

# KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

## TRADITION UND RECHT



■ **Indigenes und staatliches Recht in Lateinamerika: Miteinander oder nebeneinander?**  
*Susanne Käss /  
Christian Steiner*

■ **Politik, Chieftaincy und Gewohnheitsrecht in Ghana**  
*Isaac Owusu-Mensah*

■ **Informelle Justiz im palästinensischen Rechtssystem: Konflikt oder Koexistenz zweier Rechtsordnungen?**  
*Jamil Salem /  
Ilona-Margarita Stettner*

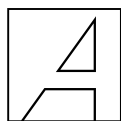
■ **Die syrische Flüchtlingskrise als Folge des ungelösten Syrienkonflikts**  
*Otmar Oehring*

■ **Der Europäische Auswärtige Dienst – Schwieriger Start einer innovativen Institution**  
*Olaf Wientzek*





**KAS**  
**AUSLANDSINFORMATIONEN**  
**9 | 13**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISSN 0177-7521  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
29. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23  
D-10785 Berlin  
Telefon (030) 2 69 96-33 83  
Telefax (030) 2 69 96-35 63  
Internet: <http://www.kas.de>  
<http://www.kas.de/auslandsinformationen>  
E-Mail: [stefan.burgdoerfer@kas.de](mailto:stefan.burgdoerfer@kas.de)

**Bankverbindung:**

Commerzbank Bonn  
Kontonr.: 10 3333 100 BLZ: 380 400 07  
IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00  
BIC: COBADEFFXXX

**Herausgeber:**

Dr. Gerhard Wahlers

**Redaktion:**

Frank Priess  
Dr. Wolfgang Maier  
Thomas Birringer  
Gisela Elsner  
Dr. Stefan Friedrich  
Dr. Beatrice Gorawantschy  
Jens Paulus

**Verantwortlicher Redakteur:**

Stefan Burgdörfer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt  
die Meinung der Redaktion wieder.

**Bezugsbedingungen:**

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen  
zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf  
Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft  
5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen  
Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um  
ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis  
zum 15. November eines Jahres schriftlich  
abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den  
KAS-Auslandsinformationen.

**Übersetzung:** RedKeyTranslation, Hannover

**Satz:** racken, Berlin



CO<sub>2</sub>-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2  
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem  
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-  
zeichnet ist.

## **Inhalt**

### **4 | EDITORIAL**

#### **Tradition und Recht**

**8 |** INDIGENES UND STAATLICHES RECHT IN LATEIN-AMERIKA: MITEINANDER ODER NEBENEINANDER?  
*Susanne Käss / Christian Steiner*

**33 |** POLITIK, CHIEFTAINCY UND GEWOHNHEITSRECHT IN GHANA  
*Isaac Owusu-Mensah*

**53 |** INFORMELLE JUSTIZ IM PALÄSTINENSISCHEN RECHTSSYSTEM: KONFLIKT ODER KOEXISTENZ ZWEIER RECHTSORDNUNGEN?  
*Jamil Salem / Ilona-Margarita Stettner*

#### **Andere Themen**

**67 |** DIE SYRISCHE FLÜCHTLINGSKRISE ALS FOLGE DES UNGELÖSTEN SYRIENKONFLIKTS  
*Otmar Oehring*

**86 |** DER EUROPÄISCHE AUSWÄRTIGE DIENST – SCHWIERIGER START EINER INNOVATIVEN INSTITUTION  
*Olaf Wientzek*



## EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

in Syrien herrscht Bürgerkrieg und ein Ende ist nicht in Sicht. Die Proteste gegen den Machthaber Baschar al-Assad begannen im März 2011 mit Forderungen nach mehr politischen Beteiligungsmöglichkeiten, Bürgerrechten und wirtschaftlichen Reformen. Schnell weiteten sich die Demonstrationen zu Unruhen und diese zu einem Bürgerkrieg aus, der das ganze Land erschüttert. Ging es anfangs um politische und ökonomische Ziele, hat sich inzwischen ein Konflikt entlang vorwiegend konfessioneller Grenzen entwickelt. Die Vereinten Nationen beziffern die Zahl der Opfer auf mehr als 100.000. Dies alles geschieht vor den Toren Europas, und die Europäische Union findet erst allmählich zu einer gemeinsamen Haltung.

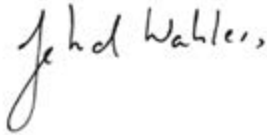
Jegliche Initiativen zur friedlichen Beilegung des Konflikts sind in den vergangenen Monaten versandet. Das liegt nicht zuletzt an den unterschiedlichen und festgefahrenen Positionen der regionalen Akteure und innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Zudem sind die Machtverhältnisse ebenso wenig klar wie die Ziele der in den Bürgerkrieg involvierten Gruppen und ihre Beziehungen untereinander. Die Opposition ist längst so fragmentiert, dass sie bei etwaigen Friedensgesprächen nicht einheitlich repräsentiert werden könnte. Auf internationaler Ebene bedürfte es eines Mindestmaßes gemeinsamer Interessen, um zu einem entschiedenen, gemeinsamen Auftreten zu gelangen. Stattdessen führt die Fortschreibung weltanschaulicher oder interessengeleiteter Konfliktlinien in Syrien und in der internationalen Gemeinschaft zu einem immer schwieriger zu lösenden Patt, zu unklaren Fronten und widersprüchlichen Konstellationen. Syrische Christen zum Beispiel sehen ihre Lage eher von islamistischen Rebellen bedroht als von Assads Truppen, obwohl diese es sind, die von der Islamischen Republik Iran unterstützt werden.

Unabhängig davon, ob Interventionen von außen noch als notwendig erachtet werden: Der wachsenden und ohnehin bereits unvorstellbar großen Zahl der syrischen Flüchtlinge wird sich die Weltgemeinschaft annehmen müssen. Denn längst hat der Konflikt auch über die Grenzen des Landes hinaus dramatische Folgen. Die Vereinten Nationen haben die Entwicklungen als die schlimmste Flüchtlingskatastrophe seit dem Genozid in Ruanda bezeichnet. Otmar Oehring verdeutlicht in seinem Artikel die Situation der Flüchtlinge in den Ländern der Region, in Ägypten, dem Irak, Jordanien, dem Libanon und der Türkei. Zu den enormen Ausmaßen der Fluchtbewegung schreibt er: „Damit sind rund 27,5 Prozent der Einwohner Syriens auf der Flucht, knapp 19,4 Prozent als Binnenvertriebene und gut acht Prozent als Flüchtlinge – und es werden täglich mehr.“ Im vergangenen Monat habe ich das Flüchtlingslager Zaatari in Jordanien besucht und einen Eindruck von den Ausmaßen der Flüchtlingskrise gewinnen können. Das Lager hat sich zu einer Großstadt entwickelt, samt aller damit einhergehender Herausforderungen: Gesundheitsversorgung, Bildung, Kriminalitätsbekämpfung.

In ihren Bemühungen für eine bessere Situation der Flüchtlinge müssen die Länder der Region nun die tatkräftige Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erfahren. Dabei geht es nicht ausschließlich darum, finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Das alleine wird nicht ausreichend sein. Es muss auch daran gearbeitet werden, die staatlichen Strukturen gezielt so zu stärken, dass sie in der Lage sind, die gewaltigen Flüchtlingsströme aufzufangen. Dabei sind auch Austausch und Kooperation zwischen den Ländern eine wichtige Komponente, um die Situation zu verbessern.

Aus dem Artikel unseres Auslandsmitarbeiters wird auch ersichtlich, welch enormes Konfliktpotenzial Flüchtlingsströme in anderen Ländern bergen. Verschiedene ethnische und religiöse Gruppen treffen aufeinander, Einheimische fühlen sich durch die finanzielle Unterstützung für die Flüchtlinge benachteiligt oder verlieren ihre Jobs durch den Zuwachs illegaler Arbeitskräfte. Entscheidend ist es daher, einen Dialog zwischen den verschiedenen Gruppen zu initiieren und gegenseitiges Verständnis zu fördern. Die

Konrad-Adenauer-Stiftung ist mit sieben Büros in der Region präsent. Diese engagieren sich für Entwicklung, demokratische Strukturen und Rechtsstaatlichkeit und bieten eine Plattform für Austausch und Dialog auf allen Ebenen.

A handwritten signature in black ink that reads "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'G'.

Dr. Gerhard Wahlers  
Stellvertretender Generalsekretär

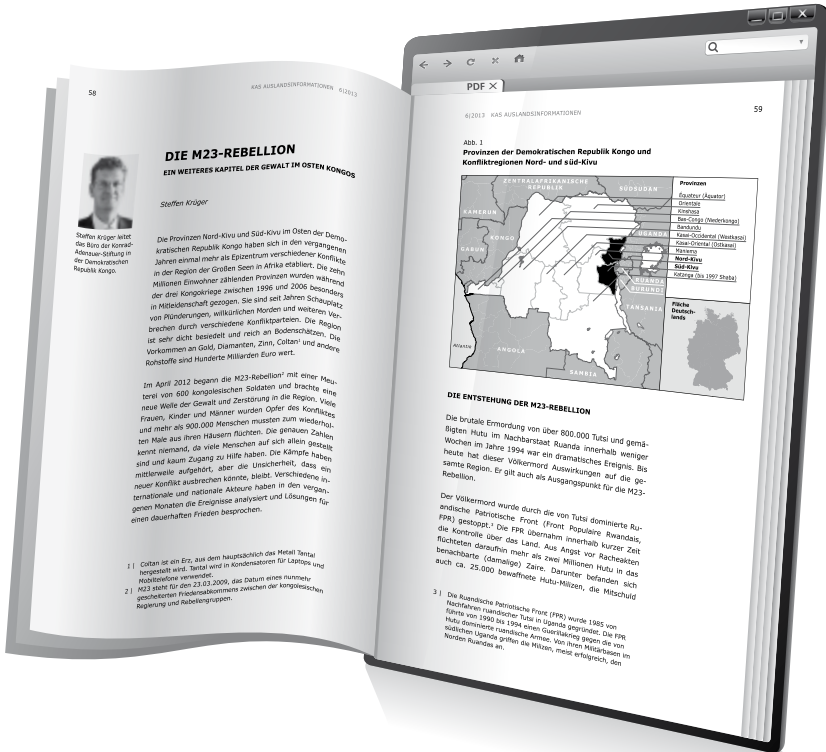
[gerhard.wahlers@kas.de](mailto:gerhard.wahlers@kas.de)



# Auslandsinformationen online

Die aktuellen Auslandsinformationen schon vor der gedruckten Ausgabe und sämtliche Beiträge seit 1995:

[www.kas.de/auslandsinformationen](http://www.kas.de/auslandsinformationen)



deutschsprachige Ausgabe  
[kas.de/auslandsinformationen](http://kas.de/auslandsinformationen)

Gedruckte Ausgabe abbestellen: [redaktion-auslandsinformationen@kas.de](mailto:redaktion-auslandsinformationen@kas.de)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Susanne Käss ist Auslandsmitarbeiterin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bolivien und Leiterin des Regionalprogramms Politische Partizipation Indígena.



Dr. iur. Christian Steiner leitet das Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bogotá, Kolumbien.

## INDIGENES UND STAATLICHES RECHT IN LATEINAMERIKA

### MIT EINANDER ODER NEBENEINANDER?

*Susanne Käss / Christian Steiner*

Im mexikanischen Bundesstaat Oaxaca bewarb sich Eufrosina Cruz Mendoza 2007 um den Bürgermeisterposten in ihrer zapotekischen Herkunftsgemeinde. Obwohl die Mehrzahl der Bürger für sie stimmte, wurde die Wahl von den traditionellen Autoritäten im Dorf nicht anerkannt, da Frauen in Santa Maria Quiegolani ursprünglich weder aktives noch passives Wahlrecht genossen. So konnte Eufrosina zwar den Großteil ihrer Gemeinde von sich überzeugen, doch nicht die zuständigen Gerichte. Denn als sie ihre Individualrechte dort einzuklagen versuchte, befanden diese, dass das kollektive Recht auf Selbstverwaltung der indigenen Gemeinde über den politischen Individualrechten stehe. Somit war es rechtens, dass Eufrosina, obwohl mexikanische Staatsbürgerin, aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert wurde.

In Lateinamerika existieren über 500 ethnische Gruppen, die rund 900 Sprachen aus über 100 Sprachfamilien sprechen. 40 bis 50 Millionen Menschen in Lateinamerika sind indigen, das sind acht bis zwölf Prozent der Gesamtbevölkerung.<sup>1</sup> Die ethnische Vielfalt des Kontinents ist ein unvergleichlicher kultureller Schatz, stellt die lateinamerikanischen Gesellschaften aber auch vor große Herausforderungen. Nach einer jahrhundertelangen kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Marginalisierung indigener Völker begannen diese Gesellschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, sich der Notwendigkeit bewusst zu werden, das kulturelle Erbe der Ureinwohner

1 | Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*, FUNPOEIB Andes, Cochabamba, 2009.

anzuerkennen und zu pflegen. Die Vielfalt gilt heutzutage als Chance und Reichtum. Doch das Zusammentreffen verschiedener Weltanschauungen, Traditionen und Lebensformen wirft in der Praxis komplexe soziokulturelle, politische und rechtliche Fragen auf. Konflikte bleiben dabei nicht aus. Sie sind zum einen funktionaler Natur: Wie lassen sich unterschiedliche Rechtstraditionen und -ordnungen sowie damit zusammenhängende Zuständigkeiten innerhalb eines Staatsgebiets voneinander abgrenzen und koordinieren? Hinzu kommen aber auch grundlegende Divergenzen über den Universalitätsanspruch der Menschenrechte, nicht zuletzt bei möglichen Kollisionen von kollektiven indigenen Rechten mit individuellen Freiheitsrechten.

Die Problematik ist – und dieser Aspekt darf nicht unterschätzt werden – außerdem überlagert von historischen, zum Teil revanchistisch aufgeladenen Forderungen der Vergangenheitsaufarbeitung (Stichwort: kulturelle und rechtliche Dekolonialisierung) und einer latenten Globalisierungskritik in Gesellschaften, die nach der spanisch-portugiesischen Kolonialisierung und der Fortsetzung europäisch geprägter Herrschaftsformen (auch nach Erlangung der Unabhängigkeit Anfang des 19. Jahrhunderts) in den letzten Jahrzehnten nicht selten einer liberal ausgerichteten Wirtschaftspolitik ausgesetzt waren, der es nicht gelang, breite Bevölkerungsschichten am wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben zu lassen. Erschwerend kommt hinzu, dass infolgedessen die in den 1980er und 1990er Jahren des vergangenen Jahrhunderts nach dem europäischen nationalstaatlichen Modell formal errichteten demokratischen Rechtsstaaten anders als in Europa kaum sozialen Frieden und Wohlstand für die breite Masse einschließlich der Indigenen erzielen konnten. Die europäische Idee des demokratischen und sozialen Rechtsstaats hat mithin ein Glaubwürdigkeitsproblem, nicht weil deren grundlegende Überzeugungen nicht auch in Lateinamerika funktionieren dürften, sondern weil sie im ersten Anlauf nicht effektiv umgesetzt wurden.

Dieses Glaubwürdigkeitsdefizit hinterlässt unter den marginalisierten Gruppen (und deren intellektuellen Stellvertretern) ein Deutungsvakuum. Auf der Suche nach der „richtigen“ Gesellschafts- und Staatsform zeigten sie sich empfänglich für neue, zum Teil populistische Führungs-

figuren, deren neo-sozialistische Politik die Sache der Indigenen zu vertreten schien. Die schon in völkerrechtlichen Instrumenten anerkannten Postulate einer größerer indigenen Autonomie, eines Rechtspluralismus und einer interkulturellen Auslegung der Menschenrechte finden sich nun zwar auch in den Verfassungen vor allem der Andenländer wieder. Aber die Regierungen sind erneut nicht willens oder zumindest überfordert damit, diesen pluralistischen Postulaten praktische Geltung zu verschaffen, weil sie einer wirtschaftlichen Entwicklung nach westlichem Beispiel entgegenzustehen scheinen. Somit droht die indigene Bewegung des Kontinents ein weiteres Mal in ihrem Bestreben nach einer gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Neuordnung enttäuscht zu werden.

### ENTSTEHUNG DER PLURIETHNISCHEN GESELLSCHAFTEN IN LATEINAMERIKA<sup>2</sup>

**Während der Kolonialherrschaft wurden indigene Rechtstraditionen geduldet, so lange es zu keinem offenen Widerspruch zu den geltenden Gesetzen und den Mandaten der katholischen Kirche kam.**

Nach der Entdeckung des amerikanischen Kontinents durch Kolumbus wurden die vorhandenen indigenen Imperien ebenso wie tribale und segmentäre Gesellschaften durch die Eroberungskriege im 15. und 16. Jahr-

hundert minimiert. Während der Kolonialherrschaft bis ins 18. Jahrhundert galten Indigene als Vasallen der spanischen Krone. Die Befolgung ihrer eigenen Rechtstraditionen wurde geduldet, so lange nur Indigene involviert waren und es zu keinem offenen Widerspruch zu den geltenden Gesetzen und den Mandaten der katholischen Kirche kam.

Nach der Unabhängigkeit im 19. Jahrhundert sollten die Ureinwohner in die bestehenden Gesellschaften integriert werden, da ihre Kulturen als rückschrittlich galten. Ziel war es, Nationalstaaten mit einer einzigen Kultur, Sprache und Rechtsprechung aufzubauen. Ab der Mitte des 20. Jahrhunderts wurde die unter den Indigenen grassierende Armut als ernsthaftes Problem wahrgenommen. Sie wurde zum

2 | Vgl. zur Entwicklung der Indigenen-Politik und des Rechtspluralismus etwa: Bartolomé Clavero, „Geografía Jurídica de América Latina: Pueblos Indígenas entre Constituciones Ladinás“; Raquel Yrigoyen Fajardo, „Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino“, in: Mikel Berraondo (Hrsg.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, 537-567.

Gegenstand unterschiedlichster Politikstrategien. Zwecks Integration und Assimilation wurde versucht, die indigenen Völker in die Märkte einzubinden und ihnen so einen Ausweg aus der Armut aufzuzeigen. Doch auch in dieser Zeit blieben die ursprünglichen Rechtstraditionen bestehen, was vor allem auf die fehlende Kapazität des Staates zurückzuführen war, in die riesigen, oft unerschlossenen Territorien vorzudringen. Indigenes und staatliches Recht existierten über Jahrhunderte fast ohne Berührungspunkte nebeneinander, doch ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kam es durch eine massive Landflucht verstärkt zu einem Aufeinandertreffen der verschiedenen Traditionen. Durch diese Konfrontation wurden die Staaten gezwungen, sich mit der Andersartigkeit indigener Kulturen zu befassen und Lösungsansätze für das Zusammenleben in pluralen Gesellschaften zu entwickeln.

#### **WELTANSCHAUUNG: HARMONIE ALS LEITPRINZIP**

Obwohl die indigenen Kulturen auf dem Subkontinent sehr vielfältig sind, gibt es Grundelemente, die sich stark ähneln. So bezeichnen die meisten Völker ihre Weltanschauung, auf der ihr Handeln und ihre Rechtstradition basieren, als Kosmvision: Ihre Form, die Welt zu sehen, zu fühlen, zu verstehen und zu projizieren. Die kulturelle Identität entsteht aus einer starken Bindung zur Umwelt, vor allem zur Natur, die als Mutter Erde bezeichnet wird. Oberstes Ziel ist das *Vivir bien*, was so viel wie „gut leben“ bedeutet und aus den Begriffen *Sumak Kawsay* in Quechua und *Suma Quamaña* in Aymara abgeleitet wird. Diese bezeichnen das Streben nach einem Zusammenleben in Harmonie, in erster Linie zwischen Mensch und Natur. Die Natur und ihre Elemente (Tiere, Flüsse, Wälder usw.) sowie die Menschen in der Gemeinschaft sind gleichermaßen Träger von Rechten und Pflichten. *Vivir bien* enthält somit den Gemeinwohlgedanken, bezieht jedoch explizit jegliches Leben und die Natur mit ein. Der Glaube an eine beseelte Natur ist ein bedeutendes Element der indigenen Spiritualität.

**Die kulturelle Identität entsteht aus einer starken Bindung zur Umwelt, vor allem zur Natur, die als Mutter Erde bezeichnet wird. Oberstes Ziel ist das *Vivir bien*, was so viel wie „gut leben“ bedeutet.**

Die Gemeinschaften als Form des Zusammenlebens zwischen Mensch und Natur verfügen über kollektive Rechte. Oberstes Ziel der Konfliktlösung ist es, die Harmonie zu

wahren bzw. wiederherzustellen. Entscheidungen werden in Gemeindeversammlungen im Konsens und nicht durch Mehrheitsbeschluss getroffen. Ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Anschauungen, wesentlich in der westlichen Demokratie, findet in indigenen Kulturen traditionell nicht statt und ist oftmals unerwünscht. Natürlich gibt es auch in traditionellen indigenen Gemeinschaften eine Vielzahl von Konflikten. Der Konfliktlösungstradition liegen die oben genannten Leitprinzipien zugrunde. Das Gleichgewicht in der Gemeinde soll durch Rechtsprechung wiederhergestellt werden. Oft stehen im Lösungsprozess kollektive Rechte mit individuellen Rechten im Widerspruch. Durch den Kontakt mit der liberalen Rechtstradition, die auf individuellen Rechten beruht, entstehen diese Spannungen nun häufiger.



Versammlung der Zapotekengemeinde Ayoquezco de Aldama in Oaxaca, Mexiko: Gemeindeversammlungen erteilen den traditionellen Autoritäten ihr Mandat. | Quelle: © KAS Bolivien.

### **ORGANISATION INDIGENER GEMEINDEN**

Die Struktur indigener Gemeinden ist je nach Ethnie unterschiedlich. Die folgenden Ausführungen sind daher beispielhaft und nicht allgemeingültig. Die Sitten und Gebräuche eines indigenen Volks variieren von Gemeinde zu Gemeinde.

In den meisten Kulturen ist die Gemeindeversammlung von größter Bedeutung. In ihr werden alle wichtigen Entscheidungen getroffen. In manchen Kulturen haben nur die

Männer das Recht, an den Gemeindeversammlungen teilzunehmen, in anderen nehmen Frauen zwar teil, haben jedoch kein Mitspracherecht, und in wieder anderen entscheiden Frauen mit. Die Gemeindeversammlung erteilt in vielen Kulturen den traditionellen Autoritäten ihr Mandat. Oft muss eine Hierarchie der Ämter durchlaufen werden, um ein hohes Amt ausüben zu können. Dies gilt z.B. für die Zapoteken und Mixteken in Mexiko. In der Kultur der Quara Quara Suyu in Bolivien wird dies als *thakhi* bezeichnet, was auf Quechua so viel wie „Weg“ bedeutet. Dieser Weg wird über Posten mit geringer Verantwortung begonnen und führt zu Posten mit größerer Verantwortung. Ein Posten kann nur ein einziges Mal ausgeübt werden und ist immer ehrenamtlich und unentgeltlich. Durch die Rotation der Ämter soll Vetternwirtschaft und Korruption vorgebeugt werden. Nur dem, der sich in einer einfachen Tätigkeit bewiesen hat, wird die Ehre zuteil, ein öffentliches Amt mit größerer Verantwortung auszuüben. In anderen Kulturen wird der Gemeindechef auf Lebenszeit bestimmt. Dies ist der Fall des *longko* bei den Mapuches in Chile. Nur wer von der ganzen Gemeinde geschätzt wird und sich verdient gemacht hat, kann dieses hohe Amt ausüben. Der Kandidat muss eine Reihe physischer, spiritueller und intellektueller Prüfungen durchlaufen. Er hat z.B. seine Kenntnisse der Geschichte des Volks der Mapuche, der Geschichte der eigenen Familie und seine Redekunst in der Sprache *mapudungun* unter Beweis zu stellen. In der Kultur der Guarani in Bolivien kann das höchste Amt des Capitán Grande sowohl von Frauen als auch von Männern ausgeübt werden. Ursprünglich auf Lebenszeit angelegt, konnte es vererbt werden; diese Tradition befindet sich jedoch gerade im Wandel.

Der Respekt vor der Weisheit des Alters ist ein weiteres verbindendes Element indigener Kulturen. Viele Gemeinden konsultieren vor der Entscheidungsfindung einen Ältestenrat.

**In manchen Kulturen ist die Organisationsstruktur auf die jeweilige Gemeinde beschränkt, in anderen besteht eine überregionale Verwaltung.**

In manchen Kulturen ist die Organisationsstruktur auf die jeweilige Gemeinde beschränkt, in anderen besteht jedoch eine überregionale Verwaltung. Das Volk der Guna in Panama verfügt z.B. über einen Generalkongress, der als Repräsentationsorgan aller Guna fungiert und somit das höchste Gremium der Verwaltung und der politischen Entscheidungsfindung darstellt.

Vielerorts haben sich indigene Traditionen und staatliche Strukturen mittlerweile vermischt. Die Bürgermeister in 418 Gemeinden des mexikanischen Bundesstaats Oaxaca werden nach Sitten und Gebräuchen gewählt. Dies vermeidet Kompetenz- und Koordinationskonflikte, wie sie etwa in zahlreichen Gemeinden des bolivianischen Hochlands auftreten, in denen die staatliche Verwaltung parallel zu indigenen Amtsträgern besteht.

### **SITTEN UND GEBRÄUCHE ALS GRUNDLAGE INDIGENER JUSTIZ**

In den indigenen Kulturen nimmt die Gemeinschaft einen herausragenden Stellenwert ein. Jedes Mitglied hat der Gemeinde und den anderen Gemeindemitgliedern zu dienen. Land befindet sich meist in kollektivem Besitz und wird gemeinschaftlich bewirtschaftet. Bei den Zapoteken in Oaxaca wird der *tequio* praktiziert. Bei anstehenden Arbeiten werden alle Bürger aufgefordert, im Rahmen ihrer physischen Möglichkeiten ohne Entgelt mitzuhelfen. Sie beteiligen sich an der Errichtung öffentlicher Infrastruktur, spielen in Musikkapellen oder unterrichten im Handwerk und in anderen Fertigkeiten. Wer sich weigert, einen Beitrag zu leisten, sieht sich in leichten Fällen wirtschaftlichen Strafen und im schlimmsten Fall dem Verstoß aus der Gemeinde ausgesetzt. Alle Gemeindemitglieder tragen durch Sach- oder Geldspenden und Arbeit zum Gelingen der traditionellen Feste bei. Bei den Guarani in Bolivien nimmt die *faena* einen wichtigen Stellenwert ein: Die ganze Gemeinde hilft unentgeltlich z.B. beim Bau des Hauses oder der Vorbereitung des Ackers eines Gemeindemitglieds und wird von diesem mit Essen und dem traditionellen, vergorenen Maisgetränk Chicha verköstigt. Auch die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen und die Ausübung öffentlicher Ämter gehören zu den Gemeindepflichten. Jegliche Nichterfüllung wird sanktioniert.

**Die Teilnahme an Gemeindeversammlungen und die Ausübung öffentlicher Ämter gehören zu den Gemeindepflichten. Jegliche Nichterfüllung wird sanktioniert.**

Dieser Logik folgend ist es Sinn und Zweck der indigenen Rechtsprechung, das Gleichgewicht und die Harmonie in der Gemeinschaft nach Regelverstößen wiederherzustellen. Zumeist ist es Aufgabe der höchsten Autorität, Recht zu sprechen. In einigen Kulturen werden Entscheidungen über Sanktionen in der Gemeindeversammlung getroffen.



Traditionell behandelt die indigene Justiz alle Vergehen, was auch mit der Tatsache zusammenhängt, dass die staatliche Justiz bis ins 20. Jahrhundert in die meisten indigenen Gemeinden nicht vorgedrungen war und auch heute noch in isoliert lebenden Kulturen nicht präsent ist. Recht gesprochen wird in Fällen nachbarlicher Streitigkeiten, bei Ehestreitigkeiten und Untreue, Grenz- und Landkonflikten, Diebstahl, aber auch bei Körperverletzung, Vergewaltigung und Mord. In den letzten Jahrzehnten ist es verstärkt zu einer Verflechtung staatlicher und indigener Justiz gekommen. In Bolivien müssen z.B. seit der Verabschiedung des Koordinierungsgesetzes staatlicher und indigener Justiz im Jahr 2010 bestimmte strafrechtlich relevante Fälle (z.B. Mord, Vergewaltigung) an die staatliche Justiz übergeben werden. Es gibt feststehende Prozesse, die eingehalten werden müssen, wie die Vernehmung des Angeklagten und die Anhörung der Zeugen.



Typischer Tanz der Yamparas in Tarabuco, Bolivien: Alle Gemeindeglieder tragen durch Arbeit und Spenden zum Gelingen der traditionellen Feste bei. | Quelle: © KAS Bolivien.

Jegliche Sanktionen zielen auf die Läuterung des Straftäters ab, um ihn erneut in die Gemeinschaft zu integrieren. Der Gemeinschaft oder dem Opfer (und seiner Familie) entstandene physische und seelische Schäden bedürfen nach dieser traditionellen Rechtsauffassung einer Wiedergutmachung. So wird in vielen Kulturen Ehebruch hart bestraft, da er der Struktur der Familie und somit der Gemeinschaft schadet. Die Versöhnung der Eheleute ist jedoch in vielen

Kulturen oberstes Ziel, damit die Kinder weiterhin gut versorgt sind. Auch das Streuen von Gerüchten wird hart bestraft, da dadurch die Harmonie in der Gemeinde empfindlich gestört werden kann.

Um nicht verstoßen zu werden, muss der Straftäter Reue und den Willen zur Besserung zeigen. Rückfälle haben deutlich härtere Sanktionen zur Folge. Es existieren wirtschaftliche, physische und moralische Strafen. Geringe Vergehen werden mit Geldstrafen geächtet. Die häufigste Sanktion ist die Gemeindegarbeit. Körperliche Tätigkeit soll der seelischen Läuterung dienen. Physische Strafen wie Schläge und Peitschenhiebe sollen ebenfalls läuternde Wirkung zeigen und gleichzeitig abschreckend wirken.<sup>3</sup> In vielen Kulturen existiert noch die Todesstrafe bei besonders schweren Vergehen. Zu moralischen Strafen zählen solche, die den Straftäter dem Gespött der Gemeinde ausliefern:

**Wer beim Volk der Achuar in Ecuador einen Mitbürger zu Unrecht beschuldigt, wird als wertlos angesehen, fortan geächtet und darf keine Gemeindegarbeiten mehr verrichten, was als eine der schlimmsten Strafen gilt.**

Ein Viehdieb der Quechue-Quechua aus Peru muss daher durch alle Gemeinden laufen mit der Tierhaut um den Hals, auf der „Ich bin ein Viehdieb“ geschrieben steht.<sup>4</sup> Angehörige der Marka Yaku im Departement La Paz in Bolivien werden bei schweren Vergehen in Grabstätten zu den Gebeinen der Vorfahren gesperrt.<sup>5</sup> Wer beim Volk der Achuar in Ecuador einen Mitbürger zu Unrecht beschuldigt, wird als wertlos angesehen, fortan geächtet und darf keine Gemeindegarbeiten mehr verrichten, was als eine der schlimmsten Strafen gilt.<sup>6</sup> Die härteste Sanktion besteht in allen Kulturen in dem Verstoß aus der Gemeinde.

3 | Oswaldo Ruiz Chiriboga, „Indigenous Corporal Punishments in Ecuador and the Prohibition of Torture and Ill-Treatments“, in: *American University International Law Review*, Nr. 4, Bd. 28, 2013, 976-1016.

4 | Jean-Jaques Decoster und Eliana Rivera Alarcón, „Estado del relacionamiento en Perú“, in: Eddie Cóndor Chuquiruna (Hrsg.), *Estado de relación entre justicia indígena y justicia estatal en los países andinos. Estudio de casos en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2009, 88.

