

Zur Schutzverantwortung
der Vereinten Nationen
und ihrer Umsetzung

Libyen, Ruanda und die deutsche „Sonderrolle“

Peter Molt

Die Stimmenthaltung der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Resolution 1973 am 17. März 2011 über Maßnahmen gegen das Regime des libyschen Diktators Gaddafi hat viel Kritik hervorgerufen. Zwar hat nach dem erfolgreichen Abschluss der NATO-Aktion die öffentliche Diskussion darüber an Aktualität verloren. Trotzdem bleibt sie eine der umstrittensten außenpolitischen Entscheidungen der jüngsten Zeit. So sieht – um nur eine Stimme herauszugreifen – Wolfgang Seibel (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. Oktober 2011, Nr. 247, S. 7) in ihr einen weiteren Schritt der langfristigen Änderung der außen- und sicherheitspolitischen Orientierung Deutschlands. Die Bundesrepublik sei damit nicht nur aus der Gemeinschaft der westlichen Demokratien ausgesichert, sondern habe sich damit auch von dem in der Schlusserklärung der UN-Generalversammlung 2005 beschlossenen Prinzip der Schutzverantwortung für die von Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bedrohten Bevölkerungsgruppen distanziert.

Problematische Anwendung eines Prinzips

Ob Seibel die Hintergründe der deutschen Haltung im Libyenkonflikt zutreffend interpretiert, soll hier nicht weiter erörtert werden. Die Kontroverse gibt aber Anlass, auf die Probleme der Anwendung des Prinzips der Schutzverantwortung hinzuweisen. Die Resolution der

Generalversammlung der Vereinten Nationen (Resolution 60/1.2005 *World Summit Outcome*) fordert das Eingreifen der Vereinten Nationen nicht mehr nur im Konsens mit den Konfliktparteien zu beschließen, sondern auch auf die Fälle auszudehnen, in denen die Machtverhältnisse zwischen den Konfliktparteien asymmetrisch sind und die Regierungen zum Massenverbrechen am eigenen Volk entschlossen sind. Ob und wann dies der Fall ist, ist aber nicht nur im Sicherheitsrat und in der internationalen Staatengemeinschaft umstritten, wie nicht nur die Stimmenthaltungen zur Libyen-Resolution 1973, sondern auch die Ablehnung ihrer „einseitigen Interpretation“ durch die Außerordentliche Vollversammlung der Afrikanischen Union am 25. Mai 2011 zeigen.

Nicht nur die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika), sondern auch die Regionalorganisationen legen die Voraussetzungen für ein internationales Eingreifen eher restriktiv aus. Auch hängt die Bereitschaft, sich an derartigen Interventionen militärisch zu beteiligen, weniger von den Prinzipien als von der geostrategischen Bedeutung des jeweiligen Konfliktfalls ab. Selten sind die Machtverhältnisse und Konfliktlinien so eindeutig und die Möglichkeiten einer militärischen Intervention so günstig wie im Fall Libyens.

Das auslösende Ereignis für die Erweiterung der Schutzverantwortung war der ruandische Genozid 1994. Sie kam vor allem auf Betreiben Kofi Annans, der als

stellvertretender Generalsekretär der Vereinten Nationen damals für die UN-Friedensmissionen zuständig war, zustande. Es sollten die Lehren aus dem „Versagen“ der Vereinten Nationen gezogen werden.

Im Rückblick stellt sich allerdings die Frage, ob es sich tatsächlich um ein Versagen der Vereinten Nationen handelte und ob die daraus gezogenen Schlussfolgerungen zur erweiterten Schutzverantwortung eine realistische Perspektive zur Verhinderung derartiger Ereignisse sind. Die Literatur über den ruandischen Genozid füllt zwar inzwischen viele Bücherregale, seine Deutung ist jedoch kontrovers geblieben. Aufgrund unterschiedlicher Interessen und Interpretationen der Hauptakteure war unter ihnen weder eine Einigung über die Kriterien für ein Eingreifen der Vereinten Nationen zu erreichen noch eine spätere einmütige Beurteilung der Vorgänge.

