

Zur völkerrechtlichen Beurteilung nationaler Amnestieregelungen

– Ein Überblick

Knut Traisbach

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Bestrafungspflichten
- III. Zur Begründung der Bestrafungspflichten
- IV. Amnestieverbote
- V. Schlußbemerkung

I. Einleitung

Die Beurteilung von nationalen Amnestie-Gesetzen durch Völkerrecht richtet sich allgemein danach, für welche Vergehen die in Frage stehende Amnestie gewährt wurde und wie die Notwendigkeit einer solchen Regelung unter Berücksichtigung der Umstände des betroffenen Zeitraumes zu beurteilen ist. Im Falle Sierra Leones hätte die Generalamnestie für den Führer der "Vereinigten Revolutionären Front" (RUF), *Foray Sankoh*, sowie für alle anderen Beteiligten mit Hinblick auf die begangenen Verbrechen an der Zivilbevölkerung¹ einen Verstoß gegen geltendes Völkerrecht dargestellt, wenn die Begehung solcher Verbrechen eine absolute Verfolgungs- und Bestrafungspflicht der internationalen Gemeinschaft auslöst. Eine solche Pflicht scheint nach heutigem Völkerrecht nur für bestimmte Verbrechen gegeben zu sein, die durch ihre besonders gravierende Grausamkeit und Folgenschwere geeignet sind, das zivilisatorische Gefüge des betroffenen Staates oder der internationalen Völkergemeinschaft zu zerstören. Der Schutz dieser zum Teil gewohnheitsrechtlich anerkannten

Rechtsgüter wird oftmals in vertragliche Verpflichtungen, einen solchen Rechtsbruch in der nationalen Rechtsordnung unter Strafe zu stellen, umgewandelt. Allerdings kann sich der staatliche Strafanspruch auch ohne vertragliche Grundlage daraus ergeben, daß das betroffene Rechtsgut im Völkergewohnheitsrecht als besonders schutzwürdig gilt (Weltrechtsprinzip). Dennoch erfordert dies, die völkerrechtliche Bestrafungspflicht in ein nationales Strafgesetz zu transformieren.²

II. Bestrafungspflichten

Im Völkerstrafrecht hingegen ergibt sich die Strafbarkeit unmittelbar aus der vertraglichen oder gewohnheitsrechtlichen Norm. Die Pflicht zur Verfolgung solcher Verbrechen ist – nach den Prozessen von Nürnberg und Tokio – vor allem das Ergebnis einer Entwicklung, die durch die Aufhebung des Ost-West-Konfliktes ermöglicht wurde.³ Die Schaffung der Internationalen Straftribunale für Jugoslawien⁴ und Ruanda⁵ sowie der Entschluß zur Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes⁶ sind als die jüngsten Erfolge dieser Entwicklung anzusehen.⁷ Eine allgemeine Bestrafungspflicht läßt sich jedoch nur schwer aus den Menschenrechtskonventionen oder anderen völkerrechtlichen Verträgen herlei-

² Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 1999, § 42 Rn. 7.

³ Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung: M. Cherif Bassiouni, *The Sources and Content of International Criminal Law: A Theoretical Framework*, in: Bassiouni (ed.), *International Criminal Law*, Band 1, 1990, S. 3-125; Ipsen (Fn. 2), § 42 Rn. 13ff.

⁴ Resolution S/Res/827 (1993) des VN-Sicherheitsrates vom 25. Mai 1993.

⁵ Resolution S/Res/955 (1994) des VN-Sicherheitsrates vom 8. November 1994.

⁶ Statut von Rom für die Einrichtung des IStGH, UN Doc. A/CONF. 183/9.

