingegriffen wurde. Durch die fehlende Transparenz der Entscheidungsfindung und der angelegten Kriterien der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs verfestigt sich der Eindruck, dass das weltpolitische Gewicht einzelner Staaten beziehungsweise ihrer Verbündeter eine wichtige Rolle in der Fallauswahl spielt. Gerade dieser Eindruck führt mit dazu, dass sich die internationale Strafjustiz zehn Jahre nach dem Start des Internationalen Strafgerichtshofs an einem entscheidenden Wendepunkt befindet.

Diese Beispiele der Ungleichbehandlung je nach betroffenem Staat durch nationale und internationale Justizorgane widersprechen dem Gebot, dass „Justitia“ blind sein solle; anscheinend hat sie ihre Augenbinde zugunsten der mächtigsten Staaten der Welt abgelegt und verweigert sich in Ansehung dieser Staaten Gerechtigkeit walten zu lassen.

5. Schlussbetrachtung

Straflosigkeit bleibt immer eine offene Wunde in einer Gesellschaft, die jederzeit wieder aufbrechen kann. Sie verhindert die Suche der Opfer schwerster Menschenrechtsverletzungen nach Gerechtigkeit, um vergeben zu können. Dadurch wird eine Versöhnung innerhalb einer Gesellschaft unmöglich gemacht, was zu einem Aufbrechen alter Konflikte führen kann. Die Opfer empfinden die Nichtbestrafung von Tätern häufig als zweites großes Unrecht. Ein Vergessen der Taten wird nicht gelingen, selbst wenn es staatlich angeordnet ist. Was privat nicht vergessen werden kann, wird irgendwann auch auf staatlicher Ebene wieder nach oben gespült werden. Die Bekämpfung von Straflosigkeit kann dies verhindern, und eine strafrechtliche Aufarbeitung schwerster Menschenrechtsverletzungen kann dazu beitragen, juristisch, aber vor allem auch gesellschaftlich, ein dunkles Kapitel der Geschichte eines Landes zu behandeln und eine Gesellschaft zu versöhnen.

Sofern die Türen hierzu im nationalen Rahmen verschlossen sind, bieten internationale Institutionen und Drittstaaten Wege an, die Menschenrechtsbewegungen in transnationaler Zusammenarbeit beschreiten können, um den Druck auf den jeweiligen Staat zu erhöhen, damit schließlich doch die Vergangenheit

aufgearbeitet wird und den Opfern ihre Rechte auf Wahrheit und Gerechtigkeit gewährt werden.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat die internationale Strafverfolgung einen starken Zuwachs erfahren. Sie zeigt aber deutliche Schwächen in der Auswahl derjenigen, die sich vor Gericht verantworten mussten. Zumeist betrifft dies schwache oder besiegte Menschenrechtsverletzer; viel zu selten standen mächtige Politiker und Militärs vor Gericht, die Folter und Morde zu verantworten hatten. Diese Selektivität gefährdet die internationale Strafjustiz bereits heute erheblich, und die politische Einflussnahme in die idealerweise unabhängige Arbeit der Justiz stellt eines der größten Probleme in der Bekämpfung der Straflosigkeit weltweit dar.

Das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) ist eine unabhängige und gemeinnützige Menschenrechtsorganisation, die vor allem mit juristischen Mitteln arbeitet. Das ECCHR initiiert, führt und unterstützt beispielhafte Verfahren, um staatliche und nichtstaatliche Akteure für die von ihnen begangenen Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zu machen. Dabei konzentriert es sich auf ausgewählte Fälle, die als Präzedenzfälle zur Durchsetzung der Menschenrechte geeignet sind. Mehr Informationen sind unter www.ecchr.eu abrufbar. Wolfgang Kaleck, Generalsekretär und Mitbegründer des ECCHR, hat im Verlag Klaus Wagenbach zwei Bücher zu dem Thema veröffentlicht: *Kampf gegen die Straflosigkeit. Argentiniens Militärs vor Gericht* (2010); *Mit zweierlei Maß. Der Westen und das Völkerstrafrecht* (2012).