

Versagen im Angesicht des Völkermords

Die unabhängige Untersuchung zur Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft in Rwanda 1994

HILDEGARD SCHÜRINGS

Im Abstand von nur einem Monat unterbreiteten die Vereinten Nationen Ende letzten Jahres der Weltöffentlichkeit zwei Berichte, die sich mit spektakulären Fällen des Versagens der Staatengemeinschaft und ihres Organs – eben der UN – befaßten. Zu den Ereignissen von Srebrenica in Bosnien-Herzegowina im Juli 1995 legte der Generalsekretär selbst einen Bericht¹ vor; mit dem Geschehen in Rwanda – dem Völkermord, der genau ein Jahr davor, im Juli 1994, zu Ende gegangen war – hatten sich unabhängige Gutachter befaßt, deren Bericht ebenfalls als UN-Dokument veröffentlicht wurde². Beiden Tragödien ist gemein, daß sie Entsetzen nicht nur unter den unmittelbar Betroffenen, sondern Schrecken in der gesamten internationalen Gemeinschaft auslösten. Überlegungen setzten ein, wie man derartige Verbrechen gegen die Menschlichkeit von vornherein unterbinden und zu diesem Zweck die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen stärken könnte.

Der Hintergrund

Auf ewig in das kollektive Gedächtnis der Völkergemeinschaft eingebrannt hat sich die rwandische Mordorgie von April bis Juli 1994 als »eines der scheußlichsten Ereignisse des 20. Jahrhunderts«, hält der Bericht der unabhängigen Untersuchung eingangs fest. Das Grauen der hundert Tage hatte freilich eine lange Vorgeschichte, die in das vorkoloniale Miteinander und Nebeneinander, vor allem aber in die Kolonialzeit und die in ihr kreierten Privilegien und Vorstellungswelten hineinreicht³.

Ausgangs der kolonialen Ära war die zuvor von den deutschen und dann über Jahrzehnte hinweg von den belgischen Herren benutzte und geförderte Batutsi-Aristokratie mit Duldung Belgiens in einer blutigen Revolution gestürzt worden. Ein Teil der Batutsi floh das Land; Nachkommen der Flüchtlinge, die in der ugandischen Nationalen Widerstandsarmee – einem vormaligen Partisanenheer – dienten, begingen einen kollektiven Akt der Desertion und eröffneten am 1. Oktober 1990 als Rwandische Patriotische Front (RPF)⁴ den Krieg im Norden des Landes. Er wurde nicht zum Siegeszug, führte aber knapp drei Jahre später zu einem im tansanischen Aruscha geschlossenen Friedensabkommen zwischen der von den Bahutu kontrollierten Regierung und der RPF. Ernsthaftige Absichten, auf diesem Weg des Kompromisses und der Verhandlung zu einer Lösung des Konflikts zu gelangen, hatten offensichtlich nicht alle der Beteiligten auf beiden Seiten. Die Waffenruhe erwies sich als fragil.

Um die Vereinbarungen von Aruscha abzusichern, wurde von der Staatengemeinschaft im Oktober 1993 die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Rwanda (UNAMIR) vor Ort entsandt; gut ein Vierteljahr zuvor war bereits die Beobachtermission der Vereinten Nationen für Uganda und Rwanda (UNOMUR) auf der ugandischen Seite der Grenze disloziert worden, um sicherzustellen, daß die RPF nicht aus dem Nachbarland unterstützt wird. Der Weltorganisation war damit ein wichtiges Stück Verantwortung für das politische Schicksal des Landes zugefallen.

In der Retrospektive spielt noch eine andere Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen eine Rolle: 1948 hatte die Generalversammlung die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes angenommen. Sie definiert, welche Handlungen als Genozid zu bezeichnen sind. Danach sind die massenhaften Tötungen von Batutsi 1994 in Rwanda ein Völkermord, der von extremistischen

Bahutu geplant und ausgeführt wurde. Diese Sicht ist mittlerweile allgemein akzeptiert; als sich der Völkermord ereignete, wurde der Begriff auf diplomatischer Ebene zunächst allseits vermieden.

Die Untersuchung

Zur Durchführung der ›Unabhängigen Untersuchung‹ berief der Generalsekretär mit Zustimmung des Sicherheitsrats im Mai 1999 den ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten Ingvar Carlsson, den früheren südkoreanischen Außenminister Han Sung-Joo und den nigerianischen Generalleutnant a.D. Rufus M. Kupolati. Ihr Auftrag war es, die Reaktion der Vereinten Nationen auf den Völkermord in Rwanda zu untersuchen und dabei den gesamten Zeitraum von Oktober 1993 bis Juli 1994 in den Blick zu nehmen. Sie hatten Zugang zu allen, auch internen Aufzeichnungen der UN. Die Untersuchung bezog sich auf alle Aktionen der Vereinten Nationen, auf die UNAMIR, den Generalsekretär, das UN-Sekretariat wie auch die Mitglieder sowie die politischen Organe, in denen sie repräsentiert sind. Die Staaten, die Soldaten für die UNAMIR zur Verfügung gestellt hatten, wurden ebenfalls um Informationen gebeten.

Der Bericht umfaßt in der englischen Fassung 80 Seiten. Beschrieben werden zunächst die Schlüsselereignisse, beginnend mit dem Abschluß des Aruscha-Abkommens. 19 Schlußfolgerungen schließen sich an, gefolgt von 14 Empfehlungen. Im Anhang findet sich eine ausführliche Chronologie der Ereignisse in dem genannten Zeitraum, eine Liste der interviewten Persönlichkeiten und ein Abkürzungsverzeichnis.

Schon ein Blick in die beiden letztgenannten Register erlaubt einige interessante Einblicke. So wird unter den Politikern, mit denen Gespräche geführt wurden, neben den Präsidenten der Nachbarländer Tansania und Uganda, Benjamin Mkapa und Yoweri Museveni, zwar das rwandische Staatsoberhaupt Pasteur Bizimungu genannt; der eigentliche Machthaber, Vizepräsident Paul Kagame, aber fehlt. Im recht kurzen Abkürzungsverzeichnis findet sich das Kürzel ›PDD 25‹; es steht für die ›US-Präsidentendirektive 25‹. Dies ist insofern aufschlußreich, als das Verhalten der Mitgliedstaaten der Weltorganisation nur insoweit geprüft wurde, als es Auswirkungen auf Handlungen und Entscheidungen der UN hatte. In der Chronologie ist der 3. Mai 1994 eigens aufgeführt als der Tag der Unterschrift von Präsident Clinton unter die PDD 25, die »rigorose Bedingungen für die Unterstützung jeglicher künftigen Friedenssicherungsoperation der Vereinten Nationen durch die USA aufstellte« – ein indirekter Hinweis darauf, wie innenpolitisch motivierte Entscheidungen in Washington gravierende Folgen in weit entfernten Weltgegenden haben können.

Bei Entgegennahme des Berichts am 16. Dezember 1999 in New York erklärte Generalsekretär Kofi Annan, daß er die Feststellungen der Untersuchung im vollen Umfang akzeptiere, auch was die Kritik an Bediensteten der UN betreffe. Sich selbst schloß er dabei ausdrücklich ein; Annan war 1994 als Untergeneralsekretär für die Friedensoperationen der Vereinten Nationen verantwortlich. Er begrüßte die Empfehlungen des Berichts, die dafür sorgen sollen, daß die Weltorganisation in Zukunft handeln kann und will, um derartige Katastrophen zu verhindern oder ihnen Einhalt zu gebieten. Annan gab das Versagen der Vereinten Nationen zu und brachte »tiefe Reue« zum Ausdruck. Unter Hinweis auf Srebrenica und Rwanda



bezeichnete er es als seine wichtigste Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Vereinten Nationen es nie mehr versäumen dürften, die Zivilbevölkerung vor Völkermord und Hinschlachten zu schützen.

