



Die
Bundesregierung



Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung von „Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice)“

im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung



Die
Bundesregierung

Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung von „Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice)“

im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und
Friedensförderung

Inhaltsverzeichnis

- 1. Einleitung 4
- 2. Konzeptionelle Grundlagen und Handlungsprinzipien 6
 - 2.1. Begriff und Zielsetzung von Vergangenheitsarbeit 6
 - 2.2. Herausforderungen und Spannungsfelder 12
 - 2.3. Handlungsprinzipien 16
- 3. Ziele und Handlungsfelder 19
- 4. Ressortgemeinsames Handeln stärken 27
 - 4.1. Einrichtung einer strategieübergreifenden Arbeitsgruppe 27
 - 4.2. Vernetzung mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft fördern 29
 - 4.3. Analyse: Ressortgemeinsames Verständnis stärken 29
 - 4.4. Ressortübergreifende Strategieentwicklung 29
 - 4.5. Ressortgemeinsame Ansätze für Monitoring und Evaluierung 31
- 5. Internationale und nationale Partnerschaften ausbauen 32

1. Einleitung

Wenn gewaltsame Konflikte enden oder Unrechtssysteme durch legitime Regierungen abgelöst werden, ordnen Gesellschaften ihr Zusammenleben neu. Die vielfach erlittene Gewalt und Menschenrechtsverletzungen sind in diesem Übergang präsent. Opfer fordern Gerechtigkeit. Das Vertrauen in den Staat, in seine Legitimität und Schutzfunktion muss erst (wieder-)hergestellt werden. In einer solchen Situation kann die gezielte Auseinandersetzung mit der Vergangenheit bereits kurzfristig stabilisierende Wirkung entfalten und dabei helfen, mittel- bis langfristig Frieden abzusichern, demokratische und rechtsstaatliche Institutionen aufzubauen sowie auf verschiedenen Ebenen Versöhnung zu ermöglichen.

In den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, eine ressortgemeinsame Strategie zu Vergangenheitsarbeit zu erstellen. Diese Strategie soll das deutsche Engagement zu Vergangenheitsarbeit stärken und auf eine konzeptionell klarere Grundlage stellen. Ziel ist insbesondere ein kohärenteres und noch besser abgestimmtes Handeln der Ressorts, die Nutzung von Synergieeffekten zwischen verschiedenen Politikfeldern und die engere Vernetzung mit relevanten Akteuren. Dabei schließt das Engagement im Bereich der Vergangenheitsarbeit stets auch den ebenso wichtigen Bereich der Versöhnung mit ein.

Die Vereinten Nationen, die Europäische Union und die Afrikanische Union, aber auch bilaterale Geber haben in den letzten Jahren im Rahmen ihrer Friedens- und Menschenrechtspolitik Konzepte und Strategiepapiere zu Vergangenheitsarbeit unter den international geläufigen Begriffen „Transitional Justice“ und „Dealing with the Past“ verabschiedet.

Dabei wächst das Bewusstsein, dass auch Flüchtlinge und Binnenvertriebene in Prozessen der Vergangenheitsarbeit Beachtung finden müssen. Ihre Bedürfnisse und Erfahrungen sind nicht nur als Opfer von Gewalt, sondern speziell auch hinsichtlich ihrer Fluchtsituation zu berücksichtigen, in Bezug auf Rückkehr, Reintegration und gesellschaftlichen Wiederaufbau.

Mittlerweile blickt die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik auf zwei Jahrzehnte staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ansätze der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung in zahlreichen Ländern zurück. Deutschland hat selbst vielschichtige und wechselvolle Erfahrungen mit Aufarbeitungsprozessen. Speziell die Auseinandersetzung mit der national-sozialistischen Diktatur einschließlich des Zivilisationsbruchs der Shoah einerseits sowie mit dem SED-Regime andererseits – beides verbunden mit Kontroversen, Unzulänglichkeiten, Brüchen, Widersprüchen und eigenen Kompromissen – sind dabei wichtige Referenzpunkte für das internationale Engagement der Bundesregierung.

Bei der Erstellung dieser Strategie wurden wichtige Anregungen und Impulse aus dem „PeaceLab Blog“ der Bundesregierung zu Vergangenheitsarbeit und Versöhnung aufgenommen, der über 30 Beiträge von Autorinnen und Autoren aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Praxis aus dem In- und Ausland vereint.¹

Im Jahr 2025 wird die Bundesregierung diese Strategie zu Vergangenheitsarbeit und Versöhnung überprüfen und ggf. anpassen.

1 <https://peacelab.blog/debatte/vergangenheitsarbeit>

2. Konzeptionelle Grundlagen und Handlungsprinzipien

2.1. Begriff und Zielsetzung von Vergangenheitsarbeit

Die Bundesregierung orientiert sich konzeptionell am europäischen und internationalen Verständnis von Vergangenheitsarbeit. In Anlehnung an einen Bericht des VN-Generalsekretärs umfasst **Vergangenheitsarbeit alle Prozesse und Maßnahmen, die eine Gesellschaft ergreift, um die Folgen massiver Menschenrechtsverletzungen und umfassender Gewalt zu bearbeiten** (vgl. VN-Dok. Nr. S/2004/616).

Internationale Referenzdokumente mit speziellem Fokus auf *Transitional Justice* (Auswahl):

Vereinte Nationen (2004): Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies. VN-Dok. Nr. S/2004/616.

Vereinte Nationen (2005): Basic Principles on the Right to a Remedy and Reparation. VN-Dok. Nr. A/RES/60/147.

Vereinte Nationen (2005): Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity, Diane Orentlicher. VN-Dok. Nr. E/CN.4/2005/102/Add.1.

Vereinte Nationen (2005): Report of the Special Rapporteur on Housing and Property Restitution in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons, Paulo Sérgio Pinheiro. VN-Dok. Nr. E/CN.4/Sub.2/2005/17.

Vereinte Nationen (2008): Nuremberg Declaration. VN-Dok. Nr. A/62/885.

Vereinte Nationen (2010): Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice.

Vereinte Nationen (2012): Resolution on the creation of a Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-recurrence. VN-Dok. Nr. A/HRC/RES/18/7.

Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen (2014): Das Recht auf Wahrheit. VN-Dok. Nr. A/RES/68/165.

Europäischer Auswärtiger Dienst (2015): EU Policy Framework on support to transitional justice.

Vereinte Nationen (2018): Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparations and Guarantees of Non-recurrence. A/73/336.

Darüber hinaus sind weitere internationale Rahmenwerke für das Themenfeld von Bedeutung, wie beispielsweise generell die Menschenrechtskonventionen, zur Rolle von Frauen in Friedensprozessen, die VN-Sicherheitsratsresolution 1325, zur Rolle von Jugend, die VN-Sicherheitsratsresolution 2250, zur Rolle der Wirtschaft, die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (**A/HRC/17/31**) und die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (hier insbesondere SDG 16).

Eine wichtige **konzeptionelle Orientierung** für Vergangenheitsarbeit liefern die **Joinet-Prinzipien**. Der französische Diplomat Louis Joinet hat diese „Prinzipien gegen die Straflosigkeit“ Ende der 1990er Jahre unter dem Eindruck der Kriege in Ruanda und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens formuliert. Sein Ziel war es, die Rechte von Opfern zu stärken und Straflosigkeit vorzubeugen.

Sie umfassen:

1. Recht auf Wahrheit (Right to Know),
2. Recht auf Gerechtigkeit (Right to Justice),
3. Recht auf Wiedergutmachung (Right to Reparation),
4. Garantien der Nicht-Wiederholung (Guarantees of non-recurrence).

Joinet war Mitglied des Unterausschusses der VN-Menschenrechtskommission „Prävention von Diskriminierung, Schutz von Minderheiten“. Dieser hatte ihn beauftragt, einen Bericht über Straffreiheit von Menschenrechtsverletzungen zu erstellen. 1997 stellte Joinet im Wirtschafts- und Sozialrat der VN dann diese Prinzipien vor (E/CN.4/Sub.2/1997/20).

