

E-PAPER

Akteneinsichten

Die deutsche Außenpolitik und der Völkermord in Ruanda

VON SARAH BROCKMEIER UND ANTON PEEZ

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, März 2021



Akteneinsichten

Von Sarah Brockmeier und Anton Peez

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung: Deutschland und der Völkermord in Ruanda	5
2 Neue Erkenntnisse aus den Akten des Auswärtigen Amtes zum Völkermord in Ruanda	8
2.1 «Early Warning»: Früherkennung und politische Analyse in der deutschen Diplomatie	10
2.2 Strategiefähigkeit und Koordinierung zwischen den Ressorts	15
2.3 «Early Action»: Politische Initiativen und Debatten über eine Beteiligung Deutschlands an der VN-Friedensmission in Ruanda	19
3 Defizite bei Frühwarnung, Strategiefähigkeit und «Early Action» auch heute noch dringend	26
3.1 «Early Warning»: Früherkennung und Analyse von Krisen und Konflikten	27
3.2 Strategiefähigkeit und Koordinierung zwischen den Ressorts	28
3.3 Von «Early Warning» zu «Early Action»	30
3.4 Weitere Aufarbeitung und Lehren	32
Bibliographie	33
Quellen	38
Autorinnen und Autoren	41

Zusammenfassung

Mit etwa 800.000 Toten in einhundert Tagen war der Völkermord in Ruanda eine welt-politische Zäsur, die grundsätzliche Fragen zur internationalen Verantwortung bei Genozid aufwarf und die Handlungsfähigkeit sowohl der Vereinten Nationen (VN) als auch einzel-ner Mitgliedsstaaten bei Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit grund-legend in Zweifel zog. Viele Fragen zur deutschen Außenpolitik vor und während des Völkermords sind bis heute offen. Das vorliegende Papier zeigt, dass deutsche Diplomatinnen und Diplomaten 1993 und 1994 besser über die Lage vor Ort unterrichtet waren als bisher bekannt. Allerdings unterschätzten sie vor dem Völkermord die ethnische Dimension des Konflikts sowie den Organisationsgrad der Gewalt gegen Tutsi und übersahen wichtige Warnzeichen wie die Aktivitäten ruandischer Hetzmedien. Zwar debattierte die Bundes-regierung, ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda anzupassen und eine Bundes-wehrberatergruppe, die seit 1978 im Land war, im Laufe des Jahres 1993 abzuziehen – doch fehlte es an ganz grundsätzlicher Koordinierung zwischen den relevanten Ministe-rien sowie einer Anpassung der deutschen außenpolitischen Strategie in Ruanda. Eine frühzeitige Reaktion auf die sich verschlechternde Lage durch die deutsche Außenpolitik blieb dementsprechend aus: Trotz der Selbsteinschätzung Deutschlands, in Ruanda und der Region als ein besonders glaubwürdiger Akteur auf allen Seiten zu gelten, unternahm die damalige Bundesregierung nicht einmal den Versuch, bei den Friedensverhandlungen eine stärkere Rolle zu spielen oder eigene politische Initiativen anzustoßen. Bereits im Sommer und Herbst 1993, im Jahr vor dem Völkermord, baten die Vereinten Nationen, die ruandi-schen Bürgerkriegsparteien und internationale Partner die Bundesregierung wiederholt um Soldaten und Ausstattung für die VN-Friedensmission in Ruanda. Obwohl das Auswärtige Amt einen solchen Beitrag befürwortete, lehnte die Bundesregierung eine Beteiligung auf Grund von Bedenken im Verteidigungsministerium ab. Auch eine Entsendung von Sanitäts-soldaten zur VN-Mission in Ruanda während des Völkermords scheiterte an der Ablehnung des Verteidigungsministeriums.

Ein Vierteljahrhundert nach dem Völkermord hat das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes erstmals den Zugang zu einer Auswahl an relevanten Akten ermöglicht, die vor-wiegend das Jahr 1993 und die Monate ab April 1994 abdecken. Auf Grundlage einer Analyse dieser Dokumente sowie ergänzenden Interviews fasst das vorliegende Papier neue Erkenntnisse zur deutschen Außenpolitik vor und während des Völkermords in drei Themenbereichen zusammen, die es auch heute in der deutschen Außenpolitik noch deut-lich stärker zu diskutieren gilt:

- 1) Früherkennung und politische Analyse für die Krisenprävention («Early Warning»)
- 2) Koordinierung zwischen einschlägigen Ressorts und Strategiefähigkeit der Bundes-regierung in der Krisenprävention und Friedensförderung
- 3) die Bedingungen für eine rechtzeitige Reaktion auf Warnzeichen («Early Action»)

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDR	Coalition pour la Défense de la République
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FIDH	Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (heute GIZ)
MDR	Mouvement Démocratique Républicain
MRND(D)	Mouvement Républicain National pour la Démocratie et le Développement (Bis 1991: Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement)
OAU	Organisation of African Unity (Deutsch: OAE, Organisation für Afrikanische Einheit)
RPF	Rwandan Patriotic Front (Französisch: FPR, Front Patriotique Rwandais)
RTLm	Radio-Télévision Libre des Milles Collines
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
VN	Vereinte Nationen

1 Einleitung: Deutschland und der Völkermord in Ruanda

Während des Völkermords in Ruanda wurden zwischen April und Juli 1994, innerhalb von 100 Tagen, etwa 800.000 Menschen ermordet. Die große Mehrheit der Opfer gehörte zur ethnischen Bevölkerungsgruppe der Tutsi. Die Welt sah erst weg und dann tatenlos zu. Eine Blauhelmission der Vereinten Nationen (VN), die seit 1993 im Land war, wurde zunächst drastisch reduziert und erst viel zu spät wieder verstärkt. Der Völkermord war eine welt-politische Zäsur und warf grundsätzliche Fragen zur internationalen Verantwortung bei Massenverbrechen auf. Gleichzeitig stellte er die Handlungsfähigkeit der VN und ihrer Mitgliedstaaten grundlegend in Frage.

Deutschland war Anfang der neunziger Jahre weder ein wichtiger Akteur in der Welt-politik, noch spielte es in der internationalen Reaktion auf den Völkermord in Ruanda eine zentrale Rolle. Belgien (als langjährige Kolonialmacht), Frankreich (als enger franko-phoner Verbündeter des ruandischen Präsidenten) und die USA (als geopolitische Groß-macht) waren deutlich entscheidender. In der deutschen Öffentlichkeit und Medienberichterstattung wurde der Völkermord in Ruanda vom Bosnienkrieg überschattet – Afrika stand zu keinem Zeitpunkt im Mittelpunkt deutscher Außenpolitik. Die Bundes-wehr war Anfang der neunziger Jahre zwar mit Sanitätseinheiten an VN-Einsätzen in Somalia und Kambodscha beteiligt, doch stritt sich die Bonner Politik gerade 1993 und 1994 darüber, in welcher Form Auslandseinsätze der Bundeswehr mit der deutschen Verfassung vereinbar wären. Erst im Juli 1994, wenige Tage vor dem Ende des Völker-mords in Ruanda, entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Beteiligung deutscher Soldaten an multilateralen Auslandseinsätzen mit Zustimmung des Bundestages ver-fassungsgemäß sei.^[1] Vor diesem Hintergrund ist der Kontext der Bonner Außenpolitik damals kaum mit der heutigen Rolle Berlins in Europa und der Welt zu vergleichen.

Dennoch ist eine Erforschung und Aufarbeitung der deutschen Rolle vor und während des Völkermords in Ruanda aus zwei Gründen relevant. Erstens haben bisherige Analysen zur deutschen Rolle und Politik gezeigt, dass Deutschland Anfang der neunziger Jahre keines-wegs ein unbedeutender Akteur in Ruanda war. Im Gegenteil pflegte Deutschland über viele Jahrzehnte hinweg vielfältige und enge Kontakte zum Land, zunächst als Kolonialmacht (1884–1916) und später durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ), in der Ruanda ein Schwerpunktland war. In der EZ war die Bundesrepublik in den Jahren vor 1994 nach Belgien und vor Frankreich der zweitgrößte bilaterale Partner Ruandas sowie

1 BVerfGE 90, 286: Out-of-area-Einsätze, 12.07.1994.

einer der größten Absatzmärkte für ruandische Waren.^[2] Seit 1982 bestand zudem eine Länderpartnerschaft zwischen Rheinland-Pfalz und Ruanda. Auch zwei deutsche parteinahe Stiftungen waren im Land aktiv und die Deutsche Welle unterhielt bereits ab 1965 eine Relaisstation in der ruandischen Hauptstadt Kigali. Von 1978 bis April 1994 war auch die Bundeswehr mit einer kleinen Beratergruppe vor Ort.^[3] Zwischen 1992 und 1993 war die BRD außerdem als Beobachterin an den Verhandlungen zum Arusha-Friedensvertrag zwischen der Republik Ruanda und der Rebellenarmee Rwandan Patriotic Front (RPF) beteiligt.^[4] Deutschland hatte neben Belgien, Frankreich und den USA also durchaus eine außen- und entwicklungspolitische Stimme in Kigali.

Zweitens sind bisherige Untersuchungen zu dem wesentlichen Schluss gekommen, dass sich aus der deutschen Rolle vor und während des Völkermords in Ruanda wichtige Lehren für die heutige Außenpolitik ergeben – und dass gerade deshalb eine deutlich umfassendere Aufarbeitung der deutschen Rolle notwendig ist. Zuletzt forderten im Jahr 2019 auch die Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke eine unabhängige historische Aufarbeitung der deutschen Außenpolitik in dieser Zeit.^[5] Genau diese Aufarbeitung steht jedoch weiterhin erst am Anfang. Eine im April 2014 von Sarah Brockmeier bei der Heinrich-Böll-Stiftung veröffentlichte Studie fasste auf Grundlage öffentlich zugänglicher Quellen und 15 Interviews mit deutschen Zeitzeug/innen und Expert/innen den damaligen Kenntnisstand zur Politik und Rolle Deutschlands vor und während des ruandischen Völkermords zusammen.^[6] Während der Einfluss der deutschen EZ in dieser Zeit zumindest in vertraulichen externen Evaluierungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) durch Jürgen Wolff und Andreas Mehler frühzeitig untersucht wurde,^[7] gibt es bisher keine detaillierte Untersuchung, welche die Beratungen im und Entscheidungen des Auswärtigen Amtes (AA) und seiner Auslandsvertretungen vor

- 2** Zur deutschen Kolonialherrschaft: Prunier 1995, 23–26; s. auch Newbury 1988; Des Forges 2011. Zur deutschen EZ: Gemäß OECD.Stat, aid (ODA) disbursements to countries and regions (DAC2a): jährlicher Mittelwert, 1989–1993, in aktuellen Mio. US-Dollar, gerundet: alle offiziellen bi- und multilateralen Geber 315,1; davon Belgien 41,6, Deutschland 36,2, Frankreich 29,7, USA 16,4, Kanada 14,5, Japan 14,1, Schweiz 14,1, Niederlande 6,8, Österreich 6,7. <https://tinyurl.com/y6f2vsas>. Zu den deutsch-ruandischen Wirtschaftsbeziehungen: 1991 war Deutschland mit 21% der Gesamtexporte Ruandas der größte Importeur ruandischer Waren; 01.03.1993: Bericht-Nr. 104/93, Best.-Nr. 160117, S. 7–8. 0316–0338.
- 3** Zur Länderpartnerschaft: Brockmeier 2014, 5–6, 16. Zur Stiftungsarbeit: Wolff und Mehler 1999, 69, 74–75, 90, 93–94. Zur Bundeswehrberatergruppe: Johnson, Schindwein und Schmolze 2016, 74; Frenzel 2011, 80–82; Frenzel 2014; Dallaire 2005, 90.
- 4** Des Forges 1999, 95; Melvern 2000, 52; Melvern 2006, 122. Französisch: Front Patriotique Rwandais (FPR).
- 5** Deutscher Bundestag 2019.
- 6** Brockmeier 2014.
- 7** Diese Gutachten wurden auf IFG-Anfrage inzwischen veröffentlicht. Wolff und Mehler 1998; Wolff und Mehler 1999.

und während des Völkermords systematisch ausgewertet – weder historisch, noch mit Blick auf Lehren für eine bessere zukünftige Präventionspolitik.

Vor dem Hintergrund dieses Forschungsbedarfs beantragten und erhielten die Autor/innen eine Verkürzung der normalerweise dreißigjährigen Schutzfrist für 40 relevante Akten des AA.^[8] Die eingesehenen Akten ermöglichten in erster Linie einen Einblick in die Kommunikation zwischen der deutschen Botschaft in Kigali und der Zentrale des AA in Bonn während des Jahres 1993 sowie in die Kommunikation der Zentrale mit der deutschen Vertretung bei den VN von Januar bis Juli 1994. Zusätzlich wurden für diese Analyse anhand von Interviews oder schriftlichen Stellungnahmen fünf deutsche und internationale Zeitzeug/innen – in fast allen Fällen erstmals – zu ihren Erinnerungen an die deutsche Rolle in Ruanda befragt.

Auf Grundlage dieser Quellen – und ihrer Grenzen – kann dieses Papier nur einen ersten kleinen Beitrag zu der weiterhin ausstehenden Aufarbeitung leisten. Im Hinblick auf die Frage, welche möglichen Lehren für die heutige deutsche Außenpolitik am relevantesten sind, trafen die Autor/innen eine Auswahl an Fokusthemen. Im folgenden Kapitel 2 werden die neuen Erkenntnisse aus den Akten des AA anhand dieser drei Themen dargestellt und erläutert. Das abschließende Kapitel 3 fasst mögliche Lehren aus der deutschen Außenpolitik während der Zeit des Völkermords in Ruanda zusammen und formuliert Fragen, die es aus Sicht der Autor/innen auch heute verstärkt zu diskutieren gilt.

8 Die ausgewerteten Akten enthalten insbesondere Unterlagen der deutschen Botschaft in Kigali sowie des Referats «Ostafrika, Zaire» aus dem Jahr 1993 sowie Unterlagen zur humanitären Hilfe und des VN-Referats (damals Referat 230) des AA aus den Monaten April bis Dezember 1994. Der Anhang enthält weitere inhaltliche Angaben und eine vollständige Liste der gesichteten Aktenbände sowie weiterer Primärquellen.

2 Neue Erkenntnisse aus den Akten des Auswärtigen Amtes zum Völkermord in Ruanda

Die Hintergründe und Vorbereitung des Genozids in Ruanda wurden in den letzten Jahrzehnten vielfach untersucht und bleiben doch bis heute umstritten.^[9] Zu den strukturellen Faktoren, die den Völkermord begünstigten, zählen internationale Expert/innen die schlechte wirtschaftliche Situation in Ruanda, die hohe Bevölkerungsdichte im Land, die lange Vorgeschichte von ethnischen Spannungen zwischen der ruandischen Mehrheit der Hutu und der Minderheit der Tutsi sowie Rivalitäten innerhalb der Hutu-Elite des Landes.^[10] Am 1. Oktober 1990 marschierte die RPF, eine überwiegend aus nach Uganda geflohenen ruandischen Tutsi bestehende Exilarmee, in Ruanda ein und begann einen Bürgerkrieg mit der ruandischen Armee. Dieser Bürgerkrieg sollte die nächsten dreieinhalb Jahre das gesellschaftliche und politische Klima in Ruanda prägen, insbesondere im Norden des Landes.^[11] Während des Krieges steuerten staatliche Stellen zunehmend Übergriffe und Massaker an Tutsi. Eine Untersuchungskommission von Menschenrechtsorganisationen unter dem Dach der Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) dokumentierte bereits im März 1993 schwerste Menschenrechtsverletzungen in Ruanda und warnte vor weiteren.^[12] Durch die Einführung eines Mehrparteiensystems im Juni 1991 wurden Rivalitäten innerhalb der politischen Elite des Landes nun öffentlich ausgetragen.^[13]

Ab Oktober 1990 bemühten sich verschiedene afrikanische Staatschefs um die Beilegung des Konflikts zwischen der RPF und den ruandischen Streitkräften.^[14] Im Juli 1992 wurde zunächst ein Waffenstillstand und am 4. August 1993 schließlich ein Friedensabkommen (das «Arusha-Abkommen») beschlossen. Darin einigten sich die RPF und die ruandische Regierung unter Präsident Juvénal Habyarimana auf eine Übergangsregierung, die von beiden Parteien gebildet werden sollte. Darüber hinaus waren rechtsstaatliche Reformen, die Reintegration von geflüchteten Ruander/innen und die Integration der beiden Streitkräfte vorgesehen.^[15] Eine VN-Friedensmission, die United Nations Assistance Mission for

9 S. u.a. Prunier 1995; Des Forges 1999; Melvern 2000; Melvern 2006; Guichaoua 2015.

10 Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda 1996; Wolff und Mehler 1999; Guichaoua 2015.

11 Straus 2008, 24, 124; Fujii 2009, 77, 83, 89; Hankel 2016, 87–94.

12 FIDH et al. 1993, 49; Des Forges 1999, 93–95.

13 Des Forges 1999, 52–54; Straus 2008, 24–25.

14 Rawson 2018, 25.

15 United Nations 1992; United Nations 1993a; United Nations 1993b; United Nations 1993c; United Nations 1993d.

Ruanda (UNAMIR), sollte die Umsetzung des Friedensabkommens überwachen. Im Oktober 1993 vom Sicherheitsrat mandatiert, hatte UNAMIR von Anfang an mit fehlenden Truppen und mangelnder Ausstattung zu kämpfen.^[16]

Wegen parteipolitischer Kämpfe um Ministerposten und die Beteiligung der extremistischen «Hutu Power»-Partei Coalition pour la Défense de la République (CDR) wurde die Bildung der Übergangsregierung bis zum Beginn des Völkermords immer wieder verschoben.^[17] Am Abend des 6. April 1994 wurde das Flugzeug des ruandischen Präsidenten abgeschossen. Noch in derselben Nacht begannen das ruandische Militär, die Präsidentengarde sowie extremistische Hutu-Milizen mit der systematischen Ermordung von Oppositions- und moderaten Regierungspolitiker/innen. Gleichzeitig flammte der Bürgerkrieg zwischen den Regierungstruppen und der RPF wieder auf. Ausländische Botschaften konzentrierten sich zunächst auf die Evakuierung ihrer eigenen Staatsbürger/innen. Bereits zwei Wochen später, am 19. April 1994, berichtete Human Rights Watch von 100.000 Toten in Ruanda.^[18] Statt UNAMIR wie von ihrem damaligen Kommandeur Roméo Dallaire vorgeschlagen personell aufzustocken und dazu zu befähigen, Zivilist/innen zu schützen, reduzierten die Mitgliedstaaten des VN-Sicherheitsrats am 21. April 1994 die Truppenstärke der Friedensmission – von ursprünglich 2000 auf nur noch 270 Soldaten. Erst einen Monat später, am 17. Mai, verstärkte der Rat die Truppen wieder auf 5.500 Soldaten.^[19] Dennoch kamen in den folgenden Wochen weder genügend Truppen noch ausreichend Ausstattung in Ruanda an. Währenddessen wurden in 100 Tagen im ganzen Land etwa 800.000 Ruander/innen, vorwiegend Tutsi, aber auch moderate Hutu sowie Twa, von örtlichen Beamten, Soldaten, einfachen Mitbürgern und «Hutu Power»-Parteilizen («Interahamwe» und «Impuzamugambi») ermordet.^[20] Das Töten wurde letztlich dadurch beendet, dass die RPF im Juli 1994 den Bürgerkrieg gewann.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Informationen der deutschen Außenpolitik zur Lage in Ruanda vor dem Völkermord vorlagen, welche Handlungsoptionen die damals Verantwortlichen als Reaktion in Betracht zogen und warum.

16 S/RES/872 (1993). S. Barnett 2003, 74–96; Dallaire 2005, 80–220; Salton 2017, 55–75.

17 Melvern 2006, 105–106, 120–123; Rawson 2018, 221–224.

18 Süddeutsche Zeitung 1994a.

19 S/RES/918 (1993).

20 Straus 2008, 113–118; Fujii 2009, 170–174; Hankel 2016, 222–229. Die Interahamwe («diejenigen, die gemeinsam arbeiten») war die Jugendorganisation und Miliz der Präsidentenpartei MRND (Mouvement Républicain National pour la Démocratie et le Développement), die Impuzamugambi («diejenigen mit dem selben Ziel») die der CDR. Guichaoua 2015, 126–130, 407–408.

2.1 «Early Warning»: Früherkennung und politische Analyse in der deutschen Diplomatie

Bisherige Analysen der deutschen Politik vor dem Völkermord in Ruanda kommen zu dem Ergebnis, dass die deutsche Botschaft in Kigali klare Warnzeichen übersah oder nicht an die Zentrale des AA in Bonn weiterleitete.^[21] Die Analyse der Akten aus dem Politischen Archiv des AA bestätigen viele dieser bisherigen Erkenntnisse, zeichnen jedoch auch ein etwas differenzierteres Bild der tatsächlichen Informationslage in Kigali und Bonn vor dem Völkermord.

Erstens geht aus den Akten hervor, dass die Botschaft aus Sicht von Mitarbeiter/innen der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Ruanda 1993 die Sicherheitslage für die rund 350 Deutschen im Land^[22] – und somit indirekt auch für die ruandische Bevölkerung – herunterspielte.^[23] Auch die Zentrale des Auswärtigen Amtes hatte Zweifel an den Einschätzungen der Botschaft. Anfang Februar 1993 hielt das Ostafrika/Zaire-Referat fest: «Aufgrund der vorliegenden Informationen, auch von unseren europäischen Partnern, vor allem Belgien, müssen wir annehmen, dass die Vertretung in Kigali dazu neigt, die Gefährdungslage in Ruanda herunterzuspielen.»^[24] Konsequenzen aus dieser Einschätzung der Zentrale gehen aus den Akten jedoch nicht hervor.

Zweitens zeigen die Akten grundsätzlich, dass das Auswärtige Amt – Botschaft wie Zentrale – eine etwas differenziertere Einschätzung der Lage hatte als bisher angenommen. Im Gegensatz zu einem vielzitierten Befund der BMZ-Studie von Wolff und Mehler auf Grundlage der den Autoren damals zugänglichen AA-Akten, nach welchem die Botschaft erst im April 1994 den Begriff «Interahamwe» benutzte, ist dieser bereits im Januar 1993 in den Akten zu finden.^[25] Weitere Umschreibungen der Interahamwe, die auch NGOs zu dieser Zeit verwendeten, finden sich in den Akten häufig wieder.^[26] Lageeinschätzungen der Botschaft im Jahr 1993 dokumentieren immer wieder, dass die Botschaft zumindest über

21 S. z.B. Wolff und Mehler 1999, 63; Peltner 2013, 14; Brockmeier 2014, 9–10.

22 Davon 180 in Kigali; 14.06.1993, Nr. 162, Best.-Nr. 160118. 0521. Damit waren die Deutschen die drittgrößte Gruppe westlicher Staatsangehöriger in Ruanda, nach Belgien (1500, davon 900 in Kigali) und Frankreich (600) und vor den USA (200); Sénat de Belgique 1997, 199.

23 15.01.1993, Nr. 5, Best.-Nr. 160118. 0503–0505. 13.05.1993, Bericht-Nr. 212/93, Best.-Nr. 249113. 2477, 2479, 2483–2484.

24 05.02.1993, «Elemente für ein Schreiben von [Beauftragter für Afrikapolitik] an Botschafter Hölscher in Kigali», Best.-Nr. 160118. 0902–0903.

25 Wolff und Mehler 1999, 63; s. z.B. Peltner 2013, 14; Brockmeier 2014, 9–10. 29.01.1993, Bericht-Nr. 53/93, Best.-Nr. 160118. 0649–0651.

26 14.01.1993. Nr. 8, Best.-Nr. 160118. 0503. 22.01.1993, Bericht-Nr. 14/93, Best.-Nr. 160117. 0218. 26.01.1993, «Der Botschafter der BRD an [GTZ-Mitarbeiter und -Sicherheitsbeauftragter]». 0506–0507. 29.01.1993, Bericht-Nr. 53/93, Best.-Nr. 160118. 0649–0651. 13.05.1993, Urgent Action 152/93, Best.-Nr. 160122. 1632–1633. Human Rights Watch 1993.

die Grundzüge der Konfliktdimensionen Ethnie, regionale Rivalität und parteipolitische Stimmung sowie organisierte Gewalt durchaus im Bilde war.^[27] Gleichwohl beschränkte sich die Gewaltbereitschaft zur Jahreswende 1993/1994 auf einen eher kleinen Teil der Bevölkerung, vor allem im vom Bürgerkrieg gezeichneten Norden Ruandas.^[28] Der Zentrale in Bonn lagen auch die einschlägigen Berichte zu Ruanda der großen Menschenrechtsorganisationen vor. So finden sich in den Akten zum Beispiel Kopien und Thematisierungen von öffentlich zugänglichen «Urgent Actions» von Amnesty International, die ausdrücklich die gezielte Verfolgung von Tutsi in Form von Ausweiskontrollen und anschließenden Morden sowie das Verschwindenlassen von politischen Oppositionellen im ersten Halbjahr 1993 schildern.^[29]

Das letztendliche Ausmaß und die Intensität des Mordens wurde auch von den konfliktsensibleren deutschen EZ-Mitarbeitenden in Ruanda nicht vorhergesehen.^[30] Allerdings verkannten Botschaft und Zentrale trotz der vorliegenden Informationen bereits die staatliche Orchestrierung, den Organisationsgrad und die spezifisch ethnische Dimension (d.h. die gezielte Verfolgung von Tutsi) der Gewalt in Ruanda 1993 – und das obwohl zahlreiche ausführliche ruandische und internationale Berichte zu genau diesem Thema vorlagen.^[31]

Erklärungsversuche für die politische Fehlanalyse werden an anderer Stelle, z.B. von Wolff und Mehler ausführlicher behandelt. Sie nennen Konflikte zwischen dem AA, der Botschaft und dem BMZ, eine selektive Informationsaufnahme, um das Bild der «heilen Welt des Entwicklungsstaates Ruanda» nicht zu stören, sowie das Interesse der Diplomaten vor Ort, keinen Alarmismus und diplomatischen Ärger gegenüber ruandischen Partnern auszulösen. Auf internationaler Ebene gab es mangels «harter» deutscher Sicherheits- oder Wirtschaftsinteressen die Tendenz, sich an der Politik westlicher Partner – in diesem Fall vor allem Frankreichs – zu orientieren, um auch hier Isolation und diplomatische Konflikte zu vermeiden.^[32] All dies wurde zwischen 1991 und 1993 zudem von einem gewissen Optimismus und der Hoffnung bei internationalen Beobachter/innen geprägt, dass der Arusha-Prozess zu einem positiven Ende führen und das Land befrieden würde.^[33] In der ruandischen Bevölkerung war dieser Optimismus zu Arusha hingegen weniger stark ausgeprägt,^[34] wobei zum Jahreswechsel 1993/1994 bei der großen Mehrheit der Ruander/innen sehr wohl eine Bereitschaft zur Kooperation zwischen den Bevölkerungsgruppen

27 S. z.B. 10.03.1993, Nr. 77, Best.-Nr. 160117. 0233. 23.08.1993, Nr. 225, Best.-Nr. 160117. 0253. 27.09.1993, Bericht-Nr. 408/93, Best.-Nr. 160117, S. 4. 0369–0382.

28 Hankel 2016, 221–222.

29 18.02.1993, Urgent Action 41/93, Best.-Nr. 160122. 1576–1578. 24.02.1993, Urgent Action 43/93, Best.-Nr. 160122. 1585–1586.

30 Spiegel-Online 2004.

31 Wolff und Mehler 1999, 59–60; Grünfeld und Huijboom 2007, 69–73.

32 Wolff und Mehler 1999, 48–55.

33 Asche 1995, 17; Rawson 2018, 81–82, 160, 181, 271 n47, 294 n8; Leader 2020, 87, 211, 220.

34 Leader 2020, 226–227.

existierte.^[35] Ein weiterer Faktor, der aus den Akten des AA hervorgeht, mag die damalige Besetzung der Botschaft gewesen sein: Im Januar 1993 verfügte die Botschaft über sieben entsandte Mitarbeiter/innen. Für die politische Arbeit zuständig waren lediglich zwei Personen: Botschafter Dieter Hölscher, der seinen letzten Posten vor der Pensionierung innehatte,^[36] sowie seine Stellvertreterin, für die Kigali der erste Auslandsposten war.^[37]

Die folgenden vier Beispiele zeigen die damalige Fehlanalyse der deutschen Diplomat/innen in Kigali und Bonn.

Erstens berichtete die Botschaft zwar regelmäßig zu den Aktivitäten der Interahamwe, in den politischen Halbjahresberichten werden die Gruppen und ihre grundsätzliche Gefährlichkeit jedoch nicht erwähnt.^[38] Die wiederholte Betonung der «jugendlichen» Natur der Interahamwe (statt ihrer Bezeichnung als Miliz, wie etwa in Berichten anderer Botschaften und Menschenrechtsorganisationen, s.o.) legt nahe, dass sie von der deutschen Botschaft unterschätzt wurde. Die in den Halbjahresberichten beschriebene organisierte Gewalt an Tutsi im Land wird mit den Interahamwe-Gruppen nicht ausdrücklich in Verbindung gebracht, sondern höchstens als von MRND und CDR angestiftet beschrieben.^[39]

Zweitens gab es erhebliche Diskrepanzen zwischen den in verschiedenen Menschenrechtsberichten formulierten Befunden und der Berichterstattung der Botschaft.^[40] Trotz Menschenrechts- und ruandischen Zeitungsberichten der ersten Jahreshälfte 1993, welche die vielfache, landesweite Vergewaltigung von Frauen durch die ruandische Armee dokumentierten, führte die Botschaft in einem Lagebericht im Juni 1993 aus, dass «[g]eschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen (...) in Ruanda nicht feststellbar» seien.^[41] Auch die systematische Verfolgung ruandischer Menschenrechtsaktivist/innen wurde von der Botschaft unterschätzt. In den politischen Halbjahresberichten vom April und September 1993 berichtete die Botschaft, dass ruandische Menschenrechtsorganisationen «keinen Einschränkungen unterworfen» seien.^[42] Dem widersprechen zwei «Urgent Actions» von

35 Hankel 2016, 221–222.

36 Peltner 2013, 22–23

37 20.09.1993, Bericht-Nr. 376/93, Best.-Nr. 160118. 0525–0526.

38 27.09.1993, Bericht-Nr. 408/93, Best.-Nr. 160117, S. 3–4. 0369–0382.

39 30.04.1993, Bericht-Nr. 192/93, Best.-Nr. 160117, S. 2. 0339–0352. Die Einheitspartei des Präsidenten Juvénal Habyarimana hieß bis zur Einführung des Mehrparteiensystems 1991 Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (MRND), danach Mouvement Républicain National pour la Démocratie et le Développement (MRNDD). Dennoch wurde weiterhin in der Regel die Abkürzung «MRND» genutzt.

40 S. auch Wolff und Mehler 1999, 59.

41 FIDH et al. 1993, 31, 36–37, 55, 58–59; Human Rights Watch 1993, 11. 20.06.1993, 514–516.80/3, Best.-Nr. 320257, S. 6. 2147–2153.

42 30.04.1993, Bericht-Nr. 192/93, Best.-Nr. 160117. 0339–0352.; 27.09.1993, Bericht-Nr. 408/93, Best.-Nr. 160117, S. 3. 0369–0382.

Amnesty International, in welchen die Bedrohung von Informant/innen der internationalen Menschenrechtskommission sowie ruandischer Menschenrechtsaktivist/innen durch staatliche Behörden thematisiert wurde.^[43] Auch Unterlagen zu Asylfragen und politischer Verfolgung vom Juni 1993 zeigen, dass das Auswärtige Amt zu diesem Zeitpunkt eine staatlich organisierte politische Verfolgung der Tutsi ausschloss: «Eine staatliche Verfolgung bestimmter Personengruppen kann nach den dem Auswärtigen Amt vorliegenden Informationen nicht bestätigt werden.»^[44] Und weiter: «Die ethnische Minderheit der Tutsis ist in höherem Maße gefährdet, allerdings weniger durch aktive Maßnahmen von Staatsorganen, sondern eher durch Angehörige der Zivilbevölkerung angesichts unzureichenden staatlichen Schutzes.»^[45] Diese Einschätzung formulierte das AA drei Monate nach Veröffentlichung des Berichts der FIDH im März 1993, der ethnische Gewalt, Massaker und Morde an mehr als 2000 Menschen – vorwiegend Tutsi – beschrieb, diese als Schwelle zum Völkermord diskutierte und staatliche Sicherheitskräfte sowie enge Verbündete von Präsident Habyarimana für die Gräueltaten verantwortlich machte.^[46] Die Botschaft hatte in Bezug auf diesen Bericht eine Erklärung von Habyarimana und seiner Regierung, in der diese eine Verbindung von Todesschwadronen zu staatlichen Behörden ausdrücklich verneinten, als «glaubhaft und ausgewogen» eingeschätzt.^[47]

Drittens wurden die Aktivitäten einflussreicher ruandischer Hetzmedien sowie die gefährliche Wirkung, die diese 1993 entfalteten, von der deutschen Botschaft entweder nicht wahrgenommen oder für nicht berichtenswert erachtet. Andere Botschaften und auch Deutsche vor Ort nahmen diese Entwicklungen hingegen sehr wohl wahr. Die Zeitschrift «Kangura» (übersetzt «Weckt sie auf») wurde ab Mai 1990 veröffentlicht, hatte unter den pro-MRND und -CDR Printmedien eine herausgehobene Stellung und galt als «die erste und virulenteste Stimme des Hasses» im Land.^[48] Schon mehrere Jahre vor dem Völkermord veröffentlichte die Zeitschrift sehr regelmäßig und in zunehmend extremistischen Tönen ethnisch motivierte Propaganda, wie etwa die «Zehn Gebote der Hutu» im Dezember 1990.^[49] Der deutsche Pfarrer Jörg Zimmermann schilderte in seinen Rundbriefen an interessierte Gemeindemitglieder, Freunde und Verwandte mehrmals die Allgegenwertigkeit von Kangura auf der Straße und erwähnte im August 1991 ausdrücklich die «Zehn Gebote» als ein «trauriges Beispiel» für die außerordentlich aggressive mediale Stimmung

43 08.02.1993, Urgent Action 30/93, Best.-Nr. 160122. 1574–1575. 13.05.1993, Urgent Action 152/93, Best.-Nr. 160122. 1632–1633.

44 20.06.1993, 514–516.80/3, Best.-Nr. 320257, S. 4. 2147–2153.

45 20.06.1993, 514–516.80/3, Best.-Nr. 320257, S. 6. 2147–2153. S. auch Wolff und Mehler 1999, 53 zur Abwälzung der Schuld auf «von der Regierung nicht kontrollierte Elemente der Sicherheitsbehörden».

46 FIDH et al. 1993, 49–51.

47 13.04.1993. Bericht-Nr. 165/93, Best.-Nr. 160122. 1614, 1615-1621.

48 Higiro 2007, 74; Nowrojee 2007, 365.

49 Melvern 2006, 49–51; Kabanda 2007, 62; Higiro 2007, 83; Grünfeld und Huijboom 2007, 26 n26.

in Ruanda.^[50] Auch der französische Botschafter berichtete bereits im Dezember 1990 über Kangura als Medium «extremistische[r] Hutu-Ideologie».^[51] Der Radiosender Radio-Télévision Libre des Milles Collines (RTL) wurde am 8. April 1993 gegründet^[52] und sollte später zum zentralen Mobilisierungsmedium während des Genozids werden. Ende Oktober 1993 berichtete die US-Botschaft über RTL und auch die ersten zwei Drahtberichte von VN-General Roméo Dallaire aus Kigali im späten Oktober 1993 erwähnen RTL und durch den Sender verbreitete Falschinformationen.^[53] Der belgische Botschafter erkannte laut eigenen Angaben Ende 1993 die schädliche Wirkung des Senders.^[54] Doch in keiner von insgesamt fünf in den Akten des Auswärtigen Amtes einsehbaren Listen, die «wichtige Medien» in Ruanda vor dem Völkermord enthalten, werden Kangura, RTL oder andere einschlägige Hetzmedien erwähnt oder auch nur eine radikalisierte Medienlandschaft geschildert.^[55] Der Botschafter in Kigali – der gleichzeitig auch als Presse-referent der Botschaft fungierte^[56] – berichtete 1993 vielmehr von einer «zunehmend belebt[en]» Presselandschaft mit «neue[n] Publikationen mit geringer Auflage und unterschiedlichster Ausrichtung und Qualität».^[57]

Ein viertes Beispiel für gravierende Fehleinschätzungen sowohl durch die Botschaft als auch die Zentrale des AA in Bonn ist deren Bewertung der extremistischen Partei CDR im September 1993. Ende August 1993 begaben sich zwei der drei Gründer der Partei persönlich auf die Suche nach einer Schwesterpartei in Deutschland. Dies zeigt ein amts-interner Austausch, der auf eine damalige Nachfrage eines FDP-Mitarbeiters beim Auswärtigen Amt folgte.^[58] In ihrer Stellungnahme beschrieb die Botschaft die CDR als «außerhalb der Entwicklungen zu demokratischen Strukturen». Obwohl zu diesem Zeitpunkt (etwa durch Human Rights Watch) dokumentiert war, dass die CDR und ihre Miliz Impuzamugambi für Morde an etwa 300 Tutsi verantwortlich waren^[59] und auch die

50 13.08.1991: Rundbrief Nr. 1, Jörg Zimmermann. 081. 15.02.1994: Rundbrief Nr. 9, Jörg Zimmermann, S. 2. 020. Zudem sei an dieser Stelle gesagt, dass Jörg Zimmermann der Landessprache Kinyarwanda mächtig war bzw. ist.

51 19.12.1990: Rapport commun des ambassadeurs residents de la CEE. 026. S. auch Cohen 2007, 35–37.

52 ICTR 1999.

53 25.10.1993: Kigali 03854. C05517270. 25.10.1993: UNAMIR Situation Report 1. National Security Archive Document 19931025w1. 28.10.1993: UNAMIR Situation Report 2. National Security Archive Document 19931028w2. S. auch Klinghoffer 1998, 37; Des Forges 2007, 45.

54 Sénat de Belgique 1997, 592.

55 Ein Informationspolitischer Jahresbericht 1992, zwei Länderaufzeichnungen 1993, zwei politische Halbjahresberichte 1993.

56 08.06.1993: Bericht-Nr. 238/93, Best.-Nr. 160117, S. 6. 0206–0214.

57 30.04.1993: Bericht-Nr. 192/93, Best.-Nr. 160117, S. 11. 0339–0352. 27.09.1993: Bericht-Nr. 408/93, Best.-Nr. 160117, S. 10–11. 0369–0382. 01.03.1993: Bericht-Nr. 104/93, Best.-Nr. 160117, S. 3. 0316–0338. 02.09.1993: Bericht-Nr. 366/93, Best.-Nr. 160117, S. 3. 0353–0368.

58 17.09.1993, Az. 322–320.03 RUA, Best.-Nr. 160117. 0261.

59 Human Rights Watch 1993.

Botschaft zuvor berichtet hatte, die Partei schüre Desinformation, Gewalt und sogar Massaker und könne «bürgerkriegsähnliche Unruhen» auslösen,^[60] warnte der Botschafter nicht ausdrücklich vor einer Zusammenarbeit mit der CDR. Vielmehr gab er eine Einschätzung zur politischen Verortung der CDR im deutschen Parteienspektrum ab.^[61] Insgesamt deutet dieser Austausch darauf hin, dass Botschaft und Zentrale nicht nur den extremistischen Charakter der Partei unterschätzten, sondern darüber hinaus auch nicht über zeitgleiche Aktivitäten von «Hutu Power»-Akteuren innerhalb Deutschlands informiert waren.^[62] (Zur Ablehnung des späteren ruandischen «Chefpropagandisten» Ferdinand Nahimana als Botschafter Ruandas in Bonn durch die Bundesregierung^[63] – eine ungewöhnliche diplomatische Maßnahme – gehen aus den vorliegenden Akten keine Informationen hervor).

2.2 Strategiefähigkeit und Koordinierung zwischen den Ressorts

Dass die deutsche Botschaft und die Zentrale des Auswärtigen Amtes in Bonn den Organisationsgrad der Gewalt in Ruanda 1993 und die Gewaltbereitschaft in Teilen des Machtzirkels um Präsident Habyarimana erheblich unterschätzten, zeigt sich auch in den damaligen Debatten zur deutschen EZ und der Präsenz der Bundeswehrberatergruppe im Land. Gleichzeitig zeigen die Akten, dass es selbst an einer minimalen Koordinierung zwischen den Ressorts zu einem gemeinsamen Vorgehen in Ruanda fehlte. Aus den Dokumenten geht nirgends hervor, dass es zu irgendeinem Zeitpunkt eine gemeinsame Besprechung von AA, BMZ und BMVg gegeben hätte, um das deutsche Engagement insgesamt anzupassen – weder direkt nach Unterzeichnung des Arusha-Abkommens, noch als dessen Umsetzung vom Machtzirkel um Habyarimana^[64] immer weiter verzögert wurde. Zwar debattierte die Bundesregierung im Laufe des Jahres 1993 sowohl die Konditionierung der deutschen Entwicklungshilfe an Ruanda als auch ein Ende der Militärkooperation mit der ruandischen Armee – doch nicht im Sinne einer gemeinsamen politischen Strategie,

60 30.04.1993, Bericht-Nr. 192/93, Best.-Nr. 160117, S. 2. 0339–0352.; 02.07.1993, Bericht-Nr. 270/93, Best.-Nr. 160117. 0437–0438.; 11.01.1993, Nr. 4, Best.-Nr. 160118. 0499–0500.

61 21.09.1993, Nr. 249, Best.-Nr. 160117. 0269–0270. 22.09.1993, Az. 322–320.03 RUA, Best.-Nr. 160117. 0271–0273.

62 Etwa die langen Beiträge einer der CDR-Gründer in Kangura unter Angabe einer Anschrift in Frankfurt am Main sowie dessen Abbildung auf der Titelseite des Hetzblatts. 02/1992, Kangura Nr. 31, S. 7–9. 02/1992, Kangura Nr. 32, 4–8, 10–14. S. auch Johnson, Schlindwein und Schmolze 2016, 111, 116–117.

63 Prunier 1995, 162 fn5; Des Forges 1999, 68, 71; ICTR 2001, 238–239.

64 Guichaoua 2015, 105–106; Leader 2020, 226–227.

etwa um Druck auszuüben und auf die Errichtung einer Übergangsregierung hinzuwirken.^[65]

Zur Zusammenarbeit zwischen dem BMZ und dem AA einschließlich der Botschaft in Kigali zeigen die Akten, dass diese sich nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Arusha im August 1993 zwar einig waren, dass das EZ-Portfolio in Ruanda in geplanten Regierungsverhandlungen Anfang November 1993 angepasst werden müsste. Unstimmigkeiten bestanden aber dazu, welche Schwerpunkte hier eine Rolle spielen sollten. Die Botschaft war bis September 1993 vor allem darauf fokussiert, eine Neuausrichtung mit einem größeren Schwerpunkt auf die «Geburtenkontrolle» zu erreichen.^[66] In ihrem Politischen Halbjahresbericht vom September 1993 erwähnt sie weder das Ziel einer ethnischen Aussöhnung noch eine mögliche Verbindung zwischen der entwicklungs-politischen Arbeit der Bundesregierung und Fortschritten beim Schutz der Menschenrechte oder bei der Umsetzung des Friedensabkommens.^[67] Die Zentrale des Auswärtigen Amtes befürwortete ab September 1993 den Einsatz von EZ-Mitteln für die (Re-)Integration der Streitkräfte.^[68] Das BMZ prüfte einen solchen Beitrag.^[69]

Gleichzeitig zeigen Akten aus dem September 1993, wie wenig sich AA und BMZ insgesamt offensichtlich zur EZ in Ruanda koordinierten. So entschied das BMZ im September mit Hinweis auf die politische Lage in Ruanda – und offenbar ohne Absprache mit dem AA – 10 Millionen Deutsche Mark (DM) an Restmitteln für Ruanda an Programme in Burundi umzuwidmen.^[70]

Eine Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit, etwa als Versuch, auf die Habyarimana-Regierung Druck auszuüben, wurde einmal im Februar 1993 debattiert, im Kontext von Berichten über das Wiederaufflammen des Bürgerkriegs zwischen der ruandischen Armee und der RPF im Norden des Landes. Hierbei hatte etwa Belgien vorgeschlagen zu prüfen, ob EZ-Gelder von der Menschenrechtsslage im Land abhängig gemacht werden

65 S. Uvin 1998, 236–238 für den internationalen Vergleich; und vor allem Wolff und Mehler 1998; Wolff und Mehler 1999 für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit.

66 27.09.1993, Bericht-Nr. 408/93, Best.-Nr. 160117, S. 11. 0369–0382. Zum Thema Bevölkerungswachstum enthält der Drahtbericht zu einer Reise deutscher Bundestagsabgeordneter im Jahre 1993 einen Absatz, der die Haltung des Botschafters, aber auch der Abgeordneten, gegenüber ruandischen Gesprächspartnern widerspiegelt und in anderer Form auch in postkolonialen Sprachbildern in den Akten enthalten ist: «Zu Recht verwies die Delegation dem Präsidenten gegenüber auf «chinesische Lösungen» und schlug vor, dass z.B. niemand, der mehr als drei Kinder habe, ein öffentliches Amt bekleiden sollte. (Der Präsident ist selbst Vater von acht Kindern.)». 11.08.1993, Nr. 216, Best.-Nr. 188945, 2532.

67 30.04.1993, Bericht-Nr. 192/93, Best.-Nr. 160117. 0339–0352.; 27.09.1993, Bericht-Nr. 408/93, Best.-Nr. 160117, S. 3. 0369–0382.

68 01.09.1993, Az.: 322-440.00 RUA-RV 010912, Best.-Nr. 188945. 2552–2553.

69 09.11.1993, Az.: 322-380.00 RUA, Best.-Nr. 160120. 1443–1444.

70 10.09.1993, Az.: 322-440.00 RUA, Best.-Nr. 188945. 2555.

sollten. Die deutsche Botschaft teilte jedoch die Einschätzung der USA, dass eine mögliche Einstellung und spätere Wiederaufnahme der EZ aus Kostengründen nicht sinnvoll und die Weiterführung auch für Ruanda besser sei.^[71]

Nachdem sich die Bildung der Übergangsregierung im Herbst 1993 verzögerte, wurden die geplanten ruandisch-deutschen Regierungsverhandlungen offenbar zunächst für Anfang März 1994 angesetzt. Erst dann, ab März 1994, geht aus den Akten eine Absicht hervor, das weitere entwicklungspolitische Engagement Deutschlands explizit als Mittel zu nutzen, um Druck auf die ruandische Regierung sowie die RPF auszuüben. In einem Schreiben des Ostafrika/Zaire-Referats vom 3. März 1994 wird die Botschaft gebeten, Regierung und RPF darzulegen, dass eine «Intensivierung» der EZ nur nach Umsetzung des Arusha-Abkommens in Frage käme.^[72] (Der deutsche Botschafter antwortete schlicht, ein Besuch der Delegation des BMZ ergebe ohnehin keinen Sinn, da die ruandische Regierung nicht arbeitsfähig sei).^[73] Eine Woche vor Beginn des Völkermords berichtete die Botschaft in Kigali an die Zentrale in Bonn, dass die ruandische Regierung darüber informiert sei, dass die Bundesregierung Verhandlungen ablehne und die deutsche EZ deshalb grundsätzlich kaum aufrecht zu erhalten sei.^[74]

Ein weiteres Beispiel für eine stark verzögerte Wahrnehmung der bedrohlichen Situation und eine fehlende Koordinierung zwischen relevanten Ressorts ist die Frage nach dem Abzug der Bundeswehrberatergruppe, die bereits seit 1978 in Kigali im Einsatz war. Diese bestand 1993 aus sechs Personen.^[75] In ihrem Evaluierungsbericht über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zur Zeit des Völkermords kritisierten Wolff und Mehler, dass die Beratergruppe noch bis April 1994 im Land blieb – obwohl sie berichtet hatte, dass Fahrzeuge der Gruppe entwendet und für die Vorbereitung von Pogromen eingesetzt worden waren.^[76]

Aus den vorliegenden Akten lässt sich nur eine Debatte zu einem möglichen Abzug der Beratergruppe nachvollziehen:^[77] Während der Bürgerkrieg im Februar 1993 an Intensität gewann, bat die Zentrale des AA die Botschaft darum, die zu diesem Zeitpunkt wohl schon fällige erneute Gewährung von Ausstattungshilfe für die ruandischen Streitkräfte noch

71 12.02.1994, Nr. 44 [?], Best.-Nr. 160118. 0953–0954.

72 Am oder nach dem 03.03.1994, «Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Ruanda», Best.-Nr. 188945. 2567.

73 11.03.1994, Nr. 45, Best.-Nr. 188945. 2569–2570.

74 31.03.1994, Nr. 62, Best.-Nr. 188945. 2571.

75 Johnson, Schindwein und Schmolze 2016, 74; Frenzel 2014. 30.04.1993, Bericht-Nr. 192/93, Best.-Nr. 160117, S. 8. 0339–0352.

76 Wolff und Mehler 1999, 87, 104.

77 Hier ist zu beachten, dass die Akten weder einen umfassenden Einblick in die Länderreferatsaktivitäten des AA für die Monate Januar bis April 1994 noch einen Einblick in die Unterlagen des BMVg geben (siehe Einleitung und Anhang).

nicht zu unterzeichnen. Gleichzeitig bat Bonn die Botschaft um eine Stellungnahme dazu, ob die Berater der Bundeswehr bei einer Verschärfung des Konflikts vor Ort bleiben sollten. Die Zentrale selbst sprach sich für einen Abzug der Beratergruppe aus, sollte sich der Konflikt weiter zuspitzen.^[78] Die Botschaft antwortete mit einem langen Plädoyer dafür, die Berater nicht abzuziehen. Die Lage habe sich in der Zwischenzeit entschärft und ein Abzug wäre angesichts der «wichtigen Aufgaben» der Beratergruppe ein «falsches Signal». Neben der Mechanikerausbildung leiste die Gruppe eine «sehr wertvolle Kandidatenvorauswahl» für die Teilnahme an Lehrgängen an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.^[79]

Auch helfe die Gruppe bei der Informationsgewinnung aus Kreisen des ruandischen Militärs. So leiste «[d]emokratische Einflussnahme von Militär zu Militär» einen «unverzichtbare[n] Beitrag» und habe einen direkten Effekt auf die Demokratisierung. Auch wenn die ruandische Armee ein schlechtes Bild abgäbe, so trage die Beratergruppe immerhin zu ihrer Verbesserung bei. Neben all diesen Aufgaben könne die Gruppe laut Botschaftseinschätzung auch im Evakuierungsfall helfen und beruhige so die Deutschen im Land. Auch der französische Botschafter hielt die deutschen Berater für einen sinnvollen Beitrag.^[80]

Ein Abzug, so die Botschaft, könne politisch außerdem als «einseitige deutsche Teilnahme für die FPR» interpretiert werden. Dies wiederum habe Auswirkungen auf die deutsche Entwicklungsarbeit, «denn deutsche Zivilisten sollten nicht dort verbleiben, wo deutsche Soldaten aufgrund einer vorgeblichen Krisensituation abgezogen werden». Schließlich führte die Botschaft auch ein grundsätzliches geopolitisches Argument ins Feld, nämlich dass der Abzug der Gruppe «angesichts der offenkundigen deutschen Interessenverlagerung nach Osten» den afrikanischen Staaten signalisieren würde, dass die wiederholt kommunizierte «Solidarität und Entwicklungspartnerschaft» mit Afrika in Frage stehe.^[81]

Die Beratergruppe wurde nicht abgezogen. Im September 1993 berichtete die Botschaft der Zentrale über die Unterzeichnung eines neuen Abkommens für Ausstattungshilfe für die ruandische Armee, die sich auf insgesamt fünf Million DM für die Jahre 1992 bis 1994 belief. Ein Artikel des Vertrags legte fest, dass die gelieferten Güter nicht für menschenrechtswidrige Aktivitäten verwendet werden dürften.^[82] Die Beratergruppe der Bundeswehr verließ Ruanda erst kurz nach Beginn des Völkermords im April 1994.^[83]

78 24.02.1993, Az.: 300-440-70 RUA, Best.-Nr. 160118. 1006–1007.

79 Unter anderem nahm Tharcisse Renzaho, der spätere Präfekt Kigali, Mitte der 1980er Jahre an einer solchen Ausbildung teil; Frenzel 2011, 80–82; Frenzel 2014. Renzaho erhielt vom UN-Ruanda-Tribunal eine lebenslange Haftstrafe, u.a. wegen Völkermord und Vergewaltigung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

80 08.03.1993, Nr. 73, Best.-Nr. 160119. 1069–1071.

81 08.03.1993, Nr. 73, Best.-Nr. 160119. 1069–1071.

82 30.06.1993, Az.: 300-440.70 RUA, Best.-Nr. 219732. 2338.

83 Frenzel 2014.

2.3 «Early Action»: Politische Initiativen und Debatten über eine Beteiligung Deutschlands an der VN-Friedensmission in Ruanda

In mindestens zwei weiteren Bereichen lag eine grundlegende Änderung des deutschen Engagements in Ruanda vor dem Völkermord im Jahr 1993 nahe: Zum einen hätte die Bundesregierung eigene politische Initiativen anstoßen können, um zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Zum anderen wäre eine deutsche Beteiligung an der VN-Friedensmission in Ruanda denkbar gewesen.

Vermittlung während der Friedensbemühungen

Obwohl deutsche Diplomaten/innen die Bundesrepublik für einen glaubwürdigeren Akteur hielten, als andere westliche Staaten dies seien, bemühte sich Deutschland in den Jahren 1992 bis 1994 nicht um eine gewichtigere Vermittlerrolle in Ruanda. Nach damaliger Einschätzung der deutschen Botschaft war ein deutsches Engagement in Ruanda besonders willkommen, gleich welcher Art. Die Deutschen seien «die beliebteste Gruppe innerhalb der ausländischen Gemeinschaft».^[84] Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, so die Botschaft im März 1993, gelte «im Vergleich zu anderen Geberländern als besonders transparent und effizient».^[85] Deutschland habe im Vergleich zu anderen westlichen Staaten, und insbesondere im Vergleich zu Frankreich, mehr Glaubwürdigkeit: «Deutschland als Staat ohne Großmacht- oder Frankophonieansprüche erweckt kein politisches Misstrauen.»^[86] Gleichzeitig wird aus den Nachfragen der Zentrale und den Berichten der Botschaft deutlich, dass sich Deutschland in den eigenen politischen Einstellungen stark an Frankreich und auch an Belgien und den USA orientierte. So beschrieb die deutsche Botschaft Frankreich im Januar 1993 als den «wichtigste[n] ausländische[n] stabilisierende[n] Faktor für Ruanda»^[87] – in anderen Worten, für die Regierung Habyarimana.

Es blieb bei dieser Selbsteinschätzung Deutschlands, in Ruanda ein glaubwürdiger Akteur zu sein, sowie der Analyse, dass andere Staaten als weniger neutral wahrgenommen wurden. Die Rolle Deutschlands in den Arusha-Verhandlungen war durchgehend sehr begrenzt, denn weder lagen strategische politische Ambitionen vor, noch wurden Kapazitäten während des Prozesses nennenswert aufgestockt. Die Bundesregierung nahm neben Belgien, Burundi, Frankreich, Senegal (als Land, das zu dem Zeitpunkt den Vorsitz der Organisation für Afrikanische Einheit, OAU, innehatte), USA, Uganda, Zaire und den Vereinten

84 08.06.1993, Bericht-Nr. 238/93, Best.-Nr. 160117. 0206–0214.

85 30.04.1993, Bericht-Nr. 192/93, Best.-Nr. 160117, S. 7. 0339–0352. Diese Aussage wurde im September-Bericht gestrichen.

86 27.09.1993, Bericht-Nr. 408/93, Best.-Nr. 160117. S. 7. 0369–0382.

87 15.01.1993, Bericht-Nr. 24/93, Best.-Nr. 160118. 0761.

Nationen als Beobachterin an den Verhandlungen teil.^[88] Deutschland wurde vor allem aufgrund seiner signifikanten EZ mit Ruanda sowie seiner Bereitschaft, die Militärbeobachter der OAU (GOMN; Groupe d'Observateurs Militaires Neutres) finanziell und materiell zu unterstützen, eingeladen.^[89] An den Verhandlungen nahm für Deutschland hauptsächlich Botschaftspersonal aus Dar es Salaam teil, das teilweise (wie auch die anderen Beobachter) abwesend war.^[90]

Im Juni 1993 kam der ruandische Premier Dismas Nsengiyaremye zu einem Besuch nach Bonn. Statt sich wie ursprünglich von ihm gewünscht bereits im Februar mit Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) zu treffen, sprach der Premier mit Kanzleramtschef Friedrich Bohl (CDU) sowie mit Staatsminister Helmut Schäfer (FDP) im Auswärtigen Amt.^[91] Eine Gesprächsvorlage für Schäfer nennt «Einwirkungsmöglichkeiten auf die innere Entwicklung des Landes (Demokratisierung, Menschenrechte)» als eines der Gesprächsziele, ebenso die «Achtung der Menschenrechte als unabdingbare Voraussetzung für die Zusammenarbeit». Außerdem enthielt sie einen Hinweis auf «durch Gruppen der Partei des Präsidenten Habyarimana ausgelöste blutige Ausschreitungen, bei denen mehrere hundert Menschen getötet wurden».^[92] Aus einem AA-internen Bericht über das Gespräch geht jedoch hervor, dass diese Themen nicht in einer solchen Deutlichkeit angesprochen wurden und die ethnische Dimension der Gewalt in Ruanda erneut nicht erwähnt wurde.^[93] Nach Unterzeichnung des Arusha-Abkommens gehen aus den Akten keine weiteren konkreten politischen Vermittlungsversuche Deutschlands im Jahr 1993 hervor – auch nicht, um die Bildung einer Übergangsregierung zu unterstützen.

Nach Einschätzung von David Rawson, der von November 1993 bis Dezember 1995 als US-Botschafter in Ruanda diente und US-Beobachter der Arusha-Verhandlungen war, hätte Deutschland eine stärkere Rolle als Schlichter einnehmen können. Die Deutschen seien laut Rawson hoch angesehen, und im Austausch der westlichen Geberländer zu den Arusha-Verhandlungen sei Deutschlands Rolle «so hochrangig und intim wie [die] von Frankreich, Belgien und den USA» gewesen. Insgesamt sei die Bundesregierung aber «absichtlich» ein politisch marginaler Akteur geblieben, der sich hauptsächlich mit seiner

88 Des Forges 1999, 124; Rawson 2018, 68–69; Leader 2020, 168.

89 Rawson 2018, 72. 30.04.1993, Bericht-Nr. 192/93, Best.-Nr. 160117, S. 6. 0339–0352. Die Unterstützung umfasste 16 Fahrzeuge mit Funkgeräten zur Überwachung der ruandisch-ugandischen Grenze.

90 Ibid., 72, 160–161.

91 18.01.1993, 322–321.25 RUA, Best.-Nr. 160118. 0553–0554.; 29.01.1993, 322–321.36 RUA, Best.-Nr. 160118. 0557.; 03.06.1993, 322–321.36 RUA, Best.-Nr. 160118. 0598–0599.

92 11.06.1993, Az. 700-700.10, «Gesprächsführungsvorschlag für StM Schäfer anlässlich...», Best.-Nr. 160118. S. 3–4. 0615–0628. Die Rede war dabei von den Pogromen gegen die Tutsi im Januar 1993.

93 15.06.1993, 322–321.36 RUA 151615, Best.-Nr. 160118. 0630–0633.

EZ vor Ort beschäftigte.^[94] Auch Rawsons damalige Stellvertreterin, Joyce Leader, kann sich an keine herausragende politische Rolle Deutschlands in den Jahren vor dem Völkermord erinnern.^[95] Liberata Mulamula, damals Mitglied des tansanischen «Facilitation Teams» in Arusha, schätzt den deutschen diplomatischen Beitrag zu den Verhandlungen als «eher bescheiden» ein.^[96] Diese Aussagen ehemaliger Diplomat/innen decken sich weitgehend mit der akademischen Literatur zum Thema, in der Deutschland kaum oder überhaupt nicht als eigenständiger Akteur erwähnt wird.^[97]

Beteiligung an der VN-Friedensmission UNAMIR

Auch im Hinblick auf eine mögliche Beteiligung an der VN-Friedensmission UNAMIR, die Anfang Oktober 1993 zur Unterstützung der Umsetzung des Arusha-Abkommens nach Ruanda entsandt wurde, zeigt sich, dass Deutschland gerade vor dem Völkermord eine Chance auf eine frühzeitige Reaktion verstreichen ließ. Das AA unterstützte die an Deutschland gerichteten Anfragen vieler ruandischer und internationaler Akteure, sich an der VN-Mission in Ruanda zu beteiligen. Eine Beteiligung scheiterte vor dem Völkermord jedoch am BMVg und während des Völkermords sowohl am Verteidigungs- als auch am Justizministerium.

Zwischen März und Frühherbst 1993 fragten die VN sowie die ruandischen Konfliktparteien, darunter auch Regierungsvertreter/innen bis hin zu Präsident Habyarimana, die Bundesregierung immer wieder, ob sie sich an einer möglichen VN-Friedensmission zur Absicherung des Arusha-Abkommens beteiligen würde.^[98] Auch die polnische Regierung signalisierte mehrmals ihr Interesse – sogar auf der Ebene des Regierungschefs und Außenministers – mit Deutschland gemeinsam einen Beitrag zu einer möglichen Friedensmission in Ruanda zu leisten.^[99] Das AA argumentierte bereits im April 1993, dass sich Deutschland ähnlich wie in Kambodscha mit Sanitätern an einer Mission in Ruanda beteiligen könne.^[100] Nach Unterzeichnung des Arusha-Abkommens am 4. August 1993 intensivierten sich die Nachfragen an Deutschland. Dabei wird aus den Drahtberichten der Botschaft in Kigali sowie aus New York deutlich, dass beide Auslandsvertretungen die (in der Rückschau richtige) Einschätzung teilten, eine schnelle Entsendung einer VN-Mission nach Ruanda sei zur Unterstützung des Friedensabkommens sowie für die Einrichtung der Übergangsregierung – und damit für eine friedliche Entwicklung in Ruanda – zentral. So

94 28.12.2019, Interview mit David Rawson. S. auch Rawson 2018, xvii.

95 19.05.2020, schriftliches Statement von Joyce Leader. S. auch Leader 2020.

96 27.10.2020, schriftliches Statement von Liberata Mulamula.

97 S. z.B. Prunier 1995, 108; Des Forges 1999, 124, 142, 177, 732; Melvern 2006, 12; Grünfeld und Huijboom 2007, 27.

98 07.06.1993, Nr. 175, Best.-Nr. 160119. 1269–1270. 11.08.1993, Nr. 216, Best.-Nr. 188945, 2532.

99 28.04.1993, 230-381.47 RUA, Best.-Nr. 160119. 1230–1231.

100 28.04.1993, 230-381.47 RUA, Best.-Nr. 160119. 1230–1231.

fasste etwa der deutsche Botschafter in Kigali am 31. August 1993 die Lage zusammen: «Mit jedem Tag, den die internationale Friedenstruppe der VN nicht in Ruanda eingesetzt ist, verliert das Land kostbare Zeit für die dringliche Regierungsbildung, für den Abschluss neuer dringend notwendiger Vereinbarungen mit der Weltbank und anderen Geldgebern, für den Wiederaufbau der Wirtschaft und die Re-integration der Kriegsvertriebenen und Flüchtlinge.»^[101]

Das VN-Sekretariat formulierte in Vorbereitung auf die Verabschiedung von UNAMIR im September 1993 die («dringende») Bitte um die Bereitstellung eines Lazaretts. Die VN-Vertreter/innen betonten, ein deutsches Kontingent würde in Ruanda als «neutral und willkommen» wahrgenommen werden. Dies sei «für die Glaubwürdigkeit der Truppe wichtig».^[102] Die deutsche Vertretung bei den VN, die Botschaft in Kigali und das Ostafrika-Referat schätzten die Erfolgchancen der Mission als gut ein und befürworteten eine deutsche Beteiligung demnach ausdrücklich.^[103] Folglich fragte das AA beim BMVg an, ob ein Lazarett in Ruanda zum Einsatz kommen könne, weil entsprechende Kapazitäten durch das anstehende Ende der VN-Mission in Kambodscha nun frei würden.^[104]

Genau am Tag der Mandatierung von UNAMIR musste die deutsche Vertretung bei den VN jedoch dem Generalsekretariat mitteilen, dass Deutschland sich nicht militärisch beteiligen würde. Die Bundeswehr verfüge trotz des Abzugs aus Kambodscha nicht über die entsprechenden logistischen Kapazitäten. Offenbar war die Ablehnung des BMVg aber nicht allein auf fehlende Kapazitäten zurückzuführen. Nicht für die Weitergabe an das VN-Sekretariat, sondern nur für die Deutsche Vertretung in New York fügte Bonn mit Verweis auf den damaligen Verteidigungsminister Volker Rühle (CDU) hinzu: «BMVg teilt auch mit, BM Rühle habe entschieden, dass die Bundeswehr in dieser Legislaturperiode sich an UNAMIR nicht beteiligen werde.»^[105]

Trotz wiederholter Einwände deutscher Diplomaten/innen änderte sich an dieser Ablehnung in den darauffolgenden Monaten nichts. Sowohl für die deutsche Kandidatur für einen nicht-ständigen Sitz als auch das Ziel eines ständigen Sitzes im VN-Sicherheitsrat seien die Zurückhaltung und die Entscheidung des BMVg abträglich, so der Botschafter in Kigali bzw. der Ständige Vertreter in New York.^[106] Die Leiterin des Ostafrika-Referates im AA

101 31.08.1993, Nr. 234, Best.-Nr. 160120. 1485–1486.

102 10.09.1993, Az.: Pol 381.66, Best.-Nr. 160120, 1489–1490. 17.09.1993, Best.-Nr. 160120, Az.: Pol 381.66, 1496–1497.

103 16.09.1993, Geplante Entsendung einer VN-Friedenstruppe nach Ruanda, Best.-Nr. 160120, 1432–1433. 24.09.1993, Nr. 2391, Best.-Nr. 160120. 1498–1499.

104 22.09.1993, Az.: 230-381.47, Best.-Nr. 160120. 1434–1435.

105 S/RES/872 (1993). 06.10.1993, Az. 230–381.47 RUA, Best.-Nr. 160120, 1523–1524.

106 15.10.1993, Nr. 274, Best.-Nr. 160120. 1539–1540. 14.10.1993, Nr. 2691, Best.-Nr. 160120, 1542–1543. Deutschland war in den Kalenderjahren 1995–1996 nichtständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats (d.h. Wahl 1994).

hielt nach der Ablehnung eine UNAMIR-Beteiligung aus Gründen der Glaubwürdigkeit Deutschlands in der Region ebenso weiterhin für sinnvoll.^[107] Angesichts der offenkundigen personellen und materiellen Schwierigkeiten von UNAMIR unmittelbar nach Beginn der Mission setzte sich der Botschafter weiterhin für eine deutsche Unterstützung ein und betonte das Bedauern «in höheren VN-Kreisen» über die anhaltende Ablehnung.^[108]

Auch einige Monate später – bereits nach Beginn des Völkermords – zeigt die AA-interne Diskussion über einen deutschen Beitrag zu UNAMIR, dass das Auswärtige Amt eine solche Beteiligung grundsätzlich befürwortete, das Verteidigungsministerium und diesmal auch das Justizministerium diese aber ablehnten.

Als der VN-Sicherheitsrat Ende April und Anfang Mai 1994 die Wiederaufstockung von UNAMIR debattierte,^[109] baten die VN die Bundesregierung um zwei Beiträge: eine Sanitätseinheit von 100 Personen und 50 gepanzerte Mannschaftstransportwagen sowie die Bereitstellung einer Transall-Maschine für Hilfsflüge zwischen Nairobi und Kigali.^[110] Statt wie üblicherweise zunächst informelle Wege zu suchen zeige die direkte formale Anfrage des damaligen VN-Untergeneralsekretärs für Friedenssicherungseinsätze, Kofi Annan, deren Dringlichkeit, so der deutsche VN-Vertreter in New York.^[111]

Das AA unterstützte die Beteiligung erneut entschieden und stellte sich auf Widerstand durch die Verteidigungs-, Finanz- und Justizministerien ein: Außenminister Klaus Kinkel (FDP) wurde vorgeschlagen, «gegen den bereits absehbaren Widerstand des BMVg und möglicherweise anderer Ressorts (BMF, BMJ) eine Entscheidung der Bundesregierung herbeizuführen». Dabei schlug das AA die Entsendung zumindest der Sanitätskompanie vor. Es argumentierte, dass es sich dabei um einen rein humanitären Einsatz handele, weshalb Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit nicht zuträfen. Ferner gäbe es sowohl einen «Erwartungsdruck in der deutschen Öffentlichkeit», etwa durch Initiativen im Bundestag sowie die Landesregierung Rheinland-Pfalz, als auch erheblichen Zeitdruck, der sich aus einer notwendigen Beteiligung des Bundestags ergäbe.^[112]

Trotz des deutlichen Einsatzes des AA geht aus Medienberichten hervor, dass sich Außenminister Kinkel und Verteidigungsminister Rühle im Mai 1994 lediglich auf die angefragten Hilfsflüge einigen konnten.^[113] In einer Gesprächsvorlage für eine

107 09.11.1993, Az.: 322-380.00, Best.-Nr. 160120. 1443–1444.

108 15.11.1993, Nr. 315, Best.-Nr. 160120. 1552–1554.

109 S/RES/918 (1994).

110 14.05.1994, Nr. 1508, Best.-Nr. 219732. 2382–2383. 18.05.1994, Az.: 230-381.47 RUA «Gesprächsführungsvorschlag zur Kabinettsitzung am 19.05.1994», Best.-Nr. 192393, S. 3. 2009–2012.

111 14.05.1994, Nr. 1508, Best.-Nr. 219732. 2382–2383.

112 16.05.1994, Az.: 230-381.47 «Lage in Ruanda», Best.-Nr. 001469. 5963–5965.

113 Süddeutsche Zeitung 1994b.

Kabinettsitzung am 19. Mai begründete Kinkel diese Ablehnung umfangreicherer Beiträge mit der Situation in Ruanda. Nach gemeinsamer Auffassung von Rühle und Kinkel verhinderten die «politische» Lage in Ruanda sowie das unklare Mandat der UNAMIR eine erfolgreiche größere deutsche Beteiligung.^[114] Am selben Tag beschrieb die Süddeutsche Zeitung (SZ) den Konflikt zwischen AA und BMVg allerdings in deutlicheren Worten: Rühle lehne einen Bundeswehreinsatz wegen des ausstehenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts ab. Außerdem seien laut «militärischen Kreisen» «die deutschen Interessen bei einem Einsatz in Ruanda nicht erkennbar».^[115]

Der Kompromiss der Minister – humanitäre Hilfsflüge – brachte gleichzeitig eine Debatte über die genaue Form der Beteiligung ins Rollen. Das VN-Generalsekretariat hatte die Bundesregierung um Unterstützung in Form einer C-160-Transall-Maschine gebeten, um tägliche Lufttransporte von Nairobi nach Kigali durchführen zu können.^[116] Nach der Vereinbarung zwischen Kinkel und Rühle informierte das Auswärtige Amt am 18. Mai das VN-Sekretariat, dass Deutschland die Hilfsflüge durchführen werde. Als Bedingung nannte das AA die Zustimmung der Bürgerkriegsparteien sowie die Sicherheitslage am Flughafen Kigali.^[117]

Während im Bundestag zumindest keine deutlichen Einwände bestanden,^[118] stellten nun Bedenken des BMJ neue Hürden. Das Ministerium sah eine solche logistische Unterstützung als Teil eines militärischen Einsatzes, während das Völkerrechtsreferat des AA einer solchen Einschätzung widersprach.^[119] Das VN-Sekretariat lehnte eine Einschränkung der mit dem Flugzeug transportierbaren Güter oder Personen ab und machte deutlich, dass ein flexibler, unkonditionierter Einsatz der Transportmaschine nötig sei.^[120] Zweitens vertrat das BMJ die Position, dass der Einsatz kurz vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Juli 1994 den Spielraum der Regierung in Zukunft einschränken könnte. Bereits zu diesem Zeitpunkt erwartete das Ministerium, dass das Verfassungsgericht einen Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze einführen würde und warnte, dass der Einsatz der Transallmaschine dazu führen würde, diesen Parlamentsvorbehalt zu verschärfen. Mit Verweis auf die damalige Bundesjustizministerin hielt das AA intern fest: «[D]afür werde das AA allein

114 18.05.1994, Az.: 230-381.47 RUA «Gesprächsvorschlag zur Kabinettsitzung am 19.05.1994», Best.-Nr. 192393, S. 3. 2009–2012.

115 Süddeutsche Zeitung 1994b.

116 18.05.1994, Nr. 1552, Best.-Nr. 192447. 1739.

117 18.05.1994, Az.: 230-381.47 RUA «Gesprächsvorschlag zur Kabinettsitzung am 19.05.1994», Best.-Nr. 192393, S. 3. 2009–2012.

118 24.05.1994, Az.: 230.381.50-2 SB «Betr.: Übernahme von Lufttransportleistungen...», Best.-Nr. 001469. 5976–5977.

119 19.05.1994, Az.: 500-503.01 «Bezug: Ihre Bitte um rechtliche Bewertung...», Best.-Nr. 001469. 5970–5973.

120 21.05.1994, Nr. 1599, Best.-Nr. 219723, 2399–2401.

verantwortlich gemacht; Frau BM Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) halte es für klüger, die Entscheidung des BVerfG abzuwarten.»^[121] In dieser zweiten Kontroverse gab sich Kinkel selbstsicher und signalisierte Gerhard Baum (FDP), er würde sich gegenüber seiner Parteikollegin Leutheusser-Schnarrenberger durchsetzen.^[122] Eine Koordinierung durch oder überhaupt eine Einschaltung des Bundeskanzleramts in den Streit zwischen den Ressorts geht aus den Akten nicht hervor.

Warum sich die Entsendung des Transportflugzeuges weiter verzögerte ist aus den Akten ebenfalls nicht vollständig nachzuvollziehen. Die Ständige Vertretung bei den VN wies ab Ende Mai regelmäßig darauf hin, dass die Sicherheitslage am Flughafen Kigali Transportflüge trotz Risiken zulasse und dass das VN-Sekretariat und die kanadische Vertretung diese dringend erbaten. Nach der deutschen Zusage Mitte Mai nehme auf Seiten der VN sowie Kanadas «das Verständnis für die Schwierigkeiten des Entscheidungsprozesses auf deutscher Seite» ab.^[123] Eine Woche später berichtete die Vertretung, dass Südafrika nun 50 gepanzerte Mannschaftswagen und ein Feldlazarett zur Verfügung stelle und damit «genau die Hilfsleistungen» übernehme, «um die uns zuvor das VN-Sekretariat gebeten hatte und die wir in diesem Fall nicht gewähren konnten».^[124] Auch Kofi Annans Stellvertreter Iqbal Riza bedauerte die anhaltenden Verzögerungen in Bemerkungen gegenüber der deutschen Vertretung.^[125]

Das deutsche Transportflugzeug wurde schließlich erst am 18. Juli 1994 entsandt. Zu diesem Zeitpunkt war der Völkermord in Ruanda bereits beendet.

- 121** 25.05.1994, Az.: 500-503.01. «Betreff: Lufttransportleistungen durch die Bundesluftwaffe für Ruanda», Best.-Nr. 001469. 5978–5979.
- 122** 26.05.1994, Az.: 500-503.01 «Betr.: Übernahme von Lufttransportleistungen...», Best.-Nr. 001469. 5980.
- 123** 18.05.1994, Nr. 1552, Best.-Nr. 192447. 1740–1742. 18.05.1994, Nr. 1548, Best.-Nr. 219732. 2389–2391. 01.06.1994, Nr. 1701, Best.-Nr. 192447. 1774–1775.
- 124** 08.06.1994, Nr. 1744, Best.-Nr. 219733. 2284–2286.
- 125** 08.06.1994, Nr. 1752, Best.-Nr. 219733, 2280–2283.

3 Defizite bei Frühwarnung, Strategiefähigkeit und «Early Action» auch heute noch dringend

Das eklatante Versagen der Weltgemeinschaft – der VN sowie vor allem ihrer Mitgliedsstaaten – beim Völkermord in Ruanda stellte sie erneut vor die Frage, wie Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verhindert werden können. Ein Vierteljahrhundert später sind diese Fragen mit Blick auf die Massenverbrechen in Syrien, im Südsudan und Jemen, in der Sahel-Region oder in Myanmar weiterhin aktuell – auch und gerade für Deutschland: So hielt die Bundesregierung u.a. in ihren Leitlinien «Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern» 2017 fest: «[D]as Verhindern von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen und das Eintreten für bedrohte Minderheiten sowie für die Opfer von Unterdrückung und Verfolgung gehören zur deutschen Staatsraison.»^[126]

Die für dieses Papier erstmals eingesehenen und analysierten Akten des Auswärtigen Amtes zeigen, dass eine detailliertere Aufarbeitung der Handlungsoptionen Deutschlands vor und während des Völkermords wichtige Lernprozesse innerhalb der Bundesregierung zur Krisenfrüherkennung und Friedenssicherung hätte anstoßen können – und immer noch könnte. Die Vergleichbarkeit zwischen der deutschen Außenpolitik in Ruanda 1993/94 und heute hat zwar klare Grenzen – der Kontext der deutschen Außenpolitik hat sich wesentlich geändert und auch der Völkermord in Ruanda war in vielerlei Hinsicht einzigartig. Aber die Analyse der damaligen deutschen Außenpolitik hilft dabei, die Fragen, die sich sowohl die deutsche Politik als auch die Fachcommunity und Zivilgesellschaft zu den Lehren aus Ruanda im Hinblick auf Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung weiterhin stellen – oder stellen sollten – zu präzisieren.

Aus Sicht der Autor/innen ergeben sich aus der vorliegenden Analyse insbesondere Fragen zum Thema der Krisenfrüherkennung, zur Strategiefähigkeit Deutschlands, zu den deutschen Fähigkeiten im Bereich «Early Action» sowie zu den Kapazitäten Deutschlands, zu Friedensmissionen der Vereinten Nationen beizutragen. Alle diese Themen sind auch mit Blick auf die Bundestagswahl 2021 und die Außenpolitik der nächsten Bundesregierung relevant – denn trotz unterschiedlich großer Fortschritte bestehen in den meisten dieser Bereiche bei weitem noch nicht die Voraussetzungen, die es einer zukünftigen Bundesregierung erlauben würden, dem Anspruch der Genozidprävention als Teil der deutschen Staatsraison gerecht zu werden.

126 Bundesregierung 2017, 47.

3.1 «Early Warning»: Früherkennung und Analyse von Krisen und Konflikten

Im Sinne der Krisenfrüherkennung waren die politischen Lageeinschätzungen sowohl der deutschen Botschaft in Kigali als auch der Zentrale des AA in Bonn im Jahr 1993 absolut unzureichend – und das obwohl wichtige Informationen vorlagen. Damit war das Auswärtige Amt nicht allein. Die Analyse anderer westlicher Botschaften war in Teilen ebenso fehlerhaft, und auch Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort unterschätzten das Gewaltpotenzial und setzten gerade ab dem Herbst 1993 auf das Prinzip Hoffnung.^[127] Andere Akteure – allen voran ruandische und internationale Menschenrechtsorganisationen – schätzten das Gewaltpotenzial im Land sowie die Rolle von Teilen des Machtzirkels um Präsident Habyarimana jedoch durchaus richtig ein.

Heute, 27 Jahre später, haben das Auswärtige Amt und andere Ministerien ihre Infrastruktur für die (teils datengestützte) Krisenfrüherkennung weiterentwickelt. Seit der Verabschiedung der Leitlinien 2017 besteht auch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe «Krisenfrüherkennung», die an eine Koordinierungsgruppe der Ressorts auf Abteilungsleitungsebene berichtet. Nichtsdestotrotz sind einige zentralen Defizite in der Krisenfrüherkennung, die zu schlechten Lageeinschätzungen führen können, nach wie vor akut:

- Auch heute bieten weder das AA noch andere Ministerien ihren entsandten Mitarbeiter/innen im Rahmen der Postenvorbereitung Fortbildungsmöglichkeiten zu Risikofaktoren für Völkermord oder andere schwerste Menschenrechtsverletzungen an. Wie sollen Warnsignale von den Zuständigen professionell eingeordnet werden, wenn ihnen das entsprechende analytische Handwerkszeug fehlt?
- Bis heute gibt es nach öffentlich zugänglichen Informationen außerhalb der jährlichen Menschenrechtsberichte keine konkrete, ereignisbezogene Berichtspflicht für die deutschen Sicherheitsakteure im Ausland (Polizeiverbindungsbeamte, Bundeswehrberatergruppen, Bundesnachrichtendienst) in Bezug auf Anzeichen für massenhafte Gewalt oder gar Völkermord,^[128] die ihnen im Rahmen ihrer Arbeit oder über Kontakte zu den Sicherheitsorganen des jeweiligen Gastgeberlandes bekannt werden.^[129] Wie sollen Botschaften, die Zentrale des AA und die Bundesregierung insgesamt ohne derartige Schlüsselinformationen ein differenziertes Lagebild erhalten?

127 Asche 1995, 17.

128 Eine Liste solcher Indikatoren findet sich etwa im «Framework of Analysis for Atrocity Crimes» des United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect; United Nations 2014, s. auch Heinemann-Grüder, Glatz und Rotmann 2021, 73–86.

129 Brockmeier und Rotmann 2018, 25.

- Auch heute haben weder die Botschaften noch die Länderreferate im AA einen besonderen Anreiz, bei schwerwiegenden Bedenken Alarm zu schlagen – im Gegenteil. Die direkten Auswirkungen solcher Berichte sind eher gefürchtet, denn der Zugang zur jeweiligen Regierung wird dadurch schwieriger, die Arbeitsbelastung steigt und die eigene professionelle Reputation droht im Falle einer Fehleinschätzung Schaden zu nehmen (Stichwort «Alarmismus»).[130] Hinzu kommt ein Mangel an gangbaren Wegen: Welche konkreten, machbaren und erfolgversprechenden Handlungsoptionen hätte man der politischen Führung schon anzubieten? Hier gilt es konkrete Optionen zu diskutieren, wie innerhalb des diplomatischen Dienstes mehr Anreize für die Berichterstattung von Warnzeichen gesetzt werden können.

3.2 Strategiefähigkeit und Koordinierung zwischen den Ressorts

Neben der mangelhaften politischen Analyse zeigen die Akten des Auswärtigen Amtes vor allem auch, dass es in Bonn sowohl am politischen Willen als auch an der Koordinierungsfähigkeit fehlte, rechtzeitig ein Umdenken über die eigene Politik einzuleiten. Aus den Akten geht weder hervor, dass sich die wichtigsten Akteure innerhalb der Bundesregierung – AA, BMZ und BMVg – zu einer wesentlichen Anpassung des deutschen Engagements durchringen konnten, noch, dass sie eine solche Anpassung überhaupt gemeinsam diskutierten. Dies wäre jedoch zu mehreren Zeitpunkten möglich und angebracht gewesen – etwa als der Bürgerkrieg im Januar und Februar 1993 erneut eskalierte, als die FIDH im März 1993 ihren Bericht veröffentlichte oder nach der Unterzeichnung des Arusha-Abkommens im August 1993.

Seit damals und insbesondere in den letzten Jahren hat sich die Ressortzusammenarbeit vor Ort in Krisenländern verbessert. Zwar konnten sich die Ministerien im Zuge der ressortübergreifenden Entwicklung des Weißbuchs zur Sicherheitspolitik 2016^[131] sowie der oben bereits erwähnten Leitlinien 2017^[132] weder auf eine Aufwertung des Bundessicherheitsrats im Bundeskanzleramt noch auf eine Steuerungsgruppe mit Vorsitz des Auswärtigen Amtes einigen. Zumindest gibt es aber seit 2018 eine Koordinierungsgruppe «Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung». Diese tagt alle zwei Monate auf Abteilungsleitungsebene und soll als Entscheidungsgremium die operative und strategische Ebene verbinden.^[133] Trotz dieser Neuerung bestehen mit Blick auf die gemeinsame politische Analyse und Strategiefähigkeit weiterhin erhebliche Defizite.

130 Kurtz und Meyer 2019, 30–31, 36 n6; s. auch Brockmeier, Kurtz und Rotmann 2013, 123.

131 Bundesregierung 2016.

132 Bundesregierung 2017.

133 Bundesregierung 2019, 9.

- Auch heute fehlt es weiterhin an Wegen und einem Ort innerhalb der Bundesregierung, an dem über den Einsatz der verschiedenen Instrumente – darunter auch die EZ und die zum Teil vom Verteidigungsministerium verantworteten Instrumente der Ertüchtigung, Ausstattungshilfe und Sicherheitssektorreform – diskutiert und gemeinsame politische Strategien entwickelt und angepasst werden können. Welche Gremien sollte eine zukünftige Bundesregierung schaffen, um dieses Strategiedefizit zu beheben? Welche Rolle sollte dabei das Auswärtige Amt spielen? Was müssen zukünftige Regierungsparteien bei den Koalitionsverhandlungen dafür erreichen?^[134]
- Auch heute haben die Botschaften in vielen Risikoländern nicht mehr Personal als die deutsche Botschaft in Kigali in den Jahren 1993 und 1994. Selbst in Fokusländern wie Mali, in denen sich die Bundesregierung mit hunderten Soldat/innen und vielen Millionen Euro an Entwicklungsgeldern engagiert, sieht die personelle Lage nicht besser aus.^[135] Unabhängig von konkreten Fehleinschätzungen und Versäumnissen der damaligen Botschaft: solch eklatante Defizite können nicht folgenlos bleiben. Wie soll ein politisches Team von nur zwei Personen die Zeit, die Vielfalt der Kontakte und die interne Diskussionskultur aufbringen, um widersprüchlichen Einschätzungen unabhängig von institutionellen Konflikten (wie jenen zwischen AA und BMZ/GTZ im Jahr 1993) auf den Grund zu gehen? Braucht die deutsche Diplomatie in potenziellen Risikoländern eine Mindestausstattung für die politische Analyse?
- Auch heute fehlen in der Zentrale des Auswärtigen Amtes die Kapazitäten, die für umfassende Analysen und vor allem für eine bessere Strategiefähigkeit notwendig sind. Obwohl Deutschland außenpolitisch heute eine sehr viel gewichtigere Rolle einnimmt, entspricht die Gesamtzahl der Planstellen im Auswärtigen Dienst heute in etwa der von 1993. Gleichzeitig haben sich gerade im Bereich der Krisenprävention und -reaktion die Haushaltsgelder für AA-Projekte der humanitären Hilfe oder Stabilisierung verdoppelt.^[136] Wie müssen personelle Kapazitäten im Amt angepasst werden, sodass neben der Flut an Informationen und Projekten mehr Zeit für die politische Analyse sowie die Entwicklung von Politikoptionen und Strategien bleibt?^[137]

134 Brockmeier 2019; Bunde, Erber und Kabus 2020.

135 Brockmeier 2020.

136 1993: 7.200 Planstellen, 2019: 7.392 Planstellen (davon 6.827 besetzt); Bundesregierung 2006, 4; Bundesrechnungshof 2019, 35; Brockmeier 2020.

137 Brockmeier und Rotmann 2019, 55–78.

3.3 Von «Early Warning» zu «Early Action»

In den Jahren 1993 und 1994 hatte die Bundesregierung nur begrenzte Möglichkeiten und kaum Ambitionen, zu einer multilateralen Präventionsanstrengung in Ruanda beizutragen. Bei einer differenzierteren Lageanalyse hätte sie möglicherweise stärkeren Druck auf die Regierung Habyarimana und den Machtzirkel um den Präsidenten aufbauen können, wenn sie die Fortführung wenigstens einiger Entwicklungsprogramme früher von der Achtung der Menschenrechte sowie Fortschritten bei der Bildung der Übergangsregierung abhängig gemacht hätte. Eine solche Konditionalisierung wurde von Deutschland und einigen anderen Geberländern punktuell angedroht, aber Kanada – 1989/1990 immerhin das viert- bzw. fünftgrößte Geberland – tat dies als einziger Partner ab 1992 konsequent.^[138] Und die Bundesregierung hätte während des Völkermords durch die Bereitstellung der zu mehreren Zeitpunkten von unterschiedlichen Akteuren angeforderten militärischen Kapazitäten zumindest einen kleinen Beitrag zu den Bemühungen der VN-Friedensmission leisten können. Nichts davon geschah. Trotz der Selbsteinschätzung, in Ruanda und der Region als ein besonders glaubwürdiger Akteur auf beiden Seiten zu gelten, unternahm die damalige Bundesregierung offensichtlich nicht einmal den Versuch, bei den Friedensverhandlungen eine stärkere Rolle zu spielen oder eigene politische Initiativen anzustoßen. Stattdessen hielt sie sich in ihrer Politik an die ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und Belgien.

Ein Vierteljahrhundert später ist Deutschlands außenpolitische Rolle in Europa und der Welt sehr viel gewichtiger. Berlin ist auch in der Friedensvermittlung deutlich aktiver, wie zuletzt etwa die von Deutschland initiierte Libyenkonferenz in Berlin (2020) oder die deutsche Vermittlung im Ukraine-Konflikt zeigten. Gleichzeitig haben die Bundesregierung und die EU eine Reihe von Instrumenten geschaffen, die «Early Action» ermöglichen sollen. Diese gab es 1994 noch nicht. Darunter fallen vor allem die verschiedenen Formen flexibler Projektförderung zur Krisenprävention. Heute existiert zudem ein breiteres Spektrum von multilateralen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die mit derartiger Förderung auf gefährliche Eskalationsdynamiken hinweisen und einwirken können. Daneben sind auch die Fähigkeiten und Erfahrungen deutscher Polizeibehörden und der Bundeswehr in Friedens- und Stabilisierungseinsätzen gewachsen. Doch auch hier gibt es weiterhin eine Reihe von Defiziten zu diskutieren.

- Auch heute fehlt es trotz vieler Fortschritte oft an eigenen politischen, diplomatischen Initiativen Deutschlands, gerade auf dem afrikanischen Kontinent. So zeigt etwa das Beispiel Mali, dass Deutschland mit der von Frankreich verfolgten politischen Strategie in der Sahelregion zwar oft nicht einverstanden ist, gleichzeitig jedoch keine wirklichen Alternativvorschläge für das europäische Vorgehen in der Region entwickelt.^[139] Was muss sich ändern, damit mehr politische Strategien und

138 Uvin 1998, 90–93.

139 Asche 2020; VAD-Ausschuss Sahel 2020.

Vorschläge aus Deutschland kommen – auch und gerade für Konfliktregionen, in denen Frankreich oder andere große ehemalige Kolonialmächte historisch bedingt einen großen Einfluss haben?

- In diesem Zusammenhang besteht auch Diskussionsbedarf, wie das deutsche Profil in der Friedensmediation geschärft werden kann. Deutschland ist international wirtschaftlich und politisch so stark involviert, dass es selten als genuin «neutral» gelten kann. Gleichzeitig genießt Deutschland in vielen (vor allem afrikanischen) Ländern wie bereits 1993 in Ruanda eine höhere Glaubwürdigkeit als etwa die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats. Unter welchen Umständen sollte die Bundesregierung sich stärker als Vermittlerin positionieren? Welche eigenen Kapazitäten für die Mediation gilt es dabei zu stärken, beispielsweise durch eine ausreichende und längerfristige Finanzierung oder durch einen Pool von flexibel einsetzbaren und spezifisch ausgebildeten Diplomat/innen im Auswärtigen Amt?
- Deutschland beteiligt sich seit 2015 mit zwischen 600 und 1.000 Soldat/innen an der VN-Friedensmission in Mali. Im Vergleich zu den Jahren davor ist das eine Verdreifachung der Anzahl der deutschen Truppen, die in internationalen Missionen dienen. Die Bundesregierung hat sowohl im Weißbuch zu Sicherheitspolitik von 2016^[140] als auch in den Leitlinien von 2017^[141] Beiträge zu Friedensmissionen der Vereinten Nationen – und in den Leitlinien auch explizit den «Schutz der Zivilbevölkerung» in Einsatzländern – als Aufgabe der Bundeswehr definiert. Angesichts der derzeit ca. 70.000 Blauhelme, die in den 13 VN-Missionen weltweit Konflikte eindämmen und Menschenleben schützen, fällt dieser deutsche Beitrag sehr bescheiden aus. Von insgesamt 9.000 Polizist/innen, die unter Leitung der VN in diesen Missionen im Einsatz sind, kommen nur 11 aus Deutschland.^[142] Hier gilt es sowohl ganz grundsätzliche Debatten zu den Kriterien für internationale Einsätze der Bundeswehr als auch eine Diskussion zu den deutschen Fähigkeiten in diesem Bereich anzustoßen: Wie viele Kapazitäten für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen sollte die Bundeswehr längerfristig einplanen? In welche Spezialfähigkeiten (beispielsweise für Transport oder Kommunikation), die die VN dringend brauchen, sollte die Bundesregierung perspektivisch investieren? Unter welchen Umständen ist Deutschland überhaupt bereit, Soldat/innen, Polizist/innen und Zivilist/innen für Friedeneinsätze zur Verfügung zu stellen?

140 Bundesregierung 2016, Kap. 5.3.

141 Bundesregierung 2017, 89.

142 United Nations 2020.

3.4 Weitere Aufarbeitung und Lehren

Die vorliegende Analyse dieser ersten Auswahl von Akten aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes hat auch gezeigt, dass eine wesentlich umfassendere Aufarbeitung der deutschen Politik von damals notwendig ist. Durch einen genaueren Blick in die historischen Unterlagen des AA konnten einige bisherige Erkenntnisse, die sich beispielsweise aus der BMZ-Evaluierung von Jürgen Wolff und Andreas Mehler ergaben, weiter präzisiert werden. Ähnliches scheint durch Interviews mit ruandischen und deutschen Zeitzeug/innen sowie weiteren internationalen diplomatischen Beteiligten wahrscheinlich. Auch weitere, von den Autor/innen nicht eingesehene Akten des Auswärtigen Amtes sollten systematisch ausgewertet werden und insbesondere auch die Akten des BMVg, des BMZ, der ehemaligen GTZ (heute GIZ) und des Bundeskanzleramts – die regulär ebenso wie die eingesehenen AA-Akten einer dreißigjährigen Schutzfrist unterliegen. Für eine möglichst akkurate Geschichtsschreibung im Sinne des Antrags der Grünen und Linken Bundestagsfraktionen^[143] bleibt eine solche detaillierte Aufarbeitung wichtig.

Auch künftige Diskussionen über die deutsche Außenpolitik würden davon profitieren: Die Themen reichen von Früherkennung und politischer Analyse über die Koordinierung zwischen Ressorts und der Strategiefähigkeit der Bundesregierung bis hin zu den Bedingungen für eine rechtzeitige Reaktion auf Warnzeichen.

143 Deutscher Bundestag 2019.

Bibliographie

- Asche, Helmut. 2020. Konzeptpapier Sahel-/Burkina-Initiative der VAD (Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland e.V.). Online unter <<http://vad-ev.de/wp-content/uploads/2020/04/Konzeptpapier-Sahel-Burkina-Initiative-11-04-2020.pdf>>.
- Asche, Helmut. 1995. *Rwanda: Die Produktion eines ethnischen Dramas*. Fokus Afrika Nr. 4, IAK-Diskussionsbeiträge. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Barnett, Michael N. 2003. *Eyewitness to a genocide: the United Nations and Rwanda*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Brockmeier, Sarah. 2019. Debatte um den Nationalen Sicherheitsrat: AKK muss jetzt konkret werden. *Tagesspiegel*. Online unter <<https://causa.tagesspiegel.de/politik/braucht-deutschland-einen-nationalen-sicherheitsrat/akk-muss-jetzt-konkret-werden.html>>.
- Brockmeier, Sarah. 2014. *Deutschland und der Völkermord in Ruanda*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. Online unter <<https://www.boell.de/de/2014/04/07/deutschland-und-der-voelkermord-ruanda>>.
- Brockmeier, Sarah. 2020. Ein Haus für unser Jahrhundert. *Internationale Politik* (März/April): 106–111.
- Brockmeier, Sarah, Gerrit Kurtz und Philipp Rotmann. 2013. *Schutz und Verantwortung. Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. Online unter <https://www.gppi.net/media/rotmann-et-al_2013_schutz_und_verantwortung_langfassung.pdf>.
- Brockmeier, Sarah und Philipp Rotmann. 2018. Germany's Politics and Bureaucracy for Preventing Atrocities. *Genocide Studies and Prevention* 11 (3): 20–31.
- Bunde, Tobias, Christoph Erber und Juliane Kabus. 2020. Entscheidungsprozesse: Berliner Disharmoniker. In: *Zeitenwende Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report*, 144–165. Munich Security Report. Munich Security Conference. Online unter <<https://securityconference.org/publikationen/msr-special-editions/germany-2020/>>.
- Bundesrechnungshof. 2019. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO.
- Bundesregierung. 2019. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff et al. und der Fraktion der FDP. Drucksache 19/8058. Online unter <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/132/1913251.pdf>>.
- Bundesregierung. 2006. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Koppelin et al. und der Fraktion der FDP. Drucksache 16/2298. Online unter <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/022/1602298.pdf>>.
- Bundesregierung. 2017. Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung. Online unter <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/283636/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/leitlinien-krisenpraevention-konfliktbewaeltigung-friedensfoerderung-dl-data.pdf>>.

- Bundesregierung. 2016. Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Online unter <<https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>>.
- Cohen, Jared. 2007. *One Hundred Days of Silence: America and the Rwanda Genocide*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Dallaire, Roméo. 2005. *Shake hands with the devil: the failure of humanity in Rwanda*. New York, NY: Carroll & Graf.
- Des Forges, Alison. 2007. Call to Genocide: Radio in Rwanda, 1994. In *The media and the Rwanda genocide*, Hrsg. Allan Thompson, 41–54. London, UK; Ann Arbor, MI; Kampala, Uganda; Ottawa: Pluto Press; Fountain Publishers; International Development Research Centre.
- Des Forges, Alison. 1999. *«Leave None to Tell the Story»: Genocide in Rwanda*. New York, NY; Paris: Human Rights Watch; International Federation of Human Rights.
- Des Forges, Alison Liebhafsky. 2011. *Defeat is the only bad news: Rwanda under Musinga, 1896–1931*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Deutscher Bundestag. 2019. 25 Jahre Völkermord in Ruanda – Unabhängige historische Aufarbeitung in Deutschland. Drucksache 19/8978. Online unter <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/089/1908978.pdf>>.
- FIDH, Africa Watch, UIDH und CIDPDD/ICHRDD. 1993. Rapport de la Commission Internationale d'Enquete sur les Violations des Droits de l'Homme au Rwanda depuis le 1er Octobre 1990 (7–21 janvier 1993). Online unter <https://www.fidh.org/IMG/pdf/comintmars93_full.pdf>.
- Frenzel, Markus. 2014. *Bundesregierung hatte Hinweise auf Vorbereitungen zu Völkermord (Manuskript)*. ARD Fakt, 08.04.2014.
- Frenzel, Markus. 2011. *Leichen im Keller: wie Deutschland internationale Kriegsverbrecher unterstützt*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Fujii, Lee Ann. 2009. *Killing neighbors: webs of violence in Rwanda*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Grünfeld, Fred und Anke Huijboom. 2007. *The failure to prevent genocide in Rwanda: the role of bystanders*. Leiden; Boston, MA: Martinus Nijhoff.
- Guichaoua, André. 2015. *From War to Genocide: Criminal Politics in Rwanda, 1990–1994*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Hankel, Gerd. 2016. *Ruanda: Leben und Neuaufbau nach dem Völkermord. Wie Geschichte gemacht und zur offiziellen Wahrheit wird*. Springe: Zu Klampen.
- Heinemann-Grüder, Andreas; Rainer Glatz und Philipp Rotmann. 2021. Schutzzonen: *Möglichkeiten, Grenzen, Dilemmata*. Hrsg. vom Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Studie 3. Berlin.
- Higiro, Jean-Marie Vianney. 2007. Rwandan Private Print Media on the Eve of the Genocide. In *The Media and the Rwanda Genocide*, Hrsg. Allan Thompson, 73–89. London, UK; Ann Arbor, MI; Kampala, Uganda; Ottawa: Pluto Press; Fountain Publishers; International Development Research Centre.

- Human Rights Watch. 1993. Beyond the Rhetoric. Continuing Human Rights Abuses in Rwanda. Vol. 5, No. 7. Online unter <<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/RWANDA936.PDF>>.
- ICTR. 1999. Prosecutor v. Nahimana. Case No. ICTR-99-52. Amended Indictment. Online unter <<https://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-99-52/indictments/en/991115.pdf>>.
- ICTR. 2001. Prosecutor v. Nahimana, Ngeze, Barayagwiza. Case No. ICTR-98-52-T. Redacted Transcript of 04-04-2001. TRS14184R0000612448.
- Johnson, Dominic, Simone Schlindwein und Bianca Schmolze. 2016. *Tatort Kongo: Prozess in Deutschland: die Verbrechen der ruandischen Miliz FDLR und der Versuch einer juristischen Aufarbeitung*. Berlin: Ch. Links Verlag.
- Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996. *The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience. Synthesis report*. Odense, DK: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
- Kabanda, Marcel. 2007. Kangura: The Triumph of Propaganda Refined. In *The media and the Rwanda genocide*, Hrsg. Allan Thompson, 62–72. London, UK; Ann Arbor, MI; Kampala, Uganda; Ottawa: Pluto Press; Fountain Publishers; International Development Research Centre.
- Klinghoffer, Arthur Jay. 1998. *The international dimension of genocide in Rwanda*. New York, NY: New York University Press.
- Kurtz, Gerrit und Christoph O. Meyer. 2019. Is conflict prevention a science, craft, or art? Moving beyond technocracy and wishful thinking. *Global Affairs* 5 (1): 23–39.
- Leader, Joyce E. 2020. *From hope to horror: diplomacy and the making of the Rwanda genocide*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press.
- Melvorn, Linda. 2000. *A People Betrayed: the Role of the West in Rwanda's Genocide*. London, UK: Zed Books.
- Melvorn, Linda. 2006. *Conspiracy to Murder: the Rwandan Genocide*. London, UK; New York, NY: Verso.
- Newbury, Catharine. 1988. *The cohesion of oppression: clientship and ethnicity in Rwanda, 1860–1960*. New York, NY: Columbia University Press.
- Nowrojee, Binaifer. 2007. A Lost Opportunity for Justice: Why Did the ICTR Not Prosecute Gender Propaganda? In *The media and the Rwanda genocide*, Hrsg. Allan Thompson, 362–372. London, UK; Ann Arbor, MI; Kampala, Uganda; Ottawa: Pluto Press; Fountain Publishers; International Development Research Centre.
- Peltner, Arndt. 2013. *Ruanda. «Dass es knallte, bekam man mit.» (Manuskript)*. SWR 2. Online unter <<https://www.swr.de/swr2/programm/sendungen/feature/swr2-feature-dass-es-knallte-bekam-man-mit/-/id=659934/did=16918786/nid=659934/17jy3e7/index.html>>.
- Prunier, Gérard. 1995. *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. New York, NY: Columbia University Press.
- Rawson, David P. 2018. *Prelude to genocide: Arusha, Rwanda, and the failure of diplomacy*. Athens, OH: Ohio University Press. Online unter <https://www.ohioswallow.com/extras/9780821446508_OhioUniversityPress_OpenAccess.pdf>.

- Salton, Herman. 2017. *Dangerous diplomacy: bureaucracy, power politics, and the role of the UN Secretariat in Rwanda*. Oxford, UK; New York, NY: Oxford University Press.
- Sénat de Belgique. 1997. *Rapport. Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda*. Online unter <<https://www.senate.be/www/webdriver?MITabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvaIObj=16778338>>.
- Straus, Scott. 2008. *The order of genocide: race, power, and war in Rwanda*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Spiegel Online. 2004. Ruanda-Experte im Interview: «Weghören, Wegsehen». 07.04.2004. Online unter: <<https://www.spiegel.de/politik/ausland/ruanda-experte-im-interview-weghoeren-wegsehen-a-294424.html>>
- Süddeutsche Zeitung. 1994a. 100.000 Tote in Ruanda befürchtet. Die UNO zieht «nicht erforderliche» Truppen ab. 21.04.1994.
- Süddeutsche Zeitung. 1994b. UNO-Anfrage in Bonn unterschiedlich beurteilt. 19.05.1994.
- United Nations. 2020. Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops. 31 October 2020. Online unter <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/01_summary_of_contributions_30.pdf>.
- United Nations. 2014. *Framework of Analysis for Atrocity Crimes, A Tool for Prevention* (United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect). Online unter <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf>.
- United Nations. 1992. Protocol of Agreement between the Government of the Republic of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front on the Rule of Law. 18 August 1992. Online unter <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_920818_ProtocolOnRuleOfLaw.pdf>.
- United Nations. 1993a. Protocol of Agreement between the Government of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front on the Repatriation of Rwandese Refugees and the Resettlement of Displaced Persons. 09 June 1993. Online unter <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_930609_ProtocolOnRepatriationAndResettlement.pdf>.
- United Nations. 1993b. Protocol of Agreement between the Government of the Republic of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front on Miscellaneous Issues and Final Provisions. 03 August 1993. Online unter <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_930803_ProtocolOnMiscellaneousIssuesAndFinalProvisions.pdf>.
- United Nations. 1993c. Protocol of Agreement between the Government of the Republic of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front on the Integration of the Armed Forces of the Two Parties. 03 August 1993. Online unter <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_930803_ProtocolonIntegrationArmedForces.pdf>.
- United Nations. 1993d. Protocol of Agreement on Power-sharing within the Framework of a Broad-based Transitional Government between the Government of the Republic of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front. 09 January 1993. Online unter <<https://>

peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_930109_ProtocolOnPowerSharing.pdf>.

Uvin, Peter. 1998. *Aiding violence: the development enterprise in Rwanda*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

VAD-Ausschuss Sahel. 2020. Sahelländer in der Existenzkrise. Papier Nr. 2.

Wolff, Jürgen H. und Andreas Mehler. 1998. *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda – Normalität in einem nichtnormalen Land?* BMZ. Online unter <<https://fragdenstaat.de/dokumente/51/>>.

Wolff, Jürgen H. und Andreas Mehler. 1999. *Hauptbericht zur Evaluierung «EZ-Wirkungen in Konfliktsituationen»*. Fallstudie Ruanda. BMZ. Online unter <https://fragdenstaat.de/anfrage/gutachten-zu-deutscher-entwicklungszusammenarbeit-in-ruanda/53747/anhang/Ruanda_EZ-Wirkungen_in_Konfliktsituationen_2010_0048_2016_0303466.pdf>.

Quellen

Bestellnummern der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes eingesehenen Akten

Für das Papier wurden Unterlagen aus insgesamt 41 Aktenbänden beantragt, von denen die Autor/innen 40 erhielten. Es handelt sich insbesondere um Unterlagen der deutschen Botschaft in Kigali und des Referats «Ostafrika, Zaire» (damals Referat 322) aus dem Jahr 1993, Akten zum Thema Flucht, Asyl und politische Verfolgung aus dem Jahr 1993, Bände zur militärischen und polizeilichen Ausstattungshilfe an Ruanda aus den Jahren 1992 bis 1994, Krisen- und Katastrophenpläne und -fälle aus den Jahren 1990 bis 1994 sowie Akten zur humanitären Hilfe und des VN-Referats (damals Referat 230) des AA aus den Monaten April bis Dezember 1994.

Wenn in den Akten Schreiben aus anderen Ministerien, dem Bundestag und der Zivilgesellschaft zu finden sind, so erlauben es die Nutzungsbestimmungen des Politischen Archivs den Autor/innen lediglich, Inhalte aus Schriftstücken des Auswärtigen Amtes wiederzugeben.

Zitate aus diesen Quellen werden der Lesbarkeit halber in korrekter Rechtschreibung wiedergegeben (d.h. z.B. Groß- und Kleinschreibung in Drahtberichten). Schriftstücke des AA werden wie folgt zitiert:

[TT.MM.JJJJ]: [Kennnummer/Titel auf Schriftstück], [Bestellnummer des Aktenbandes im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes]. [Interne Nummer der Autor/innen].

Bestellnummern der Aktenbände:

- B 34 (ZA): 157213, 160117, 160118, 160119, 160120, 160121, 160122
- B 45 (ZA): 192392, 192393, 192394, 192395, 192396, 192397, 192402, 192403, 192404, 192447
- B 46 (ZA): 219732, 219733, 303170, 304514
- B 55 (ZA): 188144
- B 58 (ZA): 188945, 189128, 249113, 250317, 344709
- B 70 (ZA): 220913
- B 80 (Ref. 500): 1469, 1578
- B 83 (Ref. 511): 2141
- B 85 (ZA): 243084, 337334, 337335, 337336, 337337

- B 87 (Alt): 179175
- B 89 (ZA): 217960, 320254, 320257

Bestellnummern der im Bundesarchiv eingesehenen Akten:

- B 213: 4129, 12146, 12151, 12152, 21966, 21967, 21973, 21975, 21976, 28121, 32853
- B 136: 17350
- B 187: 274, 3752

Quellen anderer Staaten (National Security Archive Electronic Briefing Books):

- Book 452, 09.01.2014: The Rwanda «Genocide Fax»: What We Know Now.
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB452/>
- Book 458, 06.03.2014: Warnings of Catastrophe. French, US, UN, and Belgian Documents Foreshadow the Genocide in Rwanda 1994.
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB458/>
- Book 461, 20.03.2014: The Rwandan Crisis Seen Through the Eyes of France.
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB461/>
- Book 464, 31.03.2014: The Rwandan Refugee Crisis: Before the Genocide.
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB464/>
- Book 466, 07.04.2014: Sitreps Detail Rwanda's Descent into Genocide 1994.
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB466/>
- Book 469, 21.05.2014: Rwanda: The Failure of the Arusha Peace Accords.
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB469/>
- International Decision-Making in the Age of Genocide, Rwanda 1990–1994:
<https://nsarchive2.gwu.edu/ageofgenocide/>

Akten des US State Department:

Suche nach «Rwanda» oder «Kigali» im Zeitraum 01.01.1990–31.07.1994; (209 Ergebnisse; Stand: 13.11.2020): <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>.

Ausgaben von «Kangura» bei der University of Texas at Austin:

- <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/9315>

Zitierte Interviews und schriftliche Statements:

- David Rawson, 28.12.2019, Interview
- Joyce Leader, 19.05.2020, schriftliches Statement
- Liberata Mulamula, 27.10.2020, schriftliches Statement

Autorinnen und Autoren

Sarah Brockmeier ist Research Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Ihre Schwerpunktthemen sind deutsche Außenpolitik, Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sowie die Frage, wie mehr Bürger/innen in Debatten zu Außen- und Sicherheitspolitik einbezogen werden können. Vor ihrer Tätigkeit bei GPPi studierte Sarah Brockmeier Internationale Beziehungen an der Jacobs University in Bremen, der Sciences Po Paris und an der Cambridge University; sie arbeitete zwei Jahre lang bei den Vereinten Nationen in New York.

Anton Peez ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK/PRIF) und an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Seine Schwerpunkte liegen in den Bereichen internationale Institutionen und Normen, Zwang in der internationalen Politik sowie Methoden empirischer Sozialforschung. Anton Peez studierte Politikwissenschaft und Öffentliches Recht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Internationale Beziehungen an der University of Oxford.

Danksagung: Autor und Autorin danken dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes sowie «Referat 320» (Südliches Afrika, Große Seen, Kongo, Grundsatzfragen Subsahara-Afrika) und Claudia Simons, Kirsten Maas-Albert und Beate Adolf bei der Heinrich-Böll-Stiftung für die freundliche und konstruktive Zusammenarbeit. Sie danken den Interviewpartner/innen für ihre Zeit, Jörg Zimmermann für die Bereitstellung seiner Rundbriefe, Helmut Asche, Philipp Rotmann und Claudia Simons für detaillierte Kommentare zum Text sowie Katharina Nachbar für das Lektorat.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Kirsten Maas-Albert, Leiterin Afrika-Referat **E** maas-albert@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: März 2021

Coverfoto: Ray Muzyka/flickr (CC BY-NC-SA 2.0)

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen