

Zu weit gegangen

Der schwierige Umgang mit Kriegsverbrechen in Sri Lanka

Andreas Schüller

Der Kampf zwischen Regierungstruppen und der tamilischen LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*) endete im Mai 2009 nach heftigen Auseinandersetzungen und rücksichtslosem Vorgehen beider Konfliktparteien mit mehr als 40.000 toten Zivilisten. Eine Aufarbeitung des Konflikts hat in Sri Lanka bislang so gut wie nicht stattgefunden, zumal die dritte Säule der Gewalt, die Judikative, kaum eine Rolle dabei spielt. Dies gilt für Verbrechen der Regierungsseite ebenso wie für die der LTTE. Während es gegen erstere noch nicht einmal ernsthafte Ermittlungen gibt, wurden die Verantwortlichen der LTTE entweder unmittelbar nach ihrer Festnahme hingerichtet, ohne Gerichtsverfahren jahrelang inhaftiert oder man ließ sie verschwinden.

Ein dauerhafter und nachhaltiger, politischer und gesellschaftlicher Versöhnungs- und Stabilisierungsprozess ist ohne die Judikative jedoch nicht zu erreichen. Das zeigen Beispiele aus Europa nach dem Zweiten Weltkrieg sowie aus Lateinamerika nach den dunklen Jahren der Militärdiktaturen in den 1970er- und 1980er-Jahren. Die Bedeutung der Judikative für Konflikte der vergangenen 20 Jahre, vom Balkan bis Ruanda, ist noch nicht abzusehen. Die Auswirkungen juristischer Verfahren im Rahmen einer umfassenden gesellschaftlichen Entwicklung können häufig erst viel später eingeordnet werden. Auch ist die Justiz kein Allheilmittel für mehr Gerechtigkeit; sie kann aber, wenn die Prozesse transparent, fair, unabhängig und nicht einseitig geführt werden, gesellschaftliche Entwicklungen positiv beeinflussen und voranbringen. Dafür stehen zum einen die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse der Alliierten und der Frankfurter Auschwitz-Prozess, selbst wenn der bundesdeutschen Justiz insgesamt zahlreiche Vorwürfe wegen Verschleppung und Nichtermittlung

von Naziverbrechen gemacht werden können. Ähnlich in Lateinamerika: Während in Argentinien mittlerweile zahlreiche Verfahren laufen, nachdem in den 1990er-Jahren europäische Staatsanwaltschaften ermittelten, geht es in Chile oder Peru wesentlich langsamer voran. Dennoch ist die Justiz tätig und ehemalige Menschenrechtsverletzer und Verantwortliche wurden verurteilt. Und auch hier waren europäische Staatsanwaltschaften zwischenzeitlich aktiv, wie nicht zuletzt die Inhaftierung des chilenischen Ex-Diktators Augusto Pinochet in London 1998 zeigt. Die langzeitigen Wirkungen dieser Verfahren in Europa und anschließend in den Tatortstaaten sind nicht zu unterschätzen und tragen zur demokratischen Entwicklung ebenso bei wie zu den Versöhnungsprozessen in den betroffenen Ländern.

Einheimische Verfahren erfordern internationale Standards

In Sri Lanka geht es vor allem um die Frage, wie die oben genannten Elemente von transparenten, fairen, unabhängigen und nicht einseitigen

Verfahren gewährleistet werden können. Nach einem Konflikt und wenn Handlungen von weiterhin mächtigen Akteuren untersucht werden sollen, ist die einheimische Justiz häufig nicht in der Lage, dies zu gewährleisten. Politische Interessen blockieren die Arbeit von Richtern und Staatsanwälten, sei es offen, sei es verdeckt durch Drohungen und Einschüchterungen.

