

---

## Buchbesprechungen

---

**Kai Ambos: Strafflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen. Zur „impunidad“ in südamerikanischen Ländern aus völkerstrafrechtlicher Sicht, Freiburg im Breisgau (edition iuscrim = Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg, Band S 60) 1997, 439 S., DM 49,-.**

Im Juni diesen Jahres wurde in Rom unter der Ägide der Vereinten Nationen – nicht zum ersten und, trotz Beschlusses dafür, möglicherweise nicht zum letzten Mal – über die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) beraten. Zeichnete sich auch wiedereinander Uneinigkeit ab, sobald die Unverbindlichkeit verlassen wurde, so war man sich doch einig, daß der künftige IStGH zuständig sein soll für staatlich initiierte oder gedeckte schwere Menschenrechtsverletzungen im Sinne des Art.18 des *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind* der *International Law Commission (ILC)* von 1996.

Menschenrechtsverletzungen gehören zur „Kriminalität der Mächtigen“. Die Diskussion um den IStGH spiegelt die ganze Rat- und Hilflosigkeit der Weltgesellschaft gegenüber diesem Phänomen, die auch von einer (zuschreibungs-) „kritischen Kriminologie“ geteilt wird, die hier wie bei anderen Konstellationen, in denen sich Herrschaftskritik und Zuschreibungskritik nicht mühelos parallelisieren lassen, eher unterlassene wiewohl gebotene Zuschreibungen beklagt: Systematisch eingesetzte Hinrichtungen, Folter, Verschwindenlassen, Delikte also nach allen nationalen Strafrechtsordnungen, bleiben in den Ländern strafflos, in denen der mit Strafanspruch auftretende Staat selbst involviert ist. Das gilt jedenfalls solange die Mächtigen mächtig sind. Werden die alten Machthaber von innen oder außen abgelöst, handelt es sich nicht mehr um Kriminalität der Mächtigen, das Strafrecht kommt wieder ins Bild – wenn der Umsturz (oder militärische Sieg) Anzuklagende übrig gelassen hat.

Nürnberg und Tokio haben, begründet aus berechtigtem Mißtrauen gegenüber einer effektiven nationalen Strafverfolgung, diese Strafbarkeit „danach“ auf eine neue, nämlich völkerrechtliche Ebene gehoben und damit gerade durch den deutlichen Widerspruch zwischen zum Zeitpunkt des Tatgeschehens faktisch geltender Rechtslage und angewandtem Recht die Sensibilität für Menschenrechtsverletzungen verbrecherischer Staaten unverkennbar geschärft. An dem Reaktionsmodell des nachträglichen rückgewandten (?) Strafens wollten – und konnten – sie nichts ändern. Bewegung ist aber in die Situation und die Diskussion dadurch geraten, daß im Schatten des abklingenden kalten Krieges immer häufiger die Macht ablösung „ausgehandelt“ wird. Südafrika und eine Reihe südamerikanischer Staaten belegen, daß der Handel „Land gegen Frieden“ (dessen Vollzug freilich immer noch aussteht) Nachahmer gefunden hat: „Strafflosigkeit gegen Verzicht auf Blutvergießen“ zeigt die Amnestie als positiv denkbare Alternative im Transformationsprozeß.

Die Notwendigkeit eines IStGH, für die sich in Rom eine eindrucksvolle Staatenmehrheit aussprach, wird entscheidend davon geprägt, wie effektiv sich die natio-

nale Strafverfolgung „danach“ gestaltet. Hier setzt Ambos an. Er liefert mit seiner Monographie „Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen – Zur ‘impunidad’ in südamerikanischen Ländern aus völkerstrafrechtlicher Sicht“ eine empirische Bestandsaufnahme der diesbezüglichen Situation in Südamerika. Die Menschenrechte, um die es ihm geht, sind die bürgerlichen und politischen Menschenrechte – also der „Kernbereich“. Als in Südamerika besonders häufig auftretende Verletzungen dieser Menschenrechte benennt Ambos Folter, extralegale Hinrichtungen und Verschwindenlassen. Die Taten wurden, so die knappe Zusammenfassung von Menschenrechtslage und Straflosigkeitsphänomenologie (S. 23-82), überwiegend in der jüngeren Militärdiktatur-Vergangenheit begangen (in Bolivien 1964 bis 1982, in Chile 1973 bis 1989, in Argentinien 1976 bis 1983); zumindest in Kolumbien und Peru seien sie nach wie vor an der Tagesordnung. Die Täter sind Angehörige der staatlichen Sicherheitsorgane, halbstaatlich-paramilitärischer Gruppen und der Guerilla.

Ambos geht es um die Frage, ob es neben den „politisch-faktischen“ auch „normativ faßbare“ Ursachen von impunidad gibt. Im Mittelpunkt seines Interesses stehen also die normativen impunidad-Mechanismen, die unmittelbar durch Normen gedeckte Straflosigkeit. Die davon zu unterscheidenden (oft freilich hinzukommenden) faktischen Ursachen der Unterlassung de lege lata gebotener Strafverfolgung (z.B. Behinderung der Ermittlungen durch Ordnungskräfte, Vernichtung von Beweismaterial, Desinteresse von Richtern) nennt er nur colorandi causa. Die normativen Ursachen umfassen so unterschiedliche Kategorien wie Amnestiegesetze, Generalamnestien oder amnestieähnliche Gesetze (auch Begnadigungsvorschriften), die extensive Zuweisung von Strafverfahren wegen Menschenrechtsverletzungen an die Militärgerichtsbarkeit und die ganz konkrete einzelne strafrechtliche Regelung des Strafausschlusses wegen Handelns auf Befehl.

Nach dem ersten Schritt, den informativen Länderberichten über die verschiedenen „normativen Erscheinungsformen der impunidad“ (S. 83-160), mißt Ambos in einem zweiten Schritt die für Straflosigkeit sorgenden Normen an dem geltenden Völkerstrafrecht, insbesondere an Bestrafungspflichten (S. 163-208), die sich bezüglich der Folter im Vertragsrecht und bezüglich anderer schwerer Menschenrechtsverletzungen in den allgemeinen Rechtsgrundätzen finden lassen. Ergebnis: Eine Reihe der erlassenen impunidad-Gesetze kollidieren (zum Teil „offensichtlich“) mit dem Völkerrecht (S. 258 f.).

Der Militärgerichtsbarkeit, in einigen Ländern „zentraler Faktor der impunidad“ (S. 260), ist ein eigener Abschnitt gewidmet; der Befund, daß „in Rechtsprechung und Literatur weitgehend Einigkeit besteht, daß nur militärische Taten im engeren Sinn in die Zuständigkeit der Militärgerichtsbarkeit fallen“ sollen (S. 291), läßt den Leser angesichts der tatsächlichen Bedeutung dieses Schlupfloches für impunidad an der Grenze zwischen „legaler und illegaler impunidad“ ein wenig ratlos zurück. Zu begrüßen sind immerhin entsprechende Ansätze und Gesetzesentwürfe, wie z.B. der peruanischen StPO (S. 291), auch wenn die ins Jahr 1991 (Verkündung des CCP) reichende Gesetzgebungsgeschichte sich eher als Inkrafttretungsverhinderungsgeschichte erweist (S. 123, Fn. 154).

Über solche und andere – in der Regel recht bescheidene – Versuche, gesetzgeberisch gegen die gesetzgeberisch verordnete impunidad vorzugehen, gehen Ambos' konkrete materiell- und prozeßrechtliche Reformvorschläge für die einzelnen Staaten (S. 335-348) weit hinaus. Im Strafverfahrensrecht ist seine Empfehlung zur Verabschiedung des Inquisitionsverfahrens und damit zur Einrichtung von Staatsanwaltschaften (was hierzulande daran erinnern mag, daß die Staats-

anwaltschaft auch in Deutschland – trotz fehlender Revolution – „ein Kind der Revolution“ ist; Günther 1973) von herausragender Bedeutung. In Chile sind die entsprechenden Gesetze verabschiedet und stehen kurz vor der tatsächlichen Umsetzung in zwei Modellregionen. Die zentrale – für Kontinentaleuropäer vielleicht etwas überraschende – Schlußfolgerung von Ambos für das materielle Recht lautet: Menschenrechtsverletzungen seien – ebenso wie im angedachten IStGB – als solche konkret und ausdrücklich tatbestandlich zu erfassen; die vorhandenen Tatbestände Körperverletzung, Totschlag, Nötigung, Freiheitsberaubung erwiesen sich als unzulänglich; Folter, Verschwindenlassen, extralegale Hinrichtungen seien (ebenso wie im angedachten IStGB) auch in den nationalen StGBs beim Namen zu nennen. Für erforderlich (und nützlich?) hält Ambos dies, weil die positivistische und legalistische Rechtspraxis der untersuchten Staaten sich nicht der anerkannten Auslegungsmethoden bediene, sondern dem bloßen Gesetzeswortlaut folge (S. 339).