5 | Eduardo Rodríguez Veltzé und Farit Rojas Tudela (Hrsg.), *Pensar este tiempo: Pluralismo jurídico*, Konrad-Adenauer-Stiftung, La Paz, 2010, 83.

6 | Fernando García Serrano, „Estado del relacionamiento en Ecuador“, in: Chuquiruna (Hrsg.), Fn. 4, 116.

Bei den genannten Rechtstraditionen handelt es sich vornehmlich um Gewohnheitsrecht, welches in der Regel nicht schriftlich festgelegt ist. Das erlaubt der indigenen Justiz, sich wandelnden Traditionen anzupassen. Doch durch den intensiven Kontakt zu anderen Kulturen, insbesondere der westlichen, fordern Gemeindemitglieder verstärkt individuelle Rechte ein. So wurden in den letzten Jahren in vielen Gemeinden aktive politische Rechte für Frauen eingeführt. Inzwischen besteht z.B. in Santa Maria Quiegolani, dem Dorf von Eufrosina Cruz, ein Wahlrecht für Frauen. Auf eine verstärkte Auseinandersetzung mit der westlichen Rechtstradition dürfte es auch zurückzuführen sein, dass die Akzeptanz für physische Strafen langsam zurückgeht. Ihr Einsatz nimmt zugunsten von Geldstrafen und zu verrichtender Gemeindearbeit kontinuierlich ab.

**Auf eine verstärkte Auseinandersetzung mit der westlichen Rechtstradition dürfte es zurückzuführen sein, dass die Akzeptanz für physische Strafen langsam zurückgeht.**

#### **SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZWISCHEN KOLLEKTIVEN UND INDIVIDUELLEN RECHTEN**

Gerade am Beispiel der Frauenrechte werden die Konflikte zwischen verfassungsrechtlich gewährleisteten Individualrechten und gleichermaßen geschützten kollektiven Rechten der indigenen Völker deutlich. In zahlreichen Kulturen genießen Frauen kein oder nur ein indirektes Recht auf politische Teilhabe. In den Kulturen der Aymara und Quechua im bolivianischen Hochland besteht das Prinzip der dualen Amtsführung, das *chacha-warmi*. Nur verheiratete Männer können Ämter innehaben und üben diese in Einheit mit ihrer Ehefrau aus. In öffentlichen Versammlungen ist die Ehefrau zwar anwesend, doch der Mann verfügt über das alleinige Rederecht. In Mexiko und in Guatemala nehmen in zahlreichen Gemeinden Frauen Ämter im Namen des Ehemannes oder des Sohnes wahr, die in die USA emigriert sind.

Gewalt gegen Frauen ist in vielen Kulturen an der Tagesordnung, beschränkt sich aber keineswegs auf die indigenen Gruppen. Beim Volk der Triquis in Mexiko werden junge Mädchen im Alter von ungefähr zwölf Jahren zwangsverheiratet. Beim Volk der Matsiguenga in Peru wird der

wiederholte Ehebruch der Frau mit dem Tod bestraft.<sup>7</sup> Falls ein Achuar in Ecuador seine untreue Frau und deren Liebhaber nicht umbringt, wird er zum Gespött der Gemeinde.<sup>8</sup> In verschiedenen indigenen Gemeinden des bolivianischen Hochlands besteht die Sanktion für die Vergewaltigung einer unverheirateten Frau durch einen unverheirateten Vergewaltiger in der Eheschließung der beiden. So werden die Familienehre der Frau und die Harmonie in der Gemeinschaft gleichermaßen wiederhergestellt und wird ein potenziell aus der Vergewaltigung entstandenes Kind versorgt. Bei den Quehue-Quechuas war die innerfamiliäre Gewalt gegen Frauen bis vor einigen Jahren noch kein Gegenstand indigener Justiz, da dem Mann das Recht der Züchtigung zugebilligt wurde. Somit besteht in vielen Fällen ein Widerspruch zwischen den verfassungs- und völkerrechtlich verbrieften Rechten der Frauen und der gelebten Realität. Indigene Frauen leiden unter doppelter Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft und ihres Geschlechts. Drakonische Sanktionen, die im Rahmen der indigenen Justiz zuweilen stattfinden, wie die körperliche Züchtigung mit Todesfolge, stehen im krassen Widerspruch zu international verbrieften Menschenrechten.

### **DASEINSBERECHTIGUNG UND RECHTLICHE ANERKENNUNG DES RECHTSPLURALISMUS**

Gerade wenn es um Fragen körperlicher Strafen, die Diskriminierung der Frau oder die strafrechtliche Sanktionierung moralischer Verstöße geht, ruft indigene Rechtsprechung sogleich Empörung bei den Verfechtern der liberalen Grundrechte hervor. Schließlich sehen sich diese als Verteidiger der Menschenrechte, die westliche Kulturen über Jahrhunderte hinweg mit vielen Opfern erkämpft haben. Gleichwohl ist bei aller berechtigten Kritik gegenüber Exzessen eine vorsichtige Beurteilung geboten und erlaubt, ohne sich gleich dem Vorwurf des grenzenlosen kulturellen Relativismus auszusetzen. Zunächst darf nicht übersehen werden, dass die indigenen Gemeinschaften ihre Sitten und Gebräuche unter anderem zur Lösung interner Konflikte über die Jahrhunderte wahrscheinlich nicht mehr und nicht weniger unter Inkaufnahme der Verletzung der Rechte des

7 | Jean-Jaques Decoster und Eliana Rivera Alarcón, „Estado del relacionamiento en Perú“, in: ebd., 66.

8 | Fernando García Serrano, „Estado del relacionamiento en Ecuador“, in: ebd., 118.

Einzelnen vollzogen haben als es die staatliche Justiz getan hat. Den Einzelfällen von Konflikten zwischen Kollektiv- und Individualrechten steht der Regelfall konsensualer und wirksamer Konfliktbeilegung gegenüber.

**Indigene Gemeinschaften haben auch deshalb überlebt, weil sie in der Lage waren, angemessene Verhaltensregeln und Konfliktlösungsmechanismen zu entwickeln und zu pflegen.**

Indigene Gemeinschaften haben auch deshalb über Jahrhunderte überlebt, weil sie in der Lage waren, angemessene Verhaltensregeln und Konfliktlösungsmechanismen zu entwickeln und zu pflegen. Nicht zuletzt haben sich auch die indigenen Gemeinschaften Entwicklungen unterzogen, etwa im Bereich der politischen Beteiligung von Frauen.

Außerdem ist zu bedenken, dass der westliche Wertekatalog, der sich im völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Schutz der Menschenrechte niedergeschlagen hat, weitgehend ohne Beteiligung der indigenen Gemeinschaften (nicht nur) des lateinamerikanischen Kontinents ausgehandelt wurde. Die Frage dieser Kulturgemeinschaften, weshalb sie sich an diese als universell gehandelte Kataloge halten müssen, ist von daher unter demokratischen Gesichtspunkten oder auch im Hinblick auf die Idee des Sozialvertrags nicht ganz unberechtigt. Hinzu kommt, dass das Völkerrecht und die Staatsverfassungen nicht nur die individuellen Freiheitsrechte schützen, sondern auch die kollektiven Rechte der indigenen Gesellschaften. Das Recht auf soziale, wirtschaftliche, politische und institutionelle Autonomie, auf Wahrung und Pflege eigener Traditionen und Konfliktlösung und damit auf eine interkulturell modulierte Auslegung und Anwendung (westlichen) staatlichen Rechts findet sich so etwa wieder in den Artikeln 1 I, 2 I, 4 I, 5, 6 I, 8 I, 9 I des ILO-Übereinkommens 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern aus dem Jahr 1989, das die Mehrzahl der Staaten des Kontinents ratifiziert haben.<sup>9</sup> Maßgebliche Handlungsempfehlungen im Sinne der Anerkennung pluraler – auch rechtlicher – Strukturen im Verhältnis zwischen den Staaten und indigenen Gemeinschaften finden sich zudem in den Artikeln 4, 5, 20, 34 der Erklärung der

9 | Namentlich haben das Übereinkommen ratifiziert: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Peru, Venezuela; nicht hingegen Kuba, El Salvador, Haiti, Panama und die Dominikanische Republik. Dabei ist die Ratifizierung keine Gradmesser für die Fortschrittlichkeit der Indigenenpolitik. So ist etwa die Praxis in Panama deutlich kooperativer und konstruktiver als in Guatemala.

Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker aus dem Jahr 2007. Nicht zuletzt haben mehrere Staaten in unterschiedlichem Maße den Pluralismus und entsprechende Autonomierechte einschließlich des Rechts auf autonome Konfliktbeilegung nach den eigenen Sitten und Gebräuchen in ihren Verfassungen festgeschrieben<sup>10</sup> sowie in der Verfassungsrechtsprechung weiterentwickelt.<sup>11</sup> Auch der Interamerikanische Gerichtshof hat sich wiederholt mit den Rechten indigener Gruppen auseinandergesetzt und eine interkulturelle Auslegung der in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention geschützten Rechte gefordert, etwa durch die Erweiterung des Schutzes des Privateigentums auf das Gemeinschaftseigentum indigener Gemeinschaften.<sup>12</sup>

Die kulturelle Kontextualisierung der Menschenrechte bedeutet dabei keinen Rückschritt im Hinblick auf die Werte und Prinzipien, die innerhalb der westlich geprägten Bevölkerungsteile auch weiterhin gelten. Aber sie ist das notwendige Zugeständnis an die rechtlich anerkannte Tatsache, dass auf dem Gebiet ein und desselben Staates eine Vielzahl von Kulturen als Kollektive – und nicht nur als Ansammlung von Individuen, die sich einer Kultur verbunden fühlen – zusammenleben, deren Weltanschauungen und Lebensformen sich in der Menschheitsgeschichte unterschiedlich entwickelt haben. In dem Maße, in dem Staat und Gesellschaft(en) diese Vielfalt als fundamentalen Wert anerkennen und achten sowie deren Fortbestand sicherstellen wollen, müssen auch gewisse Spannungsverhältnisse und

10 | Vgl. etwa Art. 75 der argentinischen Verfassung, Art. 1, 2, 11, 26, 30, 98, 178, 179, 190-192, 289-292 der bolivianischen Verfassung, Art. 1, 7, 246, 330 der kolumbianischen Verfassung, Art. 2 der mexikanischen Verfassung sowie Art. 16, 112 der Verfassung des mexikanischen Bundesstaates Oaxaca, Art. 90 der Verfassung von Panama (wobei die weitgehenden Autonomien der indigenen Völker vor allem per Gesetz und Regierungsdekret umgesetzt wurden), Art. 89 und 149 der peruanischen Verfassung, Art. 171 der ecuadorianischen Verfassung und Art. 260 der venezolanischen Verfassung.

11 | Richtungsweisend in dieser Hinsicht das Urteil T-523/97 (15.10.1997) des kolumbianischen Verfassungsgerichts.

12 | Vgl. Oswaldo Ruiz Chiriboga und Gina Donoso, *Sección Especial. Pueblos Indígenas y la Corte Interamericana*, in: Christian Steiner und Patricia Uribe (Hrsg.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada*, Suprema Corte de Justicia de la Nación und Konrad-Adenauer-Stiftung, Mexiko-Stadt, 2013 (im Druck).

Asymmetrien hingenommen werden.<sup>13</sup> Derlei Divergenzen sind im Übrigen auch dem europäischen Kulturraum nicht fremd. Die Beachtung kultureller Vielfalt drückt sich etwa im Subsidiaritätsprinzip aus, welches in der Europäischen Union die Regelungs- und Verwaltungskompetenzen so zu organisieren strebt, dass Entscheidungen so nah wie möglich am Bürger und keineswegs überall gleich getroffen werden. Auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes bewahrt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Mitgliedstaaten des Europarates gewisse nationale Beurteilungsspielräume bei der Auslegung und Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention, um den kulturellen Besonderheiten eines jeden Staates gerecht zu werden.

### ABWÄGUNG IM EINZELFALL

Es geht daher nicht darum, *ob* kulturelle Unterschiede zuzulassen sind, sondern um das *wie*, insbesondere die Ausgestaltung in den Grenzbereichen. Derer gibt es zwei: Einerseits stellt sich die Frage, wie mit Konfliktsituationen in den kulturellen Grauzonen umzugehen ist, also dort, wo verschiedene kulturelle Traditionen aufeinander treffen, etwa wenn sich Angehörige einer Kulturgemeinschaft vorübergehend oder dauerhaft in das Gebiet einer anderen begeben. Dies geschieht vielfach aufgrund der zunehmenden Landflucht, in deren Folge sich in den Städten nicht nur indigene und westlich geprägte Kulturangehörige treffen, sondern auch die Angehörigen einer Vielzahl indigener Gemeinschaften. Hier den Anspruch eines konsequenten Rechtspluralismus aufrechtzuerhalten, also einer Behandlung eines jeden nach seinen Bräuchen und Traditionen, wäre äußerst aufwändig und der Albtraum eines jeden Richters. Für derartige Situationen schlägt die Praxis den Weg der Territorialität ein, der in manchen Verfassungen bzw. Koordinationsgesetzen schon vorgesehen ist, also die Ausübung der Zuständigkeit der indigenen Autoritäten nur auf dem Territorium der Gemeinschaft bzw.

**Es stellt sich die Frage, wie mit Konfliktsituationen in kulturellen Grauzonen umzugehen ist, also dort, wo verschiedene kulturelle Traditionen aufeinander treffen.**

13 | Zu den Etappen der Anerkennung des Rechtspluralismus in Lateinamerika vgl. „Introducción y explicación previa“, in: Eddie Córdor Chuquiruna (Hrsg.), *Los Derechos Individuales y Derechos Colectivos en la Construcción del Pluralismo Jurídico en América Latina*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, 10 ff.

des Volkes. In der Wissenschaft wird das Territorialprinzip zwar als praktikabel angesehen (sofern die Territorien der indigenen Gruppen klar abgegrenzt sind), alternativ aber auch die Bildung gemischter, interkulturell zusammengesetzter Gerichtskörper vorgeschlagen.<sup>14</sup> Aufgrund des Personalprinzips wären – auch aufgrund der geltenden Koordinationsgesetze<sup>15</sup> – Fälle denkbar, in denen selbst ein Rechtsstreit, der zwischen zwei Indigenen fernab von ihrer Gemeinschaft entsteht, von den Autoritäten ihrer Gemeinschaft entschieden werden könnte.

In der Rechtspraxis geht es indes häufiger um Konflikte auf indigenem Territorium, die zwischen den indigenen Bräuchen, Traditionen und Kollektivrechten einerseits und den Freiheitsgrundrechten westlicher Tradition andererseits entstehen. Diese Situationen treten etwa dann auf, wenn sich nicht-indigene Bürger in den Herrschaftsbereich einer indigenen Gemeinschaft begeben oder wenn Indigene selbst sich auf verfassungsrechtliche verbürgte Individualrechte berufen. Letzteres tritt wegen der zunehmenden Kontakte der Angehörigen indigener Gruppen mit der westlichen Kultur vermehrt auf. Bei der Behandlung der daraus erwachsenden fließenden Übergänge zwischen kulturell vollkommen unbeeinflussten Indigenen und solchen, die aufgrund ständiger oder andauernder Kontakte mit der westlichen Kultur schon nicht mehr als indigen anzusehen sein mögen, gewährt das kolumbianische Verfassungsgericht der indigenen Gemeinschaft eine weitgehende Autonomie, der zufolge im Einzelfall Individualrechte zurücktreten müssen, wenn dies für die Bewahrung der kulturellen Existenzbedingungen des Volkes erforderlich ist. Je stärker die Kohäsion und Selbstkontrolle der ethnischen Gruppe sei, desto weiter müsse um des Schutzes ihrer Sitten und Gebräuche willen ihre Autonomie reichen. Im Konfliktfall zwischen der Rechtstradition einer indigenen Gruppe und Normen des *ordre public* müsste erstere nicht automatisch zurücktreten, sondern nur dann, wenn verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter höher einzustufen seien als die ethnische Vielfalt und die Integrität der indigenen

14 | Juan Carlos Martínez, „La jurisdicción“, in: Juan Carlos Martínez, Christian Steiner und Patricia Uribe, *Elementos y técnicas de pluralismo jurídico. Manual para operadores de justicia*, 39 f.

15 | Siehe dazu Verweise S. 30.



Gruppe.<sup>16</sup> Das Verfassungsgericht vertritt im Hinblick auf den Universalitätsanspruch der Menschenrechte gleichwohl die These, die Verfassung des Landes nehme weder eine extrem universalistische noch eine bedingungslos kulturell-relativistische Haltung ein.<sup>17</sup>

Auch wenn sowohl die völkerrechtlichen Instrumente zum Schutz der Rechte indigener Bevölkerungsgruppen als auch die nationalen Verfassungen die Ausübung indigener Konfliktlösung an die Grundrechte, die international anerkannten Menschenrechte und zum Teil sogar das einfache Recht binden,<sup>18</sup> sieht die Lösung etwaiger Konfliktsituationen bei Beachtung der gleichfalls völker- und

verfassungsrechtlich verankerten Postulate der Pluralität und Interkulturalität nicht so einfach aus, wie der Grundrechtsvorrang es erscheinen lassen könnte. Zwar sind bei vielen Behörden und Gerichten Reichweite und Inhalt der indigenen Autonomierechte, einschließlich des Rechts auf die selbstständige Lösung von Konflikten aufgrund der eigenen Sitten und Gebräuche, noch nicht angekommen. So werden Entscheidungen der indigenen Autoritäten ignoriert, mit der Folge, dass zum Beispiel ein bereits von seinen indigenen Autoritäten sanktionierter Straftäter unter Verstoß gegen das Prinzip *ne bis in idem* nochmals (nun vor dem staatlichen Gericht) verurteilt wird. Die indigenen Autoritäten werden ihrerseits zuweilen wegen Amtsanmaßung strafrechtlich verfolgt.<sup>19</sup>

**Bei vielen Behörden und Gerichten sind Reichweite und Inhalt der indigenen Autonomierechte, einschließlich des Rechts auf die selbstständige Lösung von Konflikten, noch nicht angekommen.**

In den vergangenen Jahren haben sich gleichwohl höchste Justizorgane verschiedener Länder der hochkomplexen Aufgabe einer funktionsfähigen Ausgestaltung des Rechtspluralismus angenommen, so zum Beispiel der für die Rechtspflege zuständige Verwaltungssenat des kolumbianischen

16 | Rosembert Ariza Santamaría, „Derecho aplicable“, in: Martínez, Steiner und Uribe, Fn. 14, 51 f.

17 | Siehe Rosembert Ariza Santamaría, *Teoría y práctica en el ejercicio de la jurisdicción especial indígena en Colombia*, in: Rudolf Huber und Juan Carlos Martínez, *Hacia sistemas jurídicos plurales*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008, 262.

18 | Vgl. die Übersicht bei José Antonio Regalado, *De las sanciones y las penas en la justicia indígena*, in: Martínez, Steiner und Uribe, Fn. 14, 106 f.

19 | Vgl. die Beispiele für Guatemala: „Introducción y explicación previa“, in: Chuquiruna (Hrsg.), Fn. 13, 15; für Peru: Mirva Aranda Escalante, „La coordinación entre sistemas de justicia en Colombia, Ecuador y Perú“, in: ebd., 136 f.

Hohen Richterrats, in einem Land, das mit 102 (!) unterschiedlichen indigenen Bevölkerungsgruppen eine große Vielfalt besitzt.<sup>20</sup> Als vorbildlich gelten dort auch die Koordinationsbemühungen der staatlichen Justiz mit dem Oberen Indigenengericht Tolima, dem Volk der Tule und der Autoritätenvereinigung AZCAITA, welche Fortbildungen für die staatlichen wie indigenen Vertreter einschließt sowie regelmäßige Koordinationstreffen.<sup>21</sup> Auch das mexikanische Oberste Gericht hat sich mit der Ausarbeitung eines Protokolls für die Beachtung der Rechte der indigenen Völker der Problematik gestellt.<sup>22</sup> Das Oberste Gericht Perus widmet sich seit 2010 intensiv der Koordination zwischen der staatlichen und indigenen Justiz und erließ im Dezember 2012 eine Marschroute für die „interkulturelle Gerichtsbarkeit“,<sup>23</sup> ebenso wie das Oberste Gericht Panamas seit einigen Jahren regelmäßige Koordinationstreffen mit den indigenen Autoritäten des Landes durchführt. Diese und andere staatliche Instanzen haben nicht nur erkannt,

**Die indigene Justiz ist in den oft entlegenen Gemeinden, in denen es weder Richter noch Staatsanwalt gibt, in der Regel der einzige Konfliktlösungsmechanismus.**

dass die Pflege der eigenen Rechtstraditionen durch indigene Bevölkerungsgruppen eine nicht zu leugnende Tatsache ist. Sie sehen auch die Chance, dass eine konstruktive Zusammenarbeit mit den indigenen Autoritäten zur Entlastung eines bislang weitgehend noch ineffizienten und ineffektiven staatlichen Rechts- und Gerichtssystems beitragen kann. Die indigene Justiz ist in den oft entlegenen Gemeinden, in denen es weder Richter noch

Autoritäten zur Entlastung eines bislang weitgehend noch ineffizienten und ineffektiven staatlichen Rechts- und Gerichtssystems beitragen kann. Die indigene Justiz ist in den oft entlegenen Gemeinden, in denen es weder Richter noch

20 | Vgl. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, „Acuerdo No. PSAA12-9614 (19.07.2012) por el cual se establecen las medidas de coordinación inter-jurisdiccional y de interlocución entre los Pueblos Indígenas y el Sistema Judicial Nacional“.

21 | Diese beschreibt Rosembergt Ariza Santamaría, *Coordinación entre sistemas jurídicos y administración de justicia indígena en Colombia*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2010, 43 ff.

22 | Vgl. Suprema Corte de Justicia de la Nación, „Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas“.

23 | Vgl. Corte Suprema de Justicia de la República (Peru), „Resolución Administrativa No. 499-2012-P-PJ que aprueba la Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural del Poder Judicial“. Siehe auch die Erfahrungen der Staatsanwaltschaft von Canas, Cusco (Peru): Eddie Cóndor Chuquiruna, Mirva Aranda Escalante und Leonidas Wiener (Hrsg.), *Experiencias de coordinación y cooperación entre sistemas jurídicos en la Región Andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2010, 38 ff.

Staatsanwalt gibt, in der Regel der einzige Konfliktlösungsmechanismus. Sie ist zudem schnell, effektiv und maßgeschneidert für die konkreten Bedürfnisse und Umstände dieser Gemeinden.<sup>24</sup>



Ngäbe-Indianer in Panama: Das Oberste Gericht des Landes führt regelmäßige Koordinationstreffen mit indigenen Autoritäten durch. | Quelle: © KAS Bolivien.

Für die Lösung konkreter interkultureller Konfliktfälle hat das kolumbianische Verfassungsgericht schon in den 1990er Jahren Maßstäbe gesetzt, die in den übrigen Ländern nach und nach rezipiert werden. Das Gericht hat dabei zunächst aus dem Staatsziel der kulturellen Pluralität und den Autonomierechten der indigenen Völker zwei grundlegende Prinzipien für das Verhältnis zwischen staatlicher und indigener Justiz hergeleitet. Letztere genießt danach maximale Autonomie, in die der Staat nur minimal einzugreifen befugt ist, um höherrangige Rechtsgüter zu schützen, wobei unter mehreren möglichen Interpretationen derjenigen der Vorzug zu geben ist, die den Umständen und der

24 | Siehe praktische Beispiele für die Ausübung indigener Justiz zu Kolumbien: Esther Sánchez Botero, „Principios básicos y formas de funcionamiento de la justicia que se imparte entre los paeces y los wayú como forma cultural adecuada, legítima y viable para resolver conflictos y coaccionar a sus sociedades particulares“, in: Huber und Martínez, Fn. 17; zu Guatemala: Guillermo Padilla, „La historia de Chico. Sucesos en torno al pluralismo jurídico en Guatemala, un país mayoritariamente indígena“, in: Huber und Martínez, Fn. 17; zu Panama: Aresio Valiente López, „La jurisdicción indígena en la legislación panameña“, in: Huber und Martínez, Fn. 17; zur Fällung der Kollision von Gemeinschaftseigentum und Privateigentum in Paraguay und Surinam: Oswaldo Ruiz Chiriboga, „Propiedad comunal vs. propiedad privada e intereses estatales“, in: Huber und Martínez, Fn. 17.

kulturellen Lage der indigene Gruppe und des Individuums am besten entspricht.<sup>25</sup> Im Hinblick auf den Konflikt zwischen dem Kollektivrecht auf autonome Konfliktlösung und den dabei möglicherweise beschränkten Individualrechten des Betroffenen (wegen Verpflichtung zur Gemeindearbeit, körperlicher Strafe, Beschränkung der Religionsfreiheit) hat das Gericht einen Minimalkatalog absoluter Schranken für den Eingriff in Individualrechte aufgestellt, der damit begründet wird, dass er international und weltanschaulich unabhängig überall akzeptiert und selbst in Notstandssituationen nicht beschränkbar sei. Demnach seien das Leben unverletzlich, Folter, Verstümmelung und Sklaverei verboten, und Verfahren zur Verhängung von Sanktionen müssten dem Legalitätsprinzip genügen. Außerdem gebietet es nach Ansicht des Gerichts die Menschenwürde, dass die indigenen Autoritäten in Ausübung ihrer Autonomie den Kerngehalt der Grundrechte der Mitglieder einer indigenen Gemeinschaft nicht verletzen dürfen.<sup>26</sup>

**Da staatliche Richter angesichts der Vielfalt der Kulturen unmöglich die jeweiligen Traditionen kennen können, kommt anthropologischen Gutachten eine besondere Bedeutung zu.**

Innerhalb dieser absoluten Grenzen genießen die indigenen Bevölkerungsgruppen nach Ansicht des kolumbianischen Verfassungsgerichts weitgehende Freiheiten zur Ausgestaltung ihrer Konfliktlösungsmechanismen. Da

die staatlichen Richter angesichts einer derartigen Vielfalt der Kulturen unmöglich die jeweiligen Traditionen kennen können, kommt anthropologischen Gutachten für die Beurteilung des Einzelfalls eine besondere Bedeutung zu.<sup>27</sup>

Die absoluten Grenzen, die das kolumbianische Verfassungsgericht der Ausübung indigener Justiz gesetzt hat, mögen manch einem viel zu großzügig erscheinen, gestatten sie doch eine ungleiche Einschränkung der Freiheitsrechte von Bürgern ein und desselben Staates. Andere hingegen hinterfragen selbst diesen Minimalkatalog mit dem Hinweis darauf, der angeblich bestehende Universalkonsens existiere in Wirklichkeit gar nicht. Weder hätten sich die indigenen Bevölkerungsgruppen Lateinamerikas an der

25 | Vgl. Rosember Ariza Santamaría, „Teoría y práctica en el ejercicio de la jurisdicción especial indígena en Colombia“, in: Huber und Martínez, Fn. 17, 263.

26 | Vgl. ebd., 263 f. mit Verweisen auf die Urteile.

27 | Vgl. hierzu etwa Cécile Lachenal, „Las periciales antropológicas, una herramienta para la hermenéutica intercultural y la justicia plural“, in: Huber und Martínez, Fn. 17, 187 ff.

Ausarbeitung völkerrechtlicher Instrumente zum Schutz der Menschenrechte beteiligen können noch habe das kolumbianische Verfassungsgericht die Indigenen konsultiert, ob sie denn selbst überhaupt diese Überzeugungen teilten. Beide Extrempositionen versuchen, die reine Lehre zu verfechten, die in einem Land mit pluralen kulturellen Realitäten nicht durchsetzbar ist. Dem steht freilich nicht entgegen, dass durch einen wirklich interkulturellen Dialog zwischen diesen Kulturen Annäherungs- und Lernprozesse stattfinden, die sowohl die westliche Kultur befruchten als auch auf Seiten der indigenen Traditionen Veränderungen in Gang setzen, die aus Sicht der universellen Menschenrechte dringend erforderlich sind. Genauso wie der westliche Kulturkreis über die Jahrhunderte in kleinen Schritten hinzulernen musste und konnte, insbesondere auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen, so sollten auch die Bräuche und Traditionen indigener Gemeinschaften nicht in Stein gemeißelt sein. Kulturen müssen derartige Prozesse allerdings selbstständig vollziehen. Die Angehörigen anderer Kulturkreise, zumal der Mehrheitskultur, können dabei nur Impulse geben und Akteure des internen Wandels unterstützen. Die zwangsweise Durchsetzung kultureller Anpassungen verspricht wenig Aussicht auf Erfolg; sie ist, wie die Geschichte gezeigt hat, in der Regel eher kontraproduktiv.<sup>28</sup>

**Genauso wie der westliche Kulturkreis über die Jahrhunderte in kleinen Schritten hinzulernen musste, so sollten auch die Bräuche und Traditionen indigener Gemeinschaften nicht in Stein gemeißelt sein.**

In der Mehrzahl der Gesellschaften des Kontinents führt die beeindruckende kulturelle Vielfalt unvermeidlich auch zu weltanschaulichen Differenzen über politische, wirtschaftliche, soziale und moralische Fragen, die im Wege des Rechts einer gesellschaftlich akzeptablen Lösung zugeführt werden müssen, um den sozialen Frieden und das „gute Leben“ innerhalb und zwischen den Kulturgemeinschaften zu ermöglichen. Die Komplexität dieser Aufgabe ist aus mehreren Gründen immens.

28 | Hierzu interessant: Michael Pawlik, „Wie allgemein sind die Menschenrechte?“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.11.2009, 11.

## **KLIMA DES MISSTRAUENS**

Es wurde bereits eingangs erwähnt, dass die Suche nach Lösungen auf Seiten der Indigenen von Misstrauen gegenüber den Nachkommen der „Entdecker“ und Eroberer und ihren Herrschaftsstrukturen geprägt ist, deren historische Schuld noch nicht vergessen ist. Aber auch das jüngere Angebot der Erben des Kolumbus in Gestalt des demokratischen, aber kulturell homogenen Rechtsstaats konnte die Nachfolger der Ureinwohner des Kontinents nicht vollends überzeugen. Denn an den versprochenen Wohltaten einer globalisierten Marktwirtschaft hatten sie kaum Teil und das gegenwärtige Entwicklungsmodell, basierend auf dem Abbau von Bodenschätzen, die zumeist in ihren Territorien liegen, entfaltet gar negative Folgen bis hin zur Bedrohung ihrer kulturellen und physischen Existenz.

Auf der anderen Seite, also bei den weißen Zuwanderern und sogar bei Kindern aus gemischten Ehen, den so genannten Mestizos, sind die Geringschätzung der indigenen Kulturen und Lebensformen als „primitiv“ und „rückständig“ weit verbreitet. Lynchjustiz wird unzulässigerweise mit indigener Justiz gleichgesetzt.<sup>29</sup> Und der Widerstand indigener Gemeinschaften gegen große Infrastrukturprojekte oder den Abbau von Bodenschätzen auf ihren angestammten und formal durch Rechtstitel geschützten Territorien stößt beim Rest der Bevölkerung auf wenig Verständnis. Ein ehrlicher und konstruktiver interkultureller Dialog mit dem Ziel gegenseitiger kultureller Bereicherung, der Abgrenzung von Kompetenzen und der Verständigung auf Koordinationsmechanismen und kleinste gemeinsame Wertennenner ist in diesem Klima schwierig.

## **DEN RECHTSPLURALISMUS REGELN – EIN PARADOXON**

Wenngleich tendenziell indigene Interessen derzeit wohl noch die Mehrzahl der indigenen Bevölkerungsgruppen hinter sich zu versammeln vermögen, so geschieht dies doch im Wesentlichen basierend auf einem post-kolonialen bzw. anti-imperialistischen Diskurs, also in Abgrenzung zu den (be-)herrschenden Verhältnissen der vergangenen Jahrzehnte und Jahrhunderte. Aber selbst diese Verhältnisse

<sup>29</sup> | Vgl. hierzu Eddie Córdor Chuquiruna, „Introducción y explicación previa“, in: ders. (Hrsg.), Fn. 13, 16 ff.

mögen nicht gänzlich die unterschiedlichen, ja zum Teil gegenläufigen Interessenlagen überdecken, die bei einer derartigen Vielzahl von Völkern und Gemeinschaften auf dem Kontinent und selbst innerhalb eines Staates auf der Hand liegen. Das Spektrum reicht hier vom noch vollkommen isolierten Indianerstamm im Amazonasbecken mit ein paar Dutzend Mitgliedern über die gut organisierten Völker mit komplexen Strukturen im Andenhochland (z.B. die Aymara Boliviens) bis hin zu Gemeinschaften wie den Nasa in Kolumbien, die sich äußerlich und lebensumständlich kaum noch von der westlich geprägten Stadtbevölkerung unterscheiden. Auch manch eine indigene Gemeinschaft hegt Herrschaftsansprüche gegenüber anderen, die organisatorisch und zahlenmäßig unterlegen sind.



Staatliche und indigene Justiz koordinieren:  
Isabel Ortega bemühte sich als Vizeministerin für indigene Justiz um die Regelung des Rechtspluralismus in Bolivien. | Quelle: © KAS Bolivien.

Diese anthropologische und soziale Heterogenität spiegelt sich in mehr oder minder ausgeprägten Autonomiebestrebungen und der Komplexität der Rechtsnormen, Traditionen und Bräuche sowie der internen Organisation wider. Etwaige Bemühungen um ein allgemeingültiges Regelwerk zur Abgrenzung von Kompetenzen haben daher wenig

Aussicht auf Erfolg, wenn sie nicht das zentrale Postulat der Pluralität über Bord werfen möchten. Der Rechtspluralismus in seiner von Rechtstheoretikern erdachten Idealform besteht nämlich nicht in der bezuglosen Koexistenz einer Vielzahl eigenständiger Rechtssysteme. Vielmehr soll es sich um ein sich ständig anpassendes und veränderndes Gesamtsystem unterschiedlicher Regelwerke handeln.<sup>30</sup> Es überrascht angesichts dessen nicht, dass das bolivianische Gesetz zur Abgrenzung zwischen den Jurisdiktionen aus dem Jahr 2010 (Ley de Deslinde Jurisdiccional) von überzeugten Rechtspluralisten und Indigenen als Rückschritt gegenüber dem ehrgeizigen Regelungsrahmen der bolivianischen Verfassung angesehen wird. In Ecuador harrt

**In Kolumbien wehren sich indigene Verbände seit Inkrafttreten der Verfassung von 1991 erfolgreich gegen jeden Versuch, den Rechtspluralismus per Gesetz zu bändigen.**

ein entsprechender Gesetzesentwurf seit einigen Jahren der Verabschiedung.<sup>31</sup> Einzelne Aspekte sind gleichwohl im Gesetz über die Gerichtsbarkeit geregelt.<sup>32</sup> In Venezuela sind Reichweite der indigenen Jurisdiktion und die Koordination mit der staatlichen Justiz vorläufig nur in einem allgemeinen, die indigenen Völker betreffenden Gesetz geregelt.<sup>33</sup> Ein spezifisches Koordinationsgesetz befindet sich im Entwurfstadium.<sup>34</sup> In Kolumbien wehren sich indigene Verbände seit Inkrafttreten der Verfassung von 1991, die ein Koordinationsgesetz vorsieht, erfolgreich gegen jeden Versuch, den Rechtspluralismus per Gesetz zu bändigen. Gleichwohl haben Vertreter der staatlichen

30 | Siehe die Darstellung bei Farit L. Rojas Tudela, „Del monismo al pluralismo jurídico: interculturalidad en el estado constitucional“, in: Chuquiruna (Hrsg.), Fn. 13, 29 ff.; Alfredo Sánchez Castañeda, „Los Orígenes del Pluralismo Jurídico“, in: Nuria González Martín (Hrsg.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Derecho romano. Historia del derecho*, Bd. 1, Mexiko-Stadt, 2006, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2006, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1855/29.pdf> [04.09.2013].

31 | Siehe Ecuadorinmediato.com, „Proyecto de Ley de Coordinación entre Justicia Indígena y Justicia Ordinaria será una de las prioridades de la Comisión“, 31.05.2013, [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=198089](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=198089) [04.09.2013].

32 | Art. 343 ff. des Código Orgánico de la función judicial.

33 | Siehe „Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas“, Art. 133 ff.

34 | Vgl. Agencia Venezolana de Noticias (avn), „Estiman presentar Ley de Jurisdicción Especial Indígena ante la AN el próximo año“, 04.12.2012, <http://avn.info.ve/contenido/estiman-presentar-ley-jurisdiccion-especial-indigena-ante-proximo-año> [04.09.2013].



Justiz und indigene Verbände verschiedene Mechanismen zur Förderung der indigenen Justiz und ihrer Koordinationen mit staatlichen Stellen entwickelt.<sup>35</sup>

Eine allgemeingültige Regelung zur Abgrenzung von Kompetenzen nach Sachbereichen, Personen und Territorien und zur Bestimmung des anwendbaren Rechts im Stile eines Internationalen Privatrechts erscheint in den Augen des Rechtspositivisten kaum vermeidbar, um Rechtssicherheit zu schaffen. Eine einzelfallbezogene, auf den verfassungsrechtlichen Grundsätzen basierende Fortentwicklung des Zusammenwirkens und der Koordination zwischen den verschiedenen Rechtssystemen könnte aber gleichfalls funktionieren. Sie entspräche eher der angelsächsischen Rechtstradition. Man mag das Überleben der indigenen Rechtstraditionen über die letzten gut 500 Jahre auch so deuten, dass es für ihren Fortbestand keiner gesetzlichen Ausgestaltung bedarf, eine solche gar eher zu ihrem Ende führen könnte.

**Man mag das Überleben der indigenen Rechtstraditionen über die letzten gut 500 Jahre auch so deuten, dass es für ihren Fortbestand keiner gesetzlichen Ausgestaltung bedarf, eine solche gar eher zu ihrem Ende führen könnte.**

#### **INDIGENE VÖLKER UND DAS VÖLKERRECHT DER NATIONALSTAATEN**

Es ist kein Geheimnis, dass der Grenzverlauf der lateinamerikanischen Staaten wenig bis gar nichts mit den angestammten Lebensgebieten der Ureinwohner des Kontinents gemein hat. Die territoriale Integrität ihrer Staaten stellen aber auch die neuen, von einer prononcierten pluralistischen Rhetorik geprägten Verfassungen nicht in Frage. Weder das schillernde Selbstbestimmungsrecht im Völkerrecht (der Nationalstaaten) noch die pluralistischen Verfassungen laden die Autonomierechte der ethnischen Kollektive so stark auf, dass die souveränen Grenzen der Nationalstaaten zur Disposition gestellt werden dürften. Das hindert indigene Völker, deren Angehörige diesseits und jenseits nationaler Grenzen angesiedelt sind, nicht daran, diesen Aspekt des kolonialen Erbes zu hinterfragen. Dies macht es für den Staat und seine Institutionen umso dringlicher, eine Antwort auf die Frage zu geben, welchen Mehrwert der Staat für das asymmetrische Konglomerat an Völkern und Gemeinschaften auf seinem Territorium bietet. In Anlehnung an ein föderales Modell werden dabei

35 | Vgl. ausführlich Ariza Santamaria, Fn. 21.

auch indigene Gemeinden, Autonomien und Selbstverwaltungseinheiten in die staatliche Verwaltung integriert werden müssen, um bei aller Vielfalt das gemeinsame Projekt „Staat“ nicht zu kompromittieren.

Die Suche nach gemeinsamen Interessen ist freilich nach Jahrhunderten der erzwungenen kulturellen Homogenisierung und dem Ausschluss von den staatlichen Herrschaftsstrukturen zunächst nicht weit oben auf der Prioritätenliste der Indigenen. Angesichts dessen haben die lateinamerikanischen Gesellschaften noch einen weiten Weg vor sich, um auch unter den neuen Vorzeichen ihrer plurikulturellen Staaten ein friedliches Zusammenleben in gegenseitigem Respekt und Anerkennung des Anderen zu erreichen. Die Vorurteile gegenüber diesem Anderen sind nach Jahrhunderten des Nebeneinanders noch immer tief im sozio-historischen Bewusstsein verankert. Damit die Kulturen sich einander annähern können, ist Toleranz und Respekt, aber auch Wille und Mut zum Lernen vom Anderen gefragt. Dies gilt in beide Richtungen.

## POLITIK, CHIEFTAINCY UND GEWOHNHEITSRECHT IN GHANA

*Isaac Owusu-Mensah*

Die demokratischen Reformanstrengungen haben Ghana in den letzten Jahren nicht nur internationale Anerkennung als ein Exempel gelungener Demokratisierung eingetragen, sondern auch bedeutende Vorteile für das Land selbst gebracht. Dennoch bewahrt und pflegt Ghana althergebrachte Werte und Traditionen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der *chieftaincy* (von *chieftain*, Häuptling). Dieses System versucht, traditionelle Werte und Normen des Landes zu bewahren, die in Form von Gewohnheitsrecht das zivile Leben unter traditioneller Herrschaft regeln. Im Laufe der Zeit haben sich jedoch Einflüsse der Politik auf die Institution der *chieftaincy* und das Gewohnheitsrecht bemerkbar gemacht.



Dr. Isaac Owusu-Mensah ist Programmbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ghana.

### DIE INSTITUTION DER CHIEFTAINCY IN GHANA

Die *chieftaincy* gehört zu den wenigen Institutionen, die alle drei politischen Phasen der Geschichte Ghanas (vor, während und nach der Kolonialzeit) überlebt haben. Sie hat zudem während der drei unruhigen, auf die Unabhängigkeit folgenden Phasen des modernen Ghana Bestand gehabt: Einparteiherrschaft, Militärdiktatur und Mehrparteiregierungen – trotz unterschiedlicher Haltungen ihrer Führer gegenüber den *chiefs* und der gesamten Institution. Dies steht in deutlichem Kontrast zu anderen afrikanischen Ländern wie Uganda, wo die *chiefs* zwar 1986 nominell ihre Titel zurückerhielten, faktisch jedoch keinen politischen Einfluss mehr haben, seitdem die Verfassung von 1966 Könige und Königreiche in Uganda abgeschafft hatte.

Die *chieftaincy* bildet den maßgeblichen Unterbau der ghanaischen Gesellschaft. Würde die politische Führung diese Institution hinterfragen, müsste sie deshalb schwere

politische und soziokulturelle Auswirkungen riskieren. Nach Angaben des Centre for Indigenous Knowledge and Organizational Development (CIKOD), einer lokalen Nicht-regierungsorganisation, die sich der Förderung einheimischer Institutionen in Ghana verschrieben hat, empfinden 80 Prozent der Ghanaer Loyalität gegenüber einem bestimmten *chief*.<sup>1</sup> In der *chieftaincy* spiegeln sich Geschichte und Tradition, sie gilt als Bewahrerin der einheimischen Überlieferungen, Bräuche und der Gesellschaft Ghanas. Sie wird darüber hinaus als Verbindung der Lebenden mit den Toten und den Noch-Ungeliebten verstanden. Als eine überkommene Institution Ghanas füllt sie das Vakuum an gewohnheitsrechtlichen Schlichtungs- und Vollzugsmitteln auf kommunaler Ebene, das Ghanas moderne politische Strukturen geschaffen haben.



*Paramount chiefs* in Accra: Die verschiedenen Verfassungen und Militärregierungen in den Zeiten des Kolonialismus und der Unabhängigkeit haben unterschiedliche Definitionen des Titels *chief* hervorgebracht. | Quelle: © Isaac Owusu-Mensah, KAS.

Ein entscheidender Aspekt der *chieftaincy* in Ghana ist das Geschlechterverhältnis. Verantwortlichkeiten und Positionen von Männern und Frauen sind durch diese Institution entsprechend Tradition und Brauch des Volkes klar umrissen. Im Norden Ghanas, insbesondere bei den Dagomba, sind drei *skins* (Herrschaftstitel, ausgedrückt durch bestimmte, als Platzanzeiger und Herrschaftsinsignien

1 | Laut einer vom CIKOD im Jahr 2006 durchgeführten Studie.

verwendete Tierhäute), nämlich Kukulogu, Kpatuya und Gundogu, Frauen vorbehalten. Auch die Nachfolge für diese *skins* ist klar geregelt. Bei den matrilinear organisierten Akan sind die höchsten Führungspositionen und -aufgaben zwischen Männern und Frauen aufgeteilt. So ist der Anwärter auf den *stool* (ein ebenfalls zugleich als Thronstiz und Herrschaftszeichen verwendeter Stuhl) normalerweise männlich, seine Ernennung aber erfolgt durch eine Frau.

**Bei den matrilinear organisierten Akan ist der Anwärter auf den *stool* männlich, seine Ernennung aber erfolgt durch eine Frau.**

Außerdem werden Positionen in den *traditional councils* (traditionellen Räten) im südlichen Ghana (mit Ausnahme von Scharfrichtern) immer mit Männern und Frauen besetzt, um einander nach dem Modell der traditionellen Herrschaftsausübung zu ergänzen. An dieser Stelle erscheint es angebracht, die Rolle eines *chiefs* in Ghana zu erläutern. Der Titel *chief* hat eine lange Geschichte. Die verschiedenen Verfassungen und Militärregierungen in den Zeiten des Kolonialismus und der Unabhängigkeit haben unterschiedliche, ihren jeweiligen Bedürfnissen und den Zeitumständen entsprechende Definitionen hervorgebracht. Allen Veränderungen und Neudefinitionen ist jedoch ein zentrales Element gemeinsam: die Anerkennung der Gebräuche und Traditionen des Volkes.

Die Verfassung der Vierten Republik und der Chieftaincy Act von 2008 (Gesetz Nr. 759) verstehen unter *chief* eine Person, „die würdiger Familie und Geschlecht entstammt und rechtskräftig ernannt, gewählt oder ausgewählt und in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Gewohnheitsrecht und Brauch (durch Verleihung von *stool* oder *skin*) als *chief* oder *queenmother* eingesetzt worden ist“. Das Gesetz sieht als Mindeststandard zudem vor, dass ein *chief* nicht wegen Hochverrats oder Verrats, wegen Amtsmissbrauchs oder eines Vergehens im Zusammenhang mit der Sicherheit des Staates, Betrugs, Unredlichkeit oder moralischer Verfehlungen verurteilt worden sein darf.<sup>2</sup> Abschnitt 58 des Chieftaincy Act legt die folgenden Grade für die Einteilung der *chiefs* des Landes fest: *Asantehene* und *paramount chiefs* (höchste Oberhäupter), *divisional chiefs* (Bereichs-Oberhäupter), *sub-divisional chiefs* (untergeordnete Bereichs-Oberhäupter), *Adikrofo* sowie „andere vom National House

2 | Chieftaincy Act, 2008, Gesetz Nr. 756, Assembly Press, Accra, 2008.

of Chiefs anerkannte *chiefs*“. Um zu gewährleisten, dass einem *chief* Privilegien und Verantwortlichkeiten nur in Übereinstimmung mit dem Chieftaincy Act zufallen, muss eine Person zu einer der aufgeführten Kategorien gehören, sofern er oder sie den Titel eines *chiefs* beansprucht.

### DIE CHIEFTAINCY IM VORKOLONIALISTISCHEN GHANA

**In der Vorkolonialzeit waren die Ghanaer nach Ethnien in einzelnen Staaten organisiert. Das höchste Oberhaupt der ethnischen Gruppe war zugleich oberste Exekutivgewalt.**

Die heutige geografische Aufteilung Ghanas einschließlich des Systems von Verwaltungsstrukturen, in welchem dem zur Exekutive gehörigen Präsidenten zehn regionale Minister und 216 *district chief executives* (Gebietsoberhäupter) zur Seite stehen, entspricht natürlich nicht den Gegebenheiten der Vorkolonialzeit. Die Ghanaer waren nach Ethnien in einzelnen Staaten organisiert. Das höchste Oberhaupt der ethnischen Gruppe war zugleich oberste Exekutivgewalt und wurde dabei von einem Ältestenrat unterstützt. Zu diesen Staaten gehörten Asante, Dagomba, Gonja, Anlo und etliche andere. Die Staatsgrenzen unterschieden sich von den gegenwärtigen regionalen Grenzziehungen. Der Staat Asante umfasste beispielsweise vier unterschiedliche Regionen des heutigen Ghana.

Die *chieftaincy* war die maßgebliche Herrschaftsform der Vorkolonialzeit und vereinte die Ausübung legislativer, exekutiver, justizieller, religiöser und militärischer Verantwortlichkeiten. Alle diese Funktionen waren einem lokalen *chief* und dem Ältestenrat der Gemeinschaft übertragen, welche ihrerseits einem höheren *chief* oder regionalen König untergeordnet waren. *Chiefs* von niedrigem Rang hatten in allen administrativen Fragen Anordnungen der übergeordneten *chiefs* zu befolgen. Es oblag den einzelnen Gemeinschaften und *divisional chiefs*, während der jährlichen Zusammentreffen die übergeordneten *chiefs* über die Situation der Gemeinschaft in Kenntnis zu setzen und gemeinsam über die Lage zu beraten. Wenngleich diese Art von Institutionen sich von denen westlicher Prägung unterscheiden, entfalteten sie durch ihre strukturellen und administrativen Verfahrensweisen, ihre Aufgabenverteilung und damit verbundene Privilegien in ihren jeweiligen Gemeinschaften doch westlichen Ländern ihrer Zeit vergleichbare soziale und politische Bindekräfte.

Natürlich war das vorkolonialistische Afrika kein goldenes Zeitalter, und das gesellschaftliche und politische System der Vorkolonialzeit soll nicht pauschal als Modell für ein modernes Ghana angepriesen werden. Gleichwohl weist dieses System, eingebettet in den Kontext traditioneller Werte und der Volkskultur, einen gewissen Grad an Demokratisierung sowie Wahrung der Menschenrechte und der Freiheit auf.<sup>3</sup> Die moderne Schlichtungsmethode Alternative Dispute Resolution (ADR) erinnert an die vorkoloniale Konfliktlösungsstrategie der *chieftaincy*, die neben der bloßen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Individuen und Gemeinschaft auf die Verbesserung der sozialen Beziehungen abzielte.<sup>4</sup> Die vorkoloniale Institution der *chieftaincy* wurde durch keine äußere Gesetzgebung jenseits der jeweiligen *traditional councils* begrenzt, die als eigenständige Instanzen mit entsprechender Souveränität galten.

### DIE CHIEFTAINCY WÄHREND DER KOLONIALZEIT

Während der Kolonialzeit wurde die Institution der *chieftaincy* weiterentwickelt, neu strukturiert und in die Hierarchie der britischen Kolonialregierung integriert. Für die Briten war dies ein kosteneffizientes Mittel zur Erleichterung der Herrschaftsausübung. So erhielt die Institution in der Kolonialzeit erstmals einen gesetzlichen Rahmen. Zuvor hatten die *chiefs* mit Unterstützung und unterstützt durch den jeweiligen Ältestenrat eigenständig Gesetze zur Regelung ihrer Einflussphäre erlassen.<sup>5</sup>

**Für die Briten war die Institution der *chieftaincy* ein kosteneffizientes Mittel zur Erleichterung der Herrschaftsausübung.**

Drei Grundsätze prägten die Gesetzgebung hinsichtlich der *chieftaincy*. Erstens wurde die Institution so zugeschnitten, dass sie den Bedürfnissen der britischen Kolonialregierung zur damaligen Zeit genau entsprach. Zweitens versuchte man, kolonialistische Politik durchzusetzen, noch

3 | Alexander Kaakyire Duku Frempong, „Chieftaincy, Democracy and Human Rights in Pre-Colonial Africa: The Case of the Akan System in Ghana Chieftaincy in Ghana: Culture, Governance and Development“, in: Irene K. Odotei und Albert K. Awedoba (Hrsg.), *Chieftaincy in Ghana: Culture, Governance and Development*, Sub-Sahara Publishers, Accra, 2006.

4 | Ebd.

5 | Henry Saidu Daannaa, „History of Chieftaincy Legislation in Ghana“, Referat, gehalten auf einem Seminar des Eastern Regional House of Chiefs, 2010.

**Chiefs, die sich den Anordnungen der Kolonialregierung widersetzten, wurden abgesetzt oder außer Landes gebracht.** bevor diese durch entsprechende Rechtsbestimmungen nachträglich legalisiert wurden (rückwirkende Gesetzgebung zur Legitimierung des Regierungshandelns), und drittens wurden *chiefs*, die sich den Anordnungen der Kolonialregierung widersetzten, abgesetzt oder außer Landes gebracht.<sup>6</sup>

Die kolonialistische Gesetzgebung über die *chieftaincy* wurde auch dadurch beeinflusst, dass die wachsende soziale Unzufriedenheit die Position des *chiefs* zunehmend gefährdete. Ausgangspunkt war das Aufbegehren der gebildeten Eliten und der Jugend gegen die Kolonialpolitik, die auf die Ausbeutung der einheimischen Bevölkerung und der Bodenschätze der Gemeinschaften mit Hilfe kollaborierender *chiefs* abzielte. Die Oberhäupter wurden als Verräter betrachtet und verloren die von alters her bestehende Achtung ihrer Gemeinschaft.

In der Folge wurde die Stabilität der gesellschaftlichen Ordnung, deren Stützen die *chiefs* gewesen waren, zu einem Anliegen der Kolonialherren.<sup>7</sup> Gemäß einer königlichen Verordnung aus dem Jahr 1856 wurde die Goldküste, das heutige Ghana, 1874 offizielle britische Kolonie. Diese Verordnung legte zugleich lokale Standards, Gewohnheitsrecht, Praktiken und Gebräuche fest und markierte dadurch den Ursprung des Gewohnheitsrechts in der neuen britischen Kolonie.

Zu den ersten Bestimmungen hinsichtlich der Institution der *chieftaincy* gehörte 1904 die Chiefs Ordinance (Verordnung über die *chiefs*). Laut ihrer Präambel handelt es sich um „eine Verordnung zur Erleichterung von Nachweisen der Wahl, Einsetzung und Absetzung von *chiefs* entsprechend einheimischer Sitte“.<sup>8</sup> Ein frontaler Angriff auf die Autorität der *chieftaincy* als Institution bestand darin, dass ihre Position von der Anerkennung durch die britische Kolonialregierung abhängig gemacht wurde. Die Kolonialherren machten sich daran, die einheimischen Institutionen zu

6 | Ebd.

7 | Kwame A. Ninsin, „Land, Chieftaincy, and Political Stability in Colonial Ghana“, *Research Review* 2, 1986, 2.

8 | The Chiefs Ordinance, 1904.



modernisieren und nach Vorstellungen der britischen Monarchie umzugestalten.<sup>9</sup>

Obwohl die Briten durch ihre Gesetzgebung der Kolonialherrschaft Legitimation zu verschaffen suchten, bewahrten sie Respekt für das einheimische Brauchtum, das auch durch die Kolonialregierung anerkannt wurde. Diese Anerkennung des Gewohnheitsrechts in Ghana wurde im Jahr 1932 durch das Inkrafttreten des Native Authority Act (Gesetz über einheimische Autoritäten) weiter unterstrichen. Das Gesetz schreibt vor: Der „*Chief commissioner* [Hauptbevollmächtigte] darf in Abstimmung mit dem Gouverneur per Anordnung

- a) Gebiete und ihre Grenzen neu festlegen,
- b) Name und Bezeichnung für dieses Gebiet nach eigenem Ermessen bestimmen,
- c) einen *chief* oder einen anderen Einheimischen oder eine Gruppe von Einheimischen als einheimische Autorität eines bestimmten Gebietes im Sinne der Verordnung einsetzen und durch dieselbe oder eine entsprechende weitere Anordnung die lokale Autorität eines bestimmten Gebiets der lokalen Autorität eines bestimmten anderen Gebiets unterordnen.“

Das Gesetz ermöglichte es den Kolonialherren, zusätzliche *chiefs* und diesen übergeordnete *head chiefs* einzusetzen. So waren beispielsweise einige Gebiete in den heutigen Regionen Upper East, Upper West und Volta *akephal*, d.h. als Gesellschaften ohne zentrale Autorität organisiert. Die soziale Ordnung wurde durch kommunale Konsensentscheidungen gewährleistet. Der Zusammenhalt innerhalb einer Familie sorgte für den Schutz, die Belange und das Wohlergehen des Einzelnen. Hier setzten die Kolonialherren *chiefs* als Oberhäupter von Reichen, König- und Fürstentümern ein und verliehen ihnen lokale Autorität, um dadurch ihre eigene Kolonialpolitik zu implementieren.<sup>10</sup>

9 | C.E.K. Kumado, „Chieftaincy and the law in modern Ghana“, *University of Ghana Law Journal*, Vol. XVIII, 1990-1992, 194-216.

10 | Nana Arhin Brempong, „Chieftaincy An Overview“, in: Odotei und Awedoba (Hrsg.), Fn. 3.

Der Beginn der Kolonialherrschaft in Nordghana fiel mit der Verwüstung der großen Zentralreiche Mamprugu, Dagbon und Gonja zusammen. Die mit den Namen Samory und Babatu verbundene Versklavung der Bevölkerung brachte die

**Manche Oberhäupter verkauften ihre eigenen Untertanen als Sklaven. Andere wurden bei gezielten Überfällen von Sklavenhändlern gefangen genommen.**

drei bedeutenden Königreiche an den Rand des Zusammenbruchs.<sup>11</sup> Ihre Oberhäupter unterzeichneten daher Schutzabkommen mit den Briten. In der vorkolonialen Zeit drohte den Menschen Gefangennahme und Verkauf als Sklaven in zweifacher Hinsicht. Manche Oberhäupter verkauften ihre eigenen Untertanen als Sklaven. Andere wurden bei gezielten Überfällen von Sklavenhändlern gefangen genommen. Die Maßnahmen von Babatu und Samory in den Königreichen von Mamprugu, Dagbon und Gonja fallen in die zweite Kategorie. Für diese Menschen brachten die Briten Frieden, Ordnung und Vertrauen zurück. Die Kolonialherren ordneten die Beziehungen zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen und Stämmen in den drei Staaten neu und legitimierten sie.

Fünf ethnische Gruppen (Mamprugu, Kusasi, Grunshi, Frafra und Builsa) wurden einem *paramount chief* namens Nayiri, vormals *chief* der Mamprugu, unterstellt.<sup>12</sup> Im Nordwesten des Landes, der heutigen Upper West Region, wurden Wala, Dagarti, und Sissala unter der Führung von Wa Na zusammengefasst. Mehrere nicht assimilierte ethnische Gruppen wie die Nchumuru, Nawuri, Mo und Vagala wurden einem Gonja-Oberhaupt zugeordnet, Konkomba und Chokosi dem Dagomba-König Ya Na zugeschlagen.<sup>13</sup> Trotz dieser Zwangsintegration behielten die verschiedenen vormals unabhängigen ethnischen Gruppen in Angelegenheiten wie Heirat und Scheidung sowie im Umgang mit Witwen ihre angestammten Ordnungen bei. Fragen von breiterem Interesse wie der Erwerb und Besitz von Land jedoch haben in Nordghana zu Konflikten aufgrund rechtlicher Unklarheiten geführt.

11 | N.J.K. Brukum, „Chieftaincy and Ethnic Conflicts in Northern Ghana, 1980-2002“, in: Odotei und Awedoba (Hrsg.), Fn. 3.

12 | P.A. Ladouceur, *Chiefs and Politicians: The Politics of Regionalism in Northern Ghana*, Longman, London, 1974, 35.

13 | Ebd.

## DIE CHIEFTAINCY IM NACHKOLONIALEN GHANA

Mit der Unabhängigkeit wurde das Verhältnis der *chiefs* zur Zentralregierung unklar. Es war zu entscheiden, ob den *chiefs* dieselben Befugnisse zugestanden werden sollten wie zu vorkolonialen Zeiten oder ob sie weiterhin so zu behandeln wären wie unter der Kolonialherrschaft. Einige Denkrichtungen plädierten mit Blick auf die Mitwirkung der *chiefs* an der Unterdrückung der einheimischen Bevölkerung durch die Kolonialherrschaft für die völlige Abschaffung der Institution. Die politische Führung untersuchte die faktische Bedeutung der *chieftaincy* zum damaligen Zeitpunkt und sprach sich für ihre Beibehaltung aus, verlangte indes zugleich, sie einer gewissen staatlichen Kontrolle zu unterwerfen.

**Nach der Unabhängigkeit untersuchte die politische Führung die faktische Bedeutung der *chieftaincy* und sprach sich für ihre Beibehaltung aus, verlangte indes zugleich, sie einer staatlichen Kontrolle zu unterwerfen.**

Während die Verfassungen von 1957 und 1960 den Bestand der Institution in Übereinstimmung mit Brauch und Gewohnheit garantierten, erwies sich die Verhältnisbestimmung zwischen Zentralregierung und *chiefs* als schwieriger. Deutlich traten die persönlichen Eigenarten des sozialistischen Präsidenten Kwame Nkrumah zutage, der keine große Achtung für die *chiefs* hegte. Seine Abneigung wurde noch verstärkt durch seine Auffassung, einige *chiefs* der Asante und Abuakwa hätten während des Kampfs um die Unabhängigkeit die Oppositionspartei unterstützt. Die Regierung erließ mit dem Gesetz Nr. 81 eine Regelung, der zufolge ein *chief*, der nach Gewohnheitsrecht nominiert, gewählt und eingesetzt wurde, ferner der Anerkennung durch einen Minister der lokalen Regierung bedurfte.<sup>14</sup> Das Gesetz ermöglichte es der regierenden Convention Peoples Party (CPP), sich ohne Rücksprache mit der regionalen oder der nationalen Versammlung der *chiefs* in die Belange der *chieftaincy* einzumischen. Die *chiefs* waren gezwungen, den Vorgaben der amtierenden Regierung gemäß zu agieren. Präsident Nkrumah wird mit dem Ausspruch zitiert, die *chiefs* würden „davonlaufen und ihre Sandalen zurücklassen“.<sup>15</sup> Doch das Gegenteil geschah. Die *chiefs* liefen nicht davon, sondern erlebten mehrere politische Führungswechsel, während sie selbst

14 | Chieftaincy Act 1961, Gesetz Nr. 81, Assembly Press, Accra, 1961.

15 | Brempong, Fn. 10.

aktiv und schrittweise den Aufbau des Staates mittragen konnten und auf diese Weise ihre gesellschaftliche Verwurzelung zu erkennen gaben.

**Die Verfassung von 1969 erkannte die chieftaincy einschließlich der traditional councils sowie der regionalen und der nationalen Versammlung der chiefs an.**

Der Sturz der CPP-Regierung verschaffte der Versammlungen *chieftaincy* eine lange Atempause. Die Verfassung von 1969 erkannte die Institution einschließlich der *traditional*

*councils* sowie der regionalen Versammlungen und der nationalen Versammlung der *chiefs* an. Alle Belange der *chieftaincy* sollten durch die jeweiligen Vertreter der Institution selbst geregelt werden. Die Anerkennung wurde ausgeweitet durch die Verabschiedung des Chieftaincy Act im September 1971 (Gesetz Nr. 370). Bis zum Inkrafttreten des Chieftaincy Act von 2008 blieb dieses Gesetz die bedeutendste Rechtsnorm in Bezug auf die *chieftaincy*. Auch die jeweiligen Militärregierungen bejahten die Institution und gestanden ihr die entsprechende Anerkennung zu, obgleich es zu Beginn gelegentlich zu Auseinandersetzungen zwischen Institution und Regierung kam. Das Militär akzeptierte und förderte die Institution, um sich auf diese Weise politische Legitimität zu verschaffen.

