

1950, im Sicherheitsrat zu Fall gebrachte Angelegenheiten an eine Notstands-sondertagung der Generalversammlung zu überweisen, für sich wiederentdeckt hatten, haben die Vereinigten Staaten hurtig das Verfahren für nicht mehr gültig erklärt. Hiergegen sollten die anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vernehmlichen Protest einlegen. Denn in Anbetracht der ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹, die die sogenannte Axworthy-Kommission formuliert hat, stünde es den UN-Mitgliedern gut an, sich auf dieses Verfahren zu besinnen, das – ob es nun um Darfur, Rwanda, Kosovo oder Bosnien geht – die Möglichkeit bietet, Blockaden im Sicherheitsrat zu überwinden, die dazu genutzt werden, ungehindert weiter Völkermord zu begehen. Vor allem die EU sollte in ihrer Gesamtheit ihre Anerkennung dieses Verfahrens und seiner Ergebnisse zum Ausdruck bringen. Die am 20. Juli bei der Abstimmung über die Resolution ES-10/15 in der wiederaufgenommenen 10. Notstands-sondertagung der Generalversammlung erfolgte gemeinsame Zustimmung der Europäer zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über den israelischen Mauerbau war zwar ein kleiner Schritt für die Menschheit – aber doch ein großer Schritt hin auf eine einheitliche europäische Außenpolitik, die auf dem Grundsatz des Multilateralismus und auf der UN-Charta fußt. Eine kollektive Verantwortlichkeit hat die EU als größte Wirtschaftsmacht und bedeutendste Ansammlung gefestigter Demokratien aber mit Sicherheit: nämlich auf die Vereinigten Staaten dahingehend einzuwirken, daß sie innerhalb des Konsenses von Völkerrecht und internationaler Ordnung bleiben. In gewisser Weise braucht die EU nur auf ihre eigene Existenz zu verweisen. Jeder ihrer Mitgliedstaaten hat zugunsten dieser Mitgliedschaft Souveränität in einem bisher nicht dagewesenen Maße aufgegeben, und dies ohne nennenswerten Schaden für die betreffenden Regierungen und Völker. Im Gegenteil haben die Bürger der EU-Staaten, die mitnichten vom Heranwachsen eines europäischen Superstaats bedroht sind, bei weitem mehr garantierte Rechte als sie es in der Regel in den einzelnen Staaten hatten. Selbst ein traditionsreiches Staatsgebilde wie Frankreich mußte im Zuge der europaweiten Entwicklung schließlich auch den Bretonen, Basken und anderen Minderheitenrechte einräumen.

Ein derartiger Beweis für das Funktionieren einer multinationalen Gemeinschaft versetzt die EU in ihrer Gesamtheit in die Lage, die Amerikaner dahingehend aufzuklären (zu überzeugen wäre vielleicht zu viel verlangt), daß ihre Befürchtungen hinsichtlich eines Souveränitätsverlusts jeder Grundlage entbehren. Die EU kann Washington nunmehr auf annähernd gleicher Augenhöhe auf globale Themen verpflichten, inner- und außerhalb der Vereinten Nationen. Dies ist ein komplexer Prozeß, der gelegentliche Zugeständnisse erfordern wird, der aber niemals dazu führen darf, daß man Handlangerdienste beim Bruch des Völkerrechts leistet. Und bisweilen wird auch Prinzipientreue als Gegengewicht zu amerikanischer Verstocktheit gefordert sein.

Entwicklungszusammenarbeit und Handelspraktiken der EU sind im allgemeinen sehr viel stärker entwicklungsfreundlich ausgerichtet als die der USA. Auch sie sind noch verbesserungswürdig, bieten aber immerhin eine gute Grundlage für ein konstruktives Zusammenwirken mit den anderen Weltregionen.

Damit kommen wir wieder zum Anfang dieser Überlegungen zurück – zu den Vereinten Nationen als einer Idee, die zur materiellen Gewalt werden kann. Die Amerikaner nehmen häufig für sich in Anspruch, das erste Land zu sein, das nicht auf der Grundlage von Gebiet, Volk oder Sprache entstanden ist, sondern aus einer Idee heraus entwickelt wurde, welche ihren Niederschlag dann in der Verfassung der USA fand. Aber jenseits aller bürokratischen Regulierungen Brüssels beruht auch die EU auf einer Idee: der Überzeugung, daß Länder miteinander kooperieren und dafür einen gewissen Teil ihrer Souveränität zugunsten der Gemeinschaft abgeben können. Es ist dies die gleiche großartige Idee, die den Vereinten Nationen und ihrer Charta zugrundeliegt.

Um die Wirksamkeit der UN zu steigern, müssen wir diese großartige Idee so verfestigen, daß sie auf dem gesamten Erdball zur Selbstverständlichkeit wird. Noch den uneinsichtigsten Schurkenstaat gilt es von ihrer Kraft zu überzeugen. Diese Aufgabe ist sehr viel wichtiger als die Lösung der mathematischen Gleichung, wie viele Staaten aus welcher Region im Sicherheitsrat sitzen sollen.

# Einmischen oder Heraushalten

## Welt(macht)politik und Vereinte Nationen

HENNING MELBER

Die Neugestaltung des transatlantischen Verhältnisses auf der Grundlage des Völkerrechts und der Akzeptanz der »Werte und Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen als Handlungsmaxime« fordert die am 16. April 2004 veröffentlichte ›Duisburger Erklärung‹<sup>1</sup> deutscher Intellektueller<sup>2</sup>. Diese eint das Bekenntnis:

»(D)as Völkerrecht und die Vereinten Nationen müssen nach allen Seiten gegen Versuche verteidigt werden, sie zu untergraben, zu ignorieren, zu beschädigen oder zum Machtinstrument einzelner Mächte herabzuwürdigen.«

Eine Verteidigung von völkerrechtlichen Grundwerten erfordert jenseits der negativ bestimmten Abwehr von Angriffen auf diese Werte zugleich deren Bestimmung und Einforderung im positiven Sinne. Deshalb ist zwecks Verortung der Normen und Handlungsmaximen stets danach zu fragen, wie sich diese verstehen und welche Implikationen das für das politische Handeln sowohl im Innern der Staaten als auch im Rahmen der internationalen Beziehungen hat. Diese Ausführungen geben nicht vor, umfassende Antworten darauf zu liefern, wie »das Gesetz des Dschungels« einer Welt(macht)politik tatsächlich überwunden werden könnte<sup>3</sup>. Sie werden hingegen als Standortsuche von einer Leitfrage motiviert, die von der Deutschen Kommission *Justitia et Pax* so gestellt wurde:

»In friedensethischer Hinsicht kommt der Frage, ob, wann und in welcher Weise Einmischungen bzw. Interventionen ein geeignetes Mittel zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung eines global verstandenen Gemeinwohls sein können, ausschlaggebende Bedeutung zu. Dieses Bewertungskriterium darf einzelstaatlichen Interessen anderer Art und Qualität nicht neben-, erst recht nicht ihnen nachgeordnet werden.«<sup>4</sup>

NACH DEM 11. SEPTEMBER 2001

Genau diese Umkehrung der Prioritäten ist jedoch – keinesfalls zum ersten Mal, wohl aber in neuer, besorgniserweckender Dimension – seit den Anschlägen des 11. September 2001 zu verfolgen. Bereits Mitte der neunziger Jahre zeichnete sich in den Vereinigten Staaten unter dem demokratischen Präsidenten Bill Clinton auf Druck der republikanischen Mehrheit im Kongreß ein strategischer Wandel in der US-amerikanischen Außenpolitik vom »selbstbewußten Multilateralismus« zum »hegemonialen Unilateralismus« ab<sup>5</sup>. So war das Feld schon bestellt, als schließlich die ungeheuerlichen Terrorakte von New York und Washington es ermöglichten, eine offene Kehrtwendung ungehemmt zu vollziehen. Sie provozierten eine US-amerikanische Interventionspolitik neuen Ausmaßes, die durch das einseitig

