

Zur Amnestierung von Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika aus völkerstrafrechtlicher Sicht

Von Kai Ambos

Vorbemerkung¹

Vor dem Hintergrund der Amnestiediskussion hinsichtlich der "Regierungskriminalität" der ehemaligen DDR kann ein Blick über die territorialen oder gar kontinentalen Grenzen hilfreich sein. Im folgenden soll deshalb die rechtstatsächliche (I.) und normative Lage (II.) in ausgewählten lateinamerikanischen Staaten (Kolumbien, Peru, Chile und Argentinien) dargestellt werden, um dann abschließend auf die Rechtmäßigkeit der dort erlassenen Vorschriften aus völkerstrafrechtlicher Sicht einzugehen.² Dazu muß man wissen, daß einer der häufigsten Gründe der weit verbreiteten Straflosigkeit (*impunidad*, *impunity*)³ von Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika die Verabschiedung von Amnestien zugunsten der – meist den Sicherheitskräften angehörenden – Täter ist. Und dies nicht nur in den hier untersuchten Ländern: Daneben kann etwa auf ähnliche Vorschriften in Uruguay⁴, El Salvador⁵ und Haiti⁶ hingewiesen werden. Wie zu zeigen sein wird, geht es dabei allerdings um schwerste Menschenrechtsverletzungen (insbesondere Folter, extralegale Hinrichtungen und "Verschwindenlassen"), so daß schon aus diesem Grund eine Vergleichbarkeit mit der deutsch-deutschen Diskussion schwierig erscheint. Während aus Sicht der

¹ Der Beitrag wurde in gekürzter Form auf der Tagung "Amnestie oder die Politik der Erinnerung in der Demokratie", Potsdam/Berlin (Einstein Forum), 30.5.-2.6.1996, am 1.6.1996 gehalten.

² Der Beitrag ist Teil einer umfassenden Untersuchung des Verf. zur "Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen. Zur 'impunidad' in südamerikanischen Ländern aus völkerstrafrechtlicher Sicht", Freiburg/Br. 1997 (in Druck), auf die hier deshalb an mehreren Stellen verwiesen wird.

³ Zur "impunidad" und zu ihren rechtstatsächlichen Erscheinungsformen zusammenfassend *Ambos, Kai*, Straflosigkeit (impunity) von schweren Menschenrechtsverletzungen und die Rolle des Völkerstrafrechts, in: *Arnold / Burkhardt / Gropp / Koch* (Hrsg.), Grenzüberschreitungen. Beiträge zum 60. Geburtstag von Albin Eser, Freiburg 1995, S. 249-277.

⁴ Vgl. *Goldmann, Robert K.*, Amnesty Laws and International Law, in: International Commission of Jurists / Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (ICJ/CNCDH), Justice, not impunity, Genf 1993, S. 209-222.

⁵ Vgl. *Popkin, Margaret*, El Salvador: a negotiated end to impunity?, in: *Roht-Arriaza, Naomi* (Hrsg.), Impunity and Human Rights in International Law and Practice, Oxford 1995, S. 198-217.

⁶ Vgl. *Scharf, Michael P.*, Swapping Amnesty for Peace: Was there a duty to prosecute international crimes in Haiti?, in: *Texas International Law Journal*, Vol. 31, No. 1 (Winter 1996), pp. 1-42.

lateinamerikanischen Menschenrechtsbewegung Straffreistellungsvorschriften (*leyes de impunidad, impunidad legalizada*) Menschenrechtsverletzer ihrer gerechten Strafe entziehen und zukünftige Menschenrechtsverletzungen provozieren, da sie dem Strafrecht seine Abschreckungswirkung nehmen, rechtfertigen Regierungen und Militärs solche Regelungen oft als notwendigen Schritt zur nationalen Versöhnung (*reconciliación nacional*) und Einheit (*unidad nacional*). Wie die folgenden exemplarischen Länderberichte zeigen, liegt die Wahrheit oft, aber nicht immer, in der Mitte.

I. Der politische Kontext⁷

Während es in Kolumbien und Peru um die Amnestierung von Menschenrechtsverletzungen geht, die während lang anhaltender Bürgerkriege begangen wurden, beziehen sich die in Chile und Argentinien eingeführten Straffreistellungen auf die während der Militärdiktaturen begangenen Verbrechen.

1. Kolumbien und Peru

Im Kolumbien werden Menschenrechte auf vielfältige Weise verletzt: durch die staatlichen Sicherheitsorgane in ihrem Kampf gegen Guerilla, Drogenhandel und allgemeine Kriminalität; durch halbstaatliche paramilitärische Gruppen, nicht selten finanziert durch Großgrundbesitzer oder die organisierte Drogenkriminalität, in ihrem Kampf gegen Volksorganisationen, Guerilla und konkurrierende Drogenhandelsorganisationen; und schließlich durch die Guerilla in ihrem Kampf gegen das politische und wirtschaftliche System. Kolumbien gilt deshalb – obwohl formal Demokratie – nach wie vor als eines der gewalttätigsten Länder der Erde. Seit 1986 wurden mehr als 20.000 politische Morde registriert, seit 1988 sterben durchschnittlich zehn Personen täglich aufgrund von Menschenrechtsverletzungen, politischer Gewalt oder Gewalt gegen soziale Randgruppen (sog. *limpieza social*). Das Land hatte im Jahre 1995 weltweit die höchste Todesrate mit 78,74 Toten pro 100.000 Einwohner, weit vor Brasilien mit 24,5 pro 100.000, und liegt bei extralegalen Hinrichtungen, Folter und "Verschwindenlassen" in den jährlichen UN-Berichten weltweit an der Spitze.⁸ Die Gewalt hat zu massiven internen Fluchtbewegungen geführt (sog. *internal displacement*).⁹

⁷ Vgl. dazu mit zahlreichen Nachweisen *Ambos*, Fn. 3, 2. Kap. (Länderberichte).

⁸ Der Sonderberichterstatter für "extrajudicial, summary or arbitrary executions" intervenierte etwa im Jahre 1994 in 40 Fällen, d.h. in so vielen wie in keinem anderen Land der Welt, und beklagt die "almost absolute impunity" (UN-Doc. E/CN.4/1995/61, par. 110 f.). Die "working group on enforces or involuntary disappearances" registrierte zwischen 1981 und 1994 insgesamt 916 "Verschwundene" (UN-Doc. E/CN.4/1995/36, par. 128 und Annex). Der Sonderberichterstatter für "torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment" stellte in seinem

Der Großteil der Toten (ca. 65%) wird den staatlichen Sicherheitskräften (ca. 34%), paramilitärischen Gruppen (ca. 20%) und Todesschwadronen (ca. 11%) zugerechnet; der Rest (35%) der Guerilla (32%) und den – ihr nahestehenden – Volksmilizen (3%). Diese Zahlen haben jedoch nur indizielle Bedeutung, da in der Mehrzahl der Fälle (ca. 75%) der oder die Täter nicht identifiziert werden können. Gleichwohl bestätigen auch offizielle Angaben die massive Verwicklung der staatlichen Sicherheitskräfte in Menschenrechtsverletzungen. Nach Angaben der *Procuraduría General de la Nación*¹⁰ sind "die Nationalpolizei und die Streitkräfte die hauptsächlich (in Menschenrechtsverletzungen) verwickelten Institutionen", wobei der Nationalpolizei quantitativ mehr Taten und den Streitkräften qualitativ schwerere Taten zugerechnet werden.¹¹ Dabei reichen die Praktiken der Sicherheitsorgane von Massakern, Morden und "Verschwindenlassen" über Folter und Körperverletzungen bis zu willkürlichen Festnahmen, Hausdurchsuchungen und Drohungen.¹² Bei der politischen, aber auch der allgemeinen Kriminalität regiert die Straflosigkeit. In einer Untersuchung des Planungsministeriums wird etwa festgestellt, daß in den zwischen Januar 1990 und Juli 1993 begangenen Totschlagsdelikten die *impunidad* 97% betrage, d.h. in nur 3% der Fälle eine Verurteilung erfolgt sei.¹³

Der Anfang der achtziger Jahre begonnene Friedensprozeß mit der aus mehreren Gruppen bestehenden Guerillabewegung¹⁴ ist – nach Abschluß einiger Abkommen mit kleineren

Bericht für 1994 fest, daß "a serious problem of torture is acknowledged by most public authorities" (UN-Doc. E/CN.4/1995/34, par. 137). In seinem jüngsten Bericht erkennt er zwar die Bemühungen der Regierung an, hält sie jedoch nicht für ausreichend und fordert einen Sonderberichterstatte für Kolumbien (UN-Doc. E/CN.4/1996/35, par. 53 f.).

9 Nach einem UN-Bericht beläuft sich die Zahl der internen Flüchtlinge mindestens auf 300.000 Personen (UN-ECOSOC-CHR, 1994c).

10 Die *Procuraduría (Ministerio Público)* ist gemäß Art. 118 der Verfassung von 1991 für "den Schutz und die Förderung der Menschenrechte, die Förderung des öffentlichen Interesses und die Kontrolle des dienstlichen Verhaltens derjenigen, die öffentliche Ämter bekleiden", zuständig.

