

E. Krieg und Völkermord in Rwanda: Die angekündigte Katastrophe und das Versagen der "internationalen Gemeinschaft"

Die einschneidenden Erfahrungen in Somalia hatten erhebliche Rückwirkungen auf das internationale Engagement in der Region der Großen Seen. Die "internationale Staatengemeinschaft" – sprich: die Vereinten Nationen und ihre wichtigsten Mitgliedsstaaten – reagierte auf den rwandischen Völkermord vom Frühsommer 1994 und die völlige Destabilisierung der Region in der zweiten Hälfte der 90er Jahre unentschlossen, ja sogar geradezu paralytisch. Eine wichtige Rolle spielte dabei die US-Politik. Sie verhielt sich nicht nur passiv, sondern blockierte auch längere Zeit einen größeren Einsatz, der von anderen Staaten hätte getragen werden können. Hintergrund war nicht zuletzt, daß der Genozid mit dem Erlaß der *Presidential Decision Directive 25* (PDD-25) zusammentraf¹. Diese kristallisierte als Lehre aus dem Somalia-Einsatz große Zurückhaltung bei Einsätzen in zerfallenden Staaten heraus. Möglicherweise wurde das Risiko eines Einsatzes in Rwanda überschätzt. Vor allem aber geriet die Frage einer möglichen moralischen Pflicht zum Eingreifen völlig in den Hintergrund.

Es wäre freilich verfehlt, den rwandischen Konflikt und das internationale Krisen- und Konfliktmanagement auf die Zeit des Völkermords und die militärischen Handlungsoptionen zu verengen – so wichtig diese Aspekte sind. Denn die interne Gewalteskalation und die Einwirkungsmöglichkeiten externer Akteure lassen sich nur aus der Genese des Konflikts sowie seiner regionalen und internationalen Einbindung verstehen. Die folgende Analyse skizziert im ersten Kapitel die Geschichte Rwandas bis zum Ende der Kolonialzeit. Dabei wird sowohl die Herausbildung der auf "Ethno-Klassen" begründeten Herrschaftsstrukturen als auch die koloniale Überformung und Instrumentalisierung der Herrschaftsverhältnisse herausgearbeitet, die als tiefverwurzelte Ursachen des Konfliktes angesehen werden können.

Einen grundlegenden Wandel der Herrschaftsverhältnisse brachte der Übergang von der Kolonialherrschaft zur Unabhängigkeit: In einer für viele Beobachter überraschenden "sozialen Revolution" ergriff die bislang unterprivilegierte Bevölkerungsmehrheit der Hutu die Macht. Präsident der Ersten Republik wurde gleich nach der Unabhängigkeit Grégoire Kayibanda, der aus dem Zentrum des Landes stammte. Ein großer Teil der Tutsi-Bevölkerung floh in die Nachbarländer. In den Folgejahren versuchten Tutsi-Milizen immer wieder, durch gewaltsame Infiltration das Kayibanda-Regime zu destabilisieren und die Rückkehr vorzuberei-

1 Das Dokument wurde am 3. Mai 1994 – also vier Wochen, nachdem der rwandische Völkermord begonnen hatte – von Präsident Clinton unterzeichnet; siehe ausführlicher Kapitel D.VII.

ten. Das zweite Unterkapitel untersucht diese Zusammenhänge. Außerdem befaßt es sich mit der Ära Habyarimana: Am 5. Juli 1973 putschte sich der aus dem Norden stammende Verteidigungsminister, Generalmajor Juvénal Habyarimana an die Macht. Sein Herrschaftssystem überdauerte mehr als zwei Jahrzehnte. Habyarimana begründete einen autoritären Entwicklungsstaat. Die Modernisierungsideologie, die sich an einem Modell ländlicher Entwicklung orientierte, fand bei zahlreichen Entwicklungshilfegebern Anklang. Das Land erhielt dementsprechend erhebliche ausländische Unterstützung – auch als das Regime zunehmend repressiver wurde und in einen ethno-regionalen Klientelismus abglitt.

Zu Beginn der 90er Jahre befand sich Rwanda in einer komplexen Krise, aus der heraus das Land letztlich in den Abgrund stürzte. Das dritte Unterkapitel analysiert entscheidende Faktoren, die die dramatische Zuspitzung der Lage bewirkten. Im Oktober 1990 hatte die von Exil-Tutsi dominierte *Rwandan Patriotic Front* (RPF) von Uganda her eine Intervention nach Rwanda begonnen. Nicht nur, daß der Krieg zahlreiche Opfer forderte, Hunderttausende Menschen in die Flucht trieb, Zerstörung brachte und die Ökonomie weiter zerrüttete. Er beeinflußte auch den internen Umbruch, bei dem die Öffnung des politischen Systems mit dem Machtzuwachs rassistischer Extremisten einherging. Seit 1993 lieferte sowohl die Propaganda in der öffentlichen Auseinandersetzung als auch der Aufbau von Hutu-Milizen Anhaltspunkte für die gezielte intellektuelle und logistische Vorbereitung eines Genozids. Zeitgleich zur innenpolitischen Polarisierung fanden unter Schirmherrschaft des tanzanischen Präsidenten Ali Hassan Mwinyi zwischen Mai 1992 und August 1993 in Arusha Verhandlungen zwischen der RPF und der rwandischen Regierung statt, die auf eine Beilegung des Krieges und eine Machtbeteiligung der RPF zielten. Das vierte Unterkapitel analysiert, mit welchen Strategien die Konfliktparteien in die Arusha-Gespräche gingen und wie die Verhandlungen mit der inneren Eskalation in Rwanda rückgekoppelt waren. Zugleich faßt es die Kernpunkte des Abkommens zusammen, dessen Implementierung sowohl an internen Widerständen als auch an einem fehlenden Konzept von OAU und UNO scheiterte.

Der Völkermord, den Militär und extremistische Hutu-Milizen im Frühsommer 1994 unter nennenswerter Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten begingen, ist Gegenstand des fünften Unterkapitels. Die etwa 2.500 Blauhelme, die im Rahmen der *United Nations Mission for Rwanda* (UNAMIR I) vor Ort waren, wurden im April 1994 zu Zeugen und zum Teil Gejagten eines Völkermordes, dem innerhalb von drei Monaten vermutlich zwischen 500.000 und 800.000 Tutsi, regimekritische Hutu sowie Mitglieder der indigenen Twa zum Opfer fielen. Nach der gezielten Ermordung von zehn belgischen Blauhelmsoldaten wurde zunächst sogar der Großteil der Truppen zurückgezogen – eine fatale Entscheidung, wie noch zu zeigen sein wird. Die Vorbereitungen für den Genozid waren dem UN-Sekretariat in New York und den wichtigsten Mit-

gliedern des Sicherheitsrats bekannt. Der UN-Sicherheitsrat beschränkte sich darauf, am 17. Mai 1994 eine 5.500 Mann umfassende humanitäre Schutztruppe (UNAMIR II)² zu genehmigen, die erst nach Beendigung des Krieges stationiert wurde. Am 22. Juni 1994 stimmte er mit Resolution 929 einer äußerst umstrittenen Intervention Frankreichs zu, der "Opération Turquoise". Sie sollte vorübergehend im Südwesten des Landes die humanitäre Versorgung sicherstellen.

Das Ende des Völkermordes erreichten nicht internationale Truppen, sondern Soldaten der *Rwandan Patriotic Front*. Sie konnten bis Mitte Juli 1994 das Land weitgehend unter ihre Kontrolle bringen. Seit Mai 1994 setzte eine massive Flüchtlingswelle ein, die zum Teil von den Vertretern des früheren Regimes mit inszeniert wurde. Hunderttausende Menschen überquerten innerhalb weniger Tage die Grenzen nach Tanzania und Zaire, unter ihnen auch die Anstifter und Mittäter des Völkermordes. Innerhalb des Landes flohen viele Menschen in den Südwesten, wo die alte Regierungsarmee, die *Forces Armées Rwandaises* (FAR), und anschließend die "Opération Turquoise" die Kontrolle hatten. Die humanitäre Hilfe, die internationale Geber – seien es multilaterale Agenturen, bilaterale Institutionen oder NGOs – für die Flüchtlinge aufwandten, stand in deutlichem Gegensatz zu ihrer Passivität beim Völkermord. Dies führte nicht nur zu zahlreichen Konflikten mit der neuen Regierung, sondern warf auch grundlegende Fragen nach den Grenzen des Humanitarismus auf. Denn die politische und ökonomische Exklusion von Bevölkerungsschichten als Flüchtlingsgemeinschaften bildete nach der Machtübernahme durch die RPF unter umgekehrten Vorzeichen erneut einen zentralen Kern des rwandischen Dramas. Externe Akteure, die in diesem hochgradig politisierten und gewaltsamen Konflikt agieren, werden selbst bei besten Absichten keine "Neutralität" ihres Handelns beanspruchen können. Das sechste Unterkapitel geht hierauf ein.

Die Nachkriegszeit in Rwanda blieb gewaltsam und von vielfältigen Spannungen geprägt. Während die neue Regierung den Nutzen einer internationalen Präsenz bezweifelte und UNAMIR falsche Prioritäten vorwarf, betrachteten die Vereinten Nationen und wichtige Mitgliedsstaaten die zunehmende Verhärtung der neuen Regierung gegenüber kritischen Kräften im Lande mit Sorge. Das siebte Unterkapitel erörtert das schwierige Verhältnis von neuer Regierung und "internationaler Gemeinschaft". Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie der Völkermord innerhalb des Landes geahndet wurde und welchen Beitrag die Vereinten Nationen durch die Errichtung des Ad-hoc-Tribunals in Arusha leistete. Angesichts der fortbestehenden Gewalt in Burundi und der

2 Die Aufteilung der UNAMIR-Operation in UNAMIR I und II ist in der Literatur relativ üblich. UN-Übersichten verwenden diese Unterscheidung hingegen oftmals nicht und zählen UNAMIR nur als eine Mission. Im Rahmen dieser Arbeit wird die Differenzierung verwendet, da die beiden Phasen sehr unterschiedliche Mandate und Funktionen hatten.

Auseinandersetzungen zwischen rwandischen Regierungstruppen und Hutu-Milizen in Ostzair werden auch die regionalen Weiterungen des Konflikts behandelt. Sie machen deutlich, daß die tiefgreifende Krise in der Region der Großen Seen in keiner Weise überwunden ist und daß massivste Menschenrechtsverletzungen von allen Seiten fort dauern. Im abschließenden, achten Kapitel reflektiere ich, wie internationale Akteure rückblickend ihr Versagen bei Krieg und Genozid eingestanden und aufgearbeitet haben, die Lehre von Rwanda aber immer noch lautet, daß Weltinnenpolitik in der praktischen Umsetzung äußerst enge Grenzen gesetzt sind.

Der Rwanda-Fallstudie kommt in dieser Arbeit eine zentrale Bedeutung zu. Dies liegt zum einen daran, daß die Untätigkeit der "internationalen Gemeinschaft" angesichts des Völkermordes an 500.000 bis 800.000 Menschen nicht nur ein erschütterndes Ereignis ist, sondern auch eine historische Zäsur darstellt. Zweitens hat es wohl auf internationaler Ebene zuvor noch nie eine derart detaillierte und selbstkritische Evaluierung internationaler Organisationen gegeben. Bereits 1996 wurde im Rahmen der OECD die *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda* (Gesamtedition: Millwood 1996) erstellt, die von den wichtigsten OECD-Geberstaaten in Auftrag gegeben worden war und an der zahlreiche renommierte Forschungsinstitute und NGO-Experten mitwirkten. Im gleichen Jahr brachte die *Lessons Learned Unit* der UN-Abteilung für Friedenserhaltende Operationen ihren Bericht heraus (UN-DPKO 1996). Besondere politische Aufmerksamkeit verdient zudem der *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, den eine vom früheren schwedischen Premierminister Ingvar Carlsson geleitete Kommission am 15. Dezember 1999 vorlegte und die als offizielles UN-Dokument erschien (UN Independent Inquiry 1999)³. Der Bericht wirft dem Generalsekretär, dem Sekretariat, dem Sicherheitsrat, UNAMIR und einer breiteren Mitgliedschaft Mitverantwortung vor, daß der Völkermord nicht verhindert oder gestoppt wurde. Sehr beachtenswert ist aufgrund ihrer guten Analyse und v.a. ihrer Bereitschaft zu einer gleichermaßen offenen wie differenzierten Bewertung auch eine Studie, die im Auftrag der OAU ein *International Panel of Eminent Personalities* erstellte und am 29. Mai 2000 unter dem Titel "Rwanda: The Preventable Genocide" vorlegte (vgl. OAU International Panel 2000)⁴.

3 UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte dem Sicherheitsrat am 18. März 1999 (S/1994/339) die Einrichtung dieser Untersuchungskommission vorgeschlagen. Neben dem früheren schwedischen Premier gehörten ihr der ehemalige Außenminister Südkoreas, Prof. Han Sung-Joo, sowie Generalleutnant a.D. Rufus M. Kupolati (Nigeria) an. Siehe zum Untersuchungsbericht u.a. Schürings 2000: 52-59; ihr Beitrag enthält auch eine sehr gute deutsche Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Berichts (S. 56-57).

4 Die Einrichtung des *International Panel of Eminent Personalities* (IPEP) geht auf einen Vorschlag zurück, den Äthiopiens Premierminister Ato Meles Zenawi im November 1997 dem Zentralorgan des "OAU-Mechanismus für die Verhütung,

Diese Untersuchungen zeigen nicht nur, welche Relevanz die rwandische Tragödie für Selbstverständnis und Zukunft der "internationalen Gemeinschaft" hat. Sie ermöglichen auch einen in dieser Form einmaligen Einblick in Entscheidungsabläufe von "Weltinnenpolitik", die – das sei vorab gesagt – fundamentale (und in kurzer Zeit wohl kaum reformierbare) Defizite auf *allen* Ebenen der Entscheidungsfindung und -implementierung offenbaren.

I. Die Geschichte Rwandas bis zur Unabhängigkeit: Herausbildung der Tutsi-Herrschaft und koloniale Instrumentalisierung der Ethno-Klassen

Tieferliegende Ursachen für Krieg und rassistische Gewalt in Rwanda sind in den Sozial- und Herrschaftsstrukturen verwurzelt. Sie rühren offenbar zum Teil bereits aus der vorkolonialen Zeit her, über die aufgrund der schlechten Quellenlage freilich kaum verlässliche Aussagen gemacht werden können. Die vorgefundenen Sozialstrukturen wurden durch die Kolonialmächte überformt und instrumentalisiert⁵.

Die beginnende Besiedlung Rwandas wird zumeist auf das 7. Jahrhundert datiert. Die Selbstorganisation stützte sich auf Großfamilien und Clans. Bis zum 15. Jahrhundert entstanden kleine Regionen und Königreiche. Ab dem 16. Jahrhundert gründeten die herrschenden Gruppen ("Abami") in Zentralrwanda ein Staatswesen. Es hat sich nach und nach durch Kriege konsolidiert und zu einem straff organisierten, absolutistisch geführten Königreich entwickelt, das von einem 'Mwami' geführt wurde. Die Grundlagen dieses hierarchischen Zentralismus legte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts 'Mwami' Rwabugiri (1860-1895), der

das Management und die Beilegung von Konflikten" unterbreitete. OAU-Generalsekretär Salim A. Salim trieb die Umsetzung des Vorschlags in den OAU-Gremien voran. Im Februar 1998 stimmte der OAU-Ministerrat auf seiner Tagung in Addis Ababa zu. Der OAU-Gipfel vom Juni 1998 bestätigte dann schließlich die Ernennung der Panel-Mitglieder. Vorsitzender war der frühere Präsident Botswanas, Ketire Masire; Masire wurde im Rahmen der Lusaka-Vereinbarung vom Juli 1999 – also noch während der Arbeit des Panels – von der OAU gebeten, als *facilitator* zwischen den Konfliktparteien im Kongo zu vermitteln. Weitere Mitglieder der OAU-Kommission waren General Amadou Toumani Touré, Ex-Staatsoberhaupt Malis; Lisbet Palme, u.a. Leiterin des schwedischen UNICEF-Komitees; der frühere kanadische Diplomat und derzeitige Vize-Exekutivdirektor von UNICEF, Stephen Lewis; Ellen Johnson-Sirleaf, frühere Ministerin in Liberia und Direktorin des Afrika-Regionalbüros von UNDP; der frühere algerische Diplomat Hocine Djoudi; sowie schließlich P.N. Bhagwati, ehemals Höchster Richter am Obersten Gerichtshof Indiens und Vizevorsitzender des UN-Menschenrechtskomitees.

5 Eine sehr gute, problemorientierte Aufarbeitung der rwandischen Geschichte mit Blick auf den Völkermord findet sich in Sellström/Wohlgemuth 1996. Siehe auch grundlegend Prunier 1997a; Newbury 1988.

ein repressives Regime errichtete und die Kontrolle durch die herrschenden Gruppen in Zentralrwanda über den Norden und Nordwesten ausweitete (vgl. Schürings 1992: 82-83). In der Literatur zu Rwanda wird oftmals davon ausgegangen, daß die sozioökonomischen Beziehungen zwischen Hutu und Tutsi – korrekter, aber weniger gebräuchlich, sind die Bezeichnungen Abahutu und Abatutsi – feudal strukturiert waren. Mit den Patron-Klientenbeziehungen (*ubuhake, uburetwa*) wurden demnach soziale, ökonomische und politische Unterschiede institutionalisiert, wobei Tutsi durchaus auch Klienten anderer Tutsi und Hutu auch Patrone sein konnten. Gerade in Zentralrwanda waren die Tutsi dominant, während im Südwesten und insbesondere im Norden oftmals Hutu Herrscher waren (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996; Newbury 1988).

Allerdings ist die historische Erforschung der vorkolonialen Zeit mit erheblichen methodologischen Problemen belastet. Denn die erste Geschichtsschreibung erfolgte durch katholische Missionare, die sich auf die orale Vermittlung der Traditionen in Rwanda stützten und dabei aufgrund ihres Vorverständnisses zugleich erhebliche Selektionen und Interpretationen vornahmen. Vor diesem Hintergrund ist laut Schürings (1992: 78) bis heute "nicht geklärt, wieweit in der vorkolonialen Zeit Produktionsweisen und politische Funktionen eine Rolle für die Kategorisierungen Abahutu – Abatutsi spielten"

In Anlehnung an Ted Gurr (1993) kann man bei den beiden Bevölkerungsgruppen von "Ethno-Klassen" sprechen, die gewisse unterschiedliche Merkmale haben und ihre Differenz durch sozialen Status definieren⁶. Schätzungen gehen davon aus, daß etwa 85% der Bevölkerung Hutu und 14% Tutsi sind⁷. Etwa 1% der Bevölkerung sind Twa, die zum größten Teil ihren Lebensunterhalt mit Töpferei verdienen⁸. Freilich soll der Begriff der "Ethno-Klasse" hier nicht als starre soziologische Kategorie mißverstanden werden⁹. Denn obwohl die Tutsi die herrschende Gruppe bildeten, glichen sie der Mehrheitsbevölkerung der Hutu weitgehend in Sprache (*Kinyarwanda*), Religion und Kultur; der Begriff der "ethnischen

6 Laut Gérard Prunier (1997b: 195, FN 2) handelte es sich bei Hutu und Tutsi ursprünglich um soziale Klassen, die von deutschen und belgischen Kolonialisten ethnisiert wurden.

7 Freilich wird dabei vernachlässigt, daß es auch viele Mischehen gab. So haben David und Catherine Newbury in einem Hintergrundpapier für das OAU International Panel (2000: Ziff. 2.4) geschätzt, daß selbst nach dem Völkermord mindestens 25% der Rwander sowohl Hutu als auch Tutsi unter ihren Großeltern hatten.

8 Ein kleinerer – oftmals verächtlich behandelte – Teil der Twa lebt als Jäger und Sammler.

9 Auf die Kontroverse, ob man in Rwanda zwischen 1860 und 1959/60 von einer kastenähnlichen Struktur sprechen kann, soll hier nicht näher eingegangen werden. Siehe hierzu die differenzierte Einordnung bei Baechler 1999b: 127-129.

Differenz" muß von daher stark relativiert werden¹⁰: "Die Kriterien für diese Differenzierung sind nicht eindeutig. Die bereits vor der Kolonialzeit bestehende Klassifikation hat erst durch koloniale Prozesse und daraus folgende soziale und politische Kämpfe die heutige, sich manchmal gegeneinander abgrenzende Bedeutung gewonnen." (Schürings 1992: 69)

Außerdem waren die sozialen Grenzen in beide Richtungen offen – wenn auch nur in beschränktem Maße. So konnten Hutu sich in der sozialen Hierarchie aufwärts bewegen (vgl. Molt 1994a). Andererseits lebten die schlechter gestellten Tutsi ähnlich wie die Hutu von Ackerbau. In der Besiedlung der Hügel gab es dementsprechend keine klare Trennung der beiden Gruppen und die Möglichkeit wechselseitiger Heirat stand offen. Hinzu kommt, daß das Clan-System die Patron-Klient-Beziehungen zum Teil überlagert hat. Die neunzehn Clans (andere Zuordnungen gehen von einer weit größeren Zahl aus) umfaßten in der Mehrzahl Tutsi, Hutu und Twa und waren eine eigenständige Quelle der Identitätsbildung (vgl. Scherrer 1997a: 27; Sellström/Wohlgemuth 1996).¹¹

Auf der Berliner Kongo-Konferenz von 1884/85 teilten die europäischen Großmächte Afrika unter sich auf. Deutschland sicherte sich dabei Ansprüche in Ostafrika. Die koloniale Eroberung des benachbarten Burundi (damals: Urundi) und später Rwandas setzte 1890 ein und war erst 1899 in weiten Zügen abgeschlossen¹². Die nördlichen Regionen Rwandas um Gisenyi und Ruhengeri hatten – durchaus in Rivalität zum Süden des Landes – relativ lange ihre Unabhängigkeit bewahren können (was bis heute einen identitätsstiftenden Faktor darstellt) und wurden endgültig erst 1911 von deutschen und Tutsi-geführten Truppen aus dem Süden besiegt (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Während des Ersten Weltkrieges nahmen 1916 belgische Truppen Rwanda und Burundi ein. Im Versailler Vertrag wurde Belgien die Kontrolle über Rwanda zuerkannt und Rwanda 1920 – zusammen mit Burundi – als Völkerbundmandat unter-

10 Siehe zu den "verschlungenen Wurzeln" der nur scheinbar eindeutigen ethnischen Identitäten auch Hintjens 1999: 249-252.

11 Die Ausführungen dieses Absatzes machen deutlich, daß die Begriffe Hutu und Tutsi nur mit zahlreichen Vorbehalten und Einschränkungen verwendet werden können. Es besteht stets die Gefahr, ungewollt einer Stereotypisierung Vorschub zu leisten, die Interessengleichheit unter den "ethnischen" Gruppen oder die Existenz eindeutiger Identitäten suggeriert. Damit werden leicht Machtkämpfe und Rivalitäten in den Bevölkerungsgruppen verdeckt, so etwa zwischen Hutu aus dem Norden und Süden Rwandas oder aber Konflikte, die nach 1994 zwischen den überlebenden Tutsi in Rwanda und der RPF-Regierung entstanden. Dennoch kommt die Analyse nicht ohne die – möglichst differenzierte – Benutzung der Begriffe Hutu und Tutsi aus, spielen sie doch bei der Zuordnung und im Selbstverständnis der Konfliktparteien in Rwanda eine bedeutsame Rolle.

12 Rwanda wurde 1899 Teil der Kolonie Deutsch-Ostafrika. Im Jahr zuvor war eine deutsche Militärstation in Bujumbura (Burundi) errichtet worden, die ab 1901 die Kontrolle über Rwanda beanspruchte (vgl. Schürings 1992).

stellt. Die Kolonialmacht, die Rwanda und Burundi – mit veränderten Grenzen – zunächst als getrennte Einheiten behandelte, legte die beiden Königreiche 1925 zur Verwaltungseinheit Rwanda-Urundi zusammen (vgl. Schürings 1992: 225). Ab 1946 verwaltete Belgien Rwanda und Burundi als Treuhandgebiet der UNO.

Die Deutschen hatten ein System der "indirect rule" praktiziert, wobei insbesondere in Rwanda auf stark ausgebildete Verwaltungsstrukturen zurückgegriffen werden konnte. Die Kolonialmacht Belgien setzte diese Politik zunächst fort. Allerdings verschärfte sie Ausbeutung und Kontrolle, indem sie Zwangsarbeit einführte, bestehende Machtbalancen untergrub und die Wechselseitigkeit des Patron-Klient-Verhältnisses aufhob (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). In den 30er Jahren betrieb die belgische Kolonialmacht eine systematische Politik der "Tutsifizierung" und führte Identitätskarten mit Angaben zu ethnischer Zugehörigkeit ein¹³.

II. Von der "sozialen Revolution" (1959-61) bis zum Niedergang des Habyarimana-Regimes: Die Hutu-Herrschaft zwischen Modernisierung und Ethnokratie

Im Zuge der Dekolonisierung vollzogen die belgischen Kolonialherren in den 50er Jahren einen radikalen Wandel. Als eine Art "Wiedergutmachung" vorherigen Unrechts unterstützte die Kolonialverwaltung nunmehr die bislang unterprivilegierten Hutu (vgl. Hintjens 1999: 254). Diesen Richtungswechsel vollzog auch die katholische Kirche. Großen Einfluß hatte hier die aus Frankreich stammende Gesellschaft für die Missionierung Afrikas ("Weiße Väter"/"Pères Blancs"), die seit 1899 in Rwanda präsent war, sich großen Landbesitz angeeignet und lange Zeit mit ihren Erziehungsmethoden die vermeintliche Andersartigkeit und Überlegenheit der Tutsi zementiert hatte (vgl. Schürings 1992: 155-164). Im Kern änderte diese Umorientierung aber nicht die weiterhin ethnisierte Politikwahrnehmung. Vielmehr wurde diese nun unter umgekehrtem Vorzeichen fortgeführt. Politische Forderungen leiteten sich

13 Vgl. Eriksson 1996: Annex 2. Siehe außerdem Sellström/Wohlgemuth 1996; Vassall-Adams 1994: 8; Reyntjens 1994. Diese Ethnisierung wurde durch die sog. Hamiten-Theorie begründet. Diese auch von den Deutschen verwandte Ideologie behauptete, daß alle zivilen Elemente in Afrika durch die Hamiten – d.h. Mitglieder einer bestimmten Sprach- und Völkergruppe aus Nord- und Nordostafrika – eingeführt worden seien. Diese stammten angeblich aus dem Kaukasus und aus Abessinien und waren von dort in die Region der Großen Seen gekommen. Kurzum: eine rassistische Legitimation für die Kolonialpolitik des "Teile und Herrsche". Siehe zur Kolonialgeschichte auch die konzise Einordnung bei Scherrer 1997a: 22-25 sowie die differenzierte und erhellende Analyse bei Mamdani 2001: 76-102.

dementsprechend im Prozeß der Dekolonisierung nicht aus universellen Werten, sondern vorrangig aus dem Hutu-Tutsi-Gegensatz ab.

Ein zentrales Dokument war das "Manifest der Bahutu" vom 24. März 1957, das eine Gruppe intellektueller Hutu verfaßt hatte und das primär an die belgische Kolonialmacht gerichtet war (vgl. Schürings 1994f: 148-151). Einerseits enthielt es durchaus berechtigte Kritik am "doppelten Kolonialismus" von Belgien und Tutsi und pochte auf die Befreiung der bislang unterdrückten Mehrheit der Hutu. Insbesondere forderte es ein Ende der Tutsi-Dominanz, die angemessene Teilhabe der Hutu an politischer Macht und ökonomischem Wohlstand sowie eine gerechtere Landverteilung. Das Manifest erkannte ausdrücklich an, daß die ärmeren Tutsi viele Leiden der armen Hutu-Bevölkerung teilten und bezogen in ihre Forderungen nach mehr Rechten auch die Twa ein. Andererseits waren Sprache und Gedankenwelt von Ethnizismus und Rassismus durchdrungen. So begründete das Manifest den Anspruch auf Emanzipation und Demokratisierung damit, daß Tutsi Fremde und Hutu die wahren Rwander seien (vgl. Prunier 1997a: 45-50; Hintjens 1999: 255). Tutsi wurden dadurch, wie Mamdani (2001: 103-104) herausgearbeitet hat, quasi als Siedlerkolonialisten identifiziert, gegen die nur eine "Revolution" auf lokaler Ebene erfolgreich sein könne. Unter den neun Unterzeichnern befand sich übrigens auch der spätere Präsident Grégoire Kayibanda, der u.a. Vorschläge zur räumlichen Trennung von Hutu und Tutsi entwickelte und den Grundstein für das Entstehen von "Hutu-Power" legte (vgl. Mamdani 2001: 127).

Ablehnend und ebenfalls in rassistisch geprägter Terminologie antworteten konservative Tutsi-Führer, die sich als überlegene Kaste gerierten und – etwa in einem offenen Brief hoher Tutsinotabeln vom 17. Mai 1958 – die Ansprüche der Hutu kompromißlos zurückwiesen (vgl. Molt 1994a; Reyntjens 1994). Die politischen Parteien spiegelten – neben durchaus vorhandenen programmatischen Unterschieden – diese Spaltungen wider: Die Parmehutu (*Parti du mouvement de l'émancipation des Bahutu*) und die APROSOMA (*Association pour la promotion sociale des masses*) stützten sich weitgehend auf die Hutu-Bevölkerungsmehrheit, während UNAR (*Union nationale rwandaise*) und RADER (*Rassemblement démocratique rwandais*) die Interessen der Tutsi vertraten.

1. Die "soziale Revolution" (1959-61) und die Herrschaft Grégoire Kayibandas (1961-72)

Die Umorientierung der Kolonialmacht begünstigte im Prozeß der Dekolonisierung einen Umsturz der Machtverhältnisse: 1959 war 'Mwami' Mutara Rudahigwa unter rätselhaften Umständen ums Leben gekommen. Als sein Bruder Kigeri Ndahindurwa, der zum Nachfolger bestimmt war, die Macht übernehmen sollte, gab es massive Widerstände

gegen den Fortbestand der Monarchie (vgl. Eriksson 1996). Im November 1959 begann dann die "soziale Revolution"¹⁴, die bis September 1961 dauerte und in deren Verlauf die Bevölkerungsmehrheit der Hutu die feudal geprägte Tutsi-Monarchie beseitigte. Dabei wurden bis zu 20.000 Tutsi getötet, schätzungsweise 300.000 flohen in die Nachbarländer Kongo, Burundi, Uganda und Tanganyika. Ursache der Revolution war maßgeblich die Intransigenz der konservativen Tutsi-Elite, die sich sowohl gegen die Hutu als auch gegen progressivere Tutsi-Gegeneliten wandte (vgl. Prunier 1997a: 62; vgl. Reyntjens 1994).

Während der Hutu-Revolte schickte Belgien Truppen ins Land, auch wenn die Hauptaufmerksamkeit den weltpolitisch weitaus bedeutsameren Ereignissen im Kongo galt. Die Kolonialarmee unterstützte indirekt den Aufstand: Sie ernannte 300 Hutu zu *Chiefs* und *Sub-Chiefs* und gründete eine neue Militärgarde, die nunmehr die Bevölkerungsverhältnisse widerspiegelte. Die veränderten Machtverhältnisse kamen in den Kommunalwahlen vom Juni/Juli 1960 zum Ausdruck. Insofern hier "ethnisch" gewählt wurde, konnten die Hutu-Parteien einen überwältigenden Sieg erringen (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Das Ergebnis wurde in den Parlamentswahlen vom 25. September 1961 bestätigt; die Parmehutu erlangte 77,7% der Stimmen, UNAR 16,8% und APROSOMA 3,5% (vgl. Schürings 1992: 364). Ein zeitgleiches Referendum brachte große Unterstützung für den Vorschlag, die Monarchie durch eine republikanische Verfassung zu ersetzen. Am 26. Oktober 1961 wurde Grégoire Kayibanda zum neuen Präsidenten bestimmt. Seine Regierung umfaßte anfangs Mitglieder aus Parmehutu, UNAR und APROSOMA. Am 1. Juli 1962 erlangten Rwanda und Burundi zeitgleich die Unabhängigkeit (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Zu diesem Zeitpunkt war Rwanda bereits in einen Zyklus der Gewalt verstrickt. Aus den Nachbarländern heraus unternahmen seit Juli 1962 Tutsi-Milizen, die als *Inyenzi* (Kakerlaken) bezeichnet wurden, Vorstöße auf rwandisches Gebiet (vgl. Somerville 1990: 33). Als Tutsi-Verbände in den Jahren 1963 und 1964 kurz vor Kigali standen, brachte ihnen die Regierungsarmee eine deutliche Niederlage bei. Bei Pogromen kamen mehr als 14.000 Tutsi ums Leben. Eine zweite Fluchtwelle war die Folge. 1966 flammten erneut militärische Auseinandersetzungen auf.

Unterdessen entwickelte sich nach 1965 das Regime Grégoire Kayibandas zu einer autoritären bis diktatorischen Einparteiherrschaft der MDR-Parmehutu. Kayibanda konzentrierte die Macht mehr und mehr in seiner Hand und umgab sich mit engen Vertrauten aus seiner Heimatregion Gitarama (Zentralrwanda). Hutu aus dem Norden des Landes verloren in diesen Jahren mit Ausnahme der Armee an Einfluß; Tutsi waren fast

14 Die Ereignisse werden häufig auch als "Bauernrevolte" (*jacquerie*) bezeichnet. Dieser Begriff ist aber insofern mißverständlich, als es insbesondere Hutu-Intellektuelle waren, die die Erhebung initiierten.

vollständig von der Macht ausgeschlossen (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Mahmood Mamdani (2001: 34) argumentiert überzeugend, daß die Fortführung kolonialer Identitätskonstruktionen eine zentrale Ursache der fortdauernden Gewalt in Rwanda darstellte:

"The origin of the violence is connected of how Hutu and Tutsi were constructed as political identities by the colonial state, Hutu as indigenous and Tutsi as alien. The reason for continued violence between Hutu and Tutsi (...) is connected with the failure of Rwandan nationalism to transcend the colonial construction of Hutu and Tutsi as native and alien."

2. Autoritärer Entwicklungsstaat und westliche Unterstützung: Rwanda unter Habyarimana (1973-94)

Das Jahr 1973 bedeutete einen Einschnitt in der rwandischen Geschichte. Innerhalb des Landes war es erneut zu gewaltsamen Auseinandersetzungen entlang ethnischer Linien gekommen. Sie erfaßten auch die öffentlichen und wirtschaftlichen Institutionen und trieben Flüchtlinge in die Nachbarstaaten. Die Ereignisse standen in Wechselbeziehung zu Vorgängen im Nachbarland Burundi. Dort war 1972 fast die gesamte gebildete Hutu-Elite genozidartigen Massakern zum Opfer gefallen. Beobachter sprachen von einem "selektiven Genozid". Schätzungen der Opfer bewegen sich zwischen 80.000 und 300.000 (vgl. Mehler 1995a: 241). 150.000 Hutu flohen in die Nachbarländer, davon bis zu 20.000 nach Rwanda. In Rwanda verstärkte dies Ängste bei der Hutu-Bevölkerung und wechselseitige Ressentiments. Gewalt gegen die Tutsi-Elite konnte als Vergeltung oder aber als "Präventivmaßnahme" gegen burundische Verhältnisse legitimiert werden. Der aus dem Norden stammende Verteidigungsminister, Generalmajor Juvénal Habyarimana, nahm die Krise zum Anlaß, um das Regime von Grégoire Kayibanda am 5. Juli 1973 in einem zunächst weitgehend unblutigen Staatsstreich zu stürzen (vgl. Reyntjens 1994).¹⁵

Das Militär bildete in der Folgezeit eine wichtige Machtbasis Habyarimanas. Ethno-regional stützte er sich auf die beiden nördlichen Präfekturen

15 Aus heutiger Sicht kann man diese Abfolge von Ereignissen in gewisser Weise als Vorläufer des Völkermordes von 1994 betrachten. Er läßt sich ebenfalls nur verstehen, wenn man die Ermordung des burundischen Hutu-Präsidenten Ndadaye im Oktober 1993 mit einbezieht (siehe Unterkapitel V.1). In beiden Fällen nutzten organisierte Eliten die Situation, um ihre Machtpositionen zu erhalten bzw. auszubauen. Vgl. zu den Ereignissen in Burundi und zu den Wechselwirkungen mit Rwanda u.a. Chrétien 1996a: 207; Reyntjens 1993: 566-567; Hintjens 1999: 276-80; ICG Burundi 1998b; Amnesty International 1994a; Mehler 1995a; Mehler 1996.

Gisenyi und Ruhengeri sowie seine engere Heimatregion Bashiru. Politiker, Beamte und Offiziere, die aus dem Süden und dem Zentrum stammten und rivalisierende Loyalitäten hatten, wurden ermordet bzw. hingerichtet oder aber inhaftiert (vgl. Molt 1994a). Insbesondere führende Politiker aus dem Süden, die zu großen Teilen sogar die "Revolution" von 1959 vorangetrieben hatten, wurden im Gefängnis von Ruhengeri ermordet (vgl. Lemarchand 1994a: 600). Politisch sicherte Juvénal Habyarimana seine Herrschaft dadurch ab, daß er unmittelbar nach dem Putsch ein umfassendes Parteienverbot anordnete und 1975 die *Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement* (MRND) gründete. Nach einer Verfassungsänderung im Jahre 1978 wurde die MRND zur Einheitspartei. In Fassadeuwahlen ließ sich Habyarimana 1978 mit mehr als 99% zum Präsidenten küren – ähnliche Übungen wurden 1983 und 1988 wiederholt (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

In politischen und militärischen Positionen waren Tutsi kaum vertreten; im Geschäftsleben und zum Teil auch in Universitäten, Schulen und dem öffentlichen Dienst konnten sie jedoch Fuß fassen (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 4.4). Über diese sehr praktischen Änderungen hinaus gab es laut Mamdani (2001: 138) auch eine wichtige ideologische Neuorientierung bei der staatlichen Definition des Hutu-Tutsi-Verhältnisses:

"The key change from the First to the Second Republic – a change that seems to have gone unnoticed by many an observer of Rwandan politics – was a shift in the political identity of the Tutsi from a race to an ethnic group."

Sozioökonomisch verfolgte der neue Präsident ein Modernisierungsprogramm, das auf die Entwicklung des ländlichen Raums abzielte und mit einer deutlichen Öffnung nach außen einherging. Nachdem Habyarimana sich zunächst in relativ geringem Maße selbst bereichert hatte und eine gewisse Anerkennung im Lande genoß, bildete er in den 80er Jahren schrittweise eine gezielte Günstlingswirtschaft heraus. Dieser ethno-regionalistische Klientelismus wurde immer mehr zum Systemmerkmal (vgl. Reed 1996: 482). Die Privilegierung der Bakiga-Hutu aus dem Norden führte insbesondere unter den Bayanduga-Hutu des Südens zu wachsender Unzufriedenheit (vgl. Scherrer 1997a: 38). Für die interne Entwicklung – insbesondere die Forderung nach politischen Reformen – sollte dieser regionale Gegensatz in der Hutu-Bevölkerung eine entscheidende Bedeutung haben.

Der von Habyarimana proklamierte Entwicklungsweg, der eine Art bäuerlichen Kapitalismus anstrebte, fand bei westlichen Regierungen und Hilfsorganisationen Unterstützung. Die Entwicklungsideologie wurde dabei unhinterfragt akzeptiert (vgl. Uvin 1998: 26-27). Bis in die 90er Jahre hinein erhielt das Land vergleichsweise hohe Zuwendungen. Die wichtigsten bilateralen Geber waren Belgien, Frankreich, die Bundesre-

publik Deutschland¹⁶, die Schweiz und die Niederlande. 1989-90 machten bi- und multilaterale Entwicklungshilfe laut Angaben der OECD 11,4% des BSP aus (vgl. Uvin 1998: 40-41); der Anteil an den Staatsausgaben dürfte bei etwa 60% gelegen haben (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Die Hilfe stieg in den Folgejahren sowohl in absoluten Zahlen als auch in relativen Werten (Anteil an BIP bzw. Exporten) stetig an. Zwischen 1987 und 1989 hatten die jährlichen Zuwendungen durchschnittlich 235 Mio. US-\$ betragen (OECD-Daten). 1990 lagen sie bei 287,9 Mio. US-\$ und 1991 gar bei 366,4 Mio. US-\$. In den Folgejahren betragen Entwicklungs- und Nothilfe 351,5 (1992) bzw. 352 Mio. US-\$ (1993)¹⁷ (vgl. Uvin 1998: 91, Table 5.1).

Zwischen ausländischen und rwandischen Entwicklungs-NGOs bildete sich insbesondere in den 80er Jahren ein enges Geflecht heraus. Die hohe Zahl interner NGOs war freilich kein Anzeichen für das Aufblühen einer demokratischen Zivilgesellschaft, sondern vielmehr extern oder durch Regierungsagenturen induziert (vgl. Uvin 1998: 163-179). Jean-Pierre Chrétien (1996b: 433) hat zutreffend auf die problematischen Folgen für die politische Kultur Rwandas hingewiesen: Zum einen bildeten die Entwicklungsfunktionäre eine Art "zweite Nomenklatura" im "Land der 1000 Entwicklungshelfer" heraus. Wichtiger aber noch: Externe wie interne Organisationen unterstützten allzu oft unkritisch das autoritär-populistische Entwicklungsmodell, trugen zu seiner Legitimation bei und – so Chrétien – "deckten einen expliziten oder impliziten Ethnizismus". Auch Peter Uvin (1998: 130, 143-145) hat darauf hingewiesen, daß die westliche Entwicklungshilfe elitenorientiert war und damit die "humiliation of top-down development", die breite Bevölkerungsschichten erfuhren, unterstützte.

Aus immanenter Sicht haben die zahlreichen Projekte im Agrar- und Infrastrukturbereich – von der Terrassierung bis zu Straßenbau und Elektrizität – zwar durchaus Erfolge aufgewiesen (vgl. Woker 1997: 47). Das gute Straßensystem und die recht zuverlässige Versorgung mit Wasser, Strom und Telefonen sowie verbesserte Sozialindikatoren brachten dem Land bis Mitte der 80er Jahre teilweise gute Beurteilungen entwicklungspolitischer Agenturen ein (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 4.18-4.20). Das Stereotyp, Rwanda sei die "Schweiz Afrikas", war weit verbreitet – und hatte wohl auch im direkten Vergleich mit den Nachbarstaaten nicht nur wegen der Landschaft, sondern auch angesichts recht "geordneter Verhältnisse" eine gewisse Berechtigung (vgl. Hintjens 1999: 244).

16 Das Bundesland Rheinland-Pfalz unterhält seit 1982 eine Partnerschaft mit Rwanda. Siehe hierzu und allgemein zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Rwanda Schürings 1994g.

17 Der Anstieg der Zuwendungen seit 1990 hing maßgeblich mit der hohen Zahl der Binnenvertriebenen zusammen, die die RPF-Invasion verursachte.

