

Die Vereinten Nationen, humanitäres Engagement und die Menschenrechte

Kriegsverbrecher- und Völkermordprozesse gegen pakistanische Soldaten in Bangladesch, 1971-1974

A. DIRK MOSES

»Die Vorgänge in Ostpakistan stellen eine der tragischsten Episoden der Menschheitsgeschichte dar. Es bleibt natürlich künftigen Historikern überlassen die Fakten zusammenzutragen und ihr eigenes Urteil zu fällen, aber die Geschehnisse sind ein dunkles Kapitel der Menschheitsgeschichte.«

U. Thant, Generalsekretär der Vereinten Nationen, 3. Juni 1971¹

Einleitung

Ein bedeutender Teil der nach dem Zweiten Weltkrieg von den Vereinten Nationen geschaffenen Menschenrechtsordnung widmete sich dem Schutz von Gruppenrechten und der weiteren Regulierung der Kriegsführung durch die strafrechtliche Verfolgung derjenigen, die gegen die neuen Völkerrechtsnormen verstießen. Im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit, als der Völkerbund hilflos der italienischen Invasion in Abessinien zusah, sollten das Völkerrecht und der Schutz der Menschenrechte keine bloßen Papiertiger sein. Deshalb verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 9. Dezember 1948, einen Tag bevor sie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte annahm, die *Konvention über die Verhinderung und Bestrafung des Völkermordes* (die im Jahre 1951 in Kraft trat). Da die Völkermordkonvention unmittelbar auf die Nürnberger Prozesse folgte, sah sie ausdrücklich die Strafverfolgung von mutmaßlichen Tätern vor. Artikel 6 besagt:

Personen, denen Völkermord oder eine der sonstigen in Artikel III aufgeführten Handlungen zur Last gelegt wird, werden vor ein zuständiges Gericht des Staates, in dessen Gebiet die Handlung begangen worden ist, oder vor das internationale Strafgericht gestellt, das für die vertragsschließenden Parteien, die seine Gerichtsbarkeit anerkannt haben, zuständig ist.

¹ UN Presseabteilung, Büro zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, Presseverlautbarung SG/SM 1493, 3. Juni 1971, UN Archiv, Series 228, Box 1, File 2, Acc 77/207, II.

Darüber erlaubte Artikel 8 den Vertragsparteien sich an die Vereinten Nationen zu wenden: sie können »die zuständigen Organe der Vereinten Nationen damit befassen, gemäß der Charta der Vereinten Nationen die Maßnahmen zu ergreifen, die sie für Verhütung und Bekämpfung von Völkermordhandlungen oder einer der sonstigen in Artikel 3 aufgeführten Handlungen für geeignet erachten.«

Ein Jahr später, im Jahre 1949, wurde von den Mitgliedern der »internationalen Gemeinschaft« die Dritte Genfer Konvention unterzeichnet. Die Konvention deckt sich zum Teil mit der Völkermordkonvention und fordert von den Staaten, dass sie gegen schwere Verstöße Gesetze »zur Festsetzung von angemessenen Strafbestimmungen« erlassen. Außerdem heißt es: »Jede Vertragspartei ist zur Ermittlung der Personen verpflichtet, die der Begehung oder der Erteilung eines Befehls zur Begehung der einen oder andern dieser schweren Verletzungen beschuldigt sind und hat sie ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit vor ihre eigenen Gerichte zu ziehen. Wenn sie es vorzieht, kann sie sie auch gemäß den in ihrer eigenen Gesetzgebung vorgesehenen Bedingungen zur Aburteilung einer andern an der Verfolgung interessierten Vertragspartei übergeben, sofern diese gegen die erwähnten Personen ausreichende Beschuldigungen nachgewiesen hat.«² Die Genfer Konvention verlangt genauso wie die Völkermordkonvention, dass sich die Staaten gegenseitig bei der Durchführung von Strafverfahren unterstützen, z. B. durch die Auslieferung von Tatverdächtigen.

Abschließend beauftragte die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Interne Justizkommission (ILC) die Grundsätze der Nürnberger Prozesse zu formulieren, welche von der Versammlung als Bestandteil des Völkerrechtes aufgenommen worden waren. Im Jahre 1950 benannte die ILC die Tatbestandsmerkmale, die die folgenden Verbrechen ausmachen. Diese decken sich zum Teil ebenfalls mit der Völkermordkonvention: »Verbrechen gegen den Frieden«, »Kriegsverbrechen« und »Verbrechen gegen die Menschheit«. Die Tatbestände umfassen:

Mord, Vernichtung, Versklavung, Deportation und andere unmenschliche Taten gegen die Zivilbevölkerung, oder Verfolgung aus politischen,

2 Artikel 49/50/129/146, in allen 4 Konventionen enthalten. Siehe Antonio Cassese, *On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law*, in: *European Journal of International Law* 9:1 (1998), S. 2-18. »Schwere Verstöße« sind in Artikel B definiert als »vorsätzliche Tötung, Folter oder Mißhandlung, unter Einschließung biologischer Versuche, das vorsätzliche Herbeiführen von großem Leiden und schweren körperlichen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen, und die exzessive Zerstörung von Besitztümern, die über die militärische Notwendigkeit hinausgeht, und die in ihrer Ausführung gesetzeswidrig und böswillig sind.«

rassischen oder religiösen Gründen, wenn solche Taten oder Verfolgungen im Rahmen, oder in Verbindung mit einem Verbrechen gegen den Frieden oder einem Kriegsverbrechen vorkommen.³

Die Rechtsordnung war weit davon entfernt, genozidale Handlungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen den Frieden zu verhindern und in den mehr als fünfzig Jahren ihres Bestehens verstießen Nationalstaaten der »internationalen Gemeinschaft« immer wieder gegen sie. Vermutlich verübte die Volksrepublik China in den Jahren 1959 und 1960 einen Völkermord an den Tibetern. Dag Hammarskjöld bezeichnete das Massaker an den Baluba in der kongolesischen Region Südkasai im Jahre 1960 als »Genozid im Anfangsstadium«.⁴ Die Tötung und Vertreibung der Tutsi durch die Hutu während der Ruandischen Revolution (1963/1964) und die neun Jahre später in Burundi von den Tutsi verübten Massaker an den Hutu wiesen ebenfalls Merkmale eines Völkermordes auf. Im Biafra-Krieg in Nigeria zwischen 1966 und 1970 wurden die Igbos einer Hungersnot ausgesetzt, die vermutlich mehrere Millionen Opfer forderte. Während der Massaker an einer halben Million Kommunisten in Indonesien im Jahre 1965 wurden auch Angehörige der chinesischen Minderheit zu Opfern genozidaler Übergriffe.⁵ Die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen diskutierten nicht einmal über mögliche Prozesse. Die hier erwähnten Fälle stellen lediglich einen kurzen Überblick bis Ende der sechziger Jahre dar; Schlimmeres sollte folgen.

Der erste erfolgreiche Völkermordprozess wurde 1998 vom Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (ICTR) durchgeführt. Warum hat die Internationale Staatengemeinschaft fünfzig Jahre lang so viele eklatante Verstöße gegen diese Rechtsordnung zugelassen? Erstens hatten von den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates nur zwei den Vertrag unterzeichnet; erst im Jahre 1988 waren alle fünf dem Vertrag beigetreten. Zweitens führte keiner dieser internationalen Verträge zur Einsetzung eines internationalen Strafgerichtshofs. In erster Instanz sollten sich die nationalen Gerichte der Strafverfolgung annehmen, was ein sicherer Weg

3 <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/390?OpenDocument> (letzter Aufruf 09.05.2009). Die International Law Commission wurde im Jahre 1948 von den UN gegründet, um das Völkerrecht weiter zu entwickeln und zu kodifizieren: <http://untreaty.un.org/ilc/intro.htm> (letzter Aufruf 09.05.2009).

4 Brian Urquhart, Hammarskjöld, New York 1994, S. 435, S. 438-441. Nachdem der Kongo seine Unabhängigkeit von Belgien erreicht hatte, strebte die Bevölkerung in Südkasai nach Unabhängigkeit vom Rest des Staatsgebietes. Es kam zu Feindseligkeiten mit der kongolesischen Regierung, die vier Monate andauerten, und in deren Verlauf Tausende von Zivilisten massakriert wurden.

5 R.W. Edwards Jr., Contributions of the Genocide Convention to the Development of International Law, in: Ohio NUL Review 8 (1981), S. 300-314.

war, eine Verfolgung der Verbrechen zu verhindern, wenn die Staaten selbst diese Verbrechen begangen hatten. Die zynische Realpolitik der Regierenden konnte sich dabei auf Artikel 2(7) der UN-Charta verlassen, der die Souveränität der Staaten garantiert.⁶ Drittens wird oft auf die politische Pattsituation verwiesen, die die Zeit des Kalten Krieges bestimmte.

Alle diese Faktoren spielen eine Rolle, treffen aber nicht den Kern des Problems, das mit der strafrechtlichen Verfolgung derjenigen verbunden war, die im 20. Jahrhundert gegen die Menschenrechte verstoßen haben. Es mag stimmen, dass Völkermorde und andere Verbrechen gegen die Menschheit in der Regel von Nationalstaaten verübt werden, aber gleichzeitig bilden Nationalstaaten den Rahmen für Forderungen nach dem Schutz der Menschenrechte. Genauso oft kommt es jedoch zu Menschenrechtsverletzungen, wenn Bürgerkriege zum Zerfall von Nationalstaaten führen. Nationalstaaten sind nicht *per se* Feinde der Menschenrechte. Der Aufbau des internationalen Systems muss ebenfalls ins Auge gefasst werden. Eine nähere Betrachtung einiger Fälle in der Nachkriegszeit zeigt, dass es eine Reihe von immanenten Dilemmata gibt, die nur schwer, vielleicht sogar unmöglich zu lösen sind: Intervention zum Schutz der Menschenrechte stehen dabei im Konflikt mit humanitärer Hilfe; Bemühungen um Menschenrechte gegen Frieden und Sicherheit; das Recht der Nationalstaaten Sezessions- bzw. Unabhängigkeitsbewegungen militärisch zu unterdrücken gegen die Menschenrechte ihrer Staatsbürger; die endlose Debatte über die Kriterien, in welchen Fällen eine humanitäre Intervention zum Schutz der Menschenrechte erfolgen muss; die Konflikte zwischen den verschiedenen Instrumenten des Völkerrechtes; und die Tatsache, dass die Großmächte ihre eigenen Ziele im Auge haben und die Regierungen gegen Strafverfolgung schützen, die genozidale Verbrechen verübt haben.