11 1992/93 verringerte sich der polizeiliche Anteil an den Beschwerden von 58% auf 54%, der der Streitkräfte stieg von 15,6% auf 30% (insgesamt stetig seit 1990).

12 *Procuraduría General de la Nación*, Tercer informe sobre derechos humanos 1993-94, Bogotá 1994, S. 10, Grafik Nr. 1.

13 Zitiert nach CAJ-SC, Entre el dicho y el hecho. Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994, Bogotá 1994, S. 27.

14 In den sechziger Jahren entstanden zunächst die "Nationale Befreiungsarmee (*Ejército de Liberación Nacional* – ELN – 1965), die "Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens" (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* – FARC – 1966) und die "Volksarmee der Befreiung" (*Ejército Popular de Liberación* – EPL – 1967). 1970 gründete sich die "Bewegung 19. April" (*Movimiento 19 de Abril* – M19). Zur unbedeutenderen sog. "2. Generation" gehören *Quinitín Lame*, die "Bewegung der Revolutionären Linken" (*Movimiento de Izquierda Revolucionaria* – MIR), "Freies Vaterland" (*Patria Libre*) und die "Revolutionäre Arbeiterpartei" (*Partido Revolucionario de los Trabajadores* – PRT). Die FARC bilden heute – mit dem Rest von EPL und ELN – die "Guerillakoordination Simón Bolívar". Ihre Stärke beläuft sich nach einer neueren

Gruppierungen – Ende 1995 wieder ins Stocken geraten. Die noch unter Waffen stehenden Organisationen, insbesondere die FARC, sind seit 1991 ständig gewachsen¹⁵ und lassen keinerlei ernsthafte Anzeichen erkennen, an einem dauerhaften Frieden interessiert zu sein. Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, daß sie sich mit dem Drogenhandel eine solide Einkommensquelle geschaffen haben.¹⁶

Die kolumbianischen Regierungen der neunziger Jahre sahen sich aufgrund zunehmenden internationalen Drucks veranlaßt, die Verbesserungen der Menschenrechtssituation und die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen zum zentralen Anliegen ihrer Regierungsprogramme zu machen. Doch hat sich die Menschenrechtssituation dadurch ebensowenig spürbar verbessert wie durch die zahlreichen, im Rahmen des Friedensprozesses erlassenen Straffreistellungen (näher II.1.).

In Peru sind zahlreiche Menschenrechtsverletzungen den staatlichen Sicherheitskräften, einer gespaltenen Aufstandsbewegung¹⁷ und paramilitärischen Gruppen¹⁸ anzulasten. Nach Zahlen unabhängiger Menschenrechtsorganisationen beläuft sich die Zahl der Gewaltopfer des seit 1980 andauernden Krieges gegen die Aufstandsbewegung auf über 27.000 Personen, wobei in den neunziger Jahren eine Abnahme festzustellen ist.¹⁹ Die Opfer stammen

Untersuchung der *Consejería Presidencial para la Paz* auf 10.483 Mann und 105 Fronten (1994: 6.966 Mann und 60 Fronten der FARC, 2710 und 32 ELN, 715 und 13 EPL); ihr Operationsgebiet hat sich zwischenzeitlich auf 569 Gemeindebezirke ausgedehnt (= Hälfte des Staatsgebiets).

¹⁵ Vgl. Fn. 14.

¹⁶ Dazu näher *Ambos*, Drogenkrieg in den Anden, München 1994, S. 42 f.; *ders.*, Drogenbekämpfung in den Anden. Von "Kartellen", narco-guerilla, illegalen Märkten, Formen der staatlichen Intervention, mangelnder Wirksamkeit und (unerwünschten) Nebeneffekten, in: *Alain Labrousse / Alain Wallon* (Hrsg.), *Der Planet der Drogen. Analyse einer kriminellen Weltmacht*, Frankfurt a.M. 1996, S. 29 f.

¹⁷ Die wichtigste und zugleich brutalste Gruppe ist der "Leuchtende Pfad" (*Sendero Luminoso* – SL), der sich in den siebziger Jahren als Abspaltung der kommunistischen Partei bildete und ursprünglich einen nationalistisch-maoistischen Marxismus-Leninismus verfolgte. Die Stärke des SL beläuft sich nach jüngeren Schätzungen auf 3.000 Kämpfer(innen) [nach *Latin America Regional Reports – Anden Group (LARR-AG)*, 16.11.1995, S. 5]. – Daneben trat im Juni 1984 eine andere Gruppe namens *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru* (MRTA – "Revolutionäre Bewegung Tupac Amaru") erstmals in Erscheinung. Sie soll allerdings nur aus 500 Kämpfern bestehen (ebd.).

¹⁸ Am 5.5.1993 hat ein Militärangehöriger selbst, General Rodolfo Robles, denunziert, daß es innerhalb der Armee eine paramilitärische Todesschwadron gebe, die u.a. in das "Verschwindenlassen" mehrerer Studenten der Universität "La Cantuta" verwickelt sei. Robles mußte das Land verlassen und sieht sich nach seiner Rückkehr am 16.6.1995 Todesdrohungen ausgesetzt.

¹⁹ Nach Angaben der nationalen Menschenrechtskoordination (*Coordinadora Nacional de Derechos Humanos* – CNDDHH) fiel die Zahl der Toten aufgrund politischer Gewalt zwischen 1991 und 1995 von 3.180 auf 527 (*Comisión Andina de Juristas-CAJ*, *Región andina 1995. Modernización y inestabilidad*, Lima 1996, S. 116).

vorwiegend aus den Sicherheitskräften, den Aufstandsbewegungen und der Zivilbevölkerung.²⁰ Die Täter finden sich insbesondere unter SL und den Streitkräften, weniger Taten werden MRTA und den paramilitärischen Gruppen zugerechnet. Die Taten der Sicherheitskräfte reichen von willkürlichen Festnahmen, Vergewaltigung und Folter bis zu "Verschwindenlassen" und extralegalen Hinrichtungen. Sie werden insbesondere in den unter Ausnahmezustand stehenden Landesteilen – 44% der Bevölkerung betreffend – begangen. Obwohl sich die Situation seit der Festnahme des legendären SL-Führers Abiel Guzmán (*Presidente Gonzalo*) im September 1992²¹ und der zunehmenden Schwächung des SL gebessert hat, kommen die genannten Menschenrechtsverletzungen noch immer auf beiden Seiten vor. So nimmt auch Peru in den regelmäßigen UN-Berichten zu diesen Taten, ähnlich wie Kolumbien, einen führenden Platz ein.²²

Das Menschenrechtsklima hat sich seit der Amtsübernahme (1990) des autoritären und den Streitkräften nahestehenden Präsidenten Alberto Fujimori verschlechtert. Der Präsident hat nationale und internationale Organisationen allzu oft als Verbündete der "Terroristen" bezeichnet und sie damit faktisch schutzlos gestellt. Die Straflosigkeit der staatlichen Menschenrechtsverletzungen, die von einer allzu parteilichen Militärgerichtsbarkeit jahrelang garantiert worden ist, hat der Präsident mit Hilfe seiner parlamentarischen Mehrheit durch Verabschiedung einer umfassenden Amnestie perfektioniert (näher II.2.).

²⁰ Von den 21.946 Gewaltopfern zwischen dem 17.5.1980 und 31.10.1991 kamen 1.728 aus den Sicherheitsorganen, 10.958 waren (angebliche) "Subversive", 9.008 Zivilisten und 252 Drogenhändler (*Comisión Especial*, Computerauszug, Oktober 1991, Archiv d. Verf.).

²¹ Guzmán wurde am 12.9.1992 im Limenser Stadtteil Surco in einer Privatwohnung mit anderen SL-Mitgliedern festgenommen und schon am 7.10. von einem erstinstanzlichen Militärgericht zu lebenslanger Freiheitsstrafe und Entschädigungszahlungen in Höhe von 25 Mrd. US\$ wegen "Vaterlandsverrat" (Art. 78 *Código de Justicia Militar-CJM*) verurteilt. Das Urteil wurde in zweiter Instanz am 10.10. und in dritter Instanz am 14.10. bestätigt, d.h. das eigentliche Gerichtsverfahren dauerte gerade eine Woche (*Informativo Andino-IA 70/September 1992/5 f.*; *IA 71/Oktober 1992/6*). Inzwischen sei Guzmán, so Präsident Fujimori, dem Tode nahe und sehr deprimiert (*IA 102/Mai 1995/5*).

²² So beklagt der Sonderberichterstatter für extralegale Hinrichtungen die "persistent allegations of violations of the right to life" (UN-Doc. E/CN.4/1995/61, par. 261). Die *working group* zum "Verschwindenlassen" registrierte zwischen 1982 und 1994 insgesamt 2.876 "Verschwundene", wobei seit 1992 eine deutliche Abnahme festzustellen ist (UN-Doc. E/CN.4/1995/36, par. 314 und Annex). NGO's, insbesondere die CNDDHH, gehen jedoch für den gleichen Zeitraum von über 3.000 "Verschwundenen" aus, wobei sie allerdings auch eine Abnahme feststellen. Der Sonderberichterstatter für Folter diagnostiziert "a widespread practice of torture" (UN-Doc. E/CN.4/1995/34, par. 574) und stellt weiter fest, daß "practically no member of the army or the National Police has been punished for practising torture in recent years" (UN-Doc. E/CN.4/1996/35, par. 131).

