

## **Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit**

- wie die TZ die Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten unterstützen kann -

## **Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit**

- wie die TZ die Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten unterstützen kann -

Eschborn 2002

## **Autoren: Georg S. Grossmann und Hildegard Lingnau**

**Georg S. Grossmann** (M.Sc.) ist seit 1972 Mitarbeiter der GAWI bzw. der GTZ im In- und Ausland und leitet seit 1998 das GTZ-Büro Ruanda. **Hildegard Lingnau** (Dipl.-Pol., Dr.rer.pol.) ist Ansprechpartnerin des Projektes „Krisenprävention - Unterstützung der Nationalen Kommission für Versöhnung“ in Ruanda. Sie wurde zur Wahrnehmung dieser Aufgabe von ihrer Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin des DIE beurlaubt.

## **Beratung: Gunnar Theissen**

**Gunnar Theissen** (Dipl. Pol., LL.M./RSA) ist zurzeit Mitglied eines Forschungsprojekts zu Recht und Systemwechsel an der juristischen Fakultät der Humboldt Universität zu Berlin. Er hat durch wichtige Vorarbeiten und Textbeiträge zu dieser Studie beigetragen.

## **Kontakte:**

### **Georg S. Grossmann**

GTZ-Büroleiter Ruanda

Mail: grossmanngeorg@hotmail.com

### **Dr. Hildegard Lingnau**

Ansprechpartnerin im Projekt "Krisenprävention – Unterstützung der Nationalen Kommission für Versöhnung"

Mail: h.lingnau@firemail.de

hildegard.lingnau@die-gdi.de

### **Gunnar Theissen**

Telefon: ++49-(0)30-4223409

Mail: theissen@zedat.fu-berlin.de

### **Dr. Uwe Kievelitz**

Leiter des Sektorberatungsvorhabens Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Telefon: ++49-(0)6196-791326

Mail: uwe.kievelitz@gtz.de

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für

Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Postfach 5180, 65726 Eschborn

Internet: <http://www.gtz.de>

Verantwortlich:

Bernd Hoffmann

Autoren:

Georg Grossmann

Hildegard Lingnau

Beratung:

Gunnar Theissen

Redaktion:

Nina Scherg

Petra Riedle

Layout:

Ana Mari Villa, OE 6002

Druck und Vertrieb:

Universum Verlagsanstalt, 65175 Wiesbaden

## Vorwort

Die Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt sich seit einigen Jahren verstärkt mit der Frage, wie sie zur Förderung von Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung einen Beitrag leisten kann. Die Unterstützung bei der Aufarbeitung der Kriegsvorgänge von Entwicklungs- und Transitionsländern spielt dabei eine äußerst wichtige Rolle: Die Wahrscheinlichkeit einer erneuten gewaltsamen Austragung von Konflikten ist insbesondere in den Ländern hoch, die einen Krieg gerade erst erlitten haben. Die Vernachlässigung einer Aufarbeitung geschehenen Unrechts, von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen erhöht das Konfliktpotenzial einer Gesellschaft und verringert die Chancen für einen nachhaltigen Wiederaufbau und die friedliche Entwicklung eines Landes. Deshalb kommt der Unterstützung von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit eine hohe Bedeutung zu.

Die vorliegende Studie stellt dar, wie Technische Zusammenarbeit durch die Unterstützung und Herstellung von günstigen Rahmenbedingungen betroffene Länder bei der Aufarbeitung ihrer Vergangenheit und der Einleitung nationaler Versöhnungsprozesse unterstützen kann. Dabei werden sowohl die internationale und nationale Diskussion des Themas als auch bereits vorliegende GTZ-Erfahrungen aufgearbeitet. Ein Schwerpunkt liegt auf der Unterstützung von Institutionen, die von den Ländern selbst mit Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit betraut sind, z.B. Wahrheits- und Versöhnungskommissionen. Die Studie richtet sich in erster Linie an Praktiker wie GTZ-Mitarbeiter, Partner, Gutachter, aber auch an andere in diesem Bereich arbeitende staatliche und nicht-staatliche Organisationen.

Die Publikation leistet damit einen Beitrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Themas Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Sie gibt außerdem wertvolle Erfahrungen aus der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit sowie Empfehlungen zur praktischen Umsetzung in TZ-Projekten weiter. Das Dienstleistungsangebot der GTZ wird in fünf Handlungsfeldern dargestellt.

Die Autoren, Georg S. Grossmann und Hildegard Lingnau, die selbst intensiv mit der praktischen Umsetzung von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit befasst sind, haben die anspruchsvolle Aufgabe übernommen, neben ihrer täglichen Arbeit ihre praktischen Erfahrungen mit konzeptionellen Überlegungen zu bündeln. Gunnar Theissen, der sich im Rahmen seiner wissenschaftlichen Tätigkeit mit diesen Themen auseinandersetzt, hat durch wertvolle Anregungen und Textbeiträge erheblich zur Entstehung dieser Publikation beigetragen. Ihnen allen sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt.



Bernd Hoffmann  
Abteilungsleiter



Dr. Uwe Kievelitz

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>1</b>
<b>Verzeichnis der Boxen</b>	<b>4</b>
<b>Abkürzungen</b>	<b>5</b>
<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
<b>2. Ausgangssituation</b>	<b>9</b>
2.1 Problemaufriss	9
2.1 Der konzeptionelle und rechtliche Rahmen	12
<b>3. Handlungsfelder: Ansatzpunkte, Probleme und Projektbeispiele</b>	<b>15</b>
3.1 Einleitung: Instrumente, erhoffte Effekte und Risiken	15
3.2 Handlungsfeld 1: Beratung im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung zum Umgang mit vergangenem Unrecht	18
3.3 Handlungsfeld 2: Unterstützung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen	21
3.4 Handlungsfeld 3: Unterstützung der strafrechtlichen Aufarbeitung vergangenen Unrechts und Förderung alternativer Streitschlichtungsinstitutionen	29
3.5 Handlungsfeld 4: Unterstützung von Ombudspersonen	37
3.6 Handlungsfeld 5: Unterstützung von lokalen zivilgesellschaftlichen Versöhnungsinitiativen	40
<b>4. Rahmenbedingungen, Umsetzungsprobleme, Interventions- prinzipien und Erfolgsfaktoren</b>	<b>42</b>
4.1 Günstige Rahmenbedingungen	42
4.2 Ungünstige Rahmenbedingungen	43
<b>5. Umsetzungsprobleme</b>	<b>44</b>
<b>6. Interventionsprinzipien und Erfolgsfaktoren</b>	<b>45</b>

<b>7.</b>	<b>Empfehlungen für die Projekt- bzw. Programmsteuerung durch die GTZ</b>	<b>52</b>
<b>8.</b>	<b>Querverbindungen zu anderen GTZ-Arbeitsfeldern</b>	<b>54</b>
<b>9.</b>	<b>Kooperation mit Dritten</b>	<b>56</b>
<b>10.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>58</b>
<b>11.</b>	<b>Anhang</b>	<b>64</b>

## Verzeichnis der Boxen

Box 1:	Die Problematik von Entschädigungen im Rahmen von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit	19
Box 2:	Die Problematik von Amnestien im Rahmen von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit	20
Box 3:	Untersuchungs- und Wahrheitskommissionen und Konsultativprozesse in verschiedenen Ländern	23
Box 4:	Unterstützung des Menschenrechtsberichts und der Wahrheitskommission in Guatemala durch die deutsche EZ	26
Box 5:	Unterstützung der ruandischen Versöhnungskommission – ein von der GTZ durchgeführtes Projekt der deutschen EZ in Ruanda	28
Box 6:	Probleme der strafrechtlichen Aufarbeitung von Unrecht am Beispiel Ruandas nach dem Genozid	31
Box 7:	Gacaca-Gerichtsbarkeit in Ruanda	34
Box 8:	Unterstützung beim Wiederaufbau des ruandischen Justizwesens – ein weiteres von der GTZ durchgeführtes Projekt der deutschen EZ in Ruanda	37
Box 9:	Die Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen für Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit am Beispiel Südafrikas	41
Box 10:	Die Bedeutung der kulturellen Einbindung der Arbeit von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen am Beispiel Südafrikas	49
Box 11:	Berücksichtigung kultureller Erfordernisse: Kulturell korrekte Gewährung der "letzten Ruhe", Bedeutung des Ahnenkults	49

## Abkürzungen

ASF	Avocats sans frontières
BICC	Bonn International Center for Conversion
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EL	Entwicklungsländer
EON	Entwicklungsorientierte Nothilfe
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EU	Europäische Union
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
ICJ	International Commission of Jurists (Genf)
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KZE	Kurzzeitexperte
LZE	Langzeitexperte
MRO	Menschenrechtsorganisation(en)
MRV	Menschenrechtsverletzungen
MSF	Médecins sans frontières
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
NURC	National Unity and Reconciliation Commission (Rwanda)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Paris)
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
ZFD	Ziviler Friedensdienst



## 1. Zusammenfassung

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit ist ein Element von Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Während der Gesamtkomplex „Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ darauf zielt, das Potential für eine gewaltsame Konfliktaustragung zu reduzieren und den Aufbau von Institutionen zur friedlichen Konfliktaustragung zu fördern, kommt der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit die spezifische Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen für einen Aufarbeitungs- und Aussöhnungsprozess gespaltener Gesellschaften zu verbessern. Dabei liegt die Betonung auf den Rahmenbedingungen, denn Vergangenheitsbewältigung und Versöhnung selbst liegen in der Verantwortung der betroffenen Menschen. Weder nationale Institutionen noch Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit können vergangenes Unrecht bewältigen oder Menschen miteinander versöhnen. Vergangenheitsbewältigung und Versöhnung können nicht angeordnet werden. Beides sind langwierige Prozesse, die auf verschiedenen Ebenen (Individuen, Gemeinschaft/ Kommune, Nation) stattfinden müssen und „von außen“ nur begrenzt unterstützt werden können (vgl. Kapitel 2.1).

Die Bedeutung von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit nach gewaltsamen Konflikten in Transitions-Gesellschaften ist dennoch offensichtlich (vgl. Kapitel 2.2):

- ❑ Wenn eine Aufklärung vergangenen Unrechts unterbleibt oder Unrecht auch nach Einstellung bewaffneter Feindseligkeiten aus Sicht der Konfliktparteien oder anderer Betroffener fortwirkt, besteht die latente Gefahr eines erneuten Gewaltausbruchs.
- ❑ Deutschland und andere Staaten sind im Rahmen des Völkerrechts durch verschiedene Konventionen und Pakte zu entsprechenden Maßnahmen verpflichtet.
- ❑ Das BMZ und andere entwicklungspolitische Akteure (EU, DAC/OECD u.v.a.m.) haben sich entsprechende Ziele gesetzt.

Gesellschaften und Regierungen haben verschiedene Möglichkeiten, mit ihrer gewaltsamen Vergangenheit umzugehen, wobei bestimmte Ansätze mit Blick auf die Wahrung friedlicher Koexistenz mit aller Vorsicht zu verfolgen sind. Es ist dabei zu bedenken, dass ein zu frühes, radikales Vorgehen gegen Gewalttäter einen eingeleiteten Verständigungs- und/oder Friedensprozess zunichte machen kann, bevor das nötige Maß an Stabilität erreicht ist. Unmittelbar nach Beendigung gewaltsamer Konflikte sollten Maßnahmen im Bereich der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit daher zunächst einen zurückhaltenden Ansatz verfolgen, der sich auf die elementaren Erfordernisse und Bedürfnisse konzentriert. Der Schutz vor aktueller Gewalt muss erste Priorität haben. Die Herstellung eines Minimums an Rechtssicherheit und die praktische Unterstützung von Opfern sollten im Mittelpunkt stehen. Parallel dazu kann dann auch mit Aufklärungs-, Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit begonnen werden.

Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit umfassen neben der Förderung von Dialogmaßnahmen auch die Unterstützung strukturbildender Maßnahmen wie den Aufbau oder die Reform zentraler staatlicher Institutionen, die Aufarbeitung der Vergangenheit, Beförderung der Versöhnung und die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit. In Kapitel 3 werden die folgenden **fünf Handlungsfelder** von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit für die Technische Zusammenarbeit dargestellt:

#### **Handlungsfeld 1:**

##### **Beratung im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung beim Umgang mit vergangenem Unrecht**

Die TZ kann Partnerländer mit Rechts- und Verwaltungsberatung bei der Lösung von typischen Problemen nach gewaltsamen Konflikten und Systemumbrüchen unterstützen (z.B. Organisation des Rechts auf Akteneinsicht, Überprüfung von Staatsbeamten, Restitutionsgesetzgebung, Entschädigungsgesetzgebung, Rehabilitierung von Opfern, Amnestieverfahren).

#### **Handlungsfeld 2:**

##### **Unterstützung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen**

Da die Justiz aus verschiedenen Gründen nur begrenzt in der Lage ist, vergangenes Unrecht aufzuarbeiten und eine präventive Wirkung zu entfalten, kommt es für die TZ vor allem darauf an, andere Strukturen und Institutionen der Aufklärung und Konfliktbearbeitung zu unterstützen. Dazu zählen insbesondere Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie nationale Konsultativprozesse verschiedener Art.

#### **Handlungsfeld 3:**

##### **Unterstützung der strafrechtlichen Aufarbeitung vergangenen Unrechts und Förderung alternativer Streitschlichtungsinstitutionen**

Parallel zu den Bemühungen von Gesetzgebung und Verwaltung einerseits und Wahrheits- und Versöhnungskommissionen andererseits, mit vergangenem Unrecht umzugehen, ist es wichtig, Verbrechen zu verfolgen und strafrechtlich aufzuarbeiten, ggf. raschere und effektivere alternative Streitschlichtungsinstitutionen und –verfahren zu entwickeln und die Reintegration von aus der Haft entlassenen Verurteilten, Freigesprochenen oder Amnestierten vorzubereiten. Die TZ kann durch verschiedene Maßnahmen dazu beitragen, z.B. durch Unterstützung der Ermittlungstätigkeit von Staatsanwaltschaften, Unterstützung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften oder zentralen Ermittlungseinheiten, Ausbildung von Richtern und Anwälten, Unterstützung von Strukturen, die allen Bevölkerungsgruppen Zugang zu formalen Untersuchungs-, Beschwerde- und Rechtsinstitutionen ermöglichen oder erleichtern, Prozessbeobachtung durch nationale und internationale NRO und MRO, Unterstützung von alternativen

Konfliktlösungsinstitutionen und -verfahren sowie durch Monitoring alternativer Konfliktlösungsinstitutionen und -verfahren durch lokale und internationale NRO und MRO.

#### **Handlungsfeld 4:**

##### **Unterstützung von Ombudspersonen**

Um neu entstehende Konflikte bearbeiten und die Entwicklung von neuen Krisen verhindern zu können, ist es ferner wichtig, Institutionen zu unterstützen, die zur innergesellschaftlichen Konfliktregulierung beitragen können. Von Interesse und Bedeutung sind neben den o.g. Institutionen und Verfahren auch Ombudspersonen, die im Rahmen von TZ-Maßnahmen unterstützt werden können.

#### **Handlungsfeld 5:**

##### **Unterstützung lokaler zivilgesellschaftlicher Versöhnungsinitiativen**

Staatliche Initiativen und Institutionen haben strukturelle Begrenzungen. Es ist daher wünschenswert, sie durch zivilgesellschaftliche Initiativen zu ergänzen. Dies gilt nicht nur für den Bereich der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit, sondern darüber hinaus auch für die Verbreiterung und Festigung von Versöhnungsprozessen und die Stabilisierung von Post-Konflikt-Situationen. Auch wenn die Handlungsspielräume für die staatliche deutsche EZ hier begrenzt sind, sollte doch versucht werden, zivilgesellschaftliche Initiativen in Zusammenarbeit mit dem staatlichen Partner zu fördern und/oder im Sinne von Koordination und Kooperation einzubeziehen.

Im Anschluss an die Darstellung der verschiedenen Handlungsfelder unter Berücksichtigung von Ansatzpunkten, Problemen und Projektbeispielen werden in Kapitel 4 und 5 günstige und ungünstige **Rahmenbedingungen** sowie **Umsetzungsprobleme** benannt, die allen fünf Handlungsfeldern gemein sind.

Für die praktische Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit schließlich sind die folgenden **Interventionsprinzipien und Erfolgsfaktoren** besonders wichtig, die bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen berücksichtigt werden sollten (vgl. Kapitel 6):

- Respektierung von ownership of conflict
- Fokussierung auf Rahmenbedingungen
- situationsgerechtes Vorgehen
- situationsabhängige Auswahl von Partnern und Instrumenten
- Verhinderung von Selbstjustiz und erneuter Gewaltanwendung
- Verhinderung von Straflosigkeit
- Berücksichtigung lokaler Spezifika und universeller Prinzipien und/oder Einführung neuer Verfahren
- besondere Berücksichtigung und Förderung von Frauen, Kindern und Jugendlichen

- Einbeziehung mehrerer Akteure
- Führung eines breitangelegten Dialogs
- Akzeptanz von Rückschritten und Misserfolgen
- realistische Erwartungen
- kohärentes Agieren

Die sich daraus ergebenden **speziellen Anforderungen an die Projekt- und Programmsteuerung durch die GTZ** werden in Kapitel 7 dargestellt:

- enge Zusammenarbeit mit einer nationalen Partnerorganisation
- Koordination und Kooperation mit anderen Gebern und NRO vor Ort
- Projektdurchführung mit nationalem Personal
- Verortung der Auftragsverantwortung bei einem Programmleiter
- intermittierende Einsätze von externen KZE (Fachleute und/oder „eminent persons“), um ggf. erforderliche fachliche oder auch politische Inputs sicherzustellen
- Wahrnehmung der generellen TZ-Steuerung von einem kompetenten, mit Entscheidungsbefugnissen und ausreichend Personal ausgestatteten GTZ-Büro
- besondere Berücksichtigung von partnerschaftlichem und dienstleistungsorientiertem Agieren, Empathiefähigkeit und guter Kenntnis von Instrumenten und Verfahren der EZ bei der Auswahl des Personals u.a.

In Kapitel 8 und 9 werden abschließend **Berührungspunkte und Querverbindungen zu anderen GTZ-Arbeitsbereichen sowie zu anderen Akteuren** skizziert.

## 2. Ausgangssituation

### 2.1 Problemaufriss

Gewaltsame Konflikte haben in vielen Entwicklungsländern die Entwicklungsanstrengungen mehrerer Jahrzehnte zunichte gemacht. Die Folgen von Bürgerkriegen, gewaltsamen Auseinandersetzungen oder systematischer staatlicher Repression sind auch nach dem Abklingen oder dem Ende von Gewalt ein ernsthaftes Entwicklungshemmnis. Die Situation nach gewaltsamen Konflikten stellt sich oft wie folgt dar:

- Kriegsverbrechen und schwere Menschenrechtsverletzungen haben nicht nur viele Personen traumatisiert, sondern auch das friedliche Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen tief erschüttert.

- In Extremfällen haben Massaker oder sogar ein Genozid stattgefunden.
- Verbreitetes Misstrauen verhindert den Wiederaufbau des Landes, blockiert Entscheidungsprozesse und untergräbt die wirtschaftliche Entwicklung.
- Insbesondere die Konfliktparteien begegnen sich mit tiefem Misstrauen.
- Die Opfer fordern Gerechtigkeit und eine Bestrafung der Verantwortlichen.
- Polizei- und Justizwesen sind geschwächt, waren für das Unrecht mitverantwortlich oder sind schlicht überfordert, vergangene Verbrechen aufzuarbeiten.
- Selbstjustiz ersetzt Konfliktlösung in rechtsstaatlichen Bahnen.
- Belastete Mitglieder der Konfliktparteien drohen mit bewaffnetem Widerstand, sollten sie für ihre Taten zur Verantwortung gezogen werden.
- Es besteht die latente Gefahr, dass vergangenes, nicht aufgearbeitetes Unrecht sich in erneuter Gewalttätigkeit entlädt.
- Kriegsgefangene, politische Häftlinge und willkürlich Inhaftierte befinden sich noch in Haft.
- Verwaltungsstrukturen sind nicht oder nur bedingt funktionsfähig oder werden zum Teil durch internationale Organisationen ersetzt oder ergänzt.
- Internationale Friedenstruppen und Polizeikräfte dienen der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit.
- Einseitige Feind- und Geschichtsbilder haben sich durch die Gewalterfahrung verfestigt.
- Politisierte Ethnizität verhindert eine Aussöhnung und Konfliktregelung.

Maßnahmen der Friedensarbeit, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, insbesondere Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit können in solchen Situationen dazu beitragen, Konflikte zu entschärfen und grundlegende Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben zu schaffen. Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit beschränkt sich nicht allein auf die Förderung von Dialogmaßnahmen, sondern umfasst auch die Unterstützung strukturbildender Maßnahmen wie Aufbau oder Reform zentraler staatlicher Institutionen, die Vergangenheit aufarbeiten, Versöhnung befördern und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten können. Diese Sicht- und Herangehensweise entspricht den DAC-Richtlinien, in denen es heißt, Entwicklung nach Krisen und Konflikten „must be underpinned by institutions capable of managing socio-political tensions and avoiding their escalation into violence“ (DAC 1997:9).