Komplexe Ereignisse in Ruanda

In der offiziellen Lesart der heutigen ruandischen Regierung, die sich die internationale Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen weitgehend zu eigen macht, stellt sich der Verlauf der damaligen Ereignisse viel eindeutiger dar, als es tatsächlich der Fall war. Nach einem jahrelangen Bürgerkrieg zwischen einer autoritären Militärregierung und der auf Reformen drängenden Rebellenbewegung Ruandische Patriotische Front (RPF) sei es schließlich zu einer Friedensvereinbarung gekommen, mit der die demokratische Zukunft des Landes gesichert gewesen wäre. Radikale Kräfte der bisherigen Machteliten hätten jedoch die Umsetzung dieses Friedensvertrags verhindert und einen Massenmord an Oppositionellen, insbesondere aber an der Volksgruppe der Tutsi, organisiert. Die Vereinten Nationen hätten diesen Völkermord verhindern können. Stattdessen hätte die Fehldiagnose des Konflikts und die Scheu der Regierung der Vereinigten

Staaten unter Präsident Clinton, in diesen Konflikt hineingezogen zu werden, nicht nur zur Untätigkeit, sondern auch zum Rückzug der Kräfte der Vereinten Nationen geführt.

Es gibt jedoch andere Interpretationen der Geschehnisse und der weiteren Konsequenzen, welche die Motive, die Taktik und Strategie der verschiedenen Akteure in einem anderen Licht erscheinen lassen. Anders als die jüngsten Rebellionen und Aufstände in den arabischen Ländern war der ruandische Genozid nur eine Phase eines jahrzehntelangen und bis heute immer noch virulenten internationalen Konflikts.

Amerikanische und französische Interessen

Am 1. Oktober 1990 fiel der bewaffnete Arm der RPF, die Ruandische Patriotische Armee (RPA), aus Uganda unter Führung ehemaliger Aristokraten der 1962 entmachteten Tutsi-Monarchie in Ruanda ein mit der Forderung, die autoritäre Herrschaft des Präsidenten Habyarimana zu beenden und die Rückkehr der in den 1960er-Jahren in die Nachbarländer geflüchteten Tutsi zu ermöglichen. Die RPF wurde vom ugandischen Präsidenten Museveni unterstützt und hatte von Anfang an im Rahmen der Strategie der „neuen“ Führer Afrikas die Sympathie der Clinton-Administration. Damit begann ein vierjähriger Bürgerkrieg, in dem die USA über den ugandischen Präsidenten Museveni und seinen Protegé, den RPA-Chef Kagame, Frankreich über den Präsidenten Zaires (heute Demokratische Republik Kongo), Mobutu, und seinen Protegé Habyarimana ihren Einfluss in der Region zu stärken beziehungsweise zu erhalten suchten.

Die RPF/RPA obsiegte wegen ihrer gezielten Zermürbungstaktik und ihrem Geschick, die Weltmeinung von der Lauterkeit ihrer Ziele zu überzeugen. Die ruandische Regierung wurde dagegen

Burundische Soldaten kontrollieren am 19. April 1994 an der ruandisch-burundischen Grenze ruandische Flüchtlinge, die anschließend in Flüchtlingslager weitergeleitet werden.

Nach der Ermordung der Staatspräsidenten von Ruanda und Burundi, Juvenal Habyarimana und Cyprien Ntaryamira, am 6. April 1994 entwickelt sich zwischen ruandischen Regierungstruppen und den Rebellen der Patriotischen Front (FPR), die von der Minderheit der Tutsis dominiert werden, ein blutiger Bürgerkrieg.

Bei Massakern werden in den ersten vier Wochen nach Schätzungen der UN mindestens 20 000 Zivilisten getötet. Fast eine halbe Million Ruander fliehen ins benachbarte Ausland.