2. Chile und Argentinien

In Chile wurden zahlreiche Menschenrechtsverletzungen staatlicher Organe während der Militärdiktatur General Pinochets (1973-1989) begangen.²³ Man kann – grob gesprochen – zwei Phasen der Repression unterscheiden. Die erste Phase generalisierter Repression begann 1973 und endete mit der 1978 erlassenen Amnestieverordnung (dazu II.3.). Während dieser ersten Phase ging es vor allem um die Eliminierung bzw. Exilierung der politischen Opposition. In diese Phase fällt eine Vorphase des sog. "situationsbedingten Terrors" (Gurr) unmittelbar nach dem Putsch, die ihren Abschluß im Juni 1974 in der Institutionalisierung der Menschenrechtsverletzungen durch die Gründung der Geheimpolizei *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA)²⁴ gefunden hat. Die zweite Phase, die von 1978 bis 1989 datiert, wurde von der institutionellen Absicherung der Militärherrschaft und von selektiver und 'legaler' Repression geprägt.

Die erste nachdiktatorielle Regierung des Präsidenten Aylwin orientierte sich in ihrer Menschenrechtspolitik an den Werten "Wahrheit", "Gerechtigkeit", "Entschädigung" (*verdad-justicia-reparación*) und setzte zur Aufklärung der Menschenrechtsverletzungen im April 1990 die *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (CNVR), nach ihrem Vorsitzenden kurz "Rettig-Kommission" genannt, ein. Die CNVR nahm 3.550 Anzeigen von Menschenrechtsverletzungen auf und stellte 1.305 Tote und 993 "Verschwundene", also insgesamt 2.298 Todesopfer fest. Die ihre Arbeit fortsetzende "Nationale Korporation der Entschädigung und Versöhnung" (*Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación* – CNRR) ermittelte in 2.188 angezeigten Fällen und stellte – bis Februar 1994 – 776 Tote und 123 Verschwundene fest.²⁵ Ende 1995 sollen noch 142 Verfahren (mit 470 Opfern) wegen (der damit zusammenhängenden) Menschenrechtsverletzungen anhängig gewesen sein, während allein 1995 14 Verfahren endgültig eingestellt wurden, davon 13 aufgrund der Amnestie und eines aufgrund Verjährung.²⁶ Zu exemplarischen Verurteilungen kam es nur im "Letelier-Fall", der Ermordung des ehemaligen Außenministers der Allende-Regierung, Orlando Letelier, in Washington D.C., die jahrelang die diplomatischen Beziehungen zwischen Chile und den USA belastete.²⁷

²³ Die Diktatur begann mit dem Sturz Salvador Allendes im Jahre 1973 und endete – nach dem verlorenen Plebiszit von Oktober 1988 – im Dezember 1989 mit der Wahl des gemeinsamen Kandidaten der Opposition, P. Aylwin, der im März 1990 sein Amt antrat.

²⁴ Die DINA wurde im August 1977 durch die *Central Nacional de Informaciones* (CNI) ersetzt.

²⁵ CNRR, Estadísticas del total de víctimas reconocidas por el estado a través de la CNVR y de la CNRR, Tabellen 18 und 21 (Archiv d. Verf.).

²⁶ FASIC, Chile. Derechos Humanos 1995, balance estadístico, Santiago 1996, S. 1.

²⁷ Zum Letelier-Fall jüngst *Huhle, Rainer*, Ein Schritt vorwärts und zwei zurück? Der "Fall Letelier" im Prozeß der Rückgewinnung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Chile, in: *Detlef Nolte* (Hrsg.), *Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika*, Frankfurt a.M. 1996, S. 182-203.

Obwohl das Zusammenwirken einer allzu parteilichen Militärgerichtsbarkeit mit einer konservativen *Corte Suprema*, die regelmäßig die Amnestie von 1978 anwenden, bislang die *impunidad* garantiert haben, wird die heutige chilenische Diskussion immer noch von der Frage der angemessenen (strafrechtlichen) Vergangenheitsbewältigung beherrscht. Es geht also einerseits um den "gerechten" Umgang mit den Taten und Tätern der Diktatur und andererseits um den effektiven Rechtsschutz und die Entschädigung der Opfer und ihrer Angehörigen. Dazu haben Abgeordnete der konservativen Opposition am 18. Juli 1995 einen Gesetzesvorschlag unterbreitet. Die Regierungen Aylwin und Frei haben jedoch ein formal einen Schlußpunkt ("punto final") setzendes Gesetz wiederholt abgelehnt. Sie haben als Minimalziel immer die Aufklärung über das Schicksal der während der Diktatur "Verschwundenen" genannt. Gleichwohl waren beide Regierungen gezwungen, auf die Forderungen von Streitkräften und Opposition zu reagieren. So hat Präsident Aylwin schon im August 1993 versucht, die Verfahren gegen Militärangehörige per Gesetz zu beschleunigen und zeitlich zu begrenzen. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch. Aylwins Nachfolger Frei legte – als Antwort auf die konservative Initiative – am 22. August 1995 einen Gesetzentwurf vor, mit dem "zur Aufklärung der Wahrheit bezüglich des Schicksals der Festgenommenen/Verschwundenen und anderer Menschenrechtsfälle" beigetragen werden soll.²⁸ Ende 1995 wurde ein Kompromißvorschlag unterbreitet, der jedoch Anfang 1996 endgültig vom Senat abgelehnt wurde (vgl. II.3.).

Argentinien erlebte zahlreiche Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe während der Militärdiktatur (1976-1983).²⁹ Die Zahl der Todesopfer bei Menschenrechtsverletzungen während dieses Zeitraums geht in die Tausende: Die zur Aufklärung des "Verschwindenlassens von Personen" gegründete *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (CONADEP) spricht von mindestens 8.960 Verschwundenen³⁰, andere Schätzungen gehen in die Zehntausende.

Die argentinische Diktatur gilt aus mehreren Gründen als die brutalste in Lateinamerika. Festgenommene wurden physisch und psychisch zerstört; insbesondere die Folter wurde mit extremem Sadismus praktiziert und hatte oft den Tod des Opfers zur Folge. Die Identität der Kinder von Verschwundenen wurde geändert, und sie wurden von anderen Perso-

28 "Proyecto de Ley qui fija normas para contribuir efectivamente al esclarecimiento de la verdad en torno al destino del los detenidos desaparecidos y otros casos sobre derechos humanos" (Archiv d. Verf.). Zur chilenischen Vergangenheitsbewältigung auch *Ambos*, Zur "Verrechtlichung der Repression und strafrechtlichen Vergangenheitsbewältigung in Chile, in: *Nolte*, a.a.O. (Fn. 27), S. 139-151.

29 Die Militärdiktatur endete erst mit dem verlorenen Malvinenkrieg gegen Großbritannien. Präsidenten waren die Generäle Videla, Viola, Galtieri und Bignone.

30 CONADEP, *Nunca Mas*, Buenos Aires 1985, S. 16, 479, wobei mangels Anzeigen jedoch von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen wird.

nen, in der Regel Mitgliedern der Sicherheitskräfte, adoptiert.³¹ Zahlreiche Mitglieder der schon vor der Diktatur agierenden paramilitärischen Todesschwadronen taten später als Folterer in den geheimen Haftzentren der Streitkräfte und der Polizei Dienst. Der innere Krieg gegen jegliche Opposition wurde als "schmutziger Krieg" (*guerra sucia*) bekannt, weil die Sicherheitskräfte systematisch jegliche Art von Opposition eliminierten, obwohl es sich dabei in der Mehrzahl um friedliche und keiner "subversiven" Organisation angehörende Bürger handelte. Dabei blieben fast alle diese Taten bis heute straflos. Schon bald nach dem berühmt gewordenen *juicio a los commandantes*³² begannen die Regierungen Alfonsín und Menem, mit einer umfassenden Amnestiegesetzgebung den Schleier des Vergessens über die begangenen Menschenrechtsverletzungen zu legen. Dem noch unter Alfonsín erlassenen "Schlußpunktgesetz"³³ und dem "Gesetz des pflichtgemäßen Gehorsams"³⁴ (näher II.4.) folgten im Oktober 1989 und Dezember 1990 zahlreiche Begnadigungen durch Präsident Menem; insbesondere wurden alle noch inhaftierten Kommandanten der Juntas begnadigt. Dies macht deutlich, wie die faktische *impunidad* der Jahre der Diktatur zu einer *impunidad legalizada* unter den demokratischen Regierungen wurde. Was die zwei formellen Straffreiheitsgesetze der Alfonsín-Ära nicht geschafft haben, nämlich die Straffreistellung der leitenden und hauptverantwortlichen Militärs für die Menschenrechtsverletzungen während der Diktatur, erreichten die zahlreichen Exekutivverordnungen Präsident Menems zur Begnadigung der noch nicht begünstigten Militärs und Polizisten.³⁵

Ähnlich wie in Chile wird auch die argentinische Menschenrechtsdiskussion von der Frage einer angemessenen strafrechtlichen Vergangenheitsbewältigung beherrscht. Die Diskussion hat in jüngster Zeit erneut Nahrung durch die unerwartet offenen Erklärungen von (ehemaligen) Militärs erhalten, die – erstmals – detaillierte Beschreibungen der während

31 Heute bemühen sich deshalb staatliche und nichtstaatliche Stellen, solche Kinder aufzufinden und mit ihren biologischen Familienangehörigen zusammenzubringen.

