



Konflikt und Stabilisierung

Die Massenflucht aus Syrien hat die Europäer daran erinnert, dass die Kriege in der Welt sie ganz direkt betreffen. Was können wir zur Beilegung von Konflikten beitragen, wie können wir demokratischen Wandel fördern, wie zerstörtes Vertrauen wieder aufbauen? Fallbeispiele, Anregungen, Kommentare.

Lora Pissareva, Afra Sophie Ure, Miriam Boxberg, Berenike Schott

Bedrohter Wandel: In dieser Straße in Sousse, Tunesien wurde der Terrorist getötet, der im Juni 2015 das Attentat auf das Hotel Imperial Marhaba verübt hatte

ein in eine andere Zeit: Kambodscha in den späten siebziger Jahren. Die Zeugin schildert, wie sie zur Arbeit an einem Damm genötigt wurde, der unter mörderischen Umständen von mehreren Zehntausend Zwangsarbeitern errichtet wurde, unter ihnen viele Kinder. Viele überlebten die Strapazen nicht. Unter Tränen berichtet sie vom Mord an ihrem Vater, vom qualvollen Tod des Bruders.

In den Jahren 1975 bis 1979, in denen die Roten Khmer in Kambodscha an der Macht waren, kamen dort nach Schätzungen mehr als 1,7 Millionen Men-

Noch bis vor Kurzem gehörte die Zeit der Roten Khmer nicht zum Unterrichtsstoff

schens ums Leben – durch Hungersnot und Folter, durch Hinrichtungen und Zwangsarbeit. Um die Gräueltaten dieser Zeit juristisch aufzuarbeiten, erbat Kambodscha 1997 die Unterstützung der Vereinten Nationen. Nach zähen Verhandlungen, die sich

über fast ein ganzes Jahrzehnt hinzogen, legte ein völkerrechtliches Abkommen zwischen der kambodschanischen Regierung und den Vereinten Nationen die Grundlagen für die Errichtung eines Sondertribunals.

Nun ist eine juristische wie historische Aufarbeitung dieser Verbrechen ohne Zweifel sehr wichtig – nicht nur für die Täter- und Opfergeneration, sondern auch und gerade für die jüngeren Kambodschaner. Noch bis vor Kurzem gehörte die Zeit der Roten Khmer überhaupt nicht zum Unterrichtsstoff an Schulen, wie uns Khamboly Dy, Autor des ersten Geschichtsbuchs zum Thema, bei der Präsentation des Buches erzählt. Und in der Tat scheinen die Angehörigen unserer Generation, mit denen wir in Kambodscha sprechen, kaum zu wissen, wer oder was die Roten Khmer waren.

Empfindlich eingeschränkt

Doch welchen Beitrag kann das ECCC-Sondertribunal zu dieser Aufarbeitung leisten? Zunächst einmal ist das Mandat des Rote-Khmer-Tribunals strikt limitiert auf Straftaten der obersten Führungsriege, die zwischen dem 17. April 1975 und dem 6. Januar 1979 begangen wurden. Diese personelle und temporäre Einschränkung des Mandats ist nicht zu unterschätzen. Zudem wurde der erste Prozess vor dem ECCC 30 Jahre nach dem Ende der Schreckensherrschaft abgehalten. Jahrzehnte nach den Verbrechen ist ein Großteil der damaligen Führungsschicht nicht mehr am Leben oder, wie Nuon Chea, alt und krank. Darüber hinaus sind mittlerweile viele Opfer und Zeugen verstorben, die wertvolle Informationen und Beweise hätten beitragen können. Andere Täter sind zwar bekannt, werden aber nicht vor den ECCC gebracht, weil sie nicht der Führungsschicht der Roten Khmer zugerechnet werden. Hinzu kommt, dass viele der derzeit führenden Politiker selbst früher bei den Roten Khmer aktiv waren.

Die Taten der Roten Khmer waren keinesfalls die einzigen Verbrechen, die im Kontext der komplexen und zum Teil miteinander verwobenen Konflikte begangen wurden, die seinerzeit in der Region tobten. So argumentieren die Verteidiger, dass das Mandat jegliche Strafverfolgung für die amerikanischen Flächenbombardierungen Kambodschas bis 1973 oder Verbrechen gegen die kambodschanische Bevölkerung nach der Invasion von 1979 ausschließe. Damit sei das Tribunal ein Paradebeispiel für Siegerjustiz. Wenn also die Vertei-

gung ihre Rolle nicht nur darin sieht, sich dafür einzusetzen, dass ihr Klient einen fairen Prozess bekommt, sondern, wie einer der Verteidiger uns gegenüber erklärt: „I’m here for the bigger story“, dann stößt der Gerichtshof an seine Grenzen. Denn eine vollständige Dokumentation der damaligen Geschehnisse in Kambodscha, wie es die Verteidigung fordert, ist so nicht zu erreichen. Die Aufarbeitung bleibt selektiv.

