

Fiedler, Charlotte; Mross, Karina

Research Report

Was wir aus der Forschung zu Transitional Justice in Postkonfliktgesellschaften wissen: wesentliche Erkenntnisse für die Praxis

Analysen und Stellungnahmen, No. 5/2019

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Fiedler, Charlotte; Mross, Karina (2019) : Was wir aus der Forschung zu Transitional Justice in Postkonfliktgesellschaften wissen: wesentliche Erkenntnisse für die Praxis, Analysen und Stellungnahmen, No. 5/2019, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn,
<https://doi.org/10.23661/as5.2019>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200059>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Was wir aus der Forschung zu Transitional Justice in Postkonfliktgesellschaften wissen: Wesentliche Erkenntnisse für die Praxis

Zusammenfassung

Gesellschaften, die Gewaltkonflikte erfahren haben, stehen vor der großen Herausforderung nachhaltigen Frieden aufzubauen. Dabei ist eine entscheidende Frage, wie mit der gewaltsamen Vergangenheit umgegangen wird – sollen die Täter vor Gericht zur Verantwortung gezogen werden, oder der Schwerpunkt auf Wahrheitsfindung und Entschädigungen für Opfer liegen? Die verschiedenen Instrumente der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (*Transitional Justice*, TJ) wurden in den letzten Jahren von systematischen empirischen Analysen untersucht. Dieses Papier fasst die ersten politikrelevanten Erkenntnisse zusammen, die sich daraus für die wichtigsten TJ-Instrumente ergeben: Gerichtsprozesse, Wahrheitskommissionen, Entschädigungen und Amnestien. Aus der akademischen Literatur zur Wirkung von Transitional Justice in Postkonfliktkontexten ergeben sich drei Kernbotschaften:

- Transitional Justice kann einen wichtigen Beitrag zu Frieden leisten. Entgegen Bedenken, dass eine aktive Auseinandersetzung mit der Vergangenheit Gesellschaften noch stärker spalten und Konflikte erneut aufflammen lassen könnte, ergeben statistische Untersuchungen überwiegend, dass TJ sich entweder positiv oder gar nicht auf Frieden auswirkt.
- Amnestien können helfen Frieden zu sichern. Entgegen Vorbehalten gegenüber Amnestien auf der internationalen Ebene (besonders aus normativen Gründen), kommen mehrere Studien zu dem Schluss, dass Amnestien das Risiko eines Wiederausbruchs statistisch signifikant verringern können. Jedoch zeigt die aktuellste Studie auch, dass die Wirkung kontextabhängig ist: Amnestien können einen Beitrag zum Frieden leisten, wenn sie Teil

von Friedensabkommen sind, aber sie sind wirkungslos nach Episoden sehr schwerer Gewalt.

- Um Frieden wirksam zu fördern, sollten Gerichtsprozesse Täter aller Konfliktparteien einbeziehen. Dieses Ergebnis einer aktuellen Studie lässt sich damit erklären, dass andernfalls Gerichtsprozesse von der siegreichen Partei genutzt werden können, um die unterlegene Seite zu bestrafen. Allgemein sollten Geber sich darüber im Klaren sein, dass ein TJ-Prozess durch ein politisches Regime instrumentalisiert werden kann und der Prozess dann selten friedensfördernd ist.

Aus der Literatur wird auch deutlich, dass wichtige Fragen nach wie vor offenbleiben:

1. Kann Transitional Justice zu einer tiefergehenden Qualität von Frieden beitragen, die über die reine Abwesenheit von Gewalt hinausgeht? Da TJ darauf abzielt Aussöhnung zu fördern, sollte es gesellschaftliche Beziehungen stärken. Es muss jedoch besser verstanden werden, ob und wie TJ auf soziale Kohäsion in Postkonfliktgesellschaften wirken kann.
2. Auf welche Weise müssen die verschiedenen Instrumente kombiniert werden? Sowohl die Literatur als auch politische Grundsatzdokumente weisen darauf hin, dass es wichtig ist, die richtige Mischung von Instrumenten zu finden; es fehlt jedoch noch an systematischen Analysen zu Kombinationen von TJ-Instrumenten.
3. Welche Rolle spielt Geberunterstützung für Transitional Justice-Prozesse? Geber begleiten TJ Prozesse häufig finanziell, aber auch inhaltlich. Über die Effektivität dieser Unterstützung ist jedoch noch zu wenig bekannt.