32 Es handelt sich dabei um das Verfahren gegen die Kommandanten der Militärjuntas, das zunächst beim obersten Militärgericht (CSFA) anhängig war, dann aber von der ordentlichen Gerichtsbarkeit übernommen und mit den Urteilen der *Cámara Nacional de Apelaciones* und einer Revisionsentscheidung des CSJ abgeschlossen wurde (vgl. insbesondere das Urteil der *Cámara* vom 9.12.1985, in: *Fallos Corte Suprema*, Bände 309 I und II, fast 1.900 Seiten, "causa originariamente instruida por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas en cumplimiento del decreto 158/83 del Poder Ejecutivo nacional"; bei *Sancinetti, Marcelo*, *Derechos Humanos en la Argentina post-dictatorial*, Buenos Aires 1988, S. 221-228 und 243 f. finden sich die Entscheidungsgründe beider Urteile; er verfaßte auch, ebd., S. 1 ff., eine fundierte und kritische Analyse.

33 Gesetz 23.492 (Dezember 1986), *Ley de Punto Final*.

34 Gesetz 23.521 (Juni 1987), *Ley de obediencia debida*.

35 Insgesamt wurden 277 begnadigt, vorwiegend Militärs, darunter jedoch auch 64 Ex-Guerilleros. Damit blieben letztlich alle Menschenrechtsverletzer von (voller) Strafverbüßung verschont. Gleichzeitig wurden jedoch Vorschriften finanzieller und symbolischer Entschädigung zugunsten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen bzw. deren Angehörigen erlassen (*Ambos*, Fn. 3, 2. Kap., V.1.).

der Diktatur begangenen Verbrechen gegeben haben. Zunächst haben die beiden Marineoffiziere Antonio Pernías und Juan Carlos Rolón bei einer Anhörung vor dem für Beförderungen zuständigen Senatsausschuß im November 1994 zugegeben, daß die Folter während der Militärdiktatur systematisch als "Werkzeug" zur Beschaffung von Informationen genutzt wurde (ihre Beförderung wurde daraufhin abgelehnt). Im März 1995 hat dann der ehemalige Korvettenkapitän Adolfo Scilingo in mehreren Interviews mit dem bekannten argentinischen Journalisten Horacio Verbitsky von den Praktiken in der Mechanikerschule der Marine (ESMA) berichtet und detailliert beschrieben, wie Festgenommene betäubt und dann während spezieller Flüge ins Meer geworfen wurden.³⁶ Weitere Enthüllungen folgten.³⁷ Schließlich wurde die Regierung gerichtlich aufgefordert, eine Liste der in der ESMA Inhaftierten vorzulegen³⁸, worauf das Innenministerium am 31. März 1995 eine Liste mit 545 Namen veröffentlichte, von denen allerdings 255 schon von der CONADEP veröffentlicht worden waren. Nach alledem zeigten (auch) die Oberkommandierenden der Streitkräfte öffentlich Reue. Allen voran kritisierte der Oberkommandierende der Armee, General Balza, in einer historischen Rede am 25. April 1995 die "illegitimen Methoden" und "Verbrechen" der Armee und forderte sie zur Kooperation bei der Suche nach "Verschwundenen" auf.³⁹

³⁶ Verbitsky, Noracio, *El vuelo*, Buenos Aires 1995, sowie – in gekürzter Form – Pagina 12 (Buenos Aires) vom 3.3.1995; deutsch vom Verf. in Frankfurter Rundschau, 30.8.1995, S. 12; längere Fassung in: Nolte, a.a.O. (Fn. 27), S. 77 ff. Scilingo trat dann auch im argentinischen Fernsehen auf ("Hora Clave"), einen Ausschnitt davon sendete der ARD-Weltspiegel am 26.3.1995. Zuvor hatte Scilingo an den ehemaligen Diktator Videla und die späteren Oberkommandierenden der Streitkräfte, Jorge Ferrer und Enrique Molina Pico sowie Präsident Menem geschrieben, um sie darum zu bitten, die während der Diktatur erlassenen Befehle und eine vollständige Liste der "Verschwundenen" bekannt zu machen. Er hat niemals eine Antwort erhalten, wurde im Gegenteil nach seinen Enthüllungen von Menem als "Verbrecher" bezeichnet und am 7.3.1995 aus der Marine entlassen (Die Zeit, 19.5.1995, S. 10; Süddeutsche Zeitung, 7.3.1995).

³⁷ Ende März 1995 hat sich etwa der ehemalige Armeekapitän Héctor Vérges mit Scilingo solidarisiert und die Veröffentlichung der Listen verlangt (La Nación, Buenos Aires, 21.3.1995).

³⁸ Beschluß der *Cámara Federal de Apelaciones* von Buenos Aires vom 20.3.1995 im Fall der zwei französischen Nonnen Alice Domon und Leonie Duquet (La Nación, 21.3.1995).

³⁹ Dies wiederholte er im Juni in einem amtlichen Communiqué an alle Armeeeinheiten. Am 4.5.1995 schlossen sich die Oberkommandierenden von Marine und Luftwaffe dieser Kritik im Kern an (Amnesty International, Argentina. The right to the full truth, London, Juli 1995, S. 8 f.; LARR-Southern Cone-SC, 1.6.1995, S. 7). Wenig Reue zeigten allerdings andere Verantwortliche, etwa der ehemalige ESMA-Leiter, Admiral Massera (Pagina 12, 27.7.1995). Zur argentinischen Vergangenheitsbewältigung auch *Ambos*, Zur "rechtlichen" Struktur der Repression und strafrechtlichen Vergangenheitsbewältigung in Argentinien. Ein Kommentar aus juristischer Sicht, in: Nolte, a.a.O. (Fn. 27), S. 86-95.

II. Die Amnestien⁴⁰

Im engeren Sinne versteht man unter einer Amnestie (*amnistia*, griech. *amnestia*) die gesetzliche Aufhebung rechtskräftig verhängter, aber noch nicht vollstreckter Strafen einer unbestimmten Zahl von Personen.⁴¹ Sie setzt demnach eine strafbare Handlung voraus und hindert lediglich Strafvollstreckung und -vollzug im Sinne eines bloßen Bestrafungshindersnisses. Im weiteren Sinne wird der Begriff auch für Gesetze verwendet, die schon die Strafverfolgung ausschließen.⁴² Diese Ansicht ist insoweit vorzugswürdig, als sie eine bessere Abgrenzung zur Begnadigung (*indulto*), also einen individuellen Straferlaß der Exekutive⁴³, erlaubt. Somit unterscheidet sich die Begnadigung von der Amnestie hinsichtlich Normcharakter und Anwendungsbereich: Eine Begnadigung stellt regelmäßig eine Einzelfallentscheidung der Exekutive dar, während eine Amnestie in Gesetzesform erlassen wird und sich sogar auf Fälle erstrecken kann, die noch nicht entschieden, ja noch nicht einmal bekannt geworden sind.⁴⁴ Diese ohnehin grobe Abgrenzung verschwimmt weiter durch die sehr unterschiedlichen Konzepte der Amnestie, wie sie sich in den Verfassungen der untersuchten Länder finden. Zum besseren Verständnis der konkreten Amnestienormen kann jedoch auf die Darstellung der Verfassungsrechtslage nicht verzichtet werden. Konkret geht es um solche "Amnestien", die eine echt straffausschließende Wirkung entfalten und heute noch Geltung beanspruchen; materielle oder prozessuale Sondervorschriften, die nur einen Strafnachlaß zur Folge haben, oder untergesetzliche Vorschriften sind nicht Gegenstand der Darstellung.

1. Kolumbien

Nach der neuen Verfassung⁴⁵ bedarf die Amnestie in formeller Hinsicht eines formellen Gesetzes des Kongresses (Art. 150 Nr. 17). Die Begnadigung wird von der Regierung aufgrund eines formellen Gesetzes in Abstimmung mit der Judikative (Art. 150 Nr. 17

⁴⁰ Eine umfassende Darstellung (einschl. Boliviens) findet sich bei *Ambos*, Fn. 3, 3. Kap. A.

⁴¹ Vgl. *Creifelds*, Rechtswörterbuch, 12. Aufl., München 1994, S. 40.

⁴² So die h.M., vgl. nur *Schätzler*, Handbuch des Gnadenrechts, 1. Aufl., München 1992, S. 208. Dabei wird übersehen, daß die "Amnestie" im Bereich der Strafverfolgung schon die im richterlichen Urteil zum Ausdruck kommende "rechtliche Mißbilligung" (BVerfG) bestimmter Rechtsverletzungen verhindert, während sie im Bereich Strafvollstreckung und -vollzug – wie die Begnadigung – die richterliche Strafbarkeitserklärung unberührt läßt. Deshalb ist es überzeugender, bei schon die Strafverfolgung ausschließenden Maßnahmen den Begriff "Abolition" zu verwenden (*Marxen, Klaus*, Rechtliche Grenzen der Amnestie, Heidelberg 1984, S. 53 ff.).

