

An der Verantwortung gescheitert?

Die Vereinten Nationen und das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka

Gerrit Kurtz

Im Mai 2009 endete der 27 Jahre dauernde Bürgerkrieg in Sri Lanka durch die militärische Niederlage der tamilischen Rebellen. Die Reaktion der Vereinten Nationen während der letzten Monate dieses Krieges war unangemessen und hat unzählige Zivilisten nicht vor Tod, Vertreibung und Menschenrechtsverletzungen schützen können. Wie ein UN-interner Untersuchungsbericht verdeutlicht, liegen diesem Versagen grundlegende Probleme in der Arbeit der Vereinten Nationen zugrunde. Doch auch die UN-Mitgliedstaaten hatten ihren Anteil daran: Sie gaben keine klaren Weisungen und billigten das Handeln der sri-lankischen Regierung im UN-Menschenrechtsrat.

Wie sich die Vereinten Nationen in den letzten Monaten des Bürgerkriegs in Sri Lanka verhalten haben, ist Gegenstand massiver Kritik von Seiten verschiedener Menschenrechtsorganisationen und Journalisten. Beobachter wie Column Lynch¹ oder Louise Arbour, Präsidentin der ›International Crisis Group‹, haben das blutige Ende der Rebellion der ›Liberation Tigers of Tamil Eelam‹ (LTTE) im Mai 2009 mit dem internationalen Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P)² in Verbindung gebracht und den Fall Sri Lanka dabei als ›katastrophales Versagen der Schutzverantwortung‹ bezeichnet.³

Ein interner Untersuchungsbericht der Vereinten Nationen, welcher im Auftrag des UN-Generalsekretärs vom langjährigen UN-Mitarbeiter Charles Petrie⁴ verfasst und im November 2012 veröffentlicht wurde, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Trotz der Verdienste einzelner hochrangiger UN-Mitarbeiter stellten die Ereignisse in Sri Lanka »ein schweres Versagen der UN, angemessen auf frühe Warnungen und die sich entwickelnde Situation während der letzten Phasen des Konflikts und seiner Nachwirkungen (...) zu reagieren«⁵, dar. Die folgende Untersuchung des Verhaltens des UN-Landesteam in Sri Lanka, des UN-Sekretariats in New York und der zwischenstaatlichen UN-Organen (Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat) während der letzten Kriegsmomente zeichnet die gravierendsten Probleme nach.⁶ Allerdings wird am Schluss auch deutlich, dass der enge Blickwinkel auf die letzten Kriegsmomente zu kurz greift. Die geringen diplomatischen Einflussmöglichkeiten westlicher Staaten müssen im Zusammenhang mit ihren eigenen Handlungen im Zuge »legitimer Terrorismusbekämpfung« gesehen werden, welche letztlich auf sie zurückfielen.

Das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka

Zum Jahreswechsel 2008/2009 begann sich der Bürgerkrieg in Sri Lanka auf seinen militärischen Höhepunkt zuzubewegen. Die sri-lankischen Streitkräfte hatten im Jahr 2007 die Ostprovinz zurückerobert und wandten sich nun gegen das stetig schrumpfende LTTE-Gebiet im Norden Sri Lankas. Dieses kontrollierte die LTTE von ihrer *De-facto*-Hauptstadt Kilinochchi im dichten Dschungelgebiet des Vanni.⁷ Ein im Februar 2002 mit norwegischer Unterstützung ausgehandeltes Waffenstillstandsabkommen existierte bereits seit dem Jahr 2006 nur noch auf dem Papier.⁸



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

1 Column Lynch, Is Ban's Legacy Tarnished by Sri Lanka?, Turtle Bay, 13.11.2012, http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/11/13/is_bans_legacy_tarnished_by_sri_lanka?wp_login_redirect=0

2 Auf dem Weltgipfel 2005 hatten sich die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedstaaten darauf geeinigt, dass sie die Verantwortung hätten, »rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen (...) zu ergreifen«, wenn Mitgliedstaaten »offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen,« siehe UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 139.

3 So etwa Louise Arbour auf der Tagung ›Menschenrechte verantwortlich schützen – Konzept der Responsibility to Protect weiterentwickeln‹ der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 8.6.2012, Berlin.

4 Weil er einen UN-Mitarbeiter einen Untersuchungsbericht über das Verhalten der Vereinten Nationen schreiben ließ, wurde Ban wegen mangelnder Unabhängigkeit des Berichts kritisiert, siehe Vidura, Many Shades of Accountability: The UN and Sri Lanka, Groundviews, 5.11.2012, <http://groundviews.org/2012/11/05/many-shades-of-accountability-the-un-and-sri-lanka/>

5 United Nations, Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Actions in Sri Lanka, November 2012 (im Folgenden kurz ›Internal Review Panel‹ genannt), S. 28, www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf

6 Weil die Generalversammlung sich nicht mit der Situation in Sri Lanka befasste, wird sie im Weiteren nicht erwähnt.

7 Das Vanni ist die Landmasse der nördlichen Provinz Sri Lankas, einschließlich der Distrikte Mullaitivu, Vavuniya und Mannar sowie eines Teils von Kilinochchi. Die LTTE kontrollierte einen großen Teil des Gebiets, daher wurde das von ihr kontrollierte Gebiet häufig mit dem Vanni gleichgesetzt.

8 Vgl. zum Hintergrund Jon Lee Anderson, Death of the Tiger. Sri Lanka's Brutal Victory Over Its Tamil Insurgents, The New Yorker, 2011, S. 40–55.

Seit dem Jahr 1983 hatten sich die sri-lankischen Streitkräfte und die LTTE in einem Krieg bekämpft, während Selbstmordattentate der LTTE die sri-lankische Gesellschaft in Atem hielten.

Der Konflikt in Sri Lanka geht auf eine Marginalisierung der tamilischen Minderheit im von Parteien der singhalesischen Mehrheit dominierten postkolonialen Staat und eine Militarisierung des Widerstands zurück.⁹ Seit dem Jahr 1983 hatten sich die sri-lankischen Streitkräfte und die LTTE in einem teilweise konventionell, teilweise aus dem Untergrund geführten Krieg bekämpft, während Selbstmordattentate der LTTE die sri-lankische Gesellschaft in Atem hielten. Die LTTE strebte dabei einen unabhängigen Staat ›Tamil Eelam‹ an.

Anfang 2009 läutet die Einnahme Kilinochchi durch die sri-lankische Armee (SLA) das blutige Ende des Bürgerkriegs ein. Ab Februar 2009 richtete die SLA nacheinander drei Schutzzonen, sogenannte ›No-Fire-Zones‹, ein, in welchen die tamilische Zivilbevölkerung vor den Gefechten sicher sein sollte. Dennoch konzentrierten sich die Kämpfe zunehmend auf diese Gebiete.¹⁰ Die letzten Gefechte fanden auf einem schmalen Küstenstreifen im Nordosten Sri Lankas statt, wo tausende von Zivilisten monatelang an massiver Unterversorgung litten. Am 19. Mai 2009 erklärte Präsident Mahinda Rajapaksa schließlich den Sieg der Streitkräfte über die LTTE und den Tod ihres charismatischen Führers Villupilai Prabhakaran.¹¹

Das UN-Landesteam: engagiert, aber überfordert

Abzug aus dem Vanni

Die Arbeit des UN-Landesteam (UN Country Team – UNCT) in Sri Lanka bestand seit dem erneuten Ausbruch der kriegerischen Auseinandersetzungen im Jahr 2006 vor allem aus humanitärer Hilfe für die notleidenden Zivilisten. Die UN hatten mit der SLA und der LTTE eine Vereinbarung über eine humanitäre Schutzzone um Kilinochchi herum getroffen. Diese wurde jedoch mehrfach von beiden Seiten verletzt.¹² Im September 2008 unterrichtete die sri-lankische Regierung die Vereinten Nationen, dass sie nicht länger für die Sicherheit der UN-Mitarbeiter vor Ort garantieren könne. Wie der damalige Sprecher des UN-Landesteam Gordon Weiss beschreibt, untermauerten Luftschläge gegen Kilinochchi, die auch UN-Einrichtungen beschädigten, diese Warnung.¹³ Der auch für die Sicherheit der UN-Mitarbeiter zuständige Residierende Koordinator Neil Buhne entschied daraufhin, alle Kräfte aus dem LTTE-Gebiet abziehen und die weiteren Hilfslieferungen und die Beobachtung des Konflikts aus dem südlicher gelegenen Vavuniya zu koordinieren.¹⁴

Diese Entscheidung traf auf harsche Kritik. Zivilisten protestierten verzweifelt vor dem Tor des UN-Büros in Kilinochchi, weil sie fürchteten, den Schutz der internationalen Beobachter zu verlieren. Der interne Untersuchungsbericht kritisiert, dass die Ver-

einten Nationen die Quelle der Gefährdung, nämlich ganz überwiegend die Regierungsarmee, gegenüber den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit deutlicher hätten machen sollen. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der Abzug »die wichtigsten Schutzwälle entfernte, sogar als tausende Zivilisten Schutz in der Nähe von UN-Einrichtungen suchten. Die Reaktion des UN-Systems insgesamt auf die Rücknahme der Sicherheitsgarantien der Regierung stellt ein schweres Versagen dar.«¹⁵ Auch innerhalb des UNCT war diese Entscheidung umstritten.¹⁶

Humanitäre Hilfe und das Sammeln von Opferzahlen

Fortan konnte das Welternährungsprogramm nur noch wöchentliche Konvois in das Kampfgebiet schicken. Nachdem der elfte Konvoi im Januar 2009 für zwei Wochen hinter den Linien angesichts heftigen Artilleriebeschusses der sri-lankischen Armee bei Puthukuddurippu feststeckte, stellten die UN die Transporte über Land vollständig ein.¹⁷

Damit waren hunderttausende Zivilisten einer massiven Unterversorgung ausgesetzt. Über die genaue Zahl der eingeschlossenen Zivilisten gab es weit auseinandergehende Angaben. Während die Regierung von lediglich 70 000 Menschen ausging, meldeten lokale Beamte über 400 000 Zivilisten. Die UN gingen bei ihrer humanitären Planung von 200 000 Personen aus, obwohl sie zwischenzeitlich deutlich höhere Angaben machten.¹⁸ Die UN stellten später fest, dass sich im Februar 2009 in der zweiten von der Regierung erklärten Schutzzone zwischen 300 000 und 330 000 Menschen befanden.¹⁹ Genau wird sich

Die Entscheidung des UN-Landesteam, aus dem umkämpften Gebiet abzuziehen, stieß auf harsche Kritik.

⁹ Vgl. für eine ausführliche Darstellung des Hintergrunds Asoka Bandarage, *The Separatist Conflict in Sri Lanka: Terrorism, Ethnicity, Political Economy*, New York 2009.

¹⁰ United Nations, Report of the Secretary General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka, 31.3.2011, (im Folgenden kurz: ›Panel of Experts‹ genannt), S. 29, www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Executive_Summary.pdf

¹¹ Rede von Mahinda Rajapaksa vor dem Parlament, 19.5.2009, www.president.gov.lk/speech_New.php?id=74

¹² Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 48–49.

¹³ Gordon Weiss, *The Cage. The Fight for Sri Lanka and the Last Days of the Tamil Tigers*, London 2011, S. 103.

¹⁴ UN ›To Relocate Sri Lanka Staff‹, BBC News, 9.9.2008, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7606864.stm

¹⁵ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 17.

¹⁶ Vgl. entsprechende Aussagen ehemaliger UN-Mitarbeiter in der britischen TV-Dokumentation, Channel Four, *Sri Lanka's Killing Fields*, 14.6.2011, www.channel4.com/programmes/sri-lankas-killing-fields/40d

¹⁷ Für eine ausführliche Schilderung der Erlebnisse der UN-Mitarbeiter des elften Konvois vgl. Weiss, a.a.O. (Anm. 13), S. 96–120.

¹⁸ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 18.

¹⁹ Panel of Experts, a.a.O. (Anm. 10), S. 28.

diese Zahl wahrscheinlich nicht mehr rekonstruieren lassen, allerdings deutet allein die Registrierung von knapp 280 000 Binnenvertriebenen in den von der Regierung eingerichteten Auffanglagern auf signifikante Fehler in den Regierungsangaben hin.²⁰

Anfangs gab es keine systematische Beobachtung der Opferzahlen seitens der Vereinten Nationen. Erst nachdem die Begleiter des elften Konvois dem UN-Landesteam in Colombo über die Geschehnisse im Vanni aus erster Hand berichteten, richtete eine Gruppe von UN-Mitarbeitern, die »UN Crisis Operations Group« (COG), eine entsprechende Systematik ein. Ihre Zahlen wurden für interne Zwecke benutzt, jedoch nicht veröffentlicht. Als das Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) am 14. März 2009 dennoch die COG-Zahlen veröffentlichte, zweifelte der Residierende Koordinator Buhne auf Druck der Regierung die Richtigkeit der (eigenen) Angaben an. Die UN waren darauf bedacht, die Regierung nicht zu provozieren, um sie zu einer Feuerpause zu bewegen, welche Zivilisten die Flucht ermöglichen sollte.²¹ Diese Bemühungen waren jedoch nicht von Erfolg gekrönt.

Diese Probleme bestanden zum einen aufgrund der mangelnden Ausstattung des UN-Landesteam mit Menschenrechtsberatern und zum anderen aufgrund der Vielzahl an Ansprechpartnern und der unklaren Richtlinien der Führungsebene, die es dem Residierenden Koordinator erschwerten, die richtigen Maßnahmen zu treffen, wie der interne Untersuchungsbericht feststellt.²²

Aufarbeitung von Kriegsverbrechen

Besuch des Generalsekretärs

Wenige Tage nach dem Ende der gewaltsamen Auseinandersetzungen besuchte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon vom 22. bis 23. Mai 2009 das Land. Er flog mit dem Hubschrauber über das Gebiet der letzten Kampfhandlungen und besuchte das Auffanglager Menik Farm bei Vavuniya. Bei einer anschließenden Pressekonferenz schilderte Ban seine Erlebnisse und erklärte, je mehr die Regierung die Sorgen der internationalen Gemeinschaft einbeziehen würde, desto glänzender würde die Zukunft Sri Lankas sein.²³

Auf das Drängen Bans hin schafften es die UN, die Notwendigkeit der Aufarbeitung des Krieges im Abschlusskommuniqué von Ban und Präsident Rajapaksa unterzubringen.²⁴ Wörtlich heißt es dort: »Sri Lanka bekräftigte seine umfassende Verpflichtung auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, wie von internationalen Menschenrechtsstandards und Sri Lankas internationalen Verpflichtungen gefordert. Der Generalsekretär unterstrich die Bedeutung eines Aufarbeitungsprozesses, um sich mit Verletzungen des humanitären Völkerrechts und internationaler Menschenrechte zu befassen. Die Re-

gierung wird Maßnahmen ergreifen, um diese Missstände anzugehen.«²⁵

Einsetzung einer Expertenkommission

Auf diese Passage aus dem Kommuniqué stützten sich Ban und andere hochrangige UN-Vertreter, um sich bei der sri-lankischen Regierung für eine wirksame Aufarbeitung einzusetzen. Während man im Sekretariat über eigene Untersuchungen diskutierte, bemühte sich der Generalsekretär, die sri-lankische Regierung zur Einsetzung einer Kommission zu bewegen.²⁶ Im Juni 2010 ernannte Ban schließlich eine Expertenkommission, die ihn beraten sollte, wie das Kommuniqué hinsichtlich der Verantwortung für mögliche Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht und die Menschenrechte umzusetzen sei.²⁷

Die Kommission bestand aus drei Mitgliedern und einem Sekretariat. Der Menschenrechtsaktivist Marzuki Darusman aus Indonesien fungierte als Vorsitzender. Er wurde unterstützt von dem amerikanischen Völkerrechtsprofessor Steven Ratner und der südafrikanischen Menschenrechtsanwältin Yasmin Sooka. Dies war alles, was die Öffentlichkeit lange Zeit über die Arbeit des Gremiums erfuhr.²⁸ Dementsprechend herrschte eine gewisse Unsicherheit über die Aufgaben der Kommission. Sollte sie eigene Untersuchungen bezüglich der Verbrechen anstellen? Oder sollte sie lediglich die laufenden Bemühungen der sri-lankischen Regierung in dieser Hinsicht bewerten und dem Generalsekretär rechtliche Bewertungsstandards an die Hand geben?

Die große Schwäche der Expertenkommission war, dass sie kein offizielles Mandat eines zwischenstaatlichen Organs, etwa des Menschenrechtsrats, besaß. Diesen Vorwurf musste sich die Kommission insbesondere von der sri-lankischen Regierung gefallen lassen. Diese lehnte die Kommission als »unberechtigte und unnötige Einmischung« vehement ab.²⁹ Dennoch übergab die sri-lankische Regierung

Die UN waren darauf bedacht, die Regierung nicht zu provozieren, um sie zu einer Feuerpause zu bewegen.

Die große Schwäche der Expertenkommission war, dass sie kein offizielles Mandat eines zwischenstaatlichen Organs, etwa des Menschenrechtsrats, besaß.

²⁰ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 18.

²¹ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 12.

²² Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 24.

²³ Secretary-General's Press Conference in Sri Lanka, United Nations, 23.5.2009, www.un.org/sg/offthecuff/?nid=1293

²⁴ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 88.

²⁵ Joint Statement by UN Secretary-General, Government of Sri Lanka, UN Press Release SG/2151, 26.5.2009.

²⁶ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 15.

²⁷ Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Sri Lanka, United Nations, 22.6.2010.

²⁸ Vgl. Ban Appoints Panel to Advise on Human Rights Issues During Sri Lankan Conflict, UN News, 22.6.2010.

²⁹ Ministry of External Affairs Sri Lanka, Statement on the Appointment of the Sri Lanka-Panel of Experts by the Secretary General of the United Nations, Permanent Mission of Sri Lanka to the United Nations, 23.6.2010.

Die sri-lankische Armee sei mit schweren Waffen in die Schutzzonen vorgedrungen und habe dabei den Tod tausender Zivilisten in Kauf genommen.

später eine Reihe von Dokumenten an die Kommissionsmitglieder und schickte eine Delegation nach New York.³⁰ Die Kommission durfte jedoch, trotz intensiver Bemühungen und offizieller Versprechungen, nie nach Sri Lanka einreisen.³¹

Der im April 2011 veröffentlichte Bericht der Expertenkommission kommt zu einem eindeutigen Ergebnis: Die sri-lankische Armee sei mit schweren Waffen in die Schutzzonen vorgedrungen und habe dabei den Tod tausender Zivilisten in Kauf genommen. Sie habe Krankenhäuser und andere humanitäre Einrichtungen gezielt beschossen, humanitäre Hilfe in Form von Nahrungsmitteln und Medizin verweigert sowie die Menschenrechte der Binnenvertriebenen nach dem Konflikt und die Pressefreiheit stark eingeschränkt.³² Auf der anderen Seite habe die LTTE unter anderem Zivilisten als menschliche Schutzschilde benutzt, Zivilisten auf der Flucht erschossen, militärische Ausrüstung in der Nähe von Zivilisten eingesetzt und Minderjährige rekrutiert. Die Kommission befand zudem, dass die bisherigen Bemühungen der sri-lankischen Regierung zur rechtlichen Aufarbeitung dieser Vorwürfe nicht ausreichten.³³ Ferner habe die bereits geschilderte mangelhafte Veröffentlichung von Opferzahlen durch die Vereinten Nationen und das Verhalten der zwischenstaatlichen Organe den Schutz von Zivilisten erschwert.³⁴ Insgesamt lägen glaubhafte Berichte vor, dass bis zu 40 000 Zivilisten in dieser letzten Kriegsphase umgekommen seien.³⁵

Auf der anderen Seite habe die LTTE unter anderem Zivilisten als menschliche Schutzschilde benutzt oder auf der Flucht erschossen.

Der über 200 Seiten lange Bericht enthält eine detaillierte Schilderung der Ereignisse ab September 2008, angereichert durch Karten, Fotos und UN-eigene Satellitenaufnahmen. Insbesondere Letztere lassen laut Bericht den Schluss zu, dass die Artillerieschäden in den Schutzzonen überwiegend auf das Konto der sri-lankischen Armee gingen. Daneben analysiert der Bericht die rechtlichen Folgen der dargestellten Fakten. Die Fakten deuteten auf Verletzungen der Genfer Konventionen und relevanter menschenrechtlicher Verpflichtungen durch die Regierung und die LTTE sowie auf individuelle Verantwortlichkeiten für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf beiden Seiten hin.³⁶ Damit legte die Kommission eher einen echten Untersuchungsbericht als lediglich eine Beratungsvorlage vor, wie das Mandat hatte annehmen lassen. Der Bericht stellt die bislang umfassendste internationale Untersuchung der Geschehnisse dar.

Schritte der sri-lankischen Regierung

Ein Jahr nach Kriegsende lagen bereits mehrere Berichte Außenstehender über das Ende des Krieges vor, welche mögliche Kriegsverbrechen der Regierung und der LTTE beschrieben.³⁷ Gleichzeitig liefen die Planungen bei den UN für die Einsetzung der Expertenkommission. Unter diesem Druck stehend setzte die Regierung am 15. Mai 2010 eine ei-

gene Kommission ein: die ›Lessons Learnt and Reconciliation Commission‹ (LLRC). Diese sollte »die Fakten und Umstände, welche zum Scheitern des Waffenstillstandsabkommens vom 21. Februar 2002 [geführt haben] sowie die darauffolgenden Ereignisse bis zum 19. Mai 2009«³⁸ ergründen, Verantwortlichkeiten benennen und Lehren zur Vermeidung eines Wiederaufflammens des Konflikts ziehen. Menschenrechtsorganisationen kritisierten die mangelnde Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Kommissionsmitglieder, denn einige von ihnen hatten während der Untersuchungszeit hohe Regierungsämter inne.³⁹

Die Kommission führte öffentliche Anhörungen sowohl in Colombo als auch im Feld durch und bot vielen Zivilisten eine – wenn auch begrenzte – Gelegenheit, einer offiziellen Stelle ihre Erfahrungen zu schildern. Der im November 2011 veröffentlichte Bericht⁴⁰ sieht die Verantwortung für die zivilen Opfer und Menschenrechtsverletzungen während des Krieges ausschließlich bei der LTTE. Abseits dieser rechtlichen Einschätzungen liefert er jedoch einige überraschend offene Empfehlungen für ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Gruppen in Sri Lanka. Die sri-lankische Regierung berichtet mittlerweile regelmäßig über die Umsetzung dieser Empfehlungen als Teil eines nationalen Aktionsplans.⁴¹

Das Verteidigungsministerium hat mittlerweile zugegeben, dass es während der ›humanitären Operation‹ durchaus zu zivilen Opfern durch die Regierungsarmee gekommen sei. Damit rückte sie von

³⁰ Die entsprechende Korrespondenz ist in Anhang 2 des Berichts ›Panel of Experts‹, abgedruckt, a.a. O. (Anm. 10), S. 125–185.

³¹ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. 6.

³² Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. ii–iii.

³³ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. iv.

³⁴ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. vi–vii.

³⁵ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. 41.

³⁶ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. 71f.

³⁷ Vgl. International Crisis Group, War Crimes in Sri Lanka, Asia Report No.191. Colombo/Brüssel 2010; US State Department, Report to Congress on Incidents During the Recent Conflict in Sri Lanka, 2009.

³⁸ Report of the Commission of Inquiry on Lessons Learnt and Reconciliation, November 2011, S. 5f., <http://slembassyusa.org/downloads/LLRC-REPORT.pdf>

³⁹ Vgl. International Crisis Group, Reconciliation in Sri Lanka: Harder Than Ever, Asia Report No. 209, Colombo/Brüssel 2011, S. 22–26; Amnesty International, When Will They Get Justice? Failures of Sri Lanka's Lessons Learnt and Reconciliation Commission, Index: ASA 37/008/2011, London 2011.

⁴⁰ Report of the Commission of Inquiry, a.a. O. (Anm. 38).

⁴¹ Vgl. Government of Sri Lanka, National Plan of Action for the Implementation of LLRC Recommendations – Responsibilities by Agency, Januar 2013.

ihrer während der Auseinandersetzungen verfolgten Linie ab, es habe gar keine zivilen Opfer durch das eigene Militär gegeben (»zero civilian casualties policy«).⁴² Allerdings protestiert Sri Lanka weiterhin scharf gegen die von der UN-Expertenkommission genannten Opferzahlen.⁴³

Unterschiedliche Signale der zwischenstaatlichen UN-Organen

Sicherheitsrat

Während der Krise in Sri Lanka 2008/2009 hielt kein Gremium der Vereinten Nationen eine formelle Sitzung ab. Widerstand der asiatischen Länder, insbesondere Chinas, verhinderte eine formelle Befassung des UN-Sicherheitsrats mit der Situation. Im Gegensatz dazu setzten sich insbesondere Großbritannien, Frankreich und die USA wiederholt bilateral für eine humanitäre Feuerpause ein, allerdings ohne durchschlagenden Erfolg.

Der Sicherheitsrat hielt jedoch vier informelle Treffen ab, bei denen UN-Vertreter dessen Mitglieder unterrichteten.⁴⁴ Erst kurz vor Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen wurde eine gemeinsame Äußerung in Form einer Presseerklärung abgegeben. In dieser verurteilten die Mitglieder des Sicherheitsrats die LTTE für ihren Einsatz von Zivilisten als menschliche Schutzschilde und riefen die sri-lankische Regierung auf, keine schweren Waffen zu benutzen. Sie erkannten jedoch auch explizit das Recht der Regierung an, »Terrorismus« zu bekämpfen.⁴⁵

Menschenrechtsrat

Im Genfer Menschenrechtsrat war die Situation ähnlich. Seit einiger Zeit hatte eine Reihe von Staaten versucht, die nötigen Unterstützer für eine Sondertagung des Menschenrechtsrats zur Situation in Sri Lanka zu sammeln. Diese konnte schließlich am 26. und 27. Mai 2009 stattfinden.

Der Versuch einiger, vor allem westlicher Staaten, die beiden Konfliktparteien wegen ihres Verhaltens zu verurteilen und eine ernsthafte Aufarbeitung der Ereignisse zu fordern, scheiterte jedoch auf fatale Weise. Sri Lanka schaffte es, einen eigenen Resolutionsentwurf zu zirkulieren, bevor Deutschland für die Mitgliedstaaten, welche die Sondertagung beantragt hatten, einen kritischen Entwurf auf die Agenda setzen konnte. Dies hatte zur Folge, dass Sri Lankas Entwurf zuerst diskutiert wurde.⁴⁶ Am Ende nahm der Menschenrechtsrat diesen Entwurf in nur leicht veränderter Form mit 29 zu 12 Stimmen bei sechs Enthaltungen an. Darin begrüßt er Sri Lankas »Einsatz für das humanitäre Völkerrecht und die Einhaltung von Menschenrechten«, kritisiert allein die LTTE und erkennt das Recht der Regierung an, Hilfsorganisationen erst dann zu den geflohenen Zivilisten Zugang zu gewähren, »wenn es nötig« sei.⁴⁷

Anscheinend hielt eine Mehrheit der Mitglieder des Rates es nicht für angebracht, die sri-lankische Regierung direkt nach ihrem endgültigen Sieg über die LTTE und der Beendigung des 26-jährigen Bürgerkriegs für die Bekämpfung einer Organisation zu zensieren, welche in vielen Ländern als terroristisch eingestuft war, nicht zuletzt in den USA, in der EU und in Indien.

Drei Jahre später revidierte der Menschenrechtsrat – in veränderter Besetzung – diese Position. Am 22. März 2012 nahm er einen Resolutionsentwurf der USA an, welcher die sri-lankische Regierung aufforderte, einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen der LLRC zu verabschieden und generell die Aufarbeitung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht voranzutreiben. Im Gegensatz zu 2009 stimmte die Regionalmacht Indien diesmal ebenfalls für den Entwurf – ein diplomatischer Erfolg der USA. Das Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte erhielt den Auftrag, diesen Prozess zu unterstützen und innerhalb eines Jahres Bericht zu erstatten.⁴⁸ Dieser Bericht kommt, wie bereits die Expertenkommission des Generalsekretärs, zu dem Schluss, dass die nationalen Mechanismen nicht ausreichen und weitere Schritte für eine effektive Aufarbeitung der massiven Menschenrechtsverletzungen angezeigt seien.⁴⁹ Der Menschenrechtsrat unterstützte die Empfehlungen dieses Berichts, insbesondere die Forderung nach einer unabhängigen Untersuchung der Geschehnisse durch die Regierung Sri Lankas.⁵⁰

Widerstand der asiatischen Länder, insbesondere Chinas, verhinderte eine formelle Befassung des UN-Sicherheitsrats mit der Situation.

⁴² »Despite the clear intent of the Government of Sri Lanka and the numerous precautions taken, it was impossible in a battle of this magnitude, against a ruthless opponent actively endangering civilians, for civilian casualties to be avoided,« Ministry of Defence Sri Lanka, Humanitarian Operation – Factual Analysis, July 2006 – May 2009, Colombo 2011, S. 3.

⁴³ Ministry of External Affairs Sri Lanka, External Affairs Ministry Statement on »Petrie report«, The Permanent Mission of Sri Lanka to the United Nations Office at Geneva, 23.11.2012.

⁴⁴ Security Council Report, Update Report No. 1: Sri Lanka, 4.6.2009.

⁴⁵ UN Security Council, Security Council Press Statement on Sri Lanka, UN Doc. SC/9659, 13.5.2009.

⁴⁶ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 15.

⁴⁷ A/HRC/RES/S-11/1 v. 27.5.2009. Vgl. dazu auch den kritischen Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2009, Vereinte Nationen, 2/2010, S. 75f.

⁴⁸ UN Doc. A/HRC/19/2 v. 22.3.2012. Die Resolution wurde mit 24 Ja-, 15 Nein-Stimmen und acht Enthaltungen angenommen.

⁴⁹ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Advice and Technical Assistance for the Government of Sri Lanka on Promoting Reconciliation and Accountability in Sri Lanka, UN Doc. A/HRC/22/38 v. 11.2.2013, S. 16–17.

⁵⁰ Promoting Reconciliation and Accountability in Sri Lanka, UN Doc. A/HRC/22/L.1/Rev.1 v. 21.3.2013.

Fazit und Ausblick

Rückblickend erscheint die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, die Gräueltaten in Sri Lanka zu verhindern, als ein Versagen des noch jungen Konzepts der Schutzverantwortung.

Rückblickend erscheint die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, die Gräueltaten in Sri Lanka zu verhindern, als ein Versagen des noch jungen Konzepts der Schutzverantwortung. Dieser Vorwurf greift jedoch zu kurz. Im Jahr 2009 herrschte in der internationalen Gemeinschaft eine große Unsicherheit über den Status des Konzepts. Gleichzeitig verkennt der enge Fokus auf die letzten Kriegsmonate, welche Wirkung Aussagen und Handlungen westlicher Staaten im Kontext »legitimer Terrorismusbekämpfung« hatten.

Jede im Entstehen befindliche Norm ist Widerständen und Rückschlägen ausgesetzt. Im Umfeld der ersten Debatte in der Generalversammlung zur R2P im Juli 2009 zeigten sich unter anderem die USA noch besorgt über ein mögliches Zurückfallen hinter die Vereinbarung von 2005. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer schienen die Schutzverantwortung skeptisch zu sehen. Daher kann es auch nicht verwundern, dass Bezüge zu einem unklaren und eher umstrittenem Konzept von Diplomaten und UN-Mitarbeitern während des Krieges in Sri Lanka als eher kontraproduktiv angesehen wurden.⁵¹

Weiterhin zeigt das Unvermögen des Westens, die sri-lankische Regierung zumindest etwas von ihrem Kurs abzubringen, wie eigene Normüberschreitungen auch auf »mächtige« Staaten zurückfallen können. Folter, das Gefangenlager auf Guantanamo Bay, der Irak-Krieg 2003 am UN-Sicherheitsrat vorbei, Praktiken der »außerordentlichen Auslieferung« (extraordinary rendition) oder gezielte Tötungen durch Drohnen blieben nicht ohne Wirkung auf den Rest der Welt: Im Kampf gegen »Terroristen« schien fast alles erlaubt zu sein, was normalerweise vom Völkerrecht sanktioniert würde. Bezeichnend scheint daher die Beschwerde Präsident Rajapaksas bei der amerikanischen Botschafterin in Sri Lanka Patricia Butenis im September 2009 über die Kritik der USA. Präsident Bush habe ihn schließlich persönlich ermutigt, die LTTE zu besiegen.⁵² Auch scheint die sri-lankische Regierung diese Kritik angesichts der hohen zivilen Opfer in Irak und Afghanistan – obgleich unter durchaus anderen Umständen – als Heuchelei empfunden zu haben.⁵³ Die Resolution des Menschenrechtsrats wenige Tage nach Kriegsende schien den Eindruck der sri-lankischen Regierung zu bestätigen, von der Mehrheit der Staatengemeinschaft in der legitimen »Terrorismusbekämpfung« unterstützt zu werden.

Für die Umsetzung der Empfehlungen des internen Untersuchungsberichts hat Generalsekretär Ban eine hochrangige Kommission eingesetzt, welche vom Stellvertretenden Generalsekretär Jan Eliasson geleitet wird.⁵⁴ Die Empfehlungen betreffen grundlegende Elemente der Arbeit der Vereinten Nationen in Krisensituationen, wie beispielsweise die Notwen-

digkeit einer neuen Vision der Aufgaben der Vereinten Nationen und der besonderen Verantwortung und Rechenschaftspflicht der UN-Führungskräfte. Außerdem müsse die menschenrechtliche Perspektive und Erfahrung in der Krisenarbeit sowie die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gestärkt werden. Der Bericht macht jedoch auch deutlich, dass bereits einige Maßnahmen hinsichtlich Frühwarnung und abgestimmter Krisenreaktion getroffen wurden.⁵⁵

Der Fall Sri Lanka zeigt allerdings auch, dass das UN-Sekretariat Schwierigkeiten hat, eine klare Linie zu verfolgen, wenn diese nicht von den Mitgliedstaaten vorgegeben wird. Daher ist der laufende Prozess im Menschenrechtsrat besonders wichtig, um Sri Lanka auf der internationalen Tagesordnung zu halten. Gleichzeitig ist es an der Staatengemeinschaft, ein gemeinsames Verständnis für internationale Normen gerade auch in Krisensituationen zu entwickeln. Dies trifft in besonderem Maße für solch grundlegende Normen wie Souveränität, Interventionen und die Rolle von Menschenrechten zu, wie sie sich in der Diskussion einer internationalen Schutzverantwortung zeigt.

Die historische und gerichtliche Aufarbeitung der Ereignisse während des Bürgerkriegs scheinen in Sri Lanka indes nicht ohne interne Veränderungen hin zu größerer Meinungs- und Pressefreiheit sowie einer klaren Trennung der staatlichen Gewalten möglich zu sein. Diese Veränderungen scheinen jedoch gegenwärtig nicht in Sicht.⁵⁶

Der Fall Sri Lanka zeigt auch, dass das UN-Sekretariat Schwierigkeiten hat, eine klare Linie zu verfolgen, wenn diese nicht von den Mitgliedstaaten vorgegeben wird.

⁵¹ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 26.

⁵² US Embassy Colombo, President Bewildered, Frustrated with U.S. Sri Lanka Policy, Wikileaks, 18.9.2009, www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09COLOMBO893

⁵³ Vgl. z.B. Manisha Fernando, »Its Your World« – Terrorism in Sri Lanka and the International Community, Sri Lankan Ministry of Defence, 30.12.2010, www.defence.lk/new.asp?fname=20090430_04

⁵⁴ Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General, Spokesperson's Noon Briefing, 5.12.2012, www.un.org/News/briefings/docs/2012/db121205.doc.htm

⁵⁵ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 30.

⁵⁶ Vgl. International Crisis Group, Sri Lanka's Authoritarian Turn: The Need for International Action, Asia Report No. 243, Colombo/Brüssel 2013.