

Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 40 (2023)

Artikel: "Transitional Justice" : Entstehung - Erkenntnisse - Kritik

Autor: Diggelmann, Olivier

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051596>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 06.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

«Transitional Justice»: Entstehung – Erkenntnisse – Kritik

Oliver Diggelmann*

Inhaltsverhältnis (édition)

Zusammenfassung	217
Résumé	218
1. Entstehung	218
1.1 Grundproblematik versehrter Gesellschaften	218
1.2 Phänomen «avant la lettre» und Formulierung des Begriffs	222
1.3 Phasen der Konzeptentwicklung und Treiber	226
2. Erkenntnisse	229
2.1 Vergangenheits- und Zukunftsdimension zusammendenken	229
2.2 Grenzen des Strafrechts	231
2.3 Optimierungscharakter	234
3. Kritik	236
3.1 Vagheit des Konzepts	236
3.2 Selbstermächtigung durch «Managerialism»	237
3.3 Übergeneralisierung und Fixierung	239

Zusammenfassung

Der aus drei Teilen bestehende Übersichtsbeitrag befasst sich mit der Entstehung und Entwicklung des «Transitional Justice»-Konzepts (1), den zentralen Erkenntnissen (2) und den bedeutendsten Kritikpunkten (3). Im Teil zur Entstehung und Entwicklung kommen die Grundproblematik des Umgangs mit versehrten Gesellschaften und Phänomene «avant la lettre» zur Sprache, ausserdem die Hintergründe der Formulierung des Konzepts ab den späten 1980er-Jahren und die Phasen seiner Weiterentwicklung. Zentrale Erkenntnisse betreffen die Notwendigkeit des Zusammendenkens von Vergangenheits- und Zukunftsdimension versehrter Gesellschaften, die Grenzen des Strafrechts sowie den Optimierungscharakter von «Transitional Justice». Kritik setzt unter anderem bei der Vagheit des Konzepts, der Tendenz der «Transitional Justice»-Community zur «Selbstermächtigung» und der Problematik der Überverallgemeinerung sowie Fixierung

* Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich. Ich danke meiner Assistentin Frau Anna Laura Elmer, MLaw, für die sehr wertvollen Recherchen und Anmerkungen.

des Konzepts an. Der Beitrag zieht eine insgesamt verhalten positive Bilanz, bei Anerkennung berechtigter Kritikpunkte.

Résumé

Cet article de synthèse sur le sujet de la « justice transitionnelle » se compose de trois parties : la naissance et l'évolution du concept (1), les connaissances principales (2) et les critiques les plus importantes (3). La première partie aborde la problématique fondamentale de la gestion des sociétés affectées et du phénomène « d'avant la lettre », ainsi que le contexte de la formulation du concept depuis les années 1980 jusqu'aux phases de son développement ultérieur. La deuxième partie concerne la nécessité de penser ensemble les dimensions passées et futures des sociétés affectées, les limites du droit pénal, ainsi que l'aspect d'optimisation de la justice transitionnelle. La troisième partie traite des critiques qui portent notamment sur le caractère vague du concept, sur la tendance à « l'autonomisation » de la communauté dans la justice transitionnelle et sur la problématique liée à la généralisation excessive et à la définition du concept. Cet article tire un bilan dans l'ensemble positif tout en reconnaissant les critiques justifiées.

1. Entstehung

1.1 Grundproblematik versehrter Gesellschaften

Das Konzept der «Transitional Justice» ist im Kern eine Antwort auf die Frage: Wie sollen durch Makroverbrechen traumatisierte Gesellschaften mit Blick auf die Zukunft am besten mit den Verbrechen der Vergangenheit umgehen? Wie können sie erreichen, dass die Vergangenheit soweit verarbeitet wird, dass sie einer stabilen – nach Lesart vieler: demokratischen – Zukunft nicht im Weg steht? Wenn eine Diktatur systematisch Menschen verschwinden liess oder ein Bürgerkrieg Tod und Zerstörung gebracht hat, stellen sich diese Fragen. Die durch Verbrechen geprägte und die Gegenwart belastende Vergangenheit soll nicht verdrängt werden, zugleich soll aber der Umgang mit der Vergangenheit dem Gelingen der Zukunft nicht im Wege stehen. Es geht um das Verbinden des notwendigen Blicks zurück mit jenem in eine bessere und stabile Zukunft.

Heute stellt sich dieses Problem vor allem als Problem gelingender Demokratisierung. Im Einzelnen geht es oft um die Frage, wie den Opfern von Diktaturen Gerechtigkeit zuteilwerden und gleichzeitig die Transformation zur Demokratie bewerkstelligt werden kann. Ein Teil der Literatur will den Begriff «Transitional Justice» ausschliesslich für die Transition zur Demokratie verwenden. Für manche ist die rechtliche Dimension des Prozesses der eigentliche Kern

der Thematik.¹ In Transitionsländern, die zugleich kriegsversehrt sind, ist zudem oft die Wiederherstellung des Friedens und seine Absicherung zentrales Thema, damit sich die Verbrechen nicht wiederholen. Stets geht es um das Zusammenspiel verschiedener «Transitional Justice»-Instrumente: insbesondere der strafrechtlichen Aufarbeitung, des Festhaltens der Wahrheit, der Hilfe für die Opfer und Opfergruppen, des Ausrichtens von Entschädigungen und des Umgangs mit dem belasteten Sicherheitsapparat.² Je nach Verständnis stehen bei der «Implementierung» von «Transitional Justice» unterschiedliche Instrumente, Massnahmen und Akteure im Mittelpunkt. Zusehends mehr Aufmerksamkeit hat mit der Zeit die Frage gewonnen, welche Rolle internationale Akteure und das Völkerrecht spielen und spielen sollen.³ In diesem Beitrag geht es schwergewichtig um «Transitional Justice» beim Übergang von Diktaturen zu Demokratien. Diese Fälle standen in den vergangenen vierzig Jahren stark im Vordergrund. Die Herausbildung von «Transitional Justice» als Wissens- und Tätigkeitsgebiet, das unter diesem «Label» bekannt wurde, hing entscheidend mit der Transformation einer Reihe vormaliger Diktaturen zu Demokratien zusammen.

Der paradigmatische Fall – und gewissermassen Anlassfall für die Konzeptentwicklung – war das Ende der Militärdiktatur in Argentinien.⁴ Die nach dem Fall der Militärjunta 1983 an die Macht gekommene und demokratisch gewählte Regierung von Raúl Alfonsín entschied sich relativ rasch für eine strafrechtliche Aufarbeitung der Verbrechen, allerdings eine beschränkte. Dies löste eine heftige öffentliche Debatte darüber aus, wer bestraft werden soll und wer nicht, und was für die Opfer der systematischen Menschenrechtsverletzungen zu tun sei. Die Alfonsín-Regierung setzte eine Kommission ein, die sich mit dem Schicksal der Verschwundenen, den «desaparecidos», befasste.⁵ Man

1 Etwa für die aus Argentinien stammende und primär in den USA wirkende Menschenrechtlerin Ruti G. Teitel, die bei der Formulierung des Konzepts ab den späten 1980er-Jahren eine wichtige Rolle spielte: dies., *Transitional Justice Genealogy*, 16 Harvard Human Rights Journal (2003), S. 69–94, 69.

2 Für eine Übersicht über die Instrumente etwa: Anja Seibert-Fohr, *Transitional Justice in Post-Conflict Situations*, Max Planck Encyclopedia of International Law, May 2019, Rz. 21–28.

3 Leena Grover, *Transitional Justice, International Law and the United Nations*, 88 Nordic Journal of International Law (2019), S. 359–397.

4 Andrew G. Reiter, *The Development of Transitional Justice*, in: Olivera Simić (Hrsg.), *An Introduction to Transitional Justice*, London 2020, S. 29–47, 34; zu den beiden Phasen des «Transitional Justice»-Prozesses in Argentinien: Sévane Garibian, *Truth versus Impunity – Post-transitional Justice in Argentina and the «Human Rights Turn»*, 6 African Yearbook of Rhetoric (2015), S. 63–73 (eine «eigentliche» Transitionsphase (1983–1990) und eine «Posttransitionsphase» unterscheidend).

5 Ein vergleichsweise früher Vorläufer der argentinischen Untersuchungskommission war die «Commission of Inquiry into the Disappearances of People», die Uganda zur Aufarbeitung des Schicksals Verschwundener einsetzte. Sie sollte gemäss ihrer Charta u.a. die Umstände ermitteln, unter denen Verschwundene getötet worden waren und ausserdem Vorschläge machen, wie mit strafrechtlich Verantwortlichen zu verfahren sei. Auffällig aus heutiger Sicht ist bei Lektüre

suchte, gesamthaft betrachtet, nach einer Kompromisslösung zwischen widerstreitenden Bedürfnissen: so viel Aufarbeitung der Vergangenheit wie nötig, jedoch nur in solchem Ausmass, dass die Zukunft nicht durch die Aufarbeitung der Vergangenheit verunmöglich wird. Der «Kompromisscharakter» fühlte sich für viele richtig und falsch zugleich an, pragmatisch und widersprüchlich. Die Anführer der Junta wurden vor Gericht gestellt, bereits 1986 aber wurde ein als «Full Stop Law» bekanntes Gesetz beschlossen, das weiteren Strafverfolgungen im Interesse der Stabilität des Landes ein Ende setzte.⁶

Der Fall Argentinien war – vor dem Hintergrund anderer fallender und gefallener Diktaturen und Unrechtsstaaten in jenen Jahren – von allgemeinem Interesse. Nicht nur in Lateinamerika. Ab den späten 1980er-Jahren wurden drei Konferenzen organisiert, im Rückblick gewissermassen «Gründungskonferenzen», an denen die «richtige Mischung» der Massnahmen diskutiert wurde. Die Kreise der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenzen überlappten stark. Sie fanden 1988, 1992 und 1994 statt und hatten die Herausbildung einer Community zur Folge. Diese suchte Wissen über ähnliche Fälle zusammenzutragen und zu systematisieren. Nebst Argentinien interessierten von den lateinamerikanischen Ländern vor allem auch Uruguay, Brasilien und Chile, in Europa die gefallenen südeuropäischen Diktaturen Griechenland, Spanien und Portugal, ausserdem Südafrika sowie Maghreb-Länder wie Algerien und Marokko. Aufmerksamkeit erfuhren ebenfalls die mittel- und osteuropäischen Länder, die sich seit dem Ende des Kalten Krieges in einem Transitionsprozess befanden.⁷

Die zu Beginn überschaubare Community wuchs rasch. Die Publikation eines Kompendiums mit «seminal texts» Mitte der 1990er-Jahre spielte dabei eine

der Charta das entwickelte Verständnis für die Schwierigkeiten einer sinnvollen Kombination der Instrumente. Abrufbar unter: www.usip.org/sites/default/files/resources/collections/truth_commissions/Uganda74-Report/Uganda74-Charter.pdf.