¹ Für einen Bericht über die verschiedenen Verbrechensmethoden der "Vereinigten Revolutionären Front" siehe den Bericht von Amnesty International unter <http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1997/AFR/15100597.htm>.

ten. Anhaltspunkt sind hier vor allem die "right to a remedy"- und "respect and ensure"-Vorschriften in Art. 2 Abs. 1 und 3 IPbPR, Art. 1 und 25 AKMR sowie Art. 13 und 25 EMRK. Wie *Phenyo Keisang Rakate* in seinem Aufsatz darlegt, wurde aus Art. 1 AMRK in dem Velásquez-Rodríguez-Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine *effektive* Untersuchungs- und Bestrafungspflicht für den betroffenen Staat konkretisiert⁸. Unter Bezugnahme auf den Charakter fundamentaler Menschenrechte (speziell des Rechts auf Leben) als Pflichten *erga omnes* und *ius cogens* und im Hinblick auf das Recht auf ein faires Verfahren hat die Interamerikanische Menschenrechtskommission die positive Schutzpflicht des Staates, die ebenfalls eine Bestrafungspflicht umfasse, betont.⁹ Auch der Menschenrechtsausschuß nach dem IPbPR hat bezüglich Art. 7 IPbPR eine solche Pflicht angenommen,¹⁰ obwohl er

bei der Auslegung der menschenrechtlichen Verpflichtungen nach Art. 2 Abs. 1 IPbPR den Vertragsstaaten grundsätzlich einen weiten Beurteilungsspielraum zusteht.¹¹ In den Menschenrechtsübereinkommen über die Folter (Art. 4 bis 7)¹² oder über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Art. 1, 4 und 6)¹³ sowie in VN-Resolutionen zum Verbrechen des „Verschwindenlassens“¹⁴ wird ebenfalls eine solche universelle Bestrafungspflicht etabliert und teilweise ausdrücklich von möglichen Amnestieregelungen ausgenommen.

III. Zur Begründung der Bestrafungspflichten

Von diesen oft auf spezielle Tatbestände begrenzten Regelungen abgesehen, könnte sich eine umfassendere Ahndungspflicht aus dem Völkergewohnheitsrecht ergeben. Nach geltendem Völkerrecht ist für die Ermittlung von Gewohnheitsrecht neben der allgemeinen Staatenpraxis auch eine allgemeine Rechtsüberzeugung (*opinio iuris necessitatis*) notwendig.¹⁵ Aufgrund der zwar zunehmenden aber nicht einheitlichen Staatenpraxis, schwere Menschenrechtsverletzungen zu verfolgen und zu bestrafen, gestaltet sich diese Herleitung zunächst schwierig.¹⁶ Ohne die komplexe Diskussion aus der völkerrechtlichen Quel-

⁷ Siehe ebenfalls das hauptsächlich den Immunitätsstatus von Staatsoberhäuptern betreffende zweite Pinochet-Urteil des britischen House of Lords, (2) All E.R. 1999, 97ff. und hier besonders die Ausführungen von Lord Browne-Wilkinson, Ziffer 114J-115a-e; dazu *Andrea Bianchi*, Immunity versus Human Rights: The Pinochet Case, (10) EJIL 1999, S. 237-277, 265; *Ulf Häußler*, Der Fall Pinochet: Das Völkerrecht auf dem Weg zu einem effektiven internationalen Menschenrechtsschutz, (3) MenschenRechtsMagazin 1999, S. 96-105, 103.

⁸ IA-Court, Series C, Decisions and Judgements, 29. Juli 1988, (9) HRLJ 1988, S. 212-249, Ziffer 174; siehe dazu auch *Juliane Kokott*, No Impunity for Human Rights Violations in the Americas, (14) HRLJ 1993, S. 153-159, 155f.

⁹ Vgl. *Juliane Kokott*, The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the Inter-American System of Human Rights, in: *Eckart Klein (ed.)*, The Duty to Protect and to Ensure Human Rights, 2000, S. 235-276, 266ff.