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit dient somit nicht allein der Konfliktnachsorge, sie ist gleichzeitig ein Element der Konfliktprävention, insofern sie darauf zielt, ein erneutes Ausbrechen von Konflikten zu verhindern. Zwar gibt es Beispiele für Gesellschaften die über Jahre hinweg vergangene Konflikte und Menschenrechtsverletzungen ausgeblendet haben, doch besteht gerade in multikulturellen und von einer langen Konfliktgeschichte geprägten Gesellschaften die Gefahr, dass Verbrechen, die nicht oder nicht ausreichend aufgearbeitet werden, Jahre oder Jahrzehnte später erneut zum Sprengsatz werden.

Auch wenn Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit nicht allgemeingültig definiert werden kann und die Betonung bei entsprechenden Bemühungen immer auf dem Prozesscharakter des Konzepts liegen muss, sollen bestimmte Elemente enthalten sein oder zumindest angestrebt werden. Beispielhaft seien die folgenden Prozesselemente genannt:

- honest acknowledgement of the harm/injury each party has inflicted on the other
- sincere regret and remorse for the injury done
- readiness to apologize for one's role in inflicting the injury
- readiness of the conflicting parties to let go of the anger and bitterness caused by the conflict and the injury
- commitment by the offender not to repeat the injury
- sincere efforts to redress past grievances that caused the conflict and compensate the damage caused to the extent possible
- entering into a new, mutually enriching relationship" (Paffenholz, Thania/Reychler, Luc: Peacebuilding, S. 340)

Konkret können im Rahmen von Versöhnungsarbeit

- die Legislative und Exekutive bezüglich des Umgangs mit vergangenem Unrecht beraten werden (vgl. Handlungsfeld 1),
- Wahrheits- und Versöhnungskommissionen unterstützt werden (vgl. Handlungsfeld 2),
- die strafrechtliche Aufarbeitung vergangenem Unrechts sowie alternative Streitschlichtungsinstitutionen gefördert werden (vgl. Handlungsfeld 3),
- die Arbeit von Ombudspersonen unterstützt werden (vgl. Handlungsfeld 4) sowie
- indirekt, d.h. über deutsche oder internationale NRO bzw. in Zusammenarbeit mit staatlichen Partnerorganisationen in EL auch lokale zivilgesellschaftliche Versöhnungsinitiativen unterstützt werden (vgl. Handlungsfeld 5).

Gleichwohl ist vor zu großen Erwartungen, insbesondere einem überzogenen Versöhnungsanspruch zu warnen:

- Versöhnung ist ein Prozess - und nicht ein eindeutig definierbares Ereignis, das vorbereitet und durchgeführt werden kann.
- Es gibt keine allgemeingültige Definition von Wahrheit und Versöhnung und es kann auch keine geben.<sup>1</sup> Vielmehr sind immer viele unterschiedliche Erwartungen und Interessen im Spiel. Der Zielsetzung, dem Zweck und dem zugrundeliegenden Ansatz von Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit kommt daher große

---

<sup>1</sup> Der Bericht der südafrikanischen Wahrheitskommission unterscheidet vier Wahrheiten: *factual or forensic truth* (Offenlegung der Fakten auf individueller Ebene und im weiteren Kontext), *personal narrative truth* (Heilung durch Erzählen), *social dialogue truth* (Heilung durch Interaktion und Transparenz), *healing restorative truth* (Heilung durch öffentliche Anerkennung der Menschenrechtsverletzungen).

Bedeutung zu, damit Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit überhaupt stattfinden kann und nicht (erneut) für andere Zwecke instrumentalisiert wird.

- ❑ Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit ist auch eine Machtfrage: „Wer die Vergangenheit definiert, kontrolliert die Zukunft.“ Diesem Kontext ist Rechnung zu tragen.
- ❑ Versöhnung muss auf verschiedenen Ebenen erfolgen: individuell, zwischen Tätern und Opfern, auf Ebene von Gemeinschaften und auf nationalstaatlicher Ebene. Die verschiedenen Versöhnungsprozesse haben sehr unterschiedliche Bedeutung. Idealerweise ergänzen und befördern sie einander.
- ❑ Versöhnung wird von den Opfern und deren Angehörigen oft als verfrüht oder gar unmöglich abgelehnt. Dies ist insbesondere dann festzustellen, wenn vergangenes Unrecht nicht anerkannt und/oder aufgeklärt wird.
- ❑ Versöhnung ist auch dann unmöglich, wenn das vergangene Unrecht aus der Sicht der Betroffenen fortwirkt.
- ❑ Der Einfluss nationaler Institutionen sowie von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ist grundsätzlich begrenzt: Sie können verfeindete Menschen nicht versöhnen oder gar Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen zu einer Versöhnung mit ihren Peinigern zwingen. Ihre Aufgabe kann lediglich darin bestehen, zur Schaffung von Rahmenbedingungen beizutragen, die einen gesellschaftlichen Aussöhnungsprozess ermöglichen und befördern.<sup>2</sup>

## 2.1 Der konzeptionelle und rechtliche Rahmen

Maßnahmen zur Förderung der politischen Entwicklung (Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung, Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung), die über die klassischen, an der Wirtschaftsentwicklung orientierten Maßnahmen hinausgehen und direkt auf die politischen Grundvoraussetzungen und Rahmenbedingungen zielen, sind in der EZ noch relativ neu. Sie wurden anfangs als Positivmaßnahmen bezeichnet - im Unterschied zu den bis dato in diesem Bereich allein zur Verfügung stehenden sogenannten Negativmaßnahmen wie Politikdialog und Sanktionen. Nachdem fast alle bi- und multilateralen EZ-Institutionen diesen Paradigmenwechsel mittlerweile vollzogen haben, sind solche Maßnahmen in diesem Bereich als konstitutives Element von Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit weitgehend anerkannt. Der Europäische Rat hat bereits 1991 die Förderung der Menschenrechte als explizites Ziel von Entwicklungszusammenarbeit definiert: „Entwicklungszusammenarbeit [...] muss [...] im wesentlichen – parallel zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten – die bürgerlichen und politischen Freiheiten im Rahmen einer parlamentarischen, demokratischen Regierungsform, die auf Achtung der Menschenrechte beruht, fördern“ (Europäischer Rat

---

<sup>2</sup> So betont auch Hayner: „There should be a distinction made between individual reconciliation and national or political reconciliation. The strength of a truth commission process is in advancing reconciliation on a national or political level. [...] On an individual level, however, reconciliation is much more complex, and much more difficult to achieve by means of a national commission“ (Hayner 2001:155).

1991). Die EU war dann auch einer der ersten Geber, der Menschenrechte, Demokratisierung, Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung nicht nur eingefordert, sondern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit sogenannten Positivmaßnahmen auch aktiv gefördert hat (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995).<sup>3</sup> Auch das BMZ konnte 1998 konstatieren, dass „[d]ie Förderung der Menschenrechte [...] sich mittlerweile zu einem bedeutenden Sektor auch der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit entwickelt [hat]“ (BMZ 1998b:5).

Das Dienstleistungsangebot der GTZ im Bereich Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit orientiert sich v.a. an den entsprechenden Vorgaben insbes. des BMZ, der EU, des DAC/OECD sowie der GTZ selber. Von besonderer Bedeutung für das Handlungsfeld Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit sind:

- ❑ die Verpflichtungen zur Aufklärung, Bestrafung und Entschädigung von schweren Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen, wie sie sich aus den vier Genfer Konventionen, der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords, dem Zivilpakt (*Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte*) und der Anti-Folterkonvention (*Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*) ergeben (vgl. Theissen 2000),
- ❑ die Empfehlungen der Kommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten des UN-Menschenrechtsausschusses über die Bekämpfung der Straflosigkeit und das Recht auf Entschädigung für Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen (vgl. UN Commission on Human Rights 1997a und 1997b sowie Theissen 2000),
- ❑ die aus dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes hervorgehende Verpflichtung, Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bestrafen (vgl. Theissen 2000),
- ❑ die fünf politischen Kriterien des BMZ, die gleichermaßen Erfolgsbedingungen und Handlungsfelder der deutschen EZ darstellen. Das BMZ geht davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit eines Rückgriffs auf Gewalt gering ist und ergo gewaltsame Konflikte verhindert werden können, wenn die Menschenrechte respektiert werden, Rechtsstaatlichkeit vorherrscht und die Bevölkerung am politischen Prozess partizipieren kann. Das BMZ betont ferner die Bedeutung einer unabhängigen und für alle Bevölkerungsschichten zugänglichen Justiz sowie einer nach rechtsstaatlichen

---

<sup>3</sup> Sowohl in der Durchführung wie auch konzeptionell hat die EU allerdings erhebliche Schwächen. Letzteres manifestiert erneut das Konfliktpräventionspapier der Kommission, in dem außer vagen Überlegungen zu Indikatorenmodellen, weiteren Forderungen nach Länderstrategiepapieren und der erneuten Beschwörung einer besseren Koordination zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten wenig Interessantes zu finden ist (vgl. Commission 2001).



Grundsätzen handelnden Verwaltung, die beide einen wesentlichen Beitrag zur Konfliktprävention leisten können,

- ❑ die DAC/OECD-Richtlinien für „Participatory Development and Good Governance“ (DAC/OECD 1995) sowie die „Richtlinien zur Konflikt- und Friedensarbeit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit“ (DAC/OECD 1997): Während erstere auf partizipative Entwicklung, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, die öffentliche Verwaltung, Korruptionsbekämpfung, Reduktion von Militärausgaben und Menschenrechte fokussieren, benennen die Richtlinien von 1997 Prinzipien und Orientierungen für die Ausgestaltung von EZ vor, während und nach gewaltsamen Auseinandersetzungen. Für das Handlungsfeld „Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit“ besonders wichtig sind die Themen „Grundlagen der Friedensbildung“ und „prioritäre Bereiche der Unterstützung nach Konflikten“. Die DAC-Richtlinien führen bezüglich der Grundlagen der Friedensbildung zwei Aspekte an (vgl. DAC 1997:37ff):

1. Good governance: Respektierung der Menschenrechte, partizipative Prozesse, Dezentralisierung, Demokratisierung, Stärkung öffentlicher Institutionen, Stärkung von Sicherheits- und Justizsystemen
2. Zivilgesellschaft: Unterstützung bestimmter traditioneller Institutionen, Förderung von Dialog und Kooperation, Mediation und Verhandlung, Bildung und interkulturelle Trainingsprogramme, Unterstützung der Informationsfreiheit und des Zugangs zu Informationen.

Als prioritäre Bereiche der Unterstützung nach Konflikten werden genannt (vgl. DAC 1997:53ff):

- ❑ Unterstützung traditioneller Institutionen - sofern diese einen Beitrag zu Konfliktbearbeitung und Versöhnung leisten können, ohne andere soziale Gruppen (wie z.B. Ethnien, Berufsgruppen; Frauen, Jüngere oder Andersdenkende) zu diskriminieren und/oder zu dominieren
- ❑ Förderung von Dialog und Kooperation
- ❑ Mediation und Verhandlung
- ❑ Bildung und interkulturelle Trainingsprogramme
- ❑ Unterstützung der Informationsfreiheit und des Zugangs zu Informationen.

### 3. Handlungsfelder: Ansatzpunkte, Probleme und Projektbeispiele

#### 3.1 Einleitung: Instrumente, erhoffte Effekte und Risiken

Die Arbeit der GTZ im Bereich Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit umfasst die folgenden fünf Handlungsfelder:

- Beratung im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung zum Umgang mit vergangenem Unrecht
- Unterstützung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen
- Unterstützung der strafrechtlichen Aufarbeitung vergangenen Unrechts und Förderung alternativer Streitschlichtungsinstitutionen
- Unterstützung von Ombudspersonen sowie die
- Unterstützung von lokalen zivilgesellschaftlichen Versöhnungsinitiativen

Was die Umsetzung von Maßnahmen in den genannten Handlungsfeldern angeht, so sollten die rechtliche, politische, gesellschaftliche und soziale Aufarbeitung der Vergangenheit grundsätzlich parallel verlaufen. Aktivitäten in den verschiedenen Handlungsfeldern können und sollen gleichzeitig stattfinden, damit sie im Interesse einer langfristigen Friedenssicherung komplementär wirken können.

In unmittelbaren Nachkonfliktphasen hat jedoch der Schutz vor aktueller Gewalt Vorrang. Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit sollten sich an den unmittelbaren, prioritären Bedürfnissen orientieren. Erst wenn eine gewisse Stabilität eingetreten ist, d.h. vor allem, wenn die innere Sicherheit und ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt sind, können üblicherweise weitergehende Maßnahmen anvisiert werden.

Die **Instrumente**, die der Entwicklungszusammenarbeit in den genannten Handlungsfeldern zur Verfügung stehen, sind grundsätzlich dieselben wie in der klassischen TZ, d.h. vor allem

- Beratung durch Entsendung von KZE und LZE
- die Aus- und Fortbildung von Fachkräften sowie
- die Gewährung örtlicher Zuschüsse (zur Unterstützung von Aktivitäten staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen)

Weitere spezifische Instrumente der einzelnen Handlungsfelder werden in den folgenden Abschnitten genannt.

Was die Ergebnisse von Bemühungen im Bereich der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit angeht, so lassen sich als **erhoffte Effekte** für alle Handlungsfelder folgende Aspekte nennen, die gemeinsam einen Beitrag zum Versöhnungsprozess leisten können:

- Verhinderung/Eindämmung von Lynchjustiz und Racheakten
- Verminderung der Gewaltbereitschaft generell
- Bekämpfung von Straflosigkeit
- Bekämpfung von Sprachlosigkeit
- Aufklärung und Dokumentation begangener Menschenrechtsverletzungen
- Schaffung von Öffentlichkeit und Empathie für die Belange von Opfern
- Aufarbeitung der Vergangenheit in umfassenderem Sinne
- Stärkung der Menschenrechtskultur
- Diskreditierung von Menschenrechtsverletzungen
- Diskreditierung von demokratiefeindlichen Akteuren und Tendenzen
- Einführung neuer „Spielregeln“ (Gesetze, Verfassung etc.)
- Stärkung des Vertrauens in demokratische Institutionen und Verfahren
- Förderung von Einsicht und Kompromissbereitschaft (d.h. u.a. der Einsicht, dass „Wahrheit“ und „Gerechtigkeit“ nicht wirklich zu erzielen sind)
- friedliches Zusammenleben (zwischen Tätern und Opfern, zwischen Konfliktparteien, lokal und national)

Darüber hinaus ist davon auszugehen,

- dass die Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse sich mittel- bis langfristig auch positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken dürfte und
- dass die Politisierung einen positiven Einfluss auf die Relevanz, Wirksamkeit (*impact*), Basisorientierung, Nachhaltigkeit, Effizienz und die Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit verschiedener Einzelpolitiken sowie auf die Verteilungsgerechtigkeit des BSP haben wird.

Mögliche unerwünschte Effekte bzw. Risiken, mit denen in allen fünf Handlungsfeldern gerechnet werden muss, sind die folgenden:

**Eskalation von Gewalt:**

Wenn die Sicherheitslage noch nicht stabil ist, können Konflikte wieder eskalieren. Eine erneute Eskalation von Gewalt stellt nicht nur eine Gefahr für die Bevölkerung dar, sondern auch für EZ-Mitarbeiter und deren Familien.

❑ **fehlende Gesprächs- und/oder Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung:**

Wenn Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit zu früh oder zu unsensibel in Angriff genommen werden, besteht die Gefahr, dass die Bevölkerung nicht bereit ist, über die Vergangenheit zu reden, geschweige denn, sich auf einen Versöhnungsprozess einzulassen.

❑ **fehlende Kooperationsbereitschaft wichtiger Akteure:**

Darüber hinaus besteht immer die Gefahr, dass wichtige Akteure nicht bereit sind, über die Vergangenheit und über Versöhnung zu reden oder entsprechende Bemühungen sogar aktiv hintertreiben.

❑ **Traumata:**

Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit müssen immer damit rechnen, mit frischen oder wiederaufbrechenden Traumata konfrontiert zu werden und sollten entsprechend konzipiert sein.<sup>4</sup>

❑ **Alibi-Aktivitäten:**

Im Rahmen von schwierigen Transitionsprozessen ist die Versuchung groß, Alibi-Aktivitäten durchzuführen, die mehr verschleiern als aufklären und/oder einen schönen Schein produzieren, statt substantielle Veränderungen herbeizuführen.

❑ **one-off-Aktivitäten:**

Viele Entwicklungsländer finden sich bereit, Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit durchzuführen, sofern und solange diese von Gebern finanziert werden. Wenn solche Maßnahmen aber kein originäres Interesse des Landes darstellen und Nachhaltigkeitsüberlegungen vernachlässigt werden, besteht die Gefahr, dass nach der Durchführung solcher einmaligen Aktivitäten und nach Rückzug der Geber und Ende des Mittelzuflusses nicht nur nichts Weitergehendes passiert, sondern dass Opfer sich geradezu vorgeführt fühlen.

❑ **Diskreditierung der EZ:**

EZ-Maßnahmen, die zu Alibi- oder „one-off“-Aktivitäten beitragen, laufen Gefahr, die EZ zu diskreditieren.

❑ **Beförderung xenophobischer Tendenzen:**

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit tendieren immer wieder dazu, Außenstehenden oder Dritten Schuld zuzuschreiben. In Entwicklungsländern trifft dies aufgrund der kolonialen Vergangenheit vieler Entwicklungsländer oft die früheren Kolonialmächte oder „die Weißen“ generell.

---

<sup>4</sup> GTZ – Nina Scherg: Entwicklungsorientierte Traumabearbeitung in Nachkriegssituationen. Entwurf vom Februar 2002.

❑ **Instrumentalisierung von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit:**

Die Aufarbeitung von Vergangenheit wird von den betroffenen Regierungen oder Ländern immer wieder zum Anlass genommen, gerade von kooperativen Gebern Reparationszahlungen, etwa für koloniale Ausbeutung oder für „unterlassene Hilfeleistung“ einzufordern.

❑ **Enttäuschung überzogener Erwartungen:**

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit sind keine Bereiche, in denen sich Maßnahmen mit großer Erfolgswahrscheinlichkeit durchführen lassen. Es muss daher eher nach dem Motto „es gibt keine Chance, aber wir nutzen sie“ vorgegangen werden als nach raffinierten Planungs- und Bewertungsverfahren der klassischen EZ.<sup>5</sup>

Als eher administrative Risiken sind zu nennen:

- ❑ die Tatsache, dass Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit schwer zu planen, zu steuern, zu überwachen und zu evaluieren sind, da sich konkrete Ziele nur schwer formulieren, erreichen und überprüfen lassen.
- ❑ die Gefahr, dass eine politische Involvierung der beteiligten Akteure das Mandat von GTZ und BMZ übersteigt.

Um diese unerwünschten Effekte und Risiken zu vermeiden bzw. möglichst gering zu halten sollten Maßnahmen im Bereich Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit verschiedene Interventionsprinzipien und Erfolgsfaktoren berücksichtigen, die in Kapitel 6 dargestellt werden.

## 3.2 Handlungsfeld 1:

### **Beratung im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung zum Umgang mit vergangenem Unrecht**

**Ansatzpunkte:** Maßnahmen im Handlungsfeld „Beratung von Gesetzgebung und Verwaltung zum Umgang mit vergangenem Unrecht“ sollten sich – wie Maßnahmen in allen anderen Handlungsfeldern von Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung generell – an den unmittelbaren Bedürfnissen orientieren. Erst dann sollten sie schrittweise ausgeweitet und auf den Aufbau eines Rechtsstaates ausgerichtet werden, in dem ein umfassender Schutz der politischen und sozialen Menschenrechte gewährleistet werden kann. Es kommt also nach Krisen zuallererst darauf an, die innere

---

<sup>5</sup> So schreibt Hayner bezüglich Wahrheitskommissionen: „the expectations for truth commissions are almost always greater than what these bodies can ever reasonably hope to achieve. These hopes may be for rapid reconciliation, significant reparations to all victims, a full resolution of many individual cases, or for a process that results in accountability for perpetrators and significant institutional reforms. Due to a variety of reasons [...] few of these expectations can be fulfilled by most truth commissions“ (Hayner 2001:8).

Sicherheit sowie ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen (vgl. DAC 1997: 56).

Später sind dann auch weitergehende Beratungsleistungen zur Lösung typischer legislativer und administrativer Probleme nach gewaltsamen Konflikten und Systemumbrüchen möglich, wie z.B.:<sup>6</sup>

- Beratung bei der Organisation des Rechts auf Akteneinsicht (Einrichtung entsprechender Verfahren und Institutionen)
- Beratung bei der Überprüfung von Staatsbeamten (Entwicklung von Lustrationsverfahren zur Überprüfung und Sanktionierung von Beamten) und deren eventueller Sanktionierung (Entzug von Auszeichnungen, Versetzung, Pensionierung, Entlassung)
- Beratung bei der Entwicklung einer Restitutionsgesetzgebung<sup>7</sup>
- Beratung bei der Entwicklung einer Entschädigungsgesetzgebung
- Beratung bei der Entwicklung von Maßnahmen zur rechtlichen Rehabilitierung von Opfern
- Beratung bei der Entwicklung von Amnestieverfahren.