- 6 Die mit dem «Full Stop Law» eingeschlagene Politikrichtung personell limitierter Strafverfolgung wurde u.a. 1987 mit dem sogenannten «Due Obedience Law» verstärkt, das für Angehörige der Sicherheitskräfte eine Vermutung der Straflosigkeit schuf: Paige Arthur, How «Transitions» Reshaped Human Rights – A Conceptual History of Transitional Justice, 31 Human Rights Quarterly (2009), S. 321–367, 323.
- 7 Aufällig in der «Transitional Justice»-Literatur ist die marginale Rolle der DDR bzw. des DDR-Unrechts. Der Grund dürfte sein, dass die Transformation der neuen Bundesländer in Händen eines hochentwickelten Rechtsstaates lag, zu dessen Gründungsgeschichte eine eigene erfolgreiche Transition gehörte. Deutschland benötigte keine Beratung «von aussen». In Deutschland hatte sich vielmehr – u.a. unter dem Einfluss des 1967 erschienenen und epochalen Texts «Die Unfähigkeit zu trauern» des Psychoanalytikerpaars Alexander und Margarete Mitscherlich – ein Milieu gebildet, das sich seit langem wissenschaftlich, politisch, publizistisch und kulturell mit Fragen der Vergangenheitsbewältigung befasst und dabei u.a. auch die Rolle des Rechts als Transformationsinstrument analysiert hatte. Zur Transition der DDR und zur Rolle des Rechts etwa: Bernhard Schlink, Die Bewältigung der Vergangenheit durch Recht, in: ders., Vergangenheitsschuld und gegenwärtiges Recht, Frankfurt a.M. 2002, S. 89–123.

wichtige Rolle. Es trug den Titel «Transitional Justice – How Emergent Democracies Reckon with Former Regimes» und wurde von Neil Kritz herausgegeben, der seit 1991 das «Rule of Law Center of Innovation» des «United States Institute of Peace» leitete.⁸ Die vierbändige und voluminöse Veröffentlichung trug wesentlich zur Popularisierung des Begriffs «Transitional Justice» bei. Er wurde zur Referenz. Im Grunde war «Transitional Justice» das Ergebnis eines engagierten Dialogs zwischen Theoretikern des demokratischen Übergangs und Spezialistinnen und Spezialisten des internationalen Menschenrechtsschutzes, die aus Anlass konkreter Transitionsfragen zusammengefunden hatten. Zu Ersteren zählten namentlich Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter und Samuel Huntington, zu den Menschenrechtsexpertinnen etwa Diane Orentlicher und Ruti G. Teitel, die alle an den frühen Konferenzen wichtige Rollen spielten.⁹

Gewissermassen Ausgangspunkt der frühen Debatte war die Einsicht, dass Strafverfolgung alleine gelingende Transition nicht bewirken kann. Das Strafrecht stösst bei einem solchen gesellschaftlichen Grossprozess an Grenzen. Strafrechtliche Aufarbeitung kann in fragilen Verhältnissen unter Umständen gar eine zusätzliche Gefahr für die Stabilität darstellen, allenfalls neue Unruhen verursachen. Argentinien beschloss das «Full Stop Law» wegen dieser Sorge und später weitere Rechtsakte mit ähnlicher Stossrichtung. Man ging von einer realen Gefahr eines neuen Militärcoups aus. Die erste der frühen Konferenzen in Queenstown (Maryland) im Jahr 1988 setzte bezeichnenderweise das Thema «State Crimes – Punishment or Pardon» auf die Agenda. Außerdem kam eine Palette weiterer politischer, moralischer und rechtlicher Fragen zur Sprache, die sich wegen der in früheren lateinamerikanischen Diktaturen ergriffenen Massnahmen aufdrängten. Zentrale Erkenntnisquelle war der Vergleich der einzelnen Fälle.¹⁰ Man suchte nach «Übergangswissen», das sich generalisieren liess. Durch Vergleiche sollte herausdestilliert werden, was funktionierte und was nicht.

Interessanterweise – und für die Entwicklung des Konzepts folgenreich – gehörten der frühen Community keine Historikerinnen und Historiker an. Diese hätten der Idee von «allgemeinem Transitions wissen» kritischer gegenübergestanden. Der Fokus der Geschichtswissenschaft auf dem Zeitspezifischen und oft Singulären ist mit der Ambition der Herausarbeitung von «patterns»

8 Neil Kritz, *Transitional Justice – How Emergent Democracies Reckon with Former Regimes*, 4 vol., New York 1995.

9 Liora Israël/Guillaume Mouralis, General Introduction, in: dies. (Hrsg.): *Dealing with Wars and Dictatorships – Legal Concepts and Categories in Action*, Den Haag 2014, S. 1–20, 3 f.

10 Leitvorstellung von Beginn weg war, dass der Vergleich zu «Typologien» und zu generell systematisierbarem Wissen führt: Arthur (Anm. 6), 326.

schwerer zu verbinden.¹¹ Jurisprudenz und Politikwissenschaft dagegen sind am Regelhafen, Wiederkehrenden stärker interessiert. Kritz' Kompendium war bezeichnenderweise denn auch in die Teile «Human Rights», «Law» und «Political Science» gegliedert. Die Vorstellung von Regelhaftem und der Glaube an die «Anwendbarkeit» von Transitionswissen wurde zu einer Art Prämissen. Dies ist im Kern bis heute so. Deutlich wird dies etwa in einem Bericht des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan aus dem Jahr 2004, als das Konzept bereits fest etabliert war: «*The notion of transitional justice [...] comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation (kursiv OD).*»¹² Der Bericht gibt bei Offenheit im Detail entschlossen vor, wo alles hinführen soll.

1.2 Phänomen «avant la lettre» und Formulierung des Begriffs

Ein kurzer Blick auf das Phänomen «avant la lettre» soll die Thematik in einen etwas weiteren Kontext einordnen. Aufarbeitung der Vergangenheit und Heilung der Gesellschaft nach traumatisierenden Ereignissen sind uralte Themen politischen Denkens. Sie beschäftigten Theorie und Praxis längst bevor der Begriff «Transitional Justice» in den frühen 1990er-Jahren «erfunden» wurde – und seine eindrückliche Karriere antrat.¹³ Bei einem (sehr) weiten Verständnis von «Transitional Justice» kann man im Grunde die ganze Geschichte der Aufarbeitung politischen Unrechts durch Gerichte und auch die Geschichte der Säuberungen von Institutionen zur Thematik hinzurechnen.¹⁴ Hier müssen allerdings Schlaglichter genügen.

Klassisches Beispiel aus der Antike ist die Aufarbeitung der Willkürphase der attischen Demokratie im späten 5. vorchristlichen Jahrhundert. Die erste Demokratie der Weltgeschichte neigte zu Wankelmüigkeit und zeitweilig zu willkürlichen Todesurteilen. Sie geriet immer mehr in Verruf und degenerierte zur Oligarchie, was Fragen nach der Wiederherstellung der Ordnung aufwarf.

11 Dies gilt im besonderen Mass für die einflussreiche «Cambridge School», als deren bekannteste Vertreter Quentin Skinner, J.G.A. Pocock und Peter Laslett gelten. Ihr gemeinsamer Nenner ist die Betonung der überragenden Bedeutung des Kontexts und Skepsis gegenüber der Idee von «patterns». Klassischer Text ist: Quentin Skinner, Meaning and Understanding in the History of Ideas, 8 History and Theory (1969), S. 3–53.

12 UN Security Council, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies – Report of the Secretary-General, 23 August 2004, UN Doc. S/2004/616, N. 8.

13 Vertreter der «Cambridge School» würden einwenden, die Erfindung neuer Begriffe markiere immer eine Neupositionierung in einem Diskurs. Neue Begriffe haben etwa James Tully zufolge nie nur beschreibende Funktion, sie evaluieren vielmehr historische Konstellationen und suchen nach Antworten auf neue konkrete Probleme: ders., The Pen is a Mighty Sword – Quentin Skinner and His Critics, 13 British Journal of Political Science (1983), S. 489–509.

14 Siehe insbesondere: Jon Elster, Closing the Books – Transitional Justice in Historical Perspective, Cambridge u.a. 2004.

Wie sollte Unrecht wieder gutgemacht, sollten Amnestien gewährt werden. Man diskutierte – in moderner Terminologie – eine Kombination von strafrechtlicher Verantwortlichkeit, Restitution von Eigentum und Amnestien.¹⁵ Andere in der Literatur genannte historische Beispiele sind etwa die englische Restauration von 1660, nach dem Bürgerkrieg und der Cromwell-Herrschaft, und die französische Restauration von 1815. Die Bourbonen ergriffen damals, nachdem sie nach Napoleons erster Vertreibung 1814 vergleichsweise passiv geblieben waren, Massnahmen zur strafrechtlichen Aufarbeitung und zur materiellen Wiedergutmachung.¹⁶ Ab dem 19. Jahrhundert wurde auch der Umgang mit Kriegsverbrechen ein Transitionsthema. Die Versuche der Schaffung von Kriegsverbrechertribunalen lassen sich mindestens bis in die Zeit nach den Napoleonischen Kriegen zurückverfolgen.¹⁷

Zu einem ersten Versuch der Schaffung eines – zumindest der Idee nach – internationalen Straftribunals kam es nach dem Ersten Weltkrieg. Die Alliierten beabsichtigten damals, etwa 900 politische und militärische Verantwortungsträger des Deutschen Reiches vor alliierte Gerichte zu stellen.¹⁸ Man suchte Verantwortliche und wollte Schadenersatz. Auf die Durchführung dieser vom Versailler Vertrag vorgesehenen alliierten Prozesse wurde schliesslich allerdings verzichtet – vor allem mit Blick auf die Stabilität in Deutschland. Ein grösserer Einfluss prosowjetischer Revolutionäre wurde befürchtet. Als bescheidenen Ersatz führte Deutschland selbst – anstelle der Alliierten – die Leipziger Kriegsverbrecherprozesse durch, an denen es aber nur zur Verurteilung unterer Chargen kam und bloss bescheidene Strafen ausgefällt wurden.¹⁹

Das bedeutendste Vorgängerphänomen des heutigen «Transitional Justice»-Konzepts war fraglos das Kriegsverbrechertribunal von Nürnberg. Es wurde 1945 geschaffen und war Teil der als (lose) zusammenhängend begriffenen Bemühungen der Alliierten um eine Demilitarisierung, Denazifizierung und Dezentralisierung Deutschlands, sowie von Anstrengungen zur Rehabilitation von Opfern und zur Restitution durch Restitutions- und Entschädigungsge setze.²⁰ Die zu Beginn auf breiterer Basis eingeleiteten Massnahmen wurden

15 Elster, Closing (Anm. 14), S. 5.

16 Elster, Closing (Anm. 14), S. 14.

17 Gary Jonathan Bass, *Stay the Hand of Vengeance – The Politics of War Crimes Tribunals*, Princeton/Oxford 2000, S. 37–56.

18 Bass (Anm. 17), S. 57–106.

19 Für eine Analyse aus zeitgenössischer «Transitional Justice»-Perspektive: Rüdiger Graf, *Transitional Injustice at Leipzig – Negotiating Sovereignty and International Humanitarian Law in Germany after the First World War*, 55 *Central European History* (2022), S. 34–52.

20 Dazu der Sammelband: John H. Herz (Hrsg.), *From Dictatorship to Democracy – Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Westport 1982. Zentrale Gedanken der späteren Diskussion vorwegnehmend (und die Bedeutung der vergleichenden Methode interessanterweise bereits betonend) ausserdem: ders., *On Reestablishing Democracy after the Downfall of Authoritarian or Dictatorial Regimes*, 10 *Comparative Politics* (1978), S. 559–562.

bald gebremst. Der Antagonismus zwischen West und Ost führte zu Verschiebungen bei den Zielsetzungen und teilweise gar zu einem Abbruch der Massnahmen. In Deutschland wurden nach dem Krieg gewissermassen «Elemente» von «Transitional Justice» gezielt kombiniert, auch wenn niemand von «Transitional Justice» sprach. Hervorzuheben ist die Verbindung von strafrechtlicher Verfolgung mit Reparationen und institutionellen Reformen – weit vor Prägung des Begriffs.

Die Vorstellung der Notwendigkeit eines zusammenhängenden Massnahmenbündels war, mit anderen Worten, bereits sehr präsent. Die Umsetzung einer klugen Kombination wurde als für die Zukunft der deutschen Gesellschaft und der Situation in Europa zentral eingeschätzt. Dies scheint mir die Plausibilität der These vom «Beginn» von «Transitional Justice» in den 1980er-Jahren erheblich zu mindern. Auch im Fall von Deutschland ging es um die Transformation einer gefallenen Diktatur zu einer Demokratie.²¹ Das Bedürfnis in einem Teil der Literatur, die Entwicklungen ab den 1980er-Jahren als Zäsur zu markieren und von jenen in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg abzusetzen, dürfte nicht zuletzt mit der Suche der «Transitional Justice»-Community nach einer eigenen Gruppenidentität zusammenhängen. Darauf wird noch zurückzukommen sein. Die Unterschiede zwischen den Entwicklungen ab den späten 1980er-Jahren und jenen in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg jedenfalls sollten nicht überzeichnet werden.

Zur Herauskristallisierung des Terminus «Transitional Justice» kam es schliesslich in den Jahren um das Ende des Kalten Krieges.²² Die erste Verwendung ist nicht eindeutig eruierbar. Die Literatur lässt keine eindeutige Zuschreibung an eine bestimmte Autorin oder einen bestimmten Autor zu.²³ Eindeutig nachweisbar in Datenbanken ist der Begriff ab dem Jahr 1992.²⁴ Ein wohl wichtiger Schritt für die Verbreitung dürfte die kurz darauf erfolgte Gründung des «Project on Justice in Times of Transition», einer privaten Organisation, gewesen sein. Sie verband im Namen, fortan gut sichtbar, «justice» und «transition». An den frühen Konferenzen soll überwiegend noch diese

21 Marcos Zunino lässt den «modernen Umgang» mit verehrten Gesellschaften aus diesem Grund mit der «defascistization» und dem demokratischen (Wieder)aufbau in Deutschland, Italien und Japan beginnen: Marcos Zunino, *Justice Framed – A Genealogy of Transitional Justice*, Cambridge/New York 2019, S. 9.

22 Dazu: Guillaume Mouralis, The Invention of «Transitional Justice» in the 1990s, in: Liora Israël/Guillaume Mouralis (Hrsg.), *Dealing with Wars and Dictatorships – Legal Concepts and Categories in Action*, The Hague 2014, S. 83–100.

23 Arthur (Anm. 6), S. 329; Offen beansprucht wird die Autorschaft von Ruti G. Teitel: Editorial Note – *Transitional Justice Globalized*, 2 International Journal of Transitional Justice (2008), S. 1–4, 1; dies., *Transitional Justice Globalized*, in: dies. (Hrsg.), *Globalizing Transitional Justice*, Oxford/New York 2014, S. 3–8, 3.

24 Der Boston Herald berichtete 1992 über die Konferenz in Salzburg im selben Jahr und verwendete den Begriff erstmals in einem öffentlichen Medium: Arthur (Anm. 6), S. 329.

Formel – «justice in times of transition» – verwendet worden sein.²⁵ Die Verbindung der beiden Begriffe war zunächst also weniger eng als in der späteren Formel. «Justice», Gerechtigkeit, sollte vor allem signalisieren, dass hier eine neue Art menschenrechtlicher Aktivität am Entstehen ist.²⁶

Es hätten durchaus weniger ambitionierte Begriffe zur Verfügung gestanden. «Justice» behagte von Beginn weg manchen nicht – woran sich bis heute nichts geändert hat. Timothy Garton Ash, früh ein scharfer Kritiker, hat in den 1990er-Jahren «historical justice» oder die deutschen Begriffe «Vergangenheitsbewältigung» oder «Aufarbeitung der Geschichte» ins Spiel gebracht.²⁷ Kein englischer Begriff, so Garton Ash, vermag die Essenz des Prozesses angemessen zu erfassen. «Retributive justice» wäre weiterer englischsprachiger «Kandidat» gewesen. Auch er konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Wohl weil er zu strafrechtsfixiert klingt. Eine weitere Möglichkeit wäre «restorative justice» gewesen. Dieser Begriff hätte aber wohl die Zukunftsdimension gegenüber der Sühneproblematik zu stark betont. «Transitional Justice» verfügte hingegen über eine – in diesem Punkt mit der Formel «Responsibility to Protect» vergleichbar – schlicht überragende Appellationskraft. Wer sich als Teil der Menschenrechtsbewegung begriff, fühlte sich angesprochen. Geschickt war nicht zuletzt die Verwendung des Wortes «transition». Es insinuierte Begrenztheit der Aufgabe, zumindest in zeitlicher Hinsicht. Ein Übergang dauert nicht ewig. Für eine mit den marxistischen Ideen vertraute Linke klang der Begriff zudem vertrauenserweckend, weil die Idee der Übergangszeit im marxistischen Weltbild eine wichtige Rolle spielt.

Der Begriff «Transitional Justice» ist immer wieder heftig kritisiert worden. Die Suggestion der Bewältigbarkeit oder «Abarbeitbarkeit», die anklingt, erschien vielen fragwürdig. Zudem wirft er die Frage auf, wann der Übergang eigentlich genau beginnt, wo das Tätigkeitsfeld anfängt und wo es endet. Die Frage erweist sich bei näherer Betrachtung als kompliziert und nicht allgemein beantwortbar. Bei Friedensverhandlungen etwa ist der Beginn weniger eindeutig, als man denken würde. In bestimmten Kontexten gehören Friedensverhandlungen wohl zum Transitionsprozess, in anderen kaum. In Kolumbien etwa nach Ende des Konflikts zwischen der Regierung und FARC (1964 – 2016) wurde 2016 ein Friedensvertrag geschlossen. Darauf nahmen die Strafjustiz und eine Wahrheitskommission ihre Arbeit auf. Der Vertrag war hier Teil des einsetzenden Transitionsprozesses.²⁸ Im Bürgerkrieg in Sri Lanka dagegen,

25 Arthur (Anm. 6), S. 329.

26 Arthur (Anm. 6), S. 326.

27 Timothy Garton Ash, The Truth about Dictatorship, The New York Review of Books, 19. Februar 1998, S. 35–40. Ash kritisiert u.a. den seiner Ansicht nach zu leichtfüßigen Umgang mit dem Begriff der Wahrheit durch die Bewegung, der der Komplexität der Welt nicht gerecht werde.

28 Zu den Phasen des «Transitional Justice»-Prozesses in Kolumbien: Saskia Nauenberg Dunkell, From Global Norm to National Politics – Decoupling Transitional Justice in Colombia, 9 Peace-

der von 1983 bis 2009 dauerte, war die Verbindung von Friedensverhandlungen und Transitionsprozess weniger eng. 2015 bekannte sich die Regierung im Zug von Friedensgesprächen zur Notwendigkeit von «Transitional Justice». Sie verlautbarte, der Prozess sei nun einzuleiten, in der Folge geschah jedoch nichts. Die angekündigten Massnahmen wurden nicht ergriffen.²⁹ Friedensgespräche sind in einem solchen Fall kaum bereits Teil des Transitionsprozesses. Der Begriff «Transitional Justice» ist wie eine Linse, die sich bei Gebrauch als weniger scharf erweist als erwartet.

1.3 Phasen der Konzeptentwicklung und Treiber

Für den Zweck dieses Übersichtsartikels lassen sich drei Phasen der Konzeptentwicklung unterscheiden, wenn man den Blick auf die Veränderungen seit den späten 1980er-Jahre richtet.³⁰ Ich übernehme hier eine von Leena Grover vorgeschlagene Einteilung.³¹ Die Unterschiede zwischen den Phasen betreffen in Grovers Darstellung vor allem den «Internationalisierungsgrad» des Konzepts, d.h. das Mass, in dem «Transitional Justice» als internationale und durch das Völkerrecht determinierte Aufgabe verstanden wird. Die Einteilung ist gerade aus völkerrechtlicher Perspektive erhelltend.

In einer ersten Phase mit den erwähnten «Gründungskonferenzen» wurde «Transitional Justice» – oder «justice in times of transition» – im Wesentlichen noch als ambitionierter Versuch der Beschreibung einer staatlichen Aufgabe verstanden. Vor allem Staaten, die eben noch Diktaturen gewesen waren, sollten eine Transformation ins Werk setzen und durch die gemeinsame Suche nach interdisziplinärem Wissen unterstützt werden. Völkerrechtliche Normen wurden noch als nicht allzu bedeutend für das Unternehmen betrachtet. Dies verdient deshalb Hervorhebung, weil bekannte Völkerrechtler – Theodor Meron etwa und Louis Henkin – durchaus in die Entstehung der Bewegung

building (2021), S. 190–205; zum internationalen Status des Friedensvertrages: César Rojas-Orozco, International Law and Transition to Peace in Colombia, Leiden/Boston 2021, S. 59–62.

29 2015 versprach die srilankische Regierung die Einsetzung einer Wahrheitskommission, die Schaffung eines Amtes für verschwundene Personen, eines Amtes für Reparationen und die Einsetzung eines Sonderberaters für die Problematik der Straffreiheit bei Menschenrechtsverletzungen: Statement by Mangala Samaraweera, Minister of Foreign Affairs of Sri Lanka at the 30th Session of the UN Human Rights Council, Geneva, 14 September 2015, abrufbar unter: www.news.lk/fetures/item/9742-statement-by-mangala-samaraweera-at-the-30th-session-of-the-unhrc-geneva (zuletzt besucht am 24.2.2023); Human Rights Council, Follow-up on the Visits to Burundi, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Sri Lanka, Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, Fabián Salvioli, A/HRC/48/60/Add.2, 5 August 2021, N. 26–29.