¹⁰ VN-Menschenrechtsausschuß, General Comment Nr. 7 (Sixteenth session, 1982), UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1 (19.5.1989), Absatz 1; ersetzt durch General Comment Nr. 20 (Forty-fourth session, 1992), Ziffer 13ff; *Eckart Klein*, The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: *ders. (ed.)*, The Duty to Protect and to Ensure Human Rights, 2000, S. 295-325, 311.

¹¹ *Eckart Klein*, ebenda, S. 315.

¹² Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II 246.

¹³ Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, 9. Dezember 1948, BGBl. 1954 II 730.

¹⁴ Siehe stellvertretend GA Res. 47/133, vom 18. Dezember 1992, Art. 3-5 und Art. 18.

¹⁵ Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut.

¹⁶ Siehe z.B. das Evian-Abkommen von 1962 zwischen Frankreich und Algerien, das Abkommen zwischen Indien und Bangladesch nach dem Krieg von 1971 oder die fehlende Untersuchung von Kriegsverbrechen nach dem Golfkrieg von 1991. Siehe ebenfalls die gescheiterten Untersuchungsversuche in Tschad, Uganda, Argentinien oder Uruguay oder die Amnestieregelungen in Brasilien und Chile.

lenlehre über das Verhältnis von Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung an dieser Stelle detailliert darstellen zu wollen, erscheint es für die Feststellung von Gewohnheitsrecht schon aus Gesichtspunkten des Praktikablen und der Einheitlichkeit gerechtfertigt, bei differierenden Praktiken mehr auf offizielle als auf interne Handlungen der Staaten zu achten. Daher kann beim Vorliegen uneinheitlicher Verfahrensweisen, bei denen sich die offiziellen und repräsentativen Staatsorgane regelmäßig konträr zu der innerstaatlichen Praxis verhalten, die *opinio iuris* die ungleiche Staatenpraxis ausgleichen.¹⁷ Durch die zunehmende Verabschiedung völkerstrafrechtlicher Statute seit den Prozessen von Nürnberg und Tokio¹⁸ und andere Beschlüsse¹⁹ kann ein

absolutes Verbot für bestimmte Menschenrechtsverletzungen als anerkanntes Gewohnheitsrecht angesehen werden.²⁰ Dazu zählen Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, somit großangelegter und systematischer Mord, Folterung, Vertreibung, Menschenhandel, Versklavung, Ausrottung, „Verschwindenlassen“ sowie das Verbrechen der institutionalisierten Diskriminierung aufgrund der Rasse, Ethnie oder Religion (vormals Apartheid). Diese Aufzählung ist keineswegs abschließend und unterliegt einer permanenten Entwicklung und Ausdifferenzierung des völkerrechtlichen Vertrags- und Gewohnheitsrechts. So unterliegen das Verbrechen der systematischen Vergewaltigung als Unterdrückungs- und Kontrollmittel²¹ und auch der Tatbestand der Aggression²² einer fortschreitenden inhaltlichen Ausgestaltung.

¹⁷ Nicaragua-Fall, ICJ Rep. 1986, 97-108; Western Sahara Advisory Opinion, ICJ Rep. 1975, 30-37; ICTY, Prosecutor v. Tadic, vom 2. Oktober 1995, Nr. IT-94-1-AR72, Absatz 127f; Naomi Roth-Arriaza, Impunity and Human Rights in International Law and Practice, 1995, S. 42; Theodor Meron, Is International Law Moving towards Criminalization?, (9) EJIL 1999, S. 18-31, 28; a.A. Kai Ambos, Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen, 1997, S. 180, der diesen Ansatz kritisiert und dessen Vertretern vorwirft "[...] anerkannte völkerrechtliche Kategorien aufzugeben, um kriminalpolitisch wünschenswerte Ergebnisse zu erreichen [...]"; stattdessen gründet er die Verfolgungspflicht auf die Kategorie der unter Art. 38 c) IGH Statut genannten "allgemeinen Rechtsgrundsätze"; ders., Straflosigkeit (impunity) von schweren Menschenrechtsverletzungen und die Rolle des Völkerstrafrechts, in: Arnold/Burkhardt/Gropp/Koch (Hrsg.), Grenzüberschreitungen, zum 60. Geburtstag von Albin Eser, 1995, S. 249-277, 254; ähnlich: Florian Jessberger, Von der Pflicht des Staates, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen, Kritische Justiz 1996, S. 290-306, 297.