Das Geschehen vor Ort

Das Telegramm

Nur eine Woche nach Unterzeichnung des Friedensabkommens in Aruscha am 4. August 1993, so hält die Untersuchungskommission fest, veröffentlichten die UN einen alarmierenden Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission über außegerichtliche Hinrichtungen, Waly Bacre Ndiaye, über Massaker und andere Menschenrechtsverletzungen in Rwanda. Da meist Batutsi die Opfer waren, stellte Ndiaye die Frage, ob dies nicht ein Anzeichen für einen Völkermord sei, und schlug Präventionsmaßnahmen vor. Dieser Bericht wurde von den Entscheidungsträgern im UN-System offensichtlich nicht zur Kenntnis genommen.

Ebenfalls im August 1993 prüfte eine Mission unter Leitung des kanadischen Brigadegenerals Romeo A. Dallaire, damals oberster Militärbeobachter der UNOMUR, Aufgaben und notwendigen Mitteleinsatz einer internationalen Beobachtergruppe. Mitte September sprach eine gemeinsame Delegation der rwandischen Regierung und der RPF bei Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in New York vor und drang darauf, möglichst bald eine Gruppe in einer Stärke von etwas mehr als 4 000 Mann zu entsenden, um die Bildung einer Übergangsregierung bis zu den für 1995 vorgesehenen Wahlen abzusichern. Der Generalsekretär wies die Delegation auf die Schwierigkeit hin, kurzfristig so viele Personen zu mobilisieren, und machte auf die Finanzkrise der UN aufmerksam. Die Konfliktparteien hätten selbst auf die Einhaltung des Waffenstillstands zu achten.

Gleichwohl schlug Boutros-Ghali dem Sicherheitsrat die Einrichtung einer Friedensmission mit einer Zielgröße von gut 2 500 Solda-

ten vor. An den ohnehin hinter den Erwartungen der Rwander beider Seiten zurückbleibenden Plänen des Generalsekretärs nahm der Sicherheitsrat noch einige Abstriche vor. Am 5. Oktober beschloß er die Entsendung der UNAMIR mit der Aufgabe, zur Sicherheit der Hauptstadt Kigali beizutragen – die Sicherheitszone sollte allerdings von den Konfliktparteien selbst eingerichtet werden –, die Einhaltung des Waffenstillstands zu kontrollieren, den Übergangsprozeß bis zu den Wahlen zu begleiten sowie die Einhaltung der im Abkommen von Aruscha getroffenen Vereinbarungen zu überwachen. Weiterhin sollten einige Zonen im Norden entmilitarisiert, die rwandischen Flüchtlinge aus den sechziger und siebziger Jahren repatriert und die Binnervertriebenen – etwa eine Million Menschen, die seit 1990 im Zuge der Kampfhandlungen entwurzelt worden waren – wieder angesiedelt werden. Die Blauhelmsoldaten sollten Hilfestellung bei der Bildung einer nationalen Armee aus den Streitkräften der Regierung und der RPF leisten und bei der Koordinierung der humanitären Hilfe behilflich sein.

Dallaire, nunmehr Kommandeur der UNAMIR, traf am 22. Oktober in Kigali ein. Am 23. November folgte der ehemalige Außenminister Kameruns, Jacques-Roger Booh Booh, der vom Generalsekretär zu seinem Sonderbeauftragten ernannt worden war. Am gleichen Tag bat Dallaire das UN-Sekretariat um Zustimmung, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere ethnisch oder politisch motivierte Gewaltakte notfalls auch mit Waffengewalt beantworten zu können. Diese Anfrage blieb ohne offizielle Reaktion.

Die Entwicklungen in Rwanda während der folgenden Wochen erschwerten die Umsetzung des Abkommens. Die Folgen der Ermordung des burundischen Präsidenten Melchior Ndadaye am 21. Oktober – die gewaltsamen Auseinandersetzungen im südlichen Nachbarland, das ebenfalls die Konfrontation zwischen Batutsi und Bahutu kannte, und die Flucht von zahlreichen Burundiern nach Rwanda – verschlechterten das politische Klima. Anfang Dezember teilte UN-Untergeneralsekretär James Jonah dem rwandischen Präsidenten Juvénal Habyarimana persönlich mit, die UN hätten Informationen erhalten, daß Morde an Oppositionellen geplant seien. Habyarimana stritt ein solches Vorhaben ab.

Wie im Friedensabkommen vereinbart, zogen Ende Dezember 1993 RPF-Politiker, begleitet von einem Kontingent von 600 RPF-Partisanen und belgischen Blauhelmsoldaten, in das Parlamentsgebäude ein. Am 5. Januar 1994 wurde Habyarimana gemäß dem Friedensabkommen als Präsident bestätigt. Aber ein fortdauernder Boykott seitens der Beteiligten machte die Bildung der Übergangsregierung unmöglich.

Ein auf den ersten Blick trivial erscheinender, für die Bewertung der Reaktion des UN-Sekretariats aber wichtiger Vorgang ereignete sich am 11. Januar 1994. An jenem Tag schickt Dallaire dem Militärberater des Generalsekretärs, Generalmajor Maurice Baril, ein Telegramm, in dem er um den Schutz eines Informanten bittet. Dieser, ein wichtiger Anführer der Interahamwe (Jugendmilizen), hatte mitgeteilt, es gebe Pläne, belgische Soldaten zu ermorden, damit das belgische Bataillon sich zurückziehe; Oppositionspolitiker sollten ermordet und die RPF dazu provoziert werden, auf Demonstranten zu schießen. 1 700 Interahamwe-Milizionäre würden bei den Regierungstreitkräften militärisch ausgebildet; er selbst solle alle Batutsi in Kigali registrieren – vermutlich mit dem Ziel ihrer Ausrottung. Er gab an, seine Leute seien in der Lage, innerhalb von 20 Minuten tausend Batutsi zu töten, und er kenne ein Waffenversteck, das er den Vertretern der UN zu zeigen bereit sei, sofern seine Familie geschützt werde. Der Kontakt zu dem Informanten war von »einem äußerst wichtigen Politiker des Regierungslagers« (der später als der designierte Ministerpräsident Faustin Twagiramungu identifiziert wurde) hergestellt worden.

Dallaire meldete nach New York, daß die UNAMIR innerhalb von 36 Stunden darauf reagieren wolle. Er empfahl, den Informanten zu

schützen und zu evakuieren. Der UNAMIR-Chef wies auch darauf hin, daß er sich der Zuverlässigkeit des Informanten nicht gewiß sei und daß eine Finte nicht auszuschließen sei. Untergeneralsekretär Annan antwortete, es sei vorsichtig mit dieser Information umzugehen. Es solle nichts ohne klare Anweisung der Zentrale geschehen.

Booh Booh indes bestätigte die Glaubwürdigkeit der Information und empfahl, entsprechende Maßnahmen zu unternehmen. Annan lehnte ab – dies gehe weit über das Mandat der UNAMIR hinaus. Das Telegramm aus New York endete mit der Aussage, es müsse unbedingt vermieden werden, in etwas hineinzugeraten, was »zur Anwendung von Gewalt und zu unvorhersehbaren Rückwirkungen führen könnte«. Booh Booh und Dallaire sollten umgehend bei Präsident Habyarimana vorstellig werden. Dies erfolgte am 12. Januar; Habyarimana gab sich überrascht, versprach jedoch die Angelegenheit zu prüfen (ohne aber die UNAMIR jemals von ergriffenen Maßnahmen in Kenntnis zu setzen). Die Botschafter Belgiens, Frankreichs und der Vereinigten Staaten waren ebenfalls informiert worden.