30 Die «Transitional Justice»-Bewegung konnte teilweise auch an ältere «Übergangsforschung» aus den frühen 1980er-Jahren anknüpfen. Diese hatte sich bereits mit dem Übergang von autoritären zu demokratischen Regierungen in Südamerika befasst: Israël/Mouralis (Anm. 9), S. 3.

31 Grover (Anm. 3), S. 362–379.

involviert waren. Man war aber weit davon entfernt, die Thematik als internationale Aufgabe zu begreifen.³²

Dies änderte sich im Lauf der 1990er-Jahre. Mit fortschreitender Etablierung des Konzepts entstand eine Tendenz, das Völkerrecht und insbesondere die Menschenrechte proaktiv in das Projekt einzubeziehen. Die UNO und NGOs spielten dabei wichtige Rollen. Menschenrechte wurden auf Relevanz und Nutzbarkeit für die Thematik «abgeklopft». Noch immer herrschte allerdings im Grundsatz die Vorstellung vor, das Völkerrecht stelle lediglich einen losen Rahmen für Transitionsprozesse dar. Im Kern sei diese weiterhin als Sache des betreffenden Staates zu betrachten. Der internationale Zugriff – insbesondere durch die UNO – wurde aber deutlich fester. Die UNO-Subkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten stellte in diesem Prozess eine wichtige Weiche, als sie 1994 einen Studienauftrag erteilte. Die Studie sollte sich – es waren die Jahre der Schaffung der Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda – mit der Verhinderung von Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen befassen.³³ Es folgten Jahre mit langen Diskussionen und verschiedenen Berichten zur Thematik, die vor allem von Expertinnen und Experten verfasst wurden, die im Feld als Autoritäten galten.³⁴ Zum Teil wurden die Berichte von UNO-Gremien gutgeheissen und damit gewissermassen offizialisiert. Die UNO-Generalversammlung etwa nahm 2005 einen Bericht über «Grundprinzipien und Leitlinien» betreffend Rechtsmittel und Entschädigung für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen an.³⁵ Die Materie war zu diesem Zeitpunkt bereits markant «völkerrechtlich juridifiziert». Die Entwicklung ging in Richtung aktiverer Rolle internationaler Akteure und mehr strafrechtlicher Aufarbeitung. Die UNO-Organe gingen dazu über, die internationalen Menschenrechtsinstrumente immer mehr als Mittel zur Unterstützung nationaler Akteure zu betrachten, etwa durch Statuierung von Verfolgungspflichten oder eines Rechts auf Wahrheit und Entschädigung für die Opfer.³⁶ Der internationale Diskurs beeinflusste den Diskurs in den betroffenen Staaten wiederum.

32 Grover weist auf den bemerkenswerten Umstand hin, dass Ruti G. Teitels Standardwerk «Transitional Justice» aus dem Jahr 2000 – am Ende der ersten Phase – kein einziges Kapitel über die Rolle des Völkerrechts und der UN aufweist: Grover (Anm. 3), S. 363.

33 UN Commission on Human Rights, Questions of the Impunity of Perpetrators of Violations of Human Rights, UN Doc. E/CN.4/RES/1994/44. Zur Ableitung von Strafverfolgungsansprüchen aus Menschenrechten: Mattia Pinto, Historical Trends of Human Rights Gone Criminal, 42 Human Rights Quarterly (2020), S. 729–761.

34 Einzelheiten bei Grover (Anm. 3), S. 364–366.

35 UN General Assembly, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights and Serious Violations of International Humanitarian Law, UN Doc. A/Res/60/147 (2005).

36 Ein weiterer Anspruch ist etwa jener auf Verhinderung der Wiederholung von Unrecht: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Transitional Justice and Economic, Social and Cultural Rights (2014), HR/PUB/13/5, S. 5.

Im Laufe der 2000er-Jahre wurde der UNO-Zugriff noch intensiver.³⁷ «Transitional Justice» wurde zusehends nicht nur als staatliche Aufgabe mit internationaler Rahmenordnung betrachtet, der durch das Völkerrecht gesetzt wurde, sondern, etwas zugespitzt, als internationale Gemeinschaftsaufgabe. Die UNO beanspruchte nun offen Autorität und ging dazu über, mittels internationaler «standards» Druck auf die Staaten auszuüben.³⁸ In internationalen Gremien begann die Auffassung zu dominieren, blosse nationale Anstrengungen könnten den nötigen Wandel in den meisten Fällen nicht anstoßen. Einschlägiges Völkerrecht wurde expansiv interpretiert. Es entstand ein dichtes Regelwerk aus «hard law»- und «soft law»-Elementen, die Grenze zwischen Recht und Nicht-Recht wurde diffuser.³⁹ Die UNO übernahm immer mehr die Rolle eines Überwachers und Sponsors von «Transitional Justice».⁴⁰ In Osttimor, El Salvador und Guatemala etwa war sie Sponsor von Friedensabkommen und sorgte für die Einrichtung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen.⁴¹ «Transitional Justice» war nun, dem Grundverständnis nach, ein standardisiertes Programm, das es in Friedensverträgen zu implementieren galt.⁴² Die Vorstellung, das Programm sei integral umzusetzen, mittels eines «comprehensive approach»⁴³, spiegelt sich in der Publikation eines fast 500-seitigen UNO-Kommentars zu den «Prinzipien» zur Bekämpfung der Straflosigkeit im Jahr 2018.⁴⁴

³⁷ Exemplarisch dafür ist die von UNO-Generalsekretär Ban Ki-Moon verantwortete «Guidance Note of the Secretary-General – United Nations Approach to Transitional Justice» von März 2010, in der es wörtlich heißt: «*Transitional justice processes and mechanisms are a critical component of the United Nations framework for strengthening the rule of law.*»

³⁸ Grover (Anm. 3), S. 375.

³⁹ Diane Orentlicher erkannte diese Entwicklung und die damit verbundene Abkehr vom traditionellen Verständnis des internationalen Menschenrechtsschutzes früh: Diane Orentlicher, *Settling Accounts – The Duty To Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime*, 100 The Yale Law Journal (1991), S. 2539–2615, 2541.

⁴⁰ Seit 2011 existiert ein vom UNO-Menschenrechtsrat mandatierter «Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence», A/HRC/Res/18/7, 13 October 2011.

⁴¹ Grover (Anm. 3), S. 374.

⁴² Zu den detaillierten Empfehlungen des «Special Rapporteurs» nach einem Besuch in Sri Lanka: Human Rights Council, *Visit to Sri Lanka: Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence*, Fabián Salvioli, 18 June 2020, A/HRC/45/45/Add. 1, N. 24–41.

⁴³ So etwa der UNO-Menschenrechtsrat: «[...] *the importance of a comprehensive approach [...] incorporating the full range of judicial and non-judicial measures, including [...] individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting of public employees and officials, or an appropriately conceived combination thereof, in order to [...] ensure accountability, serve justice, provide remedies to victims, promote healing and reconciliation, establish independent oversight of the security system and restore confidence in the institutions of the State and promote the rule of law in accordance with international human rights law [...]*»: UN Human Rights Council, *Human Rights and Transitional Justice*, UN Doc. A/HRC/Res/9/10, Ziff. 3.

⁴⁴ Frank Haldemann/Thomas Unger (Hrsg.), *The United Nations Set of Principles to Combat Impunity – A Commentary*, Oxford 2018.

Ein tiefer wirkender Treiber hinter dem Verständniswandel waren bedeutende Langzeitveränderungen in der Menschenrechtsbewegung. Diese war in den 1970er-Jahren entstanden. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit hatte zunächst auf der Kritik von Diktaturen gelegen. Diese hatte man aus einer Beobachterposition heraus – via «naming and shaming» – an den Pranger gestellt. Mit dem Fall einiger Diktaturen – der Politikwissenschaftler Samuel Huntington sprach von der «dritten Demokratisierungswelle» zwischen 1974 (Fall der portugiesischen Diktatur) und den frühen 1990er-Jahren – hatte die Menschenrechtsbewegung einige wichtige Ziele erreicht. Sie verlor damit aber auch einen Teil ihrer «raison d'être».⁴⁵ Sie suchte deshalb nach neuen Aufgaben und wandte sich unter anderem der Thematik der Verantwortlichkeit zu. Kritik und Anklage wurden bis zu einem gewissen Grad durch menschenrechtliche Arbeit an Transitionsprozessen ersetzt und ergänzt. Wie konnte die Situation in durch Unrecht verschriften Gesellschaften konkret verbessert werden? Die Umorientierung bot Chancen eines Identitätswandels für die Menschenrechtsaktivisten. Waren sie bisher bloss von aussen her kritisierende Idealisten gewesen, so konnten sie sich nun stärker als mitgestaltende politische Akteure begreifen. Für die Legitimierung der Mitgestaltung – ohne demokratisches Mandat – berief man sich auf Völkerrecht und Menschenrechte. Beide konnotierten die Ambition, allen zugute zu kommen. In beiden Begriffen klang die Vorstellung einer universellen Vernunft und Mindestgerechtigkeit an.

2. Erkenntnisse

2.1 Vergangenheits- und Zukunftsdimension zusammendenken

Die wohl wichtigste Erkenntnis im Zusammenhang mit «Transitional Justice» dürfte sein: Das *Zusammendenken von Vergangenheit und Zukunft* sollte als *komplexes Problem* begriffen werden. Die verehrte Gesellschaft muss einen Umgang mit der Vergangenheit finden, der sich dieser gleichzeitig in wesentlichen Teilen stellt und die Zukunft der Gesellschaft dennoch nicht be- oder verhindert. Es ist das Verdienst der «Transitional Justice»-Community, sich systematisch und mit grossem Engagement um verallgemeinerbares Erfahrungswissen bemüht zu haben. Wie können Vergangenheit und Zukunft gelingend zusammengebracht werden? Der kanadische Jurist Jeremy Webber hat mit Blick auf die beiden zeitlichen Dimensionen eine Differenzierung zwischen «retrospektiver» und «prospektiver» «justice» vorgeschlagen.⁴⁶ Die Unterscheidung soll Inkongruenzen zwischen den beiden Gerechtigkeitsschichten sichtbar machen. Zwischen ihnen bestehen – und dies ist zentral – sowohl

45 Arthur (Anm. 6), S. 335.

46 Jeremy Webber, Forms of Transitional Justice, in: Melissa S. Williams/Rosemary Nagy/Jon Elster (Hrsg.), Transitional Justice, New York 2012, S. 98–128, 99.