**Box 1: Die Problematik von Entschädigungen im Rahmen von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit**

Entschädigungen sind ein wichtiges Element von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit, da sie die Anerkennung, das Unrecht getan wurde, konkret erfahrbar machen. In Entwicklungsländern mit extrem knappen Ressourcen werden Entschädigungen größtenteils symbolischen Charakter haben. EZ-Maßnahmen in diesem Bereich sollten darauf zielen, besonders betroffene Gruppierungen zu stärken und zu befähigen, ihre Rechte einzufordern und ggf. Entschädigungen zu erlangen. Eine Einzahlung in Entschädigungsfonds ist wenig ratsam, da dies als Eingeständnis von Mitschuld missverstanden und ausgenutzt werden könnte. Substanzielle Entschädigungen aber sind vor allem für soziale Gruppen erforderlich, die besonders gelitten haben und/oder durch das ihnen angetane Unrecht unterhalb die Armutsgrenze gefallen sind, z.B. Folteropfer, ethnische Minderheiten, Frauen, Kinder und Jugendliche u.a. Von direkten finanziellen Transferzahlungen abgesehen sind auch andere Entschädigungsformen denkbar, so z.B. Stipendien für Kinder von Opfern, eigene Programme für besondere Opfergruppen (so z.B. zugunsten von sog. Kinderhaushalten in Ruanda) oder die gezielte Unterstützung von Gegenden, die besonders stark unter gewaltsamen Konflikten zu leiden hatten (vgl. DAC/OECD 1997 sowie die Kategorie „Förderung besonders gefährdeter Gruppierungen“ bei Lingnau/Waller 1996:13).

<sup>6</sup> Zum Arbeitsfeld Recht insgesamt vgl. Weilenmann 1998.

<sup>7</sup> Der Begriff Restitution umfasst sowohl die Land- als auch die Eigentumsrückgabe.

## Box 2: Die Problematik von Amnestien im Rahmen von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit

Bei der Beratung bei der Entwicklung von Amnestieverfahren ist darauf zu achten, dass solche Maßnahmen nicht zu einem Fortbestand von Straflosigkeit führen. Generalamnestien oder Versöhnungsmaßnahmen, die darauf abzielen, eine Aufklärung von vergangenen Menschenrechtsverletzungen grundsätzlich zu unterbinden und Tätern Straffreiheit zu gewähren, dürfen ohnehin nicht von der Bundesrepublik unterstützt werden, da sie völkerrechtswidrig sind. Auch Amnestieregelungen, die den Opfern das Recht einer Zivilklage gegen die Täter oder den Staat nehmen - wie im Fall der südafrikanischen Wahrheitskommission - sind problematisch. Solche Maßnahmen entsprechen nur dann dem Völkerrecht, wenn Opfer eine Entschädigung über andere Rechtsansprüche einklagen können (z.B. mittels eines Entschädigungsgesetzes). Eine Amnestie ist hingegen explizit zugunsten von Personen geboten, die am Kampfgeschehen teilgenommen haben oder im Zuge eines Konflikts inhaftiert worden sind, sofern sich deren Delikte auf die reine Beteiligung an bewaffneten Kampfhandlungen beschränken. Dazu zählen z.B. Hochverrat, Sachbeschädigungen, illegaler Waffenbesitz oder die Tötung eines Kombattanten während des Kampfgeschehens, nicht jedoch Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Personen, die wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen verurteilt wurden, können bestenfalls frühzeitig entlassen werden, nachdem sie einen Teil ihrer Strafe verbüßt haben (vgl. Theissen 2000).

Ferner ist die Institutionalisierung von Ombudspersonen zu nennen, die als Anlauf- und Beschwerdestelle bei Konflikten mit Staat und Verwaltung fungieren (vgl. dazu Handlungsfeld 4).

Das größte Problem in diesem Handlungsfeld besteht erfahrungsgemäß darin, dass Maßnahmen dieser Art wenig breitenwirksam sind (*low impact*). So haben Rechtsreform- und Rechtsberatungsprojekte zwar oft zur Verabschiedung von vorbildlichen Verfassungen, Gesetzen oder Einrichtungen des Menschenrechtsschutzes geführt. Allerdings haben sie oft wenig bis keine Auswirkungen auf die Rechtswirklichkeit außerhalb der Hauptstadt des betreffenden Landes genommen (vgl. Diaby-Pentzlin 1998). Dieser Problematik kann damit begegnet werden, dass die für Entwicklungsländer typischen Sachzwänge berücksichtigt und nicht allein Beratung, sondern auch Maßnahmen im operativen Bereich vorgesehen werden (z.B. Unterstützung der betreffenden Institutionen bei der Umsetzung einmal entwickelter Gesetze und Verfahren).

Bei Maßnahmen in diesem Handlungsfeld ist nicht nur im Interesse der *ownership*, sondern auch und vor allem mit Blick auf die politischen und die Sicherheits-Risiken auf Zurückhaltung in dem Sinne zu achten, dass sich die deutsche EZ auf Ihre Beraterrolle beschränkt und keinesfalls selber agiert:

- ❑ So kann ein gutgemeinter Beitrag zur Entschädigung von Opfern politisch problematisch werden, wenn er als Bekenntnis der Mitschuld und nicht als solidarischer Akt gewertet wird und damit die Bemühungen der EZ in ihr Gegenteil verkehrt werden (Beispiel: Einzahlungen von Gebern in den „Fonds d’Appui aux Rescapés du Génocide (FARG)“ in Ruanda).
- ❑ Auch das Engagement in Sachen Land- und Eigentumsrückgabe kann für EZ-Mitarbeiter Erfahrungen zufolge tödlich enden, in jedem Fall aber ihre persönliche Sicherheit massiv bedrohen.

Als konkrete Projektbeispiele für dieses Handlungsfeld können die folgenden Projekte genannt werden:

- ❑ Beratung bei der Reform von Strafrecht und Strafverfahrensrecht in Venezuela durch die GTZ (vgl. BMZ 1998c)
- ❑ Programm zur Neuordnung des Justizwesens und zur Verminderung der Straflosigkeit in Guatemala durch die GTZ (vgl. BMZ 1998c)
- ❑ Entwicklung und Anpassung des Arbeits- und Sozialrechts in China durch die GTZ (vgl. BMZ 1998c)
- ❑ Unterstützung der Reform des Rechtssystems, u.a. des Zivilprozessverfahrens in Vietnam durch die GTZ (vgl. BMZ 1998c)
- ❑ Unterstützung der Verfassungskommission in Eritrea durch die GTZ (vgl. BMZ 1998c)
- ❑ Unterstützung parlamentarischer Beratungsdienste in Lateinamerika durch EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- ❑ Unterstützung der Rehabilitation von Opfern von Menschenrechtsverletzungen, so z.B. durch die EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995).

### 3.3 Handlungsfeld 2:

#### **Unterstützung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen**

**Ansatzpunkte:** Das internationale Recht verpflichtet nicht nur zu Bestrafung, sondern auch zur Aufklärung schwerer Menschenrechtsverletzungen. Da die klassischen juristischen Institutionen, wie z.B. die Strafjustiz, oft aber nur begrenzt in der Lage sind, vergangenes Unrecht aufzuarbeiten und eine präventive Wirkung zu entfalten (vgl. dazu Handlungsfeld 3), kommt es im Rahmen der EZ vor allem darauf an, andere Strukturen und Institutionen der Aufklärung und Konfliktbearbeitung zu unterstützen. Dazu zählen insbesondere



- ❑ Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie
- ❑ nationale Konsultativprozesse, die der Frage nachgehen, wie ein friedliches Zusammenleben in Zukunft gewährleistet werden kann.<sup>8</sup>

Das opferorientierte Vorgehen von Wahrheitskommissionen ist oft Voraussetzung dafür, dass nach geschehenem Unrecht friedliche Koexistenz, Entwicklung und Versöhnung überhaupt wieder möglich werden. Ohne eine Aufarbeitung vergangener Verbrechen gibt es keine Grundlage, auf der Neues aufgebaut werden könnte: „one must confront the legacy of past horrors or there will be no foundation on which to build a new society“ (Hayner 2001:30).

Gegenüber der strafrechtlichen Aufarbeitung von Unrecht haben die genannten Verfahren und Institutionen die folgenden Vorteile:

- ❑ Sie können wesentlich schneller und umfassender agieren und damit stärker zu einer Stabilisierung, wenn nicht Befriedung beitragen.
- ❑ Sie verfügen über (psychologische, soziale und politische) Konfliktbearbeitungspotentiale, die dem Strafrecht völlig fehlen.
- ❑ Sie arbeiten in der Regel zeitlich befristet und produzieren zu einem bestimmten Zeitpunkt konkrete Ergebnisse, während Gerichtsverfahren sich oft unendlich lange hinziehen und wegen Formfragen und Revisionen zu keinem relevanten Abschluss kommen - von der Gesamtheit juristischer Verfahren zur Aufarbeitung eines bestimmten Unrechts- bzw. Verbrechenkomplexes ganz abgesehen (vgl. dazu Box 3).

---

<sup>8</sup> Hayner (2001: 14) definiert Wahrheitskommissionen als Institutionen, die die folgenden Charakteristika aufweisen: „1) truth commissions focus on the past, 2) they investigate a pattern of abuses over a period of time, rather than a specific event, 3) a truth commission is a temporary body, typically in operation for six months to two years, and completing its work with the submission of a report, and 4) these commissions are officially sanctioned, authorized, or empowered by the state“. Als die fünf wesentlichen Zielsetzungen von Wahrheitskommissionen können genannt werden: „to discover, clarify, and formally acknowledge past abuses; to respond to specific needs of victims; to contribute to justice and accountability; to outline institutional responsibility and recommend reforms; and to promote reconciliation and reduce conflict over the past“ (Hayner 2001: 25). Vgl. dazu auch <http://www.truthcommission.org>.

### Box 3: Untersuchungs- und Wahrheitskommissionen und Konsultativprozesse in verschiedenen Ländern

Als besonders bedeutsame Kommissionen in Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihren internationalen Bekanntheitsgrad können genannt werden (vgl. Hayner 2001: 32): <sup>1)</sup>

- ▶ *Comisión nacional para la desaparición de personas* in Argentinien 1983/84,
- ▶ *Comisión nacional para la verdad y reconciliación* in Chile 1990/91,
- ▶ *Comisión de la verdad para El Salvador* in El Salvador 1992/93,
- ▶ *Truth and Reconciliation Commission* in Südafrika 1995-2000 und die
- ▶ *Comisión para el esclarecimiento histórico* in Guatemala 1997-99

Weniger prominente Kommissionen sind die folgenden (vgl. Hayner 2001: 50ff):

- ▶ *Commission of the Inquiry into the Disappearance of People in Uganda since the 25th of January 1971* in Uganda 1974,
- ▶ *Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos* in Bolivien 1982-84,
- ▶ *Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la motivaron* in Uruguay 1985,
- ▶ *Commission of Inquiry* in Zimbabwe 1985,
- ▶ *Commission of Inquiry into Violations of Human Rights* in Uganda 1986-95,
- ▶ *Commission of Inquiry to Locate the Persons Disappeared during the Panchayet Period* in Nepal 1990/91,
- ▶ *Commission d'Enquête sur les Crimes et Détournements Commis par l'Ex-Président Habré, ses Co-Auteurs et/ou Complices* im Tschad 1991/92,
- ▶ *Commission of Enquiry into Complaints by Former African National Congress Prisoners and Detainees ("The Skweyiya Commission")* in Südafrika 1992,
- ▶ *Enquête-Kommission zur Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur* in Deutschland (1992-94),
- ▶ *Commission of Enquiry into Certain Allegations of Cruelty and Human Rights Abuse against ANC Prisoners and Detainees by ANC Members ("The Motsuenyane Commission")* in Südafrika 1993,
- ▶ *Commission of Inquiry into the Involuntary Removal or Disappearance of Persons (drei geographisch unterteilte Kommissionen)* in Sri Lanka 1994-97,
- ▶ *2. Enquête-Kommission zur Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der Deutschen Einheit* in Deutschland 1995-98,
- ▶ *National Commission for Truth and Justice* in Haiti 1995/96,
- ▶ *International Commission of Inquiry* in Burundi 1995/96,
- ▶ *Truth and Justice Commission* in Ecuador 1996/97,
- ▶ *Commission of the Inquiry for the Investigation of Human Rights Violations* in Nigeria 1999/2000 sowie die
- ▶ *Truth and Reconciliation Commission* in Sierra Leone 2000/2001.

Als Beispiele für alternative Verfahren können genannt werden (vgl. Hayner 2001:10ff):

- ▶ *Office of the Special Prosecutor* in Äthiopien seit 1993,
- ▶ *International Commission of Investigation on Human Rights Violations in Rwanda since October 1, 1990* in Ruanda 1993,
- ▶ *National Commissioner for the Protection of Human Rights* in Honduras 1993 und
- ▶ *North Ireland Victims' Commissioner* 1997/98.

<sup>1)</sup> Hayner charakterisiert diese fünf Kommissionen unter Berücksichtigung der folgenden Faktoren als besonders illustrativ, „judged by their size, their impact they had on their respective political transitions, and the national and international attention they received“ (Hayner 2001:32).

sowie ferner die

- ▶ *Zentrale des/der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (sog. Gauck-Behörde) in Deutschland und die*
- ▶ *National Unity and Reconciliation Commission in Ruanda.*

Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sind insofern weder als Ersatz für eine strafrechtliche Aufarbeitung vergangenen Unrechts noch als zweitbeste Option anzusehen, wenn die Justiz versagt. Vielmehr stellen Wahrheits- und Versöhnungskommission eine Ergänzung dar, die die strafrechtliche Aufarbeitung und die Justiz in vieler Hinsicht voranbringen können - selbst wenn eine Verwertung der gesammelten Daten und Materialien und Strafverfolgung eigentlich ausgeschlossen wird (vgl. Hayner 1991:88).

Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, die vergangenes Unrecht aufklären und aufarbeiten ohne dabei über Verfolgungs- und Strafgewalt zu verfügen, haben deshalb zurecht eine besondere Würdigung erfahren. So werden sie in den Empfehlungen zur Bekämpfung der Straflosigkeit des Unterausschusses der UN-Menschenrechtskommission explizit an erster Stelle genannt (vgl. UN Commission on Human Rights 1997b, Principles 5-12).

Um **Probleme** zu vermeiden bzw. zu begrenzen, ist bei der Arbeit in diesem Handlungsfeld darauf zu achten, dass

- die Kommission unabhängig und unparteiisch sein sollte.
- die Arbeit von Wahrheitskommissionen auf die breitangelegte Untersuchung und Beschreibung von Geschehnissen über Jahre hinweg fokussiert sowie auf die Politiken und Umstände, die Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen ermöglicht haben - im deutlichen Unterschied zur rechtlichen Aufarbeitung, die sich allein für die individuelle rechtliche Verantwortung für spezifische Straftaten interessiert.
- die gewählten Verfahren an akzeptierte kulturelle Praktiken anknüpfen ohne einseitig die Traditionen einer Konfliktpartei aufzugreifen oder patriarchalische Strukturen zu zementieren, die rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht gerecht werden.
- nicht Rachedanken Vorschub geleistet wird, sondern dem Bemühen um Stabilisierung und Integration von Individuen und Gruppen in die Gesellschaft („helping to integrate individuals and groups into society“; „focus on nurturing the appropriate social or institutional network and organisations that can act as stabilising points in society“ (vgl. DAC 1997: 17).
- ein späteres strafrechtliches Vorgehen gegen Täter von schweren Menschenrechtsverletzungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen wird. Die Frage, ob es Aufgabe von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sein sollte, Ermittlungen der Justiz vorzubereiten und/oder laufende strafrechtliche Bemühungen zu

unterstützen (wie z.B. in Argentinien, Uganda 1974 und Haiti geschehen) oder, ganz im Gegenteil, den Verzicht auf Strafverfolgung im Austausch gegen „die volle Wahrheit“ explizit anzubieten (wie in Südafrika geschehen), wird nicht nur in der Praxis unterschiedlich gehandhabt, sondern sie ist auch in der einschlägigen Debatte umstritten (vgl. Hayner 2001: 88ff). Insgesamt lässt sich wohl feststellen: truth and reconciliation commissions „have often been able to directly contribute to other measures of accountability – and to future prospects for justice – in ways that are out of reach of the courts“ (Hayner 2001: 87).

- die Ergebnisse der Anhörungen und Untersuchungen dokumentiert, in der Landes- und mindestens einer internationalen Sprache veröffentlicht und weiten Teilen der Bevölkerung sowie der internationalen Gemeinschaft zugänglich gemacht werden.
- die Arbeit in möglichst konkrete Empfehlungen für die Regierungspolitik mündet, deren Umsetzung dann auch wieder von der EZ unterstützt werden kann. Dieser Aspekt stellt nach den bisher gemachten Erfahrungen den größten Schwachpunkt in der Arbeit von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen dar.<sup>9</sup>

Wahrheitskommissionen stellen zwar kein Patentrezept für alle Übergangssituationen dar, da sie nur unzureichend genutzt werden oder mit gewissen Risiken einhergehen können, so z.B. dass die Aufarbeitung der Vergangenheit unter Umständen eher zu erneuter Polarisierung als zu Heilung und Versöhnung führt. Dennoch lässt sich schlussfolgern, dass Wahrheits- und Versöhnungskommissionen einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Transition von Gesellschaften leisten können, indem sie das Verständnis der jüngeren, konfliktiven Geschichte eines Landes grundlegend verändern: „Yet despite the inherent limitations, both the process and the product of a truth commission can make a critical contribution in the midst of a difficult transition, fundamentally changing how a country understands and accepts some of the most contentious aspects of its recent history“ (vgl. Hayner 2001: 23).

Als **Einsatzbereiche für die deutsche EZ** sind in diesem Handlungsfeld denkbar: die Unterstützung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen oder -institutionen durch Beratung und Unterstützung in den folgenden Bereichen:

- Ausarbeitung von Informations- und *civic education*- Materialien
- methodische Vorbereitung von Mitarbeitern von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen zur Durchführung von Anhörungen und nationalen Konsultativprozessen
- Aufzeichnung aller Äußerungen sowie Erhebung von Informationen und Daten
- Dokumentation, Publikation und Präsentation der aufgezeichneten Äußerungen sowie der erhobenen Informationen und Daten

---

<sup>9</sup> „It is clear, however, that the record of implementation of truth commission recommendations has been among the weakest aspects of these commissions today“ (Hayner 2001: 169). Ein umfassender Überblick über die Empfehlungen von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen findet sich bei Hayner (vgl. Hayner 2001: 306ff).

- ❑ Rückkopplung der gewonnenen Erkenntnisse in den politischen Prozess (Erarbeitung von Politikempfehlungen, Lobbying der Regierung und anderer relevanter Akteure, Monitoring der Umsetzung von Politikempfehlungen etc.)

**Konkrete Beispiele** für das Handlungsfeld sind die folgenden Projekte:

- ❑ Unterstützung der Wahrheitskommission in Uganda (nach 1986!) durch die EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- ❑ Unterstützung der Versöhnungsarbeit in Guatemala durch verschiedene deutsche Institutionen (vgl. Box 1, Salazar Volkmann 2000, Theissen 2000 und Hayner 2001:45ff)
- ❑ Unterstützung der Wahrheitskommission in Südafrika durch die FES (vgl. BMZ 1998c),
- ❑ Unterstützung der Nationalen Versöhnungskommission in Ruanda durch die GTZ (vgl. Box 2 und Lingnau 1999)

**Box 4: Unterstützung des Menschenrechtsberichts und der Wahrheitskommission in Guatemala durch die deutsche EZ**

In **Guatemala** beendete ein Ende 1996 abgeschlossener Friedensvertrag zwischen Regierung und Guerilla einen Bürgerkrieg, der 36 Jahre andauerte. Die Zahl der Toten wird auf 150.000 Menschen geschätzt, 50.000 Personen verschwanden. Etwa eine Million Menschen wurden zu Flüchtlingen und Vertriebenen. Die Nichtaufklärung von Menschenrechtsverletzungen behinderte das Vertrauen in den Friedensprozess und die Verarbeitung des erlittenen Leides. Obwohl die Täter vielfach bekannt sind, wurde bis heute niemand für die während des Bürgerkrieges begangenen Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft gezogen. Zwei Vorhaben – das kirchliche REHMI- Dokumentationsprojekt und die offizielle Wahrheitskommission - haben Voraussetzungen geschaffen, die eine Versöhnung erleichtern können.

**1. REHMI-Dokumentationsprojekt**

Die erste ernsthafte Initiative zur Dokumentation und Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkrieges wurde schon 1995 vom Menschenrechtsbüro der katholischen Kirche unternommen. Das interdiözesane Projekt „Recuperación de la Memoria Histórica“ (Wiedergewinnung der historischen Wahrheit, REHMI) sammelte mit Unterstützung von siebenhundert freiwilligen Helfern 6.500 Zeugenaussagen der Zivilbevölkerung über Menschenrechtsverletzungen. Der REMHI-Bericht wurde Ende April 1998 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt. In vier Bänden zeichnet er ein erschütterndes Bild über die Brutalität, mit der Armee und zivile Sicherheitskräfte gegen die Mayas sowie gegen die politische Opposition vorgegangen sind. Der Vorsitzende des katholischen Menschenrechtsbüros, der Weihbischof Juan José Geradi, wurde zwei Tage nach der Veröffentlichung des Berichts ermordet. Der Mord ist bis heute nicht aufgeklärt.