Ein Mord als Auslöser des Mordens

Kurz darauf teilt Boutros-Ghali Habyarimana mit, daß die UN ihre Mission zurückziehen müßten, wenn es nicht bald Fortschritte bei der Umsetzung des Abkommens gebe. In den folgenden Wochen verschlechtert sich die Situation täglich durch zunehmend gewalttätige Demonstrationen, nächtliche Granatenangriffe, Mordversuche, politisch und ethnisch motivierte Morde, die Anhäufung von Waffen und Bedrohungen des UN-Personals. Am 14. Februar fordert der belgische Außenminister Willy Claes, das UNAMIR-Kontingent personell zu verstärken; die Anregung bleibt folgenlos. Dallaire warnt vor Katastrophen und bittet – ohne Erfolg – erneut darum, eine aktivere Rolle einnehmen zu können. Die Sicherheits- und Menschenrechtssituation verschlechtert sich dramatisch. Am 5. April 1994 verlängert der Sicherheitsrat das Mandat der UNAMIR um knapp vier Monate.

Tags darauf wird ein aus Daressalam kommendes Flugzeug mit Präsident Habyarimana und seinem burundischen Amtskollegen Cyprien Ntaryamira an Bord beim Anflug auf Kigali abgeschossen; alle Insassen finden den Tod. In Daressalam hatte Habyarimana sein Einverständnis zur Umsetzung des Aruscha-Abkommens erklärt. Kurz nach dem Abschluß errichtet die Präsidentengarde die ersten Straßensperren. Noch in der gleichen Nacht findet ein Treffen unter der Leitung des Stabschefs der Gendarmerie, Generalmajor Augustin Nindiliyimana, und unter Beteiligung von Oberst Théoneste Bagosora statt; die beiden⁵ werden von Dallaire, der anwesend ist, als die tatsächlichen Gewalttäter zu diesem Zeitpunkt beschrieben. Sie lehnen den Vorschlag von Dallaire und Booh Booh ab, Premierministerin Agathe Uwilingiyimana solle sich über das Radio an die Bevölkerung wenden. Bemühungen von Soldaten der UNAMIR, an den Unglücksort zu gelangen, werden hintertrieben.

Zahlreiche Politiker und Zivilpersonen bitten die UNAMIR um Hilfe. Der Schutz der Premierministerin wird verstärkt, doch die dafür abgestellten belgischen Blauhelmlträger werden durch rwandische Soldaten bedroht. Die Premierministerin flüchtet mit ihrer Familie auf das Anwesen des UNV. Dort dringen rwandische Soldaten ein und erschießen Uwilingiyimana; zehn belgische UNAMIR-Soldaten werden entwaffnet und später brutal ermordet.

Zahlreiche Menschen werden umgebracht. Zu ihrem Schutz abgestellte UNAMIR-Soldaten ergreifen die Flucht oder verweigern die Hilfeleistung. Etwa 2 000 Personen flüchten sich in eine Schule in Kigali, auf den Schutz des dort stationierten belgischen UNAMIR-Kontingents hoffend. Nach der Evakuierung der Ausländer am 11. April durch französische Soldaten verläßt das belgische Kontingent

die Schule; die meisten Zufluchtsuchenden werden massakriert. Belgien, Frankreich, Italien und die USA treffen Maßnahmen zur Evakuierung ihrer Staatsangehörigen.

Am 12. April teilt der belgische Außenminister Claes bei einem Treffen in Bonn dem Generalsekretär mit, die UN-Mission sei sinnlos geworden. Boutros-Ghali antwortet ihm, er habe dem Sicherheitsrat eine Verstärkung der Truppen und eine Änderung des Mandats vorgeschlagen, und er glaube nicht, daß der Rat einem Rückzug zustimmen werde. Claes seinerseits stellt fest, Belgien habe eine Entscheidung treffen müssen; es werde sein Kontingent zurückziehen. Es sei den Belgiern lieber, wenn dies mit dem Rückzug der gesamten Mission verbunden sei; wenn die UNAMIR jedoch bliebe, würden sie ihre Ausrüstung zurücklassen.

In den nächsten Tagen werden mehrere Szenarien erörtert: das Kontingent zu verstärken, zu halten oder zu reduzieren. Es wird immer wieder auf einen Waffenstillstand gedrungen, denn Regierungsarmee und RPF befinden sich seit dem 7. April wieder im Krieg. Dallaire weist darauf hin, daß ein Rückzug der UNAMIR bei den bedrohten Menschen das Gefühl erzeugen würde, man verlasse sie. Am 21. April entscheidet der Sicherheitsrat, das UNAMIR-Kontingent auf 270 Personen zu verringern und das Mandat zu ändern. Ende April erfolgt auf Grund der katastrophalen Lage in Rwanda dann eine Kehrtwende; schätzungsweise 200 000 Menschen sind bereits Massakern zum Opfer gefallen. Mehrere Tage lang diskutiert der Sicherheitsrat über das weitere Vorgehen. Es ist der Vertreter Nigerias, der als Ratspräsident seine Delegiertenkollegen dazu drängt, endlich zu handeln, um nicht zum Gespött der ganzen Welt zu werden. Der Generalsekretär wünscht, daß die afrikanischen Länder aktiv werden; diese wollen wissen, welche Kosten ein solcher Einsatz verursachen würde und mit welcher logistischen Unterstützung sie rechnen könnten. Frankreich bringt die Einrichtung von humanitären Korridoren ins Gespräch. Booh Booh legt einen Vorschlag für ein künftiges Mandat der UNAMIR vor und beschreibt ausführlich die aktuelle Situation vor Ort. Gefordert wird, mit einem Kontingent von 5 500 Soldaten die Massaker zu beenden und dann einen Waffenstillstand zu erreichen. Die RPF vertritt die Ansicht, 2 500 Soldaten seien ausreichend; nur jene Menschen, die sich in den südwestlichen Präfekturen unter Kontrolle der Regierungsarmee befänden, benötigten den Schutz der UN. Die Vereinigten Staaten schlagen die Bildung von Schutzzonen – mit wenig UN-Personal – vor.

Am 17. Mai wird die Entsendung der UNAMIR II beschlossen mit einer Erhöhung der Zahl der Blauhelmsoldaten auf 5 500 und der Verhängung eines Waffenembargos über Rwanda. Die UN beginnen nun mit der Suche nach truppenstellenden Staaten insbesondere aus Afrika. Das Ergebnis ist mager, zwei Monate später hat die Truppenstärke erst 550 Soldaten erreicht.

Der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, José Ayala Lasso, besucht im Mai das Land und spricht mit Vertretern sowohl der sogenannten Interimsregierung als auch der RPF. Er hält fest, daß mehr als 200 000 Zivilpersonen ermordet worden sind, vermeidet aber das Wort Genozid. Am 31. Mai berichtet der Generalsekretär von systematischen Morden und Massakern in Rwanda; es gebe »kaum Zweifel«, daß es sich um einen Völkermord handle. Jetzt wird Bezug auf das Telegramm vom Januar genommen. Boutros-Ghali gesteht das »krasse Unvermögen« der internationalen Gemeinschaft ein, »unverzüglich und mit raschen und entschiedenen Maßnahmen ... zu reagieren«⁶. Zwei Monate nach der Entscheidung, die Truppenstärke zu reduzieren, sei zwar eine Korrektur vorgenommen worden, doch sei man immer noch »paralysiert«.