⁴³ Vgl. *Creifelds*, Rechtswörterbuch, 12. Aufl., München 1994, S. 529.

⁴⁴ Vgl. *Schätzler*, a.a.O., S. 208.

⁴⁵ Constitución Política de Colombia vom 5.7.1991, geändert veröffentlicht am 18.7.1991.

i.V.m. Art. 201 Nr. 2 Verf.) gewährt. In materieller Hinsicht ist eine Beschränkung auf "politische Delikte" vorgesehen (Art. 150 Nr. 17).

Die konkreten Regelungen fanden in Kolumbien ihren vorläufigen Abschluß in der 30. Übergangsbestimmung der Verfassung, die die Regierung ermächtigt,

"Begnadigungen und Amnestien für politische und verwandte Delikte, die vor Verkündung des gegenwärtigen Verfassungsakts begangen wurden, den Mitgliedern von Guerillagruppen, die sich ... in das zivile Leben reintegrieren, zu gewähren".

Davon ausgeschlossen sind jedoch "abscheuliche Delikte" und Totschlagsdelikte, die außerhalb des Kampfes oder unter Ausnutzung der Verteidigungsunfähigkeit des Opfers begangen wurden".

Diese verfassungsmäßige Regelung schreibt eine Rechtslage fort, die Anfang der achtziger Jahre mit dem Beginn des schon erwähnten Friedensprozesses initiiert wurde und deren normativer Anfangs- und Endpunkt das Gesetz 37 vom 23.3.1981 und das Gesetz 104 vom 30.12.1993 bilden.⁴⁶ Zusammenfassend läßt sich, unter Berücksichtigung dieser Rechtsentwicklung, die geltende Rechtslage folgendermaßen charakterisieren:

- Aus materiellrechtlich-tatbezogener Sicht werden "politische" und verwandte Delikte, außer besonders menschenverachtenden Delikten⁴⁷, amnestiert bzw. begnadigt, sofern sie vor Verkündung der entsprechenden Normen begangen wurden.
- Aus materiellrechtlich-täterbezogener Sicht werden Mitglieder von Guerillaorganisationen begünstigt, die sich in das zivile Leben integrieren wollen und diesen Willen tatkräftig bewiesen haben.
- Aus prozessualer Sicht werden Ermittlungen und laufende Verfahren eingestellt und Festgenommene unmittelbar freigelassen.

⁴⁶ Nach *Orozco, Iván* (Derecho de gentes en Colombia: El estado de sitio, la amnistía y el indulto, y el juicio de los rebeldes, in: *Gallón, Gustavo* (Hrsg.), *Guerra y Constituyente*, Bogotá 1991, S. 135-160, hier S. 151 ff.) gab es seit dem 19. Jahrhundert bis 1982 15 Amnestien und 52 Begnadigungen. Danach folgten – im Zuge des Friedensprozesses und der nationalen Versöhnung – die politischen Amnestien der achtziger Jahre zugunsten der Guerilla, deren zeitliche Eckdaten im Text genannt werden.

⁴⁷ Nach Gesetz 104/93 fallen darunter "abscheuliche Delikte, Völkermorde, Totschlag, der außerhalb des Kampfes oder unter Ausnutzung der Verteidigungsunfähigkeit des Opfers begangen wurde, Entführung und Taten von Grausamkeit und Barberei".

2. Peru

Nach der neuen Verfassung⁴⁸ bedarf die Amnestie in formeller Hinsicht eines Gesetzes des Kongresses, die Begnadigung⁴⁹ wird vom Präsidenten gewährt (Art. 102 Nr. 6, Art. 118 Nr. 21). In materieller Hinsicht enthält die Verfassung keine Einschränkung.

Am 14. Juni 1995 hat die Mehrheit im Kongreß auf Vorlage der Regierung die schon erwähnte Generalamnestie verabschiedet.⁵⁰ Der wichtigste Art. 1 des Gesetzes bestimmt, daß

"eine allgemeine Amnestie zugunsten des militärischen, polizeilichen oder zivilen Personals gewährt werde, wie auch immer seine ... Situation sei (und) daß wegen allgemeiner oder militärischer Delikte vor ordentlichen oder Militärgerichten angezeigt, untersucht, angeklagt, prozessiert oder verurteilt worden sei, bezüglich aller Taten, die gelegentlich oder als Folge des Kampfes gegen den Terrorismus entstanden und in individueller Form oder als Gruppe zwischen Mai 1980 und dem Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes begangen worden sein könnten."

Weiter werden die in den Putsch gegen Präsident Fujimori vom November 1992 verwickelten (Art. 2) sowie die im Grenzkrieg gegen Ecuador strafbar gewordenen Militärs (Art. 3) amnestiert. Art. 4 ordnet weitergehend an, daß alle polizeilichen, gerichtlichen oder strafrechtlichen Vorgänge (*antecedentes*) annulliert, alle freiheitseinschränkende Maßnahmen aufgehoben und alle Inhaftierten unverzüglich freigelassen werden müssen. Um keinerlei Raum für Ermittlungen irgendwelcher Art zu lassen, bestätigt Art. 6, daß die "von dieser Amnestie umfaßten Taten keinerlei Untersuchung" zugänglich seien, vielmehr alle noch anhängigen Verfahren "endgültig eingestellt" werden müssen. Davon ausgenommen sind lediglich "die Taten des Drogenhandels, des Terrorismus und des Vaterlandsverrats, wie er durch DL 25659 geregelt wurde"⁵¹ (Art. 5).

Angesichts nationaler und internationaler Kritik fühlte sich die Regierung bemüht, von ihrer Mehrheit im Kongreß nur zwei Wochen später ein "Auslegungsgesetz" verabschieden

⁴⁸ Constitución Política del Perú vom 31.10.1993, Textausgabe "El Peruano", edición popular. Davor galt die Verfassung vom 12.7.1979, Textausgabe Eddili, Lima.

⁴⁹ Das Begnadigungsrecht des Präsidenten wurde im Vergleich zu Art. 186 Nr. 6, 211 Nr. 23 der alten Verfassung von 1979 dahingehend erweitert, daß der Präsident an ein ausdrückliches gesetzliches Begnadigungsverbot nicht mehr gebunden ist. Weiterhin erhält der Präsident ein Begnadigungsrecht für die sogenannten "Gefangenen ohne Verurteilung".

⁵⁰ Ley 26.479, in: Normas Legales, Trujillo, Nr. 229, S. 143 f.

⁵¹ Demgemäß macht sich etwa des "Vaterlandsverrates" strafbar, wer Mitglied einer "terroristischen Organisation" ist [Art. 2b] oder Terroristen strategische Informationen beschafft oder sie verborgen hält [Art. 2c].

zu lassen.⁵² Darin wird zunächst festgestellt, daß die Amnestie weder in gerichtliche Zuständigkeiten eingreife noch die staatliche Fürsorgepflicht für die Menschenrechte verletze (Art. 1). Weiter wird "präzisiert", daß ihr Erlaß ausschließlich in die Zuständigkeit des Kongresses falle und keiner gerichtlichen Überprüfung zugänglich sei (Art. 2). Schließlich wird Art. 1 der Amnestie dahingehend ausgelegt, daß er "obligatorisch" von den Gerichten angewendet werden müsse und alle Taten bis 14. Juni 1995 einschließe, unbeachtlich, ob es wegen dieser Taten überhaupt zu Anzeigen oder Ermittlungsverfahren gekommen sei. Dies bedeutet, daß jegliches potentiell strafbare Verhalten der Sicherheitsorgane zwischen Mai 1980 und 14. Juni 1995 von Strafe freigestellt wird; der gesamte Zeitraum wird praktisch für strafverfolgungsfrei erklärt. Schon der bloße Gesetzeswortlaut weckt starke Zweifel an der Völkerrechts- und Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen. Dies ist eine materiell-rechtliche Frage, die unabhängig von einem – auch noch so apodiktisch formulierten – formellen Auslegungsakt des Gesetzgebers entschieden werden muß.

3. *Chile*

Nach der reformierten Verfassung⁵³ wird die Amnestie in formeller Hinsicht als "Gesetzesmaterie" betrachtet und bedarf deshalb eines Gesetzes des Senats (Art. 61 Nr. 16 i.V.m. Art. 62 Verf.). Hinsichtlich der Begnadigung wird zwischen einer "allgemeinen" und "individuellen" unterschieden. Die erstere bedarf – wie die Amnestie – eines formellen Gesetzes, die letztere kann vom Präsidenten aufgrund eines Gesetzes nach rechtskräftiger Verurteilung gewährt werden (Art. 32 Nr. 16, 60 Nr. 16 Verf.). Nach der reformierten Fassung des Art. 60 Nr. 16⁵⁴ bedürfen Amnestie und "allgemeine" Begnadigung nun einer qualifizierten Mehrheit bzw. – im Falle terroristischer Delikte (Art. 9) – einer Zweidrittelmehrheit.