Auch in der Verfassung der Vierten Republik von 1992 wurde die Institution der *chieftaincy* verankert. In Artikel 270, Absatz 2 heißt es: „Das Parlament hat kein Recht, ein Gesetz zu erlassen, das

- a) einer Person oder Behörde das Recht verleiht, einem *chief* Anerkennung zu gewähren oder zu entziehen, ungeachtet des damit verfolgten Zwecks;
- b) in irgendeiner Weise die Ehre und Würde der Institution der *chieftaincy* verletzt oder beeinträchtigt.“

Die Artikel 271 bis 274 befassen sich mit der Einrichtung, Rolle und Zuständigkeit der regionalen und nationalen Versammlungen der *chiefs* (Regional/National Houses of Chiefs) und mit ihren jeweiligen Funktionen und Verantwortlichkeiten. Artikel 276 jedoch unterscheidet sich von den vorhergehenden Verfassungen und Gesetzestexten über die *chieftaincy*. Er verbietet *chiefs* die „aktive“ Betätigung in der Parteipolitik. Jeder *chief*, der in der Parteipolitik „aktiv“ werden möchte, muss seinen oder ihren *stool* oder *skin* aufgeben. Ziel dieser Verfügung ist es, die

traditionellen Werte, wie sie in der ghanaischen Kultur und namentlich der Institution der *chieftaincy* bewahrt wurden, zu erhalten und die Institution vor der möglichen Missgunst der Parteipolitik zu schützen.

Die Verfassung sieht indes Wege vor, wie sich *chiefs* an der Führung des Staates beteiligen können, sobald Brauchtum und Traditionen des Volkes betroffen sind.

Entsprechend werden *chiefs* in verschiedene öffentliche Gremien und Kommissionen berufen, zum Beispiel in die Forstkommission, die Nationale Aids-Kommission, die Kommission für Verfassungsrevision, den Vorstand

**Die Verfassung verlangt, dass der Präsident des National House of Chiefs Mitglied des Staatsrats und damit der einzige Vertreter der Institution in diesem Organ ist.**

der Ghana National Petroleum Corporation und viele andere. Sie werden zudem kurzfristig in Notfallsituationen eingesetzt oder zu Mitgliedern von Planungskommissionen berufen. Zudem verlangt die Verfassung, dass der Präsident des National House of Chiefs Mitglied des Staatsrats und damit der einzige Vertreter der Institution in diesem Organ ist. Daneben gibt es einen Vertreter der nationalen Versammlung der *chiefs* im Gefängnisrat, in den regionalen Koordinierungsräten sowie in der Landkommission und den regionalen Landkommissionen.<sup>16</sup> Die Verfassung äußert sich nicht hinsichtlich der Stimmrechte der Kommissions-, Rats- und Vorstandsmitglieder. Diese arbeiten daher im Konsensverfahren, um sicherzustellen, dass alle Mitglieder ihre Erfahrungen und Erwartungen einbringen und gemeinsam für die Entscheidungen des Gesamtgremiums verantwortlich zeichnen.

Die Institution der *chieftaincy* erhält regelmäßige finanzielle Unterstützung von der Zentralregierung zur Deckung der fortlaufenden Ausgaben einschließlich der Zahlung einer Aufwandsentschädigung für amtierende *chiefs* sowie monatlicher Bezüge von 80 Euro für jeden *paramount chief* und 60 Euro für eine *paramount queenmother*. Jeder *traditional council* sowie die regionalen Versammlungen und die nationale Versammlung der *chiefs* verfügen über eigene Verwaltungs- und Fachkräfte, die zugleich Angestellte des öffentlichen Dienstes Ghanas sind. Diese Mitarbeiter sind für die Leitung der Sekretariate der jeweiligen *chiefs* zuständig und beraten die Oberhäupter in fachspezifischen Fragen zu Bräuchen und Traditionen, zum Recht und zu

den für die Arbeit eines *chiefs* relevanten Mitteln. Durch Recherchen tragen sie zur Konfliktlösung und Streitschlichtung bei. Überdies fungieren sie als PR-Beauftragte der *chiefs*.

Das Ministerium für *chieftaincy* und Kultur wurde im Jahr 2006 gegründet, um die Anerkennung der Institution durch die Regierung zu unterstreichen. Obwohl das Verhältnis zwischen den *chiefs* und Ghanas Regierung seit der Gründung der Vierten Republik unproblematisch war, legte eine Empfehlung des African Peer Review Mechanism (APRM) der Regierung dieses Entgegenkommen gegenüber den *chiefs* nahe. Die Schaffung des Ministeriums verhalf den *chiefs* zu einer direkten Repräsentanz in den Kabinettsitzungen, wo sie der Regierung Hemmnisse für das Funktionieren der Institution sowie Programme und Projekte zu ihrer Förderung zu Gehör bringen können.

### **DIE ROLLE DES GEWOHNHEITSRECHTS<sup>17</sup> IN GHANAS RECHTSSYSTEM**

Einheimisches Recht oder Brauchtum war durch kein Rahmengesetz verbindlich geregelt, bis 1960 ein Auslegungsgesetz das Gewohnheitsrecht als Erweiterung des *common law* zuließ. In einzelnen Gemeinschaften gewohnheitsmäßig übliche und für die allgemeine Anwendung geeignete Regelungen sollten demnach durch spezielle Gesetze assimiliert werden können.<sup>18</sup>

Gewohnheitsrecht (*customary law*) unterscheidet sich durch besondere Charakteristika von anderen Formen des Rechts wie dem *common law*. Zu diesen Charakteristika zählen Anpassungsfähigkeit, Anerkanntheit, Flexibilität und lokale Ausrichtung.<sup>19</sup> Der Geltungsbereich des Gewohnheitsrechts in Ghana umfasst: *chieftaincy*, Erwerb und Besitz von Land, Hochzeitsriten sowie Ehe- und Erbfolgerecht. Jedes traditionelle Gebiet in Ghana hat sein

17 | Gewohnheitsrecht wird hier definiert als die Gesamtheit der im Volk bestehenden Normen, Praktiken und Gebräuche Julie A. Davis und Dominic N. Dagbanja, „The Role and future of Customary Tort Law in Ghana: A cross-Cultural Perspective“, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Bd. 26, Nr. 2, 2009, 303.

18 | Interpretation Act 1960, Assembly Press, Accra 1960.

19 | Ebd.

eigenes Gewohnheitsrecht, das für die Gemeinschaften in dem jeweiligen Gebiet gilt. Die Komplexität bei der Anwendung des Gewohnheitsrechts hat eine eigene Form der Rechtsprechung hervorgebracht, die sich der Auslegung traditioneller Gesetze und Normen widmet. Woodman ist der Ansicht, die verlässlichste Referenz in den Streitigkeiten um das Gewohnheitsrecht seien frühere Gerichtsurteile.<sup>20</sup>

Um die Gültigkeit eines bestimmten Gewohnheitsrechts festzustellen, werden *chiefs*, Sprachkundige oder in den Gebräuchen bewanderte Älteste als Zeugen vor Gericht geladen, wo sie über den Inhalt einer einzelnen Gebrauchsfrage aussagen müssen.<sup>21</sup> Lokale Bräuche, die mit dem Naturrecht, dem Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit (*equity*) und dem eigenen Gewissen im Zusammenhang stehen, werden als Teil des Gewohnheitsrechts betrachtet. Soll die Übereinstimmung mit Naturrecht, Verteilungsgerechtigkeit und Gewissen festgestellt werden, darf ein solcher Brauch weder direkt noch indirekt den geltenden Gesetzen zuwiderlaufen und auch nicht gegen die öffentliche Ordnung gerichtet sein.<sup>22</sup>

Artikel 11 der Verfassung von 1992 legt die Quellen des Rechts in Ghana fest. Diese sind die Verfassung, durch das verfassungsgemäße Parlament oder unter dessen Aufsicht erlassene Gesetze, bestehende Gesetze sowie Dekrete, Vorschriften und Verordnungen einer anderen durch die Verfassung und das *common law* von Ghana ermächtigten Instanz. Das *common law* von Ghana schließt das Gewohnheitsrecht ein. Die Verfassung definiert Gewohnheitsrecht als die Gesamtheit der Vorschriften, die durch Gewohnheit in bestimmten Gemeinschaften in Ghana Gültigkeit besitzen.<sup>23</sup>

**Die Verfassung definiert Gewohnheitsrecht als die Gesamtheit der Vorschriften, die durch Gewohnheit in bestimmten Gemeinschaften in Ghana Gültigkeit besitzen.**

20 | Gordon R. Woodman, „Customary Land Law in the Ghanaian Courts“, Ghana Universities Press, Accra, 1996.

21 | N.A. Ollenu und G.R. Woodman. „Ollenu's Principles of Customary Land Law in Ghana“, Carl Press, Birmingham, 1985, xxv.

22 | C. Ogwurike, „The Sources and Authority of African Customary Law“, *University of Ghana Law Journal* III, Nr. 1, 1966, 11-20.

23 | *Constitution of the Fourth Republic of Ghana*, Assembly Press, Accra, 1992.

Problematisch an der Definition ist die Formulierung „Gültigkeit in bestimmten Gemeinschaften in Ghana“ (*applicable to particular communities in Ghana*).

**Die Vorgehensweise bei der Einsetzung eines *chiefs* muss mit den althergebrachten Normen und Gepflogenheiten der Bevölkerung in dem traditionellen Gebiet im Einklang sein.**

Woodman führt an, dass Gerichte eine große Anzahl von gewohnheitsmäßigen Regelungen für landesweit rechtsgültig erklärt haben.<sup>24</sup> Beispielsweise muss die Vorgehensweise bei der Einsetzung eines *chiefs* mit den althergebrachten Normen und Gepflogenheiten der Bevölkerung in dem traditionellen Gebiet im Einklang sein. Ollenu ist der Meinung, dass diese allgemein gültigen Regeln nicht als Bestandteile des Gewohnheitsrechts angesehen werden, sondern ein Kernstück des ghanaischen *common law* bilden sollten.<sup>25</sup> Woodman widerspricht dieser Argumentation und erklärt, dass diese allgemein gültigen Gewohnheiten zwar im strengen Sinne nicht dem Gewohnheitsrecht zugehörten, ihre Aufnahme in das *common law* jedoch sehr viel komplizierter sei.

Die Verfassung als Mechanismus der Integration geeigneter gewohnheitsmäßiger Rechte des Landes hat außerdem das National House of Chiefs in die Weiterentwicklung des Gewohnheitsrechts mit einbezogen. Abschnitt 49 des Chieftaincy Act weist das National House of Chiefs an, durch die jeweiligen Regional Houses of Chiefs fortlaufend die Arbeit der verschiedenen *traditional councils* zu unterstützen, um Gewohnheitsrechte so auszulegen und zu kodifizieren, dass man entsprechende Fälle im einheitlichen Regelsystem des Gewohnheitsrechts in Ghana besser versteht.<sup>26</sup> Zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrags hat das National House of Chiefs mittels eines Untersuchungskomitees in den vergangenen Jahren zentrale Akteure befragt.

## AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

Eines der Hauptprobleme der Institution der *chieftaincy* nach dem Ende der Kolonialzeit ist das Auftreten von Konflikten zwischen und innerhalb von ethnischen Gruppen, die durch die Institution selbst geschürt und aufrechterhalten werden. In den Jahren 1980 bis 2002 beispielsweise

24 | Woodman, Fn. 20.

25 | N.A. Ollenu, *The Law of Testate and Interstate Succession in Ghana*, Sweet and Maxwell, London, 1966.

26 | Chieftaincy Act 2008, Fn. 2.



wurden für die Northern Region insgesamt 22 solcher inter- und intraethnischer Konflikte unter der Führung von *chiefs* verzeichnet. Im Jahr 1980 griffen Gonja die Bator und Vagala an. Gonja führten 1991, 1992 und 1994 ethnische Kriege gegen die Nawuri und Nchumuru. 1992 und 1994 trugen die Gonja zudem in Yapei, Daboya und Kusawgu interne Konflikte aus. Nanumba bekämpften 1980, 1994 und 1995 Komkomba. In der Zeit von 1988 bis 1994 kämpften Mamprusi und Kusasi vier Mal gegeneinander. Bimoba zogen in den Krieg gegen Komba. Im Jahr 2002 stritten Dagomba unter sich über die Nachfolge des *chiefs*. Hauptursache der Konflikte zwischen den Ethnien war die Frage, mit welchem traditionellen Recht welcher *chief* welches Gebiet kontrollieren dürfe. In der Southern Region entschlossen sich *chiefs* und Älteste, die *chieftaincy* betreffende Konflikte mit Hilfe des staatlichen Rechtssystems zu lösen, anstatt sie zu provozieren und zu befördern.

Auch wenn bereits vor der Kolonialzeit Bestrebungen, das eigene Territorium auf Kosten einer anderen ethnischen Gruppe zu vergrößern, Anlässe für Konflikte zwischen den Ethnien boten, haben sich die seit der Unabhängigkeit auftretenden Konflikte innerhalb und zwischen Ethnien verschärft. Sie wirken sich deutlich auf die Zusammensetzung der Regional Houses of Chiefs aus, indem sie zu Vakanzen und anderen Unregelmäßigkeiten führen.



Queenmothers in Sunyani, Ghana: „Königsmacher“ wie die *queenmothers* suchen Zuflucht beim Gewohnheitsrecht, um Konflikte in ihrem eigenen Interesse aufrechtzuerhalten. | Quelle: © Isaac Owusu-Mensah, KAS.

Das National House of Chiefs hat deshalb in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verschiedene Projekte durchgeführt, um klare Nachfolgeregelungen sicherzustellen und so die gegenwärtig diese tradierte Institution betreffenden Probleme zu lösen. Auch der Tod eines *chiefs* kann Streitigkeiten um dieses Amt zur Folge haben, um deren Milderung man sich bemüht.

Hagan erläutert drei konflikträchtige Konstellationen, die im Blick auf *stools* und *skins*, und damit auf die *chieftaincy*, zu Rechtsstreitigkeiten und Auseinandersetzungen führen können. Die Position eines *chiefs* im modernen Ghana ist wegen ihrer sozialen, politischen und kulturellen Befugnisse eine prestigeträchtige Angelegenheit, wenngleich der Grad an wirtschaftlicher Macht von der Lage des *traditional council* abhängt. Der *chief* nämlich kontrolliert und verwahrt treuhänderisch einen Teil des Landbesitzes seines Volkes.

1. Wohlhabende Persönlichkeiten in der Gesellschaft mit zweifelhaften Ansprüchen auf *stools* und *skins* (also auf das Amt des *chiefs*) ringen oft verbissen um Positionen mit den (legitimen) ärmeren Herrscherfamilien, die sich häufig nicht den Forderungen der illegitimen Anwärter beugen wollen. Dies führt zu endlosen Rechtsstreitigkeiten bei der Wahl des Inhabers von *stool* oder *skin*.<sup>27</sup>
2. Die Anzahl legitimer Mitglieder der Herrscherfamilien ist im Laufe der Zeit gewachsen, so dass die Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Linien der Familie sich stark verschärft und zu Verwerfungen geführt hat. Manche Mitglieder dieser Familien werden daher ausgebildet, zur Beendigung der Auseinandersetzungen um die Wahl des *chiefs* Waffengewalt einzusetzen.<sup>28</sup>
3. Die lebenslange Amtszeit von *chiefs* führt zu Ungeduld unter legitimen Mitgliedern der Herrscherfamilien als potenzielle Anwärter auf *stools* und *skins*. Diese Ungeduld zieht sinnlose und ausufernde Zwistigkeiten in den Gemeinschaften nach sich bis hin zu einer Auswahl des

27 | George P. Hagan, „Epilogue“, in: Odotei und Awedoba (Hrsg.), Fn. 3.

28 | Ebd.

rechtmäßigen Kandidaten für *stool* oder *skin* nach unwichtigen Kriterien.

Trotz dieser Erklärungen der Ursachen für Konflikte um die *chieftaincy* darf die Rolle des Gewohnheitsrechts nicht unterschätzt werden. „Königsmacher“ wie die *queenmothers* und im Brauchtum bewanderte Älteste der jeweiligen traditionellen Gebiete greifen auf das Gewohnheitsrecht zurück, um Konflikte im eigenen Interesse aufrechtzuerhalten. Der Staat ist von jeder Einmischung in die traditionellen Nachfolgeregelungen des Volkes ausgeschlossen. Doch es herrscht ein gewisses Maß an Missstimmung in den regionalen Versammlungen der *chiefs* (Tabelle 1). Insgesamt 64 von 263 Sitzen sind in Folge von Rechtsstreitigkeiten vakant, das entspricht einem Anteil von 24 Prozent der *chiefs* des ganzen Landes. Dies macht staatliches Eingreifen erforderlich, doch jedes traditionelle Gebiet sucht sein Gewohnheitsrecht hinsichtlich *chieftaincy* und Nachfolge zu schützen und staatliche Einmischung abzuwehren.

Tabelle 1

**Verteilung der vakanten Sitze in den Regional Houses of Chiefs**

Region	Anzahl der Sitze der Regionalversammlung	Umstrittene Sitze in der Regionalversammlung	Anteil in Prozent
Ashanti	39	4	10,3
Brong-Ahafo	49	16	32,6
Zentralghana	34	3	8,8
Ostghana	11	3	27,2
Großraum Accra	22	3	13,6
Nordghana	20	12	60,0
Obere Ostregion	17	4	23,0
Obere Westregion	17	5	29,0
Volta	32	8	25,0
Westghana	22	6	27,2
Gesamt	263	64	24,0

Quelle: National House of Chiefs, 03/2013.

## ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Die *chieftaincy* als Institution wurde in die Strukturen der Staatsführung Ghanas integriert. Vor dem Hintergrund der Verwestlichung der ghanaischen Jugend und der Aushöhlung der ghanaischen Kultur durch die Entwicklung und Verbreitung moderner Technologien bemüht sich die Institution um Anerkennung ihrer Relevanz. Und sie ist bemüht, sich jenseits der Durchsetzung gesetzlicher Privilegien und des Schutzes des Status quo die Achtung der Stadt- und Landbevölkerung Ghanas zu erwerben.

**Mit Hilfe eines Peer Review-Verfahrens könnte der *paramount chief* eines traditionellen Gebietes die Verantwortlichkeit und Programme eines anderen überwachen und bewerten.**

Appiah zufolge<sup>29</sup> müssten *chiefs* und *queen-mothers* in Ghana, um in der öffentlichen Wahrnehmung künftiger Generationen von Ghanaern präsent zu sein, geeignete Peer Review-Verfahren für die Institution der *chieftaincy* entwickeln. Mit Hilfe eines solchen Systems könnte der *paramount chief* eines traditionellen Gebietes die Verantwortlichkeit und Programme eines anderen überwachen und bewerten, um so die Entwicklung des genannten Gebiets zu fördern. Das Peer Review-Verfahren könnte helfen, den leichtfertigen Verkauf von Landbesitz der *chieftaincy* (*stool lands*) einzudämmen, durch den unehrliche *chiefs* mit skrupellosen Investoren kooperieren und die eigenen Gemeinschaften ausbeuten.

Die Institution der *chieftaincy* ist auf ihren unterschiedlichen Ebenen mit einer Vielzahl von Konflikten belastet: vom kleinen Dorf- oder Ortsvorsteher bis zum *paramount chief* aller zehn Regionen des ganzen Landes. Diese fruchtlosen und kostspieligen Auseinandersetzungen um die *chieftaincy* sind die Hauptursache für weitere, sich wiederholende und verheerende Konflikte in Ghana. Obwohl auch die politischen Parteien gelegentlich Konflikte auslösen, die für Aufruhr in der Gesellschaft sorgen, sind es doch diese ständigen Auseinandersetzungen, welche die Institution der *chieftaincy* in den Augen moderner Ghanaer als überholt und konfliktorientiert erscheinen lassen. Dies untermauert Frempongs Ansicht,<sup>30</sup> es sei Aufgabe der

29 | Francis Appiah, „Chiefs and African Peer Review Mechanism“, Rede vor der Regionalen Versammlung der *chiefs* der Western Region anlässlich eines Seminars, organisiert vom Upper West Regional Coordination Council, 2006.

30 | Frempong, in: Odotei und Awedoba (Hrsg.), Fn. 3.

Institutionen, die Bevölkerung Ghanas von ihrer Relevanz und ihrem Bemühen, diese Bedrohung durch Lösung der überflüssigen Konflikte einzudämmen, zu überzeugen.

Odotei<sup>31</sup> plädiert darüber hinaus dafür, die Institution mit einem nachhaltigen Finanzierungsmodell auszustatten. Dies würde den Staat befähigen, ausreichende Ressourcen für die Institution der *chieftaincy* zur Verfügung zu stellen, und diese so vor direkter politischer Einflussnahme und Kontrolle bewahren. Die gegenwärtige Regelung, nach der das National House of Chiefs wie jede andere Regierungsbehörde behandelt wird, ist kontraproduktiv. Die mageren Bezüge des *paramount chief* von monatlich 80 Euro müssten erhöht werden, sollte der Respekt der Ghanaer ihren traditionellen Führern gegenüber erhalten bleiben.

**Die gegenwärtige Regelung, nach der das National House of Chiefs wie jede andere Regierungsbehörde behandelt wird, ist kontraproduktiv.**

Das Gewohnheitsrecht ist eine nützliche Rechtsquelle für Ghana. Es will die über Jahrhunderte weitergegebenen Bräuche und Werte von Gemeinschaften schützen. Dies erklärt die verfassungsmäßige Verantwortung der *chiefs*, die Bevölkerung ihrer Einflussbereiche für die Bedeutung der jeweiligen Gebräuche in den traditionellen Gebieten zu sensibilisieren und zur ständigen rechtlichen und kulturellen Auseinandersetzung mit diesen anzuhalten.

Die geschichtliche Entwicklung zeigt, dass jedes politische System, von der mit den *chiefs* zusammenwirkenden Kolonialherrschaft bis zur Vierten Republik, der Institution der *chieftaincy* eine besondere Stellung zugewiesen hat. Die Institution hatte in den ersten Jahren der Unabhängigkeit turbulente Zeiten zu überstehen. Gegenwärtig jedoch verfügt sie über unterschwelligen, aber erheblichen politischen, sozialen und kulturellen Einfluss im politischen System Ghanas. Seit der Zeit vor der Kolonialisierung und alle Regierungen der Kolonialzeit und der Republik überdauernd ist das Wesen des Gewohnheitsrechts als eine Rechtsgrundlage in Ghana respektiert, anerkannt und gestärkt worden. Dies betrifft insbesondere die Gesetzgebung zum Erwerb, zum Besitz und zur Verteilung von Land. Die Reform, aber auch die Pflege dieser Institution wäre ein Schritt, der sowohl den Respekt vor den tradierten

31 | Brempong, Fn. 10.

Rechtsformen der Ghanaer bekunden als auch einen Beitrag zur Sicherung ihres kulturellen Erbes darstellen würde.

Der Beitrag wurde aus dem Englischen übersetzt.

# INFORMELLE JUSTIZ IM PALÄSTINENSISCHEN RECHTSSYSTEM

## KONFLIKT ODER KOEXISTENZ ZWEIER RECHTSORDNUNGEN?

*Jamil Salem / Ilona-Margarita Stettner*

Das palästinensische Rechtssystem wird häufig als komplex beschrieben, da es aus verschiedenen Rechtsquellen aus Zeiten der Kolonialherrschaft zusammengesetzt ist. Neben der palästinensischen Gesetzgebung spielen osmanisches, britisches, jordanisches und ägyptisches Mandatsrecht sowie die aktuelle israelische Militärgesetzgebung eine Rolle. Noch komplizierter wird die Lage durch die Koexistenz von mindestens zweierlei Systemen der Gesetzgebung und Rechtsprechung in Palästina:<sup>1</sup> geschriebene Gesetze und Vorschriften, darunter Religionsgesetze (d.h. die Scharia) und ein informelles Konfliktlösungssystem auf Grundlage von Sitten und Gebräuchen (*urf*).

In den letzten Jahren haben sowohl die Palästinensische Autonomiebehörde als auch die Internationale Gemeinschaft Anstrengungen unternommen, das formelle Rechtssystem in den Palästinensischen Gebieten zu formen und zu festigen. Inzwischen existieren 20 Amtsgerichte (14 im Westjordanland und sechs in Gaza), elf Gerichte erster Instanz (acht im Westjordanland und drei in Gaza), drei Berufungsgerichte (in Ramallah, Jerusalem und dem Gazastreifen), die höherinstanzlichen Gerichte (Berufungs- und Kassationsgerichte, Oberster Gerichtshof) sowie die religiösen Familiengerichte (d.h. Scharia- und christliche Religionsgerichte). Dennoch werden bei straf- und zivilrechtlichen Streitfällen durchaus nicht allein die staatlichen



Dr. Jamil Salem ist Rechtswissenschaftler und Direktor des Instituts für Rechtswissenschaften an der Birzeit-Universität.



Ilona-Margarita Stettner ist Volljuristin und arbeitet als Projektmanagerin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ramallah.

1 | Der Begriff „Palästina“ bezieht sich in diesem Beitrag auf das frühere Palästina vor Gründung des Staates Israel. Soweit es um die heutige Situation geht, verwenden die Autoren die Begriffe „Palästinensische Gebiete“ oder „Westjordanland“ und „Gazastreifen“.

Gerichte zur Konfliktlösung herangezogen: In den meisten straf- und zivilrechtlichen Fällen werden gemeinsam mit dem formellen Rechtssystem – oder parallel dazu – alternative Abläufe zur Beilegung von Streitfällen in Gang gesetzt.

**Die Hälfte der Bevölkerung hat kein Vertrauen in das formelle Rechtssystem, wohingegen das Stammesrecht weiterhin hohes Ansehen genießt.**

Laut einer vom Palestinian Center for the Independence of Judiciary and Legal Profession (MUSAWA) durchgeführten Umfrage hat die Hälfte der Bevölkerung kein Vertrauen in das formelle Rechtssystem (es sei „ineffektiv“, „korrupt“ und biete nur „geringe Aussicht auf einen fairen Prozess“), wohingegen das Stammesrecht weiterhin hohes Ansehen genießt. Über 60 Prozent der Palästinenser gaben an, sie würden im Bedarfsfall alternative Konfliktlösungsverfahren in Anspruch nehmen.

Sollte die Koexistenz zweier Rechtssysteme in der heutigen palästinensischen Gesellschaft gemäß den politischen Zielen der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) im Rahmen des Oslo-Friedensprozesses als unbrauchbar bezeichnet werden? Zwar werden beide Systeme als „gegenständiglich“ bezeichnet, dies begründet jedoch weder die Notwendigkeit einer ausschließlichen Entscheidung strikten Trennung beider Rechtsordnungen noch bedeutet es die Unmöglichkeit, beide als Bestandteil derselben übergeordneten politischen Ordnung zu behandeln.

## **INFORMELLE RECHTSPRECHUNG IN PALÄSTINA**


Informelle Rechtsprechung bezeichnet den gesellschaftlichen Brauch, Streitfälle zwischen den Beteiligten außerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit und des formellen Rechtssystems beizulegen – eine Praxis, die im Westjordanland und Gazastreifen sowie in zahlreichen arabischen und nicht-arabischen Ländern weit verbreitet ist. Die Verfahren zur Konfliktlösung im informellen Rechtssystem werden häufig als „Stammesrecht“ oder „Gewohnheitsrecht“ bezeichnet. Die Grundsätze der informellen Rechtsprechung in Palästina gehen auf verschiedene Ursprünge zurück: Im Allgemeinen basieren sie auf Traditionen der arabischen



Kultur und im Besonderen auf dem historischen, gesellschaftlichen und kulturellen Erbe der Palästinenser.<sup>2</sup>

Stammesrecht bezeichnet in diesem Zusammenhang ein überliefertes Rechtssystem, das in der Kultur der Beduinen wurzelt. Es setzt sich aus dem stammeseigenen *sulh* (arabisch: Aussöhnung) und den Stammesgesetzen zusammen. *Sulh* ist ein Verfahren der Streitbeilegung durch Schlichtung, das auf der Anwendung überlieferter, religiöser und stammespezifischer Gebräuche beruht. Über die Jahrhunderte hat es verschiedene Entwicklungsstadien durchlaufen. Was die Stammesgesetze betrifft, so leiten sich ihre Regeln aus dem vorherrschenden Brauchtum desjenigen Stammes her, in dessen Siedlungsgebiet sie angewandt werden.<sup>3</sup>



Beduinische Ziegenhirtin: Die informelle Rechtsprechung der Beduinen des nördlichen Sinai hat sich weit verbreitet. | Quelle: monika.monika, flickr ©.

Der Unterschied zwischen *sulh* und Stammesgesetzen wird am besten anhand ihrer jeweiligen Repräsentanten deutlich: Ein Stammesrichter als Vertreter der Stammesgesetze hat die Aufgabe, ihm vorgelegte Streitfälle durch einen für beide Parteien rechtsverbindlichen Urteilsspruch zu lösen,

2 | Institut für Rechtswissenschaften, Birzeit-Universität, *Informal Justice: Rule of Law and Dispute Resolution in Palestine*, 2006, 14, <http://lawcenter.birzeit.edu/iol/en/project/outputfile/5/a391785614.pdf> [21.08.2013].

3 | Ebd.

der auf dem stammeseigenen *urf* (Gewohnheitsrecht) beruht und für welchen er Beweise und Mutmaßungen heranzieht, die ihm von den Kontrahenten vorgelegt werden. Ein *islah* als Vertreter des stammeseigenen *sulh* hingegen versucht, Streitfälle zwischen zwei Parteien durch Annäherung ihrer Standpunkte beizulegen. Hierbei setzt er seine persönlichen Eigenschaften wie Überzeugungskraft, Beredsamkeit und Ansehen ein, um zu einem versöhnlichen Ausgleich zwischen den Ansprüchen der Streitparteien zu gelangen, wozu er neben anderen Gesichtspunkten im Wesentlichen auch auf *urf* zurückgreift. Der Begriff *islah* stammt von *sulha* ab. Die abschließende Regelung des Falls wird dann *Saq Al-Sulh* genannt.

Stammesrichter sind heute nur noch im Gazastreifen und im Umland von Hebron tätig. Erklärt wird dies durch die erzwungene Massenumsiedlung der palästinensischen Bevölkerung aus dem Gebiet von Beersheba (dessen Einwohner überwiegend Beduinen waren) in den Gazastreifen und nach Hebron im Anschluss an den Krieg von 1948, wobei diese Menschen ihre sozialen und kulturellen Traditionen mit sich nahmen. Zusätzlich wurden die Bewohner des Gazastreifens von der unter den Beduinen des nördlichen Sinai weit verbreiteten Gewohnheiten beeinflusst. *Sulh* im Stammesrecht ist dagegen in den gesamten palästinensischen Gebieten vorherrschend.<sup>4</sup> Die *islah*-Vertreter werden häufig sogar vom Präsidenten ernannt.

Das gesellschaftliche Bedürfnis und mitunter gar die Bevorzugung eines informellen Rechtssystems neben dem staatlichen Recht wird oft mit den auf äußeren Faktoren beruhenden Unzulänglichkeiten des formalen Rechtssystems begründet. Hinzu kommt das Fortbestehen vormoderner patriarchalischer Strukturen, die mehr auf Stämmen und Familien-Clans beruhen als auf dem Individuum. Stammesgesetze stellen eine Art „Weltordnung“ des Stammes dar, in welcher der Stamm oder Clan die zentrale Rolle spielt – nicht, wie in modernen Rechtssystemen oder Religionsgesetzen, der Einzelne. Verletzt ein Mitglied einer Gruppe das Eigentum, die körperliche Unversehrtheit oder Ehre eines Mitglieds einer anderen Gruppe, so entsteht ein Konflikt zwischen den beiden

**Stammesgesetze stellen eine Art „Weltordnung“ des Stammes dar, in welcher der Stamm oder Clan die zentrale Rolle spielt – nicht, wie in modernen Rechtssystemen oder Religionsgesetzen, der Einzelne.**

4 | Ebd., 63.

