

Dunkle Wolken über Friedensprozess in Kolumbien

Ernüchternde Bilanz nach
drei Jahren – Sonderjustiz
zwischen den Fronten –
Gewalt im Land eskaliert



Klare Kante

Polens oberste Richterin Malgorzata Gersdorf hat im Streit um die Justizreformen klare Kante gezeigt.

Seite 416

Krisenfest?

Ist das Grundgesetz gut gegen mögliche politische Eingriffe gefeit oder braucht es neue Schutzmechanismen?

Seite 420

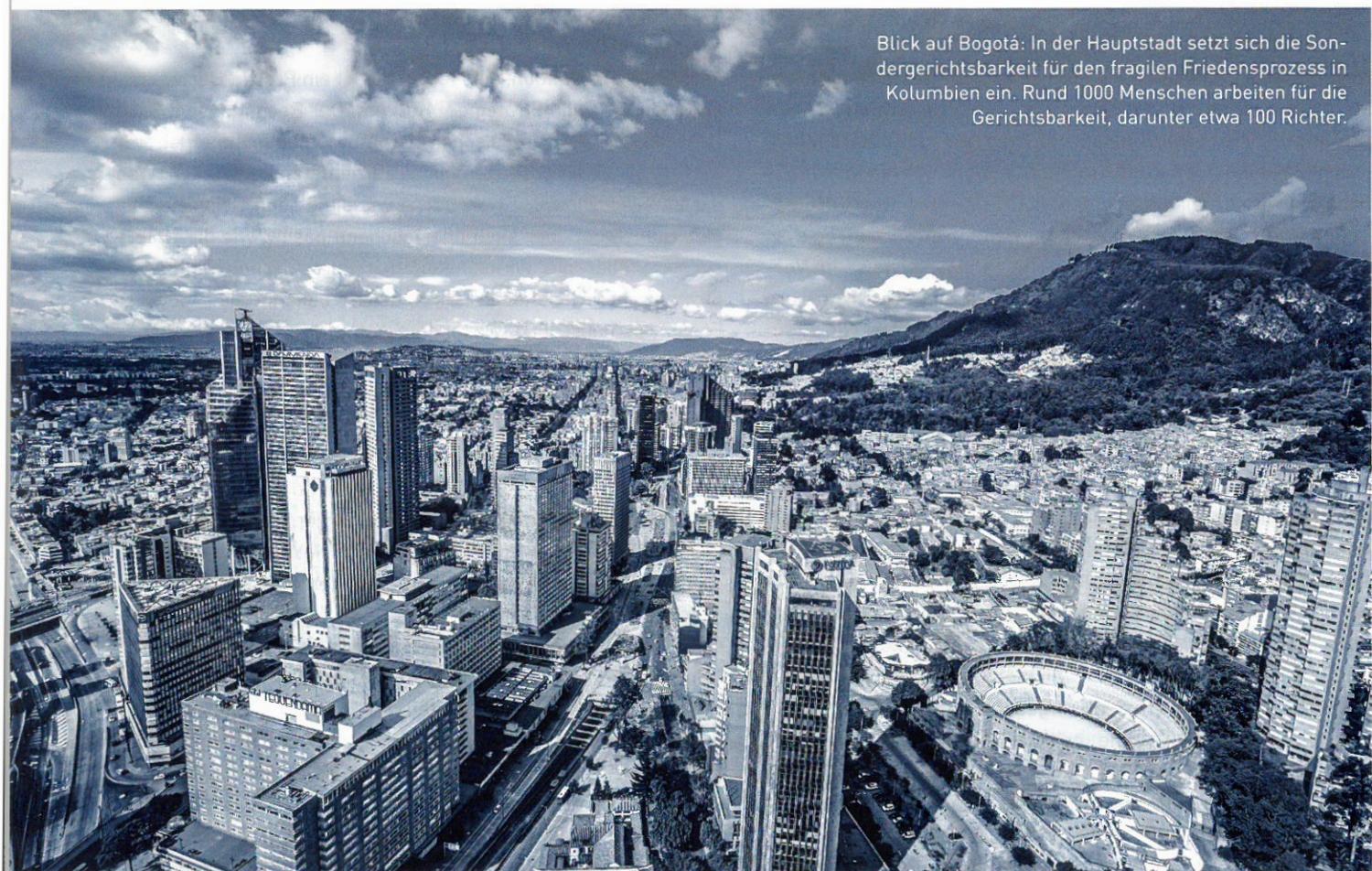
Keine Kungelei

Transparency dringt darauf, das Weisungsrecht der Ministerien gegenüber Staatsanwälten abzuschaffen.

Seite 423

Kolumbiens Sondergerichtsbarkeit für den Frieden

Kolumbien befindet sich inmitten eines fragilen Friedensprozesses. Unter angespannten Verhältnissen sollen die Verantwortlichen für Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen zur Verantwortung gezogen und ein dauerhafter Frieden erreicht werden. Die Sondergerichtsbarkeit für den Frieden steht bei der juristischen Aufarbeitung des Konflikts vor Herausforderungen. *Von Kai Ambos und Susann Aboueldahab*



Blick auf Bogotá: In der Hauptstadt setzt sich die Sondergerichtsbarkeit für den fragilen Friedensprozess in Kolumbien ein. Rund 1000 Menschen arbeiten für die Gerichtsbarkeit, darunter etwa 100 Richter.

1. Das Friedensabkommen und die Sondergerichtsbarkeit für den Frieden

Im Jahr 2016 schlossen die kolumbianische Regierung unter dem damaligen Präsidenten sowie späteren Friedensnobelpreisträger Juan Manuel Santos und die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, FARC) ein Friedensabkommen. Es markierte das offizielle

Ende eines über 50 Jahre andauernden nicht-internationalen bewaffneten Konflikts, der mehr als 200.000 Tote, 25.000 Verschwundene sowie fünf Millionen Zwangsvertriebene forderte. Infolge des Abkommens legten die Kämpfer der FARC die Waffen nieder und begannen ihre Wiedereingliederung in das zivile Leben. Das Abkommen stellt damit trotz prominenter Kritik und gravierenden Rückschlägen im Verlauf der Friedensverhandlungen ein historisches Ereignis dar. Zentrales Anliegen des Friedensabkommens ist nicht

nur die Beendigung des Konflikts, sondern auch die Errichtung eines dauerhaften Friedens. Im Zentrum des Abkommens steht daher das sogenannte „Ganzheitliche System der Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Nicht-Wiederholung“ (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición). Es besteht aus einer Wahrheitskommission (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), einer Einheit zur Suche der Verschwundenen (Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas), der Sondergerichtsbarkeit für den Frieden (Jurisdicción Especial para la Paz, JEP) sowie umfassenden Entschädigungsmaßnahmen (medidas de reparación integral para la construcción de paz y garantías de no repetición). Die verschiedenen Komponenten dieses holistischen Systems sind miteinander verbunden und sollen sich wechselseitig unterstützen. Dieses Mehr-Ebenen-System soll zudem einen zeitlich begrenzten institutionellen Rahmen schaffen, der den Opferrechten ausreichend Rechnung trägt und zur nationalen Aussöhnung sowie Wiedergutmachung beiträgt.

Sondergerichtsbarkeit als einzige strafrechtliche Komponente

Die Sondergerichtsbarkeit JEP ist die einzige strafrechtliche Komponente dieses Systems. Ihr Ziel ist es, diejenigen vor Gericht zu bringen, die direkt oder indirekt am Konflikt beteiligt waren und zugleich die Rechte der Opfer zu verwirklichen. Da die JEP als Teilkomponente des Gesamtsystems zu verstehen ist, orientiert sie sich an dem Leitbild zukunftsorientierter, vorausblickender Gerechtigkeit, die auf die Errichtung eines dauerhaften Friedens abzielt. Die Rechtsgrundlage der JEP bildet zunächst das Friedensabkommen selbst. Dessen zentrale Regelungen enthielten durch ein verfassungsänderndes Gesetz (Acto Legislativo 01/2017) Verfassungsrang. Die Organisation der JEP wird in einem Verfassungsrang besitzenden „Statusgesetz“ (Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP) geregelt.

Auf einfachgesetzlicher Ebene ergänzen das Amnestiegesetz sowie zahlreiche weitere Gesetze und Verordnungen den Rechtsrahmen der JEP. Nicht nur diese bemerkenswerte Komplexität der Rechtslage macht Kolumbien zu dem wahrscheinlich anspruchsvollsten aller bisherigen Post-Konflikt-Prozesse.

2. Zum Stand der Sondergerichtsbarkeit für den Frieden

Im März 2018 hat die JEP offiziell ihre Arbeit aufgenommen. Seither hat sie sieben sogenannte Makrofälle eröffnet, die sich in drei übergeordnete Kategorien einteilen lassen. Einige Fälle konzentrieren sich auf bestimmte Straftaten – etwa Entführungen (Fall 001) sowie das Phänomen außergerichtlicher Tötungen (Fall 003). Andere nehmen ganze Regionen Kolumbiens in den Blick, die überproportional stark vom Konflikt betroffen waren – etwa Nariño (Fall 002), Urabá (Fall 004) und Norte del Cauca (Fall 005). Schließlich befassen sich die beiden zuletzt eröffneten Makrofälle mit bestimmten Opfergruppen, nämlich der weitgehenden Eliminierung von Mitgliedern der Partei Unión Patriótica (Fall 006) sowie der Zwangsrekrutierung und dem Einsatz von Kindern im bewaffneten Konflikt (Fall 007).

Drei Kammern und ein Friedenstribunal

Die 38 Richter der JEP sind auf drei Kammern erster Instanz (Salas) und auf das sogenannte Friedenstribunal als Berufungsinstanz sowie erste Instanz für Sonderfälle (Tribunal de Paz) aufgeteilt. Dem besonderen Mandat der JEP tragen zwei verschiedene, parallel laufende Verfahrenswege Rechnung: Der erste mögliche Weg ähnelt einem Schuldanerkenntnisverfahren. Hier anerkennt die betroffene Person (compareciente) ihre strafrechtliche Verantwortung und verpflichtet sich, vollumfänglich und wahrheitsgemäß auszusagen. Wer diesen Verfahrensweg wählt, kann auf weniger schwere oder sogenannte alternative Strafen hoffen. Letztere legen einen Schwerpunkt darauf, dass Täter dazu beitragen, die Rechte der Opfer auf Wahrheit und Entschädigung zu verwirklichen und auf ihre sonstigen Bedürfnisse einzugehen. Der zweite mögliche Verfahrensweg sieht ein kontradiktorisches Strafverfahren vor. Er findet Anwendung, wenn ein compareciente sich weigert, seine strafrechtliche Verantwortlichkeit anzuerkennen oder ein falsches beziehungsweise lückenhaftes Anerkenntnis abgibt. Allein die Fälle dieses zweiten Verfahrensweges werden an die sogenannte Ermittlungs- und Anklageabteilung (Unidad de Investigación y Acusación) weitergeleitet. Im Fall einer rechtskräftigen Verurteilung müssen die Betroffenen insoweit mit Freiheitsstrafen von bis zu 20 Jahren rechnen. Dieses ausgeklügelte System schafft Anreize, um die Wahrheit ans

Die Forschungsstelle CEDPAL

Die an der Universität Göttingen angesiedelte Forschungsstelle für lateinamerikanisches Straf- und Strafprozessrecht (Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Latinoamericano, CEDPAL) hat sich seit seiner Gründung im Jahr 2013 unter der Leitung von Professor Kai Ambos zu einer der führenden Forschungseinrichtungen Deutschlands auf diesem Gebiet entwickelt. Insbesondere der jährlich auf Spanisch beziehungsweise Portugiesisch stattfindende Kurs zum deutschen Straf- und Strafprozessrecht hat schon viele hundert Juristen aus Lateinamerika nach Göttingen geführt.

Licht zu bringen und ermöglicht einen zugewandten, dialogischen Prozess, der die Opfer und ihre Rechte in den Mittelpunkt des Verfahrens rückt. Das beschriebene Leitbild der JEP spiegelt sich somit bereits in ihrer Verfahrensstruktur wider.

Das Friedensinstitut

Das Deutsch-Kolumbianische Friedensinstitut (Instituto Colombiano Alemán para la Paz, CAPAZ) wurde 2017 als Kooperationsinitiative zwischen Deutschland und Kolumbien gegründet. Seitens der Universität Göttingen sind neben Professor Ambos auch Professor José Martínez und Diplom-Juristin Susann Aboueldahab in die Forschungskoope- ration involviert. Im Rahmen des Kooperationsabkommens mit der JEP hat Professor Ambos im Mai und Dezember 2019 bereits zwei Fortbildungen im Bereich des (Völker-) Strafrechts und des humanitären Völkerrechts in Bogotá durchgeführt.

Derzeit sind gut 12.000 Menschen in den Verfahren vor der JEP registriert (personas con actas). Die ehemaligen Kämpfer der FARC machen mit mehr als 80 Prozent – gegenüber nur 19 Prozent der Mitglieder der Sicherheitskräfte – die klare Mehrheit aus. Auf (zivile) Dritte (terceros), die sich freiwillig der JEP unterwerfen können, entfällt somit weniger als ein Prozent der Gesamtzahl. Der Umfang der oben genannten Makrofälle variiert stark. Die Anzahl der (bisher) identifizierten Opfer pro Fall liegt zwischen 1259 (Fall 002) und 787.000 (Fall 004). Auf der Täterseite schwanken die Zahlen pro Fall zwischen 81 (Fall 005) und 4132 (Fall 001) Menschen. Die JEP ist personell recht gut ausgestattet. Im Friedenstribunal werden zwanzig Richter von 60 Hilfsrichtern (magistrados auxiliares) sowie weiteren hundert spezialisierten Experten (profesionales especializados) unterstützt. Die drei (erstinstanzlichen) Kammern der JEP sind mit insgesamt 18 Richtern ausgestattet, die ihrerseits von über hundert Experten unterstützt werden. Hinzu kommen 16 Ankläger der Ermittlungs- und Anklageabteilung, die über weitere 150 Mitarbeiter verfügen, sowie das Präsidium. Schließlich wird die JEP von technisch-administrativem Personal auf allen Ebenen unterstützt. Insgesamt arbeiten somit etwa 1000 Menschen bei der JEP. Das nationale Budget lag im Jahr 2018 bei knapp 40 Millionen US-Dollar; hinzukommen projektgebundene Mittel der Geberstaaten.

3. Die Rolle der internationalen Gemeinschaft

Die Internationale Gemeinschaft hat den Friedensprozess zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC von Anfang an unterstützt. Insbesondere ein unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen im Dezember 2016 eingesetzter Gebertreuehandfonds ermöglichte der JEP die zügige Aufnahme ihrer Arbeit. Die wichtigsten Geberstaaten sind seit- her Kanada, Großbritannien, Schweden, Norwegen, Deutschland sowie die Schweiz. Bisher wurden knapp 70 Millionen US-Dollar in den Fonds eingezahlt. Das Geld wird für Projekte in

verschiedenen Sektoren eingesetzt, vor allem jedoch in den Bereichen Justiz und Sicherheit, Governance, Transitional Justice (TJ) und Versöhnung, sowie für Wiedereingliederungsprogramme. Zusätzlich fördern einige Staaten die institutionelle Stärkung der verschiedenen Komponenten des TJ-Systems – und insbesondere der JEP – bilateral. Frankreich unterstützte die wirksame Beteiligung der Opfer an den Gerichtsverfahren. Die Niederlande setzten sich für eine Stärkung der Kommunikations- und Informationsstrategie der JEP ein. Das Auswärtige Amt schloss im April 2019 gemeinsam mit dem Deutsch-Kolumbianischen Friedensinstitut CAPAZ in Bogotá und der Göttinger Forschungsstelle CEDPAL ein Kooperationsabkommen mit der JEP und der Wahrheitskommission ab (mit Mitteln des Auswärtigen Amtes in Höhe von 365.000 Euro). Auch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) unterstützt die Arbeit der JEP, insbesondere im technischen Bereich.

Laut dem ursprünglich ausgehandelten Friedensabkommen sollte sich die JEP aus kolumbianischen und ausländischen Richtern zusammensetzen. Nachdem dieses Friedensabkommen aber in einem Referendum am 2. Oktober 2016 mit einer knappen Mehrheit der abgegebenen Stimmen abgelehnt wurde, sahen sich die Verhandlungsparteien gezwungen, den Text des Abkommens zu modifizieren. Eine zentrale Änderung bestand darin, die JEP alleine mit kolumbianischen Richtern zu besetzen. Die ausländischen Richter wurden durch zehn externe Berater (sogenannte amici curiae) ersetzt. Der Umgang mit ausländischen Richtern beziehungsweise Beratern zeigt exemplarisch, dass die Beteiligung ausländischer Staaten am kolumbianischen Friedensprozess ein sensibles Thema ist. Der Grund hierfür liegt in der polarisierten Politiklandschaft des Landes.

Seit den Präsidentschaftswahlen im Mai 2018 wird Kolumbien mit Iván Duque von einem rechtskonservativen Präsidenten, der der vom ehemaligen Präsidenten Álvaro Uribe beherrschten Partei Centro Democrático angehört, regiert. Duque hatte bereits im Wahlkampf scharfe Kritik am Friedensvertrag geäußert und verfolgt seitdem eine nationalkonservative Politik, die jede Form ausländischer Einmischung ablehnt und die Arbeit der JEP auf vielen Gebieten behindert. Somit hat sich das politische Klima in den

zurückliegenden anderthalb Jahren stark zuungunsten des Friedensprozesses entwickelt. Die JEP, allen voran ihre Präsidentin Patricia Linares, hat immer wieder die Bedeutung der Internationalen Gemeinschaft für den kolumbianischen Friedensprozess betont. Die Kooperation wird von der Regierung aber auf vielen Ebenen behindert.