Freilich war dies auch maßgeblich dem hohen Mittelzufluß zu verdanken; Entwicklungshilfe machte bis zu drei Viertel des Investitionshaushaltes und auch einen nennenswerten Anteil an den laufenden Haushaltsausgaben aus (vgl. Uvin 1998: 22). Bei den maßgeblichen volkswirtschaftlichen Strukturen gab es angesichts des hohen Mittelaufwandes nur mäßige Verbesserungen. Peter Uvin (1998: 42-49) hat berechnet, daß zwischen 1965 und 1988 das Bruttosozialprodukt um 1,5% p.a. stieg. Nennenswert waren die Verlagerungen zwischen den verschiedenen Sektoren. So stieg der Anteil der Industrie von 7 auf 23%, der der Dienstleistungen von 18 auf 40%. Allerdings blieb die hohe Abhängigkeit von den Kaffee-, Tee- und Zinnausfuhren (letztere brachen in den 80er Jahren zusammen) bestehen.

Insbesondere seit Mitte der 80er Jahre verschlechterten sich dann nahezu alle ökonomischen Indikatoren: Die Nahrungsmittelproduktion stagnierte. Das ohnehin geringe Wachstum des Bruttosozialprodukts wurde durch eine Bevölkerungszunahme von 3,3% p.a. mehr als kompensiert. Entsprechend ging das Pro-Kopf-Einkommen in den 80er Jahren zurück (vgl. Scherrer 1996a: 81; M. Weiss 1996b: 286). Die *terms of trade* sanken zwischen 1980 und 1987 um dramatische 47%. Folglich verschlechterte sich die Zahlungsbilanz seit 1985 erheblich. Zugleich schnellten die Auslandsschulden in die Höhe – von 189 Mio. US-\$ in 1980 auf 873 Mio. US-\$ in 1992 (vgl. Vassall-Adams 1994; Sellström/Wohlgemuth 1996).

Modernisierungsideologie und jahrzehntelange Entwicklungshilfe änderten letztlich nichts daran, daß Rwanda am Ende der Ära Habyarimana ein armer Agrarstaat geblieben war. Er zeichnete sich durch hohes Bevölkerungswachstum, einen geringen Industrialisierungsgrad und eine hohe außenwirtschaftliche Verwundbarkeit aus. Außerdem gab es ungelöste Landkonflikte in dem von dichter Besiedelung und sich verschlechternden ökologischen Rahmenbedingungen (u.a. Bodenerosion, längere Trockenzeiten) gekennzeichneten Land. Die zentralistisch und autoritär agierende Agrarbürokratie hatte es zudem versäumt, das Boden- und Erbrecht zu reformieren und eine effektive Politik der ländlichen Entwicklung voranzutreiben, bei der die Bauern als marktwirtschaftliche Subjekte (und nicht als reine Adressaten von Anordnungen) hätten einbezogen werden müssen (vgl. Molt 1994a). Rwanda umfaßt nur 26.336 km² und zählte zu Beginn der 90er Jahre etwa 7,5 Mio. Einwohner, von denen nach wie vor fast 95% auf dem Land lebten und oftmals in Gehöften siedelten. Der verarbeitende Sektor beschränkte sich auf Tee, Kaffee, Brauereien, Ziegeleien, Nahrungsmittelverarbeitung, Waschmittel, Textilien und landwirtschaftliches Gerät. 1992 machte er etwa 16% des BIP aus.

Mit 272 Menschen pro km² wies Rwanda zugleich die höchste Bevölkerungsdichte Afrikas auf. Landknappheit und Bodenrechte bildeten insofern zentrale Probleme mit sozialer Sprengkraft. Bereits 1984 mußten sich 57% aller ländlichen Haushalte von weniger als einem Hektar Land ernähren. Das Erbrecht begünstigte die Zersplitterung des Eigentums und

die Übernutzung der landwirtschaftlichen Nutzflächen, die in schwindenden Erträgen zum Ausdruck kam. Ländliche Armut und Mangelernährung nahmen zu (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

III. Die rwandische Krise zu Beginn der 90er Jahre: Ökonomischer Niedergang, Krieg und die Formierung des Hutu-Chauvinismus

Zu Beginn der 90er Jahre erschütterte eine schwere und komplexe Krise Rwanda, die den Hintergrund für den Völkermord vom Frühsommer 1994 bildete. Sie war durch drei Faktoren geprägt, deren wechselseitige Verstärkung das Land regelrecht in den Abgrund riß¹⁸: Ein dramatischer ökonomischer Niedergang bei sich gleichzeitig zuspitzender Landknappheit stürzte breite Bevölkerungsschichten in blanke Existenznot, die sie für Haßpropaganda besonders empfänglich machte. Das Bedrohungsgefühl wurde verstärkt, als im Oktober 1990 die *Rwandan Patriotic Front* (RPF) von Uganda aus nach Rwanda einmarschierte. Sie setzte damit gewaltsam die jahrzehntelang verweigerte Rückkehr der Tutsi-Flüchtlingsgemeinschaften durch und forderte ihre politische und ökonomische Beteiligung ein. Schließlich gewann ein chauvinistischer Hutu-Extremismus an Boden, der schrittweise den Gewaltapparat monopolisierte. Er konstituierte sich ideologisch als Abwehrfront gegen die Rückkehr der Tutsi aus Uganda und eine vermeintlich drohende Tutsi-Herrschaft, richtete sich aber auch gegen moderate Hutu, die im Zuge eines Liberalisierungsprozesses seit Herbst 1990 wichtige Positionen im politischen System hatten besetzen können.

1. Ökonomischer Kollaps und latente Gewaltbereitschaft

Die seit Mitte der 80er Jahre ohnehin angespannte wirtschaftliche Lage spitzte sich seit 1989 noch einmal dramatisch zu: Hauptgrund war der Zusammenbruch des Internationalen Kaffeeabkommens im Jahre 1987, in dessen Folge die Kaffeepreise 1992 gegenüber dem Niveau von 1986 um 75% fielen (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Die Staatseinnahmen aus Kaffeeexporten sanken von 144 Mio. US-\$ in 1985 auf 30 Mio. US-\$ in 1993 (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 5.5). Da mit der Ausfuhr von Kaffee und Tee 80% der Exporteinnahmen bestritten wurden, hatte dies einen Einbruch des Bruttoinlandsproduktes zur Folge¹⁹ (vgl. Vassall-Adams 1994: 11-13). Innerhalb von vier Jahren soll das Pro-Kopf-

18 Siehe auch Neubert/Brandstetter 1996: 417-418.

19 Ins Gewicht gefallen war auch, daß Rwanda in den 80er Jahren aufgrund fallender Weltpreise und von Mißmanagement seine letzte Zinnmine hatte schließen müssen, die immerhin 15% der Exporteinnahmen erwirtschaftet hatte (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Einkommen um 40% gesunken sein: von 330 US-\$ 1989 auf 200 US-\$ 1993. Zeitgleich stiegen die Militärausgaben zwischen 1989 und 1992 von 1,9% auf 7,8% des BSP an. Für Wohlfahrtsausgaben blieb also nur noch wenig übrig (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Ein Teil des externen Schocks wurde durch den Anstieg internationaler Hilfe abgedeckt, die von 242 Mio. US-\$ in 1989 auf 375 Mio. US-\$ in 1991 kletterte. Ein mit Weltbank und IWF im September 1990 ausgehandeltes Strukturanpassungspaket brachte dem Land allein 216 Mio. US-\$ ein²⁰. Doch forderten die internationalen Agenturen zugleich harte Maßnahmen. Die nationale Währung wurde zunächst um 40% und im Juni 1992 noch einmal um 15% abgewertet. Im Gesundheits- und Bildungssektor wurden Gebühren eingeführt, die besonders die ländlichen und städtischen Armen trafen. Trotz der offenkundigen Gefahr eines ökonomischen und gesellschaftlichen Kollapses blieb die externe Stabilisierungspolitik damit den üblichen und in Subsahara-Afrika nur selten erfolgreichen Rezepten neoliberaler Strukturanpassung verhaftet²¹.

Ob die restriktiven Maßnahmen im Gesundheits- und Bildungssektor die ohnehin krisenhafte Situation in signifikanter Weise weiter verschärft haben, läßt sich angesichts der schwierigen Datenlage nicht seriös beantworten²². Aus gewaltpräventiver Sicht muß jedoch das konventionelle Strukturanpassungspaket als kontraindiziert gelten. Denn es traf auf eine hochexplosive Situation, in der breite Bevölkerungsschichten durch ihre Marginalisierung für Hasspropaganda empfänglich waren, die Invasion der RPF insgesamt 200.000 bis 300.000 Menschen zu Binnenvertriebenen machte, viele junge Männer, die arbeits- und perspektivlos waren, für Milizen rekrutiert wurden und weitere soziale Unsicherheit die Lage nur verschärfen konnte. Außerdem gab es eine Vielzahl unaufgeklärter Morde mit offensichtlich politischem Hintergrund.

Die latente Gewaltbereitschaft breiter Bevölkerungsschichten, die sich in einem langen Zyklus der Gewalt und des Mißtrauens herausgebildet hatte, wurde in der schockhaften Krise der Jahre 1989-93 zunehmend virulent und durch rassistische Propaganda bewußt geschürt. Jenseits dieser Manipulation hatte die Angst vor relativer und absoluter Deprivation aber auch reale, sozioökonomische Grundlagen. Die Folgen fortdauernden Bevölkerungsdrucks, abnehmender landwirtschaftlicher Erträge, fortschreitender Erosion und krisenhafter gesamtökonomischer Bedingungen wurden noch verschärft durch die Dürre von 1984, exzessive Regenfälle im Jahre 1987 sowie eine Pflanzenseuche, die 1988 das Land

20 Weitere Kredite kamen in den Folgejahren hinzu. 1991 wurde mit der Weltbank ein Strukturanpassungsprogramm über 90 Mio. US-\$ und in den Jahren 1992/93 wurden sektorale Anpassungskredite vereinbart (vgl. Uvin 1998: 57-59).

21 Vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996; Prunier 1995a: 159-160.

22 In den anderen Bereichen wurden die Maßnahmen ohnehin nicht umgesetzt, so daß hier – selbst wenn man die Stabilisierungsmaßnahmen für unangepaßt hält – keine Negativfolgen auftreten konnten (vgl. Uvin 1998: 59).

heimsuchte (vgl. Uvin 1998: 57). Die Kombination der verschiedenen Faktoren kulminierte insbesondere für die bäuerliche Bevölkerung in dem existentiellen Konflikt um den Besitz und die Nutzung des knappen Bodens²³. Dieser Ressourcenkonflikt war jedoch nicht die zentrale Ursache der genozidalen Gewalt. Denn der Völkermord wurde von Politikern aus Gründen des Machterhalts geplant und initiiert. Doch dürfte der Landkonflikt nach Ansicht vieler Beobachter die Pogromstimmung und die Ausführung des Völkermordes begünstigt haben. Die breite Beteiligung der Bauernschaft an den Massakern war wohl auch durch die Angst motiviert, vor einem regelrechten Überlebenskampf zu stehen (vgl. Prunier 1997a).

2. Die kriegerische Rückkehr der Flüchtlingsgemeinschaften und der Machtanspruch der RPF

Zeitgleich zum ökonomischen Niedergang erschütterte ein Krieg das Land, der die Zerrüttung von Wirtschaft und Gesellschaft weiter vorantrieb und Hunderttausende zu Binnenvertriebenen machte. Im Oktober 1990 marschierte die *Rwandan Patriotic Front* (RPF) von Uganda aus im Norden Rwandas ein. Damit wurde ein Kernproblem des Rwanda-Konflikts gewaltsam ausgefochten: die Rückkehr der seit drei Jahrzehnten in den Nachbarstaaten lebenden Flüchtlingsgemeinschaften, ihre Machtbeteiligung und ökonomische Entfaltungsmöglichkeit. Es rächte sich, daß die rwandischen Regierungen sich in dieser Frage lange Zeit intransigent gezeigt hatten. Aus den Flüchtlingsgemeinschaften war eine Tutsi-Diaspora hervorgegangen, die schätzungsweise 600.000 bis 700.000 Menschen umfaßte. Diese Diaspora siedelte in Uganda, Tanzania, Burundi und Ost-Zaire und war in sehr unterschiedlicher Weise mit der lokalen Bevölkerung verbunden und in das politische und ökonomische Leben der Aufnahmeländer integriert²⁴. Insbesondere dort, wo die Tutsi keine vollen Rechte erhielten – so in Uganda und Ost-Zaire –, wuchs die Militanz der Flüchtlingsgemeinschaften.

Den Ausgangspunkt für den Einmarsch der RPF bildete die Situation in Uganda. Hier waren immer wieder – insbesondere unter den verschiedenen Regimen Milton Obotes – Ressentiments gegen die Tutsi-Gemeinschaft geschürt worden (vgl. Prunier 1997a: 67; Mamdani 2001:

23 Dießenbacher (1994a; 1994b; 1995) greift bei der Erklärung des Völkermordes (übermäßig) stark auf die Erklärungsfaktoren Bevölkerungswachstum und Landknappheit zurück. Eine differenzierte Fallstudie zur Rolle von Umweltdiskriminierung bei der Gewalt auf den "tausend Hügeln" hat Günter Baechler (1999b: 113-166) vorgelegt.

24 Vgl. Eriksson 1996; Reed 1996: 484; Brandstetter/Neubert 1996. Vorbildlich war die offizielle tanzanische Politik, die den Tutsi-Flüchtlings eine volle Staatsbürgerschaft einräumte; allerdings gab es auch hier in der Rechtspraxis verschiedene Hindernisse für eine wirkliche Gleichstellung.

157-169). Zugleich hatten sich die Tutsi in den 80er Jahren zu einem wichtigen Faktor im innerugandischen Machtkampf entwickelt. Enge Verbindungen bestanden zur *National Resistance Movement* (NRM) von Yoweri Museveni bzw. zu ihrem militärischen Arm, der *National Resistance Army* (NRA) (vgl. Scherrer 1997a: 52). Die Tutsi trugen mit ihren gut ausgebildeten und disziplinierten Kampfeinheiten dazu bei, die Regime von Milton Obote (1980-85) bzw. Tito Okello (seit Juli 1985 durch Putsch an der Macht) Anfang 1986 zu stürzen. 1986 sollen 3.000 der 14.000 NRA-Kämpfer Rwander gewesen sein (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 6.4). Nach der Machtübernahme Musevenis wurden die Tutsi Teil der ugandischen Armee. Generalmajor Fred Rwigyema, der 1990 die RPF-Invasion leiten sollte, wurde Vize-Verteidigungsminister. Major Paul Kagame – der spätere Chef der RPF – stieg zum stellvertretenden Direktor des militärischen Geheimdienstes auf. Als ugandischer Armeeeoffizier erhielt er 1990 sogar in Fort Leavenworth ein viermonatiges Training und verfügte forthin über gute US-Verbindungen²⁵.

Ihre Relevanz als militärischer Machtfaktor in Uganda bedeutete nicht, daß die rwandischstämmigen Tutsi politisch akzeptiert und gesellschaftlich integriert gewesen wären. Vielmehr mehrten sich in der ugandischen Öffentlichkeit in der zweiten Hälfte der 80er Jahre Stimmen, die den Einfluß dieser Diaspora auf die NRA reduzieren wollten (vgl. Reed 1996: 486-487; Ottunnu 1999a). Die politischen Führer der Tutsi-Gemeinschaft in Uganda formierten sich in dieser Zeit politisch neu. Im Dezember 1987 gründeten sie in Kampala die *Rwandan Patriotic Front* (RPF)²⁶. Sie ging aus der *Rwandan Alliance for National Unity* (RANU) hervor, die noch von einer sozialistischen Ideologie geprägt gewesen war (vgl. Reed 1996: 485-486). Der militärische Arm der RPF, die *Rwandan Patriotic Army* (RPA)²⁷, stand unter Führung von Generalmajor Fred Rwigyema. Sie bildete innerhalb der NRA – die mittlerweile zur offiziellen ugandischen Armee geworden war – eine Parallelstruktur, die sich *Inkotanyi* (unnachgiebige Kämpfer) nannte. Diese Parallelstruktur bildete den Kern für die militärische Invasion vom 1. Oktober 1990. Sie konnte insofern ohne vorherige Mobilisierung als Überraschungsangriff lanciert

25 Vgl. Chege 1996: 36, FN 7; siehe auch Scherrer 1997a: 51-52; Reed 1996: 479. Fred Rwigyema und Paul Kagame gehörten sogar zu den Gründern der *National Resistance Movement* (NRM). Das US-Training Kagames galt im übrigen verschiedenen französischen Politikern immer wieder als Indiz dafür, daß es sich bei der RPF-Invasion um eine "anglo-amerikanische Verschwörung" gehandelt habe.

26 Die Gründung der RPF wurde begünstigt durch eine Konferenz über rwandische Flüchtlinge, die im gleichen Jahr in Washington D.C. abgehalten worden war.

27 Die Bezeichnung *Rwandan Patriotic Army* (RPA) wurde offiziell erst nach der Machtübernahme der RPF im Juli 1994 verwendet. In der Literatur zu Krieg und Völkermord in Rwanda wird der Begriff jedoch häufig auch für die Zeit zwischen 1990 und 1994 gebraucht. Ich schließe mich dieser Konvention aus pragmatischen Gründen an.

werden: Am 30. September 1990 verließen 4.000 RPF-Soldaten die Baracken der ugandischen Armee. Einen Tag später begann die Invasion. Innerhalb kurzer Zeit war die Zahl der Kämpfer auf 10.000 aufgestockt.

Wo lagen die Motive für den RPF-Einmarsch? Zwei Faktoren gaben den Ausschlag. Erstens war die RPF-Führung überzeugt, daß eine dauerhafte Integration der Tutsi in Uganda – vor allem wegen der immer wiederkehrender Ressentiments – weder zu verwirklichen noch erstrebenswert war. Die Lage war in den vorangehenden Jahren prekärer geworden, insofern Museveni von seinen Gegnern immer öfter als Tutsi bezeichnet wurde und seine fortdauernde Rückendeckung für Tutsi in führenden Positionen zunehmend in Frage stand. Auf der Agenda stand nicht zuletzt die anfangs von der NRM/A liberal und inklusiv behandelte Frage der Staatsbürgerschaft. Immer stärker setzten sich Forderungen durch, die Staatsbürgerschaft in Anlehnung an den kolonialen Staat auf der Grundlage indigener Herkunft zu definieren (vgl. Mamdani 2001: 158-165, 181-182).

Vor diesem Hintergrund wollte die RPF den militärischen Hebel ansetzen, um Habyarimana bei der Flüchtlingsrückkehr zu Kompromissen zu zwingen. Seit 1989 hatte Habyarimana verschiedenste Initiativen in der Flüchtlingsfrage unternommen. Insbesondere fanden unter der Schirmherrschaft von OAU und UNHCR Gespräche mit der ugandischen Regierung statt, die Fragen des Aufenthaltsrechts und der Einbürgerung in Uganda sowie die Rückkehr nach Rwanda zum Inhalt hatten. Hier wurden im Juli 1990 sogar Fortschritte erzielt²⁸. Doch gab es auf Seiten der RPF Zweifel, ob Habyarimana die Verhandlungen ernst genug nahm (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Zweitens stand Rwanda vor einem politischen Umbruch. Habyarimana hatte am 24. September 1990 auf inneren und internationalen Druck hin eine nationale Kommission eingesetzt, um die Einführung eines pluralistischen Parteiensystems vorzubereiten. Die RPF sah in der Invasion ein Druckmittel, den politischen Umbruch in ihrem Sinne zu beeinflussen. Vor allem wollte sie sich innenpolitisch wieder als Kraft ins Spiel bringen und eine möglichst hohe Beteiligung der RPF an der neuen Machtkonstellation durchsetzen (vgl. Reed 1996: 487-490; Vassall-Adams 1994: 21).²⁹

28 Weitere Gespräche zwischen den Präsidenten Zaires, Tanzanias, Burundis und Ugandas sowie von OAU und UNHCR führten 1991 zur Erklärung von Dar es Salaam. Hier wurden – zumindest auf formaler Ebene – den rwandischen Flüchtlingen zahlreiche Wahlmöglichkeiten zugestanden. Sie umfaßten die Rückkehr nach Rwanda, den weiteren Aufenthalt im Gastland mit rwandischer Staatsbürgerschaft oder aber die Einbürgerung im Gastland (vgl. Vassall-Adams 1994: 22).

29 Beim "Timing" der Invasion scheinen zudem interne Machtkämpfe eine Rolle gespielt zu haben. Hardliner um Major Dr. Peter Banyingana setzten den gemäßigeren RPA-Chef, Generalmajor Rwigyema, unter Druck, eine baldige Invasion voranzutreiben (vgl. Ottumnu 1999b: 34-42).

Die RPF-Invasion vom Oktober 1990 und die nachfolgende Reaktion der Regierung stellten – wie das OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.17., siehe auch Ziff. 6.2) treffend feststellte – "a giant step on the road to genocide" dar. Denn die RPF hatte sich offensichtlich überschätzt. Viele Rwander empfanden die Invasion nicht als Unterstützung ihrer Anliegen, sondern als fremdbestimmten Einmarsch der "Ugander". Die Habyarimana-Regierung, die die ethnische Karte lange Zeit nicht offensiv gespielt hatte, entschied sich nunmehr, die Tutsi als fremde Invasoren darzustellen: "With great deliberation, it awakened the sleeping dogs of ethnic division." (OAU International Panel: 2000: Ziff. E.S.17., siehe auch Ziff. 6.2) Ziel war es u.a., die internen Gegensätze und regionalen Rivalitäten in der Hutu-Bevölkerung zu überbrücken.

Die Offensive der RPF verlief anfangs sehr erfolgreich. Dies lag gleichermaßen an ihrer Stärke wie an der Schwäche der *Forces Armées Rwandaises* (FAR)³⁰. Die RPF konnte auf gut ausgebildete und motivierte Soldaten sowie erfahrene Führungskräfte zurückgreifen. Es war gelungen, die "Tutsi refugee-warriors" in eine schlagkräftige Truppe umzuwandeln (vgl. Lemarchand 1994a: 596). Waffen und Munition erhielt sie anfangs offenkundig von der ugandischen Armee³¹; schon bald konnte sie Rüstungsmaterial auch von der FAR erbeuten. Massiven finanziellen Rückhalt erhielt die RPF zudem durch die nordamerikanische und europäische Diaspora (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Die FAR bestand hingegen 1990 nur aus 7.000 Mann, die schlecht trainiert und ausgerüstet waren.

Die Invasion konnte erst durch ein massives Engagement Frankreichs aufgehalten werden, das mit eigenen Truppen unmittelbar in die militärischen Operationen eingriff³². Auch Zaire hatte 500 Soldaten entsandt, die aber angesichts schlechter Disziplin und aufgrund von Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung bald abgezogen wurden. Die im Rahmen der "Opération Noroît" nach Rwanda verbrachten, zeitweise bis zu 700 Mann

30 Die französische Bezeichnung der RPF lautet *Front Patriotique Rwandais* (FPR), die englische Bezeichnung der FAR *Rwanda Armed Forces* (RAF) oder auch *Rwandan Governmental Forces* (RGF). In dieser Studie wird – entsprechend der jeweiligen Orientierung der Konfliktparteien – für die Patriotische Front die angelsächsische, für die Regierungsseite die frankophone Bezeichnung verwendet.

31 Damit verstieß die ugandische Regierung gegen die *OAU-Charta* (1963), die *Convention on Refugee Problems in Africa* (1969) sowie die *African Charter on Human and People's Rights* (1981). In allen drei Dokumenten wird unmißverständlich deutlich gemacht, daß das Territorium eines Staates nicht für subversive Tätigkeiten gegen einen anderen Staat mißbraucht werden darf (siehe auch Kapitel A.III).

32 Trotz anderslautender Beteuerungen der französischen Regierung hat das Human Rights Watch/Arms Project (1994a) in seinem vielbeachteten Bericht "Arming Rwanda" die direkte Beteiligung französischer Truppen und eine zentrale Rolle beim Training der FAR dokumentiert.

umfassenden französischen Streitkräfte blieben bis Ende 1993 im Land³³. Sie berieten die Regierungsarmee und spielten nach Angaben des Human Rights Watch/Arms Project (1994a) eine zentrale Rolle beim Training und beim personellen Ausbau der Streitkräfte³⁴. Die FAR wurde innerhalb weniger Jahre massiv von 7.000 Mann (1989) auf über 30.000 Mann (1994) ausgeweitet³⁵. Besondere Beachtung fand die Präsidentengarde; diese zentrale Stütze des Regimes wurde personell deutlich aufgestockt (vgl. Scherrer 1996a: 61; Lemarchand 1994a: 600). Parallel rüsteten Frankreich und Zaire sowie in geringerem Maße auch Südafrika, Ägypten, die Seychellen und die VR China die rwandischen Streitkräfte mit Waffen und Gerät auf³⁶. Die Waffen wurden dabei seit 1991 vom Militär auch an chauvinistische Milizen weitergeleitet.

Die französische Unterstützung des rwandischen Militärs sprach den Grundsätzen Hohn, die Staatspräsident François Mitterrand in einer richtungsweisenden Rede auf dem 16. franko-afrikanischen Gipfel vom Mai 1990 in La Baule verkündet hatte. Er hatte damals betont, daß sich die französische Entwicklungshilfe maßgeblich an politischen Reformen in Richtung Demokratisierung und an *good governance* orientieren würde (vgl. Vashee 1994: 197-198; Nwokedi 1993a). Durch die Militärhilfe wurde nun aber nicht nur die Legitimität des autoritären Habyarimana-Regimes erhöht, sondern ihm auch der Druck genommen, Konzessionen gegenüber der internen Opposition einzugehen (vgl. Lemarchand 1994a: 602-603)³⁷. Neben persönlichen Verbindungen zu den Regimen Habyarimanas und Mobutus (der zairische Diktator wurde durch den Rwanda-Konflikt vorübergehend als "Stabilitätsfaktor" aufgewertet) dürfte diese Fortsetzung "klassischer" Einflußsphärenpolitik durch Frankreichs Sorge vor einem zunehmenden Einfluß der anglophonen Staaten bestimmt

33 Die französischen Truppen wurden nach der vollständigen Dislozierung von UNAMIR im Dezember 1993 abgezogen; es sollen jedoch Geheimdienstexperten im Lande verblieben sein.

34 Diese Initiative ging von der Afrika-Einheit im Elysée-Palast und vom Büro für militärische Unterstützung im Entwicklungsministerium aus. Grundlage war das Militärhilfeabkommen von 1975, das 1983 sowie im August 1992 ergänzt wurde (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Im Rahmen einer parlamentarischen Untersuchung stellte sich heraus, daß französische Offiziere vermutlich sogar Führungsaufgaben innerhalb der FAR ausübten (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 12.25).

35 Dadurch nahmen übrigens die Spannungen in der Armee zu, weil angesichts der zunehmenden Rekrutierung aus dem Zentrum und dem Süden das nördliche Monopol über die Führungspositionen in die Kritik geriet (vgl. Lemarchand 1994a: 600).

36 Human Rights Watch/Arms Project (1994a) hat die Details nachgewiesen.

37 Dieser offenkundige Widerspruch und die in der Aufrüstung begründete französische Mitverantwortung für den Völkermord erklärt vermutlich die Dementis, mit denen die französische Staatsführung auf die Recherchen zahlreicher Menschenrechtsorganisationen reagierte.

gewesen sein. Als Speerspitze dieses Einflusses galt Museveni Uganda, das aufgrund seiner engen Beziehungen zu den Führern der RPF als die eigentliche Kraft hinter der Invasion angesehen wurde (vgl. Chege 1996: 33, FN 3)³⁸.

Das französische Eingreifen hatte für die RPF schwere Folgen. Sie wurde nicht nur in den Norden des Landes zurückgeschlagen. Bei den Kämpfen kamen auch Rwigyema und zwei weitere führende Kommandeure ums Leben³⁹. Nachfolger von Rwigyema wurde Paul Kagame.

Nach dem militärischen Rückschlag ging die RPF zur Guerilla-Taktik über. Der Charakter der Kriegführung änderte sich auch auf Seiten der Regierung. Armee, Präsidentengarde und Milizen terrorisierten zunehmend die Tutsi-Zivilbevölkerung. Die RPF-Invasion diente chauvinistischen Hutu-Kräften, Haß zu schüren. Außerdem nutzte das Regime den Krieg, um mit Verhaftungen gegen oppositionelle Kräfte vorzugehen. Pogrome fanden bereits im ersten Kriegsjahr statt⁴⁰. Mitte Oktober 1990 gab es massive Vergeltungsaktionen an Tutsi; so in der Gemeinde Kibilira (Gisenyi). In der Gemeinde Kinigi wurde im Januar 1991 die Gruppe der Bagogwe massakriert (vgl. Scherrer 1997a: 59-60). Anfang November 1991 kam es zu weitverbreiteter Gewalt entlang ethnischer Linien (vgl. Eriksson 1996).

3. Politische Liberalisierung und die Formierung des Hutu-Chauvinismus

Ökonomischer Niedergang, Krieg und Militarisierung bildeten ein äußerst ungünstiges Umfeld für einen Prozeß politischer Liberalisierung, der im Herbst 1990 eingesetzt hatte. Er führte schrittweise zur Öffnung und Veränderung des politischen Systems sowie zur Machtbeteiligung moderater Kräfte. Im April 1992 kam auf internationalen Druck hin sogar

38 Tatsächlich war Uganda in zumindest dreifacher Hinsicht an der Invasion beteiligt: durch Waffenlieferungen, durch die Gewährung von Rückzugsgebieten und durch Beteiligung ugandischer Soldaten (vgl. Ottunnu 1999b: 42-46).

39 Die Hintergründe des Todes sind noch immer ungeklärt. Es ist möglich, daß Rwigyema aufgrund eigener Unachtsamkeit von Regierungstruppen erschossen wurde. Es gibt aber auch Gerüchte, daß er von seinen innerparteilichen Konkurrenten ermordet wurde. Sein schärfster Widersacher, Major Dr. Peter Banyingana, kam übrigens ebenfalls Anfang Oktober 1990 bei Beginn der Invasion ums Leben (vgl. Prunier 1995a: 94-96; Adelman/Suhrke 1999: 351).

40 Die Regierung griff dabei sogar zu aufwendigen Täuschungen. So behauptete das Habyarimana-Regime fünf Tage nach Beginn der Invasion, die RPF habe Kigali attackiert. Mittlerweile ist jedoch nachgewiesen, daß es FAR-Truppen waren, die diesen Angriff mit Kampfgetöse inszenierten (vgl. Prunier 1997a: 102; Des Forges 1999: 50). Dieses Manöver bot den Vorwand, gegen die vermeintlichen "Komplizen" der "Ugander" in der Bevölkerung vorzugehen. Etwa 8.000 Personen, darunter sehr viele Tutsi, wurden festgenommen und waren teilweise monatelang übelsten Haftbedingungen ausgesetzt.

eine Übergangsregierung zustande, die die moderaten Oppositionsparteien einschloß. Zugleich formierte sich jedoch mit Gründung der *Coalition pour la Défense de la République* (CDR) der Hutu-Chauvinismus als politische Kraft und baute sich in Militär, Milizen und Medien systematisch eine Machtbasis auf.

Die politischen Umgestaltungen in Rwanda stehen im Kontext der umfassenden Demokratisierungswelle, die Subsahara-Afrika in der ersten Hälfte der 90er Jahre erfaßte⁴¹. Das Habyarimana-Regime geriet sowohl von außen als auch von innen unter Reformdruck. Die westliche Entwicklungshilfe hatte zwei Jahrzehnte lang dazu beigetragen, die Machteitel um den Präsidenten zu alimentieren und seinem Herrschaftssystem innere wie äußere Legitimation zu verschaffen. Besonders involviert war dabei die Schweiz gewesen, die Rwanda als Schwerpunktland gewählt hatte und bis Januar 1993 über das Institut des "Präsidentenberaters" engste Verbindungen zum Habyarimana-Regime pflegte⁴². Zahlreiche westliche Staaten, insbesondere Belgien und Kanada, drängten aber seit 1989/90 auf politische Veränderungen. Dabei wurde unter dem Stichwort "positive Konditionalität" versucht, Demokratisierung und Liberalisierung zu fördern. Angesichts des außenwirtschaftlichen Zusammenbruchs und der Kriegsfolgen wurde freilich auf die Aussetzung der hohen Hilfszahlungen verzichtet, da dies wahrscheinlich einen völligen wirtschaftlichen Kollaps nach sich gezogen hätte (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

Auch im Lande selbst mehrten sich ab 1990 Stimmen, die eine Überwindung des Einparteiensystems forderten. Im Unterschied zu anderen afrikanischen Ländern – beispielsweise Kenya oder Zaire – war die Kirche in Rwanda kein Demokratisierungsfaktor. Im Gegenteil: Die Spitzen der anglikanischen und insbesondere der katholischen Kirche waren eng mit der Führung Habyarimana verbunden⁴³; ja man kann sagen: "The hierar-

41 Siehe hierzu u.a. Tetzlaff 1998a; Meyns 1992; Nuscheler 1994; Nwokedi 1993a; Erdmann 1993.

42 Vgl. Woker 1997: 47; Scherrer 1996a: 65-66; Friedli 1996. Auf Initiative des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hatte eine Studiengruppe unter Vorsitz von Joseph Voyame die Hintergründe der Involvierung klären sollen. Bereits der Präsident der ersten Republik Rwandas, Grégoire Kayibanda, war von dem Schweizer Bischof Perraudin erzogen und seitens der Schweiz unterstützt worden. In einer wichtigen Zeit der rwandischen Krise – nämlich zwischen 1992 und Januar 1993 – war der kanadisch-schweizerische Finanzfachmann Charles Jeanneret persönlich für Habyarimana tätig.

43 Vgl. Reyntjens 1994; African Rights 1994b. Die "verhängnisvolle Nähe zur Macht", die Rwandas Kirchen vor und während des Völkermordes hatten, analysieren prägnant auch Longman 1996 und Mamdani 2001: 225-233. Ausführlicher geht Hugh McCullum (1995) auf diesen wichtigen Aspekt ein, der hier nicht näher erörtert werden kann. Er erwähnt Beispiele von Mut, Selbstaufopferung und gar Heldentum, mußte in der "silent and compromised church" (S. 65) aber vor allem Versagen und Feigheit feststellen.

chy of the Catholic church remained a firm, reliable bulwark of Habyarimana's republic, literally until the end." (OAU International Panel 2000: Ziff. 4.14) Auf Drängen des Vatikan forderten jedoch selbst die katholischen Bischöfe im Kontext des Papst-Besuches vom September 1990 Reformen ein⁴⁴. Kritik am Alleinvertretungsanspruch der MRND äußerten ansonsten vornehmlich die städtischen Eliten und die Hutu im Süden des Landes, die sich durch das Einpartei-Regime nur unzureichend vertreten sahen.

Nachdem eine am 24. September 1990 eingesetzte Kommission Vorschläge zur Reform des politischen Systems vorgelegt hatte, kündigte Habyarimana am 13. November 1990 die Einführung eines Mehrparteiensystems an. Auf ihrem Sonderparteitag vom 28. April 1991 widmete die bisherige Einheitspartei MRND die Bedeutung ihres Kürzels um: aus *Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement* wurde *Mouvement Républicain pour le Développement et la Démocratie* – ein "Etikettenschwindel", wie sich bald zeigen sollte. Am 10. Juni 1991 trat eine neue Verfassung in Kraft, und kurz darauf wurde der Wandel zu einem Mehrparteiensystem vollzogen, wobei dem Präsidenten freilich weitreichende Vollmachten vorbehalten blieben (vgl. Molt 1994a).

Der politische Liberalisierungsprozeß führte zu einer Pluralisierung des Pressewesens, zur Entstehung von Menschenrechtsorganisationen und zur Gründung zahlreicher Parteien (vgl. Mamdani 2001: 153-155)⁴⁵. Einige Oppositionspolitiker stammten freilich aus dem politischen Establishment und waren früher Gefolgsleute Habyarimanas oder Kayibandas gewesen (vgl. Schürings 1994c: 18-20; Schürings 1994d). Wichtigste Oppositionspartei war die *Mouvement Démocratique Républicain* (MDR). Sie wurde im März 1991 als Nachfolgerin der MDR-Parmehutu des ersten Präsidenten Grégoire Kayibanda ins Leben gerufen und vertrat insbesondere die Interessen der Hutu im Süden des Landes (vgl. Vassall-Adams 1994: 23)⁴⁶. Außerdem bildeten sich die *Parti Social Démocrate* (PSD), die *Parti Démocrate Chrétien* (PDC) sowie die *Parti Libéral* (PL), die besonders unter Tutsi-Geschäftsleuten Unterstützung fand. Die Mehrheit der neu gegründeten Parteien trat für eine Versöhnung zwischen Hutu und Tutsi sowie für einen politischen Kompromiß mit der RPF ein. Habyarimana selbst verstand seine Versöhnungspolitik freilich nie als Angebot an die Tutsi-Diaspora (vgl. Mamdani 2001: 156).

Am 17. November 1991 gelang es den Reformkräften, in Kigali eine Demonstration von 10.000 Teilnehmern zu organisieren, die sich gegen das

44 Auch mußte sich auf Druck des Vatikan der katholische Erzbischof Vincent Nsengiyumva aus dem Zentralkomitee der MRND zurückziehen.

45 Die ebenfalls in Aussicht gestellte Abschaffung ethnischer Identitätskarten wurde allerdings nie umgesetzt.

46 Die MDR wies zwar immer wieder die Einschätzung zurück, sie vertrete ethno-regionale Partikularinteressen. Doch hatte sie durch die explizite Namenskontinuität zur MDR-Parmehutu genau auf dieses Profil Bezug genommen.

herrschende Einparteiensystem richtete. Die katholische Kirche trat Anfang Dezember 1991 für Gespräche mit der RPF und eine unabhängige Übergangsregierung ein. Am 30. Dezember 1991 setzte Habyarimana eine neue Regierung unter Führung von Premier Nsanzimana ein. Ihr gehörte erstmals ein Minister der *Parti Démocrate Chrétien* (PDC) an, die anderen Kabinettsmitglieder waren aber ausschließlich Vertreter der MRND. Am 8. Januar 1992 gingen in Kigali 30.000 Menschen auf die Straße, um gegen den fortbestehenden Ausschluß der Oppositionsparteien von der Regierung zu protestieren. Auf erheblichen internationalen Druck hin setzte Habyarimana dann im April 1992 eine Übergangsregierung ein, die bis zu einer Verhandlungslösung mit der RPF im Amt bleiben sollte. Die Regierung umfaßte die wichtigsten Oppositionsparteien (MDR, PSD, PL, PDC); die extremistische CDR blieb jedoch außen vor. Zudem mußte der Präsident auf einen Teil seiner Vollmachten (z.B. bei der Ernennung von Präfekten und Bürgermeistern) verzichten. Premierminister wurde Dismas Nsengiyaremye (MDR). Insbesondere Belgien hatte sich diplomatisch stark für die Bildung dieser Übergangsregierung engagiert (vgl. Eriksson 1996; Sellström/Wohlgemuth 1996; Molt 1994a).

Der Umbruch blieb allerdings sehr fragil und ambivalent. Denn neben den in dieser Phase moderat auftretenden Parteien MDR, PDC, PSD und PL formierte sich auch der Hutu-Extremismus in der veränderten politischen Arena. Das wichtigste Sammelbecken und Forum chauvinistischer Kräfte wurde die CDR. Sie verschärfte gezielt den Konflikt zwischen Hutu und Tutsi (vgl. Vassall-Adams 1994: 23-24). Die Partei wurde mit Unterstützung Habyarimanas im März 1992 von MRND-Extremisten gegründet (vgl. African Rights 1994b) – fast zum gleichen Zeitpunkt, als die Übergangsregierung unter MDR-Führung gebildet wurde. Dies war ein deutliches Indiz dafür, daß das Habyarimana-Regime sich zwar formell dem internen und externen Druck in Richtung auf mehr Pluralität beugte, zugleich aber eine militaristische Option aufbaute, die die Gewaltmittel systematisch monopolisierte und ausbaute.

Die RPF-Invasion vom Oktober 1990 wirkte sich auf den Transformationsprozeß schädlich aus. Denn sie begünstigte eine Polarisierung im rwandischen Sicherheitsapparat, bei dem sich die Hardliner in der FAR mit der Präsidentengarde zusammenschlossen. Gesteuert wurde dieser Prozeß durch einen chauvinistischen Machtzirkel, der unter dem Namen *Akazu* ("Kleines Haus") firmierte und sich um Agathe Habyarimana, die Präsidentengattin, bildete. *Akazu* verband die extremistischen Elemente in Staatsführung, Militär, Milizen und Medien. Neben der Frau und den drei Schwägern des Präsidenten umfaßte er einige weitere enge Vertraute, so den einflußreichen Financier Félicien Kabuga, den Militärführer Tharcisse Renzaho sowie Oberst Théoneste Bagosora. Bagosora nahm im Gewaltapparat eine Schlüsselstellung ein: Er war Kabinettschef von Verteidigungsminister Augustin Bizimana (MRND), Sprecher der CDR und maßgeblich für die Bewaffnung der Milizen verantwortlich (vgl.

Scherrer 1996a: 72, 80)⁴⁷. Die Akazu-Fraktion rekrutierte sich weitgehend aus der Heimat von Präsident Habyarimana (Gisenyi-Region) und war gewillt, ihren durch die politische Liberalisierung bedrohten Machtanspruch mit allen Mitteln zu verteidigen (vgl. Chege 1996: 33).

IV. Gescheiterte Vermittlung und Vorbereitung des Genozids: Die Arusha-Verhandlungen und ihre Sabotage durch den Hutu-Extremismus

Die neue Übergangsregierung unter Führung der MDR besaß angesichts der Formierung des Hutu-Chauvinismus zwar formelle Autorität, aber kaum reale Macht. Gleich zu Beginn ihrer Amtszeit war sie mit einer äußerst schwierigen Aufgabe konfrontiert, die sie innenpolitisch verwundbar machte: Nachdem der Krieg trotz zahlreicher Waffenstillstandsvereinbarungen weitergegangen war, nahm sie Verhandlungen mit der RPF auf. Am 10. August 1992 begannen unter tanzanischer Vermittlung die sog. Arusha-Verhandlungen. Präsident Habyarimana unterstützte diese Gespräche nur widerwillig aufgrund internationalen Drucks; die extremistische CDR sabotierte offen die Friedensbemühungen.

Für das Verständnis von Verlauf und Scheitern des Arusha-Prozesses ist die Frage zentral, wie sie mit den innenpolitischen Kräftekonstellationen in Rwanda rückgekoppelt waren. Damit sind nicht nur die Verhältnisse zwischen den verschiedenen Parteien, sondern auch Machtkämpfe innerhalb der neugebildeten Parteien gemeint. Wenig hilfreich ist von daher eine immanente Untersuchung der Arusha-Verhandlungen und ihrer Ergebnisse, die auf die beiden formellen Verhandlungspartner – RPF und Regierung – abstellt. Vielmehr muß der international unterstützte und begleitete Vermittlungsprozeß auf die Strategie des chauvinistischen Machtzentrums in Rwanda rückbezogen werden, das offenkundig seit 1993 die Ausschaltung gegnerischer Kräfte sowie Massaker bis hin zum Genozid vorbereitete – ein Aspekt, der von den internationalen Konfliktmanagern nur unzureichend berücksichtigt wurde.