Einleitung

Den Verbrechen der Vergangenheit mit Transitional Justice zu begegnen, ist zu einem Kernelement der Friedensförderung geworden. Transitional Justice beschreibt „die Gesamtheit der Prozesse und Mechanismen mit denen sich eine Gesellschaft bemüht, ihre von massiven Gewalttaten geprägte Vergangenheit aufzuarbeiten, um Rechenschaft sicherzustellen, für Gerechtigkeit zu sorgen und eine Aussöhnung zu erreichen“ (UN-Generalsekretär, 2010). Ursprünglich stammen Konzept und Praxis aus dem Kontext demokratischer Regimewechsel und dem Umgang der Staaten mit Verbrechen der früheren autokratischen Herrschaft. Doch inzwischen kommt Transitional Justice auch häufig nach Gewaltkonflikten zur Anwendung. Der Grundgedanke dahinter ist, dass die Vergangenheit aufgearbeitet werden muss, um mit der gewaltsamen Geschichte abzuschließen und das soziale Gefüge wiederherzustellen. So wird TJ als Mittel gesehen Frieden zu stärken, indem das Vertrauen in die Postkonfliktregierung und innerhalb der Gesellschaft wiederhergestellt wird. Der vermehrte Fokus auf TJ in Postkonfliktsituationen kommt auch in der Forschung zum Ausdruck: Während sich diese zuerst auf die Auswirkungen von TJ für Demokratie und Menschenrechte konzentrierte, sind in letzter Zeit vermehrt systematische, vergleichende Studien zur Postkonfliktjustiz und ihrer Wirkung auf Frieden (definiert als Abwesenheit von Gewalt) erschienen. Dieses Papier fasst die wesentlichen Erkenntnisse für die Praxis zusammen, die sich aus diesen ersten, vergleichenden Untersuchungen zu Transitional Justice in Postkonfliktsituationen ergeben.

Welche Transitional-Justice-Instrumente gibt es?

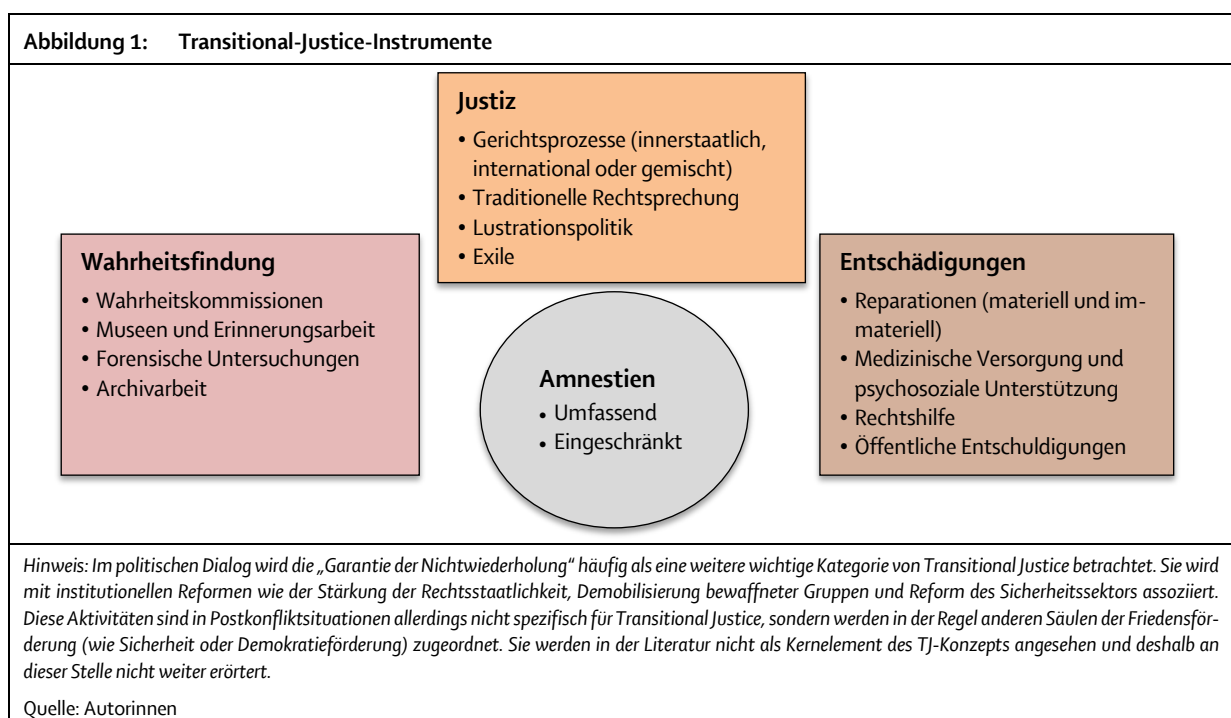
Transitional Justice umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente, die sich in vier Kategorien einteilen lassen: Justiz, Wahrheitsfindung, Entschädigungen und Amnestien.

Abbildung 1 enthält eine Liste der verschiedenen Maßnahmen innerhalb jeder Kategorie.

Instrumente der **Wahrheitsfindung** sollen Kriegsverbrechen aufdecken, die während des Konflikts begangen wurden. Mit **Entschädigungen** wird versucht, erlittenes Leid und Verluste anzuerkennen und zu adressieren, einschließlich psychologischer und physischer Gewalt, oder dem Verlust von Angehörigen. **Justizinstrumente** haben zum Ziel, Täter für ihre Verbrechen durch Verfolgung und Bestrafung zur Verantwortung zu ziehen. Und schließlich stellen **Amnestien** (für nur einige oder alle Täter) ein weiteres Politikinstrument dar, um eine gewaltsame Geschichte zu verarbeiten. Teilweise werden Amnestien nicht als TJ betrachtet, weil sie einer anderen Logik folgen: Amnestien sind ein Weg, sich nicht aktiv mit der Vergangenheit auseinanderzusetzen, sondern zu verzeihen und weiterzuleben. In der wissenschaftlichen Forschung werden sie jedoch oft unter TJ gefasst und stellen einen wichtigen Forschungsgegenstand dar. In den vier Kategorien gibt es jeweils ein Instrument, das im Zentrum wissenschaftlicher Analysen steht: Amnestien, Entschädigungen, Wahrheitskommissionen und Gerichtsprozesse. Abbildung 2 stellt dar, in wie vielen Postkonfliktfällen jedes dieser vier Instrumente seit 1990 eingesetzt wurde. In fast allen Fällen wurden Amnestien gewährt, während Gerichtsprozesse und Wahrheitskommissionen in 50 Prozent der Fälle eingesetzt wurden. Entschädigungen kommen eindeutig am seltensten vor.

Wo kommt es mit größerer Wahrscheinlichkeit zu Transitional Justice?

Empirisch kam in etwa der Hälfte der Postkonfliktepisoden nach 1970 mindestens eine Form von Transitional Justice zum Einsatz, wobei es seit den 1990er Jahren zu einer erheblichen Steigerung gekommen ist. Aber nicht in allen Post-



konfliktsituationen gibt es TJ. Es gibt Hinweise darauf, dass TJ eher nach extremer Gewalt wie zum Beispiel Genozid sowie in Postkonfliktkontexten mit UN-Präsenz vorkommt. Außerdem zeigt Forschung, dass es vom Kräftegleichgewicht im Land abhängt, welche TJ-Instrumente zum Einsatz kommen. Wenn die Machthaber im vorherigen Konflikt selbst Täter waren, neigen sie weniger dazu, Transitional Justice Maßnahmen anzuwenden mit denen auch sie zur Rechenschaft gezogen werden. So sind Gerichtsprozesse nach einem einseitigen Sieg wahrscheinlicher, während Wahrheitskommissionen und Entschädigungen häufiger nach Friedensabkommen vorkommen.

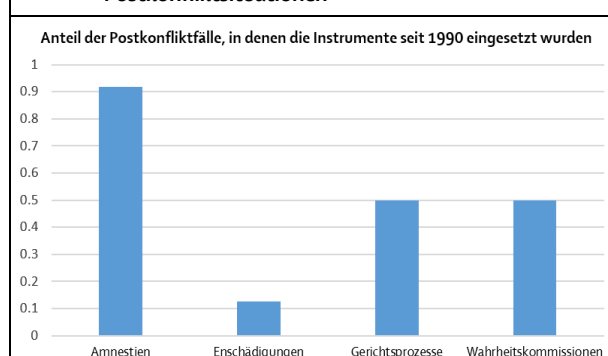
Kann Transitional Justice zum Frieden beitragen?

Lange Zeit kreiste die wissenschaftliche Debatte um die Frage, ob TJ Frieden bedroht oder stärkt. So argumentierten einige, dass TJ vorteilhaft oder sogar notwendig sei, um die gewaltsame Vergangenheit zu bewältigen, indem die Täter zur Verantwortung gezogen, die Wahrheit ans Licht gebracht und die Opfer entschädigt werden. Andere aber warnten davor, dass diese Instrumente Wunden wieder aufreißen und gesellschaftliche Spannungen noch verstärken würden, was zu erneuter Gewalt führen könnte. In den letzten Jahren wurde die Wirkung von TJ auf Frieden in mehreren systematischen empirischen Analysen untersucht. Obwohl die Evidenz bezüglich der verschiedenen Instrumente noch kein ganz eindeutiges Fazit zulässt, stellten Studien entweder positive oder keine Auswirkungen von TJ auf Frieden fest. Für die These, dass TJ erneute Gewalt fördert, gibt es dagegen kaum Belege.