”

Juristische, gesellschaftliche und politische Initiativen sind erforderlich, um vergangenes Unrecht aufzuarbeiten. Eine zentrale Herausforderung: Vergangenheitsarbeit muss so gestaltet werden, dass sie Konflikttransformation und Aussöhnung unterstützt, statt neue Konflikte zu erzeugen.“

MARTINA FISCHER

Die „Joinet-Prinzipien“ sind die Basis für alle weiteren Initiativen der VN, die die Rechte von Opfern stärken sollen, und wurden 2005 im Rahmen eines weiteren Berichts für die VN bestätigt und anhand von Best-Practice-Beispielen weiter ausgeführt. Dieser Bericht wurde von der als unabhängige Expertin berufenen amerikanischen Rechtsprofessorin Diane Orentlicher verfasst (E/CN.4/2005/102/Add.1). Deshalb wird teilweise auch von den **Joinet/Orentlicher-Prinzipien** gesprochen. Die Prinzipien haben sich bei vielen weiteren bi- und multilateralen Akteuren etabliert (u. a. der Europäischen Union).

Grundlegend für die Joinet-Prinzipien ist die Idee des **Zusammenwirkens unterschiedlicher Akteure sowie justizieller Ansätze** (z. B. Strafverfolgung, gerichtlich angeordnete Rückgabe von Eigentum oder Entschädigungen) **und nicht-justizieller Ansätze** (z. B. Wahrheitsfindungsprozesse, Erinnerungsarbeit, Dialog und gemeinsame Bearbeitung von Geschichtsbildern durch Historikerinnen und Historiker und diverse gesellschaftliche Akteure im Sinne einer „Public History“) aus den eingangs genannten vier Handlungsbereichen. Der Begriff der Wiedergutmachung ist dabei als Zielformulierung zu verstehen, bei gleichzeitigem Wissen um die Unmöglichkeit einer Rückgängigmachung erlittenen Leides und Unrechts.

Einen guten Überblick über **typischerweise mit den Joinet-Prinzipien verbundene Maßnahmen** der Vergangenheitsarbeit gibt eine graphische Aufarbeitung der schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace) zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, vgl. nächste Seite.

”

Ein umfassender Prozess der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice) sollte sich auf jede Form struktureller Gewalt, die dem Konflikt vorausging, als eigenständiger Menschenrechtsverletzung konzentrieren, um sicherzustellen, dass durch die sozio-ökonomische Gerechtigkeit diese historischen Ungleichheiten ausgeglichen werden.“ LISA LAPLANTE

Die Bundesregierung vertritt ein **umfassendes Verständnis der Aufarbeitung vergangenen Unrechts**, das auf der Universalität, Unveräußerlichkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte beruht, und neben der Verletzung bürgerlicher und politischer Rechte auch die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte berücksichtigt. Zudem werden unterschiedliche Dimensionen von Gerechtigkeit (wie strafende, ausgleichende, wiederherstellende Gerechtigkeit) und strukturelle, politische und sozio-ökonomische Ursachen von Konflikten, Gewalt und Fragilität sowie die Vulnerabilität von Opfergruppen einbezogen. Vergangenheitsarbeit ist somit **Teil gesellschaftlicher Transformationsprozesse**.

Rahmenkonzept Vergangenheitsarbeit



”

In einer Gesellschaft, die sich nach einem Konflikt neu gestaltet, bestimmt der Kontext den Zeitpunkt und die zeitliche Abfolge der Verfahren der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung in jedem Einzelfall. Es gibt keine „Einheitslösung.“ ANNAH MOYO

Zu den **wesentlichen Zielen von Vergangenheitsarbeit** gehört, den Opfern und Überlebenden von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen ein Mindestmaß an Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, das Vertrauen der Bevölkerung in die Legitimität und Schutzfunktion des Staates (wieder) zu stärken und gesellschaftliche Beziehungen (wieder) herzustellen. In **Zeiten unmittelbarer politischer Transition** sollen die staatlichen Institutionen durch die Aufarbeitung, Anerkennung und Ahndung vergangenen Unrechts und daraus abgeleiteten Reformen an demokratischer und rechtsstaatlicher Legitimation gewinnen. Durch die Förderung des **Zugangs zu Recht** können soziale, ethnische oder kulturelle Spannungen vermehrt friedlich aufgelöst und Individuen Wege eröffnet werden, um aktiv materielle Gerechtigkeit und Wiedergutmachung zu verfolgen. **Langfristig** dienen Maßnahmen der Vergangenheitsarbeit dazu, friedensfördernde, inklusive Erinnerungskulturen zu entwickeln und die meist tief gespaltenen Gesellschaften zu versöhnen: Es geht damit im Kern auch um **Prävention**. Vergangenheitsarbeit soll dazu beitragen, erneute Gewalt, Gräueltaten und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Dieser präventive Aspekt ist auch zentral, um geflüchteten Menschen eine Rückkehrperspektive zu eröffnen. Impulse für **politische Prozesse und die Reform von Institutionen** sind deswegen ebenso relevant, wie der **Aufbau von Vertrauen und Dialogfähigkeit, die Transformation von Konfliktnarrativen** und die **Wiederherstellung von Beziehungen**. Als Basis für ein künftiges friedliches Zusammenleben ist dabei der **Einbezug der jungen Generation** in Vergangenheitsarbeit zentral. Deren Haltung ist u. a. wichtig für die sog. **Transformation von Opfer- und Täteridentitäten** mit dem Ziel, dass Gruppen und Individuen nicht mehr allein über ihre Rollen als „Täterinnen und Täter“ und „Opfer“ wahrgenommen werden. Von Unrecht und Gewalt besonders betroffene Personen und Bevölkerungsgruppen, die häufig schon vor Ausbruch von Gewalt marginalisiert waren, soll die **Teilhabe** am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden.

Dimensionen von „Versöhnung“ als Ziel von Vergangenheitsarbeit

Ein zentrales Ziel von Vergangenheitsarbeit ist Versöhnung. Im Sinne dieser Strategie wird Versöhnung als Prozess betrachtet, der die *Wiederherstellung sozialer Beziehungen* auf der Basis *grundlegender Werte* wie Menschenwürde, Respekt, Recht auf Leben, Recht auf physische und psychische Unversehrtheit ermöglicht. Dabei gilt: Wer von Versöhnung sprechen will, darf über Verletzungen nicht schweigen. In Bezug auf die Tiefe des Versöhnungsprozesses reicht das Spektrum von einfacher Koexistenz bis hin zur Wiedererlangung gegenseitigen Vertrauens. Dabei werden verschiedene, nicht trennscharfe Ebenen unterschieden:

1. Individuelle, inter-personelle Ebene

Die individuelle oder inter-personelle Ebene der Versöhnung bezieht sich auf die **Wiederherstellung zwischenmenschlicher Beziehungen** nach Erfahrungen von physischer, psychischer oder anderen Formen von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen. Hier geht es v. a. um die Beziehung zwischen Opfern und den Täterinnen und Tätern. Auf inter-personeller Ebene können Erwartungshaltungen und Bedürfnisse aller Beteiligten hinsichtlich Versöhnung sehr unterschiedlich sein. Neben allgemeiner psycho-sozialer Unterstützung können Religion und Glaube den Menschen die Möglichkeit zu individueller Verarbeitung und zwischenmenschlicher Versöhnung bieten.