International hat sich im vergangenen Jahrhundert eine Rechtsordnung entwickelt, die auch die Vorfälle in Sri Lanka berührt. Zum einen gibt es internationale Regeln über die Art und Weise der Kriegsführung in internationalen Kriegen ebenso wie in Bürgerkriegen, zum anderen gibt es eine starke Verankerung des Schutzes von Menschenrechten. In beiden Bereichen sehen internationale Vereinbarungen die Verpflichtung für Staaten zu Ermittlungen und Strafverfolgungen vor. Und es gibt international mittlerweile eine Reihe von Institutionen und Mechanismen, die selbst eine Sanktionierung von Verstößen durchsetzen können. Sri Lanka hat - aufgrund des Jahrzehnte an-

dauernden Konflikts - viele dieser Abkommen nicht ratifiziert. Das Land hat weder das zweite Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen, das Rechte und Pflichten in Bürgerkriegen bestimmt, oder das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs anerkannt, der Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit strafrechtlich verfolgen kann. Dennoch haben sich international gewohnheitsrechtlich in den letzten 35 Jahren Regelungen auch für den Bürgerkrieg entwickelt, die in Sri Lanka beachtet werden müssen. Dazu zählen der Schutz von Zivilisten und zivilen Gebäuden im Konflikt, das Verbot von Folter und Misshandlungen, von Vertreibung und willkürlichen Inhaftierungen, das

Verschwindenlassen von Personen, die Ausübung sexueller Gewalt inklusive Zwangsprostitution und Zwangsheirat.

Die Erfahrungen der Bürger- und Befreiungskriege der vergangenen 50 Jahre sowie die Stärkung des Schutzes von Zivilisten haben zu einer internationalen Ächtung dieser Verbrechenstatbestände geführt. So können zum einen Einzelstaaten eine Strafverfolgung aufnehmen und Beweismittel sichern sowie weitergeben. Zum anderen gibt es Modelle von Sonderkammern bei höchsten nationalen Gerichten, in denen zum Teil einheimische, zum Teil internationale Juristen arbeiten, und bei denen nationale sowie internationale Straf-

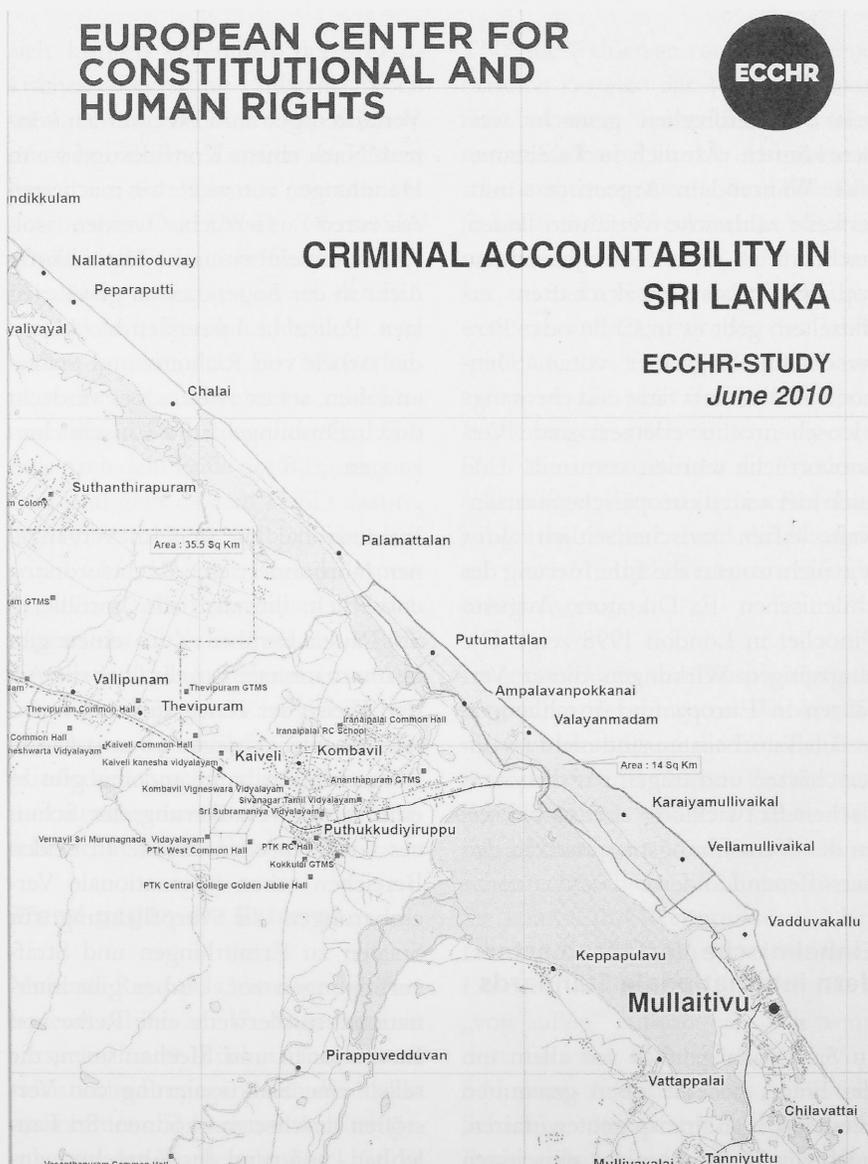
gesetze und Verfahrensordnungen angewandt werden. Letztere Modelle gewährleisten im Gegensatz zu ersteren eine notwendige Nähe zu den Tatorten und damit eine bessere Einbindung in einheimische gesellschaftliche Prozesse. Andererseits können Sonderkammern in einem Tatortstaat erheblichem politischen und gesellschaftlichen Druck ausgesetzt sein, der Verfahren nach internationalen Standards stark beeinträchtigen kann.