In materieller Hinsicht hatte Art. 9 der (ursprünglichen) Verfassung Amnestie und Begnadigung für terroristische Delikte ausgeschlossen. Die schon erwähnte Verfassungsänderung hat diese Einschränkung jedoch nur bezüglich der "individuellen" Begnadigung aufrechterhalten und darüber hinaus in einer neuen (31.) Übergangsbestimmung festgelegt, daß die "individuelle" Begnadigung auch auf "terroristische" Delikte im Sinne des Art. 9, die vor

⁵² Ley 26.492 ("Precisa interpretación y alcances de la Ley de Amnistía", in: Normas Legales, Nr. 230, Juli 1995, S. 8 f.

⁵³ Constitución Política de la República de Chile, Diario Oficial de la República de Chile, Leyes anotadas y concordadas, edición especial diciembre 1991, Santiago 1992. Diese "Verfassung der Militärs" stammt vom 24.10.1980, ist am 11.3.1981 in Kraft getreten und wurde 1989 und 1991 reformiert.

⁵⁴ Art. 1 Nr. 3 des (verfassungsändernden) Gesetzes Nr. 19055 vom 26.3.1991, in: Diario Oficial Nr. 33.931 vom 1.4.1991 und Colección Textos Legales Nr. 128, Januar 1992, S. 13.

dem 11. März 1990 begangen wurden, Anwendung finde.⁵⁵ Somit ist nun die Amnestie und "allgemeine" Begnadigung mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit auf alle "terroristischen" Delikte anwendbar, die "individuelle" Begnadigung auf die vor dem 11. März 1990 begangenen.⁵⁶

Als konkrete Regelung ist insbesondere die im April 1978 von der Militärregierung des General Pinochet erlassene Gesetzesverordnung (*Decreto Ley-DL*) 2.191⁵⁷ zu nennen. Es wurde erlassen, um

"die Verbindungen, die die chilenische Nation einigen, zu stärken und dabei heute sinnlose Haßgefühle hinter uns zu lassen ... (und wegen) der Notwendigkeit einer eisernen nationalen Einheit" (Begründung).

Das DL amnestiert "Täter, Teilnehmer oder Begünstiger" von Delikten, die während der Dauer des Belagerungszustandes zwischen dem 11.9.1973 und 10.3.1978 begangen wurden, sofern gegen die betroffenen Personen kein Verfahren läuft oder sie verurteilt wurden (Art. 1). Die nach dem 11.9.1973 von Militärgerichten Verurteilten werden ebenfalls amnestiert (Art. 2). Die Amnestie findet keine Anwendung auf bestimmte Delikte, die jedoch keine typische Menschenrechtsverletzungen darstellen⁵⁸ (Art. 3); weiter nicht auf die Personen, gegen die das Verfahren 192-78 des Militärgerichts Santiago stattfindet⁵⁹ (Art. 4).

Weiter ist von einigen Initiativen zu berichten, die zum Ziel hatten, die strafrechtliche Vergangenheitsbewältigung endgültig abzuschließen oder, wie von offizieller Seite formuliert, die nationale Versöhnung herbeizuführen. An dieser Stelle sei nur der schon erwähnte – und inzwischen vom Senat abgelehnte – Kompromißvorschlag des amtierenden Innenministers Figueroa und des RN-Senators Otero vom November 1995 vorgestellt.⁶⁰ Er regelt in fünf Artikeln die zukünftige Verfahrensweise in Fällen von zwischen dem 11. September 1973 und 10. März 1978 "Verschwundenen". Während die in beiden Vorentwürfen enthaltene umfassende Geheimhaltung jeglicher Angaben über Täter und Tat (Art. 1b) sowie die Anonymisierung von Informanten (Art. 4) ebenso beibehalten wurde wie die Pflicht zur Benachrichtigung der Angehörigen bei Auffinden der körperlichen Überreste eines Ver-

⁵⁵ Art. 1 Nr. 1, 4 Gesetz Nr. 19055 vom 26.3.1991, ebd.

⁵⁶ Zur individuellen Begnadigung vgl. auch Ley 18.050 vom 6.11.1981 und *Reglamento sobre Indultos Particulares* vom 26.11.1981, die sich jedoch beide noch an der (inzwischen reformierten) Verfassung von 1980 orientieren (beide in: Código Penal, Santiago, 14. Aufl. 1995, S. 185 ff.)

⁵⁷ DL Nr. 2191 vom 18.4.1978, in: Diario Oficial Nr. 30.042 vom 19.4.1978.

⁵⁸ Mit Ausnahme der Vergewaltigung. Weiter werden u.a. ausgenommen: schwerer Raub, Drogenhandel, Verführung Minderjähriger, Brandstiftung, Betrug, Bestechung, Schmuggel.

⁵⁹ Es handelt sich dabei um den schon erwähnten Letelier-Fall.

⁶⁰ El Mercurio, Santiago, 8.11.1995; IA 106/November 1995/3.

schwundenen (Art. 1c), wurden in den strittigen Fragen der Behandlung eines Beschuldigten, der Verfahrenserledigung und der Sonderrichter – nicht vollkommen klare – Kompromißlösungen vorgeschlagen:

- Nach Art. 1a) kann der Beschuldigte lediglich geladen (Art. 247 Abs. 1 Strafprozeßordnung – Código de Procedimiento Penal – CPP), nicht aber angeklagt oder Freiheits-einschränkungen unterworfen werden (251 ff., 274 ff. CPP); auch seine persönlichen Angaben bleiben gemäß Art. 1b) geheim.
- Durch den Ausschluß von Art. 279bis CPP soll eine endgültige Verfahrenserledigung durch Einstellung garantiert und das schon erwähnte "Durchermitteln" bis zur vollständigen Tataufklärung verhindert werden. Art. 279bis liefert das zentrale Argument für ein solches "Durchermitteln" – auch und gerade bei Vorliegen des Einstellungsgrundes der Amnestie (Art. 408 Nr. 5 CPP i.V.m. Art. 93 Nr. 3 CP) –, da die Norm durch die Formulierung "unbeschadet der Fortsetzung der Ermittlungen bis zu ihrer Erschöpfung" ("*sin perjuicio de continuar las indagaciones del sumario hasta agotarlas*") auf Art. 413 CPP Bezug nimmt. Dieser wiederum macht eine endgültige Einstellung von der Erschöpfung der Ermittlungen abhängig, konkret dem Nachweis von Tatopfer und Täter. Vorläufig eingestellte Verfahren können allerdings gemäß Art. 1f) bei begründetem Verdacht wiedereröffnet werden.
- Nach Art. 3 "sollen" Sonderrichter zwar ernannt werden, doch wird dies zum einen in das Ermessen des Präsidenten des CS gestellt (Art. 4 1. Satz), zum anderen erfolgt die Ernennung von "einem oder mehr" grundsätzlich nur für ein Jahr. Zudem sind Ermittlungsmaßnahmen in Einrichtungen der Streitkräfte oder Carabineros oder Vernehmungen dieser Personengruppen den "ordentlichen" Richtern der Militärgerichte vorbehalten (Art. 1d). Jeder Richter ist verpflichtet, Informationen über "Verschwundene" entgegenzunehmen und diese an den erkennenden Richter zur Verifizierung weiterzuleiten (Art. 4 Abs. 2).

Dieser Kompromißentwurf wurde zwar am 5. Dezember 1995 vom Verfassungsausschuß des Senats gebilligt, wird jedoch kaum in der gegenwärtigen Fassung verabschiedet.

4. Argentinien

Nach der neuen Verfassung⁶¹ bedarf die Amnestie in formeller Hinsicht eines Gesetzes des Kongresses (Art. 75 Nr. 20). Die Begnadigung wird vom Präsidenten unter Einholung eines

⁶¹ Reformierte Verfassung vom 22.8.1994, Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe-Paraná, ediciones legislación ordenada. Die Verfassung stammt vom 1.5.1853 und wurde in den Jahren 1860, 1866, 1898, 1957, 1991 und 1994 reformiert.

Berichts (*informe*)⁶² des zuständigen Gerichts gewährt, außer in den Fällen der Anklagen der Abgeordnetenkammer (Art. 99 Nr. 5). In materieller Hinsicht spricht Art. 75 Nr. 20 von "allgemeinen" Amnestien.

Die konkret zu nennenden Vorschriften dienten in erster Linie der Amnestierung und Begnadigung von Menschenrechtsverletzungen der staatlichen Sicherheitskräfte, die zur Zeit der Militärdiktaturen begangen wurden.

Der Versuch einer militärischen Autoamnestie durch das DL 22.924⁶³ wurde schon drei Monate nach seiner Verkündung am 22.12.1989 durch Gesetz 23.040⁶⁴ vom Kongreß für verfassungswidrig, nichtig und ohne "jegliche juristische Wirkung" erklärt (Art. 1, 2). Personen, die die Freiheit aufgrund des "de facto-Gesetzes 22.924" erlangt haben, wurden aufgefordert, sich innerhalb von fünf Tagen freiwillig zu stellen; andernfalls sollte ihre Verhaftung angeordnet werden (Art. 3).

Das Gesetz 23.492 vom Dezember 1986, besser bekannt als sog. *Ley de Punto Final* ("Schlußpunktgesetz")⁶⁵, bestimmt in Art. 1:

"Es erlösche die Strafverfolgung hinsichtlich jeder Person, deren ... Erscheinen nicht innerhalb von 60 Tagen nach Verkündung dieses Gesetzes angeordnet worden ist, wegen ihrer vermuteten Teilnahme ... an den Delikten des Art. 10 des Gesetzes 23.049 ...