1. Defizitäre Krisendiplomatie: Die Waffenstillstandsvereinbarungen und die OAU-Beobachtermissionen

Kurz nach dem Kriegsbeginn vom 1. Oktober 1990 setzten verschiedenste diplomatische Aktivitäten zur Beilegung des Konfliktes ein. Zweieinhalb Wochen nach der RPF-Invasion einigten sich unter belgischer und

47 Die Milizen wurden vom sog. "Réseau Zéro" ("Netzwerk Null") koordiniert, das sich an das Modell lateinamerikanischer Todesschwadronen anlehnte (vgl. Scherrer 1996b: 38; Prunier 1997a: 168). Siehe zu den Organisatoren, den Ausführenden und den Opfern des Völkermordes auch die aufschlußreiche Analyse von Gérard Prunier (1995d).

tanzanischer Vermittlung Habyarimana und Museveni in Mwanza (Tanzania) auf eine regionale Flüchtlingskonferenz, die unter der Schirmherrschaft von OAU und UNHCR stattfinden sollte. Außerdem erkannte Habyarimana die RPF als möglichen Verhandlungspartner an. Die Kriegsparteien schlossen nach diplomatischem Engagement Belgiens am 26. Oktober 1990 in Gbadolite (Zaire) und am 20. November 1990 in Goma (Zaire) Waffenstillstände, die aber immer wieder verletzt wurden.

Die in Goma vereinbarte Waffenruhe sollte durch eine OAU-Beobachtergruppe verifiziert werden, auf die sich die Staatschefs von Uganda, Rwanda, Burundi und Zaire bereits am 27. Oktober 1990 verständigt hatten⁴⁸. Von den vorgesehenen 55 Mann waren aber bis September 1991 nur 15 Offiziere eingetroffen. Da Zuständigkeiten und Kommandostrukturen nicht klar geregelt waren, mißglückte die Entsendung des *Military Observer Team* (MOT) völlig. Schon das Grundkonzept war fragwürdig gewesen: Denn an der Mission waren nur Nachbarstaaten beteiligt, die als parteilich gelten mußten. Außerdem behielt sich die rwandische Regierung das Recht vor, jede Bewegung der Militärbeobachter zu genehmigen (vgl. Eriksson 1996; Adelman/Suhrke 1996a).

Im Januar 1991 unternahm die RPF eine erneute Offensive, bei der die Stadt Ruhengeri im Norden des Landes im Zentrum stand. Bei den Attacken wurden auch Häftlinge aus den Gefängnissen befreit, die sich zum Teil der RPF anschlossen. Mitte Februar 1991 vereinbarten die Kriegsparteien in Dar es Salaam (Tanzania) und am 29. März 1991 in N'Sele (Zaire) weitere Waffenruhen. Die Kämpfe dauerten jedoch fort. Der Waffenstillstand von N'Sele, der auch eine erste Vereinbarung über die Einbeziehung der RPF in eine Übergangsregierung enthielt, wurde am 16. September 1991 auf dem OAU-Gipfel in Gbadolite modifiziert (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996)⁴⁹.

Ein weiteres Waffenstillstandsabkommen, das die Regelungen von N'Sele weiterentwickelte, wurde am 12. Juli 1992 in Arusha unter Beteiligung von Vertretern der USA, Frankreichs, Belgiens, Zaires, Burundis, Ugandas, Tanzanias und der OAU unterzeichnet. Die Vereinbarung legte eine Art Pufferzone zwischen RPF-Gebiet und Regierungsgebiet fest. Von hier aus sollte eine neu zusammengesetzte OAU-Beobachtergruppe das Abkommen verifizieren. Diese *Neutral Military Observer Group* (NMOG I) nahm im August 1992 ihre Arbeit auf und war OAU-Generalsekretär Salim Ahmed Salim verantwortlich. Sie sollte mit einer

48 Die regionalen Vermittlungsbemühungen begannen zunächst im Rahmen der *Communauté Economique des Pays des Grands Lacs* (Rwanda, Burundi, Zaire) und wurden dann um Uganda, Tanzania, die OAU und die Vereinten Nationen erweitert (vgl. B.D. Jones 1998: 132-136).

49 Sämtliche Vereinbarungen zwischen der RPF und der rwandischen Regierung wurden Bestandteil der Arusha-Vereinbarungen und in französischer Sprache veröffentlicht in: *Journal Officiel de la République Rwandaise* (Kigali), 32, 16, August 1993, S. 1271-1278.

Gemeinsamen Politisch-Militärischen Kommission (*Joint Political Military Commission*) zusammenarbeiten, die sich aus Vertretern von vier Regionalstaaten (Burundi, Tanzania, Uganda, Zaire) und drei westlichen Ländern (Belgien, Frankreich und USA) zusammensetzte (vgl. Gambari 1995: 231). Die Beobachtergruppe war mit 50 Personen aber erneut sehr klein dimensioniert. Das Personal stammte aus Nigeria, Mali, Zimbabwe, Ägypten, Senegal sowie von den beiden Konfliktparteien. Später wurde NMOG I durch eine vergrößerte Mission (NMOG II) ersetzt, die 132 Beobachter umfaßte⁵⁰.

2. Die Arusha-Verhandlungen seit dem 10. August 1992 und das Friedensabkommen vom 4. August 1993

Die Vereinbarung vom 12. Juli 1992 beinhaltete nicht nur eine Modifizierung des Waffenstillstandes und die Vereinbarung der *Neutral Military Observer Group*. Sie benannte auch bereits in allgemeiner Form politische Grundsätze, die die Zukunft Rwandas bestimmen sollten: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Pluralismus, Menschenrechte, Machtteilung, Übergangsregierung. Damit bildete sie ein Bindeglied zu den Arusha-Verhandlungen, die offiziell am 10. August 1992 eröffnet wurden und ein Jahr später am 4. August 1993 in der Verabschiedung eines Friedensabkommens zwischen RPF und Regierung mündeten. Der Durchbruch zu den Arusha-Verhandlungen war am 8./9. Juni 1992 in Paris und Brüssel erzielt worden. Mit Ausnahme der MRND waren hier die Regierungsparteien mit der RPF übereingekommen, Gespräche über eine politische Konfliktregelung aufzunehmen. Dabei spielte der internationale Druck eine wichtige Rolle, den die USA und Frankreich, aber auch die EU, Kanada, die Schweiz und die katholische Kirche ausübten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Der Arusha-Prozeß bewegte sich auf hochrangiger diplomatischer Ebene⁵¹. Als *facilitator* führte ein tanzanisches Team die Gespräche⁵². Neben Tanzania, dessen Staatspräsident Ali Hassan Mwinyi als *regional facilitator* der Verhandlungen fungierte, waren mit Burundi, Zaire, Uganda und

50 Vgl. Reed 1996: 492-493; Scherrer 1997a: 46-47; Vassall-Adams 1994: 24; Berman/Sams 2000: 60.

51 Die Regierungsseite war durch Außenminister Boniface Ngulinzira und Verteidigungsminister Gasana vertreten, die RPF durch Pasteur Bizimungu, Théogène Rudasingura und Patrick Mazimpka. Außerdem war als Vertrauensmann Habyarimanas der rwandische Botschafter in Tanzania, Pierre-Claver Kanyarushoki, vor Ort (vgl. Prunier 1995a: 159-191).

52 Auch wenn das tanzanische Team stets Wert darauf legte, lediglich als *facilitator* bezeichnet zu werden, so wirkten seine Mitglieder doch offensichtlich als echte und versierte Vermittler. Eine wichtige Rolle in den Verhandlungen spielten neben Staatspräsident Hassan Ali Mwinyi auch Botschafter Ami R. Mpungwe, der die Verhandlungen koordinierte und leitete, sowie der frühere Präsident Julius K. Nyerere.

Senegal vier weitere afrikanische Staaten als Beobachter vertreten. Beobachterstatus hatten außerdem Frankreich, Belgien, Deutschland, die USA, die OAU und die Vereinten Nationen⁵³ (insbesondere der UNHCR). Für die OAU nahm ein politischer Beamter und zum Teil auch Generalsekretär Salim Ahmed Salim an den Gesprächen teil. Salim sah den Arusha-Prozeß in gewisser Form als Bewährungsprobe für den neuen OAU-Mechanismus zur Konfliktbewältigung an, der auf dem 28. OAU-Gipfel vom 28. Juni bis 2. Juli 1992 in Dakar auf den Weg gebracht worden war⁵⁴.

Im Verlauf mehrerer Verhandlungsrunden wurden in Arusha verschiedenste Protokolle verabschiedet, die den Inhalt des Abkommens vom 4. August 1993 bildeten. Die Regelungen betrafen vier Themenkomplexe⁵⁵:

- Zwischen dem 10. und 18. August 1992 wurde das Protokoll zur Schaffung von Rechtstaatlichkeit ausgehandelt: Das politische System sollte den Grundsätzen der nationalen Einheit, der Demokratie, des Pluralismus und der Menschenrechte folgen. Eine Konsequenz aus der Gleichstellung aller Menschen war, daß das entlang ethnischer Linien errichtete Quotensystem bei der Vergabe öffentlicher Ämter aufgehoben werden mußte. Außerdem wurde allen Flüchtlingen das Rückkehrrecht eingeräumt.
- Vom 7. bis 18. September, vom 5. bis 30. Oktober und zwischen dem 24. November 1992 und dem 9. Januar 1993 standen Fragen der Machtteilung und der Übergangsinstitutionen im Vordergrund. Das Protokoll vom 30. Oktober 1992 regelte *en détail* die Erweiterung der Übergangsregierung um die RPF. Das neue Kabinett – die *Broad Based Transition Government* (BBTG) – sollte aus 21 Ministern bestehen und sich wie folgt zusammensetzen: 5 MRND (einschließlich des Verteidigungsministers), 5 RPF (darunter Vizepremier und Innenminister), 4 MDR (inklusive Premier und Finanzminister), 3 PSD, 3 PL und 1 PDC. Die CDR blieb ausgeschlossen. Die Entscheidungen im Kabinett sollten grundsätzlich im Einvernehmen erfolgen; für ein Mehrheitsvotum war die Zustimmung von

53 Für die Vereinten Nationen nahm Macaire Pédanou an den Arusha-Verhandlungen teil, der zuvor eine "Goodwill Mission" der UNO geleitet hatte (vgl. UN-DPI 1995ac). Waffenstillstandsverletzungen wurden parallel zum Arusha-Prozeß im Rahmen des *Joint Political Military Committee* (JPMC) diskutiert. Diesem Gremium gehörte auch Nigeria an.

54 Der Mechanismus wurde dann in modifizierter Form auf der 29. Versammlung der Staats- und Regierungschefs in Kairo vom 28.-30. Juni 1993 verabschiedet. Siehe hierzu Kühne 1998b; Zartman 1996; Matthies 1997b und Hilf 1994 (mit Dokumentation des neuen Mechanismus im Anhang, S. 1043-1047). Die "Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the Establishment within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution" umfaßt 25 Ziffern und wurde mit Vorbehalten Sudans und Eritreas verabschiedet.

55 Vgl. UN-DPI 1995ac; Sellström/Wohlgemuth 1996; Eriksson 1996; Reed 1996.

mindestens vier Parteien erforderlich. In der Übergangsperiode wäre Habyarimana – mit verminderten Kompetenzen – als Präsident im Amt geblieben. Nach spätestens 22 Monaten sollten dann Kommunal-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stattfinden. Am 9. Januar 1993 einigten sich Regierung und RPF zudem auf ein Protokoll über die Schaffung eines Übergangsparlaments, das Präsident Habyarimana aber nicht unterzeichnete.

- Die Gesprächsrunde vom 15. März bis 24. Juni 1993 vereinbarte am 9. Juni 1993 ein Protokoll über die Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen: Ein halbes Jahr nach der Einsetzung der erweiterten Übergangsregierung sollten demnach Repatriierungsgebiete identifiziert werden, um nach weiteren drei Monaten eine erste Gruppe Rückkehrer aufnehmen zu können. Landrechte, die in den vergangenen 10 Jahren nicht geltend gemacht worden waren, sollten nicht mehr in Anspruch genommen werden können.
- Im Rahmen dieser Verhandlungsrunde wurde zudem am 24. Juni 1993 ein Protokoll verabschiedet, das die Einbeziehung der RPF in die neue *Armée Nationale* und in die Gendarmerie sowie Einzelheiten zu den Übergangsinstitutionen regelte. Die Vereinbarung wurde durch ein weiteres Protokoll vom 3. August 1993 ergänzt. Zentraler Punkt war, daß die RPF in der neuen Armee 40% der Truppen sowie 50% der Kommandoposten stellen würde. Bis zur Etablierung der neuen Armee sollte ein Kontingent von 600 RPF-Soldaten in Kigali stationiert werden, um die fünf RPF-Minister in der erweiterten Übergangsregierung zu schützen. Außerdem wurde am 3. August 1993 der weitreichende Beschluß gefaßt, die Präsidentengarde aufzulösen.

Die Arusha-Vereinbarungen wurden am 4. August 1993 von der Regierung, von Präsident Habyarimana und dem Sprecher und Präsidenten der RPF, Alexis Kanyarengwe, unterzeichnet⁵⁶. Habyarimana hatte aber nur widerwillig und auf direkten internationalen Druck hin – sprich: der Androhung, ihm externe Finanzhilfe zu entziehen – unterzeichnet (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 8.7). Damit traten die zuvor ausgehandelten Protokolle als zentrale Bestandteile des Abkommens in Kraft. Die Implementierung sollte durch eine sog. *Neutral International Force* (NIF) überwacht werden. Dabei hätte es sich grundsätzlich sowohl um eine UN-Blauhelmtruppe als auch um eine erweiterte OAU-Beobachtergruppe unter UN-Aufsicht handeln können. Die genauen Funktionen waren aber ebenso wenig geklärt wie die Aufgabenteilung

56 Diese Konstellation entbehrte nicht einer gewissen Pikanterie. Alexis Kanyarengwe (Hutu) war unter Habyarimana Innenminister gewesen. Er hatte ihn 1973 bei seinem *coup d'état* gegen Kayibanda unterstützt, überwarf sich dann aber mit dem Präsidenten und mußte – angeblich nach einem versuchten Staatsstreich – 1980 das Land verlassen. Im November 1990 war Kanyarengwe Sprecher und Präsident der RPF geworden.

zwischen UNO und OAU. Eine erste Verständigung über eine internationale Präsenz hatten die RPF und die in der Regierung vertretenen Oppositionsparteien in einer Gesprächsrunde vom 25. Februar bis 2. März 1993 erzielt. Demnach sollten die französischen Truppen sukzessive abgezogen und durch UN- oder OAU-Truppen ersetzt werden⁵⁷ (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996).

OAU-Generalsekretär Salim verfolgte in dieser Phase die Absicht, die OAU-Beobachtergruppe auf 500 Soldaten aufzustocken und die UN um finanzielle Unterstützung in Höhe von 2,5 Mio. US-\$ pro Monat zu bitten. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali machte jedoch deutlich, daß eine derartige Finanzierung nur möglich sei, wenn die UN auch das Kommando und die Kontrolle über die Operation übernehmen würden. Neben inter-organisatorischen Rivalitäten und grundsätzlichen Erwägungen spielte bei dieser Festlegung Boutros-Ghalis vermutlich auch die Position Frankreichs eine Rolle. Der Verbündete der Habyarimana-Regierung, der ja zugleich ständiges UN-Sicherheitsratsmitglied ist, unterstellte der OAU Voreingenommenheit zugunsten der RPF und favorisierte selbst eine UN-Truppe, die eine mögliche Übermacht der RPF verhindern sollte. Aufgrund der abwartenden bis ablehnenden Signale aus New York nahm die OAU fortan ihr Engagement zurück (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Die beiden Verhandlungsparteien fragten – nicht zuletzt auf Betreiben Frankreichs – in einem gemeinsamen Brief vom 14. Juni 1993 den UN-Generalsekretär (S/25951), ob die Vereinten Nationen eine Blauhelmission entsenden könnten. Am 22. Juni 1993 richtete der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 846 die *United Nations Observer Mission Uganda – Rwanda* (UNOMUR) ein. Sie sollte von Uganda aus verifizieren, daß die RPF nicht von ugandischem Territorium aus mit militärischer Ausrüstung unterstützt würde. Das Hauptquartier befand sich in Kabale, etwa 20 km nördlich der Grenze zu Rwanda (vgl. Vassall-Adams 1994: 24; UN-DPI 1995ac). Die insgesamt 81 Beobachter stammten aus Bangladesch, Botswana, Brasilien, Ungarn, den Niederlanden, dem Senegal, der Slowakischen Republik und Zimbabwe – also nicht aus den unmittelbaren Nachbarländern Rwandas.

Für die Überwachung des zu erwartenden Friedensabkommens war diese Truppe freilich nicht geeignet. Diese Funktion sollte deshalb die *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) übernehmen. Über die Aufstellung von UNAMIR befand der UN-Sicherheitsrat durch Resolution 872 vom 5. Oktober 1993⁵⁸ – eine späte Entscheidung, da die Arusha-Verhandlungen ja bereits zwei Monate vorher abgeschlossen worden

57 Bereits Mitte März verließen 300 französische Militärs das Land, die zur Abwehr der RPF-Offensive nach Rwanda gekommen waren.

58 Grundlage war ein Bericht, den der UN-Generalsekretär am 24. September dem Sicherheitsrat vorgelegt hatte (S/26488).

waren. UNAMIR integrierte zum einen die UNOMUR-Mission, die aber noch separat ihre Aufgaben wahrnahm⁵⁹. Zum anderen bezog sie Elemente der OAU-Beobachtergruppe NMOG II ein⁶⁰.

UNAMIR war als Kompromißlösung auf einen Umfang von bis zu 2.548 Blauhelmen angelegt. Das Mandat sah gemäß Ziff. 3 der Resolution 872 im wesentlichen folgende Aufgaben vor:

- Erstens sollte UNAMIR Sicherheitsgarantien für Kigali übernehmen, insbesondere bestand die Aufgabe darin, "[t]o contribute to the security of the city of Kigali, *inter alia*, within a weapons-secure area established by the parties in and around the city".
- Zweitens sollten die Regelungen des Waffenstillstandsabkommens überwacht werden, die die Kantonierung von Soldaten in Sammelagern, die Einrichtung einer neuen demilitarisierten Zone im Norden des Landes und verschiedene Maßnahmen der Demilitarisierung vorsahen.
- Drittens sollte UNAMIR die Repatriierung der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen unterstützen.
- Viertens sah das Mandat vor, daß UNAMIR die Minenräumung und die Koordination humanitärer Hilfe unterstützte.
- Fünftens sollte UNAMIR möglichen Verletzungen der Vereinbarungen zur Integration der Streitkräfte nachgehen.
- Sechstens sollten Zivilpolizisten Vorfälle untersuchen, die die Gendarmerie und Kommunalpolizei betrafen.
- Schließlich sollte UNAMIR die Sicherheitslage am Ende der Übergangsperiode von bis zu 24 Monaten beobachten, die dann in Kommunal-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen münden sollte.

Das Mandat war schon zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung der heiklen Lage in Rwanda kaum angemessen. Zum einen enthielt es keine Autorisierung zu Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII UN-Charta. Hierzu waren die wichtigsten Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nicht bereit – die USA aufgrund ihres Disengagements bei der multilateralen Friedenssicherung, Frankreich, weil es den Handlungsspielraum des Habyarimana-Regimes nicht einschränken wollte. Hinzu kam eine offenkundige Fehleinschätzung der Lage vor Ort. Zum anderen ließ das Mandat – ähnlich wie das Arusha-Abkommen – die gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Massaker, die im Lande begangen wurden, außer acht. Entsprechend kam auch die Evaluation der *Lessons Learned Unit* zu Rwanda zu einem niederschmetternden Ergebnis:

"The mandates for UNAMIR was a product of the international political environment in which they were formulated, and tended to

59 Am 21. September 1994 wurde UNOMUR endgültig beendet.

60 Vgl. Hilf 1994: 1039; Manikas/Kumar 1997: 65; UN-DPI 1995ac.

reflect concerns and imperatives of certain member states that had little to do with the situation in Rwanda. A fundamental misunderstanding of the nature of the conflict also contributed to false political assumptions and military assessments." (UN-DPKO 1996: 3)⁶¹

Kommandeur der UNAMIR-Streitkräfte wurde der kanadische Brigadegeneral Romeo A. Dallaire. Er traf am 22. Oktober 1993 in Kigali ein. Einen Monat später, am 23. November, kam als *Special Representative of the Secretary-General for Rwanda* (SRSG) auch Jacques-Roger Booh-Booh, früherer Außenminister Kameruns, in die Hauptstadt (vgl. UN-DPI 1995ac). Die ersten UNAMIR-Kontingente waren am 1. November 1993 vor Ort. Im Folgemonat zogen die französischen Truppen aus Rwanda ab. Am 28. Dezember 1993 trafen – wie in Arusha vereinbart – 600 RPA-Soldaten in Kigali ein; begleitet übrigens von belgischen Blauhelmen. Die Implementierung der politischen Vereinbarungen blieb aber blockiert (vgl. Eriksson 1996; UN-DPI 1995ac).

Im März 1994 erreichte UNAMIR die volle Mannschaftsstärke von 2.500 Personen. Damit waren formell alle Voraussetzungen für die Schaffung der erweiterten Übergangsregierung gegeben. An der UN-Mission waren 24 Länder beteiligt, wobei Ghana mit 843 und Bangladesch mit 942 Beteiligten die größten Kontingente stellten (vgl. UN-DPI 1995ac)⁶². In Rwan-

61 Neben dieser klaren Stellungnahme ist bemerkenswert, daß die Rwanda-Studie der *Lessons Learned Unit* auch recht offen den Umgang mit Informationen über Menschenrechtsverletzungen sowie die Qualität der *Human Rights Field Operation – Rwanda* kritisiert (vgl. UN-DPKO 1996: 48-50). Daneben gibt es jedoch nur wenige originelle Ergebnisse. Zwar werden wichtige Punkte genannt – so der äußerst problematische unilaterale Abzug des belgischen UNAMIR-Kontingents 1994, das Unterlaufen eines einheitlichen Kommandos, Schwierigkeiten bei der Qualifikation des CIVPOL-Personals, die unzureichende Koordination zwischen verschiedenen UN-Agenturen und NGOs in der Nachkriegszeit, etc. Doch vermittelt die Lektüre selten den Eindruck, daß der Bericht die Dramatik der Situation sowie die hinter den organisatorisch-administrativen Problemen liegenden Faktoren angemessen erfaßt. Hierzu zählen die zahlreichen Fehlentscheidungen bei UN-Sekretariat, Sicherheitsrat und Mitgliedsstaaten, die die UN Independent Inquiry drei Jahre später detailliert aufzeigte. Dazu zählt aber auch die bürokratisch-institutionelle Eigenlogik, nach der die Vereinten Nationen und viele NGOs agieren, sowie die bürokratisch-machtpolitische Eigenlogik vieler Mitgliedsstaaten. Diese werden sich nicht allein mit Appellen nach einheitlichem Kommando, Koordination etc. überwinden lassen. Ein Beispiel sind die Ereignisse im Flüchtlingscamp Kibeho Ende April 1995, die in dem Bericht der *Lessons Learned Unit* vorrangig auf mangelnde Koordination zwischen Regierung, UNAMIR und den humanitären Agenturen zurückgeführt werden (vgl. UN-DPKO 1996: 35). Die unterschiedlichen politischen Konzepte, die mangelnde Handlungsbereitschaft von UNAMIR, der Machtkampf innerhalb der rwandischen Regierung bleiben dabei außen vor, wodurch die wahren Probleme verunklart werden.

62 Gerade dem Kontingent aus Bangladesch mangelte es jedoch an jeglicher Ausrüstung; oftmals waren die Soldaten zudem unzureichend ausgebildet (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. III.6).

da war die belgische Beteiligung an UNAMIR umstritten. MRND und CDR hatten sich von vornherein dagegen ausgesprochen. Ihr Vorwurf war, daß Belgien durch den Abzug seiner Truppen im Jahre 1990 der RPF die Möglichkeit für militärische Erfolge eröffnet habe (vgl. Vassall-Adams 1994: 29).

3. Die Anbahnung der Katastrophe: Sabotage des Arusha-Prozesses und Vorbereitung des Völkermordes

Noch während in Arusha die MDR-geführte Regierung die Verhandlungen mit der RPF führte, bauten die extremistischen Hutu-Kräfte ihre Machtbasis im Staats- und Sicherheitsapparat aus und steigerten die rassistische Gewalt gegen die Tutsi im Lande. Der politische Hebel war die CDR, die sich als Abwehrfront gegen die Invasion der RPF konstituierte. Mehr und mehr richteten sich Drohungen und Einschüchterungen aber auch gegen moderate Hutu-Politiker, die den politischen Ausgleich suchten und als Teil der Regierung zwischen Mai 1992 und August 1993 in Arusha das Friedensabkommen aushandelten.

CDR und MRND torpedierten die Arusha-Verhandlungen, indem sie ihre Jugendmilizen im gesamten Land zu Gewalt aufstachelten und die Propaganda verschärften. Neben den Interahamwe-Milizen ("die zusammen angreifen")⁶³, die der MRND nahestanden, gewannen ab Frühjahr 1992 als militanter Arm der CDR auch die Impuzamugambi-Milizen ("die das gleiche Ziel haben") an Bedeutung (vgl. Manikas/Kumar 1997: 65). Die beiden Parteien waren eng mit dem Sicherheitsapparat verflochten. Die Präsidentengarde beteiligte sich seit Anfang 1992 immer stärker bei der Rekrutierung und Ausbildung der Milizen, die bis Ende 1993 auf 50.000 bis 60.000 Mann anwuchsen. Der Aufbau der Milizen wurde – wie aus einem Dokument vom September 1991 hervorgeht – unmittelbar vom Verteidigungsministerium aus geplant⁶⁴.

Der Machtzuwachs extremistischer Kräfte beschränkte sich nicht auf CDR und MRND, ihre Milizen und den Sicherheitsapparat. Vielmehr kam es angesichts des aufgeheizten Klimas seit Sommer 1993 in nahezu allen Parteien zu einer Spaltung zwischen moderaten Politikern und den chauvinistischen "Power-Fraktionen" bzw. *PowerGroups*. Mit Ausnahme

63 Eine andere Schreibweise ist *Interhamwe*. Helen M. Hintjens (1999: 268) gibt an, daß im Unterschied zur gängigen Übersetzung der Begriff ursprünglich "die einander helfen" heißt und auf ländliche Selbsthilfegruppen zurückgeht. Der Anführer der Interahamwe, Robert Kajuga, hatte erstaunlicherweise eine Tutsi als Mutter. Dies hielt ihn jedoch nicht davon ab, den Genozid an den Tutsi maßgeblich mitzuorganisieren. Dies zeigt einmal mehr, daß ethnische Raster nur bedingt bei der Erklärung der Ereignisse in Rwanda hilfreich sind, sondern die politische Identität der Beteiligten ebenfalls eine zentrale Rolle spielte.

64 Vgl. Scherrer 1997a: 59; Scherrer 1996a: 74-75; Lemarchand 1994a: 600-601; Sellström/Wohlgemuth 1996.

der PSD bildeten sich in sämtlichen Parteien zwei Lager: solche, die den Arusha-Prozeß unterstützten, und solche, die eine unmittelbare Machtbeteiligung jenseits von Arusha (d.h. ohne Einschluß der RPF) favorisierten (vgl. Reed 1996: 495; Vassall-Adams 1994: 30). Insbesondere die MDR stand vor einer schweren Zerreißprobe⁶⁵. Premierminister Dismas Nsengiyaremye legte sich in dieser Situation auf keinen klaren Kurs fest. Zugleich gewann parteiintern die extremistische *PowerGroup* unter Führung von Jean Kambanda an Gewicht, die auf der Parmehutu-Ideologie aufbaute. Gegenspieler der Extremisten waren Parteichef Faustin Twagiramungu und Agathe Uwilingiyimana, die für den verständigungsorientierten Flügel standen.

Habyarimana berief am 17. Juli 1993 Agathe Uwilingiyimana zur Nachfolgerin von Premierminister Nsengiyaremye, dessen Amtszeit auslief. Diese Ernennung, die dem Wunsch der internationalen Gemeinschaft nach Stärkung moderater Kräfte entgegenkam, vertiefte den Riß, der durch die MDR ging. Als Twagiramungu der Entscheidung zustimmte, setzte ihn ein Parteitag am 23. Juli 1993 als Vorsitzenden ab. Zusammen mit Agathe Uwilingiyimana wurde er sogar aus der MDR ausgeschlossen (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). Kurz darauf wurde dennoch bei den Friedensverhandlungen am 25. Juli 1993 vereinbart, daß Twagiramungu als Premierminister die neu zu bildende Übergangsregierung leiten sollte – ein deutliches Indiz dafür, wie sehr die Arusha-Verhandlungen sich von den realen Entwicklungen in Rwanda abzukoppeln drohten.

Die Gewalt im Lande hatte sich unterdessen weiter verstärkt. Einerseits unternahm die RPF immer wieder Angriffe. Andererseits häuften sich Pogrome und Massaker an der Tutsi-Zivilbevölkerung. Im Bugesera-Gebiet (Präfektur Kigali) wurden beispielsweise im März 1992 bei schweren Pogromen mehr als 300 Tutsi massakriert und 15.000 Menschen vertrieben. Anstifter war Ferdinand Nahimana, der als Chef der staatlichen Medienbehörde ORINFOR das Staatsradio Radio Rwanda für gezielte Fehlinformationen nutzte. Im Mai 1992 entwurzelte ein großangelegter RPF-Angriff auf Byumba 350.000 Bauern, die in den Süden flohen. Im gleichen Monat bekämpften sich in Kigali Jugend-Milizen, die den verschiedenen Parteien zugeordnet waren (vgl. Eriksson 1996). Ab November 1992 nahm zudem die gezielte Gewalt der Interahamwe-Milizen erkennbar zu.

65 Die extremistische MDR-Power war eng mit den Interahamwe-Milizen verbunden. Einer ihrer Führer, Froduald Karamira, dessen berüchtigte Hetzreden zur Zeit des Völkermords über den Äther liefen, wurde später in Äthiopien verhaftet. Die dortigen Behörden lieferten ihn nicht – wie eigentlich geboten – an das Ad-hoc-Tribunal in Arusha aus, sondern an Rwanda, wo er zum Tode verurteilt und durch ein Erschießungskommando hingerichtet wurde (vgl. König 1997: 33-34). Übrigens war Karamira als Tutsi geboren worden und hatte sich später als Hutu assimiliert.

Es gab Wechselwirkungen zwischen der kriegerischen Gewalt und den Pogromen. Zugleich wurde jedoch spätestens Anfang 1993 deutlich, daß die Massaker gegen die Tutsi-Zivilbevölkerung nicht nur Vergeltungsaktionen angesichts der RPF-Invasion waren, sondern systematischen Charakter hatten und womöglich gar Teil eines umfassenderen Vernichtungsplans waren. Die Gründung von Todesschwadronen, Todeslisten und später auch systematische Haßpropaganda bildeten ernsthafte Indizien für einen möglichen Völkermord (vgl. Eriksson 1996). Bereits seit 1990 waren zahlreiche Berichte über systematische Menschenrechtsverletzungen in Rwanda erschienen, die unmißverständlich auf die Gefahren hinwiesen. Nicht-staatliche Menschenrechtsorganisationen leisteten wertvolle Aufklärungs- und Informationsarbeit und lieferten präzise Analysen. 1992/93 legten Amnesty International und Africa Watch Berichte vor, die die systematischen Menschenrechtsverletzungen detailliert nachwiesen⁶⁶.

Hochgradig alarmierend mußte der Bericht wirken, den im März 1993 die *International Commission of Inquiry on Human Rights Violations in Rwanda since 1 October 1990* vorlegte. Die von FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme) und Africa Watch koordinierte Kommission hatte Rwanda zwischen dem 7. und 21. Januar 1993 besucht, dabei ausführlich Zeugen gehört und die Stätten von Massengräbern besucht. Sie kam zu dem Ergebnis, daß zwischen Oktober 1990 und Januar 1993 2.000 Tutsi und oppositionelle Hutu mit Zustimmung der Staatsführung getötet worden waren und Präsident Habyarimana schwere Mitverantwortung für die systematischen Massaker und ethnischen Verfolgungen trug. Der RPF wiederum wurde vorgehalten, Zivilisten entführt sowie fremdes Eigentum geplündert und zerstört zu haben (vgl. FIDH et al. 1993: 3-4; 51).

Dieser Bericht veranlaßte die UN-Menschenrechtskommission, eine eigene Untersuchungskommission unter Leitung von Bacre Waly Ndiaye, dem UN-Sonderberichterstatter für außergerichtliche Exekutionen (*Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary and Arbitrary Executions*), zu berufen. *Advocacy NGOs* gelang es hier also, durch hohe Professionalität und Seriosität, eine multilaterale Organisation zu eigenen Nachforschungen zu bewegen, die den Ergebnissen der internationalen Untersuchungskommission weitere Aufmerksamkeit und Glaubwürdigkeit verliehen.

Der UN-Sonderberichterstatter veröffentlichte seinen Report am 11. August 1993 – also eine Woche nach Unterzeichnung des Arusha-Abkommens. Er bestätigte die Ergebnisse der internationalen Untersu-

66 So sprach Amnesty International (1992) in seinem Report "Rwanda: Persecution of Tutsi Minority and Repression of Government Critics, 1990-1992" von 1.000 außergerichtlichen Exekutionen und 8.000 politischen Gefangenen. Der RPF warf Amnesty vor, Gefangene und "Verräter" zu ermorden. Weitere wichtige Beweise lieferten die Dokumentationen von Africa Watch (z.B. 1992).

chungskommission und bezichtigte einen Teil der politischen Elite sowie Milizen der Anstachelung zu ethnischen Haß (vgl. Vassall-Adams 1994: 26). Ndiaye ging aber noch weiter. Er wies unmißverständlich darauf hin, daß die Genozid-Konvention auf Rwanda angewandt werden müsse, es sich bei den Pogromen und Massakern also um den systematischen Versuch der Auslöschung einer Volksgruppe handelte. Erst Monate später, nämlich Anfang 1994, wurde der Report in der UN-Menschenrechtskommission zwar behandelt, aber nicht in seiner dramatischen Tragweite gewürdigt. Die Ignoranz war jedoch nicht auf die Menschenrechtskommission beschränkt. Die von Ingvar Carlsson geleitete unabhängige Untersuchung zur Rolle der Vereinten Nationen in Rwanda kam zu dem Schluß, daß Ndiayes "report seems to have been largely ignored by the key actors within the United Nations system" (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Dies ging sogar soweit, daß der Bericht im Sommer 1993 nicht einmal General Romeo A. Dallaire bekannt war, der zu dieser Zeit *Chief Military Observer* von UNOMUR und vom 19. bis 31. August 1993 eine Mission zur Erkundung möglicher Funktionen und Erfordernissen einer Peacekeeping-Operation leitete⁶⁷.

Auch die im Friedensprozeß engagierten Staaten reagierten unzureichend. Trotz präziser Hintergrundanalysen und klarer Stellungnahmen ignorierten die politischen Entscheidungsträger die systematischen Menschenrechtsverletzungen als frühe Anzeichen für die Anbahnung eines Völkermordes. Zu wenig Beachtung fand insbesondere, daß die extremistische Gewalt gegen Zivilisten eine vom Krieg unabhängige Dimension hatte. Über die einschlägigen Menschenrechtsberichte hinaus lagen den Botschaften in Kigali zumindest zwei unmißverständliche Regierungsdokumente vor, die eine ausdrückliche Ankündigung der Katastrophe enthielten. So hatte eine Kommission hochrangiger rwandischer Militäroffiziere am 21. September 1992 eine Studie unter dem Titel "Definition und Identifizierung des Feindes" verfaßt, die auf die Vorbereitung von Todeslisten hindeutete. Angeführt waren nicht nur RPF-Unterstützer, sondern auch moderate Hutu und Mitglieder gemischter Familien. Außerdem lag den Botschaften ein Brief des Premierministers vom 25. März 1993 an den Verteidigungsminister vor. Nsengiyaremye listete darin detaillierte Angaben darüber auf, wie Waffenlager angelegt wurden, und forderte Bizimana auf, gegen diese Bestrebungen vorzugehen (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Die Zuspitzung der Lage spiegelte sich auch in den Medien wider: Spätestens ab Sommer 1993 verbreiteten zahlreiche Print- und elektronische Medien eine unverkennbar genozidale Propaganda. "Vorarbeit" hatte die

67 Dallaire gehörte jedoch zweifelsohne zu denjenigen, die sich schnell in die Materie einarbeiteten und – wie weiter unten deutlich wird – eine realistische Einschätzung der Lage in Rwanda hatten. Die Verantwortung für das Versäumnis weist die UN Independent Inquiry insbesondere dem Menschenrechtszentrum und dem DPKO zu. Siehe auch OAU International Panel (2000: Ziff. 13;16).

Zeitung *Kangura* geleistet. Sie veröffentlichte bereits im Dezember 1990 die sog. "Zehn Gebote der Hutu", die scharfe rassistische Aussagen enthielten und eine Art Manifest der Extremisten darstellten⁶⁸ (vgl. Scherrer 1997a: 60). Im Februar 1994 brachte die Zeitschrift *La Medaille* mit vieldeutigem Unterton die mögliche Auslöschung der "Tutsi-Rasse" ins Spiel (vgl. Chege 1996: 34). Das schärfste und effektivste Instrument entstand mit *Radio Télévision Libre des Mille Collines* (RTL) – ein Sender, der am 8. Juli 1993 in den Äther ging. Populäre Musik und flotte Moderation wurden mit Anstachelung gegen Tutsi und "Hutu-Kollaborateure" verknüpft. Je näher es Richtung Völkermord ging, desto stärker verbreitete RTL eine Atmosphäre des Schreckens, die schließlich in konkreten Mordaufrufen mündete⁶⁹.

Drahtzieher waren der bereits erwähnte Félicien Kabuga – einer der Hauptfinanciers von RTL –, Casimir Bizimungu – Manager des Propaganda-Senders und früherer Außenminister – sowie schließlich Programmdirektor Ferdinand Nahimana, der sowohl die CDR als auch RTL mitbegründet hatte. Bezeichnend war, daß Nahimana Geschichtspräsident an der *Rwandan National University* in Butare war. Denn Historiker spielten bei der intellektuellen Vorbereitung des Völkermordes eine wichtige legitimatorische Rolle. Sie betonten immer wieder, Tutsi seien Einwanderer aus Abessinien⁷⁰. Zu der zynischen Metapher "to 'ship them back home' via the Nile, dead or alive" war es dann nicht mehr weit (vgl. Chege 1996: 34). In einer menschenverachtenden Hetzrede stachelte Léon Mugesera, ein hochrangiger MRND-Politiker, am 22. November 1992 die Zuhörer tatsächlich an, die Tutsi über den Nyabarongo-Fluß nach Äthiopien zurückzuschicken. Anderthalb Jahre später sollte dies grausame Wirklichkeit werden und der Fluß voll von Leichen sein⁷¹.

Warum reagierten die wichtigsten Geberländer Rwandas und die in die Arusha-Verhandlungen einbezogenen Beobachterstaaten nicht im Sinne von "early action" mit einem konzertierten Krisenmanagement? Warum gab es nicht zumindest seit März 1993, als die Internationale Untersu-

68 Die "Hutu Ten Commandments" sind dokumentiert in MacCullum 1995: 114-115 (Appendix 2). Bemerkenswert ist, welche prominenten Platz die aggressive Verurteilung der Geschlechterbeziehungen zwischen Hutu und Tutsi einnahm. Dabei wurde unterstellt, Tutsi setzten ihre Frauen gezielt ein, um Hutu-Männer zu verführen. Wer sich mit einem oder einer Tutsi einließ, galt als Verräter an den Anliegen der Hutu (vgl. Hintjens 1999: 265).

69 Vgl. African Rights 1994b; Chalk 1999; Schürings 1994e. Auf Seiten der RPF gab es mit dem (technisch eher schwach ausgerüsteten) Radio "Muhabura" ebenfalls einen Propagandasender. Er hatte aber eine andere Qualität als RTL, insofern er trotz manipulativer Berichterstattung weder rassistische Stereotypen verbreitete noch zum Morden anstiftete.

70 In Wirklichkeit ist die Herkunft der Tutsi bis heute historisch seriös nicht geklärt (vgl. Prunier 1995a: 7).

71 Vgl. Scherrer 1997a: 61; Chrétien 1996b: 430; Prunier 1997a: 171-172, FIDH et al. 1993: 15-16.

chungskommission – ganz im Sinne eines funktionierenden Frühwarnsystems – unmißverständliche Belege für die staatliche Duldung systematischer Massaker an Tutsi und politischen Gegnern vorgelegt hatte, ein klares Zeichen, daß dieser Entwicklung Einhalt geboten werden mußte? Die Antwort fällt nicht leicht. Einem Teil der involvierten Länder wird man schlicht Ignoranz oder aber eine von klassischer Einflußsphärenpolitik bestimmte Loyalität zum Habyarimana-Regime unterstellen müssen. Frankreich verfolgte beispielsweise eine vermeintlich clevere, in Wirklichkeit aber zynische und fatale "Doppelstrategie". Einerseits drängte das Land in Arusha auf ein Abkommen, andererseits rüstete es das Habyarimana-Regime auf. Frankreich war insofern unmittelbar an der innergesellschaftlichen Militarisierung beteiligt, die sich scheinbar allein gegen die RPF-Invasoren richtete, in Wirklichkeit aber Grundlage für Massaker und Völkermord war. René Lemarchand hat hierfür klare Worte gefunden:

"By preaching harmony and reconciliation at Arusha, while at the same time arming and training MRND death squads and militias, France's 'two-track' diplomacy emerges as singularly disingenuous, and highly counter-productive." (Lemarchand 1994a: 603)

Ein Teil der internationalen Akteure erahnte wohl die Dramatik der Situation, zog aber nicht mit aller Konsequenz die notwendigen Schlußfolgerungen. Insbesondere nachdem der Bericht der Internationalen Untersuchungskommission das Habyarimana-Regime für den Tod von 2.000 Tutsi und politischen Gegnern verantwortlich gemacht hatte, brachten Staaten wie Belgien und Kanada, aber auch die Schweiz die Konditionalität ins Spiel und drohten mit Mittelkürzungen; auch der Vatikan nahm eine kritische Haltung ein (vgl. Reyntjens 1994). Zugleich waren diese Länder aber in einem Dilemma gefangen. Sie sahen ihr diplomatisches und finanzielles Engagement als Beitrag zur internen Demokratisierung und zur Stabilisierung des Friedensprozesses:

"From this perspective, the threat of ultimately imposing sanctions by withdrawing aid – as Western human rights organizations called for in 1992-93 – was counter-productive. Donors thus became hostage to their own policies." (Adelman/Suhrke 1996a)⁷²

72 Kanada kürzte letztendlich doch massiv seine Hilfe, begründete dies aber unglücklicherweise nicht nur mit Menschenrechtsverletzungen, sondern auch mit der eigenen Haushaltslage. Damit wurde eine Gelegenheit zur glaubwürdigen Anwendung politischer Konditionalität verpaßt (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). [Bei der Studie von Adelman/Suhrke (1996a) habe ich – wie auch bei den anderen Teilen der *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda* (Borton et al. 1996; Eriksson 1996; Kumar et al. 1996; Sellström/Wohlgemuth 1996; Gesamtedition: Millwood 1996) – die Internet-Fassung verwendet, die mir vor der gedruckten Veröffentlichung zugänglich war (siehe zum Fundort das Literaturverzeichnis). Deshalb erscheinen Zitate aus diesen Texten ohne Seitenzahl.]

