

# VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen  
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der  
Deutschen Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen (DGVN)



## Lehren aus Ruanda 1994

### AUS DEM INHALT

#### Ruanda 1994

Die internationale Gemeinschaft hat nur wenige Lehren gezogen  
*Manfred Eisele*

**Der Friedensbeitrag des UN-Tribunals für Ruanda**  
Strafgerichtsbarkeit kann auch transnational erfolgreich sein  
*Wolfgang Schomburg*

**Nicht vergessen und doch verändern**  
Ethnische Identität und Politik in Ruanda und Burundi  
*Judith Vorrath*

**Deutschland und der Völkermord in Ruanda:**  
Eine verpasste Chance zu lernen  
*Sarah Brockmeier*

**Deutsche Leistungen an den Verband der**  
Vereinten Nationen 2010 bis 2013  
*Klaus Hüfner*



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# 214

62. Jahrgang | Seite 49–96  
ISSN 0042–384 X | M 1308 F

# Vom Umgang mit einem Völkermord

Das Jahr 2014 wird neben den Krisen in Syrien, der Zentralafrikanischen Republik und der Ukraine ein Jahr des Gedenkens werden. Allem voran werden sich die Europäer an den Beginn des Ersten Weltkriegs erinnern. Weniger werden sie sich an ein Menschheitsversagen erinnern, das nur 20 Jahre zurückliegt: an den Völkermord in Ruanda im Jahr 1994.

Für die Vereinten Nationen und einige ihrer Mitgliedstaaten wurde die Unfähigkeit oder der Unwillen, diesen Völkermord als solchen anzuerkennen und aufzuhalten, zu einem Trauma, das bis heute nachwirkt. Eine Organisation, die auch als Antwort auf den Holocaust gegründet worden war, hatte versagt. Die Gründe dafür sind vielfältig, doch als Entschuldigung dienen sie nicht. Diese Meinung vertreten alle die in diesem Themenheft schreibenden Autorinnen und Autoren. Was jedoch schwerer wiegt, ist, dass zu wenige Lehren für künftiges Verhalten gezogen wurden. Die meisten Lektionen hat vielleicht sogar das UN-Sekretariat gelernt.

Wie es zu dem Völkermord kam und welchen Anteil die Vereinten Nationen – Sicherheitsrat, UN-Mission und Sekretariat – an der Katastrophe hatten, bewertet Generalmajor a.D. **Manfred Eisele**, der kurz nach dem Genozid den Posten des Beigeordneten Generalsekretärs in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze in New York übernahm. **Wolfgang Schomburg**, ehemaliger Richter am Strafgerichtshof für Ruanda, bewertet, ob die gerichtliche Aufarbeitung des Völkermords durch das UN-Tribunal erfolgreich war. Wie unterschiedlich die Nachbarn Burundi und Ruanda mit der gewaltsamen Vergangenheit und Fragen der Ethnizität umgehen, erläutert **Judith Vorrath**. Deutschlands Handeln und Haltung vor, während und nach dem Genozid hat sich **Sarah Brockmeier** genauer angesehen: Lehren aus der damaligen Untätigkeit scheinen nicht gezogen worden zu sein.

Als nicht weitgehend genug bewertet **Gerrit Kurtz** in seinem Standpunkt den neuen Plan zur Verhütung von Massenverbrechen des UN-Sekretariats. **Ekkehard Griep** fordert ein stärkeres deutsches Engagement in UN-Friedensmissionen allgemein und in Afrika im Besonderen. Wer mehr über das Wirken von **Manfred Eisele** oder die strafgerichtliche Aufarbeitung des Genozids in Ruanda erfahren möchte, sollte dann noch die Buchkritiken von **Renate Wilke-Launer** und **Dagmar Dehmer** lesen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



# Lehren aus Ruanda 1994

## Inhalt

Manfred Eisele

### **Ruanda 1994**

Die internationale Gemeinschaft hat nur wenige Lehren gezogen 51

---

Wolfgang Schomburg

### **Der Friedensbeitrag des UN-Tribunals für Ruanda**

Strafgerichtsbarkeit kann auch transnational erfolgreich sein 59

---

Gerrit Kurtz

### **Standpunkt: Massenverbrechen verhindern:**

**Neuer UN-Aktionsplan verharrt im Altbekanntem** 65

---

Judith Vorrath

### **Nicht vergessen und doch verändern**

Ethnische Identität und Politik in Ruanda und Burundi 66

---

Ekkehard Griep

### **Standpunkt: Mehr Afrika – mit mehr UN**

Deutschland schöpft seine Möglichkeiten zur Krisenprävention nicht aus 71

---

Sarah Brockmeier

### **Deutschland und der Völkermord in Ruanda: Eine verpasste Chance zu lernen**

72

---

## AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

### **Politik und Sicherheit**

Oliver Meier

**Abrüstungskonferenz | Tagungen 2013** 77

---

### **Sozialfragen und Menschenrechte**

Theodor Rathgeber

**Menschenrechtsrat | Tagungen 2013** 78

---

### **Verwaltung und Haushalt**

Juliane Kammer · Claudia Spahl

**Generalversammlung: 68. Tagung 2013/2014 | Haushalt** 80

---

## PERSONALIEN 83

---

## BUCHBESPRECHUNGEN 84

---

Klaus Hüfner

**Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2010 bis 2013** 86

---

## DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN 93

---

English Abstracts 95

---

Impressum 96

---

# Ruanda 1994

## Die internationale Gemeinschaft hat nur wenige Lehren gezogen

Manfred Eisele

**Trotz eindeutiger Hinweise und Hilferufe tat die internationale Gemeinschaft nichts, um den Völkermord in Ruanda 1994 zu verhindern oder einzudämmen. Dieser Beitrag schildert aus heutiger Sicht die damaligen Geschehnisse, nennt Ursachen für den Völkermord, analysiert das Handeln und Nichthandeln maßgeblicher Akteure, vor allem des Sicherheitsrats, wichtiger Mitgliedstaaten und der UN-Mission UNAMIR. Zuletzt erörtert er die Frage nach der Schuld und nach den Lehren, die gezogen wurden, sowohl innerhalb der Vereinten Nationen als auch in Ruanda.**

Angesichts der Flut von Veranstaltungen und Veröffentlichungen aus Anlass der 100. Wiederkehr des Beginns der ›Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts‹, also des Ersten Weltkriegs, erscheint es verständlich, dass man ein Ereignis, das 80 Jahre später, nämlich vor 20 Jahren, geschah, gewissermaßen übersieht. Die Rede ist vom Völkermord in Ruanda 1994.

Die Annahme, dass die damaligen Verantwortlichen wegen ihres schlechten Gewissens schweigen, setzt wohl zu hohe moralische Erwartungen voraus. Diese Einschätzung wird dadurch gestützt, dass man sich um ein noch dramatischeres Fehlverhalten der internationalen Staatengemeinschaft, nämlich deren totale Passivität gegenüber den mehr als zwei Millionen Opfern der ›Killing Fields‹ des kambodschanischen Pol-Pot-Regimes zwischen 1975 und 1979, überhaupt nicht schert.

Es war ein Skandal, wie der UN-Sicherheitsrat, dem die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen ist, sich im Fall des Völkermords in Ruanda verhalten hat. Erklärend kann man zwar darauf verweisen, dass sich die Charta der Vereinten Nationen eigentlich ausschließlich mit zwischenstaatlichen Konflikten befasst und keinerlei Vorkehrungen für die innerstaatliche Krisenbewältigung enthält. Als Entschuldigung taugt diese Feststellung jedoch nicht.

Der Völkermord, der in den Monaten April bis Juli 1994 in Ruanda stattfand, stellt den absoluten Tiefpunkt der friedensbezogenen Aktivitäten der Vereinten Nationen dar. Dabei war es zum Zeitpunkt dieser blutigen Ereignisse keine Frage mehr, dass die internationale Staatengemeinschaft bei massiven Menschenrechtsverletzungen auf dem Territorium souveräner Mitgliedstaaten mitverantwortlich war. Das hatte schon im April 1991 zur Resolution 688 geführt. Damit wurde die gewaltsame Intervention ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats in Irak le-

gitimiert, nachdem der irakische Präsident Saddam Hussein dort Nervenkampfstoffe gegen seine eigenen kurdischen Landsleute eingesetzt hatte.

Die politischen, ethnischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Jahr 1994 in Ruanda, dieser ehemaligen belgischen Kolonie, über der auch kurze Zeit die Flagge des deutschen Kaiserreichs geweht hat, verlangen eine ganz eigene Betrachtung. Heute mag es genügen, darauf hinzuweisen, dass dieses mit 26 340 km<sup>2</sup> Fläche nur an 144. Stelle der Welt rangierende Binnenland wegen seiner damals 8,882 (heute 11,843) Millionen Einwohner immerhin an 85. Stelle stand. Die daraus resultierende Bevölkerungsdichte von 337 Menschen pro km<sup>2</sup> – mit die höchste in Afrika – hat auf die Ereignisse, die wir heute als Völkermord bezeichnen, sicher einen nicht zu unterschätzenden Einfluss gehabt.

### Die Vorgeschichte

Statt einer umfassenden Ursachenanalyse soll hier nur das Geschehen von 1994 skizziert werden, auf das die Vereinten Nationen durch ihr Handeln oder vielmehr durch ihr Nichthandeln Einfluss nahmen.<sup>1</sup> Das Verhältnis zwischen den beiden großen ethnischen Gruppen Ruandas, den Hutu und den Tutsi, war seit der Unabhängigkeit von Belgien am 1. Juli 1962 spannungsgeladen.<sup>2</sup> Eigentlich war diese Unabhängigkeit die Entlassung aus der vom Völkerbund ererbten belgischen Treuhandschaft der UN. Mit dem allgemeinen Demokratieprinzip ›Eine Person = eine Stimme‹ kann man den politischen Verhältnissen in vielen Ländern, die ethnisch heterogene Bevölkerungen aufweisen, nicht gerecht werden. Minderheitenschutz wird dort oft zur Existenzfrage. So auch in Ruanda. Dort herrschte schon seit dem Jahr 1959 Bürgerkrieg zwischen den nach dem Sturz der Monarchie regierenden Vertretern der Hutu-Mehrheit und der seit dem Jahr 1990 aus Uganda zurückdrängenden Tutsi-Minderheit, die das Hutu-Regime stürzen wollte.

<sup>1</sup> Einen sachlichen und zugleich realitätsnahen Überblick bietet Philip Gourevitch in seinem Buch: *We Wish to Inform You that Tomorrow We Will Be Killed with Our Families. Stories from Rwanda*, New York 1998.

<sup>2</sup> Vgl. Hildegard Schüring, *Ruanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft*, Vereinte Nationen (VN), 4/1994, S. 125-133.



**Manfred Eisele**, geb. 1938, ist Generalmajor a.D. des Heeres der Bundeswehr und war von 1994 bis 1998 Beigeordneter Generalsekretär für den Bereich Planung und Unterstützung der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in New York.

Ein UN-Sonderberichterstatter sprach im August 1993 von massenhaften willkürlichen Hinrichtungen.

Diese Tutsi waren zunächst vor der gewaltsamen Ausübung der Hutu-Herrschaft in das benachbarte Uganda geflüchtet. Sie und ihre Söhne waren dort vielfach Soldaten der ugandischen Armee geworden. Zugleich hatten sie sich darauf vorbereitet, nach Ruanda zurückzukehren. Deshalb kam es in Uganda schon 1990 zu einem kollektiven Ausscheiden ruandischer Flüchtlinge aus der ugandischen Armee, das manchmal fast den Charakter einer Massendevastation hatte. Diese Flüchtlinge kämpften ab 1993 in den militärischen Formationen der im Jahr 1988 gegründeten Ruandischen Patriotischen Front (Rwandese Patriotic Front – RPF) um die Macht in ihrem formal demokratischen Heimatland. Bemerkenswert erscheint die Tatsache, dass die durch die belgische Kolonialzeit und durch einen starken französischen Einfluss ursprünglich frankophon Tutsi während ihres Exils in der ehemals britischen Kolonie Uganda ebenso wie die dortigen ugandischen Tutsi überwiegend anglophon wurden. So wird ihre Kampforganisation kaum noch ›Front Patriotique Rwandais‹ – FPR genannt, sondern nur noch mit dem englischen Akronym RPF bezeichnet. Durch diese linguistische Veränderung vertieften sich die Gegensätze zu den in Kigali regierenden Hutu. Angesichts der ethnischen Mehrheitsverhältnisse von rund 84 Prozent Hutu zu rund 15 Prozent Tutsi und des weitestgehend an diesen ethnischen Gegebenheiten orientierten Wählerverhaltens der Ruander konnten die Tutsi nicht darauf hoffen, ihren einstmaligen dominierenden Einfluss auf die Politik des Landes mit dem Mittel des Stimmzettels wiederzugewinnen. Sie setzten deshalb auf einen gewaltsamen Umsturz.

Die politische Lage wurde durch eine unvorstellbare Hasspropaganda des von der Hutu-Regierung kontrollierten Radiosenders ›Radio Mille Collines‹ angeheizt.

### UNOMUR und UNAMIR

Der Bürgerkrieg veranlasste den UN-Sicherheitsrat im Juni 1993, eine Mission von nur 81 Militärbeobachtern zur Überwachung der Grenze zwischen Uganda und Ruanda einzusetzen, die Beobachtermission der Vereinten Nationen für Uganda und Ruanda (UNOMUR).<sup>3</sup> Deren Auftrag wurde aber nach Abschluss des Friedensabkommens von Arusha vom 4. August 1993 modifiziert und im September 1993 offiziell beendet. Statt ihrer wurde eine neue Mission mandatiert: die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda (UNAMIR). Die UNOMUR-Beobachter wurden in die UNAMIR übernommen.

Der Auftrag von UNAMIR sah ursprünglich vor,

- die Sicherheit in der Hauptstadt Kigali zu gewährleisten,
- die vereinbarte Waffenruhe zwischen den Konfliktparteien zu überwachen,
- die Sicherheitslage im Land bis zu den Wahlen zu überwachen,
- Unterstützung beim Minenräumen zu gewähren und
- die Koordinierung humanitärer Hilfe zu unterstützen.<sup>4</sup>

Trotz der Forderung der ruandischen Regierung nach mehr als 4000 Blauhelmen war vom Sicherheitsrat auf Vorschlag von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali, der auf die Finanzkrise der Organisation verwies, zunächst nur eine Personalstärke von 2500 Blauhelmen autorisiert worden. Deren erste Verbände trafen in Ruanda im November 1993 ein. Neben vorwiegend afrikanischen Bataillonen waren bis zu 300 Militärbeobachter dabei. Als UNAMIR-Befehlshaber fungierte der kanadische General Roméo Dallaire, der zuvor Chefmilitärbeobachter der UNOMUR gewesen war. Sonderbeauftragter des Generalsekretärs und Leiter der Mission war der ehemalige Außenminister Kameruns Jacques-Roger Booh Booh, der während der eskalierenden Lage in Ruanda kaum in Erscheinung trat.

Bald wurde erkennbar, dass die beiden Konfliktparteien sich nicht an die im Abkommen von Arusha festgelegten Bestimmungen hielten. So sprach der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission Bacre Waly Ndiaye in seinem Bericht vom August 1993 noch über massenhafte willkürliche und außergerichtliche Hinrichtungen in Ruanda. Da die Opfer zumeist Tutsi waren, fragte Ndiaye, ob darin nicht Anzeichen für einen Völkermord erkennbar wären.<sup>5</sup> Offensichtlich nahmen die Entscheidungsträger in New York den Bericht, der sie eigentlich hätte alarmieren sollen, nicht zur Kenntnis.<sup>6</sup> Dies erschwerte die Aufgabe der UNAMIR, zumal die technische Ausstattung einer Reihe von Verbänden erheblich zu wünschen ließ, besonders im Bereich Fernmeldetechnik und Fahrzeuge.

### Die Lage eskaliert

Die politische Lage im Lande wurde durch eine unvorstellbare Hasspropaganda des von der Hutu-Regierung kontrollierten Radiosenders ›Radio Mille Collines‹ angeheizt. Berichte über Morde an Tutsi wurden beispielsweise mit Botschaften versehen wie: »Das Grab ist nur halb voll. Wer wird uns helfen, es ganz zu füllen?« Oder auch nach Beginn des Genozids im April 1994: »Bis zum 5. Mai muss das Land vollständig von Tutsis gesäubert sein.«<sup>7</sup> Wenn es noch eines Beweises bedurft hätte, dass man mit Worten töten kann, haben ihn die Funktionäre dieses Radiosenders zweifellos endgültig geliefert. Sie befinden sich deshalb unter den Hauptangeklagten des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda.<sup>8</sup>

Am 11. Januar 1994 sandte General Dallaire ein Fax an die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) in New York. Darin meldete er, ein Informant, für den er Personenschutz erbat, habe ihm mitgeteilt, dass es einen Plan gebe, in einer landesweiten Aktion die Angehörigen der Tutsi-Minderheit und deren Hutu-Sympathisanten »auszulöschen« (der verwendete Begriff war »extermination«). Außerdem sei vorgesehen, belgische Soldaten zu ermorden, damit das belgi-

sche Bataillon aus Ruanda abziehe. Für diese Maßnahmen würden 1700 Milizionäre von der ruandischen Armee ausgebildet und seien geheime Waffenlager angelegt worden. Dallaire bat um die Genehmigung, diese Waffenlager mit Kräften der UNAMIR zu beschlagnahmen.

Dallaires Meldung wurde im DPKO zuerst von seinem kanadischen Kameraden Maurice Baril gelesen, der als Militärberater beim DPKO gegenüber dem UNAMIR-Befehlshaber weisungsbefugt war. Er trug die Information dem zuständigen Beigeordneten Generalsekretär Iqbal Riza vor, einem erfahrenen Diplomaten und Juristen. Beide hielten die Information aus Kigali für dramatisiert und wiesen Dallaire auf die doch recht engen Bestimmungen des UNAMIR-Mandats hin.

Diese erlaubten nach der damaligen DPKO-Interpretation keinen Zugriff auf Waffenlager. Deshalb wurde der Vorgesetzte Dallaires, Missionsleiter Booh Booh, aufgefordert, die Regierung Ruandas über die Information, die UNAMIR unter dem Siegel der Verschwiegenheit erhalten hatte, ins Bild zu setzen. Außerdem sollte Dallaire die Botschafter Belgiens, Frankreichs und der USA informieren. So geschah es, wobei sich der ruandische Präsident Juvénal Habyarimana überrascht gab, während die genannten Botschafter wohl schon aus eigenen Quellen informiert gewesen waren.<sup>9</sup>

Die Anweisung aus New York war formal sicher korrekt. Die Regierung in Kigali hatte nicht nur das Abkommen von Arusha unterzeichnet und war damit Vertragspartner der Vereinten Nationen, sie repräsentierte auch den Staat, mit dem das DPKO ein Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen (Status of Forces Agreement – SOFA) für die Friedensmission abgeschlossen hatte.

Darüber hinaus war Ruanda in den Jahren 1994 und 1995 auch Mitglied des Sicherheitsrats. Dass die gleiche Regierung plante, einen erheblichen Teil ihrer eigenen Bevölkerung kaltblütig ermorden zu lassen, hatte sich im Sekretariat der Vereinten Nationen in New York im Januar 1994 niemand vorstellen können.<sup>10</sup> Heute ist kluger Rat wohlfeil, aber damals herrschte unter dem Eindruck der gerade gescheiterten Somalia-Mission UNOSOM II eine politisch überaus angespannte Atmosphäre im gesamten Bereich der UN-Friedensoperationen. Eine beispiellose Kampagne der Fernsehsender, die ihre Schreckensbilder aus Mogadischu beinahe jeden Abend in die Wohnzimmer sendeten, insbesondere jene Bilder der Leiche eines amerikanischen Piloten, der von einem empörten Mob durch den Staub der Straßen geschleift worden war, hatte bei den verantwortlichen amerikanischen Politikern zu einer »Null-Risiko-Bereitschaft« geführt. »Der Sicherheitsrat war traumatisiert, aber Washington war noch stärker traumatisiert als die anderen«, zitierte die New York Times einen europäischen Diplomaten.<sup>11</sup> Auch im

DPKO wirkte das Trauma des Somalia-Einsatzes<sup>12</sup> nach.

Der Sicherheitsrat, mit Ruanda als nichtständigem Mitglied, verlängerte am 5. April 1994 das UNAMIR-Mandat bis zum 29. Juli 1994.<sup>13</sup>

## Der Genozid

Am 6. April kamen beim Absturz ihres Flugzeugs Juvénal Habyarimana und der Präsident Burundis Cyprien Ntaryamira um. Ihre Maschine wurde mit mindestens einer Rakete sowjetischer Bauart abgeschossen. Dieses Ereignis diente als Startsignal zu dem, was die Welt heute unwidersprochen als Völkermord bezeichnet. Offizielle Dokumente sprechen in Bezug auf den Tod der beiden Präsidenten von einem Attentat;<sup>14</sup> ebenso der Bericht der UN-Untersuchungskommission.<sup>15</sup>

3 UN-Dok. S/RES/846 v. 22.6.1993, Text: VN, 6/1993, S. 219f.

4 UN-Dok. S/RES/872 v. 5.10.1993, Text: VN, 2/1994, S. 79.

5 UN Doc. E/CN.4/1994/7/Add.1 v. 11.8.1993, Kap. 11, Abs. 78ff.

6 Das geht aus einem unabhängigen Untersuchungsbericht hervor, den Generalsekretär Kofi Annan im Mai 1999 in Auftrag gegeben hat. Der Bericht (UN Doc. S/1999/1257 v. 16.12.1999) umfasst eine sachliche Beurteilung des Verhaltens der Vereinten Nationen, einschließlich des Sekretariats und des Generalsekretärs, sowie der UNAMIR vom Oktober 1993 bis Juli 1994. Das Verhalten der Mitgliedstaaten wird darin nur am Rande angesprochen. Annan akzeptierte die Untersuchungsergebnisse, auch soweit sie Kritik an der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) enthalten, dessen Leiter er damals war.

7 William Shawcross: Foreword, in: Alain Destexhe, Rwanda and Genocide in the Twentieth Century, New York 1995, S. VIII.

8 Zur Bilanz des Strafgerichtshofs siehe den Beitrag von Wolfgang Schomburg in diesem Heft, S. 59–63.

9 Philip Gourevitch, The Genocide Fax, The New Yorker, 11.5.1998, S. 105.

10 Gourevitch, The Genocide Fax, a.a.O. (Anm. 9), S. 43ff.

11 Barbara Crossette, Clinton in Africa: The Rwandans; Why Washington and the World Largely Failed to Act to Head Off the Blood Bath, New York Times, 25.3.1998.

12 Bei dem Einsatz unter ausschließlich nationalem amerikanischem Kommando waren bei einer Militäraktion am 3. Oktober 1993, die sogar ohne Kenntnis der vor Ort zuständigen Autoritäten der Vereinten Nationen stattgefunden hatte, 18 amerikanische Soldaten ums Leben gekommen. Außerdem starben 36 Pakistaner und – durch amerikanischen Waffeneinsatz – mehrere hundert Somalier – wenn deren Zahl auch nicht mehr exakt zu belegen ist. Siehe Richard Dowden, Chaos, Panic, then Murder, The Observer (London), 22.3.1998.

13 UN-Dok. S/RES/909 v. 5.4.1994, Text: VN, 4/1994, S. 149.

14 Rapport de la Commission d'enquête interne aux Forces Armées sur la mort des dix Para-Commandos à Kigali le 07 Avril 1994, (Bericht der [belgischen] streitkräfteinternen Untersuchungskommission über den Tod der zehn als Kommandotrupp eingesetzten Fallschirmjäger am 7. April 1994 in Kigali), 30.11.1994, S. 2 und Anlage 1.

15 UN-Untersuchungsbericht 1999, a.a.O. (Anm. 6), S. 15.

General Roméo Dallaire bat um die Genehmigung, die Waffenlager mit Kräften der UNAMIR zu beschlagnahmen.

Während Boutros-Ghali einen Vorschlag zur Verstärkung von UNAMIR vorbereitete, teilte ihm der belgische Außenminister mit, dass Belgien seine Truppen abziehen werde.

General Augustin Ndindiliyimana und Oberst Théoneste Bagosora, die als Chefs der Gendarmerie wohl zu den Hauptanstiftern des Genozids zu rechnen sind, lehnten den Vorschlag der UNAMIR-Leitung ab, Ministerpräsidentin Agathe Uwilingiyimana solle sich unverzüglich über das Radio an die Bevölkerung wenden, um beruhigend auf die Menschen einzuwirken. Angesichts einer äußerst angespannten Atmosphäre in Kigali baten zahlreiche Politiker und andere Zivilpersonen die UNAMIR um Personenschutz. So wurden zehn belgische Blauhelme zum Schutz der ruandischen Ministerpräsidentin abgestellt. Aber kurz nachdem Agathe Uwilingiyimana am 7. April in ihrem Haus erschossen worden war, wurden auch die zehn belgischen Fallschirmjäger brutal ermordet.

### Belgien und die UNAMIR

Während Belgien und Frankreich schon am 9. April Fallschirmjäger nach Kigali schickten, um ihre Staatsbürger und andere Europäer zu evakuieren, breiteten sich die organisierten Massaker an Tutsi und deren Hutu-Sympathisanten wie Buschfeuer über das ganze Land aus. Vor Ort spitzte sich die Situation für die UNAMIR problematisch zu, weil die belgischen Blauhelm-Soldaten auch Befehle von den ausschließlich unter nationalem Kommando handelnden Fallschirmjägern entgegennahmen. Während Boutros-Ghali für den Sicherheitsrat einen Vorschlag zur Verstärkung von UNAMIR und eine Änderung des Mandats vorbereitete, teilte ihm der belgische Außenminister mit, dass Belgien seine Truppen abziehen werde. Man sei aber bereit, Gerät für UNAMIR zurückzulassen. Eine solche unilaterale Entscheidung der Regierung einer Truppenstellernation gefährdet natürlich fundamental jegliche operative Handlungsfähigkeit von UN-Friedensoperationen.

### Mutiger Hauptmann

Angesichts vieler Vorwürfe an die Adresse der Vereinten Nationen aufgrund ihres Verhaltens in Ruanda erscheint es angebracht, auf das Beispiel eines Blauhelm-Soldaten hinzuweisen, das höchsten Respekt verdient: Hauptmann Mbaye Diagne aus Senegal war als Militärbeobachter bei der UNAMIR. Er erfuhr unmittelbar von der Ermordung der Ministerpräsidentin Uwilingiyimana und wusste, dass ihre fünf Kinder in höchster Lebensgefahr waren. Deshalb versteckte er sie sofort in seiner Unterkunft, ehe er ihre Evakuierung organisieren konnte. Unter Einsatz seines Lebens rettete er zahlreiche andere Menschen, unter ihnen nicht nur Tutsi, sondern auch Hutu und Weiße. Unbewaffnet stellte er sich Macheden schwingenden Mördern in den Weg und verließ sich auf sein Verhandlungsgeschick. Durch eine Mörsergranate kam er ums Leben.

Quelle: Henry Kwami Anyidoho, *Guns Over Kigali: the Rwandese Civil War—1994 (A Personal Account)*, Accra 1997.

Abgesehen davon, dass Belgien in Ruanda als ehemalige Kolonialmacht eine besondere Verantwortung trägt, hat die belgische Regierung der UNAMIR quasi mitten im dramatischen Geschehen die bestqualifizierten Soldaten entzogen. Möglicherweise wurden die Belgier in ihrem Handeln durch die amerikanische Regierung bestärkt.

Der Sicherheitsrat diskutierte zwar das Geschehen in Ruanda, aber die in das Völkermord-Verbrechen eingebundenen Mitglieder der ruandischen Regierung und deren Ständiger Vertreter im Rat waren eher Quellen der Desinformation. Auch Informationen aus französischen und belgischen Quellen gaben den tatsächlichen Sachverhalt nicht korrekt wieder. Die damalige Botschafterin der USA bei den Vereinten Nationen, Madeleine Albright, sah sich in ihrem Bemühen, im Krisengebiet aktiv zu werden, durch die eigene Regierung gebremst. Im Verteidigungsministerium und im Weißen Haus bestimmte weiterhin das Somalia-Trauma die Beurteilung der Lage. Daraus ergab sich die Weisung des amerikanischen Außenministers Warren Christopher an seine Botschafterin in New York, dafür zu sorgen, dass in den Diskussionen im Sicherheitsrat nicht von Völkermord (genocide) gesprochen werden sollte, sondern nur von humanitären Gräueltaten (humanitarian atrocities) und humanitärer Katastrophe (humanitarian catastrophe).

Damit sollte vermieden werden, dass die Mitglieder des Sicherheitsrats an ihre Pflichten aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 erinnert werden. In Artikel I dieser Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, Völkermord als Verbrechen nach internationalem Recht zu verhüten und zu bestrafen. Ruanda hatte diese Konvention 1975 ratifiziert.

### Neues UNAMIR-Mandat

Am 21. April 1994 schlug Boutros-Ghali dem Sicherheitsrat folgende drei Optionen für die UNAMIR vor:

- Verstärkung der Mission auf 5500 Personen;
- Abzug der gesamten Mission;
- Wiederherstellung des Waffenstillstands mit einer auf 270 Personen reduzierten Präsenz.

Der Generalsekretär selbst verwarf die zweite Möglichkeit und plädierte nachdrücklich für die erste Option. Die Diskussionen im Sicherheitsrat führten jedoch zur blamablen Entscheidung, die Zahl der Blauhelme auf die nur noch als symbolische politische Präsenz anzusehende Stärke von 270 Soldaten zu reduzieren,<sup>16</sup> statt gegenüber den Verbrechern, die tagtäglich Tausende umbringen ließen und sich mit Macheten und Kalaschnikows an den Massakern beteiligten, Entschlossenheit zu zeigen.

Dieser Abzug der Blauhelme wirkte noch lange nach und hat jegliches Vertrauen der Ruander in die Mitmenschlichkeit nachhaltig getrübt. Bis dahin hatten wenigstens einige Ruander die Anwesenheit der

UNAMIR immer noch als Ausdruck der Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf das brutalste Verbrechen gegen die Menschlichkeit seit dem Holocaust angesehen. Diese Nachwirkung bekamen sowohl Generalsekretär Boutros-Ghali im Jahr 1996 als auch sein Nachfolger Kofi Annan im Jahr 1998 bei ihren Besuchen in Kigali und ihren Auftritten vor dem Parlament unmissverständlich zu spüren.

Auch die Forderung der ruandischen Regierung an die UN, die UNAMIR zu beenden und ihre Truppen abzuziehen, obwohl es durchaus gute Gründe für ihre fortgesetzte Präsenz gab, ist Ausfluss dieser tief sitzenden Enttäuschung und Verärgerung.

Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali appellierte nach der Sitzung vom 21. April 1994 wiederholt nachdrücklich an den Sicherheitsrat, eine glaubwürdige Friedenstruppe nach Ruanda zu schicken. Aufgrund der von den Medien berichteten Grausamkeiten und trotz des Somalia-Traumas erhöhte sich der Druck auf den Sicherheitsrat, seine Passivität aufzugeben. Als Ergebnis tagelanger Diskussionen verabschiedete der Rat am 17. Mai 1994 auf die nachdrückliche Empfehlung seines nigerianischen Präsidenten Ibrahim Gambari endlich Resolution 918. Darin forderte er, dass alle Konfliktparteien »die Feindseligkeiten sofort einstellen, einer Waffenruhe zustimmen und der sinnlosen Gewalt und dem unsinnigen Blutvergießen ein Ende setzen«.

Zugleich verlängerte der Sicherheitsrat das Mandat der UNAMIR und erweiterte schließlich deren Geltungsbereich. Der Mission wurde ausdrücklich aufgetragen, die Bevölkerung zu schützen und dazu bedrohte Bereiche zu Schutzzonen zu erklären. Der Generalsekretär wurde autorisiert, die Personalstärke der Mission auf bis zu 5500 Blauhelme zu erhöhen. Dessen ungeachtet flüchteten in der Zwischenzeit (19. Mai bis 29. Juli) zunächst Zehntausende, später Hunderttausende aus Ruanda vor dem Blutrausch ihrer Mitbürger nach Burundi, Tansania, Uganda und Zaire (der heutigen Demokratischen Republik Kongo).

Der Wortlaut der Resolution<sup>17</sup> erweckt den Eindruck, es handele sich bei dem Geschehen in Ruanda eher um einen besonders blutigen Bürgerkrieg, bei dem beide Seiten in gleicher Weise schuldig seien, als um das, was es eigentlich war: nämlich ein geplanter Völkermord. Auch der damals frisch ernannte erste Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte José Ayala Lasso nannte in seinem Bericht zwar die Zahl von mehr als 200 000 ermordeten Zivilpersonen, vermied aber den Begriff Völkermord.<sup>18</sup> In den Diskussionen des Rates wurde deutlich, dass einige Ratsmitglieder gegenüber den Ereignissen in Ruanda nicht unparteiisch waren. In diesem Zusammenhang war die Mitgliedschaft Ruandas im Sicherheitsrat besonders problematisch.

Während der Generalsekretär erhebliche Schwierigkeiten hatte, Mitgliedstaaten zu finden, die bereit



Ruandische Flüchtlinge bauen im Juli 1994 wegen eines Cholera-Ausbruchs ihre Zelte außerhalb der Stadt Goma (Zaire, der heutigen Demokratischen Republik Kongo) auf.

UN-Foto: John Isaacs

waren, Truppen für die notwendige Verstärkung der UNAMIR zu stellen, bestanden die USA bei den Konsultationen im Sicherheitsrat darauf, dass die neuen Blauhelmkontingente erst dann entsandt werden sollten, wenn sich ein Ende der Gewalttätigkeit abzeichnete. Schließlich stellten Äthiopien, Ghana und Senegal Bataillone zur Verfügung. Insgesamt haben sich im Laufe der Mission 40 Nationen mit eigenem Personal, Soldaten und Polizisten beteiligt.

Boutros-Ghali nannte die ganze Situation um die politischen Entscheidungen zu Ruanda wiederholt einen Skandal. Darin kann ihm niemand widersprechen. Allerdings hat sein Nachfolger Kofi Annan, der damals als Leiter des DPKO in die Verantwortung eingebunden war, sofort nach seinem Amtsantritt als Generalsekretär eine Konsequenz gezogen: Während Boutros Boutros-Ghali sich im Sicherheitsrat grundsätzlich durch Untergeneralsekretär Chinmaya Garekhan vertreten ließ, nahm Generalsekretär Annan persönlich an der Mehrzahl der Beratungen des Rates teil.