Mit Zustimmung des Sicherheitsrats führt Frankreich ab dem 23. Juni die sogenannte humanitäre Intervention »Operation Türkis« mit 2 500 Mann im Südwesten Rwandas durch. Am 1. Juli ersucht der Sicherheitsrat den Generalsekretär, eine unparteiische Sachverständigenkommission zur Untersuchung von schweren Verstößen gegen

das humanitäre Völkerrecht und Völkermordhandlungen in Rwanda einzusetzen.

Mitte Juli sind bereits mehr als eine Million Rwander nach Zaire geflüchtet. Dort erfolgen sogleich umfangreiche internationale Hilfsmaßnahmen, was in Rwanda selbst viele Überlebende des Terrors der Milizionäre – die sich nun unter die Flüchtlinge mischen – sehr

erbittert. Am 19. Juli 1994 hat die RPF die Kontrolle über das Land, außer dem zu dem Zeitpunkt noch von Frankreich kontrollierten Südwesten. Eine Regierung der nationalen Einheit wird für eine, wie es heißt, Übergangszeit von fünf Jahren eingesetzt. Präsident ist Pasteur Bizimungu, Vizepräsident Generalmajor Paul Kagame; das Amt des Premierministers übernimmt Faustin Twagiramungu.

Die Schlußfolgerungen im einzelnen

1. Das entscheidende Versäumnis: Der Kardinalfehler ist vor allem darin zu sehen, daß der innerrwandische Friedensprozeß falsch eingeschätzt wurde. Auf Grund der zu optimistischen Lagebeurteilung wurden keine ausreichenden Mittel zur Verfügung gestellt und gab es keinen politischen Willen zum Handeln. Beide Defizite wurden trotz der sich verschlechternden Situation niemals korrigiert.

Die UNAMIR war nicht hinreichend geplant und erhielt keine Unterweisung, wie ernsthafte Probleme bei der Umsetzung des Friedensabkommens angegangen werden sollten. Die Mission war kleiner als von den Fachleuten vor Ort vorgeschlagen, wurde nur schleppend eingerichtet und hatte mit administrativen Schwierigkeiten zu kämpfen. Es fehlten gut ausgebildete Truppen und Ausrüstung. Als der Völkermord begann, also in den Momenten der schwersten Krise, funktionierte die UNAMIR nicht als kohärentes Ganzes: fehlende politische Führung, mangelnde militärische Kapazität, schwerwiegende Probleme des Kommandos und ein Mangel an Koordination und Disziplin waren zu beklagen. 2 500 UN-Blauhelmsoldaten wären in der Lage gewesen, die Massaker aufzuhalten oder wenigstens zu begrenzen. Aber die UNAMIR war wie paralysiert. Obwohl sie scheiterte, gab es Personen unter dem UN-Personal, die sehr mutig handelten und – manchmal unter Lebensgefahr – Zivilpersonen, politische Führer und Mitarbeiter der UN retteten. Insbesondere finden jene Friedenssoldaten Anerkennung, die während des Völkermords in Rwanda geblieben waren, so der Befehlshaber Dallaire und die Kontingente aus Ghana und Tunesien.

2. Unangemessenheit des Mandats der UNAMIR: Die Mission unterstellte, daß der Friedensprozeß gelingen werde; Rückfallpositionen waren nicht eingeplant. Da die rwandischen Konfliktparteien davon ausgingen, daß die UNAMIR innerhalb eines Monats zum Einsatz komme, standen die UN unter erheblichem Zeitdruck. Eine gründliche politische Analyse fand nicht statt; nicht einmal der Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission wurde zur Kenntnis genommen. Die Verantwortung liegt, so die drei Sachverständigen, insbesondere beim Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen und bei der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) des UN-Sekretariats. Falsch sei es gewesen, Abstriche beim ursprünglich vorgeschlagenen Mandat sowie bei der Truppenstärke vorzunehmen. Die Verantwortung tragen das Sekretariat, vor allem der Generalsekretär und die Verantwortlichen der DPKO, sowie jene Mitgliedstaaten, die Druck zum Zwecke der Geringhaltung der Sollstärke der Friedensoperation ausübten. Mitverschulden trifft den Sicherheitsrat, da er nach dem Somalia-Debakel zögerte, eine neue friedenserhaltende Maßnahme zu unterstützen.

3. Umsetzung des Mandats: Wie bei solchen Einsätzen üblich, nahm die UNAMIR eine neutrale Position ein. Aber die sich verschlechternde Situation hätte eine aktivere Rolle erfordert; der Auftrag wurde nicht entsprechend angepaßt. Innerhalb der UN wurde das Mandat sogar im Hinblick auf ein Eingreifen bezüglich der Waffenverstecke unterschiedlich interpretiert. Auf das Telegramm Dallaires vom 11. Januar 1994 wurde falsch reagiert; weder der Generalsekretär noch der Sicherheitsrat bekam es sogleich zur Kenntnis. Die Nachricht von Plänen, die Batutsi auszulöschen, hätte auf höchster UN-Ebene erörtert werden müssen, und zwar spätestens Anfang Februar, als der rwandische Präsident offensichtlich nichts unternommen hatte, um die Angelegenheit zu untersuchen. Die Extremisten konnten somit davon ausgehen, daß die UN sich nicht weiter darum kümmern würden.

Die Tatsache, daß Soldaten der früheren Kolonialmacht Belgien an der Mission teilnahmen, sei zu hinterfragen. Allerdings war die belgische Einheit vergleichsweise am besten ausgestattet, und beide Konfliktparteien hatten ihrem Einsatz zugestimmt.

4. Verwirrung über die Einsatzregeln: Die Befugnis der UNAMIR zum Schußwaffengebrauch über den Fall der Selbstverteidigung hinaus wurde nie förmlich geklärt. Der Bericht stellt fest, das Ausmaß an unklarer Kommunikation zwischen der UNAMIR und der New Yorker Zentrale sei bestürzend.

5. Unvermögen, auf den Völkermord zu reagieren: Als der Genozid be-

gann, wurde die Schwäche des Mandats der UNAMIR erschreckend deutlich. Hätte die Friedenstruppe die Aktionen der Milizen und der Armee sowie die Morde an gemäßigten Bahutu-Politikern und an Batutsi mit forciertem Eingreifen aufhalten können? Die UNAMIR-Soldaten verstanden nicht, was vorging, und hatten keine klare Orientierung, dafür aber Kommunikationsschwierigkeiten in den eigenen Reihen. Der Schutz von Politikern erfolgte auf individuelle Initiative, aber manchmal geschah auch gar nichts. Teile der Truppe verweigerten sich dem Befehlshaber. Die Soldaten aus Belgien wurden dem nationalen Evakuierungskommando unterstellt, die aus Bangladesch entzogen sich dem UN-Kommando. Als einige westliche Staaten ihre Evakuierungsmaßnahmen durchführten, schaute die UNAMIR zu. Die Gefahr der Desintegration der Friedenstruppe war akut.

Bereits am 9. April 1994 wurde in der DPKO unter Verantwortung von Untergeneralsekretär Annan erörtert, ob die UNAMIR zurückgezogen werden solle. Die Untersuchung stellt fest, künftig sei es unabdingbar, daß truppenstellende Länder nicht unilateral den Rückruf ihrer Kontingente vornehmen. Es sei zwar verständlich, daß Belgien seine Truppen auf Grund der feindseligen Haltung gegenüber dem Kontingent und der brutalen Ermordung der zehn Blauhelmsoldaten zurückzog. Unbegreiflich sei jedoch, daß Belgien eine Kampagne durchführte, um den Abzug der gesamten UNAMIR zu erreichen. Die USA unterstützten den belgischen Standpunkt.