2. Gesellschaftliche, sozial-politische Ebene

Die gesellschaftliche Ebene der Versöhnung nimmt die Beziehungen zwischen verschiedenen Gruppen in den Blick, die von einem Konflikt betroffen bzw. an diesem beteiligt sind. Diese Gruppen können sich anhand sozialer, politischer, ethnischer, religiöser oder anderer Merkmale unterscheiden. Allgemein bedeutet Versöhnung auf dieser Ebene die **Bereitschaft dieser Gruppen, gemeinsam die Zukunft mit friedlichen Mitteln zu gestalten**. Versöhnungsprozesse finden in unterschiedlichen Foren statt, z. B. in parlamentarischen Strukturen, informellen Dialogplattformen, Erinnerungsstätten oder Räumen, die Religionsgemeinschaften bereitstellen.

3. Institutionelle Ebene

Die institutionelle Ebene der Versöhnung bezieht sich auf Prozesse, die darauf abzielen, die **Vertrauensbasis zwischen staatlichen Institutionen und der Bevölkerung** wiederherzustellen. Dabei geht es vor allem um vertrauenswürdige, legitime und leistungsfähige staatliche Institutionen wie Gerichte, Verwaltung, Polizei oder Ombudspersonen, die fundamentale

Freiheiten sowie individuelle und kollektive Rechte schützen und stärken. Dies gilt umso mehr, wenn solche Institutionen im Rahmen von Unrechtsregimen dazu beigetragen haben oder direkt bzw. indirekt mit dafür verantwortlich waren, dass Bürgerinnen und Bürgern Unrecht und Leid widerfahren ist. Ein staatlicherseits vollzogener Bruch mit vergangenem Unrecht ist eine wichtige Basis für individuelle und gesellschaftliche Versöhnungsprozesse und trägt langfristig dazu bei, ein Bewusstsein in der Bevölkerung für den (wiedergewonnenen) Wert des Rechtsstaats und der Demokratie zu schaffen.

2.2. Herausforderungen und Spannungsfelder



Der kolumbianische Kontext lehrt Geduld und Pragmatismus. Überhöhte Erwartungen an TJ sind nach den Jahrzehnten von Massengräuertaten in Kolumbien fehl am Platz. Stattdessen gilt es, einen Friedensprozess der kleinen Schritte beherzt zu gehen.“ KRISTINA BIRKE-DANIELS

Bei der Unterstützung von Maßnahmen der Vergangenheitsarbeit in komplexen und meist hoch sensiblen politischen Kontexten sind internationale Akteure mit zahlreichen **Herausforderungen und Spannungsfeldern** konfrontiert.

- **Vergangenheitsarbeit** adressiert nicht nur zurückliegende Konflikte, sondern **birgt auf der Suche nach dem geeigneten Weg der Aufarbeitung, Anerkennung und Ahndung vergangenen Unrechts auch neue Konflikte**. Es geht vielfach um Themen, die die Identität von Gruppen zutiefst berühren. Nachdem eine Gesellschaft eine Periode der Gewalt und des Unrechts durchlebt hat, ist es eine zentrale Herausforderung, Vergangenheitsarbeit so zu gestalten, dass die damit verbundenen Fragen und Konflikte friedlich bearbeitet werden.

- **Vorstellungen und Verständnisse von „Gerechtigkeit“, „Wahrheit“, „Schuld“ und „Versöhnung“** können sehr verschieden sein. Zum einen können unterschiedliche Auffassungen zwischen Deutschland und seinen Partnerländern bestehen. Zum anderen können sie innerhalb der Partnerländer zwischen verschiedenen gesellschaftlichen, religiösen oder ethnischen Bevölkerungsgruppen in der Konfliktregion weit auseinanderliegen. Auch innerhalb der von Gewalt besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen – Flüchtlinge und Binnenvertriebene, Folteropfer und zu Unrecht Inhaftierte, Opfer kriegerischer Auseinandersetzungen, Überlebende sexualisierter Gewalt aber auch deren jeweilige Angehörige – gibt es typischer Weise unterschiedliche Erwartungen an den Prozess von Vergangenheitsarbeit und hinsichtlich der notwendigen Voraussetzungen für Versöhnung.
- Aufarbeitungsprozesse stehen oftmals **konträr zu den Interessen alter und neuer Eliten und sind politischen Dynamiken unterworfen**. Sie finden in Gesellschaften statt, die durch Diktatur und Gewalt tief fragmentiert und traumatisiert sind. In stark fragmentierten Gesellschaften wiederum lassen sich **widersprüchliche „Wahrheiten“**, damit verbundene Opferidentitäten und das Ausblenden eigener Täteranteile sowie die Instrumentalisierung von Narrativen über die gewaltträchtige Vergangenheit durch gesellschaftliche und politische Eliten **nur schwer überwinden**. Eine neue Herausforderung stellt dabei der Einfluss sozialer Medien auf gesellschaftliche Narrative, Mobilisierung von Gruppen und Konflikt dynamiken dar.
- Die **Täterinnen und Täter** auf der einen Seite sowie **die Opfer eines Gewaltkonflikts** auf der anderen Seite **sind vielfach nicht klar voneinander zu unterscheiden**, was zum Beispiel die Klärung von Ansprüchen im Rahmen von Entschädigungsprogrammen verkompliziert. Vielfach ist die Rollenzuschreibung abhängig von der Sichtweise auf den Konflikt. Weiterhin können Täterinnen und Täter in ihre Rolle gezwungen worden sein (z. B. Zwangsrekrutierungen bei Kindersoldatinnen und -soldaten) oder es erfolgt ein Wechsel der Rolle im Verlauf eines Konflikts. Zudem stellt sich die Frage der Abgrenzung von Täterinnen und Tätern ebenso wie von Opfern zu denjenigen, die als „Zuschauer“ (sog. „bystanders“) Gewalt und Menschenrechtsverletzungen nicht verhindert haben bzw. hierzu nicht in der Lage waren.
- Eine breite Beteiligung von Gewalt besonders betroffener Personen oder Gruppen an Versöhnungsprozessen wird häufig erschwert durch **schwach ausgeprägte bzw. gar nicht vorhandene zivilgesellschaftliche Strukturen**, wie

gänzlich fehlende Opferverbände oder deren mangelnde Kapazitäten und Organisationsstrukturen oder zunehmend **eingeschränkte Räume für zivilgesellschaftliches Engagement** („shrinking spaces“).

- In fragilen, von Gewalt betroffenen Kontexten erschweren weit verbreitete **Armut, Korruption und Vetternwirtschaft** sowie sogenannte „**Gewaltökonomien**“ (transnationaler Waffen-, Drogen- und Menschenhandel, menschenrechtsverletzende Ausbeutung natürlicher und mineralischer Ressourcen, Lieferketten) in vielerlei Hinsicht Friedens- und Versöhnungsprozesse. Privatwirtschaftliche Akteure auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene sind deswegen einerseits für die Entwicklung einer inklusiven und nachhaltigen Wirtschaft relevant; gleichzeitig ist es zentral, sie in Maßnahmen der Vergangenheitsarbeit einzubeziehen, wenn sie eine Rolle im Gewaltkonflikt gespielt und mit politischen Eliten in repressiven Regimen kooperiert haben.
- Ein weiterer Aspekt ist, dass insbesondere nach langen Gewaltkonflikten die Menschen gewaltlose Konfliktlösung erst wieder einüben müssen. Die häufig weite **Verbreitung von Kleinwaffen** erschwert dies in aller Regel.
- Zudem können **soziale Normen bestimmte Personen und Bevölkerungsgruppen**, z. B. aufgrund ihres Geschlechts oder sexuellen Orientierung, ihrer ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit, von einer Beteiligung an Vergangenheitsarbeit und anderen gesellschaftlichen und politischen Prozessen ausschließen.
- Wo eine Gesellschaft umfassende Gewalt erfahren hat, kann deren **juristische Aufarbeitung** einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung von Gerechtigkeit leisten, steht aber vor einer Vielzahl von Herausforderungen. Hierzu gehören etwa die begrenzten Kapazitäten nationaler Gerichte, die Gewährleistung einer unabhängigen Justiz, die Einhaltung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Standards, die Berücksichtigung lokal anerkannter und traditionell legitimierter Konfliktbearbeitungsmechanismen und auch die Kommunikation einzelner Urteile als Teil eines Gesamtprozesses von Vergangenheitsarbeit.
- Gerade die **strafrechtliche Aufarbeitung stößt jedoch schnell an ihre Grenzen**, auch weil meist nur ein geringer Anteil mutmaßlicher Haupttäterinnen und -täter zur Rechenschaft gezogen wird. Zudem konzentriert sich Strafverfolgung auf mutmaßliche Täterinnen und Täter – die Opfer von Krieg und Verbrechen und deren Angehörige geraten dabei häufig aus dem Blick. Deren Bedürfnisse zur Herstellung von Gerechtigkeit gehen weit über die Verurteilung von Täterinnen und Tätern hinaus.