Wie schon die präzise und umfassende Darstellung der Menschenrechts- und impunidad-Lage dürften auch die von Ambos gemachten konkreten rechtspolitischen Empfehlungen sowohl für die dortigen Reformkräfte als auch für dort arbeitende Menschenrechtsorganisationen von großem Wert sein. Der geringen Auswirkungen derartiger Gesetzesänderungen auf den Umfang von impunidad, die vor allem im politisch-strukturellen wurzelt, ist sich *Ambos* aber bewußt (S. 336). Andererseits handelt es sich bei den Amnestiegesetzen um die stärksten und auffälligsten, unverhüllten – und dadurch die Opfer besonders verhöhrenden – Formen der impunidad, gegen die sich die Opfer von Menschenrechtsverletzungen, aber auch ihre Angehörigen typischerweise (z.B. in Chile oder Argentinien) wieder und wieder auflehnen.

Die Grundsatzfrage, ob national überhaupt mit Mitteln des Strafrechts gegen (als Ausdruck von Systemunrecht begangenen) Menschenrechtsverletzungen vorgegangen werden soll, ob dies effektiv geschehen kann, ob die nach einem Systemwechsel stets auftretenden Konflikte, das Nebeneinander von Sieger und Verlierer es nicht ratsam erscheinen lassen, jedenfalls national andere Wege der Vergangenheitsbewältigung zu beschreiten, stellt *Ambos* nicht.

Rechtspolitisch interessant ist ohne Zweifel seine Diskussion der Frage, ob Amnestien nach geltendem Völkerrecht überhaupt zulässig sind. Dabei unterscheidet er Amnestien der ehemals Mächtigen durch die jetzt Mächtigen bzw. gegenseitige Amnestien der ehemaligen Kampfparteien, die nach dem Zweiten Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen ausdrücklich als Mittel der inneren Befriedung angemahnt werden („... to grant the broadest amnesty possible ...“), und selbstgewährte Amnestien, die völkerrechtswidrig sind. Ob man diese Unterscheidung analytisch und normativ durchhalten kann angesichts der „Händler um Friedlichkeit“ (des Übergangs), in dem die Tolerierung der vom alten Regime selbstgewährten Amnestie als Preis akzeptabler erscheinen kann als die (infizierende) ausdrückliche Wohltat durch die neuen Gesetzgeber, muß freilich angezweifelt werden.

Das Buch von *Ambos* ist – ausdrücklich (S. XI) – nicht nur an ein wissenschaftliches Publikum gerichtet, sondern soll auch Menschenrechtsorganisationen bei ihrer Arbeit vor Ort wertvolle Dienste leisten. Beide Zielgruppen dürften in der Tat profitieren von der kenntnisreichen und übersichtlichen Darstellung der menschenrechtlichen und (straf)rechtlichen Situation in den untersuchten (und in der bisherigen Forschung zu kurz gekommenen) südamerikanischen Staaten. Für die Wissenschaft sind diese wie weitere Bestandsaufnahmen (z.B. zu Mittelosteuropa)

Voraussetzung dafür, daß die noch zu führenden bzw. weiterzuführenden kriminologischen, rechtspolitischen und strafrechtswissenschaftlichen Debatten realitätsnah geführt werden können. Ambos' Schlußbefund, die „rechtstatsächliche Analyse ... (ergebe), daß impunidad selten *rein* normative Ursachen (habe)“, ja, daß sie „nur sehr bedingt rechtlich faßbar“ (S. 335) sei, läßt noch nicht ahnen, wohin diese Diskussion führt. Dies war allerdings auch nicht „Ziel und Zweck des Buches“.

Sabina Pressel/Cornelius Prittwitz, Rostock