Mehr Anstrengungen zugunsten einer Verstärkung der UNAMIR hätte der Generalsekretär unternehmen müssen. Die Reduzierung des Kontingents sei nicht zu rechtfertigen. Der Sicherheitsrat trage die Verantwortung dafür, daß nicht mehr getan wurde, um den Völkermord aufzuhalten. Als schnell gehandelt werden mußte, nahmen die Entscheidungen des Rates zu viel Zeit – drei Wochen – in Anspruch. Einige Mitgliedsländer zögerten, den vor aller Augen stattfindenden Völkermord als solchen zu benennen. Nach der Völkermordkonvention von 1948 hätten deren Vertragsstaaten die Pflicht zum Handeln gehabt. Auch hätten die UN den Mitgliedern der damaligen Interimsregierung in Rwanda deutlich machen müssen, daß sie bei Völkermord und Kriegsverbrechen persönlich Verantwortung tragen.

6. Überlastete Friedenssicherung: Schon in der zweiten Hälfte des Jahres 1993 hatte sich der Enthusiasmus für Friedensoperationen der Vereinten Nationen verflüchtigt. Die Kapazitäten der DPKO waren beschränkt, unzureichend waren Ressourcen und Logistik der UNAMIR vor Ort. Selbst das belgische Kontingent verfügte nicht über ausreichende Bewaffnung; das aus Bangladesch kam ohne jegliche Grundausstattung an. Die Soldaten der UNAMIR war nicht ausreichend ausgebildet. Die UNAMIR wies auf diese Unzulänglichkeiten immer wieder hin. Die Vereinten Nationen hatten erhebliche finanzielle Engpässe und standen unter dem Druck, ihre Ausgaben weiter zu reduzieren.

7. Der Schatten von Somalia: Der Tod von pakistanischen und US-Soldaten in Somalia im Vorjahr⁷ hatte großen Einfluß auf die Einstellung zu friedenserhaltenden Maßnahmen. Ein Bericht der Vereinten Nationen, der just zu der Zeit erschien, als über die Verstärkung der UNAMIR beraten wurde, kam zu dem Schluß, daß die UN »davon Abstand nehmen sollten, weitere friedenserzwingende Maßnahmen in inneren Konflikten der Staaten zu unternehmen«⁸. Für die Regierung der Vereinigten Staaten, so die drei Gutachter, hätten die Ereignisse in Mogadischu einen Wendepunkt »in ihrer Politik gegenüber der Friedenssicherung durch die UN« dargestellt⁹; Anfang Mai 1994 war die Präsidentendirektive 25 in Kraft, die eine Unterstützung der USA für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen von rigorosen Auflagen abhängig machte. Dies und die Rücksichtnahme auf das Trauma von Mogadischu schränkten den Handlungsspielraum des UN-Sekretariats ein und beeinflussten das Verhalten der UNAMIR.

8. Konzentration auf die Herstellung eines Waffenstillstands: Die Untersuchung nennt es einen schwerwiegenden Fehler, daß sich die UNAMIR im April 1994 vorrangig die Erreichung eines Waffenstillstands zum Ziel gesetzt hatte, ohne genügend zu überlegen, wie die Massaker beendet werden könnten. Die Verantwortung dafür liege beim Sekretariat, der Führung der UNAMIR und den Mitgliedern des Sicherheitsrats.

Die Schlußfolgerungen

Die drei Gutachter der ›Unabhängigen Untersuchung‹ befinden, daß die Vereinten Nationen in einigen grundlegenden Punkten gescheitert sind. Die Gründe dafür, daß es den UN nicht gelungen war, den Völkermord zu verhindern oder zu beenden, werden im Fehlverhal-

9. *Mangel an analytischen Fähigkeiten:* Es mangelte an einer Analyse der politischen Realitäten in Rwanda, besonders auf Seiten der UNAMIR, des Sekretariats wie auch der wichtigsten Mitgliedsländer. Es handelte sich um eine institutionelle Schwäche, denn die Zentrale verfügte nicht über die für Frühwarnung und Risikoanalyse notwendigen Ressourcen; nachrichtendienstliche Erkenntnisse lagen nicht vor. In Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie mittels einer besseren Koordinierung innerhalb des UN-Systems hätte man angemessener reagieren können. Eine Schlüsselfrage ist, ob der Genozid in Rwanda vorhersehbar war. Berichte von NGOs und der UN selbst wurden nicht zur Kenntnis genommen. Es gab Hinweise auf Massaker und auf die sich während des Völkermords verschlechternde Situation, ohne daß entsprechend reagiert worden wäre. Diese Schwächen werden dem Sekretariat und insbesondere dem Generalsekretär angelastet.

10. *Mangel an politischem Willen der Mitgliedstaaten:* In der Staatengemeinschaft war keine Bereitschaft vorhanden, die UNAMIR ausreichend auszustatten – weder während des Völkermords noch davor. Auch als Ende Juli die ›Operation Türkis‹ beendet war, stand der UNAMIR II nur ein Minimum an Personal zur Verfügung. Die volle Kopfstärke war erst Monate später erreicht. Die Verantwortung liegt besonders bei den Mitgliedsländern, die nicht bereit waren, Truppen oder Material zu stellen. Auch die wenigen afrikanischen Staaten, die sich zur Mitwirkung bereit erklärt hatten, machten den Einsatz ihrer Truppen von der Bereitstellung von Ausrüstungsgegenständen und Geldmitteln abhängig. In den Gesprächen, die die Gutachter führten, war mehrfach ausdrücklich das Problem einer »doppelten Moral« angesprochen worden: Rwanda sei nicht von strategischem Interesse; auch werde bei Katastrophen, die sich in anderen Weltgegenden ereigneten, entschiedener reagiert.

11. *Versagen beim Schutz führender Politiker:* Die UNAMIR sollte Schlüsselpersonen schützen, die sich zugunsten der Umsetzung des Aruscha-Abkommens eingesetzt hatten. Moderate und Oppositionspolitiker waren schon bald zu Zielscheiben der Mörderbanden geworden. Den UNAMIR-Soldaten wird angelastet, in einigen Fällen nicht die notwendige Entschlossenheit an den Tag gelegt zu haben. Der designierte Premierminister Twagiramungu wurde gerettet, doch andere – wie die Premierministerin Uwilingiyimana, der Führer der Liberalen Partei Landouald Ndasingwa, der Verhandlungsführer der rwandischen Regierung in Aruscha Boniface Ngulinzira und der Präsident des Verfassungsgerichts Joseph Kavaruganda – wurden ermordet. Allerdings hatte UNAMIR-Kommandeur Dallaire nicht einmal die Macht, seinen von der rwandischen Armee gestellten Chauffeur, einen Major, anhalten zu lassen, um sich um die in der Gewalt der Armee befindlichen, auf dem Boden liegenden belgischen Blauhelmsoldaten zu kümmern.

12. *Versagen beim Schutz von Zivilpersonen:* Trotz einzelner mutiger Handlungen war die UNAMIR nicht in der Lage, Zivilisten zu schützen. Viele Menschen suchten Schutz in UNAMIR-Posten wie in der Schule in Kigali, wo sie letztlich vergebens auf den Schutz durch die dort stationierten belgischen UNAMIR-Soldaten hofften. Diese wußten, daß nach ihrem Abzug die Menschen den seit Tagen vor dem Gebäude wartenden Milizen und Regierungssoldaten ausgeliefert sein würden – eine Verhaltensweise, die das Vertrauen vieler Rwander in die UN zerstört hat. Der Abmarschbefehl wurde nicht von der Führung der UNAMIR, sondern offensichtlich vom belgischen Kontingent gegeben. Dies zeigt, so der Bericht, schwerwiegende Mängel der UNAMIR im Hinblick auf Befehlsgehalt und Kontrolle.