Zur Verdeutlichung der erwähnten Dilemmata werde ich mich auf die Abspaltung Ostpakistans und die nachfolgenden Kriegsverbrecher- bzw. Völkermordprozesse (1971-1974) konzentrieren. Der Grund für diese Auswahl ist, dass die brutale, genozidale Art und Weise, in der die westpakistanische Armee die ostpakistanische Autonomie-/Unabhängigkeitsbewegung niederschlug, größere internationale Aufmerksamkeit erfuhr als die anderen oben genannten Fälle; aber dennoch unternahmen weder die UN noch die Nationalstaaten irgendeinen Schritt, um den Verbre-

6 «Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden.»

chen Einhalt zu gebieten, von einer rechtlichen Verfolgung der Tötungen [ORIGINAL?] ganz zu schweigen. Wie ich zeigen werde, wurde der Begriff »Genozid« im Verlauf des Jahres 1971 und auch danach von Augenzeugen, Journalisten und Politikern häufig verwendet. Zum ersten Mal seit den Prozessen von Nürnberg und Tokio wurde die Eröffnung von Kriegsverbrecherprozessen ernsthaft in Erwägung gezogen, in diesem Fall von dem neu gegründeten Staat Bangladesch, der einige pakistanische Soldaten und Funktionäre, die sich in indischer Haft befanden, vor Gericht stellen wollte. Zeitgenössische Rechtsbeobachter glaubten, dass solche Prozesse in ihrer Bedeutung den Nürnberger Prozessen gleichkommen würden; jedoch ist das Thema seitdem nur auf ein geringes Forschungsinteresse gestoßen.⁷ Im Verlauf des diplomatischen Dramas zwischen Pakistan, Indien und Bangladesch wurde 1973 das erste Mal überhaupt der Internationale Gerichtshof eingeschaltet. Obwohl Bangladesch ein Gesetz erließ, um die pakistanischen Soldaten wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit anklagen zu können, fand ein solcher Prozess nie statt, was in Bangladesch bis zum heutigen Tag Bitterkeit hervorruft.

Ich werde folgendermaßen vorgehen: Der erste Teil meines Artikels dient dazu, die von den Medien gebrauchte Sprache unter die Lupe zu nehmen. Ich werde darstellen, dass der Ausdruck »Genozid« ausgiebig von den Medien und selbst von Diplomaten verwendet wurde, um die schweren Verstöße gegen die Menschenrechte zu beschreiben, die von der pakistanischen Armee im Verlauf ihrer sogenannten »Operation Scheinwerfer« an ostpakistanischen Nationalisten verübt wurden. Dann werde ich untersuchen, wie die verschiedenen Organe der UN auf die Krise in Ostpakistan reagierten, und wie die Medien über diese Krise berichteten. Zum Abschluss werde ich das nationale und internationale Drama um die Eröffnung von Kriegsverbrecher- bzw. Völkermordprozessen nachzeichnen.

7 John J. Paust/ Albert P. Blaustein, War Crimes Jurisdiction and Due Process: The Bangladesh Experience, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 11:1 (1978), S. 4; nicht erwähnt in: Lawrence Howard Ball, *Prosecuting War Crimes and Genocide: The Twentieth-Century Experience*, Lawrence 1999. Für allgemeine Informationen siehe: Donald Beachler, *The Politics of Genocide Scholarship: The case of Bangladesh*, in: *Patterns of Prejudice* 41 (2007), S. 467-492.

Das Vorgehen Pakistans und die Völkermordfrage

Als die pakistanische Armee am Abend des 25. März 1971 die Gewalt entfesselte, war in der Presse nicht von einem Völkermord die Rede.⁸ Während der ersten Tage ihrer Berichterstattung sprachen die westlichen Medien von einem Bürgerkrieg. So wiesen die Medien auf die Existenz von ostpakistanischen Widerstandstruppen hin. Der *Boston Globe* sprach sogar von »blutigen Zusammenstößen zwischen Universitätsangestellten und Studenten« mit dem Militär, obwohl es sich in Wahrheit um Massaker handelte.⁹ Sydney Schanberg in der *New York Times* war realistischer. So schrieb er am 27. März: »Die pakistanische Armee geht mit schwerer Artillerie und Maschinengewehren gegen unbewaffnete ostpakistanische Zivilisten vor, um die Autonomiebewegung in der Region niederzuschlagen, die 75 Millionen Einwohner hat.«¹⁰ In den folgenden Tagen, so zum Beispiel am 29. März unter der Überschrift »Stöcke und Speere gegen Panzer«, zeichnete er ein Bild sorgfältig geplanter militärische Angriffe auf Vertreter der Opposition und ihre Gruppen.¹¹ Wie der *Sydney Morning Herald* vom 29. März berichteten auch andere Zeitungen über eine außergewöhnlich hohe Zahl an Opfern unter der Zivilbevölkerung: die Opferzahl wurde zwischen 10.000 und 100.000 veranschlagt und das nach nur drei oder vier Tagen!¹² Die Medien in Großbritannien zeichneten das gleiche Bild. Simon Dring, dem es im Gegensatz zu anderen ausländischen Journalisten gelang, der Ausweisung zu entgehen, sprach am 30. März von 15.000 Toten. Er benannte auch die konkreten Zielscheiben des Terrors: Studenten und Hindus, deren Frauen und Kinder in ihren Häusern verbrannt wurden.¹³ Am nächsten Tag berichtete die gleiche Zeitung, dass »Tötungen in großem Umfang« stattfänden.¹⁴

8 Zu allgemeinen Hintergrundinformationen der Krise siehe: Richard Sisson/ Leo E. Rose, *War and Secession: Pakistan, India and the Creation of Bangladesh*, Berkeley 1990.

9 East Pakistan Secedes, Civil War Breaks Out, in: *Boston Globe*, 27. März 1971; Toll Called High: Death Put at 10,000 – Radio Says Army is in Control, in: *New York Times*, 28. März 1971; Leitartikel, *Daily Telegraph*, 27. März 1971.

10 Sydney H. Schanberg, Artillery Used: Civilians Fired On – Sections of Dacca Are Set Ablaze, in: *New York Times*, 28. März 1971. Der Artikel wurde am 27. März eingereicht.

11 Sydney H. Schanberg, Sticks and Spears against Tanks, in: *New York Times*, 29. März 1971; Schanberg, Heavy Killing Reported, in: *New York Times*, 30. März 1971.

12 Leitartikel: Plunge into Chaos, in: *Sydney Morning Herald*, 29. März 1971.

13 Simon Dring, Tanks Crush Revolt in Pakistan. 7.000 Slaughtered, Homes Burned, in: *Daily Telegraph*, 30. März 1971.

14 Peace Restored, West Claims, in: *Daily Telegraph*, 31. März 1971.

In Anbetracht der allgemeinen sprachlichen Zurückhaltung der Medien – niemand hatte den Ausdruck »Genozid« verwendet – ist es umso bemerkenswerter, dass der amerikanische Generalkonsul in Dacca, Archer Blood, bereits am 27. März ein Telegramm nach Washington sandte, welches mit den Worten »selektiver Genozid« überschrieben war.

»Wir hier in Dacca sind stumme und entsetzte Augenzeugen der Schreckensherrschaft des pakistanischen Militärs. Beweise häufen sich, dass die MLA-Führung über eine Liste von Unterstützern der AWAMI-Liga verfügt und diese nun systematisch eliminiert, indem sie sie zu Hause aufspürt und niederschießt. Unter denjenigen, die zur Vernichtung ausersehen sind, befinden sich neben Personen aus den Rängen der AWAMI-Liga auch Studentenführer und Angestellte der Universität. [...] Zudem überfallen nicht-bengalische Muslime mit Unterstützung der pakistanischen Armee in systematischer Art und Weise Armenviertel und töten Bengalen und Hindus. [...] Früher oder später wird das ganze Ausmaß der vom pakistanischen Militär verübten Gräueltaten ans Licht kommen. Ich bezweifle daher, dass die Beibehaltung der gegenwärtigen Haltung der US-Regierung ratsam ist, die vorgibt, den falschen Behauptungen der pakistanischen Regierung Glauben zu schenken, und die von dieser Dienststelle vermittelten Berichte über die Geschehnisse in Ostpakistan anzweifelt. Wir sollten wenigstens inoffiziell gegenüber der pakistanischen Regierung unser Entsetzen über die Terrorwelle zum Ausdruck bringen, die die pakistanische Armee gegen ihre Landsleute richtet.«¹⁵

Der Leitartikel der *New York Times* vom 7. April unter der Überschrift »Blutbad in Bengalen« verwendete ein ganz ähnliches Vokabular und verurteilte das Schweigen Washingtons gegenüber dem »wahllosen Abschlichten von Zivilisten und der *gezielten* Ausschaltung von Führungsschichten des separatistischen ostbengalischen Staates.«¹⁶ Da das Blutbad ohne jegliche Verurteilung durch das Weiße Haus unvermindert weiterging, sandten Blood und 29 seiner Kollegen im diplomatischen Dienst am 6. April ein weiteres Telegramm aus Dacca an das US-Außenministerium – das berühmte »Blood-Telegramm«, das die Überschrift »Widerspruch gegen die US-Politik in Ostbengalen« trägt. Es ist angebracht, dieses beispiellose Dokument ausführlich zu zitieren:

15 Kabel des U.S. Konsulats (Dacca), Selective Genocide, 27. März 1971. National Security Archive Project: www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB79/BEBB1.pdf (Letzter Aufruf: 08.05.2009).

16 Leitartikel: Bloodbath in Bengal, in: *New York Times*, 7. April 1971.

»Unsere Regierung hat es unterlassen, die Unterdrückung der Demokratie zu verurteilen. Unsere Regierung hat es unterlassen die Gräueltaten zu verurteilen. Unsere Regierung hat es unterlassen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die ostpakistanischen Bürger zu beschützen, während sie sich zeitgleich sehr bemühte, die von Westpakistan dominierte Regierung zu beschwichtigen, und die verdienstermaßen negative Stimmung der Weltöffentlichkeit gegen diese Regierung abzuschwächen. Unsere Regierung hat eine Haltung an den Tag gelegt, die von vielen als moralischer Bankrott gesehen werden wird, [...] Aber wir haben beschlossen nicht einzugreifen, nicht einmal moralisch, mit der Begründung, dass es sich bei dem Awami-Konflikt, auf den leider der überstrapazierte Ausdruck Genozid zutrifft, um die vollkommen interne Angelegenheit eines souveränen Staates handle. Amerikanische Privatleute haben ihrem Entsetzen Ausdruck verliehen. Wir als Staatsbeamte tun unseren Widerspruch gegen die derzeitige Politik kund und hoffen inständig, dass unsere wahren und nachhaltigen Interessen festgelegt werden können und unserer Politik eine neue Richtung gegeben wird.«¹⁷

Zur gleichen Zeit als Blood und seine Kollegen das Telegramm sandten, bezichtigten das indische Parlament und die Regierung Pakistan »Massaker an wehrlosen Menschen« verübt zu haben, die einem Völkermord gleichkämen.¹⁸ Die indische Seite ergriff von Anfang an für die Bangladescher Partei, die schon in den ersten Tagen von Völkermord sprachen. Nur wenige Tage nach dem brutalen Vorgehen der pakistanischen Armee behauptete etwa das Aktionskomitee bengalischer Studenten in London, dass die Tötung von unschuldigen Zivilisten »klar und eindeutig Völkermord« sei. Das Komitee begann einen Hungerstreik vor dem Sitz des Premierministers und verlangte von den Briten die diplomatische Anerkennung von Bangladesch. Zusätzlich forderte das Komitee von den Briten, auf die pakistanische Regierung Druck auszuüben und die Angelegenheit unter Berufung auf die Völkermordkonvention bei der UN zur Sprache zu bringen.¹⁹

17 Kabel des U.S. Konsulats (Dacca), Dissent from U.S. Policy Toward East Pakistan, 6. April 1971, vertraulich, 5 Seiten. Enthält Unterschriften des Außenministeriums. National Security Archive Project: www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB79/BEBB8.pdf (Letzter Aufruf: 08.05.2009).

18 Sydney H. Schanberg, All Part of a Game – A Grim and Deadly One, in: *New York Times*, 4. April 1971. Er berichtete, dass Indien den Vorgang als Genozid bezeichnete.

19 Martin Adeney, Heavy Fighting and Burning in Chittagong, in: *Guardian*, 31. März 1971.

Während die Militäroperationen im April ausgeweitet wurden und das Ausmaß der Gewalt offensichtlich wurde, änderte sich auch das Vokabular, das zur Beschreibung des Konfliktes herangezogen wurde. Mitte April bezeichnete Indien die Vorgänge als »grausames und mittelalterliches Gemetzel« und als »geplantes Blutbad und systematischen Völkermord.«²⁰ Schanberg berichtete ohne Unterbrechung, nun jedoch von Indien aus, wo er nach seiner Ausweisung arbeitete. Auf Grundlage von Gesprächen mit Flüchtlingen, die in großer Zahl nach Indien strömten, schrieb er: »Es ist unmöglich genau herauszufinden, wie viele der 75 Millionen Bengalen in Ostpakistan von der Armee getötet wurden, jedoch stimmen glaubwürdige Berichte aus vielen unterschiedlichen Quellen überein, dass es sich zumindest um Zehntausende handelt; einige Berichte vermeldeten eine deutlich höhere Zahl.«²¹ Wie Schanberg berichtete, war zu jenem Zeitpunkt allen klar, wer die Opfer des Militärs waren: Studenten, Intellektuelle, Akademiker »und andere Personen, denen Führungspotential zugesprochen wurde – unabhängig davon, ob sie direkt mit den Nationalisten zu tun hatten oder nicht.« Schanberg, der bei der Nennung von Opferzahlen immer sehr vorsichtig war, ließ die Opfer selbst zu Wort kommen, wie zum Beispiel einen bengalischen Studenten, der seine Empörung mit den folgenden Worten kundtat: »Es handelt sich hier um Völkermord und alle schauen ruhig zu...Niemand hat etwas dagegen gesagt. Hat die Welt denn kein Gewissen?« Schanberg wies darauf hin, dass zwar auch bangladeschische Nationalisten zur Vergeltung Nicht-Bengalen töteten, die von den Westpakistanern durchgeführten Tötungen aber sorgfältig vorbereitet und systematisch seien. Im Jahr darauf kam die Internationale Justizkommission der UN zum gleichen Urteil.

Bis dahin hatte die Presse zwar berichtet, dass Bengalen und Inder den Begriff »Völkermord« verwendeten, schloss sich jedoch selbst nicht dieser Ansicht an, obwohl Perry Durdin Anfang Mai in einem langen Artikel in der *New York Times* die Tötungen als das »blutigste Gemetzel der Neuzeit« bezeichnete.²² Der Durchbruch erfolgte Mitte Juni, als stellvertretender Redakteur der *Morning News* in Karatschi, Anthony Mascarenhas, der als offizieller Kriegsberichterstatter die neunte pakistanische Division in Ostpakistan begleitet hatte, nach London floh – er war auch ein Korrespondent der *Sunday Times* – um über das, was er gesehen hatte, zu

20 James P. Sterba, India Charges Genocide, in: *New York Times*, 17. April 1971.

21 Sydney H. Schanberg, Bengalis Form a Cabinet as the Bloodshed Goes On, in: *New York Times*, 14. April 1971; Schanberg, Foreign Evacuees From East Pakistan Tell of Grim Fight, in: *New York Times*, 7. April 1971.

22 Perry Durdin, The Political Tidal Wave that Struck East Pakistan, in: *New York Times*, 2. Mai 1971.

berichten. Die *Sunday Times* berichtete über die Vorgänge in ihrem Leitartikel, und druckte zwei weitere Artikel, die sich den Geschehnissen widmeten, – einen über Mascarenhas und einen langen von ihm verfassten Bericht –, jeweils unter der markanten Schlagzeile »Völkermord«²³. Obwohl es Vergeltungsmaßnahmen von Bengalen gegen Nicht-Bengalen gegeben habe, so die Journalisten, komme man nicht umhin »nach Berücksichtigung aller Fakten [...] der derzeitigen pakistanischen Regierung eine geplante Vernichtungspolitik vorzuwerfen.«²⁴

Zum ersten Mal erhielt die Öffentlichkeit der westlichen Welt aus erster Hand Informationen über die »Operation Scheinwerfer«.²⁵ Mascarenhas, ein erfahrener Journalist, wusste welche Andeutungen ihre Wirkung auf eine westliche Leserschaft nicht verfehlen würden. So schrieb er, dass Yayha Khan, der pakistanische Präsident, dabei sei »seine eigene ›Endlösung‹ der ostbengalischen Frage zu verfolgen.« Offiziere, die er interviewte, gaben zu Protokoll, dass sie entschlossen seien »Ostpakistan ein für alle Mal von der Bedrohung durch die Abspaltung zu reinigen, selbst wenn dies bedeutet, dass zwei Millionen Menschen umgebracht werden und wir die Provinz für 30 Jahre wie eine Kolonie regieren müssen.« Widerspenstige Dörfer seien in »killing and burn«-Missionen mit »Pogromen« überzogen worden. Ganze »Dörfer wurden in ›Strafaktionen‹ dem Boden gleichgemacht,« ein Vorgang, der von den Behörden als »Reinigungsprozess« bezeichnet worden sei. Hindus seien ins Visier genommen worden, weil sie eine Minderheit waren und als gewissenlose Kaufleute betrachtet wurden, die die Wirtschaft dominierten und die Reichtümer des Landes nach Indien schafften. Ein Offizier behauptete, dass sie »mit ihrem Geld die muslimische Mehrheit zugrunde richten.« Außerdem würden sie die bengalische Kultur hinduisieren. Mascarenhas, wie auch Schanberg, glaubte, dass es sich bei dem Terror nicht um eine spontane Reaktion auf die von Bengalen verübten Gewaltakte handelte, sondern dass die politische und militärische Elite der Pandschabi die Terrorwelle geplant hatte.

Der kritische Ton verstärkte sich nun in der Presse, die jetzt auch Bilder der Gewalttaten veröffentlichte. Ein paar Wochen später sprach der Leitartikel des *Hong Kong Standard* von einem »neuen Dschingis«, und spielte damit auf die Tatsache an, dass der zuständige pakistanische General Tikka Khan hieß. In den Augen der Zeitung war er noch schlimmer als Dschingis Khan, denn wenigstens habe der letzte Mongolenherrscher

23 Genocide, in: *Sunday Times*, 13. Juni 1971.

24 Leitartikel: Stop the Killing, in: *The Sunday Times*, 13. Juni 1971.

25 Anthony Mascarenhas, Genocide, in: *Sunday Times*, 13. Juni 1971.

ein Weltreich geschaffen. Im Gegensatz dazu »wird man sich an Tikka Khan und seine Horde von uniformierten Mördern nur erinnern, weil sie versucht haben, die halbe Bevölkerung einer Nation zu vernichten.«²⁶ In der folgenden Woche darauf zitierte das *Time Magazine* in einem Artikel über die Flüchtlingskrise in Indien den indischen Außenminister, Swaran Singh, der den Vorwurf erhob, dass die Lieferung von Waffen an Pakistan »auf eine stillschweigende Duldung des Völkermords hinausläuft.«²⁷ Als Senator Edward Kennedy in seiner Funktion als Vorsitzender des Rechts-Unterausschusses für Flüchtlingsfragen Indien im August besuchte, verurteilte er die Nixon-Regierung dafür, dass sie weiterhin Waffenhilfe an Pakistan leiste und damit die Beziehungen zu Indien belaste. Darüber hinaus schloss er sich der Haltung Indiens an und bezeichnete die Politik Pakistans als Völkermord.²⁸

Auch als sich im November ein Krieg zwischen Pakistan und Indien abzeichnete, der dann im Dezember ausbrach, fuhr die Presse damit fort, über die von der pakistanischen Armee praktizierte Taktik der verbrannten Erde zu berichten.²⁹ Der Journalist Alvin Toffler, der die Flüchtlingslager in Indien besuchte, schrieb über »Westpakistans genozidale Angriffe« auf Flüchtlinge und verurteilte die amerikanische Regierung für ihre Unterstützung Pakistans.³⁰ Ebenfalls in der *New York Times* verurteilte Anthony Lewis die Politik der USA und ging sogar so weit das politische Programm Yahya Khans mit Hitlers in dessen ersten Jahren zu vergleichen: »in Bezug auf Ergebnisse – also hinsichtlich der Ermordung, brutalen Behandlung und Vertreibung von Menschen – lässt sich Yahyas Politik relativ gut mit den ersten Regierungsjahren Hitlers vergleichen. Im Osten haben die Westpakistaner einige hunderttausend Zivilisten umgebracht, während circa zehn Millionen Menschen nach Indien geflohen sind. Die Opfer sind Bengalen oder Hindus, nicht Tschechen oder Polen oder Juden, und sind daher vielleicht für uns im Westen nicht so bedeutsam. Aber für die Opfer sind die Verbrechen dieselben.«³¹ Eine amerikanische Augenzeugin, deren Bericht an prominenter Stelle in der

26 Leitartikel: Another Genghis!, in: *Hong Kong Standard*, 25. Juni 1971.

27 Pakistan: The Ravaging of Golden Bengal, in: *Time Magazine*, Montag, 2. August 1971.

28 Sydney H. Schanberg, Kennedy, in India, Terms Pakistani Drive Genocide, in: *New York Times*, 18. August 1971.

29 Malcolm W. Browne, East Pakistan Town after Raid by Army: Fire and Destruction, in: *New York Times*, 6. November 1971.

30 Alvin Toffler, The Ravaged People of East Pakistan, in: *New York Times*, 5. Dezember 1971.

31 Anthony Lewis, The Wringing of Hands, in: *New York Times*, 6. Dezember 1971; Lewis, Not to be Forgotten, in: *New York Times*, 20. Dezember 1971. Sen, Indiens

Zeitung abgedruckt war, beschrieb das von ihr gesehene Gemetzel als »Terror, der jeder Beschreibung spottet«. ³²

Nach der Beendigung des Krieges und der Befreiung des Landes durch das militärische Eingreifen Indiens konnten Journalisten Mitte Dezember ins Feld zurückkehren und wieder aus erster Hand berichten. Wie die bengalische Presse, die Ende Dezember und im Januar in vielen Artikeln die Entdeckung von Massengräbern vermeldete, schilderten auch amerikanische Zeitungen das Ausmaß der Tötungen – pro Ort handelte es sich in den meisten Fällen um Zehntausende, ³³ während insgesamt zwischen 500.000 und 1,5 Millionen Menschen ihr Leben verloren hatten. ³⁴ Schanbergs Schlagzeile »Das Land der Bengalen gleicht einem Friedhof« vom 24. Januar 1972 spiegelt diese Art der Berichterstattung wider. ³⁵ Besonders berüchtigt war das von der pakistanischen Armee in den letzten Tagen des Krieges in Dacca verübte Massaker an hunderten Intellektuellen und Akademikern, ein Ereignis, dessen auch heute noch gedacht wird. ³⁶ Obwohl brutale Vergeltungsakte gegen Kollaborateure ebenfalls oft erwähnt wurden (auch in den Fernsehnachrichten in den USA), wurde ebenso über die Bemühungen der Guerillaführer und Mujibs berichtet, solche Aktionen zu unterbinden. ³⁷ Ebenfalls wurde in der ersten Hälfte des Jahres 1972 die Öffentlichkeit auf die Massenvergewaltigungen von ostbengalischen Frauen aufmerksam gemacht, wie zum Beispiel im Juli in einem langen Artikel von Aubrey Menen. ³⁸

Zu diesem Zeitpunkt war Neil McDermot, der ehemalige britische Kabinettsminister der Labour-Regierung und Kronanwalt [QC], als Vor-

Vertreter im Sicherheitsrat, drückte seinen Beifall für den ersten Artikel am gleichen Tag aus: 1608. Sitzung, 6. Dezember 1971, S. 8.