### Die ›Opération Turquoise‹

Mit der Ermordung des Erzbischofs von Kigali, zweier Bischöfe und von zehn Priestern am 10. Juni erfuhren die Ereignisse eine weitere Steigerung, die Frankreich dazu veranlasste, am nächsten Tag seine Bereitschaft zu einer Intervention zu erklären. Der Sicherheitsrat unterstützte dieses Vorhaben in seiner Resolution 929.<sup>19</sup> Frankreich und andere Länder wur-

Boutros-Ghali nannte die ganze Situation um die politischen Entscheidungen zu Ruanda wiederholt einen Skandal.

<sup>16</sup> UN-Dok. S/RES/912 v. 21.4.1994, Text: VN, 4/1994, S. 149f.

<sup>17</sup> Text: VN, 4/1994, S. 151f.

<sup>18</sup> UN Doc. E/CN.4/S3/3 v. 19.5.1994.

<sup>19</sup> UN-Dok. S/RES/929 v. 22.6.1994, Text: VN, 4/1994, S. 153ff.

Flüchtlingskommissarin Ogata war gezwungen, auch die Verbrecher in den Lagern mitzuversorgen.

den für zwei Monate autorisiert, humanitäre Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere Zivilisten zu schützen und die Verteilung von Nahrungsmitteln zu organisieren. Die etwa 2500 Soldaten der französischen ›Opération Turquoise‹ errichteten im Südwesten Ruandas an der Grenze zur Kivu-Provinz des benachbarten Zaïre Sicherheitszonen. Darin suchten vor allem solche Hutu Schutz, die vor den auf die Hauptstadt Kigali vorrückenden Truppen der RPF flüchteten. Bis Mitte Juli zählte man mehr als anderthalb Millionen Flüchtlinge allein um die Stadt Goma in Zaïre.

Obwohl von Anfang an klar war, dass sich unter den Flüchtlingen auch viele der schlimmsten Täter verbargen, weigerte sich der Sicherheitsrat sogar gegenüber der Hohen Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen Sadako Ogata, eine Ordnungstruppe zu entsenden, die in den Flüchtlingslagern den Terror der Hutu-Täter gegenüber ihren Landsleuten unterbinden sollte. Vielmehr war Ogata gezwungen, gleichzeitig auch die Verbrecher in den Lagern mitzuversorgen, um den vielen hunderttausenden unschuldiger Kinder und Frauen Nahrungsmittelhilfe zu sichern.

Im Nachhinein muss man feststellen, dass Frankreich mit seiner aus militärischer Sicht uneingeschränkt erfolgreichen ›Opération Turquoise‹ einerseits den Beweis erbracht hat, dass entschlossenes Handeln der Weltgemeinschaft den Völkermord zwar nicht verhindern konnte, ihn aber sicher frühzeitig hätte beenden können; andererseits gewährte die französische Aktion vor allem den Tätern Schutz und erlaubte besonders vielen der Anstifter und Anführer des Genozids die Flucht auch über die Grenze ins benachbarte Ausland.

Weil ihre Aktivitäten in Ruanda als Parteinarbeit für das Hutu-Regime verstanden wurden, kam es zu Auseinandersetzungen zwischen den französischen Soldaten und der RPF. Die wenigen verbliebenen UNAMIR-Blauhelme mussten zeitweilig vermittelnde Botendienste zwischen den Streitparteien leisten.

### Kriegsende und humanitäre Hilfswelle

Am 4. Juli nahm die RPF Kigali ein und erklärte am 18. Juli das Ende des Krieges. Zugleich wurde unter den Hutu Pasteur Bizimungu als Präsident und Faustin Twagiramungu als Ministerpräsident eine neue Regierung eingesetzt und ein vorläufiges Parlament berufen. Tatsächlicher Machthaber aber war schon damals der Führer der Tutsi, Vizepräsident und Verteidigungsminister Generalmajor Paul Kagame, der seit dem 17. April 2000 offiziell Staatsoberhaupt und Präsident Ruandas ist.

Zuvor hatte bereits am 28. Juni 1994 ein weiterer Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission René Deqni-Séqui seinen vorläufigen Bericht vorgelegt. Er bezeichnete die Massaker eindeutig als Völkermord (›genocide‹). Dabei stufte er die Ermor-

dung moderater Hutu als politische Morde (›political assassinations‹) ein. Er empfahl, schnellstmöglich einen Internationalen Strafgerichtshof für die in Ruanda begangenen Verbrechen einzurichten oder die Zuständigkeit des bereits bestehenden Strafgerichtshofs für Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien auszuweiten.<sup>20</sup>

Unter dem Eindruck von Elend und Cholera in den Flüchtlingslagern, der durch Fernsehnachrichten in alle Welt verbreitet wurde, entwickelte sich rasch eine Welle internationaler Hilfsbereitschaft. Dazu zählt die amerikanische ›Operation Hope‹, die auf Veranlassung des Präsidenten durch den Oberbefehlshaber der amerikanischen Truppen in Europa General Joulwan ins Werk gesetzt wurde. Ähnlich wie die französische ›Opération Turquoise‹ stellten auch diese Maßnahmen wiederum die hohe Leistungsfähigkeit des militärischen Instruments unter Beweis, wenn es auf Befehl der Politik zum Einsatz kommt.

Doch auch die Welle humanitärer Hilfsbereitschaft, die sich rasch entwickelte und für die sich Politiker in vielen Bereichen preisen ließen, diente bestenfalls als Feigenblatt für das Versagen der Regierungen in der Stunde, als Mut, Entschlossenheit und die Bereitschaft, für den Schutz unschuldiger Mitmenschen Risiken auf sich zu nehmen, gefragt gewesen wären.

### Die Schuldfrage

Die Schuld einiger Staaten – vor allem Frankreichs, Belgiens und der USA – wiegt besonders schwer, weil sie im Vorfeld der Ereignisse, die schließlich im Genozid kulminierten, die Militanz des in Kigali herrschenden Regimes unterstützt und durch massive Waffenlieferungen noch angeheizt hatten.

Es erscheint bemerkenswert, dass Madeleine Albright, deren Familie unter dem zweiten Völkermord des 20. Jahrhunderts, dem Holocaust, gelitten hatte, das Verhalten ihrer Regierung im Falle des Genozids in Ruanda als eine der schwersten Prüfungen ihres Lebens bezeichnet hat. Als sie in der folgenden Regierung des gleichen amerikanischen Präsidenten Bill Clinton das Amt der Außenministerin übernahm, bemühte sie sich, das, was sie als Schuld ihres Landes empfand, offen anzusprechen und die politischen Konsequenzen daraus zu ziehen.

So sprach sie wiederholt, besonders aber auf einer Reise nach Afrika im Dezember 1997 vor der Organisation der Afrikanischen Einheit in Addis Abeba, ohne Beschönigungen vom Versagen der amerikanischen Politik angesichts des Völkermords: »Wir, die internationale Gemeinschaft, hätten zu Beginn der Gräueltaten, die 1994 in Ruanda begangen wurden, aktiver sein müssen, und wir hätten sie als das bezeichnen sollen, was sie waren – Völkermord.«<sup>21</sup> Wenig später stellte sie fest, die USA und andere west-

Die Schuld einiger Staaten – vor allem Frankreichs, Belgiens und der USA – wiegt besonders schwer, weil sie die Militanz des in Kigali herrschenden Regimes unterstützt und durch massive Waffenlieferungen noch angeheizt hatten.

liche Nationen hätten zu wenig zu spät getan.<sup>22</sup> Sie überzeugte Präsident Clinton davon, sich anlässlich seiner ersten Afrika-Reise am 25. März 1998 offiziell vor dem Parlament in Kigali zu entschuldigen: »Während der 90 Tage, die am 6. April 1994 begannen, erlebte Ruanda das schlimmste Gemetzel unseres blutgetränkten Jahrhunderts (...). Diese Ereignisse erwuchsen aus einer Politik, die auf die systematische Vernichtung eines Volkes ausgerichtet war. (...) Nie wieder dürfen wir angesichts von Beweisen wegschauen.«<sup>23</sup> Diese Entschuldigung wiederholte er im September 1998 sogar vor der UN-Generalversammlung und fügte hinzu: »Ob innerhalb oder außerhalb der Grenzen eines Landes, wenn die Weltgemeinschaft die Macht hat, müssen wir Völkermord und ethnische Säuberungen beenden.«<sup>24</sup>

Eigentlich wartet die Welt noch auf ähnliche Reaktionen der Regierungen all jener Staaten, die im Jahr 1994 im Sicherheitsrat waren<sup>25</sup> und Gelegenheit hatten, trotz der zögerlichen Haltung der USA, den Völkermord als das zu qualifizieren, was er tatsächlich war. Auch solche Staaten, die aus anderen Gründen eine Mitverantwortung für das blutige Geschehen haben, wie Belgien oder Deutschland, halten sich seither bedeckt.

## Lehren aus dem Versagen

### Die Vereinten Nationen und die Mitgliedstaaten

Zu den grundsätzlichen Konsequenzen der Weltorganisation aus dem Völkermord in Ruanda muss sicher eine Verbesserung der Möglichkeiten zur realistischen Beurteilung der Lage in Krisengebieten gehören. Der Sicherheitsrat hat die Situation in Ruanda aus purem Opportunismus viel zu optimistisch eingeschätzt und sich gegenüber allen Warnungen taub gestellt. Obwohl man sich nur kurze Zeit vorher in Somalia ebenfalls auf eine viel zu oberflächliche Beurteilung der Lage gestützt hatte und damit kläglich gescheitert war, hat das Gremium keinerlei Konsequenzen aus seinen eigenen Fehlern gezogen. Dies lässt sich leider bei anderen krisenhaften Situationen wiederholt feststellen. Die Lernfähigkeit eines so heterogenen Gremiums scheint begrenzt zu sein.

Wie auch bei anderen Missionen wurden der UNAMIR nicht die notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt, um die Aufgaben angemessen zu erfüllen. Zudem war das Mandat beklagenswert unpräzise und hat die Umsetzung des Abkommens von Arusha wie eine Schreibtischaufgabe behandelt. An die Möglichkeit, dass der Friedensprozess scheitern könnte, hat man nicht einmal gedacht, geschweige denn, Vorkehrungen dafür getroffen. Wenn aber Soldaten in einen solchen Einsatz geschickt werden, müssen sich die Politiker der daraus erwachsenden Verantwortung stellen. Jene Politiker

und Diplomaten, die im Sicherheitsrat ohne Rücksicht auf die davon betroffenen Blauhelme aus Kostengründen darauf drängten, die Truppenstärke sowie die Ausstattung der UNAMIR zu reduzieren, müssten noch nachträglich zur Verantwortung gezogen werden.

Als Ergebnis trafen die Truppen für die UNAMIR nur nach und nach ein, waren nicht angemessen ausgestattet und wurden nicht energisch genug geführt, weil es Kommunikationsprobleme im menschlichen und technischen Bereich gab und einige Kontingente von ihren Regierungen aus der Unterstellung unter die UNAMIR herausgezogen wurden. Multinationalität, die als politisches Argument für Friedensmissionen unter der Flagge der Vereinten Nationen eine Trumpfkarte ist, erwies sich im Augenblick der Krise als so großes Hemmnis, das die Effektivität, die man von 2500 Blauhelmen erhoffen durfte, nie auch nur in Ansätzen erreicht wurde. Nur die Blauhelm-Kontingente aus Ghana und Tunesien, die während des Völkermords in Ruanda geblieben waren, zeigten, was mit entschlossenen Truppen erreichbar gewesen wäre. Zu hoffen bleibt, dass der Sicherheitsrat nach diesen Fehlern seine Lernfähigkeit beweisen wird. Doch angesichts der jüngsten Krisen in Libyen, Syrien und auf der Krim scheint die Schlussfolgerung nahezuliegen, dass der Sicherheitsrat aus den Fehlern nicht gelernt hat und seiner Verantwortung zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit oft nicht nachkommt.

In seiner Rede vor der UN-Menschenrechtskommission in Genf aus Anlass des zehnten Jahrestags des Völkermords im April 2004 stellte Generalsekretär Kofi Annan fest: »Wir alle müssen unsere Verantwortung anerkennen, nicht mehr getan zu haben, um den Völkermord zu verhüten oder aufzuhalten.« Er fuhr fort: »Weder das Sekretariat der Vereinten Nationen noch der Sicherheitsrat noch die Mitgliedstaaten im Allgemeinen noch die internationalen Medien haben den sich mehrenden Anzeichen des Unheils die notwendige Aufmerksamkeit zugewandt.« Unmissverständlich sagte er aber auch: »Niemand kann behaupten, nichts gewusst zu haben.«<sup>26</sup>

Als seine Antwort auf die Lehren aus dem Völkermord in Ruanda legte Annan dem Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat hat die Situation in Ruanda aus purem Opportunismus viel zu optimistisch eingeschätzt und sich gegenüber allen Warnungen taub gestellt.

Die Blauhelm-Kontingente aus Ghana und Tunesien, die während des Völkermords in Ruanda geblieben waren, zeigten, was mit entschlossenen Truppen erreichbar gewesen wäre.

<sup>20</sup> UN Doc. E/CN.4/1995/7 v. 28.6.1994, S. 11ff.

<sup>21</sup> Zitiert nach Gourevitch, *We wish to a.a.O.* (Anm. 1), S. 350.

<sup>22</sup> Siehe Crossette, a.a.O. (Anm. 11).

<sup>23</sup> Siehe Text of Clinton's Rwanda Speech, CBS, 25.3.1998, [www.cbs-news.com/news/text-of-clintons-rwanda-speech/](http://www.cbs-news.com/news/text-of-clintons-rwanda-speech/)

<sup>24</sup> *The Washington Times*, 23.9.1999, S. A20.

<sup>25</sup> Dies waren neben den fünf ständigen Mitgliedern folgende zehn Staaten: Argentinien, Brasilien, Dschibuti, Neuseeland, Nigeria, Oman, Pakistan, Ruanda, Spanien und die Tschechische Republik.

<sup>26</sup> Siehe UN Press Release SG/SM/9245 v. 7.4.2004.

und der Generalversammlung einen Aktionsplan vor, der in fünf Abschnitten ansprach, was die Menschheit tun sollte:

1. Bewaffneten Konflikten vorbeugen (preventing armed conflict);
2. Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten (protection of civilians in armed conflict);
3. Straflosigkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit beenden (ending impunity);
4. Frühzeitige und eindeutige Warnung vor Völkermord (early and clear warning);
5. Rasches und entschlossenes Handeln, wenn trotz aller Anstrengungen Völkermord geschieht oder unmittelbar bevorsteht (swift and decisive action).<sup>27</sup>

### Ruanda

Zwanzig Jahre nach dem Völkermord kann die Regierung in Ruanda sicherlich feststellen, dass sie überzeugende Maßnahmen ergriffen hat, um zu verhindern, dass sich ein derartiges Verbrechen wiederholt. Im Zusammenwirken mit dem Strafgerichtshof für Ruanda im tansanischen Arusha haben die nationalen Gerichte sich angemessen um Gerechtigkeit bemüht. Die rechtsstaatliche Ordnung in Ruanda darf afrikaweit als beispielhaft gelten. Durch die regelmäßige Entsendung von Blauhelmkontingenten in Friedensmissionen sowohl der Afrikanischen Union als auch der Vereinten Nationen beweist Ruanda Mitverantwortung für Stabilität und

Frieden in Afrika. Dabei erhielt das Land beachtliche Unterstützung von vielen Nationen, die sich – vielleicht – ihrer Passivität von 1994 schämen.

Aber zugleich trägt Ruanda Mitverantwortung für bewaffnete Konflikte in seiner Nachbarschaft: Rebellen Gruppen wie die ›M23‹ haben jahrelang massive Verbrechen in den Ostprovinzen der Demokratischen Republik Kongo verübt. Offensichtlich gab die Regierung in Kigali solchen Milizen nicht nur Rückendeckung, sondern motivierte sie auch zur Ausbeutung kostbarer Bodenschätze, die dann den Weg auf internationale Märkte fanden.

Im Jahr 1994 waren bis zu einer Million Opfer des Völkermords zu beklagen. Aber in den blutigen Kriegen in Kongo starben seit 1996 bis zu vier Millionen gleichermaßen Unschuldige. Erst als im Jahr 2013 unter dem Druck der USA Truppen aus Südafrika und Tansania in den kongolesischen Kivu-Provinzen eintrafen und zugleich die UN-Mission MONUSCO mit Kampfjets und Entschlossenheit und Durchsetzungsvermögen bewies, lenkten die ruandischen Rebellen ein.

Es bleibt zu hoffen, dass die ruandische Regierung sich ihrer Verantwortung stellt – für eine friedliche Zukunft nicht nur des eigenen Landes, sondern der gesamten Region.

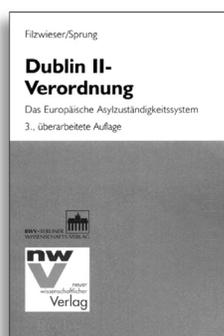
27 Ebd.

Urs P. Behrendt

### Die Verfolgung des Völkermordes in Ruanda durch internationale und nationale Gerichte Zugleich ein Beitrag zu Inhalt und Funktion des Universalitätsprinzips bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen

Diese Arbeit untersucht die strafrechtliche Aufarbeitung des Völkermordes in Ruanda. Im Mittelpunkt steht die Besonderheit, dass neben Ruandas Strafjustiz auch ein internationales Tribunal der Vereinten Nationen über die Geschehnisse urteilt und erstmalig auch von den Ereignissen weitgehend unberührte Drittstaaten ihre strafrechtliche Zuständigkeit hierfür ausüben. Die Untersuchung dieses Dreiklangs strafrechtlicher Zuständigkeiten analysiert jeweils die völkerrechtlichen Grundlagen und stellt die Strafverfolgungstätigkeiten dar. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Funktion und Legitimation von Drittstaaten zur Anwendung ihres Strafrechts auf extraterritoriale Verbrechen auf der Grundlage des Universalitätsprinzips.

2005, 399 S., kart., 49,- €, 978-3-8305-1048-2



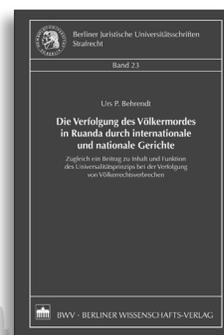
Christian Filzwieser, Andrea Sprung

### Dublin II-Verordnung – Das Europäische Asylzuständigkeitsystem

Die Dublin II-Verordnung ist in 30 europäischen Staaten anzuwenden und regelt für diese Staaten die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrages abschließend. Die Autoren der wiederum gänzlich überarbeiteten und ergänzten 3. Auflage bieten eine umfassende Darstellung dieser wichtigen gemeinschaftsrechtlichen Verordnung.

Besonderes Augenmerk wurde neben den, zwischen den Mitgliedstaaten der Verordnung strittigen, Auslegungsfragen auf die Frage des Rechtsschutzes gegen Menschenrechtsverletzungen in Vollzug der Verordnung gelegt. Die in den letzten Jahren ergangenen Urteile der Gerichte in den Mitgliedstaaten wie auch die Entwicklungen auf europäischer Ebene wurden berücksichtigt. Sowohl der Abschnitt über die österreichischen Vollzugserfahrungen als auch der Abschnitt über die gesamteuropäische Evaluation des Vollzuges der Verordnung wurden umfassend aktualisiert und ergänzt. Ein Anhang an europäischen Rechtsvorschriften vervollständigt das im Bereich der EU derzeit praxisnaheste Werk zu der Thematik.

3., überarbeitete Auflage 2010, 363 S., kart., 48,80 €, 978-3-8305-1738-2



**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**

Markgrafenstraße 12–14 • 10969 Berlin • Tel. 030 / 841770-0 • Fax 030 / 841770-21  
E-Mail: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de)

[www.bwv-verlag.de](http://www.bwv-verlag.de)

# Der Friedensbeitrag des UN-Tribunals für Ruanda

## Strafgerichtsbarkeit kann auch transnational erfolgreich sein

Wolfgang Schomburg

**Der 1994 in Ruanda begangene Völkermord wurde auf drei Ebenen strafrechtlich aufgearbeitet. Die Hauptverantwortlichen wurden vom Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (ICTR) in Arusha, Tansania, abgeurteilt. Trotz aller Schwierigkeiten bei den lang dauernden Strafverfahren hat der Gerichtshof im Wesentlichen seine Aufgabe erfüllt. Die Vergangenheit wurde nun durch unbestreitbare Feststellungen von Tatsachen aufgearbeitet. Dies ist auch ein wertvoller Schutz gegen jede Form von Revisio-nismus. Bisher für die Justiz unantastbare Personen wurden erstmals strafrechtlich zur Verantwortung gezogen. In Kooperation mit Ruanda wurde der Neuaufbau der dortigen Justiz im Ansatz unterstützt.**

### Die Vorgeschichte

Spätestens seit März 1993 war durch die Berichte internationaler Organisationen klar, dass in Ruanda die Aggressionen gegen die Volksgruppe der Tutsi auf einen Völkermord hinausliefen. Im April 1993 legte Sonderberichterstatter Bacre Waly Ndiaye der UN-Menschenrechtskommission einen Bericht vor, in dem er feststellte, dass es in Ruanda zu flächendeckenden und systematischen Akten gegen Tutsi kam, die in Anstiftung zu ethnisch motiviertem Hass und Gewalt mündeten.<sup>1</sup> Spätere Gerichtsurteile be-fanden, dass sich öffentliche Aufrufe zum Völkermord bereits 1993, insbesondere in den und mittels der Medien, feststellen ließen.<sup>2</sup>

Am 11. Januar 1994 sandte der kanadische Ge-neralleutnant Roméo Dallaire<sup>3</sup> als Kommandeur der UN-Mission in Ruanda (UNAMIR) aus Kigali ein Fax an das UN-Sekretariat in New York mit der drin-genden Bitte um weitere militärische Unterstützung durch die UN, letztlich zur Verhinderung des of-fensichtlich bevorstehenden Völkermords.

Doch nichts geschah. Die UN-Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (kurz: Völkermordkonvention) vom 9. Dezember 1948, in Kraft seit dem 12. Januar 1952, wurde von den Vereinten Nationen selbst ignoriert. Weder wurde militärisch interveniert noch wurden diejenigen, die unmittelbar und öffentlich zum Völkermord aufriefen (und damit nach internationalem Strafrecht bereits ein Verbrechen begangen hatten), sofort vor ein internationales *Ad-hoc*-Gericht gestellt, wie es zu diesem Zeitpunkt bereits für das ehemalige Ju-goslawien bestand.

Am 6. April 1994 begann das Abschlachten. Nur dieses Wort passt, weil in erster Linie Menschen von

ihren Mitmenschen mit Macheten zerstückelt wurden.<sup>4</sup> Innerhalb von nur 100 Tagen wurden zwischen 800 000 und 1 000 000 Tutsi getötet.<sup>5</sup>

### Die Einrichtung des ICTR

Nicht zuletzt aus Scham über das eigene Versagen beschloss der UN-Sicherheitsrat nach bürokratischem Vorlauf am 8. November 1994 mit Resolution 955 die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda<sup>6</sup> (International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR<sup>7</sup>). Das sich im Anhang zu dieser Resolution befindliche Statut lehnt sich in weiten Teilen an das Statut des im Jahr zuvor eingerichteten Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) an.<sup>8</sup> Auch hier diente als Rechtsgrundlage Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen. Bezug genommen wurde nun zudem auf Artikel 8 der Völkermordkonvention.

<sup>1</sup> Siehe den Bericht: UN Doc. E/CN.4/1994/7/Add.1 v. 11.8.1993, Kap. 11, Abs. 78ff. sowie Fausto Pocar, International Criminal Tribunal for Rwanda, in: The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEIL), Vol. V, S. 732f.

<sup>2</sup> Siehe z.B. The Prosecutor v. Nahimana et al., Case No. ICTR-99-52-A of 28 November 2007, Abs. 299–320. Alle in diesem Text angegebenen Urteile und Gesetzestexte sind abrufbar unter: [www.unictr.org/](http://www.unictr.org/)

<sup>3</sup> Dringende Leseempfehlung: Roméo Dallaire, Shaking Hands with the Devil. The Failure of Humanity in Rwanda, London 2004; deutsche Fassung: ders., Handschlag mit dem Teufel. Die Mitschuld der Weltgemeinschaft am Völkermord in Ruanda, 3. Aufl., Springe 2008.

<sup>4</sup> Die ausländischen Lieferanten und Verteiler der Macheten im Land blieben bis heute ebenso unbehelligt wie diejenigen Ausländer (mutmaßlich Franzosen), die an Straßensperren Hutu von Tutsi trennten, wohl wissend, welches Schicksal die so ausgesonderten Menschen erwartete.

<sup>5</sup> Näheres zur Verantwortung der Vereinten Nationen siehe den Beitrag von Manfred Eisele in diesem Heft, S. 51–57.

<sup>6</sup> Offizieller Name: The International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States, Between 1 January 1994 and 31 December 1994.

<sup>7</sup> Die gegenwärtig von den beiden *Ad-hoc*-Gerichtshöfen bevorzugten Akronyme UN-ICTR sowie UN-ICTY, um die Zugehörigkeit zu den UN hervorzuheben, werden im Folgenden nicht verwendet.

<sup>8</sup> Siehe UN-Dok. S/RES/827 v. 25.5.1993.



**Wolfgang Schomburg**, geb. 1948, war von 2001 bis 2008 ständiger deutscher Richter am Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag, bis 2003 als Vorsitzender Richter der Verfahrenskammer II, danach als Richter der Rechtsmittelkammern des ICTY und des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda (ICTR).

In Resolution 977 vom 22. Februar 1995 legte der Sicherheitsrat Arusha in Tansania als Sitz dieses Gerichts fest. Arusha wurde gewählt, um durch seine Neutralität und, trotz großer Distanz zu den Orten des Verbrechens, relativ gute Erreichbarkeit ungestört von den Nachwehen des Völkermords arbeiten zu können. Nur diese Entfernung garantierte die notwendige Unabhängigkeit der Richter und Fairness der Verfahren sowohl für Opfer als auch für Angeklagte.

Für die Staatsanwaltschaft des ICTR (Office of the Prosecutor – OTP) wurde ein eigenes Ermittlungsbüro in Kigali eingerichtet, wohingegen die Verfahrensführung der OTP in Arusha erfolgte.

Die dritte Säule des Gerichts, die Kanzlei (Registry), war ebenfalls im Kongresszentrum von Arusha untergebracht. Sie zeichnete sich, insbesondere im Verhältnis zu den Strafkammern, durch eine überaus gute Personalausstattung aus. Wie beim ICTY

waren zudem auch die Mitarbeiter der Richter dem Kanzler und nicht, wie es sachdienlicher gewesen wäre, den Richtern verantwortlich und untergeordnet.

Die Verteidigung ist kein integraler Bestandteil des ICTR. Im Statut wird nur erwähnt, dass ein Angeklagter Anspruch auf Verteidigung hat.<sup>9</sup> Die erforderlichen Qualifikationen ergeben sich aus Regeln 44ff. der Verfahrensordnung. Im Gegensatz zur Qualifikation der Richter<sup>10</sup> wurde von Verteidigern der Nachweis einer langjährigen gerichtlichen Erfahrung verlangt (Regel 45 (A): 10 Jahre).

### Gerichtsbarkeit

Die Gerichtsbarkeit des Ruanda-Tribunals in Bezug auf die zeitliche Dimension (*ratione temporis*) wurde ungeachtet des in das Jahr 1993 zurückreichenden Vorlaufs des Genozids unglücklicherweise auf die Delikte beschränkt, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 1994 begangen wurden.

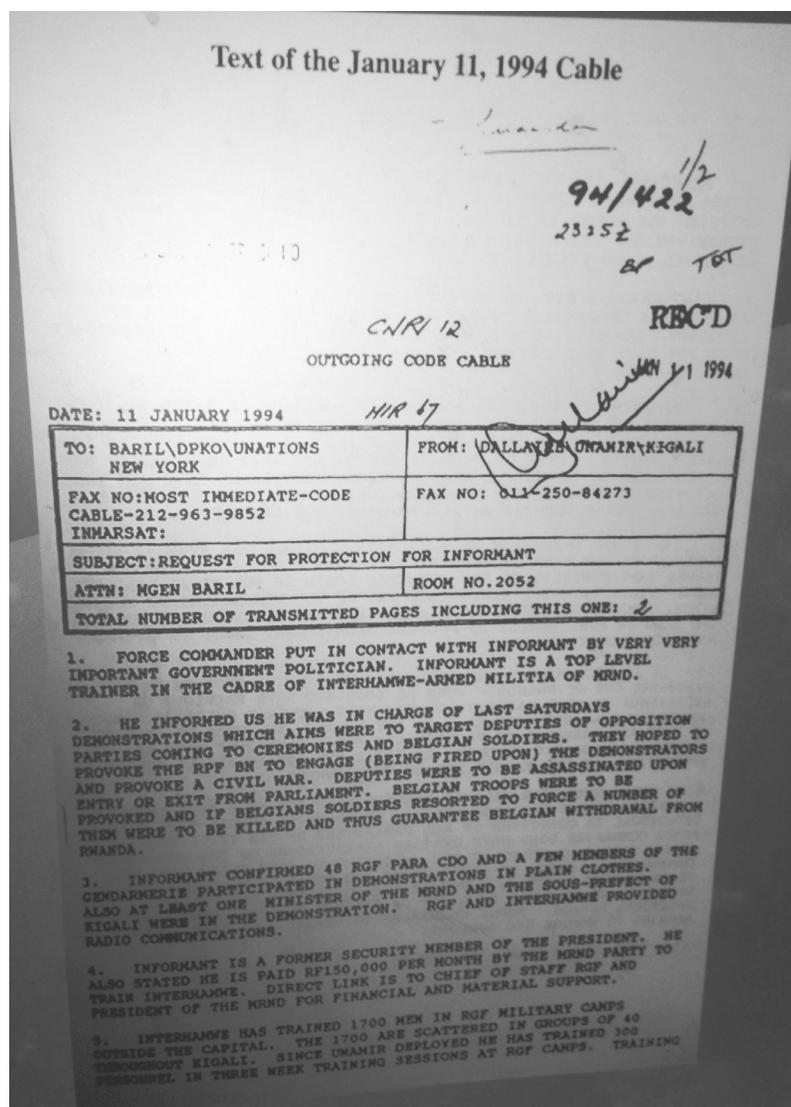
Der materielle Auftrag zur Strafverfolgung (*ratione materiae*) bezog sich gemäß Artikel 2 bis 4 des Statuts auf die Tatbestände Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Verletzungen des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Konventionen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegzeiten vom 12. August 1949 und deren II. Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977.

Hinsichtlich der Personen und Orte, auf die sich die Strafverfolgung bezieht (*ratione personae et ratione loci*), wurde festgelegt, dass nur solche Verbrechen verfolgt werden sollen, die auf dem Territorium Ruandas und von Ruändern auf den Territorien ihrer Nachbarstaaten begangen wurden.<sup>11</sup>

### Die Rolle Ruandas

Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass es Ruanda selbst war, das im Jahr 1994 als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats die Initiative ergriff und die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofs vorschlug. Ein solcher internationaler Gerichtshof sei besser geeignet, flüchtige Kriminelle weltweit festzunehmen. Auch sei ein internationales Tribunal ein notwendiges Element zur Förderung der nationalen Aussöhnung sowie des Aufbaus einer neuen Gesellschaft, die auf Gerechtigkeit und Achtung der Menschenrechte aller Personen gleichermaßen beruht.

Nicht einverstanden war Ruanda mit der zeitlichen Begrenzung der Gerichtsbarkeit. Insbesondere der 1. Januar 1994 erschien Ruanda als unangemessen im Hinblick auf die lange Planungsphase, die dem Genozid vorausging. In Anbetracht des Ausmaßes des Völkermords kritisierte Ruanda die beschränkte Ausstattung des Tribunals mit zunächst nur zwei Verfahrenskammern. Schließlich erachtete Ruanda den Ausschluss der Todesstrafe vor dem ICTR als unangemessen – eine Haltung, die sich später rasch änderte. Auch um dem ICTR die Möglichkeit zu



Das Fax des Kommandeurs der UNAMIR Roméo Dallaire, das er am 11. Januar 1994 aus Kigali an das UN-Sekretariat in New York u.a. mit der dringenden Bitte um weitere militärische Unterstützung schickte. Es ist ausgestellt im Kigali Genocide Memorial Centre.

Foto: Wolfgang Schomburg

eröffnen, minderschwere Fälle an die Gerichtsbarkeit in Ruanda abzugeben, wurde in Ruanda die Todesstrafe allgemein abgeschafft. Dies ist ein nicht zu unterschätzender positiver Nebeneffekt der Arbeit des ICTR. Trotz all dieser anfänglichen Vorbehalte unterstützte Ruanda das Tribunal und arbeitete effektiv mit ihm zusammen.<sup>12</sup>

Damit gab es drei Ebenen der Gerichtsbarkeit, die gleichzeitig parallel den Völkermord aufarbeiteten (Komplementarität), wobei der ICTR stets Vorrang (primacy<sup>13</sup>) hatte und Verfahren an sich ziehen beziehungsweise behalten konnte.

Auf der untersten Ebene arbeiteten Gacaca (Grasplatz)-Gerichte unter der Leitung von Inyangamugayo (Personen von Integrität). Diese Gerichte bestanden bereits in der vorkolonialen Zeit, um im Mikrokosmos einer Gesellschaft Rechtsfrieden zu wahren. Zunächst von den Kolonialmächten zurückgedrängt, wurden diese durch drei Gesetze wiederbelebt, um der Masse der Verfahren nach dem Völkermord Herr zu werden. Ihr Hauptziel war es jetzt, das Vertrauen zwischen Hutu und Tutsi wiederherzustellen und das Verbindende der gemeinsamen Staatsangehörigkeit in den Vordergrund zu stellen.<sup>14</sup>

Daneben wurden erstaunlich viele Fälle durch die ordentliche ruandische Strafjustiz, oftmals unter schwersten Bedingungen für alle Beteiligten, aufgearbeitet.

## Die Arbeit des ICTR

Es blieb dem ICTR vorbehalten, die erreichbaren 75 Hauptverantwortlichen zur Verantwortung zu ziehen. Im Frühjahr 2014 waren 47 Fälle abgeschlossen. Neun Personen bekannten sich schuldig. Zwölf Angeklagte wurden freigesprochen. 16 Fälle sind noch in der Rechtsmittelinstanz. Neun Angeklagte sind noch flüchtig.<sup>15</sup> Acht Fälle wurden an die ruandische Justiz übergeben. Die restlichen Fälle werden entweder kraft Sonderermächtigung von den Richtern noch fortgeführt, die sie beim ICTR begonnen hatten, oder es ist nun der Residualmechanismus (MICT), siehe weiter unten im Text, zuständig.