Sie umfassen etwa Maßnahmen, wie die Suche nach Verschwundenen, Entschädigungen für Überlebende und betroffene Gemeinschaften oder den Schutz von Eigentum von Vertriebenen. Hier kann die Justiz ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Hinzu kommen Bedürfnisse, die aus jahrzehntelanger Marginalisierung einer Region resultieren können, wie Aufbau von Infrastruktur, Schulen u. a.

- Insbesondere in Kontexten mit Identitätskonflikten besteht die Gefahr, dass eine Bevölkerungsgruppe Institutionen und Prozesse der Vergangenheitsarbeit politisch **instrumentalisiert**.
- Auch ist die **Rolle von Religion** in Prozessen der Vergangenheitsarbeit ambivalent: Sie kann identitätsstiftend, aber auch zur Ausgrenzung eingesetzt werden, religiöse Autoritäten können Brandlöscher oder Brandbeschleuniger in einem Konflikt sein, Religionsgemeinschaften können Verfolgte oder Verfolger sein.
- Die Unterstützung von **Wahrheitskommissionen** ist häufig ein Balanceakt, um die von der Bevölkerung in sie gesetzten Hoffnungen und Erwartungen nicht zu enttäuschen. Ein zu eingeschränktes Mandat kann ebenso wie ein zu breites Mandat, das aufgrund begrenzter Ressourcen nicht erfüllt werden kann, zu Frustration, Re-Traumatisierung und einer Hierarchisierung der Opfer führen oder eine Kultur der Straflosigkeit begünstigen.
- Nach einem Gewaltkonflikt sind oft weite Teile der Bevölkerung **traumatisiert**, es fehlt jedoch sehr häufig an Strukturen, um die psycho-sozialen Belastungen anzugehen.
- Schließlich stellt auch der **zeitliche Horizont** das Handlungsfeld Vergangenheitsarbeit vor erhebliche Herausforderungen. Oft dauert es Jahrzehnte, bis eine **Kultur und Politik des Schweigens und der Straflosigkeit** durch eine verantwortungsbewusste Erinnerungspolitik, Strafverfolgung, Opferentschädigung sowie durch eine Würdigung des Widerstands gegen Unrecht und Gewalt abgelöst wird. Und selbst wenn bereits kurzfristig Maßnahmen greifen, wird Vergangenheitsarbeit typischerweise noch Jahrzehnte nach einem Konflikt oder Systemwechsel gesellschaftlich relevant bleiben sowie bestimmte Themen erst mit erheblichem zeitlichem Abstand angegangen werden und ggf. dann (erneut) internationale Unterstützung benötigen.



2.3. Handlungsprinzipien

”

Die Balance zwischen dem, was wünschenswert wäre, und dem, was möglich ist, sollte nicht aus den Augen verloren werden.“ MIRIAM SALEHI

Um diesen Herausforderungen und Spannungsfeldern zu begegnen, wird sich die Bundesregierung im Bereich Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice) an folgenden **Handlungsprinzipien** orientieren.

- Als wichtigstes Prinzip gilt, dass jedes Engagement zu Vergangenheitsarbeit **kontextspezifisch** gestaltet werden muss. Ein vereinfachtes, modellhaftes Vorgehen ist dagegen zu vermeiden. Konfliktart, Gewaltformen und -strukturen, die Art der Konfliktbeendigung, die Diversität von Gewaltakteuren und Opfergruppen sowie die sozio-ökonomischen

Auswirkungen des Konflikts sind entscheidend für die Ausgestaltung von Vergangenheitsarbeit, einschließlich der **Wahl des geeigneten Zeitpunkts** für Maßnahmen. Hier spielt nicht nur die unmittelbare gewaltbelastete Vergangenheit eine Rolle, sondern auch historische Ereignisse, darauf bezogene Diskurse und ihre Instrumentalisierung.

Als Ausgangspunkt für weitere Differenzierungen kann grundlegend zwischen zwei Kontexten unterschieden werden:

- (i) Kontexte mit begrenzter Gewaltanwendung und spezifischen, meist klar definierbaren Opfergruppen sowie
 - (ii) Kontexte umfassender, langanhaltender Gewalt mit einer kaum überschaubaren Zahl von Täterinnen und Tätern bzw. verschwimmenden Täter-Opfer-Linien, die darüber hinaus von Armut, Marginalisierung, und schwachen staatlichen Institutionen geprägt sind. Hier hat die Aufarbeitung struktureller Konfliktsachen sowie wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechtsverletzungen besondere Relevanz. Auch die regionale und internationale Dimension von Aufarbeitungsprozessen sind in dieser zweiten Fallgruppe besonders komplex.
- Neben den genannten Aspekten verlangt ein kontext- und kulturspezifisches Vorgehen auch **eine kritische Reflexion der eigenen Rolle**. Zudem ist die **Sicht unserer Partner** (staatliche und zivilgesellschaftliche) auf den Kontext, den Konflikt und den adäquaten Umgang mit Vergangenheit und Versöhnung entscheidend zu berücksichtigen. Für die Bundesregierung ist deshalb **lokal getragene Verantwortung** (*local ownership*) von entscheidender Bedeutung. Dazu gehört nicht nur der politische Wille, Prozesse der Vergangenheitsarbeit anzugehen, sondern auch die **Nutzung und Förderung lokaler Expertise**. Als Partner kann Deutschland strategische Reformprozesse mit anregen und begleiten, letztlich muss jedoch auf **interne gesellschaftliche Kräfte** vertraut werden.
- Wichtig sind zudem **breit angelegte partizipative Prozesse**, damit Vergangenheitsarbeit zum einen nicht als Projekt von Eliten wahrgenommen wird und zum anderen der Sachverstand und die politischen Impulse zivilgesellschaftlicher Organisationen und Gruppierungen (insbesondere solcher, die Opfer und Überlebende repräsentieren oder direkten Zugang zu diesen haben) genutzt werden können.

- Da sich Vergangenheitsarbeit zumeist in fragilen, von Gewalt betroffenen Kontexten bewegt, ist **Konfliktsensibilität** ein weiteres, sehr wichtiges Prinzip, insbesondere die Berücksichtigung des sog. „Do-No-Harm-Prinzips“. Aufgrund der verbreitet erfahrenen Gewalt ist außerdem ein **traumasensibles Vorgehen** angezeigt. Weiterhin gilt das Prinzip der **gendersensiblen** Programmplanung und -umsetzung, einschließlich der Berücksichtigung von Mehrfachdiskriminierungen (Intersektionalität).
- Angesichts der komplexen Rahmenbedingungen und politischen Dynamiken sind **realistische Ziele** und eine klare Kommunikation der Rahmenbedingungen (z. B. bzgl. begrenzter Ressourcen) wichtig. Dadurch kann einem zu hohen Erwartungshorizont vorgebeugt sowie daraus resultierender Enttäuschung und entstehendem Misstrauen gegenüber Prozessen der Vergangenheitsarbeit und den damit verbundenen Akteuren entgegengewirkt werden.
- Entscheidend ist zudem, die **Balance zwischen verschiedenen Handlungsfeldern** von Vergangenheitsarbeit zu finden. So kann insbesondere die alleinige Konzentration internationaler Akteure auf Strafverfolgung und Wahrheitskommissionen die Legitimität und Nachhaltigkeit von Aufarbeitungsprozessen schwächen. Zudem ist es problematisch, wenn große Summen in Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattantinnen und Kombattanten fließen, es gleichzeitig jedoch an Ressourcen für Entschädigungsprogramme fehlt. Wenn bei der Reintegration von Täterinnen und Tätern in die Gesellschaft den Erwartungen der Opfer zu wenig Rechnung getragen wird, werden deren Frustrationen, Machtlosigkeit und Ausgrenzung weiter verstärkt. Als weiteres Beispiel dürfen neben Investitionen in internationale Gerichtshöfe auch die Stärkung nationaler Justizsysteme und die psychosoziale Begleitung von Zeuginnen und Zeugen nicht außer Acht gelassen werden.
- Die oft langwierigen, komplexen und von Rückschlägen betroffenen gesellschaftlichen Transformationen, insbesondere in Post-Konflikt-Situationen, erfordern den **Aufbau vertrauensvoller Beziehungen mit Partnern**, die flexible Begleitung von Prozessen (inkl. das Nutzen von „windows of opportunities“) sowie die **längerfristige Unterstützung** von Initiativen unterschiedlicher staatlicher wie zivilgesellschaftlicher Akteure.

3. Ziele und Handlungsfelder

”

Vielen macht es Mut zu wissen, dass sie mit ihren Erfahrungen von Nichtbeachtung, Ausgrenzung und Anfeindung nicht alleine, sondern Teil einer (inter)nationalen Gemeinschaft sind, und dass ihre Probleme oft universell und übergreifend sind. Es war und ist für sie sehr wichtig, über die Netzwerke auch Solidarität zu erfahren.“ ANNA KAMINSKY



Die Bundesregierung wird ihr Engagement im Bereich Vergangenheitsarbeit und Versöhnung in der bilateralen Zusammenarbeit, auf multilateraler Ebene und bei der Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen stärken und ihre Instrumente weiterentwickeln. Damit leistet die Bundesregierung einen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030, insbesondere der Förderung friedlicher, gerechter und inklusiver Gesellschaften (SDG 16), dem Universalitätsprinzip und dem Prinzip „niemanden zurückzulassen“ sowie der Förderung von globalen Multi-Akteurs-Partnerschaften (SDG 17). Mit ihren Fördermaßnahmen zur Vergangenheitsarbeit will die Bundesregierung

Friedens- und Versöhnungsprozesse nachhaltig unterstützen und Menschenrechte stärken. Insbesondere will sie dazu beitragen, in einer Post-Konflikt-Situation erneuten Gewaltdynamiken vorzubeugen.

Die Bundesregierung ist zu allen vier Joinet-Prinzipien (vgl. oben Kap. 2) aktiv.

Basierend auf ihrem konzeptionellen Grundverständnis und den Handlungsprinzipien unterstützt die Bundesregierung Prozesse und Initiativen für eine ganzheitliche Aufarbeitung der Vergangenheit und ist auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Politikbereiche bedacht. **Das deutsche Engagement** orientiert sich dabei an den **länderspezifischen Bedürfnissen** und am **Mehrwert des deutschen Beitrags**, der in Konsultation und Abstimmung mit nationalen Partnern und der internationalen Gemeinschaft geplant wird.

Besonderes Potential für eigene Akzentsetzungen sieht die Bundesregierung dabei in folgenden Bereichen:

1. **Verbindung von Vergangenheitsarbeit mit einer Präventionsagenda**, d.h. Unterstützung von Reformprozessen, um erneute Gewalt und eine Wiederholung von Unrecht zu verhindern (sog. „**Garantien der Nicht-Wiederholung**“),
2. Stärkung und Beteiligung der von **Gewalt besonders betroffenen Personen und Bevölkerungsgruppen** und die **Transformation von Konfliktnarrativen**,
3. Förderung von **Geschlechtergerechtigkeit** in Prozessen der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung,
4. kontext- und bedarfsgerechte **Nutzbarmachung der vielschichtigen Erfahrungen aus der Aufarbeitung der deutschen Geschichte** (speziell NS- und SED-Unrecht).

Im Einzelnen geht es um folgende Maßnahmenfelder:

1. **„Garantien der Nicht-Wiederholung“** werden insbesondere gefördert durch:
 - Unterstützung der frühzeitigen Aufnahme des Themas Vergangenheitsarbeit bereits in Friedensverhandlungen und -verträgen, insbesondere mit Blick auf künftige Gewaltprävention;
 - Stärkung politischer Reformprozesse, die an den Ursachen vergangener gewaltsamer Konflikte ansetzen und insbesondere strukturelle Ungleichheiten reduzieren (z. B. Aufnahme von Minderheitenrechten in die Verfassung, Landreformen, Reform des Bildungssystems oder Dezentralisierung);
 - Stärkung nationaler Mechanismen und Initiativen zur Gewaltprävention und in direkter Reaktion auf vergangenes Unrecht (z. B. nationale Menschenrechtsinstitutionen, Maßnahmen zum Umgang mit sog. „hate speech“ Förderung von Schlüsselakteuren mit besonderen Kommunikationsfähigkeiten, um Vergangenheitsarbeit deseskalierend zu vermitteln);
 - Aufarbeitung der Rolle der Sicherheits- und Streitkräfte im Konflikt und ggf. Anregungen für deren Reform;
 - Unterstützung einer unabhängigen und funktionierenden Justiz als Institution zur friedlichen Konfliktbeilegung und – wo erforderlich – von Justizreformen, die auch gezielt die Rolle von Gerichten in Unrechtsregimen bearbeiten;
 - Unterstützung eines verbesserten Zugangs zu Recht als Instrument für die friedliche Auflösung sozialer, kultureller und ethnischer Spannungen;
 - Überprüfung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten bzw. von neu einzustellendem Personal sowie Kandidatinnen und Kandidaten für politische Ämter hinsichtlich der jeweiligen Rolle während bewaffneter Auseinandersetzungen oder vorangegangener Unrechtssysteme, die ggf. zu Entlassung, Versetzung, Nichteinstellung bzw. zum Ausschluss von Kandidaturen führt (sog. *Vetting* bzw. Lustration);
 - Aufarbeitung der Rolle nationaler und internationaler privatwirtschaftlicher Akteure im Konflikt (einschließlich ggf. Verantwortungsübernahme im Rahmen von Wiedergutmachung) sowie Förderung von menschenrechtsbasiertem wirtschaftlichen Handeln;
 - Stärkung relevanter multilateraler Mechanismen und Initiativen, insbesondere VN-Sonderberichterstatte(r)innen und -erstatte(r);

- konzeptionelle Weiterentwicklung des Präventionsansatzes als Teil von Vergangenheitsarbeit.
2. **Die Teilhabe der von Gewalt besonders betroffenen Personen und Gruppen an Prozessen der Vergangenheitsarbeit und die Transformation von Konflikt Narrativen** wird vor allem gestärkt durch:
- Unterstützung materieller und symbolischer, individueller und kollektiver Entschädigungsprogramme sowie deren Schnittstellen mit entwicklungspolitischen Programmen (u. a. Förderung des Zugangs zu staatlichen Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung);
 - Förderung von Opfern von Gewalt und deren Angehöriger, z. B. hinsichtlich ihrer Repräsentanz in Wahrheitskommissionen oder ihrer Mitgestaltung von Entschädigungsprogrammen;
 - Psychosoziale Unterstützung für Überlebende durch Auf- und Ausbau entsprechender Strukturen auf verschiedenen Ebenen (Schulen, Krankenhäuser);
 - Förderung von Maßnahmen, die die unmittelbaren Bedarfe und Rechte von Opfern und deren Angehöriger stärken (z. B. Suche nach und Identifizierung von Vermissten, Erbrecht, Landrecht, Identitätsnachweise, soziale Dienstleistungen); hierzu gehört auch die (Re-)Integration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, einschließlich Stärkung von Eigentumsrechten bzw. die Rückgabe von Eigentum;
 - Förderung von Maßnahmen, die die Dialogfähigkeit in Bezug auf den Konflikt stärken und hierzu eine breite Öffentlichkeit und insbesondere die jüngere Generation und deren spezifische Bedarfe und Potentiale einbeziehen;
 - Berücksichtigung der spezifischen Bedarfe und Rolle von Veteraninnen und Veteranen und ehemaligen Kombattantinnen und Kombattanten in Bezug auf ihre Reintegration in die Gesellschaft und Förderung ihrer konstruktiven Rolle in Friedens- und Versöhnungsprozessen;
 - Förderung von Dialogräumen für Geflüchtete und Diasporagemeinschaften in Deutschland.

3. **Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und von Frauenrechten sowie zur Beendigung sexualisierter und geschlechts-spezifischer Gewalt (SGBV)** werden systematisch bei der Ausgestaltung von Programmen und Vorhaben integriert, im Einzelnen etwa durch:
 - Stärkung der Teilhabe und Repräsentanz von Frauen in Friedensprozessen und der Ausgestaltung von Maßnahmen der Vergangenheitsarbeit;
 - Sensibilisierungsmaßnahmen bezüglich der Bedeutung von Geschlechterrollen und Geschlechtergerechtigkeit in bewaffneten Konflikten sowie in Prozessen der Vergangenheitsarbeit, unter Berücksichtigung von Mehrfachdiskriminierungen (Intersektionalität);
 - Sensibilisierung und Kapazitätenbildung des Sicherheitssektors, aber auch anderer Dienstleistungs- und Verwaltungssektoren im gendersensiblen Umgang mit Überlebenden von SGBV;
 - Förderung von Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Stigmatisierung durch SGBV beitragen sowie Überlebenden psychosoziale Unterstützung und Hilfestellung zur gesellschaftlichen Reintegration bieten;
 - Berücksichtigung der Bedarfe und Rolle derjenigen Menschen, die Diskriminierung und Gewalt aufgrund ihrer sexuellen Orientierung, Geschlechtsidentität oder -merkmalen erfahren haben.

4. **Deutsche Erfahrungen** mit eigenen **generationsübergreifenden Aufarbeitungsprozessen – einschließlich der damit verbundenen Kontroversen, Unzulänglichkeiten, Brüche, Widersprüche und Kompromisse** sollen systematisch in die internationale Zusammenarbeit einfließen. Die Ansätze, die Deutschland zur Aufarbeitung gewählt hat, sind sowohl positiv gewürdigt als auch grundlegender Kritik unterzogen worden. In ihrer Gesamtheit bilden diese Erfahrungen jedoch eine glaubwürdige Expertise, die international zunehmend nachgefragt wird. Wesentliche Ansätze solcher Unterstützungsmaßnahmen umfassen:
 - Nutzbarmachung deutscher Erfahrungen in bilateralen und multilateralen Programmen der Zusammenarbeit;
 - Beteiligung an und Förderung von internationalen Netzwerken, Wissens- und Lernpartnerschaften, um insbesondere laufende Prozesse der Vergangenheitsarbeit durch Austausch und wechselseitige

- Lernprozesse zu verbessern und einzelne Personen und Gruppen, die Vergangenheitsarbeit und Versöhnung in ihren Ländern anstoßen und vorantreiben wollen, zu stärken;
- Einbringung von Erfahrungen und Expertise im Bereich Wiedergutmachung zu politischen Reformen und zur Gesetzgebung, die auf eine Nicht-Wiederholung von Unrecht abzielen, sowie die Förderung einer pluralistischen, demokratischen Erinnerungskultur, die unterschiedliche Perspektiven einbezieht);
 - Förderung multidisziplinärer Forschung und Wissenschaft zu Aufarbeitungsprozessen in Partnerländern, in Europa und international.

Beispiele für Vergangenheitsarbeit in Deutschland

Zum Umgang mit der eigenen durch Gewalt und Unrecht belasteten Vergangenheit sind in Deutschland über Jahrzehnte zahlreiche staatliche und zivilgesellschaftliche Initiativen entstanden. Die Reflexion der eigenen Vergangenheit ist dabei kein abgeschlossener, sondern ein kontinuierlich laufender Prozess.

Zu nennen ist hier etwa die **Förderung von Gedenkstätten und Dokumentationszentren**. Die Gedenkstättenkonzeption des Bundes setzt den Rahmen für eine pluralistische Erinnerungspolitik und gibt Grundsätze vor, wie Orientierung an historisch belegten Fakten, Formen des angemessenen Gedenkens an die Opfer beider Diktaturen und Vermittlung von Wissen über historische Zusammenhänge. Ansonsten arbeiten die Gedenkstätten autonom und unabhängig von politischen Weisungen. Ein weiterer Bestandteil des Erfahrungsschatzes ist **die historische Aufarbeitung der Rolle von Ministerien und Behörden im Nationalsozialismus** sowie der Umgang mit dieser Vergangenheit in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland mittels Forschungsprojekten und Ausstellungen. Dabei werden z. B. die Erkenntnisse aus der Aufarbeitung des Justizunrechts des 20. Jahrhunderts auch im Ausland vorgestellt, aber auch Delegationen anderer Staaten zum Informationsaustausch über Themen wie die Funktion des Strafrechts bei der Bewältigung staatlichen Unrechts nach Deutschland eingeladen. Diese Aufarbeitung hat in Deutschland viele Jahrzehnte beansprucht und dauert weiter an. So veröffentlichte etwa das Auswärtige Amt eine Studie zu seiner Rolle während der NS-Diktatur und zum Umgang mit dieser Vergangenheit nach der Wiedergründung des Auswärtigen Amtes 1951 erst im Jahre 2010. Im Jahre 2016 erschien der Abschlussbericht einer

vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beauftragten Unabhängigen Wissenschaftlichen Kommission, der die personelle und inhaltliche Kontinuität der NS-Justiz in dem jungen Bundesjustizministerium vor Augen führt.

Im Bereich der **Anerkennung und Wiedergutmachung vergangenen Unrechts** wurde ab den 1950er Jahren eine diversifizierte Struktur für die Wiedergutmachung und Entschädigung von NS-Unrecht entwickelt. Sie beruht mittlerweile auf gesetzlichen und außergesetzlichen Regelungen, bedenkt individuelle und gruppenbezogene Entschädigungsfelder (insbesondere für jüdische Holocaust-Überlebende, aber auch für unterschiedlichste weitere Gruppen von NS-Verfolgten) und zeigt eine Entwicklungsgeschichte, die als Anschauungsbeispiel für Wiedergutmachung im Rahmen internationaler Friedens- und Konfliktbearbeitung dienen könnte. Durch die jahrzehntelangen und vielschichtigen Erfahrungen in diesem Politikfeld kann Deutschland zu grundsätzlichen Voraussetzungen, Problemstellungen und Entwicklungsmechanismen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Anstrengungen zur Wiedergutmachung Auskunft geben. Das bereits eingeleitete Projekt Transformation der Wiedergutmachung soll das zugehörige, weltweit einzigartige Dokumentenerbe zudem künftig zentral und umfassend zugänglich machen.

Um die **Opfer der SED-Diktatur** zu würdigen, zu rehabilitieren und zu entschädigen, wurden Anfang der 1990er Jahre Rehabilitierungsgesetze erlassen, die bis heute kontinuierlich überarbeitet wurden und werden, um die rehabilitierungsrechtliche Situation der Betroffenen zu verbessern. Zur **Aufarbeitung des SED-Unrechts** regelt das **Stasi-Unterlagengesetz** insbesondere den Zugang zu Geheimdienstakten.

Deutschland verfügt zudem über umfangreiche Erfahrungen bei der **Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen** zur Förderung von Demokratiebildung, Antirassismusbearbeitung, Beratung für Opfer von Hassverbrechen, Radikalisierungsprävention und Deradikalisierung sowohl im Strafvollzug als auch außerhalb.

Als **Mitgliedstaat des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes** hat die Bundesrepublik Deutschland die Voraussetzungen geschaffen, um Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression strafrechtlich zu verfolgen.

Im **Sicherheitssektor** fanden gerade in bewusster Auseinandersetzung mit den zwei Diktaturen auf deutschem Boden im 20. Jahrhundert sowie der Gewaltkulturen zweier Weltkriege zahlreiche Reformprozesse statt. So wurde bei der **Gründung der Bundeswehr** ein besonderes Augenmerk auf die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte gerichtet. Die Einrichtung

eines Personalgutachterausschusses für Bewerber höherer Ränge aus der Zeit vor 1945 trug zu einem demokratisch orientierten Personalkörper bei. Die verfassungsmäßige Bindung an Recht und Gesetz sowie die klare Verpflichtung auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung bedingen die für die Streitkräfte spezifische Führungskultur und die „Innere Führung“. Deren ethischer Kern ist die Unantastbarkeit der Menschenwürde. Im Rahmen der Herstellung der staatlichen und gesellschaftlichen Einheit Deutschlands erfolgte und gelang die Integration von Angehörigen **der Nationalen Volksarmee der ehemaligen DDR**.

4. Ressortgemeinsames Handeln stärken

Die Bundesregierung wird ihre Expertise im Themenfeld verstärkt ressortübergreifend verknüpfen und ein gemeinsames Handeln mit folgenden Ansätzen stärken:

4.1. Einrichtung einer strategieübergreifenden Arbeitsgruppe

Zur Stärkung des ressortgemeinsamen Handelns und zur Umsetzung dieser Strategie wird die Bundesregierung den praxisorientierten, ressortübergreifenden Austausch in den Bereichen Sicherheitssektorreform, Rechtsstaatsförderung sowie Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice) durch Zusammenführung der bisher drei strategiespezifischen Arbeitsgruppen in einer gemeinsamen strategieübergreifenden Arbeitsgruppe fortführen.

Die strategieübergreifende Arbeitsgruppe wird im Jahr 2019 die Arbeit aufnehmen.

Eine ihrer wesentlichen Aufgaben ist es, die ressortgemeinsame Umsetzung der in den Strategien Sicherheitssektorreform, Rechtsstaatsförderung sowie Vergangenheitsarbeit und Versöhnung jeweils erarbeiteten Handlungsoptionen zu begleiten und Impulse für ressortgemeinsames Handeln zu geben. Insbesondere soll die Vernetzung mit länderspezifischen, ressortübergreifender Task Forces sowie mit anderen relevanten Gremien und Arbeitsgruppen vorangetrieben und deren Arbeitseffektivität erhöht werden.

Instrumente, Ansätze und Initiativen sollen aufbauend auf den Lernerfahrungen sowie im Lichte der nationalen und internationalen Fachdebatte weiterentwickelt werden.



”

Im Zentrum aller Frieden schaffenden Maßnahmen muss der Abbau von Vorurteilen und Narrativen über „feindliche“ Gruppen – auch von Narrativen, die in der kollektiven Identität wurzeln – stehen.“ NENAD VUKOSAVLJEVIĆ

4.2. Vernetzung mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft fördern

Die Bundesregierung wird Lern- und Austauschformate mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft, inkl. internationalen Expertinnen und Experten sowie staatlichen und zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen und Vertretern aus Partnerländern zu Erfahrungen sowie zu aktuellen Themen und Prozessen fördern. Hierbei wird sie auch die im Rahmen des PeaceLab etablierten Kontakte und Netzwerke nutzen.

4.3. Analyse: Ressortgemeinsames Verständnis stärken

Die Bundesregierung arbeitet zunehmend länderbezogen auf Grundlage eines ressortgemeinsamen analytischen Verständnisses insbesondere konfliktensibler Kontexte, um zu einer gemeinsamen Einschätzung von Handlungsbedarf, Risiken und Handlungsoptionen zu kommen.

Das ressortgemeinsame Verständnis zu Vergangenheitsarbeit und Versöhnung soll durch die Entwicklung allgemeiner operativer Leitfragen erleichtert werden, die relevante Faktoren von Vergangenheitsarbeit in den Blick nehmen. Die Leitfragen sollen ein kontext- und kulturspezifisches sowie konflikt-, gender- und traumasensibles Vorgehen zu Vergangenheitsarbeit erleichtern. Sie können auch als Grundlage für gemeinsame Kontextanalysen dienen.

4.4. Ressortübergreifende Strategieentwicklung

In ausgewählten Ländern und Regionen, in denen sich mehrere Ressorts der Bundesregierung im Bereich Vergangenheitsarbeit und verwandten Handlungsfeldern in signifikantem Umfang engagieren, prüft die Bundesregierung die Entwicklung gemeinsamer Zielsetzungen bzw. einer themenspezifischen Strategie (ggf. in Abstimmung mit ähnlichen

Strategieprozessen zu Sicherheitssektorreform und Rechtsstaatsförderung). Eine solche Strategie soll dazu beitragen, Synergien ressortübergreifenden Handelns zu nutzen und die Verknüpfung mit benachbarten Handlungsfeldern zu fördern. Eine zwischen den Ressorts abgestimmte Planung erleichtert dabei das (auch zeitliche) Ineinandergreifen verschiedener Instrumente.

Synergiebildung im Rahmen einer gemeinsamen Strategie kann z. B. erfolgen, wenn

- im Rahmen von Friedensverhandlungen oder bei der Gestaltung von Wahrheitskommissionen unterschiedliche Expertisen und Instrumente eingesetzt werden;
- im Falle der Finanzierung von Gerichtshöfen diese mit Beratung von Schutzprogrammen für Zeuginnen und Zeugen oder dem Aufbau von Sondereinheiten bei Staatsanwaltschaften und Polizei sowie der psychosozialen Begleitung von Opfern von Gewalt, Verfolgung und Unrecht kombiniert werden;
- im Rahmen humanitärer und entwicklungspolitischer Maßnahmen die Bedarfe von Opfern und von Gewalt besonders betroffenen Personen und Gruppen abgestimmt berücksichtigt werden und so z. B. die Teilnahme an Vergangenheitsprozessen unterstützt wird;
- Gesamtansätze zur Überprüfung des öffentlichen Dienstes unterstützt werden.

Vergangenheitsarbeit ist als Querschnittsthema auch für solche Kooperationsprogramme von Relevanz, die Vergangenheitsarbeit nicht zum Hauptziel haben. Dies betrifft etwa Wiederaufbauprogramme, Programme zur Förderung guter Regierungsführung insbesondere der Rechtsstaatsförderung, Verwaltungsreform und Dezentralisierung, zur Reform des Sicherheitssektors oder Programme, die eine Relevanz für die Entschädigung betroffener Personen und Gruppen oder Regionen haben. Die Berücksichtigung von Vergangenheitsarbeit bzw. relevanter Fragestellungen der Versöhnung auch in diesen Themenfeldern kann deren Erfolg und Nachhaltigkeit fördern und absichern.