© picture-alliance/dpa, Foto: epa AFP



geschwächt durch eine wachsende interne Opposition, die auf Verlangen der maßgeblichen Geberstaaten an der Regierung beteiligt werden musste, der trotz französischer Unterstützung mangelnden Effizienz ihrer Armee und wegen ihrer immer größer werdenden Geldnöte. Präsident Habyarimana und die ehemalige Einheitspartei mussten schließlich Friedensverhandlungen unter internationaler Aufsicht zustimmen. Unter dem Druck der USA kam es zu Vereinbarungen, die eine Übergangsregierung unter Beteiligung der RPF und der internen Opposition und die Aufnahme der

Kämpfer der RPA in die ruandische Armee vorsahen. Die bei der RPF verhasste französische Militärmission sollte durch eine circa 4000 Mann starke UN-Mission „UNAMIR“ ersetzt werden, um die Umsetzung der Vereinbarungen abzusichern.

Politisch motivierte Mordwelle und Massaker

Gegen diese Vereinbarungen bildete sich in den bisherigen Führungszirkeln und in der Armee Ruandas eine radikale Opposition, deren Argument, der Friedensvertrag sei nur ein erster Schritt zur völligen

gen Machtergreifung der Tutsi-Rebellen, durch die Ermordung des ersten frei gewählten Präsidenten im Nachbarland Burundi, einem Hutu, durch dortige radikale Tutsi im Oktober 1993, erheblich an Überzeugungskraft gewann. Schließlich stimmte Präsident Habyarimana aber doch in einer Konferenz in Daressalam der Umsetzung der Friedensvereinbarungen zu. Auf dem Rückflug wurde sein Flugzeug am 6. April 1994 von bisher unbekanntem Attentätern abgeschossen. Die Präsidialgarde und andere radikale Gruppen schrieben das Attentat der RPA zu und begannen als Rache mit der systematischen Ermordung der den Friedensprozess unterstützenden Politiker und Politikerinnen, darunter der Ministerpräsidentin. Dieser ersten Mordwelle folgte die „Säuberung“ der Hauptstadt und anderer größerer Städte von den Tutsi, denen insgesamt zugeschrieben wurde, die „Fünfte Kolonne“ der RPA zu sein.

In den folgenden Wochen breiteten sich die Massaker an den Tutsi über das ganze Land aus. Täter waren die Parteimilizen der rechten „Hutuparteien“, oft unterstützt von der örtlichen Verwaltung, der Polizei und der Bevölkerung. Die öffentliche Ordnung brach praktisch zusammen. Die nach dem Attentat gebildete provisorische Regierung agierte kopflos und erratisch, teils unterstützten ihre Mitglieder die Massaker, teils fanden sie sich mit ihnen ab. Das Offizierskorps der Armee war in dieser Frage gespalten, aber die Abwehr der erneut angreifenden RPA machte es der Armee ohnehin unmöglich, gegen die in ihrem Rücken mordend durch das Land ziehenden Milizen und Banden einzuschreiten.

Verkannte Dynamik und Erweiterung des UN-Mandates

Die Vereinten Nationen erkannten zunächst nicht die Dynamik der Massaker.

Die USA und Belgien erklärten den Friedensvertrag für gescheitert und das Mandat von UNAMIR dadurch für erledigt. Die belgische Regierung zog – auch unter dem Eindruck der Ermordung von zehn belgischen Soldaten durch die Präsidialgarde – das belgische Kontingent ab. Dieses stellte etwa ein Viertel der UN-Truppen, war aber vor allem ihr operativer Kern. UNAMIR war damit weitgehend lahmgelegt. Der Sicherheitsrat beschloss deshalb am 20. April gegen das Votum des UN-Generalsekretärs seine Reduzierung auf 270 Mann.

Als das Entsetzen der Weltgemeinschaft über die Gräuelnachrichten aus Ruanda immer größer wurde, korrigierte der UN-Sicherheitsrat am 17. Mai seine Entscheidung und beschloss die Vergrößerung der Friedenstruppe (UNAMIR II) auf 5000 Mann sowie eine Erweiterung ihres Mandats. Trotz intensiver Bemühungen des UN-Generalsekretärs lehnten es aber die meisten Staaten ab, sich unverzüglich an UNAMIR II zu beteiligen. Vor allem die USA, Frankreich und Belgien wären dazu in der Lage gewesen. So zählte UNAMIR II am Ende des Krieges im Juli 1994 gerade einmal 500 Mann.