In Tansania selbst wurden keine Strafen verbüßt; selbst Freigesprochene durften nicht in Tansania freigelassen werden. Dies hat zur Folge, dass elf Menschen ohne Rechtsgrund schon seit bis zu zehn Jahren in einem ›safe house‹, in Unfreiheit also, untergebracht sind,<sup>16</sup> da sich auch mit Hilfe des Sicherheitsrats kein Aufnahmeland finden ließ.

Die Strafverbüßung wurde vom ICTR-Präsidenten an einen hierzu bereiten und willigen Staat abgegeben, meist an Mali. Trotz intensiver Nachfragen ist es nicht möglich, darüber Auskunft zu erhalten, ob diese Strafen auch tatsächlich und angemessen verbüßt werden – eine Frage, die sich insbesondere angesichts der fragilen Situation in Mali stellt. Hervorzuheben ist, dass mit lebenslanger Haftstrafe das

Konzept des ›natural life‹, also tatsächlich bis zum Lebensende, gemeint ist.

Eines der wesentlichen Verfahren war sicherlich das Verfahren gegen den vom 8. April bis 17. Juli 1994 regierenden ruandischen Interims-Ministerpräsidenten Jean Kambanda. Dieser hat sich zu seinen Taten, unter anderem auch Völkermord, bekannt und wurde am 8. September 1998 zu lebenslanger Haft verurteilt.<sup>17</sup> Dieses Verfahren war einer der Grundsteine dafür, dass der ICTR – ohne immer wieder darüber Beweis führen zu müssen – später ein für alle Mal als rechtlich festgestellte Tatsache davon ausgehen konnte, dass »zwischen dem 6. April und dem 17. Juli 1994 in Ruanda ein Völkermord gegen die Tutsi begangen wurde« (Prinzip der ›judicial notice‹, eine rechtlich durchaus umstrittene Konstruktion). Diese Feststellung bezieht sich jedoch in keiner Weise auf die oft schwer nachweisbare individuelle Verantwortlichkeit für Täterschaft oder Teilnahme am Völkermord. Insoweit gilt weiterhin die Unschuldsvermutung.<sup>18</sup>

Das erste Verfahren hatte bereits am 9. Januar 1997 begonnen. In der Strafsache gegen Jean Paul Akayesu am 2. September 1998 wurde nicht nur das erste Urteil einer Verfahrenskammer des ICTR gesprochen. Zugleich war es auch die erste Entscheidung eines internationalen Gerichts überhaupt, die in Anwendung der Völkermordkonvention zu einem Schuldspruch wegen Genozids kam. Dabei wurde klargestellt, dass auch Vergewaltigung und sexuelle Gewalt bei Vorliegen des für den Völkermord erforderlichen speziellen Vorsatzes (*dolus specialis*), eine Gruppe, hier die Tutsi, zu zerstören, einen Akt von Völkermord begründen kann. Im konkreten Fall wurde diese sexuelle Gewalt als integraler Teil der Zerstörung der Tutsi angesehen.<sup>19</sup>

9 Art. 20 Abs. 4 des Statuts.

10 Zum Vergleich: Das Libanon-Tribunal verlangt auch von Richtern juristische Erfahrung. Dieses Qualifikationserfordernis hätte den Ad-hoc-Tribunalen sicherlich auch gut getan.

11 Art. 1 und 7 des Statuts.

12 Vgl. zu all dem Pocar, a.a.O. (Anm. 3).

13 Art. 8 Abs. 2 des Statuts.

14 Gerd Hankel, Gacaca Courts, in: MPEIL, Vol. IV, S. 279f. Vgl. auch die Buchkritik von Dagmar Dehmer in diesem Heft, S. 84.

15 Zu den einzelnen Fällen siehe: [www.unictr.org/Cases/tabid/204/Default.aspx](http://www.unictr.org/Cases/tabid/204/Default.aspx)

16 Mark Kersten, ICTY Media Report – 1 April AM, Den Haag, 1.4.2014.

17 The Prosecutor v. Jean Kambanda, ICTR 97-23-S, Judgement and Sentence of 4 September 1998.

18 Vgl. Decision on the Prosecutor's Interlocutory Appeal of Decision on Judicial Notice, The Prosecutor v. Karemera et al., ICTR-98-44-AR73 (C) of 16 June 2006.

19 Prosecutor v. Jean Paul Akayesu, ICTR-96-4-T, Abs. 731; Richter waren Laïty Kama, Lennart Aspegren und Navanethem Pillay, die heutige Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen.

Es gab drei Ebenen der Gerichtsbarkeit, die gleichzeitig parallel den Völkermord aufarbeiteten, wobei der ICTR stets Vorrang hatte und Verfahren an sich ziehen beziehungsweise behalten konnte.

Der ICTR verhängte den ersten Schuldspruch in Anwendung der Völkermordkonvention.

Fahndungsplakat des Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe (MICT) nach flüchtigen Tätern des Ruanda-Genozids von Februar 2014.

Foto: [www.unmict.org/searching-for-fugitives.html](http://www.unmict.org/searching-for-fugitives.html)

Es war falsch, anzunehmen, man könne internationale Strafgerichte auf der Grundlage einer einzigen Blaupause errichten.

Die Vereinten Nationen verfügen in Arusha über eine eigene Haftanstalt (United Nations Detention Facility), die, im Gegensatz zu den meisten Gefängnissen in Ruanda, den UN-Standards entspricht. Eine unbeabsichtigte Folge davon war, dass die mutmaßlichen Haupttäter gegenüber ihren in Ruanda einsitzenden Mitverdächtigen geringerer Intensität weit aus besser gestellt waren. Letztere waren zumeist in völlig überfüllten Zellen untergebracht und wurden schlechter medizinisch versorgt. Eine zynische Folge war ferner, dass die in Arusha Angeklagten auch bezüglich HIV/Aids die beste Versorgung erhielten, während etliche ihrer überlebenden Opfer in Ruanda, insbesondere vergewaltigte Frauen, mangels medizinischer Versorgung starben.

Die Verfahren wurden im ICTR vor drei Kammern erster Instanz (Trial Chambers – Verfahrenskammern) geführt. Das Menschenrecht einer zwei-

ten Instanz in Strafsachen<sup>20</sup> wurde durch eine Rechtsmittelkammer (Appeals Chamber) wahrgenommen. Diese war mit der entsprechenden Kammer des ICTY, was die Richter anging, identisch und arbeitete hauptsächlich an dessen Sitz in Den Haag. Aus der Retrospektive im Sinne der Rechtseinheit war dies wohl eine hilfreiche Entscheidung. Ob diese Doppelbelastung und Nichtspezialisierung auch den Menschen in Ruanda und der Sachaufklärung dienlich war, müssen andere beurteilen.

Bei den Staatsanwaltschaften von ICTY und ICTR wurde die Position des Chefanklägers zunächst stets mit derselben Person besetzt, zuletzt mit Carla Del Ponte. Erst nach dem Ende ihrer ersten Amtszeit wurde im September 2003 mit Hassan Bubacar Jallow aus Gambia ein eigener (afrikanischer) Chefankläger für das ICTR bestellt.

Danach zeigt sich beispielhaft, dass es falsch war und ist, anzunehmen, man könne internationale Strafgerichte auf der Grundlage einer einzigen Blaupause errichten. Die Situationen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda waren und sind in keiner Weise vergleichbar. Schon der unterschiedliche kulturelle Hintergrund, die Sprachen und die Mentalitäten verlangen nach einer individuellen Ausrichtung auf die jeweilige Situation, um Opfern wie Angeklagten bestmöglich gerecht zu werden.

In diesem Zusammenhang darf andererseits nicht unerwähnt bleiben, dass in Ruanda (wie übrigens auch im ehemaligen Jugoslawien) die Bevölkerung an die Regeln des kontinentaleuropäischen Rechts gewohnt waren. Umso erstaunlicher war es, dass beiden Tribunalen das anglo-amerikanische Rechtssystem (Common Law) oktroyiert wurde. Umso erfreulicher ist es, dass Ruanda (anders als die Staaten auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens) stark genug war, nicht dem Druck mächtiger Staaten (allen voran der USA) nachzugeben, auch auf nationaler Ebene das ›Common Law‹-System einzuführen. Ruanda hat das eigene, tradierte Rechtssystem beibehalten, bei dem mit dem Fall vertraute Richter das Verfahren leiten, nicht die Parteien; bei dem von Anfang an eine Akte besteht und die Beweismittel nicht einzeln zeitraubend zugelassen werden müssen.

### Die Abwicklung des ICTR

Rasch erkannten die permanenten ICTR-Richter, dass nicht alle bei ihnen anhängigen Verfahren im Rahmen eines *Ad-hoc*-Tribunals, das also nur vorübergehender Natur ist, bewältigt werden können.<sup>21</sup> Richtervollversammlungen in beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen hatten sich in Regel 11bis der Verfahrensregeln<sup>22</sup> selbst auferlegt, im Interesse der gebotenen Beschleunigung, Verfahren geringer und mittlerer Schwere an andere Gerichte abzugeben. In Frage kamen Gerichte eines Staates, in dem a) die Tat be-

gangen worden war, in dem b) der Angeklagte festgenommen worden war oder c) der (universelle) Jurisdiktion hat und willens und in der Lage war, den Fall zu übernehmen. Voraussetzung dafür war, dass sich die ICTR-Richter in zwei Instanzen davon überzeugt hatten, dass der Angeklagte ein faires Verfahren bekommen und die Todesstrafe weder verhängt noch vollstreckt würde. Auch die Mindesthaftbedingungen der Vereinten Nationen mussten garantiert sein.

So konnte das ICTR zehn Verfahren an nationale Gerichte abgeben, darunter acht an Ruanda. Andere Staaten, wie zum Beispiel Deutschland, Frankreich und Kanada, betreiben noch immer Verfahren wegen Völkermords gegen auf ihrer Territorien wohnende Ruander. Sie hatten sich zur Zeit des Eingangs von Ersuchen um Auslieferung nach Ruanda aus rechtsstaatlichen Gründen<sup>23</sup> an einer Übergabe von Fällen nach Ruanda gehindert gesehen und handeln nun nach dem Prinzip *›aut dedere aut judicare‹*, also entweder auszuliefern oder selbst abzuurteilen. Insgesamt besteht somit ein dichtes globales Netz an Strafverfolgung – von den 1000 Hügeln Ruandas über Frankfurt am Main<sup>24</sup> bis Arusha. Das Engagement der Vereinten Nationen gegen Verfolgungslosigkeit und strafrechtsfreie Räume muss in diesem Gesamtzusammenhang als Erfolg gewertet werden.

Auf diese Weise hätten alle Großverfahren vor dem Ruanda-Tribunal in der gebotenen Ruhe, Kontinuität und Sachlichkeit zu Ende geführt werden können und müssen. Leider bestanden jedoch mächtige Staaten im UN-Sicherheitsrat (etwa Russland wegen Serbien mit Blick auf den ICTY) früh darauf, die Strafgerichtshöfe als solche schnellstmöglich abzuwickeln. Mit Sicherheitsratsresolution 1966 vom 22. Dezember 2010 wurden die Arbeiten des ICTR zum 1. Juli 2012 (und die des ICTY zum 1. Juli 2013) in einen gemeinsamen sogenannten Residualmechanismus (Mechanism for International Criminal Tribunals – MICT)<sup>25</sup> überführt. Die für den ICTR zuständige Abteilung sitzt zum Teil in Arusha, zum Teil in Den Haag. Der Präsident des MICT (derzeit Richter Theodor Meron aus den USA, zugleich Präsident des ICTY in Abwicklung), sucht sich Richter aus einer Liste mit neu gewählten Personen (roster) für jedes Verfahren aus. Auch gelten ein teilweise neues Statut und zum Teil neue Verfahrensregeln. All dies erscheint juristisch nicht akzeptabel, und neue Kompetenzprobleme wurden geschaffen. Selbst ein finanzieller Vorteil für die UN – der diese juristische Untat jedoch auch nicht rechtfertigen könnte – ist nicht abzusehen.

Die vorhersehbare Konsequenz war ein frühzeitiger Aderlass und Motivationsschwund bei Richtern und Mitarbeitern – insbesondere des ICTR. Einige, vor allem für die Bevölkerung in Rwanda, schwer verständliche Urteile der letzten Jahre mögen auch auf diesen Jurisdiktionswechsel mit seinen negativen Begleiterscheinungen zurückzuführen sein. Es wäre

jedoch verfehlt, die Arbeit des ICTR nur im Lichte dieser bedauerlichen Schlussakkorde zu sehen.

## Ergebnisse und Ausblick

Für mich als ehemaligen Richter dieses Gerichtshofs wäre es vermessen, die Arbeit des ICTR und seine Ergebnisse zu beurteilen. Dennoch seien einige Beobachtungen erlaubt. Das Internationale Rote Kreuz, insbesondere in der Person des Schweizer Gustave Moynier bereits seit dem Jahr 1873, und die Vereinten Nationen haben sich von Beginn an darum bemüht, die Anwendung des Völkerrechts auch in Zeiten bewaffneter Konflikte durchzusetzen. Das Recht darf nicht schweigen, wenn die Waffen herrschen. Der Traum eines internationalen Strafgerichtshofs, der nicht von Siegermächten errichtet wurde, blieb lange unerfüllt. Insbesondere im Zusammenhang mit Völkermord erschien ein internationales Tribunal unerlässlich. Vespasian Pella, der weitsichtige rumänische Jurist,<sup>26</sup> war optimistisch genug, einen internationalen Strafgerichtshof im Detail vorausschauend zu skizzieren.<sup>27</sup>

Das wichtigste Ergebnis vorab: Strafgerichtsbarkeit ist auch transnational erfolgreich, fair und effektiv möglich. Strafrecht ist nicht mehr, wie lange

Insgesamt besteht ein dichtes globales Netz an Strafverfolgung. Das Engagement der Vereinten Nationen gegen Verfolgungslosigkeit und strafrechtsfreie Räume muss in diesem Zusammenhang als Erfolg gewertet werden.

Strafgerichtsbarkeit ist auch transnational erfolgreich, fair und effektiv möglich.

<sup>20</sup> Siehe Art. 14 Abs. 5 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPr) vom 19.12.1966.

<sup>21</sup> Siehe etwa die Ansprache von ICTR-Präsident Erik Møse vor dem Sicherheitsrat am 9.10.2003, [www.unict.org/Portals/0/ict.un.org/tabid/155/Default.aspx?id=1084](http://www.unict.org/Portals/0/ict.un.org/tabid/155/Default.aspx?id=1084)

<sup>22</sup> Rules of Procedure and Evidence (RPE), [www.unict.org/tabid/95/default.aspx](http://www.unict.org/tabid/95/default.aspx)

<sup>23</sup> Die Ablehnung einer Auslieferung nach Ruanda durch Frankreich Anfang 2014 ist dagegen abwegig, da sie mit der rechtlich falschen Behauptung erfolgte, in Ruanda sei 1994 der Völkermord noch nicht mit Strafe bedroht gewesen. Dem steht der klare Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 IPbPr (vgl. auch Anm. 18, 28 und 30) entgegen.

<sup>24</sup> Nach einem Massaker in einer ruandischen Kirche ist im Februar 2014 ein früherer ruandischer Bürgermeister in Frankfurt zu 14 Jahren Haft verurteilt worden. Es ist das erste Urteil eines deutschen Gerichts zur Schuld an einem Massaker während des Völkermords in Ruanda. Der Mann soll seine Anhänger vor 20 Jahren zu dem Blutbad in der Ortschaft Kiziguro aufgestachelt und sich damit der Beihilfe zum Völkermord schuldig gemacht haben, urteilte das Frankfurter Oberlandesgericht. Er habe den Befehl zum Angriff auf das umstellte Gotteshaus gegeben und auch den Transport der Leichen zu einer nahe gelegenen Grube organisiert (Urteil v. 18.2.2014, Az. 5-3 STE 4/10-4-3/10 – nicht rechtskräftig).

<sup>25</sup> Webseite des MICT: <http://unmict.org/>

<sup>26</sup> Pella war auch einer der Väter der Völkermordkonvention und Vorsitzender der 1924 gegründeten *›Association Internationale du Droit Pénal (AIDP) in Paris.*

<sup>27</sup> Vespasian Pella, *Towards an International Criminal Court*, *American Journal of International Law*, 44. Jg., 1950, S. 37ff.

Das Ruanda-Tribunal hat sicherlich Fälle zur Verurteilung oder zum Freispruch bringen können, die so nie in Ruanda hätten behandelt werden können.

angenommen, auf den Nationalstaat begrenzt. Gerade die Fälle des ICTR haben gezeigt, dass sich die internationale Gemeinschaft immer mehr dem Postulat nähert, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Das Ruanda-Tribunal hat sicherlich Fälle zur Verurteilung oder zum Freispruch bringen können, die so nie in Ruanda hätten behandelt werden können. Ministerpräsidenten, viele Minister, hochrangige Militärs, erstaunlich viele Kirchenvertreter und Vertreter der Medien standen vor Gericht: Personen, die sich in ihrer Omnipotenz nie hätten vorstellen können, sich als Angeklagte verantworten zu müssen. Allein diese Tatsache, in Verbindung mit dem oben dargestellten globalen engmaschigen juristischen Netzwerk, wird hoffentlich eine abschreckende Wirkung haben.

Zugegeben, solange sich nicht auch Vertreter mächtiger Staaten in gleicher Weise verantworten müssen, wächst der Rechtfertigungsdruck auf andere Tribunale, insbesondere auf den ständigen Internationalen Strafgerichtshof. Es darf aber nicht vergessen werden, dass vor 25 Jahren, insbesondere in dem kurzen Zeitfenster nach dem Fall der Mauer und des Eisernen Vorhangs, niemand auch nur im Entferntesten an eine nahende internationale Gerichtsbarkeit geglaubt hat. Auch angesichts der gegenwärtigen ›Tribunalsmüdigkeit‹ gilt es, aus Fehlern zu lernen – um zu überzeugen, nicht um zu resignieren. Die Justiz muss sich auf internationaler Ebene erst ihre Unabhängigkeit erkämpfen und den besten prozessualen Weg zur Rechtsfindung erarbeiten. Ich bin der festen Überzeugung, dass ein strikt richterlich geleitetes Verfahren fairer, effektiver und transparenter abläuft als ein parteigetriebenes Verfahren nach dem anglo-amerikanischen ›Common Law‹.<sup>28</sup>

Der Gerichtshof hätte von Anfang an eine größere und nachhaltigere Unterstützung bis zum guten Ende aller Verfahren verdient.

Stimmt der Dreiklang ›ohne Frieden keine Gerechtigkeit und keine Gerechtigkeit ohne Wahrheit‹, dann darf die Wahrheitsfindung nicht den interessengeleiteten Parteien überlassen werden. Dann darf es keine Deals mit der Wahrheit geben (fact bargaining). Dann muss auch die Persönlichkeit der Täter näher beleuchtet werden: Was macht zum Beispiel einen Priester zum Völkermörder mit mindestens 1500 Toten?<sup>29</sup> Wer schützte ihn nach der Tat? Der Vatikan? Und warum?

Dann muss auch die Frage beantwortet werden, warum nicht auch ausländische Personen, in erster Linie Franzosen, wegen – wie immer wieder auch vor Gericht behauptet – möglicher Komplizenschaft<sup>30</sup> oder Beihilfe zum Völkermord zur Rechenschaft gezogen wurden oder noch werden.

Ruanda hat sein Recht nach eigenen Vorstellungen gründlich reformiert, bis hin zu einer Norm, die die Verharmlosung oder gar Leugnung des Völkermords unter Strafe stellt. Die unmittelbare und direkte Aufstachelung zum Völkermord wurde, anders als noch in schwer nachvollziehbaren Judikaten des

ICTR, klar als eigenes Delikt ausgestaltet, ohne dass es zu einem Völkermord gekommen sein muss. Mit Hilfe der UN, nach all ihren Fehlern, wurde Ruanda bei der strafrechtlichen Aufarbeitung seiner Vergangenheit unterstützt. Allerdings hätte der Gerichtshof von Anfang an eine größere und nachhaltigere Unterstützung bis zum guten Ende aller Verfahren verdient. Dies gilt auch für die im Vergleich zum ehemaligen Jugoslawien nur mäßige Öffentlichkeitsarbeit. Es hätte weitaus mehr getan werden können, um die meist unverständliche Rechtsfindung in fremder Sprache und in fremdem Recht durch Richter aus fremden Ländern für die Normalbürger Ruandas verständlich zu machen.<sup>31</sup>

Schließlich: Auch Deutschland sollte – als frühere Kolonialmacht in Ruanda<sup>32</sup> und als ein Land, das mit dem eigenen Genozid eine ähnlich schwere Bürde wie Ruanda zu tragen hat – beim (Wieder-)Aufbau einer unabhängigen Justiz in Ruanda, wo und wie gewünscht, internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) leisten.

Beide Staaten sind auch durch einen Imperativ verbunden: ›Nie wieder!‹

<sup>28</sup> Ausführlich dazu: Wolfgang Schomburg, Wahrheitsfindung im internationalen Gerichtssaal. Die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, VN, 1/2009, S. 3–9.

<sup>29</sup> Vgl. den erschütternden Fall eines Priesters, der etwa 1500 Tutsi in seiner Kirche (Nyange Parish) Asyl gewährte, die Kirche dann von einem Bulldozer so lange überfahren ließ, bis sich nichts mehr rührte: The Prosecutor v. Athanase Seromba, ICTR-2001-66-A of 12 March 2008.

<sup>30</sup> So die Frage des anerkannten Völkermord-Experten William A. Schabas in seinem Blog ›French Courts Refuse Extradition for Genocide‹ vom 27.2.2014, der von der ›Sunday Times‹ in Kigali vom 2.3.2014 wiedergegeben wurde. Siehe: [humanrightsdoctorate.blogspot.de](http://humanrightsdoctorate.blogspot.de)

<sup>31</sup> Eine positive Ausnahme, insbesondere für die jüngere Generation, stellt der Comic ›100 Days in the Land of the Thousand Hills‹ aus dem Jahr 2011 dar, der vom ICTR in Arusha mit Unterstützung der deutschen Botschaft in Daressalam herausgegeben wurde. Siehe: [www.unict.org](http://www.unict.org)

<sup>32</sup> 1894–1916; vgl. näher Roland Adjovi und Nandor Knust, Rwanda, in: MPEIL, Vol. VIII, S. 1066ff.

# Massenverbrechen verhindern: Neuer UN-Aktionsplan verharret im Altbekannten

Gerrit Kurtz

Am 17. Dezember 2013 stellte der Stellvertretende UN-Generalsekretär Jan Eliasson den neuen UN-Aktionsplan ›Rights Up Front‹ zur Verhinderung von Massenverbrechen vor. Angesichts der sich zuspitzenden Situationen in Südsudan und der Zentralafrikanischen Republik hätte er sich keinen passenderen Zeitpunkt aussuchen können. Umso bedauerlicher ist, dass der Aktionsplan kaum über bekannte Versprechen hinausgeht.

Der Aktionsplan nennt sechs Bereiche, in denen Verbesserungen notwendig seien. Diese sind: 1. bessere Menschenrechtsbildung für alle UN-Bediensteten, 2. offensivere Informationspolitik gegenüber den Mitgliedstaaten, 3. größere Kohärenz der UN-Akteure vor Ort und 4. am Amtssitz, 5. bessere Analyse sowie 6. besseres Informationsmanagement in Bezug auf schwere Menschenrechtsverletzungen.

Der Plan ist eine direkte Reaktion auf einen internen UN-Untersuchungsbericht (›Petrie-Bericht‹). Dieser hatte das Verhalten der verschiedenen UN-Akteure während der letzten Phase des Bürgerkriegs 2008/2009 in Sri Lanka als »systematisches Versagen« bezeichnet. So hatte das UN-Landesteam nicht über ausreichend qualifiziertes Personal verfügt, um mit der sich stetig verschlechternden Menschenrechtslage angemessen umzugehen. Zudem habe das Landesteam den Mitgliedstaaten über die Menschenrechtsverletzungen durch Konfliktparteien einseitig berichtet. Es habe die ihm vorliegenden Informationen, dass Artillerieangriffe der Armee für die Mehrzahl der zivilen Opfer verantwortlich gewesen seien, nicht weitergegeben.

Auf Grundlage dieses Berichts setzte der Generalsekretär eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe ein und bat Eliasson, den Prozess zu steuern. Im Juli 2013 lieferte die Gruppe den Bericht ab, den die Leitung des Sekretariats bis Ende des Jahres prüfte.

Keines der genannten Ziele des Aktionsplans ist für UN-Beobachter neu. Die Maßgabe, das Sekretariat solle den Mitgliedstaaten nicht sagen, was sie hören wollen, sondern was sie wissen müssen, hatte bereits Lakhdar Brahimi in seinem wegweisenden Bericht zum Stand der UN-Friedenssicherung im Jahr 2000 formuliert. Doch genau diesen Mut hat das Sekretariat in der Vergangenheit nur selten gezeigt. Umso problematischer, wenn die veröffentlichte Zusammenfassung des Aktionsplans die frühere Formulierung von einer »Artikel-99-Einstellung« des Sekretariats abschwächt und nur noch die Notwendigkeit erwähnt, Mitgliedstaaten mit »schonungslosen Informationen« zu versorgen. (Artikel 99 der Charta erlaubt dem Generalsekretär, aus eigenem Ermessen kritische Situationen auf die Agenda des Sicherheitsrats zu setzen.)

Auf das Hauptproblem, vor dem die UN bei der Erreichung dieses Zieles stehen, geht der Aktionsplan aber nicht ein. Für ihre Arbeit in Krisensituationen sind die Programme, Fonds und Sonderorganisationen von der Kooperation der Gastregierung abhängig. Diese kann, wie im Fall Sri Lanka geschehen, unliebsamen UN-Mitarbeitern das Visum verweigern und die Bewegungsfreiheit humanitärer Organisationen einschränken. Ohne mächtige Mitgliedstaaten im Rücken können die Vereinten Nationen daher kaum öffentliche Kritik an der Kriegsführung der Gastregierung üben oder unabhängige Recherchen der Opferzahlen anstellen.

Natürlich kann auch der Generalsekretär diesem Dilemma nicht entgehen. Aber er kann seine moralische Autorität nutzen und die Dinge beim Namen nennen: Staaten mit Einfluss auf Konfliktparteien machen sich unter Umständen mitschuldig, wenn sie sich nicht für den Zugang und die Arbeitsfähigkeit der UN einsetzen. Wenn es die UN-Mitgliedstaaten ernst meinen mit dem Schutz der Zivilbevölkerung, müssen sie auch entsprechende Mittel und Fähigkeiten für anspruchsvolle Mandate bereitstellen.

Gleichzeitig könnten die Vereinten Nationen selbst ihren Spielraum effektiver nutzen. Nicht umsonst haben die verschiedenen UN-Organisationen unterschiedliche Mandate in Bezug auf humanitäre Hilfe und Menschenrechtsarbeit. So können Besuche von Sonderberichterstattern des Menschenrechtsrats oder hochrangiger UN-Vertreter eine kritische Funktion erfüllen, während das UN-Landesteam sich auf die operative Arbeit konzentriert. Diese Arbeitsteilung darf aber nicht zu gegenseitiger Arbeitsbehinderung führen, wenn die Betroffenen einen Gegensatz zwischen humanitärem Zugang und ›politischer‹ Arbeit sehen. UN-Organisationen sollten die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen über Opferzahlen und Angriffe auf die Zivilbevölkerung an die Mitgliedstaaten weitergeben. Diese müssen daraufhin, wenn nötig, Druck auf die Gastregierung ausüben.

Die jüngsten Krisen in Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik zeigen, dass das Sekretariat durchaus zu raschem und transparentem Handeln gegenüber den Mitgliedstaaten fähig und bereit ist. Laut eigener Aussage hat das Sekretariat für Südsudan das ›neue Format‹ des Aktionsplans zum ersten Mal eingesetzt. Der Lackmустest für den Plan in Situationen, die durch weniger politische Einigkeit der Mitgliedstaaten gekennzeichnet sind, steht aber noch aus. Wichtige nächste Schritte wären, die Maßnahmen des Aktionsplans konkreter auszugestalten und die starke Abhängigkeit der Vereinten Nationen vom Gastland zu problematisieren.



**Gerrit Kurtz**, geb. 1985, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin. Als Mitglied des ›Peace and Security Programms‹ von GPPi arbeitet er derzeit an dem Forschungsprojekt ›Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect‹.

# Nicht vergessen und doch verändern

## Ethnische Identität und Politik in Ruanda und Burundi

Judith Vorrath



**Nach der massiven Gewalt in den neunziger Jahren stand nicht nur Ruanda, sondern auch das Nachbarland Burundi vor der Herausforderung, Konflikte zu lösen, aufzuarbeiten und gleichzeitig eine neue Ordnung zu finden, die erneute Konfrontationen unwahrscheinlicher macht. Die Länder gingen dabei höchst unterschiedliche Wege. So veränderten sich auch ethnische Identität und ihre politische Bedeutung auf andere Art und Weise.**

**Dr. Judith Vorrath,** geb. 1976, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Ihr aktueller Forschungsschwerpunkt liegt auf dem Zusammenhang von Staatlichkeit, Gewalt und organisierter Kriminalität in Westafrika sowie auf Herausforderungen für Entwicklungszusammenarbeit und Peacebuilding in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten.

Wenige Ereignisse haben Afrika und den Blick auf den Kontinent mehr geprägt als die Gräueltaten zwischen April und Juli 1994 in Ruanda. Die Schockwirkungen nach innen und außen waren beträchtlich und sind bis heute in der gesamten Region der Großen Seen spürbar. An einem Jahrestag steht naturgemäß das Erinnern und Gedenken im Mittelpunkt – so auch oder gerade 20 Jahre nach dem Völkermord. Doch dabei droht mitunter der Blick auf die Bedeutung ethnischer Identität »einzufrieren«. Es wird vielfach vergessen, dass die Herausforderung nach solch massiven Gewaltausbrüchen wie in Ruanda nicht allein in der schwierigen Vergangenheitsbewältigung liegt, sondern auch darin, alte Denkmuster aufzubrechen und neue politische Ordnungen zu schaffen. Wie unterschiedlich dies von statten gehen kann, zeigt ein vergleichender Blick auf Burundi und Ruanda. In beiden Ländern gab es das Bemühen, ethnische Gegensätze und ihre Instrumentalisierung für politische Zwecke zu überwinden. Tatsächlich hat sich die Bedeutung ethnischer Identität in beiden Fällen verändert – allerdings auf sehr unterschiedliche Weise.

### Die »falschen Zwillinge«

Burundi und Ruanda ähneln sich in Geschichte, Kultur und Geografie, aber auch in der ethnischen Zusammensetzung ihrer Bevölkerungen. Die politischen Vorzeichen der häufig als falsche Zwillinge (»false twins«)<sup>1</sup> bezeichneten Länder waren Anfang der neunziger Jahre praktisch spiegelverkehrt. Während in Ruanda eine Hutu-dominierte Regierung von der in Uganda etablierten Ruandischen Patriotischen Front (Rwandan Patriotic Front – RPF) herausgefordert wurde, sah sich die Regierung des Tutsi-dominierten Militärs in Burundi mit einer Bewegung zur Befreiung der Hutu konfrontiert, die ebenfalls im Exil gegründet worden war. In beiden Fällen waren ethnische und auch regionale Zugehörigkeiten zu Trennlinien im Kampf um politische und wirtschaft-

liche Macht geworden und wurden von verschiedenen Seiten instrumentalisiert.

In beiden Ländern gab es zu Beginn der neunziger Jahre den Versuch politischer Reformen, die auch die Einbeziehung der bis dato von der Macht ausgeschlossenen Gruppen in das politische System ermöglichen sollten. Das jähe Ende dieses Projekts in Burundi mit der Ermordung des erst drei Monate zuvor gewählten Hutu-Präsidenten Melchior Ndadaye am 21. Oktober 1993 – gefolgt von Gewaltausbrüchen mit geschätzten 50 000 bis 100 000 Toten<sup>2</sup> – hatte naturgemäß Auswirkungen auf die Situation in Ruanda. Umgekehrt blieb der Völkermord nicht folgenlos für die politische Atmosphäre in Burundi, die, trotz einer kurzzeitig ausgehandelten Lösung im Jahr 1994, auf einen Bürgerkrieg zu steuerte. Auch unter dem Eindruck des Genozids im Nachbarland scheiterte dort ein Ausgleich. Die Gewalt des Bürgerkriegs zwischen Hutu-Rebellen und Tutsi-dominierten Armee in Burundi endete *de facto* erst Jahre nach dem Friedensabkommen von Arusha mit der Integration der größten verbliebenen Rebellenfraktion in die Übergangsregierung und in die Sicherheitskräfte 2003/2004. Ein flüchtiger Blick auf die politischen Verhältnisse heute könnte dazu verleiten, Burundi und Ruanda wieder in erster Linie als »Zwillinge« mit spiegelverkehrter ethnischer Machtverteilung zu sehen. In beiden Ländern stehen ehemalige Rebellenführer an der Spitze. In Ruanda ist die Regierungspartei die von ruandischen Tutsi-Flüchtlingen gegründete RPF, die im Juli 1994 die Regierung stürzte. In Burundi regiert die »Conseil national pour la défense de la démocratie–Forces de défense de la démocratie« (CNDD-FDD) unter Pierre Nkurunziza, die ein Überbleibsel der im Jahr 1994 ins Leben gerufenen Hutu-Rebellenbewegung ist.

Doch der Weg der Länder in den letzten 20 Jahren war sehr unterschiedlich. So ist auch die Bedeutung von Ethnizität heute eine andere. Der offensichtlichste Indikator dafür ist, dass in Ruanda jeder Verweis auf die Kategorien »Hutu« und »Tutsi« verpönt und politisch riskant ist. Dagegen wird die Rolle von Ethnizität in Burundi offen diskutiert und gleichzeitig von politischen Konflikten weitgehend abgegrenzt. Wie ist es dazu gekommen und welche Folgen hat das?

### Konfliktverlauf und -beendigung

Man mag argumentieren, dass der Vergleich eines systematischen Völkermords wie in Ruanda mit ei-

nem zwar ethnisch geprägten, aber nicht auf die gezielte Ausrottung einer Gruppe angelegten Bürgerkrieg wie in Burundi unzulässig ist. Allerdings hat es auch in Burundi schon vor 1993 ethnische Massaker gegeben, die zumindest genozidale Züge annahmen, etwa im Jahr 1972 mit bis zu 200 000 Toten.<sup>3</sup> Diese Gewaltwelle gipfelte in der ethnischen Säuberung des Militärs und der Behörden und der systematischen Tötung der Hutu-Elite.<sup>4</sup> Die Polarisierung der beiden Gruppen im Bürgerkrieg war eindeutig von dieser Vorgeschichte geprägt.

