

# Mühsamer Kampf um die Aufarbeitung der Kriegsverbrechen

Der UN-Menschenrechtsrat und der „Fall Sri Lanka“

David Whaley

**Sie drängten sich in den überfüllten „Sicherheitszonen“ im von der LTTE (*Liberation Tigers of Tiger Eelam*) kontrollierten Territorium zusammen. Selbst in deutlich mit dem roten Kreuz gekennzeichneten Krankenhäusern und Feldapotheken schwebten sie in Lebensgefahr, denn die sri-lankische Armee machte auch vor solchen Zielen mit ihren Granatfeuern keinen Halt. Die in der Schlussphase des bewaffneten Konflikts in Sri Lanka eingeschlossenen 300.000 Zivilisten hatten jeden Grund zu bezweifeln, dass man den Vorschlag des UN-Generalsekretärs, sich um Verständnis und Unterstützung an den Menschenrechtsrat zu wenden, ernst nehmen könne.**

Als Forum zur Einflussnahme auf die Einhaltung der Menschenrechte hatte der Menschenrechtsrat klar versagt. Bisher hatte er sich darauf konzentriert, die Lieferung von Hilfsgütern zu ermöglichen, indem er Einfluss auf die Zugangsberechtigungen externer Akteure nahm. Die Notlage der Zivilbevölkerung stand lange Zeit nicht im Fokus seiner Arbeit. Die damalige UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Navi Pillay, war die einzige hochrangige Funktionärin des UN-Menschenrechtssystems, die ihre Besorgnis öffentlich äußerte. Die Mehrheit der Ratsmitglieder akzeptierte die Absicht der Regierung, den Kampf mit der von der LTTE geführten tamilischen Minderheit militärisch zu lösen.

## UN-Menschenrechtsrat stützt die Regierung

Im Mai 2009, kurz nach dem Ende des Krieges, wandte der Menschenrechtsrat seine Aufmerksamkeit Sri Lanka zu und berief eine Sondersitzung ein. Statt das Verhalten der Regierungsstreitkräfte zu kritisieren, begrüßte er in seiner von der

Regierung von Sri Lanka selbst entworfenen Resolution S-11/1 „das Ende der Feindseligkeiten und die Befreiung Zehntausender Bürger durch die Regierung, die gegen ihren Willen als Geiseln der LTTE festgehalten worden waren.“ Außerdem würdigte er in derselben Resolution „das Bemühen der Regierung von Sri Lanka, ... internationalen humanitären Organisationen den Zutritt ins Land zu gewähren, um der von dem vergangenen Konflikt betroffenen Bevölkerung, insbesondere den Binnenvertriebenen, humanitäre Hilfe zu garantieren.“ Zuletzt begrüßte er „den nachhaltigen Einsatz Sri Lankas für die Förderung und den Schutz aller Menschenrechte“ und „das fortdauernde Engagement der Regierung von Sri Lanka, den Menschenrechtsrat regelmäßig und transparent über die Menschenrechtslage vor Ort auf dem Laufenden zu halten.“ Die Resolution wurde in dem 47 Mitglieder umfassenden Rat mit 29 zu 12 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. Nur Chile und Mexiko schlossen sich den westlichen und mitteleuropäischen Staaten mit ihren Nein-Stimmen an.

## Allmähliche Wende

Nur drei Jahre später, im März 2012, akzeptierte die Mehrheit der Mitglieder des Menschenrechtsrates in einer dramatischen Abkehr von der bisherigen Position mit 24 Ja- und 15 Nein-Stimmen (8 Enthaltungen) eine von den USA vorgelegte Resolution (19/2). Diese rief die Regierung auf, „alle erforderlichen zusätzlichen Schritte zu tun, um ihre rechtlichen Verpflichtungen und ihre Zusage zu erfüllen, glaubwürdige und unabhängige Aktionen einzuleiten, um für alle Bürger von Sri Lanka Gerechtigkeit, Gleichheit, Verantwortlichkeit und Aussöhnung sicherzustellen“ und „mutmaßliche Verletzungen internationalen Rechts abzustellen.“

Trotz starken und kontinuierlichen Widerstands einer mehr als hundertköpfigen, von der Regierung von Sri Lanka mobilisierten Delegation und dem Einsatz unorthodoxer Methoden – darunter die Einschüchterung von Anwälten für Menschenrechte innerhalb des Rates selbst – revidierten mehrere einflussreiche Länder des Südens, darunter Indien, Nigeria (das auf der Sondersitzung im

„Für alle Opfer von Menschenrechtsverletzungen soll der Menschenrechtsrat ein Ort der Diskussionen und des Handelns sein.“

*Ban Ki-Moon, UN-Generalsekretär, am 12. März 2007 anlässlich der Eröffnung der 4. Sitzung des Menschenrechtsrats*

Mai 2009 die Präsidentschaft innehatte) und Kamerun (dem Vorsitzenden der Troika für die UPR (*Universal Periodic Review*) von Sri Lanka im November 2011) ihre Position. Ihnen schloss sich die Mehrzahl der neuen Ratsmitglieder aus Afrika und Lateinamerika an. Dagegen stimmten alle anderen asiatischen Staaten und die nicht-afrikanischen Mitglieder der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) gemeinsam gegen die Resolution oder enthielten sich. Diese dramatische Wende stand in krassem Gegensatz zum allgemeinen Trend im Rat, länderintern stattfindende, mutmaßliche ernste Menschenrechtsverletzungen nicht zu behandeln.

Für diese Entwicklung waren mehrere Faktoren maßgebend. Vor allem sprachen nun die Fakten für sich selbst. Die Regierung von Sri Lanka hatte sich unermüdlich bemüht, durch die Arbeit ihrer eigenen Kommission für gelernte Lektionen und Aussöhnung LLRC (*Lessons Learnt and Reconciliation Commission*) Kritik von sich abzuwenden. Obwohl jedoch der Bericht der LLRC einige positive Empfehlungen enthielt, wurde darin versäumt, die mutmaßlichen Kriegsverbrechen anzuerkennen oder anzusprechen. Diese seien, so hieß es, militärischen Erfordernissen geschuldet, weshalb das humanitäre Völkerrecht hier nicht anwendbar sei.

## Untätigkeit der sri-lankischen Regierung provoziert die internationale Gemeinschaft

Parallel dazu hatte der UN-Generalsekretär angesichts der fortwährenden Untätigkeit der Regierung ein Expertenkomitee eingesetzt, das ihn wegen

mutmaßlicher Kriegsverbrechen in der Schlussphase des Krieges beraten sollte. Das Komitee stellte fest, dass mindestens 40.000 tamilische Bürger von Sri Lanka ums Leben gekommen sind, hauptsächlich durch ungezielten Granatenbeschuss der sri-lankischen Streitkräfte. Da die Regierung von Sri Lanka keinen unabhängigen Untersuchungsausschuss zu den unterstellten Verbrechen gegen die Menschlichkeit einsetzte, betrachtete das Komitee es als Pflicht der internationalen Gemeinschaft, aktiv zu werden. Obwohl es der Regierung gelang, den Bericht des Expertenkomitees aus der offiziellen Agenda des Menschenrechtsrats herauszuhalten, machte die Hochkommissarin den Rat auf die Angelegenheit aufmerksam, indem sie die Untersuchungsergebnisse des Expertenkomitees in ihre eigenen Berichte aufnahm.

Der Bericht wurde auf dramatische Weise bestätigt, als der britische Channel 4 Videomaterial ausstrahlte, das entweder von den Opfern selbst oder von den sri-lankischen Streitkräften als „Kriegstrophäen“ aufgenommen worden war. Der unsichtbare, von den Medien, Beobachtern und humanitären Akteuren (die alle gezielt vom Zugang zur Kriegszone ausgeschlossen worden waren) nicht wahrgenommene Krieg war mit Mobiltelefonen festgehalten und weitergegeben worden. Mit dieser dokumentarischen und visuellen Bestätigung geriet Sri Lanka wieder auf die Agenda des Menschenrechtsrats.