Das Menschenrechtsbüro der katholischen Kirche wird seit 1995 von der deutschen EZ (GTZ in enger Zusammenarbeit mit dem DED und den kirchlichen Organisationen Misereor und EZE) unterstützt. Aus Eigenmitteln hat die GTZ darüber hinaus die Übersetzung und Verbreitung einer englischsprachigen Zusammenfassung des REMHI-Berichts ermöglicht. Eine deutschsprachige Ausgabe des Berichts wurde von Misereor herausgegeben. Beide Übersetzungen verfolgen das Ziel, die internationale Aufmerksamkeit für die Menschenrechtsproblematik in Guatemala zu wecken und dadurch die Arbeit des Menschenrechtsbüros vor weiteren Anschlägen zu schützen.

## **2. Die Wahrheitskommission**

Die deutsche EZ hat über die GTZ auch die offizielle Wahrheitskommission (Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos, CEH) unterstützt. Grundlage für die Arbeit der Kommission waren das Oslo-Abkommen zwischen Regierung und UNRG-Guerilla vom 23. Juni 1994 sowie der Friedensvertrag vom Dezember 1996. Die Kommission konnte aber erst Ende 1997 mit erheblicher Verzögerung ihre Arbeit aufnehmen, da die guatemaltekische Regierung nur sehr eingeschränkt bereit war, ihre Arbeit zu finanzieren. Die Mitglieder der Wahrheitskommission mussten 90 Prozent der für ihre Arbeit benötigten 9,5 Millionen US-\$ im Ausland einwerben.

Da die Kommission aus lediglich drei Mitgliedern bestand, wurde der Großteil der Arbeit (Aufnahme von Aussagen, Sammlung und Zusammenstellung von Informationen etc.) von Regionalbüros geleistet. Die nicht-öffentliche Kommission war im Vergleich zur südafrikanischen Wahrheitskommission relativ zahnlos: Sie konnte keine Dokumente beschlagnahmen, sie durfte die einzelnen Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen nicht benennen und ihre Ergebnisse durften nicht strafrechtlich verwertet werden. Dennoch hat sie in rund eineinhalb Jahren eine hervorragende Arbeit geleistet. Ihr gelang es innerhalb von kurzer Zeit auf 3.400 Seiten Menschenrechtsverletzungen aus mehr als 35 Jahren Bürgerkrieg zu dokumentieren. Der Bericht „Nunca Más“, in dem u.a. der systematische Völkermord an den Mayas festgestellt und neben der Hauptschuld der Armee auch eine Verantwortlichkeit der Guerilla für schwere Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurde, wurde am 25. Februar 1999 im überfüllten Nationaltheater in Guatemala Stadt der Öffentlichkeit vorgestellt und anschließend dem UN-Generalsekretär übergeben. Durch die anschließende Veröffentlichung des Berichtes durch die Vereinten Nationen konnte eine breite weltweite Öffentlichkeit erreicht werden, die das Verstecken und Vergessen der Verbrechen unmöglich macht.

### **Unterschiede der beiden Ansätze**

Beide Berichte haben den gleichen politisch-historischen Ursprung, aber unterschiedliche Anliegen, Vorgehensweisen und Stärken. Der REMHI-Bericht ist vor allem ein Dokument, das aus der Perspektive der Opfer über die sozialen und psychischen Folgen von Menschenrechtsverletzungen berichtet. Demgegenüber lag die Stärke der Wahrheitskommission vor allem darin, dass sie mit offiziellem Auftrag den bewaffneten Konflikt und die politische Repression untersucht und die Regierung gezwungen hat, zu den im Bericht festgehaltenen Ergebnissen und Empfehlungen Stellung zu beziehen.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass im Rahmen von REMHI mit nationalem Personal gearbeitet wurde - die nicht nur die verschiedenen Sprachen der 21 Mayavölker in Guatemala beherrschen, sondern auch die Erzähltraditionen und das kulturelle und religiöse Weltbild der Mayas kennen - während die offizielle Wahrheitskommission viele ausländische Mitarbeiter hinzugezogen hat, die ihre Neutralität stärken sollten. Die Einbeziehung von Ausländern hatte allerdings zur Folge, dass die Wahrheitskommission über geringere Akzeptanz im Inland verfügte und von bestimmten politischen Kräften als ausländische Unternehmung kritisiert und abgelehnt wurde.

### **Unterstützung bei der Umsetzung der Empfehlungen der Wahrheitskommission**

Zur Zeit plant die deutsche EZ mittels der GTZ, ihre Unterstützung des Versöhnungsprozesses in Guatemala fortzusetzen und Aktivitäten zur Umsetzung der Empfehlungen der Wahrheitskommission zu befördern. Zur Diskussion steht eine Förderung des staatlichen Friedenssekretariates („Secretaría de la Paz de la Presidencia“, SEPEZ) unter Beteiligung von 54 Nichtregierungsorganisationen, einschließlich des katholischen Menschenrechtsbüros. Das Friedenssekretariat beabsichtigt, den Versöhnungsprozess durch die folgenden Maßnahmen zu fördern:

- ▶ Aufbau eines nationalen Netzwerkes zur psycho-sozialen Betreuung besonders betroffener Personen, die spezielle Hilfen benötigen (insbesondere Witwen, Waisen und Versehrte),
- ▶ Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und ungleichen Lebenschancen in den besonders betroffenen Gegenden (Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturprojekte).

### **Box 5: Unterstützung der ruandischen Versöhnungskommission – ein von der GTZ durchgeführtes Projekt der deutschen EZ in Ruanda**

**Ruanda** ist eines der ärmsten Länder der Welt, das durch den Bürgerkrieg 1990-1994 und den Genozid 1994 in seiner Entwicklung weit zurückgeworfen wurde. Seit dem Sturz der Regierung und dem Ende von Krieg und Völkermord befindet sich das Land im Wiederaufbau. Es handelt sich dabei um eine Herausforderung sondergleichen. Die Übergangsregierung („Gouvernement d'Unité Nationale“) bemüht sich eindrucksvoll, die wirtschaftliche und politische Entwicklung voranzubringen und kann verschiedene Erfolge – sowohl in makroökonomischer wie auch in politischer Hinsicht - vorweisen. Die Gründung der ruandischen Versöhnungskommission per Gesetz 1999 stellt ein weiteres Element dieser Reformpolitik der Übergangsregierung dar.

Das zentrale **Problem** ist das Zerwürfnis der ruandischen Bevölkerung in der Folge des Bürgerkriegs und des Genozids von 1994, die das soziale Gefüge der ruandischen Gesellschaft nachhaltig zerstört haben. Mehr als 1 Million Menschen wurden getötet, Familien- und Freundschaftsbeziehungen wurden zerstört; viele Überlebende sind entwurzelt, vereinzelt und traumatisiert, während viele Anhänger der alten Regierung nach dem Sieg der FPR (Patriotische Front Ruandas) geflohen sind und erst langsam wieder nach Ruanda zurückkehren. Nur wenn es gelingt, Fortschritte im Bereich Versöhnung zu machen und ein friedliches Zusammenleben zu ermöglichen, können die Politisierung von Ethnizität und die gewaltsame Austragung von Konflikten überwunden und damit (wirtschaftliche und politische) Entwicklung wieder ermöglicht werden.

Die **ruandische Versöhnungskommission** (*National Unity and Reconciliation Commission, NURC*) hat vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges und des Genozids von 1994 die Aufgabe, die ruandische Bevölkerung zu versöhnen und zu einen.

Als erste und grundlegende Maßnahme im Bereich Versöhnung ist die Befragung der Bevölkerung vorgesehen, die im Rahmen des Projektes von April bis Oktober 2001 durchgeführt wurden. Auf diese Weise lässt sich feststellen, wie sich das Zusammenleben der gegeneinander aufgebrachtten Bevölkerungsgruppen darstellt, wo zentrale Probleme und Blockaden bestehen und ob und mit welchen Mitteln Fortschritte im Hinblick auf Versöhnung möglich sind. Die im Rahmen dieser in allen 104 Distrikten des Landes durchgeführten Konsultationen geäußerten Eindrücke, Vorstellungen und Vorschläge werden zur Zeit dokumentiert und bieten dann die Grundlage, um sowohl auf der makropolitischen Ebene die notwendigen Politikkorrekturen und –reformen einzuleiten als auch direkt auf die an der Basis geäußerten Bedarfe zu reagieren. Im operativen Bereich wird vor allem an Maßnahmen politischer Bildung sowie die Unterstützung von Basisinitiativen gedacht. Von besonderer Bedeutung (und entsprechend Schwerpunkt des Projektes) ist die Aufarbeitung und Aggregation der im Rahmen der „grassroot consultations“ geäußerten Meinungen, Forderungen und Vorschläge (Ausarbeitung von Politikempfehlungen) und Weiterleitung derselben in die Politik (Präsentation der Politikempfehlungen und Einholung von Stellungnahmen und Politikverpflichtungen), da die grundlegenden Weichenstellungen hier vorgenommen werden: Die Politik entscheidet darüber, ob die ethnische Zugehörigkeit instrumentalisiert wird oder nicht, ob und wie Opfer entschädigt und reintegriert werden, ob und wie Täter verfolgt, bestraft und später resozialisiert werden, ob und wie politische und wirtschaftliche Macht geteilt wird, ob Frauen etwas zu sagen haben oder nicht, um nur einige relevante Aspekte zu nennen.

Die NURC hat die Bundesregierung im Juni 1999 gebeten, sie bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Das in der Folge gemeinsam entwickelte **Projekt** „Krisenprävention – Unterstützung der Nationalen Kommission für Versöhnung“, das seit Oktober 2000 arbeitet, sieht eine Unterstützung der ruandischen Versöhnungskommission bei der Wahrnehmung folgender **Aktivitäten** vor:

- ▶ Durchführung des landesweiten Konsultationsprozesses
- ▶ konsistente Dokumentation der im Rahmen der Konsultationen erhobenen Äußerungen und Informationen im Rahmen eines zuvor entwickelten Berichtsschemas
- ▶ Aufarbeitung und Veröffentlichung der Ergebnisse
- ▶ Erfahrungsaustausch und Politikdialog mit eminent persons mit Erfahrungen im Bereich Versöhnung
- ▶ Formulierung von Grundlinien einer nationalen Versöhnungspolitik und entsprechenden Politikempfehlungen
- ▶ Übermittlung der gewonnenen Einsichten, Vorschläge und Politikempfehlungen anlässlich des nationalen Versöhnungsgipfels in die Politik,
- ▶ Lobbying der Regierung und anderer wichtiger Akteure auf der Grundlage der Politikempfehlungen und der eingegangenen Politikverpflichtungen,
- ▶ Monitoring der Umsetzung der Politikempfehlungen und der eingegangenen Politikverpflichtungen.

Die Unterstützung dieser Aktivitäten soll dazu beitragen, dass die Maßnahmen in professioneller und für alle Beteiligten sinnvoller Art und Weise starten und nach Beendigung des deutschen Beitrags mit den Personal- und Finanzressourcen der NURC weitergeführt werden können. Die Entwicklung eines Berichtswesens, eines ersten Jahresberichtes und die vor allem für das zweite Projektjahr vorgesehenen Lobbying- und Monitoring-Aktivitäten bieten darüber hinaus die Möglichkeit, entwicklungspolitische Kriterien wie Relevanz, Wirksamkeit, Basisorientierung, Nachhaltigkeit, Effizienz etc. sowie Rechenschaftspflicht als Referenzgrößen in der Tätigkeit sowohl der NURC als auch in anderen Politikbereichen zu verankern.

### 3.4 Handlungsfeld 3:

#### **Unterstützung der strafrechtlichen Aufarbeitung vergangenen Unrechts und Förderung alternativer Streit-schlichtungsinstitutionen**

Die Bedeutung der Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit wurde bereits unterstrichen. Parallel zu den Bemühungen von Gesetzgebung und Verwaltung, mit vergangenem Unrecht umzugehen, kommt es darauf an

1. Verbrechen strafrechtlich aufzuarbeiten sowie
2. alternative, rasche und effektive Streitschlichtungsinstitutionen und –verfahren zu entwickeln und
3. die Reintegration von aus der Haft entlassenen Verurteilten, Freigesprochenen oder Amnestierten vorzubereiten.

#### ***Strafrechtliche Aufarbeitung***

Strafverfolgung und strafrechtliche Aufarbeitung von schweren Menschenrechtsverletzungen sind nicht nur völkerrechtliche Verpflichtungen, sondern auch ein wichtiges Element von Vergangenheitsbewältigung und Versöhnungsarbeit. Insofern sie dazu beitragen, Verantwortung für Unrecht und Verbrechen zu präzisieren und auch zu individualisieren: Indem einzelne Täter identifiziert und sanktioniert werden, sitzen nicht mehr ganze



Bevölkerungsgruppen pauschal auf der Anklagebank (vgl. dazu auch Box 5 und Weilenmann 1997).

Die Institutionen (Zivil- und Strafgerichte etc.) und Verfahren strafrechtlicher Aufarbeitung sind zumeist in den jeweiligen Verfassungen und Gesetzen präzise festgelegt. Neben den nationalen Institutionen und Verfahren dürfen aber auch die internationalen Handlungsmöglichkeiten bzw. internationalen Strafgerichtshöfe wie der Strafgerichtshof für Ruanda oder das ehemalige Jugoslawien, sowie der geplante permanente Internationale Strafgerichtshof (ICC) nicht vernachlässigt werden.

Bevor die EZ im Rahmen der strafrechtlichen Aufarbeitung von Verbrechen aktiv wird, sollten die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- Es ist darauf zu achten, dass rechtsstaatliche Mindeststandards gewährt sind. In Entwicklungsländern ist das keineswegs selbstverständlich.
- Es ist sicher zu stellen, dass die Opfer sich vor Gericht Gehör verschaffen können.
- Die Verurteilung von vielen Tätern zu langjährigen Haftstrafen impliziert die Gefahr, mehr neue Probleme zu schaffen als bestehende zu lösen, da viele Entwicklungsländer nicht über ausreichende Strafvollzugskapazitäten verfügen und die Inhaftierung von Zehntausenden von Personen nicht zuletzt erhebliche Kosten verursacht. Als Alternativen zur Verurteilung zu langjährigen Haftstrafen kommen vorzeitige Entlassung auf Bewährung für geständige Täter sowie gemeinnützige Arbeiten in Frage.

Dies gilt besonders für die Bestrafung von minderjährigen Tätern, deren Inhaftierung nicht nur unter rechtsstaatlichen, sondern auch unter soziopolitischen Aspekten problematisch ist. Es kommt hier besonders darauf an, einen Täter-Opfer-Ausgleich herzustellen und zur raschen Resozialisierung und Reintegration von Tätern beizutragen.

Als konkrete (Projekt-)**Beispiele für die Unterstützung der strafrechtlichen Aufarbeitung** von vergangenem Unrecht können die folgenden Projekte genannt werden:

- Unterstützung des Wiederaufbaus der Justiz in Ruanda durch GTZ, insbes. der Staatsanwaltschaft (vgl. Box 5, Birnbaum 1998 und Felch 2000)
- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Richter und Justizbeamte durch die EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- Rechtshilfe für politische Gefangene und Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch die EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- Rechtsberatung für Frauen, Arme und ethnische Minderheiten durch die EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- Prozessbeobachtung durch nationale NRO und MRO sowie internationale NRO (wie z.B. ICJ, ASF) gefördert durch die EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- Monitoring von alternativen Konfliktlösungsinstitutionen und –verfahren durch lokale und internationale NRO und MRO (wie z.B. ICJ, ASF oder die Initiative von verschiedenen NRO in Ruanda zur Begleitung des *Gacaca*-Prozesses)

- ❑ Ausbau des Landfunks u.a. mit Programmen zur Rechtsaufklärung in Zentralafrika durch die GTZ (vgl. BMZ 1998c)
- ❑ Verbesserung von Haftbedingungen, so z.B. durch UNICEF in Ruanda (vgl. Lingnau 2000)

**Box 6: Probleme der strafrechtlichen Aufarbeitung von Unrecht am Beispiel Ruandas nach dem Genozid**

**1. Überforderung der klassischen Justiz**

In Ruanda sitzen weit über 100.000 Menschen in den Gefängnissen, die der Beteiligung am Völkermord verdächtigt werden. Angesichts der geringen Kapazitäten des Justizsystems des kleinen Landes ist es im Rahmen von Jahren und Jahrzehnten völlig unmöglich, jedem Einzelnen einen individuellen Prozess im Rahmen der klassischen Justiz zu machen. Um die strafrechtliche Aufarbeitung des Genozids zu beschleunigen, hat das ruandische Gesetz zur Organisation der Strafverfolgung von Genozidverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit eine Strafverfolgung nach vier Kategorien vorgesehen. Während für die Kategorie 1 weiterhin Verfahren im Rahmen der klassischen Justiz vorgesehen sind wird der Großteil (Kategorien 2 bis 4) im Rahmen eines alternativen Rechtssystems verhandelt werden:

- ▶ Zur ersten Kategorie gehören alle diejenigen, die den Genozid oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit geplant, dazu aufgehetzt oder diese überwacht haben.
- ▶ Die zweite Kategorie umfasst alle übrigen Straftäter, die Straftaten mit Todesfolge oder Sexualverbrechen begangen haben.
- ▶ Zur dritten Gruppe zählen alle Straftäter, die ein Körperverletzungsdelikt begangen haben.
- ▶ Die vierte Kategorie schließlich umfasst Täter, die Eigentumsdelikte begangen haben.

Einfache Lösungen gibt es weder in Ruanda noch außerhalb. Die Probleme, die sich bei der strafrechtlichen Aufarbeitung auftun, werden deutlich, wenn man den Internationalen Gerichtshof für die strafrechtliche Aufarbeitung des Völkermords in Ruanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR*) betrachtet. Ausgestattet mit 800 Mitarbeitern und einem Budget von mehreren Millionen US-Dollar konnten in den sieben Jahren seines Bestehens lediglich neun Fälle abgeschlossen werden. In Drittländern wurden allein in Belgien im Jahr 2001 vier Personen angeklagt und verurteilt. Eine Generalamnestie kommt in Ruanda nicht in Frage, da sie die jahrzehntelange Praxis der Straflosigkeit fortführen würde, die in erheblichem Maße mitverantwortlich war für den Genozid von 1994.

So wurde Anfang 2001 nach langen Debatten schließlich im allgemeinen – auch von der internationalen Gemeinschaft mitgetragenen - Konsens beschlossen und ein entsprechendes Gesetz erlassen, den Großteil der anhängigen Verfahren, d.h. alle Verfahren gegen Angeklagte der Kategorien 2 bis 4, im Rahmen eines alternativen (dezentralen und partizipativen) Rechtssystems namens *Gacaca* zu verhandeln (vgl. Box 6).

**2. Überforderung des Strafvollzugs**

Angesichts der großen Zahl von Tätern ist der Strafvollzug überfordert. Die Gefängnisse sind überfüllt, viele Gefangene sitzen in ungeeigneten kommunalen Örtlichkeiten (*cachots*) ein, und die Haftbedingungen lassen gemessen an internationalen Standards zu wünschen übrig. Das *Gacaca*-Gesetz sieht daher vor, Angeklagten, die durch ein Geständnis die Strafverfolgung vereinfachen, das Strafmaß und damit die Haftzeit erheblich zu reduzieren:

Während Angeklagten der Kategorie 1 normalerweise die Todesstrafe oder lebenslange Haft droht, kann bei Eingeständnis der Schuld das Strafmaß auf 25 Jahre Haft verkürzt werden.

Täter der Kategorie 2 können wiederum eine Strafreduzierung von lebenslänglicher Haft auf mindestens zwölf Jahre erhalten, von denen sie die Hälfte zu verbüßen haben und die andere Hälfte in *community services* abarbeiten können, wenn sie ein vollständiges Schuldgeständnis ablegen. Straftäter der Kategorie 3 werden entsprechend zu ein bis drei Jahren Haft statt fünf bis sieben Jahren Haft verurteilt, wenn sie geständig sind. Auch hier gilt, dass eine Hälfte der Haftzeit abzusitzen ist und die andere Hälfte in *community services* abgearbeitet werden kann. Straftäter der Kategorie 4 schließlich werden zu gar keiner Haftstrafe, sondern zur Wiedergutmachung des verursachten materiellen Schadens verurteilt.

### 3. Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien:

Selbst wenn nur die besten Absichten vorliegen und größte Anstrengungen unternommen werden, stehen Entwicklungsländer wie Ruanda vor enormen Herausforderungen, was die Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien betrifft. Besonders kritisch sind die folgenden Punkte:

- ▶ Inhaftierung ohne ausreichende Anklage: Unter den weit über 100.000 inhaftierten Tatverdächtigen in Ruanda befinden sich zahlreiche Personen, gegen die kaum Beweismaterial vorliegt. Die Staatsanwaltschaften sind völlig überfordert, für alle Verdächtigen Anklageschriften in der gebotenen Zeit auszuarbeiten.
- ▶ Recht auf Verteidigung: Dem Recht auf Verteidigung lässt sich unter den ruandischen Bedingungen nur schwer Geltung verschaffen: Nach dem Völkermord von 1994 verfügte Ruanda nur noch über 90 Richter und 55 Rechtsanwälte. Von den überlebenden Rechtsanwälten waren nur acht bereit, Angeklagte in Genozid-Prozessen zu verteidigen. Allein durch die Ausbildung von sog. *para-juristes*, einer Art Notbehelfsverteidigern, die in crash-Kursen ausgebildet werden sowie durch die Hinzuziehung ausländischer Rechtsanwälte (insbesondere durch die NRO *Avocats sans frontières (ASF)*) war es möglich, die Quote der Angeklagten, die von Rechtsanwälten verteidigt werden, auf fünfzig Prozent (1998) anzuheben.
- ▶ Haftbedingungen: Auch wenn die Haftbedingungen in Ruanda gemessen an internationalen Standards zu wünschen übrig lassen, so ist doch zu berücksichtigen, dass viele Gefangenen dennoch besser ernährt, medizinisch versorgt und von Sozialarbeitern etc. betreut werden als viele ihrer unbescholtenen MitbürgerInnen, die jeden Tag ums Überleben kämpfen.
- ▶ Strafen: Den Kategorie-1-Tätern droht die Todesstrafe, was von Menschenrechtsorganisationen zu Recht kritisiert wird. Es wird in Ruanda jedoch alles unterhalb einer Gesetzesänderung Mögliche versucht, um die Verhängung und Ausführung der Todesstrafe zu vermeiden.