Was sich allerdings substantiell unterscheidet, ist die Zuschreibung der Täter-Opfer-Rollen. Es waren nicht nur ganz überwiegend Tutsi, die in großer Zahl und durch systematisch geplante Gewaltakte nach dem Flugzeugabsturz des ruandischen und burundischen Präsidenten am 6. April 1994 umkamen; es war auch die RPF des heutigen Präsidenten Paul Kagame, die den Genozid mit ihrer Machtübernahme beendete. Die sich daraus ergebende Täter-Opfer-Zuschreibung wurde immer wieder infrage gestellt. Nicht umsonst verweist heute praktisch jeder noch so kurze Zeitungsartikel zum Völkermord darauf, dass im Jahr 1994 neben Tutsi auch ›moderate Hutu‹ unter den Opfern waren. Zudem wurde die RPF mitunter beschuldigt, ebenfalls Menschenrechtsverletzungen an Hutu begangen zu haben – so in einem im August 2010 durchgesickerten Bericht des Amtes der Hohen Kommissarin für Menschenrechte der UN (OHCHR) zu Gewaltakten in der Demokratischen Republik Kongo zwischen 1993 und 2003.<sup>5</sup> Die Reaktion der ruandischen Regierung unter Präsident Paul Kagame war entsprechend scharf.<sup>6</sup>

Unabhängig von dieser Kontroverse verschwimmen die Rollen in Burundi stärker. Beide Seiten haben immer wieder versucht, sich vor allem als Opfer ›genozidärer Verfolgung‹ (der Tutsi) oder ›antidemokratischer Exklusion‹ (der Hutu) darzustellen. Doch der Konflikt erlaubte in seinem Verlauf keine solch eindeutige Zuschreibung. Die jahrelangen Verhandlungen zur Beilegung des Bürgerkriegs, die im Jahr 2000 mit der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Arusha – zumindest vorerst<sup>7</sup> – endeten, schufen nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch den Raum für eine umfassende Diskussion des Konflikts. Viele derjenigen, die an den Verhandlungen beteiligt waren, beschrieben diesen Prozess als Zerreißprobe, aber auch als Grundlage für wachsendes Vertrauen unter den politischen Akteuren.<sup>8</sup> Auch wenn am Ende keine wirkliche Einigkeit über die Konfliktursachen erzielt wurde, mussten alte Tabus gebrochen, Vorbehalte auf den Tisch gelegt und Feindbilder revidiert werden.

Diesen Prozess hat es aufgrund der anderen Konstellation in Ruanda nicht gegeben. Vielmehr kam es nach der Machtübernahme zu einer massiven Fluchtwelle von Hutu – darunter auch für den Völkermord verantwortliche Einheiten und Milizen. Ei-

nerseits gruppierten sich diese bewaffneten Elemente danach auf kongolesischem Territorium neu; der Bürgerkrieg wurde also eher verlagert als beigelegt – mit den bekannten Folgen für den Osten Kongos. Andererseits war die Macht in Kigali klar verteilt, und der Apparat wurde in der Folge von der RPF dominiert. Dagegen wurde in Burundi im Jahr 2001 eine Übergangsregierung eingerichtet und die große Mehrheit der Hutu-Flüchtlinge kehrte ins Land zurück.

## Aufarbeitung und Überwindung

Nach 1994 konzentrierten sich die Bemühungen der ruandischen Regierung auf den Wiederaufbau und die Aufarbeitung der Gewaltakte. Dabei wurden Bezüge zu ethnischen Identitäten als künstlich und schädlich für die Entstehung eines nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls gebrandmarkt. Tatsächlich waren ›Hutu‹ und ›Tutsi‹ ursprünglich in ihrer Bedeutung weder in Ruanda noch in Burundi wirklich Völker oder Ethnien, sondern eher politische und soziale Kategorien.<sup>9</sup> Doch die Zuschreibung in der Kolonialzeit und die anschließende Instrumentalisierung für politische Zwecke manifestierten sie letztlich als ethnische Identitäten. Das ging bis zu rassistischen Stereotypen und Vorurteilen über die Natur der Gruppen, die das Alltagsleben durchdrangen. Um dies zu überwinden, wurden die ethnischen Ka-

Auch in Burundi hat es schon vor 1993 ethnische Massaker gegeben, die zumindest genozidale Züge annahmen.

Um rassistische Stereotypen und Vorurteile über die Natur der Gruppen zu überwinden, wurden die ethnischen Kategorien in Ruanda aus dem öffentlichen Diskurs und dem politischen Raum verbannt.

<sup>1</sup> Siehe unter anderem René Lemarchand, *The Dynamics of Violence in Central Africa*, Philadelphia 2009, S. x.

<sup>2</sup> Ahmedou Ould-Abdallah, *Burundi on the Brink 1993–95: A UN Special Envoy Reflects on Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace, Perspectives Series, Washington, D.C. 2000, S. 37.

<sup>3</sup> Für eine ausführliche Behandlung der Ereignisse siehe unter anderem: René Lemarchand, *Burundi: Ethnic Conflict and Genocide*, New York/Melbourne 1996, S. 76–105.

<sup>4</sup> Léonce Ndikumana, *Distributional Conflict, the State, and Peace Building in Burundi*, *The Round Table*, 94. Jg., Nr. 381, Sept. 2005, S. 413–427, hier S. 421f.

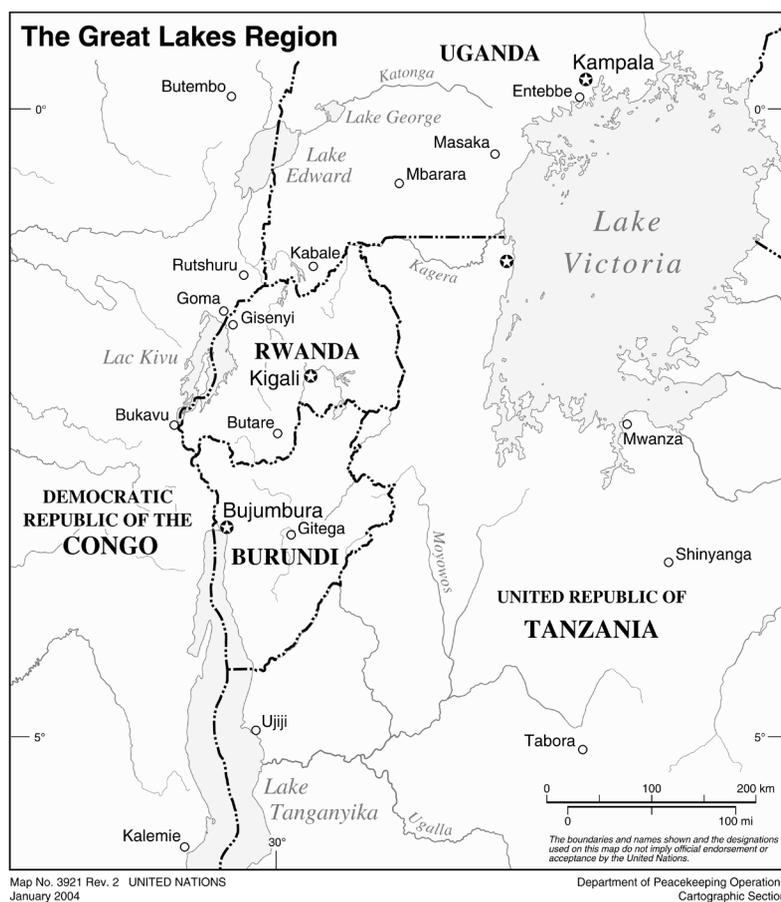
<sup>5</sup> Report of the Mapping Exercise Documenting the Most Serious Violations of Human Rights and International Humanitarian Law Committed within the Territory of the Democratic Republic of the Congo Between March 1993 and June 2003, OHCHR/United Nations, Genf, August 2010, [www.ohchr.org/en/countries/africaregion/Pages/rdc/Projetmapping.aspx](http://www.ohchr.org/en/countries/africaregion/Pages/rdc/Projetmapping.aspx)

<sup>6</sup> Siehe unter anderem: Andrea Böhm, *Wenn die Opfer töten*, *Die ZEIT Online*, 4.9.2010.

<sup>7</sup> Die CNDD-FDD und die ›Forces nationales de libération‹ (FNL) handelten erst später separat ihre Aufnahme in das Abkommen und in die politischen Institutionen aus.

<sup>8</sup> Interviews der Autorin mit politischen Eliten in Bujumbura in den Jahren 2007 und 2009.

<sup>9</sup> Leonhard Harding, *Der Weg zum Völkermord – Versuch einer historischen Verortung*, in: Jörg Calließ (Hrsg.), *Zehn Jahre danach: Völkermord in Ruanda*, Loccum Protokolle 11/04, S. 16–17.



In Ruanda wurde die politische Ordnung nach dem Völkermord von der siegreichen RPF dominiert.

tegorien in Ruanda aus dem öffentlichen Diskurs und dem politischen Raum verbannt. Eine Politik der ›nationalen Einheit‹ und Versöhnung wurde in allen wichtigen Bereichen des öffentlichen Lebens umgesetzt. Sie stand im Mittelpunkt eines neuen Schulcurriculums, das für Grundschulen und weiterführende Schulen das Konzept des ›Ruandisch-Seins‹ (Rwandanness) propagierte und die Förderung einer gemeinsamen nationalen Identität zum Kern des Geschichtsunterrichts machte.<sup>10</sup> Die Freiheit der Medien, die teilweise massiv an der Hetze und Anstiftung zum Morden beteiligt gewesen waren, wurde ebenfalls in diesem Sinne eingeschränkt. Das im Jahr 2009 verabschiedete Mediengesetz in Kombination mit dem Gesetz zur Genozid-Ideologie von 2008 beispielsweise machten jeden Hinweis auf die ethnische Zugehörigkeit oder Kritik an der Regierungslinie in Zeitungen zu einem gefährlichen Balanceakt.<sup>11</sup>

Im Umgang mit Ethnizität nach den Gewaltausbrüchen der neunziger Jahre geschah in Burundi im Grunde das Gegenteil. Die neue Ordnung nach 2001 beruhte auf einer Machtteilung einschließlich festgelegter Quoten für die ethnische Zusammensetzung von politischen Institutionen und vor allem von Armee und Polizei. Auch die Übergabe der Regierungsgeschäfte vom vormaligen Militärmachthaber und ersten Übergangspräsidenten Pierre Buyoya an den Hutu Domitien Ndayizeye im Jahr 2003 war ein wichtiger Wendepunkt. Das Gleiche gilt für die spä-

tere Aufnahme der CNDD-FDD in das Abkommen und in die Institutionen. Die wesentlichen Bausteine dieser Ordnung waren neben der politischen Öffnung Garantien, die vor allem auf der Anerkennung ethnischer Kategorien beruhten, sowie die Erfahrung, dass diese Regelungen in der Realität auch Wirkung entfalteten. Letztlich war beispielsweise die Armee nicht nur formal integriert, sondern entwickelte auch einen gewissen Korpsgeist.<sup>12</sup> Darüber hinaus ist Ethnizität im öffentlichen Diskurs kein Tabu mehr.

Mit einer systematischen Aufarbeitung der Gewalttaten des Bürgerkriegs tat man sich dagegen in Burundi schwer. Eine in Arusha vereinbarte Wahrheits- und Versöhnungskommission sowie ein Tribunal lassen bis heute auf sich warten.<sup>13</sup> Zur Aufarbeitung des Genozids in Ruanda wurde der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda in Arusha<sup>14</sup> eingerichtet, gefolgt von den ›Gacaca-Gerichten‹ im Land selbst. Diese bauen auf einem traditionellen Rechtssystem auf und wurden auf Gemeindeebene eingesetzt. Geständige Täter des Völkermords sowie freigelassene Gefangene besuchten auch die sogenannten ›Ingando‹-Umerziehungslager, in denen zudem demobilisierte und aus dem Osten Kongo zurückkehrende Hutu-Kämpfer im Sinne der Politik nationaler Versöhnung über mehrere Wochen ›resozialisiert‹ werden. Bis in die Gegenwart finden zudem im Ausland Gerichtsverfahren gegen mutmaßliche Täter des Völkermords statt. So endete im Februar 2014 der Prozess gegen den ruandischen Bürgermeister Onesphore Rwabukombe vor dem Frankfurter Oberlandesgericht mit einer Verurteilung zu 14 Jahren Haft.<sup>15</sup> Außerdem fand in Frankreich der Prozess gegen den ehemaligen hochrangigen Militär Pascal Simbikangwa statt, der nach dem Schuldspruch vom 14. März 2014 für 25 Jahre in Haft muss. Dagegen hat es in Burundi weder eine offizielle Versöhnungspolitik noch Gerichtsverfahren gegeben. Trotzdem wird dort ethnische Zugehörigkeit mittlerweile als weniger politisch relevant angesehen.<sup>16</sup> Neben dem erwähnten Friedensprozess liegen die Gründe dafür vor allem in der politischen Entwicklung.

## Die politische Landschaft

In Ruanda wurde die politische Ordnung nach dem Völkermord von der siegreichen RPF dominiert. Diese verfolgte einen zentralisierten ›Statebuilding‹-Ansatz, der sich auf die eigene, hierarchische Organisation stützte.<sup>17</sup> Die gängige Rechtfertigung dafür war, dass ein geschlossenes System einer Stabilisierung zuträglich sei, zumal die politische Liberalisierung Anfang der neunziger Jahre für die Gewaltausbrüche in Burundi wie Ruanda mitverantwortlich gemacht wird. Zwar wurde im Jahr 2003 per Referendum eine neue Verfassung verabschiedet und Präsident Kagame ließ sich seitdem mehrfach durch Wahlen

bestätigen. Aber das System ist insgesamt exklusiv geblieben und der politische Raum stark von der Regierung kontrolliert. Immer wieder wird von hinter vorgehaltener Hand geäußerten Vorwürfen ethnischer Diskriminierung beim Zugang zu Macht und Ressourcen berichtet.<sup>18</sup> Die Reaktion auf offene Kritik an der Regierung ist häufig der Vorwurf ethnischer Aufwieglung bis hin zur Verhaftung wegen Verbreitung von Völkermord-Ideologie (genocide ideology), wie im Fall zweier Oppositionsmitglieder vor den letzten Präsidentschaftswahlen 2010.

Oppositionelle Kräfte halten der RPF vor, sie nutze die Verbannung von Ethnizität aus dem Diskurs und Anklagen wegen Leugnung des Genozids als Mittel zum Machterhalt. Interessanterweise wurde dieser Vorwurf mit der Zeit nicht nur von Seiten der Hutu-Opposition laut, sondern auch innerhalb der Tutsi-Gemeinschaft. Da die RPF und damit auch die Regierung in Ruanda nach 1994 überwiegend von denjenigen dominiert wurden, die in Uganda im Exil waren, fühlten sich zunehmend jene Tutsi als ›Bürger zweiter Klasse‹, die den Völkermord im Land selbst durchlebt hatten. Auch im Gedenken daran fühlen sich einige an den Rand gedrängt und werfen der Regierung politische Instrumentalisierung vor.<sup>19</sup> Nicht nur das Bemühen, ethnische Polarisierung zu überwinden, wird damit in Frage gestellt, sondern es haben sich neue Gräben aufgetan.

Neue Gräben haben sich auch in Burundi aufgetan. Allerdings haben sich politische Konflikte im Verlauf der Übergangsphase tatsächlich seltener entlang der ethnischen Trennlinie abgespielt. Nicht nur das Regierungssystem schließt alle Ethnien ein, sondern auch die seit den ersten Nachkriegswahlen 2005 regierende CNDD-FDD. Diese kooptierte entsprechend der rechtlichen Anforderungen eine Reihe von Tutsi in ihre Reihen und tat sich ansonsten durch eine Rhetorik des ›Wir alle sind Burundier‹ hervor. Zudem waren über die Zeit des Bürgerkriegs und die langwierigen Friedensverhandlungen besonders auf Seiten der Hutu immer neue Gruppen und Abspaltungen entstanden. Dies war zwar einer Einigung zunächst abträglich, bedeutete aber auch, dass die politische Landschaft nach dem Bürgerkrieg deutlich vielschichtiger war als vor dem Konflikt.<sup>20</sup>

Nach der Machtübernahme der CNDD-FDD zeigte sich aber deutlich, wie schwierig die Umwandlung einer Rebellenbewegung in eine politische Partei war. Nicht nur intern waren die Entscheidungsprozesse wenig demokratisch, die Regierung engte auch zunehmend politische Freiheiten ein, was im Jahr 2010 schließlich in dem Wahlboykott eines Großteils der Opposition gipfelte. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich in Burundi aber die Erkenntnis durchgesetzt, dass nicht eine angestammte Feindschaft unter den ethnischen Gruppen, sondern die politische Instrumentalisierung bestimmter Identitäten zu Konflikten führt. Zudem entzog sich die

politische Konstellation einer ethnischen Interpretation, wie die ehemalige Politikerin Rose Hakizimana betonte: »Was wir heute sehen ist nicht eine Regierung, die gegen Hutu oder Tutsi ist, sondern eine Regierung, die Individuen angreift, die nicht mit ihrer Politik übereinstimmen.«<sup>21</sup> Zwar zeigt der öffentliche Diskurs um die Kategorien ›Hutu‹ und ›Tutsi‹ auch, dass diese Identitäten nach wie vor keineswegs verschwunden, sondern wichtige Referenzpunkte sind. Politisch sind sie in Burundi jedoch entschärft worden.

## Fazit

Ruanda und Burundi sind in Deutschland wie auch anderen westlichen Staaten erst mit den Gewaltaus-

Nach der Machtübernahme der CNDD-FDD zeigte sich aber deutlich, wie schwierig die Umwandlung einer Rebellenbewegung in eine politische Partei war.

**10** Sarah Warshauer Freedman/Harvey M. Weinstein/K.L. Murphy/Timothy Longman, Teaching History in Post-genocide Rwanda, in: Scott Straus/Lars Waldorf (Eds.), *Remaking Rwanda: State-building and Human Rights after Mass Violence*, Madison (Wisconsin) 2011, S. 297–315.

**11** Daniella Waddoup, *Press Freedom in Rwanda: Should a Free Media Be Allowed in Light of the Rwandan Genocide?* Think Africa Press, 18.2.2011.

**12** Peter Uvin, *Life after Violence: A People's Story of Burundi*, London/New York 2009, S. 19.

**13** Zwar haben Vorbereitungen für die Kommission stattgefunden, u.a. in Form von nationalen Konsultationen und einem Gesetzesentwurf, aber die Sicherheitsrats-Resolution 2137 v. 13.2.2014 betont noch einmal, dass es bislang keinen nennenswerten Fortschritt bei der Einsetzung der Kommission gibt.

**14** Siehe auch den Beitrag von Wolfgang Schomburg in diesem Heft, S. 59–64.

**15** Siehe auch den Themenschwerpunkt zum Prozess bei der Tageszeitung: [www.taz.de/!t27/](http://www.taz.de/!t27/)

**16** Dies bewerteten Experten so (siehe u.a. Simon Turner, *Mirror Images: Different Paths to Building Peace and Building States in Rwanda and Burundi*, Danish Institute for International Studies, DIIS Report 22, Kopenhagen 2013, S. 27) und ist sowohl für die Ebene der politischen Eliten (Judith Vorrath, *Democratization as Integration: Exile, Return and Changing Conflict Lines in Burundi's Democratic Post-War Transition*, ETH Zurich Doctoral Dissertation, 2010) als auch der Bevölkerung (Andrea L. Levy, *The Road Ahead: Citizen Attitudes about Burundi in the 2010 Post-Election Period*, National Democratic Institute for International Affairs, Februar 2011) konkret belegt worden.

**17** Turner, a.a.O. (Anm. 16), S. 27f.

**18** Siehe zum Beispiel Timothy P. Longman, *After Genocide, Stifled Dissent*, *The New York Times*, 30.6.2012.

**19** Marina Rafti, *The Rwandan Political Opposition in Exile: A Valid Interlocutor Vis-a-Vis Kigali?* Discussion Paper, Institute of Development Policy and Management, Antwerpen 2004, S. 8; Filip Reyntjens, *Rwanda, Ten Years On: From Genocide to Dictatorship*, *African Affairs*, 103. Jg., 2004, S. 177–210, hier S. 180f. und 201.

**20** Filip Reyntjens, *Briefing: Burundi – A Peaceful Transition after a Decade of War?* *African Affairs*, 105. Jg., 2005, S. 117–135, hier S. 120.

**21** Zitiert in: Kevin Mwachiro, *What Burundi Could Teach Rwanda about Reconciliation*, *BBC News*, 13.8.2012.



Mitglieder der CNDD-FDD übergaben im Februar 2005 im Rahmen der Entwaffnung und Demobilisierung ihre Waffen und Munition an die Operation der Vereinten Nationen in Burundi (ONUB).  
UN-Foto: Martine Perret

Es fällt der Regierungspartei in Kigali schwer, Vorwürfe einer einseitigen Aufarbeitung von Verbrechen zur Zeit des Völkermords und der Monopolisierung politischer Macht zu entkräften.

brüchen in den neunziger Jahren wirklich bekannt geworden. Heute wissen wir, dass internationale Akteure vor Ort die Explosivität der Lage nicht sahen oder sehen wollten. Vor allem der Völkermord in Ruanda ist daher Mahnung und Triebfeder zugleich. Das ist wichtig und richtig, sollte jedoch nicht dazu verleiten, die aktuelle Situation nur durch die Brille der Geschehnisse von damals zu sehen. Beide Länder haben sich in vielerlei Hinsicht verändert.

Die Gegenüberstellung der Entwicklung seit den neunziger Jahren zeigt, dass auch ethnische Identitäten und ihre politische Bedeutung einem steten Wandel unterworfen sind. Dabei waren die Wege der beiden Nachbarn sehr unterschiedlich. Verlauf und Beendigung der Gewalt haben ebenso eine Rolle gespielt wie die Art und Weise der Auseinandersetzung mit der Vergangenheit sowie die neue politische Ordnung und veränderte Akteurskonstellationen.

Wenn es eine Lehre aus den Gewaltverbrechen der Vergangenheit gibt, dann die, dass es einer politischen Kultur des Ausgleichs bedarf.

Aber auch die gegenwärtige Situation ist nicht festgefahren. So ermutigend die Entschärfung ethnischer Bezüge in Burundi ist, so wenig bedeutet die häufig anzutreffende pauschale Feststellung, eine gierige politische Klasse sei für die vergangene Gewalt verantwortlich, eine echte Auseinandersetzung mit persönlicher Schuld. Auch in Burundi ist eine neuerliche Mobilisierung vermeintlich ›alter‹ Trennlinien nicht ausgeschlossen. Der jüngste Bericht der ›International Crisis Group‹ sieht die Gefahr einer Rückkehr ethnischer Animositäten, sollten die nach wie vor anhaltenden Landkonflikte nicht versöhnlich beige-

legt werden.<sup>22</sup> Außerdem bergen die autoritären Tendenzen und politischen Grabenkämpfe in Burundi nach wie vor einigen Sprengstoff. Dies unterstreichen die jüngsten Zusammenstöße zwischen Sicherheitskräften und Anhängern der Opposition, von denen zahlreiche verhaftet und 21 wegen der Teilnahme an einer illegalen Demonstration zu lebenslanger Haft verurteilt wurden.<sup>23</sup>

Der politische Sprengstoff scheint allerdings in Ruanda ungleich größer. Trotz einer Versöhnungskommission (National Unity and Reconciliation Commission) gehören ethnische Interpretationen nicht der Vergangenheit an. Auch wenn die Bedeutung von Ethnizität in Ruanda selbst aufgrund der Tabuisierung schwer zu erfassen ist, blitzt sie gerade in politischen Disputen und Äußerungen aus der Diaspora auf. Dies bedeutet zumindest, dass sich die Position der Regierung, es gebe nur Ruander, keine Hutu oder Tutsi, nicht durchgesetzt hat. Es fällt der Regierungspartei zudem schwer, Vorwürfe einer einseitigen Aufarbeitung von Verbrechen zur Zeit des Völkermords und der Monopolisierung politischer Macht zu entkräften. Solange es keine substanzielle Öffnung des politischen Raumes und Diskurses gibt, wird sich daran wenig ändern. Eine solche ist aber kaum absehbar. In jüngster Zeit sind Teile des Establishments, die dem Land und dem Regime den Rücken gekehrt haben, in Südafrika Opfer von Anschlügen geworden. Von der Regierung in Kigali werden sie als Verräter und Terroristen bezeichnet. Die Vorfälle gipfelten in einer diplomatischen Krise, da die südafrikanische Regierung von einer Verwicklung der ruandischen Botschaft in Pretoria ausgeht und drei Diplomaten auswies.<sup>24</sup>

Dies unterstreicht, dass sich in beiden Ländern neue Trennlinien aufgetan haben, die sich negativ auf das politische Klima auswirken. Schon in der Vergangenheit waren es nie allein ethnische Gruppen, die politische Konflikte definierten, sondern regionale Zugehörigkeiten und andere identitätsstiftende Bezüge.<sup>25</sup> Einbeziehung und offene Debatten sind daher über die Frage von Ethnizität hinaus wichtig. Wenn es eine Lehre aus den Gewaltverbrechen der Vergangenheit gibt, dann die, dass es einer politischen Kultur des Ausgleichs bedarf.

<sup>22</sup> International Crisis Group, *Les terres de la discorde (II): restitution et réconciliation au Burundi*, Rapport Afrique Nr. 214, Brüssel, 17.2.2014.

<sup>23</sup> BBC News, *Burundi MSD Opposition ›Joggers‹ Get Life Sentences*, 21.3.2014.

<sup>24</sup> Siehe z.B. BBC News, *South Africa Links Rwanda Diplomats to Attacks*, 12.3.2014.

<sup>25</sup> Beispielsweise Exilerfahrung oder die Beteiligung am bewaffneten Kampf.

# Mehr Afrika – mit mehr UN

## Deutschland schöpft seine Möglichkeiten zur Krisenprävention nicht aus

Ekkehard Griep

Afrika ist für die Vereinten Nationen schon seit Jahrzehnten ein wichtiger Partner. Stand die Kooperation in den sechziger Jahren unter dem Vorzeichen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, weitete sie sich später auf Wissenschaft und Kultur, nach dem Ende des Kalten Krieges allmählich auch auf Fragen des Krisenmanagements aus. Die Fehlschläge internationalen Engagements in Somalia (1992/1993) und Ruanda (1994) waren dann eher dazu angetan, überzogene Erwartungen zu dämpfen. Als im Jahr 2001 die Afrikanische Union (AU) aus der Organisation für Afrikanische Einheit hervorging, eröffnete dies neue Chancen für die Kooperation mit den UN. Heute ist die Weltorganisation in Afrika neben zahlreichen länderbezogenen Aktivitäten institutionell vor allem in Addis Abeba (UNECA) und Nairobi (UNEP) sichtbar. Friedens- und sicherheitspolitisch ist kein internationaler Akteur mit mehr Personal in Afrika präsent als die Vereinten Nationen.

Dass Afrika bis auf Weiteres der Unterstützung bedarf, spiegelt sich in der weitreichenden Kooperationsvereinbarung zwischen AU und UN vom November 2006. Hier verpflichten sich die UN in einem ehrgeizigen Zehn-Jahres-Programm zur vielfältigen Unterstützung des Kapazitätsaufbaus auf dem afrikanischen Kontinent. Reichen Herausforderungen über die Zusammenarbeit zwischen UN-Sekretariat und AU-Kommission hinaus, wird schnell deutlich, dass die UN aber auch auf die Unterstützung durch ihre Mitgliedstaaten angewiesen sind. Neben freiwilligen Beiträgen an UN-Programme und -Fonds zeigt sich das vor allem bei Maßnahmen des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements.

Auch auf der deutschen Agenda scheint Afrika weiter nach vorn zu rücken. Der Appell des Bundespräsidenten zur verstärkten Übernahme internationaler Verantwortung, die Skizze einer aktive(re)n Außenpolitik durch den Außenminister und die explizite Afrika-Themensetzung der Verteidigungsministerin lassen dies jedenfalls erwarten.

Dass Deutschland aber trotz mancher wertvoller Beiträge seine Möglichkeiten zur Krisenprävention und Friedenssicherung in Afrika bisher nicht ausschöpft, zeigt sich besonders bei den UN-Friedensmissionen. Von den derzeit weltweit 16 UN-Missionen unter dem Mandat des Sicherheitsrats befindet sich allein die Hälfte in Afrika – unter anderem, um fragile Staaten abzusichern, inter-ethnischer Gewalt vorzubeugen und Binnenvertriebene zu schützen. Die mehr als 92 000 Frauen und Männer in den dortigen UN-Missionen (darunter die größten in Kongo, Darfur/Sudan, der Côte d'Ivoire und in Südsudan) entsprechen fast 80 Prozent aller UN-Peacekeeper weltweit. Afrika ist eindeutig der Schwerpunkt

der UN-Friedenssicherung – und dürfte es auf absehbare Zeit bleiben. Im April 2014 hat der UN-Sicherheitsrat angesichts des Staatszerfalls in der Zentralafrikanischen Republik eine weitere Friedensmission beschlossen.

Vor diesem Hintergrund wirkt die deutsche Beteiligung an UN-Missionen deutlich unterambitioniert. Die insgesamt 24 deutschen Polizeibeamten in UN-Missionen entsprechen weniger als 0,2 Prozent (von weltweit 13 000), die 239 deutschen Soldaten in UN-Missionen sind weniger als 0,3 Prozent (von weltweit 85 000). Neben einigen Dutzend in UN-Missionen engagierten zivilen Expertinnen und Experten aus Deutschland besteht also erhebliches Entwicklungspotenzial.

Zahlen sind nicht alles. Doch ganz ohne Relevanz ist der deutsche Anteil in der UN-Friedenssicherung nicht – immerhin einem der weltweit sichtbarsten Handlungsfelder der Vereinten Nationen. Auch personelle Präsenz vor Ort zeigt internationale Mitverantwortung. Und wäre es angesichts des bevorstehenden Rückzugs aus Afghanistan nicht sinnvoll, darüber nachzudenken, die deutschen Beiträge im Rahmen von NATO, EU und UN neu auszutarieren? Schließlich brächte ein stärkeres Engagement in UN-Missionen auch Vorteile mit sich: Wer mitmacht, kann mitgestalten – von der Prägung der Mandate bis zur politischen Begleitung nationaler Friedensprozesse.

Dabei lassen sich auch Missverständnisse ausräumen. Beispiel 1: UN-Missionen ersetzen keine afrikanische Eigenverantwortung (African ownership), sondern wollen sie möglichst frühzeitig ermöglichen. Sie überbrücken Zeit, können aber weder politische Prozesse in Krisenländern noch nationale Verantwortung ersetzen. Beispiel 2: UN-Missionen sind keine reinen Militäreinsätze, sondern übernehmen meist auch weitreichende Aufgaben im polizeilichen und vor allem im zivilen Bereich. Das ist realitätsnah und entspricht dem umfassenden, vernetzten Ansatz deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik. Wirkungsvolles Krisenmanagement braucht alle Instrumente: maßgeschneidert und glaubwürdig.

Wer Frieden und Sicherheit in Afrika fördern will, dem bietet sich mit den modernen, mehrdimensionalen UN-Friedensmissionen ein weites Handlungsfeld. Hier könnte Deutschland tatsächlich mehr tun. Das wäre gut für Afrika, stärkte die Vereinten Nationen als multilateralen Akteur und wäre so auch ein Zeichen für gelernte Lektionen – 20 Jahre nach dem Völkermord in Ruanda. Und: Für die deutschen Sicherheitsrats-Ambitionen, die der aktuelle Koalitionsvertrag enthält, wäre ein markanteres deutsches Profil in der UN-Friedenssicherung gewiss nicht hinderlich.



**Dr. Ekkehard Griep**, geb. 1960, ist stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Er war EU-Wahlbeobachter in der Demokratischen Republik Kongo und hat verschiedene DGVN-Studienreisen nach Afrika (Liberia, Sudan/Südsudan, Côte d'Ivoire, Marokko/Westsahara/Algerien) geleitet.

# Deutschland und der Völkermord in Ruanda: Eine verpasste Chance zu lernen

Sarah Brockmeier



**Sarah Brockmeier**, geb. 1987, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Global Public Policy Institute (GPPI) und stellvertretende Vorsitzende von Genocide Alert e.V. In beiden Funktionen beschäftigt sie sich mit dem Thema der Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen und der Schutzverantwortung.

**Bis kurz vor dem Völkermord war Deutschland einer der größten Geldgeber Ruandas, obwohl deutsche Vertreter vor Ort die Warnzeichen eines massiven Gewaltausbruchs erkannten. Während des Genozids lehnte Deutschland konkrete Anfragen der Vereinten Nationen für Unterstützung ab. In den Vereinten Nationen und den USA wurden durch den Völkermord wichtige Lehren gezogen und Reformen umgesetzt. In Deutschland war das nicht der Fall. Politik und Zivilgesellschaft hätten mehr aus der eigenen unrühmlichen Rolle während des Völkermords lernen können.**

Der Völkermord in Ruanda ist in seiner Geschwindigkeit und Brutalität im 20. Jahrhundert unübertroffen. Mindestens 800 000 Menschen kamen im Verlauf von nur 100 Tagen<sup>1</sup> in dem kleinen ostafrikanischen Land zwischen Anfang April und Mitte Juli 1994 vor den Augen der Weltöffentlichkeit ums Leben. Heute besteht weitgehend Konsens, dass die internationale Gemeinschaft das Abschlagen hätte verhindern oder zumindest in seinem Ausmaß erheblich einschränken können. Der Völkermord in Ruanda steht daher heute noch als mahnendes Beispiel für die Folgen von fehlendem politischen Willen bei Fällen schwerster Menschenrechtsverletzungen.