## Erneuter Anlauf

Im März 2013 beschloss dieser angesichts der Ablehnung der Resolution

von 2012 seitens der Regierung eine zweite, schärfere Resolution (22/1). Die UN-Hochkommissarin hatte einen weiteren Bericht über schwere Menschenrechtsverletzungen präsentiert, der alle Ethnien und Religionsgruppen betraf, vor allem aber die Tamilen im Norden von Sri Lanka. Der Bericht stellte abermals fest, dass es noch keine nennenswerten Fortschritte bezüglich Rechenschaftspflicht und Aussöhnung gegeben hatte. Im März 2014 beschloss der Rat mit der Resolution 25/1, „das Amt des Hochkommissars aufzufordern, die Menschenrechtssituation in Sri Lanka zu überwachen, den Fortschritt relevanter nationaler Entwicklungen einzuschätzen und eine umfassende Untersuchung der vorgeworfenen schweren Menschenrechtsverletzungen und damit verbundener Verbrechen seitens beider Kriegsparteien in Sri Lanka während der vom LLRC betrachteten Periode durchzuführen sowie mit der Unterstützung durch maßgebliche Experten und Mandatsträger für Sonderverfahren Fakten und Umstände der mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen nachzuweisen, um Straffreiheit zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Schuldigen zur Rechenschaft gezogen werden.“

Nach seiner vorherigen Inaktivität war der UN-Menschenrechtsrat nun zu einem Forum geworden, auf dem Opfer von Kriegsverbrechen, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von fortdauernden Menschenrechtsverletzungen – die nicht nur der LTTE, sondern auch den mit der Regierung verbündeten paramilitärischen Truppen, vor allem aber den staatlichen Streitkräften und dem Staatssicherheitsapparat zur Last gelegt wurden – vor der Weltgemeinschaft Gehör finden konnten. Seit 2012 bietet der Rat den Opfern grober Menschenrechtsverletzungen ein Forum, in dem sie ihren Fall der Weltgemeinschaft präsentieren können.



Der Menschenrechtsrat (MRR) der Vereinten Nationen (*UN Human Rights Council*) mit Sitz in Genf ist ein Unterorgan der UN-Generalsversammlung. Ihm gehören 47 Mitglieder an. Darüber hinaus erhielt der MRR ein aus 18 Experten bestehendes beratendes Gremium.

Der Menschenrechtsrat kann, wie bereits die Menschenrechtskommission zuvor, mit absoluter Mehrheit die Entsendung von Beobachtern zur Überwachung der Menschenrechtssituation in einem Mitgliedstaat beschließen.

Die jährliche Sitzungszeit beträgt zehn Wochen pro Jahr, verteilt auf drei Sitzungsperioden. Damit ist eine hohe Kontinuität bei der Behandlung von Menschenrechtsfragen in den Vereinten Nationen gesichert.

Mit dem *Universal Periodic Review* hat er ein Verfahren eingerichtet, nach dem sich alle Mitgliedsstaaten der UN einer regelmäßigen Überprüfung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen unterziehen müssen.

Der Rat löste im Rahmen der von UN-Generalsekretär Kofi Annan vorangetriebenen Reform der Vereinten Nationen im Juni 2006 die UN-Menschenrechtskommission ab.

Foto: United Nations (CC BY-NC-ND 2.0)

rechtsverletzungen und mutmaßliche Kriegsverbrechen anzugehen. Im Bereich Militarisierung, in die Privatsphäre einschreitende Überwachung und Angriffe auf religiöse Minderheiten sind vertrauensbildende Maßnahmen nötig, die die Zivilgesellschaft einfordern muss. Es braucht einen partizipativen Prozess, funktionierende Mechanismen einer Übergangsgerechtigkeit, geeignete Wege der Wahrheitssuche und institutionelle Reformen. In diesem Prozess hat der Menschenrechtsrat die Gelegenheit, das Vertrauen zu rechtfertigen, das die Opfer in Sri Lanka auf ihn setzen.

Die neue Regierung hat erste ermutigende Schritte unternommen, um die politische Struktur Sri Lankas zu reorganisieren, das heißt die Macht der präsidentiellen Exekutive einzuschränken und die Unabhängigkeit des Justizwesens und anderer staatlicher Institutionen wiederherzustellen sowie die Korruption zu bekämpfen und eine neue Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft aufzubauen. Es ist allerdings noch nicht klar, wie weitgehend die Maßnahmen sein werden, die ergriffen werden sollen, einschließlich solcher, die die Klagen der tamilischen Gemeinschaft betreffen.