Eine konsequente Politik hätte die weitere Gewährung finanzieller Mittel ab 1993 an konkrete Bedingungen knüpfen müssen: die Auflösung der Milizen, die internationale Kontrolle potentieller Trainings- und Waffenlager sowie die rechtliche Verfolgung von Haßpropaganda. Eine derart strikte Linie kam nicht zustande. Allerdings sollte man das Instrument nicht überbewerten: Hätte das Regime dem Druck nicht nachgegeben, wäre zwar die Aussetzung der Hilfeleistungen ein Schritt von wichtiger symbolischer Bedeutung gewesen. Ob er ohne die Androhung nicht-militärischer oder gar militärischer Zwangsmaßnahmen die Entwicklung in diesem Stadium noch nennenswert beeinflusst hätte, muß angesichts der fortgeschrittenen Eigendynamik der Gewalt jedoch bezweifelt werden.

4. *Power-Sharing* ohne die "eigentlichen Machthaber": Das Kernproblem der Arusha-Verhandlungen

Rückblickend müssen angesichts der realen Entwicklungen in Rwanda auch die Arusha-Verhandlungen und ihr Ergebnis trotz überzeugender Verhandlungsführung der Vermittler und der Präsenz zahlreicher internationaler Beobachter als problematisch angesehen werden. Sie enthielten einige Konstruktionsfehler, die die Sabotage der Friedensgespräche begünstigten und die offenkundig zu spät bemerkt wurden. Ob bei einem anderen Ansatz die Entwicklung zum Völkermord hätte aufgehalten werden können, läßt sich nur schwer beurteilen. Dennoch ist es wichtig, die Problempunkte sowohl im Sinne einer Ex-post-Analyse als auch im Hinblick auf mögliche Lehren aufzuzeigen.

Von vornherein fragwürdig war das Verhandlungsdesign. Denn der im März 1992 gebildeten Übergangsregierung unter Premierminister Nsenyiremye (MDR) kam die undankbare Aufgabe zu, für die Regierungsseite die Verhandlungen zu führen, während Präsident Habyarimana und die im Kabinett vertretene MRND den Arusha-Prozeß zugleich unterliefen oder gar torpedierten (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996)⁷³. Die Verhandlungen dürfen vor diesem Hintergrund nicht allein als ein Mittel betrachtet werden, einen Friedensschluß mit der RPF zu erreichen. Vielmehr war der MDR auch daran gelegen, durch den Arusha-Prozeß ihre Position gegenüber der MRND zu stärken und auf diese Weise eine gute Ausgangsposition für eine Neuverteilung der Macht zu erlangen. Vor diesem Hintergrund stimmte sie Vorschlägen der RPF zu, die eine erweiterte Übergangsregierung forderte und die Macht vom Präsidenten zum Ministerrat verlagern wollte.

Nach Ansicht von Reyntjens (1994) stellten die Regelungen eine Art *coup d'état* für die RPF und die an der Regierung beteiligten "Oppositionspar-

73 Die Beteiligung an der Übergangsregierung kann daher rückblickend als strategischer Fehler der Oppositionsparteien gewertet werden.

teien" dar – ein in gewisser Weise "virtueller Staatsstreich" freilich, der nicht mit einer realen Machtverschiebung im Lande einherging. Denn die eigentlichen Partner für derartige Verhandlungen hätten Habyarimana und die MRND sein müssen. Diese hatten sich unter internationalem Druck zwar formell auf die Verhandlungen eingelassen, zugleich aber damit begonnen, in Rwanda eine gewaltsame Option des Machterhalts aufzubauen (vgl. Reed 1996: 493; Sellström/Wohlgemuth 1996). Von daher erwies sich die Aufteilung der Verhandlungspartner in Regierung auf der einen und RPF auf der anderen Seite als künstlich und entsprach nicht der realen Konstellation der Konfliktparteien.

Zweitens muß das in Arusha vereinbarte Power-Sharing-Arrangement kritisch beurteilt werden. Es räumte der RPF in der neuen Regierung wie auch in der Armee sehr weitgehende Machtbefugnisse ein. Die weitreichenden Verhandlungserfolge der RPF lassen sich zum einen aus dem Design der Gespräche erklären. Während die RPF mit einem disziplinierten und gut vorbereiteten Team in die Verhandlungen ging, war die heterogen zusammengesetzte Regierungsdelegation innerlich zerstritten und blieb ineffektiv (vgl. Suhrke 1998a: 33). Zum anderen übten die OAU, Tanzania, Frankreich, die USA und Belgien erheblichen Druck auf die MRND-Führung aus, diese Regelungen anzunehmen, obwohl es intern erhebliche Widerstände gab. Lemarchand (1994a: 591-592) argumentiert, daß die Regelungen von den extremen Hutu-Kräften in Rwanda geradezu zwangsläufig sabotiert werden mußten:

"Seen in this light the transition bargain in Rwanda emerges retrospectively as a recipe for disaster: not only were the negotiations conducted under tremendous external pressures, but, partly for this reason, the concessions made to the FPR were seen by Hutu hardliners as a sell-out imposed by outsiders. For the Tutsi 'rebels' to end up claiming as many cabinet posts in the transitional government as the ruling MRND (including Interior and Communal Development), as well as half of the field-grade officers and above, was immediately viewed by extremists in the so-called 'mouvance présidentielle' as a surrender to blackmail." (Lemarchand 1994a: 591-592)

Drittens kann rückblickend problematisiert werden, daß die Extremisten weder an den Verhandlungen teilgenommen hatten noch ihre Rolle in der Friedensvereinbarung Berücksichtigung gefunden hatte: In Übergangsregierung und Übergangsparlament war kein Platz für CDR-Politiker vorgesehen. Diese Machtteilungs-Formel entsprach zweifelsohne nicht den realen Machtverhältnissen. Einer der Drahtzieher des späteren Völkermordes, Oberst Bagosora, hatte als Sprecher der CDR für den Fall einer derartigen Regelung offen mit einer "Apokalypse" gedroht. Von daher war klar, daß die Arusha-Vereinbarung einen deutlichen und vor allem machtvollen Verlierer haben würde.

Jenseits des "Prinzips Hoffnung" gab es nur zwei Möglichkeiten, mit dem Problem der Extremisten umzugehen: den Versuch der Kooptation,

durch den ein Teil der CDR eingebunden worden wäre, oder aber gezielte Vorbereitungen, die Extremisten – auch militärisch – in die Schranken zu verweisen (vgl. Adelman/Suhrke 1996a; Mamdani 2001: 211)⁷⁴. Wichtige externe Akteure – unter anderem die USA – hatten die RPF gedrängt, die CDR in ein Power-Sharing-Arrangement einzubeziehen; diese hatte sich jedoch kategorisch geweigert (vgl. Prunier 1997a: 193; B.D. Jones 1999: 140-141). Es ist schwierig, hier eine abgesicherte Einschätzung zu geben: Denn einerseits war es unrealistisch, ein solch weitreichendes Abkommen abzuschließen, ohne die engsten polit-militärischen Machtzirkel zu berücksichtigen. Andererseits hat Astri Suhrke (1998a: 31) zweifelsohne Recht, wenn sie die Möglichkeiten der Kooptation skeptisch beurteilt:

"As an extremist movement and non-party, CDR's participation in the BBTG [*Broad Based Transition Government*, T.D.] was contrary to the principles of the Accords, as the RPF emphasized. It is also highly uncertain if the extremists would have been pacified by a token seat or two in a transitional government that was structured to preside over the demise of the northwest-based Hutu order."

Schwerlich können die Vermittler und Beobachter für dieses offenkundige Dilemma verantwortlich gemacht werden. Überraschen mußte aber, daß die Beteiligten sich nach Abschluß des Abkommens so stark auf die Umsetzung der Vereinbarungen konzentrierten – wo doch offenkundig war, daß eine andere Frage auf die (wohl eher informelle denn formelle) Agenda gehört hätte: Wie hätten – notwendigerweise mit internationaler Unterstützung – die Extremisten militärisch in Schach gehalten und politisch isoliert werden können?⁷⁵

V. Der angekündigte Völkermord und die "internationale Gemeinschaft": Unterlassene Hilfeleistung und verspätete Intervention

Ab November 1993 spitzte sich die Lage mit einer neuen Qualität und in einem buchstäblich mörderischen Tempo zu. Einschüchterung, Mord und Terrorpropaganda waren an der Tagesordnung. Ein wichtiger Auslöser war der blutige Putsch gegen den burundischen Präsidenten Mel-

74 Ob zu einem solchen Zeitpunkt die Kooptation noch Aussicht auf Erfolg gehabt hätte oder ob die extremistische Führung unter allen Umständen zur Gewalt bereit war, läßt sich schwer beantworten. Spätestens ab Herbst 1993 war aber klar, daß die gezielte Aushebung von Waffenlagern, die Verhaftung von Rädelsführern, die Schließung rassistischer Medien und die Demonstration auch militärischer Handlungsbereitschaft notwendig gewesen wären. Diese nachdrücklich zu fordern und durchzusetzen waren aber der UN-Sicherheitsrat und das UN-Sekretariat nicht bereit.

75 Siehe hierzu auch das Fazit in Kapitel VIII.

chior Ndadaye, der in Rwanda vielen Hutu als Menetekel für die fehlende Bereitschaft der Tutsi-Eliten zur fairen Teilung der Macht galt. Der unmittelbare Weg zum Völkermord und seine präzise Durchführung sollen im folgenden kurz beschrieben werden. Im Vordergrund steht dann aber die Reaktion der "internationalen Gemeinschaft", die sich aus normativer Sicht durchaus mit der Kategorie der unterlassenen Hilfeleistung qualifizieren läßt.

1. Gewalteskalation und die präzise Durchführung der Massaker

Die unmittelbare Eskalation zwischen November 1993 und April 1994 stand – wie schon die Krise 1972/73 – in enger Wechselbeziehung zu den Entwicklungen in Burundi (vgl. Unterkapitel II.2). Dort war am 1. Juni 1993 nach demokratischen Wahlen mit Melchior Ndadaye das erste Mal in der Geschichte des Landes ein Hutu Präsident geworden. Kurz nach Amtsantritt hatten Teile des von den Tutsi beherrschten Militärs einen Staatsstreich unternommen, der aber scheiterte. Folgenreich war der zweite Umsturzversuch: In der Nacht vom 20. auf den 21. Oktober 1993 putschten Teile der Armee; Ndadaye wurde auf bestialische Art und Weise umgebracht. Zehntausende kamen in einer Welle der Gewalt ums Leben. Etwa 375.000 Burundier flohen in das südliche Rwanda, 245.000 in das östliche Tanzania und ca. 40.000 nach Zaire (vgl. Borton et al. 1996).

Die Lage der Hutu-Flüchtlinge in Rwanda wurde dadurch weiter verschärft. Seit Mitte 1992 hatte es infolge der RPF-Angriffe bereits 200.000 bis 300.000 Binnenvertriebene (IDPs) gegeben. Durch den RPF-Vormarsch vom Februar 1993 war diese Zahl auf zeitweise 900.000 angestiegen. Damit waren 13% der Gesamtbevölkerung Rwandas auf der Flucht (vgl. Eriksson 1996; UN-DPI 1995ac). Nun kamen noch die Flüchtlinge aus Burundi dazu – für die Implementierung der wenige Monate zuvor abgeschlossenen Arusha-Verhandlungen ein schlechtes Omen. Zugleich brach die RPF am 30. November 1993 den Waffenstillstand und griff Regierungstruppen im Nordwesten des Landes an. Insbesondere die Hutu-Extremisten, aber auch breitere Teile der politischen Elite und der Bevölkerung fühlten sich durch die Ereignisse in Burundi wie auch durch die erneute RPF-Attacke in ihrem Mißtrauen gegenüber den Tutsi bestätigt.

Auch politisch war die Lage äußerst verfahren: Habyarimana schob die endgültige Bildung der erweiterten Übergangsregierung mit immer neuen Vorwänden hinaus. Zudem nahm mit der anstehenden Vergabe der Regierungsposten die Spaltung in den verschiedenen Parteien weiter zu und machte die in Arusha ausgehandelten Formeln problematisch. Schließlich suchte die RPF offenkundig ihren militärischen Vorteil. Die Umsetzung der Friedensvereinbarungen war mithin substantiell kaum vorangekommen. In Kigali unternahmen Tanzania, Belgien, Deutschland, die USA, Kanada und der Vatikan im Februar und März 1994 zahl-

reiche diplomatische Initiativen, um ein völliges Scheitern des Prozesses zu verhindern (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

In dieser hochexplosiven Atmosphäre wurde der Völkermord begangen. Die systematischen Massaker setzten am 6. April 1994 ein. Innerhalb von nur fünf Tagen sollen 20.000 Menschen in Kigali umgebracht worden sein. Binnen zweieinhalb Monaten fielen schätzungsweise 500.000 bis 800.000 Tutsi, moderate Hutu und Twa dem Morden zum Opfer⁷⁶. Auslöser für die gezielten Massaker war der Abschuss der Präsidentenmaschine. An Bord befanden sich Habyarimana, drei enge Mitarbeiter, der Chef der Präsidentengarde und der FAR, der burundische Präsident Cyprien Ntaryamira und zwei burundische Minister, die französischen Piloten und ein Techniker. Das Flugzeug war auf dem Rückweg von einem Regionalgipfel in Dar es Salaam, wo Verhandlungen über die Implementierung der Arusha-Vereinbarung stattgefunden hatten und ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet worden war. Eine Boden-Luft-Rakete traf das Präsidentenflugzeug auf dem Landeanflug in Kigali. Die genauen Hintergründe sind nach wie vor ungeklärt und Anlaß für zahlreiche Spekulationen⁷⁷.

Kurz nach Bekanntwerden des Attentats begannen die Massaker in Kigali. Die Mörder gingen gezielt gegen Tutsi und gemäßigte Hutu-Politiker, gegen Menschenrechtler und Journalisten vor. Unter den ersten Opfern waren Premierministerin Agathe Uwilingiyimana, der Präsident des Verfassungsgerichts Joseph Kavaruganda (MDR), Landwirtschaftsminister Frederic Nzamurambaho (PSD), Arbeits- und Sozialminister Landoald Ndasigwa (PL) sowie weitere Führungsperso-

76 Die Schätzung der Opferzahlen ist zwangsläufig mit großen Unsicherheiten belastet. Weder gab es verlässliche Daten über die Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung vor und nach Krieg und Völkermord, noch war eine Zählung der Toten möglich. Die von mir genannte Spanne von 500.000 bis 800.000 spiegelt die in der Literatur gängigen Größenordnungen wider. Nachdem in den ersten Monaten nach dem Völkermord eher die niedrigere Ziffer angegeben wurde, spricht heute die Mehrzahl der Studien als Näherungswert von bis zu 800.000 Opfern, so die *UN Independent Inquiry* (1999) und das *OAU International Panel* (2000); Kuperman (2000a) hingegen hält niedrigere Opferzahlen für plausibler. Unter den Twa fanden sich bei den Massakern sowohl Opfer als auch Täter. Auch wenn es keine zuverlässigen Angaben gibt, so sind gewiß mehrere tausend Twa ermordet worden.

77 Die "Black Box" soll nach Angaben des OAU-Botschafters J.B. Felli von französischen Agenten beschlagnahmt worden sein. Über die Attentäter gibt es verschiedenste Hypothesen und Gerüchte. Die Mutmaßungen reichten von einem Sonderkommando der RPA, die damit das bestehende Regime habe destabilisieren wollen, bis zur Präsidentengarde, deren Auflösung mit Umsetzung der Arusha-Vereinbarungen bevorgestanden habe. Von extremistischer Seite wurden gar die belgischen Blauhelme mitverantwortlich gemacht. Strittig ist insbesondere, ob die Attacke auf den Präsidenten nur ein – möglicherweise ungewollter – Auslöser für den Völkermord war oder ob es sich dabei um den gut vorbereiteten Baustein eines Genozidplans handelte.

nen der Liberalen Partei. Allein 37 rwandische Journalisten wurden ermordet (vgl. Reporters Sans Frontières 1994c). RTLM stachelte direkt zum Genozid an⁷⁸ und machte auch Vertreter ausländischer Organisationen, so den schweizerischen IKRK-Delegationschef in Rwanda, zu Zielscheiben der Gewalt (vgl. International Federation 1995: 62, Box 7.2). Bereits am 7. April ermordete die Präsidentengarde die Premierministerin und die beiden Minister. Zehn belgische UN-Soldaten, die die Premierministerin zusammen mit fünf Kollegen aus Ghana und einem togolesischen Militärbeobachter schützen sollten, wurden in ein Militärcamp verbracht und dort brutal ermordet⁷⁹. Wenige Tage später, am 12. April, teilte Belgiens Außenminister Willy Claes UN-Generalsekretär Boutros-Ghali mit, daß Belgien sein Kontingent abziehen und sich für einen vollständigen Rückzug von UNAMIR einsetzen werde⁸⁰.

Während in Kigali die Gewalt tobte, evakuierten belgische und französische Spezialtruppen am 8./9. April die etwa 3.500 Ausländer. Die französischen Soldaten brachten dabei auch die Mitglieder der Akazu – unter ihnen Habyarimanas Witwe – ins Ausland (vgl. OAU International Panel

78 Gleichermäßen erschreckend wie für das Verständnis der Abläufe erhellend ist die Transkription einer haßerfüllten Morgensendung vom 6. April 1994, die Reporters Sans Frontières (1994b) via Internet zugänglich gemacht hat. Siehe auch die von "Article 19" erstellte Studie "Broadcasting Genocide" (1996), die sich mit Zensur, Propaganda und staatlich geförderter Gewalt zwischen 1990 und 1994 befaßt. Das Pentagon erwog Anfang Mai 1994, wie aus jüngst veröffentlichten Dokumenten hervorgeht, das "Haßradio" von einem Flugzeug aus zu stören. Die Idee wurde jedoch wegen des bergigen Terrains in Rwanda als "ineffective" sowie angesichts der Kosten 8.500 US-\$ pro Flugstunde als "expensive" verworfen. Als weiterer Grund wird die militärische Verwundbarkeit des benötigten Flugzeugtyps angeführt.

Siehe Memorandum from Under Secretary of Defense for Policy to Deputy Assistant to the President for National Security, National Security Council, "Rwanda: Jamming Civilian Radio Broadcasts", May 5, 1994. Confidential. Source: Freedom of Information Act release by the Office of the Secretary of Defense, via Internet zugänglich unter:

<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01)

79 Den genauen Hergang der Ermordungen hat die UN Independent Inquiry (1999: Kap. II) rekonstruiert. Die UNAMIR-Soldaten hatten sich, nachdem sie von Mitgliedern der Präsidentengarde umzingelt worden waren, entwaffnen lassen. Darauf hin wurden sie nach Camp Kigali gebracht, wo die belgischen Soldaten gezielt und brutal umgebracht wurden. Die Hilflosigkeit von UNAMIR in diesem Moment zeigt eine erschütternde Episode: Der Oberkommandierende von UNAMIR, Dallaire, fuhr an diesem Tag an dem Camp vorbei und meinte, Soldaten in belgischen Uniformen gesehen zu haben. Als er seinen Fahrer – einen Offizier der FAR – anwies zu halten, weigerte sich dieser und fuhr weiter.

80 Rückblickend merkte Boutros-Ghali (2000: 162) dazu bissig an: "Belgien litt am 'amerikanischen Syndrom': Sich zurückzuziehen, sobald ernsthafte Schwierigkeiten auftraten."

2000: Ziff. 10.14). Die UN-Blauhelme, denen ein entsprechendes Mandat fehlte, griffen in die gewaltsamen Ereignisse nicht ein. Die RPF stieß nun mit Nachdruck auf Kigali vor.

Ebenfalls am 8./9. April 1994 bildete sich eine Übergangsregierung, an deren Spitze Jean Kambanda, Führer der MDR-Power-Fraktion, stand. Ihr gehörte u.a. Verteidigungsminister Augustin Bizimana an (vgl. Vassall-Adams 1994: 34). Zum Präsidenten erklärte sich Parlamentssprecher Theodore Sindikubwabo – ein Schritt, der formal den Bestimmungen der Verfassung entsprach. Diese Übergangsregierung floh vor den RPF-Truppen am 12. April 1994 mit zehntausenden Menschen nach Gitarama. Die Gewalt breitete sich im gesamten Land aus, wobei der Genozid in einer Mischung aus Präzision und Blutrausch erfolgte. Die Identitätskarten ermöglichten es den Hutu-Milizen, systematisch gegen Tutsi vorzugehen. Neben der Machtelite um die Akazu soll es auf der Ebene der Präfekturen und Kommunen einige hundert Organisatoren des Völkermordes gegeben haben. Sie konnten sich nach Angaben verschiedener Beobachter zum Teil sogar auf computergedruckte Todeslisten stützen und sich das hierarchisch organisierte System sowie die Obrigkeitshörigkeit der Bevölkerung zunutze machen⁸¹. Während die meisten Massaker von den 30.000 Mann starken Milizen verübt wurden, übernahm die weitgehend aus dem Norden rekrutierte Präsidentengarde bestimmte "Sonderaufgaben" – so u.a. die gezielte Ermordung hochrangiger Politiker, die eine Alternative zum Hutu-Chauvinismus darstellten⁸².

Die Ausführung des Völkermordes in Rwanda weist große Unterschiede zur "mörderischen Anarchie" in Somalia auf. Denn bei Rwanda handelte es sich lange Zeit nicht um einen "failing" oder gar "failed state" im "klassischen Sinne". Zwar waren die Staatsagenturen immer weniger in der Lage, mit dem Druck der Globalisierung – insbesondere dem Verfall der Kaffeepreise – und dem inneren Reformdruck umzugehen. Doch der Staatsapparat war – wie Helen M. Hintjens (1999: 245) zurecht feststellt – weder schwach noch ineffektiv. Vielmehr handelte es sich um einen zentralisierten Staat, dessen funktionierenden Apparat eine kleine Machtelite instrumentalisieren konnte:

"(...) if anything, the state became so powerful and efficient that it crushed and overwhelmed Rwandan society completely. Post-interdependence Rwanda inherited a legacy of close public scrutiny of all spheres of life, continuing the former colonial and monarchical state's ability to control each individual through a network of controls, extending from the apex of the regime to its base at household level."

81 Frank Chalk (1996) sprach deshalb zugespitzt von einem "Verbrechen des Gehorsams".

82 Siehe Scherrer 1996a: 80; Reed 1996: 496-497; Braeckman 1994: 173 ff.; Lemarchand 1995.

2. Der angekündigte Völkermord: Das Telegramm Dallaires vom 11. Januar 1994 und die Verantwortungsvermeidung der UN-Bürokratie

Die Logistik des Gewaltapparates und die Propagandamaschinerie für die Verbreitung der Vernichtungsideologie waren von langer Hand vorbereitet und erkennbar. Doch gab es eine Art *diabolic master plan*, nach dem die chauvinistische Machtclique vorgehen wollte? Vermutlich entwickelten sich die Planungen Schritt für Schritt und mit immer mörderischerer Konsequenz⁸³. Auch wenn letzte Beweise fehlen, so sprechen doch die Indizien dafür, daß es spätestens Ende 1993 ausgereifte Pläne für ein Verbrechen großen Ausmaßes gab. Und sie waren den Vereinten Nationen bekannt. Ende 1993 erhielt der UNAMIR-Oberkommandierende Romeo Dallaire über seinen Stellvertreter – Oberst Luc Marchal – detaillierte Hinweise eines Informanten, der die Ereignisse in erschreckender Präzision voraussagte. Der Kontakt war über einen "very very important government politician" zustande gekommen. Wie sich später herausstellte, handelte es sich dabei um Faustin Twagiramungu – den designierten Premierminister⁸⁴.

Der Informant war ein hochrangiger Ausbilder der Interahamwe-Milizen, der bislang 1.700 Milizionäre in Armeelagern trainiert hatte. Er warnte vor gezielter politischer Gewalt und der systematischen Ermordung von Tutsi für den Moment, in dem das politische Patt gebrochen würde. Als Zeitpunkt für den Beginn der Gewalt gab er die Vereidigung der neuen Regierung an. Zu diesem Anlaß würden zunächst Politiker umgebracht werden. Außerdem sollte durch eine provozierte Konfrontation mit den belgischen Blauhelmen der Abzug der UN-Truppe erreicht werden. Der Informant gab an, daß die Milizionäre in Teams von 40 Mann organisiert worden seien. Er vermerkte sogar, daß diese Einheiten innerhalb von 20 Minuten 1.000 Menschen töten könnten. Er bot an, ein Versteck mit 135 Waffen – vornehmlich G 3- und AK-47-Gewehre – zu zeigen, wenn er und seine Familie unter den Schutz von UNAMIR kämen. Sämtliche Informationen legte General Romeo Dallaire in einem Telegramm dar, das er am 11. Januar 1994 nach New York sendete und das angesichts der bemerkenswerten Übereinstimmung mit dem Ablauf

83 Ich schließe mich hier der wohlüberlegten Einschätzung des OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.23.) an: "The evidence most plausibly suggests that the idea of a genocide could have emerged only gradually, beginning after the 1990 RPF invasion, continuing possibly through 1991 and 1992, and accelerating through 1993 and into 1994."

84 Zunächst war spekuliert worden, daß es sich bei dem Regierungsmitglied um Félicien Gatabazi, den Vorsitzenden der PSD, gehandelt habe. Er hatte auch öffentlich dargelegt, daß die Milizen in eigenen Camps ausgebildet wurden und Verteidigungsminister Augustin Bizimana dafür verantwortlich gemacht. Gatabazi wurde am 22. Februar 1994 ermordet. Als Racheakt lynchten Anhänger der PSD den CDR-Vorsitzenden Martin Bucyana.

der späteren Ereignisse von einem Beobachter – dem Schriftsteller Philip Gourevitch (1998d) – "The Genocide Fax" genannt wurde⁸⁵. In dem mittlerweile – durch Indiskretion – veröffentlichten Telegramm⁸⁶ äußerte Dallaire zwar gewisse Vorbehalte an dem Meinungsumschwung des Informanten; dieser hatte angegeben, zwar gegen die RPF zu sein, aber nicht die Tötung unschuldiger Zivilisten verantworten zu können⁸⁷. Dennoch schlug er vor, das mögliche Waffenversteck auszuheben. Das – ansonsten in englischer Sprache gehaltene – Schreiben endete mit den mittlerweile vielzitierten (und auch vielsagenden) Worten: "Peux Ce Que Veux. Allons-y."⁸⁸

Dallaire hatte das Schreiben adressiert an Generalmajor Maurice Baril, den Militärberater von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali. Baril und Dallaire kannten sich übrigens seit langem – waren sie doch sogar Klassenkameraden gewesen. Dies führte aber nicht dazu, daß Dallaires Einschätzungen in New York größeres Gewicht gegeben wurde. Vielmehr soll Baril sich dahingehend geäußert haben, man solle Dallaire besser "an der Leine" halten (vgl. OAU International Panel: Ziff. 13.38).

Noch am selben Tag erhielt Dallaire eine Antwort, die ein schlechtes Licht auf die Analysefähigkeit und Entscheidungskompetenz des UN-Hauptquartiers wirft. Das Fax trug, wie fast sämtliche Korrespondenz zwischen UNAMIR und New York in dieser Zeit, den Briefkopf von Kofi Annan, dem damaligen Leiter der Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen. Verfaßt und unterschrieben war es jedoch von Iqbal Riza, Annans Stellvertreter⁸⁹. Riza lehnte das Ansinnen von Dallaire rundweg ab mit der Begründung, die vorgeschlagene Operation würde das Man-

85 Vgl. zu dem Telegramm u.a. Scherrer 1996a: 61, Sellström/Wohlgemuth 1996; Gourevitch 1998b. Die *UN Independent Inquiry* (1999) gab dem Telegramm und seiner Behandlung im UN-Sekretariat großes Gewicht und brachte einige neue Hintergründe ans Tageslicht. Sehr kritisch setzte sich auch das *OAU International Panel* (2000) mit den Vorgängen in New York auseinander.

86 Das Telegramm Romeo Dallaires vom 11. Januar 1994 ist als Faksimile dokumentiert in Adelman/Suhrke 1999: xxi-xxii; außerdem ist es auf der Internetseite des US-Fernsehmagazins "Frontline" im Wortlaut verfügbar, siehe <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/cable.htm>> (Zugriff am 06.04.01).

Daß das Telegramm heute zugänglich ist, liegt daran, daß es im November 1995 "unter der Hand" einem Journalisten weitergegeben wurde.

87 Von dem Treffen mit dem Informanten berichtet anschaulich Oberst Luc Marchal (1998), Dallaires Stellvertreter, der insbesondere auf die Frage der Glaubwürdigkeit des Informanten eingeht.

88 In (freier) deutscher Übersetzung: "Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Laßt ihn uns gehen."

89 Die Antwort ist ebenfalls auf der Frontline-Website einsehbar, siehe <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/unresponse.htm>> (Zugriff am 06.04.01). Nach Annans Wahl zum UN-Generalsekretär avancierte Iqbal Riza übrigens zum Chef seines Stabes.

dat aus Resolution 872 überschreiten. Die Meinungen darüber, ob das Mandat derart restriktiv interpretiert werden mußte, gehen auseinander. Denn UNAMIR war durchaus dafür zuständig, die Einhaltung der Arusha-Vereinbarungen in Kigali zu überwachen. Das Anlegen von Waffenlagern verstieß hiergegen ebenso wie die Ausbildung von Milizen. Eine Überprüfung wiederum war nur möglich, wenn man entsprechenden Hinweisen nachging.

Dallaire drängte auch in den folgenden Wochen immer wieder auf abschreckende Operationen gegen Waffenlager in der *Kigali Weapons Secure Area* (KWSA). Kofi Annan wies ihn jedoch darauf hin, daß dies Aufgabe der rwandischen Behörden sei und das UNAMIR-Mandat keine eigenmächtigen Operationen vorsah (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Daß die enge Interpretation dieser Passage hingegen nicht zwangsläufig war, wurde kurze Zeit später deutlich. So stellte Annan in einem Hearing des US-Senats im Mai 1994 fest, daß "we define self-defence in a manner that includes preemptive military action to remove those armed elements who are preventing you from doing your work" (zit. nach Gourevitch 1998b). Am 4. Februar 1994 erhielt Dallaire übrigens die Erlaubnis, Waffenlager auszuheben. Freilich war er wenig erfolgreich, da er mit der rwandischen Polizei zusammenarbeiten mußte, die die Extremisten stets vorwarnte (vgl. Kuperman 2000a: 114).

Das effektive Vorgehen gegen Waffenlager wäre um so bedeutender gewesen, als Kigali längst als "Waffenbasar" für Hutu-Extremisten galt (vgl. Human Rights Watch/Arms Project 1994a: 28). Philip Gourevitch (1998b) hat dies aus journalistischer Perspektive anschaulich beschrieben:

"It was hardly a secret: grenades and Kalashnikov assault rifles were openly displayed and affordably priced in the central city market; planes carrying French, or French-sponsored, arms shipments kept arriving; the government was importing machetes from China in numbers that far exceeded the demand for agricultural use (...)."90

Doch schien in New York oberste Priorität zu sein, in keiner Weise in den Konflikt involviert zu werden. In starkem Kontrast zu Dallaires Schlußsatz beendete denn auch Riza sein Telegramm mit den Worten:

"We wish to stress, however, that the overriding consideration is the need to avoid entering into a course of action that might lead to the use of force and unanticipated repercussions."⁹¹

In Kurzform brachte Iqbal Riza (1998) den Leitgedanken des DPKO in einem Interview mit dem Fernsehmagazin *Frontline* auf den Punkt: "We

90 <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/premonitions.html>> (Zugriff am 06.04.01)

91 <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/unresponse.htm>> (Zugriff am 06.04.01)

said, 'Not Somalia, again.'" Er argumentierte, daß UNAMIRs Mandat nur darin bestehen könne, die Konfliktparteien in der "weapons secure area" zu unterstützen, nicht aber selbst Waffenlager aufzudecken⁹².

Neben der vom "Somalia-Syndrom" diktierten Abwehrstrategie offenbarte das Antworttelegramm noch mehr, nämlich eine fehlgeleitete Analyse der Situation und politischer Handlungsmöglichkeiten. Riza schlug nämlich dem UN-Sonderbeauftragten Booh-Booh sowie Dallaire vor, nach vorheriger Konsultation mit den Botschaftern Belgiens, Frankreichs und der USA ein Gespräch mit Habyarimana zu suchen und diesen über die mögliche Verletzung der Arusha-Vereinbarungen zu unterrichten und darauf zu bestehen, daß innerhalb von 48 Stunden Maßnahmen ergriffen würden. Dieser Schritt war geradezu widersinnig⁹³. Habyarimana war bereits kurze Zeit vorher – nämlich Anfang Dezember 1993 – von James O.C. Jonah, dem Leiter der Politischen Abteilung, auf die geplante Ermordung von Oppositionspolitikern angesprochen worden und hatte sich unwissend gegeben; Konsequenzen hatte diese Mahnung nicht gezeitigt.

Zugleich hatte Dallaires Informant klar gemacht, daß die Ausbildung von unzähligen Milizionären und das Anlegen von Waffenlagern auf Veranlassung höchster Entscheidungsträger in Armee und Partei geschah – also nicht ohne Habyarimanas Wissen vonstatten gehen konnte. Wie konnte deshalb davon ausgegangen werden, daß der Präsident gegen die Verletzung der Arusha-Vereinbarungen einschreiten würde? Das Gespräch fand trotzdem statt. Habyarimana stellte sich nichtsahnend, sagte aber Untersuchungen zu (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Bezeichnenderweise passierte nichts; und von Seiten des UN-Hauptquartiers wurde die Angelegenheit auch nicht weiter verfolgt.

Das Telegramm Dallaires war wichtigen Entscheidungsträgern im UN-Sekretariat bekannt – so dem Untergeneralsekretär Kofi Annan und Hedi Annabi, dem Leiter des Afrika-Referats im DPKO⁹⁴. In einem besonderen schwarzen Ordner wurde es im UN-Sekretariat zirkuliert. Doch wurde die Bedeutung des "black file" heruntergespielt und die Glaubwürdigkeit des Informanten in Frage gestellt. Dies mußte überraschen. Denn neben Dallaire hatte auch Booh-Booh Annan umgehend bestätigt, daß

92 Die UN Independent Inquiry (1999: Kap. III.3) hält die enge Auslegung der Passage "weapons secure area established by the parties" übrigens für akzeptabel, bezeichnet jedoch das mangelnde Follow-up auf das Telegramm für einen schwerwiegenden Fehler.

93 Vernichtende Kritik hieran äußert insbesondere das OAU International Panel (2000: Ziff. 13.30-13.31).

94 Die damaligen Untergeneralsekretäre für Politische Angelegenheiten, Marrack Goulding und James O.C. Jonah, sahen nach eigenen Angaben das Telegramm erst später; vor allem aber wurden weder der UN-Generalsekretär noch der Sicherheitsrat ausdrücklich über das Telegramm informiert (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II; III.3).

man der Information hohe Bedeutung zumessen sollte. Hintergrund war, daß Faustin Twagiramungu – so Booh-Booh – "total, repeat total, confidence in the veracity and true ambitions of the informant" geäußert habe. Dallaire und Booh-Booh bildeten, wie allgemein bekannt, kein gutes Team und hatten problematischerweise sogar in Grundsatzfragen abweichende Einschätzungen. Während Booh-Booh Sympathien zum Habyarimana-Regime nachgesagt wurden, stand Dallaire unter dem Verdacht, der RPF zuzuneigen. Um so gewichtiger war, daß Booh-Booh Dallaire bei diesem wichtigen Vorgang ausdrücklich unterstützte.

Wie sich herausstellen sollte, waren die Angaben des Informanten – mit Ausnahme des veränderten Anlasses für den Gewaltausbruch – sehr genau⁹⁵. Bezeichnenderweise ist das Telegramm, immerhin ein zentrales Dokument für das Verständnis der internationalen Reaktion auf den sich anbahnenden Völkermord, nicht in dem Rwanda-Band der Blue Book Series (United Nations 1996a) abgedruckt – ein Indiz mehr, daß die UN-Bürokratie um die Bedeutung dieses Vorgangs wußte. Boutros-Ghali, der nach eigenen Angaben über das Telegramm erst drei Jahre später unterrichtet wurde⁹⁶, ließ den wichtigen Vorgang unerwähnt, als er Ende März 1994 die Verlängerung des UNAMIR-Mandats um drei Monate beantragte. Während den wichtigsten Mitgliedern des Sicherheitsrates wie den USA und Frankreich der Inhalt des Telegramms – unter anderem über ihre Botschaften in Kigali – durchaus geläufig war⁹⁷, verfügten andere Mitglieder somit über unzureichende Angaben zur Situation in Rwanda. Anfragen Dallaires nach Truppenverstärkung wurden erst gar nicht an den Sicherheitsrat weitergeleitet, da sie nach Einschätzung von DPKO-Mitarbeitern ohnehin abgelehnt worden wären (vgl. Adelman/Suhrke 1996a; 1996b).

95 Eine informelle, direkt von Belgien finanzierte Nachrichteneinheit des 1. Fallschirmspringer-Bataillons der Belgier unter Oberst Luc Marchal hatte weitere detaillierte Informationen gesammelt, die sowohl die Anlage geheimer Waffenlager als auch Pläne gegen das belgische UNAMIR-Kontingent bestätigten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

96 Das wäre 1997 (!) gewesen. Anstatt diesen offenkundigen Mangel an professioneller Kommunikation im UN-Sekretariat sowie die fehlende Unterrichtung des UN-Sicherheitsrates zu thematisieren, verweist Boutros-Ghali (2000: 159-160) nur darauf, daß mit den USA, Frankreich und Belgien die wichtigsten Staaten von der Existenz des Berichts gewußt hätten und etwas hätten unternehmen können.

97 Siehe u.a. das Frontline-Interview mit Tony Marley (1998), der 1992-95 *Political Military Advisor for the U.S. State Department* war. Marley räumt in dem Gespräch ein, daß er die Relevanz und Richtigkeit der Information falsch einschätzte. Er führt dies darauf zurück, daß seit 1992 wiederholt Genozid-Warnungen aufgenommen seien: "A little bit of the situation of Peter and the wolf story. We heard them cry wolf so many times that we failed to react to this claim of genocidal planning."

Die Vorgänge rund um das Telegramm vom 11. Januar 1994 haben zu recht erneute Beachtung erfahren, nachdem die UN Independent Inquiry (1999) noch einmal den Ablauf mit – zum Teil neuen – Details nachgezeichnet hat und auch nicht mit Kritik gespart hat (siehe hierzu auch Schürings 2000). Es ist freilich wichtig, diese Vorgänge nur als besonders drastisches Versagen der UN-Bürokratie einzuordnen, nicht aber diesen einzelnen Moment überzubetonen. Denn ähnliche – wenn auch weniger präzise – Hinweise auf die systematische Vorbereitung eines politisch und rassistisch motivierten Massenmordes hatte es ja zuvor bereits geben. Ebenso hatte Dallaire wiederholt Möglichkeiten aufgezeigt, Waffenlager auszuheben.

Neben der Verantwortungsvermeidung fällt zusätzlich der Mangel an adäquater politischer Lageeinschätzung im UN-Sekretariat auf. Dies betraf zum einen den bereits beschriebenen Umgang mit Habyarimana, ging aber noch weiter. So konzentrierte sich New York sowohl vor als auch nach Beginn des Genozids auf die Einhaltung der Arusha-Vereinbarungen sowie die Einhaltung des Waffenstillstandes und drohte immer wieder an, daß UNAMIR bei mangelnden Fortschritten zurückgezogen werden könne⁹⁸. Zum einen wurde damit die offenkundig drohende Eskalation politischer Morde in den Hintergrund gedrängt; zum anderen war der mögliche Abzug von UNAMIR gerade für die extremistischen Kräfte eine "leere", da vielversprechende Drohung. Denn dies hieß nichts anderes, als daß sie bei Zusammenbruch der Vereinbarungen von der "internationalen Gemeinschaft" unbehelligt würden vorgehen können.

Freilich stand die UNO nicht alleine mit der Unfähigkeit, die Hinweise auf den bevorstehenden Genozid richtig zu deuten. Das Ausmaß der Massenmorde überraschte die meisten externen Beobachter und viele Rwander. Auch die RPF scheint diese Dynamik unterschätzt zu haben; und selbst innerhalb des Landes hat offenbar ein Großteil der Tutsi mit solchen Exzessen nicht gerechnet zu haben – ansonsten hätte wohl vor April 1994 eine Flucht stattgefunden (vgl. Hintjens 1999: 246). In gewisser Weise scheinen die Pläne ein "offenes Geheimnis" gewesen zu sein, deren Reichweite nicht erkannt wurde⁹⁹. In der hochexplosiven Stimmung unter Politikern, Militärs und in der Gesellschaft herrschte zwar ein Klima der Angst, in dem der potentielle Ausbruch von Gewalt allgegenwärtig war; doch scheinen sich nur wenige das Ausmaß möglicher Konsequenzen vor Augen geführt zu haben.

98 Dies war beispielsweise der Tenor eines Gesprächs von Boutros-Ghali mit André Ntagerura, einem Sonderbeauftragten Habyarimanas, vom 1. März 1994.

99 Hier sind gewisse Parallelen zum Nazi-Verbrechen des Holocaust erkennbar. Obwohl Hitler in den 20er Jahren seine Absichten bereits in "Mein Kampf" offengelegt hatte, erkannten viele die Tragweite seiner Gedanken nicht – einschließlich vieler jüdischer Deutscher, die erst spät oder gar nicht ins Ausland flohen.

3. Verschleierung und unterlassene Hilfeleistung: Die Reaktion des UN-Sicherheitsrates auf den beginnenden Genozid

Das Verhalten des UN-Sekretariats, aber auch der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nach November 1993 ließe sich in strafrechtlicher Terminologie wohl treffend mit den Tatbeständen der "Fahrlässigkeit" und "unterlassenen Hilfeleistung" erfassen. Die Behandlung des "black file" stellte den Kulminationspunkt von Fehlwahrnehmung, "Wegschauen" und zum Teil auch Ignoranz dar. Zu diesem Zeitpunkt hätte auf die sich anbahnende Katastrophe nur noch mit einer Option geantwortet werden können, die von dem wichtigsten UN-Mitgliedsstaat – den USA – ausgeschlossen wurde: der deutlichen Verstärkung von UNAMIR sowie einer Konzentration auf die Aushebung von Waffenlagern und die Unterbindung von Haßpropaganda. Das "Somalia-Trauma" spielte für die amerikanische Haltung zweifelsohne eine Rolle. Aber aus dieser Erklärung läßt sich nicht ableiten, daß die USA sich ohne die Erfahrungen in Somalia anders verhalten hätten. Denn auch vor dem UNITAF- und UNOSOM II-Einsatz am Horn von Afrika hatte es ja keine ausgeprägte Bereitschaft zum Engagement auf dem afrikanischen Kontinent gegeben. Der Grund ist einfach: Der Supermacht fehlte und fehlt hier ein "vitales strategisches Interesse".

Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Erklärungsfaktor für die Entscheidungsabläufe im Frühsommer 1994 waren die immer offeneren Differenzen, die es zwischen Boutros-Ghali und den USA über die Rolle der UN sowie die Höhe der US-Beiträge zum regulären Haushalt und zum Peacekeeping-Budget gab. Alles, was auf eine eigenständige und handlungsfähige Weltorganisation oder höhere Kosten hinauslief, wurde von US-Administration und US-Kongreß blockiert. Rwanda war ein Opfer auch dieses Konfliktes.

Angesichts der unmißverständlichen US-Position übte sich das UN-Sekretariat gegenüber dem Sicherheitsrat in einer Art "vorausgehendem Gehorsam". Dieser ging so weit, daß zentrale Nachrichten und Anfragen der Mission vor Ort nur noch selektiv wahrgenommen und gar nicht erst den politischen Entscheidungsträgern zugeleitet wurden. Das Theorem der "kognitiven Dissonanz" (Festinger 1978) kommt bei der Erklärung zum Zuge: Informationen werden so interpretiert und qualifiziert, daß sie mit dem eigenen Erwartungshorizont sowie den tatsächlichen oder vermeintlichen politischen Vorgaben nicht in Konflikt geraten können. Fortbestehende Widersprüche werden im Zweifelsfall sogar gegenüber der Außenwelt verschleiert. In dieser Logik scheitert eine angemessene Frühwarnung auf ganzer Linie – von den ohnehin begrenzten Kapazitäten und Kompetenzen einmal abgesehen, systematisch Information zu sammeln und diese auf dynamische Konfliktverläufe zu beziehen.

Ein weiteres kam hinzu: Die Mission vor Ort verlor durch die Logik des UN-Sekretariats und des UN-Sicherheitsrates in New York den Einfluß auf die Entscheidungsfindung; eine angemessene Krisenreaktion war

nicht mehr möglich. Romeo A. Dallaire (1996: 208) monierte im Nachhinein auch öffentlich die geringe Priorität, die der Sicherheitsrat Rwanda gab. Obwohl sich die Truppen seit Ende 1993 vor Ort befanden, war die Ausstattung mit Waffen und Fahrzeugen, mit Ersatzteilen und Mechanikern völlig unzureichend. Neben logistischen Schwächen, die sich bei nahezu allen größeren UN-Missionen finden, hatte auch das von den USA eingebrachte "Kostenbewußtsein" beim Design der Mission eine Rolle gespielt (vgl. Eriksson 1996). Militärexperten hatten eine Größe von 4.500 bis 8.000 Soldaten für angemessen gehalten; dennoch schlug das UN-Sekretariat nur 2.548 Personen mit monatlichen Kosten von etwa 10 Mio. US-\$ vor¹⁰⁰. Ansonsten wäre vermutlich mit einem Veto der USA zu rechnen gewesen¹⁰¹ (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Die Folge des auf Verantwortungsabwehr programmierten Zusammenspiels von US-Administration und UN-Sekretariat war, daß UNAMIR unangemessen konzipiert und ausgestattet blieb. Die Mission war zum Teil noch Ansätzen des traditionellen Peacekeeping verpflichtet, das eine Friedensvereinbarung mit eingeschränktem Mandat überwachen sollte¹⁰². Demgegenüber gab es keine Vorkehrungen für das mögliche Scheitern der Friedensvereinbarung von Arusha, deren Erfolgchancen offenkundig falsch eingeschätzt wurden. Die wiederholt geäußerte Drohung, angesichts zunehmender Gewalt UNAMIR abzuziehen, verfehlte nicht nur ihre Wirkung, sondern stärkte sogar – wie bereits angedeutet – die Position der Extremisten (vgl. Eriksson 1996). Die Handlungsspielräume, die UNAMIR dennoch besaß und die der UNAMIR-Oberkommandierende zu nutzen bereit war, wurden wiederum von der UN-Bürokratie in New York beschnitten, die sich auf eine restriktive Auslegung des Mandats berief.

Daß die Vereinten Nationen und ihr wichtigster Mitgliedsstaat in dieser Phase Mitverantwortung für die Verhinderung des Völkermords mit allen Mitteln abzuwehren versuchten, spiegelte sich auch in einer fehlerhaften und zum Teil verharmlosenden Darstellung der Ereignisse nach Ausbruch der Gewalt wider. Die US-Administration spielte das Ausmaß der Katastrophe herunter, indem sie in offizieller Sprachregelung von "acts of genocide" anstatt von einer gezielten Genozidpolitik sprach¹⁰³.

100 Eine gemeinsame Delegation von rwandischer Regierung und RPF hatte bei einem Besuch in New York am 15. September 1993 den UN-Generalsekretär um die Entsendung von 4.260 Soldaten gebeten (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II).

101 Im September 1993 hatten die USA aus Kostenerwägungen sogar eine nur 500 Mann starke Mission vorgeschlagen.

102 In besonderem Maße kam dies in der UNOMUR-Komponente zum Ausdruck.

103 Vgl. Vassall-Adams 1994: 42-43. Siehe hierzu auch Marley 1998, Burkhalter 1994/95 sowie den Leitartikel "Shameful dawdling", der am 16. Juni 1994 in der International Herald Tribune erschien. Ausführlich analysiert zudem Des Forges (1999: 595-634), wie der Genozid wochenlang ignoriert wurde. US-Außenminister Warren Christopher benutzte erst am 10. Juni 1994 öffentlich

Offenkundig sollten die Verpflichtungen umgangen werden, die sich für die vertragschließenden Parteien aus der Konvention zur Verhütung und Bestrafung von Völkermord vom 9. Dezember 1948 ergaben. Artikel 1 der Genozid-Konvention, die am 12. Januar 1951 in Kraft getreten war, bekräftigt, "daß Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten ". Laut Artikel VIII sind die Vertragsparteien angehalten, die UN-Organe anzurufen und angemessene Maßnahmen zu ergreifen.

Die USA übten in New York Druck aus, daß sich die Vereinten Nationen ähnlich verhielten. Auch UN-Generalsekretär Boutros-Ghali vermied in seinem Bericht vom 20. April 1994 den Genozid-Begriff (S/1994/470). Statt dessen sprach er von "widespread violence", die weitgehend vor der Folie des Bürgerkriegs interpretiert wurde. Der systematische Charakter der Massaker wurde damit verschleiert. Ähnlich irreführend umschrieb der Sicherheitsrat in Resolution 912 vom 21. April 1994 die Situation als Bürgerkrieg, der mit "mindless violence" einhergehe¹⁰⁴. Die Linie setzte sich fort: So machte Boutros-Ghali am 29. April 1994 in einem Brief an den UN-Sicherheitsrat in der Hauptsache den Zusammenbruch von "law and order" für die Ereignisse verantwortlich (vgl. UN-DPI 1995ac). Noch 1995 wiederholte das *UN Department of Public Information* unter der fragwürdi-

den Begriff Genozid. Obwohl ihm zuvor Erkenntnisse über den wahren Charakter der Massaker vorlagen, autorisierte er noch am 21. Mai seine Beamten, nur die Formulierung "acts of genocide have occurred" in internationalen Resolutionen zu akzeptieren. Siehe hierzu: Action memorandum from Assistant Secretary of State for African Affairs George E. Moose, Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labor John Shattuck, Assistant Secretary of State for International Organization Affairs Douglas J. Bennet, and Department of State Legal Adviser Conrad K. Harper, through Under Secretary of State for Political Affairs Peter Tarnoff and Under Secretary of State for Global Affairs Tim Wirth, to Secretary of State Warren Christopher, "Has Genocide Occurred in Rwanda?", May 21, 1994. Secret. Source: Freedom of Information Act release by the Department of State; via Internet zugänglich unter:

<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>>
(Zugriff am 01.09.01)

- 104 Auch einige Landeskenner haben zu solch folgenreichen Fehldeutungen beigetragen. Beispielsweise sprach Molt (1994a) davon, daß den gezielten Säuberungen der Anfangsphase "eine wahllose Blutorgie marodierender Soldaten- und Jugendbanden" gefolgt sei und sich ein "Volkszorn" entfesselt habe. Die Frage, ob die Morde von langer Hand vorbereitet oder spontan erfolgt waren, erachtete er als nahezu unerheblich für die Analyse künftiger Entwicklungen. Auch wenn natürlich die Verwendung von Begriffen wie "Blutorgie" für die kollektiven Massaker in Rwanda eine Berechtigung hat, so läuft eine derart einseitige Beschreibung doch auf eine gewisse Relativierung bzw. teilweise Ausblendung des Genozids hinaus. Folge ist eine stark verzerrte Darstellung der gut belegbaren Ereignisse und Verbrechen in Rwanda, die zudem einen irreführenden Ausgangspunkt für die Einschätzung von Konfliktregelungsmöglichkeiten bietet. Siehe auch Molt 1994c; 1995a.

gen Überschrift "Renewed Fighting in Rwanda" ohne weitere Erläuterung diese irreführende Darstellung der Ereignisse nach dem 6. April 1994:

"According to reports at the time, the killings were started by unruly members of the Presidential Guard, and then spread quickly throughout the city." (UN-DPI 1995ac)

Die Massaker stellten sich demnach für das UN-Sekretariat vornehmlich als ein Ergebnis von Disziplinlosigkeit und des Zusammenbruchs von Ordnungsstrukturen dar. Daß ein von staatlichen Stellen mitorganisierter Gewaltapparat mit erschreckender Effektivität und unter Mithilfe einer obrigkeitshörigen Bevölkerung einen Massenmord begann, fand sich in dieser Lageeinschätzung nicht einmal ansatzweise wieder. Geradezu skandalös ist, wie lange an dieser falschen Interpretation festgehalten wurde. Nachdem der UN-Generalsekretär zunächst am 4. Mai in einem Fernsehinterview mit dem US-Nachrichtensender *Nightline* und dann am 25. Mai auf einer Pressekonferenz von "Genozid" gesprochen hatte (SG/SM/5297/Rev.1), tauchte der Begriff erstmals formell am 31. Mai 1994 in einem Bericht über die Sondermission von Baril und Riza nach Rwanda auf¹⁰⁵. Klare Worte fand vor allem der Sonderberichterstatte für Rwanda, René Dégni-Ségui, den die Genfer UN-Menschenrechtskommission im Mai 1994 eingesetzt hatte. Er stellte in einem Bericht vom 28. Juni 1994 unmißverständlich fest, daß die Massaker geplant und Teil einer Kampagne waren, die die Tatbestände aus Art. II der Genozid-Konvention erfüllten (vgl. Vassall-Adams 1994: 43). Nicht alle Vertreter des Menschenrechtsbereichs fanden aber klare Worte. So hatte der neue Hochkommissar für Menschenrechte, José Ayala-Lasso, in einem Report an die Menschenrechtskommission vom 19. Mai 1994 (E/CN.4/S-3/E) den Begriff "Genozid" vermieden (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II).

4. Zurückweichen im Angesicht des Völkermordes

Die gezielte Ermordung belgischer Soldaten löste im April 1994 genau den Mechanismus aus, den die Drahtzieher vermutlich intendiert hatten. Die Weltorganisation war paralysiert und für zwei Wochen ohne jedes Konzept. Genau dies war jedoch die Phase, in der – wenn überhaupt – eine Möglichkeit bestanden hätte, durch rasches und energisches Eingreifen dem Lauf der Dinge eine (militärische) Wendung zu geben. Offenbar ermunterte das Versagen der "internationalen Gemeinschaft" die Extremisten, ihre Morde auszudehnen (vgl. Suhrke 1998a: 39).

105 Vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. III.5; Annex I). Dennoch fand sich noch in Resolution 925 vom 8. Juni 1994, mit der UNAMIR implementiert wurde, die abschwächende Formulierung "acts of genocide" – was diesmal auf Einwände der VR China zurückging (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II).

Dem Zögern der UN schlossen sich echte Fehlentscheidungen an: Nicht nur, daß die belgischen Soldaten am 19. April abzogen¹⁰⁶, schlimmer noch: Der UN-Sicherheitsrat¹⁰⁷ beugte sich der extremistischen Provokation: Mit Resolution 912 vom 21. April 1994 beschloß er, UNAMIR von 2.500 auf 270 Mann zu reduzieren. Die Gesamtstärke von UNAMIR war zu diesem Zeitpunkt bereits auf 1.705 Personen zurückgefahren worden. Angesichts der veränderten Lage und der Gefährdung der Peacekeeper hatte der UN-Generalsekretär am 20. April 1994 dem Sicherheitsrat drei Alternativoptionen vorgelegt: Zum einen konnte UNAMIR ein Enforcement-Mandat unter Kapitel VII erhalten und um mehrere tausend Soldaten aufgestockt werden (vgl. UN-DPI 1995ac). Die zweite Option sah vor, daß eine kleine Gruppe von etwa 270 Mann unter Führung des Truppenkommandeurs in Kigali blieb, um zwischen den Konfliktparteien einen Waffenstillstand zu erzielen¹⁰⁸, zur Wiederaufnahme humanitärer Hilfe beizutragen und auf die Sicherheit des ausländischen Personals zu achten. Schließlich hätte UNAMIR zurückgezogen werden können – eine Option, die Boutros-Ghali ausdrücklich ablehnte¹⁰⁹.

Die Entscheidung vom 21. April 1994, UNAMIR gemäß der zweiten Option zu reduzieren und das Mandat entsprechend anzupassen, kam einer Kapitulation gleich. Die Entscheidung ging maßgeblich auf die USA zurück, die nicht nur eine eigene Verwicklung in den Konflikt verhindern wollten, sondern generell ein UN-Engagement blockierten¹¹⁰. Für Made-

106 Bis zu seinem Abzug am 19. April 1994 zeichnete das belgische Bataillon detailliert sämtliche Ereignisse und die Kommunikation, die darüber geführt wurde, auf – eine authentische Quelle für diese Tage. Siehe hierzu Suhrke 1998b; 1998c.

107 Während des Genozids in Rwanda waren 1994 folgende Staaten nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrates: Argentinien, Brasilien, Djibouti, Neuseeland, Nigeria, Oman, Pakistan, Rwanda, Spanien und Tschechien. Problematisch war insbesondere, daß Rwanda sowohl durch das Habyarimana-Regime als auch durch die extremistische Übergangsregierung im Sicherheitsrat vertreten war. Dies stellte ein nicht zu unterschätzendes Problem für die Offenheit der Diskussion und Informationsflüsse dar (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. III.18). Die UN Independent Inquiry (1999: Kap. IV.12) schlug deshalb als Lehre vor, die Suspendierung einer Sicherheitsmitgliedschaft in derart außergewöhnlichen Umständen zu prüfen. Eine Möglichkeit wäre, Art. 27, Abs. 3 UN-Charta analog anzuwenden. Dieser besagt, daß bei Entscheidungen unter Kapitel VI sich Streitparteien, die im Sicherheitsrat vertreten sind, der Stimme enthalten sollen.

108 Diese Zielsetzung wurde der Lage nur bedingt gerecht. Denn abgesehen vom Waffenstillstand zwischen RPF und FAR ging es ja auch um die Beendigung des von Milizen, FAR-Soldaten und Präsidentengarde ausgeführten Genozids.

109 Vgl. UN-DPI 1995ac; Vassall-Adams 1994: 35. Siehe zum Zustandekommen der verschiedenen Optionen und zu den Positionswechseln im UN-Sekretariat (zeitweise hatte sich das DPKO gegenüber Dallaire für einen vollständigen Abzug ausgesprochen!): UN Independent Inquiry 1999: Kap. II.

110 Seitens der USA sind in den Tagen des Völkermordes übrigens nicht einmal Eventualplanungen für eine Intervention entwickelt worden. Zwar gab es Diskussionen, ob die Einrichtung von *safe havens* bzw. "Pufferzonen" möglich war.

leine Albright, zu dieser Zeit die UN-Botschafterin der Vereinigten Staaten, war die Minimalversion von 270 Mann offenbar die maximal zustimmungsfähige Variante. Neben der Verharmlosung des Genozids nutzten die USA ihre unbestrittene weltpolitische Führerschaft für eine regelrechte Obstruktion entschiedenen Handelns im Angesicht von Völkermord¹¹¹. Hinzu kam aber auch, daß Boutros-Ghali im Verlauf des Genozids sechzig Länder um mögliche Beiträge zu einer Eingreiftruppe angefragt, es aber zu diesem Zeitpunkt keine Bereitschaft zur Truppenentsendung unter UN-Kommando gab (vgl. NCDO 1995: 5).

Bei diesem Vorgehen schlugen sich bereits die eng gefaßten Kriterien der *Presidential Decision Directive 25* (PDD-25) nieder, die geradezu prohibitiv wirkten und wirken sollten. Kritisiert wurden die USA aber weniger für ihre Zurückhaltung, eigene Truppen zu entsenden, als für das Bestreben, die Vereinten Nationen insgesamt auf diesen Kurs einzuschwören und jegliche Mission, die nicht ihren eigenen Kriterien entsprach, zu unterbinden. Der frühere Assistant Secretary of State for African Affairs, Herman Cohen, hat dies nachdrücklich formuliert:

"By standing in the way of African troops intervening in Rwanda under 'combat' terms of engagement, the United States is effectively imposing upon the Security Council the same rule that it applies to itself. That is to say, the administration sees no vital American interest engaged in Rwanda, and therefore does not want U.N. troops to have a muscular mandate even though African troops would be willing to take on such a difficult and dangerous assignment."¹¹²

Zeitweise unterstützten die USA sogar Belgien, das sich nachdrücklich für einen vollständigen Abzug von UNAMIR einsetzte, da die Operation mit dem Zusammenbruch der Friedensvereinbarungen überflüssig geworden sei. Die belgische Regierung scheint in New York eine regelrechte Kampagne gestartet zu haben, um den Sicherheitsrat zu einer derartigen Entscheidung zu bewegen (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Auf diese Weise wollte die Regierung offensichtlich den – von vielen als unwürdig betrachteten – Rückzug der eigenen Soldaten in einen breiteren Kontext einordnen, um so dem Vorwurf zu entgehen,

Doch gingen diese Debatten, wie Tom Marley – politisch-militärischer Berater des US-Außenministeriums in dieser Zeit – vermerkte, nie über bloße Erörterungen hinaus (vgl. Marley 1998).

111 In besonders scharfem Kontrast stand dieses Verhalten zu dem von Madeleine Albright bereits damals und später im Kosovo-Krieg gepflegten Image, als tschechischer Flüchtling vor den Nazi-Greueln eine Gegnerin jeglicher Form von Appeasement gegenüber mörderischen Diktaturen zu sein (vgl. Gourevitch 1998c).

112 Herman Cohen, Getting Rwanda Wrong, in: Washington Post from 3 June 1994.

Belgien habe die frühere Kolonie in der Stunde ihrer größten Not allein gelassen¹¹³.

Der weitgehende Rückzug von UNAMIR wog um so schwerer, als die Truppenpräsenz bei Teilen der rwandischen Bevölkerung ein "falsches Sicherheitsgefühl" (Eriksson 1996) geweckt hatte. Tatsächlich waren sie nun der offenen Gewalt weitgehend schutzlos ausgeliefert (vgl. Dallaire 1996: 208). Zwar erwarb sich Dallaire, der sich explizit gegen den Abzug von UNAMIR ausgesprochen hatte, mit den verbliebenen 540 UNAMIR-Soldaten zum Teil große Verdienste. So wurden schätzungsweise 20.000 Menschen geschützt, die im Amahoro-Stadion, im Hotel Mille Collines, im Méridien Hotel sowie im King Faysal-Krankenhaus Zuflucht gesucht hatten (vgl. Dallaire/Poulin 1995). Doch war dies nur ein kleiner Teil der bedrohten Menschen. Hinzu kam, daß UNAMIR in den ersten Tagen nach Beginn des Genozids auch vielfach versagte. Zum Teil war der UNAMIR-Begleitschutz für bedrohte Politiker – normalerweise vier Soldaten – angesichts der Übermacht von Präsidentengarde und Milizionären zu klein dimensioniert, oder es war schlicht nicht möglich, Soldaten zum Schutz bereitzustellen¹¹⁴. Zugleich gab es auch Fälle, wo der Begleitschutz die anempfohlenen Personen allein ließ oder sich ohne Widerstand entwaffnen ließ – also von vornherein darauf verzichtete, in der Bedrohungssituation das Feuer zu eröffnen¹¹⁵.

Ein beschämendes und einer breiten internationalen Öffentlichkeit kaum bekanntes Versagen Belgiens, das den Ruf der Vereinten Nationen in Rwanda auf lange Zeit beschädigt hat, ereignete sich in der *École Technique Officielle (ETO)* in Kicukiro. Hier hatten etwa 2.000 Tutsi und bedrohte Hutu-Politiker Schutz gesucht – unter ihnen der frühere Außenminister und Verhandlungsführer der rwandischen Regierung in Arusha, Boniface Ngulinzira, den UN-Soldaten einige Tage zuvor zu-

113 Die USA stärkten den NATO-Verbündeten neben eigenen Interessen wohl auch deshalb, weil sie Belgien bei der Gesichtswahrung helfen wollten. Vgl. hierzu sowie zu den verschiedenen Positionen in der US-Administration Marley 1998.

114 Unter den vielen erschütternden Ereignissen berichtet Oberst Luc Marchal von einem Anruf des Führers der Liberalen Partei, der während des Telefonats ermordet wurde.

115 Den Mord an Premierministerin Uwilingiyimana habe ich bereits erwähnt. Arbeits- und Sozialminister Ndasingwa und seine Familie wurden in ihrem Haus ermordet, nachdem ghanaische UNAMIR-Soldaten ohne weitere Erklärung auf ein Nachbargrundstück geflohen waren. Richter Kavaruganda suchte telefonisch mehrmals vergeblich um verstärkten Schutz nach; nach Angaben seiner Frau taten die UN-Wachen nichts, als die Familie mißhandelt und der Richter von rwandesischen Soldaten abgeführt wurde (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II; III.11). Nennenswert ist in diesem Zusammenhang, daß Dallaire am 23. November 1993 sog. *Rules of Engagement (ROE)* aufstellte, die in Paragraph 17a den Einsatz von Waffengewalt beispielsweise bei Exekutionen und Attacken auf Vertriebene und Flüchtlinge vorsah. Obwohl Dallaire New York um Zustimmung ersucht hatte, erhielt er nie eine formelle Antwort (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. I).

sammen mit seiner Familie zum Schutz in die ETO verbracht hatten. Nachdem in diesen Tagen ausländische Staatsbürger von französischen Truppen evakuiert worden waren, erhielt das knapp 100 Soldaten starke belgische Kontingent – offenbar direkt aus Brüssel – Anweisung, die Schule zu verlassen. Als die Blauhelme aus einem Tor herausgingen, drangen durch das gegenüberliegende Tor die Milizionäre ein; nur wenige der Schutzempfohlenen entgingen dem Mord¹¹⁶ (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II; III.12; OAU International Panel: Ziff. 15.47).

Im diesem Zusammenhang verdient ein Telegramm vom 9. April Beachtung, das Annan/Riza an Dallaire richteten. Darin wurde er nicht nur angehalten, trotz begrenzter Ressourcen die französischen und belgischen Kommandeure bei der Evakuierung der Ausländer zu unterstützen. Zugleich gab ihm New York das erste und einzige Mal freie Hand, seine Entscheidungsvollmachten relativ weit auszulegen:

"You should make every effort not to compromise your impartiality or to act beyond your mandate but [you] may exercise your discretion to do [so] should this be essential for the evacuation of foreign nationals. This should not, repeat not, extend to participating in possible combat except in self-defence" (zit. nach Independent Inquiry 1999: Kap. II).

Das OAU Independent Panel (2000: Ziff. 10.15) hat diese doppelten Standards scharf verurteilt und in diesem Schritt eine Haltung ausgemacht, die von einer unterschiedlichen Wertigkeit afrikanischen und europäischen Lebens ausgeht.

5. Die Errichtung von UNAMIR II: Ein Beschluß ohne Folgen

Oxfam (UK and Ireland), Christian Aid, das IKRK und andere Hilfsorganisationen übten harsche Kritik am gesamten Verhalten der Weltorganisation (vgl. Vassall-Adams 1994: 35-36). Im April und Mai 1994 sprachen sich Oxfam und andere Hilfsorganisationen, aber auch die OAU und afrikanische Politiker (so der tanzanische Präsident Ali Hassan Mwinyi) ausdrücklich für eine neue UN-Truppe aus, die Zivilisten schützen und humanitäre Hilfeleistungen absichern sollte. Oxfam trug das Anliegen am 5. Mai 1994 direkt Boutros-Ghali vor. Am 29. April gab es dann auch im UN-Sekretariat, das in den ersten drei Wochen des Genozids wie gelähmt schien¹¹⁷, einen Richtungswechsel. Boutros-Ghali forderte den Si-

116 Aus Verachtung für die Order zerfetzten einige empörte belgische Soldaten später vor laufenden Kameras ihre UN-Mützen.

117 Offenkundig hatten auch institutionelle Faktoren eine Rolle bei der mangelnden Führungsfähigkeit gespielt. In der ersten Woche des Genozids war Boutros-Ghali mit einem übervollen Zeitplan in Europa und der früheren Sowjetunion unterwegs. Die wichtigsten Entscheidungen mußten von Kofi

cherheitsrat zu "forceful action" in Rwanda auf (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Am 13. Mai unterbreitete der UN-Generalsekretär den Vorschlag für eine 5.500 Mann starke Truppe, die innerhalb von 31 Tagen vor Ort sein sollte (vgl. UN Independent Inquiry 1999: Kap. II). Eine Bremserrolle nahmen allerdings auch in dieser Phase die USA ein. Sie verhinderten unter anderem, daß feste Daten für die Stationierung vorgegeben wurden. Mittlerweile gingen verschiedene Schätzungen bereits von einer halben Million Toten aus.

Am 17. Mai 1994 beschloß der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 918 die Errichtung von UNAMIR II. Das ursprüngliche UNAMIR-Mandat wurde dabei auf den Schutz und die Sicherheit von Flüchtlingen und Zivilisten sowie die Schaffung sicherer humanitärer Zonen ausgeweitet. Der Gesamtumfang sollte sich, wie von Boutros-Ghali vorgeschlagen, auf 5.500 Soldaten belaufen. Nur afrikanische Staaten hatten sich bereit erklärt, mit Soldaten zu der Blauhelm-Mission beizutragen¹¹⁸. Ghana und Äthiopien boten dabei die größten Kontingente an (vgl. Vassall-Adams 1994: 58-59). Zugleich verhängte der Sicherheitsrat unter Kapitel VII UN-Charta ein Waffenembargo über Rwanda¹¹⁹. Außerdem sollte der Generalsekretär umgehend einen Report über die Verletzungen des humanitären Völkerrechts erstellen lassen (vgl. UN-DPI 1995ac).

Schon bei der Beschlußfassung zu UNAMIR II war offensichtlich, daß die Aufstellung der Mission zu langwierig sein würde, um in Massaker und Krieg eingreifen oder humanitäre Schutz zonen errichten zu können. Tatsächlich trafen bis zur Beendigung des Genozids keine zusätzlichen UN-Truppen ein; am 25. Juli 1994 – also zwei Monate nach Verabschiedung von Resolution 918 – lag die Stärke von UNAMIR immer noch bei etwa 540 Soldaten¹²⁰. Diese Verzögerung war erneut maßgeblich auf Washingtons Obstruktionspolitik zurückzuführen. Dabei wurde eine Taktik

Annan und Iqbal Riza getroffen werden, die keine eigenständige Strategie gegenüber dem Sicherheitsrat entwickelten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

118 Bei der Mobilisierung der Zusagen spielte die OAU eine wichtige Rolle. Freilich waren nahezu alle afrikanischen Einheiten auf fremde Ausrüstung angewiesen (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Die deutsche Bundesregierung bot übrigens keinerlei Unterstützung an – nicht einmal Bundeswehr-Sanitäter oder Transportkapazitäten.

119 Am 16. August 1994 hob der Sicherheitsrat mit Resolution 1011 auf Antrag der neuen rwandischen Regierung das Waffenembargo für die Regierung für ein Jahr auf; ansonsten blieb die Sanktionsmaßnahme jedoch in Kraft (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 323, Ziff. 895). Mit Resolution 1013 setzte der UN-Sicherheitsrat am 7. September 1995 eine Untersuchungskommission unter Leitung von Mahmoud Kassem ein, um die Verletzungen des UN-Waffenembargos vom 17. Mai 1994 und insbesondere Waffenlieferungen an die Ex-FAR zu untersuchen (siehe hierzu Unterkapitel II.6).

120 General Dallaire hatte es durch taktisches Geschick zu verhindern gewußt, daß die UNAMIR I-Truppen auf die eigentlich vorgesehenen 270 Mann reduziert wurden.

der gezielten bürokratischen Verschleppung gewählt. So hatte Washington zwar zugestimmt, 50 gepanzerte Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen, die für die Operation dringend notwendig waren. Doch anstatt die Fahrzeuge direkt den acht afrikanischen und vier nicht-afrikanischen Staaten¹²¹ zu überlassen, die zum Eingreifen bereit waren, wählte die US-Regierung einen anderen Weg: ein Leasing an die Weltorganisation, wobei 15 Mio. US-\$ pro Fahrzeug in Rechnung gestellt wurden. Dies bot zahlreiche Möglichkeiten der Verzögerung – so wenn beispielsweise über die genaue Lackierung, Ausstattung etc. debattiert wurde. Die Konsequenz war offenkundig. Das Gerät traf nicht vor August 1994 in Rwanda ein (vgl. Gourevitch 1998c). Ebenso wenig fand sich drei Monate lang ein Land bereit, 800 äthiopische Soldaten nach Kigali zu fliegen, die die Regierung am 25. Mai angeboten hatte (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 15.3).

6. "Opération Turquoise": Die zweiseitige Militärintervention Frankreichs

Vor dem Hintergrund der schleppenden UNAMIR-Stationierung gab Frankreich am 17. Juni 1994 seine Absicht bekannt, 2.500 Soldaten für die Übergangszeit bis zur UNAMIR II-Präsenz nach Rwanda zu entsenden. Boutros-Ghali unterstützte in seinem Schreiben an den Sicherheitsrat vom 19. Juni dieses Vorhaben (S/1994/728). Frankreich brachte das Angebot zusammen mit Senegal am 20. Juni ein. Nach zahlreichen informellen Konsultationen genehmigte der UN-Sicherheitsrat am 22. Juni 1994 mit knapper Mehrheit in Resolution 929 "Opération Turquoise" für eine Dauer von zwei Monaten. Die Resolution sah vor, daß "all necessary means" zur Erreichung der humanitären Ziele eingesetzt werden dürften. Die Operation begann am darauffolgenden Tag. Sie setzte sich aus 2.330 französischen und 32 senegalesischen Soldaten zusammen. Das senegalesische Kontingent war damit so klein, daß es kaum die von Frankreich ursprünglich intendierte "Aura von Multilateralismus" (Gourevitch 1998c) schaffen konnte¹²². Die Entscheidung des Sicherheitsrates war angesichts der nach wie vor engen Verbindungen Frankreichs zu den für den Genozid Mitverantwortlichen äußerst umstritten. Nur zehn Mitglieder hatten für die Resolution gestimmt; China, Brasilien, Neuseeland, Nigeria und Pakistan hatten sich enthalten. Pikant ist angesichts des knappen Ergebnisses insbesondere, daß unter den zehn Ja-Stimmen auch die der selbsternannten, von Hutu-Extremisten gebildeten Übergangsregierung war, die in dieser Zeit die nichtständige Mitgliedschaft Rwandas im Sicherheitsrat wahrnahm.

121 Vgl. UN-DPKO 1996: 25.

122 1.000 französische Soldaten wurden in kurzer Zeit in der Zentralafrikanischen Republik mobilisiert.

Die Interventionstruppe verfügte über sehr robuste Ausrüstung (Kampfflugzeuge, Artillerie, leichte Bewaffnung, Hubschrauber). Bis zum 2. Juli 1994 errichtete sie eine humanitäre Schutzzone im Südwesten Rwandas, die etwa ein Fünftel des Landes umfaßte. Als die RPF-Truppen am 4. Juli Kigali und Butare einnahmen, erhielten die französischen Truppen die Anweisung, einen weiteren Vormarsch zu stoppen. Die RPF war zwar entschieden gegen die französische Intervention, vermied jedoch eine direkte Konfrontation (vgl. UN-DPI 1995ac)¹²³. Innerhalb der Präfekturen Gikongoro, Cyangugu und Kibuye, wo sich die "sicheren Zonen" befanden, stieg die Zahl der Binnenflüchtlinge stark an. Am 11. Juli kündigte der französische Premier an, daß die Truppen – wie vorgesehen – zum 31. Juli abgezogen würden (vgl. UN-DPI 1995ac.) Am 14. Juli 1994 setzte daraufhin eine ungeheure Flüchtlingswelle vom Südwesten Rwandas nach Zaire ein. Die Hutu-Übergangsregierung rettete sich am 15. Juli 1994 in die französische Sicherheitszone. Am 24. August 1994 übernahm UNAMIR II das Kommando von der "Opération Turquoise"¹²⁴.

Die französische Intervention war nicht nur im Sicherheitsrat äußerst umstritten. Ihre Bewertung bleibt auch im Rückblick zwiespältig. Zahlreiche afrikanische Führer – wie beispielsweise der südafrikanische Präsident Nelson Mandela und Bischof Tutu – äußerten sich von Beginn an dezidiert kritisch (vgl. Gourevitch 1998c). Hohe Effektivität und gewisse humanitäre Erfolge stehen zweifelhaften politischen Wirkungen gegenüber: "Opération Turquoise" wurde unter Leitung von General Lafourcade stringent und technisch einwandfrei durchgeführt (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). In den ersten Tagen konnten offensichtlich Tausende von Menschen gerettet werden, die sich vor dem Terror versteckt gehalten oder sich in Todeslagern befunden hatten¹²⁵. Zugleich trug "Opération Turquoise" wenig zum Stopp des Völkermordes bei, da zum Zeitpunkt der Intervention die übergroße Mehrheit der Tutsi-Bevölkerung in dieser Region bereits umgebracht worden war (vgl. Scherrer 1996a: 108; Vassall-Adams 1994: 46). Der Zugang für Hilfsorganisationen verbesserte sich deutlich. Durch die französische Intervention konnten zwischen 15 und 30 humanitäre NGOs in der Region tätig werden, in der sich immerhin ca. 1,5 Mio. Menschen aufhielten (vgl. Vassall-Adams 1994: 46; Minear/Guillot 1996: 95 ff.)¹²⁶. Dadurch wurde eine weitere Massenflucht nach Zaire hinausgezögert und der Druck auf das dortige Flüchtlingslager Bukavu vermindert (vgl. Eriksson 1996).

123 Zeitweise mußte UNAMIR zwischen der "Opération Turquoise" und der RPF vermitteln.

124 Für die französische Zone wurde dabei das äthiopische Kontingent zuständig.

125 Verschiedene Schätzungen gehen davon aus, daß die Mission zwischen 12.000 und 15.000 Menschen retten konnte (vgl. Klinghoffer 1998: 85; African Rights 1994b; Prunier 1995a: 281-311; Adelman/Suhrke 1996a).

126 Durch die französische Intervention wurde freilich auch die Aufmerksamkeit für die humanitäre Lage im Nordwesten des Landes vermindert.

Politisch sendete die Intervention problematische Signale aus. Zunächst gab es grundsätzliche Vorbehalte: Frankreich war eine wichtige Stütze des Habyarimana-Regimes gewesen und hatte zur Aufrüstung des rwandischen Sicherheitsapparates beigetragen. Darüber hinaus hatte Frankreich nach August 1993 in Verletzung der Arusha-Vereinbarungen die rwandische Regierung auferüstet. So konfiszierte UNAMIR am 22. Januar 1994 auf dem Flughafen von Kigali eine Waffenladung aus Frankreich¹²⁷. Noch am 9. April, also drei Tage nach Beginn der Massaker, berichtete Oberst Luc Marchal, UNAMIR-Sektorkommandeur für Kigali und Stellvertreter Dallaires, über eine französische Munitionslieferung per Flugzeug¹²⁸, die unmittelbar an die Regierungsarmee übergeben worden sei – eine Angabe, die Frankreich stets dementiert hat (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Berichte in "Africa Confidential" deuteten sogar darauf hin, daß Frankreich bis Juni Waffen an die sog. Übergangsregierung passieren oder über Agenten an sie liefern ließ¹²⁹. Dieses von den Hutu-Power-Fraktionen dominierte Machtzentrum des früheren Regimes hatte sich mittlerweile in Goma und Bukavu etabliert (vgl. Vassall-Adams 1994: 45). Hinzu kam, daß Sprecher des französischen Militärs die These vom "wechselseitigen Genozid" unterstützten und die RPF gar als "Khmer Noir" bezeichneten (vgl. Gourevitch 1998c).

In ihrem konkreten Verlauf bot "Opération Turquoise" auch Extremisten Schutz. Obwohl die Initiative zu der Militärintervention zunächst humanitär motiviert und maßgeblich von Frankreichs Außenminister Alain Juppé sowie zahlreichen humanitären NGOs ausgegangen war, setzten sich im Verlauf der Mission die FAR-freundlichen Kreise im französischen Verteidigungsministerium durch. So warnte der Truppenkommandeur die RPF davor, in die französische Schutzzone einzurücken, und verkündete, der "Übergangsregierung" würde dort Asyl gewährt. Außerdem ermöglichten die französische Truppenpräsenz und das Verhalten der zairischen Behörden es der FAR, Mitte Juli 1994 mit ihren Waffen geordnet nach Süd-Kivu zu gelangen und in der Nähe von Bukavu zwei größere Militärcamps zu errichten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Damit war ein wichtiger Grundstein für die Entstehung der "Hutu Refugee Warrior Communities" gelegt und eine Fortdauer der Gewalt programmiert. Arthur J. Klinghoffer (1998: 65) sprach anschaulich davon, daß hier eine "Zeitbombe" tickte.

127 Die französische Regierung berief sich darauf, daß das Geschäft bereits vor der Friedensvereinbarung abgeschlossen worden und von daher legal war.

128 Es handelte sich dabei um eine der bereits erwähnten drei französischen Flugzeuge, die nicht nur ausländische Staatsbürger, sondern auch hochrangige Mitglieder der Akazu-Elite evakuierten.

129 So sollen am 16. und am 18. Juni Waffen via Goma an das Hutu-Power-Regime geliefert worden sein. Vgl. Africa Confidential vom 15. Juli 1994 ("Rwanda: implausible deniability"); Gourevitch 1998c.

VI. Flüchtlinge zwischen Not und Gewalt: Die Grenzen des Humanitarismus und die militärische Auflösung der Flüchtlingslager

Die Flucht der FAR vom Südwesten Rwandas nach Zaire war nur ein Teil der dramatischen Flüchtlingskrise, die sich seit Ende April 1994 abspielte. Über zwei Millionen Hutu flohen – oftmals panikartig – in die Nachbarländer. Hintergrund war die partiell berechnete Furcht vor Vergeltung der RPF¹³⁰. Daneben gab es eine Hetz- und Angstpropaganda der Hutu-Extremisten, die die Flüchtlinge als Machtbasis und Faustpfand für ihr politisches Überleben im Exil benötigten. Die Flucht vollzog sich in mehreren Wellen. Beispiellos waren zwei Flüchtlingsströme Ende April und Mitte Juli, die sich jeweils innerhalb weniger Tage vollzogen: Ende April überquerten in kurzer Zeit über 200.000 Menschen die Grenze nach Tanzania. Zwischen dem 14. und 18. Juli 1994 – also innerhalb von fünf Tagen – kamen 850.000 Flüchtlinge in Goma an. Am 18. Juli riegelte die RPA die Grenze ab.

Durch diese Fluchtbewegungen wurde das Land zeitweise regelrecht "entleert". Ende 1994 befanden sich 1,244 Mio. Flüchtlinge in Zaire, 577.000 in Tanzania, 270.000 in Burundi und 10.000 in Uganda (vgl. International Federation 1995: 59, Table). Hinzu kam, daß die Zahl der Binnenflüchtlinge rapide anstieg. Die Anzahl der Vertriebenen im Südwesten Rwandas erhöhte sich von 350.000 zu Beginn des Jahres bis zum 12. August 1994 auf 1,7 Mio. Menschen¹³¹ (vgl. Borton et al. 1996). Im Oktober 1994 befand sich schätzungsweise die Hälfte der Vorkriegsbevölkerung von ca. 7,5 Mio. Menschen auf der Flucht, davon 1,8 Mio. innerhalb des Landes (vgl. N. Wright 1996: 53). Die Flüchtlingskrise begründete einen tiefgreifenden Konflikt. Hatten seit den 60er Jahren die Diaspora-Tutsi die jeweiligen Hutu-Regime bedroht, so bedrängten nunmehr die neu errichteten, oftmals militanten Hutu-Flüchtlingsgemeinschaften die Regierung in Kigali, die *de facto* von der RPF und den zurückgekehrten Exil-Tutsi geführt wurde.

Die "internationale Gemeinschaft" reagierte mit einer umfassenden, zeitweise stark durch die Medien angetriebenen Hilfsbereitschaft auf die Flüchtlingskrise. Dabei leisteten die internationalen Agenturen Beachtliches bei der Linderung von Not. Trotzdem schätzt die *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*, daß 1994 etwa 80.000 Menschen in den

130 Amnesty International hat neben Berichten über den Genozid und die Verbrechen der FAR (Amnesty International 1994c) auch einen Report über Menschenrechtsverletzungen der RPA zwischen April und August 1994 veröffentlicht (Amnesty International 1994d). Dabei wird ausdrücklich hervorgehoben, daß das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen nicht vergleichbar sei, nichtsdestotrotz aber auch die RPA für ihre Vergehen verantwortlich gemacht werden müsse.

131 600.000 in Gikongoro, 800.000 in Cyangugu und 300.000 in Kibuye.

Flüchtlingscamps in Zaire, Tanzania und Rwanda ums Leben kamen, wobei Cholera und Ruhr die Haupttodesursachen waren (vgl. Eriksson 1996). Dem hochpolitischen Problem, daß die Flüchtlingslager zum Teil von Extremisten kontrolliert wurden, wichen viele Hilfsorganisationen aus: Sie beriefen sich bei der Begründung ihres Vorgehens auf ihre rein humanitären Grundsätze – ein "Neutralismus", der angesichts fortbestehender Gewalt und des weitreichenden Mißbrauchs der Hilfe auf offenkundige Grenzen und Dilemmata stieß. Auch wurde das eklatante Mißverhältnis zwischen dem geringen Engagement während des Genozids und der großen Hilfsbereitschaft während der Flüchtlingskrise von vielen Beobachtern als befremdlich empfunden.

1. Die internationale Reaktion auf die Flüchtlingskrise und die Fallen des Humanitarismus

Die "internationale Gemeinschaft" reagierte mit einer umfangreichen Mobilisierung finanzieller und personeller Ressourcen auf die Flüchtlingskrise. Zur Bewältigung der humanitären Katastrophe wurden zwischen April und Dezember 1994 etwa 1,4 Mrd. US-\$ aufgewendet. Etwa 85% stammten aus staatlichen Quellen, insbesondere von ECHO (*European Commission's Humanitarian Aid Office*) und USAID. Etwa die Hälfte der Gelder wurde über UN-Agenturen (UNHCR and WFP) geleitet, die wiederum häufig mit NGOs als Implementierungspartnern zusammenarbeiteten (vgl. Borton et al. 1996).

Für die internationale Hilfsbereitschaft spielten die Medien eine zentrale Rolle. Die Aufmerksamkeit für das Flüchtlingsdrama erreichte – insbesondere in Goma – zuvor unbekannt Dimensionen: Schätzungsweise 50.026 Journalisten und Techniker sollen in dieser Zeit vor Ort gewesen sein; die Flüchtlingskatastrophe war das Hauptthema der westlichen Nachrichtensendungen (vgl. Borton et al. 1996). Diese Präsenz stand in deutlichem Gegensatz zu dem Umstand, daß während des am 6. April einsetzenden Genozids nur einige wenige Journalisten und ausgewiesene Afrika-Experten vor Ort gewesen waren und die Ereignisse zunächst nur geringen Niederschlag in den westlichen Medien gefunden hatten¹³² (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

132 Dies haben verschiedene Untersuchungen für Großbritannien, Frankreich und die USA gezeigt, die u.a. als Hintergrundpapiere für die *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda* durchgeführt worden waren (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Neben mangelndem Interesse spielte sicherlich auch die komplizierte Sicherheitslage eine Rolle. Geradezu bizarr wirkte angesichts der weitgehenden Abwesenheit internationaler Medien in Rwanda, daß zur gleichen Zeit eine relativ kurze Flugreise entfernt etwa 2.500 Journalisten in Südafrika akkreditiert waren, um über die dortigen Wahlen und die Amtseinführung Mandelas zu berichten.

Zeitweise beteiligten sich deutlich mehr als 200 NGOs an den Hilfsaktionen. Allein 100 NGOs waren in den dramatischsten Momenten der Flüchtlingskrise in Goma aktiv. In Rwanda wurde in Hochzeiten die Zahl von 180 erreicht. Demgegenüber betätigten sich nur 20 NGOs in Tanzania. Dies erklärt sich aus der geringeren Medienaufmerksamkeit, aber auch der stärkeren Steuerung durch die dortigen Regierungsstrukturen (vgl. Borton et al. 1996).

Drei Schwerpunkte der Flüchtlingsarbeit mögen kurz die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der "humanitären Krisenreaktion" verdeutlichen¹³³:

- Als beeindruckend wurde die direkte Reaktion auf den Zustrom von über 200.000 Flüchtlingen in den Ngara District (Tanzania, insbesondere Benaco) Ende April beurteilt. Dem UNHCR gelang es hier, mit Unterstützung der tanzanischen Behörden eine direkte und effektive Koordination zu gewährleisten. Von Vorteil erwies sich, daß der UNHCR bereits mit einem Büro vertreten war, das bei der burundischen Flüchtlingskrise Ende 1993 eingerichtet worden war. Schwerer wurde es allerdings, die veränderte Lage zu stabilisieren. Denn bis Mai 1995 kamen immer neue Flüchtlinge nach Ngara, so daß die Gesamtzahl auf eine halbe Million anstieg. Da zugleich viele Organisationen ihre Ressourcen nach Goma verlagerten, blieb die Situation angespannt. Die lokale Bevölkerung litt stark unter dem Zustrom. Die Ernte wurde niedergedrampelt oder gestohlen, Fensterrahmen, Möbel etc. wurden insbesondere von öffentlichen Gebäuden entwendet und als Feuerholz verwendet. Die Wasserversorgung war überfordert. Die Wälder in der Umgebung mancher Flüchtlingslager wurden völlig abgeholzt. Sowohl UN-Agenturen als auch Regierungsbehörden reagierten offenbar recht langsam bei der Behebung dieser Schäden und Beeinträchtigungen. Um die zunehmend von Gewalt geprägte Sicherheitslage besser unter Kontrolle zu bringen, finanzierte das UNHCR die zusätzliche Beschäftigung von tanzanischen Polizeioffizieren in der Flüchtlingsregion.

- Im Juli/August 1994 flohen nach der von "Opération Turquoise" bewirkten Zeitverzögerung ungefähr 250.000 bis 300.000 Menschen nach Bukavu (Uvira-Region, Ostzaire). Dabei konnte die Lage relativ schnell stabilisiert werden. Die lokale Wasserversorgung funktionierte vergleichsweise gut; außerdem organisierten lokale Behörden und Organisationen Unterstützung. Einige Flüchtlinge brachten auch Geld und Wertgegenstände mit, die sie freilich zum Teil in Rwanda geplündert hatten. Bukavu bildete übrigens auch die Rückzugsbase von "Opération Turquoise".

- Das größte Ausmaß hatte die Krise in Goma (Ostzaire). Zwischen dem 14. und 18. Juli 1994 – also innerhalb von fünf Tagen – kamen hier

133 Vgl. zum folgenden Borton et al. 1996; siehe auch International Federation 1995: 60-63.

850.000 Flüchtlinge an. Trotz einer schnellen Reaktion vieler Organisationen starben im ersten Monat schätzungsweise 50.000 Menschen an Cholera, Ruhr, Dehydration und durch Gewalt. Die Reaktion war insgesamt eindrucksvoll: Neben UN-Agenturen und NGOs wurden auch zahlreiche nationale Katastrophenhilfswerke und Militärkontingente (so etwa aus Frankreich, den USA und Japan) aktiv. Die USA entsandten im Rahmen der "Operation Support Hope" Anfang August 1994 zeitweilig 800 Soldaten, um Engpässe bei Wasserversorgung, sanitären Anlagen, logistischer Unterstützung, bei der Kapazitätsausweitung des Flughafens, bei Medikamenten, Nahrungsmitteln, Plastikplanen und Kommunikationssystemen zu beheben. Trotzdem gab es auch erhebliche Defizite: Das Ausmaß der Krise überforderte zum Teil schlicht die verschiedenen Akteure und führte zu gravierenden Fehlentscheidungen¹³⁴. Einzelne Organisationen wiesen zudem wenig Erfahrung auf und leisteten unprofessionelle Arbeit. Außerdem entsprachen Hilfslieferungen nicht dem Bedarf und nicht selten wurden kritische Engpässe erst mit erheblicher Verzögerung behoben. Schließlich führte die Konzentration der Hilfsorganisationen auf Goma dazu, daß die schlechte humanitäre Lage insbesondere im Südwesten Rwandas vernachlässigt wurde und Ressourcen aus Tanzania abgezogen wurden (vgl. Dallaire 1996: 213)¹³⁵.

Eklatante Fehlleistungen, große Koordinationsprobleme, die Fehlllokation von Ressourcen und andere technische Defizite, die insbesondere in Goma auftraten, sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die verschiedenen Akteure insgesamt eine beachtliche Leistung erbrachten. Im folgenden kann diese – zweifellos wichtige – Frage der Koordination und Effektivität humanitärer Hilfe allerdings nicht weiter vertieft werden. Vielmehr gilt die Aufmerksamkeit einem grundlegenden Problem humanitärer Hilfe: Welche Gültigkeit kann der "humanitäre Imperativ", Menschen in Not zu helfen und hierbei "Neutralität" zu wahren, in hochgradig politisierten und militarisierten Notsituationen beanspruchen, wenn Hilfeleistungen zur Verfestigung von Unrechts- und Gewaltstrukturen beitragen?

Diese Frage trat in der rwandischen Flüchtlingskrise in einer wohl neuen Qualität zutage: Die Hutu-Extremisten, die zum Teil bereits die Flüchtlingsbewegungen mit dirigiert hatten, bauten in den tanzanischen und zairischen Camps unmittelbar nach Ankunft ihre Herrschaftsstrukturen auf und nutzten dabei gezielt die Katastrophenhilfe der "internationalen

134 Da Goma völlig überlaufen war, wurden Flüchtlinge beispielsweise nach Norden in Richtung Katala geschickt, wo es kein Wasser gab. Viele starben. Im Westen hätte es hingegen Wasserzugang durch den Kivu-See gegeben (vgl. Vassall-Adams 1994: 48-49).

135 Siehe mit einem Fokus auf Fehler und Leistungen deutscher Hilfsorganisationen auch die Bewertung der Katastrophenhilfe für Rwanda durch Peter Molt (1996).

Gemeinschaft" aus. Zunächst wurde die Präsenz der Milizen in den Lagern von den Hilfsagenturen nicht hinreichend beachtet oder schlicht verdrängt. Alex de Waal/Rakiya Omaar haben diese Ignoranz deutlich kritisiert:

"Die meisten Hilfsorganisationen und das UNHCR gingen geradewegs in die Falle. Anfangs, in Tanzania, bestand ein extremer Widerwille, sich dem Dilemma zu stellen, und die Einrichtung eines Verteilersystems gewann rasch Vorrang vor der Neutralisierung der Mörder. Selbst als die Falle erkannt worden war und die Organisationen begonnen hatten, sich zu beschweren, funktionierte die List der Extremisten weiterhin: Sie hatten die Sicherheit und die Ressourcen, derer sie bedurften." (de Waal/Omaar 1996b: 244)

Bald wurde für alle Beteiligten offensichtlich, daß die Extremisten die Kontrolle über die Flüchtlingscamps übernommen hatten und über die Verteilung der Hilfsgüter mitbestimmten. Außerdem wandten Hutu-Milizen, die frühere FAR und andere Lagerbewohner Druck und Gewalt aus, der Tausende zum Opfer fielen. Außerdem kam es bei der Verteilung von Hilfsgütern zu Auseinandersetzungen – insbesondere mit zairischen Soldaten, die selbst Plünderungen vornahmen. Das humanitäre Ziel, bedürftige Menschen medizinisch und mit Nahrung zu versorgen, geriet mit anderen Grundsätzen in Konflikt: Zementierte die humanitäre Hilfe in den Lagern nicht die Macht der Massenmörder, die die Hilfeleistungen zur Erhöhung ihrer eigenen Legitimität einsetzten und sich unter dem Schutz der Flüchtlinge dauerhaft einer Strafverfolgung entzogen? Konnten die Hilfsorganisationen tatenlos den massiven Menschenrechtsverletzungen zuschauen, die sich in den Lagern ereigneten, oder mußten sie zumindest Berichte über die Vorkommnisse anfertigen und auf diese Weise Zeugnis (*temoignage*) geben? Verminderte die – insbesondere in Goma zum Teil übergroße – Hilfe den Anreiz, nach Rwanda zurückzukehren, und behinderte sie somit einen zentralen Schritt in Richtung einer politischen Konfliktregelung? (siehe hierzu Dallaire 1996: 213-214; de Waal/Omaar 1996b)

Einige Organisationen versuchten, sich aus den Dilemmata zu retten, indem sie eine eindeutige Priorität setzten. Vor allem das IKRK, zum Teil aber auch die UN-Agenturen hatten sich bei der humanitären Hilfe auf völlige operationale Neutralität verpflichtet. Sie zeichneten keine Menschenrechtsverletzungen auf und räumten damit dem "Schutz vor (physischer) Not" unbedingten Vorrang vor dem "Schutz der Freiheit" ein (vgl. Kapitel A.III). Diese Position wird übrigens auch in dem *Code of Conduct for NGOs in Disaster Relief* vertreten, der maßgeblich auf die Initiative des IKRK zurückgeht. In seinem ersten Grundsatz räumt er dem Humanitarismus klare Priorität ein:

"The humanitarian imperative comes first. The right to receive humanitarian assistance, and to offer it, is a fundamental humanitarian

principle, which should be enjoyed by all citizens of all countries."
(International Federation 1995: 65-66)

Zahlreiche NGOs begriffen angesichts eklatanter Menschenrechtsverletzungen jedoch auch *advocacy* als Element ihrer Arbeit. Ein Teil dokumentierte intern Menschenrechtsverletzungen und leitete die Informationen an Organisationen mit entsprechendem Mandat weiter (vgl. International Federation 1995: 65-66). Die Zielkonflikte führten zu offenen Auseinandersetzungen innerhalb der *NGO Community*, aber auch im Verhältnis zwischen UNHCR und Nichtregierungsorganisationen. Denn da ernst gemeinte Menschenrechtsarbeit im Zweifelsfall die Konfrontation mit den Behörden eines Landes oder den in Flüchtlingslagern Herrschenden nicht vermeiden darf, kann sie die Implementierung von Hilfsprogrammen auch anderer Organisationen gefährden.

Eine Auflösung der Dilemmata war letztlich nur über eine Verbesserung der Sicherheitslage in den Flüchtlingscamps zu erreichen. Eine Gruppe von 15 NGOs forderte deshalb UN-Truppen zur Kontrolle in den Lagern. Nach einem Vorfall vom 15. Juni 1994 zogen sich sogar verschiedene Agenturen für zwei bis drei Tage aus den Camps zurück, um auf die schlechte Sicherheitslage und das Dilemma einer De-facto-Unterstützung der Hutu-Milizen hinzuweisen. Eine Führungsrolle nahm MSF-France ein, die ihr Personal für 15 Tage aus Goma, Bukavu und Ngara/Karagwe abberiefen und damit die deutlichsten Konsequenzen aus den "Fallen des Humanitarismus" zogen (vgl. Borton et al. 1996).

2. Die mangelhafte Lösung des Sicherheitsproblems in den zairischen Flüchtlingslagern

In Tanzania gelang es den Behörden, nach einer Übergangszeit zumindest ein gewisses Maß an Sicherheit und Ordnung herzustellen. In Zaire blieb die Lage jedoch prekär, da die Hutu-Milizen das Sicherheitsvakuum gezielt nutzten (vgl. N. Wright 1996: 53-54). Die im Rahmen humanitärer Hilfe anwesenden Militärkontingente fühlten sich für diese Frage nicht verantwortlich und verfügten tatsächlich über kein entsprechendes Mandat. Nachdem das UNHCR deutlich auf das Problem hingewiesen hatte, eruierte das UN-Sekretariat die Möglichkeiten einer UN-Truppe für die Flüchtlingslager.

In seinem Bericht vom 18. November 1994 schlug das DPKO (S/1994/1308) drei Optionen vor: Die Maximalvariante sah vor, Soldaten und Milizen zu entwaffnen und von den übrigen Lagerbewohnern zu trennen. 7.000 gut ausgerüstete Soldaten hätten dafür in Goma und Bukavu mit einem Kapitel VII-Mandat stationiert werden müssen. Diese Option wurde von den relevanten Sicherheitsratsmitgliedern rundweg abgelehnt. Auch fehlte im Sicherheitsrat die Bereitschaft, diese Aufgaben nach dem Muster der "Opération Turquoise" an eine multinationale Truppe ohne UN-Kommando zu delegieren. Die zweite Option sah eine

Art *light*-Variante vor, nach der 3.000 bis 5.000 Soldaten zur Unterstützung der zairischen Behörden ohne Enforcement-Mandat entsandt worden wären. Diese Möglichkeit scheiterte nicht zuletzt an der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Truppen zu stellen¹³⁶ (vgl. Adelman/Suhrke 1996a). Schließlich wurde in einer dritten Option das Angebot einer britischen Sicherheitsfirma aufgegriffen, zairische Truppen für die Aufgaben auszubilden und auszustatten. Damit erwogen die Vereinten Nationen, die ohnehin zunehmende "Privatisierung der Sicherheit" in Subsahara-Afrika (siehe hierzu Cilliers/Mason 1999) auch in ihre Dienste zu nehmen.

Der Sicherheitsrat ging auf die Vorschläge nicht näher ein. Nachdem keine der drei Optionen die notwendige Unterstützung erreicht hatte, bat Boutros-Ghali den UNHCR, Alternativoptionen auszuarbeiten (vgl. Adelman/Suhrke 1996a; UN-DPI 1995ac). Der UNHCR beschloß daraufhin, die zairische Präsidentengarde für die Aufrechterhaltung von Sicherheit unter Vertrag zu stellen. Im März 1995 wurde auf der Grundlage eines *Memorandum of Understanding*, das der UNHCR und die zairische Regierung am 27. Januar 1995 unterzeichnet hatten, vereinbart, daß der UNHCR 1.500 Mitglieder der zairischen Präsidentengarde als *Zairian Camp Security Contingent* engagieren würde, was Bezahlung und Ausrüstung einschloß. Eine sog. Civilian Security Liaison Group sollte diese Sicherheitstruppe beaufsichtigen. Sie bestand aus 38 Polizeioffizieren, Rechtsanwälten und Menschenrechtsbeobachtern (vgl. N. Wright 1996: 55). Der UN-Generalsekretär gab in seinem Jahresbericht 1995 an, daß sich die Sicherheitslage in den Camps daraufhin verbessert habe (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 316, Ziff. 879). Und auch die *Joint Evaluation* sah in dem Arrangement positive Ansätze (vgl. Borton et al. 1996)

Stellt man diese "Verlegenheitslösung" jedoch rückblickend in einen breiteren Kontext, so erscheint sie sehr problematisch. Zum einen hielten recht plausible Gerüchte an, Ex-FAR-Verbände würden in den Lagern mit zairischer Duldung oder gar Unterstützung trainiert. Zum anderen hatte die Anheuerung der zairischen Präsidentengarde erhebliche politische Implikationen. Denn hierbei handelte es sich um das Zentrum von Mobutus Gewaltapparat, der in den Jahren zuvor innen- und außenpolitisch erheblich unter Druck gestanden hatte und dem es nun gelang, aus der Flüchtlingskrise politisches und finanzielles Kapital zu schlagen¹³⁷. Das an sich sinnvolle Modell, durch internationale Agenturen lokale Sicherheits- und Ordnungsstrukturen zur Bewältigung einer Krise zu be-

136 Boutros-Ghali gab an, daß er mit insgesamt 60 Ländern Konsultationen aufgenommen hatte und bis Anfang 1995 nur ein Land formell eine Einheit angeboten hatte.

137 Die Präsidentengarde sollte später auch seine wichtigste Stütze bei der – erfolglosen – Verteidigung gegen die von Rwanda und Uganda unterstützte *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (AFDL) Kabilas sein.

fähigen, ist eng an die Neutralität und Legitimität der jeweiligen staatlichen Institutionen gebunden. In Tanzania war dies in einem hinreichenden Maße gegeben, in Zaire muß das Urteil hingegen weitaus kritischer ausfallen. Von daher läßt sich in Zweifel ziehen, ob die Anheuerung der zairischen Präsidentengarde eine "reasonably effective solution to police the refugee camps" war, wie Eriksson (1996) dies meinte¹³⁸.

3. Der Konflikt um die Binnenflüchtlinge und die Schließung des Kibeho-Camps

Ausmaß und Medientauglichkeit der Flüchtlingskatastrophe in Goma ließen das nach wie vor ungelöste Problem der Binnenflüchtlinge im Südwesten Rwandas zeitweise in den Hintergrund treten. Nach dem Ende der "Opération Turquoise" schenken auch die internationalen Hilfsagenturen dieser Frage geringere Aufmerksamkeit. Die unterschiedliche Wahrnehmung und Behandlung der Auslands- und Binnenflüchtlinge wurde noch dadurch verstärkt, daß die Zuständigkeiten für die Flüchtlingslager aufgeteilt waren. Für die Auslandsflüchtlinge hatte *de facto* vor allem der UNHCR die Rolle einer *lead agency*. Innerhalb Rwandas lagen wichtige Kompetenzen hingegen bei UNAMIR¹³⁹, dem SRSG sowie UNREO (*UN Rwanda Emergency Office*)¹⁴⁰, die eigens vom *Department of Humanitarian Affairs* (DHA) eingerichtet worden war und unter der Leitung des Humanitären Koordinators für Rwanda stand (vgl. Borton et al. 1996). Durch diese Trennung, die auf den unterschiedlichen Mandaten der beteiligten Organisationen beruhten, wurden nicht nur die üblichen interorganisatorischen Rivalitäten geschürt. Es gab auch erhebliche Abstimmungs- und Kommunikationsprobleme, wenn Flücht-

138 Positiv zur Kooperation von UNHCR und zairischen Autoritäten äußerte sich auch Kate Halvorsen (1999: 317-319), die aber nach meiner Einschätzung ebenso wie Eriksson (1996) die problematischen politischen Implikationen der Zusammenarbeit vernachlässigt.

139 Die Führung von UNAMIR hatte der SRSG *for Rwanda*, Shaharyar M. Khan (Pakistan). Er löste Jacques-Roger Booh-Booh (Kamerun) im Juni 1994 ab, der die Funktion seit Oktober 1993 innegehabt hatte. Der Truppenkommandeur Generalmajor Romeo A. Dallaire (Kanada) wurde im August 1994 durch seinen Landsmann Generalmajor Guy Tousignant abgelöst (vgl. UN-DPI 1995ac).

140 UNREO erfüllte vor Ort bestimmte Servicefunktionen beim Informationsaustausch. Die technische Koordination lag freilich in den Händen der etablierten Agenturen wie UNICEF, WHO und FAO. Von daher schätzten mit Ausnahme von UNICEF die meisten Organisationen die Arbeit von UNREO als marginal ein. Auf seiten größerer und erfahrener NGOs und beispielsweise auch von ECHO gab es zudem Kritik an der Qualität der Arbeit. Entsprechend wurden die ECHO-Mittel innerhalb Rwandas vor allem an das IKRK gegeben.

linge die Grenze von Rwanda in die Nachbarländer überquerten oder zurückkehrten¹⁴¹ (vgl. Donini/Niland 1994: 7).

Das innenpolitische Konfliktpotential der Binnenflüchtlinge war sehr hoch. Die Frage der Rückkehr führte zu ernsthaften Auseinandersetzungen zwischen der von der RPF dominierten neuen Regierung auf der einen sowie UNAMIR, den UN-Agenturen und NGOs auf der anderen Seite. Dahinter stand ein grundlegender Dissens: Die rwandische Regierung beanspruchte angesichts des Völkermordes und des Versagens der "internationalen Gemeinschaft", die fortbestehende Krise nunmehr mit den ihr angemessen erscheinenden Mitteln zu regeln. Die Rolle der auswärtigen Akteure wollte sie auf Hilfeleistungen und Unterstützung beschränkt sehen. Die internationalen Akteure beharrten hingegen auf der Einhaltung bestimmter Standards, die zum Teil auch völkerrechtlich verankert waren. Der Dissens kulminierte in der Frage der Binnenflüchtlinge: Während die Regierung den Belangen der Sicherheit, der staatlichen Souveränität und der Gerechtigkeit nach dem Völkermord oberste Priorität einräumte, stand für die humanitären Hilfsagenturen der Beistand für Menschen in Not im Vordergrund (vgl. Kent 1996: 65-66).

Nach dem Kollaps des alten Regimes waren etwa 150 NGOs nach Rwanda gekommen, die zum Teil wertvolle Arbeit leisteten. Wirtschaft, Staat, Gesundheits- und Sozialwesen waren zusammengebrochen, Gebäude und Infrastruktur in großem Maße zerstört. Anfangs konnten sich die NGOs sehr frei bewegen, da die Regierung noch keine eigene Strategie entwickeln, geschweige denn umsetzen konnte. Als die neue Führung jedoch ihre Position konsolidiert hatte, versuchte sie, Kontrolle über die NGOs zu erlangen und deren Arbeit in ihre Gesamtpolitik einzubinden. So sollten sich die NGOs beim Ministerium für Wiederaufbau registrieren und ihre Programme in Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen formulieren. Ein Teil der NGOs wehrte sich dagegen. Im Dezember 1994 verwies die Regierung daraufhin 38 Organisationen des Landes, weitere 18 NGOs wurden in ihrer Arbeit beschränkt. Von den rund 150 Organisationen blieben damit gut 100 übrig (vgl. Kumar et al. 1996).

Die Flüchtlingscamps stellten eine unmittelbare Sicherheitsbedrohung für die neue Regierung dar, die deshalb auf deren rasche Auflösung hinarbeitete. Bereits im Dezember 1994 hatte die rwandische Regierung angekündigt, notfalls die 33 Lager mit bis zu 390.000 Menschen gewaltsam zu schließen. NGOs, IKRK und UN-Agenturen drängten auf freiwillige Rückkehr und entwickelten zusammen mit der Regierung eine *Integrated Humanitarian Response*. UNAMIR übernahm eine Führungsrolle dabei, die Regierung bei der Rückführung zu unterstützen. Dabei kam der UN-

141 Diese Trennung war – in den Worten von Borton et al. (1996) – "perhaps the greatest weakness of the coordination arrangements during the response". Durch die getrennten Zuständigkeiten verschärfte sich auch ein inhaltlicher Konflikt. Während UNAMIR eine rasche Rückkehr der Auslandsflüchtlinge befürwortete, wollte UNHCR dies nicht forcieren.

Mission zugute, daß UNREO gewisse Koordinationsfunktionen im Informationsbereich wahrnahm (vgl. Kent 1996: 67-68).

Angesichts zunehmender Zwangsmaßnahmen der RPA begann UNREO Ende Dezember "Opération Retour". Dabei wurde die Versorgung in den Flüchtlingslagern schrittweise zurückgefahren. Zugleich öffneten in den Heimatgemeinden sog. *Open Relief Centers* (ORCs), die eine Grundversorgung garantieren sollten (vgl. Kumar et al. 1996; Kent 1996: 71-72). Zunächst lief die Aktion im Januar 1995 erfolgversprechend an. Insgesamt 82.000 Flüchtlinge waren aus den Camps in ihre Heimatregionen zurückgekehrt. Doch häuften sich Nachrichten darüber, daß die Flüchtlinge zu Hause bedrängt wurden und zu einer Zeit, als noch kein funktionierendes Justizsystem installiert war, des Völkermords beschuldigt wurden. Die Lage hatte sich – abgesehen von den Flüchtlingen, die seit Oktober 1993 aus Burundi gekommen waren – weiter dadurch kompliziert, daß nach dem Sieg der RPF schätzungsweise 500.000 bis 700.000 Tutsi nach Rwanda zurückgekehrt waren, die insbesondere in Uganda¹⁴², aber auch in Zaire in der Diaspora gelebt hatten¹⁴³. Die Rückkehrer übernahmen Land und Haus der in andere Landesteile oder ins Ausland geflüchteten Hutu; zum Teil handelte es sich dabei um Grund und Boden, die die Tutsi bei ihrer Flucht in den vorhergehenden Jahrzehnten hatten verlassen müssen. Außerdem brachten sie etwa 700.000 Rinder mit, was erhebliche Umweltprobleme auslöste. Obwohl die Arusha-Verträge rückwirkende Landforderungen weitgehend ausgeschlossen hatten, wurden sie *de facto* von den Rückkehrern umgesetzt¹⁴⁴ (vgl. Kumar et al. 1996).

Mitte Februar stand "Opération Retour" kurz vor dem Scheitern (vgl. Kent 1996: 73-74). Innerhalb der RPF gewannen Hardliner an Einfluß. Die Regierung kündigte entsprechend an, innerhalb von drei Monaten elf Lager zu schließen (vgl. Kumar et al. 1996). Ein neuer Plan mit deutlicher Beschleunigung der Rückführung wurde entwickelt und am 5. April 1995 verabschiedet. Er sah vor, daß die Flüchtlinge Nahrungsrationen für

142 Unter den schätzungsweise 1,3 Mio. Banyarwanda in Uganda fanden sich 1991 drei Kategorien: etwa ein Drittel – darunter vor allem Hutu – befanden sich schon vor den kolonialen Grenzziehungen in Uganda. Etwa die Hälfte stammte von Migranten ab, die noch vor der "sozialen Revolution" (1959-61) zwischen 1920 und 1959 als Migranten nach Uganda gekommen waren. Etwa 15% waren zwischen 1959 und 1964 als Flüchtlinge ins Land gelangt (vgl. C. Watson 1991; siehe hierzu auch Vassall-Adams [1994: 14-17], der eine ähnliche Einteilung vornimmt).

143 Die Zahlen über die Rückkehrer gingen stark auseinander. Während die Regierung für 1994 600.000 angab, berichtete das US Committee for Refugees nur von 100.000. Eine Übersicht über die verschiedenen Schätzungen geben Kumar et al. 1996.

144 Dies hat auch Folgen für die Entwicklungshilfe. So kann die Verteilung von Saatgut und Gerät indirekt als Anerkennung von Landrechten gewertet werden.

nur noch drei Wochen bekämen und dann die Camps verlassen müßten. Zugleich wurden sie nach Heimatgemeinden getrennt. Die Ungeduld auf Seiten der RPA nahm zu. Das zur operativen Koordination eingerichtete *Integrated Operations Centre* (IOC), in dem UN-Agenturen, NGOs, Geberstaaten und Regierung vertreten waren, verlor offenkundig an Bedeutung (vgl. Eriksson 1996; Kent 1996: 69-70). Gerüchte kamen auf, die RPA verfolge nun ihren eigenen Rückführungsplan.

Ein einschneidendes Ereignis, das die Beziehungen zwischen Regierung und internationaler Hilfsgemeinschaft nachhaltig zerrüttete, ereignete sich am 18. April 1995. Entgegen den Absprachen mit den UN-Agenturen schloß die Regierung zeitgleich die drei größten Flüchtlingscamps: Kibeho mit 100.000 bis 150.000 Einwohnern, Ndago mit 45.000 und Munini mit 30.000 Einwohnern. Die Lage eskalierte vor allem im Kibeho-Camp, das die Regierung als Zentrum von *Interahamwe* und früheren FAR-Soldaten ansah. Zwei Bataillone der RPA kreisten das Lager ein und riegelten 80.000 Menschen über mehrere Tage unter schlechtesten hygienischen Verhältnissen von der Nahrungsmittelversorgung ab. Die Spannungen führten am 22. April zum Gewaltausbruch: Als Hunderte auszubrechen versuchten, setzten die RPA-Soldaten automatische Waffen und Granatwerfer ein (vgl. Kent 1996: 76). Die Schätzungen über die Opfer variierten erheblich und lagen zwischen 250 und 8.000 Toten. Die UN gingen schließlich von 2.000 Opfern aus (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Die Ereignisse in Kibeho werden kontrovers bewertet: Regierungskritische Beobachter warfen der RPF vor, sie habe seit Mitte März 1995 bewußt die Stimmung gegen die Flüchtlingslager aufgewiegelt, diese unter anderem als "Mörder-Camps" bezeichnet und auch die Konfrontation mit den internationalen Agenturen und UNAMIR gesucht. Bei der Auflösung des Camps hätten RPA-Soldaten ohne Provokation in die Menge geschossen (vgl. zu dieser Position Müller/Lutz 1995: 4-6). Auf der anderen Seite gibt es aber auch Stimmen, die Verständnis für die RPF äußern. So wirft Christian P. Scherrer (1996b: 39) UNAMIR vor, die *Interahamwe*-Milizen im Lager nicht entwaffnet zu haben. Außerdem gehe vermutlich ein nicht unerheblicher Teil der Todesopfer auf das Konto der Hutu-Extremisten. Tatsächlich war eine internationale Untersuchungskommission zu dem Ergebnis gekommen, daß hunderte Menschen nicht durch Schüsse ums Leben kamen oder tot getrampelt wurden, sondern durch Machetenhiebe starben – die typische Tötungsart der Hutu-Milizen¹⁴⁵ (vgl. Adelman/Suhrke 1996a).

Scherrers Argumentation ist im Kern stichhaltig: Solange internationale Akteure nicht das Risiko eingehen, durch gezielte Entwaffnungsmaßnahmen Sicherheit und Ordnung herzustellen und sich in einer hoch-

145 Macheten wurden allerdings auch von der RPF eingesetzt. Von daher sind die entsprechenden Verletzungen noch kein eindeutiger Hinweis auf die Täterschaft.

gradig militarisierten Atmosphäre vornehmlich auf humanitäre Grundprinzipien berufen, können sie nicht glaubwürdig beanspruchen, *effective governance* auszuüben. Daß die Auflösung bewaffneter Lager völlig unblutig vonstatten gehen könnte, dürfte nicht realistisch sein. Dieses Begründungsmuster bedeutet jedoch keinen "Freibrief" für das brutale Vorgehen der RPA, die offenbar die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit verletzte.

Eine Bewertung muß schließlich berücksichtigen, daß die Ereignisse im Kibeho-Camp mit Kompetenzstreitigkeiten zwischen Innenministerium und MINIREISO – der Behörde für Wiederaufbau – sowie politischen Richtungskämpfen zusammenhingen. Eher moderate Kräfte in der RPF sahen durchaus die Notwendigkeit von Vertrauensbildung und Rehabilitation ein. Demgegenüber begegneten Hardliner den Flüchtlingen mit großen Vorbehalten: Wenn Flüchtlinge Angst vor einer Rückkehr äußerten, galt dies bereits als Indiz für ihre Mitschuld am Völkermord. Bei dem Konflikt um die Flüchtlingslager setzte sich zeitweise eine kompromißlose Linie durch, die – durchaus berechtigte – Zweifel an der Handlungsfähigkeit und Entschlossenheit von UNAMIR hatte.

4. Die militärische Lösung der Flüchtlingsfrage und mögliche genozidale Akte in Ostzaire

Die Flüchtlingslager in Ostzaire stellten für die Menschen in den Grenzregionen und das Regime in Kigali eine fortdauernde und zunehmende Bedrohung dar. Immer wieder tauchten Berichte auf, daß Hutu-Extremisten nicht nur systematisch von Mobutu aufgerüstet wurden, sondern auch Waffen aus Belgien, Frankreich, Bulgarien, China und Südafrika erhielten. Der Sicherheitsrat setzte mit Resolution 1013 vom 7. September 1995 die *International Commission of Inquiry for the Investigation of Arms Flows to Former Rwandan Government Forces in the Great Lakes Region* unter Leitung von Mahmoud Kassem ein. In ihrem Bericht vom März 1996 (S/1996/195) bestätigte die Kommission in der Tendenz die Anschuldigungen, die unter anderem Human Rights Watch/Arms Project erhoben hatte. Die betroffenen Regierungen stritten jedoch jegliche Waffenlieferung ab. Da die Kommission weder ein Mandat noch die Ressourcen für weitere Untersuchungen hatte, mußte sie diese Stellungnahmen ebenfalls in ihren Report aufnehmen (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 19.44-19.50). Auf der Ebene des Sicherheitsrates gab es keinen politischen Willen, der Aufrüstung der Hutu-Flüchtlingsgemeinschaften auch in der Praxis entgegenzuwirken.

Daß die Hutu-Extremisten überhaupt die Möglichkeit zur relativ unbehelligten militärischen Formierung in Zaire erhalten hatten, ist letztlich maßgeblich auf die "Opération Turquoise" zurückzuführen. Denn diese hatte den Mitgliedern von FAR und Milizen nicht nur die sichere Flucht, sondern offenbar sogar deren freie Bewegung zwischen Zaire und der französischen Sicherheitszone ermöglicht. Angesichts der folgenden Er-

eignisse war "Opération Turquoise" damit "beyond question the single most significant post-genocide event in the entire Great Lakes Region, launching a chain of events that eventually engulfed the entire area and beyond in conflict" (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 15.69; siehe auch Ziff. 15.75-15.77).

Tatsächlich formierte sich in Goma (Zaire) eine politische und militante Gegenmacht. Ende 1994 riefen Théodore Sindikubwabo¹⁴⁶ sowie Jean Kambanda, die – in formaljuristischer Sicht korrekt – nach dem Attentat auf Habyarimana und der Ermordung von Agathe Uwilingiyimana die Funktionen von Präsident bzw. Premierminister beanspruchten, dort eine Gegenregierung zu Kigali aus (vgl. Sellström/Wohlgemuth 1996). 1995 wurde zudem die *Rassemblement pour le Retour et la Démocratie au Rwanda* (RDR) unter François Nzabahimana gegründet, einem früheren Minister unter Habyarimana. Seit Ende 1996 wurde auch im Nordwesten Rwandas wieder zunehmende Gewalt registriert – einerseits durch die Infiltration ehemaliger Ex-FAR-Soldaten und Interahamwe-Milizen, andererseits durch Gegenangriffe und unverhältnismäßige Vergeltungsaktionen der Regierungstruppen.

Nachdem die Hutu-Extremisten im ersten Jahr nach dem Genozid zunächst v.a. ökonomische Ziele in Rwanda angegriffen hatten, gingen sie 1996 zu einer Politik des Terrors über, die sich gegen lokale Autoritäten und Überlebende des Genozids wandte: Hutu-Milizionäre ermordeten gezielt Überlebende und Zeugen des Völkermords und stürmten Gefängnisse, um des Völkermords Verdächtige zu befreien. Außerdem schürten sie im zairischen Kivu Konflikte. Dort bilden die Banyarwanda eine bedeutsame Volksgruppe – Hutu und Tutsi, die in verschiedenen Phasen aus Rwanda gekommen waren. Zwischen Hutu und Tutsi gab es dabei im Nord-Kivu stärkere Abgrenzungen als im Süd-Kivu, wo die rwandische Gemeinschaft auch als Banyamulenge bezeichnet wird.

Die Ursprünge der Immigration liegen vermutlich mehr als zwei Jahrhunderte zurück. Die belgische Kolonialmacht siedelte zudem in einer zweiten Phase insbesondere Hutu aus dem Mandatsgebiet Ruanda-Urundi um. Drittens flohen im Zuge der "sozialen Revolution" (1959-61) Tutsi aus Rwanda. Schließlich waren nach der Machtübernahme der RPF in Rwanda im August 1994 Hutu nach Zaire geflohen – unter ihnen stark bewaffnete Mitglieder von Armee, Präsidentengarde und Milizen (vgl. Prunier 1997a: 195).

Nicht zuletzt aufgrund ihres ökonomischen Erfolgs waren die Banyarwanda – und hier v.a. ihr Tutsi-Zweig – dabei immer wieder Ressentiments ausgesetzt gewesen. Diese verschärften sich seit 1990 als negative

146 Scherrer (1996b: 38) weist darauf hin, daß Sindikubwabo die Massenmorde an den Tutsi und gemäßigten Hutu befahl. Unter anderem begannen in Butare die Massenmorde, nachdem Sindikubwabos dort am 21. April 1994 eine entsprechende Hetzrede gehalten hatte.

Begleiterscheinung des Demokratisierungsprozesses¹⁴⁷. Dabei gab es immer wieder Gewalt auf lokaler Ebene. Die kinyarwanda-sprachigen Banyamulenge waren immer stärker zur Zielscheibe von Propaganda geworden. Außerdem hatte es unter Duldung der zairischen Autoritäten zunehmend Übergriffe der von Ex-FAR-Truppen und Hutu-Milizen gegen die in Nord- und Süd-Kivu siedelnden Tutsi gegeben.

Die RPF war angesichts der fortdauernden Übergriffe auf rwandisches Territorium und angesichts der Entwicklung im Kivu immer entschlossener, das Problem militärisch zu lösen. Die von Exiltutsi dominierte Organisation hatte in Rwanda einen "diasporic state" etabliert, der für sich das Recht auf eine Art "Siegerjustiz" beanspruchte. Durchaus vergleichbar mit dem Selbstverständnis Israels, sah und sieht der RPF-Staat eine zentrale Aufgabe in dem Schutz einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, bei dem Interventionen und Geheimdienstoperationen auch jenseits der Landesgrenzen als legitim erachtet werden (vgl. Mamdani 2001: 261, 270-272).

Eine Intervention der RPF rückte immer näher, als seit September 1996 die Massaker in der Provinz Süd-Kivu systematischen Charakter annahmen. Die Lage spitzte sich weiter zu, als im Oktober die lokalen Behörden die Banyamulenge-Tutsi aufforderten, Zaire innerhalb einer Woche zu verlassen (vgl. Schreiber 1998). Unterdessen hatten sich auch Tutsi-Milizen mit Waffen versorgt und zum Gegenschlag formiert. Vermutlich in Abstimmung mit der RPA sowie dem burundischen Militär griffen im Oktober 1996 2.000-3.000 Banyamulenge-Rebellen zunächst die burundischen Flüchtlingslager zwischen Uvira und Bukavu an. Die Camps befanden sich weitgehend unter Kontrolle des *Conseil National pour la Défense de la Démocratie* (CNDD) und ihres militärischen Arms, der *Forces pour la Défense de la Démocratie* (FDD), die von Ostzaire aus gegen die burundische Armee operierten¹⁴⁸. Nach nur zehn Tagen waren sämtliche burundische Flüchtlingslager aufgelöst. Die FDD zog sich nach Nordburundi und Tanzania zurück. Über 100.000 Flüchtlinge waren gezwungen, nach Burundi zurückzukehren oder ins Landesinnere von Zaire zu fliehen (vgl. Surminski 1998).

Die zweite Attacke der Banyamulenge-Rebellen richtete sich gegen die rwandischen Hutu-Flüchtlingslager in Ostzaire. Sie erhielten dabei Unterstützung von Tutsi aus Rwanda – einschließlich Angehöriger der Re-

147 Die Auseinandersetzungen spitzten sich immer wieder auf die Frage der Staatsbürgerschaft zu. Sie war in einem völkerrechtlich problematischen Gesetz von 1981 geregelt, demzufolge Vorfahren aus dem 19. Jahrhundert für den Anspruch auf eine zairische Staatsbürgerschaft nachgewiesen werden mußten (vgl. Rosenblum 1997: 200).

148 Die CNDD hatte sich Anfang 1995 unter Führung des früheren burundischen Innenministers Leonard Nyangoma von der regierenden FRODEBU (*Front pour la démocratie*) abgespalten, nachdem das von Tutsi regierte Militär unter Führung von Pierre Buyoya immer deutlicher die Macht übernommen hatte.

gierungsgruppen. Nach Angaben von Peter Rosenblum (1997: 201) hatte der damalige Verteidigungsminister Paul Kagame im Vorfeld die USA unterrichtet, daß Rwanda intervenieren würde, falls sich die von den Lagern ausgehende Gewalt der Hutu-Extremisten nicht anders unterbinden ließe. Militärisch war die Operation erfolgreich: Etwa zwei Drittel der über 1,2 Mio. Flüchtlinge strömten ab dem 14. November nach Rwanda zurück. Die anderen flohen ins Landesinnere bzw. irrten in Zaire umher (vgl. Prunier 1997b: 197-198).

Der UN-Sicherheitsrat reagierte nach Beginn der Kämpfe im Oktober 1996 unentschlossen. Insbesondere Frankreich war jedoch bald zu einem militärischen Eingreifen bereit. Auch Kanada bemühte sich um eine Mission. Doch die USA blockierten zunächst eine Entscheidung. Erst nach den Präsidentschaftswahlen vom November 1996 signalisierten die USA dann ihre Zustimmung. Der UN-Sicherheitsrat faßte darauf hin am 15. November 1996 mit Resolution 1080 unter Kapitel VII UN-Charta einen Grundsatzbeschuß, der die Entsendung einer multinationalen Truppe – der sog. "Military Neutral Force" (MNF) – von bis zu 12.000 Soldaten aus 20 Ländern ermöglicht hätte. Aufgabe sollte es sein, "to facilitate the immediate return of humanitarian organizations and the effective delivery by civilian relief organizations of humanitarian aid (...) and to facilitate the voluntary, orderly repatriation of refugees (...) as well as the voluntary return of displaced persons" (Ziff. 3). Da jedoch in diesen Tagen die Mehrzahl der Flüchtlinge nach Rwanda zurückkehrte, wurde das Vorhaben auf Eis gelegt (vgl. Schreiber 1998; OAU International Panel: Ziff. 20.35).

Der Vorstoß der Banyamulenge war der Auftakt zu einer großangelegten Operation der *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (AFDL)¹⁴⁹. Ihr gehörten neben den Rebellen der Banyamulenge und den Tutsi aus Nord-Kivu drei weitere oppositionelle Gruppen an. Anführer war Laurent Désiré Kabila, der aus der Shaba-Provinz stammte und bereits in den 60er Jahren gegen Mobutu Sese Seko gekämpft hatte. Selbst die Anheuerung europäischer Söldner konnte nicht mehr verhindern, daß das Mobutu-Regime innerhalb von nur sieben Monaten gestürzt wurde. Nachdem die Truppen der AFDL zunächst die Grenzregion zu Rwanda, Burundi und Uganda eingenommen hatten, marschierten sie im Norden in Kisangani ein. Im April 1997 sicherten sie sich die rohstoffreiche Shaba-Provinz im Süden des Landes, um schließlich Mobutu in die Flucht zu schlagen und am 17. Mai 1997 ohne größere Kämpfe die Hauptstadt Kinshasa einzunehmen. Rwandas damaliger Verteidigungsminister und Vizepräsident Paul Kagame gab ein Jahr nach dem Krieg zu, daß Rwanda sich direkt mit Truppen an dem Vormarsch der AFDL beteiligt hatte, ja daß offenbar RPA-Kommandeure die AFDL

149 Die englische Bezeichnung lautet *Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire* (ADFL).

militärisch dirigiert hatten – eine Allianz, die schon nach kurzer Zeit wieder zusammenbrechen sollte, was zu einem neuen Krieg führte.

Offenkundig hatten auch die USA, die in dieser Zeit RPA-Soldaten ausbildeten, die AFDL massiv unterstützt (vgl. Schreiber 1998; OAU International Panel 2000: 20.20-20.21). Zentralafrika war seit Mitte der 90er Jahre verstärkt Einflußgebiet der USA geworden. Mit ihrer Unterstützung Ugandas und Rwandas waren sie unmittelbar am Kongo-Krieg beteiligt. Eine neuere Studie von William D. Hartung und Bridget Mox (2000: 2, 9-14) unter dem Titel "Deadly Legacy: US Arms to Africa and the Congo" kommt sogar zu dem Ergebnis, daß die Vereinigten Staaten bei acht der neun direkt in den Kongo-Krieg verwickelten Regierungen die Streitkräfte mit ausgerüstet haben¹⁵⁰.

Die RPA hatte mit ihrer Operation einen komplexen Krieg mitinitiiert, in den sie auch in den nächsten Jahren verwickelt bleiben sollte. Er erreichte nach kurzer Zeit eine regionale Dimension. Neben Rwanda griffen in wechselnden Konstellationen auch Uganda, Burundi, Angola, Zimbabwe und Namibia sowie in geringerem Ausmaß Tschad, Libyen und Sudan in "Africa's Great War" (Shearer 1999) ein¹⁵¹. Daneben ist eine Vielzahl von Rebellenbewegungen involviert¹⁵². Das vielschichtige Kriegsgeschehen, bei dem die natürlichen Ressourcen des Kongo systematisch ausgebeutet und Geldreserven, Wertgegenstände und Produktionsanlagen geplündert wurden und werden¹⁵³, macht in dramatischer

150 Außerdem offerierte die Clinton-Administration Kabila unmittelbar nach seiner Machtübernahme Militärhilfe. Über der Kritik an den USA und Frankreich sollte freilich nicht vergessen werden, daß die VR China – zum Teil mit Duldung der tanzanischen Behörden – Hauptwaffenlieferant für Zentralafrika ist und auch Südafrika in dieser Hinsicht eine zentrale Rolle spielt.

151 Siehe zum Krieg in Kongo-Zaire und zum "Flächenbrand" in der Region der Großen Seen neben dem zitierten Beitrag von Shearer (1999) u.a. Kühne 1996a; 1998a; Rosenblum 1997; Schürings 1997; Stroux 1997a; 1997b; 1998a; Prendergast/Smock 1999a; Hanf 1999; Nuscheler 2000. Informativ ist auch die Studie von Kühne/Mair (1998a, gekürzt: 1998b). Freilich enthält sie einige fragwürdige Einschätzungen. Zum einen verkennen die Autoren die starke Involvierung der USA in den Krieg. Zum anderen greifen sie bei der Analyse der (berechtigten) Sicherheitsinteressen der RPF-Regierung in Rwanda zu einer undurchdachten oder aber äußerst problematischen Formulierung: "Für Ruanda und die dort gegenwärtig Herrschenden ist der Kivu als Sicherheitszone gegen die Hutu-Milizen und als *Lebens- und Wirtschaftsraum* überlebenswichtig." (Kursivsetzung durch T.D.)

152 Eine sehr informative Übersicht über die zahlreichen Rebellenbewegungen in Zentral- und Ostafrika findet sich bei Kühne et al. 1999.

153 Der UN-Generalsekretär hat dem Sicherheitsrat am 16. April 2001 einen Bericht vorgelegt, der die Beteiligung Rwandas und Ugandas aufdeckt. Das Expertenpanel prangert in ungewöhnlicher Offenheit auch die Verstrickung von Yoweri Museveni und Paul Kagame – beide zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Reports Staatspräsidenten – an und fordert Sanktionen gegen Rwanda, Uganda und Burundi. Eine Schwäche des Reports ist, daß die Rolle der Kabila-

Form deutlich, wie eng die verschiedenen Konfliktkonstellationen in Zentral- und Ostafrika miteinander verbunden sind.

An dieser Stelle soll nur auf die militärische Lösung der rwandischen Flüchtlingsfrage eingegangen werden¹⁵⁴. In den Monaten nach der Zerschlagung der Flüchtlingscamps vom Oktober/November 1996 spielte sich im Inneren Zaires ein Drama ab, dessen Ausmaß und Hintergründe bis heute nur unzureichend geklärt sind. Der Geheimdienstexperte Udo Ulfkotte sprach in einem FAZ-Beitrag vom 23. Juni 1997 sogar von "Anzeichen für neuen Völkermord am Kongofluß"¹⁵⁵. Demnach soll insbesondere die rwandische Armee, die die AFDL zusammen mit ugandischen und angolanischen Truppen unterstützt hatte, systematische Massaker an den Hutu-Flüchtlingen begangen haben¹⁵⁶:

"Bei diesem Völkermord sind in den vergangenen Wochen nach vorsichtigen Schätzungen Zehntausende, nach Auffassung in Kinshasa akkreditierter Militärattachés sogar etwa hunderttausend Flüchtlinge ermordet worden. Von der Weltöffentlichkeit unbeachtet, werden die Massaker unterdessen vor allem in den Provinzen Equateur, Haut-Kongo und Kivu fortgesetzt." (Ulfkotte 1997a: 1)

Tatsächlich gab der Koordinator des UNHCR, Filippo Grandi an, daß von den ursprünglich 1,1 Mio. rwandischen Flüchtlingen hunderttausend bis zweihunderttausend Flüchtlinge 'verschwunden' seien. Auch andere Quellen – so etwa Human Rights Watch/FIDH (1997) – deuten darauf hin, daß Spezialkommandos der RPA die Hutu-Flüchtlinge regelrecht jagten und dabei zwischen den *genocidaires* – so der mittlerweile auch bei

Regierung und ihrer Verbündeten (Namibia, Angola, Zimbabwe) unterbelichtet bleibt, obwohl sie nach Ansicht der Kommission durchaus unter die Rubrik "illegale Geschäfte" fallen könnten. Das Versäumnis wurde – nicht ganz überzeugend – mit fehlender Zeit und mangelnden Ressourcen für weitere Recherchen begründet. Siehe ausführlich UN Panel of Experts 2001; eine Kurzzusammenfassung von Konrad Melchers findet sich in epd-Entwicklungspolitik, Nr. 7/2001, S. 4-5.

- 154 Siehe Turner 2001 als konzise Analyse zur Situation in Kongo-Zaire unter Laurent Désiré Kabila sowie unter Joseph Kabila, der nach der Ermordung seines Vaters vom 16. Januar 2001 die Präsidentschaft übernahm.
- 155 Die – vermutlich genozidartigen – Massaker in Kongo-Zaire haben angesichts des Ausmaßes und Leidens erstaunlich geringe Aufmerksamkeit erfahren. Dies hat zweifelsohne mit der schwierigen Informationslage zu tun; ein weiterer Faktor ist, daß die Massaker Teil eines komplexen Krieges waren. Dennoch ist diese Vernachlässigung – gerade angesichts der parallel stattfindenden Aufarbeitung des Rwanda-Genozids – auffällig.
- 156 Dabei sollen nach den Recherchen von Ulfkotte die westlichen Geheimdienste über die Massaker im Detail informiert gewesen sein, da sie den Funkverkehr der AFDL abhörten sowie Satelliten- und Infrarot-Aufnahmen erstellt hätten. Insbesondere die USA hätten sich aber in dem Dilemma befunden, daß sie Kabilas Vormarsch unterstützt hätten und deshalb die Massaker nicht öffentlich machen wollten.

englischsprachigen Rwandern gängige Begriff für die Verantwortlichen des Völkermordes – und Zivilisten häufig keinen Unterschied machten. Die UN-Menschenrechtskommission ernannte vor diesem Hintergrund eine Untersuchungskommission unter Leitung von Roberto Garreton, den Sonderberichterstatter für Menschenrechte in Zaire. Die vom 3. bis 10. Mai 1997 nach Zaire entsandte UN-Missionen erhielt jedoch keinen direkten Zugang zu den vermuteten Massengräbern; die Ermittlungen wurden immer wieder behindert. Auch konnten keine Hilfsagenturen in das Gebiet gelangen (vgl. Ulfkotte 1997a: 1; OAU International Panel 2000: 20.38). Das Ergebnis des Garreton-Berichts ließ aber keinen Zweifel an der Dramatik der Situation:

"There is no denying that ethnic massacres were committed and that the victims were mostly Hutu from Burundi, Rwanda and Zaire. The joint mission's preliminary opinion is that some of these alleged massacres could constitute acts of genocide. However, the joint mission cannot issue a precise, definitive opinion on the basis of the information currently available to it The concept of crimes against humanity could also be applied to the situation An in-depth investigation in the territory of the DRC [Democratic Republic of Congo, T.D.] would clarify this situation." (UN Commission for Human Rights 1998, zit. nach OAU International Panel 2000: Ziff. 20.39)¹⁵⁷

Wie viele der "verschwundenen" Flüchtlinge sich in Zaire oder Nachbarländern ansiedelten, wie viele an Krankheit und Hunger starben und wie viele Menschen umgebracht wurden, läßt sich seriös nicht beantworten. Ob die Massaker in Zaire tatsächlich genozidalen Charakter hatten, wie nicht nur Ulfkotte behauptet, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Relativ klar scheint jedoch, daß rwandische Soldaten schwerste Kriegsverbrechen und eklatante Verletzungen des humanitären Völkerrechts begangen haben. Die Militäroperation der rwandischen Regierung gegen die Bedrohung der *Hutu Refugee Warrior Communities* war angesichts der Inaktivität der UNO und der Duldung durch die zairischen Behörden unter Sicherheitsaspekten zwar nachvollziehbar. Doch stellte das äußerst brutale Vorgehen in Zaire die moralische Integrität der neuen rwandischen Führung drei Jahre nach dem Völkermord in Rwanda grundsätzlich in Frage. Treffend merkte das OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.64) an, daß – bei allem Verständnis für Sicherheitsbelange – sich die politische Strategie der RPF-Führung als für die Region verheerend erwies (und bis heute erweist):

"The present Rwandan government appears to be caught up in a militaristic logic likely to lead Rwanda and the region into deeper

157 Zu ähnlichen Ergebnissen kam eine weitere Mission, die UN-Generalsekretär Kofi Annan im Juli 1997 eingesetzt hatte und die sich ebenfalls nicht frei im Lande bewegen konnte (vgl. Annan 1998d).

conflict. It is necessary to change this logic in order to strengthen the peace process." (OAU International Panel 2000: Ziff. E.S.64)

VII. Gerechtigkeit, Versöhnung und fortbestehende Gewalt: Die Ahndung des Völkermords und die Rolle der internationalen Strafgerichtsbarkeit

Der grundlegende Konflikt, den "internationale Gemeinschaft" und die RPF-dominierte Regierung hinsichtlich der Flüchtlingsgemeinschaften hatten, sollte sich bei einer weiteren zentralen Frage der Nachkriegszeit fortsetzen: der Ahndung des Völkermordes und der Vermeidung künftiger Menschenrechtsverletzungen. Ähnlich wie beim Flüchtlingsproblem erwartete die rwandische Regierung von der "internationalen Gemeinschaft" im wesentlichen eine Unterstützung ihrer Linie bei der Aufarbeitung und Verurteilung des Völkermordes und verbat sich Kritik an ihrem Führungsstil. Sie fühlte sich dabei sowohl moralisch als auch politisch im Recht. Die Vereinten Nationen wollten hingegen nach internationalen Rechtsstandards ein eigenes System für die Dokumentation und Aburteilung größter Menschenrechtsverletzungen aufbauen sowie Einfluß auf die aktuelle Menschenrechtslage nehmen. Sowohl die nationalen als auch die internationalen Bemühungen um die Aufarbeitung und Verfolgung der Menschenrechtsverbrechen wiesen in den ersten Jahren nach dem Genozid jedoch eklatante Defizite auf.

1. Fortdauernde Gewalt nach Krieg und Völkermord: Der Machtanspruch der RPF

Neben Versäumnissen der rwandischen Regierung sowie der betreffenden UN-Institutionen wurde die Arbeit auch erheblich dadurch erschwert, daß die Lage in Rwanda nach dem offiziellen Kriegsende vom 18. Juli 1994 äußerst angespannt blieb. Sie stellte sich als "gewaltsame Nachkriegszeit" oder gar als "Zwischenkriegszeit" dar. Zwei Faktoren, die sich wechselseitig verstärkten, trugen maßgeblich zu den Spannungen bei: zum einen die bereits beschriebenen gewaltsamen Übergriffe aus den Flüchtlingslagern in Zaire; zum anderen die Verhärtung der Regierungslinie, auf die hier näher eingegangen werden soll.

Einen Tag nach der formellen Beendigung des Krieges durch die RPF waren am 18. Juli 1994 Pasteur Bizimungu als Präsident sowie eine Regierung unter Premierminister Faustin Twagiramungu vereidigt worden. Damit hielt sich die RPF formell weitgehend an die Arusha-Vereinbarungen¹⁵⁸. Tatsächlich war die Macht jedoch bei der RPF kon-

158 Die fünf Ministerposten der MRND wurden unter den anderen Parteien aufgeteilt, drei davon erhielt die RPF.

zentriert, insbesondere beim Oberkommandierenden der RPA, Paul Kagame, der den Posten des Verteidigungsministers übernahm und für den eigens der bislang nicht vorgesehene Posten des Vizepräsidenten eingerichtet wurde¹⁵⁹. Ein Jahr nach Amtsantritt brachen die Spannungen innerhalb der neuen Führung offen aus. Anlaß waren Berichte über zunehmende Armeeübergriffe sowie der unverhohlene Machtanspruch der RPF. Premierminister Twagiramungu (MDR) trat am 28. August 1995 zurück und kam damit seiner Entlassung zuvor. Vier weitere Minister, darunter Innenminister Seth Sendashonga (RPF, Hutu)¹⁶⁰, verloren ebenfalls ihr Amt. Neuer Premier wurde der frühere Erziehungsminister Pierre-Célestin Rwigema (MDR), ein offenbar wenig durchsetzungsfähiger Kompromißkandidat. Außerdem tauschten in der neuen Regierung der Hardliner Jacques Bihozagara (RPF, Tutsi, bisher verantwortlich für die Wiedereingliederung der Flüchtlinge) und der moderate Patrick Mazimpaka (RPF, Tutsi, bislang Jugendminister) die Ämter (vgl. M. Weiss 1996b: 286-287)¹⁶¹. Besondere Aufmerksamkeit erregte der Rücktritt des Generalstaatsanwalts, François-Xavier Nsanzuwera. Er war zugleich Generalsekretär der Menschenrechtsorganisation *Association Rwandaise pour la Défense des Droits de l'Homme* (ARDHO) gewesen und hatte auf den Todeslisten der Hutu-Extremisten gestanden. Als er politische Morde und den Einfluß der Drogenmafia auf die rwandische Politik untersuchen wollte, drängte ihn auch die neue Regierung ins Exil (vgl. Nsanzuwera 1996: 52)¹⁶².

Das RPF-Regime agierte repressiv und tolerierte immer weniger Widerspruch. Die Armee setzte nicht nur gegen Milizionäre und (Ex-)FAR-Soldaten, sondern auch gegen die Zivilbevölkerung Gewalt ein. Dies gilt sowohl für die unmittelbare Zeit zwischen dem Beginn des Völkermordes und der Machtübernahme der RPF als auch für die Konsolidierung des Regimes und die darauffolgenden Jahre. Wie hoch die Opferzahlen sind, ist heftig umstritten. In jüngerer Zeit verdichten sich die Hinweise, daß sie nennenswert höher liegen, als externe Beobachter noch kurz nach dem Genozid annahmen. Für nennenswerte Opferzahlen spricht auch die – skandalöse – Art und Weise, in der das UN-Sekretariat und der UNHCR mit einem Bericht von Robert Gersony umging.

159 Nach dem Rücktritt Pasteur Bizimungu am 23. März 2000 wurde Kagame auch formell rwandischer Präsident.

160 Am 16. Mai 1998 wurde Sendashonga im Exil in Nairobi ermordet. Es handelte sich bereits um den zweiten Attentatsversuch; bei dem ersten Anschlag sollen Spuren zu einem Mitarbeiter der rwandischen Botschaft gewiesen haben.

161 Siehe auch die Chronik von "Internationales Afrikaforum", 4. Jg. (1995) H. 4, S. 333.

162 Die RPF-Machtelite marginalisierte nicht nur moderate Hutu-Politiker. Da sie sich maßgeblich aus ugandischen Rückkehrern rekrutiert, steht auch in Frage, wie umfassend sie die Tutsi-Bevölkerung repräsentiert. Dies betrifft insbesondere Mitglieder anderer Diasporas (etwa aus Zaire und Burundi) sowie – wichtiger noch – viele Überlebende des Genozids.

Gersony leitete im Auftrag des UNHCR ein Dreipersonen-Team, das sich mit Flüchtlingsfragen befassen sollte und in diesem Zusammenhang auf Massaker und Verfolgungen der RPF stieß. In Hintergrundgesprächen und Informationen, die der Presse zugespielt wurden, ist davon die Rede, daß Gersony die RPF für den Tod von 25.000 bis 45.000 Menschen in den Monaten April bis August 1994 verantwortlich machte (vgl. Des Forges 1999: 728). Obwohl Insider davon überzeugt sind, daß es zumindest in Kurzform ein Dokument der Untersuchung gibt, wird die Existenz des Berichts von UN-Seite abgestritten¹⁶³. Gérard Prunier, der in der ersten Ausgabe seines zentralen Werkes zu Rwanda die Ergebnisse der Gersony-Mission noch in Zweifel gezogen hatte, ging nach erneuten Recherchen für die zweite Auflage des Bandes bei einer grundlegenden Revisi- on der Zahlen in Anlehnung an Schätzungen anderer Beobachter sogar davon aus, daß die RPF zwischen April 1994 und Mitte 1995 bis zu 100.000 Menschen getötet haben könnte (vgl. Prunier 1997a, Kap. 10)¹⁶⁴. Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch wiesen auch in den Folgejahren immer wieder darauf hin, daß die Regierung für Massenverhaftungen, Vergeltungsmaßnahmen in Grenzgebieten etc. verantwortlich war.

2. Die innerstaatliche Ahndung des Völkermordes

Die angespannte politische und militärische Lage behinderte den Übergang zu einigermaßen geordneten Verhältnissen und zu einer Regelung der fortbestehenden Konflikte in Rwanda erheblich. Dies betraf nicht zuletzt die innerstaatliche Ahndung und Aufarbeitung des Völkermordes. Die Logik des Völkermordes war auch nach dem Sieg der RPF nicht durchbrochen. So wies die Menschenrechtsorganisation African Rights (1996a) mit der Studie "Rwanda: Killing the Evidence" darauf hin, daß Mord, Anschläge, die Verhaftung und Einschüchterung von Überlebenden und Zeugen auch zwei Jahre später noch weitergingen. Dabei machten Hutu-Extremisten inner- und außerhalb Rwandas Jagd auf Überlebende und Zeugen. Zudem wurde Überlebenden ihr Anrecht auf Besitz, Land und Viehbestand streitig gemacht¹⁶⁵.

163 Alison Des Forges (1999: 726-732) hat in vertraulichen Hintergrundgesprächen die wichtigsten Ergebnisse der Gersony-Mission in Erfahrung gebracht, die auf die systematische Ermordung und Verfolgung der Hutu-Bevölkerung durch die RPF hinweisen. Die Entscheidung von UN-Sekretariat und UNHCR, die Existenz eines Berichts zu leugnen, erklärt sie mit der Absicht, einem Konflikt mit der rwandischen Regierung aus dem Weg zu gehen, der diese hätte schwächen, aber auch die UN hätte diskreditieren können. Die USA und möglicherweise auch andere Mitgliedsstaaten unterstützten diese Linie.

164 In diesen Zahlen sind freilich auch die Opfer enthalten, die bei der gewaltsamen Schließung der Flüchtlingslager ums Leben kamen.

165 Diese Entwicklungen fanden im Vergleich zum Flüchtlingsdrama und seinen Folgen kaum internationale Aufmerksamkeit – eine Beobachtung, die für die

Hinzu kam, daß sich das Justizwesen in einem desaströsen Zustand befand und die neue Regierung keine entschlossenen Schritte zu Reform und Wiederaufbau unternahm. Nach dem Völkermord waren nur 195 Justizbeamte im Lande verblieben, die zumeist für untere Instanzen gearbeitet hatten (vgl. Nsanzuwera 1996: 53). Zugleich saßen über 100.000 Häftlinge in den völlig überfüllten Gefängnissen; zweieinhalb Jahre nach Ende des Völkermordes war noch kein einziger Prozeß aufgenommen worden¹⁶⁶. Angesichts extrem schlechter hygienischer Bedingungen sollen 250 bis 300 Menschen pro Monat in den Haftanstalten gestorben sein. Die RPF mischte sich zudem immer stärker in die Belange der Justiz ein. Verschiedenste Justizangehörige gerieten unter starken Druck, wurden verhaftet oder mußten – wie etwa François-Xavier Nsanzuwera – das Land verlassen (vgl. Nsanzuwera 1996: 54).

Ein Angebot der Vereinten Nationen und wichtiger Mitgliedsstaaten, 50 Rechtsexperten zur Unterstützung der rwandischen Justiz zu entsenden, wurde abgewiesen. Nachdem die Regierung zunächst am 19. Februar 1995 positiv reagiert hatte, lehnte das Übergangsparlament im Juli 1995 die Einstellung ausländischer Richter ab. Die Begründung lautete, daß damit die Verfassung und die nationale Souveränität verletzt würden. Durch diesen Beschluß wurde eine Chance vertan, rasch Verfahren in Gang zu setzen. Die internationale Unterstützung erhielt einen großen Rückschlag. Dennoch wurde im Rahmen einer sog. *Technical Cooperation Unit* der Wiederaufbau des Justizsystems gefördert, wobei sich insbesondere UNDP engagierte. Außerdem finanzierten UNAMIR und UNDP den Bau neuer Gefängnisse mit.¹⁶⁷

Einen gewissen Fortschritt bei der Aufarbeitung des Genozids brachte die Internationale Konferenz zu "Genocide, Impunity and Accountability: a Dialogue for a National and International Response", die die rwandische Regierung vom 2. bis 6. November 1995 in Kigali abhielt (vgl. Eriksson 1996; Manikas/Kumar 1997: 66). Hier wurden unterschiedliche Täterkategorien vorgeschlagen, die sich in modifizierter Form im Genozidgesetz vom 10. August 1996 und im Genozidverfahrensgesetz

ländlichen Gebiete in besonderem Maße zutraf. Insbesondere African Rights (1996a: 4) hat deshalb internationale Organisationen scharf kritisiert, daß sie ihre Aufmerksamkeit und ihr Engagement in die falsche Richtung gelenkt hätten. Die Aussagen von Zeugen sind auch deshalb so wichtig, weil es nur wenige Dokumente über die Schuldigen des Völkermords gibt. Offensichtlich versuchten die Mörder systematisch, ihre Schuld zu verdecken und sich durch Einschüchterungen und weitere Morde Straflosigkeit zu sichern.

166 Vgl. Wolfgang Kunath: Arusha – Zwei-Klassen-Justiz von ihrer besseren Seite. Völkermord in Ruanda soll im In- und Ausland geahndet werden / Unschuldsvermutung zählt nur vor UN-Gericht, in: Frankfurter Rundschau vom 4. November 1996, S. 5.

167 Siehe Kumar et al. 1996; M. Weiss 1996b: 287; Nsanzuwera 1996: 54; Kent 1996: 83/Note 17; Scherrer 1996a: 155.

Nr. 08/96 vom 30. August 1996 niederschlugen (vgl. Scherrer 1996a: 155-157, 182; OAU International Panel: Ziff. 18.35):

- In die Täterkategorie 1 fallen die Anstifter, Planer und Hauptausführenden des Völkermordes¹⁶⁸. Ihnen drohte die Todesstrafe. Die meisten waren ins Ausland geflüchtet.
- Kategorie 2 bezieht sich auf diejenigen, die als Komplizen, Verschwörer und Ausführende des Massenmordes erhebliche Verantwortung tragen (sog. "einfache" Mörder).
- Kategorie 3 umfaßt Gewalttäter, die sich der Beteiligung an Verbrechen gegen Personen schuldig gemacht, aber keine Menschen getötet haben. Tätern der Kategorien 2 und 3 drohten Haftstrafen.
- Kategorie 4 betrifft Eigentumsdelikte wie Plünderungen; die Täter wurden nicht in Haft genommen, sondern sollten Wiedergutmachung leisten.

Auch nach Verabschiedung des Genozidgesetzes vom 10. August 1996 war das rwandische Justizsystem nur sehr begrenzt funktionsfähig, so daß die innerstaatliche Bewältigung des Völkermordes sehr langsam in Gang kam. Bis Januar 1999 waren dann insgesamt 864 Verhandlungen abgeschlossen. 116 Menschen waren zum Tode verurteilt worden, von denen 22 im April 1998 hingerichtet wurden. Nach Angaben des OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.51) waren bis Frühjahr 2000 etwa 2.000 Fälle erledigt. Noch mindestens 120.000 Menschen saßen nach Angaben des OAU International Panel in den Gefängnissen (andere Schätzungen belaufen sich auf eher 100.000 Inhaftierte); ein nennenswerter Teil aufgrund falscher oder unbewiesener Anschuldigungen. Auch wenn das Justizministerium im Oktober 1998 ankündigte, aufgrund mangelnder Beweise 10.000 Häftlinge auf freien Fuß zu setzen, so zeigte sich doch, daß ohne eine nennenswerte Veränderung von Verfahren und Prozeduren die Mehrzahl der Gefangenen sterben dürfte, bevor ein Prozeß auch nur begonnen hatte¹⁶⁹.

Um die ordentlichen Gerichte zu entlasten und alternative Formen von Gerechtigkeit und Versöhnung zu fördern, hat das sog. Gacaca-System verstärkte Aufmerksamkeit erfahren¹⁷⁰. Diese traditionelle Form der Konfliktregelung wurde nach dem Völkermord in mehreren Gemeinden wiederbelebt und stellt gerade für kleinere Streitfragen eine praktikable

168 Das Gesetz schloß in Kategorie 1 ausdrücklich sexuelle Gewalt ein. Dennoch wurden von der rwandischen Justiz hier nur sehr wenige Fälle verfolgt (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 18.42).

169 Zugespißt meinte deshalb auch das OAU International Panel (2000: Ziff. E.S.51): "At the present rate it is estimated it will take anywhere between two and four centuries to try all those in detentions."

170 *Gacaca* – im Deutschen mitunter auch Gachacha geschrieben – bedeutet "grasbedeckte Lichtung" und geht auf das Treffen von Ältesten auf dem Dorfplatz zurück (vgl. M.D. Wagner 1996: 56-58).

Möglichkeit zur Beilegung von Disputen dar¹⁷¹. Die Regierung hat in den vergangenen Jahren den Aufbau lokaler Tribunale vorangetrieben. Eine bedeutsame Maßnahme war die Ernennung von 200.000 Laienrichtern am 4. Oktober 2001. Sie wurden in den folgenden Tagen auf lokaler Ebene per Akklamation bestätigt und sollten in Schnellkursen auf ihre ehrenamtliche Tätigkeit vorbereitet werden. Der nächste Schritt bei der Errichtung eines neuen, dreistufigen Justizsystems stellt die Besetzung von insgesamt 11.000 Gacaca-Instanzen mit jeweils 19 Richtern dar¹⁷².

Die Gacaca-Gerichte sind für alle Fälle mit Ausnahme von Kategorie 1 zuständig (vgl. Des Forges 1999: 761). Dies ist nicht unproblematisch. Denn dadurch werden internationale Standards verletzt, die u.a. Angeklagten die Unterstützung durch ausgebildete Verteidiger zusagen (vgl. Amnesty International 2000a). Außerdem können undurchsichtige Ausgleichsverfahren und sozialer Druck auch dazu führen, daß Mörder mit sehr kurzen Haftstrafen davonkommen. Andererseits wird man einräumen müssen, daß ohne die Errichtung des Gacaca-Systems die mehr als 100.000 Inhaftierten in absehbarer Zeit kaum eine Chance auf einen Prozeß haben. Da zudem schätzungsweise 80% der Inhaftierten in die Kategorie 2 ("einfache Mörder") fallen¹⁷³, scheint die zunächst theoretisch plausible Option, die Zuständigkeit der Gacaca-Gerichte auf die weniger gravierenden Kategorien 3 und 4 zu begrenzen, nicht praktikabel. Es spricht deshalb bei Abwägung der verschiedenen Argumente *summa summarum* viel dafür, die mögliche positive Funktion dieser Gerichte zu würdigen. Wichtig erscheint jedoch, daß den Angeklagten (insbesondere in Kategorie 2) die Möglichkeit eines Rechtsbeistands eingeräumt wird.

171 Nach Angaben von Wissenschaftlern der Universität von Butare unter der Leitung von Philibert Kgabo wurde unmittelbar nach dem Völkermord das Gacaca-System in zwanzig Gemeinden wieder belebt (vgl. Scherrer 1996a: 146-150; ausführlicher Scherrer 1995b). *Gacaca* hat als traditionelle Form der Disputlösung den Vorteil, daß es für die Bevölkerung die Errichtung von Recht und Gerechtigkeit erfahrbar macht. Freilich muß berücksichtigt werden, daß das Gacaca-System stets in einen politischen Kontext eingebettet ist. So wurde das Instrument vor und während der Kolonialzeit von einflußreichen Chiefs instrumentalisiert. Nach 1959 vereinnahmten die Parmehutu bzw. die MRND das Verfahren (vgl. Manikas/Kumar 1997: 66-67). Von daher wird man auch heute den Kontext seiner Wiederbelebung beobachten müssen. Hinzu kommt, daß es nach dem Völkermord schwierig ist, unbelastete Autoritäten zu finden, die von den verschiedenen Seiten anerkannt werden (vgl. M.D. Wagner 1996: 56-58; Kumar et al. 1996).

172 Vgl. Human Rights Watch Press Release from 4 October 2001 ("Rwanda: Elections May Speed Genocide Trials. But New System Lacks Guarantees of Rights"), <<http://hrw.org/press/2001/10/rwanda1004.htm>> (Zugriff am 05.10.01).

173 Vgl. Christoph Plate: Letzte Chance für Ruanda. Einheimisches Justizsystem soll Genozid aufarbeiten helfen, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Oktober 2001, S. 2 ("Im Hintergrund").

Daß rwandische Behörden die von internationalen Menschenrechtsorganisationen erhobene Forderung nach Verteidigern bislang mit der Begründung zurückwiesen, dies würde den volksnahen Charakter der Gacaca-Gerichtsbarkeit beeinträchtigen, ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten äußerst bedenklich.

3. Menschenrechtsbeobachtung und internationale Strafgerichtsbarkeit: Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Ahndung des Völkermords

Die Vereinten Nationen reagierten mit einer Reihe von Maßnahmen auf die Menschenrechtsverbrechen in Rwanda. Die UN-Menschenrechtskommission ernannte im Mai 1994 René Dégni-Ségui (Côte d'Ivoire) zum Sonderberichterstatter für Rwanda (vgl. Scherrer 1996a: 116). Der bereits erwähnte Bericht vom 28. Juni 1994 (E/CN.4/1995) hielt fest, daß die Massaker die Tatbestände aus Art. II der Genozid-Konvention erfüllten. Außerdem schlug Dégni-Ségui die Einrichtung eines internationalen Straftribunals vor.

Zu dem gleichen Schluß kam in ihrem Bericht vom 1. Oktober 1994 eine aus drei Mitgliedern bestehende Expertenkommission (*Commission of Experts*)¹⁷⁴. Sie hatte am 15. August 1994 ihre Arbeit aufgenommen und zwischen dem 29. August und 17. September die Region bereist, um schwere Verletzungen des humanitären Rechts (inklusive Genozid) zu untersuchen. Die Kommission stellte fest, daß sowohl FAR als auch RPA schwere Vergehen gegen das humanitäre Völkerrecht sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hätten. Den Hutu-Extremisten wurde darüber hinaus Genozid gemäß Artikel II der Genozid-Konvention von 1948 vorgeworfen¹⁷⁵. Die beiden Berichte hatten Konsequenzen. Am 8. November 1994 errichtete der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 955 das *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR). Zuvor hatte der *UN High Commissioner for Human Rights*, José Ayala-Lasso (Ecuador), bereits die *Human Rights Field Operation – Rwanda* (HRFOR) vor Ort geschickt.

Wie trugen die Menschenrechtsoperation und das Straftribunal zur Aufarbeitung des Völkermordes bei? HRFOR war die erste derartige Operation, die das gerade geschaffene Büro eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte einsetzte. Ayala-Lasso vereinbarte mit der rwandischen Regierung, bis zu 147 Menschenrechtsbeobachter zu entsenden. Aufga-

174 Das Mandat der Kommission hatte der UN-Sicherheitsrat am 1. Juli 1994 mit Resolution 935 festgelegt. Am 29. Juli 1994 benannte Boutros-Ghali die Mitglieder. Ihr gehörten als Vorsitzender Atsu-Koffi Amega (Togo) sowie als weitere Mitglieder Habi Dieng (Guinea) und Salifou Fomba (Mali) an (vgl. UN-DPI 1995ac). Atsu-Koffi Amega war früher Präsident des Obersten Gerichtshofs und Außenminister von Togo, Habi Dieng war Generalstaatsanwältin Guineas und Prof. Salifou Fomba Mitglied der UN-Völkerrechtskommission gewesen.

175 Vgl. UN-DPI 1995ac; Sunga 1995: 121-125; L.D. Johnson 1996: 213.

ben waren die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, die Beobachtung der Menschenrechtssituation, die Prävention künftiger Verstöße, die Wiederherstellung von Vertrauen (nicht zuletzt um die Flüchtlingsrückkehr zu ermöglichen) und die technische Unterstützung für das Justizsystem. Außerdem sollte HRFOR die Umstände der Flüchtlingsrückkehr sowie die Bedingungen in Haftlagern und Gefängnissen überwachen.¹⁷⁶

Das Urteil über die Arbeit von HRFOR fällt durchweg negativ aus (siehe z.B. Manikas/Kumar 1997: 72; Eriksson 1996): Das Mandat war nicht präzise gefaßt und zu breit angelegt, Führungsstrukturen und Finanzausstattung unzulänglich. Bei Rekrutierung und Training der HRFOR-Mitarbeiter unterliefen offenbar grobe Fehler, die die Qualität der Arbeit stark beeinträchtigten. Unklare Kompetenz- und Kommunikationsstrukturen taten ein übriges. Insbesondere das achtköpfige Expertenteam, welches den Genozid als Teil der HRFOR *Special Investigation Unit* untersuchen sollte, hatte eine äußerst unklare Aufgabenbestimmung. So sollte es einerseits die *Commission of Experts* und den Sonderberichterstatter bei der Aufklärung des Genozids unterstützen, zugleich aber auch dem Menschenrechtszentrum in Genf und dem HRFOR-Missionschef berichten. Dies erzeugte Reibungsverluste und Rivalitäten. Schließlich fehlte dem Team der Zugang zu Regierungsbeamten und Dokumenten.

Seit Anfang 1995 gewann bei HRFOR die Beobachtung der aktuellen Menschenrechtssituation an Bedeutung. Außerdem wurde versäumt, ein einheitliches Berichtssystem, eine zentrale Auswertung sowie Richtlinien für den Umgang mit den erhobenen Informationen zu erstellen. Erst ab Oktober 1995 wurde eine grundlegende Reform der Arbeitsstrukturen und Strategie angegangen (vgl. African Rights 1995b: 14-28; Kumar et al. 1996). Die zunehmende Konzentration auf aktuelle Menschenrechtsverletzungen führte zu erheblichen Auseinandersetzungen mit der rwandischen Regierung. Sie kritisierte heftig, daß die Menschenrechtsberichte der Mission unzuverlässig seien und HRFOR die Aufklärung des Genozids sowie die Unterstützung des rwandischen Justizsystems vernachlässige (vgl. Kumar et al. 1996). Harsche Kritik übte auch African Rights (1995b), die in ihrem Bericht "A Waste of Hope" die Versäumnisse schonungslos benannte¹⁷⁷.

Der Beitrag der HRFOR-Mission zur Bewältigung des Völkermordes muß sehr zurückhaltend eingeschätzt werden. Zwar gab es im einzelnen

176 Vgl. zu diesem Absatz Kumar et al. 1996; Eriksson 1996; Manikas/Kumar 1997: 70, 73-74; N. Wright 1996: 56. Die Ergebnisse der Arbeit wurden später auch dem Chefankläger des *International Criminal Tribunal for Rwanda* zugänglich gemacht.

177 Sehr kritisch äußert sich auch Christian P. Scherrer (1996a: 115-116), der selbst Mitglied von HRFOR war und im Januar einen Vorschlag entwickelte, innerhalb von HRFOR eine "Conflict Prevention and Resolution Unit" zu errichten (vgl. Scherrer 1995b).

hilfreiche Arbeitsergebnisse. So lokalisierte die *Special Investigation Unit* Massengräber und identifizierte Zeugen. Dadurch wurde eine gewisse Vorarbeit für die Ermittlungen des Ad-hoc-Tribunals geleistet. Doch selbst in Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem Straftribunal blieb die genaue Verwendung des Materials lange Zeit ungeklärt. So waren viele HRFOR-Mitarbeiter überrascht, als Chefankläger Richard Goldstone im Dezember 1994 deutlich machte, daß Beweise im engeren Sinne nur vom Personal des Tribunals erhoben werden sollten (vgl. Kumar et al. 1996).

Das *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR)¹⁷⁸ hatte der UN-Sicherheitsrat unter Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta eingerichtet. Ebenso wie beim Ad-hoc-Tribunal für das frühere Jugoslawien – dem *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY) – kann diese Entscheidung als eine vorläufige Maßnahme gem. Art. 40 UN-Charta betrachtet werden. Die Forderung nach einem Straftribunal hatten nicht nur der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission und die Expertenkommission erhoben (vgl. Manikas/Kumar 1997: 67-68). Auch die neue rwandische Regierung, die in dieser Zeit als nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat vertreten war, hatte ein Strafgericht beantragt. Der Sicherheitsrat reagierte zügig und entschlossen. Er verlieh seinem Beschluß vom 8. November 1994 drei Monate später weiteren Nachdruck. Mit Resolution 978 forderte er am 27. Februar 1995 unter Berufung auf die Genozid-Konvention von 1948 sämtliche Staaten auf, mögliche Täter festzunehmen und auszuliefern¹⁷⁹ (vgl. Knokke/Lüder 1996: 214-215; Schürings 1994).

Das Rwanda-Tribunal erhielt mit Resolution 955 ein eigenes Statut (vgl. Biskup 1997)¹⁸⁰. Der Sicherheitsrat ging damit über die Vorschläge der Expertenkommission hinaus. Diese hatte angeregt, das Statut des Jugoslawien-Tribunals so zu erweitern, daß auch die Verbrechen in Rwanda

178 In dem vollständigen Titel des Tribunals sind auch seine wesentlichen Merkmale enthalten: "International 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".

179 Auf Druck Frankreichs wurde dabei die bindende Wirkung erheblich abgeschwächt (vgl. Scherrer 1996a: 119-120). Dennoch erwies sich die Resolution als wirksam. Anfangs waren insbesondere Kenya, Zaire und Burundi unkooperativ und gewährten Verdächtigen Unterschlupf (vgl. Wilke-Launer 1996: 68). Eine Zeit lang deckte vor allem der kenyanische Präsident Daniel arap Moi die Extremisten, die in Kenya nach wie vor rassistische Schriften wie *Kangura* vertrieben. Moi wollte dem Rwanda-Tribunal zunächst jede Mitarbeit verweigern und drohte sogar damit, Mitarbeiter des Tribunals zu verhaften, wenn sie nach Kenya kämen (vgl. Chege 1996: 37). Internationaler Druck sorgte aber dafür, daß die Auslieferungssuchen des ICTR befolgt werden.

180 Im Unterschied zum Jugoslawien-Tribunal, bei dem der Generalsekretär das Statut vorgelegt hatte, wurde beim Rwanda-Tribunal das Statut von Mitgliedern des Sicherheitsrates erarbeitet (vgl. L.D. Johnson 1995: 217).

hätten verfolgt werden können (vgl. UN-DPI 1995ac; Akhavan 1996: 502-503). Der Sicherheitsrat machte jedoch in besonderer Weise deutlich, daß der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in Rwanda der gleiche Status wie der Verfolgung von Verbrechen im früheren Jugoslawien zukommen sollte. Mit Resolution 877 vom 22. Februar 1995 wurde Arusha (Tanzania) zum Sitz des Tribunals bestimmt. Damit befand sich der Gerichtshof einerseits in der Region. Andererseits wurde er aber auch nicht in Kigali errichtet. Neben infrastrukturellen und Sicherheitsproblemen spielte sicherlich eine entscheidende Rolle, daß das ICTR dort erheblichem politischem Druck durch die neue Regierung ausgesetzt gewesen wäre.

Das Arusha-Tribunal hat zwei Kammern¹⁸¹. Die Richter werden jeweils von der UN-Generalversammlung gewählt, nachdem sie der Sicherheitsrat auf Grundlage einer Vorschlagsliste der Regierungen nominiert hatte. Die beiden Ad-hoc-Tribunale in Arusha und Den Haag sind durch einen gemeinsamen Chefankläger und gemeinsame Berufungskammern verbunden¹⁸² (vgl. Ferencz 1998). Durch diese Regelung soll eine gewisse Einheitlichkeit bei der Auslegung des Völkerrechts gewährleistet werden (vgl. Biskup 1997).