13. *Versagen beim Schutz der vor Ort rekrutierten Bediensteten:* Als die internationalen Bediensteten der Vereinten Nationen evakuiert wurden, mußte das rwandische Personal gemäß den Vorschriften zurückbleiben. Anschließend wurden die Regelungen geändert, so daß heute auch nationale Mitarbeiter an andere Plätze des Landes verbracht (nicht jedoch ins Ausland evakuiert) werden dürfen. Internationale wie örtliche Bedienstete seien genau zu informieren, welche Rechte sie in Krisenzeiten haben. Die Fehleinschätzung der rwandischen UN-Mitarbeiter, sie könnten und würden geschützt werden, beruhte auf Fehlinformation durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und den für die Sicherheit Verantwortlichen.

ten insbesondere der Hauptorgane Sekretariat – einschließlich des Generalsekretärs, der an erster Stelle der Akteure genannt wird – und Sicherheitsrat gesehen. Adressaten der Kritik sind auch die Friedenstruppe UNAMIR und die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen insgesamt. Dies müsse gegenüber dem rwandischen Volk unzweideutig eingestanden werden. Jene Rwander, die den Völkermord ge-

14. *Informationsfluß:* Moniert wurde von einigen Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats, daß die Güte der vom UN-Sekretariat gelieferten Informationen zu wünschen übrig ließ. Der Bericht weist zugleich darauf hin, daß die Länder, die gute Kenntnisse der Situation in Rwanda hatten, ihr Wissen dem Sekretariat hätten mitteilen müssen. Wichtige Informationen – erinnert wird an das Telegramm Dallaires – lagen jedoch vor. Die Verantwortung, daß hier Frühwarnung nicht zum Handeln führte, liegt bei mehreren Akteuren: dem UN-Sekretariat, der UNAMIR, aber auch bei den Regierungen insbesondere Belgiens, Frankreichs und der Vereinigten Staaten.

15. *Organisatorische Schwierigkeiten:* Es gab zahlreiche Pannen innerhalb der UNAMIR wie auch in der Zentrale. Daß Sonderbeauftragter Booh Booh und Kommandeur Dallaire sich nicht verstanden, war in New York bekannt, blieb aber ohne Folgen. Angespielt wird auf das – hier auch als Pflicht verstandene – Recht des Generalsekretärs, gemäß Artikel 99 der UN-Charta die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf Friedensbedrohungen zu lenken. Eine persönliche Präsenz im Rat sei hilfreich; in der fraglichen Zeit war Boutros-Ghali jedoch meist unterwegs. Die Anwesenheit eines Vertreters genüge nicht.

16. *Nationale Evakuierungen:* Der schnelle Einsatz von Truppen mehrerer westlicher Staaten zur Evakuierung ihrer Staatsbürger und anderer Ausländer hat sicher einige Leben gerettet. Der UNAMIR wurde dabei keine Beachtung geschenkt. Belgien handelte weitgehend unabhängig von der Friedenstruppe, deren belgisches Kontingent nunmehr Befehle von dem frisch eingetroffenen nationalen Kommando entgegennahm. Dies schränkte die Fähigkeit der UNAMIR, in den ersten Tagen des Völkermords zu handeln, erheblich ein.

17. *›Operation Türkis‹:* Die französische ›Opération Turquoise‹ wurde vom Sicherheitsrat autorisiert, stand jedoch nicht unter UN-Kommando. Frankreich mobilisierte sehr schnell erhebliche Ressourcen, die es für die geplante UNAMIR II nicht anbot. Die Tatsache, daß mit Genehmigung des Sicherheitsrats im selben Konflikt zwei unterschiedlich starke Kräfte wirkten, wird als sehr problematisch angesehen. Für den Einsatz hatte sich Generalsekretär Boutros-Ghali persönlich eingesetzt, während UNAMIR-Kommandeur Dallaire höchst skeptisch war; bei der Abstimmung im Sicherheitsrat enthielten sich fünf der 15 Mitglieder der Stimme. Bald schon drohte direkte Konfrontation zwischen den Franzosen und der RPF; die UNAMIR geriet in die, so der Bericht, »gelinde gesagt mißliche« Lage, zwecks Entschärfung der Lage Botendienste zwischen beiden Seiten zu übernehmen.

18. *Rwanda als Mitglied des Sicherheitsrats:* Daß Rwanda, vertreten durch die Regierung Habyarimana, ab Januar 1994 nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats war, bedeutete, daß eine der Streitparteien privilegierten Zugang zum Rat hatte. Dies erschwerte den Umgang des Rates mit der Situation im Lande.

19. *Schlußbemerkungen:* Ausdrücklich Bezug genommen wird hier auf den Bericht von Generalsekretär Annan über den Fall von Srebrenica, der wenige Wochen vor der Vorlage des Untersuchungsberichts zu Rwanda veröffentlicht wurde, und in dem es unter anderem heißt, man müsse mit Entschiedenheit und »allen erforderlichen Mitteln« der Verfolgung eines ganzen Volkes entgegenzutreten. Angesichts eines Genozids könne es keine Neutralität geben; die UN müßten dann über die Grenzen der traditionellen Friedenssicherung hinausgehen. Als das Verbrechen des Völkermords ausgeführt wurde, hätten die Organe der UN – Generalsekretär, Sicherheitsrat, Sekretariat und UNAMIR – die Pflicht gehabt, entschlossen zu reagieren. Die Zivilbevölkerung habe von den Vereinten Nationen Schutz erwartet, und dieser Erwartung hätten die UN entsprechen müssen. Die Prämisse der Unparteilichkeit sei sogar noch beim Völkermord aufrechterhalten worden.

Als zentrale Aussage läßt sich festhalten, daß die Vereinten Nationen die Menschen Rwandas während des Genozids 1994 im Stich gelassen haben. Für dieses Versagen hätten sich die Vereinten Nationen als Organisation, aber auch ihre Mitgliedstaaten »deutlicher, offener und viel früher« entschuldigen müssen. Aufgabe der Vereinten Nationen sei es heute, Rwanda angesichts der weiterhin instabilen Lage in der Region verstärkt beim Wiederaufbau und der Versöhnung zu helfen.

plant, initiiert und durchgeführt hätten, seien vor dem Internationalen Gericht für Rwanda¹⁰ in Aruscha wie auch im Lande selbst zur Rechenschaft zu ziehen.

Die Empfehlungen

Im Bestreben, aus den Ereignissen in Rwanda Lehren für künftige Fälle zu ziehen, sprechen Carlsson, Han und Kupolati 14 Empfehlungen aus. So regen sie einen Aktionsplan zur Prävention des Völkermords an, der einen konkreten Beitrag zur Weltkonferenz gegen Rassismus und Fremdenhaß im Jahre 2001 darstellen könne. Die Fähigkeit der UN zur Durchführung von Friedensoperationen sei zu verbessern; unter anderem gelte es die Übereinstimmung des Mandats mit den Erfordernissen vor Ort sicherzustellen und eindeutige Regeln für ein Eingreifen festzulegen. Das Erfordernis des Handelns bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen gelte unabhängig vom Ort des Geschehens; für eine doppelte Moral sei kein Platz. Eine Verbesserung der Frühwarnkapazität sei ebenso erforderlich wie der verstärkte Schutz von Zivilpersonen in Krisensituationen. Auch müsse die Sicherheit des internationalen UN-Personals wie auch der örtlichen Mitarbeiter gewährleistet werden und die Zusammenarbeit zwischen den für die Sicherheit Verantwortlichen auf allen Ebenen gegeben sein.