Auch deutsche Politiker beziehen sich darauf, um ein stärkeres außen- und sicherheitspolitisches Engagement Deutschlands anzumahnen. Nicht nur Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen erinnerte in der Diskussion zu deutschen Beiträgen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik im Februar 2014 an Ruanda: »Auch Nichthandeln kann zur Katastrophe führen. Vor 20 Jahren hat zu langes Abwarten in Ruanda zu einer Million Opfern geführt, das ist ein schreckliches Beispiel.«<sup>2</sup> Ihr Amtsvorgänger, Thomas de Maizière, formulierte es ein Jahr zuvor so: »Ebenso sehr, wie wir mit der Entscheidung zum militärischen Eingreifen Schuld auf uns laden können, kann das auch gelten für die Entscheidung, nicht militärisch einzugreifen. Beim Völkermord 1994 in Ruanda zum Beispiel ist das offenkundig geworden. Innerhalb von 100 Tagen wurden über 800 000 Menschen getötet. Und wir haben zugehört. Heute sind wir uns wohl einig, dass es ein Fehler war, der Gewalt nicht militärisch entgegen zu treten.«<sup>3</sup>

Das Sekretariat der Vereinten Nationen sowie die USA, Frankreich und Belgien trugen ungleich mehr Verantwortung für die katastrophalen Entscheidungen der internationalen Gemeinschaft während des

Völkermords als Deutschland. Zu Recht standen sie in den letzten 20 Jahren unter Druck, aus den damaligen Fehlern zu lernen. Frankreich ist in dieser Hinsicht kein gutes Beispiel. Es hat 15 Jahre gebraucht, um sich für die eigene Verwicklung in den Völkermord zu entschuldigen. Doch insgesamt haben andere Akteure, vor allem das UN-Sekretariat und die USA, deutlich mehr aus den eigenen Fehlern in Ruanda gelernt als Deutschland.

Dabei gab es genug, aus dem man hätte lernen können. Deutschland war der größte Geldgeber in Ruanda im Jahr 1993 und unterstützte die Regierung von Juvénal Habyarimana bis zuletzt, obwohl Deutsche vor Ort die Gefahr eines massiven Gewaltausbruchs erkannten. Während des Völkermords lehnte Deutschland konkrete Anfragen der Vereinten Nationen für Unterstützung ab. Danach wurde die Bundesrepublik wieder einer der wichtigsten Geldgeber der neuen ruandischen Regierung, arbeitete aber nie die eigene Rolle vor und während des Genozids auf. Im Folgenden wird der deutsche Umgang mit dem Völkermord in Ruanda dargestellt und der Lernprozess in Deutschland mit den Reformen in den Vereinten Nationen und den USA verglichen. Die deutsche Politik, aber auch die deutsche Zivilgesellschaft, so das Ergebnis, hätten mehr aus der eigenen Rolle in Ruanda lernen können.<sup>4</sup>

## Deutschland und der Völkermord in Ruanda

### Ungenutzte Chancen zur Früherkennung

Deutschland und Ruanda verbindet eine lange und enge Zusammenarbeit. Von 1885 bis 1916 war Ruanda Teil des deutschen Kolonialgebiets in Ostafri-

<sup>1</sup> Gemeinhin wird als Beginn des Völkermords die Nacht vom 6. auf den 7. April 1994 angesehen, kurz nachdem das Flugzeug mit den Präsidenten Ruandas und Burundis abstürzte. Als Ende gilt der 17. Juli, als die Rebellenarmee RPF in die ruandische Hauptstadt Kigali einmarschierte. Eine der detailliertesten Beschreibungen des Völkermords findet man bei: Alison Des Forges, Kein Zeuge darf überleben: Der Genozid in Ruanda, Hamburg, Oktober 2002.

<sup>2</sup> Ein Kampfeinsatz kommt für uns nicht in Frage – Ursula von der Leyen im Gespräch, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.2.2014.

<sup>3</sup> Rede des Ministers bei der Heinrich-Böll-Stiftung, 25.2.2013.

<sup>4</sup> Die Autorin dankt Philipp Rotmann für hilfreiche Kommentare zu diesem Beitrag.

ka. Im Jahr 1994 war die Bundesrepublik in Ruanda neben der Botschaft mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), einer Beratergruppe der Bundeswehr, dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED), politischen Stiftungen sowie dem Verbindungsbüro der schon seit 1982 bestehenden Partnerschaft zwischen Rheinland-Pfalz und Ruanda vertreten. Im Jahr vor dem Genozid war Deutschland der größte Geber des Landes mit Entwicklungsgeldern von 38,6 Mio. US-Dollar.<sup>5</sup>

Den Deutschen vor Ort war die kritische Lage bewusst, wie zahlreiche Augenzeugenberichte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Entwicklungsorganisationen zeigen.<sup>6</sup> Doch der Informationsfluss zwischen den deutschen Stellen vor Ort und dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Bonn war so schlecht, dass Deutschland jegliche Chancen für eine frühzeitige Reaktion verpasste. Informationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Entwicklungsorganisationen sowie der Bundeswehrberatergruppe über die Verteilung von Waffen im Land, gezielte Ermordungen, Hasspropaganda gegen die Tutsi und die Gefahr großangelegter Massaker kamen im Auswärtigen Amt und im BMZ nicht an, weil sie an entscheidenden Schaltstellen nicht weitergeleitet wurden.<sup>7</sup> Die Botschaft hielt nicht nur Informationen zurück, sondern beschönigte die Lage vor Ort: Noch im Herbst 1993 schätzte der deutsche Botschafter Dieter Hölscher nach Aussage des SWR-Journalisten Arndt Peltner die Lage so ein, dass »der Wahrung der Menschenrechte zunehmend Bedeutung beigemessen werde und das Land sich auch politisch auf dem Weg zu wesentlichen Elementen einer westlichen Demokratie befinde«.<sup>8</sup> Jene Informationen, die dennoch in Bonn ankamen, wurden dort weder systematisch zusammengeführt noch analysiert. Die Bundesregierung wurde schließlich »vom Völkermord überrascht, obwohl entsprechende Informationen zur Verfügung standen«, so formuliert es ein späterer Bericht des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE).<sup>9</sup>

Statt umzusteuern und die umfangreiche Unterstützung für die Habyarimana-Regierung einzustellen, erhöhte die Bundesregierung ihre Entwicklungshilfe in den Jahren vor dem Völkermord. Darüber hinaus ließ sie die Gruppe von Bundeswehrberatern vor Ort, die die ruandische Armee mit Ausstattung und Schulungen unterstützte. Außerdem exportierte sie zwischen 1985 und 1994 »Schußwaffen für Jagd- und Sportzwecke« im Wert von 340 000 DM in das Land.<sup>10</sup> Statt sich bei den europäischen Partnern für eine kritischere Politik gegenüber der Regierung einzusetzen, hielt sich Deutschland politisch an die ehemalige Kolonialmacht Belgien und an Frankreich, einen der engsten Verbündeten des ruandischen Regimes.

## Fehlanalyse der Situation und Absage an die Vereinten Nationen

Nach Beginn des Völkermords in der Nacht zum 7. April beschränkten sich die Maßnahmen der Bundesregierung auf folgende: Bereitstellung humanitärer Hilfe, Unterstützung einiger Erklärungen der EU und diplomatischer Bemühungen der Nachbarstaaten Ruandas sowie Unterstützung der Einberufung der Sondertagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen am 24./25. Mai 1994. Im Gegensatz zu Frankreich, wo der Druck auf die Regierung wuchs, gab es in Deutschland zu keiner Zeit öffentlichen Druck auf die Bundesregierung für ein stärkeres Engagement in Ruanda. Im Bundestag wurde der Völkermord nur zwei Mal in kurzen Wortwechseln zwischen dem Staatsminister im Auswärtigen Amt Helmut Schäfer und einzelnen Abgeordneten ausdrücklich angesprochen.<sup>11</sup>

Als Thomas de Maizière an die Fehler in Ruanda erinnerte, fügte er hinzu: »Es gab damals auch weniger Fernsehbilder. Spielt das eine Rolle?«<sup>12</sup> In Wirklichkeit berichteten deutsche Medien regelmäßig und mit drastischen Details über die Grausamkeiten in Ruanda.<sup>13</sup> Allerdings stellten deutsche Journalisten,

Im Gegensatz zu Frankreich, wo der Druck auf die Regierung wuchs, gab es in Deutschland zu keiner Zeit öffentlichen Druck auf die Bundesregierung für ein stärkeres Engagement in Ruanda.

<sup>5</sup> Anton Baaré/David Shearer/Peter Uvin, *The Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations. Case Study: Rwanda*. Development Assistance Committee Informal Task Force on Conflict, Peace and Development Cooperation. OECD, Paris 1999, S. 48.

<sup>6</sup> Rudolf Fischer/Gerlinde Fischer, *Inseln der Hoffnung in schwieriger Zeit, Partnerschaft Rheinland-Pfalz-Ruanda 1982–2002*, [www.rlp-ruanda.de/userfiles/file/4\\_1.pdf](http://www.rlp-ruanda.de/userfiles/file/4_1.pdf) sowie Arndt Peltner, »Dass es knallte, bekam man mit« – Die Deutschen und der Genozid in Ruanda, *SWR2-Feature*, 3.7.2013; Ruanda-Experte [Helmut Asche] im Interview, »Weghören, Wegsehen«, *Der Spiegel*, 7.4.2004, [www.spiegel.de/politik/ausland/ruanda-experte-im-interview-weghoeren-wegsehen-a-294424.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/ruanda-experte-im-interview-weghoeren-wegsehen-a-294424.html)

<sup>7</sup> Peltner, a.a.O. (Anm. 6); Telefoninterview der Autorin am 19.12.2013 mit Professor Jürgen H. Wolff, Autor der Studie Jürgen H. Wolff/Andreas Mehler, *Hauptbericht zur Evaluierung »EZ-Wirkungen in Konfliktsituationen«*, Fallstudie Ruanda, Bochum und Hamburg 1999.

<sup>8</sup> Peltner, a.a.O. (Anm. 6), S. 10.

<sup>9</sup> Stephan Klingebiel, *Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen: Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn 1999, S. 11.

<sup>10</sup> Plenarprotokoll 12/218, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 218. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 13. April 1994, S. 18902.

<sup>11</sup> Plenarprotokoll 12/225, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 225. Sitzung, Bonn, Donnerstag, den 28. April 1994, S. 19423–19424. Plenarprotokoll 12/228, Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 228. Sitzung, Bonn, Donnerstag, den 19. Mai 1994, S. 19765–19767.

<sup>12</sup> Rede des Ministers, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>13</sup> Siehe zum Beispiel: Die Blutschleusen sind geöffnet, *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 11.4.1994; Erich Wiedemann, *Die Hacker sind überall*, *Der Spiegel*, 9.5.1994.

wie viele ihrer internationalen Kollegen, den Bürgerkrieg zwischen Tutsi-Rebellen und der Hutu-Regierung in den Mittelpunkt der Berichterstattung und führten die Gräueltaten auf alte »Stammesfehden« zurück.<sup>14</sup> Auch die Bundesregierung konzentrierte sich gemeinsam mit den europäischen Partnern auf den Wiederausbruch des Bürgerkriegs, nicht auf den geplanten und organisierten Völkermord an der Tutsi-Minderheit, der gleichzeitig stattfand.<sup>15</sup>

Die Bundesregierung sagte die Transall zu, entschied sich aber gegen das Sanitätskontingent. Sie begründete die Entscheidung mit der gefährlichen Sicherheitslage in Ruanda.

Der deutsche Außenminister Klaus Kinkel betonte in seinen Reden in den Monaten während des Genozids, Deutschland müsse mehr Verantwortung in den Vereinten Nationen übernehmen und erhebe den Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. In einer Rede am 13. April 1994 in Bonn lobte er die Organisation zum Beispiel als den »zentralen Friedenschützer der Menschheit« und betonte: »Deutschland kann hierbei nicht abseits stehen, es muß herunter von der Zuschauertribüne. Verlangt sind Realismus, pragmatische Interessenabwägung, Partnerschafts- und Bündnisfähigkeit.«<sup>16</sup> Nachdem sich der UN-Sicherheitsrat am 17. Mai 1994 nach wochenlangem Stillstand auf die Erhöhung der Mandatsobergrenze der UN-Mission in Ruanda (UNAMIR) geeinigt hatte, suchte das UN-Sekretariat händeringend nach Truppen. Doch kein westlicher Staat wollte welche stellen. Die UN baten die Bundesregierung Mitte Mai 1994, eine Transall für den Transport humanitärer Hilfsgüter nach Kigali zur Verfügung zu stellen. Ferner baten sie um ein Sanitätskontingent von 100 Soldaten, ein Feldlazarett und 50 Transportfahrzeuge. Die Bundesregierung sagte die Transall zu, entschied sich aber gegen das Sanitätskontingent. Sie begründete die Entscheidung mit der gefährlichen Sicherheitslage in Ruanda. Die Transall kam erst nach Ende des Völkermords für humanitäre Hilfsflüge nach Ruanda zum Einsatz.<sup>17</sup>

Die Aufarbeitung durch eine unabhängige interne Untersuchungskommission führte innerhalb des UN-Sekretariats zu konkreten Veränderungen.

### Deutschland und Ruanda nach dem Völkermord

Nach dem Völkermord nahm die Bundesregierung als erste Regierung überhaupt die Zusammenarbeit mit der neuen – von den ehemaligen Tutsi-Rebellen eingesetzten – Regierung auf. Seitdem ist Deutschland wieder einer der wichtigsten Geldgeber des Landes.<sup>18</sup> Die beträchtliche deutsche Entwicklungshilfe von mehr als 260 Millionen Euro seit 1994<sup>19</sup> für die Regierung Paul Kagames ist allerdings umstritten. Menschenrechtsorganisationen werfen der neuen Regierung unter anderem vor, sie hätte eigene Menschenrechtsverletzungen während und nach dem Völkermord nie aufgearbeitet und sei mit ihrer Unterstützung für Milizen im Osten Kongos für Gräueltaten an der dortigen Zivilgesellschaft verantwortlich.<sup>20</sup>

Ein wichtiger Aspekt der deutsch-ruandischen Beziehungen seit 1994 sind zwei Strafprozesse in Deutschland, die mit dem Völkermord in Verbindung stehen. Am 18. Februar 2014 verurteilte das Oberlandesgericht Frankfurt Onesphore Rwabukombe,

einen ehemaligen Bürgermeister in Ruanda, zu 14 Jahren Haft wegen Beihilfe zum Völkermord. Vor dem Stuttgarter Oberlandesgericht läuft ein Verfahren gegen Anführer der Milizengruppe Demokratische Kräfte zur Befreiung Ruandas (FDLR), die im Osten Kongos die Zivilgesellschaft terrorisiert und zu Teilen aus ehemaligen Völkermördern besteht. Menschenrechtsorganisationen begrüßten die Gerichtsprozesse als ein Zeichen gegen die Straflosigkeit.

### Lernprozesse in den Vereinten Nationen und den USA

Auch und vor allem die Vereinten Nationen und ihre mächtigsten Mitgliedstaaten reagierten in den Jahren und Monaten vor dem Völkermord nicht rechtzeitig auf Warnzeichen. Das »Genocide Fax« des Kommandeurs der UN-Mission vom Januar 1994 an New York hat inzwischen traurige Berühmtheit erlangt.<sup>21</sup> Das UN-Sekretariat gab die darin enthaltenen Warnungen Roméo Dallaires vor möglichen großangelegten Massakern noch nicht einmal an den Sicherheitsrat weiter.<sup>22</sup> Doch die Aufarbeitung durch eine unabhängige interne Untersuchungskommission, die in ihrem Bericht von 1999 das Versagen der Organisation detailliert beschrieb, führte innerhalb des UN-Sekretariats zu konkreten Veränderungen. Der Brahimi-Bericht im Folgejahr machte wichtige Reformvorschläge für das UN-Friedenssicherungssystem. Im Jahr 2004 richtete Generalsekretär Kofi Annan den Posten eines Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord ein. Dieser hat das Mandat, das Sekretariat und den Sicherheitsrat von Situationen in Kenntnis zu setzen, in denen es zu einem Völkermord kommen könnte. Das Büro des Sonderberaters hat seitdem einen detaillierten Katalog von Frühwarnindikatoren und ein Analyseraster ent-

14 Gudrun Honke/Sylvia Servaes, Europas Blick auf Afrikas Katastrophen: der Krieg in Ruanda in der deutschen Presse, Zeitschrift für Kulturaustausch, 44. Jg., 3/1994, S. 343–349.

15 Karen E. Smith, Genocide and the Europeans, Cambridge 2010, S. 170.

16 Rede des Bundesministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel vor der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Wehrtechnik, Auswärtiges Amt, Bonn, 13.4.1994, S. 4.

17 UNO-Anfrage in Bonn unterschiedlich beurteilt, SZ, 19.5.1994.

18 Baaré/ Shearer/Uvin, a.a.O. (Anm. 5), S. 48.

19 Auswärtiges Amt, Ruanda. Beziehungen zu Deutschland, Berlin 2013.

20 Amnesty International, Jahresbericht 2012: Ruanda, Berlin 2012; Human Rights Watch, Gacaca-Gerichte hinterlassen zwiespältiges Erbe, Berlin, 31.5.2011; Human Rights Watch, US Should Urge Support Rwanda to End Support to M23, 20.11.2012.

21 Philip Gourevitch, The Genocide Fax, The New Yorker, 11.5.1998.

22 Bericht der Unabhängigen Untersuchungskommission zum Verhalten der Vereinten Nationen während des Völkermords in Ruanda 1994: UN Doc. S/1999/1257 v. 16.12.1999.

wickelt, auf deren Grundlage es wöchentliche und monatliche Berichte über Risikosituationen erstellt. Der Generalsekretär und das Sekretariat sprechen inzwischen bei Fällen von Massenverbrechen, wie zuletzt in Südsudan oder der Zentralafrikanischen Republik, deutlicher die Konsequenzen an, wenn die Mitgliedstaaten zu langsam reagieren oder die benötigten Truppen nicht zur Verfügung stellen.<sup>23</sup>

In den USA sind heute einige Personen in wichtigen Positionen, für die die Erfahrung des amerikanischen Versagens in Ruanda prägend waren – unter ihnen die Nationale Sicherheitsberaterin Susan Rice und UN-Botschafterin Samantha Power.<sup>24</sup> In den letzten Jahren setzten sie durch, dass die USA systematischer Frühwarnindikatoren sammeln und analysieren. Alle Geheimdienste müssen seit dem Jahr 2010 das Risiko für mögliche systematische Menschenrechtsverletzungen in ihren Berichten aufführen. Ein ressortübergreifendes ›Atrocities Prevention Board‹ bespricht mindestens einmal im Monat Handlungsoptionen und Reaktionsmöglichkeiten für die zwölf Länder, die nach den Informationen der Geheimdienste, Botschaften und Entwicklungsorganisationen am meisten gefährdet sind.<sup>25</sup>

Eine intensive Beschäftigung mit den eigenen Fehlern in Ruanda führte in den USA, insbesondere im Jahr 2004, als im sudanesischen Darfur schwere Menschenrechtsverbrechen stattfanden, zu einer starken zivilgesellschaftlichen Mobilisierung zum Thema Verhütung von Massenverbrechen. Sie ist seitdem zu einer veritablen ›Anti-Völkermord-Lobby‹ angewachsen, die aus Studentenvereinen, Menschenrechtsgruppen, Kongressabgeordneten beider Parteien, Hollywood-Stars, religiösen Gruppen, Holocaust-Überlebenden und wichtigen politischen Persönlichkeiten besteht.<sup>26</sup> Eine von den Aktivisten häufig zitierte Anekdote zur amerikanischen Reaktion auf den Völkermord wird dabei immer wieder hervorgehoben: die Kongressabgeordnete Patricia Schroeder erzählte einem Journalisten, dass sie während des Genozids hunderte Anrufe von Wählern erhielt, die sich um die Situation der Gorillas in Ruanda sorgten. Selten erkundigte sich jemand nach den Menschen, so Schroeder.<sup>27</sup> Die Aktivisten haben es sich zur Aufgabe gemacht, in Situationen von schwersten Menschenrechtsverletzungen ihre Volksvertreter anzurufen und mit Kampagnen politischen Druck aufzubauen.

## Der Lernprozess in Deutschland

Für den ehemaligen und neuen deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier bleiben die Namen Ruanda und Srebrenica die »mahnende Verpflichtung, solche Fehler nicht zu wiederholen«<sup>28</sup>. Es ist bezeichnend, dass Steinmeier, von der Leyen und de Maizière den Völkermord in Ruanda nur dann heranziehen, wenn sie über Militärinterventionen spre-

chen. Über den Wert von Frühwarnung und einer angemessenen Situationsanalyse könnten deutsche Politiker ebenfalls sprechen, hätten sie sich detailliert mit der Rolle Deutschlands vor und während des Genozids auseinandergesetzt. In Deutschland wurden eigene Versäumnisse in Ruanda nie gründlich aufgearbeitet. Eine interne Evaluierung des BMZ führte zusammen mit Evaluierungen der deutschen Entwicklungshilfe in fünf anderen Konfliktländern zu einem Katalog von Indikatoren für allgemeine Krisenfrühwarnung, den das BMZ seit dem Jahr 2000 jährlich einmal anwendet. Jedoch wird hier genauso wenig zwischen allgemeiner Konfliktprävention und der Verhinderung von systematischen Massenverbrechen differenziert, wie es die Bundesregierung während des Völkermords in Ruanda tat. Etwas stärker auf die Prävention schwerster und systematischer Menschenrechtsverletzungen ausgerichtet war eine Reformmaßnahme im Auswärtigen Amt: Aufgrund einer Initiative der Bundestagsabgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen, Christa Nickels, und Diskussionen in Bezug auf Darfur wies das Auswärtige Amt im Jahr 2004 alle Botschaften an, in ihren Berichten eine Liste von konkreten Fragen zu »sich abzeichnenden systematischen Menschenrechtsverletzungen« zu beantworten.<sup>29</sup> Diese Berichtspflicht wurde allerdings nach 2004 wieder abgeschafft – bezeichnend für die politische Priorität dieses Themas. Erst im Jahr 2013 wurde sie wieder eingeführt. Bis heute werden die Informationen, die das BMZ und das Auswärtige Amt separat erhalten, an kei-

Eine intensive Beschäftigung mit den eigenen Fehlern in Ruanda führte in den USA zu einer starken zivilgesellschaftlichen Mobilisierung zum Thema Verhütung von Massenverbrechen.

In Deutschland wurden eigene Versäumnisse in Ruanda nie gründlich aufgearbeitet.

<sup>23</sup> So warnte der UN-Generalsekretär zuletzt im Zusammenhang mit Diskussionen zur Zentralafrikanischen Republik: »Wir müssen zu den an diesem Tisch gegebenen Versprechen stehen, nämlich im Angesicht eines solchen Blutvergießens schnell und entschlossen zu handeln. Wir können nicht für uns beanspruchen, wir würden uns um Massenverbrechen kümmern, uns aber dann der Verantwortung entziehen, wenn es wirklich gilt, diese zu verhüten«, UN Press Release SG/SM/15644, SC/11281, 14.2.2014.

<sup>24</sup> Patrick Rosenow, Von Rice zu Power – die UN-Botschafterinnen unter Barack Obama, Vereinte Nationen, 5/2013, S. 210–215.

<sup>25</sup> Sarah Brockmeier/Gerrit Kurtz/Philipp Rotmann, Schutz und Verantwortung – Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, Juni 2013, S. 48.

<sup>26</sup> Brockmeier/Kurtz/Rotmann, a.a.O. (Anm. 25), S. 22.

<sup>27</sup> Samantha Power, Bystanders to Genocide, The Atlantic, September 2001.

<sup>28</sup> Frank-Walter Steinmeier, ›There shall be no violence‹ – Hoffnung und Dilemma der ›responsibility to protect‹, in: Michael Bäuerle/Philipp Dann/Astrid Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven: Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen 2013, S. 729–740, hier S. 738.

<sup>29</sup> Auszug aus Runderlass zur Berichterstattung der Auslandsvertretungen über die Menschenrechtsslage im Gastland, 16.12.2004 (im Besitz der Autorin); Brockmeier/Kurtz/Rotmann, a.a.O. (Anm. 25), S. 123.

ner Stelle systematisch zusammengeführt oder analysiert. Weder der Ressortkreis Zivile Krisenprävention noch die inzwischen eingesetzten ressortübergreifenden ›Task Forces‹ widmen sich der Zusammenführung und Analyse von Frühwarnindikatoren zu Massenverbrechen wie Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Gerade heutige Diskussionen zu Südsudan oder der Zentralafrikanischen Republik zeigen, wie wenig sich die deutsche Debatte zur Unterstützung der Vereinten Nationen in Fällen von schwersten Menschenrechtsverletzungen entwickelt hat.

Deutschland unterstützte in den letzten 20 Jahren Reformen im Bereich der UN-Friedensmissionen, die direkt aus dem Versagen der Organisation in Ruanda folgten. Gerade heutige Diskussionen zu Südsudan oder der Zentralafrikanischen Republik zeigen aber, wie wenig sich die deutsche Debatte zur Unterstützung der Vereinten Nationen in Fällen von schwersten Menschenrechtsverletzungen entwickelt hat. Trotz Kinkels Erkenntnis aus dem Jahr 1994, dass die Vereinten Nationen auch die personellen und logistischen Fähigkeiten Deutschlands brauchen, werden diese auch heute noch sehr begrenzt durch die Bundesrepublik zur Verfügung gestellt.<sup>30</sup>

Hier lohnt sich auch ein Vergleich mit der Debatte um die Unterstützung der Vereinten Nationen in Ruanda 1994. Die Diskussion um die Sanitätssoldaten war kurz – bereits einen Tag nach der offiziellen Anfrage erhielten die Vereinten Nationen eine Absage. Kinkel hätte ein solches Engagement grundsätzlich unterstützt und sagte, man dürfe nicht »abseits stehen« bei einem Völkermord.<sup>31</sup> Die Gegner der Entsendung, allen voran der damalige Verteidigungsminister Volker Rühle, argumentierten, die Bundeswehr wäre mit einem solchen Einsatz materiell und personell überfordert. »Außerdem seien die deutschen Interessen nicht erkennbar, die militärische Lage verworren und deshalb gefährlich«, so zitierte die Süddeutsche Zeitung im Mai 1994 aus »militärischen Kreisen«<sup>32</sup>.

Eine wirkliche Auseinandersetzung mit dem eigenen Verhalten könnte zu der Erkenntnis führen, dass sich ein stärkeres Engagement für die Verhinderung von Völkermord lohnt.

Nach dem Völkermord machte Kinkel in einer Rede bei der DGAP am 24. August 1994 deutlich: »Die UNO braucht die besonderen personellen und logistischen Möglichkeiten der großen Industrienationen. Dazu gehört die Bereitschaft, Aggressionen oder schweren Menschenrechtsverletzungen notfalls auch mit militärischer Gewalt entgegenzutreten.«<sup>33</sup> Aber gleichzeitig warnte er: »Der Ruf, militärisch einzuschreiten, ist schnell erhoben. Ruanda ist ein gutes Beispiel: Dort erschüttert uns erneut eine menschliche Tragödie bisher nicht gekannten Ausmaßes. In Somalia haben wir jedoch erlebt, wie schnell der Ruf ›jetzt aber nichts wie raus‹ nachfolgen kann. Ich kann deshalb vor unüberlegten Aktionen nur warnen.«<sup>34</sup>

## Fazit

Eigeninitiative und eine gewichtige politische Rolle vor und während des Genozids hätten weder dem damaligen politischen Selbstverständnis der Bundesrepublik noch den Erwartungen der Verbündeten

entsprochen. 20 Jahre später, in einer anderen außen- und sicherheitspolitischen Rolle in Europa und der Welt, ließen sich jedoch immer noch wichtige politische Lehren aus den damaligen Handlungen der Bundesregierung ziehen – nicht zuletzt bei der Entscheidung für oder gegen ein stärkeres Engagement in den UN-Friedensmissionen. An konkreten Vorschlägen für eine gestärkte deutsche Außenpolitik zur Verhinderung von Massenverbrechen mangelt es nicht.<sup>35</sup> Was fehlt, ist der politische Druck, um die Vorschläge umzusetzen. Die starke Vereinfachung komplexer Krisen von manchen amerikanischen NGOs schadet mehr als sie nutzt. Aber deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen zogen gar keine erkennbaren Lehren aus dem Völkermord. Zwar gibt es große kirchliche und menschenrechtspolitische Organisationen, die sich mit Konfliktbearbeitung und Menschenrechten beschäftigen. Aber von dem Grad an Mobilisierung und politischem Druck, den vergleichbare Organisationen in den USA ausüben, ist die deutsche Zivilgesellschaft weit entfernt.<sup>36</sup> Eine wirkliche Auseinandersetzung mit dem eigenen Verhalten während des Völkermords in den Medien, Kirchen, Menschenrechtsorganisationen könnte auch heute noch in der deutschen Zivilgesellschaft zu der Erkenntnis führen, dass sich ein stärkeres Engagement für die Verhinderung von Völkermord lohnt. Auch deutsche Politikerinnen und Politiker haben Telefonnummern.

<sup>30</sup> Siehe z.B. Ekkehard Griep/Winfried Nachtwei, Für eine politische Aufwertung der VN-Friedenssicherung in Deutschland – Ungenutzte Chancen im VN-Peacekeeping nutzen, DGVN Policy Paper, 1/2011.

<sup>31</sup> UNO-Anfrage in Bonn unterschiedlich beurteilt, SZ, 19.5.1994.

<sup>32</sup> Ebd. und Bonn: Keine Sanitäts-Soldaten nach Ruanda, SZ, 20.5.1994.

<sup>33</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik: Deutsche Außenpolitik in einer neuen Weltlage, Bonn, 24.8.1994, S. 8ff.

<sup>34</sup> Ebd.

<sup>35</sup> Vergleiche u.a.: Brockmeier/Kurtz/Rotmann, a.a.O. (Anm. 25), S. 117–119.; Sarah Brockmeier/Yvonne van Diepen, Die Schutzverantwortung wirkt: Kenias Wahlen als Erfolg der Prävention, DGVN Policy Paper, 1/2013, S. 5–6.; Genocide Alert, Human Rights Watch und Gesellschaft für bedrohte Völker, Die Schutzverantwortung umsetzen: Deutschland braucht einen RtoP-Bestandsbericht, Berlin, September 2012; Gregor Hofmann/Robert Schütte, Genocide Alert Policy Brief 11/2013: Eine Agenda zur Umsetzung der Schutzverantwortung bis 2017, Berlin, November 2013; Global Centre for the Responsibility to Protect, Open Letter to all UN Member States Re: The ›Genocide Fax‹ and the 20th Commemoration of the Rwandan Genocide of 1994, New York, 10.1.2014.

<sup>36</sup> Brockmeier/Kurtz/Rotmann, a.a.O. (Anm. 25), S. 119.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Abrüstungskonferenz: Tagungen 2013

- CD weiter blockiert
- Suche nach alternativen Gesprächsformaten

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, Abrüstungskonferenz: Tagungen 2012, VN, 2/2013, S. 80, fort.)

Die 65 Mitgliedstaaten der Genfer **Ab-rüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)** konnten sich auch im vergangenen Jahr nicht auf die Aufnahme von Rüstungskontrollverhandlungen einigen. Seit dem Abschluss der Verhandlungen über einen Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT) im Jahr 1996 finden in der CD keine Abrüstungsverhandlungen mehr statt. Auch im Jahr 2013 waren keine Anzeichen erkennbar, dass sich an dieser Situation etwas ändern würde.

Die CD-Mitglieder verständigten sich zwar auf der zweiten von insgesamt 29 formellen Plenarsitzungen auf eine Tagesordnung, aber es gelang ihnen nicht, ein Arbeitsprogramm zu verabschieden. Ein solcher Schritt ist nach der Geschäftsordnung Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über eines der auf der Tagesordnung stehenden Themen. Drei Mitglieder (Irak, Iran und Ungarn) legten im Laufe des Jahres Vorschläge für ein solches Arbeitsprogramm vor. Allerdings erhielt keiner dieser Vorstöße die notwendige Unterstützung aller Mitglieder.

Vordergründig scheiterte ein solcher Beschluss am Streit über die Reichweite eines möglichen Vertrags über ein Verbot der Produktion waffenfähigen Spaltmaterials (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT). Pakistan besteht weiterhin darauf, dass ein solches Abkommen auch vorhandene Bestände mit einbezieht, da-

mit die vermeintlich größeren Vorräte an hochangereichertem Uran und Plutonium des regionalen Konkurrenten Indien erfasst werden. Im Hintergrund dürfte Islamabad von anderen Staaten, die ihre Atomwaffenarsenale ebenso weiter ausbauen wollen, unterstützt werden. Länder wie etwa China befürchten, dass ein FMCT ihre Aufrüstungspläne behindern könnte. Demgegenüber lehnen einige andere Staaten unter Hinweis auf bestehende Beschlüsse über das Mandat von FMCT-Verhandlungen aus dem Jahr 1995 (Shannon-Mandat) Vorfestlegungen hinsichtlich der Reichweite eines Abkommens ab.

In den drei Tagungsperioden (21.1.–29.3.; 13.5.–28.6.; 29.7.–13.9.) fand daher im Laufe des Jahres 2013 nur ein unverbindlicher Informationsaustausch zu prozeduralen Fragen und den Themen statt, die auf der Tagesordnung standen (nukleare Abrüstung, Schritte zur Verhinderung eines Nuklearkriegs, Maßnahmen zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltall, negative nukleare Sicherheitsgarantien, neuartige Massenvernichtungswaffen, umfassendes Abrüstungsprogramm und Transparenzmaßnahmen). Immerhin: Gegen Ende der dritten Tagungsperiode nahmen die CD-Mitglieder einen irakischen Vorschlag zur Einrichtung einer informellen Arbeitsgruppe, die eine Einigung über ein Arbeitsprogramm herbeiführen soll, an.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Blockade der UN-Abrüstungsmaschinerie verstärken sich diplomatische Seitwärtsbewegungen in der Debatte über den Fortgang in der nuklearen Abrüstung. Viele Nichtatomwaffenstaaten suchen nach alternativen Möglichkeiten, die Atomwaffenstaaten zu weiteren Abrüstungsschritten zu drängen. Am 4. und 5. März trafen sich in Oslo 127 Staaten, um die humanitären Folgen von Atomwaffeneinsätzen zu diskutieren. Nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die am 2. und 3. März im Vorfeld der Konferenz ein eigenes Treffen abhielten, hoffen darauf, dass eine solche Diskussion einen Schritt in Richtung einer umfassenden Ächtung von Atomwaffen darstellen und der Weg für die Aufnahme von Verhandlungen über eine

Atomwaffenkonvention geebnet würde. Inspiriert werden diese Überlegungen von den erfolgreichen Kampagnen zur Ächtung von Antipersonen-Minen und von Streumunition, die in den Jahren 1997 und 2008 in entsprechende Verbotskonventionen mündeten. Ob und wie dieses Modell der normativ ausgerichteten Rüstungskontrolle auch auf die Nuklearwaffenproblematik übertragen werden kann, ist strittig.