Synergien als auch Antagonismen. Das Zusammendenken ist aus diesem Grund anspruchsvoll. Es geht um ein Austarieren; anders als in kleinen Schritten zu Erkenntnissen zu gelangen, ist kaum möglich. Eine Mindesthinwendung zur Vergangenheit etwa kommt einer gelingenden Zukunft – in diesem Punkt besteht heute Konsens – stets zugute. Argentinien ist gewissermassen der Kronzeuge für diese Erkenntnis. Man kombinierte in diesem Fall personell beschränkte strafrechtliche Verfolgung mit der Einsetzung einer Wahrheitskommission, wobei die strafrechtliche Aufarbeitung ab einem gewissen Punkt beendet wurde.⁴⁷ Fälle des Scheiterns erlauben manchmal gewisse Schlüsse. Ein Negativbeispiel für Synergieverzicht ist Spanien. Obschon mit Blick auf die Zeit nach Francos Tod von «transición» gesprochen wird, entschied man sich gegen jede Aufarbeitung der Vergangenheit.⁴⁸ Es gab weder eine strafrechtliche Aufarbeitung noch wurde eine Wahrheitskommission eingesetzt. 1977 wurde vielmehr ein Amnestiegesetz beschlossen, das jede Aufarbeitung unterbinden sollte.⁴⁹ Die Strategie darf in der Langzeitperspektive als gescheitert gelten. Die Vergangenheit ist in Spanien unter anderem wegen dieses «pacto de olvido» bis in die jüngste Vergangenheit sehr präsent.⁵⁰

Klare Zuordnungen der «Instrumente» zur Vergangenheits- oder Zukunftsdimension sind kaum möglich. Strafrechtliche Aufarbeitung, Festhalten der Wahrheit, Hilfe und Entschädigung für Opfer und Opfergruppen, der Umgang mit dem Sicherheitsapparat und der Umgang der Gesellschaft und ihrer Institutionen mit der Vergangenheit generell haben *allesamt* sowohl eine Vergangenheits- als auch eine Zukunftsdimension. Die Schwerpunkte liegen unterschiedlich. Zwischen den einzelnen Instrumenten bestehen ebenfalls – wie zwischen den zeitlichen Dimensionen – Synergien und Antagonismen. Strafrechtliche Aufarbeitung etwa und die Arbeit von Wahrheitskommissionen tragen beide zunächst zum Aufdecken und Festhalten der Vergangenheit bei. Sie beeinflussen zugleich aber auch die Zukunft. Der Austausch von Informationen zwischen Justiz und Wahrheitskommissionen kann sodann grundsätzlich beiden zugute kommen.⁵¹ Es gibt also Synergien. Zugleich besteht bei Informationsaustausch aber immer auch ein «trade-off»: Wenn eine Wahrheitskommissionen ihr Wissen mit der Justiz teilt, sinkt grundsätzlich die Bereitschaft zur Kooperation, da die Möglichkeit der Strafbefreiung ein zentraler Anreiz ist, um mit der Wahrheitskommission zu kooperieren. Wahrheitskommissionen

47 In Argentinien dienten die Dokumente der Kommission bezüglich verschwundener Personen (CONADEP) später als Grundlage für Reparationszahlungen: Elster, Closing (Anm. 14), S. 63.

48 Elster, Closing (Anm. 14), S. 61.

49 Hunter Kolon, A Legacy of Violence – The Lack of Transitional Justice in Post-Franco Spain and its Impact on Victimhood, 6 SMU Journal of Undergraduate Research (2021), S. 1–12, 1 f., 4.

50 Zum «pacto de olvido» und zum Nachwirken der Vergangenheit in Spanien: Omar G. Encarnacion, Democracy without Justice in Spain – The Politics of Forgetting, Philadelphia 2014.

51 Joanna R. Quinn, Chicken and Egg – Sequencing Transitional Justice, 14 International Journal of Peace Studies (2009), S. 35–53, 40.

funktionieren nach dem Prinzip «Strafbefreiung gegen Geständnis und Mitarbeit bei der Wahrheitsfindung». In den Bericht der südafrikanischen «Truth and Reconciliation Commission» (TRC) etwa flossen Aussagen von mehr als 22'000 Opfern und Zeugen ein, nach dem Prinzip «amnesty for truth».⁵² Wer mitmachte, wurde strafrechtlich nicht verfolgt. Mehr als 300 Personen jedoch, die die Mitwirkung verweigerten, wurden auf eine Liste gesetzt, die den Strafverfolgungsbehörden übergeben wurde.⁵³

Die Zwecke der einzelnen Instrumente von «Transitional Justice» widersprechen sich zum Teil.⁵⁴ Sühne und Aufdecken der Wahrheit etwa können nicht gleichzeitig maximiert werden, ebensowenig Versöhnung und Säuberung des Beamtenapparates. Wichtig ist deshalb der auf das Gesamtbild gerichtete Blick. Die einzelnen Instrumente sind keine Selbstzwecke. Sie sind in ihren Folgen nur teilweise berechenbare Elemente eines komplexen Zusammenspiels verschiedener Faktoren.

2.2 Grenzen des Strafrechts

Ein Bündel wichtiger Erkenntnisse betrifft das Strafrecht und seine Grenzen. Drei Teilerkenntnisse sollen an dieser Stelle kurz hervorgehoben werden. Eine erste betrifft den *Schwerpunkt des Strafrechts auf der Vergangenheitsdimension* (bei den hier interessierenden Taten). Bei völkerrechtlichen Verbrechen wird vom Strafrecht in erster Linie Sühne erwartet, harte Bestrafung der Täter. Ein Strafrecht, das diese Erwartung nicht substantiell einlöst, erscheint als von Grund auf prekär. Strafrecht hat aber natürlich immer *auch* eine Zukunftsdimension. Abschreckung, Resozialisierung und Schaffen von Voraussetzungen für Versöhnung mit den Opfern betreffen wesentlich die Zukunft. Der bei den hier interessierenden Verbrechen unvermeidliche Fokus auf der Vergangenheit kann in fragilen Gesellschaften mit erheblichen Stabilitätsrisiken und

52 African Union Panel of the Wise, Peace, Justice and Reconciliation in Africa – Opportunities and Challenges in the Fight against Impunity, The African Union Series, 2013, S. 31, abrufbar unter: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_epub_peace_justiceafrica2.pdf> (zuletzt besucht am 24.2.2023).

53 Als höchst problematisch und gewissermassen als Verrat am Transitionsmodell wurde das Abhalten geheimer Verfahren durch den ehemaligen Präsidenten Thabo Mbeki wahrgenommen. Dieser führte Begnadigungsverfahren durch, ohne die Opfer einzubeziehen, was eine signifikante Änderung der «prosecution policy» bedeutete. Sie ermöglichte vor allem eine Amnestie für Täter, die keinen Antrag auf Amnestie an die TRC gestellt hatten (sog. «back door amnesty»).

54 Neben dem Problem unterschiedlicher Zwecke besteht auch jenes oft ungenügender Koordination. So kann die Arbeit von Wahrheitskommissionen jene anderer Behörden belasten oder im Extremfall zunichte machen. Dazu etwa: Ellen Lutz, Lessons Learned and the Road Ahead, in: Naomi Roht-Arriaza/Javier Mariezcurrera (Hrsg.), Transitional Justice in the Twenty-First Century, Cambridge 2006, S. 325–341, 337, mit Hinweis auf eine Art Wettbewerb zwischen Wahrheitskommission und anderen Behörden während des Transitionsprozesses in Peru.

Friedensgefährdungen einhergehen.⁵⁵ Das argentinische «Full Stop Law» war Folge der Anerkennung dieser Tatsache. Auch der Umstand, dass in Deutschland nach 1951 schwerste Kriegsverbrecher nicht mehr exekutiert wurden, verdient hier Erwähnung; die Amerikaner sahen in der strafrechtlichen Aufarbeitung ab einem gewissen Zeitpunkt tendenziell eine Behinderung der politischen Stabilisierung.⁵⁶ Dass Strafjustiz unter Stabilitätsgesichtspunkten kontraproduktiv wirken kann, wird auch durch das Statut des IStGH anerkannt. Die Staaten haben die Möglichkeit der sogenannten «Vorlage» einer Situation an den IStGH.⁵⁷ Diese Möglichkeit ergibt vor allem Sinn, wenn man anerkennt, dass durch die Staaten selbst durchgeführte Strafprozesse Unruhen, eine weitere Spaltung der Gesellschaft oder gar ein Wiederaufbrechen eines Gewaltkonflikts zur Folge haben können.

Bei der zweiten Teilerkenntnis zum Strafrecht geht es um dessen *Verhältnis zu Komplementärinstrumenten*. Das Strafrecht ist aus Ressourcengründen auf Ergänzung durch andere Instrumente angewiesen, wenn Transition gelingen soll.⁵⁸ Wahrheits- und Untersuchungskommissionen insbesondere können bis zu einem gewissen Grad als Surrogate für strafrechtliche Bewältigung fungieren.⁵⁹ Sie erweitern gewissermassen das «Fangnetz» für Informationen bei zeitlich und finanziell knappen Ressourcen und sind weniger kostspielig. Die gelegentlich anzutreffende Formulierung, «Transitional Justice» stelle die Lösung des Ressourcenproblems des Strafrechts dar, ist allerdings problematisch. Sie impliziert einen Primat des Strafrechts. Ein solcher lässt sich mit Blick auf das Grundproblem des Zusammendenkens von Vergangenheit und Zukunft jedoch nicht kategorisch formulieren. Strafrechtliche Aufarbeitung ist vielmehr *ein* Instrument im Werkzeugkasten für Transitionsprozesse, wenn auch ein zentrales, das im Idealfall substantiell zum Zusammenbringen von belastender Vergangenheit und gelingender Zukunft beiträgt. Sie kann die Gesellschaft bei einem Übermass aber in der Vergangenheit festhalten. Eine gewisse Neigung, das Transitionsproblem primär vom Strafrecht her zu denken, dürfte auf das «Transitional Justice»-Verständnis in verschiedenen UNO-Gremien zurückzuführen sein. Im UNO-Kontext ist «Transitional Justice» zu einer Art Synonym für «fight against impunity» geworden,⁶⁰ und der IStGH

55 Ruti G. Teitel, *Transitional Justice*, New York 2000, S. 66.

56 David P. Forsythe, Human Rights and Mass Atrocities – Revisiting Transitional Justice, 13 International Studies Review (2011), S. 85–95, 88.

57 Sog. Vorlage/Unterbreitung gemäss Art. 13 lit. a IStGH-Statut.

58 Alexander L. Boraine, Transitional Justice – A Holistic Interpretation, 60 Journal of International Affairs (2006), S. 17–27, 19.

59 Zur allfälligen Ergänzung durch Bürger- oder Meinungsgerichte (ohne Jurisdiktionsgewalt): Sévane Garibian, From Punishment to Acknowledgment – Tribunals of Opinion in Contexts of Impunity, openDemocracy, May 2015, no. 12 (die Autorin hält das Ergänzungspotential solcher Tribunale für untererforscht).