32 Lewis M. Simons, Witness calls E. Pakistan 'Terror Beyond Description', in: *Washington Post*, 15. Dezember 1971.

33 Fox Butterfield, Day of Terror for 50,000 Bengalis: Thousands were Slain, Homes Razed, in: *New York Times*, 30. Dezember 1971.

34 Who knows how many Millions have been Killed in the East?, in: *New York Times*, 22. Dezember 1971.

35 Sydney H. Schanberg, Bengalis' Land a Vast Cemetery, in: *New York Times*, 24. Januar 1972.

36 Fox Butterfield, A Journalist is Linked to Murder of Bengalis, in: *New York Times*, 3. Januar 1972.

37 James P. Sterba, In Dacca, Killings Amid the Revelry, in: *New York Times*, 18. Dezember 1971.

38 Aubrey Menen, The Rapes of Bangladesh, in: *New York Times*, 23. Juli 1972. Für eine genauere Analyse siehe: Nayanika Mookherjee, Remembering to Forget: Public Secrecy and Memory of Sexual Violence in the Bangladesh War of 1971, in: *Journal of the Royal Anthropological Institute* 12:2 (2006), S. 433-450; Susan Brownmiller, *Against Our Will: Men, Women, and Rape*, New York 1993.

sitzender der Internationalen Justizkommission in Dacca eingetroffen, um die Ereignisse in Ostpakistan zu untersuchen. Der Bericht, der im Juni 1972 übergeben wurde und den Titel »Die Ereignisse in Ostpakistan 1971« trug, beschäftigte sich in seinen Empfehlungen mit der Frage, ob es sich um einen Völkermord gehandelt habe. Mit der für Juristen typischen Zurückhaltung wies der Bericht die unter Bengalen weit verbreitete Ansicht zurück, die Unterdrückung ihrer Unabhängigkeitsbewegung sei insgesamt ein Völkermord gewesen.

»Einer Nation ihre politische Autonomie zu versagen, kommt nicht einem Völkermord gleich: Dafür muss die Absicht vorliegen, das Volk selbst als Ganzes oder in Teilen zu vernichten. Das bengalische Volk umfasst ca. 75 Millionen Menschen. Man kann also kaum behaupten, es habe eine Intention gegeben das bengalische Volk zu vernichten. Im Hinblick auf eine teilweise Vernichtung des bengalischen Volkes lässt sich nicht bezweifeln, dass sehr viele Bengalen umgebracht wurden. Im Grunde ist es für uns ziemlich unmöglich die Gesamtzahl der Opfer zu bestimmen und wir können uns nicht auf die zahlreichen Schätzungen verlassen, die von Zeit zu Zeit gemacht werden.«³⁹

Dass die pakistanische Regierung sehr gezielt vorging, wie die Weltöffentlichkeit von Anfang an bemerkte, und die Gewaltaktionen sich auf Mitglieder der Awami-Liga, Studenten und Hindus konzentrierten, ließ dennoch die Absicht erkennen, solche Gruppen als solche auszulöschen. Von diesen Gruppen

»scheinen nur die Hindus unter die Definition einer nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe zu fallen. Es gibt erdrückende Beweise dafür, dass Hindus, nur weil sie Hindus sind, niedergemetzelt wurden. [...] Die Nazis betrachteten die Juden als Staatsfeinde und behandelten sie als solche. In unseren Augen handelt es sich bei den Verbrechen gegen die Hindubevölkerung in Ostpakistan eindeutig um einen Fall von Völkermord.«⁴⁰

In diesem Punkt stimmte McDermot mit Mujibur, dem neuen Präsidenten Bangladeschs, überein, der am 17. April 1971 behauptete, dass Yahya dabei sei einen »geplanten Völkermord«⁴¹ zu begehen. McDermot glaubte, dass Prozesse durchführbar seien und er wollte Bangladesch davon überzeugen, ein internationales Gericht einzusetzen, das, wie von den

39 ICJ Bericht, The Events of East Pakistan, 1971, Geneva 1972.

40 Ebd.

41 Indiens Vertreter im Sicherheitsrat, Sen, der Mujibur zitierte, UN, 6. Dezember 1971, S. 8.

Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg demonstriert, vor allem mit neutralen Richtern besetzt werden sollte, und das sich auf das internationale Strafrecht stützen sollte. Wie er selbst feststellte, sollte es jedoch dazu nicht kommen.

»Im Westen scheint die Meinung vorzuherrschen, dass es keine Prozesse gegen mutmaßliche Täter geben solle. Leider ist weder jemand in der Lage ein solches Gericht einzuberufen noch gibt es den Willen dazu. Die Bemühungen innerhalb der UN die Einsetzung eines solchen internationalen Strafgerichtshofes zu fördern sind zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt gescheitert. Selbst moderate Vorschläge [...] sind blockiert worden. Es scheint zu viele Regierungen zu geben, die selbst keine weiße Weste haben, um eine Einigung über die effektive Durchsetzung der Menschenrechte erzielen zu können.«⁴²

Die geschätzte Zahl der Toten schwankte stark. Zwischen 300 000 und drei Millionen Bengalen (nicht nur Hindus) wurden von Ende März bis Dezember 1971 umgebracht. Wir wenden uns nun der Diplomatie zu, die zu diesen düsteren Feststellungen führte.

Die Vereinten Nationen und die Genozidfrage

Nicht ein einziges Mal hat sich eines der Organe der UN direkt mit der Unterdrückungsaktion der pakistanischen Armee in Ostbengalen beschäftigt. Am 22. April schrieb der UN-Generalsekretär an den pakistanischen Präsidenten, um seine tiefe Besorgnis über die Situation auszudrücken und Pakistan jede nur mögliche humanitäre Unterstützung anzubieten. Präsident Khan begrüßte in seiner Antwort vom 3. Mai die angebotene Hilfe, die, wie er betonte, von seinen eigenen Behörden verwaltet würde, jedoch in voller Kooperation mit der UN. Zu allen Zeiten vermittelte Pakistan den Eindruck ein williges und fähiges Mitglied der internationalen Gemeinschaft zu sein. Der Generalsekretär betonte in seinem Schriftwechsel, dass sein Interesse von humanitären, unpolitischen Erwägungen geprägt sei, und dass er die staatliche Souveränität Pakistans respektiere. Schließlich war der Generalsekretär auf die Kooperation Pakistans angewiesen, um UN-Personal in Ostpakistan stationieren zu können, wie auch um dort ganz allgemein die Arbeit der UN zu ermöglichen. Fast zur gleichen Zeit, am 23. April, schrieb die indische

42 Neil McDermot, Crimes against Humanity in Bangladesh, in: *International Lawyer* 7:2 (1972), S. 483 f.

Regierung an den Generalsekretär und bat um Unterstützung der UN bei der Versorgung der steigenden Zahl von Flüchtlingen. Ein UN-Team aus drei Personen besuchte Indien vom 7. bis zum 19. Mai; am 19. Mai forderte der Generalsekretär die Regierungen der internationalen Gemeinschaft auf, Indien mit humanitärer Hilfe zu unterstützen.⁴³

Unter der Schirmherrschaft des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge führte die UN ihre bis dahin größte Hilfsaktion durch, vor allem um Flüchtlinge in Indien mit Lebensmitteln und anderen lebenswichtigen Gütern zu versorgen. Eine Untersuchung der UN-Akten zeigt, dass der größte Teil der Korrespondenz mit der Logistik der Hilfsaktion zusammenhing, also etwa mit Gesuchen an verschiedene Staaten um Geld und Ausrüstung; mit Verzögerungen bei der Durchführung der Hilfsaktion und Fällen von Missbrauch der UN-Infrastruktur oder mit der Organisation von Massentransporten mit Getreide und Reis. Folglich waren es humanitäre Fragen und nicht Menschenrechtsfragen, die das Engagement der UN in Ostpakistan bestimmten. Der Generalsekretär betonte gegenüber Vertretern der Medien: »Die Tätigkeit der UN in Ostpakistan ist eine rein humanitäre Angelegenheit.« »Es gehört nicht zur UN-Mission, Frieden zu schaffen, und es ist gänzlich irreführend und falsch von UN-Truppen oder UN-Beobachtern zu sprechen.«⁴⁴

Die Haltung des Generalsekretärs war von Anfang an, dass die Flüchtlinge so früh wie möglich in ihre Heimat zurückkehren sollten. Im Hinblick darauf, wie dies zu machen sei, legte ihm sein Amt jedoch Fesseln an, besonders da er und andere sich in ihrem Amt nicht befugt fühlten, Pakistan in innenpolitischen Fragen zu unterweisen. Das war Sache des Sicherheitsrates, an dessen Vorsitzenden der Generalsekretär am 20. Juli einen dringenden Brief schrieb. Der Konflikt sei vielschichtig und er wolle nicht einseitig Partei ergreifen: »Es kommt mir so vor, als ob die gegenwärtige tragische Situation, in der humanitäre, wirtschaftliche und politische Probleme so sehr miteinander vermischt sind, dass es fast unmöglich ist zwischen ihnen zu unterscheiden, eine Herausforderung an die gesamten UN darstellt, der sie sich stellen müssen.« Dementsprechend sei eine Debatte über Menschenrechte eine Ablenkung. »In solch tragischen Umständen, wie sie auf dem Subkontinent vorherrschen, ist es

43 Text of Appeal by Secretary General for Emergency Assistance to Refugees from East Pakistan in India, UN Presseabteilung, Büro zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, Presseverlautbarung SG/SM1478, 19. Mai 1971. UN Archiv, Series 228, Box 1, File 2, Acc 77/207.

44 Note to Correspondents, UN Presseabteilung, Büro zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, Nummer 3675, 2. August 1971. UN Archiv Series 228, Box 1, File 2, Acc 77/207.

nur *allzu leicht moralische Urteile zu fällen*. Es ist weitaus schwieriger, der politischen und menschlichen Seite der Situation gerecht zu werden und den betroffenen Völkern dabei zu helfen einen Ausweg aus ihren enormen Schwierigkeiten zu finden. Meiner Meinung nach sollte die UN den letzteren Weg einschlagen.« Er deutete allerdings die Möglichkeit an, dass die Großmächte Druck auf Pakistan ausüben könnten:

»Die politischen Konsequenzen dieser Angelegenheit sind von so weitreichender Bedeutung, dass der Generalsekretär sich nicht in der Lage sieht, konkrete Handlungsvorschläge zu unterbreiten, solange sich die Mitglieder des Sicherheitsrates nicht des Problems angenommen haben. Ich glaube jedoch, dass die UN mit ihrer langjährigen Erfahrung mit Friedensmissionen und mit ihren vielfältigen Ressourcen zur Schlichtung und Überredung nun eine stärkere Rolle bei dem Versuch spielen muss, die schon abgelaufene menschliche Tragödie zu lindern und eine weitere Zuspitzung der Situation zu verhindern.«⁴⁵

Der Sicherheitsrat beantwortete den Brief des Generalsekretärs jedoch nicht und befasste sich erst im Dezember, als es mit der Invasion Indiens in Ostpakistan zu einem offenen internationalen Konflikt kam, ausdrücklich mit der Situation auf dem Subkontinent.

Andere Organe der UN zeigten das gleiche Desinteresse. Das *Komitee zur Beseitigung der Rassendiskriminierung*, das im Rahmen der Internationalen Konvention zur Beseitigung von allen Formen der Rassendiskriminierung von 1965 (im Jahre 1969 in Kraft getreten) entstanden war, kam im April und im Dezember 1971 zusammen, beschäftigte sich aber nicht ernsthaft mit der Lage in Ostpakistan. Obwohl das Komitee zu dem Schluss kam, dass der von Pakistan abgegebene Bericht unzulänglich sei, legte es nicht fest, welche Aspekte weiter ausgeführt oder korrigiert werden sollten. Pakistan reichte im September kein weiteres Dokument ein und das Komitee machte dieses Versäumnis Pakistans vor der Generalversammlung nicht zum Thema.⁴⁶

Indien brachte die Tötungen und seine Sicherheitsprobleme im Mai beim Wirtschafts- und Sozialrat zur Sprache, worauf Pakistan, wie zu erwarten, protestierte: »Ein souveräner Staat hat das Recht Sezessionen zu unterbinden« – eine geschickte Anspielung auf den amerikanischen

45 Statement by the Secretary General, UN Presseabteilung, Büro zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, Presseverlautbarung SG/SM/1516 IHA 32 REF/63, 2. August 1971. UN Archiv, Series 230, Box 2, File 11, Acc 77/207, Allgemeine Presseberichte und -ausschnitte – Februar 1972 bis Januar 1974.

46 Ved P. Nanda, A Critique of the United Nations Inaction in the Bangladesh Crisis, in: Denver Law Journal 49 (1972/73), S. 53-68.

Bürgerkrieg. Dieses Argument erzielte eindeutig seine Wirkung, was daran abzulesen war, dass kein Mitglied weitere Fragen an Pakistan stellte. Die Mitglieder beließen es dabei, Indien für seinen Umgang mit den Flüchtlingen zu loben, deren Rückführung zu fordern und zur Zurückhaltung aufzurufen.⁴⁷ Ebenfalls im Juli wurde die Lage im Sozialausschuss des Wirtschafts- und Sozialrates und in der 51. Plenarsitzung des Rates erwähnt, in welcher der Hochkommissar für Flüchtlinge einen Bericht über die Flüchtlingskrise abgab. Der Rat leitete den Bericht ohne weitere Debatte an die Generalversammlung weiter.⁴⁸

Eine empörte Indira Gandhi versuchte ohne Erfolg die Position Pakistans zu entkräften und räumte ein, dass »jedes Land von Sezessionsbewegungen betroffen ist.« Folglich sei sie sich bewusst, dass »jedes Land Befürchtungen hat, was mit ihm geschehen werde, wenn es Bangladesch unterstützte.« Sie betonte jedoch ausdrücklich, dass die gegenwärtige Lage eine ganz andere sei, »weil es sich nicht nur um einen kleinen Teil des Landes handelt, der seine Rechte einfordert. Es geht um eine Mehrheit innerhalb des Landes, und nicht einen kleinen Teil, der sich abspalten will.« Erwartungsgemäß wurden ihre Argumente ignoriert und es blieb ihr nichts anderes übrig als sich über die Vertreter der Vereinten Nationen zu beschweren, deren Haltung sie folgendermaßen charakterisierte: »Wir werden nach Indien kommen, um zu sehen was los ist, aber wir werden nichts tun, um den Völkermord, den Massenmord und die Vergewaltigungen von Frauen zu verhindern, die in Ostbengalen verübt werden.«⁴⁹

Medienbeobachter zögerten nicht diese Punkte anzusprechen, wie der Schriftwechsel zwischen dem Generalsekretär und dem Vorsitzenden der Journalistenvereinigung der UN-Korrespondenten (UNCA) vom Juni 1971 verdeutlicht. Der Vorsitzende des UNCA stellte die Frage:

»Millionen pakistanischer Bürger haben bereits die Außengrenzen Pakistans überquert, um in Indien Zuflucht zu suchen, und jeden Tag werden es mehr. Das bedeutet, dass militärische Aktionen in Ostpakistan zur potentiellen Bedrohung der wirtschaftlichen und politischen Stabilität Indiens werden. An welchem Punkt, glauben Sie, wird die UN aufhören die Vorgänge in Pakistan als interne Angelegenheit zu betrachten?

47 Donald F. Keys, *Justice vs. the Sovereign State: The Ordeal of Bangladesh*, in: *The New Federalist* 17/105 (Januar/Februar 1972), S. 5-8.

48 ICJ, *The Events in East Pakistan*, 1971.

49 Indira Gandhi, *India and Bangla Desh: Selected Speeches and Statements, March to December 1971*, New Delhi 1972, S. 31, S. 98.

Schließlich haben die Aktionen der westpakistanischen Armee in Bangladesch bereits zu fast einer Million Toten, 4,8 Millionen Flüchtlingen in Indien und einigen Millionen an Flüchtlingen und notleidenden Menschen in Bangladesch selbst geführt. Das ist noch schrecklicher als während des Indochinakrieges und nur vergleichbar mit den Verbrechen Hitlers oder Dschingis Khans. Dennoch haben weder Sie noch die UN ihr Schweigen gebrochen und sich nur mit peripheren humanitären Problemen befasst und selbst das nur auf halbherzige Art und Weise. Verdient die UN angesichts dieser Bilanz überhaupt die Unterstützung der Öffentlichkeit?⁵⁰

Der Generalsekretär vermied es in seinem Antwortschreiben auf diese Punkte einzugehen:

»In Bezug auf die Ereignisse in Ostpakistan Ende März und im April gehe ich davon aus, dass die meisten von Ihnen wissen, welche Schritte ich während der ersten zwei Tage unternommen habe. Ich habe der pakistanischen Regierung ein humanitäres Engagement der UN in diesem Gebiet angeboten. Die pakistanische Regierung kam selbstverständlich schließlich meinem Ersuchen nach, und Herr Kittani, der Assistant Secretary-General for Inter-Agency Affairs, ist heute in Karatschi eingetroffen, von wo aus er am Nachmittag nach Islamabad reisen wird, um mit den pakistanischen Behörden darüber zu diskutieren, wie humanitäre Hilfe und Versorgungsgüter in das notleidende Ostpakistan gebracht werden können.

In diesem Zusammenhang muss ich auch auf Grundlage aller mir seit Anfang April vorliegenden Informationen feststellen, dass die Geschehnisse in Ostpakistan eine der tragischsten Episoden der Menschheitsgeschichte darstellen. Es bleibt natürlich künftigen Historikern überlassen die Fakten zusammenzutragen und ihr eigenes Urteil zu fällen, aber die Geschehnisse sind ein dunkles Kapitel der Menschheitsgeschichte. Ich hoffe sehr, dass die gerade stattfindenden Verhandlungen zwischen Herrn Kittani und den pakistanischen Behörden einen Weg für die internationale Hilfe in die betroffenen Gebiete freimachen werden.«⁵¹

Die Haltung des Generalsekretärs blieb während des ganzen Jahres in den UN maßgebend. Menschenrechtsaktivisten hatten vor der Unter-

50 Presseverlautbarung, UN Presseabteilung, Büro zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, Presseverlautbarung SG/SM1493, 3. Juni 1971, UN Archiv, Series 228, Box 1. File 2, Acc 77/207, 11-13.

51 Ebd.

kommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz der Minderheiten (einem Gremium der Menschenrechtskommission) keinen Erfolg; diese war vom Wirtschafts- und Sozialrat mit der Untersuchung von »anhaltenden und beständigen Verletzungen der Menschenrechte« beauftragt worden. Die Unterkommission kam vom 2. bis zum 20. August zusammen, beschäftigte sich aber nicht, wie beauftragt, mit der Untersuchung der Lage in Ostpakistan. Nur die Vertretung von 22 Nichtregierungsorganisationen (NGOs), unter der Leitung des Delegierten der Internationalen Justizkommission, setzte die Angelegenheit auf die Tagesordnung. Am 16. August sprach der Delegierte vor der Unterkommission, wobei er Augenzeugen des Terrors zitierte und die »schweren Verstöße gegen die Menschenrechte« hervorhob.⁵² Er forderte die Unterkommission auf, die Lage in Ostpakistan zu untersuchen und der Menschenrechtskommission Vorschläge zu unterbreiten. Pakistan behauptete erneut, dass die UN sich nicht mit Menschenrechtsfragen in Ostpakistan beschäftigen könne, da es sich um eine interne Angelegenheit handle, für die die UN keine Zuständigkeit habe. Sollte die UN dies tun, würde sie nur separatistische Bewegungen fördern und obendrein gebe es keine Anzeichen dafür, dass Gewaltakte sich auf bestimmte Gruppen konzentrierten. Menschenrechtsverletzungen seien von beiden Seiten verübt worden.⁵³ Wiederum zeigte sich, dass Pakistans Argumente wirkten. Die Mitgliedsstaaten sagten, man solle sich nicht mit »politischen« Fragen beschäftigen und die Angelegenheit wurde ohne Beschlussfassung zu den Akten gelegt. Die USA, China und die arabischen und afrikanischen Staaten verließen sich darauf, dass Pakistan seine innenpolitischen Probleme selbst lösen könne. Die afrikanischen Staaten waren besonders beunruhigt, da es in den sechziger Jahren in Biafra und im Kongo zu Sezessionsbewegungen gekommen war.⁵⁴

Als die Generalversammlung, ihr Drittes Komitee und der Sicherheitsrat sich ernsthaft der Krise auf dem Subkontinent zuwandten, war es zu spät. Sie wurden von den Ereignissen überrollt. Indien war frustriert über die Passivität der internationalen Gemeinschaft beziehungsweise ihre aktive, *de-facto*-Unterstützung für Pakistan, nahm daher die Angelegenheit selbst in die Hand und unterstützte die ostbengalischen Unabhängigkeitstruppen (Mukti Bahini), die sich über das ganze Jahr in Kämpfen gegen die pakistanische Armee aufrieben. Anfang Dezember marschierte Indien dann in Ostpakistan ein und stellte dies als humanitäre Interven-

52 Keys, Justice vs. the Sovereign State.

53 John Salzberg, UN Prevention of Human Rights Violations: The Bangladesh Case, in: International Organization 27:1 (1973), S. 118.

54 Keys, Justice vs. the Sovereign State, S. 5f; ICJ, The Events in East Pakistan, 1971.

tion dar.⁵⁵ Indien hatte mehr als doppelt so viele Truppen zur Verfügung wie Pakistan, besetzte Dacca schon nach zehn Tagen, also am 13. Dezember, und gewann den Krieg in nur zwei Wochen.⁵⁶ Im November und Dezember debattierten dann erst die Generalversammlung und das Dritte Komitee, etwas später auch der Sicherheitsrat über wirkungslose Resolutionen. Dennoch zeigen die Debatten, dass es in der internationalen Gemeinschaft einen Konsens über die Beziehung von Separationsbewegungen, Kriegsführung zur Niederschlagung von Aufständen, Menschenrechten und humanitären Interventionen gab.

Mit Ausnahme der Sowjetunion und ihrer Verbündeten kritisierten die Nationalstaaten der Welt Indien für seine Invasion und drängten auf einen Waffenstillstand und einen gegenseitigen Truppenrückzug hinter die jeweiligen Außengrenzen, obwohl dies bedeuten würde, dass Ostpakistan weiterhin unter der Kontrolle Pakistans bliebe. Indien und die Sowjetunion brachten im Sicherheitsrat auch die Themen Völkermord, Kriegsverbrechen und die Wünsche des ostbengalischen Volkes zur Sprache – Themen auf die die anderen Sicherheitsratsmitglieder jedoch nicht eingingen. Dazu sagte der indische Delegierte Sen:

»Einige Prinzipien sind von verschiedenen Delegationen angeführt worden: Souveränität, territoriale Integrität, Nicht-Einmischung in die Angelegenheiten anderer Völker usw. Ich frage mich jedoch, warum wir Hemmungen haben sollten, über Menschenrechte zu reden. Was ist aus der Völkermordkonvention geworden? Und was ist mit all den anderen sozialen Rechten und Konventionen, die Sie so feierlich angenommen haben? Sollten wir also selektiv dabei vorgehen wie wir das Motto unserer Zeit: Frieden, Fortschritt und Gerechtigkeit anwenden? Was wurde aus der Gerechtigkeit?«⁵⁷

55 Nichols J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford 2000, 2. Kapitel; Francis Kofi Abiew, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, The Hague 1999, S. 113-120; Anthony Clark Arend/ Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm*, London 1993, S. 119; Richard B. Lillich, *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville 1973; Thomas M. Franck/ Nigel S. Rodley, *After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force*, in: *The American Journal of International Law* 67 (April 1973), S. 275-305.

56 Onkar Marwah, *India's Military-Intervention in East Pakistan, 1971-1972*, in: *Modern Asian Studies* 13:4 (1979), S. 549-580; Robert Victor Jackson, *South Asian Crisis: India, Pakistan, and Bangla Desh; A Political and Historical Analysis of the 1971 War*, New York 1975.

57 Offizielle Berichte des Sicherheitsrates, 1608. Sitzung, 6. Dezember 1971, S. 27. Am 16. Dezember stellte der Vertreter der Sowjetunion die Frage: »Was ist eigentlich aus

Nicht ein einziges Mal ließ sich ein Mitgliedsstaat des Rates auf diese Vorwürfe ein. China, das geographisch nicht weit von Pakistan entfernt war und durch die Tibetfrage belastet war, erwies sich als am unnachgiebigsten und bestand darauf, dass es sich bei dem Konflikt ausschließlich um eine innere Angelegenheit Pakistans handle. Das Mitgefühl für die Flüchtlinge wurde zwar von vielen geteilt (jedoch nicht von China), aber Pakistans militärisches Vorgehen wurde kein einziges Mal erwähnt. Der Rat, wie auch die Generalversammlung, war an einer frühestmöglichen Beendigung des Krieges und einer Rückkehr zur Normalität interessiert. Die Vertreter Saudi-Arabiens beschwerten sich, dass die Entstehung Bangladeschs das Ergebnis des indischen Eingreifens sei und nicht die Folge eines echten Wunsches nach nationaler Selbstbestimmung, womit sie vermutlich sagen wollten, dass echte Selbstbestimmung auf einem erfolgreichen Unabhängigkeitskrieg ohne Einmischung einer dritten Partei beruhe.⁵⁸

Erwartungsgemäß protestierte Indien gegen eine vorschnelle Aussöhnung und griff die UN aufgrund ihrer fehlenden Reaktion auf den Völkermord an. »So gibt es keine Normalität; so gibt es nur ein Gemetzel.« Sen, der indische Vertreter im Rat, erklärte, dass die Rückkehr der Flüchtlinge nicht realistisch sei, solange Ostbengalen unter der Kontrolle Pakistans stehe, schon gar nicht aufgrund gut gemeinter Forderungen nach politischer Normalität. Sen war auch der einzige, der die Massenvergewaltigungen, die Erniedrigungen und die traumatischen Erfahrungen ansprach, die das pakistanische Militär hinterlassen hatte. Er erklärte: Indien »wird nicht zu einer Lösung beitragen, die die weitere Unterdrückung des ostpakistanischen Volkes bedeutet ... Solange wir nur einen Funken Zivilisation in uns tragen, werden wir dieses Volk beschützen.«⁵⁹

Pakistan hatte seinerseits die UN für sich in Anspruch genommen und ebenfalls die »Zivilisation« für sich in Anspruch genommen. Am 29. November, dem Vorabend des indischen Einmarsches, forderte Yahya Khan die Stationierung von UN-Beobachtern in Ostpakistan, um über indische Grenzverletzungen zu berichten. Bereits zuvor wollte er die Vermittlung des Generalsekretärs in Anspruch nehmen, um das gespannte Verhältnis mit Indien zu verbessern. Indien lehnte solche Ansinnen ab und wies vergeblich darauf hin, dass die Ursache der Flüchtlingskrise

unseren Konventionen zu Genozid, Menschenrechten, Selbstbestimmung usw. geworden?«, ebd., S. 32.

58 UN Jahrbuch 1971, 15. Dezember 1971, S. 155

59 Offizielle Berichte des Sicherheitsrates, 1604. Sitzung, 4. Dezember 1971, S. 16.

vorrangig behandelt werden müsse.⁶⁰ Am Ende beschuldigte Pakistan den Rat, es nicht vor der Invasion Indiens und der Zerstückelung zu beschützen.⁶¹ Nach der Niederlage im Dezember 1971 äußerte sich Pakistan urplötzlich lautstark zum Thema Völkermord, brachte Berichte über den Massenmord an der Bihari-Minderheit in Ostpakistan in Umlauf und rief zu deren Schutz auf. Mit der Unterstützung Chinas machte Pakistan Indien als Besatzungsmacht für den Massenmord verantwortlich und forderte die Intervention des Sicherheitsrates durch dessen Sondergesandten. Die pakistanische Regierung beklagte sich auch über die von Indien verhängte Seeblockade, die zu »weitverbreiteten Hungersnöten« führe und »als Schlag gegen das Gewissen der Welt« gesehen werden müsse.⁶² Dies war nicht der einzige Vorwurf Pakistans gegen Indien vor der UN und der internationalen Öffentlichkeit. Ein weiterer Streitpunkt war das Schicksal von 90.000 pakistanischen Soldaten, die, nachdem sie sich ergeben hatten, von indischen Truppen in Bangladesch gefangen gehalten wurden.

Die pakistanischen Kriegsgefangenen und die Kriegsverbrecher- bzw. Völkermordprozesse

Nach der Befreiung verkündete Scheich Mujib, der politische Führer der Bangladescher, dass die Kriegsverbrecher, die sich unter den inhaftierten pakistanischen Soldaten befanden, unter verschiedenen Anklagepunkten vor Gericht gestellt würden: Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit und Völkermord. Pakistan beklagte sich bereits am 31. Dezember 1971 beim Generalsekretär über die geplanten Prozesse, von denen Pakistan behauptete, dass sie gegen die Genfer Konvention aus dem Jahre 1971 sowie gegen die Resolution des Sicherheitsrates vom 21. Dezember über den Austausch von Kriegsgefangenen verstießen.⁶³ Am 13. Dezember, drei Tage bevor der Krieg zu Ende ging, beschwerte sich Pakistan bereits bei der UN über »schwere, von der indischen Regierung und ihren Streitkräften begangene Verstöße gegen die Genfer Konvention vom 12. August 1949 bezüglich der Behandlung von Kriegsgefangene-

60 UN Archiv, Background – East Pakistan-Pakistan Correspondence, April-Dezember 1971, Series 228, Box 1, File 3, Acc 77/207, 29. November 1971 von Kahn an den Generalsekretär.

61 UN Jahrbuch 1971, 31. Dezember 1971, S. 158 f.

62 UN Archiv, Series 228, Box 1, File 3, Acc 77/207, 15. Dezember 1971, Brief der pakistanischen Gesandtschaft an die UN.

63 UN Jahrbuch 1971, 31. Dezember 1971, S. 159.

nen«. Die Beschwerde Pakistans war eine Reaktion auf eine offenkundige Drohung Indiens pakistanische Kriegsgefangene an die bangladeschischen Unabhängigkeitskämpfer auszuliefern, sollte Pakistan nicht kapitulieren.⁶⁴ Bald wurde klar, dass Pakistan seine Kampagne gegen Indien und Bangladesch in den Jahren 1972 und 1973 vor allem mit deren angeblichen Verletzungen der Genfer Konvention begründete.

Die Strategie Pakistans konzentrierte sich darauf, Druck auf die UN auszuüben, um die Entlassung der Kriegsgefangenen zu erwirken und deren Strafverfolgung zu verhindern. Um diese Ziele zu erreichen, unternahm Pakistan den Versuch sich moralisch aufs hohe Ross zu setzen, indem es seine Gegner als Verächter der internationalen Menschenrechte und als Verbrecher gegen die Werte der internationalen Gemeinschaft darstellte. Diese Strategie Pakistans war weitgehend erfolgreich und das Land war dabei keineswegs isoliert: die pakistanische Regierung wurde in ihrem Bemühen tatkräftig von Pakistanern im Ausland, NGOs und Menschenrechtsgruppen unterstützt. Im Jahre 1972 wurde die UN geradezu mit Petitionen von Pakistanern aus der ganzen Welt überschwemmt, die die Entlassung der Kriegsgefangenen forderten. NGOs und Menschenrechtsgruppen, die mit Pakistan im Hinblick auf die Auslegung der Genfer Konvention übereinstimmten, traten ebenfalls auf dem Petitionsweg an die UN heran. Nicht lange danach hing am Flughafen von Islamabad ein Schild mit der Aufschrift: »90.000 pakistanische Gefangene verrotten in indischen Ghettos. Schläft das Gewissen der Welt?«⁶⁵

In den Jahren 1972 und 1973 wandte sich die öffentliche Meinung zu einem gewissen Grad von Bangladesch ab, da andere Probleme das Thema von der Tagesordnung verdrängten. Da Bangladeschs Wirtschaft am Boden lag, sah sich das Land erneut einer drohenden Hungersnot gegenüber, was eine Verlängerung der humanitären Krise bedeutete.⁶⁶ Bereits im März 1972 appellierte der *Christian Science Monitor* an Indira Gandhi ihre Position in Bezug auf die Kriegsgefangenen zu überdenken, um dieses Thema nicht zum Stolperstein für Friedensverhandlungen zu machen.⁶⁷ Der anhaltenden Not der Bihari-Minderheit wurde in der Presse ebenfalls Aufmerksamkeit geschenkt, wiederum vor allem, weil die Frage ein Streitpunkt in den Verhandlungen zwischen Pakistan, Indien und Bangladesch war:

64 Generalversammlung, 26. Sitzungsperiode, Tagesordnungspunkt 102.3, Dezember 1971, A/8587/S10452. UN Archiv, Serie 228, Box 1, File 3, Acc 77/207.

65 David Holden, Why 75,000 Stay Trapped in a Triangle of Bitterness, in: *Sunday Times*, 3. Juni 1973.

66 Sydney H. Schanberg, With Economy in Ruins, Bangladesh faces Food Crisis, in: *New York Times*, 30. März 1972.

67 *Christian Science Monitor*, 30. März 1972.

Bangladesch wollte, dass die meisten Vertreter der Minderheit nach Pakistan emigrierten; Pakistan weigerte sich aber, sie aufzunehmen.⁶⁸ Daneben gab es eine Vielzahl von Berichten über die Ineffizienz, Korruption und über den Missbrauch von Hilfsleistungen, die das Ansehen der neuen Regierung beschädigten.⁶⁹ Ein Leitartikel des *Guardian* vom November 1972 fasste die Stimmung folgendermaßen zusammen:

**Von mir
als Zitat
ausge-
wiesen!**

»Zu diesem Zeitpunkt, fast 12 Monate nachdem der Krieg auf dem Subkontinent alle Grenzverläufe verändert hat, befinden sich immer noch 90.000 pakistanische Kriegsgefangene in indischen Lagern [...] in Bangladesch sind noch mindestens 700.000 Bihari interniert. Sie gelten weder als vollwertige Bürger des neuen Landes noch sind sie in anderen Ländern willkommen; 400.000 Bengalen, von denen die meisten unbedingt in ihre Heimat zurückkehren wollen, leben von immer kleiner werdenden Einkünften oder in Lagern in Pakistan; ganz zu schweigen von den 30.000 oder mehr angeblichen Kollaborateuren, die in Scheich Mujibs schrecklich überfüllten Gefängnissen seit Monaten festgehalten werden und obwohl jetzt wenigstens eine Flut von Prozessen in Gange kommt, macht die schiere Zahl jede Hoffnung auf wahre Gerechtigkeit zunichte. Selbst wenn man die niedrigsten Zahlen veranschlagt [...] befinden sich 1,25 Millionen Menschen [...] in zeitlich unbegrenzter Haft und leben in äußerster Angst.«⁷⁰

Die Aufmerksamkeit der »zivilisierten« öffentlichen Meinung konzentrierte sich auf diese Menschen und nicht darauf, Kriegsgefangene vor Gericht zu stellen. Wenige Monate später, im März 1973, vermerkten Mitarbeiter des Generalsekretariats der UN eine »deutliche Zunahme an kritischen Stimmen, sowohl in der europäischen und amerikanischen Presse als auch von Seiten einflussreicher Vertreter der Geberregierungen, gegen die andauernde Inhaftierung von Kriegsgefangenen in Bangladesch und gegen die stillschweigende Drohung der Regierung Bangladeschs diejenigen Biharis auszuweisen, die sich gegen die bangladeschische Staatsangehörigkeit entschieden.« Sie bemerkten, dass dies ein schlechtes Vorzeichen sei für »die Fähigkeit des Generalsekretärs weitere Unterstützung für Bangladesch zu gewinnen.«⁷¹

68 Peter Preston, Iqbal and Bhutto, in: *Telegraph*, 30. März 1972.

69 James P. Sterba, Bangladesh Drifts in Sea of Corruption and Confusion, in: *New York Times*, 4. Oktober 1972.

70 Leitartikel: A Time to be Recognised, in: *Guardian*, 15. November 1972.

71 Kabel von Jackson/Urquhart an Umbricht, Dacca, 16. März 1973. Ostpakistan-Code unnummeriert, Postausgang April 1971 bis März 1973, Series 232, Box 2, File 1, Acc 77/207. A/754.

Einige Mitglieder des Sicherheitsrates waren direkter. Die Vereinigten Staaten, die Bangladesch im April 1972 anerkannten, drängten auf die Rückführung der Kriegsgefangenen wie in der Genfer Konvention vorgesehen. China hingegen meinte, dass Bangladesch aufgrund seiner anhaltenden Verstöße gegen die Konvention kein würdiges Mitglied der UN sein könne.⁷² In der Tat hatte sich China im August 1972 entsetzt darüber gezeigt, dass Indien und Bangladesch Kriegsverbrecherprozesse planten, ein Plan der in den Augen Chinas einer Missachtung der UN-Charta gleichkam. Der chinesische Vertreter zog den Schluss, dass Indien der Weltgemeinschaft Bangladesch als Staat aufzuzwingen versuche, indem es in dieser Angelegenheit und in der Kaschmirfrage die Kriegsgefangenen als Druckmittel gegen Pakistan einsetzte.⁷³

Scheich Mujib ließ sich nicht abschrecken. Es blieb ihm auch kaum eine andere Option als mit seinem Programm fortzufahren. Den UN-Beobachtern in Dacca zufolge fehlte nicht viel, um die öffentliche Ordnung in Bangladesch in Pogrome gegen Biharis und Kollaborateure umschlagen zu lassen. Die Prozesse könnten die Öffentlichkeit beschwichtigen. Dennoch versprach die Regierung faire Prozesse nach dem Nürnberger Modell. Bereits im März war jedoch klar, dass die indische Regierung Sorgen hatte, solche Prozesse könnten einer Übereinkunft mit Pakistan im Wege stehen.⁷⁴ Vielleicht um aus dieser Zwangslage herauszukommen, ließ Mujib im Oktober hochrangige Verhandlungsführer der UN wissen, dass er bereit sei »90 Prozent der Forderungen« Pakistans zu erfüllen, wenn er auf Augenhöhe mit dem neuen pakistanischen Präsidenten Zulfikar Ali Bhutto verhandeln könne. Der UN-Bedienstete schrieb über die geplanten Prozesse: »Ich persönlich glaube, dass die Suppe nicht so heiß gegessen wie sie gekocht wird. Informieren sie bitte das 38. Stockwerk [wo sich das Generalsekretariat befand].«⁷⁵ In der Tat brachte ein Treffen mit Mujib einen Monat später ans Licht, dass dieser nicht beabsichtigte, die pakistanischen Gefangenen zu bestrafen. Er wollte lediglich, dass die internationale Öffentlichkeit die Verbrechen als solche anerkannte. Er betonte diesen Punkt auch in Wahlkampfreden, die er Anfang 1973 hielt: »Es ist nicht Rachsucht [die uns antreibt], aber

72 Offizielle Berichte des Sicherheitsrates, 1660. Sitzung, 25. August 1972, S. 6.

73 Ebd., S. 8 f.

74 Sydney H. Schanberg, India Opens War for Dacca Trials, in: *New York Times*, 18. März 1972. Ostpakistan-Code unnummeriert, Postausgang April 1971 bis März 1973, Series 232, Box 2, File 1, Acc 77/207. A/754. Kabel von Henry, Dacca, an den Generalsekretär, Guyer/Urquhart, 20. Dezember 1971.

75 Ostpakistan-Code unnummeriert, Postausgang April 1971 bis März 1973, Series 232, Box 2, File 1, Acc 77/207. A/754. Memo von Umbricht an Jackson, 11. Oktober 1972.

wir wollen, dass die Welt weiß, was die pakistanische Armee getan hat.« Die anderen Gefangenen könnten unverzüglich in ihre Heimat zurückkehren.⁷⁶ Nach allem, was wir wissen, gebrauchte Mujib das Wort »Völkermord« in seinen Gesprächen, was wiederum den Vertreter der UN dazu bewegte sich nach der »genauen Bedeutung des Ausdrucks Völkermord«⁷⁷ zu erkundigen. Selbst Ende 1972 war hochrangigen Vertretern der UN immer noch nicht klar, was dieser Begriff wirklich bedeutete und welche Folgen er hatte.

Bei der internationalen Justizkommission war die Sache anders. Ihr 1972 abgegebener Bericht verwies auf offenkundige Beweise, aufgrund derer Verfahren gegen pakistanische Truppen wegen ihrer Verstöße gegen die Genfer Konvention und die Völkermordkonvention eröffnet werden könnten. Der Bericht befasste sich im Detail mit den rechtlichen Aspekten, aber er wurde offenkundig von den UN nicht beachtet. Der Bericht kam zu dem Schluss: »Sollte die pakistanische Regierung, wie berichtet, in der Tat hochrangige pakistanische Offiziere und Zivilisten vor Gericht stellen, dann sollte zu diesem Zweck ein internationales Gericht eingesetzt und die Mehrheit der Richter aus neutralen Ländern berufen werden.«⁷⁸

Die pakistanische Regierung reagierte auf diesen Vorschlag nicht nur, indem es sich an den Internationalen Gerichtshof wandte und versuchte, die UN unter Druck zu setzen. Pakistans Führer sprachen selbst Drohungen aus. Bereits im Januar 1972 drohte Bhutto Bengalen in Pakistan strafrechtlich dafür zu verfolgen, dass sie sich zur Auswanderung nach Bangladesch entschieden hatten – 400.000 Bengalen waren in Westpakistan gestrandet, von denen 30.000 Soldaten und 17.000 Staatsbeamte waren.⁷⁹ Der Präsident hatte seine eigenen innenpolitischen Bedenken. Er fürchtete, dass »sich das Problem von Ostpakistan nach Westpakistan verlagern wird, und die Lage außer Kontrolle geraten wird, [...] falls sich die Prozesse als »großer tamasha [Karnival], als ›Palmenjustiz‹« herausstellten.« Die Auffassung, dass die innenpolitische Stabilität Pakistans auf

76 Kabel von Guyer an den Generalsekretär, Dacca, 15. November 1972; Ostpakistan, nur unnummerierte Kabel, Posteingang Mai 1971 bis März 1973, Series 232, Box 2, File 2, Acc 77/207. A/254. Kabel von Umbricht an den Generalsekretär, Dacca, 27. Februar 1973.

77 Ostpakistan, nur unnummerierte Kabel, Posteingang Mai 1971 bis März 1973, Series 232, Box 2, File 2, Acc 77/207. A/254. Geyer an den Generalsekretär, Dacca, 13. November 1972.

78 ICJ, *The Events in East Pakistan*, 1971.

79 Ostpakistan, nur unnummerierte Kabel, Posteingang Mai 1971 bis März 1973, Series 232, Box 2, File 2, Acc 77/207. A/254. DSCO4294, Kabel von Umbricht an den Generalsekretär, Dacca, 23. Januar 1972.

dem Spiel stehe, wurde von Journalisten geteilt, wie etwa von David Holden in der *Sunday Times*, die im Juni 1973 berichtete, dass »man allgemein in Islamabad davon ausgeht, dass die Reaktion der pakistanischen Armee auf jegliche Prozesse in Dacca von Gewalt geprägt sein wird. Mit anderen Worten, die Bengalen, die in Pakistan leben, würden dann wegen ›Hochverrats‹ während des Krieges vor Gericht gestellt werden und die gegenseitigen Beschuldigungen würden wahrscheinlich die Beilegung des Konflikts auf lange Zeit unmöglich machen.« Obendrein sprach Pakistan Bangladeschs Behörden die Befugnis ab, überhaupt Prozesse abzuhalten, weil »die mutmaßlichen Straftaten in einem Teil Pakistans begangen wurden.«⁸⁰ Stattdessen würde Pakistan »ein Gericht einsetzen, das in seiner Zusammensetzung geeignet ist das Vertrauen der internationalen Öffentlichkeit zu bekommen.«⁸¹ Schließlich ließ Bangladesch unter indischem Druck alle Gefangenen zurückkehren und verzichtete auf die geplanten Prozesse; im Gegenzug erkannte Pakistan die Unabhängigkeit Bangladeschs an, dessen Status in der internationalen Gemeinschaft sich damit verbesserte.