Am 4. Januar 2013 verabschiedete die Generalversammlung zwei Resolutionen zur nuklearen Abrüstung, die Einfluss auf die Arbeit der CD hatten. Zum einen forderte sie den Generalsekretär auf, eine Gruppe von Regierungsexperten aus 25 Staaten einzuberufen, die in den Jahren 2014 und 2015 Empfehlungen für eine Aufnahme von FMCT-Verhandlungen erarbeiten sollen (A/RES/67/53). Zur Vorbereitung hatte der Generalsekretär alle UN-Mitglieder aufgefordert, ihre Sichtweise auf einen FMCT darzulegen. 36 Regierungen sind dieser Aufforderung gefolgt. Zudem richtete die Generalversammlung eine offene Arbeitsgruppe (open-ended working group – OEWG) zur nuklearen Abrüstung ein (A/RES/67/56). Diese Gruppe tagte im Mai, Juni und August 2013 unter Vorsitz des CD-Botschafters aus Costa Rica, Manuel B. Dengo. An insgesamt 15 Tagen diskutierten die Teilnehmer unter Beteiligung von NGOs mögliche nächste Schritte in der multilateralen nuklearen Abrüstung.

Während die CD am 12. September nur wieder einen weitgehend inhaltsleeren Sachbericht (CD/1963) an die Generalversammlung weiterleiten konnte, hatte die OEWG bereits am 3. September einen Bericht vorgelegt, der die Spannbreite der Probleme in der nuklearen Abrüstung beschrieb. Sollte die UN-Abrüstungsmaschinerie blockiert bleiben, ist zu erwarten, dass die politische Bedeutung solch offener, informeller Gesprächsformate (und vielleicht auch einmal Verhandlungsformate) zunimmt. Unklar ist, welche Auswirkungen eine solche Entwicklung auf die 9. Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) im April/Mai 2015 haben wird.

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsrat: Tagungen 2013

- Neue Ländermandate zu Mali und ZAR eingerichtet
- Erschütternder Bericht über Massenverbrechen in Nordkorea
- OHCHR weiter unter Druck

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2012, VN, 2/2013, S. 81f., fort.)

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** hielt im Jahr 2013 turnusgemäß drei reguläre Tagungen ab (22. Tagung: 25.2.–22.3.; 23. Tagung: 27.5.–14.6.; 24. Tagung: 9.–27.9.). Zum ersten Mal seit Bestehen des Rates fand im Berichtszeitraum keine Sondertagung statt. Im Jahr 2013 richtete der MRR drei neue Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures) ein: ein thematisches zu älteren Personen (A/HRC/RES/24/20) und jeweils ein Ländermandat zu Mali (22/18) sowie zur Zentralafrikanischen Republik (24/34). Das Mandat zu **Mali** stellt die technische Zusammenarbeit mit der Regierung beim Schutz der Menschenrechte in den Vordergrund. Die Regierung selbst hatte außergerichtliche Tötungen und Massenexekutionen durch bewaffnete Gruppen vor allem im Norden verurteilt. Ebenfalls als technische Beratung ist das Mandat zur **Zentralafrikanischen Republik** angelegt. Auch hier räumt die Regierung selbstkritisch ein, dass sie über keine funktionierenden, staatlichen Institutionen verfügt, um etwa außergerichtliche Tötungen, sexuelle Gewalt oder Vertreibungen zu verhindern. Differenziert ging der MRR bei der Beurteilung der Menschenrechtslage in Myanmar und Nordkorea vor. Zur März-Tagung hatte der Sonderberichterstatter zu **Myanmar** von der Bereitschaft der Regierung berichtet, mit dem Rat und anderen Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen zusammenarbeiten zu wollen (A/HRC/22/58). Trotzdem dauerten die Menschenrechtsverletzungen im Bundesstaat Kachin und an den Rohingya (Muslime) an.

So behielt der Rat das Ländermandat zwar bei, gab aber dem Sonderberichterstatter auf, in seinem nächsten Bericht auszuführen, ob das Mandat vom überwachenden in einen kooperativen Status umgewandelt werden könne.

Das Mandat zu **Nordkorea** hingegen wurde verschärft. Auf Vorschlag des Sonderberichterstatters setzte der MRR zusätzlich eine Untersuchungskommission ein (22/14). Er hatte in seinem Bericht (A/HRC/22/57) über massive und systematische Verletzungen der Menschenrechte berichtet, die auch als Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu bezeichnen seien und eine eigene Untersuchung erforderten. Die Untersuchungskommission kommt in ihrem zur 25. Tagung im März 2014 vorgelegten Bericht (A/HRC/25/63) zum Schluss, dass Verbrechen beispiellosen Ausmaßes vorlägen, die an die Gräueltaten der Nazis erinnerten. Die Kommission schlägt dem MRR vor, dem UN-Sicherheitsrat gegenüber eine Empfehlung auszusprechen, damit dieser die Aufarbeitung der Verbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof veranlasst.

Alle drei regulären Tagungen des MRR im Jahr 2013 waren durch die Situation in **Syrien** geprägt. Am prononciertesten äußerte sich die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay, die den Menschenrechtsrat zu konkretem Handeln aufforderte und empfahl, mittels Resolution den Sicherheitsrat zu bitten, die Lage in Syrien vom Internationalen Strafgerichtshof untersuchen zu lassen. Der Rat formulierte denn auch mehrere, scharfzüngige Resolutionen zu Syrien – eine solche Empfehlung allerdings nicht. Die weitestgehende Formulierung findet sich in Resolution 23/1 unter dem Eindruck der erbarmungslosen Kriegsführung um die Stadt Kusseir: Es könne notwendig werden, die Verletzungen der völkerrechtlichen Normen durch einschlägige, internationale Mechanismen der Strafjustiz zu untersuchen.

Wiederholt äußerte sich der MRR zur Finanzkrise und ihren Folgen für soziale und wirtschaftliche Menschenrechte. Zu einem Dauerthema beim Rat entwickelte sich auch das Themenfeld **zivilgesellschaftliches Engagement** für Menschenrechte sowie die entsprechende Zusammenarbeit mit den UN. Es verging keine Tagung, auf der nicht über Einschüchte-

rungsversuche und Repressionen gegen jene berichtet wurde, die als Zeugen oder Informanten unterschiedlichen Einrichtungen der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen wollten. Kaum eine Regierungsdelegation ließ es sich nehmen, die Bedeutung des ungehinderten Zugangs zu den Menschenrechts-Mechanismen der Vereinten Nationen zu unterstreichen. Sobald es allerdings konkret werden sollte, wurde die Liste der Ausflüchte immer länger. Positiv hob sich hingegen davon die Rede des deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck am 25. Februar 2013 ab. Er gab nicht nur inhaltlich eine gute Figur ab, sondern sein Erscheinen wertete den Rat auch protokollarisch auf (Rede: VN, 2/2013, S. 90ff.).

### 22. Tagung

Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte erinnerte in ihrer Rede an die Wiener **Weltmenschenrechtskonferenz** von 1993 und hob die Grundsätze der Allgemeingültigkeit, Unteilbarkeit und gegenseitigen Abhängigkeit der Menschenrechte hervor. Zu den größten Errungenschaften der vergangenen zwei Jahrzehnte zählte sie die Fortschritte bei den Frauenrechten, den Kampf gegen die Straflosigkeit sowie die Arbeit des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR). Als einen Gradmesser für die faktische Gültigkeit und Gleichwertigkeit der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nannte sie die Ratifizierung des im Mai 2013 in Kraft getretenen Fakultativprotokolls zum Sozialpakt, das die Individualbeschwerde ermöglicht. Je mehr Staaten dieses Protokoll ratifizierten, desto besser stünde es um die Umsetzung. Deutschland hat es, trotz unzähliger Aufforderungen, seit der Verabschiedung Ende 2008 noch immer nicht ratifiziert.

Im Bereich der **thematischen Menschenrechte** verwies der Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung auf eine gute Praxis zur Bekämpfung von Fehlernährung in der Sahelzone (A/HRC/22/50 + Corr.1). Die Sonderberichterstatterin zum Recht auf angemessenes Wohnen befasste sich in ihrem Bericht (A/HRC/22/46) mit Zwangsräumungen und Vertreibungen als einer Form schwerer Menschenrechtsverletzungen und be-

richtete dazu auch von ihrem Besuch in den besetzten palästinensischen Gebieten (A/HRC/22/46/Add.1). Der Sonderberichterstatter zum Thema Folter legte seinen Schwerpunkt auf die Untersuchung von Folter oder erniedrigender Behandlung im Rahmen der zwangsweisen Unterbringung in Krankenhäusern. Besonders betroffen seien davon Drogenabhängige, Straßenkinder, Obdachlose, Prostituierte, Menschen mit Behinderungen oder Tuberkulosepatienten (A/HRC/22/53); teilweise würden sie von militärischem oder paramilitärischem Personal beaufsichtigt.

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) legte seinen Abschlussbericht zum kontroversen Thema »**traditionelle Werte**« vor (A/HRC/22/71). Der Bericht unterstrich die Universalität der Menschenrechte und benannte Traditionen allenfalls insofern, als dass sie in Betracht zu ziehen seien, um Menschenrechtsbildung wirkungsvoll durchführen zu können. Die Studie wies die Regierungen auf ihre Verantwortung hin, gegen Stereotype und Diskriminierungen auf der Grundlage traditioneller Werte aktiv vorzugehen. Die Regierung Botswanas postulierte dazu: Gewalt gegen Frauen gehöre zu den am weitesten verbreiteten Menschenrechtsverletzungen, die sich nicht von ungefähr auf kulturelle Werte und Praktiken berufen. Traditionelle Werte sollten folglich nicht zur Unterminierung der Menschenrechte missbraucht werden.

Wie so oft wurde die **Arbeit des OHCHR** und der Hohen Kommissarin angegriffen. Die Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) wies ihre Aufforderung kategorisch zurück, niemanden aufgrund der sexuellen Orientierung zu diskriminieren. Die Regierung Sri Lankas bezeichnete auf der März- und auf der September-Tagung den Bericht des OHCHR (A/HRC/22/38) zur Menschenrechtssituation im Land und die fehlenden Bemühungen der Regierung zur Umsetzung einschlägiger Empfehlungen als »substanzlos« und das OHCHR-Mandat »missbrauchend«; gemeint waren die Empfehlungen der nationalen Untersuchungskommission und der Resolution 19/2 des MRR vom März 2012. Zwar stärkten 41 Staaten in einer mündlichen Stellungnahme dem OHCHR den Rücken. Gleichwohl fand sich später eine Mehrheit von 31 Mitgliedstaaten für die Resolution zur

Zusammensetzung der hauptamtlichen Mitarbeiter im OHCHR (Resolution 22/2). Darin wurde der Auftrag an die Gemeinsame Inspektionsgruppe der Vereinten Nationen aufgenommen, das Management des OHCHR einer Prüfung zu unterziehen und dem Rat zur 27. Tagung (September 2014) die Ergebnisse vorzulegen: eine offen feindselige Aufgabenstellung. Dieselbe Resolution gab der Hohen Kommissarin vor, zum gleichen Datum ihrerseits einen umfassenden Bericht vorzulegen.

### 23. Tagung

Im Rahmen der Sommertagung kam das Absurde nicht zu kurz. Während die Hohe Kommissarin Ungarn wegen der Verfassungsänderungen kritisierte, die die **Unabhängigkeit der Justiz** gefährden, warb die Regierungsdelegation Ungarns für die Resolution (23/6) zur Unabhängigkeit der Justiz und Rechtsanwälte, die im Konsens angenommen wurde. Die Resolution forderte die Staaten auf, die Regelungen zur Amtszeit, Pensionierung, Sicherheit, angemessenen Honorierung und Infrastruktur für Richter so auszugestalten, dass die Unabhängigkeit und Integrität gewahrt bleibe; das Gegenteil dessen, was in Ungarn vollzogen worden war.

In einem zweiten Fall lehnten die Schweiz und die Europäische Union kategorisch jeglichen Mechanismus des MRR zur Bearbeitung der **Folgen des Klimawandels** ab. Die Regierungsdelegationen der Philippinen und Bangladeschs hatten einen Resolutionsentwurf vorgelegt, der eine jährliche Podiumsdiskussion vorsah. Die Diskussion über den Entwurf entpuppte sich als Lehrstunde doppelbödigter Politik im Rat. Im Gegensatz zur Argumentation bei der Einrichtung des Mandats zur Umwelt im Jahr 2012, dieses werde einer Befassung des Themas Klimawandel nicht im Wege stehen, bestanden die Delegationen der Schweiz und der EU nun darauf, dass es ja das Mandat zur Umwelt gebe, daher sei das Thema Klimawandel hinreichend abgedeckt. Angesichts des großen Widerstands wurde der Entwurf zurückgezogen. Dies kam allerdings auch afrikanischen und asiatischen Staaten entgegen. Denen gefiel die Vorstellung nicht, ein internationales Monitoring könnte die nationale Klima-Politik in Bezug auf ihre menschenrechtliche Konformität auswerten.

Eine ähnliche Verweigerungshaltung zeigten die westlichen Länder bei der Resolution über den **Zugang zu Gesundheitsdiensten** (23/14). Die Resolution rief die Staaten dazu auf, zwecks sicherer Gesundheitsversorgung einen ungehinderten Technologietransfer in Entwicklungsländer zu gewähren und die Rechte am intellektuellen Eigentum so zu gestalten, dass sie den Zugang aller zu effizienter, qualitativ hochwertiger und sicherer Medizin nicht behindern. Brasilien hatte diese Resolution mit Verweis auf den vorhergehenden Bericht des Sonderberichterstatters über das Recht auf Gesundheit vorgelegt (A/HRC/23/42). Die USA argumentierten dagegen, es bräuchte über die frühere Resolution 17/14 hinaus keine neuen Regelungen zum Transfer medizinischer Technologie. Die EU trug vor, Gesundheit sei ein komplexer Sachverhalt und der Zugang zu angemessener Medizin nur ein Aspekt unter vielen. Die Resolution wurde mit 31 Ja-Stimmen bei 16 Enthaltungen angenommen.

Der Sonderberichterstatter zum Thema **Migration** berichtete von seinen Besuchen einiger Außengrenzen der EU (Tunesien-Italien und Türkei-Griechenland) und bezweifelte das Konzept der EU, irreguläre Migration vorwiegend als Sicherheitsproblem zu behandeln. Es führe lediglich zu einer steigenden Zahl an Inhaftierten (A/HRC/23/46, A/HRC/23/46/Add.1, Add.2 und Add.3 plus Corr.1). Die EU entgegnete, dass die Menschenrechte in Transit- und Zielländern geschützt würden und das Grenzregime nur eine Maßnahme zur Sicherung der Außengrenzen sei. Es gebe andere Instrumente, um den Schutz der Flüchtlinge zu gewährleisten.

### 24. Tagung

Auf der Herbsttagung setzte die Resolution zu den **Folgen des Waffenhandels** auf Menschenrechte im Kontext bewaffneter Konflikte (24/35) einen Akzent – eingebracht von Ecuador, Costa Rica und Peru. Der Text rief die Staaten dazu auf, keine Waffen zu liefern, wenn diese erkennbar zur Verletzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts beitragen. Die USA stimmten zwar gegen diese Resolution, doch erreichte diese mit 42 zu einer Stimme bei vier Enthaltungen eine deutliche Mehrheit. In diesen Zusammenhang passte eine zweite, dieses Mal im Konsens verabschiedete Resolution (24/17)

zum Verweigern des Militärdienstes aus Gewissensgründen. Die USA stimmten dem Konsens zu, gaben aber zu verstehen, dass es dieses Recht auf Gewissensfreiheit im Völkerrecht nicht gebe.

Einen Abstimmungsmarathon mit acht schriftlichen Änderungsanträgen erlebte die Resolution 24/24 zum Thema Zugang zu und **Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Bereich Menschenrechte**. Ablehnung erfuhr insbesondere die Absicht, eine Anlaufstelle (Focal Point) mit einer hochrangigen Persönlichkeit bei den Vereinten Nationen einführen zu wollen, um systematisch und umfassend Informationen zu erfassen sowie die Verantwortung für solche Tatbestände zu erforschen. China, Indien, Pakistan, Russland und Venezuela hatten schriftliche Änderungsanträge vorgelegt, über die einzeln abgestimmt werden musste. Letztlich wurden alle Änderungsanträge abgelehnt und die Resolution im Ganzen mit einer Mehrheit von 31 zu einer Stimme bei 15 Enthaltungen angenommen. Es war aber hier wie bei anderer Gelegenheit deutlich geworden, dass Verfahrensregeln wieder an Bedeutung gewinnen, die eine unliebsame Befassung mit Themen und Resolutionen be- oder gar verhindern helfen.

Ähnlich kontrovers war über die Resolution 24/31 zum politischen (Frei-)Raum für die Zivilgesellschaft abgestimmt worden; mit drei schriftlichen Änderungsanträgen seitens Kubas und Pakistans. Kuba hatte sich vor allem gegen die in der Resolution vorgesehene Podiumsdiskussion zu diesem Thema auf der 25. Tagung im März 2014 gesträubt – jedoch erfolglos.

In Bezug auf **Ländersituationen** kritisierte die Hohe Kommissarin die Anwendung exzessiver Gewalt in der Türkei und zitierte aus einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach das Abfeuern von Tränengasgranaten auf Demonstrierende illegal sei. In Bezug auf Israel monierte Pillay die Zwangsräumungen und Hausabrisse im Westjordanland und in Ost-Jerusalem. Sie verwies auf Artikel 49 der VI. Genfer Konvention sowie auf die Menschenrechtsbestimmungen zum Recht auf angemessenes Wohnen und Eingriffe in das Recht auf Privatsphäre, Familie und Heimstätte. Die Regierung Israels war bei dieser Präsentation ebenso wenig anwesend wie bei der turnusgemäßen zweiten Run-

de der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR). Das UPR-Verfahren zu Israel wurde auf den Oktober verschoben, und dem Ratspräsidenten gelang es dann, die israelische Delegation zu einer Beteiligung einschließlich der Vorlage eines Staatenberichts zu bewegen.

Die Ergebnisse des UPR-Verfahrens, der mündliche Bericht und die Präsentation der **Bundesrepublik Deutschland** wurden von vielen Staaten positiv bewertet. NGOs lobten die bessere Konsultation mit der Zivilgesellschaft, kritisierten die Bundesregierung aber für ihre Weigerung, internationale Menschenrechtsstandards wie die Konvention zu den Rechten von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zu ratifizieren. Einige nicht-staatliche Organisationen kritisierten die exzessive Gewalt durch Polizeibeamte, den mangelnden Schutz für Opfer von Menschenhandel, die Lage von Migranten und Flüchtlingen. Ferner wurde die Erwartung geäußert, dass die Empfehlungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen tatsächlich umgesetzt werden.

### Resümee

OHCHR, Sonderberichterstatter, Untersuchungskommissionen und Beratender Ausschuss konnten sich im Jahr 2013 als Referenz etablieren, sei es diskursbildend durch Begriffsklärungen wie zu traditionellen Werten, als amtliche Quelle nicht zuletzt für den UN-Sicherheitsrat oder als direkter Bezug für Ratsentscheidungen auch bei politisch aufgeladenen Projekten wie der Resolution zu Sri Lanka. Nichts jedoch ist ewig, am wenigsten beim MRR. Mit dem Projekt des Schutzes der Familie ist ein nächstes Feld bereitet, um die universelle Geltung der Menschenrechte einzuschränken und Forderungen nach einer menschenrechtsbasierten Politik abzuwehren. Im Jahr 2014 werden auch die Versuche weitergehen, über Verfahrensbeschlüsse in Form schriftlicher Änderungsanträge die Verabschiedung von Resolutionen lahm zu legen oder mittels Anträgen zur Geschäftsordnung unliebsame Stellungnahmen zu blockieren. Allerdings traten auch westliche Länder ungeschminkt im Sinne von interessen- und nicht normengeleiteter Politik auf, was die Überzeugungskraft der selbst ernannten Menschenrechtsverfechter und ihrer berechtigter Anliegen nicht fördert.

## Verwaltung und Haushalt

### Generalversammlung: 68. Tagung 2013/2014 | Haushalt

- 5,53 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2014/2015
- Reformen erneut verschoben

Juliane Kammer · Claudia Spahl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Artur Brunner und Martina Warning, Generalversammlung: 67. Tagung 2011/2012, Haushalt, VN, 3/2012, S. 133f., fort.)

Am 27. Dezember 2013 – außergewöhnlich spät – hat die UN-Generalversammlung den **Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2014–2015** verabschiedet. Nach äußerst schwierigen Verhandlungen einigten sich die Mitgliedstaaten auf 5 530 349 800 US-Dollar (A/RES/68/248 A–C). Deutschland trägt als drittgrößter Beitragszahler einen Pflichtbeitrag von knapp 395 Mio. US-Dollar. Mit dem Verhandlungsergebnis setzte die Generalversammlung moderate Kürzungen durch: Der Haushalt für 2014/2015 liegt knapp 35 Mio. US-Dollar unterhalb des endgültigen Haushaltsabschlusses für 2012/2013 und rund 32 Mio. US-Dollar unterhalb des ursprünglichen Haushaltsvorschlags von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon. Die Einsparungen sollen unter anderem durch die Kürzung von 219 Stellen im UN-Sekretariat erzielt werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass im Laufe der beiden Haushaltsjahre mit zusätzlichen Kosten gerechnet werden muss – etwa aufgrund neu eingerichteter besonderer politischer Missionen wie beispielsweise neu berufener Sondergesandten des Generalsekretärs.

Ban hofft zudem, dass die Mitgliedstaaten das Arbeitsprogramm wie in den vergangenen Jahren zusätzlich zu ihren Pflichtbeiträgen mit freiwilligen Beiträgen unterstützen werden. Er geht von Zusage von rund 14,1 Mrd. US-Dollar aus, beispielsweise für den Hohen Flüchtlingskommissar, für ›UN Women‹ oder das Umweltprogramm der Vereinten Nationen. Für die wesentlichen Posten des ordentlichen Haushalts siehe die Tabelle auf Seite 81.

Wie in den Vorjahren konnte der Kompromiss zum ordentlichen UN-Haushalt erst nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen im **5. Hauptausschuss der Generalversammlung** (Verwaltung und Haushalt) errungen werden. Erneut standen sich vor allem die Gruppe der 77 (G77) und China auf der einen Seite und die Gruppe der sogenannten Gleichgesinnten (Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, die USA und die Staaten der Europäischen Union) auf der anderen Seite gegenüber.

Die G77, größtenteils Schwellen- und Entwicklungsländer, traten in den Verhandlungen dafür ein, dass die UN-Mitgliedstaaten im ordentlichen UN-Haushalt mehr Mittel für Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen. Gleichzeitig plädierten sie für eine detailliertere, über die bisherige Praxis hinausgehende Kontrolle der Mitgliedstaaten über die in zahlreiche Fonds und Programme fließenden freiwilligen Beiträgen, die vor allem von den westlichen Staaten geleistet werden.

Der Gruppe der Gleichgesinnten gehören die westlichen Staaten und somit die Mehrheit der Hauptbeitragszahler an, die bei ihren nationalen Haushalten großen Sparzwängen unterliegen. Die Gleichgesinnten setzten sich dementsprechend für Einsparungen bei der Gesamthöhe des Haushalts ein. Sie forderten eine Verbesserung von Effizienz und Effektivität des UN-Sekretariats, die Überprüfung der Personalstruktur und eine Reform des sogenannten ›Recosting‹, das heißt der Festsetzung der Zusatzkosten, die durch Inflations- und Wechselkursschwankungen verursacht werden. Der UN-Generalsekretär strebte zudem eine Einigung zu zwei seiner wesentlichen Reformprojekte an, der Einrichtung einer Partnerschaftsfazilität und der Einführung einer verpflichtenden Personalrotation.

### Reformbemühungen beim ›Recosting‹

Seit Mitte der achtziger Jahre waren die Kosten für zu erwartende Inflations- und Wechselkursschwankungen vorab geschätzt und in den neuen Haushalt aufgenommen worden. Bei der Verabschiedung des Haushalts für 2012/2013 hatte die Generalversammlung beschlossen, die Festsetzung des ›Recosting‹ größtenteils auf das Ende der Haushaltsperiode zu verschieben. Damit hatten insbesondere die

### Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts

1344 Millionen US-Dollar	Politische Angelegenheiten, einschließlich der besonderen politischen Missionen
791 Millionen US-Dollar	Büro des Generalsekretärs, Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat
658 Millionen US-Dollar	Management- und Unterstützungsdienste
572 Millionen US-Dollar	Regionale Entwicklungszusammenarbeit
496 Millionen US-Dollar	Internationale Entwicklungszusammenarbeit
486 Millionen US-Dollar	Personal
353 Millionen US-Dollar	Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Quelle: UN-Dok. A/RES/68/248 A-C v. 27.12.2013.

Gleichgesinnten die Hoffnung verbunden, dass das UN-Sekretariat einen möglichst großen Teil der durch Inflations- und Wechselkursschwankungen verursachten Kosten im Rahmen des bewilligten Haushalts absorbieren würde. Letztlich belieben sich die Nachberechnungen für den abgelaufenen Haushalt jedoch auf 130 Millionen US-Dollar. Diese Nachforderungen werden den Mitgliedstaaten allerdings nicht in Rechnung gestellt, sondern sollen beispielsweise durch unbeglichene Verbindlichkeiten des UN-Sekretariats und Überschüsse der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda gedeckt werden. Für den Haushalt 2014/2015 kehrte man auf Drängen der G77 zur Methode der Vorabschätzung zurück, und die entsprechenden Kosten sind von vornherein Teil des Haushalts. Ein Kompromiss zur Berechnungsmethodologie trägt jedoch beiden Seiten Rechnung: Die Mitgliedstaaten einigten sich darauf, dass eine unabhängige Studie bis zur 69. Tagung Optionen für den Umgang mit Wechselkurs- und Inflationsschwankungen ermitteln soll.

### Zulagen und Beihilfen für UN-Bedienstete vorerst eingefroren

Personalkosten machen beinahe drei Viertel des ordentlichen UN-Haushalts aus. Die Höhe der Gehälter und Zulagen der UN-Bediensteten ist daher eine wichtige Stellschraube in den Haushaltsverhandlungen. Die Bezahlung der UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter orientiert sich, da man Personal aus allen Mitgliedstaaten anziehen möchte, an dem am besten zahlenden nationalen öffentlichen Dienst. Dies ist – laut den Berechnungen der dafür zuständigen Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) –

seit Bestehen der UN der öffentliche Dienst der USA. Die UN-Bediensteten erhalten daher ein Grundgehalt, das sich am Nettoverdienst der US-Bundesbeamten orientiert. Das im Vergleich zu Washington möglicherweise höhere Preisniveau, beispielsweise am UN-Amtssitz New York, wird durch einen Kaufkraftausgleich aufgefangen. Beides zusammen darf laut geltendem Recht nicht unter 110 Prozent und nicht über 120 Prozent der Netto-bezüge der amerikanischen Bundesbeamten liegen. Außerdem sollte sich die Bezahlung über die jeweils letzten fünf Jahre um einen Durchschnitt von 115 Prozent bewegen. Zum Gehalt hinzu kommen verschiedene Zulagen wie Mietzuschuss oder Zuschläge für Familienangehörige.

Während der letzten Jahre hatten sich die UN-Gehälter immer mehr dem Schwellenwert von 120 Prozent angenähert, lagen zuletzt bei 119,8 Prozent und bei einem Fünfjahresdurchschnitt von 115,7 Prozent. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die US-Bundesgehälter seit 2011 eingefroren waren, der Kaufkraftausgleich aber weiter den steigenden New Yorker Preisen angepasst worden war. Bereits während der 67. Tagung hatten die Staaten ein sechsmonatiges Einfrieren des Kaufkraftausgleichs für New York und eine umfassende Überprüfung des Gehalts- und Zulagensystems bis spätestens 2015 beschlossen. Aufgrund der weiter gestiegenen Belastung für die Organisation wurde nun vereinbart, den Kaufkraftausgleich für New York 2014 nicht anzupassen. Außerdem soll die ICSC Vorschläge zur Rückführung der Gehälter auf den Durchschnittswert von 115 Prozent unterbreiten. Die Zulagen sollen bis zum Abschluss der Überprüfung 2015 nicht erhöht werden.

### Reforminitiativen verschoben

Bisher nicht einigen konnten sich die Mitgliedstaaten auf zwei Reforminitiativen von UN-Generalsekretär Ban, die er – nun in seiner zweiten und letzten Amtszeit – mit Nachdruck vorantreibt. Im Rahmen seiner Haushaltsplanung für 2014/2015 schlug der Generalsekretär vor, eine sogenannte Partnerschaftsfazilität einzurichten. Diese soll als Arbeitseinheit des Sekretariats künftig die wachsenden Kooperationen der UN mit nichtstaatlichen Akteuren wie Stiftungen, nichtstaatlichen Organisationen oder Unternehmen koordinieren. Das vorgelegte Konzept stieß jedoch bei vielen UN-Mitgliedstaaten, vor allem der G77, auf Kritik. Letztere streben eine stärkere Kontrolle der Mitgliedstaaten über freiwillige Mittel an und sehen dieses Interesse im Vorschlag des Generalsekretärs nicht gewahrt. Das Vorhaben wurde daher aus dem Haushaltskompromiss ausgeklammert und auf die erste wiederaufgenommene Sitzung des 5. Ausschusses im März 2014 vertagt.

Ebenfalls auf März 2014 vertagt wurden die Verhandlungen über das Mobilitätskonzept des Generalsekretärs. Die zentrale Steuerung des Personalwechsels innerhalb eines UN-Standorts beziehungsweise zwischen Hauptstandorten und Feldmissionen soll die Effizienz des UN-Sekretariats steigern und einer gerechteren Lastenverteilung des Dienstes an Hauptstandorten und in schwierigen Feldmissionen dienen. Ban hatte erstmals im Herbst 2012 vorgeschlagen, eine Rotationspflicht für UN-Bedienstete einzuführen. In den ersten Konsultationen blieb jedoch eine Reihe von Fragen der Mitgliedstaaten ungeklärt, etwa die finanziellen Auswirkungen einer verpflichtenden Rotation, die Chancen externer Kandidaten bei der Rekrutierung und die geografische Verteilung des Personals. Der Generalsekretär hatte daraufhin sein Mobilitätskonzept präzisiert und überarbeitet. Trotz zuletzt wesentlicher Fortschritte in den Verhandlungen konnten sich die Mitgliedstaaten bisher jedoch noch nicht auf die Einführung einer gelenkten Personalrotation verständigen.

Größter Posten im ordentlichen UN-Haushalt sind die besonderen politischen Missionen (Special Political Missions). Diese UN-Einsätze sind ein immer häufiger eingesetztes Instrument zur Konflikt-

prävention und -lösung beziehungsweise zur Friedenserhaltung und -konsolidierung unterhalb der Schwelle einer friedenserhaltenden Maßnahme. Sie reichen von Sonderberatern und Sondergesandten des Generalsekretärs, über Sanktionsausschüsse bis hin zu großen Missionen beispielsweise in Afghanistan oder Irak. Die UN-Mitgliedstaaten einigten sich darauf, rund 1,1 Mrd. US-Dollar des Zweijahreshaushalts 2014/2015 für diese Missionen bereitzustellen.

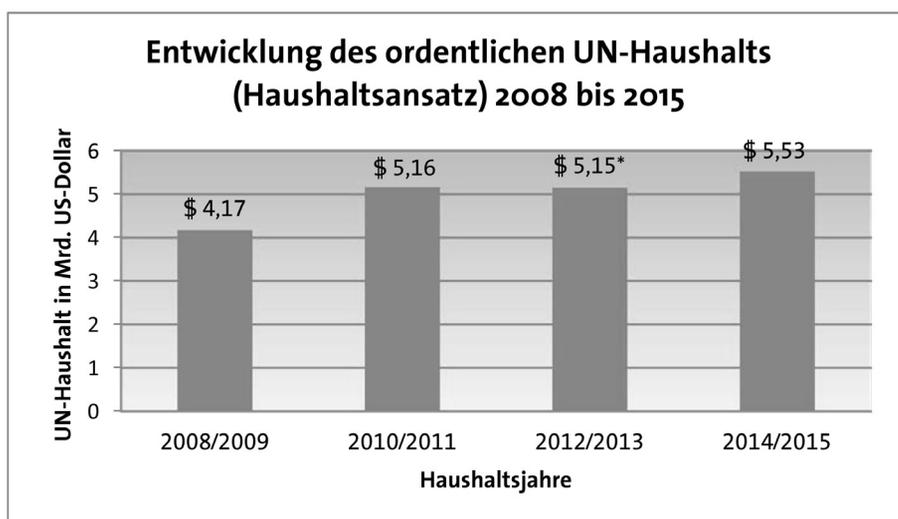
Ungelöst blieben weiterhin die Grundsatzfragen zur Finanzierung der derzeit 38 besonderen politischen Missionen. Bereits im Herbst 2011 hatte UN-Generalsekretär Ban vorgeschlagen, die Aufstellung von Haushalt und Verwaltung der politischen Missionen stärker an jene der UN-Friedensmissionen anzupassen. Der Generalsekretär empfiehlt, die politischen Missionen aus dem ordentlichen UN-Haushalt herauszulösen und – analog zum Haushalt der UN-Friedensmissionen – auf einen jährlichen Haushalt umzustellen. Zudem sollen die politischen Missionen auch auf die Fonds und logistische Unterstützung zugreifen können, die ursprünglich eigens für die UN-Friedensmissionen eingerichtet wurden.

Einige Mitgliedstaaten befürchten, andere hoffen, dass bei einer solchen Umstellung der Finanzierung letztlich auch der Beitragsschlüssel der UN-Friedensmissionen auf die politischen Missionen angewandt wird, auch wenn dies nicht im Vorschlag des Generalsekretärs vorgesehen ist. Deutschland gehört zu den weni-

gen Ländern, die sowohl beim ordentlichen UN-Haushalt als auch beim Haushalt der UN-Friedensmissionen jeweils den gleichen Beitragssatz – derzeit rund 7,14 Prozent – zahlen. Die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats müssten hingegen mit höheren Pflichtbeiträgen rechnen. Da sie eine besondere Verantwortung zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tragen, zahlen sie einen höheren Beitragssatz zum Haushalt der UN-Friedensmissionen. Im Gegenzug profitieren zahlreiche andere Mitgliedstaaten, einschließlich der meisten Mitglieder der G77, von geringeren Beitragssätzen für die Friedensmissionen. Da es auch in dieser Verhandlungsrunde kaum Bewegung bei den aus den Vorjahren bekannten Positionen gab, wurden die Reformvorschläge nun bereits zum dritten Mal vertagt.