Weitere Empfehlungen zielen auf die Verbesserung des Informationsflusses ab: im UN-System insgesamt und zum Sicherheitsrat hin. Verbesserungswürdig sei auch die Weitergabe von Informationen über die Menschenrechtslage. Schließlich sollten nationale Evakuierungsvorhaben mit den UN-Missionen vor Ort koordiniert werden. Zum Umgang mit der Mitgliedschaft eines Landes im Sicherheitsrat in einer Situation, wie sie 1994 bei Rwanda gegeben war, müsse man sich Gedanken machen. Schließlich müsse die internationale Gemeinschaft nach dem Genozid die Gesellschaft Rwandas bei Wiederaufbau und Versöhnung unterstützen und dabei den Menschenrechten besondere Beachtung schenken. Die UN hätten ihren Teil der Verantwortung daran anzuerkennen, daß nicht genug unternommen wurde, um den Völkermord zu verhindern oder aufzuhalten.

Diese abschließenden Empfehlungen ziehen eine Quintessenz des Berichts und wollen »gelernte Lektionen« für künftiges Handeln fruchtbar machen. Dementsprechend sind sie weithin recht allge-

mein ausgefallen; ihre tatsächliche Umsetzung wäre aber zweifellos ein Fortschritt. Hier ist das Sekretariat nicht minder als die Gesamtheit der Mitgliedstaaten gefordert.

An einer Stelle wirft der Bericht gewissermaßen eine Verfassungsfrage der Staatengemeinschaft auf, indem er im Blick auf die Überlegungen zur Reform des Sicherheitsrats eine Diskussion darüber anregt, ob unter derart außergewöhnlichen Umständen, wie sie 1994 im Falle Rwandas gegeben waren, die übrige Mitgliedschaft des Rates oder auch die Generalversammlung nicht die Möglichkeit haben sollte, die Teilnahme eines Staates an der Arbeit des Rates auszusetzen. Einem UN-Mitglied, gegen das der Sicherheitsrat Sanktionen verhängt hat, können nach Art. 5 der Charta die Mitgliedsrechte zeitweilig entzogen werden; an die Möglichkeit der Mitgliedschaft eines solchen Staates im Sicherheitsrat selbst hatte man offensichtlich nicht gedacht. Der Bericht geht darauf nicht näher ein, zieht aber den Art. 27 Abs. 3 der Charta heran, der vorsieht, daß sich in bestimmten Fällen die Streitparteien bei der Abstimmung der Stimme enthalten. Diese Vorschrift müsse »durchgängig angewendet« werden. Der Bericht legt der Generalversammlung nahe, Staaten, die Konfliktparteien sind, am besten gar nicht erst in den Rat zu wählen.

Entschuldigung, Reue und Verantwortung

Der Bericht ist ein wichtiger Beitrag zur Klärung der Verantwortung der Staatengemeinschaft. Positiv zu bewerten ist, daß Generalsekretär Annan für die unabhängige Untersuchung Zugang zu allen Unterlagen gewährte und daß er die Ergebnisse in vollem Umfang akzeptiert. Beachtlich ist die schonungslose Aufklärung von Fehlentscheidungen und Koordinierungsproblemen der UN. Und doch waren die im Bericht beschriebenen Fakten, der Verlauf der UN-Aktionen und die Entscheidungen – bis auf die detaillierte Untersuchung der Bedeutung des Telegramms Dallaires vom 11. Januar – bereits 1994 weitgehend bekannt¹¹. Schon im Mai 1994 hatte Annans Vorgänger Boutros-Ghali das Versäumnis der internationalen Gemeinschaft, den Völkermord zu unterbinden, festgestellt und erklärt, eine umfassende Überprüfung des gesamten Systems vornehmen zu wollen. US-Präsident Bill Clinton entschuldigte sich anläßlich seines Besuchs in Rwanda im März 1998. Im gleichen Jahr führten parlamentarische Untersuchungen in Frankreich und Belgien zum Eingeständnis eines Teilversagens. Die Organisation der Afrikanischen Einheit will noch die Rolle der regionalen Akteure untersuchen.

Der Bericht geht von der Hypothese aus, daß der Völkermord durch ein mutigeres Eingreifen und mit einem größeren Kontingent an Blauhelmsoldaten hätte verhindert oder aufgehalten werden können. Diese Auffassung wird weithin geteilt. Immerhin hatten zahlreiche NGOs, Netzwerke und Einzelpersonen vor dem April 1994 vor einer Eskalation gewarnt und nach dem 6. April förmlich darum gefleht, die Reduzierung des UN-Personals rückgängig zu machen – ohne Erfolg. Unter Begleitung der internationalen Medien sah die internationale Gemeinschaft dem Geschehen zu. Doch erst als etwa 800 000 Menschen ermordet waren, mobilisierte sie umfangreiche Hilfe – für die vom alten Regime auf den Weg geschickten Flüchtlinge im damaligen Zaire und in Tansania.

Im Bericht wird als Ursache für das Versagen der UN immer wieder zu Recht der mangelnde politische Wille der Mitgliedstaaten benannt; die – nach wie vor erforderliche – weitergehende Analyse war nicht Bestandteil des Auftrags der drei Gutachter. Über die Beweggründe Belgiens und der Vereinigten Staaten wüßte man gerne mehr, erst recht über die Frankreichs. Paris wird bis heute angelastet, das Regime, das den Völkermord geplant und durchgeführt hat, bis zum letzten Augenblick (und sogar noch danach mit der vorgeblich rein humanitären »Operation Türkis«) unterstützt zu haben.

Einen durchdachten Plan wird man wohl vergeblich suchen. Doch

1 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999 (Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The fall of Srebrenica).

2 S/1999/1257 v. 16.12.1999.

3 Siehe hierzu Hildegard Schürings, Rwanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft, VN 4/1994 S. 125ff., und dies., Rwandische Zivilisation und christlich-koloniale Herrschaft, Frankfurt am Main 1992.

4 Rwandese Patriotic Front; französisch: Front Patriotique Rwandais (FPR). Mittlerweile ist in Rwanda selbst die englische Abkürzung vorherrschend.

5 Augustin Ndingiriyimana wurde im Januar 2000 auf Haftbefehl des Internationalen Gerichts für Rwanda in Belgien verhaftet. Der Prozeß gegen Bagosora – er wird als einer der Hauptverantwortlichen für den Völkermord und die Verbrechen gegen die Menschlichkeit verdächtigt – wird zur Zeit in Aruscha geführt.

6 S/1994/640 v. 31.5.1994, Ziff. 43; zitiert bei Schürings in VN (Anm. 3), S. 133.

7 Für die Öffentlichkeit der Vereinigten Staaten wurden im Oktober 1993 Fernsehbilder von der Leiche eines US-Soldaten, die von somalischen Freischärlern durch den Straßendreck Mogadischu geschleift wurde, zum kollektiven Trauma. Die Verantwortung wurde wider besseres Wissen den UN angelastet; gänzlich außer Betracht blieb, daß zuvor eine amerikanische Spezialeinheit unter direktem US-Befehl ohne Wissen der UN-Friedenstruppe einen (dramatisch fehlgeschlagenen) Einsatz durchgeführt hatte.

8 S/1994/653 v. 1.6.1994, Ziff. 270. – Fertiggestellt worden war dieser Bericht bereits Ende Februar 1994.

9 Verkannt wird von den Gutachtern allerdings, daß sich die Änderung in der Haltung der USA zu den Friedenseinsätzen der UN bereits vor dem Zwischenfall von Mogadischu abzeichnete hatte; Grund war letztlich die Absicht, größtmögliche nationale Handlungsfreiheit zu behalten. Vgl. Otfried Nassauer, Junger Wein in alten Schläuchen. Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation? (II), VN 4/1999 S. 132ff.