Stämmen, zu denen Täter und Opfer gehören – nicht etwa zwischen den Konfliktparteien.<sup>5</sup>

Ohne Zweifel haben Stammesgesetze bis heute ihre Bedeutung in der palästinensischen Gesellschaft, dennoch kann diese insgesamt nicht mehr als Stammesgesellschaft angesehen werden. Dies würde bedeuten, dass die Stammeszugehörigkeit den wichtigsten oder zumindest einen wesentlichen Faktor der Festlegung sozialer Beziehungen in dieser Gesellschaft darstellt, oder dass sie grundsätzlich über die Aufstiegschancen in dieser Gesellschaft entscheidet. In Stammesgesellschaften bestimmt der Stamm über den Zugang zu Bildung, Arbeit, Einkommen und medizinischer Versorgung sowie über Wohnort und Unterbringung, Ortswechsel, Heirat, gesellschaftliche und gesetzliche Rechte und andere Gesichtspunkte. Verwandtschaftsbeziehungen sind in der palästinensischen Gesellschaft zwar nach wie vor von Bedeutung, doch ihre Rolle ist begrenzt. Sie bestimmen weder über wirtschaftliche Ressourcen oder politischen Einfluss noch über gesellschaftliche Beziehungen, sozialen Status, Bildungsstand oder Institutionen.<sup>6</sup>

**Verwandtschaftsbeziehungen sind in der palästinensischen Gesellschaft zwar nach wie vor von Bedeutung, doch ihre Rolle ist begrenzt.**

Warum also spielt das informelle Rechtssystem immer noch eine bedeutsame Rolle in der palästinensischen Gesellschaft? Die Schwäche des Staatsgefüges insgesamt, vor allem der Gerichtsbarkeit, die teilweise auf äußere Einflüsse zurückgeführt wird wie die lange Geschichte wechselnder Fremdherrschaften und die fortdauernde Besetzung durch Israel, hat zweifellos zu der Bedeutung alternativer Konfliktlösungsverfahren in den Palästinensischen Gebieten beigetragen.

Vorzüge, die dem informellen Rechtssystem gegenüber dem formellen System zugesprochen werden, sind: niedrigere Verfahrenskosten, schnellere und wirksamere Lösungen sowie problemlose Verfügbarkeit in allen Regionen

5 | Thomas Frankenfeld, „Die Macht der Familien-Clans in Palästina“, *Hamburger Abendblatt*, 21.06.2007, <http://abendblatt.de/politik/ausland/article865411> [21.08.2013].

6 | Birzeit-Universität, Fn. 2, 140.

der Palästinensergebiete.<sup>7</sup> Hinsichtlich der Kosten allerdings ist die weit verbreitete Auffassung, das informelle System sei langfristig weniger kostspielig, nicht eindeutig belegbar. Zwar gilt das informelle System, was die Tätigkeit der Vermittler anbetrifft, als grundsätzlich kostenlos für die Beteiligten. Gleichwohl haben viele Befragte bestätigt, dass manche Schlichter durchaus eine Entlohnung für ihre Bemühungen verlangen – und dies trotz der von allen befragten Vermittlern geäußerten Verachtung gegenüber solchen Praktiken und ihrer Beteuerungen, keinesfalls daran beteiligt zu sein.<sup>8</sup> Darüber hinaus besteht eine weit verbreitete Unwissenheit hinsichtlich der Kosten für einen Gerichtsprozess. Zwar fallen bei zivilrechtlichen Fällen, z.B. Grundstücks- und Eigentumsfragen, bestimmte Verfahrensausgaben sowie Anwaltskosten für beide Parteien an. Dies gilt jedoch nicht für strafrechtliche Fälle. Hier vertritt der Staatsanwalt das öffentliche Interesse und der Angeklagte hat Anrecht auf einen vom Staat gestellten Rechtsbeistand.

**Der Rückstau in den Gerichten führt dazu, dass Fälle für Monate unbearbeitet bleiben. Dagegen wird ein Vermittlungsverfahren unmittelbar nach Entstehen eines Streitfalls aufgenommen.**

Die Zweckmäßigkeit der informellen Schlichtung wird allerdings deutlicher, wenn man die aktuelle Ineffizienz der Gerichte in Betracht zieht. Der Rückstau in den Gerichten ist allgemein bekannt und führt dazu, dass

Fälle für Monate oder gar Jahre unbearbeitet bleiben. Dagegen wird ein stammesrechtliches Vermittlungsverfahren unmittelbar nach Entstehen eines Streitfalls aufgenommen, begleitet von sofortigen Verhandlungen zur Gewaltprävention direkt zwischen den Beteiligten, um Vergeltungsmaßnahmen der Familie des Opfers zu verhindern. Genau diese unmittelbare und persönliche Reaktion ist es, die staatliche Organe, seien es Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gerichte, nicht bieten können – erst recht nicht unter den gegebenen Umständen. Außerdem ist die formelle Gerichtsbarkeit aufgrund der Verfahrensanforderungen zwangsläufig zeitaufwändiger. Verbrechen müssen untersucht und hinreichend Beweise gefunden werden, um eine Person anzuklagen. Auf der anderen Seite ist ebendiese

7 | The Palestinian Center for the Independence of Judiciary and Legal Profession (MUSAWA), *The Second Legal Monitor for the Situation of Justice in Palestine*, 04/2012, <http://musawa.ps/publication/annual/20120621081113.pdf> [21.08.2013].

8 | Wir beziehen uns hier auf einen Bericht des Instituts für Rechtswissenschaften an der Birzeit-Universität mit dem Titel *Informal Justice: Rule of Law and Dispute Resolution in Palestine* von 2006. Vgl. Fn. 2.

Vorgehensweise letzten Endes unerlässlich, um ein Höchstmaß an Gerechtigkeit, ein faires Verfahren und grundlegende Prozessrechte zu gewährleisten. Das Tempo der informellen Rechtsprechung geht dagegen häufig zu Lasten dieser fundamentalen Rechte und Grundsätze.<sup>9</sup>

## **ENTWICKLUNG DER GESETZGEBUNG IN PALÄSTINA GESTERN UND HEUTE**

Zum Verständnis der rechtlichen Grundlagen informeller Rechtsprechung in Palästina muss man die Entwicklung der Gesetzgebung und die Chronologie verschie-

dener gesetzgebender Behörden untersuchen, die das palästinensische Rechtssystem unter den verschiedenen Mächten, die Palästina während der letzten fünf Jahrhunderte beherrschten, aufgebaut haben. Seit der osmanischen Herrschaft in Palästina (1516 bis 1918) haben mehrere politische Obrigkeiten in Folge versucht, die informelle Rechtsprechung unter ihre Kontrolle zu bringen, d.h. sie in ein System zu bringen und ihren Einfluss zu begrenzen. Die schriftliche Niederlegung von Gesetzen (*taqnin*) wurde im Zuge der Reformen unter osmanischer Herrschaft in Gang gesetzt und seither mehrfach umgestaltet. Inzwischen ist die informelle Rechtsprechung in Teilen nach und nach in die südlichen Gebiete Palästinas zurückgekehrt. Während des auf die osmanische Herrschaft folgenden britischen Mandats wurden die aus der Vergangenheit übernommenen informellen Rechtsstrukturen und Praktiken ohne Abstriche beibehalten. Gleichwohl versuchten die Briten, sie durch Gesetze zu regulieren. Diese legten rechtliche Grundlagen für Stammesgerichte fest und beschränkten deren Anwendung auf Sitten und Gebräuche, die keine Verletzung der Grundsätze des Naturrechts oder der Ethik darstellten. Im Jahr 1935 wurde z.B. ein Gesetz erlassen, welches das Vergeltungssystem (*târ*) schwächen sollte.

**Seit der osmanischen Herrschaft in Palästina haben mehrere politische Obrigkeiten in Folge versucht, die informelle Rechtsprechung in ein System zu bringen und ihren Einfluss zu begrenzen.**

1948 wurde Palästina nach dem Ende des britischen Mandats geteilt und der Staat Israel gegründet. Das Westjordanland (mit Ost-Jerusalem) fiel unter die Herrschaft Jordaniens, während der Gazastreifen von Ägypten kontrolliert

9 | Jamil Salem, „Informal Justice: The Rule of Law and Dispute Resolution in Post-Oslo Palestine“, 15.10.2009, [http://lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT\\_ID=2044](http://lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=2044) [21.08.2013].

wurde. Beide Obrigkeiten behielten den Großteil der überlieferten informellen Rechtsprechung in ihren jeweiligen Einflussbereichen bei.

1967 wurden das Westjordanland und der Gazastreifen von Israel besetzt. Eine Vielzahl militärischer Proklamationen und Anordnungen wurde erlassen und die formelle Gerichtsbarkeit der Palästinenser durch die Schaffung eigener israelischer Militärgerichte weiter geschwächt.<sup>10</sup> Nach 1967 bekam die Unterscheidung zwischen den staatlichen Gerichten und der informellen Rechtsprechung für die Palästinenser eine maßgebliche Bedeutung. Das „offizielle“ Rechtssystem wurde von der Besatzungsmacht kontrolliert und von den Menschen mit Misstrauen betrachtet. Soweit möglich griffen die Palästinenser daher auf informelle Konfliktlösungsverfahren zurück. Lediglich strafrechtliche Fälle, bei denen der Angeklagte von israelischen Sicherheitskräften verhaftet worden war, wurden vor die von Israel kontrollierten Gerichte gebracht. Somit entwickelte sich die palästinensische informelle Rechtsprechung (im Westjordanland und Gaza) zu einer immer verbreiteteren Alternative zum offiziellen Gerichtswesen.

**Auch wenn die PA rechtlich gesehen keine Staatsgewalt besitzt, begann sie mit dem Erlassen von Gesetzen und Statuten und bildete die Gerichtsbarkeit nach dem Vorbild eines staatlichen Gerichtssystems um.**

Seit dem Oslo-Friedensprozess und der Entstehung der Palästinensischen Autonomiebehörde im Jahre 1994 begann die palästinensische Regierung mit der Vereinheitlichung der verschiedenen Rechtssysteme. Auch

wenn die PA rechtlich gesehen keine Staatsgewalt besitzt, begann sie mit dem Erlassen von Gesetzen und Statuten und bildete die Gerichtsbarkeit nach dem Vorbild eines staatlichen Gerichtssystems um. Per Gesetz wurde ein oberstes Verfassungsgericht geschaffen,<sup>11</sup> die Scharia und christliche Familiengerichte behielten ihre Unabhängigkeit.<sup>12</sup> Gleichzeitig aber stärkte die PA die informelle Rechtsprechung, sowohl durch regierungsamtliches Handeln insgesamt als auch gezielt durch Unterstützung ihrer Akteure. Sie duldet amtierende Stammesrichter und *islah*-Männer

10 | Asem Khalil, „Formal and Informal justice in Palestine: Dealing with the Legacy of Tribal Law. La tribu à l’heure de la globalisation“, *Revue Etudes Rurales*, Nr. 184, 2010, 8.

11 | Das Gesetz wurde 2006 erlassen, das Gericht wurde jedoch bisher nicht eingesetzt. Das Oberste Gericht soll die Aufgaben eines Verfassungsgerichts übernehmen, bis ein solches eingesetzt wird.

12 | Khalil, Fn. 10, 9.

und unterstützte sie in ihrer Tätigkeit. Ihre ausführenden Organe ernannten offizielle Schlichtungsausschüsse und zahlte deren Gehälter. Funktionäre der PA nahmen an Schlichtungen teil und unterstützten die Konfliktparteien durch Zahlung der Kompensationsbeträge. Gouverneure, Polizei und Sicherheitskräfte erleichterten häufig die Arbeit der Schlichtungsausschüsse.<sup>13</sup>

Passenderweise wurden die ersten Parlamentswahlen von 1996 nach Verwaltungsbezirken abgehalten. Dies förderte eine Stimmabgabe nach Stammes- und Familienzugehörigkeit und versprach höhere Chancen für Kandidaten, die sich auf ihr Ansehen, familiäre Beziehungen oder Stammeszugehörigkeit verließen, anstatt auf politische Programme oder ihr Parteibuch.

Hintergrund der Förderung des Stammesrechts durch die PA könnte die Absicht gewesen sein, ihre Position in der Gesellschaft zu verbessern und Einfluss und soziale Kontrolle auszuüben. Gleichzeitig müssen jedoch auch Struktur, Amtsgewalt und rechtlicher Zuständigkeitsbereich der PA betrachtet werden. Sie verfügt über keinerlei souveräne Zuständigkeit über den Großteil ihrer Gebiete, z.B. das C-Gebiet (rund 60 Prozent des Westjordanlands) und Ost-Jerusalem. Diese Gebiete dürfen von ihren Sicherheits- und Verwaltungsorganen nicht einmal betreten werden. Die Annahme liegt also nahe, dass Gewohnheitsrecht und informelle Rechtsprechung der PA ein inoffizielles Instrument verschafften, ihre Gewalt angesichts der Unmöglichkeit der Kontrolle des formellen oder staatlichen Systems, die noch weitgehend in den von Israel kontrollierten Gebieten auszudehnen.<sup>14</sup>

Im Gazastreifen postuliert die Hamas die Schaffung eines islamischen Staates und die Anwendung der Scharia. Nach dem Willen der Hamas dürften Streitfälle ausschließlich nach den Gesetzen der Scharia und nicht durch informelle Rechtsprechung beigelegt werden. Da ein islamischer Staat aber vorläufig nicht in Sicht ist, duldet die Hamas die informelle Rechtsprechung zur Konfliktlösung, da die Grundsätze des *sulh* auch von der Scharia gefordert werden.<sup>15</sup>

13 | Ebd., 16.

14 | Ebd., 17.

15 | Birzeit-Universität, Fn. 2, 104.

Angesichts der historischen und politischen Situation Palästinas und der Unzulänglichkeit verlässlicher staatlicher Strukturen spielen stammes- und gewohnheitsrechtliche Gesetze weiterhin eine bedeutsame Rolle im Westjordanland und dem Gazastreifen, wenn auch in einigen Gebieten, vor allem in Hebron, das Vertrauen in die ordentlichen Gerichte zugenommen hat.<sup>16</sup>

### RECHTLICHER PLURALISMUS – UNVEREINBAR ODER HAND IN HAND?

Das Fortbestehen von *urf* und die Ausbreitung der informellen Rechtsprechung in Palästina seit dem Oslo-Prozess wurden in mehreren Studien als bedeutsam und entscheidend für die Entfaltung und Entwicklung des palästinensischen Rechtssystems beschrieben. Vom streng juristischen Standpunkt aus wirft die Analyse eine Kernfrage auf: Welche Bedeutung hat rechtlicher Pluralismus? Diese Diskussion ist umso lohnender, als sich professionelle Juristen selten die Mühe machen, die soziologische Geschichte

**Ein pluralistischer Ansatz ist umso mehr gerechtfertigt und unverzichtbar, als das Rechtssystem gefestigt werden muss. Dies gilt insbesondere in Palästina.**

des Rechts und die Koexistenz mehrerer Rechtsordnungen innerhalb eines zentralen Systems zu betrachten, was zu einer einseitigen Deutung von Recht als System aus einem Guss führt. Ein pluralistischer Ansatz ist umso mehr gerechtfertigt und unverzichtbar, als das Rechtssystem gefestigt werden muss. Dies gilt insbesondere in den Palästinensischen Gebieten, wo eine dauerhafte militärische Besetzung die im Rahmen des Oslo-Prozesses geschaffenen rechtlichen und gerichtlichen Institutionen beschädigt hat.

Bei der Betrachtung jeder beliebigen Zeitepoche oder Weltregion ist es wichtig, über den reinen Gesetzestext hinauszublicken, um zu verstehen, wie das Recht ausgestaltet und vereinheitlicht wurde. Ein derart vereinheitlichtes Rechtssystem hat es zu verschiedenen Zeiten der palästinensischen Geschichte durchaus gegeben. Mit Beginn des *Tanzimât*, eines tief greifenden Reformprozesses im Osmanischen Reich Mitte des 19. Jahrhunderts, eröffneten sich gewaltige Felder für soziale, politische, rechtliche und

16 | „The south of Hebron area faces a decrease in tribal dispute solutions and is moving more towards regular courts.“  
Maannews.net, <http://maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=598538> (in arabisch) [21.08.2013].



gesetzgeberische Neuordnungen. Die arabischen Gesellschaften im Nahen Osten erwarteten von diesem Prozess eine Erneuerung administrativer Verfahren und Institutionen. In den Bereichen Gesetzgebung und Gerichtswesen zielten die Reformen auf die Vereinheitlichung von Gerichten und juristischen Fakultäten ab. Man hoffte, der Sultan könne hierdurch seine Hoheit über die verschiedenen Provinzen des Reiches verstärken. Einige Jahrzehnte später versuchten sich andere Ordnungsmächte an verschiedenen Formen der Vereinheitlichung des Rechtssystems: zunächst das britische Mandat über ganz Palästina, nach dem Krieg von 1948 und der Aufspaltung Palästinas in drei Teile dann die Herrschaft Jordaniens im Westjordanland und die ägyptische Verwaltung im Gazastreifen. Allerdings scheint das palästinensische Volk ungeachtet aller Reformen häufig sein Misstrauen gegenüber einer zentralisierten Verwaltung bewahrt zu haben – zum Teil auch aufgrund der Gründung und Kontrolle dieser neuen Institutionen durch politische Behörden der Besatzungsmächte.



Jassir Arafats Grab in Ramallah: Wiederholte Eingriffe der PA in die informelle Rechtsprechung haben die „offizielle“ Gerichtsbarkeit untergraben. | Quelle: amerune, flickr ©.

Aus diesem Blickwinkel kann man festhalten, dass örtliche Gebräuche und *urf* authentische Bestandteile der einheimischen Kultur sind und seit jeher überall in Palästina als Kernpunkte des Nationalbewusstseins gelten. Es liegt vermutlich an dieser starken, historisch fundierten Legitimität des palästinensischen Konfliktlösungssystems, dass nach dem Oslo-Abkommen der ehemalige Präsident Jassir Arafat und die heute amtierende PA ihre Hoffnungen in die

informelle Rechtsprechung setzten. Sie sollte die Rolle als wichtigste – wenn nicht erstrangige – rechtliche Instanz zum Erhalt der öffentlichen Ordnung bei gewalttätigen Konflikten zwischen palästinensischen Familien und Gruppen übernehmen. Im Alltag der palästinensischen Bevölkerung lässt sich beobachten, dass gesellschaftlich verankerte informelle Verfahren der Konfliktlösung ein fester Bestandteil der palästinensischen Vorstellungen von Gerechtigkeit sind und wesentlich zum Abbau sozialer Spannungen beitragen, die aus persönlichen Streitigkeiten entstehen.

Gleichzeitig sind sich jedoch nicht nur Anwälte und Juristen, sondern auch politische und gesellschaftliche Repräsentanten der Palästinenser der Problematik bewusst, die diese überlieferte Art der Streitschlichtung aus dem Blickwinkel von Unparteilichkeit, Gleichheit und Freiheit darstellt. Es besteht ein erheblicher Widerspruch

**Es besteht ein erheblicher Widerspruch zwischen traditioneller Konfliktlösung und den Grundsätzen moderner Staatswesen und ihrer Gerichtsbarkeit.**

zwischen dieser traditionellen Konfliktlösung und den Grundsätzen moderner Staatswesen und ihrer Gerichtsbarkeit. Prinzipien wie die Bestrafung des Einzelnen (im Gegensatz zur Kollektivhaftung), die Unschuldsvermutung (der bei der informellen Rechtsprechung häufig die Schwere der Anklage entgegensteht, wobei die Frage nach der Verantwortlichkeit nicht durch Beweise, sondern durch die Überzeugungskraft der jeweiligen Konfliktpartei entschieden wird) sowie der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz werden hier untergraben, da die Parteien vor dem informellen Gesetz nicht gleich sind. Wirtschaftlicher und sozialer Status, politische Beziehungen und Geschlecht sind für den Ausgang des Schlichtungsverfahrens durchaus von Bedeutung.

Dennoch lässt sich die Bedeutung der informellen Rechtsprechung nicht adäquat beurteilen, ohne die Effizienz der „staatlichen“ Gerichte oder zumindest des von der PA im Rahmen des Oslo-Abkommens aufgebauten Rechtssystems in Betracht zu ziehen. Die wiederholte Intervention Jassir Arafats und seiner Nachfolger in die informelle Rechtsprechung sowie die Beteiligung der Sicherheitsorgane und der Abgeordneten des Palästinensischen Legislativrats (PLC) haben in mancher Hinsicht die „offizielle“ Gerichtsbarkeit untergraben. Aus diesem Blickwinkel betrachtet ist die Unabhängigkeit der Justiz gefährdet und ein falsches Verständnis von Rechtsstaatlichkeit auf dem Vormarsch.

Trotzdem sollte uns diese Erkenntnis nicht zu dem Schluss verleiten, beide Systeme seien aus gesellschaftlicher und politischer Sicht gänzlich unvereinbar. Stattdessen sollten wir uns auf die Aspekte konzentrieren, in denen die beiden Systeme einander ergänzen.

Das palästinensische Rechtssystem besteht nicht etwa aus zwei getrennten Systemen, die innerhalb derselben Gesellschaft nebeneinander bestehen. Vielmehr handelt es sich um einen beständigen Ausgleich zwischen verschiedenen Wegen der Konfliktlösung. Allen Beobachtungen zufolge hat die informelle Rechtsprechung nachweislich Auswirkungen auf die formelle Gerichtsbarkeit. Dies wird durch den Ermessensspielraum von Richtern im Rahmen des offiziellen Rechtssystems ermöglicht, die der informellen Rechtsprechung einen gewissen Einfluss auf die formelle Rechtsprechung zugestehen. Gemäß dem im Westjordanland und Gazastreifen gültigen Strafrecht kann der Richter nach eigenem Ermessen die vom Gesetz geforderte Strafe entsprechend den Umständen und dem gesellschaftlichen Kontext der Tat abmildern.<sup>17</sup> Darüber hinaus bestimmen Artikel 52 und 53 des 1960 unter jordanischer Herrschaft übernommenen Strafrechts, dass die staatliche Strafverfolgung eingestellt wird, wenn der Geschädigte dem Täter vergibt. Dasselbe Gesetz erlaubte dem Vorsitzenden eines staatlichen Gerichts, dem Angeklagten bei Verbrechen zur Wiederherstellung der Ehre mildernde Umstände zuzusprechen, wenn eine *sulh* hinzugezogen wurde.

Solche Beispiele zeigen, dass zwei widerstreitende Rechtssysteme nebeneinander bestehen können, ohne permanent in Konflikt zu geraten. Die Praxis lehrt, dass ein Rechtssystem nicht das Vertrauen der Bevölkerung gewinnen kann, wenn es nicht althergebrachte Werte und Normen der Gesellschaft berücksichtigt. In diesem Sinne ist die Koexistenz zweier getrennter Rechtsordnungen vielleicht weniger eine Frage politischer Konflikte als historischer Überlieferung.

## FAZIT

In den Palästinensischen Gebieten gibt es ohne Zweifel einen sehr stark verankerten rechtlichen Pluralismus. Was Geltungsbereich und Umfang der Streitfälle betrifft, so

17 | Khalil, Fn. 10, 18.

steht die informelle Rechtsprechung mit dem formellen Rechtssystem auf Augenhöhe. Die Besonderheit in Palästina besteht in dem Erbe verschiedener Rechtsordnungen aus Zeiten vergangener Fremdherrschaften, die zu Komplexität und Disharmonie innerhalb des Rechtssystems geführt haben. Es ist dringend erforderlich, das System zu vereinheitlichen und neue Gesetze zu verabschieden, die den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen. Der Staat kann einer nicht-staatlichen Rechtsordnung gegenüber nicht gleichgültig sein und ist es auch nicht. Die Koexistenz zweier akzeptierter Rechtssysteme wird von den Beteiligten sogar als begrüßenswert angesehen, beispielsweise gilt *urf* als Beleg für positive gesellschaftliche Werte. Dennoch ist nicht zu leugnen, dass zwischen den überlieferten Arten der Streitschlichtung und dem Rechtsstaat in Gestalt der staatlichen Gerichte ein eklatanter Widerspruch besteht.

Die palästinensischen Gesetzgebungsorgane haben noch keine klare Linie für den Umgang mit der informellen Rechtsprechung gefunden. Bisher ist kein Plan zur Kodifizierung, Kontrolle oder Eindämmung der informellen Rechtsprechung erkennbar. Die formelle Gerichtsbarkeit muss rehabilitiert und neu aufgebaut sowie ihr Einfluss gestärkt werden. Der Rechtsstaatlichkeit gebührt Vorrang. Zugleich jedoch muss der Staat die gegenwärtigen sozialen und kulturellen Gegebenheiten in sein Rechtssystem eingliedern, soweit sie nicht den Prinzipien des Rechtsstaats entgegenstehen.

Der Ausgang der Reform ist aus vielen Gründen ungewiss. Zunächst braucht es den eindeutigen politischen Willen zur Reformierung des Systems, an dem es bisher fehlt. Um einer Reform des Rechtssystems zum Erfolg zu verhelfen, ist eine Reform der Exekutive erforderlich. Ebenso muss die Legislative bereit sein, bestimmte Gesetze zu reformieren. Allerdings wird alle Bereitschaft der palästinensischen Gesellschaft zur Reform wirkungslos bleiben, solange die Besetzung des Westjordanlands und des Gazastreifens durch Israel anhält und kein unabhängiger, souveräner und lebensfähiger palästinensischer Staat existiert.

# DIE SYRISCHE FLÜCHTLINGSKRISE ALS FOLGE DES UNGELÖSTEN SYRIEN-KONFLIKTS

Otmar Oehring

Der seit dem Frühjahr 2011 andauernde Syrienkonflikt hat mittlerweile nicht nur Tod und Verwüstung über das Land gebracht, sondern auch zu einer Fluchtbewegung syrischer Staatsbürger von gigantischen Ausmaßen geführt. Von den 21,9 Millionen Einwohnern Syriens sind rund 4,25 Millionen zu Binnenvertriebenen (*internally displaced persons*, IDP)<sup>1</sup> geworden, also zu Menschen, die zwar noch in Syrien leben, aber nicht mehr an ihrem angestammten Wohnort. Zudem hat der Konflikt dazu geführt, dass nach Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) weitere 1,76 Millionen Menschen<sup>2</sup> aus Syrien in die Nachbarländer geflohen sind. Damit sind insgesamt rund 27,5 Prozent der Einwohner Syriens auf der Flucht, knapp 19,4 Prozent als Binnenvertriebene und gut acht Prozent als Flüchtlinge – und es werden täglich mehr.

Nach Angaben der Regierungen der Nachbarstaaten Syriens liegt die Zahl der syrischen Flüchtlinge, die in diesen Staaten Zuflucht gefunden haben, schon weit jenseits von zwei Millionen. Ägypten hat nach amtlichen Angaben 160.000<sup>3</sup> Flüchtlinge aufgenommen, Jordanien bereits rund



Dr. Otmar Oehring ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien und kommissarischer Leiter des Regionalprogramms Golf-Staaten.

- 1 | Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), „Syria: A full-scale displacement and humanitarian crisis with no solutions in sight“, [http://internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/9F19CC00280C471C802570A7004CE12F](http://internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/9F19CC00280C471C802570A7004CE12F) [12.07.2013].
- 2 | Vgl. Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Syria Regional Refugee Response, Inter-agency Information Sharing Portal, „Regional Overview“, Stand 09.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> [12.07.2013].
- 3 | Vgl. UNHCR, Stand 24.04.2013, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=8> [10.07.2013].

600.000,<sup>4</sup> der Libanon eine Million,<sup>5</sup> die Türkei 490.000<sup>6</sup> – für den Irak liegen keine entsprechenden Angaben vor. Die Differenz zwischen den Angaben der Regierungen und jenen des UNHCR hat ihren Grund nicht zuletzt darin, dass die Staaten diese Zahlen auch für die Geldbeschaffung bei internationalen Organisationen und Drittstaaten zu nutzen suchen – je höher die Zahl der Flüchtlinge, um so höher der erwartete Ertrag der Bemühungen, lautet die meist zu einfache Rechnung.<sup>7</sup>

### **SYRISCHE FLÜCHTLINGE IN ÄGYPTEN, DEM IRAK, JORDANIEN, DEM LIBANON UND DER TÜRKEI**

In Ägypten lebt die Mehrheit der syrischen Flüchtlinge im Großraum Kairo, vor allem in der Stadt 6. Oktober, darüber hinaus am Stadtrand von Gize, in den Städten Obur, Nasr City und Rehab sowie verteilt in den Governoraten Alexandria, Beni Suef, Sohag, Minia und Luxor.<sup>8</sup> Die syrischen Flüchtlinge im Irak leben vor allem im Großraum Dohuk – unter anderem im Flüchtlingslager Domiz, in dem rund 40.000 Personen untergebracht sind.<sup>9</sup> Im Großraum Erbil und im Großraum Sulaimaniyya sollen zwei zusätzliche Flüchtlingslager mit Platz für jeweils 15.000 Flüchtlinge

4 | Vgl. UNHCR, Stand 07.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=107> [10.07.2013].

5 | Vgl. UNHCR, Stand 11.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=122> [12.07.2013].

6 | Vgl. UNHCR, Stand 11.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=224> [12.07.2013].

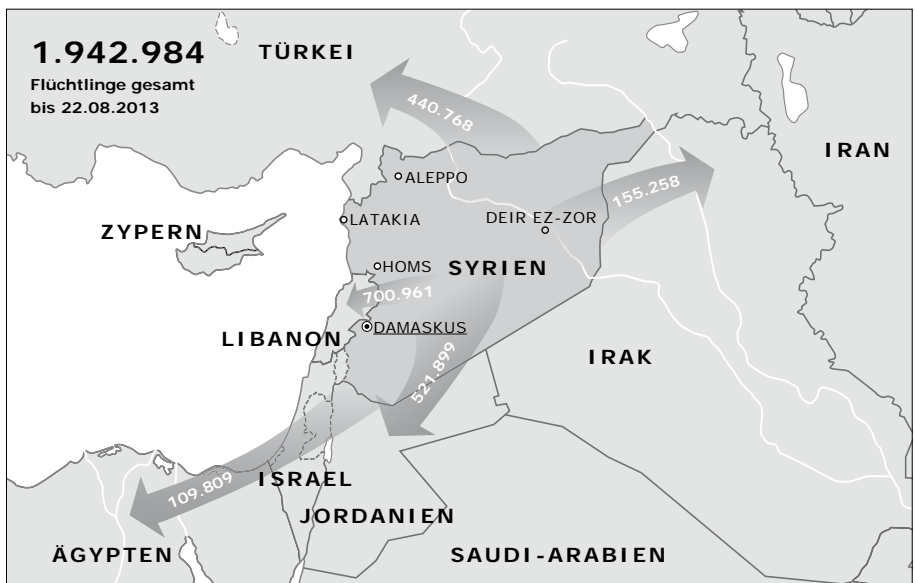
7 | Die Zahlen des UNHCR liegen deutlich darunter. Danach sind bislang 596.936 Flüchtlinge aus Syrien in den Libanon geflohen, nach Jordanien 501.330, in die Türkei 402.176, in den Irak 160.632 und nach Ägypten 88.460. Die Diskrepanz zwischen den Zahlen des UNHCR und denjenigen der Regierungen erklärt sich, wenn auch nur zum Teil, dadurch, dass sich nicht alle Flüchtlinge, die in den Nachbarländern Zuflucht finden, beim UNHCR registrieren lassen. Libanon: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122> [04.08.2013], Jordanien: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107> [04.08.2013], Türkei: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> [04.08.2013], Irak: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=103> [04.08.2013], Ägypten: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=8> [04.08.2013], Stand jeweils 09.07.2013.