### Ausblick

In den Verhandlungen über den UN-Haushalt zeigten sich erneut die alten Interessensgegensätze zwischen den westlichen Staaten und den G77. Hiervon zeugte auch der ungewöhnlich späte Abschluss der Verhandlungen im 5. Hauptausschuss. Letztlich überwog jedoch auch im Jahr 2013 das Interesse der Mitgliedstaaten daran, die globale Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen fortzusetzen und die Arbeitsfähigkeit der Organisation zu erhalten. Somit konnte der neue Zweijahreshaushalt auch dieses Mal im Konsens aller 193 UN-Mitgliedstaaten verabschiedet werden.



\*Der Haushaltsansatz für 2012/13 beinhaltet keine Kalkulation der Kosten für zu erwartende Inflations- und Wechselkursschwankungen. Quelle: eigene Darstellung.

# Personalien

## Bildung

Die Universität der Vereinten Nationen (UNU) in Tokyo hat eine neue Forschungsabteilung: Das Zentrum der Universität der Vereinten Nationen für Politikforschung (UNU-CPR) soll Forschung in den Bereichen Frieden, internationale Sicherheit und globale Entwicklung betreiben. Seit dem 1. Februar 2014 wird die Abteilung von dem deutschen Politikwissenschaftler **Sebastian von Einsiedel** geleitet. Der im Jahr 1972 geborene Einsiedel ist seit dem Jahr 2004 für die UN tätig. Er war unter anderem in der politischen Abteilung der UN-Mission in Nepal (UNMIN) und in der Strategischen Planungsgruppe im Büro des Generalsekretärs tätig.

## Sekretariat

**Stéphane Dujarric de la Rivière** ist alter und neuer Pressesprecher des UN-Generalsekretärs. Von 2005 bis 2006 war der 48-jährige Franzose Pressesprecher für Kofi Annan gewesen. Seit dem 10. März 2014 übernimmt er diese Aufgabe für Ban Ki-moon. Er löst den Briten Martin Nesirky ab, der nach fünf Jahren als Direktor zum Informationsdienst der Vereinten Nationen nach Wien wechselt. Dujarric gehört bereits seit Juni 2000 dem Pressesprecherteam des UN-Generalsekretärs an und übernahm seitdem verschiedene Funktionen (vgl. Personalien, VN 5/2005, S. 213).

## Umwelt

Weitere zwei Jahre leitet **Achim Steiner** als Exekutivdirektor das Umweltprogramm der Ver-



**Stéphane Dujarric de la Rivière (rechts) und sein Amtsvorgänger Martin Nesirky**  
UN-Foto: Eskinder Debebe

einten Nationen (UNEP) in Nairobi. Die UN-Generalversammlung bestätigte die am 14. März 2014 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon vorgelegte Nominierung für eine halbe Amtszeit. Dies war ein Kompromiss, da eine dritte Amtszeit eigentlich nicht vorgesehen ist. Die neue Amtszeit beginnt für den im Jahr 1961 in Brasilien geborenen Deutschen am 15. Juni 2014. Steiner übernahm den Posten im Jahr 2006 von Klaus Töpfer, der das UNEP acht Jahre geleitet hatte, und wurde 2010 zum ersten Mal wiedergewählt. Steiner war von 1998 bis 2001 Generalsekretär der ›World Commission on Dams‹ (WCD) und danach Generaldirektor der ›International Union for Conservation of Nature‹ (IUCN).

Der ehemalige New Yorker Bürgermeister **Michael Bloomberg** ist seit dem 31. Januar 2014 Sondergesandter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Städte und Klimawandel. Der 72-jährige Unternehmer und Politiker unterstützt Ban Ki-moon bei dessen Gesprächen mit den Bürger-

meisterinnen und Bürgermeistern sowie Interessengruppen weltweit, um wirksame, klima-effiziente Lösungsansätze zu entwickeln sowie politischen Handlungswillen zu mobilisieren. Konkrete Lösungen sollen auf dem UN-Klimagipfel am 23. September 2014 in New York vorgestellt werden.

## Deutschland

Die Abteilung Vereinte Nationen und Globale Fragen im Auswärtigen Amt koordiniert die deutsche multilaterale Außenpolitik im System der Ver-



**Michael Bloomberg**  
UN-Foto: Eskinder Debebe

einten Nationen. Neue Leiterin der Abteilung, die neun Referate umfasst, ist **Patricia Hildegard Flor**. Die im Jahr 1961 geborene Diplomatin trat 1992 in den diplomatischen Dienst ein. In den Jahren 1996 bis 2000 war sie an der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York tätig. Von 1998 bis 2002 hatte sie den Vorsitz der UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW) inne. Danach kehrte Flor nach Berlin zurück und leitete bis 2006 das Parlaments- und Kabinettsreferat im Auswärtigen Amt. Es folgten unter anderem Posten als Botschafterin Deutschlands in Georgien und zuletzt als Beauftragte für Osteuropa, den Kaukasus und Zentralasien im Range einer Ministerialdirigentin.

## Nachruf

**Peter Florin**, ehemaliger Politiker und Diplomat der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), starb am 17. Februar 2014 im Alter von 92 Jahren. Florin war von 1969 bis 1989 stellvertretender Außenminister. Im Jahr 1973 trat er den Posten des Ständigen Vertreters der DDR bei den Vereinten Nationen in New York an. Dort saß er dem UN-Sicherheitsrat im Februar 1980 und März 1981 während der zweijährigen Mitgliedschaft der DDR im Gremium vor. Florin war zudem von 1987 bis 1988 Präsident der UN-Generalversammlung und von 1982 bis 1988 Vorsitzender der Nationalen UNESCO-Kommission der DDR.

Zusammengestellt von  
Monique Lehmann.

# Gacaca-Gerichte und der Völkermord in Ruanda

Dagmar Dehmer



Nandor Knust

**Strafrecht und Gacaca. Entwicklung eines pluralistischen Rechtsmodells am Beispiel des ruandischen Völkermordes**

Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht.

Strafrechtliche Forschungsberichte, Band 5 135

Berlin: Duncker & Humblot 2013  
XXVII+423 S.,  
41,00 Euro

Drei Ziele verfolgten Ruanda und die internationale Gemeinschaft mit der strafrechtlichen Aufarbeitung des Völkermords, den die Hutu an den Tutsi im Frühjahr 1994 begangen hatten. Die ›Kultur der Straflosigkeit‹ sollte überwunden, ›Versöhnung‹ erreicht und die ›Wahrheit‹ ermittelt werden. In seiner nun als Buch erschienenen Dissertation ist **Nandor Knust** der Frage nachgegangen, ob und in welchem Umfang diese drei Ziele tatsächlich erreichbar waren und inwiefern sie erreicht worden sind. Dazu hat er sich einige Verfahren der neo-traditionellen Gacaca-Gerichtsbarkeit in Ruanda vor Ort angeschaut und dieses Instrument auf seine Tauglichkeit als Baustein einer Übergangsjustiz (transitional justice) untersucht. Er arbeitet die grundsätzlichen Stärken des dreigliedrigen Systems, bestehend aus, erstens, dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR), zweitens, nationalen Militärgerichtshöfen und Völkermordkammern sowie, drittens, der neo-traditionellen Gacaca-Gerichtsbarkeit, heraus.

Zu den Stärken der drei Gerichtsbarkeiten zählt für Knust, dass zumindest für die Verbrechen des Völkermords selbst ein ›Ende der Straflosigkeit‹ herbeigeführt werden konnte, obwohl die Aufgabe nahezu unlösbar war. Mindestens 800 000 Ermordete und mindestens eine Million Täter würden selbst ein funktionierendes Rechtswesen überfordern. In Ruanda kam erschwerend hinzu, dass während des Völkermords die Mehrzahl der Richter ermordet wurde oder flüchtete. Mitte der neunziger Jahre warteten 120 000 Häftlinge darauf, abgeurteilt zu werden. Es war schnell klar, dass es eines internationalen Tribunals zur strafrechtlichen Aufarbeitung bedarf. Dieses Tribunal wurde im November 1994 vom UN-Sicherheitsrat eingesetzt und hatte die Aufgabe, die Planer und Organisatoren des Völkermords abzuurteilen.

Gleichzeitig baute die siegreiche Tutsi-Elite neue staatliche Institutionen auf, einschließlich spezieller Gerichte, die Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit strafrechtlich ahnden sollten – jedoch nicht die Kriegsverbrechen der siegreichen Tutsi-Armee. Um die Jahrtausendwende zeichnete sich ab, dass die jungen staatlichen Strukturen mit der Aufgabe überfordert waren. Um die Verfahren zu beschleunigen und überhaupt abarbeiten zu können, wurde eine neue Form der traditionellen Gacaca-Gerichtsbarkeit wiederbelebt. Dabei wurden auf der Ebene der kleinsten Verwaltungseinheiten, der Zellen, die Mitläufer und Mittäter verurteilt – von Laien-

richtern und der Gemeinschaft, die im Verlauf der Verfahren zur Teilnahme an den Versammlungen verpflichtet wurde. Mit den mehr als hunderttausend Gacaca-Urteilen leerten sich nach und nach die Gefängnisse.

Die große Stärke der Gacaca ist aus Sicht des Autors, dass in der ersten Phase des Verfahrens von der Gemeinschaft insgesamt eine Vielzahl ›individueller Wahrheiten‹ zusammengetragen wurde. Kritisch wurde es in diesem Verfahren erst, wenn den Tätern konkrete Taten auf dem Gebiet der betroffenen Zelle zugeordnet wurden. Insgesamt hätten, so Knust, alle drei Gerichtsbarkeiten, auch der ICTR, auf der Grundlage der regierungsamtlichen Wahrheit Recht gesprochen. Der Autor zitiert die Menschenrechtsorganisation ›Human Rights Watch‹, die bezugnehmend auf ein Dokument der von der ruandischen Regierung eingerichteten Kommission für nationale Einheit und Aussöhnung schreibt: »Auch wenn einige RPF-Soldaten Zivilisten getötet haben mögen, waren diese Verbrechen die tragischen Ergebnisse des Krieges oder vereinzelt vorkommende Racheakte, die bestraft worden sind.« Hieran zeigt sich eine grundsätzliche Schwäche der Übergangsjustiz in Ruanda: In keiner der drei Gerichtsbarkeiten wurden die Kriegsverbrechen der Tutsi-Rebellenarmee geahndet, die nach ihrem Sieg Mitte Juli 1994 den Völkermord beendet hatte. Knust spricht deshalb von einer »asymmetrischen Beendigung der Straflosigkeit« (S. 338).

Trotz dieser Schlagseite einer Siegerjustiz sieht der Völkerrechtler im pluralistischen System das »Potenzial zu einer Integration von verschiedenen Wahrheiten« (S. 365). Diese Wahrheiten seien keine historischen, sondern stets juristische, weil es in allen drei Gerichtsbarkeiten um die Zurechnung individueller strafrechtlicher Verantwortung geht.

Nandor Knust hat mit seiner Arbeit einen umfassenden Überblick über die rechtliche Aufarbeitung des Völkermords in Ruanda vorgelegt. Er arbeitet präzise die Stärken und Schwächen einer pluralistischen Übergangsjustiz heraus und macht Verbesserungsvorschläge. So sollte in Ergänzung zum Internationalen Strafgerichtshof eine internationale Ermittlungsbehörde eingerichtet werden, die in Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen »relativ klinisch« den Sachverhalt ermitteln könnte (S. 404). Die Gacaca-Gerichte oder ähnliche Formen traditioneller Gerichte seien eine sinnvolle Rationalisierung von Recht, die auch in anderen Fällen zum Einsatz kommen könnte.

# Im Dienst für den Frieden

Renate Wilke-Launer

Mit einer Festschrift soll jemand geehrt werden: Schüler, Freunde und Fachkollegen liefern dazu Fachbeiträge, ganz gelegentlich auch Persönliches und Anekdoten. Gewürdigt wird damit in der Regel ein Gelehrter. Dass einem General eine solche Publikation zugedacht wird, ist höchst ungewöhnlich.

Eine Festschrift zu Manfred Eiseles 75. Geburtstag aber braucht keine lange Begründung: Eisele hat von 1994 bis 1998 in herausragender Position in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) des Sekretariats der Vereinten Nationen gearbeitet. Das war eine besondere, präzedenzlose Zeit des Umbruchs, und Eisele hat zweifellos entscheidend dazu beigetragen, ›Peacekeeping‹ konzeptionell weiterzuentwickeln, die Instrumente anzupassen und schwierige Entscheidungen zu treffen und zu vertreten.

Die Initiative zu dieser Festschrift ging von Birgit Steffani aus, einer der beiden Töchter Eiseles. **Ekkehard Griep**, der von 1995 bis 1998 in New York Referent Manfred Eiseles war, hat sich diesem mehrjährigen Projekt gewidmet und die Herausgeberschaft des 2013 erschienenen Buches übernommen.

Der Schwerpunkt liegt auf Eiseles Tätigkeit für die Vereinten Nationen, es wird aber auch deutlich, was diesen Mann geprägt und am Ende für den hohen Posten eines Beigeordneten Generalsekretärs prädestiniert hat. In dem Buch kommen Weggefährten, viele von ihnen Freunde, zu Wort. Der Tunesier Hédi Annabi, ebenfalls Beigeordneter Generalsekretär im DPKO, hat in fünf Worten zusammengefasst, was Kollegen über Eisele dachten und hier schreiben: »He is a decent man.« Das spürt man an vielen Stellen in diesem Buch, vor allem auch in den fünf Interviews, die Friederike Bauer im Verlauf des Jahres 2012 mit ihm geführt hat. In dreien geht es um dienstliche Fragen (Deutschlands Rolle in der Welt, das Verhältnis von Militär und Gesellschaft sowie Blauhelm-Operationen und aktuelle Krisen), in den beiden anderen um Glaube und Werte beziehungsweise den Stellenwert von Frauen und Familie.

In den Interviews zu Gott und zur Familie und in der Sprache Eiseles findet sich vieles, was die nächste Generation verspottet hat: Rechtschaffenheit, Aufrichtigkeit, Kameradschaft, Dienen, Verantwortung, Führung. Doch es ist unter anderem diese Haltung, die diese außergewöhnliche Karriere ermöglicht hat und die heute so sehr vermisst wird. Dass derzeit eine floskelhafte Sprache dominiert, wird auch an einigen Stellen dieses Buches deutlich.

Während die beiden Töchter in ihrer Wegskizze das gesamte bisherige Leben behandeln, schildert Herausgeber Griep ausführlich Eiseles Berufung nach New York und seine Tätigkeit dort. In dem Beitrag wird in Erinnerung gerufen, was damals vom Stab im DPKO bewältigt werden musste. Griep arbeitet fünf Handlungsfelder heraus, in denen Eisele Weichen stellte: Stärkung der Polizei im ›Peacekeeping‹, Verkürzung der Reaktionszeiten, Bekämpfung der Gefahren durch Landminen, die Notwendigkeit von robusten Mandaten für UN-Missionen und eine Reform der bis dato umständlichen Kostenrückerstattung an Menschen und Material stellende Staaten. Griep erzählt nicht ohne Stolz von der Professionalisierung dieses Arbeitsbereichs der UN. Dagegen erfährt man leider kaum etwas darüber, wie die Verantwortlichen im DPKO mit den Fehlschlägen und Demütigungen umgegangen sind, die mit dem ›Peacekeeping‹ dieser Zeit auch verbunden sind.

Was Manfred Eisele vor und nach seiner Tätigkeit für die UN in der innenpolitischen Debatte geleistet hat und bewegen konnte, zeigt am eindrucklichsten die kleine Hommage von Winfried Nachtwei (Bündnis 90/Die Grünen), der selbst zu einem anerkannten Verteidigungsexperten geworden ist: »Wegweiser« nennt Nachtwei den General zu Recht.

Im Anschluss an die Einführung, die Zeugnisse der Wegbegleiter und die ausführliche biografische Skizze der Töchter folgen im 4. Teil Beiträge von ›Weiterdenkern‹ zu Perspektiven für Frieden und Sicherheit – klassische Festschriftenaufsätze. Winrich Kühne zum Beispiel bilanziert detailliert die Entwicklung zum ›Robusten Peacekeeping‹, und Sven Simon führt in die langfristige Perspektive der Friedenskonsolidierung ein. Ebenfalls lesenswert ist auch die grundsätzliche Darstellung über Frauen in der Sicherheitspolitik von Maria Elisabeth Rotter. Während die übrigen Beiträge Fortschritte schildern, zeigt der Journalist Rolf Clement Rückschritte auf: Im hektischen Medienbetrieb wird langjährige, gründliche Expertise so gut wie nicht mehr gepflegt.

Publizistisch gesehen leiden Festschriften oft an fehlender Selektivität und starker Heterogenität der Beiträge. Ekkehard Griep, den beiden Töchtern Astrid Nelle und Birgit Steffani sowie der Journalistin Friederike Bauer ist es mit ihrer Mischung und Sorgfalt dagegen gelungen, die Balance zwischen der Würdigung einer Person und der Debatte um die UN-Friedenssicherung zu halten und daraus ein lesenswertes Kompendium zu machen.



Ekkehard Griep  
(Hrsg.)

**Des Friedens  
General.  
Manfred Eisele –  
Vom Kriegsflüchtling  
zum obersten  
Blauhelm**

Freiburg i. B.:  
Verlag Herder 2013  
416 S., 24,99 Euro

# Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2010 bis 2013

Klaus Hüfner



Prof. Dr.

**Klaus Hüfner**,  
geb. 1939, ist  
Mitglied im  
DGVN-Präsidium,  
Ehrenpräsident der  
World Federation  
of United Nations  
Associations  
(WFUNA) und  
Senior Research  
Fellow beim Global  
Policy Forum,  
New York.

**Deutschland war in den Jahren 2010 bis 2013 drittgrößter Pflichtbeitragszahler zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen, viertgrößter Pflichtbeitragszahler zu den Haushalten für UN-Friedensoperationen, lag aber beim Anteil freiwilliger Beitragsleistungen im Ranking deutlich unter dem der Pflichtbeiträge: Ränge 8 bis 9. Bei den Entwicklungsbeiträgen pro Kopf lag Deutschland sogar nur auf Platz 18. Bei der Unterstützung der Finanzinstitutionen belegt Deutschland wiederum die Plätze 3,4 und 5.**

Um die von ihren Mitgliedstaaten erteilten Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die Vereinten Nationen, ihre Programme und Fonds sowie ihre Sonderorganisationen in ausreichendem Umfang Finanzmittel, die sie entweder als Pflichtbeiträge oder als freiwillige Beitragsleistungen von ihren Mitgliedstaaten erhalten. Grundlage für die Übersichten A, C und D ist der zwölfte UN-Bericht »Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System« für die Jahre bis 2011, der Mitte 2012 erschienen ist (UN Doc. A/67/215).

## Schwierige Datenbeschaffung

Die UN-Berichte sind leider nicht präzise genug. Selbst ein intensives Studium der Fußnoten reicht nicht aus, um den Stellenwert einzelner Tabellen angemessen einstufen zu können. Da in den Statistiken des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit dem Jahr 2005 freiwillige, zweckgebundene Leistungen nicht mehr als multilaterale, sondern als bilaterale Leistungen verbucht werden, lassen sich die deutschen Finanzströme in das UN-System institutionenspezifisch nicht mehr angemessen darstellen. Während einerseits die als öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) geltenden Beiträge in den »Regelhaushalten« als Kernbeiträge (core contributions) nach Institutionen (sowohl Sonderorganisationen als auch Programme und Fonds) aufgeführt wurden, erfolgte für die »non-core contributions« (»bilaterale ODA«) in einer Fußnote lediglich eine Gesamtsumme (für Einzelheiten vgl. Übersicht F.2). So werden auch als multilaterale, öffentliche Entwicklungshilfe deutsche Pflichtbeiträge an UN-Sonderorganisationen aufgeführt. Eine eigene Aufschlüsselung der deutschen Beiträge für einzelne Programme und Fonds der Vereinten Nationen erfolgt in Übersicht F.1.

## Übersicht A

Die nachfolgenden Aufstellungen<sup>1</sup> in Übersicht A, erste Spalte, spiegeln die Entwicklung der **ordentlichen Haushalte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen** für die Jahre 2010 bis 2013 wider. Diese Übersicht enthält auch Angaben zur beschlossenen Haushaltsentwicklung (Soll-Werte) für die Jahre 2012 und 2013, die über die Webseiten der Sonderorganisationen oder mit Hilfe der für sie zuständigen Bundesministerien ermittelt werden konnten. Dabei mussten in mehreren Fällen Umrechnungen in US-Dollar vorgenommen werden (vgl. die jeweiligen Anmerkungen in Übersicht A). Dies bedeutet, dass die im Jahr 2014 erfolgende Ist-Rechnung für diese beiden Jahre durchaus abweichen kann – je nachdem, ob die Haushaltsansätze tatsächlich realisiert und welche Umrechnungskurse zum US-Dollar angewendet wurden.

In der zweiten Spalte werden die veranlagten **Pflichtbeiträge** für den Zeitraum 2010 bis 2013 aufgeführt. Ohne Zweifel stellen die Pflichtbeiträge den größten Einnahmeposten für die Organisation dar, wie sich aus dem Vergleich von Haushalten und Pflichtbeiträgen ermitteln lässt. Einzige Ausnahme bildet die WIPO. Da diese Organisation beträchtliche Einnahmen aus Gebühren, Dienstleistungen und Veröffentlichungen erhält, ist der Anteil der Pflichtbeiträge äußerst gering. Er betrug zum Beispiel 2010 lediglich 6,0 und 2011 5,7 Prozent.

Insgesamt stiegen die Pflichtbeiträge für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen zwischen 2010 und 2011 von nominal 4,821 auf 5,065 Mrd. US-Dollar, wobei der Anstieg bei den Vereinten Nationen 0,248 Mrd. US-Dollar betrug. Für den Zeitraum 2012 bis 2013 ist eine relativ konstante Entwicklung der Pflichtbeiträge von nominal 4,726 auf 4,731 Mrd. US-Dollar zu beobachten – vorausgesetzt, dass alle Mitgliedstaaten auch ihren Beitragspflichten nachkommen, was nicht immer der Fall ist.

Die in der dritten Spalte aufgeführten **Anteile Deutschlands an den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen UN-Haushalt** stiegen im Zeitraum 2010 bis 2013 zunächst von 170 auf 189 Mio. US-Dollar (2012) und sanken dann auf 182 Mio. US-Dollar, was unter anderem auf den gesunkenen Beitragssatz von 8,018 auf 7,141 Prozent ab 2013 zurückzuführen ist. In den Jahren 2004 bis 2006 lag der Beitragsschlüssel für Deutschland bei 8,662 Prozent. Für die Jahre 2007 bis 2009 sank er um 0,085 Prozentpunkte auf 8,577 Prozent. Für die Jahre 2010 bis

2012 wurde ein weiteres Absinken um 0,559 Prozentpunkte auf 8,018 Prozent beschlossen; für die Jahre 2013 bis 2015 sank der Beitragssatz um 0,877 Prozentpunkte.

## Übersicht B

In Übersicht B wird ein Überblick über die Entwicklung der **Pflichtbeiträge Deutschlands zu den Haushalten für UN-Friedensoperationen** für den Zeitraum 2010 bis 2013 gegeben. Im Rahmen eines Zehn-Stufen-Modells A bis J gehört Deutschland der Stufe B an, deren Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Beitragssatz zum ordentlichen UN-Haushalt veranlagt werden. Lediglich die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (P5) werden mit einem höheren Beitragschlüssel veranlagt (Stufe A), um ihrer besonderen Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Rechnung zu tragen. Sie müssen den Differenzbetrag zahlen, der sich aus der Umverteilung der übrigen Pflichtbeiträge ergibt, nachdem die Abschläge für die Mitgliedstaaten der Stufen C bis J gemacht wurden. Dementsprechend sieht die Beitragstabelle für Friedensoperationen vor, dass die USA ab dem Jahr 2013 mit einem Anteil von 28,3835 Prozent 6,3835 Prozentpunkte mehr zahlen müssen. Frankreichs Anteil stieg um 1,6229 Prozentpunkte auf 7,2159 Prozent; das Land ist damit der drittgrößte Pflichtbeitragszahler für Friedensoperationen nach den USA und Japan. Insgesamt tragen die P5 seit dem Jahr 2013 mit 52 Prozent mehr als die Hälfte der Kosten für die Friedensoperationen.

Die deutschen Pflichtbeiträge für UN-Friedensoperationen sanken zwischen den Jahren 2010 und 2012 von knapp 740 über 631 auf 308 Mio. US-Dollar und stiegen dann wieder im Jahr 2013 auf 702 Mio. US-Dollar. Bezogen auf die Pflichtbeiträge an das UN-System insgesamt sank dieser Anteil im Zeitraum 2010 bis 2012 von 63 über 58,3 auf 42,6 Prozent (vgl. Übersicht E). Im Jahr 2013 stieg dieser Anteil wiederum auf über 63 Prozent. Auch bezogen auf die Gesamtbeiträge an das UN-System ist dieser Anteil erheblich gewesen: Er lag im Jahr 2010 bei 44,4 Prozent und sank in den Jahren 2011 und 2012 auf 38,3 beziehungsweise 22,2 Prozent.

## Übersicht C

Übersicht C enthält Informationen über **freiwillige Beitragsleistungen Deutschlands an die UN und ihre Sonderorganisationen** (ohne die in Bretton Woods gegründeten Währungs- und Finanzinstitutionen und den IFAD). Dabei ist insgesamt eine sinkende Tendenz für die Jahre 2010–2012 von rund 105 auf etwa 96 Mio. US-Dollar festzustellen. Auffällig ist dabei der gesunkene Anteil für die Sonderorganisationen im Jahr 2012 auf 46,3 Mio. US-Dollar.

## Übersicht D

Übersicht D enthält Informationen über die **freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands an die Programme und Fonds** der Vereinten Nationen im Zeitraum 2010 bis 2012. Bei der Zusammenstellung wurden die Tabelle 2 A des Berichts UN Doc. A/67/215 und die Jahresberichte der Institutionen herangezogen, um die freiwilligen Leistungen möglichst vollständig zu erfassen (bei Abweichungen wurden die Jahresberichte verwendet).

Hier ist ein kontinuierlicher, deutlicher Anstieg der deutschen Beiträge von rund 386 auf 568 Mio. US-Dollar zu verzeichnen. Dabei ragen insbesondere UNDP und WFP heraus, die im Jahr 2012 rund 105 beziehungsweise 150 Mio. US-Dollar erhielten. Im Vergleich zu den freiwilligen Beitragsleistungen an die Sonderorganisationen wird deutlich, dass die jährlichen Beiträge an die Programme und Fonds mehr als das Sieben- bis Achtfache und im Jahr 2012 sogar das Zwölffache ausmachten. Entsprechend hoch ist auch ihr Anteil an den freiwilligen Leistungen Deutschlands insgesamt (2010: rund 78,5 Prozent; 2012: rund 85,5 Prozent).

## Übersichten F.1 und F.2

Wie bereits erwähnt, wird bei den freiwilligen Leistungen an UN-Programme und -Fonds eine Klassifizierung von der Geber-Seite eingeführt, wonach die Finanzströme an diese Einrichtungen nur noch teilweise unter ›multilateral‹ verbucht werden. In den Berechnungen des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee – DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wird seit Mitte der neunziger Jahre und des BMZ seit dem Jahr 2005 zwischen ›multilateralen‹ und ›bilateralen‹ Beiträgen der **staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA)** wie folgt unterschieden: Nur noch regelmäßige, nicht-zweckgebundene Beiträge gelten als multilaterale Beiträge, während Sonderbeiträge, die für bestimmte programm- oder projektspezifische Zwecke überwiesen werden, unter ›bilateral‹ verbucht werden. Am Beispiel einiger Programme und Fonds wird dies für die Jahre 2009 bis 2012 in Übersicht F.1 veranschaulicht. Hier wird deutlich, dass die Beiträge insgesamt,

1 Dieser Beitrag führt die Übersicht ›Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2006 bis 2009‹, VN, 6/2010, S. 274ff., fort. Für die Jahre 2010 und 2011 werden die Ist-Werte aufgeführt, für die Jahre 2012 und 2013 bei den Sonderorganisationen und Vereinten Nationen Soll-Werte. Die Erklärungen zu den in diesem Text und in den Tabellen verwendeten Abkürzungen der Institutionen finden sich in ›Das UN-System auf einen Blick‹, VN, 1/2014, S. 42. Dort nicht erläuterte Abkürzungen werden in den Anmerkungen aufgeführt.

welche als Kernbeiträge nicht zweckgebunden sind, einen Anteil von weniger als einem Drittel ausmachen, das heißt zwischen 30,9 Prozent (2011) und 27,2 Prozent (2012) schwanken.

Betrachtet man die ODA-Beiträge Deutschlands an die Vereinten Nationen insgesamt, wie sie vom BMZ in Abstimmung mit der OECD erfasst werden (Übersicht F.2), so ergibt sich ein umgekehrtes Bild: Hier machen die Kernbeiträge in den meisten Jahren rund 65 Prozent aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diese Berechnungen bei den Kernbeiträgen auch anteilig Pflichtbeiträge an acht Sonderorganisationen und die Vereinten Nationen eingehen.

## Übersicht G

Übersicht G führt die **Einzahlungen Deutschlands auf Kapital- und Fondsanteile an die Währungs- und Finanzinstitutionen** im UN-Verband für den Zeitraum 2010 bis 2013 auf. Neben den Auffüllungen der IDA- und IFAD-Mittel handelt es sich um die Globale Umweltfazilität (GEF), den Multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls sowie weitere Fonds der Weltbank. Ausführliche Erläuterungen finden sich in den Abkürzungen und Anmerkungen, sodass auf eine Beschreibung des deutschen Finanzengagements an dieser Stelle verzichtet werden kann.

## Zusammenfassung (Übersicht E)

In Übersicht E werden die deutschen Finanztransfers für den Zeitraum 2010 bis 2012 vergleichend zusammengestellt (ohne Einzahlungen auf Kapital- und Fondsanteile, die in Übersicht G separat aufgeführt werden). Die Pflichtbeiträge weisen hier – im Unterschied zu den freiwilligen Beitragsleistungen – keinen kontinuierlichen Anstieg auf. Dies erklärt sich vor allem aus den deutlichen Schwankungen bei den Anteilen der Zahlungen für die UN-Friedensoperationen, die zwischen 2010 und 2012 von 740 über 631 auf 308 Mio. US-Dollar gesunken sind, im Jahr 2013 aber auf 702 Mio. US-Dollar gestiegen sind (vgl. Übersicht B). Im behandelten Zeitraum sanken die Pflichtbeiträge daher bis 2012 von 1,17 auf 0,72 Mrd. US-Dollar, um im Jahr 2013 auf rund 1,11 Mrd. US-Dollar zu steigen (die deutschen Beiträge für das Jahr 2013 insgesamt konnten in Übersicht E mangels offizieller Daten für die freiwilligen Beitragsleistungen nicht aufgeführt werden).

Die freiwilligen Beitragsleistungen zwischen 2010 und 2012 stiegen kontinuierlich von 491 auf rund 665 Mio. US-Dollar an. Dies ist vor allem auf den Anstieg der Beiträge an die UN-Sonderprogramme und -fonds zurückzuführen. Hervorzuheben ist noch, dass der Anteil der freiwilligen Beitragsleistungen an den Gesamtbeiträgen 2010 und 2011 mit 29,5 beziehungsweise 34,3 deutlich unter dem der Pflichtbeiträge lag. Er stieg jedoch im Jahr 2013 – wegen

der oben genannten gesunkenen Pflichtbeiträge für UN-Friedensoperationen einerseits und des deutlichen Anstiegs der freiwilligen Leistungen andererseits – auf rund 48 Prozent.

Zu ähnlichen Bewertungen gelangte auch das Auswärtige Amt.<sup>2</sup> Damit wird deutlich, dass Deutschland zwar drittgrößter Pflichtbeitragszahler zum ordentlichen Haushalt, viertgrößter Pflichtbeitragszahler zu den Haushalten für UN-Friedensoperationen ist, aber beim Anteil freiwilliger Beitragsleistungen im Ranking deutlich unter dem der Pflichtbeiträge liegt. Das Auswärtige Amt berichtete von Rang 9 im Jahr 2009 hinter den USA, Japan, Großbritannien, Spanien, den Niederlanden, Schweden, Kanada und Norwegen unter Bezugnahme auf einen UN-Bericht aus dem Jahr 2010.<sup>3</sup> In weiteren UN-Berichten wurden Daten für die Jahre 2009 bis 2012 veröffentlicht.<sup>4</sup> Dort befand sich Deutschland auf den Rängen 8, 9 und wieder 8 und damit unter den 'Top 50 Contributing Governments to Development-Related Activities'. Im Jahr 2011 leistete Deutschland einen Beitrag in Höhe von insgesamt 407 Mio. US-Dollar, darunter 179 Mio. US-Dollar für zweckgebundene Programme und Projekte (44,0 Prozent).

Der Gesamtbeitrag entsprach einem Anteil am Bruttonationaleinkommen von 0,011 Prozent. Bezogen auf die Bevölkerung lag Deutschland mit 5,0 US-Dollar pro Kopf an 18. Stelle und damit deutlich hinter Norwegen (Rang 1 mit 162,6 US-Dollar), Luxemburg (Rang 2 mit 119,6 US-Dollar), Schweden (Rang 3 mit 64,0 US-Dollar), Dänemark (Rang 4 mit 52,5 US-Dollar), Finnland (Rang 5 mit 39,2 US-Dollar) und den Niederlanden (Rang 6 mit 36,6 US-Dollar).

Die im Rahmen dieser Zusammenstellung bereits genannten Probleme machen deutlich, dass die vorliegende Analyse keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Darüber hinaus bestehen Konsistenzprobleme, die sich nur über einen höheren Grad an Transparenz und Detailliertheit lösen lassen können. Dies gilt sowohl für die offiziellen deutschen als auch für die UN-Quellen.

<sup>2</sup> Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2010 und 2011, Auswärtiges Amt, Berlin, November 2012, Kapitel G, S. 94–100.

<sup>3</sup> Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, UN Doc. A/65/1873 v. 3.8.2010.

<sup>4</sup> Analysis of the Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for 2009–2011, United Nations, New York, 2011ff., Tabelle A-5 (Top Contributors to Development-Related Activities).