Welche Auswirkungen haben bestimmte Transitional-Justice-Instrumente?

Neue Datenerhebungen ermöglichen die verschiedenen TJ-Instrumente durch länderübergreifende und statistische Studien zu analysieren und somit existierende fallbasierte Forschung zu ergänzen. Auch wenn einige Ergebnisse bisher gemischt sind, gibt es Anzeichen dafür, dass bestimmte Instrumente wirksamer sein könnten als andere. Jedoch gilt dies nur für die bekanntesten Transitional-Justice-Instrumente: Amnestien, Wahrheitskommissionen und Gerichtsprozesse.

Abb. 2: Häufigkeit von Transitional-Justice-Instrumenten in Postkonfliktsituationen



Quelle: Autorinnen. Auf der Grundlage von 28 Staaten, die seit 1990 aus gewaltsamen Konflikten hervorgegangen sind, mit Daten von Olsen, Payne, & Reiter (2010)

Derzeit gibt es noch zu wenig Forschung, um die Wirksamkeit von Entschädigungen, Lustrationspolitik (Entlassung von Tätern aus öffentlichen Ämtern) oder Exilen beurteilen zu können. Allgemeiner ist darauf hinzuweisen, dass einige Konzepte und wie diese am besten gemessen werden sollten noch kontrovers diskutiert werden und die Datenqualität insgesamt noch verbessert werden muss. Obwohl jüngste Fortschritte im Feld erste Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit der verschiedenen TJ-Instrumente zulassen, stellen die hier vorgestellten Ergebnisse somit lediglich den aktuellen Stand einer dynamischen, laufenden Diskussion dar.

Das eindeutigste und vielleicht überraschendste Ergebnis bislang ist, dass Amnestien einen Beitrag zum Frieden leisten können. Mehrere Studien haben ergeben, dass Amnestien die Chancen für Frieden statistisch erheblich verbessern. Eine Analyse zeigt, dass Amnestien das Risiko verringern, dass Postkonflikt-Wahlen zu erneutem Konflikt führen. Die neueste Studie, die sich ausschließlich auf Amnestien konzentriert, macht deutlich, dass der Kontext eine Rolle spielt. Amnestien können nach niedrigschwelliger Gewalt zum Frieden beitragen oder wenn sie in Friedensabkommen eingebettet sind. Jedoch stellte der Autor keine statistisch signifikante Wirkung fest, wenn sehr schwere Verbrechen begangen wurden.

Die Evidenz zu Wahrheitskommissionen ist noch vorläufig, weist aber auf eine positive Wirkung hin. Wahrheitskommissionen sollen Opfern eine Stimme geben, um Verbrechen zu offenbaren, die während des Konflikts begangen wurden. Außerdem sollen sie eine gesellschaftliche Debatte darüber anstoßen, wie die gewaltsame Geschichte bewältigt werden kann. Eine statistische Studie ergab, dass Wahrheitskommissionen mit Frieden assoziiert sind, eine weitere bestätigt dieses Ergebnis, allerdings nur in demokratischen Kontexten. In Verbindung mit vergleichenden Fallstudien weist somit die Evidenz auf eine positive Wirkung von Wahrheitskommissionen im demokratischen Kontext hin. Diese Ergebnisse sind jedoch noch weiter zu belegen.

Mehrere Studien scheiterten an dem Nachweis, dass eine gerichtliche Aufarbeitung sich signifikant auf Frieden auswirkt. Eine aktuelle Studie mit einem differenzierteren Ansatz weist darauf hin, dass Gerichtsprozesse mit Frieden assoziiert sein können, aber nur, wenn sie umfassend sind, also sowohl die Opposition als auch die Regierung betreffen. Das ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass Gerichtsprozesse sonst von der siegreichen Partei benutzt werden können, um Gegner abzustrafen. Im Gegensatz zu vielen innerstaatlichen Gerichtsprozessen werden bei internationalen Gerichtsverhandlungen eher beide Seiten beteiligt; ihre Wirkung ist jedoch noch umstritten.

Welche Rolle spielt internationale Unterstützung für Transitional Justice?