¹⁸ Statut von Rom für die Einrichtung des IStGH, (Fn. 6), Präambel; siehe auch den Entschluß des VN-Sicherheitsrates, die Etablierung eines Strafgerichtes für Sierra Leone zu unterstützen, S/Res/1315, vom 14. August 2000.

¹⁹ Siehe z.B. ECOSOC, Question of enforced or involuntary disappearances, E/CN.4/Res/2000/37, vom 20. April 2000, Absatz 5 a); ECOSOC, The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees, Question of the impunity of perpetrators of human rights violations, Revised final report by Mr. Louis Joinet, UN E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, vom 2. Oktober 1997; Abschlußerklärung der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz, A/CONF.157/24 (Part I), vom 13. Oktober 1993, Absatz 60 und 91.

²⁰ Bruno Simma / Andreas L. Paulus, The Responsibility of Individuals for Human Rights Abuses in Internal Conflicts: A Positivist View, in: (93) AJIL 1999, S. 302-316, 312f; Carla Edelembos, Human Rights Violations: A Duty to Prosecute, in: LJIL No. 2 1994, S. 5-21, 15.

²¹ Statut des Internationalen Straftribunals für Jugoslawien, Art. 5 f); Entwurf des Strafgesetzbuches der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit (IStGB) nach dem Beschluß der ILC vom 12.7.1996, UN Doc.A/51/10, Art. 18 i); Entwurf des Statuts des IStGH, Verbrochenselemente, PCNICC/2000/INF/3/Add. 2, vom 6. Juli 2000, Art. 7 (1) (g).

²² Christian Tomuschat, Das Strafgesetzbuch der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit, in: EuGRZ 1998, S. 1-7, 4.

IV. Amnestieverbote

Obwohl einem Strafanspruch der internationalen Gemeinschaft zunächst die Souveränität der Staaten und das Territorialitätsprinzip der nationalen Strafrechtssysteme entgegensteht, läßt sich für die zuvor genannten schweren Menschenrechtsverletzungen eine universelle Verfolgungs- und Bestrafungspflicht begründen.²³ Zudem spricht eine moralische Pflicht gegenüber den toten Opfern und dem betroffenen Volk dafür.²⁴ Daraus ergibt sich im Umkehrschluß, daß Generalamnestien für solche Verbrechen nicht erlaubt sein können.²⁵

Ein grundsätzliches Verbot für Amnestien besteht jedoch nicht. So wird nach Beendigung nicht-internationaler Konflikte nach Art. 6 Abs. 5 ZP II der Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1977 eine Amnestie sogar befürwortet, um den Versöhnungs- und Friedensprozeß zu unterstützen. Allerdings muß dieser Artikel im Lichte der Gesamtheit des humanitären Völkerrechts gesehen werden. Dies bedeutet, daß er nicht in Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Regelungen – wie den Bestrafungspflichten für schwere Men-

schenrechtsverletzungen – stehen darf. Solche Verpflichtungen *erga omnes* dürfen grundsätzlich nicht umgangen werden.²⁶ Selbst die in Art. 4 Abs. 1 IPbpR beschriebene Möglichkeit, in einer Notstandssituation eine sehr begrenzte Aufhebung der Verpflichtungen des Paktes zu ermöglichen, ist in Abs. 2 für bestimmte Menschenrechte ausgeschlossen, so daß auch diesbezügliche Bestrafungspflichten als Folge des absoluten Schutzes dieser Rechte nicht durch eine Generalamnestie aufgehoben werden dürfen.²⁷ Auch der in Art. 33 des ILC-Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit erwähnte Staatsnotstand (*state of necessity*) schließt die Völkerrechtswidrigkeit von Verstößen gegen *erga omnes*-Pflichten nicht aus.²⁸