Dies alles gilt es, im Fall Sri Lankas zu beachten. Einheimische Verfahren haben den großen Vorteil, eine nachhaltigere Wirkung zu erzielen als Prozesse außerhalb des Landes. Gleichzeitig sind solche Verfahren zum jetzigen Zeitpunkt ohne eine starke internationale Komponente nicht vorstellbar, da in den Reihen der sri-lankischen Streitkräfte weiterhin mehrere Personen in Führungspositionen aktiv sind, gegen die sich strafrechtliche Ermittlungen richten müssten. Sri-lankische Untersuchungsausschüsse und -kommissionen haben in der Vergangenheit in keinem Fall zu zufriedenstellenden Ergebnissen geführt. Das dokumentierte der Amnesty-International-Bericht *Twenty Years of Make Believe* bereits 2012, und so stellt es auch die *International Crisis Group* in einer aktuellen Stellungnahme (*Sri Lanka Between Elections – Asia Report* No. 272) fest.

Auch eine rein internationale Lösung wird es nicht geben. Zum einen, weil sich Sri Lanka nicht dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs unterworfen hat und auch keine Verweisung der Situation in Sri Lanka an den Internationalen Strafgerichtshof durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu erwarten ist. Zu-

Titelbild des ECCHR-Berichts über Kriegsverbrechen aus dem Jahr 2010, der dem *Expert Panel* des UN-Generalsekretärs zur Verfügung gestellt worden war. Der Kartenausschnitt zeigt den Küstenabschnitt an der Nordostküste, an dem die letzten großen Gefechte des Krieges stattfanden, in dem Zehntausende von Zivilisten durch unterschiedslosen Beschuss der Armee Sri Lankas zu Tode kamen.

Quelle: ECCHR



mindest rein rechtlich wäre dies eine weitere Möglichkeit. Eine langfristige Strategie muss letztlich anstreben, nationale Prozesse zu ermöglichen – und zwar durch Stärkung des Justizsystems und durch Trainings für Richter und Staatsanwälte, vor allem aber durch eine gesellschaftliche Debatte über die Notwendigkeit einer juristischen Aufarbeitung geschehenen Unrechts.

Die kommenden Monate sind entscheidend

Seit der Wahl von Präsident Maithripala Sirisena im Januar 2015 hat die neue Regierung international für Unterstützung eines einheimischen Mechanismus zur Aufarbeitung der Vorwürfe geworben. * Allerdings lässt Sirisenas Regierung bis heute offen, inwiefern internationale Akteure in diesem Prozess involviert sein sollen. Innerhalb Sri Lankas sprachen sich Sirisena und seine Minister nicht eindeutig für eine internationale Einmischung aus. Letzteres war zum Teil dem Wahlkampf vor den Parlamentswahlen im August geschuldet, macht aber auch deutlich, dass große Teile der Bevölkerung und Eliten nicht bereit sind, eine ernsthafte Aufarbeitung im Land zu stützen.