Um die schwierige Situation, in der sich Ruanda befindet, besser in den Griff zu bekommen, unterstützt die **deutsche EZ** im Rahmen eines von der GTZ durchgeführten Projektes den Wiederaufbau des durch den Völkermord völlig zerstörten Justizwesens (vgl. Box 3). Durch die Einrichtung einer zentralen Datenbank soll der Staatsanwaltschaft eine Handhabe für eine effizientere Strafverfolgung gegeben werden. Damit soll dazu beigetragen werden, dass Angeklagten, gegen die Beweise vorliegen, schneller der Prozess gemacht werden kann und dass Häftlinge, gegen die keine oder keine ausreichenden Beweise vorliegen, schneller aus der Haft entlassen werden können.

## Entwicklung und Förderung alternativer Streitschlichtungsinstitutionen

Da die strafrechtliche Aufarbeitung oft erst Jahre später beginnen kann, da keine funktionsfähigen Ermittlungsbehörden und Gerichte existieren, zu denen erhebliche zeitraubende Vorarbeiten zu leisten wären, und da eine solche Aufarbeitung in Ländern

mit umfassenden Unrechtserfahrungen immer nur eine sehr begrenzte Wirkung hat, kommt der Förderung alternativer Streitschlichtungsinstitutionen, wie zum Beispiel der People's Courts in Südafrika oder Gacaca in Ruanda (vgl. Box 4) eine besondere Bedeutung zu.

Die Förderung alternativer Streitschlichtungsinstitutionen<sup>10</sup> steht vor einer schwierigen Herausforderung. Einerseits müssen auf rasche und effektive Art und Weise akzeptable Konfliktlösungen produziert werden, andererseits sollen aber auch rechtsstaatliche Mindeststandard berücksichtigt werden, die die Schaffung einer zuverlässigen, gerechten und unabhängigen Gerichtsbarkeit aktiv befördern. Entsprechende Ansätze werden daher immer ein Balanceakt zwischen Qualität und Quantität sein, der dennoch in vielen Situationen absolut unerlässlich ist (so beispielsweise in Ruanda, wo in der Folge des Genozids von 1994 über 100.000 Angeklagte auf ihren Prozess warten und die klassische strafrechtliche Aufarbeitung auch in zig Jahren nicht damit fertig würde, diesen „case load“ abzuarbeiten).

Die wichtigsten Aspekte bei der Förderung von alternativen Streitschlichtungsverfahren und –institutionen sind die folgenden:

- Alternative Streitschlichtungsverfahren und –institutionen sollen zur Verhinderung von Strafflosigkeit einen deutlich sichtbaren Beitrag leisten, um Lynchjustiz und Bestrafungsmaßnahmen durch selbsternannte 'Volksgerichte' zu verhindern.
- Auch alternative Streitschlichtungsverfahren sollten grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien so weit wie möglich berücksichtigen, um Willkür in Verfahren und Urteilen vorzubeugen und/oder zu verhindern, dass entsprechende Verfahren zu Schauprozessen geraten.
- Alternative Streitschlichtungsverfahren sollten an akzeptierte kulturelle Praktiken und Rituale anknüpfen und soziokulturellen Aspekte in ihrer Arbeit berücksichtigen ohne jedoch „traditionelle“ Praktiken zu fördern, die mit einem modernen Rechtsstaatsverständnis und international anerkannten Standards unvereinbar sind oder zu einer weiteren Stärkung patriarchaler Strukturen führen.
- Alternative Streitschlichtungsverfahren sollten die Dichotomie zwischen formalen strafrechtlichen und alternativen Konfliktregelungsmechanismen nicht verstärken, sondern verringern, d.h. durch die weitestgehende Berücksichtigung rechtsstaatlicher Prinzipien darauf zielen, existierende informelle Konfliktregelungsmechanismen mit dem staatlichen Rechtssystem vereinbar zu machen.
- Alternative Streitschlichtungsverfahren sollten auf Ausgleich und Integration zielen und Rache- und Vergeltungsgedanken möglichst keinen Raum geben.
- Wichtig ist auch, dass alternative Streitschlichtungsverfahren und -institutionen in einem relativ stabilen, entmilitarisierten Umfeld stattfinden (d.h. keine Dominanz der einen oder anderen Konfliktpartei, kein Vorhandensein von Waffen).

---

<sup>10</sup> Die DAC-Richtlinien sprechen in diesem Zusammenhang von „capacity building in the resolution of civil disputes“ (DAC 1997:56).

Als **Beispiele für die Förderung alternativer Streitschlichtungsinstitutionen** lassen sich folgende Projekte anführen:

- ❑ Förderung außergerichtlicher Konfliktlösungsmechanismen durch die EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- ❑ Monitoring von alternativen Rechtsprechungsverfahren durch nationale NRO und MRO sowie internationale NRO (wie z.B. ICJ, ASF) gefördert durch die EU (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- ❑ Unterstützung alternativer Rechtsprechungsverfahren (Gacaca) durch verschiedene Geber in Ruanda (vgl. Box 4, Centre de Gestion des Conflits 2001, Gasibirege/Babalola 2001, Cour Suprême 2001)
- ❑ Ausbildung von Para-Juristen (so z.B. durch internationale NRO in Ruanda).

### **Box 7: Gacaca-Gerichtsbarkeit in Ruanda**

Am Beispiel Ruandas lässt sich zeigen, wie wichtig alternative Gerichts- und Konflikt-schlichtungsverfahren sein können. Wenn allein die klassische Strafjustiz über Schuld oder Unschuld der über 100.000 Völkermordverdächtigen befinden müsste, so würde es ca. 100 Jahre dauern bis alle Fälle vor Gericht ordentlich behandelt werden könnten. Die des Völkermord Verdächtigen können aber nicht auf unbestimmte Zeit inhaftiert bleiben, ohne dass ihnen der Prozess gemacht wird. Dies würde berechtigte internationale Kritik hervorrufen und darüber hinaus den Staatshaushalt auf unangemessene Weise belasten. Derzeit verschlingt der Unterhalt der Gefängnisse vier Prozent der Staatsausgaben. Genausowenig können die Verdächtigen (auf Kautions) freigelassen werden. Ein solches Vorgehen wäre nicht nur für die Freigelassenen riskant (Gefahr der Lynchjustiz), sondern würde auch den Versöhnungsprozess gefährden.

Die ruandischen Behörden stehen damit vor einem echten Dilemma. Aus diesem Grund wird nun eine traditionelle Form der Rechtsprechung wiederbelebt und ab 2002 umgesetzt. Es handelt sich dabei um traditionell *Gacaca* genannte Laiengerichte, die „auf den Hügeln“ Recht sprechen. Während von solchen *Gacaca*-Gerichten in einzelnen Gemeinschaften früher Familienstreitigkeiten geschlichtet und Kleinkriminelle abgeurteilt wurden, sollen die von der Bevölkerung gewählten Laienrichter nun einen Großteil (vermutlich sechzig bis siebzig Prozent aller Fälle) der der Beteiligung am Völkermord Verdächtigen verhandeln. Die öffentlichen Verhandlungen werden in allen Distrikten des Landes stattfinden, d.h. den Verdächtigen wird am Ort der Tat der Prozess gemacht, also dort, wo die Zeugen sind, die die Tatverdächtigen be- oder entlasten können und wo letztlich Reintegration und Versöhnung werden stattfinden müssen.

Je nach Schwere des Vorwurfs wird den Verdächtigen auf einer von vier Verwaltungsebenen der *Gacaca*-Prozess gemacht<sup>\*)</sup>. Ein ordentlicher Prozess im Rahmen der klassischen Justiz ist allein den Angeklagten der Kategorie 1 (Planer und Organisatoren des Genozids und/ oder von Verbrechen gegen die Menschlichkeit) vorbehalten.

\*) Auf der Ebene der Zellen sind dies Eigentumsdelikte, auf der Ebene der Sektoren Körperverletzungsdelikte sowie Berufungsverfahren für Eigentumsdelikte, auf der Ebene der Distrikte Sexualverbrechen und Straftaten mit Todesfolge sowie Berufungsverfahren für Körperverletzungsdelikte und auf der Ebene der Provinzen Berufungsverfahren für Sexualstraftaten und Straftaten mit Todesfolge.

Von der Implementierung der *Gacaca*-Gerichte von Mai 2002 an wird erwartet, dass die rechtliche Aufarbeitung des Genozids erheblich beschleunigt wird und ein Großteil der Gefängnis-Insassen bald entlassen werden kann. Die vorgesehenen Strafen für die *Gacaca*-Verfahren gehen bis zu 15 Jahren Haft maximal, von denen die Hälfte im Gefängnis abzusitzen und die andere Hälfte in Form von gemeinnütziger Arbeit in Freiheit abzuleisten ist. Da die meisten meisten Angeklagten bereits seit 1994 inhaftiert sind, können fast alle nach ihrem Prozess freigelassen werden. Von den öffentlich abgehaltenen *Gacaca* - Verhandlungen erhofft man sich ferner, dass die Einbeziehung der Gemeinschaften und der direkte Kontakt zwischen Tätern, Opfern, Zeugen und sonstigen Einwohnern den Versöhnungsprozess vorantreibt und die spätere Reintegration der Täter in ihre Gemeinden erleichtert.

Nachdem die Wiederbelebung von *Gacaca* von der internationalen Gemeinschaft ursprünglich skeptisch gesehen wurde, hat die nunmehr drei Jahre andauernde Diskussion und die Überarbeitung des *Gacaca*-Konzeptes dazu geführt, dass jetzt ein breiter Konsens besteht: Im März 2001 wurde das entsprechende Gesetz verabschiedet („Organic Law setting up „*Gacaca* Jurisdictions“) und die Geber haben sich bereitgefunden, die Durchführung der rechtlichen Aufarbeitung des Genozids durch *Gacaca*-Gerichte finanziell zu unterstützen.

Nach wie vor gibt es berechtigte Fragen und Befürchtungen in Bezug auf die Einführung der *Gacaca*-Gerichtsbarkeit: Wie kann z.B. die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahren, wie das Recht auf Verteidigung gewährleistet werden? Wie kann sichergestellt werden, dass Urteile nach rechtsstaatlichen Kriterien und nicht nach populistischen Stimmungen gefällt werden? Wie lassen sich Fehl- und Unrechtsurteile verhindern? Wie kann eine professionelle Aufsicht über die vielen *Gacaca*-Gerichte sichergestellt werden? Etc.pp. Dennoch wäre es vermessen, *Gacaca* grundsätzlich abzulehnen. Da sowohl das formale Justizsystem Ruandas als auch der Internationale Gerichtshof für Ruanda (ICTR) mit der rechtlichen Aufarbeitung des Genozids völlig überfordert sind (vgl. Box 4), gibt es keine vernünftige Alternative. Die Durchführung von *Gacaca* von 2002 an wird also hoffentlich auf positive Art und Weise deutlich machen, dass alternative Streitschlichtungsverfahren die Rechtsprechung der formalen Justiz durchaus sinnvoll ergänzen können (vgl. dazu auch Centre de Gestion des Conflits 2001, Gasibirege/Babalola 2001, Cour Suprême 2001).

### **Reintegration von entlassenen Verurteilten, Freigesprochenen und Amnestierten**

Um Lynchjustiz zu vermeiden und ein friedliches Zusammenleben zu ermöglichen, kommt es jenseits der offiziellen (oder auch sog. alternativen) Sanktionierung von Verbrechen darauf an, die Reintegration der aus der Haft Entlassenen Verurteilten, Freigesprochenen oder Amnestierten vorzubereiten. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, dass

- willkürlich inhaftierte Personen unverzüglich freigelassen werden,
- politische Häftlinge rehabilitiert werden,
- die Gründe für Begnadigungen von Angeklagten und/oder Verurteilten genannt werden (Alter, Krankheit, sonstige Gründe) und allgemein nachvollziehbar sind,
- die Reintegration gut vorbereitet ist - idealiter in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Umfeld (Opfer, Angehörige, weiteres Umfeld wie beispielsweise die Kommune o.ä.).

**Projektbeispiele** für die Reintegration von aus der Haft Entlassenen lassen sich ebenfalls nennen (so z.B. in Ruanda), doch handelt es sich dabei zumeist um Aktivitäten von spezialisierten NRO, nicht um Maßnahmen der TZ.

Um **Probleme** zu vermeiden, sollten Maßnahmen der EZ im Handlungsfeld 3

- sich an den unmittelbaren Bedürfnissen orientieren und erst sukzessive auf den Aufbau eines Rechtsstaates ausgerichtet werden, in dem ein umfassender Schutz der politischen und sozialen Menschenrechte gewährleistet werden kann.
- nicht allein technisch ausgerichtet sein, da solche Maßnahmen (wie z.B. Zeugenschutzprogramme, Maßnahmen im Bereich der Forensischen Medizin etc.) Gefahr laufen, völlig unverhältnismäßig zu sein und/oder als solche wahrgenommen zu werden.
- sich auf Beratung beschränken und nicht stellvertretend für die geforderten Institutionen agieren.
- ausgewogen sein (d.h. keine Gewährung von Rechtshilfe für einzelne Personen oder Personengruppen) und keinesfalls Partei ergreifen.<sup>11</sup>

Folgende **Einsatzbereiche** sind für die EZ denkbar:

- Unterstützung der Ermittlungstätigkeit von Staatsanwaltschaften
- Unterstützung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften oder zentralen Ermittlungseinheiten
- Ausbildung von Richtern und Anwälten
- Unterstützung von Strukturen, die allen Bevölkerungsgruppen Zugang zu formalen Untersuchungs-, Beschwerde- und Rechtsinstitutionen ermöglichen oder erleichtern
- Prozessbeobachtung durch nationale und internationale NRO und MRO
- Unterstützung von alternativen Konfliktlösungsinstitutionen und -verfahren
- Monitoring von alternativen Konfliktlösungsinstitutionen und- verfahren durch lokale und internationale NRO und MRO.

---

<sup>11</sup> Zu Problemen der Konfliktregelung durch Gerichte vgl. auch Weilenmann 1997.

### Box 8: Unterstützung beim Wiederaufbau des ruandischen Justizwesens – ein weiteres von der GTZ durchgeführtes Projekt der deutschen EZ in Ruanda

Während eines Besuchs im Juli 1995 sagte der damalige deutsche Außenminister Klaus Kinkel der ruandischen Regierung angesichts der schier unbewältigbaren Probleme des Landes im Bereich der Justiz spontan Unterstützung für den Wiederaufbau der Justiz zu. Die GTZ entsandte noch im gleichen Jahr einen Gutachter nach Ruanda. Er sollte feststellen, wie die ruandische Justiz am wirksamsten unterstützt werden könnte. Da die Beschleunigung der Völkermord-Verfahren eine der vordringlichsten Aufgaben war und auch heute noch ist, erschien die Unterstützung der Staatsanwaltschaft als die sinnvollste Maßnahme. Mit der Einrichtung einer zentralen Datenbank bei der Generalstaatsanwaltschaft, die als zentrales Haftregister alle haft- und prozessrelevanten Informationen aller Inhaftierten enthalten soll, soll der Staatsanwaltschaft eine effizientere Prozessplanung sowie eine Beschleunigung der Ermittlungen – und damit auch der Verfahren – ermöglicht werden. Die Daten der Inhaftierten werden vor Ort von den Staatsanwaltschaften in den Provinzen gesammelt und dann mittels eines Texterkennungsprogramms in die Datenbank eingegeben. Parallel dazu soll das Projekt dazu beitragen, Verwaltungsvorschriften zu entwickeln, die die internen Arbeitsabläufe klären und vereinfachen.

Mit der Unterstützung der Staatsanwaltschaft soll ein Beitrag zum Aufbau eines neuen – unabhängigen und effektiven - Justizsystems in Ruanda geleistet werden, das in Zukunft in der Lage sein soll, der Straflosigkeit ein Ende zu setzen und der Bevölkerung die Sicherheit zu geben, dass Recht gesprochen wird.

## 3.5 Handlungsfeld 4: Unterstützung von Ombudspersonen

Wenn Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit krisenpräventiv sein soll, muss sie sich von den bisher genannten Handlungsfeldern abgesehen auch jenen Strukturen bzw. Institutionen zuwenden, die für die innergesellschaftliche Konfliktregulierung von Bedeutung sind. **Ansatzpunkte** sind - von den o.g. Institutionen abgesehen - vor allem Ombudspersonen.

Ombudspersonen im klassischen Sinne<sup>12</sup> sind Vertreter der Bürger gegenüber der Verwaltung, die die Bürger über ihre Rechte aufklären, sich für deren Durchsetzung engagieren, Bürgern bei Konflikten mit der öffentlichen Verwaltung (Beschwerden über Entscheidungen, Aktionen oder Unterlassungen öffentlicher Verwaltungen) helfen und damit zur Verbesserung staatlichen Handelns im Rahmen der öffentlichen Verwaltung beitragen. Außer dem aus dem Schwedischen stammenden („Vertreter“) und im Englischen gebräuchlichen Begriff des *Ombudsman* bzw. der *Ombudsperson* gibt es die folgenden Bezeichnungen für Institutionen mit vergleichbarer Aufgabenstellung: Bürgerbeauftragter, *Médiateur (de la République)*, *Protecteur des Citoyens*, *Inspector of Governance*, *Defensor del Pueblo* etc. Dabei gibt es im Bereich der Aufklärung

<sup>12</sup> Mittlerweile gibt es neben Ombudspersonen im öffentlichen Bereich auch Ombudspersonen im parastaatlichen Bereich und in der privaten Wirtschaft.



Überschneidungen mit den Aufgaben und Aktivitäten von Menschenrechtsinstitutionen.<sup>13</sup> Bei den zu schlichtenden Konflikten handelt es sich zumeist um unzureichende und unfaire Aufgabenwahrnehmung, Anwendung problematischer Verfahren, unangemessene Verfahrensdauer, unzureichende Bereitstellung von Informationen, Intransparenz von Institutionen, Verfahren und Entscheidungen, Rechtsirrtümer, Diskriminierung, Willkür oder Machtmissbrauch.<sup>14</sup>

Ombudspersonen sind unabhängige Einrichtungen, die üblicherweise vom Parlament oder von der Regierung gewählt oder ernannt werden. Sie verfügen in der Regel weder über gesetzgebende oder rechtsprechende Gewalt noch haben sie andere Entscheidungsbefugnisse. Vielmehr stehen ihnen die folgenden Instrumente und Verfahren zur Verfügung:

- Untersuchung und Klärung von Beschwerden („investigation“)
- Konfliktlösung durch Erzielung einvernehmlicher Lösungen („friendly solutions“), durch Empfehlungen („recommendations“), die von den kritisierten Institutionen anzunehmen sind oder auch durch Ermahnungen („critical remarks“)
- Initiativ- und Sonderuntersuchungen
- Berichterstattung sowie die
- Erarbeitung von Kodizes guten Verhaltens (Code of conduct, Code of good administrative behaviour).

Einige Ombudsman-Institutionen haben auch einen eigenen gemeinsamen *Code of Ethics* und *Standards of practice* vereinbart, die die folgenden Prinzipien festlegen<sup>15</sup>:

- Unabhängigkeit („We are designated neutrals and remain independent of ordinary line and staff structures.“)
- Neutralität („We do not serve as advocates for any person in a dispute within an organization. However, we do advocate for fair processes and their fair administration. When making recommendations, the ombudsman has the responsibility to suggest actions or policies that will be equitable to all parties.“) und
- Vertraulichkeit („We base our practice on confidentiality.“).

**Probleme**, die die Arbeit von Ombudsman-Einrichtungen und damit auch die von entsprechenden Unterstützungsmaßnahmen behindern, sind vor allem die folgenden (vgl. Lingnau 1996):

---

<sup>13</sup> In einigen Ländern werden allerdings auch beide Aufgaben von einer Institution wahrgenommen, so z.B. in Mexico, Guatemala, El Salvador und Ghana.

<sup>14</sup> Vgl. dazu u.a. die Ombudsman-Einrichtung der EU: [www.euro-Ombudsman.eu.int](http://www.euro-Ombudsman.eu.int) sowie The International Ombudsman Institute: [www.law.ualberta.ca](http://www.law.ualberta.ca).

<sup>15</sup> Der *Code of Ethics* und die *Standards of Practice* der Ombudsman Association finden sich auf deren Website unter [http://www.ombuds-toa.org/code\\_of\\_ethics.htm](http://www.ombuds-toa.org/code_of_ethics.htm).

- ❑ **Überforderung:** Als generelle Beschwerde- und Konfliktregulierungsstellen stellen sich Ombudsman-Einrichtungen oft als eine Art *allround-office* dar, das für alle Fragen und Probleme in allen, sehr unterschiedlichen, Bereichen staatlicher Politik und öffentlicher Verwaltung zuständig und damit „über-mandatiert“ sind.
- ❑ **Überlastung:** Mit zumeist nur sehr wenig, unzureichend geschultem und unzureichend bezahltem Personal ausgestattet, sind Ombudsman-Einrichtungen mit den Tausenden von Anfragen und Beschwerden, die Jahr für Jahr eingereicht werden, oft schlichtweg überfordert.
- ❑ **fehlende Handlungs- und Sanktionsmöglichkeiten:** Ombudsman-Einrichtungen stehen außer Empfehlungen, Ermahnungen und Berichten zumeist keine anderen, durchgreifenderen Instrumente zur Verfügung. Das führt oft dazu, dass der Eindruck von Ineffizienz entsteht.
- ❑ **strukturelle Begrenzungen:** Solange die Justiz abhängig und käuflich ist, bleiben Untersuchungen und Empfehlungen von Ombudsman-Einrichtungen weitgehend folgenlos. Aktivitäten von Ombudsman-Einrichtungen werden ferner ad absurdum geführt, wenn Politikern, die dafür bekannt sind, dass sie sich skrupellos über Recht und Gesetz hinwegsetzen und/oder sich selbst bereichern, in freien Wahlen das Vertrauen ausgesprochen wird.
- ❑ **Die Bedeutung von Ombudspersonen hat im Zuge der Demokratisierungsbemühungen vieler Transitions- und Entwicklungsländer erheblich zugenommen.** Während Mitte der 80er Jahre lediglich 21 Länder Ombudsman-Einrichtungen hatten, verfügten im Jahr 2001 ungefähr 110 Länder – darunter viele EL<sup>16</sup> - über entsprechende Institutionen. Dies ist eine sehr erfreuliche Entwicklung, da Ombudsman-Institutionen gerade in Länder mit noch fragilen Strukturen große Bedeutung zukommt. Im Rahmen der o.g. generellen Aufgaben sind in Transitions- und Entwicklungsländern vor allem die Vermeidung und Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen, von Infragestellungen des Rechtsstaates sowie von Korruption von besonderer Wichtigkeit.

---

<sup>16</sup> In Afrika gibt es Ombudsman-Einrichtungen in: Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Gabun, Gambia, Ghana, Kamerun, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauretanien, Mauritius, Namibia, Nigeria, Senegal, Seychellen, Südafrika, Sudan, Tanzania, Togo, Tunesien, Uganda, Zambia und Zimbabwe. In Asien in den folgenden Ländern: Hong Kong, Indien, Indonesien, Japan, Macau, Pakistan, Philippinen, Süd-Korea, Sri Lanka, Thailand und Taiwan. In Mittel- und Südamerika in den folgenden Ländern: Antigua, Argentinien, Barbados, Belize, Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haiti, Honduras, Jamaika, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Saint Lucia, Trinidad & Tobago, Venezuela.

Mögliche **Einsatzbereiche für die EZ** in diesem Handlungsfeld sind:

- ▶ Unterstützung von Ombudspersonen und/oder
- ▶ Unterstützung von Menschenrechtsbeauftragten oder nationalen Menschenrechtskommissionen

Konkrete **Projektbeispiele** sind:

- ▶ Unterstützung von Ombudsman-Institutionen durch die EU in Lateinamerika (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)
- ▶ Unterstützung des *Inspectorate General of Governance (IGG)* durch verschiedene Geber in Uganda (vgl. Lingnau 1996)
- ▶ Unterstützung von Menschenrechtsbeauftragten, Menschenrechtskommissionen und regionalen Menschenrechtsinstitutionen durch die EU in verschiedenen Ländern und Regionen (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995)

### **3.6 Handlungsfeld 5: Unterstützung von lokalen zivilgesellschaftlichen Versöhnungsinitiativen**

**Ansatzpunkte:** Staatliche Initiativen und Institutionen sind oft nur eingeschränkt in der Lage, vergangenes Unrecht aufzuklären und aufzuarbeiten. Das Beispiel Südafrikas zeigt, wie wichtig die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Strukturen ist (vgl. Box 9). Dies gilt nicht nur für den Bereich der Aufklärung und Aufarbeitung. Gerade zur Stabilisierung von Post-Konflikt-Situationen sind dezentrale, nicht-staatliche Versöhnungsinitiativen aller Art von großer Bedeutung im Sinne der Verbreiterung und Festigung von Versöhnungsprozessen (vgl. dazu auch Heinrich 2000).

### Box 9: Die Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen für Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit am Beispiel Südafrikas

Der Erfolg der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission ist zu einem großen Teil dem Beitrag zivilgesellschaftlicher Strukturen zu verdanken, die schon während der Apartheid von der EU, politischen Stiftungen und nichtstaatlichen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt wurden. Nichtregierungsorganisationen haben in Südafrika dazu beigetragen, dass

- ▶ die Mitglieder der Wahrheits- und Versöhnungskommission unter Berücksichtigung von Kandidaten der Zivilgesellschaft öffentlich ausgewählt wurden
- ▶ die Wahrheits- und Versöhnungskommission öffentlich und nicht hinter verschlossenen Türen tagte
- ▶ ein Großteil der Arbeit der Wahrheits- und Versöhnungskommission überhaupt realisiert werden konnte. Nur durch die Unterstützung der NRO war es beispielsweise möglich, die notwendigen Aufklärungskampagnen, Gutachten, Workshops und Anhörungen durchzuführen, über 23.000 Opferaussagen zusammenzutragen, eine angemessene Berichterstattung zu gewährleisten und psycho-soziale Hilfen für die Opfer anzubieten.
- ▶ die Arbeit der Wahrheits- und Versöhnungskommission beobachtet wurde.
- ▶ die Wahrheits- und Versöhnungskommission unabhängig gegenüber Einflussnahme durch die Regierung und damit glaubwürdig war.
- ▶ sie nicht nur national, sondern auch international bekannt geworden ist.

**Probleme:** Zivilgesellschaftliche Versöhnungsinitiativen sind jedoch nicht per se besser als staatliche oder para-staatliche. Als Tendenzorganisationen, die im Unterschied zu staatlichen, dem Gemeinwohl verpflichteten Strukturen explizit Partikularinteressen vertreten, können sie unter Umständen sogar voreingenommener, parteiischer und anfälliger für interessengeleitete Simplifizierungen, Schwarz-Weiß-Malereien, Politisierung und Instrumentalisierung von Ethnizität oder anderen Zuschreibungen sein als staatliche Initiativen (vgl. Weilenmann 1998). So steht z.B. die katholische Kirche in Ruanda nach ihrer unrühmlichen Rolle während des Genozids 1994 im Verdacht, Versöhnungsbemühungen der Regierung und anderer Akteure zu hintertreiben (vgl. Lingnau 1999:44). Darüber hinaus haben zivilgesellschaftliche Ansätze erhebliche Begrenzungen. Diese beziehen sich sowohl auf ihren Einfluss auf Veränderungen von Staat und Verwaltung, der per Definition nur indirekt sein kann, als auch auf ihre Breitenwirksamkeit, da die meisten NRO nur einzelne Gruppierungen vertreten und bedienen. Andererseits haben zivilgesellschaftliche Initiativen auch erhebliche Vorteile (so z.B. hinsichtlich der Präsenz vor Ort, der Nähe zu Zielgruppen, der Möglichkeit zur umfassenderen Betreuung von Opfern und der daraus resultierenden Vertrauensposition und Expertise etc.). Idealerweise ergänzen sich (seriöse) staatliche und nicht-staatliche Bemühungen im Bereich Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit.

Die **Einsatzbereiche für die staatliche deutsche EZ** sind in diesem Handlungsfeld beschränkt, da diese gehalten ist, mit staatlichen oder parastaatlichen Partnern zusammenzuarbeiten. Das heißt allerdings nicht, dass in Absprache mit dem staatlichen Partner nicht auch zivilgesellschaftliche Initiativen unterstützt werden können und sollten. Ein solches Vorgehen hat zudem den Vorteil, dass der deutschen Seite keine unverhältnismäßige Einmischung, Parteinahme, Manipulierung oder Willkür vorgeworfen werden kann, was unter Umständen zur Diskreditierung nicht nur der deutschen EZ, sondern auch der nationalen Partner führen kann.

Es gibt vielfältige **Projektbeispiele** aus der EZ für die Unterstützung lokaler zivilgesellschaftlicher Initiativen durch deutsche, andere bilaterale oder internationale NRO. Die deutsche staatliche EZ kann – aus den genannten Gründen – noch relativ wenig Erfahrungen in diesem Handlungsfeld vorweisen. Ein Beispiel aus der GTZ-Projektarbeit ist das Projekt ‚Friedenswege Antioquia und Choco‘ in Kolumbien, ein Friedensförderungsvorhaben in einer der gewalttätigsten Regionen Kolumbiens. Die GTZ unterstützt die Kirche als eine der wenigen von allen Akteuren akzeptierten Institutionen beim Aufbau einer Friedenskultur. Ziel des Projektes ist, das Caritaswerk der katholischen Bischofskonferenz zu befähigen, in den Departamentos Antioquía und Chocó Strategien zur Friedensschaffung zu entwickeln und diese umzusetzen.

## 4. Rahmenbedingungen, Umsetzungsprobleme, Interventionsprinzipien und Erfolgsfaktoren

### 4.1 Günstige Rahmenbedingungen

Günstige Rahmenbedingungen für erfolgreiche Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit liegen vor, wenn

- die offene Gewaltanwendung oder die Androhung von Gewaltanwendung beendet sind,
- die Transition nicht durch Gewalt, sondern durch Verhandlungen erreicht wurde und Vereinbarungen (Friedensabkommen o.ä.) vorliegen, die von allen Konfliktparteien anerkannt werden,
- an der Regierung verschiedene Gruppierungen beteiligt sind,
- die Regierung eine integrative Politik verfolgt,
- die Regierung glaubwürdig ist und von der Bevölkerung weitgehend akzeptiert wird,
- die staatlichen Strukturen einigermaßen funktionieren,
- Vergangenheitsbewältigung und Versöhnung einen hohen politischen Stellenwert haben,

- wichtige Akteure (insbesondere die Opfer) prinzipiell zur Kooperation und Versöhnung bereit sind,
- viele und starke zivilgesellschaftliche Strukturen existieren,
- es eine unabhängige Justiz gibt, die geschehenes Unrecht strafrechtlich verfolgt und aufarbeitet,
- kritische Medien in der Lage sind, als sog. vierte Gewalt neben Legislative, Exekutive und Jurisdiktion zu agieren,
- wenn Vergebung als religiöser und/oder kultureller Wert anerkannt ist.

Für EZ-Maßnahmen ist es darüber hinaus eine wichtige Rahmenbedingung, wenn nicht Voraussetzung, dass

- die Mitglieder der Partnerorganisation verschiedene Gruppierungen repräsentieren und
- die Mitglieder der Partnerorganisation glaubwürdig sind und umfassende Akzeptanz genießen.

## 4.2 Ungünstige Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen sind als ungünstig anzusehen, wenn

- Gewaltanwendung und Gewaltandrohung weitergehen,
- die Transition gewaltsam durchgesetzt wurde,
- alte Eliten nach wie vor eine wichtige Rolle spielen,
- die Regierung vor allem im Interesse einer Minderheit agiert,
- die Regierung unglaubwürdig ist und/oder keine Akzeptanz bei der Bevölkerung genießt,
- staatliche Strukturen nicht mehr oder noch nicht funktionieren,
- Vergangenheitsbewältigung und Versöhnung kein ernsthaftes Anliegen der Regierung sind, sondern nur aus taktischen Gründen unterstützt werden,
- bei den Opfern Rachegeedanke vorherrschen,
- zivilgesellschaftliche Strukturen nur schwach ausgeprägt sind,
- die Justiz diskreditiert oder überlastet ist,
- es keine unabhängigen, kritischen Medien gibt,
- nicht Vergebung, sondern Rache und „das Recht des Stärkeren“ die vorherrschenden Paradigmen sind.

In Ländern mit andauernden Krisen und in Ländern mit autoritären Regimen sind die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit im Wesentlichen auf den nichtstaatlichen Sektor beschränkt. Dort kann die deutsche TZ nur indirekt, d.h. über und mit dem

staatlichen Partner mit nichtstaatlichen Strukturen zusammenarbeiten, so dass in diesen Ländern vor allem die NRO gefordert sind.<sup>17</sup> Bei Verbesserung der Rahmenbedingungen, insbesondere bei Fortschritten im Bereich der Konfliktbeilegung und Demokratisierung, kann und sollte dann allerdings auch die EZ mit den staatlichen Strukturen wiederaufgenommen werden.

Eine Abstimmung mit deutschen Nichtregierungsorganisationen kann im Rahmen der Länderkonzepte des BMZ erfolgen. Besonders wichtig und effektiv aber ist die Koordination vor Ort (vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1996).

## 5. Umsetzungsprobleme

Selbst wenn wichtige Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit gegeben sind, ist mit folgenden Umsetzungsproblemen zu rechnen:

- ❑ Die Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit schreiten nur langsam und nicht immer wie gewünscht voran. Gleichzeitig muss akzeptiert werden, dass „von außen“ nur wenig getan werden kann (und darf), um das Tempo solcher Prozesse zu beschleunigen, da ansonsten die *ownership* gefährdet werden könnte.
- ❑ Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit produzieren nur wenige sichtbare Ergebnisse und Erfolge. Darauf sollte sich die EZ von vorneherein einstellen. Auch die Entwicklung und Anwendung von raffinierten Indikatorenmodellen und ausgefeilten Evaluierungsmethoden ändert nichts daran, dass im Rahmen der EZ der Partner nur beraten und unterstützt, nicht aber zu bestimmten Maßnahmen und vermeintlichen Erfolgen genötigt werden kann. Insbesondere im Bereich der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit darf der Zweck (= Erfolge in der EZ) nicht die Mittel (= eigenmächtiges Vorgehen, Schaffung von Parallelstrukturen, Missachtung der *ownership*) heiligen.
- ❑ Dieses Problem stellt sich insbesondere bei Aktivitäten der Versöhnungs- und Vergangenheitsarbeit an der Basis d.h. im direkten Kontakt mit Betroffenen. Ausländer sollten hier so unsichtbar wie möglich sein, um die *ownership of conflict* nicht zu gefährden.
- ❑ Gleichwohl muss durch geeignete Vorkehrungen und Maßnahmen (Orientierung an anerkannten internationalen Standards wie z.B. den Menschenrechten, Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit sowie Mittelverwendungsvorgaben u.a.) sichergestellt werden,

---

<sup>17</sup> Andere Geber wie die EU verfügen dagegen sehr wohl über die Möglichkeit, direkt mit NRO in Entwicklungsländern zusammenzuarbeiten. Zwar empfiehlt z.B. Klingebiel (1999: 39 und 43), es diesen Gebern gleich zu tun und die Begrenzung der deutschen staatlichen EZ auf staatliche Counterparts zu überdenken. Dagegen sprechen jedoch verschiedene Aspekte, vor allem die Gefahr einseitiger Positionierung und das damit verbundene Risiko der Diskreditierung der Maßnahmen bzw. Organisationen.

dass die EZ im Bereich Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit nicht für andere Zwecke instrumentalisiert wird und keine Alibi-Funktion erfüllt.

- ❑ Mit Verweis auf kulturelle Eigenheiten werden Maßnahmen im Bereich Vergangenheit- und Versöhnungsarbeit, wie auch generell im Bereich politischer Entwicklung, gelegentlich als Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten kritisiert oder gar zurückgewiesen. Wenngleich kulturelle Eigenheiten und politische Sensibilitäten zu berücksichtigen sind, so ist dieser Kritik doch entgegen zu halten, dass Frieden, friedliche Konfliktaustragung und Menschenrechte universell gültige Paradigmen sind. Gegenteilige Auffassungen mit Verweis auf kulturelle Eigenheiten dienen oft schlicht der Legitimierung autoritärer Herrschaftsstrukturen und werden von den jeweiligen Oppositionsgruppen zumeist nicht geteilt (vgl. Lingnau/Waller 1996:22 und DAC 1997:17).
- ❑ In solchen und anderen Fällen muss auch mit mangelnder Kooperation, wenn nicht sogar mit Widerstand von Partnern gerechnet werden. Da nach dem Verständnis der deutschen EZ nichts ohne, und schon gar nichts gegen den Willen des Partners gemacht werden kann und soll, bleibt dann nur die Möglichkeit, eventuell mit einem anderen Partner die für notwendig erachteten Aktivitäten umzusetzen. Da dies im Rahmen eines einmal zugesagten Projektes aber kaum möglich ist, wäre dann ein neues Projekt von einem neuen Partner zu beantragen. Dies erfordert wiederum viel Arbeit und Geduld, da vom Antrag eines Projektes bis zum effektiven Projektbeginn zumeist ein bis zwei Jahre vergehen.
- ❑ Nicht zuletzt ist es schwierig, geeignetes Personal für Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit in Entwicklungsländern zu finden. Von den üblichen Anforderungen an MitarbeiterInnen der EZ, wie fachliche Qualifikation, Auslandserfahrung, EZ-Erfahrung und sprachliche Kompetenz abgesehen, müssen MitarbeiterInnen von Projekten im Bereich Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit extrem belastbar sein und über eine hohe soziale Kompetenz verfügen.

## 6. Interventionsprinzipien und Erfolgsfaktoren

Die Berücksichtigung der folgenden Interventionsprinzipien und Erfolgsfaktoren, die sich aus den bisherigen Ausführungen ergeben, kann Probleme in der Umsetzung von Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit vermeiden oder zumindest begrenzen helfen.

### **Ownership of conflict respektieren**

*Ownership of conflict* ist ein wesentliches Prinzip von Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Es geht davon aus, dass Konflikte letztlich nur von den Beteiligten selbst gelöst werden können und Konfliktbearbeitung, Vergangenheits-



und Versöhnungsarbeit daher in erster Linie von den Betroffenen bzw. von lokalen Akteuren getragen werden müssen. Das gilt für Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit in ganz besonderem Maße. Um in diesem hochsensiblen Bereich unangemessene Einmischung und den Eindruck von Fremdsteuerung zu verhindern, sollte die EZ

- lokale Akteure und Prozesse ernst nehmen und unterstützen,
- auf die Unterstützung förderlicher Rahmenbedingungen fokussieren statt selber Lösungen zu produzieren und zu propagieren<sup>18</sup>,
- sich selber, d.h. ausländische Fachkräfte im Hintergrund halten,
- Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten behutsam und mit viel Empathie durchführen.

### Auf Rahmenbedingungen fokussieren

Innerhalb des Gesamtkomplexes „Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ fällt der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit die spezifische Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen für einen gesellschaftlichen Aufarbeitungs- und Aussöhnungsprozess zu verbessern (vgl. GTZ 1998: 29). Vergangenheitsbewältigung und Versöhnung an sich können weder von staatlichen Institutionen noch von der Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden, sondern allein von den betroffenen Menschen und Gesellschaften. So begründet sich der Erfolg der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission, der nur Südafrikaner angehörten, auch darin, dass die Institution von den meisten Südafrikanern als eine eigene Errungenschaft und nicht als ein importiertes fremdes Konstrukt gesehen wurde. Im Unterschied zu Aktivitäten im Bereich Vergangenheitsarbeit (die man allen „zumuten“ kann), muss Versöhnungsarbeit auch berücksichtigen, ob es den Opfern schwerer Menschenrechtsverletzungen überhaupt zuzumuten ist, sich mit ihren Peinigern zu „versöhnen“.

### Situationsgerecht vorgehen

Der Erfolg von Maßnahmen der Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung hängt maßgeblich von der richtigen Einschätzung der jeweiligen Situation sowie insbesondere der aktuellen Konfliktphase ab. Das DAC unterscheidet in seinen *Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation* die folgenden Konfliktphasen, in denen jeweils unterschiedliche Aktivitäten angeraten sind (DAC 1997: 14ff, s. Anhang):

---

<sup>18</sup> Das gilt insbesondere für die deutsche EZ, die berücksichtigen sollte, dass deutsche Erfahrungen mit Krieg und Genozid keinen komparativen Vorteil, sondern eher einen erheblichen Nachteil darstellen, da Deutschland eher die Täter- als die Opferperspektive repräsentiert. Die in der Bundesrepublik praktizierte Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit war außerdem nicht immer vorbildlich war und kommt auch aufgrund anderer Aspekte (so z.B. die Aufwendung erheblicher Finanzmittel für die Entschädigung von Opfern) für EL nicht in Frage.

- ❑ situations of submerged tensions
- ❑ situations of rising tensions
- ❑ eruption phases of open confrontation and violent conflict
- ❑ fragile transitional and post-conflict situations.

Der Schwerpunkt der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit liegt auf dem Zeitraum nach der Beendigung eines gewaltsamen Konflikts.