60 Straflosigkeit umfasst einem weiten Verständnis nach auch die Unmöglichkeit zivilrechtlichen Vorgehens der Opfer: Constanze Schimmel, *Transitional Justice im Kontext – Zur Genese eines*

erscheint als Symbol dieses Kampfes.⁶¹ Die Bedeutung der Komplementärmechanismen verschwindet in dieser Optik.⁶² Ein allzu starker Akzent auf der strafrechtlichen Aufarbeitung kann nicht zuletzt auch zur Folge haben, dass «systemisches Unrecht» – wie die Klassenstruktur einer Gesellschaft – und «normale» Verbrechen sowie die Korruption in der Politik zu sehr aus dem Blickfeld verschwinden.⁶³

Eine dritte Teilerkenntnis zum Strafrecht betrifft das *Verhältnis zwischen Strafrecht und Opfergerechtigkeit*. Für Opfer und ihre Angehörigen ist neben Sühne das Festhalten der historischen Wahrheit zentral. Gelegentlich ist dieser Aspekt der Aufarbeitung für sie gar noch bedeutender als die Bestrafung der Täter selbst.⁶⁴ Festhalten der historischen Wahrheit bedeutet Anerkennung des Leids und kann für das Weiterleben und allenfalls Versöhnung mit dem eigenen Schicksal von entscheidender Bedeutung sein. Auch hier stösst das Strafrecht an Grenzen; Gerichte können gewisse wichtige Tatsachen, wie Erschiessungen oder Folter, im Detail festhalten und dokumentieren. Strafrechtliche Aufarbeitung interessiert sich jedoch nur begrenzt für die Makrodimension der Verbrechen, den politischen Grosszusammenhang, die Historie, die zu den Verbrechen führte.⁶⁵ Die Täterzentrierung des Strafrechts bedeutet vielmehr unvermeidlich Desinteresse für historische Konstellationen, soweit sie für den einzelnen Fall nicht relevant sind, auch Desinteresse für bloss politische oder moralische Verantwortlichkeit.⁶⁶ Wahrheitskommissionen dagegen

Forschungsgebiete im Spannungsfeld von Wissenschaft, Praxis und Politik, Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Bd. 101, Berlin 2016, S. 95.

- 61 Wen-Chen Chang/Yi-Li Lee, Transitional Justice – Institutional Mechanisms and Contextual Dynamics, Max Planck Encyclopedias of International Law, June 2016, Rz. 18.
- 62 Diese Entwicklung dürfte wesentlich mit der Schaffung der beiden ad hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda und der Entstehung einer einschlägigen Judikatur zusammenhängen. Die Existenz der beiden Gerichte hat zu einer mindestens teilweisen Verselbständigung des Gebiets des völkerrechtlichen Strafrechts geführt und dürfte die Vorstellung eines Primats strafjustizieller Aufarbeitung gefördert haben. Sie lässt ausser acht, dass sich ein allzu starker Akzent auf der Strafjustiz in problematischer Weise zu Lasten der Wahrheitsfindung auswirken kann: Sarah M.H. Nouwen/Wouter G. Werner, Monopolizing Global Justice – International Criminal Law as a Challenge to Human Diversity, 13 Journal of International Criminal Justice (2015), S. 157–176.
- 63 Grover (Anm. 3), S. 383.
- 64 Oliver Diggelmann, Staatsverbrechen und internationale Straftribunale – Zur Einlösbarkeit der Erwartungen an die internationale Strafjustiz, 45 Archiv des Völkerrechts (2007), S. 382–399, 394f.
- 65 Das Jugoslawientribunal unternahm im Fall des serbischen Ultronalistischen Vojislav Šešelj einen geradezu singulär weit gehenden Versuch, eine gewissermassen «offizielle» Geschichte des Jugoslawienkriegs zu schreiben. Der Ankläger zog Schriften aus zwei Jahrhunderten und unzählige Einzelheiten heran, was jedoch u.a. zur Folge hatte, dass zehn Jahre nach Beginn des Verfahrens noch immer kein Urteil vorlag: Gordon N. Bardos, Trials and Tribulations – Politics as Justice at the ICTY, 176 World Affairs (2013), S. 15–24, 22.
- 66 Zu den verschiedenen Schuldbegriffen: Bernhard Schlink, Recht – Schuld – Zukunft, in: ders., Vergangenheitsschuld und gegenwärtiges Recht, Frankfurt a.M. 2002, S. 10–13.

können mit Blick auf diese Themen einen wichtigen komplementären Dienst erbringen. Opfer wollen verstehen, wie es zu den Verbrechen kommen konnte, weshalb das Unbegreifliche Wirklichkeit werden konnte. Zu rekonstruieren, wie Mikro- und Makrofaktoren zusammenspielten, ist im Kern jedoch nicht Aufgabe der Strafgerichte.

2.3 Optimierungscharakter

Eine dritte, sich aus dem Ausgeführten ergebende Grunderkenntnis betrifft den *Optimierungscharakter* von «Transitional Justice». Es geht um die richtige, optimale Kombination der einzelnen Instrumente, um geschicktes Nutzen von Synergien bei gleichzeitigem Kleinhalten der Antagonismen, das richtige «Feintuning».⁶⁷ Täter- und Opferorientierung müssen verbunden, das richtige Mischverhältnis von Strafrecht, Wahrheitsfindung, institutionellen Reformen sowie Schadenersatz gefunden, das Selbstbild von Gesellschaft und Institutionen verändert werden. Bei der Frage, wie dieses Optimum erreicht werden kann, hat sich wohl ein gewisses Elementarwissen herauskristallisiert. Nichtbeachtung dieses Elementarwissens steht der Erreichung des Optimums, nach heutigem Wissensstand, a priori im Weg. Auch dazu müssen ein paar Stichworte genügen.

Zum Elementarwissen gehört zunächst, dass ein *Minimum an strafrechtlicher Bewältigung* der Vergangenheit *unverzichtbar* ist. Es gibt kein Beispiel einer gelungenen Transition ohne Minimalrolle strafjustizieller Aufarbeitung. Liberia ist neben Spanien das zweite Negativbeispiel. Es schuf im Jahr 2005 eine «Truth and Reconciliation Commission» zur Aufarbeitung der während des Bürgerkrieges (1979 – 2003) begangenen Verbrechen.⁶⁸ Der Transitionsprozess blieb in der Folge aber prekär, weil auf strafjustizielle Aufarbeitung im Wesentlichen verzichtet wurde. In der Theorie wie in der Praxis scheint sich die Überzeugung durchgesetzt zu haben, dass die allerschwersten Verbrechen *zwingend* strafrechtlich bewältigt werden sollten. Ein Unterschreiten des Minimums steht quer zu dieser Erkenntnis. In Kolumbien etwa kam es 2016 zu heftiger Kritik am ursprünglichen Friedensvertrag. Bei Guerillaführern, die vor der Wahrheitskommissionen Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestanden hatten, sollte von Gefängnisstrafen zunächst kategorial abgesehen

67 Die ursprüngliche Leitfrage «Wahrheit oder Gerechtigkeit?», wie sie in der Frühphase von «Transitional Justice» mit Blick auf die lateinamerikanischen Diktaturen formuliert worden war, wich zu Beginn des neuen Jahrtausends einem Verständnis der Thematik, wonach Wahrheit und Gerechtigkeit als bis zu einem gewissen Grad komplementäre Ziele zu begreifen sind: Naomi Roht-Arriaza, The New Landscape of Transitional Justice, in: Naomi Roht-Arriaza/Javier Mariez-currena (Hrsg.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Cambridge 2006, S. 1–16, 8.

68 Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation, and Guarantees of Non-Recurrence, Pablo De Greiff, 27 August 2014, A/HRC/27/56, N. 38.

werden.⁶⁹ Der Friedensvertrag wurde in der Folge teilweise angepasst. Er sah in der revidierten Fassung nur noch bei eingestandenen Kriegsverbrechen, jedoch nicht mehr bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit Strafverzicht vor. Die revidierte Fassung wurde von den Konfliktparteien akzeptiert.⁷⁰

Zum elementaren Optimierungswissen gehört auch, dass bei einer *Kombination von Strafverfolgung und Amnestien* die besten Aussichten auf Aufrechterhaltung des Friedens bestehen.⁷¹ Für das Stabilitätsproblem kommt diesen Instrumenten entscheidendes Gewicht zu; Strafrecht und Amnestie scheinen die Hauptfaktoren für das Erreichen einer Balance zu sein. Etwas weniger entscheidend scheint hingegen die Schaffung einer Wahrheitskommission zu sein. Auch Wahrheitskommissionen können zudem kontraproduktive Wirkungen entfalten. Mangelnde Unabhängigkeit kann die Glaubwürdigkeit schwächen und destabilisierend wirken, wie aktuell der Fall Mexiko zeigt. Mexiko hatte 2021 angekündigt, die politische und militärische Repression zwischen 1960er- und 1980er-Jahren mit einer Wahrheitskommission zu untersuchen. Es besetzte die Kommission aber überwiegend mit Ministern der aktuellen Regierung und geriet heftig in die Kritik.⁷²

Das kluge Verschränken der Instrumente ist eine Art politische Kunst. Es erfordert institutionelles und historisches Wissen und politische Intuition, ausserdem die Fähigkeit zu antizipieren und den Willen zu justieren. Gelungende Transition kann ein «founding moment» einer Gesellschaft sein. Dies war in Italien und Frankreich etwa nach dem Zweiten Weltkrieg der Fall, als die beiden Länder die Gelegenheit und den Bruch mit der Vergangenheit mittels einer neuen Verfassung markierten.⁷³ In Deutschland kann die Annahme des Grundgesetzes als «founding moment» gelten.

69 Vgl. Art. 60 des Friedensvertrages; Iván Duque Márquez/Carlos Holmes Trujillo/Oscár Ivan Zulaga, La verdadera paz empieza con el No, *El Tiempo*, 27 August 2016; René Urueña, Playing with Fire – International Criminal Law, Transitional Justice, and the Implementation of the Colombian Peace Agreement, 100 AJIL Unbound (2016), S. 364–368, 364 f.

70 Nicolas Casey, Colombia's Congress Approves Peace Accord with FARC, *The New York Times*, 30 November 2016.

71 Tricia D. Olsen/Leigh A. Payne/Andrew G. Reiter, The Justice Balance – When Transitional Justice Improves Human Rights and Democracy, 32 *Human Rights Quarterly* (2010), S. 980–1007, 999 f.; Roger Duthie, Transitional Justice and Prevention – Summary Findings from Five Country Case Studies, International Center for Transitional Justice (2021), S. 1–31, 8, abrufbar unter: <www.ictj.org/publication/transitional-justice-and-prevention-summary-findings-five-country-case-studies> (zuletzt besucht am 24.2.2023).

72 Camilo Pérez-Bustillo, Neither Truth Nor Reconciliation – Mexico's President Betrays Commitment to Transitional Justice, *Just Security*, 7 December 2021, abrufbar unter: <www.justsecurity.org/79448/neither-truth-nor-reconciliation-mexicos-president-betrays-commitment-to-transitional-justice> (zuletzt besucht am 24.2.2023).

73 Jon Elster, Transitional Justice as Universal Narrative, in: Liora Israël/Guillaume Mouralis (Hrsg.), *Dealing with Wars and Dictatorships – Legal Concepts and Categories in Action*, The Hague 2014, S. 77–81, 79.