Aufgrund des Regierungswechsels im Januar und auf Bitten der neuen Regierung haben die Vereinten Nationen die ursprünglich für März 2015 geplante Veröffentlichung ihres Berichts über schwere Verstöße gegen die Menschenrechte und das Kriegsrecht auf September verschoben. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen wird dann über eine neue Resolution zu Sri Lanka verhandeln. Im Fokus steht dabei die Frage der Rolle der internationalen Beteiligung an einheimischen Prozessen und Mechanismen zur Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und schweren Menschenrechtsverletzungen.

Die fragile Lage zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen in Sri Lanka

macht einen Aufarbeitungsprozess schwierig. Wichtig sind daher mehrere Phasen und Instrumente. Nicht nur die letzte Phase des Bürgerkriegs sollte juristisch aufgearbeitet werden, sondern zahlreiche Vorfälle davor und danach ebenso. Damit würde die Einbeziehung der Interessen der unterschiedlichen Gruppen gewährleistet, und es könnten Kompromisse gefunden werden, um eine breite gesellschaftliche Beteiligung und Akzeptanz zu erreichen. Die internationale Beteiligung kann ebenfalls je nach Mechanismus verschieden verlaufen. Wenn es um die direkte strafrechtliche Verfolgung und Ermittlungsstrategien geht, die auch einflussreichere Personen betreffen werden, müssen internationale Juristen zuvorderst mit eingebunden werden. Gleiches gilt für internationale Richter, wenn es einmal zu nationalen Strafverfahren kommt. Nur so lässt sich eine politische Beeinflussung minimieren.

Von den Ankündigungen Präsident Sirisenas im Januar und Februar 2015 und seinem 100-Tage-Programm ist in Bezug auf den Aufarbeitungs- und Versöhnungsprozess bislang nicht viel erfüllt. Daher wird die zweite Jahreshälfte 2015 ein Zeitraum sein, in dem Weichen gestellt werden können; nach den Parlamentswahlen, der Veröffentlichung des Untersuchungsberichts des Hochkommissariats für Menschenrechte sowie der Sitzung des Menschenrechtsrats im September. Entweder es fallen auf nationaler und internationaler Ebene Entscheidungen, die den Weg zu einer zeitnahen Umsetzung von international stark unterstützten Aufarbeitungsmechanismen ermöglichen, oder eine große Chance wird verspielt, die Zukunft in Sri Lanka auf Versöhnung auszurichten.

Es wird nicht die eine große Lösung geben. Daher ist es von höchster Bedeutung, dass auf vielen Ebenen – national wie international – ein solcher Prozess in Sri Lanka gestützt wird. Die Staatengemeinschaft muss

alle Schritte in Sri Lanka kritisch begleiten und sich dabei nicht nur von Wirtschafts- und Regionalinteressen leiten lassen. Den ganzen Satz streichen und durch diesen ersetzen: Das Angebot an Expertisen zu internationalen Verfahren, Zeugenschutzprogrammen sowie Ausbildungen für Ermittler, Richter und Staatsanwälte ist vorhanden und eine Stärkung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ist möglich. Auch Bemühungen einzelner Staaten durch die eigene Polizei und Justiz, etwa Beweismittel von im Ausland lebenden Zeugen von Völkerstraftaten in Sri Lanka zu sichern, dienen dazu. Die Vereinten Nationen müssen so eng wie möglich an einheimischen Verfahren beteiligt sein, um ihre Expertise bei der Einrichtung hybrid besetzter Strafkammern oder ähnlicher Mechanismen einzubringen und Ermittlungsschritte durch technische Unterstützung zu fördern. Vor allem aber muss in Sri Lanka ein Ausgleich gefunden werden, der es allen Beteiligten erlaubt, an den Verfahren teilzunehmen und ihre Forderungen und Interessen darin vertreten zu sehen.

Zum Autor:

Andreas Schüller leitet den Programmbereich Völkerstraftaten und rechtliche Verantwortung beim ECCHR (*European Center for Constitutional and Human Rights*) in Berlin. Das ECCHR setzt sich seit 2010 für eine weltweite Verfolgung von Völkerstraftaten in Sri Lanka ein. www.ecchr.eu