8 | Hend El-Behary und Luiz Sanchez, „Syrian Refugees: No work, no home“, *Daily News Egypt*, 19.05.2013, <http://dailynews-egypt.com/2013/05/19/syrian-re> [13.07.2013].

9 | UNHCR, Stand 09.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=103> [10.07.2013]

errichtet werden.<sup>10</sup> Das Flüchtlingslager Zaatari in Jordanien ist mittlerweile die fünftgrößte Stadt des Landes.<sup>11</sup> Um den dringenden Bedarf an Platz, Kontrolle und Sicherheit zu erfüllen und den stetig zunehmenden Strom an Flüchtlingen auch in Zukunft bewältigen zu können, wurden im April zwei weitere Lager eröffnet: Zarqa und Mirajeb Al-Fohoud.<sup>12</sup> Weiterhin in Betrieb sind zudem die beiden im April 2012 eröffneten Durchgangslager King Abdullah Park und Cyber City in Ramtha direkt an der Grenze zu Syrien.<sup>13</sup>

Abb. 1

**Flüchtlingsströme aus Syrien<sup>14</sup>**

Quelle: UNHCR, © Lesniewski / Fotolia, racken.

10 | Abdel Hamid Zebari, „Iraqi Kurdistan Region Struggles To Cope With Syrian Refugees“, *Al-Monitor Iraq Pulse*, 12.06.2013, <http://al-monitor.com/pulse/originals/2013/06/iraq-kurdistan-syrian-refugees-aid.html> [13.07.2013].

11 | Vgl. UNHCR, Stand 09.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=107> [12.07.2013].

12 | Ebd.

13 | Ebd.

14 | Die Diskrepanz der Zahlen aus Text und Abbildung ergibt sich aus dem früheren Abgabedatum des Beitrags. Vgl. UNHCR, „Stories from Syrian refugees. Discovering the human face of a tragedy“, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/syria.php> [22.08.2013].

Ursprünglich soll das UNHCR beabsichtigt haben, im Libanon<sup>15</sup> insgesamt 18 Flüchtlingslager zu errichten – zwölf mit einer Kapazität von 100.000 Personen, weitere sechs mit einer Kapazität von 15.000 Personen. Dazu ist es aus politischen Gründen bislang nicht gekommen. Die schiitische Hisbollah, die wohl nicht nur befürchtet, dass die mehrheitlich sunnitischen Flüchtlinge lange im Libanon bleiben, hat die Errichtung der Lager verhindert. Angesichts der erdrückenden Zahl syrischer Flüchtlinge erwägt das UNHCR nun aber doch, drei Flüchtlingslager zu errichten, ein Lager bei Chaat in der nördlichen Bekaa-Ebene, zwei weitere bei Joub Janine und Tall Zhoub in der westlichen Bekaa-Ebene. Diese Pläne sind nicht unproblematisch angesichts der Tatsache, dass die Bekaa-Ebene von der Hisbollah dominiert und kontrolliert wird.<sup>16</sup>



Wohnzelte im Flüchtlingslager Zaatari: Mit mehr als 120.000 Bewohnern ist das Lager die fünftgrößte Stadt Jordaniens. | Quelle: © Vera Voss.

Rund 200.000 syrische Flüchtlinge, die in die Türkei geflohen sind, leben dort in 21 Flüchtlingslagern, fast alle in Provinzen unmittelbar an der syrischen Grenze. Hier führen

15 | Nach Angaben des UNHCR leben im Libanon 200.357 syrische Flüchtlinge in der Bekaa Ebene, 196.279 im Nordlibanon im Bereich der Stadt Tripolis, 124.097 Flüchtlinge im Stadtgebiet von Beirut und im Gebiet des Mont Liban, 76.203 Flüchtlinge im Südlibanon.

16 | Jamie Dettmer, „It's About Time: United Nations Plans Refugee Camps for Syrians in Lebanon“, *The Daily Beast*, 12.06.2013, <http://thedailybeast.com/articles/2013/06/12/it-s-about-time-united-nations-plans-refugee-camps-for-syrians-in-lebanon.html> [13.07.2013].



sie, so gut es geht, ihr Leben weiter: Fast 30.000 syrische Kinder und Jugendliche besuchen in den Lagern die Schule. Bis zum 21. Juni 2013 wurden in Feldlazaretten und mobilen Gesundheitszentren in den Flüchtlingslagern mehr als eine Millionen medizinische Behandlungen durchgeführt. Zudem kamen in den Lagern 3.664 Babys zur Welt.

## RECHTSSTATUS DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE

Die Genfer Flüchtlingskonvention<sup>17</sup> haben der Irak, Jordanien und der Libanon nicht gezeichnet und dementsprechend auch nicht ratifiziert. Die Türkei hat die Konvention zwar 1951 unterzeichnet und 1962 ratifiziert, wendet sie aber weiterhin nur auf Flüchtlinge aus Mitgliedstaaten des Europarats an, dem Syrien nicht angehört.<sup>18</sup> Ägypten hat die Konvention 1981 ratifiziert, wendet sie aber auch nicht vollumfänglich an.<sup>19</sup> Syrische Flüchtlinge haben dementsprechend weder im Irak noch in Jordanien, dem Libanon oder der Türkei den Status von Flüchtlingen im Sinne der oben genannten Konvention.

Die Folgen dieses Umstandes ließen sich bereits am Beispiel der irakischen Flüchtlinge nach 2003 ausführlich studieren. Schon die Einreise in die genannten Staaten war ein Problem. Die Türkei verlangte für die Einreise Visa, ebenso Jordanien und Syrien, einzig in den Libanon konnte man ohne Visa einreisen. Die Visabestimmungen Jordaniens und Syriens wurden zudem regelmäßig geändert, ganz offensichtlich mit dem Ziel, den Zustrom von Flüchtlingen zu steuern. In Jordanien, dem Libanon und Syrien wurden die irakischen Flüchtlinge als *wafidin*, als Gäste, behandelt. Überlegungen über einen langfristigen Umgang mit ihnen gab es nicht. Einen abgesicherten Status hatten die irakischen Flüchtlinge weder in Jordanien und dem Libanon noch in Syrien oder der Türkei. Sie bekamen keine Papiere und liefen Gefahr, in den Irak zurückgeschickt zu werden,

17 | VN, Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.07.1951, in Kraft getreten am 22.04.1954, [http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en#EndDec) [05.08.2013].

18 | Mehmet Atakan Foça, „Turkey Sticks to ‚Limited‘ Application of the Geneva Convention“, BIA News Center, 01.08.2011, <http://bianet.org/english/world/131856-turkey-sticks-to-limited-application-of-the-geneva-convention> [12.07.2013].

19 | Vgl. VN, Fn. 17.

wenn sie von der Polizei aufgegriffen wurden. Selbst eine Registrierung beim UNHCR änderte an diesen Verhältnissen nichts.

Da die Flüchtlinge faktisch als Illegale galten, durften sie auch keine Arbeit aufnehmen. Gleichzeitig mussten sie aber Geld verdienen, um zu überleben. In vielen Fällen waren es schließlich die Frauen und die mitunter noch minderjährigen Kinder, die arbeiten gingen, weil die Arbeitsaufnahme der Männer als zu riskant angesehen wurde. Sie erhielten Hungerlöhne und wurden oft überhaupt

**Je länger die irakische Flüchtlingskrise allerdings dauerte, umso pragmatischer verhielten sich die Behörden in Jordanien, Syrien und der Türkei. Den Flüchtlingen wurde nun ein zeitlich begrenzter Aufenthalt zugestanden.**

nicht entlohnt. Beschwerden bei der Polizei waren erfolglos, da die Flüchtlinge sich damit offenbart hätten und unter Umständen in den Irak zurückgeschickt worden wären, was auch wiederholt geschehen ist. Der Zugang

zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesen war zunächst nicht geregelt und dementsprechend schwierig. Je länger die irakische Flüchtlingskrise allerdings dauerte, umso pragmatischer verhielten sich die Behörden in Jordanien, Syrien und der Türkei. Den Flüchtlingen wurde nun ein zeitlich begrenzter und unter bestimmten Bedingungen verlängerbarer – wenngleich auch nicht rechtlich abgesicherter – Aufenthalt zugestanden. Dabei hat Jordanien allerdings den Zuzug auf Flüchtlinge beschränkt, die einen Teil ihres Vermögens retten konnten. Im Verlauf dieser Entwicklung wurde den Flüchtlingen dann auch der weitgehend unbeschränkte Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesen der genannten Länder zugestanden. Lediglich der Libanon hat seine Politik gegenüber den irakischen Flüchtlingen zu keinem Zeitpunkt fortentwickelt, was nicht zuletzt auf die gegensätzlichen und absolut unvereinbaren Interessen der wesentlichen konfessionellen Gruppen im Libanon – Muslime und Christen – zurückzuführen ist.

Die irakische Flüchtlingskrise ist mittlerweile zwar im Wesentlichen Geschichte, ihre Folgen sind in den Nachbarländern des Irak aber weiterhin deutlich zu spüren. Noch immer befinden sich zigtausende irakischer Flüchtlinge in Jordanien, dem Libanon, in Syrien und der Türkei. Zumeist handelt es sich dabei um Menschen, die sich entweder ein neues Leben im Aufnahmeland aufgebaut haben – das trifft z.B. auf eine Vielzahl von Irakern in Jordanien zu – oder die

aus bestimmten Gründen nicht in den Irak zurückkehren können oder wollen und noch keine Aufnahme in einem Drittstaat gefunden haben. Unter ihnen sind vor allem Angehörige religiöser Minderheiten – Christen, Mandäer und andere –, aber auch sunnitisch-schiitische Ehepaare und ihre Kinder und Enkel, die Angst haben, in die mittlerweile eindeutig sunnitisch bzw. schiitisch dominierten Landesteile des Irak zurückzukehren.

Die syrische Flüchtlingskrise hat mittlerweile längst das Ausmaß der irakischen Flüchtlingskrise erreicht. Damals sprach man von insgesamt gut vier Millionen Flüchtlingen,<sup>20</sup> bezogen auf den Syrienkonflikt ist mittlerweile von mehr als sechs Millionen Flüchtlingen die Rede.<sup>21</sup> Der Umgang Jordaniens und der Türkei mit den syrischen Flüchtlingen lässt vermuten, dass diese Länder aus den Erfahrungen der irakischen Flüchtlingskrise wenig gelernt haben.

### **LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IN ÄGYPTEN**

Ägypten war für Syrer bis in die jüngste Zeit visafrei zugänglich und galt vielen syrischen Flüchtlingen als sicherer Hafen. Zwar war von den ägyptischen Behörden kaum Unterstützung zu erwarten, wer es aber erst nach Ägypten geschafft hatte und nicht gänzlich mittellos war, konnte sich dort eine Existenz schaffen.

Schon der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Ägypten und Syrien durch das Mursi-Regime hat syrische Flüchtlinge, die auf eine Weiterreise in ein sicheres Drittland gehofft hatten, in große Schwierigkeiten gebracht, da sie sich nun bei der syrischen Botschaft in Kairo keine Reisedokumente mehr beschaffen können. Durch den Militärputsch in Ägypten ist nun auch noch die Lage syrischer Flüchtlinge, die sich vorübergehend in Ägypten niederlassen wollten, erschwert worden. Ägypten verlangt nun Visa von syrischen Staatsbürgern und begründet dies unter anderem damit, dass sich Syrer, die sich in Ägypten aufhalten, auf Seiten der Muslimbruderschaft an den gegenwärtigen Auseinandersetzungen im Land beteiligt hätten. Vor diesem Hintergrund haben 20

**Durch den Militärputsch in Ägypten erschwerte sich auch die Lage für syrische Flüchtlinge, die sich vorübergehend in Ägypten niederlassen wollten. Ägypten verlangt nun Visa von syrischen Staatsbürgern.**

20 | Vgl. UNHCR, <http://unhcr.org/461f7cb92.html> [05.08.2013].

21 | Vgl. UNHCR, Fn. 2; IDMC, Fn. 1.

Organisationen, die sich in Ägypten um syrische Flüchtlinge kümmern, jüngst ein Memorandum unterzeichnet, dass alle Syrer im Land aufruft, sich im Hinblick auf die inneren Angelegenheiten Ägyptens neutral zu verhalten. Zuvor hatten zwei Fernsehkommentatoren aus dem Anti-Mursi-Lager, Youssef el-Husseini und Tawfiq Okasha, die Syrer vor einer Einmischung gewarnt. Okasha ging sogar so weit, die Ägypter aufzurufen, Syrer festzunehmen, sobald man sie sehe. Das UNHCR befürchtet nun nicht nur, dass es für Syrer sehr schwierig werden wird, Visa für Ägypten zu bekommen, sondern auch, dass Ägypten nicht mehr länger als Zufluchtsort für Syrer gelten kann.

### LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IM IRAK

Bei den syrischen Flüchtlingen im Irak handelt es sich zu einem beachtlichen Teil um syrische Kurden, die aus allen Teilen Syriens, insbesondere aber aus den Governoren Al-Hasakah und Deir-ez-Zor an der syrisch-irakischen Grenze, in die Autonome Region Kurdistan im Irak geflohen sind.<sup>22</sup> Die Tatsache, dass sich weniger als 0,5 Prozent der syrischen Flüchtlinge, die in den Irak geflohen sind, außerhalb der Autonomen Region Kurdistan aufhalten, hängt vor allem damit zusammen, dass die Einreise in die von der irakischen Zentralregierung kontrollierten Landesteile des

**In die Autonome Region Kurdistan können syrische Flüchtlinge problemlos einreisen. Hier dürfen sie arbeiten und haben Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem.**

Irak schwierig und ein Aufenthalt in diesen Landesteilen von einer schwer erhältlichen, zeitlich begrenzten Aufenthaltsgenehmigung abhängig ist. So erklärt sich auch, weshalb jüngst 7.000 syrische Flüchtlinge aus dem Distrikt Qaim im irakischen Governort Anbar

nach Syrien zurückgekehrt sind. In die Autonome Region Kurdistan dagegen können syrische Flüchtlinge problemlos einreisen. Hier dürfen sie arbeiten und haben Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem.<sup>23</sup>

22 | Mohamed Salman, „Assessment of the situation of the Syrian refugees in Kurdistan region Iraq“, *MPC Research Report* 2012/15, <http://migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%2015.pdf> [13.07.2013].

23 | Zebari, Fn. 11.

## LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IN JORDANIEN<sup>24</sup>

Zu Beginn des Konflikts in Syrien, der in Deraa nahe der jordanischen Grenze begann, sind zahlreiche Syrer aus den grenznahen Gebieten Syriens nach Jordanien geflüchtet, um hier vorübergehend bei Verwandten zu leben. Viele von ihnen haben sich selber nicht als Flüchtlinge gesehen, waren die Familien doch seit jeher auf beiden Seiten der Grenze zu Hause. Mit der Ausweitung des Konflikts und der Intensivierung der bewaffneten Auseinandersetzungen in Syrien kamen immer mehr Syrer ins Land, die nicht an familiäre Beziehungen jenseits der Grenze anknüpfen konnten und auf Hilfe Dritter angewiesen sind. Bis zum Sommer 2012 kümmerten sich nur lokale Nichtregierungsorganisationen um die Flüchtlinge, organisierten Unterkünfte und leisteten materielle Hilfe.<sup>25</sup>

Erst im Sommer 2012 – mittlerweile kamen täglich 1.000 Flüchtlinge aus Syrien nach Jordanien – richtete der jordanische Staat das Flüchtlingslager Zaatari ein, in dem heute mehr als 120.000 Menschen leben. Der Zustrom syrischer Flüchtlinge nahm im Frühjahr 2013 im Zusammenhang mit der Bombardierung nahe der Grenze liegender Dörfer und Städte durch die syrische Armee zeitweise auf täglich mehr als 3.000 Flüchtlinge zu. Die Durchgangslager King Abdullah Park und Cyber City in Ramtha direkt an der Grenze zu Syrien sowie das Flüchtlingslager Zaatari stießen an ihre Kapazitätsgrenzen, und zwei weitere Lager mussten eingerichtet werden – Zarqa und Mirajeb Al-Fohoud. Insgesamt leben rund 200.000 Flüchtlinge in diesen Lagern.<sup>26</sup> Der weitaus größere Teil der Flüchtlinge lebt verteilt über das Land, wo sie schwer zu erreichen sind und chronisch unterversorgt sind, zumal der Großteil der staatlichen und internationalen Hilfe in die Flüchtlingslager geht.<sup>27</sup> Zwar hat sich am Status der syrischen Flüchtlinge

24 | Ausführlicher dazu: Sarah van der Walle, Simone Hüser und Otmar Oehring, „Syrischer Massenexodus nach Jordanien. Auswirkungen und Folgen“, KAS-Länderbericht, <http://kas.de/jordanien/de/publications/35012> [28.08.2013].

25 | Migration Policy Centre, „Syrian Refugees. A Snapshot of the Crisis – In the Middle East and Europe“, [http://syrianrefugees.eu/?page\\_id=87](http://syrianrefugees.eu/?page_id=87) [10.07.2013].

26 | UNHCR, Fn. 2.

27 | Taylor Luck, „Influx of Syrian Refugees raises tension in Jordan as resources are stretched“, *The Guardian*, 23.04.2013, <http://gu.com/p/3faf7> [10.07.2013].

gegenüber jenen, die vor rund zehn Jahren aus dem Irak nach Jordanien kamen, nichts geändert. Während sich Jordanien aber damals bei der Aufnahme von Flüchtlingen restriktiv verhalten hat, gibt es bislang noch keine offiziellen Überlegungen, den Zustrom der Flüchtlinge etwa durch die Schließung der Grenze nach Syrien zu verlangsamen oder ganz zu stoppen. Der ungebremste Zustrom der syrischen Flüchtlinge stellt eine große Herausforderung für die Wirtschaft des Landes, seine Infrastruktur – insbesondere die Wasser- und die Stromversorgung –, das Gesundheits- und das Bildungssystem dar. Besonders deutlich wird dies in Amman und den beiden wirtschaftlich wenig entwickelten Grenzprovinzen Irbid und al-Mafraq, wo sich die große Mehrheit der Flüchtlinge aufhält.



Für jede Schulklasse im Flüchtlingslager Zaatari stellt UNICEF eine Box bereit. Der ungebremste Zustrom der syrischen Flüchtlinge ist eine große Herausforderung für das jordanische Bildungssystem. | Quelle: © Vera Voss.

Schon regt sich vielerorts der Unmut der einheimischen Bevölkerung, die miterlebt, dass die Flüchtlinge Unterstützung erhalten, die ihr selbst versagt bleibt. Er wird sicher weiter zunehmen, wenn der Zustrom von Flüchtlingen bis zum Jahresende ungebremst andauern und die Zahl der Flüchtlinge dann tatsächlich auf eine Million oder gar 1,5 Millionen gestiegen sein sollte. Dabei ist Jordanien in der vorteilhaften Situation, dass die Flüchtlinge aus Syrien, die zumindest zum Teil stark polarisiert und hochpolitisiert sind und den Konflikt, der sich im Heimatland Syrien unter anderem an konfessionellen Gegensätzen entlädt, mit sich im

Gepäck tragen, in Jordanien in ein zumindest religiös homogenes Land kommen,<sup>28</sup> in dem es keine konfessionellen Gegensätze wie in Syrien gibt.

### LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IM LIBANON

Die Lage der syrischen Flüchtlinge ist zweifelsohne im Libanon am schwierigsten und auch am verworrensten. Am schwierigsten deshalb, weil sich eine Flüchtlingspopulation von einer halben bis einer Million Menschen in einem Land aufhält, das nach verlässlichen Schätzungen nur rund 4,5 Millionen Einwohner hat,<sup>29</sup> in der Frage des Umgangs mit Flüchtlingen entlang konfessioneller Linien (Sunniten und Schiiten) tief gespalten ist, trotz jahrzehntelanger Erfahrungen mit Flüchtlingskrisen auf solche nicht

zu reagieren weiß, sich gleichzeitig aber auch nicht von internationalen Organisationen wie dem UNHCR beraten und helfen lassen will.

Opfer dieser Haltung sind die Flüchtlinge und die einheimische Bevölkerung, die unter dem ungebremsen Zustrom von Flüchtlingen zu leiden haben.

Syrische Flüchtlinge, die offiziell einreisen, werden zumindest geduldet, während die stetige wachsende Gruppe derjenigen, die über die grüne Grenze kommen, als illegal behandelt wird. Offiziell haben zumindest die legal eingereisten Syrer freien Zugang zu den Einrichtungen des staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystems.<sup>30</sup>

**Syrische Flüchtlinge, die offiziell in den Libanon einreisen, werden geduldet und haben Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem. Diejenigen, die über die grüne Grenze kommen, werden als illegale behandelt.**

Mit der Aufnahme einer Flüchtlingspopulation, die zwischen elf und 22 Prozent der eigenen Bevölkerung ausmacht, hätte jeder Staat Probleme. Zu berücksichtigen ist auch, dass die syrischen Flüchtlinge in ein Land kommen, das ebenso sehr und entlang derselben konfessionellen Grenzen polarisiert ist wie ihr eigenes. Die Entwicklungen in

28 | Darauf wies König Abdullah II. in einem Interview mit der in London erscheinenden Tageszeitung *Asharq Al-Awsat* ausdrücklich hin. Vgl. Adel Al-Toraifi, „King Abdullah II: The View from Amman“, *Asharq Al-Awsat*, 26.06.2013, <http://m.asharq-e.com/content/1372267502482820700> [05.08.2013].

29 | Ausgehend von den Zahlenangaben des Department of Economic and Social Affairs der Vereinten Nationen (UNDESA) vgl. „Lebanon“, UNDESA, [http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm) [05.08.2013].

30 | Vgl. UNHCR, „Lebanon Response Plan“, <http://unhcr.org/51b0a6059.html> [15.07.2013].

Arsal und Tripolis, wo Sunniten und Alawiten gegeneinander kämpfen, haben per se allerdings genauso wenig mit dem Zustrom syrischer Flüchtlinge zu tun wie die Auseinandersetzungen zwischen der schiitischen Hisbollah im Süden des Libanon bzw. der Bekaa-Ebene und der sunnitischen Bevölkerung in anderen Landesteilen. Und doch schürt der Zustrom so vieler syrischer Flüchtlinge auch die Sorge, dass der Bürgerkrieg in Syrien einen neuerlichen Bürgerkrieg im Libanon entfachen könnte. Zudem weckt der Zustrom und die Tatsache, dass sie im Libanon – wenn gleich auch als Illegale – auf den Arbeitsmarkt drängen, böse Erinnerungen an die Zeit nach 1990, als der Libanon über Jahre faktisch durch Syrien besetzt war und ein Heer von rund einer Million syrischer Arbeitskräfte akzeptieren musste.

Das Fehlen geeigneter Strukturen zur Unterbringung einer so großen Zahl von Flüchtlingen – etwa Flüchtlingslager –, hat dazu geführt, dass die Flüchtlinge größtenteils in rund 1.200 geschlossenen Siedlungen Zuflucht gesucht haben. Faktisch hat aber nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge die materiellen Möglichkeiten, sich angemessenen Wohnraum zu leisten. So hausen viele syrische Flüchtlinge unter den gleichen tendenziell menschenunwürdigen Verhältnissen wie zuvor die irakischen Bürgerkriegsflüchtlinge. Dabei ist ihnen die Arbeitsaufnahme nicht erlaubt, und sie haben keinen Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesen.

**Nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge kann sich angemessenen Wohnraum leisten. So hausen viele syrische Flüchtlinge unter den gleichen tendenziell menschenunwürdigen Verhältnissen wie zuvor die Iraker.**

## LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IN DER TÜRKEI

In der Türkei wurden im Jahre 2009 mehrere Behörden per Gesetz<sup>31</sup> unter dem Dach des Präsidiums für Katastrophen- und Notfallmanagement beim Amt des Ministerpräsidenten (AFAD) zusammengeführt: die Generaldirektion für Zivilverteidigung des Innenministeriums, die Generaldirektion für Katastrophenschutz des Ministeriums fürs öffentliche

31 | Vgl. T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 17.06.2009, <http://www.afad.gov.tr/UserFiles/File/5902%20say%C4%B1%C4%B1%20afet%20ve%20acil%20durum%20y%C3%B6netimi%20ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1n%C4%B1n%20te%C5%9Fkilat%20ve%20g%C3%B6revleri%20hakk%C4%B1nda%20kanun.pdf> [10.07.2013].



Aufgaben und Siedlungen und die Generaldirektion Türkisches Notfallmanagement beim Amt des Ministerpräsidenten.<sup>32</sup> Offiziell ist davon die Rede, dass der Anlass für die Gründung des Präsidiums die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Erdbebenkatastrophe am Marmarameer im Jahr 1999 gewesen seien. Tatsache ist aber auch, dass sich die Türkei mit den Auswirkungen der irakischen Flüchtlingskrise nach 2003 noch recht schwer getan hat. Nun ist das AFAD alleine für die Koordinierung aller Maßnahmen im Zusammenhang mit der syrischen Flüchtlingskrise zuständig und es zeigt sich, dass dies zu einer deutlichen Steigerung der Effizienz aller entsprechenden Maßnahmen geführt hat. Aber nicht nur in organisatorischer Hinsicht sind in der Türkei im Hinblick auf die Bewältigung entsprechender Krisen deutliche Fortschritte gemacht worden. Zahlreiche spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen haben den türkischen Gesetzgeber schon vor Jahren dazu gedrängt, das bisher gültige Ausländer- und Flüchtlingsrecht zu überarbeiten und zu verbessern. Zudem haben die EU und EU-Mitgliedstaaten die Türkische Republik regelmäßig dazu aufgefordert, ihr Ausländer- und Flüchtlingsrecht fortzuentwickeln. Am 20. März 2013 wurde schließlich ein Entwurf für ein neues Gesetz über Ausländer und internationalen Schutz (*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*) im türkischen Parlament eingebracht, der nach Einschätzung von türkischen Flüchtlingsrechtsexperten die Lage von Flüchtlingen in der Türkei ganz allgemein verbessern wird. Jedoch dürfen, beginnend mit der Verabschiedung des Gesetzes am 4. April 2013<sup>33</sup>, noch wenigstens zwei Jahre vergehen, bis es umgesetzt werden kann.<sup>34</sup>

**Spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen haben die Türkei schon vor Jahren dazu gedrängt, das bisher gültige Ausländer- und Flüchtlingsrecht zu überarbeiten und zu verbessern.**

Unabhängig von den beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen und den erwarteten Verbesserungen ist der Umgang der türkischen Behörden mit den syrischen Flüchtlingen insgesamt positiv zu bewerten. Schon bei der Einreise

32 | Siehe dazu: AFAD, <http://afad.gov.tr/EN> [05.08.2013].

33 | Vgl. Haber Merkezi, „Yabancılar ve Uluslararası Koruma Yasası Kabul Edildi“, *Bianet*, 05.04.2013, <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/145625-yabancilar-ve-uluslararasi-koruma-yasasi-kabul-edildi> [12.07.2013].

34 | Dersim Yabasun, „Turkey: Establishing a new asylum system“, *The Foreign Report*, 28.03.2013, <http://theforeignreport.com/2013/03/28/turkey-establishing-a-new-asylum-system> [12.07.2013].

werden die Flüchtlinge von Vertretern des AFAD registriert – später können sie sich auch beim UNHCR registrieren lassen –, erhalten dann eine Aufenthaltsgenehmigung (*ikamet*), dürfen arbeiten und haben unbeschränkten Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem. Ungeachtet dessen gibt es aber auch Kritik an der türkischen Politik gegenüber den syrischen Flüchtlingen. So kritisierte Taner Kılıç, Leiter der Flüchtlingsorganisation Mülteci-Der,<sup>35</sup> in einem Interview mit der Tageszeitung *Hürriyet* das Verhalten der Staatsbürokratie. Diese erwecke den Anschein, als benötige die Türkei keine Unterstützung des UNHCR. Die mangelnde Bereitschaft der Behörden, sich im Hinblick auf die Organisation von Flüchtlingslagern der Expertise des UNHCR zu bedienen, sei auf falschen Stolz begründet. Zudem würden syrische Flüchtlinge mit fadenscheinigen Begründungen zum Abwarten auf der syrischen Seite der Grenze aufgefordert, was deutlich mache, dass es die Politik der offenen Tür nicht mehr gebe.<sup>36</sup>

## DIE WIRTSCHAFTLICHEN FOLGEN DER FLÜCHTLINGSKRISE

Die Flüchtlinge, die der Lage in Syrien zu entfliehen suchen und dafür eine Existenz zurücklassen, bezahlen einen hohen Preis. Gleichermaßen gewaltig sind die Kosten, die sich durch die Flüchtlingskrise in den Aufnahmeländern ergeben. Eindeutig zu beziffern sind dabei bislang lediglich die Kosten, die nationalen und internationalen Organisationen durch den Einsatz zugunsten der Flüchtlinge entstehen. Das UNHCR veranschlagt die Kosten aller zugunsten der syrischen Flüchtlinge in Ägypten erforderlichen Maßnahmen im Irak, in Jordanien, im Libanon und der Türkei für 2013 auf insgesamt 2.981.640.112 US-Dollar, von denen bislang nur für 1.038.381.164 US-Dollar Zusagen vorliegen.<sup>37</sup> Der Anteil der im Zusammenhang mit der Aufnahme syrischer Flüchtlinge entstehenden Kosten, die vom jeweiligen Aufnahmestaat übernommen

**Das UNHCR veranschlagt die Kosten aller zugunsten der syrischen Flüchtlinge in Ägypten erforderlichen Maßnahmen im Irak, in Jordanien, im Libanon und der Türkei für 2013 auf insgesamt 2,98 Milliarden US-Dollar.**

35 | Vgl. Mülteci-Der, <http://multeci.org.tr> [05.08.2013].

36 | Vgl. Interview mit Taner Kılıç, dem Vorsitzenden der Association for Solidarity with Refugees (Mülteci-Der): Barçın Yinanç, „Poor transparency shadows Turkey's Syria refugee policy“, *Hürriyet Daily News*, 27.05.2013, <http://hurriyetdailynews.com/?PageID=238&NID=47639> [12.07.2013].

37 | Vgl. UNHCR, Fn. 2.

werden, ist unterschiedlich hoch und ist auch nicht in jedem Fall klar nachvollziehbar.<sup>38</sup>

Nach Ägypten waren bis Ende 2012 rund 100.000 syrische Flüchtlinge eingereist – die ägyptischen Behörden gingen schon damals von 140.000 Flüchtlingen aus. Bis Juni 2013 hat es einen weiteren starken Zustrom syrischer Flüchtlinge gegeben, der aufgrund der Veränderung der politischen Rahmenbedingungen seit Anfang Juni 2013 (Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Syrien, Militärputsch) unter Umständen nun aber stark nachlassen dürfte. Im Regional Response Plan, der vom UNHCR gemeinsam mit allen im Bereich der Flüchtlingsarbeit tätigen internationalen und einheimischen Organisationen sowie der Regierung Ägyptens aufgestellt wurde, werden im Zusammenhang mit dem Zustrom syrischer Flüchtlinge in den Libanon für 2013 Gesamtkosten in Höhe von 66.705.984 US-Dollar erwartet, die gänzlich von nationalen und internationalen Organisationen aufgebracht werden müssen. Kosten, die dem Staat durch den Aufenthalt syrischer Flüchtlinge entstehen, werden im Regional Response Plan des UNHCR nicht genannt. Es wird nur darauf hingewiesen, dass syrische Flüchtlinge z.B. kostenlosen Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesen haben.<sup>39</sup>

Gegenwärtig leben im Irak schon mehr als 140.000 syrische Flüchtlinge. Bis Ende des Jahres wird mit bis zu 350.000 Flüchtlingen gerechnet, von denen sich rund 300.000 in der Autonomen Region Kurdistan aufhalten werden. Im

38 | In Ägypten werden die Kosten aller Maßnahmen zugunsten syrischer Flüchtlinge für 2013 auf 66.705.984 US-Dollar veranschlagt, im Irak auf 310.858.973, in Jordanien auf 976.576.971, im Libanon auf 1.216.189.393 und in der Türkei auf 372.390.514. Dem stehen in Ägypten Zusagen in Höhe von 14.352.998 US-Dollar (22 Prozent) gegenüber, im Irak Zusagen in Höhe von 63.927.143 (21 Prozent), in Jordanien Zusagen in Höhe von 397.841.029 (41 Prozent), im Libanon Zusagen in Höhe von 394.549.946 (32 Prozent) und in der Türkei Zusagen in Höhe von 97.042.393 (26 Prozent). Stand jeweils 15.07.2013, Ägypten: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=8> [15.07.2013]; Irak: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=103> [15.07.2013]; Jordanien: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107> [15.07.2013]; Libanon: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122> [15.07.2013]; Türkei: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> [15.07.2013].