Eine Begründung für die Gewährung der Generalamnestie im Lomé-Abkommen könnte allerdings darin zu sehen sein, daß in der Ausnahmesituation des Bürgerkrieges eine Friedensregelung nur durch dieses Zugeständnis ermöglicht wurde.²⁹ Gerade in der

²³ *Ibid.*, S. 2 über Art. 2 IStGB; Kokott (Fn. 8), S. 158; Jessberger (Fn. 15), S. 298, der die Untersuchungspflicht nicht auf Völkergewohnheitsrecht stützt, sondern diese als "Annex-Verpflichtungen" zu Verletzungen materiellen Menschenrechts ansieht; für eine allgemeine Kritik an der Strafverfolgung von schweren Menschenrechtsverletzungen siehe Mark J. Osiel, *Why Prosecute? Critics of Punishment of Mass Atrocity*, in: (1) HRQ 2000, S. 118ff; ebenfalls kritisch: Gerhard Stuby, *Internationale Strafgerichtsbarkeit und staatliche Souveränität*, in: Hankel/Stuby, *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen*, 1995, S. 429-464, 457.

²⁴ Antonio Cassese, *On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law*, in: (9) EJIL 1998, S. 2-17, 6, der sogar von einem *ius cogens* spricht.

²⁵ Bzgl. Kriegsverbrechen in internationalen Konflikten: Art. 49 Genfer Rotkreuz-Konvention I, Art. 50 Konvention II, Art. 129 Konvention III; Resolution des VN-Sicherheitsrates, S/Res/1315, vom 14. August 2000; Kai Ambos, 1997 (Fn. 15), *Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen*, S. 209; Roht-Arriaza (Fn. 15), S. 63; siehe auch das Urteil des französischen Conseil Constitutionnel über die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung vor der Ratifizierung des Rom-Statuts, vom 22. Januar 1999, Nr. 98-408 DC: "The Council held, however, that Articles 17 and 20 of the ICC Statute enable the ICC to ignore the application of national rules for amnesty." (Übersetzung unter <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/98/98408/index.htm>).

²⁶ Barcelona Traction-Fall, ICJ Rep. 1970, 32; Alfred-Maurice de Zayas, *Amnesty Clause*, in: EPIL Vol. 1, S. 148-151, 150.

²⁷ Kai Ambos (Fn. 15), S. 215.

²⁸ YBILC 1980 II/2, 34ff; Knut Ipsen (Fn. 2), §40 Rn. 62; Jessberger (Fn. 15), S. 300.

²⁹ Vgl. VN-Generalsekretär Kofi Annan, in: Seventh Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in Sierra Leone, UN S/1999/836, 30 Juli 1999, Absatz 54; Contemporary Practice of the United States, U.S. Support for the Sierra Leone Peace Agreement Involving Amnesty, AJIL 2000, S. 370.

Folge bewaffneter Konflikte oder der Ablösung diktatorischer Regime werden Amnestieregelungen häufig mit der Notwendigkeit nationaler Aussöhnung und gesellschaftlicher Einheitsbildung gerechtfertigt. Zwar wird den nationalen Regierungen oftmals aufgrund der Schwierigkeiten in Nachkriegs-Situationen ein Beurteilungsspielraum zugestanden,³⁰ doch steht diesem Ansatz schon das Prinzip der Kontinuität und der Staatenverantwortlichkeit entgegen.³¹ So kann sich auch eine neue Regierung nicht den Bestrafungspflichten durch eine Amnestiegewährung entziehen.