Unter den gleichen Bedingungen erlischt die Strafverfolgung gegen jede Person, die bis zum 10.12.1983 Delikte begangen hat, die mit der Begründung gewaltsamer Formen der politischen Aktion verbunden sind."

Art. 10 des Gesetzes 23.049⁶⁶ bezieht sich auf Delikte, die zwischen dem 24.3.1976 und 26.9.1983 zur Verfolgung des "Terrorismus" begangen wurden (Nr. 1) und im CP und in militärischen Sondergesetzen enthalten sind (Nr. 2).

⁶² Dieser *informe* hat jedoch lediglich informative Funktion und in der Praxis keinen Einfluß auf die Entscheidung des Präsidenten.

⁶³ DL 22.924 vom 22.9.1983, veröffentlicht am 27.9.1983, in: *Legislación Argentina*, Jg. 1983-B, S. 1681 f.

⁶⁴ Ley 23.040, beschlossen am 22.12.1983, verkündet am 17.12. und veröffentlicht am 29.12., in: *Legislación Argentina*, Jg. 1983-B, S. 1813.

⁶⁵ Verabschiedet am 23.12., verkündet am 24.12., veröffentlicht am 29.12.1986, in: *Legislación Argentina*, Jg. 1986-B, S. 1100.

⁶⁶ Ley 23.049, beschlossen am 9.2.1984, verkündet am 13.2. und veröffentlicht am 15.2., in: *Legislación Argentina*, Jg. 1984-A, S. 6 ff.

Weiter wurde bestimmt, daß die zuständigen ordentlichen Gerichte (*cámaras federales*) den Stand der beim *Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas* (CSFA) anhängigen Verfahren innerhalb der 60-Tage-Frist klären sollten (Art. 2). Eine eventuell notwendige Untersuchungshaft von Mitgliedern der Sicherheitskräfte soll den speziellen Vorschriften der Art. 309-318 CJM unterliegen (Art. 3). Die 60-Tage-Frist ruht u.a. bei Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen dem CSFA und den *cámaras federales* (Art. 4).

Demnach wurde eine Verfolgung praktisch aller Straftaten, die während des genannten Zeitraums begangen wurden, 60 Tage nach Verkündung des Gesetzes ausgeschlossen, sofern nicht ein Tatverdächtiger innerhalb dieses Zeitraums zur Vernehmung geladen worden war. Lediglich die Delikte "Ersetzung des Personenstandes" und "Entwendung" und "Verstecken" Minderjähriger⁶⁷ (Art. 5 Gesetz 23.492) wurden ausgenommen.

Danach wurde das Gesetz 23.521 vom Juni 1987, besser bekannt als "Gesetz des pflichtgemäßen Gehorsams" (*Ley de Obediencia Debida*)⁶⁸, verabschiedet. Es stellt die unwiderlegliche Vermutung auf, daß Militärangehörige bis zum Brigadegeneral nicht für die Delikte des – oben genannten – Art. 10 Nr. 1 des Gesetzes 23.049 strafbar sind, da sie "aufgrund pflichtgemäßen Gehorsams" gehandelt haben (Art. 1). Darunter wird genauer verstanden, daß

"... die erwähnten Personen in einem Zustand des Zwangs, dem Vorgesetzten untergeordnet, und in Erfüllung von Befehlen behandelt haben, ohne ... die Möglichkeit der Untersuchung, Opposition oder des Widerstandes gegen diese (Befehle) hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit und Legitimität. (Art. 1)".

Zwischen niederen und höheren Dienstgraden wird insofern eine Differenzierung vorgenommen, als bei den höheren die 'Gehorsamsvermutung' widerlegt werden kann, wenn innerhalb von 30 Tagen vor (!) Verkündung des Gesetzes gerichtlich entschieden wurde, daß die betroffenen Personen "Entscheidungsgewalt hatten und an der Erarbeitung von Befehlen mitwirkten" (Art. 1). Das Gesetz wird von Amts wegen auf alle schwebenden Verfahren angewendet (Art. 3). Ausgenommen sind lediglich die schon im Gesetz 23.492 aufgeführten Delikte und "erpresserische Aneignung von unbeweglichen Sachen" (Art. 2). Art. 11 des Gesetzes 23.049, das den "pflichtgemäßen Gehorsam" als Strafausschlußgrund in den CJM eingeführt hat, wird von Gesetz 23.521 verdrängt (Art. 6).

⁶⁷ Dabei handelt es sich um Taten, mittels derer sich Militärangehörige Kinder von verschwundenen oder hingerichteten Regimegegnern "angeeignet" haben (*sustitución de estado civil de menores*). Zunächst wurde der Personenstand des betreffenden Kindes annulliert und dann ein neuer registriert. Das schloß in der Regel das "Verstecken" und "Entwenden" Minderjähriger ein (*sustracción y ocultación de menores*).

⁶⁸ Verabschiedet am 4.6., verkündet am 8.6., veröffentlicht am 9.6.1987, in: Boletín Oficial, Buenos Aires.

III. Amnestien und Völkerrecht⁶⁹

1. Völkerrechtliche Vorgaben

Das geltende Völkerstrafrecht sieht bei bestimmten schweren Menschenrechtsverletzungen Verfolgungs- und Bestrafungspflichten vor. Dies wurde für Folter, extralegale Hinrichtungen und "Verschwindenlassen" an anderer Stelle untersucht und muß hier nicht wiederholt werden.⁷⁰ Für Amnestien bedeuten solche völkerstrafrechtlichen Pflichten, daß sie von solchen Verfolgungs- und Bestrafungspflichten erfaßte Taten grundsätzlich nicht von Strafe freistellen dürfen.

Völkerrechtliche Amnestievorschriften, insbesondere der häufig zitierte Art. 6 V des 2. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen,⁷¹ stehen dem nicht entgegen, da sie sich auf anders gelagerte Sachverhalte beziehen. Insbesondere Autoamnestien verstoßen gegen das Verbot der Selbstbegünstigung. Auch im Falle staatlichen Notstandes ist die Amnestierung von schweren Menschenrechtsverletzungen nicht erlaubt. Das ergibt sich zum einen aus den entsprechenden Vorschriften der betreffenden Menschenrechtsverträge (Art. 4 IPbPr, 27 AMRK), die bestimmte (Menschen-)Rechte als notstandsfest deklarieren; daraus ist ein entsprechender strafrechtlicher Schutz für diese Rechte herzuleiten. Zum anderen läßt es sich mit dem "right to an effective remedy" (Art. 2 III IPbPr, 25 AMRK) begründen, sofern man dieses (ebenfalls) als notstandsfest betrachtet. Eine Amnestie kann eine gesonderte Verletzung des "right to an effective remedy" darstellen.

Zusammenfassend kann man also feststellen: Das Völkerstrafrecht fordert über die bloße Strafverfolgung hinaus auch – zumindest die teilweise – Strafverbüßung aufgrund einer rechtskräftigen Verurteilung wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen.

Neben diesen juristischen Fragen wird die Amnestiedebatte freilich – auch oder gerade auf völkerrechtlicher Ebene – überwiegend von (kriminal-)politischen Argumenten beherrscht. Es soll an dieser Stelle der Hinweis genügen, daß die zentrale Fragestellung in diesem Bereich immer wieder lautet, ob Amnestien wirklich, wie von offizieller Seite vorgegeben, zur nationalen Befriedung, Versöhnung und Einheit beitragen können oder – ganz im Gegenteil – wegen der häufig damit verbundenen Mißachtung der Würde und Gefühle der Opfer oder Angehörigen neue Spannungen und Konflikte heraufbeschwören. Eine allgemein gültige Antwort auf diese Frage scheint kaum möglich, da die Umstände jedes Einzelfalls gesondert zu würdigen sind (dazu nochmals unten).

⁶⁹ Vgl. auch dazu näher *Ambos*, Fn. 3, 4. Kap. B.

⁷⁰ Vgl. ebd., 4. Kap. A.

⁷¹ Diese Vorschrift ermächtigt die Parteien eines "nicht-internationalen" Konflikts "to grant the broadest amnesty possible ...".

2. Die Völkerrechtskonformität der hier betrachteten Amnestien

Vor dem Hintergrund der oben entwickelten völkerrechtlichen Vorgaben erscheinen von den hier betrachteten Vorschriften nur die kolumbianischen völkerrechtskonform. Die peruanische Generalamnestie von 1995 (Gesetz 26.479), die chilenische Amnestieverordnung von 1978 (DL 2.191) sowie das argentinische *punto final*-Gesetz von 1986 (Gesetz 23.492) und das *obediencia debida*-Gesetz von 1987 (Gesetz 23.521) sind offensichtlich völkerrechtswidrig.

Das kolumbianische Gesetz 194/1993 nimmt – ähnlich wie die übrigen Amnestieregelungen und im Einklang mit der 30. Übergangsbestimmung der Verfassung – "abscheuliche Delikte", Völkermord, Entführung, grausame Taten und eine besonders verwerfliche Form des Totschlags ausdrücklich vom sachlichen Anwendungsbereich aus. Es steht damit im Einklang mit den völkerrechtlichen Bestrafungspflichten für diese Verbrechen. Weiter begünstigt das Gesetz ehemalige Aufständische, stellt also auch keine (verbotene) Selbstbegünstigung dar.