## A. UN, Sonderorganisationen (ohne IMF, Weltbankgruppe und IFAD) und IAEA, 2010–2013

Organisation	Gesamthaushalt		Pflichtbeiträge		Anteil Deutschlands			
	in Mio. US-Dollar				in Prozent		Mio. US-Dollar	
2010/2011								
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
UN (Hauptorganisation)	2 319,50	2 319,50	2 166,52	2 414,66	8,02	8,02	169,55	188,32
ILO	377,47	408,83	408,83	411,42	8,58	8,02	35,08	33,00
FAO	507,46	507,46	507,46	507,46	8,06	8,06	43,40	43,40
UNESCO	326,50	326,50	377,29	356,48	8,02	8,02	26,18	26,18
WHO	472,56	472,56	472,56	472,56	8,02	8,02	39,84	37,24
ICAO <sup>1</sup>	82,38	89,50	77,48	79,08	6,85	6,56	5,28	5,19
UPU <sup>2</sup>	33,79	39,40	37,45	38,37	5,77	5,73	2,16	2,21
ITU <sup>2</sup>	164,34	171,78	135,36	135,60	8,62	8,61	10,03	10,10
WMO <sup>2</sup>	74,93	76,69	65,68	66,09	7,89	7,89	5,54	5,21
IMO <sup>3</sup>	48,47	47,62	42,82	45,23	2,45	2,28	1,05	1,03
WIPO <sup>2</sup>	304,54	320,68	18,30	18,41	6,54	6,54	1,20	1,21
UNIDO <sup>4</sup>	126,68	119,59	102,90	101,17	11,92	11,92	12,27	12,06
UNWTO <sup>4</sup>	17,94	16,78	15,98	16,11	2,84	2,84	0,42	0,41
IAEA <sup>4</sup>	455,39	431,69	392,16	402,75	8,35	7,93	32,76	31,95

2012/2013								
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
UN (Hauptorganisation)	2 576,15	2 576,15	2 068,40	2 068,40	8,02	7,14	189,48	181,97
ILO	430,81	430,81	430,81	430,81	8,02	8,02	32,97	32,66
FAO	496,40	496,40	496,05	496,05	8,06	8,06	40,84	40,84
UNESCO	326,50	326,50	326,50	326,50	8,02	7,14	26,18	23,32
WHO	519,42	519,42	464,42	464,42	8,02	8,02	37,24	37,24
ICAO <sup>1</sup>	90,24	95,26	84,26	88,73	6,59	6,59	5,38	5,66
UPU <sup>2</sup>	39,47	39,10	38,25	38,12	6,00	5,80	2,43	2,23
ITU <sup>2</sup>	171,63	170,01	135,96	134,67	7,26	7,06	8,43	8,35
WMO <sup>2</sup>	73,14	72,45	65,99	65,36	7,89	7,89	5,46	5,46
IMO <sup>3</sup>	50,74	51,18	48,22	48,73	2,25	2,04	1,08	0,99
WIPO <sup>2</sup>	337,40	345,56	18,48	18,31	6,53	6,53	1,21	1,20
UNIDO <sup>4</sup>	108,45	108,45	103,43	103,43	12,20	12,20	11,43	12,62
UNWTO <sup>4</sup>	16,79	17,24	16,18	16,45	2,80	2,78	0,43	0,44
IAEA <sup>4</sup>	428,92	434,17	428,92	431,17	7,91	7,89	33,92	34,22

**Anmerkungen**

1 Der Haushalt für ICAO wird in Kanadischen Dollar (CAN) aufgestellt.

2 Der Haushalt für UPU, ITU, WMO und WIPO wird in Schweizer Franken (CHF) aufgestellt.

3 Der Haushalt für IMO wird in Pfund Sterling (GBP) aufgestellt.

4 Der Haushalt für UNIDO, UNWTO und IAEA wird seit 2002 in Euro aufgestellt.

Für die Jahre 2010 und 2011 wurden die von den Organisationen angegebenen Werte in US-Dollar (USD) umgerechnet, anhand der »year-end United Nations operational rate of exchange« (A/67/215, S. 10).

Für die Jahre 2012 und 2013 wurden folgende Umrechnungen in US-Dollar (USD) vorgenommen: UPU, ITU, WMO, WIPO: 2012: 1,00 CHF = 1,06 USD; 2013: 1,00 CHF = 1,05 USD. IMO: 2012: 1,00 GBP = 1,662 USD; 2013: 1,00 GBP = 1,615 USD. UNIDO, UNWTO: 2012 und 2013: 1,00 EUR = 1,35 USD. ICAO: 2012 und 2013: 1,00 CAN = 1,00 USD. Die Beitragssätze wurden auf zwei Stellen hinter dem Komma abgekürzt.

**Quellen:** Für die Jahre 2010 und 2011: Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, New York, UN Doc. A/67/215 v. 31.7.2012.

Für Gesamthaushalt: Tabelle 1 (Approved Regular Budgets (2006–2011), S. 11–12.

Für Pflichtbeiträge: Tabelle 4 (Total Assessed Contributions by Organization (2006–2011), S. 51.

Für Beitragssätze Deutschlands: Tabelle 5 (Percentage Assessments by Organization), S. 56 und 57.

Für Pflichtbeiträge Deutschlands: Tabelle 6 (Assessments Voted, Assessments Received for Current Year, and Prior Years' Assessments Received (2011–2011), S. 74 und 75.

**Für die Jahre 2012 und 2013:** Einzelrecherchen auf den Webseiten der Sonderorganisationen sowie Kommunikationen mit den zuständigen Haushaltsreferenten der Sonderorganisationen und/oder Bundesministerien.

## B. Pflichtbeiträge Deutschlands für die UN-Friedensoperationen, 2010–2013 (in Mio. US-Dollar/in Prozent)

2010		2011		2012		2013	
in Mio. US-Dollar	in Prozent						
739,75	8,02	631,33	8,02	308,31	8,02	701,81	7,14

Quelle:

Auswärtiges Amt, Referat VN 04-9, Stand: 9. Januar 2014.

## C. Freiwillige Leistungen Deutschlands an die UN und ihre Sonderorganisationen, 2010–2012 (in Mio. US-Dollar)

	2010	2011	2012
UN (Treuhandfonds)	51,05	42,78	50,00 <sup>1</sup>
UN (Friedenserhaltene Maßnahmen)	–	–	–
<b>UN (insgesamt)</b>	<b>51,05</b>	<b>42,78</b>	<b>50,00<sup>1</sup></b>
ILO	8,92	2,83	4,03
FAO	13,41	15,11	14,11
UNESCO	1,56	2,94	2,68
WHO	17,56	11,02	12,26
ICAO	–	–	–
ITU	0,22	0,15	–
UPU	–	–	–
WMO	1,77	2,51	1,03
IMO	0,35	0,23	0,07
WIPO	0,63	0,43	–
UNIDO	1,58	3,25	1,35
UNWTO	0,79	0,82	1,12
IAEA	7,59	16,28	9,69
<b>Sonderorganisationen (insgesamt)</b>	<b>54,38</b>	<b>55,57</b>	<b>46,34</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>105,43</b>	<b>98,35</b>	<b>96,34</b>

<sup>1</sup> Schätzwert; für 2012 fehlen offizielle Informationen.

Quellen:

Für die Jahre 2010–2011: Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, New York, UN Doc. A/67/215 v. 31.7.2012, Tabelle 2 A (Earmarked Voluntary Contributions by Organization and Funding Country/Area (2010–2011), UN Doc. A/67/215 v. 31.7.2012, S. 25–26.

Für das Jahr 2012: Eigene Erhebungen (Kommunikation mit den Sekretariaten der Sonderorganisationen und zuständigen Bundesministerien). Vgl auch: [www.dgvm.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitraege-zur-finanzierung-des-un-systems/iii-sonderorganisationen/](http://www.dgvm.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitraege-zur-finanzierung-des-un-systems/iii-sonderorganisationen/)

## D. Freiwillige Leistungen Deutschlands an ausgewählte Programme und Fonds der Vereinten Nationen, 2010–2012 (in Mio. US-Dollar)

	2010	2011	2012
ITC	2,86	3,22	3,29
UNAIDS	3,63	3,51	3,79
UNDP*	124,01	96,50	104,50
UNEP*	29,85	20,04	20,33
UNFCCC	7,93	7,24	7,44
UNFPA*	22,80	21,97	20,74
UNHCR*	49,74	55,68	69,26
UNICEF*	15,99	27,02	53,91
UNIFEM / UN-Women	3,01	3,19	6,01
UNODC	10,03	7,03	8,86
UNRWA*	15,78	23,47	27,99
UNU	4,25	3,54	5,78
WFP*	95,82	194,94	150,06
<b>Insgesamt</b>	<b>385,68</b>	<b>467,83</b>	<b>568,39</b>

**Abkürzungen:** ITC – Internationales Handelszentrum; UNAIDS – Gemeinsames Programm der UN für HIV/Aids; UNFCCC = Rahmenübereinkommen der UN über Klimaänderungen; UNODC – Büro der UN für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung.

Quellen:

Für die Jahre 2010–2011: Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, New York, UN Doc. A/67/215 v. 31.7.2012, Tabelle 2A (Earmarked Voluntary Contributions by Organization and Funding Country/Area (2010–2011)), S. 25–26 sowie Jahresberichte der mit einem \* versehenen Programme und Fonds.

Für das Jahr 2012: Eigene Internet-Recherchen in den Veröffentlichungen der Programme und Fonds und/oder Anfragen bei den zuständigen Bundesministerien.

## E. Deutsche Beiträge an das UN-System, 2010–2012 (in Mio. US-Dollar)

	2010	2011	2012
<b>A. Pflichtbeiträge</b>			
1. Ordentlicher UN-Haushalt	169,55	188,32	189,48
2. Friedensoperationen	739,75	631,33	308,31
3. Sonderorganisationen (einschl. IAEA, ohne Bretton-Woods-Institutionen und IFAD)	213,91	210,48	207,01
4. Sonstige <sup>1</sup>	51,20	53,19	19,64
Zwischensumme	1 174,41	1 083,32	724,44
<b>B. Freiwillige Beitragsleistungen</b>			
1. Vereinte Nationen (Treuhandfonds, Spezialfonds)	51,05	42,78	50,00 <sup>2</sup>
2. UN-Programme und -Fonds	385,68	467,83	568,39
3. Sonderorganisationen (einschl. IAEA, ohne Bretton-Woods-Institutionen)	54,38	55,57	46,34
Zwischensumme	491,11	566,18	664,73
<b>Insgesamt</b>	<b>1 665,52</b>	<b>1 649,50</b>	<b>1 389,17</b>

<sup>1</sup> UN-Pflichtbeiträge für den Sanierungsgesamtplan (Renovierung des UN-Amtssitzes in New York), die Internationalen Gerichtshöfe, internationale Konferenzen und den Deutschen Übersetzungsdienst.

<sup>2</sup> Schätzwert.

## F.1 Freiwillige Beiträge Deutschlands an UN-Programme und -Fonds, 2010–2012, Multilateral (A), bilateral (B) und insgesamt (C) (in Mio. US-Dollar)

Organisation	2010			2011			2012		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
UNDP	29,49	94,52	124,01	38,03	58,47	96,50	29,04	75,46	104,50
UNFPA	19,50	3,30	22,80	21,97	–	21,97	20,74	–	20,74
UNHCR	9,72	40,02	49,74	8,06	47,62	55,68	10,13	59,13	69,26
UNICEF	8,24	7,75	15,99	6,48	20,54	27,02	29,06	24,86	53,92
UNRWA	10,20	5,58	15,78	8,78	14,69	23,47	10,43	17,56	27,99
WFP	–	95,82	95,82	31,16	163,78	194,94	–	150,06	150,06
UNEP (Fund)	9,82	–	9,82	10,50	–	10,50	9,70	–	9,70
UNAIDS	3,63	–	3,63	3,43	0,08	3,51	3,47	0,32	3,79
UNU	–	4,25	4,25	–	3,54	3,54	–	5,78	5,78
OCHA	1,32	3,33	4,65	1,37	2,56	3,93	1,93	3,16	5,09
UNV	2,33	0,47	2,80	2,50	1,83	4,33	3,39	2,30	5,69
UNCCD	2,25	–	2,25	2,36	–	2,36	2,01	–	2,01
UNFCCC	3,84	4,09	7,93	6,26	0,98	7,24	0,62	6,82	7,44
UNODC	10,03	–	10,03	1,51	5,52	7,03	8,86	–	8,86
UNIFEM/ UN WOMEN	1,92	1,09	3,01	1,57	1,62	3,19	1,38	4,63	6,01
<b>Insgesamt</b>	<b>112,29</b>	<b>260,22</b>	<b>372,51</b>	<b>143,98</b>	<b>321,23</b>	<b>465,21</b>	<b>130,76</b>	<b>350,08</b>	<b>480,84</b>

A: Reguläre, das heißt nicht zweckgebundene Beiträge (core contributions) = Multilaterale Beiträge.

B: Sonderbeiträge, das heißt zweckgebundene Beiträge (non-core contributions) = Bilaterale Beiträge.

C: Insgesamt.

## F.2 Deutsche ODA-Beiträge an die Vereinten Nationen, 2007–2012 (in Mio. US-Dollar)

Jahr	Kernbeiträge	Nicht-Kernbeiträge	Insgesamt
2007	284,0	154,8	438,8
2008	295,1	156,1	451,2
2009	358,0	219,0	577,0
2010	351,1	189,8	540,9
2011	368,9	193,8	562,7
2012	337,3	182,0	519,3

**Anmerkung**

Die Umrechnung von Euro in US-Dollar erfolgte durch das BMZ mit Hilfe des offiziellen OECD/DAC-Umrechnungskurses.

**Quelle:**

BMZ.

## G. Einzahlungen auf Kapital- und Fondsanteile (Weltbankgruppe, IFAD und UNEP), 2010–2013 (in Mio. US-Dollar)

	2010	2011	2012	2013
Weltbankgruppe <sup>1</sup>				
■ IBRD	-	-	-	-
■ IDA	743,6	714,7	732,6	733,7
■ IFC	-	-	-	-
■ MIGA	-	-	-	-
IFAD <sup>2</sup>	20,9	22,0	0,0	45,9
Weltbank/GEF <sup>3</sup>	69,4	113,9	117,6	112,8
Weltbank/Globaler Fonds	128,4	207,9	403,6	262,1
Weltbank/CCTF	615,0	0,0	0,0	0,0
Weltbank/ARTF	50,9	64,5	78,4	78,2
Weltbank/Andere Fonds	80,3	163,9	169,8	173,2
UNEP/Fonds Montrealer Protokoll <sup>4</sup>	12,1	5,0	12,6	13,6

**Abkürzungen:**

Weltbank/CCTF: Climate Change Trust Fund (2010 gemeinsam von der Weltbank-Gruppe, Australien und der EU eingerichtet, um gefährdete Staaten wie die Malediven und Bangladesch durch vorbeugende Maßnahmen zu unterstützen).

Weltbank/ARTF: Afghanistan Reconstruction Trust Fund (2007 eingerichtet, um einen koordinierten Finanzmechanismus für den Regierungshaushalt und die Prioritäten bei nationalen Investitionsvorhaben zu ermöglichen).

**Anmerkungen:**

**1 Die Weltbankgruppe** besteht aus der Weltbank (IBRD), der IDA und der IFC sowie der MIGA. Aufgabe der Weltbankgruppe ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der weniger entwickelten Mitgliedstaaten durch die Vergabe von Darlehen und Zuschüssen, durch Beteiligungen an Investitionen sowie durch Investitionsgarantien zu fördern. Die IBRD vergibt mittel- und langfristige Kredite zu marktnahen Bedingungen; die IDA vergibt zinslose, langfristige Kredite (soft loans) an die ärmsten Mitgliedstaaten. Die IFC soll durch die Förderung von Privatinvestitionen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in weniger entwickelten Mitgliedstaaten beitragen. Die MIGA sichert privatwirtschaftliche Direktinvestitionen in weniger entwickelten Mitgliedstaaten durch Garantien gegen nicht-kommerzielle Risiken ab.

**Finanzierung der IBRD:** Die Mitgliedstaaten zeichnen Kapitalanteile und erwerben dadurch Miteigentum an der Bank. Die Anteile werden zum Teil durch Bareinzahlungen, überwiegend aber durch Haftungskapital erbracht. Die von den Mitgliedstaaten gezeichneten Kapitalanteile ermöglichen es der IBRD, sich auf den internationalen Kapitalmärkten zu refinanzieren. 2013 wurden Darlehen in Höhe von insgesamt 15,8 Mrd.

US-Dollar vergeben. Die Bank erzielte einen Nettogewinn von 0,9 Mrd. US-Dollar. Die Gesamtbeiträge Deutschlands betragen 10,553 Mrd. US-Dollar; davon sind 652 Mio. US-Dollar eingezahlt, der Rest ist Haftungskapital (Stand: 12.5.2013). Damit beträgt der Anteil Deutschlands als viertgrößter Anteilseigner 4,47 Prozent (nach den USA, Japan und China).

**Finanzierung der IDA:** Im Unterschied zur IBRD deckt die IDA ihren Finanzbedarf aus den eingezahlten Beiträgen der Geberstaaten, die über sogenannte Wiederauffüllungsrunden erfolgen, ferner aus Rückzahlungen der Darlehensnehmer sowie aus Gewinnüberweisungen der IBRD. Im Geschäftsjahr 2013 erfolgten Darlehen mit einem hohen Zuschusselement in Höhe von 11,1 Mrd. US-Dollar an die 81 ärmsten Staaten der Welt, darunter 39 Staaten aus Afrika. Es handelt sich um sogenannte konzessionäre Kredite, um zinslose Kredite mit einer Laufzeit von 25 bis 40 Jahren und zehn tilgungsfreien Jahren. Die von den Geberstaaten zugesagte Mittelausstattung der IDA beläuft sich auf rund 49,3 Mrd. US-Dollar für die 16. Wiederauffüllungsrunde bis zum 30. Juni 2014. Für die Zahlungsverpflichtungen aus seiner Beteiligung an der 16. Wiederauffüllungsrunde (mit 6,01 Prozent nach den USA, Japan und Großbritannien an vierter Stelle) hat Deutschland Schuldscheine in Höhe von 1,86 Mrd. US-Dollar hinterlegt, die je nach Liquiditätsbedarf der IDA abgerufen werden.

**2 Der IFAD** fördert die Agrarproduktion in den Entwicklungsländern, um den Ernährungsstand armer Bevölkerungsschichten zu verbessern. Der Fonds finanziert sich – wie die IDA – nicht über den internationalen Kapitalmarkt, sondern über Wiederauffüllungsrunden aus den Beiträgen seiner Mitgliedstaaten; er vergibt Darlehen zu unterschiedlichen Bedingungen, wobei die zinslosen, langfristigen Darlehen über 70 Prozent ausmachen. 2012 wurden Darlehen in Höhe von

insgesamt 534,5 Mio. US-Dollar gewährt; die Rückzahlungen betragen 268,9 Mio. US-Dollar. Die Verhandlungen über die 9. Wiederauffüllungsrunde (2013–2015) führten zu einem Zielwert von 1,5 Mrd. US-Dollar. Deutschland beteiligt sich daran mit 75,0 Mio. US-Dollar (=5,0 Prozent) und ist damit fünftgrößter Beitragszahler. Für seine Zahlungsverpflichtungen hat Deutschland Schuldscheine hinterlegt, die entsprechend dem Liquiditätsbedarf des Fonds abgerufen werden.

**3 Die Globale Umweltfazilität** (Global Environment Facility – GEF), 1991 eingerichtet, wird gemeinsam von Weltbank, UNDP und UNEP verwaltet; weiterhin gehören zu den ausführenden Organisationen vier regionale Entwicklungsländer sowie FAO, IFAD und UNIDO. Sie finanziert entstehende Kosten bei Vorhaben in Entwicklungsländern zum globalen Umweltschutz (u.a. Klimaschutz, Gewässerschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt). Für die 5. Wiederauffüllung (2010–2014) werden rund 4,35 Mrd. US-Dollar bereitgestellt. Deutschland ist nach den USA und Japan mit 479 Mio. US-Dollar weiterhin der drittgrößte Geber.

**4 Der Multilaterale Fonds des Montrealer Protokolls** wurde 1990 eingerichtet, um die Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen zum Schutz der Ozonschicht zu unterstützen. Die Industriestaaten bringen diese Mittel nach einem angepassten UN-Beitragschlüssel auf. Die 8. Wiederauffüllungsrunde (2012–2014) sieht 400 Mio. US-Dollar vor; der Gesamthaushalt für diesen Zeitraum soll 450 Mio. US-Dollar betragen. Deutschland steuerte 2013 13,6 Mio. US-Dollar bei und ist damit nach den USA und Japan drittgrößter Beitragszahler.

**Quellen:**

World Bank Contributions Paid-In (Cash + Notes) by Fiscal Year – Data as of 10/03/2013 unless noted: Germany – World Bank Data. BMZ: [www.bmz.de/ministeriumszahlen\\_fakten/Deutsche\\_ODA\\_an\\_multilaterale\\_Organisationen\\_und\\_EU-2007-2011.pdf](http://www.bmz.de/ministeriumszahlen_fakten/Deutsche_ODA_an_multilaterale_Organisationen_und_EU-2007-2011.pdf) sowie Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: [www.dgvn.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitrag-zur-finanzierung-des-un-systems/iii-sonderorganisationen/](http://www.dgvn.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitrag-zur-finanzierung-des-un-systems/iii-sonderorganisationen/)

# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Juli 2013 bis Februar 2014** aufgeführt. Die Do-

kumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: [www.un.org/Depts/german](http://www.un.org/Depts/german)

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Menschenrechte</b>	A/RES/68/167	18.12.2013	Die Generalversammlung fordert alle Staaten auf, <b>das Recht auf Privatheit zu schützen, namentlich im Kontext der digitalen Kommunikation</b> , Maßnahmen zu ergreifen, um Verletzungen dieser Rechte ein Ende zu setzen und die Bedingungen dafür zu schaffen, derartige Verletzungen zu verhindern. Ferner fordert sie die Mitgliedstaaten auf, <b>ihre Verfahren, Praktiken und Rechtsvorschriften hinsichtlich der Überwachung von Kommunikation</b> , deren Abfangen und der Sammlung personenbezogener Daten <b>zu überprüfen</b> und unabhängige, wirksame innerstaatliche Aufsichtsmechanismen einzurichten.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen
<b>Syrien</b>	A/RES/68/182	18.12.2013	Die Generalversammlung <b>verurteilt mit Nachdruck den Einsatz chemischer Waffen in Syrien</b> , der völkerrechtlich verboten ist. Er nimmt Kenntnis von dem Bericht der Mission der Vereinten Nationen zur Untersuchung von Vorwürfen über den Einsatz chemischer Waffen in der Arabischen Republik Syrien vom 16. September 2013, der klare Beweise dafür liefert, dass am 21. August 2013 aus von der Regierung kontrolliertem Gebiet Boden-Boden-Raketen in Oppositionsgebiete abgefeuert wurden und <b>dass dabei Munition, die Sarin enthielt, zum Einsatz kam</b> . Sie verlangt, dass alle Parteien allen Verletzungen und Missbräuchen der internationalen Menschenrechtsnormen und des humanitären Völkerrechts sofort ein Ende setzen und die syrischen Behörden sofort alle willkürlich inhaftierten Personen freilassen.	+127 -13 =47
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Burundi</b>	S/RES/2137(2014)	13.2.2014	Der Sicherheitsrat <b>verlängert das Mandat des Büros der Vereinten Nationen in Burundi bis zum 31. Dezember 2014</b> . Er ersucht den Generalsekretär, die Überleitung des Büros und die Übertragung der entsprechenden Verantwortlichkeiten an das Landsteam der Vereinten Nationen bis zum 31. Dezember 2014 vorzubereiten sowie am Ende des Mandats des Büros sofort eine Wahlbeobachtermission der Vereinten Nationen einzurichten, die den Auftrag hat, den Wahlprozess zu verfolgen und darüber Bericht zu erstatten.	Einstimmige Annahme
<b>Côte d'Ivoire</b>	S/RES/2112(2013)	30.7.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, <b>das Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) bis zum 30. Juni 2014 zu verlängern</b> und das uniformierte Personal umzugliedern, sodass die UNOCI dann aus bis zu 7 137 Militäranghörigen, davon 6 945 Soldaten und Staboffiziere sowie 192 Militärbeobachter, bestehen wird. Der Rat beschließt zudem, dass die UNOCI ihre militärische Präsenz umstrukturiert und ihre Kräfte auf Gebiete mit erhöhtem Risiko konzentriert.	Einstimmige Annahme
<b>Friedenssicherung</b>	S/PRST/2014/4	14.2.2014	Der Sicherheitsrat würdigt die Mitwirkung der Europäischen Union (EU) an Verhandlungs- und Vermittlungsprozessen auf internationaler Ebene. Er würdigt den anhaltenden Einsatz der EU für die internationale Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung und humanitäre Hilfe sowie die finanzielle und logistische Unterstützung. Der Rat <b>legt der EU und den UN nahe, ihre institutionellen Beziehungen weiter zu stärken</b> , insbesondere durch regelmäßige Unterrichtungen des Sicherheitsrats durch die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Friedenssicherung	S/PRST/2014/5	21.2.2014	Der Sicherheitsrat unterstreicht, wie wichtig die <b>Unterstützung zur Stärkung der rechtsstaatlichen Institutionen des Gastlands</b> ist, die eine Reihe von Friedenssicherungseinsätzen und besonderen politischen Missionen leisten. Der Rat bekundet erneut seine Entschlossenheit, klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate zu erteilen. Ferner unterstreicht er, wie wichtig ein sektorweiter Ansatz für die Reform des Sicherheitssektors ist, der die Rechtsstaatlichkeit erhöht, namentlich durch die Schaffung eines unabhängigen Justiz- und Strafvollzugssystems.	
Internationale Strafgerichte	S/RES/2130(2013)	18.12.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, die <b>Amtszeit der</b> in dieser Resolution genannten <b>ständigen Richter und Ad-litem-Richter</b> beim Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, die Mitglieder der Strafkammern und der Berufungskammer sind, bis zum 31. Dezember 2014 oder bis zum Abschluss der ihnen zugewiesenen Fälle <b>zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
Irak	S/PRST/2014/1	10.1.2014	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt die Anschläge, die die Al-Qaida nahestehende Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL) gegen das Volk Iraks verübt</b> , um das Land und die Region zu destabilisieren. Er begrüßt die Entschlossenheit der Regierung Iraks, die Zivilbevölkerung in Falludscha und an anderen Orten zu schützen und humanitäre Hilfe bereitzustellen.	
Jemen	S/RES/2140(2014)	26.2.2014	Der Sicherheitsrat <b>begrüßt die jüngsten Fortschritte im politischen Übergang in Jemen</b> . Er bekundet seine nachdrückliche Unterstützung für die Durchführung der nächsten Schritte entsprechend dem Umsetzungsmechanismus, wie die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, um Jemen auf den Übergang von einem Einheits- zu einem Bundesstaat vorzubereiten. Er fordert alle Jemeniten auf, den Vollzug des politischen Übergangs uneingeschränkt zu achten.	Einstimmige Annahme
Mali	S/PRST/2014/2	23.1.2014	Der Sicherheitsrat <b>begrüßt die erfolgreiche Abhaltung friedlicher und transparenter Parlamentswahlen</b> am 24. November und 15. Dezember 2013 <b>in Mali</b> . Er unterstreicht, dass die Wahlen einen weiteren Schritt auf dem Weg zur Wiederherstellung einer demokratischen Regierungsführung und zur vollständigen Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung darstellt.	
Ostafrikanisches Zwischen-seengebiet	S/RES/2136(2014)	30.1.2014	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die mit Resolution 1807(2008) in Bezug auf die Demokratische Republik Kongo verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter</b> , auf den Gebieten des Verkehrs, der Finanzen und Reisen sowie hinsichtlich den in dieser Resolution genannten Personen und Einrichtungen bis zum 1. Februar 2015 <b>zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2138(2014)	13.2.2014	Der Sicherheitsrat ist <b>tief besorgt über die in den vergangenen Monaten in einigen Teilen Darfurs gestiegene Gewalt</b> und Unsicherheit. Er beschließt, <b>das Mandat der Sachverständigengruppe um einen Zeitraum von 13 Monaten zu verlängern</b> . Er fordert die Regierung auf, alle Behinderungen der Arbeit der Sachverständigengruppe aufzuheben.	Einstimmige Annahme
Syrien	S/RES/2139(2014)	22.2.2014	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt entschieden die weit verbreiteten Verstöße gegen die Menschenrechte</b> und das humanitäre Völkerrecht <b>durch die syrischen Behörden</b> , die Menschenrechtsmissbräuche und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch bewaffnete Gruppen. Er <b>verlangt, dass alle Parteien den humanitären Organisationen umgehend raschen, sicheren und ungehinderten Zugang gewähren</b> .	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/RES/2133(2014)	27.1.2014	Der Sicherheitsrat <b>fordert alle Mitgliedstaaten auf, zu verhindern, dass Terroristen von Lösegeldzahlungen oder politischen Zugeständnissen profitieren</b> , und die sichere Freilassung von Geiseln zu erwirken. Er fordert sie weiter auf, innerhalb der Vereinten Nationen und anderer Organisationen, namentlich im Rahmen des Globalen Forums Terrorismusbekämpfung, weitere Expertendiskussionen zu führen.	Einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2134(2014)	28.1.2014	Der Sicherheitsrat beschließt, <b>das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) bis zum 31. Januar 2015 zu verlängern</b> und auszuweiten.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2135(2014)	30.1.2014	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis 31. Juli 2014 zu verlängern</b> .	

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 62 | 2014 | No. 2

## Rwanda 1994: Lessons Learned?

Manfred Eisele

pp. 51–58

**Rwanda 1994. The International Community Did Not Learn Many Lessons**

Despite explicit hints and cries for help, the international community did nothing to prevent or curtail the genocide in Rwanda in 1994. The former UN Assistant Secretary-General for Peacekeeping Operations portrays the incidents, describing not only the chronology of the events in 1994, but also the developments of Rwandese history that led to the atrocities. He analyzes the actions and non-actions of the key stakeholders: the UN Security Council, UN Member States like Belgium, France, and the US, and the UN peacekeeping mission UNAMIR. Furthermore, the article assesses the consequences of the French military intervention in June 1994. Lastly, the issue of responsibility both within the UN and in Rwanda is discussed, pointing out how the genocide still affects several countries in the region. The article concludes with an analysis of the lessons learned—and not yet learned.

Wolfgang Schomburg

pp. 59–64

**The Rwanda Tribunal's Contribution to Peace. Transnational Criminal Justice Can Be Successful**

Bringing the perpetrators of the 1994 Rwandan genocide to justice was a nearly unsurmountable task. The country itself was not able to take it up alone. After having failed to prevent or at least stop the genocide the international community finally established its own criminal tribunal, the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), in Arusha, Tanzania. The author, a former judge at the Appeals Chamber of the ICTR, assesses the Tribunal's impact. Despite all difficulties during the lengthy penal proceedings, the Tribunal in general did accomplish its task. The past is now accounted for by undisputable facts, also a valuable protection against any kind of revisionism. For the first time, persons who believed to be untouchable by the judiciary are now held accountable through penal law. Finally, rebuilding the domestic judiciary was supported by the international community—in fruitful cooperation with Rwanda.

Gerrit Kurtz

p. 65

**Comment: Preventing Mass Atrocities: Nothing New in the ›New‹ UN Action Plan**

The new action plan ›Rights Up Front‹ to prevent mass atrocities of the UN Secretariat remains too timid. The UN Secretariat should rather pass along information about civilian casualties to the Member States which then must pressure

conflict parties to provide humanitarian access and adhere to international law.

Judith Vorrath

pp. 66–70

**To Not Forget and Yet Change. Ethnic Identity and Politics in Rwanda and Burundi**

Rwanda and Burundi have witnessed severe episodes of mass violence in the 1990s. Thus, they have faced the difficult challenge of resolving conflict, dealing with the past and developing a new political order that makes future violent confrontations less likely. Both countries have tried to overcome ethnic antagonisms and their political mobilization. In Rwanda, ethnic categories have practically been banned from public life in the name of ›nation-building‹ and reconciliation, so references to ethnicity frequently spark political controversy. Burundi followed a different path with the acknowledgement of ethnic identity in the debate and in constitutional quotas. Yet, the role of ethnicity has diminished in Burundian politics. However, in both countries ›new‹ and ›old‹ divisions are very much alive and generally call for an inclusive political set-up.

Ekkehard Griep

p. 71

**Comment: More Africa – With More UN. Germany Does Not Tap the Full Potential in Crisis Prevention**

Managing violent conflicts in Mali and the Central-African Republic require a strong commitment by the international community. Recent statements by German ministers to increase international engagement point into the right direction: One necessary and visible step would be to send far more German police, civilian workers, and military personnel to UN peacekeeping missions.

Sarah Brockmeier

pp. 72–76

**Germany and the Rwandan Genocide: A Missed Chance for Lessons Learned**

Germany cannot be proud of its role before and during the genocide in Rwanda 1994: Although German diplomats and aid workers were aware of the looming catastrophe, Germany declined to support the humanitarian effort of the UN mission. Even after the genocide—compared to the United Nations and the United States—German politicians and civil society did not learn much from Germany's inglorious behavior. 20 years after the genocide, the time has come for a stronger German engagement in conflict prevention.

## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.  
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

### Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

### Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

### Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10  
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift.html

### Druck und Verlag:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0  
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de  
Internet: www.bwv-verlag.de

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich  
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

### Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro\*  
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro  
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro\*  
Einzelheft 13,- Euro\*  
\*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

### Bestellungen nehmen entgegen:

Viola Wittenborn Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: wittenborn@bwv-verlag.de  
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:  
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,  
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,  
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,  
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

Für **Mitglieder** der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Brigitta Weiss  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

VEREINTE NATIONEN wird auf Recycling-Papier aus 100% Altpapier gedruckt.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

### Vorstand

Detlef Dzembritzki (Vorsitzender)  
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)  
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Hannah Birkenkötter  
Matthias Böhning  
Matthias Eiles  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Gabriele Köhler  
Winfried Nachtwei  
Dr. Sven Simon  
Katharina Tolle

### Präsidium

Dr. Hans Arnold  
Gerhart R. Baum  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Dr. Martin Dutzmann  
Hans Eichel  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Joschka Fischer  
Dr. Alexander Gunther Friedrich  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Dr. Dieter Kastrop  
Dr. Hans-Peter Kaul  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Dr. Kerstin Leitner  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Thomas Matussek  
Karl-Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Dr. Michael Schaefer  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer  
Peter Schumann  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Dr. Reinhard Schweppe  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Michael Steiner  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser  
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Dr. Rainer Wend  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer  
Thorsten Benner  
Dagmar Dehmer  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Dr. Ekkehard Griep  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Gerrit Kurtz  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst  
Dr. Sven Simon

### Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg  
Vorsitzender:  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern  
Vorsitzende: Ulrike Renner-Helfmann  
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzender: Dr. Lutz-Peter Gollnisch  
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehé  
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender:  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzender: Kai Ahlborn  
lv-sachsen@dgvn.de

### Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin  
Deutsche Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: 030 | 25 93 75-0  
info@dgvn.de | www.dgvn.de