39 | Vgl. UNHCR, Fn. 30.

Regional Response Plan, der vom UNHCR gemeinsam mit allen im Bereich der Flüchtlingsarbeit tätigen internationalen und einheimischen Organisationen sowie irakischen Behörden aufgestellt wurde, werden im Zusammenhang

**Die Autonome Region Kurdistan hat seit Jahresanfang 20 Millionen US-Dollar für die Betreuung syrischer Flüchtlinge bereitgestellt.**

mit dem Zustrom syrischer Flüchtlinge in den Irak für 2013 Gesamtkosten in Höhe von 310.858.973 US-Dollar erwartet, die vorwiegend von nationalen und internationalen Organisationen aufgebracht werden müssen.<sup>40</sup>

Die Autonome Region Kurdistan, die Anspruch auf 17 Prozent des Budgets des Irak hat und für 2013 mit Einnahmen in Höhe von 18 Milliarden US-Dollar rechnen kann, hat laut Dindar Zebari, stellvertretender Leiter der Abteilung für auswärtige Beziehungen der ARK, seit Jahresanfang 20 Millionen US-Dollar für die Betreuung syrischer Flüchtlinge bereitgestellt.<sup>41</sup>

Nach Jordanien sind bis Ende 2012 rund 300.000 syrische Flüchtlinge eingereist. Die damit verbundenen Kosten beliefen sich nach offiziellen Angaben auf 251 Millionen US-Dollar. Für das Jahr 2013 erwartet die jordanische Regierung unter der Prämisse des Zustroms von bis zu einer Million syrischer Flüchtlinge Kosten in Höhe von bis zu 851,5 Millionen US-Dollar.<sup>42</sup>

In den Libanon sind Ende 2012 rund 570.000 syrische Flüchtlinge eingereist. Im Regional Response Plan, der vom UNHCR gemeinsam mit allen im Bereich der Flüchtlingsarbeit tätigen internationalen und einheimischen Organisationen sowie der Regierung des Libanon aufgestellt wurde und der von einem Zustrom von bis zu einer Million Flüchtlingen bis Ende 2013 ausgeht, werden im Zusammenhang mit dem weiteren Zustrom syrischer Flüchtlinge in den Libanon für

40 | Vgl. Ebd.

41 | Zebari, Fn. 11.

42 | Davon entfallen 178,8 Millionen US-Dollar auf den Energiesektor, 91,3 Millionen auf die Wasserversorgung, 26,2 Millionen auf das Bildungswesen, 93,6 Millionen auf das Gesundheitswesen, 9,8 Millionen auf zusätzliche Kosten für die Kommunen und 80 Millionen für Kosten der Aufnahme und Sicherheit der Flüchtlinge. Auf weitere 371,8 Millionen US-Dollar werden die anteiligen staatlichen Subventionen für Strom (275,85 Millionen), Wasser (52,15 Millionen), Haushaltsgas (27,7 Millionen) und Mehl (16,1 Millionen) veranschlagt. Vgl. UNHCR, „Syria Regional response Plan. Annex 1: Response Plan for Hosting Syrians by the Government of Jordan“, 01.04.2013, <http://unhcr.org/51b0a6ff9.html> [15.07.2013].

2013 Gesamtkosten in Höhe von 1.665.824.257 US-Dollar erwartet, von denen 449.634.864 US-Dollar auf den Staat entfallen.<sup>43</sup>

In der Türkei wird mit einem weiteren Ansteigen des Zustroms syrischer Flüchtlinge bis zum Jahresende 2013 gerechnet. Zum Jahresende werden bis zu eine Million syrische Flüchtlinge erwartet, von denen dann 300.000 in Lagern unterzubringen wären, während weitere 700.000 außerhalb der Lager leben würden. Die Gesamtkosten der Maßnahmen spezialisierter UNO-Organisationen in diesem Zusammenhang werden für 2013 auf 372.390.514 US-Dollar veranschlagt. Konkrete Angaben zu den Kosten, die dem türkischen Staat im Zusammenhang mit der Aufnahme syrischer Flüchtlinge entstehen, liegen nicht vor. Von offizieller Seite hieß es allerdings, dass alleine der Zustrom bis Mai dieses Jahres Kosten in Höhe von rund 800 Millionen US-Dollar verursacht hat.<sup>44</sup>

## AUSBLICK

Solange sich für den Syrienkonflikt keine politische Lösung findet – und es sieht momentan nicht danach aus –, wird der Zustrom syrischer Flüchtlinge in die Nachbarländer weiter zunehmen. Dann ist nicht ausgeschlossen, dass sich am Jahresende mehr als 300.000 syrische Flüchtlinge in Ägypten, eine Million im Libanon, 350.000 im Irak und je rund eine Million in Jordanien und der Türkei aufhalten werden.

Die Türkei wird das wohl an ehesten verkraften, sowohl im Hinblick auf die Kosten als auch im Hinblick auf das Zahlenverhältnis zwischen der eigenen Bevölkerung und der Flüchtlingspopulation. Vermeintlich begründete oder aus politischen Beweggründen kolportierte Befürchtungen, dass mit den Flüchtlingen syrische Geheimdienstagenten ins Land kommen und dort Unruhe schüren könnten, indem sie etwa die Alawiten<sup>45</sup> in der Provinz Hatay zur Fraternalisierung mit dem von Alawiten gestützten Assad-Regime animieren, haben sich bislang nicht als begründet erwiesen.

43 | Vgl. UNHCR, Fn. 30.

44 | Vgl. Ebd.

45 | Die Alawiten in Syrien sind nicht identisch mit den namensgleichen, aber anders transkribierten Alewiten, die v.a. in der Türkei leben.

Natürlich ist auch weiterhin mit Attentaten nach dem Muster der Bombenanschläge in Reyhanli im Mai 2013 zu rechnen, deren Urheberchaft bis heute nicht abschließend geklärt ist. Destabilisieren können diese Entwicklungen die Türkei sicher nicht, sie können allerdings die ohnehin nicht leichten Lebensumstände der syrischen Flüchtlinge zusätzlich erschweren.

Die größten Probleme, einen weiteren Zustrom syrischer Flüchtlinge zu verkraften, dürfte sicher der Libanon haben – nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern vor allem, weil ein Teil der Flüchtlinge den Konflikt aus der Heimat in den Libanon trägt und dort auf ein entsprechendes Bevölkerungsprofil stößt. Noch ist nur von lokalen Auseinandersetzungen zwischen Sunniten und Schiiten zu hören, die allerdings teilweise – etwa in Arsal und Tripolis – schon den Charakter eines örtlich begrenzten Bürgerkriegs erreicht haben. Die Antwort auf die Frage, wie lange der libanesischer Staat diese Konflikte noch begrenzen kann, wird auch darüber entscheiden, ob das Land in einem neuen Bürgerkrieg versinken wird.

**Irgendjemand wird die Rechnung bezahlen müssen. Im Zweifel werden das wieder jene Geberländer sein, die schon öfter dafür sorgten, dass Jordanien ein sicherer Hafen geblieben ist.**

Der Druck auf die jordanische Wirtschaft wird durch einen weiteren ungebremsten Zustrom syrischer Flüchtlinge weiter zunehmen, weil die vom Staat zu tragenden Lasten

eines solchen Zustroms ebenfalls weiter zunehmen werden. Irgendjemand wird die Rechnung bezahlen müssen. Im Zweifel werden das wieder jene Geberländer sein, die schon in den vergangenen 20, 30 Jahren dafür gesorgt haben, dass Jordanien ein sicherer Hafen in einer unsicheren Region geblieben ist. Gerade das im Sinne der Flüchtlinge begrüßenswerte Engagement der Geber wird aber nicht dazu beitragen, dass in Jordanien dringend erforderliche Reformen angegangen werden.

Der Zustrom syrischer Flüchtlinge nach Ägypten und in den Irak wird nichts Grundlegendes an den Verhältnissen in diesen Ländern ändern. Der Irak und namentlich die Autonome Region Kurdistan, in die der Großteil der syrischen Flüchtlinge zieht, können sich den Zustrom wirtschaftlich gesehen leisten. Und in der Autonomen Region Kurdistan war der Zustrom vor allem kurdischer Flüchtlinge aus Syrien zumindest aus politischen Gründen anfangs

durchaus erwünscht. Nach Ägypten sind syrische Flüchtlinge bislang deshalb ausgereist, weil die Rahmenbedingungen als weniger problematisch angesehen wurden als etwa jene im Libanon. Wird sich das weiter ändern, werden sich die syrischen Flüchtlinge umorientieren.

Der Artikel wurde am 18. Juli 2013 abgeschlossen.



Olaf Wientzek ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

## DER EUROPÄISCHE AUSWÄRTIGE DIENST

### SCHWIERIGER START EINER INNOVATIVEN INSTITUTION

*Olaf Wientzek*

Der im Dezember 2010 ins Leben gerufene Europäische Auswärtige Dienst hat das Potenzial, ein innovatives außenpolitisches Instrument zu werden und die Rolle Europas in der Welt zu stärken. Der Dienst kann die europäische Außenpolitik kohärenter und effizienter machen und entscheidend zur Herausbildung einer europäischen strategischen Kultur beitragen. Gleichwohl hat er einen schwierigen Start hinter sich und kämpft noch um Anerkennung bei den anderen außenpolitischen Akteuren. Bisher hat er die an ihn gestellten hohen Erwartungen nicht erfüllen können. Die diesjährige Evaluierung des Dienstes durch dessen eigene Vorgesetzte Catherine Ashton, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, bietet eine Gelegenheit, das institutionelle Gefüge des Dienstes zu verbessern. Entscheidend für eine erfolgreiche Funktionsweise des Dienstes ist dabei eine konstruktive Haltung von Kommission und Mitgliedstaaten.

### SCHWIERIGE GENESE DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

Eine der innovativsten Vorschläge des Verfassungskonvents von 2002 war die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) mit einem Außenminister der Union an seiner Spitze.<sup>1</sup> Rund neun Jahre zuvor war die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aus der

1 | Art. III-296 des Verfassungsvertrags im Wortlaut: „Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Außenminister der Union auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der ▶



Taufe gehoben worden. Zunächst waren auf europäischer Seite sowohl verschiedene Generaldirektionen der Europäischen Kommission als auch das Generalsekretariat des Rats der EU mit dem Management der GASP befasst.

Die Schaffung eines Außenministers der Union und eines Auswärtigen Dienstes sollte nun diese über mehrere Institutionen und Direktionen verstreute außenpolitische Expertise bündeln. Erstens sollte die europäische Außenpolitik künftig den unterschiedlichen Dimensionen auswärtigen Handelns (zivil, militärisch, entwicklungspolitisch, humanitär) Rechnung tragen. Zweitens sollte die Kohärenz zwischen der Außenpolitik von EU und Mitgliedstaaten verbessert werden. Drittes Ziel war mehr Kontinuität in der Außenpolitik: Bis dahin hatten in erster Linie die alle sechs Monate rotierenden EU-Ratspräsidentschaften die außenpolitische Agenda bestimmt. Die Folge waren beständig wechselnde Prioritätensetzungen und ein Mangel an Kontinuität im auswärtigen Handeln der EU.



Hohe Vertreterin Ashton: Die Ernennung der Britin war mitunter mit großer Skepsis aufgenommen worden. | Quelle: Jay Louvion, Studio Casagrande, Welthandelsorganisation (WTO) © 111.

Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Europäischen Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Außenministers der Union nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission.“

In den Folgejahren nahm die Begeisterung in den Mitgliedstaaten für den Auswärtigen Dienst allerdings spürbar ab – nicht zuletzt aufgrund des Scheiterns des Verfassungsvertrags in Folge zweier negativer Referenden und auch im Zuge des Ausbruchs der Wirtschafts- und Finanzkrise. Der Lissabon-Vertrag, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat,

formuliert es daher bereits zurückhaltender:

**Gemäß dem Lissabon-Vertrag ist es die Aufgabe des Auswärtigen Dienstes, den Hohen Vertreter bei seiner Arbeit zu unterstützen und mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten.**

Die Funktion des Außenministers wurde in die eines Hohen Vertreters umgewandelt. Am Europäischen Auswärtigen Dienst selbst aber hielten die Staats- und Regierungschefs fest,<sup>2</sup> abgesehen vom Bezug auf den Hohen

Vertreter ist der Wortlaut mit dem des Verfassungsvertrags identisch. Gemäß dem Lissabon-Vertrag ist es die Aufgabe des Dienstes, den Hohen Vertreter bei seiner Arbeit zu unterstützen und mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Der Dienst soll Beamte aus dem Generalsekretariat des Rates, der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste umfassen. Die genauen Aufgaben oder der detaillierte Zuschnitt des Dienstes werden im Lissabon-Vertrag allerdings nicht ausgeführt. Die detaillierten Bestimmungen zu Organisation und Arbeitsweise des Dienstes sollten durch einen Ratsbeschluss – nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Zustimmung der Europäischen Kommission – festgelegt werden.

Entsprechend ließ die Formulierung des Lissabon-Vertrags Spielraum für die Ausgestaltung des Dienstes. War der politische Wille noch groß, im Zuge des Verfassungskonvents ein möglichst umfassendes und schlagkräftiges Instrument zu schaffen, sahen die politischen Rahmenbedingungen nun weniger gut aus. In den zwölf Monaten nach Annahme des Lissabon-Vertrags folgte ein heftiges Tauziehen zwischen Mitgliedstaaten, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission über Aufgaben, Umfang und Ausstattung des Dienstes. Die zur Hohen Vertreterin ernannte britische Labour-Politikerin Ashton stand vor der

2 | Art. 27 TEU, Vertrag von Lissabon, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-2-specific-provisions-on-the-common-foreign-and-security-policy/section-1-common-provisions/116-article-13a.html> [16.08.2013].

Herkulesaufgabe, weit auseinander liegende Vorstellungen miteinander auszusöhnen.

Die Einrichtung des Dienstes stand insgesamt unter schwierigen Vorzeichen: Anders als noch 2002 befand sich die EU nun mitten in einer Wirtschafts- und Finanzkrise. Entsprechend wurde die Einrichtung des Dienstes verstärkt auch unter finanziellen Gesichtspunkten analysiert. Insgesamt hatte der Enthusiasmus für den Dienst nachgelassen. Hinzu kommt, dass das Feld der Außenpolitik eine Bastion nationaler Souveränität ist. Bei der Konzeption des Dienstes prallten unterschiedlichste außenpolitische Traditionen der Mitgliedstaaten aufeinander.

Ashton hatte nur wenig außenpolitische Erfahrung vorzuweisen. Ihre Ernennung war mitunter mit großer Skepsis aufgenommen worden, bei vielen außenpolitischen Entscheidungsträgern besaß sie nur wenig Kredit. Als zusätzliche enorme Herausforderung erwies es sich, die Interessen der vielen Akteure, die an der Einrichtung des Dienstes beteiligt waren – Mitgliedstaaten, Kommission, Hohe Vertreterin, aber auch das Europäische Parlament – auf einen Nenner zu bringen.

Das Europäische Parlament<sup>3</sup> präsentierte sich rasch als größter Befürworter eines starken Dienstes mit möglichst umfassenden Kompetenzen. Zugleich befürwortete es eine möglichst enge Ankopplung des Dienstes an die Kommission. Dadurch erhoffte sich das Parlament möglichst umfangreiche Einwirkungsmöglichkeiten auf strategische Entscheidungen des Dienstes sowie seine personelle Besetzung.

Die Europäische Kommission wollte den Dienst ebenfalls bei sich verortet sehen. Gleichzeitig versuchte sie aber, möglichst die Oberhoheit über die wichtigsten finanziellen Instrumente der Außenpolitik, wie etwa das Finanzinstrument für die Europäische Nachbarschaft (ENPI) oder das Entwicklungskooperationsinstrument (DCI), zu behalten. Die Motivation der Kommission lag nicht allein im Schutz

3 | Das Europäische Parlament (EP) musste zwar laut Lissabon-Vertrag nur angehört werden, hatte aber über sein Haushaltsrecht Einfluss auf die Schaffung des Dienstes. Ohne die Zustimmung des EP war mithin die Einrichtung des Dienstes nicht möglich.

der eigenen Kompetenzen begründet, sondern auch in der Furcht vor einer Stärkung des Intergouvernementalismus in anderen Politikbereichen wie etwa der Entwicklungspolitik.

Die meisten Mitgliedstaaten lehnten einen an die Kommission angedockten Dienst kategorisch ab. Hintergrund war unter anderem die Befürchtung, eine zu enge Anlehnung an die Kommission würde durch die Hintertür den intergouvernementalen Charakter der GASP aufweichen. Während sich die Mitgliedstaaten in dieser Ablehnung einig waren, hatten sie in Bezug auf die Ausgestaltung des Dienstes unterschiedliche Interessen: Deutschland und Italien waren beispielsweise von Beginn an Unterstützer des Dienstes, sahen ihn aber in erster Linie als Denkfabrik für die Ausarbeitung außenpolitischer Strategien. Großbritannien stand dem Dienst eher skeptisch gegenüber. Frankreich unterstützte den EAD, wollte diesen aber möglichst nach dem Vorbild eines französischen Ministeriums formen. Viele kleinere und mittlere Mitgliedstaaten sahen im Dienst einen Multiplikator ihres eigenen Einflusses auf globaler Ebene und standen ihm grundsätzlich positiv gegenüber. Sie fürchteten aber eine Entwertung der sechsmonatigen Ratspräsidentschaft, die es auch kleineren Mitgliedern ermöglicht hatte, eigene außenpolitische Interessen auf höchster Ebene zu platzieren. Darüber hinaus standen die Mitgliedstaaten bei der Besetzung von Schlüsselpositionen im Dienst in starker Konkurrenz zueinander.

**Für den Dienst gab es keinerlei Blaupause, zumal die Mitgliedstaaten von Beginn an betonten, kein 28. Außenministerium schaffen zu wollen.**

Die Einrichtung einer neuen Institution war in jeder Hinsicht Neuland für die beteiligten Akteure. Für den Dienst gab es keinerlei Blaupause, zumal die Mitgliedstaaten von

Beginn an betonten, kein 28. Außenministerium schaffen zu wollen. Angesichts dieser Umstände war es letztlich nicht überraschend, dass es eines Jahres schwierigster Verhandlungen und heftigster Grabenkämpfe über Kompetenzen, Zielsetzungen, Kontrolle und finanzielle Ausstattung des Dienstes bedurfte, ehe der EAD im Dezember 2010 geschaffen wurde und im Januar 2011 offiziell seine Arbeit aufnehmen konnte. Die Tatsache, dass der Dienst angesichts dieser Hürden nach „lediglich“ einem Jahr Verhandlungen das Licht der Welt erblickte, muss im Nachhinein sogar als Erfolg gewertet werden.

## KOMPETENZEN UND AUFBAU DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

Der entscheidende Kompromiss zwischen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament wurde bei einem Treffen im Juni 2010 in Madrid erzielt. Rechtsgrundlage für den EAD ist der Ratsbeschluss 427/2010 vom 26. Juli 2010. Die Kernpunkte:

Position des Dienstes und des Hohen Vertreters: Der Europäische Auswärtige Dienst ist weder an die Europäische Kommission noch an den Rat gekoppelt, sondern eine Institution *sui generis*. Der Hohe Vertreter steht dem EAD vor, ist dabei aber mit beiden Institutionen verbunden. Das spiegelt sich in einer Dreifachfunktion wieder: Der Hohe Vertreter ist Leiter der GASP, gleichzeitig ist er Vizepräsident der Europäischen Kommission und leitet als Vorsitzender des Rats für Auswärtige Angelegenheiten die Treffen der EU-Außenminister.

Aufbau des Dienstes: Mit einem „klassischen“ nationalen Außenministerium ist der EAD nicht vergleichbar. Auf der einen Seite fehlen ihm Elemente eines diplomatischen Dienstes,

**Auf der einen Seite fehlen dem EAD Elemente eines diplomatischen Dienstes, auf der anderen Seite geht er deutlich über ein Außenministerium hinaus.**

auf der anderen Seite geht der Dienst deutlich über ein Außenministerium hinaus. So umfasst der Auswärtige Dienst nicht allein diplomatisches Personal, sondern bringt auch militärische, entwicklungspolitische und humanitäre Expertise zusammen, die in den Mitgliedstaaten entweder im Verteidigungsministerium oder aber im Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit verortet ist. Verschiedene Einheiten, die mit Krisenmanagement befasst sind, so etwa der zivile Planungs- und Durchführungsstab (CPCC) oder die Krisenmanagementabteilung CMPD, unterstehen unmittelbar der Hohen Vertreterin. Die militärische Expertise ist im Militärstab der EU (EUMS) verortet, der ebenfalls der Hohen Vertreterin unterstellt ist. Mit Hilfe dieser breit angelegten Expertise soll der EAD über das notwendige Instrumentarium verfügen, um einer Krise umfassend und alle militärischen, zivilen, humanitären und entwicklungspolitischen Aspekte berücksichtigend zu begegnen.

Aufgaben des Dienstes: Ziel des Dienstes ist die Unterstützung des Hohen Vertreters bei der Leitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Wahrung der Kohärenz der Europäischen Auswärtigen Politik. Eine

**Grundsätzliche Entscheidungen etwa zur Ausrichtung von Erweiterungs- oder Entwicklungspolitik sollen vom Europäischen Auswärtigen Dienst und von der Europäischen Kommission gemeinsam erarbeitet werden.**

weitere Kernaufgabe ist die Koordinierung aller Aspekte europäischer auswärtiger Politik – unter Beachtung der Prärogativen der Europäischen Kommission. Konkret bedeutet dies die Koordination von Politiken und Positionen der Mitgliedstaaten. Das Management der Finanzinstrumente verbleibt aber bei der Europäischen Kommission. Grundsätzliche Entscheidungen etwa zur Ausrichtung von Erweiterungs- oder Entwicklungspolitik sollen wiederum vom Europäischen Auswärtigen Dienst und von der Europäischen Kommission gemeinsam erarbeitet werden. Darüber hinaus soll der Europäische Auswärtige Dienst auch die Arbeit des Ratspräsidenten, des Kommissionspräsidenten und der Europäischen Kommission als Ganzes in diesem Bereich unterstützen. So ist beispielsweise die Vorbereitung von Gipfeltreffen in den Aufgabenbereich des EAD übergegangen. Angesichts dieser Verflechtung zwischen EAD und Kommission schreibt der Ratsbeschluss eine gegenseitige Konsultierung bei allen Politikbereichen vor. Dies soll vermeiden, dass in verschiedenen Politikfeldern entgegengesetzte Ziele verfolgt werden. Gleichzeitig soll der Dienst sich mit eigenen Initiativen in den politischen Prozess einbringen. Insgesamt ist der Dienst kleiner und schmaler ausgefallen, als es sich einige – unter anderem das Europäische Parlament – erhofft hatten.

Personelle Besetzung: Mindestens ein Drittel der Mitarbeiter soll aus den Mitgliedstaaten kommen,<sup>4</sup> mindestens 60 Prozent aus den EU-Institutionen. Im EAD treffen damit sehr unterschiedliche Denkweisen aufeinander: Vertreter der EU-Institutionen, die mit der Brüsseler Maschine bestens vertraut sind, und erfahrene Diplomaten, die eine deutlich politischere Ausrichtung ihrer Arbeit haben. Das bedeutet, dass ein Großteil der Beamten, der bis dahin eher für die Steuerung finanzieller Instrumente zuständig war, nun eine politische Aufgabe wahrnimmt. Die nationalen Diplomaten sollen nach einer Weile aber

4 | Beschluss des Europäischen Rates vom 26.07.2010 (2010/427/EU), Art. 6, Abs. 9, [http://eeas.europa.eu/background/docs/eeas\\_decision\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/eeas_decision_en.pdf) [16.08.2013].

durchaus in die mitgliedstaatlichen Dienste zurückkehren. Ziel war es, durch diese Durchmischung das Verständnis für die außenpolitischen Kulturen zu stärken. Kurz: Der EAD soll mittelfristig auf diese Weise eine Sozialisierungsplattform darstellen und langfristig zur Herausbildung einer gemeinsamen europäischen außenstrategischen Kultur beitragen.

Schaffung der EU-Delegationen: Eine der wichtigsten Neuerungen durch die Schaffung des EAD war die Umwandlung der Kommissionsdelegationen in Drittländern zu Delegationen der EU, deren Leiter der Hohen Vertreterin und dem Europäischen Auswärtigen Dienst unterstehen. Aufgabe der Delegationen ist nun nicht mehr allein die Umsetzung von EU-Programmen und Finanzinstrumenten, sondern auch die Koordination der Arbeit der mitgliedstaatlichen Botschaften im jeweiligen Land. Die Delegationen sollen darüber hinaus selbst auch „politisch“ tätig sein, also die Kontakte mit Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in ihrem Einsatzland pflegen und politische Berichterstattung für den EAD betreiben. Die Delegationschefs verfügen über das gesamte Delegationspersonal, unabhängig davon, ob es sich um Vertreter der Kommission oder aber um Diplomaten handelt (Artikel 5). Damit stehen sie sowohl dem politischen Personal vor als auch dem Kommissionspersonal, das für die Umsetzung der verschiedenen Kommissionsprogramme zuständig ist. Unbelastet davon gilt aber, dass die Kommission selbst Vorgaben machen kann, beispielsweise wenn es um die durch sie verwalteten Finanzinstrumente geht. Diese sollen dann aber unter der Autorität des Delegationsleiters ausgeführt werden.

**Aufgabe der Delegationen der EU ist nicht mehr allein die Umsetzung von EU-Programmen und Finanzinstrumenten, sondern auch die Koordination der Arbeit der mitgliedstaatlichen Botschaften im jeweiligen Land.**

Rolle des Europäischen Parlaments bei der Kontrolle des Dienstes: Gleichzeitig werden dem Europäischen Parlament erhebliche Anhörungsrechte eingeräumt. So diskutiert der Hohe Vertreter mit dem Europäischen Parlament Leitlinien seiner Politik. Zudem müssen wichtige Personalbesetzungen (also Direktoren oder künftige Delegationsleiter) zu einer Anhörung im Europäischen Parlament vorgeladen werden.

Angesichts dieser komplexen Verflechtungen wird deutlich, wie sehr der Dienst von einer guten Zusammenarbeit mit der Kommission und mit den Mitgliedstaaten abhängig ist, wie groß sein Gestaltungspotenzial sein kann, wie komplex aber auch seine Struktur ist.

### **DURCHWACHSENE BILANZ DES DIENSTES**

Der EAD wurde von Beginn an kritisch betrachtet. Erschwerend kam hinzu, dass er bereits kurz nach seiner Einrichtung mit einer der größten außenpolitischen Herausforderungen in der Geschichte der GASP, dem arabischen Frühling, konfrontiert wurde. Insbesondere in seinen ersten zwölf Monaten verlief die Entwicklung des EAD aus mehreren Gründen eher ernüchternd.

#### **Langsames Krisenmanagement**

Die EU benötigte trotz der neuen Strukturen immer noch zu lange, um einen Einsatz vorzubereiten und durchzuführen. Die Handlungsschnelligkeit ist noch sehr verbesserungswürdig, wie etwa die langwierige Planung der Ausbildungsmission für Mali 2013 deutlich gemacht hat. Teilweise kam das Krisenmanagement des EAD gar nicht wirklich zum Einsatz: So lagen Pläne für eine humanitäre Mission in Libyen in der Schublade, wurden aber nie realisiert, weil Lady Ashton darauf bestand, eine VN-Anfrage abzuwarten, die aber niemals eintraf.

#### **Fehlende politische Führung und mangelnde Sichtbarkeit**

**Zu Beginn des arabischen Frühlings schoben sich entweder die Regierun-  
gsschefs oder die Außenminister in  
den Vordergrund und unterwanderten  
damit die Koordinierungsbemühungen  
der Hohen Vertreterin.**

Ein weiterer Grund für die Ernüchterung in Bezug auf den Auswärtigen Dienst ist das schwache Profil der Hohen Vertreterin und die mangelnde Sichtbarkeit des Dienstes nach außen. Von Anfang an hatte der Dienst

einen schwierigen Stand: Zu Beginn des arabischen Frühlings schoben sich entweder die Regierungschefs oder die Außenminister in den Vordergrund und unterwanderten damit die Koordinierungsbemühungen der Hohen Vertreterin. Das war letztlich dem Gesamtbild der EU in der Krise nicht dienlich und erzeugte Verwirrung über ihre eigentliche Position. Andererseits war es dem EAD oftmals auch



deshalb nicht möglich, sich zur Geltung zu bringen, weil die Mitgliedstaaten keinen Konsens zu bestimmten Themen fanden; nach dem Willen der Mitgliedstaaten sollte sich die Hohe Vertreterin nur in den Themen positionieren, in denen sie zu einem Konsens gefunden haben. Der EAD war also in seinem Initiativrecht beschränkt.

Zudem stehen und fallen der Einfluss und die Sichtbarkeit des Dienstes mit der Hohen Vertreterin. Catherine Ashton war von Beginn an mit einer Vielzahl an Aufgaben und Ämtern betraut (Vorsitz des Außenministerrats, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Vielzahl von Reisen, regelmäßige Präsenz auch vor dem EP). Darunter litt ihre außenpolitische Sichtbarkeit: Zahlreiche Ursachen für ihre häufig kritisierte Bilanz sind mithin strukturell: Das Tätigkeitsprofil des Hohen Vertreters ist überfrachtet und kann von einer Person allein nicht ausgefüllt werden.

Letztlich erwies es sich als zu großer Spagat, zum einen die Einrichtung des Dienstes zu betreuen und zum anderen Präsenz und Entscheidungskraft auf internationaler

**Teilweise agierte Ashton zu zögerlich. Allerdings war eine aktivere Rolle der Hohen Vertreterin von den Mitgliedstaaten auch gar nicht erwünscht.**

Ebene zu zeigen. Einige Kritik an der Arbeit der Amtsinhaberin ist entweder unberechtigt oder überzogen. Andere Defizite gehen gleichwohl direkt auf die Hohe Vertreterin zurück, wie etwa die Vernachlässigung der militärischen Komponente der Außenpolitik. Teilweise agierte Ashton zu zögerlich, beispielsweise im Falle Libyens im Kontext des arabischen Frühlings. Allerdings war eine aktivere Rolle der Hohen Vertreterin von den Mitgliedstaaten auch gar nicht erwünscht. Diese hatten sich mit der Wahl von Catherine Ashton bewusst für eine Kandidatin entschieden, die zwar für ihr Verhandlungsgeschick bekannt war, auf diplomatischem Parkett jedoch noch kein ausgeprägtes Profil hatte.