Das peruanische Gesetz 26.479 stellt – in Verbindung mit dem "Auslegungsgesetz" 26.492 – jedes potentiell strafbare Verhalten zwischen Mai 1980 und 14. Juni 1995 von Strafverfolgung und effektiver Bestrafung frei. Die daraus folgende Straflosigkeit bezieht sich praktisch auf alle in diesem Zeitraum begangenen staatlichen Menschenrechtsverletzungen. Die in Art. 5 ausgenommenen Taten (Drogenhandel, Terrorismus und Vaterlandsverrat) werden regelmäßig von Oppositionellen, insbesondere Aufständischen, begangen. Das "Auslegungsgesetz" erweitert den Anwendungsbereich des Gesetzes 26.479 und bestätigt explizit den schon im Gesetz 26.479 angelegten Ausschluß jeglicher gerichtlichen Kontrolle. Im Ergebnis verletzen damit diese beiden Gesetze nicht nur völkerrechtliche Bestrafungs- und Rechtsschutzpflichten, sondern auch zahlreiche Garantien der peruanischen Verfassung, nämlich die menschenrechtlichen Schutzpflichten des Staates (Art. 1, 2), die Gewährung eines fairen Verfahrens und effektiven Rechtsschutzes (Art. 139 Nr. 3) sowie die Unabhängigkeit der Justiz (Art. 139 Nr. 2).⁷²

Das chilenische DL .191 nimmt außer Vergewaltigung keine schwere Menschenrechtsverletzung von der angeordneten Straflosigkeit aus. Vielmehr wird eine Art Generalamnestie für alle während des Belagerungszustandes im Kampf gegen die Gegner des Militärputsches begangenen Taten gewährt. Diese Norm steht damit in krassem und offensichtlichem Widerspruch zum völkerrechtlichen Bestrafungsgebot bei schweren Menschenrechtsverletzungen und verletzt insbesondere das "right to an effective remedy".

⁷² Vgl. insbesondere *Gamarra, Ronald / Meza, Robert, Ley de amnistía (impunidad)*, Constitución y derechos humanos, documento de trabajo, Lima (Instituto de Defensa Legal) 1995, S. 22 ff.; CAJ, a.a.O., S. 118 ff.

Auch das argentinische Gesetz 23.492, obwohl von einem demokratisch legitimierten Gesetzgeber erlassen, beachtet die dargestellten völkerrechtlichen Grenzen nicht. Es nimmt als menschenrechtlich relevante Tatbestände lediglich die Delikte gegen Minderjährige von der Straffreiheit aus, bezieht sich im übrigen aber – weitergehend als die chilenische Norm – auf die gesamte Phase der argentinischen Militärdiktatur. Gemildert wird die Völkerrechtswidrigkeit dieses Gesetzes allenfalls dadurch, daß immerhin noch bis zu 60 Tage nach seinem Inkrafttreten Verdächtige bzw. Angeschuldigte zur Vernehmung geladen und damit die Verfahrenseinstellung verhindert werden konnte.

Schließlich ist auch das argentinische Gesetz 23.521 verfassungs- und völkerrechtswidrig.⁷³ Es hat zusammen mit dem Gesetz 23.492 die Straffreistellungspolitik perfektioniert und dazu geführt, daß auch schwerste Menschenrechtsverletzungen straflos blieben.

Schlußfolgerungen

1. Ungeachtet der kriminalpolitischen Nützlichkeit oder Schädlichkeit einer bestimmten Amnestie muß der Gesetzgeber die völker- und verfassungsrechtlichen Grenzen beachten. Amnestien finden jedenfalls eine objektive Grenze am geltenden Völkerrecht, die der innerstaatliche Gesetzgeber, so demokratisch legitimiert er auch sei, nicht einseitig aufheben kann. Tut er dies, handelt er völkerrechtswidrig und begeht letztlich ein völkerrechtliches Delikt, für dessen Rechtsfolgen er nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit mittelbar einzustehen hat.

2. Die auch von den hier untersuchten Staaten immer wieder zum Ausdruck gebrachte Anerkennung der Völkerrechtsordnung, insbesondere der daraus erwachsenden menschenrechtlichen Verpflichtungen, zwingt zur strikten Beachtung auch solcher völkerrechtlicher Normen, die innenpolitische Widerstände hervorrufen. Völkerrechtswidrige Vorschriften, wie die hier genannten, sind deshalb umgehend aufzuheben.

3. Vorschriften dieser Art dürfen in der Rechtsordnung eines Staates, der in der internationalen Staatengemeinschaft diplomatische Anerkennung beansprucht und als Rechtsstaat ernst genommen werden will, erst gar nicht erlassen werden. Als dynamisch fortschreitende Rechtsordnung erfordert das Völkerstrafrecht die ständige Anpassung des innerstaatlichen Rechts.

4. Sofern Straffreistellungen bezüglich menschenrechtsverletzender Taten überhaupt völkerrechtlich zulässig sind, bedarf ihr Erlaß einer gründlichen Abwägung zwischen der kriminalpolitischen Nützlichkeit der Maßnahmen und dem möglichen gesellschaftspoliti-

⁷³ Näher *Ambos*, Fn. 3, 4. Kap. D.II.5b).

schen Schaden.⁷⁴ Dabei sind insbesondere Gesichtspunkte wie die vorgebliche Befriedungsfunktionen der besagten Maßnahmen, die angemessene Beachtung der Opferinteressen und die Bedeutung der durch die jeweiligen Taten verletzten Rechtsgüter zu berücksichtigen. Täter und Opfer werden sich regelmäßig unversöhnlich gegenüber stehen. Ein für beide politisch und moralisch akzeptabler Kompromiß kann im konkreten Fall ein schier unerreichbares Unterfangen darstellen, gleichwohl sollte jedoch dieses Ziel niemals aus dem Blick geraten. Die entsprechende UN-Untersuchung aus dem Jahre 1985 kommt zu einem – in seiner Vorsichtigkeit – überzeugenden Schluß:

"In some circumstances, it can be assumed ... that an amnesty covering persons guilty of conduct involving serious infringement of human dignity ..., far from encouraging national reconciliation, would only increase tension, at least initially."⁷⁵

⁷⁴ Vgl. dazu die Argumente für und gegeneine Verfolgung bei *Van Dyke, John M. / Berkley, Gerald W.*, Redressing human rights abuses, in: *The Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 20 (1992), S. 243-267, hier S. 244 ff.

⁷⁵ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/16, par. 51. Vgl. auch die weitergehende Feststellung der UN-Working Group zum "Verschwindenlassen" (UN-Doc. E/CN.4/1993/25, par. 45): "Laws promulgated on the pretext of 'pardon, oblivion and reconciliation' as 'clean slate' laws cannot promote national reconciliation when their ultimate objective is to safeguard the interests of those guilty of torture, murder and disappearances."

The paper examines the formulation and implementation of the programme to return the country to constitutional rule, with special emphasis on the problems encountered and their implications for the building of a democratic culture in Ghana. First, it examines the design of the programme to return the country to constitutional rule. It then proceeds to analyze the strategies and procedures devised for the realization of the programme. Lastly, the paper discusses the elections, the performance of the civilian government and prospects for the future.

Political Reform in Japan

By *Heinrich Kreft*

The author analyses the decline of the Liberal Democratic Party (LDP) in the wake of the inauguration of the first non-LDP government in 1993. Corruption and scandals made a political reform inevitable, but the opposition parties (mainly the Socialist Party) because of their internal weaknesses did not pose a serious challenge to the ruling LDP. Political reform became possible only when the LDP split and its reform-minded faction formed a coalition with smaller conservative parties and the socialists. After fierce battles with the LDP the new government finally succeeded in reforming the electoral system for the Lower House. Under the new law multi-member constituencies will be abandoned for the next election, due by 1997. Candidates for parliament will run for 300 single-member constituencies; 200 additional seats are filled by proportional representation. This reform could fundamentally change Japan's political landscape. Even though the reform-government of Prime Minister Hosokawa and its successor had been replaced already in 1994 by a coalition of the LDP and the Socialist Party, the reform process was only slowed down but not halted. The next parliamentary elections will thus be crucial for the political reform process in Japan.

The Granting of Amnesty for Human Rights Violations in Latin America from an International Criminal Court Perspective

By *Kai Ambos*

One of the most frequent reasons for the impunity (*impunidad*) of human rights violations in Latin America is the granting of amnesty in favor of perpetrators – who are often mem-

bers of the security forces of the country. The article discusses the issue of granting amnesty in such cases referring to the situation in four South American countries as examples.

The first chapter deals with the differences in the political context. Whereas in Columbia and Peru the issue is focussing on the granting of amnesty for human rights violations committed during long lasting civil wars, the impunity granted in Chile and Argentina covers crimes committed during the period of military dictatorship. Following a description of the legal and political implications of the relevant provisions of the amnesty legislation in the second chapter, the last chapter evaluates these amnesty provisions from the perspective of international law.