Zudem kann im Hinblick auf die Schwere der begangenen Menschenrechtsverletzungen und den damit verbundenen tiefen physischen, psychischen und moralischen Wunden in der Bevölkerung dieses Argument nicht gelten. Die rechtliche Untersuchung der Verbrechen erscheint notwendig auf dem Weg zu Wahrheit und Gerechtigkeit, die für den Aussöhnungsprozeß von fundamentaler Bedeutung sind. Es ist nach zahlreichen schweren Konflikten deutlichen geworden, daß die Geschichtsschreibung über den Konflikt und seine Opfer eine notwendige Bedingung für die Sicherung eines nachhaltigen Friedens ist.³² Des weiteren helfen solche Untersuchungen, den neuen Regierungen Glaubwürdigkeit zu verschaffen und so deren Akzeptanz und Stabilität zu fördern.

V. Schlußbemerkung

Diese Übersicht über die Entwicklung der Bestrafungs- und Ahndungspflichten im Völkerrecht in Zusammenhang mit Amnestieregelungen macht deutlich, daß für bestimmte Menschenrechtsverletzungen solche Pflichten als gewohnheitsrechtlich anerkannt angesehen werden können. Im Umkehrschluß ergibt sich, daß Amnestieregelungen, die solche Menschenrechtsverletzungen einschließen, internationales Recht verletzen. Neben diesem

rechtlichen Aspekt besteht auch eine moralische Pflicht des jeweiligen Staates und der internationalen Gemeinschaft, diese Verbrechen nicht ungestraft zu lassen.

Aufgrund der widerrechtlichen Nichtbefolgung der absoluten Bestrafungspflicht für die schweren Menschenrechtsverletzungen in Sierra Leone stellte die geplante Amnestieregelung im Lomé-Abkommen ein internationales Delikt³³ und ebenfalls eine widerrechtliche Entziehung möglicher Straf- und Rechtsschutzansprüche der Opfer und Angehörigen dar³⁴. Obwohl die fortgeführten Angriffe der RUF die Bedeutung der Unterzeichnung des Lomé-Abkommens aufgehoben haben, müssen die internationalen Vorbehalte³⁵ gegenüber der Amnestieregelung und auch der Entschluß der Vereinten Nationen bezüglich der Einrichtung eines Straftribunals für Sierra Leone als weiteres klares Zeichen für die Durchsetzung und Festigung einer internationalen Rechtsüberzeugung angesehen werden, schwere Menschenrechtsverletzungen nicht unbestraft zu lassen, selbst wenn nationale Überzeugungen dem entgegenstehen.

³³ Vgl. dazu *Theodor Meron, Human Rights and Humanitarian Law as Customary Law*, 1989, S. 164.

³⁴ *MRA, E/CN.4/RES/1999/34*, vom 23. April 1999; *ECOSOC, The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees, Question of the impunity of perpetrators of human rights violations, Revised final report by Mr. Louis Joinet, UN E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1*, vom 2. Oktober 1997, Absatz 26, 32 und Annex II, principle 18, 25; Art. 2 Abs. 3 IPbPR – das "Recht auf eine wirksame Beschwerde" ist im Falle Sierra Leones nach der Entscheidung des Menschenrechtsausschusses anwendbar, da die betreffenden Menschenrechtsverletzungen nach Inkrafttreten des IPbPR begangen wurden. Dem IPbPR ist Sierra Leone am 23. August 1996 beigetreten.

³⁵ *Seventh Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in Sierra Leone*, Absatz 7, 54; *Bulletin EU 7/8-1999*, 1.4.23; *Presseerklärungen von Amnesty International, AFR 51/07/99*, vom 9 Juli 1999 und *AFR 51/13/99*, vom 30 November 1999.

³⁰ *Kokott (Fn. 8)*, S. 154 bzgl. Fn. 19.

³¹ *Kokott (Fn. 8)*, S. 158; *Jessberger (Fn. 15)*, S. 299.

³² *Kokott (Fn. 8)*, S. 157f. mit Verweis auf die Praxis der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission.