

Transitional Justice

Inhalt	
<u>1. Wo beginnen?</u>	1
<u>2. Prozesse nachhaltig gestalten</u>	8
<u>3. Einzelne Mechanismen planen</u>	10
<u>4. Literatur & Links</u>	17

Die friedliche Transformation von Gesellschaften in Nachkriegssituationen ist langwierig und komplex. Gerechtigkeit und Rechtssicherheit müssen hergestellt werden, damit die Menschen Vertrauen in die Schutzfunktion des Staates fassen können. Es gilt, Angst und Misstrauen zwischen Bevölkerungsgruppen schrittweise zu überwinden, soziale Beziehungen neu zu gestalten und eine Wertebasis für die gemeinsame Zukunftsgestaltung zu entwickeln. Dabei ist es wichtig, frühere Gewaltstrukturen offenzulegen, Geschehnisse aufzuarbeiten und offiziell anzuerkennen.

Die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen, Wahrheitskommissionen, Reparationsprogramme für Opfer und politische

Reformen sind zentrale Elemente in einem Friedensprozess. Unter dem Begriff „Transitional Justice“ werden sie zu einem Konzept zusammengeführt. Dieses setzt sowohl auf individueller wie auf gesellschaftlicher und politisch-struktureller Ebene an. Es berücksichtigt damit gleichermaßen staatliche wie zivilgesellschaftliche Akteure.

Transitional Justice mit seinen unterschiedlichen Mechanismen bietet konkrete Ansatzpunkte für die Planung von Maßnahmen der entwicklungspolitischen Friedensarbeit. Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure können hier in besonderer Weise ihre Arbeit miteinander verknüpfen und komplementär wirken. Zu welchem Zeitpunkt, in welcher Form und Kombination die unterschiedlichen Mechanismen in einem Land Anwendung finden können, hängt vom jeweiligen Kontext ab. Für entwicklungs- und friedenspolitische Organisationen ergeben sich daraus u.a. Fragen zur eigenen Rolle, Partnerwahl, Ausgestaltung und Timing von Aktivitäten. In einem Briefing hat FriEnt wesentliche Begriffe, Herausforderungen und Handlungsansätze von Transitional Justice vorgestellt. Dieser Leitfaden soll nun eine erste Orientierung für die Konzipierung von Maßnahmen im Rahmen des Transitional Justice Konzeptes bieten. Neben zentralen Leitfragen für die Kontextanalyse und die Planung einzelner Transitional Justice Mechanismen verweist er auf bisherige Erfahrungen und gibt praktische Tipps.

1. Wo beginnen?

Zu Beginn der Maßnahmenplanung steht zunächst die Frage: Welche Rahmenbedingungen findet man vor – und welche Handlungsspielräume für die Umsetzung von Maßnahmen ergeben sich daraus? Die konkrete Gestaltung einer Maßnahme – sei es nun Lobbyarbeit für spezielle Gesetze, die Begleitung von Opfergruppen, ein Projekt zur Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen oder die Förderung eines Transitional Justice Mechanismus – setzt deswegen zunächst eine sorgfältige Analyse des Kontextes voraus. Sie bildet die Grundlage, um Ziele und Aktivitäten klarer zu formulieren, Partner und Zielgruppen genauer zu identifizieren sowie Chancen und Risiken verschiedener Lösungswege zu verdeutlichen.

In einem ersten Schritt sollten vier Aspekte näher beleuchtet werden:

- 1) Der Konflikt selbst und die Form seiner Beendigung;
- 2) Die Rolle politischer Eliten, staatlicher Institutionen und der Zivilgesellschaft;
- 3) Opfer- und Tätergruppen;
- 4) Die Rolle internationaler Akteure während des Konfliktes und im Friedensprozess.

1.1. Der Konfliktkontext

Der Konfliktkontext prägt maßgeblich die Grundkoordinaten gesellschaftlicher Restitution nach Krieg und Gewaltherrschaft – und damit auch die Rahmenbedingungen für Transitional Justice Maßnahmen. In den Blick genommen werden müssen:

- Konfliktart und Form der Gewaltaustragung: Hier von hängt ab, welche Bevölkerungsgruppen besonders betroffen sind und in welchem Maß die Gewalterfahrung in der Gesellschaft nachwirkt.
- Die Art der Konfliktbeendigung: Sie definiert die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen.
- Kulturelle und emotionale Aspekte: Sie haben starken Einfluss auf die Akzeptanz und Effektivität einzelner Transitional Justice Mechanismen.

Vorsicht bei Modellen!

Transitional Justice Mechanismen lassen sich nicht beliebig in unterschiedlichen Kontexten duplizieren. Wenn die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine bestimmte Maßnahme nicht gegeben sind, kann die Idee auf Jahre diskreditiert werden, Prozesse blockieren und Menschen in Gefahr bringen.

Jeder dieser Faktoren lässt sich in detaillierte Fragen aufschlüsseln. Die folgenden Leitfragen geben hierbei eine erste Orientierung.

Leitfragen

- Wurde der Konflikt entlang ethnischer und/oder religiöser Linien ausgetragen, oder ging die Gewalt vornehmlich von einem repressiven Regime aus?
- War die Gewaltanwendung offen oder versteckt, zeitlich und/oder regional begrenzt?
- Hatte der Konflikt eine regionale oder zwischenstaatliche Dimension?
- Sind Transitional Justice Mechanismen im Friedensvertrag oder im Rahmen eines Demokratisierungsprozesses vorgesehen? Welche Schritte sind hier formuliert bzw. welche wurden eventuell schon umgesetzt - oder werden blockiert?
- Welches sind grundlegende Werte in dem betroffenen Land, die bei der Aufarbeitung von Vergangenheit und der Wiederherstellung von Gerechtigkeit zu berücksichtigen sind?
- Welche traditionellen Versöhnungs- und Reintegrationsmechanismen existieren in Gemeinschaften? Welche Rolle spielen sie? Stehen diese in Einklang oder in Widerspruch mit international geförderten Maßnahmen?

Für die Planung erhält man dadurch Anhaltspunkte zu:

- Welche spezifischen Herausforderungen sich aufgrund der Konfliktkonstellation für die Gestaltung von Strafprozessen oder Wahrheitskommissionen ergeben. Je umfassender und lang anhaltender der Konflikt, desto fragmentierter ist die Gesellschaft und desto schwieriger kann es beispielsweise sein, eine Wahrheitskommission auf nationaler Ebene zu etablieren. Gegebenenfalls kann man hier nur schrittweise vorgehen und lokale Prozesse der Wahrheitsfindung erst zu einem späteren Zeitpunkt zu einem nationalen Prozess zusammenführen.

- Welche Akteursgruppen, geografischen Regionen oder Orte aufgrund ihrer spezifischen Involvierung in den Gewaltkonflikt besondere Aufmerksamkeit erhalten müssen - und wie Maßnahmen diese Spezifika angemessen berücksichtigen können.
- Ob Friedensverträge unterschiedliche Transitional Justice Mechanismen vorsehen, oder ob erst Prozesse eingeleitet werden müssen, um beispielsweise zu einem späteren Zeitpunkt Kriegsverbrechen strafrechtlich zu verfolgen.
- Ob und wie bei der Gestaltung von Transitional Justice Mechanismen auf nationaler Ebene traditionelle Konfliktlösungs- und Versöhnungsmechanismen integriert werden können; oder ob sie beispielsweise komplementär zu nationalen Prozessen in ausgewählten Regionen oder auf lokaler Ebene eingesetzt werden können.

Tipp

Für die meisten Konflikte existieren gute Analysen, die Abschluss über Dynamik, regionale Unterschiede in der Gewaltaustragung, wichtige Akteure und Konfliktgegenstände geben. Friedensverträge und deren wichtigsten Regelungen findet man u.a. bei [INCORE](#) und [Conciliation Resources](#).

1.2. Die Rolle von Staat und Zivilgesellschaft

Da Transitional Justice Mechanismen auf eine Veränderung des politischen und gesellschaftlichen Systems ausgerichtet sind, werden sie zwangsläufig zum Gegenstand unterschiedlicher, (macht-)politischer Interessen. Wann und von wem Transitional Justice Mechanismen initiiert und im Weiteren gestaltet werden, hängt entscheidend von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ab. In den Blick genommen werden müssen:

- Die politische Elite: Von ihr hängt ab, wie ausgeprägt der Wille zu Systemveränderung ist.
- Kapazitäten und Kompetenzen staatlicher Institutionen: Dies ist für die Umsetzung von Mechanismen und weiteren Reformvorhaben maßgeblich.
- Stärke und Rollenverständnis zivilgesellschaftlicher Akteure: Dies ist für Dynamik und Ausgestaltung von Prozessen mitbestimmend.

Meist bleiben die für Krieg und Menschenrechtsverletzungen verantwortlichen politischen und militärischen Eliten mehrheitlich an der Macht bzw. gelangen in Machtpositionen. Dies erschwert Reformprozesse und leistet einer Kultur der Straflosigkeit Vorschub, auch wenn viele Friedensverträge Reformen, Verfassungsänderungen und einzelne Transitional Justice Mechanismen vorsehen. Aber auch bei der freiwilligen Machtübergabe durch Wahlen werden häufig bestimmte staatliche Sektoren, insbesondere der Sicherheits- und der Justizsektor, von alten Kräften dominiert. Somit gibt es nur *graduelle Unterschiede* bei der *Kontinuität* bzw. *Diskontinuität* von Eliten, die jedoch maßgeblich die Handlungsspielräume für die Ausgestaltung und Umsetzung von Transitional Justice Mechanismen bestimmen.

Transitional Justice in Guatemala

In Guatemala endete der 36-jährige Bürgerkrieg 1996 mit dem Abschluss von Friedensverträgen, die weitreichende Reformen und unterschiedliche Transitional Justice Maßnahmen vorsahen. Doch die Umsetzung der Reformvorhaben stagnierte schon nach wenigen Jahren. Bis heute begrenzen die Kontinuität der Eliten und die Konzentration politischer und ökonomischer Macht in den Händen Weniger den Handlungsspielraum für demokratische Reformen. So konnten die strukturellen Ursachen des langjährigen Bürgerkriegs bislang nicht überwunden werden.

Tipp

Ein detailliertes Mapping der Akteure hilft, eine Übersicht über Beziehungsgeflechte, unterschiedliche Positionen, Interessen und Bedürfnisse zu erlangen. Die Identifizierung von möglichen Lücken, Chancen und Risiken einer Maßnahme wird damit erleichtert. Beim Mapping bietet es sich an, Desk Studies mit Workshops vor Ort zu verbinden und dabei möglichst unterschiedliche Perspektiven einzubeziehen.

Für die Rückkehr des Zivilen in Politik und Gesellschaft, d.h. insbesondere demokratische Teilhabe der Bevölkerung an Entscheidungsprozessen, Einforderung wie Umsetzung von Rechten und gewaltfreie Konfliktaustragung, sind ein unabhängiges Parlament und zivilgesellschaftliche Akteure unabdingbar. Denn wo der politische Wille zur Wahrheitsfindung und Wiederherstellung von Gerechtigkeit fehlt, können Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessensvertretungen wichtige Voraussetzungen für spätere Prozesse schaffen. Sie können z.B. Gesetzesentwürfe einbringen, Menschenrechtsverletzungen dokumentieren, geschützte Räume für „story telling“ schaffen oder Opfergruppen begleiten.

Kriege und autoritäre Herrschaft schwächen zivilgesellschaftliche Stimmen und zivilgesellschaftliche Organisation jedoch nachhaltig. Häufig gehören gerade diejenigen, die sich gegen Nationalismus, Diskriminierung und Gewalt wenden, zu den ersten Opfern, und besonders nach ethno-politischen Gewaltkonflikten spiegeln Parteien und die Zivilgesellschaft die existierenden Gräben zwischen den Bevölkerungsgruppen wider.

Leitfragen

- Wie hoch ist der Grad der Kontinuität der politischen und administrativen Elite? Welche Teile der politischen Elite und der Verwaltung stehen Transitional Justice Maßnahmen offen gegenüber, welche nicht? Warum?
- Welche Kapazitäten besitzen staatliche Institutionen? Gibt es parallele Machtstrukturen, die sich während des Konflikts gebildet und verfestigt haben? Wie präsent war der Staat vor Beginn des Konfliktes?
- Wie gestalten sich die Parteienlandschaft und das parlamentarische System? Welche Rolle spielen Parteien und Parlamentarier bei der Gestaltung einzelner Transitional Justice Mechanismen?
- Besteht eine lange zivilgesellschaftliche Tradition im Land, oder war diese aufgrund des politischen und/oder gesellschaftlichen Systems schwach ausgeprägt (Rollenverständnis, Organisationsgrad)?
- Gibt es starke und integere Symbolfiguren oder Institutionen (z.B. religiöse Institutionen, Gewerkschaften)?
- Wie stark ist die gesellschaftspolitische Fragmentierung der Zivilgesellschaft aufgrund des vorherigen Gewaltkonfliktes? Wie wird miteinander kooperiert, welche Netzwerke bestehen? Welche Spannungen/Konflikte bestehen?

Für die Planung erhält man dadurch Anhaltspunkte:

- Ob Teile der politischen und administrativen Elite Transitional Justice Mechanismen offen gegenüber stehen, und wie diese Offenheit für die Gestaltung von Prozessen genutzt werden kann.
- In welchem Maß die Umsetzung von Transitional Justice Mechanismen mit der Stärkung staatlicher Institutionen (Kapazitäten, Kompetenzen) verknüpft werden muss, und welche Schritte dazu notwendig sind.
- Ob bei der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure durch langfristig angelegte Maßnahmen erst die Voraussetzungen für eine aktive Beteiligung an der Gestaltung von Transitional Justice Mechanismen geschaffen werden müssen. Je schwächer und fragmentierter oder auch regierungsorientierter die Zivilgesellschaft ist, desto wichtiger ist es, Anknüpfungspunkte zu identifizieren, dauerhafte Partnerschaften einzugehen und zivilgesellschaftliche Akteure nicht zu überfordern (und –fördern).

1.3. Opfer und Täter näher betrachten

Bei der Unterstützung von Vergangenheitsarbeit und Versöhnungsprozessen spielen von Gewalt besonders betroffene Bevölkerungsgruppen eine entscheidende Rolle. Einerseits ist es wichtig, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen sowie deren Angehörige dabei zu unterstützen, Würde, Bürgerrechte und ein Mindestmaß an Gerechtigkeit (wieder-)zu erlangen, so dass sie aktiv an politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen teilhaben können. Andererseits gilt es, ehemaligen Kämpfern und Kämpferinnen nicht nur ökonomische Unterstützung zur Rückkehr in ein ziviles Leben anzubieten. Vielmehr muss über Möglichkeiten nachgedacht werden, auch sie in den Friedens- und Versöhnungsprozess einzubinden. Und schließlich ist man in Kontexten wie Afghanistan, Bosnien oder Ruanda mit einer kaum überschaubaren Zahl von Tätern konfrontiert. Bei der Analyse sollten deswegen in den Blick genommen werden:

- Die verschiedenen Opfergruppen: Sie haben aufgrund ihrer je spezifischen Situation und Gewalterfahrung unterschiedliche Bedürfnisse und Erwartungen gegenüber Transitional Justice Maßnahmen.
- Die Tätergruppen: Hier müssen je nach Schwere der Tat unterschiedliche Herangehensweisen entwickelt, weil in Kontexten generalisierter Gewaltanwendung rein formaljuristische Prozesse zu kurz greifen.

Obwohl von Gewalt besonders betroffene Bevölkerungsgruppen zentrale Akteure in Vergangenheitsarbeits- und Versöhnungsprozessen sein sollten, ist ihr Zugang zu Regierungen, Zivilgesellschaft und internationalen Akteuren meist begrenzt. Dies hat viele Gründe: Marginalisierung, ländliche Herkunft oder mangelnde Bildung erschweren ihre effektive Organisation, Repräsentanz und Teilhabe in Nachkonfliktgesellschaften. Darüber hinaus vertreten Interessensverbände von Opfern,

Angehörigen und Veteranen in der Regel kompromisslose Positionen oder unterliegen der Manipulation radikaler Parteien. Für internationale Akteure kommen sie deswegen als Partner häufig nicht in Betracht. Lokale Opfer- und Veteranenorganisationen geraten auch meist nicht in den Blick internationaler Organisationen, weil diese den Fokus auf Nichtregierungsorganisationen in urbanen Zentren richten, den Dienstleistungscharakter von NROen betonen und darüber hinaus in den letzten Jahren der Förderung von Friedensallianzen und Friedenspotenzialen besonderes Gewicht gegeben haben. Die Nichteinbindung von Opfer- und Veteranenorganisationen wirft jedoch Fragen zu Legitimität und Ownership von Friedensförderungsprozessen

auf. Möglichkeiten des Dialogs mit und der konstruktiven Einbindung von diesen Gruppen sollten deswegen ausgelotet und unterstützt werden.

Einfache Kategorien vermeiden!

Je umfassender und lang anhaltender der Gewaltkonflikt ist, desto diversifizierter sind die Opfergruppen und desto stärker verschwimmen Opfer- und Täterlinien. Opfer werden zu Tätern und umgekehrt. Einfache Kategorien lassen sich hier kaum entwickeln. Eine sorgfältige Analyse der unterschiedlichen Opfergruppen sowie der Opfer-Täter-Verhältnisse ist von zentraler Bedeutung, um Parteinahme oder etwa eine Hierarchisierung von Opfergruppen zu vermeiden.

Veterans for Peace

Das „Interfaith Mediation Center“ ehemalig verfeindeter Milizenführer in Nigeria, das starke Engagement der „Vietnam Veterans against War“ in der Anti-Landminen-Kampagne oder die „War Veterans in Peace Building“ Initiative in Kroatien: Es gibt einige Beispiele ehemaliger Kämpfer und Kämpferinnen, die sich aufgrund ihrer eigenen, oft traumatisierenden Kriegserfahrung aktiv für Frieden einsetzen. Dabei gehen sie Risiken ein, genießen aber auch großes Ansehen und können deswegen ein wichtiges Bindeglied zur Bevölkerung herstellen.

Leitfragen

- Waren weite Teile der Bevölkerung von der Gewalt betroffen, zielte sie auf eine spezifische Gruppe (z.B. politische Opposition, intellektuelle Elite) oder einen bestimmten Bevölkerungsteil (z.B. indigene Bevölkerung, Minderheiten)? Lassen sich Täter- und Opferlinien klar identifizieren, oder verschwimmen diese?
- Welche Relevanz wird den unterschiedlichen Maßnahmen von Seiten der Opfer/Überlebenden zugesprochen? Welche Haltung nehmen andere Bevölkerungsgruppen ein?
- Besteht aufgrund eng gefasster Definitionen, einseitiger Parteinahme oder großer öffentlicher Aufmerksamkeit die Gefahr, bestimmte Gruppen zu bevorzugen? Wie kann einer Hierarchisierung von Opfern entgegengewirkt werden?
- Wie gestaltet sich die Interessensvertretung der unterschiedlichen Opfergruppen? Wie sind sie in die politische und zivilgesellschaftliche Landschaft einzuordnen? Welche Konflikte bestehen, wo gibt es Kooperationen?
- Wie gestalten sich Rolle, Organisationsgrad und Interessensvertretung von ehemaligen Kombattanten? Wie kann ein Dialog mit ihnen aufgebaut werden? Welche konstruktiven Möglichkeiten der Einbindung bestehen?
- Welche geschlechtsspezifischen Bedürfnisse und Interessen müssen berücksichtigt werden?

Für die Planung erhält man dadurch Anhaltspunkte:

- Ob bisherige Analysen und Maßnahmen die unterschiedlichen Opfergruppen und deren Lebenssituation angemessen erfassen, oder ob aufgrund einheitlicher Kategorisierungen bestimmte Gruppen nicht berücksichtigt werden. Wenn entsprechende Lücken identifiziert werden, kann diesen mit angepassten Maßnahmen entgegengewirkt werden.
- Welche Kenntnisse Opfergruppen über unterschiedliche Transitional Justice Mechanismen besitzen und welche Erwartungen sich mit den jeweiligen Mechanismen verknüpfen. Diese sollten soweit möglich in die Konzipierung von Mechanismen einfließen. Sie können aber auch für die Gestaltung von Begleitmaßnahmen genutzt werden.
- Welchen Informations-, Weiterbildungs- und Unterstützungsbedarf Opfer- und Veteranenorganisationen haben, um ihre Repräsentanz in Prozessen zu gewährleisten. Hierbei kann auch deutlich werden, welche Anknüpfungspunkte für einen gleichberechtigten Dialog mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren bestehen, und wie diese unterstützt werden können.

Tipp

Eine Studie über die Opfergruppen sowie über das von ihnen erlittene Unrecht (sog. Victimization: physische und psychische Verletzung, materieller Schaden, Flucht und Vertreibung, Verlust von Angehörigen, Entzug von Bürgerrechten), ihre Bedürfnisse und ihre Haltung gegenüber unterschiedlichen Transitional Justice Maßnahmen ist zentral und kann von mehreren Akteuren gemeinsam in Auftrag gegeben werden. Eine solche Analyse sollte unbedingt die unterschiedlichen Auswirkungen der Gewalt auf Kinder und Jugendliche, Männer und Frauen einschließen.

1.4. Internationale Akteure sind selten neutral

In den vergangenen Jahren spielte die internationale Gemeinschaft eine bedeutende Rolle bei der Planung und Umsetzung von Transitional Justice Mechanismen. Das gilt für die Etablierung von internationalen ad hoc Tribunalen (Jugoslawien, Ruanda) und des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) wie für zahlreiche Wahrheitskommissionen. Internationale Akteure gehen dabei davon aus, nicht Teil des Konfliktkontextes zu sein. Tatsächlich sind sie aber selten neutral. Ob als Vermittler oder Power Broker in Friedensverhandlungen, als Geber für Wiederaufbau, Entwicklung und Friedensförderung, als Partner für zivilgesellschaftliche Organisationen – oder aber als ehemalige Kolonialmacht oder gar Konflikt- und

Kriegspartei mit eigenen strategischen Interessen: die betroffene Bevölkerung nimmt die Rollen von internationalen Akteuren im Positiven wie im Negativen wahr und begegnet dem Engagement staatlicher wie zivilgesellschaftlicher Organisationen entsprechend. In den Blick genommen werden muss deswegen:

- Die Rolle internationaler Akteure während des Konfliktes und im Friedensprozess: Sie bestimmt die Wahrnehmung und damit auch Legitimität und Wirkkraft von Transitional Justice Mechanismen mit.
- Ob und wie internationale staatliche Akteure die Verantwortung von Partnerregierungen für Transitional Justice Mechanismen betonen und fördern: Dies hat Einfluss auf die politischen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume von zivilgesellschaftlichen Organisationen.
- Ob und wie internationale staatliche und nichtstaatliche Akteure das Potenzial ihrer zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen für diese Prozesse fördern: Dies bestimmt ihre gesellschaftspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten mit.

Eigene Prämissen hinterfragen!

Internationale Organisationen bringen ihre eigenen Erfahrungen, Werte und Prämissen über die Gestaltung von Friedensprozessen in Projekte ein. Inwiefern diese - häufig nur implizit vorhandenen - Prämissen im jeweiligen Kontext Gültigkeit haben und welche praktischen Auswirkungen sie besitzen, muss überprüft werden. Hierdurch erhält man größere Klarheit über die eigene Rolle, Zielsetzungen und Timing von Maßnahmen.

Leitfragen

- Welche Rolle spielten wichtige internationale Akteure (Regierungen, UN, EU, NATO) während des Konfliktes und im Friedensprozess? Hatten sie eine vermittelnde Rolle, oder waren sie Konfliktpartei bzw. werden sie als solche von Teilen der Bevölkerung wahrgenommen?
- Welche Auswirkungen hat dies auf die Wahrnehmung, Legitimität und Effektivität von Transitional Justice Mechanismen?
- Wie stark ist die Präsenz internationaler Akteure in der Nachkonfliktsituation?
- Gibt es Interessensgegensätze, unterschiedliche Prioritäten und Strategien internationaler Akteure? Wenn ja, wie könnten diese überwunden werden?
- Erhalten staatliche Eliten widersprüchliche oder unabgestimmte Signale zur Frage der Verantwortung für Transitional Justice Mechanismen von internationalen Akteuren? Wenn ja, wie könnte dies vermieden werden? Welche Auswirkungen hat dies auf die Zivilgesellschaft?
- Wie unterstützen internationale Akteure die zivilgesellschaftliche Beteiligung an Transitional Justice Mechanismen?

Für die Planung erhält man dadurch Anhaltspunkte:

- In welchem Maß Vergangenheitsarbeitsprozesse und Transitional Justice Mechanismen von Akteuren der betroffenen Gesellschaft gestaltet und getragen werden. Je stärker die Präsenz internationaler Organisationen ist, desto größer ist das Risiko externer Modelle und mangelnder Ownership. Gleichzeitig sind internationale Akteure jedoch häufig mit dem Dilemma konfrontiert, dass ohne ihre Initiative Prozesse blockiert oder Maßnahmen nicht umgesetzt werden.
- Ob internationale Akteure aufgrund häufig bestehender Blockaden auf Regierungsebene auf zivilgesellschaftliche Organisationen „ausweichen“ und dabei aber eher Dienstleistungen fördern, oder ob die Verantwortung staatlicher Akteure in den Politikdialog eingebracht wird und gleichzeitig gesellschaftspolitische Funktionen von zivilgesellschaftlichen Akteuren gefördert wird.

2. Prozesse nachhaltig gestalten

Bei der Planung von Maßnahmen tauchen in der Regel weitere Fragen auf, die eng mit der nachhaltigen Gestaltung von Prozessen verknüpft sind: Ist die Zeit überhaupt reif für eine bestimmte Maßnahme? Wie umgehen mit der Tatsache, dass auf staatlicher Ebene Prozesse häufig blockiert sind oder durch Veränderungen auf Regierungsebene zurückgeworfen werden? Ist die Nachhaltigkeit von Maßnahmen gewährleistet? Die folgenden Arbeitsprinzipien sind für die Beantwortung dieser Fragen hilfreich:

Nicht einer für alles!

Trotz der Erkenntnis, dass ein einzelner Transitional Justice Mechanismus komplexen Nachkonfliktsituationen nicht gerecht werden kann und ein Maßnahmenbündel entwickelt werden muss, konzentrieren sich Interesse und Ressourcen weiterhin häufig auf einen Mechanismus. Dieser wird dann schnell durch zu viele Zielvorgaben und Erwartungen überfrachtet. Weder kann Strafverfolgung umfassende Gerechtigkeit schaffen oder den unterschiedlichen Interessen von Opfern gerecht werden, noch führen Wahrheitskommissionen automatisch zu Versöhnung. Somit ist es wichtig, möglichst frühzeitig ein Maßnahmenpaket zu entwickeln - und dabei das zeitliche und inhaltliche Mandat der jeweiligen Mechanismen sorgfältig aufeinander abzustimmen. Ist ein solches Maßnahmenpaket nicht vorgesehen, müssen Wege ausgelotet werden, wie ein einzelner Mechanismus schrittweise und langfristig durch andere Maßnahmen ergänzt werden kann.

Komplexität berücksichtigen

Institutionen, soziale Beziehungen und grundlegende Werte müssen in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden. Darüber hinaus darf die Funktion und Verantwortung staatlicher Akteure von zivilgesellschaftlicher Seite ebenso wenig ignoriert werden, wie umgekehrt die Rolle der Zivilgesellschaft. Und ohne den Einbezug grundlegender Werte werden Reformen von Institutionen ebenso unvollständig bleiben, wie die Bemühungen um Vertrauensaufbau und Wiederherstellung sozialer Beziehungen. Als staatlicher Akteur ist es wichtig, ein breiteres Partnerspektrum staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen zu entwickeln; zivilgesellschaftliche Organisationen wiederum sollten konkrete Anknüpfungspunkte zu Prozessen auf staatlicher Ebene identifizieren, um diese komplementär zu begleiten, mitzugestalten oder kritisch zu überprüfen.

In Phasen denken und an bestehende Prozesse anknüpfen

Timing und Sequenzierung von Transitional Justice Maßnahmen stellen eine der größten Herausforderungen dar. „Richtige“ Zeitpunkte lassen sich jedoch nur bedingt planen, weil sich die Dynamik von Transformationsprozessen nicht voraussehen lässt. Häufig schaffen einzelne Maßnahmen, wie etwa die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen oder die Identifizierung von Vermissten eine *Voraussetzung* für weitere Schritte. So bildete die jahrzehntelange Arbeit chilenischer Menschenrechtsorganisationen eine wichtige Grundlage für die Wahrheitskommission, deren Dokumentation wiederum Jahre später für Strafprozesse herangezogen wurde. Wichtig ist deswegen, aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen, ohne den langfristigen Zeithorizont aus dem Auge zu verlieren und - soweit möglich – die Kontinuität von Prozessen zu gewährleisten.

Für diese drei Arbeitsprinzipien lassen sich ebenfalls Leitfragen entwickeln. In den Blick genommen werden müssen zunächst folgende Aspekte:

- Inwieweit zum gegebenen Zeitpunkt die Voraussetzungen für die jeweiligen Maßnahmen existieren: Hiervon hängt ab, welche positive oder auch negative politische und gesellschaftliche Dynamik sie entfalten können.
- Ob bei unterschiedlichen Transitional Justice Mechanismen Mandat, Zielformulierung und Implementierung aufeinander abgestimmt sind: Hiervon hängt ab, inwieweit sie sich in ihrer jeweiligen Wirkung bestärken oder aber behindern können.
- Ob nicht nur auf Komplementarität von Akteuren, sondern auch auf Synergieeffekte von Transitional Justice Mechanismen und weitergefassten entwicklungspolitischen Maßnahmen geachtet wird: Hiervon hängt ab, inwieweit sich kontinuierliche, auf eine gemeinsame Zukunftsgestaltung ausgerichtete Prozesse entwickeln können.

Konsultationsmechanismen etablieren!

Um die politische wie finanzielle Konzentration auf einen Mechanismus oder eine Akteursgruppe zu vermeiden und die Kontinuität von Prozessen durch angemessene Ressourcenallokation und Planung von Follow-up Schritten zu gewährleisten, bedarf es Abstimmungs- und Konsultationsmechanismen auf unterschiedlichen Ebenen. Diese sollten mit Ressourcen und multidisziplinär zusammengesetztem Personal ausgestattet werden. Der aktive Einbezug von Interessensverbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen ist dabei zentral.

Leitfragen

- Welche strukturellen Voraussetzungen (u.a. Kapazität staatlicher Institutionen, politischer Wille, Stärke der Zivilgesellschaft) bringen die jeweiligen Gesellschaften für die Umsetzung von Transitional Justice Maßnahmen mit? Müssen hier eventuell zunächst Schritte eingeleitet werden, um diese Voraussetzungen zu erfüllen? Welche Schritte könnten dies sein?
- Ist das Mandat der jeweiligen Mechanismen so formuliert, dass diese komplementär wirken können und eine einseitige Parteinahme weitgehend ausgeschlossen werden kann? Welche Zeiträume, Tathergänge und Akteure werden dabei im Mandat jeweils festgelegt?
- Existieren für die einzelnen Mechanismen detaillierte Bedarfs- und Sektoranalysen (z.B. Justiz- und Sicherheitssektor)? Existiert ein Mapping internationaler Akteure, das Auskunft über Förderprioritäten und mögliche Lücken gibt?
- Wurden Abstimmungs- und Konsultationsmechanismen mit Partnerregierungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren etabliert? Stehen ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen für diese Mechanismen zu Verfügung?
- Welche Möglichkeiten bestehen, Synergieeffekte zwischen Transitional Justice Mechanismen und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit herzustellen? Welche Abstimmungen und Planungsprozesse sind dafür notwendig?

Im Fokus: Fehlende Komplementarität und Ownership in Bosnien

Wie schwierig sich Prozesse aufgrund von Mandatsfragen, mangelnden Voraussetzungen und damit verbundenen Fragen zum Timing sowie fehlender Einbindung besonders betroffener Bevölkerungsgruppen gestalten können, zeigen die langjährigen Versuche, eine Wahrheitskommission in Bosnien und Herzegowina zu etablieren.

Auf Initiative des United States Institute of Peace (USIP) unternahmen 1997 zivilgesellschaftliche Organisationen einen ersten Vorstoß. Dieser scheiterte nicht nur am mangelnden politischen Willen der nationalistischen Regierungsparteien. Auch das internationale Tribunal für Jugoslawien (ICTY) legte sein Veto ein, denn es sah mit Hinweis auf sein Mandat strafrechtliche Ermittlungen und Beweisführung gefährdet. Erst zwei Jahre später konnte eine Übereinkunft mit dem ICTY geschlossen werden und die Truth and Reconciliation Association übergab schließlich 2001 dem Ministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge einen entsprechenden Gesetzesentwurf. Aber weder dieser noch der vier Jahre später abermals von USIP und dem Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) unternommener Versuch

einer nationalen Gesetzgebung hatten Erfolg. Beide Male wurde von den internationalen Akteuren nicht die Chance ergriffen, breite Konsultationsprozesse mit zivilgesellschaftlichen Akteuren anzustoßen und dabei insbesondere die verschiedenen Interessenvertretungen von Opfern, Vermissten und Flüchtlingen einzubinden, um ihren Bedürfnissen und Rechten – auch gegenüber der politischen Elite des Landes - Gehör zu verleihen.

Gleichwohl kann man an eine Anzahl lokaler Initiativen anknüpfen - welche jedoch bislang wenig Beachtung fanden. Menschenrechts- und Friedensorganisationen, Opfer- und Vermisstenverbände, Künstler und Filmemacher haben Fakten dokumentiert, Einzelschicksale porträtiert oder auf lokaler Ebene Raum für „story telling“ geschaffen. Diese Puzzelsteine – so hoffen viele Organisationen – können in Zukunft zu einem größeren Bild zusammengelegt und schließlich in einem weiteren Schritt in den Gesamtkontext der Kriege in Jugoslawien eingeordnet werden.

3. Einzelne Mechanismen planen

Nach der Analyse des Kontextes und Überlegungen zur Gestaltung von Prozessen gilt es, strukturelle und inhaltliche Aspekte eines Transitional Justice Mechanismus' näher zu bestimmen und Möglichkeiten der Kombination mit anderen Mechanismen zu überprüfen.

Strafverfolgung

Das Völkerrecht verpflichtet Nationalstaaten und die internationale Gemeinschaft zur Ahndung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Menschenrechtsverletzungen. So hat sich Strafverfolgung von Kriegsverbrechen international als ein zentraler Mechanismus für den moralischen wie formalen Bruch mit dem früheren System entwickelt. Zunehmend kristallisiert sich hier die Formel heraus, sobald als möglich Rechtsprozesse für wenige ausgesuchte Hauptverantwortliche anzustrengen, um klare Zeichen für Recht und Unrecht zu setzen. Dabei geht man vermehrt dazu über, vor Ort Gerichtshöfe mit internationalem und nationalem Personal einzurichten (mixed courts). In diesem Kontext ist es wichtig:

- Die notwendigen institutionellen wie personellen Voraussetzungen für Strafverfahren zu schaffen und dabei gleichzeitig den langfristigen Institutionenaufbau im Justizsektor zu stärken.
- Auf die Einbindung von Opfergruppen sowie die Gewährleistung von langfristigen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für Zeugen und Opfer achten.
- Angemessene Ressourcen für Informations- und Aufklärungsarbeit über Arbeits- und Verfahrensweisen von (internationalen) Strafgerichten bereitzustellen, um zu hohen Erwartungen, Missverständnissen und parteipolitischen Manipulationen in den betroffenen Gesellschaften vorzubeugen.

Achtung

In einem Kontext generalisierter Gewaltanwendung und Genozid, aber auch unter Bedingungen stark „arbeitsteilig“ durchgeführter versteckter Gewalt in Unrechtsregimen ist es äußerst schwer, die Verantwortung von politischen Eliten („command responsibility“) und einer großen Anzahl von Tätern in formaljuristischen Prozessen nachzuweisen. In Westdeutschland wurden ca. 10% der SS-Wachmannschaften von Konzentrationslagern verurteilt, was der durchschnittlichen Quote von Verurteilungen in Nachkriegskontexten entspricht.

Leitfragen

- Sind Sondergerichtshöfe für Kriegsverbrechen in Friedensverträgen vorgesehen? Bietet sich die Etablierung eines „gemischten“ oder eines nationalen Gerichtshofs an? Welche Vor- und Nachteile bringen die jeweiligen Formen mit sich?
- Welche (neuen) Konflikte können durch die Strafverfolgung entstehen?
- Inwieweit kann durch das Mandat der Gerichtshöfe die (Wahrnehmung) einer einseitigen Parteinahme/Siegerjustiz ausgeschlossen werden? Welche Mechanismen müssen langfristig etabliert werden, um dem Vorwurf der Parteinahme entgegen zu wirken?
- Ist das nationale Justizsystem entsprechend ausgerüstet? Welche Schritte müssten erfolgen, um es funktionsfähig zu machen (inklusive Lustrationsprozesse von Positionsinhaber/innen)? Sind Schritte zur Stärkung des gesamten Justizsektors vorgesehen?
- Welche Relevanz besitzt die strafrechtliche Verfolgung bei unterschiedlichen Opfergruppen? Wie ist die rechtliche Stellung von Opfern in Strafverfahren geregelt? Welche Partizipationsmöglichkeiten besitzen sie? Welche langfristigen Schutz- und Unterstützungsmechanismen für Zeugen und Opfer bestehen bzw. müssen entwickelt werden?
- Wie kann die Zusammenarbeit zwischen Gerichtshöfen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Opferverbänden gestaltet und gestärkt werden?

Wahrheitsfindungsprozesse

Wahrheitsfindungsprozesse können sehr unterschiedliche Formen annehmen – zu ihren bekanntesten gehören Wahrheitskommissionen. Generell sollten diese nicht als Alternative zu einer strafrechtlichen Verfolgung konzipiert werden, sondern als Ergänzung zu ihr und in Kombination mit anderen Transitional Justice Mechanismen. So bauen Reparationsprogramme und politische Reformprozesse häufig – jedoch *nicht notwendigerweise* – auf Empfehlungen von Kommissionen auf.

Für das Gelingen einer Wahrheitskommission ist es wichtig:

- Die Unabhängigkeit der Kommission und die Glaubwürdigkeit und Integrität ihrer Mitglieder zu gewährleisten.
- Das Mandat präzise und nicht zu restriktiv zu formulieren (z.B. in Bezug auf den zu untersuchenden Zeitraum und die Opfergruppen). Definiert werden muss dabei auch, wie verbindlich die Empfehlungen sind.
- Die Handlungsspielräume einer Kommission für die Mandatsumsetzung zu sichern – etwa durch ausreichende Regelungen der Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen sowie durch die Sicherung der Zugriffsmöglichkeiten auf Archive.
- Der Qualität der Empfehlungen große Aufmerksamkeit zu widmen: je verbindlicher, detaillierter und konkreter sie hinsichtlich möglicher Reparationsprogramme oder notwendiger Reformprozesse sind, desto wahrscheinlicher wird ihre Umsetzung.
- Auf eine in alle Phasen eingebundene und komplementär agierende Zivilgesellschaft zu achten, um den Prozess gesellschaftlich zu begleiten und zu verankern und eine von einseitigen Akteursinteressen geleitete Arbeit zu vermeiden.

Achtung

Unzureichende Follow up Mechanismen bzw. fehlender politischer Wille in Kombination mit mangelnden Ressourcen haben sich als zentraler Schwachpunkt von Wahrheitskommissionen erwiesen. Um ihre positiven Effekte nachhaltig zu gestalten, müssen nationale wie internationale Akteure ihr politisches wie finanzielles Engagement langfristig auslegen und insbesondere auf Synergieeffekte mit anderen Transitional Justice Mechanismen achten.

Leitfragen

- Welche Relevanz besitzen Wahrheitsfindungsprozesse bei den verschiedenen Opfergruppen und welche konkreten Ergebnisse erwarten sie sich?
- Stehen lokale Versöhnungs- und Reintegrationsmechanismen und ihnen zugrunde liegende Werte in Einklang mit oder in Widerspruch zu öffentlichen Wahrheitsfindungsprozessen?
- Welche Vor- und Nachteile besitzen nationale Kommissionen gegenüber anderen Aufarbeitungsmechanismen (Historiker/innenkommission, lokale/regionale Kommissionen, traditionelle Mechanismen)?
- Wie müssen Mandat und Zusammensetzung der Kommission gestaltet sein, um Legitimität, Repräsentanz und eine möglichst ausgewogene und umfassende Analyse der Gewalttaten zu gewährleisten (Gefahr der Opferhierarchisierung)?
- Welche Verfahrensregeln (Informationsaustausch, Vertraulichkeitsregeln) können etabliert werden, um Synergien zwischen einer Wahrheitskommission und Strafverfolgung zu etablieren?
- Ist ein Zusammenwirken von Kommission, Zivilgesellschaft und Opferverbänden gewährleistet? Bestehen Mechanismen, um einer Retraumatisierung von Zeugen vorzubeugen?
- Besteht ein langfristiges politisches und finanzielles Engagement für Follow-up Mechanismen? Wenn nicht, wie kann dies hergestellt werden?
- Welche Möglichkeiten bestehen, die Erkenntnisse von Kommissionsberichten für die Konzipierung von EZ-Programmen nutzbar zu machen?

Reparationen

Reparationen sind ein wichtiger, wenn auch häufig vernachlässigter Bestandteil von Vergangenheitsarbeit- und Versöhnungsprozessen. Der materielle und symbolische, individuelle und kollektive Ausgleich für erlittenes Unrecht signalisiert, dass Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen übernommen und gleichzeitig die Rechte der Überlebenden anerkannt und ihr weiteres Leben unterstützt werden. Somit liegen Reparationsprogramme an der Schnittstelle von gewaltsamer Vergangenheit und einer friedlicheren, demokratisch verfassten Zukunft.

Reparationen können unterschiedliche Grundlagen haben. Zu unterscheiden ist zwischen:

- *individuellen Rechtsansprüchen*, die sich aus nationalem oder internationalem Recht herleiten und mittels *Rechtsprozessen* auf nationaler, multilateraler oder internationaler Ebene durchgesetzt werden können, und
- einer staatlichen *Reparationspolitik*, die vornehmlich auf *politischem Willen* bzw. Prioritätensetzung gründet.

Häufig liefern Empfehlungen von Wahrheitskommissionen den formalen Rahmen für eine solche Reparationspolitik. Maßnahmen können hier individuelle Zahlungen an Opfer, die Einrichtung von Gedenkstätten und -tagen, ein verbesserter Zugang zu Bildungs- und Gesundheitssystem, die Zahlung von Pensionen, das Ausstellen von Totenscheinen für Angehörige von Verschwunden oder die Rehabilitierung von Inhaftierten umfassen.

Bei der Konzipierung und Umsetzung von Reparationsprogrammen ist es wichtig:

- Zugangskriterien für unterschiedliche Opferkategorien zu entwickeln, wobei ein möglichst umfassender Ansatz gewählt werden muss, um Hierarchisierung und Marginalisierung zu vermeiden.
- Eine den Bedürfnissen nach besserem Lebensstandard und moralischer Anerkennung angemessene Mischung materieller und symbolischer Reparationen zu

schaffen, um u.a. den oft entstehenden Eindruck bei Opfergruppen zu vermeiden, dass „Blutgeld“ gezahlt würde.

- Eine angemessene Balance zwischen dem meist großen administrativen wie logistischen Aufwand und nur begrenzt zu Verfügung stehende Ressourcen zu finden. In diesem Kontext gewinnt der Täter - Opferausgleich erst allmählich an Bedeutung, dies meist in Zusammenhang mit traditionellen Konfliktbearbeitungsmechanismen (z.B. Festlegung von Gemeindearbeit, Rückerstattung von Nutztieren, etc.).
- Basierend auf je spezifischen Gewaltformen und ihren Auswirkungen auf Männer und Frauen ebenso spezifische, kultur- und gendersensible Reparationsmaßnahmen zu entwickeln.
- Opfergruppen zu stärken, sie über ihre Rechte aufzuklären und sie gleichzeitig – gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren – in einen Dialog mit der Regierung bzw. in die Entwicklung von Programmen einzubinden.

Achtung

Im Kontext generalisierter Gewaltanwendung sind Programme einzelnen Rechtsprozessen vorzuziehen, da ungleiche Zugänge zu Gerichten und unterschiedliche Kompensationsbeträge zu einer Hierarchisierung der Opfer bzw. zu einem Ausschluss zahlreicher Opfergruppen führen. Fehlt jedoch eine staatliche Reparationspolitik, können Rechtsprozesse einen *ersten Schritt* darstellen und öffentliche Diskussionen und den notwendigen Druck für umfassendere Programme generieren.

Leitfragen

- Besteht der politische Wille für eine umfassende Reparationspolitik? Wenn nicht, wie kann er hergestellt werden und an welche Prozesse kann angeknüpft werden (z.B. bestehende Rechtsprozesse)?
- Wie wird der Status unterschiedlicher Opfergruppen etabliert? Garantieren die Kriterien einen möglichst umfassenden Ansatz und vermeiden sie eine Hierarchisierung der Opfer? Werden genderspezifische Aspekte berücksichtigt?
- Welche Relevanz besitzen materielle und symbolische Reparationen bei unterschiedlichen Opfergruppen? Wie können diese unter Berücksichtigung bestehender Ressourcen in ein angemessenes Verhältnis gesetzt werden?
- Welche Konsultationsmechanismen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Opferverbänden existieren? Sind die unterschiedlichen Opfergruppen strukturell in der Lage, an Konsultationen teilzunehmen, oder muss dies zunächst gefördert werden?
- Ist Informations- und Aufklärungsarbeit in den Maßnahmenkatalog integriert?
- Bestehen Mechanismen für einen Täter-Opfer-Ausgleich bzw. werden diese als sinnvoll erachtet? In welcher Form (z.B. Entschuldigungen, Gemeindearbeit, Geldstrafen)?
- Wie können Synergien zu Strafverfolgung, Wahrheitskommissionen, DDR-Programmen und der Reform staatlicher Institutionen hergestellt werden?

Reform staatlicher Institutionen

Demokratie, Gerechtigkeit und Frieden benötigen eine institutionelle Verankerung. In Nachkriegsgesellschaften müssen das politische System und staatliche Institutionen langfristig Raum für Chancengleichheit, demokratische Partizipation und gesellschaftliche Versöhnungsprozesse schaffen und sichern können. Für Rechtssicherheit, eine Garantie der Nichtwiederholung von Menschenrechtsverletzungen sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Wertebasis bilden der Sicherheits-, Justiz- und Bildungssektor zentrale Säulen. Bei der Reform staatlicher Institutionen sind deswegen zunächst folgende Aspekte relevant:

- Es besteht ein enger, wechselseitiger Zusammenhang von Transitional Justice Mechanismen und der Reform des politischen Systems sowie staatlicher Institutionen.
- Die Integration von Transitional Justice Fragestellungen bei der Entwicklung von Reformvorhaben erlaubt, den Bedarf nach *Funktionsfähigkeit* von staatlichen Institutionen mit dem nach *Vertrauensaufbau und Legitimität* zu verknüpfen.

Amtsenthungsverfahren (Lustration) bzw. *Screeningprozesse* bei Neueinstellung sind ein wichtiger Mechanismus bei Reformprozessen. Dies gilt insbesondere

für Kontexte, in denen das nationale Justizsystem mit der Strafverfolgung aufgrund einer Vielzahl von Tätern/innen überfordert ist und die bestehende Straflosigkeit zumindest partiell durch nichtjuristische Verfahren aufgefangen werden kann. Bei der Planung von Lustrations- und Screeningprozessen ist es wichtig:

- Einen schrittweisen, pragmatischen Ansatz zu wählen, da neues Personal meist erst über einen längeren Zeitraum ausgebildet werden muss und es in Kontexten generalisierter Gewaltanwendung mit diffusen Täter-Opferlinien schwierig ist, neues Personal zu finden, das eindeutig nicht in Gewalttaten involviert war.
- Verfahrensweisen transparent zu machen und Kriterien zur Überprüfung der persönlichen Integrität und professionellen Kompetenzen klar zu formulieren, um der Gefahr willkürlicher oder politisch begründeter Entscheidungen vorzubeugen.
- Einen unabhängigen Umsetzungsmechanismus (Kommission) einzurichten. Dieser sollte institutionalisiert werden, um langfristig tätig sein zu können.

Der enge Zusammenhang zwischen *Sicherheits- und Justizsektorreform* und Transitional Justice Mechanismen lässt sich an zahlreichen Beispielen festmachen: der Zugriff auf Unterlagen von Polizei, Armee und Geheimdiensten ist für Strafverfolgung, Wahrheitsfindung und Lustration gleichermaßen von Bedeutung. Sind Lustrationsprozesse nicht mit Reformen im Sicherheitssektor (demokratische Kontrolle, interne Demokratisierung, Entwicklung eines neuen Rollenverständnisses, Disziplinarverfahren, Änderung von Uniformen und Symbolen, Menschenrechtsausbildung) sowie Demobilisierungs- und Reintegrationsprozessen abgestimmt, so kann es passieren, dass entlassene Personen wieder neu eingestellt bzw. ganze Einheiten in neue Strukturen integriert werden, wie beispielsweise in El Salvador. Außerdem zeigen die Erfahrungen in Serbien, dass ein weiterhin politisiertes und/oder inkompetentes Justizwesen und ein nicht reformierter Polizeiapparat kaum in der Lage sind, strafrechtliche Untersuchungen zu initiieren, effektiv durchzuführen und einen fairen Prozess zu gewährleisten.

Dies zeigt, dass eine Justizreform in Nachkonfliktsituationen nicht nur darauf gerichtet sein muss, den grundsätzlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen für mehr Rechtssicherheit und verbesserten Zugang zu Justiz zu schaffen, son-

Achtung

Aufgrund der Komplexität und politischen Brisanz von Reformvorhaben ist es zentral, detaillierte Analysen und gute Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen zu entwickeln. Dies setzt sektorübergreifende Strategien und fächerübergreifende Experten/innenteams voraus. Andernfalls laufen Programme Gefahr, auf technische Aspekte (Funktionsfähigkeit) begrenzt zu bleiben.

Tipp

Insbesondere bei DDR-Programmen muss darauf geachtet werden, dass diese nicht eine Kultur der Straflosigkeit verstärken und zu einer Belohnung von Gewalt führen. Hier kann u.a. überprüft werden, inwieweit DDR-Programme mit Reparationsprogrammen (z.B. Täter-Opfer-Ausgleich) und traditionellen Konfliktbearbeitungsmechanismen verknüpft werden können. Bei der Reintegration ist es außerdem wichtig, psychosoziale Begleitmaßnahmen mit einzuplanen. Durchschnittlich 25% der Kombattanten sind traumatisiert, wodurch die Integration in ein ziviles Leben deutlich erschwert wird: erhöhte Gewalt in Familien, Alkoholsucht, Arbeitsplatzverlust und Rückkehr in Gewaltstrukturen sind häufig die Folgen.

Der enge Zusammenhang zwischen *Sicherheits- und Justizsektorreform* und Transitional Justice Mechanismen lässt sich an zahlreichen Beispielen festmachen: der Zugriff auf Unterlagen von Polizei, Armee und Geheimdiensten ist für Strafverfolgung, Wahrheitsfindung und Lustration gleichermaßen von Bedeutung. Sind Lustrationsprozesse nicht mit Reformen im Sicherheitssektor (demokratische Kontrolle, interne Demokratisierung, Entwicklung eines neuen Rollenverständnisses, Disziplinarverfahren, Änderung von Uniformen und Symbolen, Menschenrechtsausbildung) sowie Demobilisierungs- und Reintegrationsprozessen abgestimmt, so kann es passieren, dass entlassene Personen wieder neu eingestellt bzw. ganze Einheiten in neue Strukturen integriert werden, wie beispielsweise in El Salvador. Außerdem zeigen die Erfahrungen in Serbien, dass ein weiterhin politisiertes und/oder inkompetentes Justizwesen und ein nicht reformierter Polizeiapparat kaum in der Lage sind, strafrechtliche Untersuchungen zu initiieren, effektiv durchzuführen und einen fairen Prozess zu gewährleisten.

Dies zeigt, dass eine Justizreform in Nachkonfliktsituationen nicht nur darauf gerichtet sein muss, den grundsätzlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen für mehr Rechtssicherheit und verbesserten Zugang zu Justiz zu schaffen, son-

dern auch darauf, spezielle Mechanismen und adäquate Rechtsgrundlagen zum Schutz von Opfern und zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechen zu etablieren.

Für eine neue Wertegrundlegung, die sich an Menschenwürde, Chancengleichheit, Respekt und Recht auf physische wie psychische Unversehrtheit orientiert, ist der *Bildungssektor* von zentraler Bedeutung. Wichtige Maßnahmen bei der Reform des Bildungssektors umfassen Curricula- und Schulbuchreformen, verbesserte Lehreraus- und -weiterbildung auf der Basis veränderter pädagogischer Konzepte und Leitbilder (z.B. Förderung von Eigenverantwortung, kritische Reflexion), die Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt sowie die Schaffung größerer Bildungschancen für bislang marginalisierte Bevölkerungsgruppen und Minderheiten. Beiträge zur Überwindung von ethnisch-religiöser Segregation und zur Entwicklung einer integrativen Erinnerungskultur in fragmentierten Nachkriegsgesellschaften sind hier besonders relevant – und gleichzeitig besonders schwierig. Grundsätzlich gilt es zu beachten:

- Im Rahmen der Friedensförderung einer Reform des Bildungssystems ebenso große politische Aufmerksamkeit zu schenken, wie etwa Reformvorhaben im Justiz- und Sicherheitssektor. Eine konfliktsensible Planung ist dabei wichtig.
- Zivilgesellschaftliche Initiativen und Bildungsangebote innerhalb des formellen Sektors (z.B. Menschenrechtserziehung, Friedenspädagogik) mit staatlichen Reformprozessen zu verknüpfen und zu koordinieren.
- Bei Wahrheitsfindung und damit verbunden bei der Entwicklung einer Erinnerungskultur in fragmentierten Gesellschaften an lokale Prozesse anzuknüpfen und Möglichkeiten der Schaffung einer integrativen Erinnerungskultur auszuloten. Berichte von Wahrheitskommissionen, Kulturarbeit, symbolische Handlungen und Rituale sowie Gedenkstättenarbeit können hier Ansätze bieten.

Spezielle Mechanismen

1958 wurde in Ludwigsburg die Zentralstelle zur Aufklärung von NS-Verbrechen gegründet. Sie ist bis heute mit staatsanwaltlichen Vorermittlungen zu Kriegsverbrechen betraut. Sonderstaatsanwaltschaft, aber auch genderspezifische Polizeieinheiten, Zeugenschutzprogramme und nationale Menschenrechtsinstitutionen können im Rahmen von Justiz- und Sicherheitssektorreform als spezielle Mechanismen etabliert werden. Außerdem müssen in diesem Kontext meist erst adäquate Rechtsgrundlagen geschaffen werden: Die Integration völkerrechtlicher Standards in nationale Gesetzgebung, Möglichkeiten der strafrechtlichen Verfolgung von Hauptverantwortlichen durch die Einführung von „command responsibility“ in das Strafrecht, Gesetze zum Zeugenschutz oder zur Rückgabe von Besitz gehören dazu.

Leitfragen

- Welche Anknüpfungspunkte für eine Reform von Sicherheits- und Justizsektor ergeben sich auf Grundlage einer detaillierten Analyse von Bedarf und Kapazitäten (Personal, Organisationsstrukturen)? Besteht ausreichend politischer Wille? Wenn nein, wie könnte dieser hergestellt werden?
- Welche Konfliktpotentiale, Chancen und Risiken sind mit den Reformvorhaben verknüpft? Welche Akteure gewinnen durch sie, welche verlieren?
- Bestehen klare Kriterien und transparente Verfahren für Lustration und Screening?
- (Wie) Können die unterschiedlichen Informations- und Datenerhebungsprozesse (DDR, Wahrheitskommission, Lustration) wechselseitig nutzbar gemacht werden? Welche Verfahren wären dafür notwendig?
- Sind adäquate Mechanismen für Informations- und Aufklärungsarbeit über Reformvorhaben etabliert?
- Sind genderspezifische Bedürfnisse bei Reformprozessen berücksichtigt (z.B. spezifische Einheiten bei Polizei, Staatsanwaltschaft, etc.)?
- Welche Anknüpfungspunkte für eine Reform des Bildungssystems ergeben sich auf Grundlage einer konfliktsensiblen Analyse des Kontextes? Besteht ausreichend politischer Wille? Wenn nein, wie könnte dieser hergestellt werden?

Leitfragen (Fortsetzung)

- Wie stark haben sich gegenseitig ausschließende Opferidentitäten und damit verbundene „Wahrheiten“ und Erinnerungen entwickelt? Welche Ansatzmöglichkeiten bestehen, diese zu überwinden (Bildungssektor, Kultur, Bericht Wahrheitskommission)?
- Bestehen Konsultationsmechanismen zur Einbindung der Zivilgesellschaft, Opfergruppen und Ex-Kombattanten? Ist die Zivilgesellschaft in der Lage, Reformprozesse kritisch zu begleiten und zu monitoren bzw. was müsste geschehen, um sie darin zu stärken?

Traditionelle Konfliktbearbeitungsmechanismen

In dem Bemühen, der jeweiligen Kultur und dem Umfeld angepasste Mechanismen zu nutzen, wird zunehmend auf lokale bzw. sog. „traditionelle“ Konfliktbearbeitungsmechanismen zurückgegriffen. Gerade im Kontext generalisierter Gewaltanwendung mit tief greifender Zerstörung der sozialen Netze haben sie an Bedeutung gewonnen. Die gacaca Gerichte in Ruanda zur Aufarbeitung des Völkermordes von 1994 und lokale Streitschlichtungs- und Versöhnungsverfahren im Rahmen der Empfangs-, Wahrheits- und Versöhnungskommission in Osttimor sind zwei Beispiele. Bei der Planung und Implementierung solcher Mechanismen ist es wichtig:

- Mandat, Umsetzung und Follow up der Situation und den Herausforderungen entsprechend anzupassen und in einem breiten gesellschaftlichen Prozess zu sichern, damit dieser nicht durch einseitig interessierte Gruppen/die politische Elite bestimmt wird.
- Bei rechtsprozessorientierten Mechanismen (z. B. gacaca) auf Grundsätze staatlicher Rechtsfindung wie der Unschuldsvermutung oder Regeln der Beweisaufnahme und –führung zu achten.
- Auf kulturelle und gendersensible Aspekte zu achten, da solche Mechanismen meist von älteren, traditionellen (männlichen) Autoritäten umgesetzt werden.

Täter-Opfer-Ausgleich

Ähnlich wie Wahrheitskommissionen betonen lokale Konfliktbearbeitungs- und Versöhnungsmechanismen gesellschaftliche Prozesse und zielen auf die Wiederherstellung der durch Krieg und Gewalt zerstörten sozialen Beziehungen, sind also restaurativ und nicht strafend ausgerichtet. Sie nutzen Mittel wie Rituale und symbolische Handlungen, Gemeinschaftsarbeit und Güterrestitution.

Leitfragen

- Bestehen informelle/traditionelle Konfliktbearbeitungsmechanismen? Wenn ja, auf welchen Wertvorstellungen basieren sie? Stehen diese in Widerspruch zu anderen Mechanismen? Wenn ja, wie könnten diese Widersprüche bearbeitet werden?
- Auf welcher gesellschaftlichen Ebene und zu welchen Konflikten/Vergehen finden sie Anwendung? Kann/muss ihr Wirkungsradius angepasst werden?
- Welche Regelungsformen liegen ihnen zugrunde (Schiedsspruch, Mediation)? Müssen diese dem Kontext angepasst werden?
- Welcher Personenkreis trägt diese Prozesse (traditionelle Autoritäten, Genderfrage)? Bestehen Möglichkeiten, den Kreis zu erweitern? Welche Weiterbildungsmaßnahmen sollten dem Personenkreis angeboten werden?
- Wie wird die Anwendung informeller/traditioneller Mechanismen von den Opfergruppen eingeschätzt? Welchen Stellenwert haben sie im Vergleich zu anderen Mechanismen?
- Sind Mechanismen von Opfer- und Zeugenschutz eingeführt?
- In welcher Form können sie einen besonderen Beitrag zum Täter-Opfer-Ausgleich und zur Reintegration von Ex-Kombattanten leisten?

4. Literatur & Links

Allgemein

KOFF: [Dealing with the Past \(2004\)](#)

IDEA: [Reconciliation after Violent Conflict \(2003\)](#)

UN: [The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies \(2004\)](#)

Berghof Research Center: [Supporting Justice, Co-existence and Reconciliation after Armed Conflict: Strategies for Dealing with the Past \(2005\)](#)

IRIN: [Justice for a Lawless World? Rights and Reconciliation in a new era of International Law. Part I \(2006\)](#)

Mechanismen

Berghof Research Center: [Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation \(2004\)](#)

DCAF: [Transitional Justice and Security Sector Reform \(2006\)](#)

Commonwealth Human Rights Initiative: [Police Accountability \(2005\)](#)

Clingendael: [Disarmament, Demobilisation and Reintegration \(2006\)](#)

Penal Reform International: [Integrated Report on Gacaca \(2005\)](#)

CODEPO / ATP: [Truth Commissions: An Uncertain Path? \(2002\)](#)

Forced Migration: [Reparations, Reconciliation and Forced Migration \(2006\)](#)

USIP: [Trauma and Transitional Justice \(2005\)](#)

USIP: [The Urge to Remember. The Role of Memorials in Social Reconstruction and Transitional Justice \(2007\)](#)

Cole, Elizabeth A.: [Transitional Justice and the Reform of History Education \(2007\)](#)

IDEA: [Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments \(2005\)](#)

Gender

ICTJ: [Truth Commissions and Gender: Principles, Policies, and Procedures \(2007\)](#)

McKay, Susan, Mazurana, Dyan: [Where are the Girls? Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique. Their Lives during and After War \(2006\)](#)

Opfer

ICTJ: [Forgotten Voices. A Population-Based Survey on Attitudes about Peace and Justice in Northern Uganda \(2005\)](#)

CSVR: [Has Everything Been Done? The Nature of Assistance to Victims of Past Political Atrocities in Southern Africa \(2005\)](#)

INCORE: [Government Strategies on Victims in Post-Conflict Societies \(2002\)](#)

Ex- Kombattanten

ICTJ: [Ex-Combatant Views of the Truth and Reconciliation Commission and the Special Court in Sierra Leone \(2002\)](#)

CSVR: [Now that the War is Over. Ex-Combatants Transition and the Question of Violence \(2002\)](#)

CSVR: [Struggles in Peacetime. Working with Ex-Combatants in Mozambique: Their work, Their Frustrations and Successes \(2006\)](#)

Leitfäden

OHCHR: Rule of Law Tools for Post Conflict States (2006):

- [Truth Commissions](#)
- [Prosecution Initiatives](#)
- [Mapping the Justice Sector](#)
- [Monitoring Legal Systems](#)
- [Vetting: An Operational Guideline](#)

[Truth Commission](#) – Online Guide

CSVR: [Empowerment through Living Memory: A Community-Centred Model for Memorialisation \(2006\)](#)

Hazan, Pierre: [Measuring the Impact of Punishment and Forgiveness: A Framework for Evaluating Transitional Justice \(2006\)](#)

Links

[Centre for the Study of Violence and Reconciliation](#)

[Governance Resources – Transitional Justice](#)

[Healing through Remembering – Northern Ireland](#)

[International Centre for Transitional Justice](#)

[International Criminal Court](#)

[Khulumani Support Group](#)

Impressum

Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)
c/o BMZ, Adenauerallee139-141
53113 Bonn
Tel. +49-228-535-3259
Fax. +49-228-535-3799
frient@bmz.bund.de
www.frient.de

V.i.S.d.P: Natascha Zupan

Autorinnen: Natascha Zupan, Sylvia Servaes, Redaktion: Dr. Susanne Reiff

Die Inhalte geben die Meinung des FriEnt-Teams und nicht notwendigerweise die der FriEnt-Mitgliedsorganisationen wieder.