Schlussfolgerungen

Ungefähr fünfzig Jahre trennen die Nürnberger Prozesse von den ad hoc-Gerichten, die der Sicherheitsrat in den Jahren 1993 und 1994 einsetzte, um diejenigen strafrechtlich zu verfolgen, die im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit und Völkermord begangen hatten. Diese Tribunale und das 1998 verabschiedete Statut von Rom veranlassten einige Kommentatoren dazu die neunziger Jahre als Endpunkt einer in den vierziger Jahren eingeleiteten Entwicklung zu einem humanitären Völkerrecht zu sehen. Ein Kommentator schrieb: »Für all diejenigen, die Frieden durch Gerechtigkeit schaffen wollen, stellt das letzte Jahrzehnt des zwanzigsten Jahrhunderts einen Wendepunkt in der internationalen Rechtsgeschichte dar, der nur mit den Prozessen von Nürnberg und Tokio in den vierziger Jahren zu vergleichen ist.«⁸² Da der Kalte Krieg nun vorbei war und der politische Wille zu humanitären Interventionen zugenommen hatte, sehe die inter-

80 Holden, *Why 75,000 Stay Trapped in a Triangle of Bitterness*.

81 S.M. Burke, *The Postwar Diplomacy of the Indo-Pakistani War of 1971*, in: *Asian Survey* 13:11 (1973), S. 1038.

82 David Wippman, *Atrocities, Deterrence, and the Limits of International Justice*, in: *Fordham International Law Journal* 23 (1999/2000), S. 473.

nationale Gemeinschaft einem neuen und positiveren Zeitalter entgegen. Das zumindest wollen uns Rechtswissenschaftler glauben machen.⁸³

Diese teleologische Sicht ist jedoch zu optimistisch. Der Sudan zum Beispiel ist seit 2004 Mitunterzeichner der Konvention, aber das hat ihn nicht davon abgehalten in Darfur einen im Kern genozidalen Krieg gegen Aufständische zu führen, ein Vorgehen, das keine nennenswerten Strafmaßnahmen von Seiten der internationalen Gemeinschaft zur Folge hatte. In der Tat verdeutlichen die Vorgänge in Darfur, dass die Ereignisse in Ostpakistan zwischen 1971 und 1974 in den internationalen Beziehungen und der Menschenrechtsdiplomatie eher die Regel als die Ausnahme darstellen, auch wenn der Internationale Gerichtshof mittlerweile Anklage gegen den sudanesischen Präsidenten erhoben hat. Selbst in Fällen, die als Völkermord eingestuft werden können, wie in Ostpakistan, erscheinen den Regierenden secessionistische Bewegungen als zu bedrohlich, als dass sie deren Unterdrückung mit Völkermord in Verbindung bringen wollen. Die Frage des ehemaligen Vize-Kanzlers der Universität Dacca, M. Maniruzzaman Mia, trifft den Punkt: »Sollte eine Regierung das uneingeschränkte Recht haben auf ihrem Hoheitsgebiet nach Belieben schalten und walten zu können, ohne von der internationalen Gemeinschaft verurteilt zu werden?«⁸⁴ Die Antwort lautet, dass selbst wenn eine Regierung offiziell kein solches Recht hat, sie es dennoch tun kann.

Die von Rechtswissenschaftlern vertretene Ansicht, dass das Souveränitätsprinzip der Feind der Menschenrechtsgesetzgebung ist, spiegelt aber nur zum Teil die verschiedenen Konflikte wider, die bei der Strafverfolgung von schweren Verstößen gegen die Menschenrechte auftreten. Zwar wollte die überwiegende Mehrheit der Staaten den UN nicht erlauben in Ostpakistan einzugreifen; aber die UN waren mit ihrer humanitären Mission ohnehin schon überlastet. Der Fall Bangladesch zeigt, dass die internationale Menschenrechtsgesetzgebung, die von den Staaten als »politisch« eingestuft wird (im Hinblick auf schwere Verstöße gegen die Menschenrechte), und humanitäre Programme, die »unpolitisch« sind (etwa Flüchtlings- und Hungerhilfe), in Konflikt geraten können; dies führt dazu, dass einem Punkt der Vorrang auf Kosten des anderen gege-

83 Zum Beispiel Richard Falk, Humanitarian Intervention: A Forum, in: *The Nation*, 14. Juli 2003; Thomas G. Weiss, The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era, in: *Security Dialogue* 35:2 (2004), S. 135-153; Michael Barnett, The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty, in: *Global Governance* 17:1 (1995), S. 79-97.

84 M. Maniruzzaman Mia, Violation of Human Rights and Genocide in Bangladesh, in: Kabir Chaudhury et al. (Hrsg.), *A Nation is Born*, Calcutta 1972, S. 33.

ben wird. In der Realität können auch humanitäre Hilfeleistungen von einem Regime als politisch eingestuft werden, wie zum Beispiel im Fall Burmas, das in der Folge der verheerenden Stürme des Jahres 2007 nur sehr widerwillig Helfer ins Land ließ. Ohnehin ist die Entscheidung humanitäre Hilfe als unpolitisch zu betrachten in Wahrheit äußerst politisch: Durch die Weigerung Druck auf Pakistan auszuüben und das Land dazu zu bewegen, weitere Verhandlungen mit ostpakistanischen Nationalisten zu führen, die immerhin eine Wahl gewonnen hatten, gab das internationale Staatensystem grünes Licht für die terroristische Lösung eines internen politischen Problems. Andererseits ist zu bedenken, dass der Generalsekretär wahrscheinlich keine humanitäre Hilfsaktion der UN hätte durchführen können, wenn er mit Kritik der UN an der »Operation Scheinwerfer« gedroht hätte.

Wir müssen ebenfalls berücksichtigen, dass die Menschenrechte keine eindeutige Bedeutung haben, dass die Terminologie der Menschenrechte verschieden interpretiert werden kann und dass die Menschenrechte und ihre Förderer für politisch gegensätzliche Ziele benutzt werden können. So ist das Verhalten Pakistans einzuordnen: auf der einen Seite appellierte die Regierung an das Gewissen der Welt und die »zivilisierte Meinung« bezüglich der pakistanischen Kriegsgefangenen und inhaftierten Minderheiten in Bangladesch, auf der anderen Seite wandte sie sich voller Verachtung gegen diejenigen in der Inder und Bengalen, die behaupteten, dass pakistanische Truppen einen Völkermord verübt hätten.

Wichtig war auch, dass viele kleinere Staaten, die noch kurz zuvor Kolonien gewesen waren, Pakistan ihre volle Unterstützung zukommen ließen; afrikanische und muslimische Länder im arabischen Raum unterstützten Pakistan in seiner Selbstdarstellung als kleines, von Zerfall bedrohtes Land, das Gefahr lief der Habgier eines Nachbarn (Indien) zum Opfer zu fallen. Im Allgemeinen betrachteten muslimische Länder die gelegentlichen jihadistischen Phrasen der pakistanischen Regierung mit Wohlwollen. Zur gleichen Zeit machte der Vertreter Syriens im Sicherheitsrat zwar Israels »geopolitisch motivierten Mord« an syrischen Arabern zum Thema, nicht aber Ostpakistan.⁸⁵ Die Fetischisierung staatlicher Souveränität war in den früheren Kolonien besonders ausgeprägt. Ihnen erschien das zur Diskussion von Menschenrechts- und Genozidfragen verwendete Vokabular als ein mögliches Mittel neoimperialer Intervention der UN und der den Sicherheitsrat kontrollierenden Großmächte. Während der Dekolonisation – und auch im Fall Bangladesch – triumphierte also das Prinzip der Nichteinmischung über Interventionen

85 Offizielle Berichte des Sicherheitsrates, 1580. Sitzung, 16. September 1971, S. 30.

zugunsten der Menschenrechte. Viele in den »genocide studies« betrachten den Widerspruch zwischen diesen beiden Prinzipien als ein Ringen zwischen Zynismus und Menschenrechten. Historisch gesehen ist es jedoch eher sinnvoll, sie als konkurrierende und konstituierende Prinzipien des internationalen Systems zu sehen.

Die Rückbesinnung auf die Völkermordkonvention in den neunziger Jahren hatte weniger mit der Humanisierung des internationalen Systems zu tun als mit der größeren Tiefe der internationalen Gesellschaft. Wie auch schon in der Vergangenheit ignorierten die Großmächte und die UN genozidale Krisen, dieses Mal in Ruanda, aber das Ausmaß und die Sichtbarkeit der Morde, die offensichtliche Hilflosigkeit der Opfer und die erhöhte Aufmerksamkeit von Journalisten und Akademikern führten dazu, dass das »System« den Fall nicht mehr ignorieren konnte. Stellt die nachfolgende strafrechtliche Verfolgung jedoch einen wirklichen Durchbruch für die Menschenrechte dar? Eine ähnliche Empörung hatte es in Großbritannien, Frankreich und die USA schließlich schon über das Schicksal der Armenier im Osmanischen Reich in den 1890er Jahren sowie während des Ersten Weltkrieges gegeben. Großmachtspolitik verhinderte damals eine wirkungsvolle strafrechtliche Verfolgung der Täter.

Die derzeitigen Ereignisse in Darfur folgen dem gleichen Muster. Die Strafverfolgung von Kriegsverbrechern und anderen Personen, die gegen die Menschenrechte verstoßen, ist praktisch unmöglich, solange die Täter Regierungsämter innehaben. In solchen Fällen werden Kriegsverbrecher- bzw. Völkermordprozesse zum diplomatischen Problem, das dann wiederum der schnellen Lösung eines internationalen Konflikts im Weg stehen kann. Deswegen kollidiert möglicherweise die strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen die Menschenrechte mit dem Handlungsgebot der UN Frieden und Sicherheit zu schaffen und zu bewahren. Im Fall von Bangladesch musste die UN zum Beispiel mit der pakistanischen Regierung aushandeln, wie die Hilfeleistungen an die Flüchtlinge verteilt werden sollten und sie musste in der Kriegsgefangenenfrage und bei dem Bevölkerungsaustausch als Vermittler auftreten. Die UN hätte diese Aufgaben nicht wahrnehmen können, wenn sie gleichzeitig ihren Verhandlungspartnern gegenüber die Drohung ausgesprochen hätte, diese selbst und oder deren Handlanger vor Gericht zu stellen. Ohne einen Sieg gibt es auch keine Siegerjustiz.

Dieses Dilemma deutet auf einen Unterschied zwischen dem internationalen Staatensystem und der »internationalen Gesellschaft« hin. Vertreter der internationalen Öffentlichkeit, wie etwa die Internationale Justizkommission, sprachen offen über Kriegsverbrechen und Völker-

mord und schlugen vor, mutmaßlichen Tätern den Prozess zu machen. Ihre und andere Stimmen wurden ignoriert. Hat sich diese Situation seit damals dramatisch verändert? Eine teleologische Erzählung der Entwicklungen in der Nachkriegszeit im Bereich der Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen und Völkermord ist wenig überzeugend, wenn man die anhaltende Tendenz der Großmächte bedenkt, die internationale Menschenrechtsordnung nur dann zur Schau zu stellen, wenn sie ihren Interessen dient. Das internationale System scheint eher aus solchen Dilemmata zu bestehen als ausschließlich aus unmoralischer Niedertracht.

Übersetzt aus dem Englischen von Sandra Kostner