Die Außendarstellung des Dienstes in internationalen Organisationen war dürftig, was wohl auch mit der Unerfahrenheit der EU-Vertreter auf diesem Parkett zu tun haben mag. Das schlechte Image des Dienstes und der Hohen Vertreterin müssen sich aber auch die Mitgliedstaaten auf die Fahnen schreiben: So hatte beispielsweise Großbritannien 2011 eine einheitliche Positionierung der EU in internationalen Organisationen torpediert, und damit den EAD und die EU insgesamt diskreditiert. Die Kritik einiger skeptischer Mitgliedstaaten an der fehlenden Sichtbarkeit

des Dienstes verlangt die Quadratur des Kreises. Auf der einen Seite wird vom EAD verlangt, Nachweise für seinen Mehrwert zu erbringen und innovative Lösungswege aufzuzeigen, auf der anderen Seite ist man aber bislang nicht bereit, dem Dienst und der Hohen Vertreterin die dafür notwendigen Freiheiten zu gewähren.

### **Holprige institutionelle Entwicklung**

Die personelle Besetzung des Dienstes verlief mitunter chaotisch. Kompetenzstreitigkeiten innerhalb des Dienstes lähmten dessen Handlungsfähigkeit. Häufige Personalwechsel frustrierten Teile der Beamtenschaft und sorgten dafür, dass es in der Arbeit an Kontinuität mangelte. Noch haben einige ehemals in der Kommission tätige Beamte Schwierigkeiten, sich auf die „politische“ Arbeit des Auswärtigen Dienstes einzustellen. Umgekehrt haben einige Diplomaten Probleme, sich mit der Brüsseler Maschinerie anzufreunden.

Hinzu kommt, dass durch die fehlende Verbindung zwischen den Länderreferaten und den Krisenmanagementstrukturen die Kommunikation innerhalb des Dienstes mitunter schwer durchschaubar ist. Auch die Aufgabenteilung zwischen dem Topmanagement des EAD, dem Kabinett und der Hohen Vertreterin ist laut vielen Experten noch optimierbar. Wie bei einer neuen Institution nicht anders zu erwarten, läuft vieles nach dem

**Wie bei einer neuen Institution nicht anders zu erwarten, läuft vieles nach dem Prinzip „trial and error“ ab. Ein Beispiel dafür ist die Diskussion über die EU-Sonderbeauftragten für Krisenregionen.**

Prinzip „trial and error“ ab. Ein Beispiel dafür ist die Diskussion über die EU-Sonderbeauftragten für Krisenregionen: In den ersten Monaten wollte Ashton diese abschaffen, erst ein gemeinsamer Aufruf von Mitgliedstaaten, Nichtregierungsorganisationen und Experten führte dazu, dass diese weiterhin benannt werden. Nun wird sogar diskutiert, ihre Position eher noch zu stärken und sie besser in den EAD einzubinden.

### **Schwierige Beziehung zu anderen außenpolitischen Akteuren in der EU**

Das schwierige Verhältnis zur Europäischen Kommission ist eines der Hauptprobleme des neuen Dienstes. Trotz der im Jahr 2012 eingeführten Treffen zwischen den Kommissaren,

deren Portfolio eine auswärtige Dimension besitzt (konkret handelt es sich um die Kommissare für Entwicklung, Erweiterung und Nachbarschaft, Internationale Zusammenarbeit und Krisenreaktion, Handel, Währung und Wirtschaft), gibt es nach wie vor noch viel Sand im Getriebe. Insbesondere die Koordination im Bereich der Handels- oder der Wirtschaftspolitik gestaltet sich offenbar schwierig.<sup>5</sup>

Das Verhältnis zu den nationalen Außenministerien ist unterschiedlich. Noch dominieren ein relativ starkes Misstrauen und eine abwartende Haltung. Anders als im Falle etwa der rotierenden Ratspräsidentschaft, für deren Organisation jeweils ein Mitgliedstaat zuständig war, fremdeln die nationalen diplomatischen Dienste noch mit dem EAD. Deutschland, Italien und die Mehrzahl der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten sind dem Dienst durchaus wohlgesonnen: Dies lässt sich auch an einigen Vorschlägen ablesen, welche die Außenminister 2011 und 2013 lancierten, um die Arbeitsfähigkeit des Dienstes zu stärken. Grundsätzlich haben nationale Außenministerien aber noch eine vorsichtige Beziehung zum EAD, da dieser mittelfristig als Konkurrenz betrachtet wird. Skeptisch gegenüber dem Dienst sind bislang vor allem Großbritannien und auch Tschechien. Gleichwohl wird eine koordinierende Rolle des EAD etwa im Bereich von Handelspolitik und Sanktionen auch von diesen Mitgliedstaaten begrüßt. Insbesondere kleine und mittlere Mitgliedstaaten warfen dem EAD vor, zu sehr unter dem Einfluss der großen Mitgliedstaaten zu stehen. Der Informationsaustausch zwischen nationalen Ministerien und dem EAD ist gleichfalls noch optimierbar.

**Grundsätzlich haben nationale Außenministerien eine vorsichtige Beziehung zum EAD, da dieser mittelfristig als Konkurrenz betrachtet wird.**

### **Kompetenz im Aufbau**

Bislang konnte der EAD die Erwartungen, eine innovative Strategieschmiede zu sein, nicht erfüllen. Gerade die großen Länder mit traditionsreichen Außenministerien erhalten durch den EAD bisher wenig zusätzliche Erkenntnisse.

5 | Rosa Balfour und Kristi Raik, „Equipping the European Union for the 21<sup>st</sup> century: National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy“, *FIIA Report 36*, The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 17.01.2013, <http://www.fiaa.fi/en/publication/309> [26.08.2013].

In Ermangelung von Initiativen des EAD gehen daher wichtige außenpolitische Initiativen oftmals von einer Koalition von mehreren Mitgliedstaaten aus.

Gleichwohl gab es von Beginn an auch positive Entwicklungen, die den Mehrwert des EAD bereits in seinen ersten zweieinhalb Jahren andeuteten. Insbesondere in den vergangenen Monaten gab es die eine oder andere Erfolgsmeldung: Ein erstes positives Beispiel war die gemeinsam mit der Kommission im Mai 2011 vorgestellte neue Strategie für die Europäische Nachbarschaft, die zu einem Kurswechsel der europäischen Politik in der Europäischen Nachbarschaftspolitik hin zu mehr politischer Konditionalität führte. Dass die EU in der Europäischen Nachbarschaft wieder an Kredit gewonnen hat, lässt sich auch daran ablesen, dass die Hohe Vertreterin eine vermittelnde Rolle zwischen den Konfliktparteien in Ägypten einnehmen kann. Auch die Vor-

**Positiv wird Lady Ashtons Rolle im Nahostfriedensprozess und im Dialog mit dem Iran bewertet. In der Erweiterungspolitik funktionierte die Abstimmung mit der Kommission grundsätzlich gut.**

bereitungen des EAD für die Diskussionen über die strategischen Partner der EU (USA, Russland, China, Indien, etc.) im Rahmen der Europäischen Ratsgipfel werden von den Staats- und Regierungschefs inzwischen als sehr hilfreich angesehen. Positiv wird Lady

Ashtons Rolle auch im Nahostfriedensprozess und im Dialog mit dem Iran bewertet. Gute Noten erhielt die Mitteilung zur künftigen Strategie gegenüber Syrien, welche die Hohe Vertreterin Ende Juni 2013 zusammen mit der Kommission vorlegte. In der Erweiterungspolitik funktionierte die Abstimmung mit der Kommission grundsätzlich gut: Einen konkreten Erfolg haben Ashton und der Auswärtige Dienst mit der Vermittlung eines Abkommens zwischen Serbien und dem Kosovo im April diesen Jahres erzielen können. Es ist aber auch bezeichnend, dass ein solcher Erfolg in einem Politikbereich gelang, in dem sicher auch die Beitrittsperspektive zur EU eine Rolle gespielt hat und nicht allein die außenpolitische Autorität der EU oder der Hohen Vertreterin.

Als Lichtblick gilt auch die Entwicklung der EU-Delegationen. Von nahezu allen Mitgliedstaaten wird deren Mehrwert anerkannt – trotz einiger Probleme: So gibt es teilweise noch parallele Befehlsstrukturen von diplomatischem und Kommissionspersonal. Insbesondere in Ländern, in denen auch die Mitgliedstaaten besondere Interessen haben,

gestaltet sich die Akzeptanz der Delegationen noch schwierig. Einige Mitgliedstaaten sind aber bislang durchaus willens, den EU-Delegationen mehr Freiraum bei der Politikformulierung und mehr Rechte zu gewähren. Hintergrund ist, dass alle kleinen und mittleren EU-Staaten sowie Polen weltweit auf weniger Vertretungen kommen als die EU. Mittlerweile gibt es 139 EU-Delegationen; nur Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien und Spanien verfügen weltweit über mehr Vertretungen. In vielen Ländern können die EU-Delegationen also Augen und Ohren für die Länder sein, die dort über keine Botschaften verfügen. Lange unterrichtete die EU-Delegation in Syrien die Mitgliedstaaten über die Lage im Land, nachdem viele ihre Botschaften bereits geschlossen hatten. Darüber hinaus gibt es inzwischen einige Beispiele pragmatischer Zusammenarbeit, in denen mitgliedstaatliche Diplomaten Räumlichkeiten von EU-Delegationen nutzen. Insgesamt hat die Stellung der Delegationsleiter durch die stärkere Politisierung ihres Aufgabenbereichs deutlich an Bedeutung gewonnen.<sup>6</sup> Mehr und mehr werden die Leiter der Delegation als Botschafter der EU wahrgenommen.

Verhältnismäßig gut verläuft auch die personelle Besetzung des Dienstes: Das Ziel, ein Drittel der Posten mit Personal aus den mitgliedstaatlichen Außenministerien zu besetzen, ist nahezu erreicht (der Anteil mitgliedstaatlicher Diplomaten liegt in den EU-Delegation deutlich darüber, im Hauptquartier in Brüssel noch deutlich darunter). Gleichwohl ist die Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten noch ungleichmäßig: In den Delegationen finden sich noch verhältnismäßig wenige Vertreter der mittelosteuropäischen Länder. Auch deutsche Diplomaten sind noch unterrepräsentiert, wenngleich inzwischen einige Schlüsselpositionen von Deutschen besetzt werden. Insgesamt ist das Interesse der Mitgliedstaaten groß, Schlüsselpositionen und auch die Leitung der EU-Delegation zu besetzen. Der Vorwurf, die Benennung der Delegationsleiter würde geopolitische Interessen der Mitgliedstaaten widerspiegeln, lässt sich nur sehr bedingt bestätigen und ist am ehesten noch in den lateinamerikanischen Ländern zu beobachten. Derzeit hat

6 | Ausführlicher zur Rolle der EU-Delegationen aus Sicht der nationalen Außenministerien: Rosa Balfour und Kristi Raik (Hrsg.), „The European external action service and national diplomacies“, *EPC Issue Paper* 73, 03/2013.

der EAD 3.400 Beschäftigte<sup>7</sup> und damit weniger Personal als die diplomatischen Dienste der sechs größten Mitgliedstaaten und der Niederlande jeweils vorweisen können.<sup>8</sup>

### POTENZIAL DES REVIEW

Der Ratsbeschluss sah eine erste Evaluierung des Dienstes im Jahr 2011 und eine umfassende Bestandsaufnahme (Review) durch die Hohe Vertreterin 2013 vor. Bei Bedarf sollten entsprechende Änderungen am ursprünglichen Ratsbeschluss bis Anfang 2014 vereinbart werden, um noch vor Amtsantritt der neuen Europäischen Kommission 2014 bis 2019 den institutionellen Reformprozess zum Abschluss zu bringen. Angesichts des schwierigen Starts und der oben genannten Probleme des EAD wurden schnell Rufe nach einer umfassenden Reform des Dienstes laut. Bereits im Dezember 2011 hatten sich zwölf Außenminister mit einem gemeinsamen Brief an die Hohe Vertreterin gewandt und Vorschläge zur Verbesserung der Abläufe im EAD gemacht – darunter auch der deutsche Außenminister. Die Hohe Vertreterin veröffentlichte ihrerseits Ende 2011 einen ersten Bericht zum Zustand des EAD.

Die eigentliche Bestandsaufnahme erfolgt aber in diesem Jahr. Dabei werden die Effizienz des Dienstes, seine Strukturen, aber auch seine Beziehungen zu anderen institutionellen Akteuren auf den Prüfstand gestellt. Im Herbst sollen entsprechende Änderungsanträge für den Ratsbeschluss verabschiedet werden. Dieses Review wird durch die Hohe Vertreterin geleitet, doch von Beginn an brachten sich das Europäische Parlament und auch die Mitgliedstaaten in diesen Prozess mit ein. So nahmen die Außenminister von 14 Mitgliedstaaten<sup>9</sup> im Februar 2013 in einem von

7 | EU, Auswärtiger Dienst (European External Action Service, EEAS), *EEAS Review*, 29.07.2013, [http://eeas.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf) [09.08.2013]. Darüber hinaus sind ca. 3.500 Kommissionsvertreter in den Delegationen tätig.

8 | Balfour und Raik, Fn. 5, 38.

9 | Außenministerien Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Estlands, Finnlands, Italiens, Lettlands, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, der Slowakei, Spaniens und Schwedens, „Non paper. Strengthening the European External Action Service“, 01.02.2013, [http://eurotradeunion.eu/documents/20130201\\_nonpaper.pdf](http://eurotradeunion.eu/documents/20130201_nonpaper.pdf) [26.08.2013].

**Angesichts des schwierigen Starts und der oben genannten Probleme des EAD wurden schnell Rufe nach einer umfassenden Reform des Dienstes laut.**

deutscher Seite initiierten Papier Stellung. Das Europäische Parlament stellte seine Position im Rahmen eines vom deutschen EVP-Abgeordneten Elmar Brok und dem Sozialdemokraten Roberto Gualtieri erarbeiteten Berichts im April 2013 vor. Die Hohe Vertreterin hat ihrerseits am 29. Juli 2013 ihren Bericht vorgelegt.

Konsens herrscht in den Berichten der Außenminister und des Europäischen Parlaments über folgende Aspekte:

1. Beide Berichte fordern eine bessere Koordination zwischen Kommission und EAD, aber auch eine stärkere Rolle des EAD bei der langfristigen Programmplanung für die Finanzinstrumente der europäischen Außenpolitik. Zudem soll die inhaltliche Führung für die Ausarbeitung von Strategien gegenüber bestimmten Regionen beim EAD liegen. Das Ratspapier schlägt zudem regelmäßigeres Treffen (mindestens monatlich) zwischen Kommission und EAD vor.
2. Beide Papiere stimmen hinsichtlich der Notwendigkeit einer Reform der inneren Strukturen überein, insbesondere hinsichtlich der Rolle des Generalsekretärs und des Zusammenspiels der verschiedenen Leitungsgremien.
3. Eine weitere Forderung ist die Stärkung der Autorität und der Sichtbarkeit der Delegationsleiter auch gegenüber dem Kommissionspersonal sowie die Schaffung eines einheitlichen finanziellen Kreislaufs. Grundsätzlich sollen mitgliedstaatliche Botschaften enger zusammenarbeiten, etwa durch den Austausch von Berichten und administrativen Arrangements sowie durch gemeinsam vorgebrachte Initiativen.
4. Reform der Krisenmanagementstrukturen des EAD, um eine raschere Planung und Entsendung von GSVP-Missionen (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) zu erreichen: Das Europäische Parlament sieht die Schaffung eines so genannten Crisis Board vor, das alle Instrumente des Krisenmanagements umfassen würde.

5. In beiden Berichten wird zudem erwogen, dass der EAD stellvertretend für einige Mitgliedstaaten Konsularaufgaben wahrnehmen könnte. Daran sind das EP und insbesondere die kleinen und mittleren Mitgliedstaaten interessiert.

Die Berichte haben daneben aber auch noch eine eigene Schwerpunktsetzung: So setzten sich die Außenminister dafür ein, dem EAD die Verantwortung für die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zu übertragen, ebenso seine Rolle bei der strategischen und mehrjährigen Programmplanung in der Entwicklungspolitik zu stärken. Darüber hinaus soll der Dienst eine wichtigere Rolle bei der Kommunikation mit Drittstaaten spielen und z.B. für die EU die Verhandlungen zum Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen führen. Einige Länder wie Schweden setzen sich für eine stärkere Stellung des EAD bei der Konzeption der Politik gegenüber den strategischen Partnern der EU ein. Darüber hinaus fordern die Außenminister eine noch stärkere Präsenz nationaler Diplomaten im EAD, die Ein-Drittel-Quote könne hier nur ein Minimum darstellen.

**Um die Hohe Vertreterin zu entlasten, sollen ständige politische Vertreter eingesetzt werden, die für sie repräsentative Aufgaben übernehmen.**

Das Europäische Parlament ging in seinen Vorstellungen noch weiter: Um die Hohe Vertreterin zu entlasten, sollen ständige politische Vertreter eingesetzt werden, die für sie repräsentative Aufgaben übernehmen. Entlastung ließe sich zudem auch durch einen engeren Einbezug von nationalen Außenministern erreichen. Des Weiteren fordert das EP die Verbesserung der politischen Expertise des EAD, etwa durch die Einrichtung eines politischen Rats innerhalb des Dienstes.

Am 29. Juli veröffentlichte die Hohe Vertreterin ihren Bericht, in dem sich viele dieser Vorschläge wiederfinden und der deutlich die bisherigen Defizite benennt. Einen Schwerpunkt bildet die Verbesserung des Arbeitsverhältnisses mit der Europäischen Kommission: Erstens sollen die Treffen mit den anderen Kommissaren häufiger stattfinden und soll das Zusammenwirken auf der Arbeitsebene verbessert werden. Mittelfristig soll die Autorität der Hohen Vertreterin gegenüber denjenigen EU-Kommissaren gestärkt werden, deren Aufgabenbereiche auch die Außenbeziehungen der Europäischen Union betreffen.



Zweitens will Ashton den Einfluss des EAD auf die Politikformulierung und seine Expertise weiter stärken: so sollen der EAD und Ashtons Nachfolger eine wichtigere Rolle bei der Planung von Entwicklungspolitik und Europäischer Nachbarschaftspolitik erhalten. Darüber hinaus will der EAD seine Expertise zu den auswärtigen Dimensionen anderer Politikbereiche (Energiesicherheit, Umwelt, Migration, Bekämpfung des Terrorismus, Wirtschaft) verbessern. Eine größere Rolle soll der EAD auch bei Durchsetzung von Sanktionen und Wahlbeobachtungsmissionen spielen. Ashton fordert eine Stärkung der Planungskapazitäten des Dienstes, um seine Kernaufgabe, die Formulierung außenpolitischer Strategien, erfüllen zu können.



Deutsche Soldaten unter dem Symbol der EU Naval Forces im Rahmen der Operation Atalanta: Schnelligkeit und rasche Einsetzbarkeit waren die „raison d'être“ der GSVP. | Quelle: Rock Cohen © ① ②.

Ein dritter Kernpunkt ist die Überarbeitung der Krisenmanagementstrukturen der EU: So schlägt das Papier die Schaffung eines einheitlichen Krisenreaktionszentrums vor, welches die entsprechenden Krisenzellen von Kommission und EAD zusammenfassen soll. Mittelfristig fordert der Bericht eine grundlegende Überarbeitung der Regeln für die Vorbereitung von GSVP-Operationen. Viertens wird die Idee der Schaffung politischer Vertreter zur Entlastung des Hohen Vertreters aufgegriffen. Der Bericht schlägt sowohl die Schaffung permanenter Stellvertreter vor als auch eine auf formalisierten Absprachen basierende Vertretung durch

Außenminister, Kommissare oder hochrangige Beamte des EAD. Fünftens sollen Sichtbarkeit und Stellung der EU-Delegationen nach außen gestärkt werden. So schlägt der Bericht eine Intensivierung der logistischen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs mit den Botschaften der Mitgliedstaaten vor. Zurückhaltend äußert sich der Bericht im Hinblick auf eine Rolle der EU bei Konsularaufgaben, etwa konsularischem Schutz: Eine Übernahme solcher Aufgaben müsse mit einer entsprechenden Aufstockung der Mittel und der Personalausstattung des EAD einhergehen.<sup>10</sup>

## BEWERTUNG UND VORAUSSCHAU

Der Dienst wird noch einige Jahre, wenn nicht Jahrzehnte benötigen, um sein volles Potenzial zu entfalten. Die verbreitete Enttäuschung über den EAD ist nicht zuletzt mit einer übertriebenen Erwartungshaltung einiger Akteure zu erklären. Mitunter war ein regelrechter Quantensprung für

**Im Vergleich zur rotierenden Ratspräsidentschaft sorgt der EAD für mehr Kontinuität, etwa in der Politik gegenüber der Europäischen Nachbarschaft.**

die Handlungsfähigkeit der EU insbesondere im Bereich des Krisenmanagements erwartet worden. Angemessener wäre es aber, den Dienst nicht nur an den im Vorfeld formulierten Erwartungen zu messen, sondern eher an der Situation vor seiner Gründung: Im Vergleich zur rotierenden Ratspräsidentschaft sorgt der EAD nun für mehr Kontinuität, etwa in der Politik gegenüber der Europäischen Nachbarschaft. Angesichts der Sensibilität des Politikbereichs ist es zudem erst einmal ein Erfolg, dass kein Land die Existenz des Dienstes an sich in Frage stellt. Der überwiegende Teil der Probleme und das fehlende Profil des Dienstes sind aber mittel- bis langfristige Herausforderungen.

Dennoch ist es sinnvoll, bereits nach zweieinhalb Jahren eine umfassende Evaluation durchzuführen, um den Nachfolger Catherine Ashtons, die angekündigt hat, nicht nochmals zur Verfügung zu stehen, vom Ballast eines allzu überfrachteten Amtes zu entlasten. Dabei ist zu unterscheiden, welche Probleme struktureller Natur und welche schlicht der Anfangs- und Übergangsphase des Dienstes geschuldet sind. Die meisten Experten sind sich einig, dass die Reform der Krisenmanagementstrukturen, die

10 | EEAS, Fn. 7.

Erhöhung der Sichtbarkeit und der Initiativfunktion des Dienstes sowie die Verbesserung des Zusammenwirkens mit anderen außenpolitischen Akteuren Vorrang haben sollten. In ersten Reaktionen wurde die Bestandsaufnahme positiv aufgenommen.<sup>11</sup> Gleichzeitig ist sie ein deutliches Signal: Der EAD ist trotz seines schwierigen Starts bereit, langfristig eine Führungsrolle bei der Formulierung und Gestaltung europäischer Außenpolitik wahrzunehmen. Abzuwarten bleibt, wie diese Forderungen von den Mitgliedstaaten und insbesondere von der Kommission aufgenommen werden. Der selbstbewusste Ton des Dokuments fußt auch auf einigen in diesem Jahr erzielten Erfolgen des Dienstes nach einer sehr holprigen Startphase. Die im aktuellen Evaluierungsprozess diskutierten Vorschläge erscheinen sinnvoll, dies gilt insbesondere für den Bereich des zivilen wie militärischen Krisenmanagements. Die Schnelligkeit und die rasche Einsetzbarkeit war eigentlich die „raison d'être“ der GSVP. Wird die Handlungsfähigkeit der EU hier nicht verbessert, droht die GSVP zur Plattform für bloße Ausbildungsmissionen und kleine Rechtsstaatsmissionen zu schrumpfen und mittelfristig ganz von der Bildfläche zu verschwinden.

**Die im aktuellen Evaluierungsprozess diskutierten Vorschläge erscheinen sinnvoll, dies gilt insbesondere für den Bereich des zivilen wie militärischen Krisenmanagements.**

Die Entlastung des Amtes des Hohen Vertreters und die Delegation von Aufgaben an politische Vertreter könnte die Handlungsfähigkeit weiter verbessern. Darüber hinaus werden bisweilen weiterführende Maßnahmen gefordert: Die Wahrnehmung von konsularischen Aufgaben durch die Delegationen sollte ernsthaft erwogen werden. Dies wäre ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Sichtbarkeit des Dienstes nach außen, aber auch ein Beispiel für einen konkreten Mehrwert des EAD, der mithin die von Kürzungen betroffenen diplomatischen Dienste gerade der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten entlasten könnte.<sup>12</sup> Sinnvoll wäre es, wenn Reformen der nationalen diplomatischen Dienste grundsätzlich in Abstimmung mit dem EAD erfolgten.

Wichtig wäre zudem die Besetzung des Amtes des Hohen Vertreters mit einer außenpolitisch erfahrenen Person. Ein renommierter Außenpolitiker könnte den Dienst

11 | Unter anderem Jan Techau, „At Long Last, a Sign of Leadership From Ashton“, *Carnegie Europe*, 30.07.2013, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=52524> [09.08.2013].

12 | Balfour und Raik, Fn. 5, 48.

international noch besser zur Geltung bringen und Europas außenpolitisches Profil stärken. Vermehrt wird gefordert, dass der Hohe Vertreter mutiger eigene Initiativen vorbringen sollte,<sup>13</sup> in denen es keinen vollkommen gefestigten Konsens der Mitgliedstaaten gibt. Das wird kurzfristig unweigerlich für Verwerfungen sorgen, doch ohne eine proaktivere Ausübung des Amtes wird die Sichtbarkeit der EU als internationaler Akteur kaum gesteigert werden können. Dennoch wäre es vermessen, zu erwarten, dass allein eine personelle Veränderung an der Spitze des Dienstes die europäische Handlungsfähigkeit verbessern oder divergierende geografische und thematische Prioritäten übertünchen könnte.

**Initiativen, die durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten initiiert werden, können mit Unterstützung des EAD zu europäischen Initiativen werden.**

Entscheidend für den Erfolg dieser Institution ist nach einhelliger Einschätzung von Experten und Institutionenvertretern letztlich die Unterstützung durch die Kommission und die

Mitgliedstaaten. Diese sollten den EAD nicht als Konkurrenz betrachten, sondern als möglichen Multiplikator ihres eigenen Einflusses. So könnten Initiativen, die durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten initiiert werden, mit Unterstützung des EAD zu europäischen Initiativen werden. Einige Stimmen gehen sogar so weit anzuführen, dass der EAD für nationale Außenministerien eine Möglichkeit darstellen könnte, ihren eigenen Einfluss in den jeweiligen Mitgliedstaaten wieder zu stärken.<sup>14</sup>

Die Forderung der Mitgliedstaaten, die Möglichkeiten der Einsätze für nationale Diplomaten zu erhöhen und längerfristige Karrieren zu ermöglichen, wird ebenfalls begrüßt,<sup>15</sup> da dies gewünschte Sozialisierungseffekte zwischen den Beamten verstärken und mittelfristig zu einer Konvergenz europäischen außenpolitischen Denkens führen könnte. Um diese Ziele zu erreichen, ist es jedoch erforderlich,

13 | Staffan Hamra, Thomas Raines und Richard Whitman, „A Diplomatic Entrepreneur. Making the Most of the European External Action Service“, *Chatham House Report*, The Royal Institute of International Affairs, 12/2011, 13, [http://chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/r1211\\_eeas.pdf](http://chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/r1211_eeas.pdf) [09.08.2013].

14 | Vgl. auch Almut Möller und Julian Rappold, „Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst – Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik“, *DGAP-Analyse* 12, 09/2012.

15 | Balfour und Raik, Fn. 5.

dass die Mitgliedstaaten ihre besten und erfahrensten Diplomaten in den Dienst schicken und dafür sorgen, dass ein Engagement beim EAD keinen Karrierebruch bedeutet.

Wichtig ist einerseits ein enger Austausch von nationalen Außenministerien und EAD und eine frühzeitige Einbindung des Dienstes in Politikformulierungen. Andererseits ist es auch Aufgabe des EAD, sich regelmäßig und vor allem rechtzeitig um Konsultation mit den Mitgliedstaaten zu bemühen, wengleich das angesichts von 28 Mitgliedstaaten keine einfache Aufgabe ist.

Das nationale Verantwortungsgefühl für den Dienst würde gestärkt, wenn die nationalen Parlamente stärker in die Interaktion mit dem EAD eingebunden wären. In diese Richtung zielen die Vorschläge, politische Vertreter für die Hohe Vertreterin zu benennen, die zum Beispiel einmal jährlich vor den nationalen Parlamenten sprechen könnten, um den Austausch zu aktuellen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen zu befördern. Realistisch betrachtet ist jedoch nicht zu erwarten, dass der Dienst und der Hohe Vertreter fortan den Kurs europäischer Außenpolitik definieren werden. Die Mitgliedstaaten werden ihre außenpolitischen Prärogativen nicht aufgeben wollen. Noch scheint es in vielen Hauptstädten auch keinen Konsens über einen langfristigen Plan zu geben, wozu man den Dienst denn nutzen möchte.

**Realistisch betrachtet ist nicht zu erwarten, dass der Dienst und der Hohe Vertreter fortan den Kurs europäischer Außenpolitik definieren werden.**

Angesichts seiner sehr diversen Expertise hat der EAD das Potenzial, innovative Lösungen und Konzepte zu präsentieren, die auch für alle Mitgliedstaaten einen bedeutenden Mehrwert darstellen können.<sup>16</sup> Um entsprechende Strategien auszuarbeiten, bedarf es aber Klarheit darüber, worin die Interessen der Europäischen Außenpolitik genau bestehen. Hier wird auch von Vertretern der Institutionen wiederholt eine Aktualisierung der europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 gefordert, welche die wichtigsten Herausforderungen und Instrumente der Europäischen Außenpolitik definiert.

16 | Hamra, Raines und Whitman, Fn. 13.

Mittelfristig fordern zahlreiche Experten indessen, dass die Rolle des Dienstes über die einer solchen Denkfabrik hinausgehen sollte, wenn Europa tatsächlich nach außen mit einer einheitlichen Stimme auftreten will. Zu diesem Zweck sollte die EU verstärkt eine einheitliche Vertretung in internationalen Organisationen anstreben. Es wird befürchtet, dass ein schlechtes (oder schlicht ein fehlendes) Image des Dienstes und des Hohen Vertreters negativ auf die EU und ihre Mitgliedstaaten zurückfällt.

Letztlich herrscht die Überzeugung vor, dass ein starker und fähiger EAD im Interesse aller Mitgliedstaaten liegt. Zum einen weil er eine effizientere Nutzung von Ressourcen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ermöglichen würde. Zum anderen weil die Mitgliedstaaten in Drittländern und auch in internationalen Organisationen an Gewicht und Einfluss verlieren werden, wenn es nicht gelingt, Interessen europäisch zu bündeln.

Der Europäische Auswärtige Dienst ist in vielerlei Hinsicht ein einzigartiges Experiment: Er vereinigt außenpolitische, militärische, humanitäre und entwicklungspolitische Expertise unter einem Dach. Diese Mischung sowie die Tatsache, dass das Personal die außenpolitischen Traditionen von 28 Mitgliedstaaten sowie die außenpolitische Expertise von Kommission und Rat einbringt, erlauben dem EAD, umfassende außenpolitische Strategien für aktuelle Herausforderungen in der Außenpolitik zu konzipieren. Diese Charakteristiken prädestinieren den Dienst dazu – in enger Abstimmung mit den 28 nationalen Außenministerien – Antworten auf die zentralen außenpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte zu finden.

Viele Effekte des EAD, insbesondere die Sozialisierungseffekte, werden wohl erst mittelfristig spürbar sein. Ebenso wird es Zeit brauchen, bis sich die nationalen Außenministerien an den EAD gewöhnt haben und sich mit mittelfristig möglicherweise geringerer Sichtbarkeit in bestimmten Ländern abgefunden haben. Die Stärke des EAD wird entscheidend davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten eine gemeinsame europäische Außenpolitik auch wirklich wollen.



9 | 13



Konrad  
Adenauer  
Stiftung