3. Kritik

3.1 Vagheit des Konzepts

Eine grundlegende Kritik betrifft die Vagheit des Konzepts. Die Popularität des Begriffs würde Klarheit zumindest der groben Konturen vermuten lassen.⁷⁴ Es gibt aber weder eine generell akzeptierte Definition von «Transitional Justice», noch ist geklärt, welche Instrumente im Einzelnen dazu zählen und welche Rolle völkerrechtlichem «hard law» und «soft law» sowie generell internationalen Akteuren zukommen soll.⁷⁵ Es ist sogar umstritten, ob es sich überhaupt um ein eigenes «Feld» handelt, als das es von der Community behandelt wird, und ob die Herausbildung einer Expertencommunity eine positive Entwicklung war.⁷⁶

Solch grundsätzliche Fragen sind nicht a priori abwegig. Man kann sich ange- sichts der Heterogenität der Fälle und vertretenen Auffassungen mit einem gewissen Recht fragen, worin der Mehrwert in der Praxis besteht, ob das Kon- zept – etwa durch Auftreten neuer Akteure und Verwischung der Grenzen zwischen Recht und Nicht-Recht – die Verhältnisse nicht eher komplizierter gemacht hat. Auch wenn man solche Kritik letztlich für überzogen hält, ist sie nicht ganz leicht von der Hand zu weisen. Die Suche nach einer für alle akzeptierbaren Definition kann, grundsätzlich betrachtet, nur schon deshalb nicht erfolgreich sein, weil selbst das Verhältnis von «Transitional Justice» zur Demokratie nicht klar ist. Für manche muss es nicht zwingend um eine Transformation zur Demokratie gehen, wieder andere wollen auch Übergänge innerhalb demokratischer Systeme einbeziehen, etwa wenn eine Demokratie rechtsstaatliche Institutionen abbaut und autoritäre Züge entwickelt. Dies wäre, in letzterer Lesart, ebenfalls ein Fall von «Transitional Justice».⁷⁷ Polen und Ungarn wären zu nennen, und zur Zeit der Präsidentschaft von Donald Trump, der unliebsame Gerichte verhöhnte, liesse sich diese Frage selbst für die USA stellen.

74 Für eine Übersicht über Schlüsselfragen in diesem Zusammenhang: Phil Clark/Nicola Palmer, Challenging Transitional Justice, King's College London Law School Paper 2016–12, S. 3–13, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2635502.

75 Versuch einer theoretischen Erfassung des Konzepts: Pablo de Greiff, Theorizing Transitional Justice, 51 Political Legitimacy (2012), S. 31–77.

76 Christine Bell, Transitional Justice – Interdisciplinarity and the State of the «Field» or «Non-Field», 3 International Journal of Transitional Justice (2009), S. 5–27. Zur Herausbildung einer professionellen Experten-Community: Sandrine Lefranc/Frédéric Vairel, The Emergence of Transitional Justice as a Professional International Practice, in: Liora Israël/Guillaume Mouralis (Hrsg.), Dealing with Wars and Dictatorships – Legal Concepts and Categories in Action, The Hague 2014, S. 235–252.

77 Siehe Colm Campbell/Fionnuala Ni Aolain, The Paradox of Transition in Conflicted Democracies, 27 Human Rights Quarterly (2005), S. 172–213.

Hauptursache der Vagheit ist die immense Breite der unter dem Titel «Transitional Justice» diskutierten Situationen. Das Spektrum des «Anlassunrechts» reicht von den Verbrechen des Nazireichs über die Praktiken von Militärdiktaturen bis zum Systemunrecht kommunistischer Staaten. Vergangenheits- und Zukunftsdimension unterscheiden sich in diesen Konstellationen von Vornherein markant. Es scheint klar, dass derart unterschiedliche Konstellationen, unterschiedliche Versehrtheiten und unterschiedliche Hintergrundhistorien zu sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und unterschiedlichen Antworten führen müssen. Die Vagheit des Konzepts macht auch ein Bilanzieren im Grunde unmöglich. Was wäre der Massstab? Die Nichtwiederholung der Verbrechen, das Ausbleiben von Unruhen, ein einigermaßen ruhiger Gang der Politik, Versöhnung in der Breite der Gesellschaft? Wer die Dinge kritisch betrachtet, kann auf das Fehlen eines wirklich belastbaren Nachweises verweisen, dass Verbesserungen hinsichtlich Menschenrechte und Demokratie auch wirklich Folge der Herausbildung des Konzepts und einer Experten-Community sind.⁷⁸ Dies scheint mir etwas zu weit zu gehen. Richtig scheint mir jedoch die Kritik, dass das Konzept immer vage war und im Kern vage geblieben ist.

3.2 Selbstermächtigung durch «Managerialism»

Die zweite grundlegende Kritik zielt auf die «Aneignung» der Thematik durch Expertinnen und Experten. Eine Expertencommunity ohne wirkliche Legitimation habe sich des Feldes bemächtigt. Sie habe die Transitionsorgänge zum Wissensgebiet erklärt mit der Folge, dass automatisch in erster Linie Ausbildung und praktisches Erfahrungswissen zur Ausübung von Gestaltungsmacht legitimierten, nicht Betroffenheit oder demokratische Rechte. Mittels Ausarbeitung von Studien über «principles», «best practices» etc. habe sie sich Herrschaft angemessen und ihre Rolle mit Hilfe der expertokratisch funktionierenden UNO stetig gestärkt. Als Negativbeispiel wird zuweilen Sierra Leone angeführt. Hier soll die «Professionalisierung» von «Transitional Justice» etwa zu einer Marginalisierung der Stimmen der Opfer geführt haben.⁷⁹

Der Vorwurf zielt wesentlich auf die Rolle der UNO und der Menschenrechtsbürokratie. Zugespitzt formuliert lautet er: Diese würden sich gegenseitig

78 Olsen/Payne/Reiter (Anm. 71), S. 981. Bei Beantwortung der Frage, ob «Transitional Justice» in einem spezifischen Fall «funktioniert» oder nicht, müssten insbesondere folgende Teilfragen unterschieden werden: ob «Transitional Justice»-Massnahmen überhaupt in Betracht gezogen wurden, wie allfällige Instrumente implementiert und umgesetzt wurden, und was genau der Massstab zur Messung des Erfolgs ist. Dazu: Jelena Subotić, The Transformation of International Transitional Justice Advocacy, 6 International Journal of Transitional Justice (2012), S. 106–125, 123 f.

79 Anne Menzel, The Pressures of Getting it Right – Expertise and Victims’ Voices in the Work of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission (TRC), 14 International Journal of Transitional Justice (2020), S. 300–319, 313.

bestärken und Zuständigkeit für die «Weiterentwicklung» des Konzepts beanspruchen und so ihre Macht immer mehr ausbauen. Der UNO-Menschenrechtsrat «begrüsste» etwa 2012 die Aktivitäten der UNO zur Unterstützung der Staaten bei der Einrichtung von «Transitional Justice»-Mechanismen explizit unter Einschluss von UNO-Feldaktivitäten.⁸⁰ Die UNO ermutigte gewissermassen sich selbst, den eingeschlagenen Weg der «Unterstützung» der Staaten weiterzugehen. Der Übergang von Unterstützung zu Beanspruchung von Führung ist bekanntermassen oft fliessend. Kofi Annan betonte in seinem Bericht von 2004 die Relevanz «technischer» Fragen, für die es, so die Botschaft, mehr Expertinnen und Experten brauche.⁸¹ Die Folge von all dem ist, dass im ungünstigen Fall spezialisierte Eliten anstelle Betroffener deren Probleme definieren. Sie stellen die Fragen und fällen die strategischen Entscheide, alles in einer völkerrechtlich-neutralen Sprache.⁸² «Transitional Justice» ist kritisch schon als «narrow liberal technology» bezeichnet worden.⁸³

Es stellt sich hier ein Grundproblem jeder expertokratischen Herrschaft. Sie blendet tendenziell die Bedeutung politischer Präferenzen aus, indem sie die Bedeutung von Wissen betont. Die Transformation versehrter Gesellschaften ist aber keine bürokratische Disziplin. Aussöhnung hat viel mit Verfahren, Dauer, Hin und Her, Rückschlägen und Neuanfängen zu tun. Der «Management-Approach», der auf Wissen setzt, veranschlagt die Bedeutung des Verfahrens notorisch zu tief.⁸⁴ Auch die psychologische Dimension, die etwa bei Besetzungen eine zentrale Rolle spielt, droht bei expertokratischem Approach zu kurz zu kommen.⁸⁵ Transition unter fremder Zwangsgewalt ist etwas anderes als selbstbestimmte Transition. Auch die Heraushebung der Bedeutung des Völkerrechts ist ein Schritt, dessen Implikationen nicht unterschätzt werden sollten. Mitsprache wird auf diese Weise klein gehalten. Man kann sich

80 UN Human Rights Council, Human Rights and Transitional Justice, UN Doc. A/HRC/Res/12/11 (2009), N. 2 f.

81 Grover (Anm. 3), S. 370 f.

82 Dazu: Martti Koskenniemi, Hegemonic Regimes, in: Margaret A. Young (Hrsg.), *Regime Interaction in International Law – Facing Fragmentation*, Cambridge/New York 2012, S. 305–324, 305. Vgl. etwa die in folgendem Dokument verwendete Fachsprache: Human Rights Council, Accountability: Prosecuting and Punishing Gross Violations of Human Rights and Serious Violations of International Humanitarian Law in the Context of Transitional Justice Processes, Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, Fabián Salvioli, A/HRC/48/60, 9 July 2021, N. 84–96 (Conclusions).

83 Dustin N. Sharp, Emancipating Transitional Justice from the Bonds of the Paradigmatic Transition, 9 *International Journal of Transitional Justice* (2015), S. 150–169, 155–159.

84 Exemplarisch für diesen Approach: Stefan Engert/Anja Jetschke, Einleitung: Transitional Justice 2.0 – zur konzeptionellen Erweiterung eines noch jungen Forschungsprogramms, 86 *Die Friedens-Warte* (2011), S. 15–43.

85 Für diese Problematik mit Blick auf die US-Besatzung des Irak: Eric Stove/Hanny Megally/Hania Mufti, Bremer's «Gordian Knot» – Transitional Justice and the US Occupation of Iraq, in: Naomi Roht-Arriaza/Javier Maríezcurrena (Hrsg.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Cambridge 2006, S. 229–254, 248 f.

mit einem gewissen Recht fragen, ob man wirklich Menschenrechtsexpertin, «use of force»-Experte, Flüchtlingsrechtsexpertin, Strafrechtsexperte etc. sein muss, um bei «Transitional Justice»-Fragen mitreden zu können.