Angehörige der Zivilgesellschaft müssen darauf bestehen, dass der Rat die Untersuchungsergebnisse der Hochkommissarin für Menschenrechte bestätigt. Sie müssen außerdem unabhängige, glaubwürdige Mechanismen fordern, um schwere Menschen-

rechte zu schützen. Die neue Regierung hat erste ermutigende Schritte unternommen, um die politische Struktur Sri Lankas zu reorganisieren, das heißt die Macht der präsidentiellen Exekutive einzuschränken und die Unabhängigkeit des Justizwesens und anderer staatlicher Institutionen wiederherzustellen sowie die Korruption zu bekämpfen und eine neue Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft aufzubauen. Es ist allerdings noch nicht klar, wie weitgehend die Maßnahmen sein werden, die ergriffen werden sollen, einschließlich solcher, die die Klagen der tamilischen Gemeinschaft betreffen.

Die neue Regierung hat erste ermutigende Schritte unternommen, um die politische Struktur Sri Lankas zu reorganisieren, das heißt die Macht der präsidentiellen Exekutive einzuschränken und die Unabhängigkeit des Justizwesens und anderer staatlicher Institutionen wiederherzustellen sowie die Korruption zu bekämpfen und eine neue Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft aufzubauen. Es ist allerdings noch nicht klar, wie weitgehend die Maßnahmen sein werden, die ergriffen werden sollen, einschließlich solcher, die die Klagen der tamilischen Gemeinschaft betreffen.

## Zum Autor:

J. David Whaley ist ehemaliger UN-Koordinator in Benin, Algerien, Kenia und Südafrika, unabhängiger Beobachter und seit 2006 Moderator zivilgesellschaftlicher Arbeit in Sri Lanka beim UN-Menschenrechtsrat.

Für Verteidiger der Menschenrechte aus Sri Lanka, ihre internationalen Partner sowie für die neue Generation von Aktivisten aus der weltweiten tamilischen Diaspora war es eine klare Demonstration der Macht ihrer Interessenvertretung und eine Rechtfertigung jahrelanger Informations- und Lobbyarbeit. Die positive Wirkung dieser jüngsten Entwicklung war so deutlich zu sehen, dass selbst Staaten, die traditionell das Eingreifen in innenpolitische Angelegenheiten abgelehnt hatten, die Einleitung eines internationalen Untersuchungsprozesses unter der Führung des UN-Menschenrechtsrats befürworteten. Die Untätigkeit der sri-lankischen Regierung konnte international immer weniger toleriert werden. Außerdem erfüllten sich häufenden Drohungen gegen die demokratischen Institutionen der Insel die internationalen Akteure mit Sorge.

## Machtwechsel in Colombo als neue Chance

Der Untersuchungsbericht der Hochkommissarin für die Menschenrechte, den die Resolution 25/1 forderte, sollte in der Sitzung des Menschenrechtsrats vom März 2015 vorgelegt werden. Die Anfang 2015 neu gewählte Regierung Sirisenas appellierte jedoch an den Rat, die Veröffentlichung des Berichts so lange zu verschieben, bis sie Klarheit über ihre

eigenen Anliegen gewonnen hätte. Trotz ernster Bedenken seitens der Zivilgesellschaft von Sri Lanka und tamilischer Gruppen akzeptierte der Rat einen sechsmonatigen Aufschub des Berichts bis zu seiner Septembersitzung. Die Art und Weise, mit der der Menschenrechtsrat mit dem lang erwarteten Bericht umgeht, wird zeigen, ob das Vertrauen, das die Opfer auf ihn gesetzt haben, gerechtfertigt war. Es besteht das Risiko, dass sich der Rat erneut von leeren Versprechungen täuschen lässt. Die neue Regierung hat erste ermutigende Schritte unternommen, um die politische Struktur Sri Lankas zu reorganisieren, das heißt die Macht der präsidentiellen Exekutive einzuschränken und die Unabhängigkeit des Justizwesens und anderer staatlicher Institutionen wiederherzustellen sowie die Korruption zu bekämpfen und eine neue Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft aufzubauen. Es ist allerdings noch nicht klar, wie weitgehend die Maßnahmen sein werden, die ergriffen werden sollen, einschließlich solcher, die die Klagen der tamilischen Gemeinschaft betreffen.

Angehörige der Zivilgesellschaft müssen darauf bestehen, dass der Rat die Untersuchungsergebnisse der Hochkommissarin für Menschenrechte bestätigt. Sie müssen außerdem unabhängige, glaubwürdige Mechanismen fordern, um schwere Menschen-