Doch bei aller Kritik am ECCC: Im Vergleich zu anderen internationalen Straftribunalen kann sich hier einiges durchaus sehen lassen. So führt das Gericht ein beispielloses erfolgreiches und weitreichendes Bildungs- und Vermittlungsprogramm durch – und hier wird dann doch wirklich Geschichte geschrieben: Das ECCC organisiert und übernimmt die Kosten für die Reisen von Gruppen aus allen Ecken des Landes, die dem Tribunal beiwohnen und das Völkermordmuseum besuchen.

Auch gibt es immer wieder Besuche von Schulklassen und andere Formen der schulischen Kooperation. Dadurch konnten sich Zehntausende von Kambodschanern über die Arbeit des ECCC informieren.

Und so wird nach und nach die Zeit der Unterdrückung und der Verbrechen der Roten Khmer juristisch wie geschichtlich dokumentiert und aufgearbeitet, während im ECCC weiter nach Gerechtigkeit gesucht wird. ••

Miriam Boxberg verbrachte ihr Mercator-Jahr in Den Haag und New York.

Das Gericht führt ein beispielloses erfolgreiches Bildungsprogramm durch

Geld allein ist nicht die Lösung

Der demokratische Wandel in Tunesien lässt sich sinnvoller fördern

Berenike Schott | Absorptionsfähigkeit. Kein ganz einfaches Wort, kein besonders gebräuchliches – und doch eines der ersten Wörter, die einem in Tunesien begegnen, wenn man sich mit Entwicklungsarbeit beschäftigt. Denn Tunesiens Nichtregierungsorganisationen sind offensichtlich damit überfordert, die vielen Entwicklungsgelder, die von den Gebern seit der Jasmin-Revolution 2011 bereitgestellt werden, sinnvoll aufzunehmen, auszugeben und zu verwalten. Mangelnde Absorptionsfähigkeit ist nicht nur ein Problem der Zivilgesellschaft – auch der tunesische Staat kommt kaum hinterher, die Gelder auszugeben und zu verwalten, die Entwicklungsbanken ihm anbieten. Natürlich, den demokratischen Wandel in Tunesien zu unterstützen, ist wichtig und liegt im Interesse der internationalen Gemeinschaft. Doch mit dem bestehenden System der Entwicklungsgeldervergabe funktioniert das offenbar nicht so recht.

Mit Blick auf die tunesische Zivilgesellschaft ist das Problem nicht so sehr die Tatsache, dass es in absoluten Zahlen zu viel Geld gibt, sondern dass die Höhe der Zuwendungen nicht zu den Fähigkeiten oder den Bedürfnissen der

meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen passt. So setzt sich etwa ein Verein von jungen Dorfbewohnern an der algerischen Grenze für einen besseren Zugang zu Wasser ein. In einer Region, die unter Dürre leidet, verhindern Korruption und die Vernachlässigung von abgelegenen Orten, dass Bauern ihre Felder bewässern können. Durch gezielte Aktionen und Einflussnahme auf lokale Autoritäten möchte man das Thema in die Öffentlichkeit tragen und für eine gerechtere Wasserverteilung im Dorf sorgen.

Da ist nur ein Problem: Die jungen Vereinsmitglieder sind Analphabeten und haben noch nie ein Projekt mit internationalen Geldern durchgeführt. Sie haben gerade mal die paar Dinar zusammenbekommen, um mit dem Bus in die nächst-

Oft werden die Gelder für Hotels, Kaffeepausen und Tagessätze ausgegeben

größere Stadt zu kommen und um Unterstützung für ihren Verein zu werben. Selbst die

so genannten „small grants“ der internationalen Organisationen betragen aber zwischen mehreren hundert bis zu über 20 000

Euro. Dieses Geld muss verwaltet und ausge-

geben werden, und anschließend ist darüber in Form von Berichten Rechenschaft abzulegen. Wie sollen die jungen Bauern das schaffen?

Eine Antwort auf das Problem heißt „capacity building“: Statt die Gelder direkt an kleine lokale Organisationen zu geben, gehen sie an internationale Organisationen, die dann Trainings mit ihren tunesischen Partnerorganisationen durchführen: Wie schreibt man einen Projektantrag? Wie managt man ein Projekt? Und wie wertet man es am Ende aus? Alternativ werden die Gelder an die wenigen – und immer gleichen – tunesischen NGOs gegeben, die über diese Fähigkeiten verfügen und dadurch bei den Gebern beliebt sind.