10 Eingerichtet wurde es mit Resolution 955 des Sicherheitsrats v. 8.11.1994 (Text: VN 1/1995 S. 39ff.).

11 Siehe Hildegard Schürings, Internationale Beziehungen und internationales Versagen?, in: dies. (Hrsg.), Ein Volk verläßt sein Land. Krieg und Völkermord in Rwanda, Köln 1994.

waren die geostrategische Lage Rwandas und die vorhandene Infrastruktur seit langem von Bedeutung für den Zugang zur rohstoffreichen und auch landwirtschaftlich wichtigen Kivuregion des zerrütteten Zaire. Bei dem Krieg, der seit August 1998 in der jetzigen Demokratischen Republik Kongo unter maßgeblicher Beteiligung Rwandas und Ugandas geführt wird, geht es längst nicht mehr nur um die innere Ordnung Kongos oder die Sicherung der Westgrenzen Ugandas und Rwandas, sondern er ist zu einem Krieg vor allem um Rohstoffe geworden. Die Rolle einiger multinationaler Konzerne und die Privatisierung des Krieges im Dienste von Wirtschaftsinteressen bedarf der eingehenden Untersuchung. In Rwanda selbst haben historische Realitäten und Phantasien den

Verlauf der Ereignisse entscheidend mitbestimmt, befördert von Wissenschaftlern, Missionaren und Interessengruppen. Die wissenschaftliche Analyse ist in bezug auf die Geschichte Rwandas, die Christianisierung sowie die politische Entwicklung nach der Unabhängigkeit höchst polarisiert und wird für politische Interessen instrumentalisiert. Gerade deswegen ist auch die Wissenschaft gefordert, ihren Beitrag zu Aufklärung und Aufarbeitung zu leisten. Die Folgen eines Völkermords lassen sich nicht in wenigen Jahren bewältigen. Die rwandische Gesellschaft wird noch mehrere Generationen dafür brauchen, und die internationale Gemeinschaft hat die Verpflichtung, sie dabei zu unterstützen – diesmal auf kompetentere Weise, als es 1994 geschah.

Ergebnisorientiertes Haushalten

Erste Erfahrungen mit einem neuen Budgetverfahren im Verband der Vereinten Nationen

TOMIJI MIZUTANI · JOACHIM MÜLLER · WOLFGANG MÜNCH

*Das Schicksal von Reformschritten in den Vereinten Nationen und darüber hinaus in internationalen Organisationen im allgemeinen ist regelmäßig mit dem Haushalt verknüpft; aus naheliegenden Gründen spielt das Budget eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung von Programmzielen. Der jetzige Generalsekretär der Weltorganisation hat in seinem sechs Monate nach Amtsantritt vorgelegten Reformprogramm ›Erneuerung der Vereinten Nationen‹¹ einen Wechsel von der bisherigen Art des Budgetierens zu einem ergebnisorientierten Haushaltsverfahren propagiert. Der nachfolgende Beitrag verleiht diesem Begriff Gestalt und legt dar, in welchem Umfang die Vorstellungen des Generalsekretärs zum neuen Budgetverfahren in den Vereinten Nationen selbst und in den Organisationen der UN-Familie Platz gegriffen haben. Er knüpft an die verschiedenen in dieser Zeitschrift erschienenen Artikel zu Budgetfragen an, insbesondere Michael von Harpe, *Der UN-Haushalt: Inhalt und System. Erfahrungen mit dem Programmbudget*, VN 2/1980 S. 52ff., und Lothar Koch / Armin Plaga, *Interessenausgleich mit Hindernissen. Das reformierte Haushaltsaufstellungsverfahren der Vereinten Nationen*, VN 1/1992 S. 16ff.*

1. Das Haushaltsverfahren als zentraler Organisationsprozeß: vom Ausgabenhaushalt über das Programmbudget zum ergebnisorientierten Budgetieren

Haushaltsaufstellung und -verabschiedung bedeutet die Umsetzung der Mandate einer Organisation in konkretes finanzwirksames Handeln. Im Verband der Vereinten Nationen steuern politische und technische Komponenten diesen Prozeß, der schließlich in einem Kompromiß unterschiedlicher Interessen nach Verhandlungen der Mitgliedstaaten einer Organisation im Dialog mit dessen Sekretariat endet. Das Budget ist das Instrument, mit dem die Mitgliedstaaten über die Programmaktivitäten einer Organisation entscheiden, die Höhe ihrer Ausgabebereitschaft determinieren und den Haushaltsvollzug kontrollieren. Es ist aber auch ein Instrument zur Planung, Überwachung und Leistungsbewertung für die Generaldirektoren der Organisationen der UN-Familie in ihrer Eigenschaft als die höchsten Bediensteten der Verwaltung. Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß der Budgetprozeß der Schlüssel zur ›guten Regierungsführung‹ (good governance) bei einer Organisation ist.

Bis vor kurzem bestanden im UN-System zwei Grundtypen von Budgets: der an das Ausgabeobjekt anknüpfende Haushalt (object-

of-expenditure budget) und das Programmbudget. Der erste Typus, im Englischen (der im gesamten Haushalts- und Finanzwesen der UN-Organen und -Organisationen dominierenden Sprache) auch ›line-item-budget‹ genannt, war lange Zeit im öffentlichen Sektor und bei nicht auf Gewinnerzielung angelegten Organisationen (non-profit organizations) vorherrschend; ein nach diesem Grundformat aufgestelltes Budget enthält objektbezogene Ausgabenansätze (so etwa zu Gehältern, Reisekosten oder Sachmittelaufwendungen), die zur Verwirklichung der gestellten Aufgaben während der Haushaltsperiode voraussichtlich erforderlich werden. Die Höhe der für notwendig gehaltenen Finanzmittel wird aus der beim Vollzug früherer Haushalte gewonnenen Erfahrung abgeleitet und anschließend angepaßt durch Mittelaufstockungen oder (gerade in jüngster Zeit) durch Mittelkürzungen. Diese Budgetmethodik gibt wenig Auskunft über den Effizienzgrad der Programmimplementierung. Sie bietet auch keine solide Beurteilungsgrundlage hinsichtlich der Allokation von Finanzmitteln unter Prioritätsaspekten. Aus diesem Grund hat die Methode des programmatischen Budgetierens (programme budgeting) das ausgabeobjektorientierte Verfahren der Haushaltsaufstellung abgelöst. Beim programmatischen Budgetieren werden Finanzmittel den Programmen und Unterprogrammen einer internationalen Organisation auf der Basis vorher festgelegter Schwerpunkte zugewiesen. Die Einzelinformation zu Ausgabeobjekten muß hierbei keineswegs zu kurz kommen. Dem Haushaltsgesetzgeber wird dadurch in stärkerem Maße eine strategisch angelegte Entscheidungsfindung möglich. Darüber hinaus läßt sich diese Methode leichter mit dem ›zero-based budgeting‹ (der Haushaltsaufstellung vom Startpunkt Null aus und nicht vom letzten Budget her) verbinden und gilt als eher transparent.

In den fünfziger Jahren gab es Programmbudgets nur bei wenigen Sonderorganisationen, und zwar bei der UNESCO und der WHO seit 1951 sowie bei der FAO seit 1952. In den siebziger Jahren verstärkte sich der Trend vom ausgabeobjektorientierten zum programmatischen Verfahren der Haushaltsaufstellung. Das einen Zweijahreszeitraum umfassende Programmbudget der Vereinten Nationen wurde zum ersten Mal für das Biennium 1973-1974 eingeführt, seinerzeit in starker Anlehnung an den Haushalt der Vereinigten Staaten. 1989 wandten noch fünf Sonderorganisationen die klassische Methode an (ICAO, UPU, ITU, IMO und WIPO), 1995 nur noch drei (UPU, ITU und WIPO). Inzwischen gehört sie bei allen Organisationen der UN-Familie der Vergangenheit an.