

Arbeit und Bedeutung von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen zur Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten in Entwicklungsländern

am Beispiel der Versöhnungskommission in Rwanda

- Entwurf -

Gliederung:

1. Notwendigkeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen
2. Elemente der Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen
3. Erfolgsfaktoren
4. Internationale Anerkennung der Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen
5. Schlussfolgerung: ein wichtiger Prozeß und ein wichtiges Produkt für erfolgreiche Transition nach gewaltsamen Konflikten

1. Die Notwendigkeit der Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen

Vor allem aus zwei Gründen ist die Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen nach massiven gewaltsamen Konflikten notwendig, wenn nicht sogar unerlässlich:

Erstens ist die klassische Justiz allein von den Kapazitäten her nicht in der Lage, umfassende, d.h. jahrelang andauernde und unzählige Menschen betreffende Menschenrechtsverbrechen aufzuarbeiten. Das gilt nicht nur für nationale Institutionen, sondern auch für die internationale Strafverfolgung und Justiz, die dem internationalen Recht zufolge zur Aufklärung und zur Bestrafung schwerer Menschenrechtsverbrechen verpflichtet ist.

Zweitens ist die rechtliche Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten und Menschenrechtsverbrechen vom Ansatz her extrem begrenzt: sie kommt, wenn überhaupt zu spät, und muß einzelnen Tätern in mühevoller Kleinarbeit einzelne Taten nachweisen.

Nach der Beendigung von Kriegen, Bürgerkriegen und/oder Menschenrechtsverbrechen aber kommt es darauf an, unter Berücksichtigung, d.h. Aufarbeitung vergangenen Unrechts relativ rasch eine tragfähige Grundlage zu entwickeln, auf der Neues aufgebaut werden

kann. Dabei kommt Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie anderweitig durchgeführten nationalen Konsultativprozessen große Bedeutung zu, die der Frage nachgehen, wie ein friedliches Zusammenleben in Zukunft gewährleistet werden kann. Die Einbeziehung großer Teile der Bevölkerung und insbes. der Opfer ist oft Voraussetzung dafür, dass nach geschehenem Unrecht friedliche Koexistenz, Entwicklung und Versöhnung überhaupt wieder möglich werden.

Gegenüber der strafrechtlichen Aufarbeitung von Unrecht haben Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie nationale Konsultativprozesse 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. Verbrechenskomplexes ganz abgesehen.

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.

In Rwanda stellt sich die Situation nach 1994 wie folgt dar: Die jahrzehntelange Auseinandersetzungen, Verfolgungen, Vertreibungen, der Bürgerkrieg und schließlich der Genozid haben das soziale Gefüge der rwandischen Gesellschaft nachhaltig zerstört. Ca. 1 Million Menschen wurden allein im Rahmen des Völkermordes 1994 getötet, Familien- und Freundschaftsbeziehungen wurden zerstört, viele Überlebende sind entwurzelt, vereinzelt und traumatisiert während viele Anhänger der alten Regierung nach dem Sieg der FPR geflohen sind und nun wieder nach Rwanda zurückkehren. Die gegeneinander aufgebrachten Bevölkerungsgruppen begegnen sich mit Misstrauen, was die politische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes behindert. 1999, 5 Jahre nach dem Ende des Bürgerkriegs und des Genozids hat die Übergangsregierung eine Versöhnungskommission eingesetzt, die in 2000 ihre Arbeit aufgenommen hat. Angesichts ihrer beeindruckenden Aktivitäten ist zwischenzeitlich auch Skeptikern klar geworden, dass die Gründung der National Unity and Reconciliation Commission (NURC) weder der schlichte Vollzug einer Vorgabe des Friedensabkommens von Arusha (von 1993!), noch eine Alibi-Veranstaltung ist, sondern ein wichtiges Element der Reformpolitik der Übergangsregierung und ein Meilenstein auf dem Weg zu Einigung und Versöhnung der rwandischen Bevölkerung.

2 Die Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen

Die Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen umfasst in aller Regel die breitangelegte Untersuchung und Beschreibung von Geschehnissen unter besonderer Berücksichtigung von Politiken und Umständen, die Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen ermöglicht haben. Die konkrete Arbeit hängt von dem jeweiligen Mandat und gewählten Vorgehensweisen ab. Als wesentliche wichtige Element der Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen können jedoch genannt werden:

- die Durchführung von Anhörungen und nationalen Konsultativprozessen,
- die Aufzeichnung aller Äußerungen sowie Erhebung von sonstigen sachdienlichen Informationen und Daten,
- die Dokumentation, Publikation (in der Landessprache und mindestens einer internationalen Sprache) und breitenwirksamen Präsentation der aufgezeichneten Äußerungen, der erhobenen Informationen und Daten sowie evt. durchgeführter sonstiger Anhörungen und Untersuchungen,
- die Rückkopplung der gewonnenen Erkenntnisse in den politischen Prozess (Erarbeitung von Politikempfehlungen, Lobbying der Regierung und anderer relevanter Akteure),
- die Überwachung („Monitoring“) der Umsetzung von Politikempfehlungen etc.,
- die Ausarbeitung von Informations-Materialien und Materialien politischer Bildung,
- Durchführung von Veranstaltungen politischer Bildung.