Die Schuld daran, dass dem Genozid – der Gebrauch dieses Begriffes wurde zunächst bewusst vermieden – nicht Einhalt geboten wurde, wurde den Vereinten Nationen gegeben. Die eigentliche Ursache dafür waren aber die unterschiedlichen Interessen und Ziele Frankreichs auf der einen Seite, der USA auf der anderen. Die Letzteren gingen davon aus, dass ein Eingreifen der Vereinten Nationen den endgültigen Sieg der RPA, von dem sie sich eine neue, demokratische Stabilisierung des Landes versprochen, verhindern würde.

Sie unterschätzten allerdings die damit verbundene Brisanz einer Entwicklung, die zur Flucht von 2,2 Millionen Ruändern und der ruandischen Armee in

die benachbarten Länder Tansania und Kongo (damals Zaire), zur Destabilisierung des Ostkongos, unter anderem durch die Entstehung der bis heute dort aktiven Hutu-Milizen, und zu dem von Ruanda ausgelösten ersten Kongo-Krieg 1996 bis 1998, in dem über zwei Millionen Menschen ums Leben kamen, führte. Der spätere repressive und autoritäre Charakter des neuen Ruandas unter Präsident Kagame war sicher zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhersehbar, aber eine realistischere Einschätzung und entsprechende Zügelung der afrikanischen Akteure wäre möglich gewesen. Fixiert auf die Erwartung, dass das Chaos und Morden mit der Machtübernahme durch die RPA beendet sei, wurde den im Umriss schon sichtbaren weiteren Konflikten nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt.

Wichtige Aspekte der Ereignisse sind bis heute trotz der Prozesse des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda und einer Vielzahl von Untersuchungen und wissenschaftlichen Arbeiten nicht geklärt. Dazu gehören die Fragen nach der Vorbereitung des Genozids, nach der Urheberschaft des Flugzeugattentats, nach den Machtverhältnissen in der Übergangsregierung, nach der Zahl der Opfer unter den Tutsi – die Angaben schwanken zwischen einer halben und zwei Millionen – und nach der Zahl der Opfer der Racheakte der RPA.

Mangelhafte Aufklärung der Katastrophe

Die Regierungen der USA und Frankreichs und die heutige ruandische Regierung haben kein Interesse an der vollen Aufklärung dieser Fragen, denn dadurch könnte die amerikanische und französische Politik der letzten fünfzehn Jahre in der Region, aber auch die Legitimität und Rechtsprechung der derzeitigen ruandischen Regierung in einem neuen Licht erscheinen.

Ob durch ein robustes Eingreifen der Vereinten Nationen im April 1994 die Bevölkerung im Gebiet der Großen Seen besser geschützt worden wäre und ob sich damit eine eher den Menschenrechten und der Demokratie verpflichtete politische Konfiguration in der Region, die nach wie vor zu den großen Unruheherden der Welt zählt, hätte erreichen lassen, lässt sich natürlich nicht beantworten. Es gibt aber aus heutiger Sicht gute Gründe, die Politik der Regierungen der USA und Frankreichs in der Region der Großen Seen seit 1990 für langfristig kontraproduktiv und verhängnisvoll zu halten.

Die Problematik der Schutzverantwortung der Vereinten Nationen, die sich im Falle Ruandas zeigte, besteht bis heute fort. Die politischen und sozialen Prozesse, die zum Ausbruch von Massenverbrechen und Genozid führen können, haben in den meisten Fällen weit zurückreichende und komplexe Wurzeln. Sie sind in den heute politisch instabilen Regionen, in Afrika, im Nahen Osten und in Zentralasien, auch nicht nationalstaatlich begrenzt, sondern nur im regionalen Rahmen zu verstehen und zu beeinflussen.