- ❑ Unmittelbar nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten sollten zunächst Aktivitäten unterstützt werden, die ein Minimum an Rechtssicherheit gewähren. Dazu zählt in erster Linie der persönliche Schutz vor willkürlicher Gewalt. Friedensprozesse werden in der Regel von der Bevölkerung dann unterstützt, wenn sie ein Minimum an persönlicher Sicherheit gewährleisten. Wenn bis dato jeglicher Schutz vor Gewalt fehlte, werden auch schon geringfügige Verbesserungen der persönlichen Sicherheitslage positiv wahrgenommen.
- ❑ Mittelfristig, d.h. in den ersten Monaten und Jahren nach Konfliktende, rückt die praktische Unterstützung von Opfern in den Mittelpunkt (Trauma-Counselling für Opfer und Hinterbliebene, Wiederansiedlung von Flüchtlingen, Wiederaufbau etc.). Parallel dazu kann mit Aufklärungs-, Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit begonnen werden. Die Bereitschaft, über die Vergangenheit, Aussöhnung oder gar Versöhnung zu sprechen, wächst üblicherweise in dem Maße, in dem die Aufklärung vorankommt, Täter ihre Verbrechen eingestehen, dafür verurteilt und bestraft werden und ein Bemühen um die Wiederherstellung sozialer Gerechtigkeit spürbar wird.
- ❑ Auf längere Sicht werden die Erwartungen an Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit steigen. Sobald es nicht mehr um das elementare Überleben geht, werden Gerechtigkeit und politische Teilhabe ein zunehmend wichtiges Thema. Es kommt dann vor allem darauf an, die Aufklärung von vergangenem Unrecht sowie die Verurteilung der Täter voranzubringen, soziale Gerechtigkeit wiederherzustellen und wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung zu ermöglichen und zu fördern.

### **Partner und Instrumente situationsabhängig auswählen**

Die Möglichkeiten der Förderung und die Wahl der Partner und der Instrumente hängen maßgeblich von den politischen Strukturen und den sich ständig verändernden Machtverhältnissen des betreffenden Landes ab. So machen Maßnahmen zur Unterstützung von staatlichen Strukturen keinen Sinn, wenn diese nicht an Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit interessiert sind (vgl. Lingnau/Waller 1996:12). Bei der Wahl nichtstaatlicher Partner ist vor allem vor einseitiger Positionierung und Parteinahme zu warnen.

### **Selbstjustiz und erneute Gewaltanwendung verhindern**

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit ist ein Wert an sich. Darüber hinaus ist sie jedoch auch von großer Bedeutung um zu verhindern, dass bestehende Konflikte erneut eskalieren. Je länger Unrecht unaufgeklärt bleibt oder sogar fort dauert, desto größer ist die Gefahr von Selbstjustiz und einem erneuten Ausbruch von Gewalt. Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit muss daher früh beginnen und deutlich machen, dass vergangenes Unrecht nicht vergessen wird und ungesühnt bleibt.

### **Straflosigkeit verhindern**

Während manche Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit unmittelbar nach Beendigung eines Konfliktes beginnen können und sollten, bedarf die strafrechtliche Aufarbeitung von Konflikten oft erst gewisser Vorarbeiten, wie z.B. der Rehabilitation der Justiz. Es ist jedoch wichtig, dass die strafrechtliche Aufarbeitung so rasch und effektiv wie möglich erfolgt, um Straflosigkeit zu verhindern und damit zu ermöglichen, dass

- die Spirale von Gewalt und Gegengewalt durchbrochen wird, die (zumindest latent) so lange fortbestehen wird, wie Gewalttaten ungesühnt bleiben.
- die Bevölkerung und vielleicht sogar die Opfer zu Versöhnung bereit sind.
- die Bevölkerung Vertrauen in die (neue) Regierung entwickeln kann.

### **Lokale Spezifika und universelle Prinzipien berücksichtigen und/oder neue Verfahren einführen**

In dem Spannungsfeld zwischen der Berücksichtigung lokaler Spezifika und *ownership* einerseits und internationalen Erfahrungen und Standards andererseits gibt es keine Patentlösung. Vielmehr kommt es darauf an, unter Berücksichtigung international anerkannter Prinzipien Lösungen zu finden, die den betroffenen Menschen, ihren jeweiligen Kulturen und den praktischen Handlungsmöglichkeiten vor Ort entsprechen. Da Konfliktgesellschaften in der Regel alles andere als homogen sind und Konflikte entsprechend entlang unterschiedlicher (kultureller oder anderer) Konfliktlinien verlaufen, muss besonders darauf geachtet werden, dass im Rahmen von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit keine Ausgrenzung von Teilen der Bevölkerung erfolgt. Greifen Aktivitäten der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit nur Traditionen einer Konfliktpartei oder einer bestimmten Bevölkerungsgruppe auf, besteht die Gefahr, dass diese von anderen Gruppierungen abgelehnt werden und somit Gefahr laufen, zu scheitern.<sup>19</sup> Vor diesem Hintergrund kann es dann auch durchaus sinnvoll sein, neue Verfahren einzuführen, die historisch, kulturell, ethnisch wenig oder gar nicht geprägt sind.

---

<sup>19</sup> So fiel es beispielsweise in Südafrika vielen Menschen schwer, die christliche Prägung der Wahrheits- und Versöhnungskommission zu akzeptieren.

### Box 10: Die Bedeutung der kulturellen Einbindung der Arbeit von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen am Beispiel Südafrikas

#### **Berücksichtigung vorherrschender religiöser Vorstellungen und Verfahren**

Die südafrikanische Wahrheitskommission hat eng mit den christlichen Kirchen zusammengearbeitet, denen rund neunzig Prozent der südafrikanischen Bevölkerung angehören: Christliche Würdenträger waren sowohl in der Kommission selber aktiv (so z.B. der ehemalige Erzbischof Desmond Tutu als Vorsitzender der Kommission) als auch an den Anhörungen beteiligt. Die öffentlichen Anhörungen wie auch die Amnestieverfahren knüpften an weitgehend akzeptierte christliche Traditionen (Klage, Beichte, Reue, Vergebung, Versöhnung) an. Die der Kommission zugrundeliegende Annahme, dass Wahrheit heilt, manifestierte sich in dem Ausspruch „Truth: The Road to Healing“, der die öffentlichen Anhörungen begleitete.

#### **Verknüpfung mit indigenen Vorstellungen: *Ubuntu***

Ferner hat die südafrikanische Wahrheitskommission sich bemüht, auch an andere indigene Vorstellungen anzuknüpfen, so etwa an das Konzept von *Ubuntu* (Mitmenschlichkeit). Diesem Konzept zufolge wird der Mensch nur durch den Mitmenschen und den Dienst an der Gemeinschaft zum Menschen. Wer gegen die Mitmenschlichkeit und/oder gegen die Gemeinschaft verstoßen hat, kann nur dann wieder integriert werden, wenn er sich vor der Gemeinschaft offiziell zu seinem Verstoß bekennt, sich dem Dienst an der Gemeinschaft verpflichtet und so versucht, vergangenes Unrecht wieder gut zu machen.

#### **Gefahr: Ausschluss oder zu einseitige Betonung von einzelnen Kulturen oder Traditionen**

Werden einzelne Kulturen oder Traditionen allerdings zu einseitig betont, besteht die Gefahr, keine umfassende Akzeptanz erlangen zu können oder sogar andere religiöse oder kulturelle Gruppen auszuschließen. In Südafrika beispielsweise gab es negative Reaktionen von Mitgliedern nicht-christlicher Glaubensgemeinschaften und Atheisten, die nicht akzeptieren konnten und wollten, dass die nationale Wahrheitskommission religiös und kulturell so einseitig christlich ausgerichtet war. So wurde der Kommission vorgeworfen, öffentliche Verfahren zu Gottesdiensten zu verwandeln, falsche Versöhnung zu predigen und Opfer zur Vergebung zu nötigen. Einige weiße Südafrikaner, aber auch die Inkatha Freedom Party (IFP) wiederum diffamierten die Kommission als afrikanistisches, emotionales und ANC-lastiges „Theater“, das nicht ernst genommen werden könne und nicht glaubhaft sei.

### Box 11: Berücksichtigung kultureller Erfordernisse:

#### **Kulturell korrekte Gewährung der "letzten Ruhe", Bedeutung des Ahnenkults**

Das Verbrechen des 'Verschwindenlassens' von Regimegegnern ist eine der grausamsten Menschenrechtsverletzungen, weil es Angehörige in Ungewissheit über das Schicksal ihrer Verwandten lässt. Die Trauerarbeit wird erschwert, denn es gibt keine Trauerfeierlichkeiten, kein Grab und damit kaum eine Möglichkeit, sich zu verabschieden. Situationen, die in jedem Fall eine enorme Belastung darstellen, können im Rahmen bestimmter kultureller Vorstellungen unerträglich werden, so z.B. wenn den Erfordernissen eines bestehenden Ahnenkults nicht entsprochen werden kann. So glauben beispielsweise viele Menschen, daß die Geister der Ahnen nicht zur Ruhe kommen können wenn keine Bestattung stattfindet. Das Auffinden und Öffnen von (Massen-)Gräbern, die korrekte Bestattung von Opfern, die Einrichtung von Gedenkstätten sowie das Abhalten von Gedenkfeiern haben insofern große Bedeutung für die Versöhnungsarbeit.

### **Frauen, Kinder und Jugendliche besonders berücksichtigen und fördern**

Obwohl Versöhnungsarbeit grundsätzlich die gesamte Bevölkerung eines Landes berücksichtigen sollte, muss den Opfern und ihren Angehörigen besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht werden. Frauen, Kinder und Jugendliche sind meistens besonders betroffen, da ihre Männer/Väter verletzt, getötet oder inhaftiert wurden und sie diese nicht nur pflegen bzw. in den Gefängnissen versorgen müssen, sondern auch noch deren Arbeit mit übernehmen müssen, ganz zu schweigen von der Sorge um allein zurückgebliebene Familienmitglieder, die mit großer Selbstverständlichkeit ebenfalls den Frauen zugemutet wird. So kümmern sich z.B. viele ruandische Frauen neben der eigenen (Groß-)Familie auch noch um Waisen und Alte anderer, ausgelöschter Familien. Da Frauen und Kinder sehr viel weniger als „Störenfriede“ in Erscheinung treten, werden sie im Rahmen von Friedensbildung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung oft vernachlässigt. Es kommt daher darauf an,

- im Rahmen von Gesetzgebung und Verwaltung die spezifischen Bedürfnisse von Frauen, Kindern und Jugendlichen prioritär zu berücksichtigen,<sup>20</sup>
- im Rahmen der Arbeit von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen Öffentlichkeit und Verständnis für die spezifischen Belange von Frauen und Kindern herzustellen,
- im Rahmen der strafrechtlichen Aufarbeitung von Unrecht nicht nur die Täter im Auge zu haben, sondern auch die Belange der Opfer,<sup>21</sup>
- im Rahmen der Förderung alternativer Streitschlichtungsinstitutionen darauf zu achten, dass keine traditionellen, d.h. in der Regel patriarchalischen Verfahren unterstützt werden,
- im Rahmen der Unterstützung von Ombudspersonen Vorkehrungen für Gender- und altersspezifische Belange zu treffen,
- Frauen und frauenspezifisches Konfliktverhalten (Pragmatismus, Kompromissfähigkeit, Prioritätensetzung zugunsten von Überlebenssicherung anstelle von Ehre, Ruhm und Rechthaberei) generell so stark wie möglich zu berücksichtigen und zu fördern.

### **Mehrere Akteure einbeziehen**

Auch wenn in der deutschen EZ (sinnvollerweise) in der Regel mit nur einem staatlichen Partner kooperiert wird, sollte in dem sensiblen Bereich von Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit sowie generell im Bereich politischer Entwicklung versucht werden, auch andere staatliche und nicht-staatliche Akteure einzubeziehen, die in demselben

---

<sup>20</sup> In Ruanda mussten Frauen und Waisen beispielsweise erst einmal das Recht zugesprochen bekommen, ihre ermordeten Männer und Eltern beerben zu dürfen.

<sup>21</sup> In Ruanda wurde lange Jahre fast ausschließlich über die Haftbedingungen und Rechte der Angeklagten diskutiert, während den – oft mit dem schieren Überleben kämpfenden – Opfern und Überlebenden sehr viel weniger Aufmerksamkeit und Unterstützung gewährt wurde.

Bereich aktiv sind. Auf diese Weise kann nicht nur eine größere Wirkung, sondern auch eine größere Akzeptanz erzielt werden, die in einem sensiblen Bereich wie diesem besonders wichtig ist.

### **Einen breit angelegten Dialog führen**

Da die brennenden Themen oft noch zu „touchy“ sind um von den Betroffenen angesprochen und diskutiert werden zu können, ist es ratsam, Gespräche und auch größer angelegte Debatten der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit breit anzulegen, d.h. das unmittelbar geschehene Unrecht in den größeren Zusammenhang einer umfassenden Vergangenheitsarbeit zu stellen und auch andere gesamtgesellschaftlich virulente Fragen politischer, wirtschaftlicher, sozialer Art zu thematisieren. Dies erleichtert auch die Entwicklung eines Konsens über die Perspektiven des Zusammenlebens und die weitere Entwicklung des Landes.<sup>22</sup>

### **Rückschritte und Misserfolge akzeptieren**

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit sind keine Bereiche, in denen sich Maßnahmen mit großer Erfolgswahrscheinlichkeit und einer entsprechenden Erwartungshaltung durchführen lassen. Entsprechend sind auch andere Kriterien für die Bewertung und Planung als für die klassische EZ anzulegen.<sup>23</sup> Unter Berücksichtigung der hier genannten Interventionsprinzipien und Erfolgsfaktoren scheint es jedoch vertretbar, sich trotz der Gefahr von Rückschritten und Misserfolgen zu engagieren: Projekte und Maßnahmen in den fünf hier skizzierten Handlungsfeldern der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit leisten nicht nur einen zielgerichteten Beitrag zur friedlichen Entwicklung, sondern sind darüberhinaus auch kostengünstiger als klassische EZ-Projekte, von EU- oder UN-Missionen oder militärischen Interventionen einmal ganz abgesehen. Die beteiligten Akteure, aber auch die Geldgeber, Evaluatoren u.a., sollten sich darüber im Klaren sein und eine entsprechende Frustrationstoleranz haben, dass die Aktivitäten notwendige, aber selten hinreichende Beiträge zu Konfliktbearbeitung, Friedensentwicklung und Krisenprävention darstellen. Rückschritte, Misserfolge und auch ein komplettes Scheitern sind möglich und müssen akzeptiert werden.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Die DAC-Richtlinien sprechen von „building of consensus on central economic, social and political issues“ (DAC 1997:17).

<sup>23</sup> Hayner (2001: 162) hat drei Prüfungsfragen zur Feststellung von Fortschritten erarbeitet: 1. „How is the past dealt with?, i.e. Have past conflicts and past abuses been processed or absorbed in such a way that people can talk about these events – if not easily, then at least in a civil manner – even with former opponents?“ 2. „What are the relationships between former opponents? Specifically, are relationships based on the present, rather than on the past?“ und 3. „Is there one version of the past, or many?“

<sup>24</sup> So schreibt auch das DAC: „In such uncertain operational environments, however, the risk of failure must be recognized“ (DAC 1997:17).

### Realistische Erwartungen hegen

Darüber hinaus sollten beteiligte Akteure sich darüber im Klaren sein und diese Einsicht fördern und verbreiten, dass

- ❑ es nicht möglich ist, Gerechtigkeit herzustellen (vgl. dazu auch Hayner 2001:88f) und dass
- ❑ Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit Zeit braucht. Eine umfassende Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten und/oder schweren Menschenrechtsverletzungen – von Versöhnung ganz zu schweigen - ist oft erst nach einem Generationswechsel möglich. Die Erfahrungen mit der Aufarbeitung des Nationalsozialismus und des Holocaust zeigen, dass selbst fünfzig bis sechzig Jahre später noch vieles unklar und „unbewältigt“ ist.

### Kohärent agieren

Erfolge in der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit wie auch generell im Bereich der Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung lassen sich nur erzielen, wenn Positiv- und Negativmaßnahmen<sup>25</sup> zusammen kommen. Negativmaßnahmen, die nicht von konkreter Unterstützung begleitet werden, werden von vielen EL nicht akzeptiert und riskieren ohne Folgen (Verbesserungen) zu bleiben. Positivmaßnahmen, die ohne kritischen Politikdialog umgesetzt werden, laufen Gefahr, Alibiveranstaltungen zu sein, die in der Substanz nichts bewegen. Es kommt also auf die Entwicklung und Umsetzung einer kohärenten Politik an, die aktive Unterstützung, Politikdialog, politische Konditionalität und ggf. auch Sanktionen kombiniert und aufeinander abstimmt (vgl. Lingnau/Waller 1996:12). Dazu ist ein koordiniertes Vorgehen von Geberseite erforderlich.

## 7. Empfehlungen für die Projekt- bzw. Programmsteuerung durch die GTZ

Projekte und Programme im Bereich der Konfliktbearbeitung, Friedensentwicklung und Krisenprävention bedürfen eines kenntnisreichen, umsichtigen und zeitnahen Agierens vor Ort, das nur durch eine kompetente und mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete GTZ-Präsenz vor Ort gewährleistet werden kann.

Da Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit sensible Bereiche darstellen und *ownership* eine zentrale Erfolgsvoraussetzung darstellt, sollte möglichst mit nationalem Personal gearbeitet werden. Es sollte versucht werden, die Präsenz ausländischen Personals so

---

<sup>25</sup> Unter Positivmaßnahmen werden Projekte, Programme und Einzelmaßnahmen verstanden. Sogenannte „Negativmaßnahmen“ sind Politikdialog, politische Konditionalität und Sanktionen.

gering wie möglich zu halten. Gleichzeitig ist aber auch personalpolitisch sicher zu stellen, dass Projektaktivitäten, Koordinierungsaktivitäten, Monitoring und Berichterstattung den vielfältigen Anforderungen der deutschen EZ entsprechend durchgeführt werden, was den Einsatz von EZ-erfahrenem deutschen Personal erforderlich macht.

Maßnahmen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit (wie Projekte und Programme im Bereich Konfliktbearbeitung, Friedensentwicklung und Krisenprävention generell) sollten daher unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte geplant und gesteuert werden:

- enge Zusammenarbeit mit einer nationalen Partnerorganisation
- Koordination und Kooperation mit anderen Gebern und NRO vor Ort
- Projektdurchführung mit nationalem Personal
- Verortung der Auftragsverantwortung bei einem Programmleiter
- intermittierende Einsätze von externen KZE (Fachleute und/oder *eminent persons*) um ggf. erforderliche fachliche oder auch politische Inputs sicherzustellen
- Ausstattung der GTZ-Büros mit ausreichenden Entscheidungsbefugnissen und Personal, damit diese die generelle TZ-Steuerung (inkl. von Maßnahmen im Bereich Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung) wahrnehmen können
- besondere Berücksichtigung von partnerschaftlichem und dienstleistungsorientiertem Agieren, Empathiefähigkeit und guter Kenntnis von EZ-Instrumenten und EZ-Verfahren bei der Personalauswahl

Damit schnell und effektiv auf positive und negative Entwicklungen nach gewaltsamen Konflikten reagiert werden kann, ist darüber hinaus erforderlich:

- schnellere Zusage und Bereitstellung von Mitteln als bei klassischen TZ-Projekten: Die üblichen Projektvorlaufzeiten von ein bis zwei Jahren ermöglichen keine angemessene Arbeit im Bereich Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.
- Realisierung von geeigneten Maßnahmen aus dem Bereich Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in bestehenden Projekten („mainstreaming“) sowie stärkere Fokussierung von geeigneten Projekten auf diese Thematik (so z.B. in Bildungs- und Jugendprojekten). Um die Signifikanz und den deutschen Beitrag zu Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu erhöhen, ist es sinnvoll, auch im Rahmen eigenständiger Projekte und Programme mit den dazu im Lande bereits bestehenden und zum Teil explizit beauftragten einheimischen Organisationen das Thema zu bearbeiten.
- relativ offene und flexible, d.h. prozessorientierte Projektkonzeption:  
Eine entsprechende Projektkonzeption würde es ermöglichen, nicht nur langfristige Strategien und Operationspläne zu entwickeln, sondern auch Institutionen und Initiativen der Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit mit kurzfristig abrufbaren Finanzbeihilfen (örtlichen Zuschüssen) zu unterstützen.



## 8. Querverbindungen zu anderen GTZ-Arbeitsfeldern

Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit sollten in ein Gesamtkonzept von Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eingebettet sein. Dazu zählen insbesondere die folgenden Arbeitsbereiche, zu denen wichtige Querverbindungen bestehen:

**❑ Förderung der Entwicklung einer Friedenslobby:<sup>26</sup>**

Die Unterstützung von Schlüsselfiguren, unabhängigen Medien, NRO und MRO, die einer friedlichen Konfliktaustragung verpflichtet sind, kann wichtige Voraussetzungen für Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit schaffen.

**❑ Förderung lokaler Konflikt-schlichtungsverfahren und –institutionen:**

Die Bedeutung der Zusammenarbeit mit lokalen Versöhnungsinitiativen, lokalen runden Tischen, Gedenkstätten etc., die bereits weiter oben angesprochen wurde, kann hier noch einmal unterstrichen werden.

**❑ Traumabearbeitung:<sup>27</sup>**

Die Aufarbeitung von traumatisierenden Ereignissen bzw. die Behandlung und Unterstützung traumatisierter Personen ist ein wichtiger Bestandteil von Versöhnungsarbeit.

**❑ Wiederaufbau des Landes, Rehabilitation von Institutionen und Infrastrukturen:**

Von der unmittelbaren Wiederinbetriebnahme von Infrastrukturen und Institutionen abgesehen, kommt es vor allem darauf an, zentrale staatliche Institutionen (wieder) aufzubauen und/oder zu reformieren, die die Vergangenheit aufarbeiten, Versöhnung fördern und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten können.<sup>28</sup>

**❑ Demobilisierung und Reintegration von Flüchtlingen und Kombattanten.<sup>29</sup>**

**❑ Reform der Sicherheitskräfte und des Sicherheitssektors:<sup>30</sup>**

Die Einbeziehung, Sensibilisierung und Kontrolle von Polizei, Militär und Ex-Kombattanten ist für Fortschritte im Bereich Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung von zentraler Bedeutung.

---

<sup>26</sup> Vgl. GTZ – Thania Paffenholz: Stärkung von Friedensallianzen. Eschborn 2002.

<sup>27</sup> Vgl. GTZ – Nina Scherg: Entwicklungsorientierte Traumabearbeitung in Nachkriegssituationen. Entwurf vom Februar 2002.

<sup>28</sup> Die DAC-Richtlinien sprechen davon, dass Entwicklung nach Krisen und Konflikten „must be underpinned by institutions capable of managing socio-political tensions and avoiding their escalation into violence“ (DAC 1997:9).

<sup>29</sup> Vgl. die EON-Arbeitspapiere „Rehabilitierung und Wiederaufbau“ und „Flüchtlingsprogramme“ (beide im Erscheinen) sowie GTZ – Thania Paffenholz: Stärkung von Friedensallianzen. Eschborn 2002.

<sup>30</sup> Vgl. BICC 2000.

❑ **Medienarbeit:**

Durch unabhängige Berichterstattung können Medien (sozusagen als vierte Gewalt) eine Kontrolle der Regierung(spolitik) gewährleisten und dem Recht auf freie Meinungsäußerung zur Geltung verhelfen. Durch eine fundierte, unparteiische und kritische Berichterstattung über Reformprozesse, Strafverfahren und die Arbeit von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen können sie auch erheblich zu Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit beitragen.

❑ **Bildungs- und Jugendförderung:**<sup>31</sup>

Pädagogische Maßnahmen, wie Aufklärungs- und Bildungskampagnen können über die Arbeit von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen und andere Initiativen informieren. Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit kann auch durch schulische und außerschulische politische Bildung (*Civic education*) gefördert werden. Zu erwägen sind hier insbes. Begegnungen, Seminare, Bildungskampagnen, Konferenzen oder Ausstellungen, die sich mit dem vergangenen Konflikt befassen. Besonders wichtig ist die Einführung von Friedenserziehung (*Peace education*) und die entsprechende Überarbeitung von Schulbüchern und Curricula.

❑ **Frauenförderung und Gender-mainstreaming:**<sup>32</sup>

Frauen stellen eine weitere wichtige Zielgruppe dar, da sie zumeist besonders von schweren Menschenrechtsverletzungen, Kriegen und den Folgen betroffen sind. Sie sind insofern oftmals nicht nur selber Opfer, sondern müssen darüber hinaus ihre verletzten oder inhaftierten Söhne, Männer und Väter pflegen bzw. in den Gefängnissen versorgen, deren Arbeit mit übernehmen und sich um allein zurückgebliebene Familienmitglieder kümmern. Frauen sollten daher bei allen Maßnahmen explizit berücksichtigt und gefördert werden.

❑ **Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung:**

Die Durchführung von Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen stellen eine weitere Querschnittsaufgabe dar, die in fast allen Arbeitsbereichen von Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung wahrgenommen wird.

❑ **allgemeine sozial- und bildungspolitische Maßnahmen:**

Solche Maßnahmen können dazu beitragen, Opfern und anderen Zielgruppen ein würdiges Leben zu ermöglichen und eventuell neue Perspektiven zu eröffnen.

❑ **verbesserte politische und wirtschaftliche Partizipationsmöglichkeiten:**

Demokratisierung und wirtschaftliche Liberalisierung können einen wichtigen Beitrag zu Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung leisten, indem sie gesellschaftliche Konfliktpotentiale entschärfen und damit die Chancen für eine Aussöhnung erhöhen.

<sup>31</sup> Vgl. GTZ – Stephanie Schell-Faucon/Hans-Heiner Rudolph: Bildungs- und Jugendförderung mit friedenspädagogischer und konfliktpräventiver Zielrichtung. Eschborn 2001.

<sup>32</sup> Vgl. GTZ – Cordula Reimann: Towards Gender Mainstreaming in Crisis Prevention and Conflict Management. Eschborn 2001.

Darüber hinaus kann und sollte Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit in Ländern, die gewaltsame Konflikte und schwere Menschenrechtsverletzungen erlebt haben, auch in anderen Projekten thematisiert werden. Dies ist besonders bei Projekten in den folgenden Bereichen und Sektoren von Bedeutung:

- Bildung (Überarbeitung von Schulbüchern und Curricula, Einführung von Friedenserziehung, außerschulische politische Bildung, Berücksichtigung sprachlicher Minderheiten, Schulgeldbefreiung für Kriegs- oder Genozid-Waisen etc.),
- Gesundheit (medizinische und psychologische Versorgung und Betreuung von Opfern),
- Agrarpolitik und Landreform (Rückgabe von unrechtmäßig erworbenem Land, Schaffung von Eigentumsrechten für Frauen, Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für Opfer und andere Zielgruppen wie z.B. Frauen, Kinderhaushalte, Rückkehrer, Demobilisierte etc.),
- Sozialpolitik und Kleinkredit-Förderung (Eröffnung beruflicher Perspektiven für Opfer und andere Zielgruppen wie z.B. Frauen, Kinderhaushalte, Rückkehrer, Demobilisierte etc.) sowie
- Rechtsberatung (Aufklärungskampagnen, Rechtsberatung und -hilfe für politische Gefangene und Opfer von Menschenrechtsverletzungen sowie für Frauen, Kinderhaushalte u.a. Zielgruppen, die kaum Zugang zur Justiz haben, Prozessbeobachtung, Monitoring von alternativen Konfliktlösungsinstitutionen und –verfahren etc.) und
- Frauenförderung (Gewährleistung medizinischer und psychosozialer Betreuung, Verbesserung der rechtlichen und ökonomischen Stellung von Frauen u.v.a.m.).

## 9. Kooperation mit Dritten

Die Kooperation mit Dritten kann die Wirksamkeit von Bemühungen im Bereich Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit wie auch im Bereich Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung generell erhöhen. Wichtige andere Akteure sind

- kirchliche Hilfswerke
- politische Stiftungen<sup>33</sup>
- der DED (vgl. Wilhelm 1999)
- der Zivile Friedensdienst (ZFD)
- Jugendaustauschprogramme (wie z.B. *Dienste in Übersee*) sowie

---

<sup>33</sup> Zur Arbeit der politischen Stiftungen vgl. FNS 1996, KAS 1997, Lingnau 1997, Mair 1997 und FES 1999.

- ❑ andere NRO, die Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, sowie Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit zu ihrer Aufgabe gemacht haben.<sup>34</sup>

Idealerger ergänzen sich die staatliche und die nichtstaatliche EZ entsprechend ihren unterschiedlichen Partnern und ihren unterschiedlichen komparativen Vorteilen.

Besonders wichtig ist vor allem die Koordination und Kooperation mit anderen Akteuren vor Ort:

- ❑ mit den relevanten staatlichen oder parastaatlichen Strukturen (Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, Ombudspersonen, Gerichte, Staatsanwaltschaften, Parlament, relevante Ministerien etc.),
- ❑ mit anderen Gebern, Botschaften und Missionen (vgl. Leonhardt 1999),
- ❑ mit lokalen NRO und MRO, einschließlich Opferselbsthilfegruppen, lokalen Versöhnungsinitiativen, lokalen Friedensforen, Runden Tischen und Gedenkstätteninitiativen sowie
- ❑ mit anderen vor Ort tätigen bilateralen oder internationalen NRO (wie z.B. ICJ, ASF, MSF, Reporters sans frontières u.v.a.m.).

---

<sup>34</sup> Zur Arbeit von NRO im Bereich Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung vgl. Lottje 1996, Reimann 1998, Hättig 1999, Kronenberg 1999 und Melnik and Heinz 1999.

## 10. Literaturverzeichnis

Auswärtiges Amt (Hg.): 4. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen, BT-Drucksache 13/8861 vom 29. Oktober 1997, Bonn 1998

BICC: Security Sector Reform, Studie im Auftrag der GTZ, Bonn 2000

Birnbaum, Michael: Knappe Zeit der Sühne, in: akzente, Heft 2/1998

BMZ: Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1991

BMZ: Soziokulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit (= BMZ Materialien Nr. 049), Bonn 1992

BMZ: Soziokulturelle Fragen in der Entwicklungspolitik II (= BMZ Materialien Nr. 93), Bonn 1995

BMZ: Entwicklungsorientierte Nothilfe des BMZ, Bonn März 1996 (1996a)

BMZ: Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ, Bonn Oktober 1996 (1996b)

BMZ: Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, aktualisierte Fassung, Bonn 1/1996 (1996c)

BMZ: Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung (= BMZ aktuell Nr. 079), Bonn Juni 1997 (1997a)

BMZ: Entwicklungspolitik zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Konflikten, Bonn 1997 (1997b)

BMZ: Entwicklungspolitik der Bundesrepublik zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Konzeption, Bonn März 1998 (1998a) in: BMZ 1998b, S.28-34

BMZ: Förderung der Menschenrechte, eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit (= BMZ aktuell Nr. 090), Bonn April 1998 (1998b)

BMZ: Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte, Bonn 1998 (1998c)

BMZ (Hg.): Krisenprävention und Konfliktbeilegung, Gesamtkonzept der Bundesregierung vom 7.4.2000, Beschluss des Bundessicherheitsrates vom Sommer 2000, Bonn 2000

- Bundesministerium der Justiz: Menschenrechtsschutz in den internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland: Berichte und Dokumente, Bonn 1999
- Centre de Gestion des Conflits: Les Juridictions Gacaca et les Processus de Réconciliation Nationale, Cahiers du Centre de Gestion des Conflits no.3, Butare 2001
- Commission of the European Communities: Communication from the Commission on Conflict Prevention, Brussels, April 2001
- Cour Suprême, Département des Juridictions Gacaca: Manuel explicatif sur la Loi Organique portant création des juridictions Gacaca, Kigali 2001
- DAC/OECD: DAC Guidelines on participatory development and good governance, Paris 1995
- DAC/OECD: DAC Guidelines on conflict, peace and development cooperation, Paris 1997
- Debiel, Tobias: Entwicklungspolitik als Krisenprävention, in: epd Entwicklungspolitik Heft 1/1999
- Debiel, Tobias / Fischer, Martina: Krisenprävention durch Entwicklungspolitik?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 5/2000
- Europäischer Rat: EU-Entschließung vom 28.11.1991
- Felch, Peter: Justiz in der Warteschlange, in: akzente, Heft 4/2000
- Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): Das mühsame Geschäft der Demokratieförderung: Konzepte und Erfahrungen aus der Internationalen Zusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung (Texte und Materialien zur Praxis der Entwicklungszusammenarbeit 4), Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 1999
- Friedrich Naumann Stiftung: Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Die Internationale Arbeit der Friedrich-Naumann-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung o.O. 1996
- Gasibirege, Simon / Babalola, Stella: Perceptions about the Gacaca law in Rwanda: Evidence from multi-method study, Special Publication no.19, John Hopkins University Baltimore 2001
- GTZ - Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON), Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen, Arbeitskonzept der GTZ, Eschborn 1998.

- GTZ - EON-Glossar, 2. Auflage, Eschborn 2000 (2000a)
- GTZ - Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Arbeit der GTZ, Dokumentation eines Symposiums in der GTZ am 26.11.1999, Eschborn 2000 (2000c)
- GTZ – Herbert Wulf: Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten der Reform mit Empfehlungen für die Technische Zusammenarbeit. Eschborn 2000 (2000d).
- GTZ – Andreas Mehler/Claude Ribaux: Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Ein Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion. Eschborn 2000.
- GTZ – Cordula Reimann: Towards Gender Mainstreaming in Crisis Prevention and Conflict Management. Guidelines for the German Technical Co-operation. Eschborn 2001.
- GTZ – Stephanie Schell-Faucon/Hans-Heiner Rudolph: Bildungs- und Jugendförderung mit friedenspädagogischer und konfliktpräventiver Zielrichtung. Eschborn 2001.
- GTZ – Norbert Ropers: Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen. Eschborn 2002.
- GTZ – Nina Scherg: Entwicklungsorientierte Traumabearbeitung in Nachkriegssituationen. Eschborn 2002.
- GTZ – Thania Paffenholz: Stärkung von Friedensallianzen. Eschborn 2002.
- Hättig, Walter: Keine neue ethische Begründung, aber eine neue Aufgabe, Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit des Weltfriedensdienstes, Querbrief 3/1999, S.16-18
- Hayner, Priscilla B.: Unspeakable Truths – Confronting State Terror and Atrocity, How Truth Commissions around the world are challenging the past and shaping the future, New York 2001
- Heinrich, Wolfgang: Förderung von Friedensprozessen durch EZ: Lokale Friedenspotentiale müssen genutzt werden, in: E+Z 4/2000
- Heinz, Wolfgang / Lingnau, Hildegard / Waller, Peter P.: Evaluierung von EU-Positivmaßnahmen der Europäischen Kommission zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie (1991-1993), DIE Berlin 1995

- Hoffmann, Bernd: Entwicklungszusammenarbeit im Spannungsfeld zwischen Katastrophenbewältigung, Krisenprävention und nachhaltiger Entwicklung, in: entwicklung + ländlicher Raum 4/1999
- Klingebiel, Stephan: Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen, Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern, DIE Berlin 1999
- Konrad Adenauer Stiftung (Hg.): Menschenrechte im interkulturellen Dialog, Standortbestimmung zur Menschenrechtsarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1997
- Kronenberg, Clemens: Für Menschenrechte und Gewaltfreiheit, Interventionen durch kirchliche Entwicklungs- und Friedensarbeit. Erfahrungen mit unseren Partnern im Süden, in: Anonymous, Jahresbericht 1998, Misereor Aachen 1999
- Leonhardt, Manuela: Improving capacities and procedures for formulating and implementing effective conflict prevention strategies – An overview of recent donor initiatives, International Alert, London 1999
- Lingnau, Hildegard: Lean management als Konzept zur Reform öffentlicher Verwaltungen in Afrika südlich der Sahara – Schlussfolgerungen aus den Verwaltungsreformen Benins und Ugandas, Bd. 110 der Schriftenreihe des DIE, Köln 1996
- Lingnau, Hildegard: Democratisation assistance in developing countries and options for democratisation assistance of political foundations, ECDPM Working Paper No.33, Maastricht 1997
- Lingnau, Hildegard: Krisenprävention – Unterstützung der Nationalen Kommission für Versöhnung in Ruanda, Gutachten im Auftrag der GTZ, Kigali, November 1999
- Lingnau, Hildegard / Waller, Peter P.: Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, Erste Erfahrungen unter besonderer Berücksichtigung von EU-Positivmaßnahmen in Afrika, in: afrikaspectrum Heft 1/1996, 31. Jg., S.5-25
- Lottje, Werner: Die Arbeit des Referats Menschenrechte im Diakonischen Werk der EKD, in: Lothar Brock & Kirchenamt der EKD (Hg.): Menschenrechte und Entwicklung, o.O. 1996
- Mair, Stefan: The Role of the German "Stiftungen" in the Process of Democratisation (ECDPM Working Paper No. 32), Maastricht 1997
- Matthies, Volker: Krisenprävention als Friedenspolitik, Zur Entstehung und Entwicklung eines neuen politischen Konzeptes, in: E+Z 4/1999



Melnik, Stefan / Heinz, Wolfgang S. (Hg.): Human Rights, Conflict Prevention and Conflict Resolution, An Introductory Reader, Friedrich Naumann Stiftung, Brussels 1999

Minow, Martha: Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence, Boston 1998

OECD Development Centre / Netherlands Institute for Human Rights: Human Rights in Development Cooperation, ed. by Henny Helmich in collaboration with Elena Borghese, Utrecht 1998

OSCE/ODIHR: Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States, OSCE Human Dimensions Implementation Meeting, October 1998, Background Paper 1, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 1998

Reimann, Cordula: Zivile Konfliktbearbeitung. Ein Wegweiser deutscher NROs und Einrichtungen 1998/99, Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, Berlin 1998

Salazar Volkmann, Christian: Programmschwerpunkt Förderung von Demokratie und Beachtung von Menschenrechten in Guatemala, in: GTZ 2000c

Sierck, Gabriela M. / Schlaffer, Peter (für die FES und das Forum Menschenrechte) (Hg.): Handbuch der Menschenrechtsarbeit, o.O. 2001

Spranger, Carl Dieter: Neue politische Kriterien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Rede vor der Bundespresskonferenz, Bonn 10.10.1991

Theissen, Gunnar: Versöhnungsarbeit nach gewalttätigen Konflikten, Entwurf eines Arbeitspapiers für die GTZ, Berlin 2000

UN Commission on Human Rights (1997a): Basic Principles and Guidelines on the Right to Reparation for Victims of (Gross) Violations of Human Rights and International Humanitarian Law, 16.1.1997

UN Commission on Human Rights (1997b): Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity, 2.10.1997

Van de Sand, Klemens / Mohs, Ralf: Neue politische Kriterien des BMZ, in: E+Z, Oktober 1991, S.4-5

Volmer, Ludger: Für einen integrativen Ansatz von Krisenprävention und ziviler Konfliktbeilegung, in: E+Z 4/1999

Weilenmann, Markus: Burundi: Konflikt und Rechtskonflikt, Eine rechtsethnologische Studie zur Konfliktregelung der Gerichte, Frankfurt a.M. 1997

Weilenmann, Markus: Recht als Interventionsfeld von Entwicklungspolitik in Afrika: Eine "Inclusive Arena", in: Nord-Süd aktuell 1/1998, S.105-18

Wieczorek-Zeul, Heidemarie: Frieden braucht Entwicklung, Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik, Bonn, 19.5.2000

Wieczorek-Zeul, Heidemarie: Entwicklungspolitik als wesentliches Gestaltungselement der deutschen Afrikapolitik – Eckpunkte für eine strategische Orientierung, Rede anlässlich der Eröffnung des Afrika-Tages, Bonn 3.5.2001

Wilhelm, Jürgen: Ziviler Friedensdienst. Eine neue Aufgabe für den DED. E + Z Nr.2/1999, S.32-33

## 11. Anhang

Die folgende Tabelle (vgl. DAC 1997:14ff ) sollte nicht als starre Abfolge von Phasen oder Vorgaben von Aktivitäten missverstanden werden. In der Realität kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine gradlinige Entwicklung vom Kriegszustand hin zu einem gefestigten Rechtsstaat stattfindet. Vielmehr ist mit zahlreichen Stagnationen und Rückschritten zu rechnen. Entsprechend können die genannten Aktivitäten („konkrete Ansätze“) auch parallel oder in anderer Reihenfolge Anwendung finden.

### Prinzipien und Ansätze in den verschiedenen Konfliktphasen

Principles	Approaches
<b>Situations of submerged tensions</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Visible actions to address root causes of unrest, based on suitable early warning, analysis of information, and the rapid flow of signals, are vitally important.</li> <li>▶ There is a specific need to assess the divisions within these societies, and then determine the appropriate ways to minimise such schisms.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ improvement of the allocation and the management of natural resources</li> <li>▶ poverty reduction</li> <li>▶ targeting of socio-political activities in support of participatory development</li> <li>▶ promotion of good governance</li> <li>▶ limitation of the flow and diffusion of arms, especially light weapons</li> <li>▶ civic education</li> <li>▶ respect for human rights</li> <li>▶ support for self-help potentials among crisis-threatened population groups</li> <li>▶ promotion of the creation of dialogue and mediation structures</li> <li>▶ continuation of development activities</li> </ul>

Principles	Situations of rising tensions		Approaches
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Timely prevention measures must be considered and rapidly implemented.</li> <li>▶ Long-term efforts aimed at peacebuilding should continue and may even be intensified.</li> <li>▶ Conflict prevention, peacebuilding and resolution initiatives need to be closely co-ordinated if they are to play an effective role.</li> <li>▶ Activities will have the most effect if targeted at the root causes of conflict.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ mediation</li> <li>▶ conflict settling</li> <li>▶ monitoring and prevention of stockpiling of arms by the conflicting parties</li> <li>▶ continuation of development activities</li> </ul>		
Violent conflict situations			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ assent and cooperation of the parties involved in the conflict</li> <li>▶ close coordination among security, diplomacy, humanitarian and development cooperation organisations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ preventive diplomacy</li> <li>▶ military measures</li> <li>▶ humanitarian aid</li> <li>▶ continuation of development activities</li> </ul>		
Fragile periods of transition and during the post-conflict phase			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ linking of measures</li> <li>▶ addressing of the structural causes of conflict</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ re-establishment of security (demilitarisation of conflicts including disarmament and demobilisation, mine clearance, reform of armed forces)</li> <li>▶ reintegration of uprooted populations</li> <li>▶ reconciliation between the parties in conflict</li> <li>▶ creation of mechanisms for peaceful conflict resolution</li> <li>▶ re-establishment of the rule of law</li> <li>▶ long-term economic, social, political and ecological reconstruction</li> </ul>		