Erst seit Kurzem befasst sich die Wissenschaft mit Geberengagement im TJ-Kontext. Eine Datenerhebung zur Unterstützung von Gerichtsprozessen und Wahrheitskommissionen weist darauf hin, dass Geber mit größerer Wahrscheinlichkeit Prozesse in eigenen ehemaligen Kolonien oder in Ländern

unterstützen, die sich in ihrer geografischen Nähe befinden. Außerdem scheinen Geber eher Gerichtsprozesse als Wahrheitskommissionen zu unterstützen.

Fallstudien und politische Grundsatzdokumente legen nahe, dass eine solche Förderung wirkungsvoll sein kann. Sie sollte an den lokalen Kontext angepasst sein, auf lokaler Eigenverantwortung (*Ownership*) basieren, eine umfassende Partizipation am Prozess gewährleisten und flächendeckende Informationsarbeit beinhalten. Jüngste Untersuchungen des DIE weisen darauf hin, dass Transitional Justice mit allen anderen Elementen der internationalen Friedensförderung (Sicherheit, sozioökonomische Entwicklung, Demokratieförderung) kombiniert werden muss, um erneute Gewalt effektiv zu verhindern. Allerdings fehlt es nach wie vor an systematischen Untersuchungen zur externen Unterstützung bestimmter Instrumente und weiteren Erkenntnissen dazu, ob und wie internationale Unterstützung deren Wirksamkeit beeinflusst.

Fazit

Insgesamt deuten neue länderübergreifende Untersuchungen nicht darauf hin, dass Vergangenheitsbewältigung mithilfe von Transitional Justice einen erneuten Ausbruch von Gewalt riskiert. Analysen der einzelnen Instrumente zeigen, dass Amnestien positiv auf Frieden wirken können, Gerichtsprozesse, die nur auf die besiegte Partei abzielen, dagegen nicht. Es gibt vorläufige Hinweise einer positiven Wirkung von Wahrheitskommissionen auf Frieden, diese Ergebnisse müssen jedoch noch bestätigt werden. Welchen Effekt Entschädi-

gungen auf Frieden haben, ist momentan für eine Beurteilung noch nicht ausreichend untersucht. Auch die Wirkung internationaler Unterstützung im TJ Kontext bedarf noch weiterer Analysen.

Zwei Fragen bleiben offen: Erstens konnte noch nicht geklärt werden, ob Transitional Justice zu einer tieferen Qualität von Frieden beiträgt. Kann TJ dabei helfen, soziale Kohäsion in Gesellschaften zu stärken, die schwere Gewalt erfahren haben? Bisher konzentriert sich die wissenschaftliche Literatur auf den Beitrag von TJ zu einem Frieden, der als Abwesenheit von Gewalt operationalisiert ist (sog. „negativer Frieden“). Es wird jedoch vielfach angenommen, dass TJ durch die Bearbeitung struktureller Konfliktursachen und die Wiederherstellung gesellschaftlicher Beziehungen zu einem umfassenderen Frieden (sog. „positiver Frieden“) beitragen kann. Diese Auswirkungen wurden jedoch, vermutlich auch aufgrund der schwierigen Datenlage, bislang nicht untersucht. Eine zweite noch offene Frage lautet, wie man verschiedene Transitional-Justice-Instrumente miteinander verbinden kann. In der Guidance Note des Generalsekretärs zum Ansatz der Vereinten Nationen zu Transitional Justice lautet ein Leitprinzip, dass Geber „einen umfassenden Ansatz fördern sollten, der eine geeignete Kombination aus Transitional-Justice-Prozessen und Mechanismen integriert“. Eine Studie zeigt, dass die Kombination von Gerichtsprozessen, Amnestien und Wahrheitskommissionen besonders wirksam sein kann, es fehlt jedoch an systematischen Analysen erfolgreicher Kombinationen von TJ-Instrumenten.

Literatur

Olsen, T. D., Payne, L. A., & Reiter, A.G. (2010). Transitional justice in the world, 1970-2007: Insights from a new dataset. *Journal of Peace Research* 47(6), 803-809.

UN Secretary-General. (2010). *Guidance note of the Secretary-General. United Nations approach to transitional justice*. Abgerufen von https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf

Online-Appendix mit relevanter Literatur abrufbar unter:

https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/publikationen/briefing_paper/2019/BP_3.2019_Online_appendix.pdf

Dieses Papier entstand im Rahmen des DIE-Projektes „Soziale Kohäsion in Afrika“, finanziert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).



Charlotte Fiedler
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Karina Mross
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as5.2019

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN (Online) 2512-9325



Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.