In Rwanda ist die NURC in allen genannten Bereichen aktiv. Darüber hinaus sie die folgenden Aktivitäten durch: Ingandos, Gespräche mit der Exil-Community, Unterstützung von Basisinitiativen im Bereich Versöhnung, Vorbereitung und Monitoring von Gacaca etc.pp.

3 Erfolgsfaktoren

Erfahrungen in verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass es Erfolgsfaktoren für die Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen gibt. Es ist 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 Rachedgedanken 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 strafrechtrechtliche 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. Insgesamt lässt sich aber wohl feststellen, dass Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen direkt oder indirekt dazu beitragen, dass Täter - im Rahmen der aktuellen Justiz oder darüber hinaus - zur Verantwortung gezogen werden.
- 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 Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen dar.

Die Versöhnungskommission in Rwanda entspricht den genannten den Aspekten wie folgt:

- Unabhängigkeit und Unparteilichkeit: Die NURC ist per Gesetz unabhängig. Sie untersteht dem Präsidenten des Landes (und genießt damit hohe politische Priorität) arbeitet aber eigenständig mit einem eigenen „Secrétariat Permanent“ (etwa: Geschäftsstelle). Ihre 12 Mitglieder werden vom Präsidenten des Landes in Absprache mit der Regierung ernannt. Die Kommission ist pluralistisch zusammengesetzt: vertreten sind Regierungsvertreter und Vertreter der Zivilgesellschaft (NRO, Kirchen), Hutus und Tutsis, Exilierte (verschiedener „Epochen“) und in-Rwanda-Gebliedene („rescapés“ und andere), verschiedene politische Parteien, Männer und Frauen sowie ältere Personen und Vertreter von Jugendverbänden. Auch in der Geschäftsstelle der Kommission arbeiten Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen. Mit anderen Akteuren, auch und gerade nicht-staatlichen Initiativen und Organisationen arbeitet die NURC aktiv zusammen. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass sowohl die Kommissare als auch die Mitarbeiter als integere und engagierte Personen angesehen werden.

- Die Arbeit der NURC ist breitangelegt. Sie beschränkt sich nicht auf den Genozid, sondern bemüht sich, auch die vorher geschehen Verbrechen „beider“ Seiten zu berücksichtigen. Die Untersuchung und Beschreibung fokussiert nicht auf die Identifizierung von Straftatbeständen (wobei das ein Nebenprodukt sein kann), sondern auf die Politiken und Strukturen, die Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen ermöglicht haben und die es zu ändern gilt.
- Mit den von der NURC gewählten Methoden und Verfahren wird versucht, mit der Bevölkerung und wichtigen politischen Akteuren in ein möglichst offenes Gespräch zu kommen. Dieses Vorgehen knüpft zwar nicht an bekannte Praktiken an (bis 1994 wurde autoritär entschieden und die Bevölkerung dann entsprechend „mobilisiert“), ist aber nicht kulturell, politisch oder in anderer Hinsicht parteiergreifend und damit problematisch.
- Im Vordergrund der Arbeit der NURC steht das Bemühen um Stabilisierung und Integration von Individuen und Gruppen in die Gesellschaft. Die rechtliche Aufarbeitung findet in anderen Zusammenhängen statt (nationale und internationale klassische Justiz sowie Gacaca). Rache wird nicht geschürt, vielmehr besteht die Hoffnung, dass durch die Arbeit der Versöhnungskommission und der Justiz (incl. Gacaca) „Rachegefühle“ aufgefangen werden können.
- Das strafrechtliche Vorgehen gegen Täter ist keineswegs ausgeschlossen. Vielmehr tragen die Gespräche und Konsultationen quasi „nebenbei“ dazu bei, die strafrechtliche Aufarbeitung zu substantiieren (im Sinne der Be- und Entlastung).
- Die Ergebnisse der Arbeit der rwandischen Versöhnungskommission (Gespräche, Diskussionen, Basis-Konsultationen, „Versöhnungsgipfel“ etc.) werden dokumentiert, in Kinyarwanda, Englisch und Französisch veröffentlicht und weiten Teilen der Bevölkerung sowie der internationalen Gemeinschaft zugänglich gemacht werden.
- Die rwandische Versöhnungskommission versucht, in allen in Frage kommenden Bereichen konkrete Empfehlungen für die Regierungspolitik zu formulieren, diese in den politischen Prozess einzubringen und nachzuhalten.

4 Internationale Anerkennung der Arbeit von Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen

Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, die vergangenes Unrecht aufklären und aufarbeiten ohne dabei über Verfolgungs- und Strafgewalt zu verfügen, haben zurecht große Aufmerksamkeit und eine besondere Würdigung erfahren. So werden sie in den Empfehlungen zur Bekämpfung der Straflosigkeit des Unterausschusses der UN-Menschenrechtskommission beispielsweise explizit an erster Stelle genannt (vgl. UN Commission on Human Rights: Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, 2.10.1997).

5 Schlußfolgerung: ein wichtiger Prozeß und ein wichtiges Produkt für erfolgreiche Transition nach gewaltsamen Konflikten

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 Untersuchungs-, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowohl als Prozeß wie auch mit ihrem Produkt einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Transition von Gesellschaften leisten können, indem sie

- ein Verständnis der jüngeren, konfliktiven Geschichte eines Landes sowie
- eine Verständigung darüber ermöglichen.