Eigene Interessen der Geberstaaten

Trotz gegenteiliger Beteuerungen der großen Geberstaaten sind ihre Interventionen wie Militärhilfe, Finanzhilfen und Begünstigung einzelner Elitensegmente oft zu sehr von ihren eigenen Interessen und Mentalitäten bestimmt. Trotz der formalen Anerkennung des Souveränitätsprinzips suchen sie auf die jeweilige Konfiguration der Macht, Einfluss zu nehmen. Dem Bekenntnis der NATO oder der EU zu einer einheitlichen, nur an der Schutzverantwortung orientierten Politik wird die Praxis kaum gerecht, denn die maßgeblichen Akteure der Weltpolitik wie die USA, Frankreich, England sind immer in der Versuchung, doch zuerst ihre eige-

nen Interessen zu verfolgen, genauso wie neuerdings die BRICS-Staaten.

Die Bundesrepublik Deutschland spielt bei Interventionen zur Schutzverantwortung, wie einst im Fall Ruanda auch heute noch, mangels militärischer Mittel, wegen ihrer komplizierten internen Entscheidungsfindung und wegen ihrer zu geringen Präsenz in den internationalen Institutionen, wohl auch wegen des geringen politischen Interesses, eine sekundäre Rolle.

Rolle der Bundesrepublik Deutschland

Die jeweiligen Bundesregierungen haben zwar meistens für Interventionen die Zustimmung der im Bundestag vertretenen politischen Parteien und auch breiter Bevölkerungskreise gefunden, allerdings nur so lange, wie damit kein größerer Einsatz der Bundeswehr verbunden war. So ist die Bundesrepublik zwar an den internationalen Friedensbemühungen beteiligt, hat jedoch auf ihre Implementierung wenig Einfluss.

Deutschland hat sich andererseits maßgeblich für die inhaltliche Erweiterung der Genozid-Konvention von 1948, die sich ja unmittelbar auf den deutschen Genozid an den Juden von 1941 bis 1945 bezieht, eingesetzt und die Beschlüsse zur Erweiterung der „responsibility to protect“ wie die angestrebte Präzisierung ihrer Standards bis zum Libyenkonflikt entschieden mitgetragen. Die bisherigen Maßnahmen wie die Schaffung neuer Instanzen von Beratern innerhalb des Generalsekretariats der Vereinten Nationen und die immer neuen Berichte und Handlungsvorschläge sind allerdings nicht ausreichend, weil die Tendenzen, die zu mörderischen Konflikten führen können, oft im Rahmen von bilateralem Handeln gestärkt werden, lange bevor sie die Agenda der Vereinten Nationen erreichen. Die Kernfrage für die Wahrnehmung der Schutzverantwor-

tung ist nach wie vor die Willensbildung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Willensbildung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

Vor allem seine ständigen Mitglieder werden sich die Entscheidung, ob und in welcher Form Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Erfüllung ihrer Schutzverantwortung erforderlich sind, nicht nehmen lassen. In ihre Entscheidungen fließen ihre außen- und sicherheitspolitischen Interessen ebenso ein wie ihre mehr oder minder korrekte Einschätzung der sehr unterschiedlichen Ursachen und Konsequenzen der Konflikte. Um dafür nochmals den Fall Ruanda heranzuziehen: Die Genozid-Konvention von 1948 bezieht sich auf ein von der Regierung angeordnetes und durchgeführtes Programm der Eliminierung einer rassisch, religiös oder anders definierten Minderheit, während im Fall Ruanda die Racheakte einer Bürgerkriegspartei sich zu allgemeinen mörderischen Massakern der Mehrheit an der Minderheit ausweitete. Eine Analyse anderer Massenmassaker würde noch weitere Szenarien zeigen, die einer uniformen „operativen Ausgestaltung normativer Prinzipien“ (Seibel) der Schutzverantwortung entgegenstehen. Die vielen Besonderheiten jedes einzelnen Falls können in allgemeinen Richtlinien kaum angemessen berücksichtigt werden.

Dies dürfte aber die Bundesrepublik als einflussreicher, wenn auch sekundärer Akteur mit historischer Verantwortung nicht davon abhalten, in erster Linie bei ihren Bündnispartnern auf der Geltung der der Schutzverantwortung zugrunde liegenden Prinzipien zu bestehen. Außenminister Westerwelle ist bisher die Antwort schuldig geblieben, ob die Stimmenthaltung Deutschlands im UN-Sicherheitsrat am 17. März 2011 dieser grundsätzlichen Orientierung entsprach.