4.5 Ressortgemeinsame Ansätze für Monitoring und Evaluierung

Grundsätzlich obliegt die Verantwortung für konfliktensibles Monitoring und Evaluierung von Maßnahmen zu Vergangenheitsarbeit und Versöhnung den jeweils durchführenden Ressorts. Die Aufarbeitung und Integration von Lernerfahrungen sowie Monitoring und regelmäßige Evaluation von Vorhaben stärken die Wirksamkeit des Engagements der Bundesregierung im Bereich Vergangenheitsarbeit. Deswegen wird die Bundesregierung

- verstärkt darauf hinwirken, dass die Monitoringverfahren der Ressorts ressortabgestimmte Zielsetzungen zu Vergangenheitsarbeit und Versöhnung berücksichtigen und diesbezüglich einheitliche Maßstäbe anlegen; längerfristige Auswirkungen des deutschen Engagements sollen stärker aus ressortübergreifender Perspektive beleuchtet werden;
- regelmäßig relevante Monitoringberichte zu ressortspezifischen Maßnahmen der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung austauschen;
- zukünftig vermehrt prüfen, ob sie ressortgemeinsame Monitorings und Evaluierungen zu Vergangenheitsarbeit und Versöhnung durchführt mit dem Ziel, gemeinsame Zielsetzungen der Vorhaben zu verfolgen, Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, Spielräume für Innovationen schneller zu erkennen und Kriterien für Nachbesserungen, Neuausrichtungen oder die Einstellung der Zusammenarbeit ressortgemeinsam zu definieren.

Die Bundesregierung wird die Erfahrungen der Ressortzusammenarbeit systematisch auswerten, um gute Praktiken zu etablieren und ressortübergreifendes Lernen zu fördern, wie durch die Aufnahme des Themas in ressortspezifische und ressortübergreifende Fortbildungen. Sie wird sich zudem über den weiteren Aufbau von Kapazitäten und Expertise austauschen.



Deutschland sollte seine besondere Glaubwürdigkeit in diesem Feld stärken, indem es seine eigenen Erfahrungen deutlicher als bisher systematisch und kritisch reflektiert einbringt. RALF POSSEKEL

5. Internationale und nationale Partnerschaften ausbauen

Die **Vereinten Nationen (VN)** haben in den letzten Jahren internationale Standards im Bereich Vergangenheitsarbeit geschaffen (vgl. oben Kapitel 2). Die Bundesregierung wird sich in den VN in Partnerschaft mit anderen Mitgliedsstaaten für die weitere Ausgestaltung des Themas einsetzen und dabei insbesondere die Präventionsagenda stärken. Unter anderem sollten unterstützt werden

- VN-Sonderberichterstatterinnen und -berichterstatter mit speziellen, für Vergangenheitsarbeit relevanten Mandaten (insbesondere der VN-Sondergesandte für die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nicht-Wiederholung sowie die VN-Sonderberaterinnen bzw. -berater für die Prävention von Völkermord und die Internationale Schutzverantwortung),
- multilaterale Finanzierungsmechanismen und Strukturen, etwa für Entschädigungsprogramme oder bei der Dokumentation von Kriegsverbrechen,
- globale Multi-Akteurs-Plattformen wie der UN Global Compact, die Global Action Against Mass Atrocities oder die Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies,
- die Zusammenarbeit mit weiteren internationalen Organisationen und Programmen (wie Mediation Support Unit der VN, das Entwicklungsprogramm der VN, UN-Women, die Internationale Organisation für Migration u. a.) sowie Weltbank und Internationaler Währungsfonds.



Die **Europäische Union (EU)** greift die Thematik Vergangenheitsarbeit in ihrem „Aktionsplan zu Menschenrechten und Demokratie 2015-2019“ auf. Außerdem wurden zentrale Eckpunkte für ein EU Engagement in Bezug auf schwerwiegende Verstöße gegen die Menschenrechte und internationales humanitäres Völkerrecht definiert („EU Policy Framework on support to transitional justice [2015]“). Federführend und zentraler Partner im Bereich Vergangenheitsarbeit ist seit dem Jahre 2015 der Europäische Auswärtige Dienst, in dessen Mandat die Koordination eines ganzheitlichen Ansatzes zwischen allen relevanten EU-Organen und Mitgliedstaaten im Bereich Vergangenheitsarbeit liegt. Deutschland wird die EU bei der weiteren Ausgestaltung der Thematik und Umsetzung des EU Policy Framework unterstützen.

Die Bundesregierung wird zudem verstärkt in den Dialog mit weiteren multi- und bilateralen Partnern treten, die in den letzten Jahren bereits Erfahrungen mit der Entwicklung und Umsetzung eigener Strategien und Programme im Bereich Vergangenheitsarbeit gesammelt haben. Die Bundesregierung will hier vor allem auf den Erfahrungen der **Schweiz, Schwedens, der Niederlande** und **Frankreichs** sowie der **Afrikanischen Union (AU)** aufbauen. Ein wichtiges Referenzdokument ist dabei die „African Union Transitional Justice Policy“ (AUTJP). Das Dokument beinhaltet aktuelle Maßnahmen und Prinzipien zur

Vergangenheitsbewältigung und soll AU-Mitgliedstaaten helfen, die gewaltvolle Konflikte erlebt haben, einen nachhaltigen Frieden durch eine effektive Justiz und wirksame Versöhnungsprozesse zu schaffen.

Weiterhin verfolgt die Bundesregierung das Ziel, Vergangenheitsarbeit auch in anderen Organisationen, Gremien und Netzwerken, z. B. im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) im **International Network on Conflict and Fragility (INCAF)** zu stärken.

Die Bundesregierung wird zudem nationale Partnerschaften weiter ausbauen, um im Sinne von Kap. 3 Erfahrungen mit generationsübergreifenden Aufarbeitungsprozessen und daraus resultierende Expertise systematisch für ihre internationale Zusammenarbeit zu nutzen. In der Zusammenarbeit mit deutschen und internationalen **Universitäten, Forschungsinstituten und Forschungsnetzwerken** sollen Lernprozesse gefördert werden.

”

Aufgrund seiner Ressourcen und seiner eigenen Erfahrungen befindet sich Deutschland in einer privilegierten Position, um die Bemühungen der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung als Instrument der Krisenprävention und Friedensförderung zu stärken.“ PABLO DE GREIFF

Die Bundesregierung kann sich zudem auf die vielfältigen Erfahrungen der **politischen Stiftungen, kirchlichen Hilfswerke und Nichtregierungsorganisationen** stützen, die oft auf langjährige Erfahrungen in Deutschland und in den deutschen Partnerländern zurückblicken. Ihre Konzepte und Arbeitsweisen sowie ihre etablierten Netzwerke und Partnerstrukturen leisten einen wichtigen Beitrag, insbesondere indem sie zivilgesellschaftliche Kräfte vor Ort stärken und für die deutsche Öffentlichkeit politische Bildungsarbeit im Inland leisten. Die Bundesregierung wird diese Programme auch in Zukunft unterstützen.

Im Auftrag der Bundesregierung leistet die **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)** wichtige Beratungsvorhaben und Kapazitätsaufbau im Bereich Vergangenheitsarbeit und Versöhnung, während

die **Kreditanstalt für Wiederaufbau** (KfW) Finanzierungsmechanismen und Fonds bereitstellt. Ein zentrales Instrument ist zudem die Vermittlung von Friedensfachkräften im Rahmen des **Zivilen Friedensdienstes** (ZFD). Hinzu kommt die Förderung von Wissens- und Lernpartnerschaften im Rahmen der **Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung** (FriEnt).

Impressum

Herausgeber

Auswärtiges Amt

Werderscher Markt 1

10117 Berlin

Tel.: +49 30 1817-0

Internet: www.diplo.de

E-Mail: poststelle@auswaertiges-amt.de

Stand

Juli 2019

Bildnachweis

Titelbild: Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH)

S. 16: Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN), S. 19: Center for Nonviolent Action (CNA),

S. 28: ZFD/GIZ, S. 33: Center for Nonviolent Action (CNA)

Druck

MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern

Gestaltung

www.kiono.de