Die Artikel 2 bis 4 des ICTR-Statuts benennen die drei Straftatbestände. Dabei handelt es sich um Völkermord (Art. 2), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 3) sowie Kriegsverbrechen (Art. 4) (vgl. Knocke/Lüder 1996: 215, siehe auch Kapitel A.III):

1. Die Definition des *Völkermordes* (Art. 2) und die Präzisierung der strafbaren Handlungen sind wortgleich mit der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 (dort Art. II und III) formuliert, so daß hier eine klare Rechtsgrundlage gegeben ist.
2. Als *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* (Art. 3) sind Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportation, Gefangenschaft, Folter, Vergewaltigung¹⁸³, Verfolgung aus politischen, rassistischen oder religiösen

181 Als Richter für die beiden Kammern in Arusha bestimmte die UN-Generalversammlung für eine erste Amtszeit: Lennart Aspegren (Schweden), Laïty Kama (Senegal), T.H. Khan (Bangladesch), Yakov A. Ostrovsky (Rußland), Navanethem Pillay (Südafrika) und William H. Sekule (Tanzania, Präsident) (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 314-315, Ziff. 876).

182 Der erste Chefankläger des Tribunals war Richard J. Goldstone, Richter am südafrikanischen Verfassungsgericht.

183 Der frühere Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu Rwanda, Dégni-Ségui, gibt in seinem Bericht vom Januar 1996 an, daß schätzungsweise 250.000 bis 500.000 Frauen — vor allem Tutsi — vergewaltigt wurden (vgl. Richter-Lyonette 1998a). Das OAU International Panel (2000: Ziff. 16.20) nennt zwar keine Zahlen, kommt aber zu einem ähnlich erschütternden Schluß: "According to testimonies given by survivors, we could conclude that practically every female over the age of 12 who survived the genocide was raped." Vergewaltigung

Gründen oder andere unmenschliche Handlungen strafbar, wenn sie als Teil eines verbreiteten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung aus nationalen, politischen, ethnischen, rassistischen oder religiösen Gründen erfolgen. Im Unterschied zur entsprechenden Regelung des Jugoslawien-Tribunals (Art. 5) ist kein Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt erforderlich.

3. Unter *Kriegsverbrechen* (Art. 4) sind Verstöße gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und gegen deren Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977 zu verstehen (vgl. Knokke/Lüder 1996: 215).

In allen drei Fällen handelt es sich um sog. völkerrechtliche Delikte, bei denen sich die Strafbarkeit unmittelbar aus dem Völkerrecht – und nicht vermittelt des innerstaatlichen Rechts – begründet. Referenzpunkt ist entweder das Völkervertrags- oder das Völkergewohnheitsrecht. Bemerkenswerterweise erwähnte das ICTR-Statut ausdrücklich, daß Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch dann geahndet werden, wenn der Konflikt – wie in Rwanda – kein internationaler, sondern ein innerstaatlicher war. Strafbar sind natürliche Personen; sie können sich ihrer Verantwortung nicht durch Verweis auf eine Staatsfunktion entziehen. Art. 6 Abs. 3 des Statuts ist zudem so formuliert, daß Anstifter des Völkermordes zur Rechenschaft gezogen werden können, auch wenn ihnen keine unmittelbare Tatbeteiligung nachgewiesen werden kann (vgl. Biskup 1997).

Die Strafverfolgung bezieht sich nach Art. 7 des Statuts auf die Verantwortlichkeit für Verbrechen, die zwischen dem 1. Januar und 31. Dezember 1994 begangen worden waren. Die Begrenzung auf das Jahr 1994 war u.a. dadurch begründet gewesen, daß der unmittelbar wirksame Beschluß unter Kapitel VII UN-Charta an den Tatbestand einer unmittelbaren Friedensbedrohung anknüpfen mußte. Formell hätte insofern bei einer anderen Regelung schon für die Zeit vor 1994 eine Friedensgefährdung gem. Art. 39 UN-Charta festgestellt werden müssen (vgl. Biskup 1997; Kumar et al. 1996).

Gegenüber der rwandischen Gerichtsbarkeit hat das internationale Tribunal gem. Art. 8 Abs. 2 im Zweifelsfall das Vorrecht und darf zu jeder Zeit ein Verfahren an sich ziehen. Die Art. 22 und 23 legen jedoch fest, daß sich das Strafmaß an dem Strafrahmen der rwandischen Gesetze orientieren soll – mit Ausnahme der Todesstrafe, die in Art. 23 Abs. 1 ausdrücklich ausgeschlossen wird¹⁸⁴. Die rwandische Regierung erhielt in-

ist übrigens auch nach Art. 360 des Rwandischen Strafgesetzbuches von 1977 strafbar und mit fünf bis zehn Jahren Gefängnis zu ahnden.

184 In Rwanda ist die Verhängung der Todesstrafe hingegen möglich. Das Land hat das Zweite Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989 bislang nicht ratifiziert.

sofern Einfluß auf die Strafverbüßung, als sie gem. Art. 27 bei einer Begnadigung oder Milderung einer Strafe einbezogen werden muß.

Obwohl die rwandische Regierung die Errichtung des Straftribunals mit initiiert hatte, stimmte sie am 15. November 1994 als einziges Sicherheitsratsmitglied gegen das Statut¹⁸⁵. Sie kritisierte insbesondere, daß das Statut im Unterschied zum rwandischen Strafrecht die Todesstrafe ausschloß. Außerdem hatte sie gefordert, daß Kigali Sitz des Tribunals würde. Drittens hatte die rwandische Regierung erfolglos darauf gedrängt, daß rwandische Staatsbürger Mitglieder des Tribunals sein und auf diesem Weg den Regelungen des rwandischen Strafrechts besonderes Gewicht geben sollten. Schließlich wandte sich die rwandische Regierung dagegen, daß sich die Jurisdiktion lediglich auf die Verantwortlichkeit für Verbrechen zwischen Januar und Dezember 1994 bezog. Statt dessen sollte der Zeitpunkt auf Anfang 1992 vorverlegt werden, um die Organisatoren der Massaker und des Genozids vor Gericht bringen zu können (vgl. Manikas/Kumar 1997: 68-69).

Ähnlich wie bei HRFOR setzte sich bei der Errichtung des Straftribunals der Konflikt zwischen der auf nationale Souveränität beharrenden Regierung und dem auf Wahrung internationaler Standards bedachten Sicherheitsrat fort. Im Unterschied zum vorherigen Verhalten im Rwanda-Konflikt verfolgten die Vereinten Nationen aber bei der Errichtung des Strafgerichtshofes eine überzeugende Linie, während die rwandische Regierung offensichtlich ihre Maximalpositionen durchsetzen wollte. Die Verhängung der Todesstrafe war angesichts der Rolle der Vereinten Nationen bei der Fortentwicklung des Völkerrechts von vornherein ausgeschlossen. Eine derartige Regelung hätte zudem zweierlei Recht für das frühere Jugoslawien und Rwanda geschaffen. Nicht zuletzt wären die damals laufenden Verhandlungen über die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (*International Criminal Court, ICC*) schwer belastet worden. Auch die Wahl des Ortes und der Richter war klug, insofern hier die Nähe zu den Stätten des Verbrechens gesucht, zugleich aber die fortbestehende Gefahr kriegerischer Handlungen in Kigali vermieden wurde und durch die räumliche Distanz auch ein besserer Schutz gegen verschiedenste Versuche politischer Einflußnahmen möglich schien.

Schließlich erwies sich die zeitliche Begrenzung auf eine Verantwortlichkeit für 1994 begangene Verbrechen als unproblematisch. Denn Tatvorbereitungen, die in die vorhergehenden Jahre gefallen waren, konnten sehr wohl belangt werden. Kritisch könnte man sogar anmerken, daß diese Regelung der RPF-Führung letztlich entgegenkam. Denn für das

185 13 Staaten stimmten für die Resolution, Rwanda dagegen; China enthielt sich der Stimme. Als die Einrichtung des ICTR beschlossen wurde, waren folgende Länder nichtständige Mitglieder im Sicherheitsrat: Argentinien, Botswana, Deutschland, Honduras, Indonesien, Italien, Nigeria, Oman, Rwanda und Tschechien.

strafrechtlich relevante Jahr 1994 hatte die Kriegführung der RPF angesichts des Völkermordes ein hohes Maß an Legitimität besessen – wodurch aber natürlich die bereits angesprochenen Menschenrechtsverletzungen nicht relativiert werden sollen. Wären von vornherein die Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit stärker in den Blick gerückt worden, die in den Jahren 1992 und 1993 begangen wurden, so hätte hier neben der FAR auch die RPA deutlicher zur Verantwortung gezogen werden müssen.

In der konkreten Arbeit des ICTR gab es erhebliche Anlaufschwierigkeiten. Sie waren in mangelnden Ressourcen, einer schlechten Infrastruktur, ungenügender Rekrutierung und Mißmanagement begründet. Insbesondere die Registratur stand wegen Vorwürfen der Ineffizienz und Vetternwirtschaft im Zentrum der Kritik (vgl. Kumar et al. 1996). In dieser problematischen Anfangsphase ermöglichte es nicht zuletzt das freiwillige Engagement der niederländischen Regierung, die Arbeit trotzdem voranzubringen. Sie engagierte sich insbesondere in Kigali, wo die Anklagebehörde ein Ermittlungsbüro hatte. Dort stellte sie 15 Richter und Polizeibeamte als "seconded personnel"¹⁸⁶ zur Verfügung und leistete in substantieller Weise auch materielle Unterstützung¹⁸⁷ (vgl. Scherrer 1996a: 135-136; Kumar et al. 1996). Nachdem im Oktober 1995 ein neuer *Director of Investigations* ernannt worden war, ging die Arbeit schneller voran (vgl. Manikas/Kumar 1997: 69-70). Im Laufe des Jahres 1996 wurden dann auch die anfänglichen Finanznöte zumindest teilweise behoben. So standen dem Tribunal zwischen April und Dezember 1996 immerhin 32,5 Mio. US-\$ zur Verfügung¹⁸⁸. Bis 1999 wurden immerhin 200 Mio. US-\$ für das Rwanda-Tribunal aufgewendet (vgl. Prendergast/Smock 1999b).

Das Tribunal konzentrierte sich auf die Verfolgung von hochrangigen Personen, die als Organisatoren des Völkermordes gelten konnten. Es griff dabei oftmals auf die zum Teil erstklassige Recherchearbeit von Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, African Rights, Amnesty International und den Physicians for Human Rights zurück. Am 12. Dezember 1995 wurden die ersten acht Anklageschriften (*indictments*) erlassen¹⁸⁹ (vgl. Kumar et al. 1996; Richter-Lyonette 1998).

186 Dabei handelt es sich um Personal, das die Mitgliedsstaaten "gratis" für die UNO abstellen.

187 Ende 1995 stellten die Niederlande 7 Mio. US-\$ zur Verfügung; dies entsprach mehr als zwei Drittel der bis dahin eingegangenen 9,5 Mio. US-\$ (vgl. Manikas/Kumar 1997: 69-70).

188 Vgl. Wolfgang Kunath: Arusha – Zwei-Klassen-Justiz von ihrer besseren Seite. Völkermord in Ruanda soll im In- und Ausland geahndet werden / Unschuldsvermutung zählt nur vor UN-Gericht, in: Frankfurter Rundschau vom 4. November 1996, S. 5.

189 Diese Anklageschriften sind von Umfang, Argumentations- und Beweisführung her nicht mit Anklageschriften vor deutschen Gerichten vergleichbar, sondern haben eher das Format deutscher Haftbefehle.

Zudem erstellte die rwandische Regierung eine Liste mit 463 Drahtziehern des Genozids, die sie sowohl an Menschenrechtsgruppen als auch an den ICTR weitergab (vgl. Chege 1996: 37). Das Tribunal nahm die Untersuchung von ca. 400 Verdachtsfällen auf (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 314, Ziff. 875). Anfang 1998 waren ungefähr 50 Ermittler am ICTR tätig (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 18.15). Bis Ende November 2000 wurden fünf Fälle abgeschlossen; 35 Angeklagte warteten auf ihre Verhandlung. Eine Beschleunigung von Anklageerhebungen, Verhaftungen und Verfahren sollte durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden, insbesondere durch die Zusammenfassung von Anklagen und Verfahren sowie durch die Errichtung eines Informationsnetzwerks der Anklagebehörde¹⁹⁰.

Die erste Verurteilung erging am 2. September 1998. Jean-Paul Akayesu, früher Bürgermeister von Taba – einer kleinen Gemeinde in Zentralrwanda – wurde des Genozids sowie der Verbrechen gegen die Menschlichkeit für schuldig befunden (vgl. Frontline 1999)¹⁹¹. Ein Durchbruch deutete sich am 4. September 1998 an, als Jean Kambanda – Premierminister der extremistischen Übergangsregierung nach Beginn des Genozids – sich des Völkermordes und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit für schuldig erklärte und zu einer lebenslänglichen Haftstrafe verurteilt wurde. Kambanda war damit der erste Mensch überhaupt, der sich vor einem internationalen Tribunal des Völkermordes für schuldig erklärte (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 1.8).

Beobachter gingen davon aus, daß Kambanda als eine Art "Kronzeuge" gegen den mutmaßlichen "Drahtzieher" des Völkermordes, Theoneste Bagosora, auftreten würde. Doch sind die Umstände des Schuldeingeständnisses, dessen Inhalt unter Verschluss blieb, dubios. So ist unklar, ob die Vorab-Befragung Kambandas durch die Staatsanwaltschaft rechtsstaatlichen Grundsätzen genüge. Die Vermutung liegt nahe, daß die Anklagebehörde Kambanda Sicherheit für seine Familie und ein geringes Strafmaß in Aussicht stellte. Kambanda, der entsprechend mit einem

190 Diese Absicht trug die ICTR-Richterin Navanethem Pillay am 24. November 2000 dem UN-Sicherheitsrat vor, vgl. IRIN (Integrated Regional Information Networks) vom 24. November 2000 ("ICTR Aims for Busy End of Year"), dokumentiert unter:

<<http://www.globalpolicy.org/wldcourt/tribunal/rwan1100.htm>>
(Zugriff am 24.02.01).

Offenkundig gab es im Jahr 2000 zunehmend Überlegungen, einen Teil der Verhandlungen in Kigali abzuhalten und möglicherweise auch das Tribunal von Arusha nach Kigali zu verlegen. Entsprechende Vorschläge unterbreitete auch das OAU International Panel (2000).

191 Akayesu wurde dabei auch schuldig gesprochen, sexuelle Gewalt angeordnet zu haben. Mit Pauline Nyiramasuhuko – der Familien- und Frauenministerin während des Völkermordes – wurde auch eine Frau angeklagt, in ihrem Verantwortungsbereich Vergewaltigung zugelassen zu haben (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 16.30-16.31).

milderen Urteil gerechnet zu haben scheint, widerrief nach der Verurteilung sein Geständnis; sein neuer Rechtsanwalt legte im Januar 2000 Berufung ein (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 18.25-18.32).

Ineffizienz, Verwirrung, Verzögerungen, ja auch Korruption und Vetternwirtschaft des Tribunals sind wiederholt kritisiert worden (siehe z.B. Amnesty International 1998). Auch wurde moniert, daß der ICTR sich nicht konsequent genug auf die "großen Fische" konzentrierte, sondern mitunter Fälle von eher lokaler Bedeutung verhandelte, wenn die Beschuldigten ihnen von anderen Ländern überstellt worden waren. Bei aller Kritik wird man freilich festhalten müssen, daß der ICTR mit der Verurteilung Jean Kambandas, der Anklageschrift gegen Théoneste Bagosora sowie dem Prozeßbeginn gegen führende Vertreter der "Haßmedien" im Oktober 2000 gegen wirkliche Schlüsselfiguren des Völkermordes vorging¹⁹². Außerdem schreiben die bisherigen Urteile Rechtsgeschichte, insofern sie ausdrücklich auf das Verbrechen des Genozids abstellen und auch bei der Verurteilung sexueller Gewalt als Verbrechen gegen die Menschlichkeit Maßstäbe setzen.

Das Verhältnis zwischen Tribunal und rwandischer Regierung war vor allem in den ersten beiden Jahren problematisch. Erstens gab es die bereits erwähnte Kritik Kigalis an verschiedenen Bestimmungen des Statuts und dem Sitz des ICTR. Zum anderen wurde dem Tribunal vorgeworfen, nur zögerlich zu beginnen und nicht in genügendem Maße mit den rwandischen Behörden zu kooperieren. Zudem waren die Mitglieder der *Human Rights Field Operation* und das ICTR-Ermittlungspersonal oftmals schlecht vorbereitet und nicht hinreichend qualifiziert, was für erhebliche Verstimmung sorgte (vgl. Richter-Lyonette 1998). Die Abkühlung wurde verstärkt, als kein offizieller Vertreter des ICTR im November 1995 auf der internationalen Konferenz zu "Genocide, Impunity and Accountability" in Kigali erschien (vgl. Kumar et al. 1996). Nach 1997 entspannte sich das Verhältnis allerdings deutlich. Insbesondere bei den Ermittlungen sowie der Identifikation und dem Schutz von Zeugen entwickelte sich eine relativ enge Kooperation zwischen ICTR und den rwandischen Behörden.

192 Zum Vergleich: Das ICTY hat trotz Haftbefehlen bislang (Stand: Oktober 2001) noch keine Verhandlungen gegen zwei wichtige Drahtzieher des Bosnien- und Kosovo-Krieges – Radovan Karadzic und Ratko Mladic – eröffnen können. Mit der Verhaftung und Auslieferung von Slobodan Milosevic im April 2001 konnte das Haager Kriegsverbrechertribunal aber mittlerweile den Prozeß gegen einen prominenten Hauptverantwortlichen beginnen.

VIII. Rwanda und die Grenzen von Weltinnenpolitik: Eingeständnis und Aufarbeitung des Versagens

Die Aufarbeitung von Krieg und Völkermord in Rwanda werden Wissenschaft, Öffentlichkeit und die beteiligten Akteure noch lange Zeit beschäftigen. Mittlerweile haben einige der Hauptakteure des internationalen Konfliktmanagements öffentlich Fehler eingestanden. Außerdem wurden auf UN-Ebene auch Lehren und Schlußfolgerungen präsentiert. Freilich gibt es wenig Anzeichen, daß in einer vergleichbaren Situation – d.h. bei der Frage einer wirklich humanitären Intervention zur Verhinderung eines Genozids – eine veränderte Reaktion der "internationalen Gemeinschaft" zu erwarten wäre.

1. Eingeständnis des Versagens

US-Präsident Bill Clinton nutzte seine Afrika-Reise im Jahre 1998, um am 25. März in Kigali die Versäumnisse der US-Administration einzuräumen und zu bedauern¹⁹³. Auch UN-Generalsekretär Kofi Annan, der 1994 als Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen an entscheidender Stelle für die friedenserhaltenden Maßnahmen Verantwortung trug, räumte bei seiner Afrika-Reise 1998 Fehlentscheidungen ein (vgl. Stelzenmüller 1998). Am 6. April 2000 bat dann auch der belgische Premierminister Guy Verhofstadt in Kigali bei einer Gedenkfeier anläßlich des Jahrestages des Genozid-Beginns ausdrücklich um Vergebung für das belgische Verhalten. Unter den wichtigsten internationalen Akteuren gab es somit nur von Seiten Frankreichs bislang kein offizielles Eingeständnis von Fehlern. Zwar wurde 1998 ein Parlamentskomitee eingesetzt, um die rwandische Tragödie zu untersuchen (vgl. Assemblée Nationale de France 1998). Der 1.800 Seiten starke Bericht enthielt auch viele Indizien und Beweise für die französische Verwicklung. Doch wurde in den Schlußfolgerungen trotzdem jegliche Mitverantwortung zurückgewiesen (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 12.6-12.8).

Dies ist um so bedeutender, als die französische Regierung möglicherweise den wirksamsten Hebel für eine Verhinderung des Genozids hätte ansetzen können. Denn wichtiger als eine entschlossene multilaterale Reaktion wäre wohl ein nationaler Politikwechsel bei dem wichtigsten Verbündeten des Habyarimana-Regimes gewesen. Die Eskalationsdynamik in Richtung Völkermord wäre vermutlich anders verlaufen, wenn Frankreich dem Habyarimana-Regime und den Hutu-Extremisten klar und deutlich die Loyalität aufgekündigt hätte. Dies geschah jedoch nicht.

193 Siehe: The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by the President to Genocide Survivors, Assistance Workers, and U.S. and Rwanda Officials", Kigali Airport, Kigali, Rwanda, 25 March 1998, <<http://www.whitehouse.gov/africa/19980325-16872.html>> (Zugriff am 16.06. 01).

Die vermeintliche anglo-amerikanische Verschwörung in Zentralafrika bildete dabei ebenso ein Motiv wie enge personelle Verflechtungen. So waren bei den beiden Präsidentenfamilien Mitterand und Habyarimana offenbar nicht nur die Väter, sondern auch die Söhne miteinander befreundet – wobei Mitterands Sohn pikanterweise Afrika-Beauftragter des Elysée-Palastes war.

Eine äußerst fragwürdige Rolle spielte auch der französische Botschafter in Kigali, Georges Martres. Er scheint weder dem Außen- noch dem Entwicklungsministerium von der Zunahme extremistischer Gewalt berichtet zu haben. Selbst als ihm aus erster Hand Informationen über das "Réseau Zéro", das Netzwerk gewalt- und einschüchterungsbereiter Todesschwadronen, zugespielt wurden, änderte er seine Haltung nicht. Die fortdauernden Waffenlieferungen, die Evakuierung der Akazu-Elite sowie die Äußerungen während der "Opération Turquoise" legen die Schlußfolgerung nahe, daß Frankreich keinerlei Zeichen gegen die Gewalt gegeben hat. Das OAU International Panel (2000: Ziff. 9.4) meint deshalb zurecht:

"This unquestioning support of the regime by French officials sent the conspirators the signal that they could get away with just about anything."

Die internationale und auch multilaterale Diplomatie hätte an diesem Punkt konsequent ansetzen und die innerfranzösischen Widersprüche zwischen Vertretern einer rückwärtsgerichteten Erhaltung "frankophoner Klientelbeziehungen" und Repräsentanten einer vorwärtsgewandten, an Demokratie und Menschenrechten orientierten Afrikapolitik nutzen können. Doch war mit Boutros-Ghali ein Generalsekretär im Amt, der seine Ernennung ganz wesentlich französischer Unterstützung verdankte und der im Rwanda-Konflikt keinerlei Kritik an der Rolle Frankreichs zu erkennen gab¹⁹⁴.

194 In dem Buch über seine Amtszeit als UN-Generalsekretär liefert Boutros-Ghali eine wenig profunde und kaum selbstkritische Darstellung der rwandischen Tragödie. Während er mit den USA ins Gericht geht, bleibt die Rolle Frankreichs fast völlig außen vor. Dies gilt auch für "Opération Turquoise", die Frankreich aus "tiefer Enttäuschung über die Blockade der USA" initiiert habe. Eine Kostprobe für die beschönigende Darstellung, die zudem auf eine ethnische Beschreibung des Konflikts zurückgreift: "Frankreich unterhielt schon seit langem enge Kontakte mit den Hutu und war daher nicht gerade ideal für diese Rolle. Doch die multilaterale Lösung war abgelehnt worden, daher gab es keine Alternative." (Boutros-Ghali 2000: 169) Man wird aber Boutros-Ghali zugute halten können, daß er sich intensiv um eine Verstärkung von UNAMIR bemühte und bereits Ende Mai 1994 das Versagen der Vereinten Nationen und der "internationalen Gemeinschaft" gestand (vgl. Schürings 1994b).

2. Aufarbeitung auf UN-Ebene

Als beispielhaft muß die Aufarbeitung angesehen werden, die der bereits mehrfach zitierte Bericht der UN Independent Inquiry (1999) geleistet hat. Die Kommission unter Leitung des früheren schwedischen Ministerpräsidenten Ingvar Carlsson ist in ihrer Kritik sehr offen und bestätigt insbesondere die Vorwürfe, das UN-Sekretariat habe eindeutige Hinweise auf den Völkermord wie den "black file" ignoriert und sei seiner Verantwortung nicht gerecht geworden¹⁹⁵. Bereits die Evaluation der *Lessons Learned Unit* hatte moniert, daß die Vereinten Nationen erhebliche Defizite im Bereich der Informationssammlung und -verarbeitung haben. Freilich sind keine schnellen Auswege in Sicht. So verdient zwar der Vorschlag Beachtung, Arrangements zu schaffen, innerhalb derer wichtige Mitgliedsstaaten ihre Geheimdienstinformationen dem UN-Sekretariat zur Verfügung stellen (vgl. UN-DPKO 1996: 4-5, 27-28).

Doch hat die Fallstudie gezeigt, daß die Frage von Frühwarnung und rechtzeitigem Handeln nicht allein eine Frage von Informationszugängen und technischen Kapazitäten ist, sondern eminent politisch. Es fällt schwer, sich involvierte und (des)interessierte Staaten – wie es Frankreich, Belgien und die USA waren –, als zuverlässige Informationslieferanten vorzustellen; hätten doch zahlreiche Erkenntnisse ihren politischen Absichten – der Einmischung, des Rückzugs und der Blockade – widersprochen. Außerdem verfügte das UN-Sekretariat über nennenswerte Informationen – es fehlte jedoch an Ressourcen und Bereitschaft, diese eingehend zu erörtern. Schließlich zeigt der bereits erwähnte Umgang mit den Menschenrechtsberichten zur Situation in Rwanda nach dem Genozid sowie in Kongo-Zaire, daß auch die Weltorganisation selbst nicht unbedingt zu einem transparenteren und unvoreingenommeneren Umgang mit Primärinformationen wie ihre Mitgliedsstaaten neigt.

Hinsichtlich des UNAMIR-Einsatzes in den Wochen des Völkermordes fand die Carlsson-Kommission klare Worte. Sie schloß sich einer wichtigen Schlußfolgerung an, die einen Monat zuvor – nämlich am 15. November 1999 – der Bericht über den Fall Srebrenicas (vgl. Srebrenica Report 1999) aufgestellt hatte. § 502 dieses Reports stellte fest, daß "a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the policy through to its logical conclusion". Mit anderen Worten: Wenn eine UN-Friedensmission vor Ort ist, kann sie – gleich wie ihr Mandat beschaffen ist – nicht sehenden Auges schwerste

195 UN-Generalsekretär Kofi Annan (1999a) machte bei der Vorstellung des Berichts klar, daß er sich dessen Ergebnissen anschliesse. Freilich blieb – ähnlich wie bei vielen allgemeinen Entschuldigungen und Reueerklärungen nach dem Völkermord – unklar, ob die Zustimmung wirklich allen Erkenntnissen und Schlußfolgerungen des Berichts galt und praktische Konsequenzen – beispielsweise für neue Missionen – zeitigt.

Menschenrechtsverletzungen hinnehmen, ohne ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren.

So einleuchtend diese Folgerung ist, so wichtig ist es, im konkreten Fall Rwanda nach den realen Möglichkeiten zu fragen, dem Völkermord militärisch Einhalt zu bieten. Die UN Independent Inquiry geht davon aus, daß eine Streitkraft von 2.500 Soldaten die Mاسaker nach dem 6. April hätte stoppen oder zumindest begrenzen können. In eine ähnliche Richtung hatte Romeo Dallaire argumentiert. Er beharrte wiederholt darauf, daß eine 5.000 Mann starke Truppe mit einem entsprechenden Mandat weite Teile des Völkermords hätte verhindern können. Wie ist diese Einschätzung zu beurteilen? 1998 gaben drei angesehenere amerikanische Institutionen eine Studie in Auftrag, die die Behauptung Dallaires überprüfen sollte: die Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, das Institute for the Study of Diplomacy at Georgetown University (Washington, D.C.) sowie die US Army. Eine Gruppe von dreizehn hochrangigen Militärs diskutierte verschiedene Interventionsszenarien. Auf Grundlage der verschiedenen Debattenbeiträge und weiterer Forschungen kommt der Koordinator der Studie, US-Leutnant Scott Feil, zu der Einschätzung,

"that a modern force of 5,000 troops, drawn primarily from one country and sent to Rwanda sometime between April 7 and April 21, 1994, could have significantly altered the outcome of the conflict... forces appropriately trained, equipped and commanded, and introduced in a timely manner, could have stemmed the violence in and around the capital, prevented its spread to the countryside, and created conditions conducive to the cessation of the civil war between the RPF and RGF." (Feil 1998: 3)

Über die Frage, ob ein frühes militärisches Eingreifen seitens der USA den Genozid hätte stoppen und zahlreichen Menschen das Leben retten können, gab es anderthalb Jahre nach Erscheinen dieser Studie in der Zeitschrift "Foreign Affairs" eine weitere, aufschlußreiche Kontroverse zwischen Alan J. Kuperman und Alison L. Des Forges¹⁹⁶. Kuperman (2000a) hatte in der Ausgabe vom Januar/Februar 2000 drei Ergebnisse eigener Untersuchungen vorgestellt, die die Chance eines militärischen Eingreifens skeptisch einschätzten. Demnach wurde der Genozid mit großer Geschwindigkeit ausgeführt; bereits nach drei Wochen (d.h. um den 27. April 1994) war demnach die Hälfte der letztlich an Tutsi begangenen Morde bereits geschehen. Zweitens hätte US-Präsident Clinton angesichts bewußter Irreführung durch die Hutu-Extremisten und unvollständiger Berichte über die Ereignisse erst zwei Wochen nach Beginn der systematischen Morde – also um den 20. April – von einem Genozid

196 Außerdem hatte sich William F. Schulz von Amnesty International (USA) in einem "letter to the editor" kritisch zu Kuperman geäußert, der in der März/April-Nummer 2000 von "Foreign Affairs" erschien.

wissen und entsprechend handeln können. Drittens hätte eine US-Intervention mehrere Wochen benötigt, da es Beschränkungen bei den strategischen Lufttransportkapazitäten sowie durch die Militärdoktrin gegeben habe. Seine Schlußfolgerung: Selbst wenn Clinton eine umfassende Intervention in Divisionsstärke angeordnet hätte, wäre höchstens ein Viertel der Tutsi gerettet worden¹⁹⁷.

Alison Des Forges von Human Rights Watch, eine der besten Kennerinnen Rwandas und des Genozids, hielt Kuperman unter anderem entgegen, daß bereits am 8. April dem *State Department* Berichte über weitreichende Massaker vorlagen, die bereits weit über Kigali hinausgingen. Ihre These, die USA seien schon frühzeitig über das Ausmaß der Tötungen informiert gewesen, wird mittlerweile durch Geheimdokumente bestätigt, die die US-Behörden im August 2001 freigaben¹⁹⁸. So sah am 11. April ein Memorandum für Frank Wisner, den damaligen Unterstaatssekretär im Pentagon, die Dimensionen der Massaker voraus. In der entscheidenden Passage heißt es:

"Unless both sides can be convinced to return to the peace process, a massive (hundreds of thousands of deaths) bloodbath will ensue that would likely spill over into Burundi. In addition, millions of refugees will flee into neighboring Uganda, Tanzania, and Zaire, far exceeding the absorptive capacity of those nations."¹⁹⁹

Ein weiterer Einwand, den Des Forges gegen Kuperman vorbrachte, war, daß neben den 2.000 Blauhelmen vor Ort weitere 1.000 französische und belgische Elitetruppen sowie 250 U.S. Marines in der Region gewesen seien, die sofort hätten eingesetzt werden können – und dies ja auch wurden: zur Rettung der Ausländer vor Ort.

197 Zugleich stellt Kuperman keineswegs in Abrede, daß auch diese Aussicht eine Intervention gerechtfertigt hätte.

198 Die unabhängige Forschungseinrichtung "The National Security Archive" in Washington, D.C. hat die insgesamt 16 Dokumente, auf die im Rahmen dieser Arbeit bereits an verschiedenen Stellen zurückgegriffen wurde, am 20. August 2001 ins Internet gestellt, siehe
<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01).

Eine zusammenfassende Bewertung der Dokumente geben u.a. Christophe Ayad/Pascal Riché: *Genocide au Rwanda: Washington Savait. Les Etats-Unis n'ont rien fait pour éviter le bain de sang*, in: *Libération*, 22 Août 2001, S. 6.

199 Vgl. Memorandum from Deputy Assistant Secretary of Defense for Middle East/Africa, through Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, to Under Secretary of Defense for Policy, "Talking Points On Rwanda/Burundi", April 11, 1994. Confidential. Source: Freedom of Information Act release by the Office of the Secretary of Defense, via Internet zugänglich unter:
<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html>> (Zugriff am 01.09.01).

Derartige Szenarien und Kontroversen sind hilfreich, um Schuldeingeständnisse und Lehren nicht im freien Raum stehen zu lassen, sondern rückblickend alternative Handlungsmöglichkeiten durchzuspielen. Denn neben der Frage, ob nicht die internationalen Geber in den Jahren 1989-93 durch eine konzertierte und entschlossenerere Diplomatie – die Frankreich hätte unterstützen müssen – die Eskalation hätte abwenden können, spitzt sich die Frage der Genozid-Prävention in Rwanda immer wieder darauf zu, wann und wie eine militärische Intervention hätte erfolgen können. Für die Phase unmittelbar vor und nach Beginn des Völkermordes dürfte der entscheidende Punkt vermutlich nicht in der genauen Stärke der Interventionskräfte gelegen haben, wie das *International Panel of Eminent Personalities* herausstellte. Schon ein deutliches Signal, dass eine Staatenallianz oder die Vereinten Nationen zur Intervention bereit gewesen wären, hätte – in Verbindung mit *coercive diplomacy* – möglicherweise das Kalkül der *genocidaires* beeinflusst. Diese konnten sich durch die im- und expliziten Botschaften, die seitens UNAMIR und der internationalen Diplomatie ausgingen, eher ermutigt fühlen – bedeuteten sie doch, daß ein "Genozid unter den Augen der Vereinten Nationen" (Spelten 1994) offenbar ohne Ahndung möglich war.

Auch wenn eine militärische Intervention kurzfristig viele Menschenleben hätte retten können, so gebietet es jedoch die intellektuelle Aufrichtigkeit, auf die *mittelfristigen* Schwierigkeiten einer derartigen Intervention hinzuweisen. Wäre nämlich die UN-Schutztruppe ernsthaft attackiert worden, hätte sie vermutlich erheblich aufgestockt werden oder aber ein direktes Bündnis mit der RPF suchen müssen. Mit anderen Worten: Die Eindämmung des Völkermordes wäre in diesem Szenario vermutlich nur gelungen, wenn man zugleich die Machtübernahme durch eine demokratisch nicht legitimierte Kriegspartei akzeptiert und unterstützt hätte, die vier Jahre zuvor eine politisch wie völkerrechtlich problematische Invasion mit Unterstützung des Nachbarlandes gestartet hatte. Schließlich hätte sich für eine halbwegs schlagkräftige UN-Truppe auch bald die Frage gestellt, wie auf zu erwartende Attacken der weiterhin aktiven EX-FAR-Truppen und Hutu-Milizen zu reagieren gewesen wäre. Es bleibt eine wichtige Aufgabe, auch diese – nicht allein militärisch zu beantwortenden – Szenarien durchzubuchstabieren und auch die mutmaßliche Verstrickung (*entanglement*) einer Anti-Genozid-Intervention in Gewalt und Zerfall der Region der Großen Seen zu erörtern. Ansonsten laufen die damaligen wie rückblickenden Forderungen nach einer Intervention Gefahr, keinerlei Lehren aus Somalia gezogen zu haben: Denn auch hier hatten zahlreiche NGOs, Journalisten, Wissenschaftler und Politiker vehement einen scheinbar "machbaren" Militäreinsatz gefordert, ohne die Implikationen und möglichen Szenarien ausreichend zu bedenken²⁰⁰.

200 Ich schließe mich hier selbstkritisch ein; vgl. Debiel 1992.

3. Grenzen von Weltinnenpolitik

Für eine Gesamtbeurteilung der rwandischen Tragödie ist bedeutsam, sich nicht allein auf das unzureichende UNAMIR-Mandat, das institutionelle Versagen der Weltorganisation sowie den "fehlenden politischen Willen" wichtiger Mitgliedsstaaten zu konzentrieren und dann – als scheinbar logische Konsequenz – Änderungen einzufordern. Vielmehr hat Rwanda in viel grundsätzlicher Weise die Grenzen von Weltinnenpolitik sowie Dilemmata globaler Einmischung offenbart. Die zugrundeliegenden Ursachen für Fehlwahrnehmung, Zögern und Wegschauen bestehen nämlich fort, da sie in den derzeitigen Interessen, Handlungsmustern und Machtstrukturen internationaler Politik begründet sind. Trotz aller Aufarbeitung und Entschuldigung gibt es deshalb wenig Anzeichen für einen grundlegenden Einstellungswandel bei den mächtigen Mitgliedern der Weltorganisation und dem von ihnen dominierten Sicherheitsrat²⁰¹. Auch sind Zweifel angebracht, daß das UN-Sekretariat mit sensiblen Informationen über Menschenrechtsverletzungen und Massaker angemessener und offensiver umgehen würde²⁰². Wirkliche Fortschritte bei Gewaltprävention und Krisenmanagement in peripheren Weltregionen dürften wohl nur möglich sein, wenn sich frühzeitig eine kritische Öffentlichkeit auf nationaler wie globaler Ebene konstituiert, die die politischen Entscheidungsträger mit Fakten und Forderungen konfrontiert. Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme), African Rights und Amnesty International haben dies in Rwanda frühzeitig unternommen. Doch gelang es – im Unterschied zu Somalia – nicht, eine breite öffentliche Debatte in Gang zu setzen und Besorgnis zu wecken.

Die vielschichtigen Diskussionen über normative und politische Maßstäbe humanitärer Interventionen und die Eingriffsrechte bei fundamentalen Menschenrechtsverletzungen (vgl. Kapitel A.III) verblasen insofern sichtlich, wenn man Interessen, Risikobereitschaft und Lernbereitschaft der zentralen nationalstaatlichen und multilateralen Akteure in Rechnung stellt. Es würde deshalb zu kurz greifen, wenn man sich bei den Lehren aus dem Rwanda-Konflikt allein darauf beschränken würde, Möglichkeiten besserer Frühwarnung im UN-Sekretariat zu erkunden, Konsequenzen für Mandat und Ausstattung von UN-Friedenstruppen zu ziehen und den "politischen Willen" zentraler Sicherheitsratsmitglieder

201 Beispielsweise hatte der neue US-Präsident, George W. Bush, während seiner Wahlkampagne deutlich gemacht, daß Afrika nicht zu den strategischen Interessen der USA gehöre und er zur Verhinderung eines Völkermordes – wie er 1994 in Rwanda begangen wurde – militärisch nicht intervenieren würde (vgl. Booker 2001: 195).

202 Aufschlußreich ist in dieser Hinsicht das Frontline-Interview mit Iqbal Riza (1998), der zwar Fehler bei der Lagebeurteilung eingesteht, zugleich aber den Eindruck vermittelt, er würde in einer ähnlichen Situation keiner anderen Entscheidungslogik folgen.

einzufordern²⁰³. Vielmehr geht es auch darum, Handlungsmöglichkeiten für den Fall zu erkunden, in denen die Weltorganisation ganz offenkundig nicht in der Lage ist, ausreichende militärische Unterstützung durch Mitgliedsstaaten zu mobilisieren und deshalb kein kohärentes Einsatzkonzept entwickeln kann. In einem solchen Fall kann es unter Umständen wirkungsvoller sein, sich auf die konsequente Verurteilung von Unrecht und die Brandmarkung von Unterstützern zu konzentrieren, als eine widersprüchliche und fehlgeleitete Operation auf den Weg zu bringen.

Schließlich verdient "nach Rwanda" auch die grundlegendere Frage Beachtung, welches Recht zur Einmischung die "internationale Gemeinschaft" geltend machen kann, wenn sie *de facto* vor riskanten Einsätzen zurückschreckt und sich insbesondere bei der Gewährleistung von Sicherheit als handlungsunfähig erweist. Die Antwort ist ebenso einfach wie tiefgreifend: Nur wer eine gewisse Verlässlichkeit bei der Wahrnehmung von Pflichten und Einlösung von Schutzversprechen garantieren kann, wird sich Kompetenzen im Rahmen von Weltinnenpolitik anmaßen können. Werden derartige Schutzversprechen und die damit verbundenen Eingriffe in staatliche Souveränitätsrechte nur *à la carte* angewendet, ohne daß eine Grundbereitschaft zur generellen Ahndung von Verbrechen gegen das Völkerrecht besteht, verlieren sie Glaubwürdigkeit und Legitimität. Eine derart selektive und letztlich unberechenbare Politik kann – da sich schutzbedürftige Individuen auf die von ihr bemühte universalistische Rhetorik verlassen – sogar "falsche Sicherheit" vortäuschen und Leid vermehren statt lindern.

Die insgesamt skeptische Einschätzung zur Lernfähigkeit der "internationalen Gemeinschaft" sollte allerdings nicht verdecken, daß der Schock über die Ereignisse gerade bei Entwicklungshilfegebern nachgewirkt und Veränderungen ausgelöst hat. Die zahlreichen Evaluationen – insbesondere auf Ebene der OECD-Staaten (v.a. Millwood 1996, Uvin 1998) – haben das herkömmliche Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit nachhaltig erschüttert und unverkennbar zu einer verstärkten Sensibili-

203 Angesichts der strukturellen Grenzen effektiver UN-Friedenssicherung bei fehlendem Interesse zentraler Mitgliedsstaaten wirken manche Lehren und Schlußfolgerungen, wie sie beispielsweise die *Lessons Learned Unit* und der Carlsson-Bericht vortragen, eher hilflos und allgemein. Sie sind – im Unterschied zur präzisen Analyse – eine Ansammlung aus Appellen und Reformvorschlägen. Verbesserte Koordination, "unity of command", eine "Kultur der Prävention", professionellere Frühwarnung, realitätsgerechtere Mandate, eine höhere Qualifikation und Ausrüstung der Truppen etc. sind wichtige Reformvorschläge bei der Stärkung der Weltorganisation, auf die noch einzugehen sein wird (vgl. Kapitel F.II). Doch solange diese Vorschläge weder umgesetzt noch ernsthaft auf den Weg gebracht sind, muß eine rückblickende Analyse sich vorrangig mit den damals *vorhandenen* (und nicht mit den wünschbaren) Alternativen befassen. Ansonsten läuft sie Gefahr, sich sozusagen "in die Zukunft zu flüchten".

sierung für die politischen Wirkungen externer Unterstützung geführt. Die unangemessene Reaktion Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre, als die verschiedenen Geber weitgehend an eingefahrenen Entwicklungsstrategien festhielten und IWF und Weltbank die Lage sogar durch unangepaßte Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogramme verschärften, wäre heute in einer vergleichbaren Situation wohl weniger wahrscheinlich. Ob westliche Geber und internationale Finanzinstitutionen aber in der Lage wären, die verbesserte Sensibilisierung für Krisendynamiken in konkreten Fällen auch in konzertierte Handlungsstrategien zu übersetzen, muß nach wie vor zurückhaltend beurteilt werden.