4. Aktuelle Herausforderungen

Neben dem angespannten politischen Klima steht Kolumbien vor weiteren schwierigen Herausforderungen. Trotz des allgemeinen Rückgangs der Gewalt seit der Unterzeichnung des Friedensvertrags ist die Anzahl der Morde an sogenannten sozialen Aktivisten (*líderes y líderes sociales*) seit 2016 kontinuierlich angestiegen und erreichte im Jahr 2018 einen historischen Höchststand. Die Täter werden nur selten gefasst und strafrechtlich verfolgt – eine Situation, die auch die Deutsche Botschaft in Bogotá regelmäßig verurteilt und der sie zuletzt mit einer Kampagne unter dem Hashtag *#DefendamosLaVida* („Verteidigen wir das Leben“) größere Sichtbarkeit verlieh. Mit der Demobilisierung der FARC und des damit einhergehenden Kontrollverlusts entstand in zahlreichen Gebieten Kolumbiens ein Machtvakuum, das häufig von den sogenannten aufstrebenden kriminellen Banden (*bandas criminales emergentes*) gefüllt wurde.

Aktuelle Situation im Land bleibt heikel

Am 29. August 2019 kündigten drei ehemalige FARC-Anführer („Iván Márquez“, „Jesús Santrich“ und „Romaña“) gemeinsam mit mehr als einem Dutzend weiteren ehemaligen Kombattanten an, sich nicht länger an den Friedensvertrag gebunden zu fühlen und den bewaffneten Kampf erneut aufzunehmen. Die kurz nach dem Friedensvertrag gegründete FARC-Partei verurteilte dies – ebenso wie das Auswärtige Amt – aufs Schärfste und schloss die betreffenden Personen aus der Partei aus. Auch das Friedenstribunal der JEP reagierte auf die Ankündigung mit einem Ausschluss der Anführer aus den (teilweise bereits eingeleiteten) Verfahren und überwies diese an die ordentliche Strafgerichtsbarkeit. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass diese Entwicklung auch und wohl vorrangig mit der nur unzureichenden Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen gegenüber

der FARC zu sehen ist. Weder garantiert der kolumbianische Staat ausreichend die Sicherheit der demobilisierten FARC-Mitglieder, noch kommt er der Erfüllung seiner Verpflichtungen (etwa Bezahlung einer Grundsicherung für ehemalige Kombattanten) nach. Somit erweisen sich die Herausforderungen des kolumbianischen Friedensprozesses als komplex und facettenreich. Die JEP nimmt zwar gemeinsam mit den übrigen Komponenten des TJ-Systems eine wichtige Rolle bei der Aufarbeitung des Konflikts ein, zugleich muss sie sich jedoch in einer zutiefst polarisierten politischen Landschaft bewegen und zahlreiche Abwehrschlachten führen. Dies bindet Kräfte, die bei der eigentlichen Arbeit der JEP fehlen. Zudem ist eine besorgniserregende Verschiebung des Konflikts zu beobachten, die sich der Kontrolle der JEP weitgehend entzieht. Es bleibt abzuwarten, wie sich der Friedensprozess angesichts dieser mannigfaltigen Herausforderungen entwickeln wird. Den Geberstaaten wird jedenfalls weiterhin eine Schlüsselrolle zukommen.

Amici curiae

Die *amici curiae* („Freunde des Gerichts“) sind ausländische Berater der JEP und unterstützen deren Arbeit als Teil der internationalen Bemühungen zur Förderung des kolumbianischen Friedensprozesses. Die JEP nutzt ihre *amici* allerdings bislang praktisch nicht, was wohl auf das angespannte innenpolitische Klima und die Vorbehalte gegenüber ausländischer „Einmischung“, aber auch die mangelnde Finanzierung zurückzuführen ist. Die *amici* werden nicht einmal auf der JEP-Webseite namentlich erwähnt. Professor Ambos wurde im Dezember 2017 nach einem öffentlichen und kompetitiven Auswahlverfahren als einziger Deutscher (und einziger Nicht-Muttersprachler) zu einem der vier *amici* des Friedenstribunals der JEP ernannt.



Prof. Dr. Dr. h.c. Kai Ambos lehrt an der Universität Göttingen, ist Direktor des CEDPAL, Richter am Kosovo Sondertribunal, Den Haag, sowie Berater (*amicus curiae*) der JEP.



Susann Aboueldahab ist Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Göttingen/CEDPAL.