Verwalten statt gestalten

Durch all dies wird die tunesische Zivilgesellschaft zweifellos professionalisiert und ihre Arbeit auf die Ansprüche der Geber geeicht. Doch führt es auch dazu, dass die Mitarbeiter immer weniger ihre ursprünglichen politischen und gesellschaftlichen Ziele verfolgen und sich immer stärker um Geber und Gelder kümmern müssen. Oder, wie es eine der jungen Frauen ausdrückt, die 2011 auf den Straßen und im Netz gegen das Ben-Ali-Regime protestierten und jetzt stundenlang im Büro Anträge und Berichte schreibt: „Ich bin nur noch mit dem Management der Gelder beschäftigt. Vor der Arbeit für unsere NGO war ich politische Aktivistin, jetzt verwalte ich Gelder.“

Die Gelder auszugeben, ist oft ein größeres Problem, als man annehmen sollte. „Seit 2011 sind so viele Gelder nach Tunesien geflossen. Doch sie landen meist nicht bei denen, die sie brauchen, sondern werden für Hotels, Kaffeepausen und Tagessätze ausgegeben“, sagt die Büroleiterin einer NGO. Die Summen sind hoch, die Zeitrahmen der Projekte begrenzt und die Gelder müssen abfließen. In dieses Schema mag die zeitintensive Beratung eines kleinen Vereins, der schlussendlich für ein paar hundert Euro eine Aktivität durchführt, nicht so recht passen. Was tatsächlich gebraucht werde, so sagen viele, seien weder große Geldsummen noch weitere Trainings, sondern eher Begleitung („mentoring“), Austausch, Einbindung in Netzwerke, Ansprechpartner

und Berater. Doch genau daran fehlt es, weil die Geber den Anteil für Personal und Verwaltung niedrig halten wollen. Die Mitarbeiter sind damit beschäftigt, Gelder anzuwerben, zu verwalten und auszugeben und haben wenig Zeit für die Betreuung ihrer Partner. Nun mag es in vielen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll sein, Verwaltungskosten niedrig zu halten. In der Demokratieförderung allerdings sind gerade Mitarbeiter mit Erfahrung und Zeit für Austausch und Begleitung am wertvollsten – nicht die teure Podiumsdiskussion oder der hundertste Workshop. Diese Erkenntnis sollte in den Richtlinien der Geber widerspiegelt und bei der Vergabe der Gelder beachtet werden.

Mitarbeiter mit Zeit und Erfahrung sind wertvoller als der hundertste Workshop

Priorität für Reformen

Der demokratische Wandel in Tunesien ist dreifach bedroht: Erstens durch eine miserable Wirtschaftslage und eine hohe Jugendarbeitslosigkeit, zweitens durch ein wachsendes Sicherheitsproblem nicht nur an den Grenzen zu Algerien und Libyen, sondern auch in Gestalt von Terroranschlägen im Herzen des Landes, und drittens durch neue Anti-Terror-Gesetze und einen Sicherheitssektor, der nach der Revolution nicht reformiert wurde. Diesen genuin politischen Herausforderungen kann nur durch Reformen begegnet werden, nicht durch immer neue Projekte. Ähnlich wie bei der Unterstützung der Zivilgesellschaft bedeutet das nicht, dass weniger Gelder benötigt werden, sondern dass sie anders geplant und Prioritäten anders gesetzt werden müssen.

Ein Beispiel ist das relativ neue „Program for Results“-Instrument der Weltbank. Anstatt der Finanzierung von Einzelprojekten zu dienen, sollen die Gelder strukturelle Veränderungen ermöglichen. Ihre Ausschüttung hängt auch vom Erreichen bestimmter Reformziele ab. Wenn also im Rahmen eines Dezentralisierungsprozesses Kommunen ihre Budgets veröffentlichen und Bürger einladen, mitzubestimmen, wie diese Mittel verwendet werden, bekommen sie weitere Gelder überwiesen. So wird Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene gestärkt und Transparenz geschaffen. Damit wird auch die Beziehung zwischen Staat und Bürgern verändert – ein wichtiger Baustein im Übergang zu einem demokratischen System.

Vieles in der Region ist noch in einer experimentellen Phase. Ob die derzeitigen Programme zur Unterstützung des demokratischen Wandels Früchte tragen und langfristig Veränderung schaffen werden, wird man erst in einigen Jahren sagen können. Eines allerdings scheint schon jetzt klar zu sein: Geld allein hilft weder der Zivilgesellschaft noch dem Staat in der schwierigen Zeit des Übergangs. Im schlimmsten Fall lenkt es sogar die Aufmerksamkeit und Energie von wichtigen Reformen ab. Wenn die internationale Gemeinschaft den demokratischen Wandel in Tunesien effektiv unterstützen will, muss sie gezielter auf die Bedürfnisse, Kapazitäten und Interessen der Zivilgesellschaft und der Regierung eingehen: Begleitung statt Geld, Reformen statt Projekte. • •

Berénike Schott arbeitete während ihres Mercator-Jahres in Kairo, Tunis, Brüssel und Washington.