Die Gründung neuer Institutionen und Publikationsorgane spielt ebenfalls eine Rolle in diesem Zusammenhang. Der Aufbau von Expertenmacht wurde durch sie in der Langzeitperspektive mitermöglich und dauerhaft gestützt. Hier einige Eckdaten: 1998 wurde in San Francisco die NGO «Center for Justice & Accountability» gegründet, die Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen gegen Täter vor Gericht vertritt. 2001 folgte in New York die Gründung der NGO «International Center for Transitional Justice», 2003 an der Universität Ulster die des «Transitional Justice Institute».⁸⁶ 2007 erschien die Zeitschrift «The International Journal of Transitional Justice» erstmals, deren Editorial Board mit etablierten Mitgliedern der Community besetzt ist. Dazu kommt die Verankerung der Thematik in akademischen Programmen.⁸⁷ Gesamthaft erzeugen diese Aktivitäten Druck zur «Weiterentwicklung» des Konzepts (natürlich unter der Ägide der Community), und es überrascht auch nicht, dass in jüngerer Vergangenheit zu den vier etablierten internationalen «pillars» – Menschenrechte, «use of force», Flüchtlingsrecht, Strafrecht – ein «fifth pillar» hinzugekommen ist: «memoralization processes» (Erinnerungsprozesse).⁸⁸ Der polemische Begriff der «justice industry» pointiert dieses Expandieren im Namen von «justice».⁸⁹ Die Entwicklung ist ambivalent. Eine Expertencommunity erzeugt produktiven Druck zur Aufarbeitung der Vergangenheit, beansprucht zugleich aber politische Definitionsmacht – auf unsicherer legitimatorischer Grundlage.

3.3 Übergeneralisierung und Fixierung

Eine dritte Kritik thematisiert eine Tendenz zur «Übergeneralisierung» als Folge des Konzept-Denkens.⁹⁰ Das Grundproblem ist, so der Vorwurf, dass der

⁸⁶ 2001 nahm das ICTJ seine Arbeit mit vier permanenten Angestellten auf, die als ad hoc-Berater für Staaten wirkten. Gegenwärtig (Juni 2022) sind mehr als 120 Personen an sieben verschiedenen Standorten tätig (Angaben gemäss Website www.ictj.org).

⁸⁷ Die «Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights» etwa bietet seit 2007 ein Masterprogramm mit Schwerpunkt «Transitional Justice» an.

⁸⁸ Human Rights Council, Memorialization Processes in the Context of Serious Violations of Human Rights and International Humanitarian Law: the Fifth Pillar of Transitional Justice, Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, Fabián Salvioli, A/HRC/45/45, 9 July 2020.

⁸⁹ Subotić (Anm. 78), S. 117.

⁹⁰ Früh bereits: Carlos S. Nino, The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put into Context – The Case of Argentina, 100 Yale Law Journal (1991), S. 2619–2640, 2621; vgl. auch: David Restrepo Amariles, Reassessing the Boundaries of Transitional Justice – An Inquiry on Political Transitions, Armed Conflicts and Human Rights Violations, in: Liora Israël/Guillaume Mouralis (Hrsg.), Dealing with Wars and Dictatorships – Legal Concepts and Categories in Action, The Hague 2014,

Begriff «Transitional Justice» zu sehr losgelöst von konkreten Umständen über unterschiedlichste Vorgänge gestülpt werde; dadurch würden Gemeinsamkeiten der Vorgänge betont, während die Unterschiede und Lokales in den Hintergrund rückten.⁹¹ Trotz aller Bekenntnisse zur Varianz ergebe sich daraus ein «one-size-fits-all»-Denken, ein Zug ins Ideologische. Man kann sich tatsächlich fragen: Wie weit sind die «Wunden», die lateinamerikanische Militärjuntas, das Apartheid-Südafrika, südeuropäische Diktaturen und der osteuropäische Kommunismus hinterlassen haben, überhaupt vergleichbar? Wie weit erfordern sie vergleichbare Antworten und wie weit ganz verschiedene?

Die Prioritäten können – grundsätzlich betrachtet – oft mit guten Gründen stärker bei der Vergangenheits- oder der Zukunftsdimension oder beim einen oder anderen Instrument gesetzt werden.⁹² Es kommt auf den konkreten Fall und die politischen Präferenzen an. Die Bedeutung der konkreten Massnahmenmischung und des Spezifischen betont etwa eine Studie, die die Fälle Argentinien, Nordirland, Südafrika, Kambodscha, Guatemala, Sierra Leone und Osttimor vergleichend untersucht.⁹³ Jede Prioritätensetzung, so eine grundlegende Einsicht, hat ihren Preis. Die Wahrheitskommission in Südafrika etwa konzentrierte sich auf schwere Apartheidverbrechen. Dies drängte die Opfer von alltäglichem Rassismus und rassenbedingter Armut tendenziell in den Hintergrund. Die Wahrheitskommission in Osttimor hingegen kümmerte sich neben direkten Menschenrechtsverletzungen auch stark um indirekte Folgen der Militäroperationen, wie Tod durch Hunger und Krankheit, was zu einem sehr breiten Tätigkeitsfeld führte.⁹⁴ Es spricht vieles dafür, hinter die in wissenschaftlicher Sprache vorangetriebene Standardisierung des «Transitional Justice»-Verständnisses zumindest ein Fragezeichen zu setzen.

S. 209–234, 230. Pablo de Greiff schreibt in einem neueren Artikel: «[...] transitional justice has become insufficiently attentive to context, formulaic, and technocratic»: ders., The Future and the Past – Reflections on the Present State and Prospects of Transitional Justice, 14 International Journal of Transitional Justice (2020), S. 251–259, 254.

- 91 Alexander Laban Hinton weist darauf hin, dass «Friktionen» zwischen den «globalen» Instrumenten und den lokalen Realitäten fast immer zu unerwarteten Wirkungen der Massnahmen führen: ders., Introduction – Toward an Anthropology of Transitional Justice, in: ders. (Hrsg.), Transitional Justice – Global Mechanisms and Local Realities after Genocide and Mass Violence, New Brunswick NJ/London 2010, S. 1–22, 9. Vgl. auch Joseph Geng Akech, Rethinking Transitional Justice in South Sudan – Critical Perspectives on Justice and Reconciliation, 14 International Journal of Transitional Justice (2020), S. 585–595 (die Bedeutung lokaler «Gerechtigkeitsmechanismen» betonend, etwa mit Blick auf den Südsudan).
- 92 Zu starke Konzentration auf rechtliche Aufarbeitung etwa kann in fragilen Nachkonfliktsgesellschaften an den Bedürfnissen von Hilfsbedürftigen und Opfern vorbeiziehen: Wendy Lambourne, What Are the Pillars of Transitional Justice? The United Nations, Civil Society and the Justice Cascade in Burundi, 13 Macquarie Law Journal (2014), S. 41–60, 56.
- 93 Laurel E. Fletcher/Harvey M. Weinstein/Jamie Rowen, Context, Timing and Dynamics of Transitional Justice – A Historical Perspective, 31 Human Rights Quarterly, S. 163–220, 190–206.
- 94 Rosemary Nagy, Transitional Justice as Global Project – Critical Reflections, 29 Third World Quarterly (2008), S. 275–289, 284 f.

Zumal Pazifizierungspotentiale, die sich aus lokalen oder regionalen Kulturen ergeben, ein zentraler Erfolgsfaktor sein dürften. Das wohl prominenteste Argument für diese Sichtweise sind die Gacaca-Gerichte in Ruanda.⁹⁵ Diese Friedensgerichte, die zu Hilfsarbeiten verpflichten können, trugen wesentlich zur Bewältigung der Verbrechen bei.

Treiber hinter der Tendenz zu einem gewissen «one-size-fits-all»-Denken sind – neben einer vereinheitlichend wirkenden «Transitional Justice»-Sprache – global agierende Akteure. Von den UNO-Gremien und ihrer Rolle war bereits die Rede, sie handeln im Namen von Völkerrecht und Menschenrechten, von denen sie ihre Legitimation abzuleiten beanspruchen. Erwähnung verdienen aber auch NGOs and Anbieter von Weiterbildungsprogrammen. Diese bestimmen die relevanten «Transitional Justice»-Instrumente und somit den «toolkit», und sie leisten Arbeit am «spirit» der engagierten Community.⁹⁶ Sie sind, kritisch betrachtet, Akteure in einem Standardisierungsprozess und Zertifikationsinstanzen für den Expertenstatus. Wer sich auf «Transitional Justice» spezialisiert, nimmt die Identität eines spezialisierten «human rights lawyer» an, kombiniert die Merkmale einer «human rights lawyer»-Identität mit der Identität einer kleineren und exklusiveren Expertencommunity. Damit ist auch ein spezifisches berufliches Prestige verbunden. Es wächst mit der Etabliertheit des Konzepts und höheren Zugangshürden zur Community. Wer mit dem Diskurs nicht vertraut ist und mitredet, riskiert den Dilettantismusvorwurf. Beim «Transitional Justice»-Prozess in Nepal etwa, der auf einen Friedensvertrag von 2005 folgte, wurde der mangelnde politische Wille zur «Umsetzung» der «Transitional Justice»-Massnahmen kritisiert.⁹⁷ Ähnliche Kritik wurde mit Blick auf die Prozesse in Mexiko und Kolumbien formuliert, die ebenfalls an «best practice»-Standards gemessen wurden. So berechtigt die Kritik im konkreten Fall sein mag, so problematisch erscheint ein «Umsetzungsdruck» aus grundsätzlicher Sicht. Das Problem besteht nicht nur in der Übergeneralisierung, sondern auch in der Fixierung des Konzepts durch Expertinnen und Experten.⁹⁸

95 Megan M. Westberg, Rwanda's Use of Transitional Justice After Genocide – The Gacaca Courts and the ICTR, 59 Kansas Law Review (2011), S. 331–367, 345–357.

96 Subotić (Anm. 78), S. 119.

97 Colette Rausch, Reconciliation and Transitional Justice in Nepal – A Slow Path, United States Institute of Peace Brief, 27 August 2017, S. 1–5, 2 (www.usip.org).

98 Anschaulich dafür ein «Follow-up Report» des UNO-Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, Fabián Salvioli, in dem es um den Umsetzungsstatus von Massnahmen in verschiedenen besuchten Ländern geht. Unter anderem wird die Umsetzung der Empfehlungen an Burundi evaluiert, die überwiegend als nicht implementiert eingeschätzt werden: Follow-up to Country Visits to Burundi, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and Sri Lanka: Report, A/HRC/48/60/Add.2, 5 August 2021, II. (Follow-up on the Visit to Burundi), N. 4–12, insb. «table 1».

Die erwähnten Kritikpunkte haben Ambivalenzen des Konzepts deutlich gemacht. «Transitional Justice» hat das Bewusstsein für die Vielschichtigkeit und Komplexität der Thematik verstärkt. Ohne die Expertencommunity und ihre Suche nach Gemeinsamem der «cases» und einem Programm, «best practices» etc. wäre dieses heute kaum so ausgebildet. Andererseits scheint mir die Tendenz zur Ideologisierung, zum Missionarismus unübersehbar. Wie jede Expertencommunity verteidigt die «Transitional Justice»-Community die Relevanz «ihres» Wissens und ihre Definitionsmacht. Sie bedient sich zur Legitimation in zuweilen nicht unproblematischer Weise der Menschenrechte und des Völkerrechts. Die Bilanz scheint mir insgesamt zwar überwiegend positiv. Die problematischen Aspekte aber sind unübersehbar.