»...das Gesetz des Dschungels überwinden«

»Die Beschädigung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen durch Washington sind keine Petitesse. Völkerrecht und Vereinte Nationen sind in einer konflikträchtigen und komplexer werdenden Welt Schlüsselmechanismen zur Einhegung von Konflikten, zu ihrer kooperativen und gewaltlosen Beilegung. Die Fortschritte des Völkerrechts im letzten Jahrhundert und die Gründung der – wenn auch weiterhin viel zu schwachen und unbefriedigend verfaßten – Vereinten Nationen haben historische Bedeutung. Sie bilden erste, wenn auch noch unsichere und unzureichende Schritte zu einer Ordnung der internationalen Beziehungen, die das Gesetz des Dschungels überwinden. Der einzige Weg dazu besteht in der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, in deren Rahmen nicht mehr die Macht und Skrupellosigkeit den egoistischen Akteuren zum Erfolg verhelfen, sondern für alle die gleichen Regeln gelten, an die sich alle zu halten haben, unabhängig von Rasse, Religion, Größe oder Kultur. Die historisch-kulturellen Fortschritte auf diesem Weg sind noch begrenzt, aber vorhanden, wertvoll und ausbaufähig. Gerade im Land des Holocaust sollten wir diesen Weg zur Zivilisierung und Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen und der Gleichheit aller internationalen Rechtssubjekte besonders ernst nehmen. Internationaler Sozialdarwinismus und das Recht des Stärkeren sind eine Bedrohung zuerst der Schwachen, letztlich aber der ganzen internationalen Gemeinschaft.«

Aus Kapitel IV der Duisburger Erklärung

verfolgte und durchgesetzte Primat militärischer Intervention das Gewaltverbot als »Grundpfeiler der heutigen Weltordnung« radikal in Frage stellte<sup>6</sup>.

Ließ sich der Krieg gegen das Taliban-Regime in Afghanistan »wenn auch mit gewissen Schwierigkeiten, noch in den klassischen Kategorien des Völkerrechts rechtfertigen«<sup>7</sup>, so entfernten sich die USA mit den Grundpositionen ihrer am 17. September 2002 veröffentlichten nationalen Sicherheitsstrategie vom Prinzip des herrschenden Völkerrechts:

»Dort wird ganz offen von präventiven Schlägen zur Abwendung von Bedrohungen für die amerikanische Sicherheit gesprochen. Nirgendwo finden sich hingegen in der Verlautbarung die Vereinten Nationen als System kollektiver Sicherheit erwähnt. Der Name »Sicherheitsrat« taucht nicht auf. Ganz eindeutig ist damit ein politisches Signal ausgesendet worden, daß nämlich die USA künftig in stärkerem Maße unilateral handeln wollen und den multilateralen Rahmen der Vereinten Nationen als zweitrangig betrachten.«<sup>8</sup>

Statt als Sicherheits- oder Verteidigungspolitik läßt sich solcherart »Präventivdoktrin« auch als »eine unilateralistische Anmaßung« verstehen, die einer »Kriegserklärung an die Vereinten Nationen und die zivilisatorischen Errungenschaften von einhundert Jahren Völkerrechtsentwicklung« gleichkommt<sup>9</sup>. Das Privileg auf »präventive Notwehr« ist jedenfalls »nicht geeignet, die Friedlichkeit in den internationalen Beziehungen zu erhöhen«<sup>10</sup>. Statt dessen kommt hier ein hegemonialer Machtanspruch zum Ausdruck, »der eine strikte rechtliche Bindung an die geltenden Normen des Völkerrechts ablehnt« und damit eine Ausnahmestellung auf Grundlage der Macht des Faktischen zu reklamieren trachtet<sup>11</sup>. Diese Exklusivität ist aber schon deshalb nicht zu akzeptieren, da sie dem zumindest in formaler Hinsicht unerläßlichen Gleichheitsgrundsatz der Weltorganisation diametral entgegensteht:

»In einer Rechtsordnung, deren Eckpfeiler die souveräne Gleichheit der Staaten ist, kann es ... Vorrechte einzelner Staaten nicht geben, auch wenn sie die Statur einer Supermacht besitzen.«<sup>12</sup>

Nicht nur die US-Aktion in Afghanistan und mehr noch in Irak, sondern bereits die NATO-Intervention im Kosovo ohne vorherige ausdrückliche Billigung durch die Weltorganisation hatte die Problematik einseitig verantworteter Kriegführung eindringlich dokumentiert. Dies sollte hier zumindest erwähnt werden, um der US-Hegemonie nicht die alleinige Verantwortung an der augenblicklichen Lage zu zuweisen<sup>13</sup>. Diese Entwicklungen, die sich wechselseitig in der Ten-



Dr. habil. Henning Melber,

geb. 1950, ist Forschungsdirektor des Nordischen Afrika-Instituts in Uppsala. Von 1992 bis 2000 war er Direktor eines wirtschaftspolitischen Forschungsinstituts in Windhoek.

Beiträge in VN:

- Henning Melber / Wolfgang Schneider-Barthold, Apartheid und Wirtschaft. Vom Motor zur Bremse moderner Entwicklung in Südafrika, VN 6/1978 S. 193ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Serie westlicher Vetos im Sicherheitsrat, VN 4/1982 S. 137f.
- *Kurzbeitrag*: Seschellen: Sicherheitsrat untersucht Umsturzversuch vom November 1981, VN 5/1982 S. 173f.
- *Kurzbeitrag*: Seschellen: Prozesse gegen die am Putschversuch beteiligten Söldner, VN 2/1983 S. 60
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Blockierung einer Verhandlungslösung durch südafrikanisches »Junktim«, VN 1/1984 S. 28ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Verhandlungslösung noch immer nicht in Sicht, VN 3/1985 S. 91f.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Südafrika setzt Interimsregierung ein, VN 4/1985 S. 117ff.
- *Kurzbeitrag*: Südafrika: Überfall auf Botswana vom Sicherheitsrat verurteilt, VN 4/1985 S. 119f.
- Bonns Namibia-Politik. Resolution 435, Kontaktgruppe und besondere Verantwortung: eine kritische Bestandsaufnahme, VN 2/1987 S. 45ff.
- *Kurzbeitrag*: Südafrika: Übergriffe auf Nachbarstaaten, VN 2/1987 S. 63ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Vetos im Sicherheitsrat, VN 2/1987 S. 66ff.
- *Kurzbeitrag*: Südafrikanische Übergriffe gegen Angola vom Territorium Namibias aus, VN 2/1987 S. 69ff.
- *Kurzbeitrag*: Südafrika: Weitere Übergriffe auf Nachbarstaaten, VN 5/1988 S. 157ff.
- *Kurzbeitrag*: Angola: Weitere Destabilisierung, VN 4/1989 S. 127ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: SWAPO-Kritik an der Bundesregierung, VN 4/1989 S. 130ff.
- *Buchbesprechung*: Brenke, Gabriele: Die Bundesrepublik Deutschland und der Namibia-Konflikt, VN 4/1989 S. 147
- Namibia hat gewählt, VN 6/1989 S. 198
- *Kurzbeitrag*: 16. Sondergeneralversammlung: Grundsatzserklärung zu Südafrika, VN 2/1990 S. 63ff.
- Ein Modell mit Schönheitsfehlern. Die Umsetzung des Lösungsplans für Namibia durch die Vereinten Nationen, VN 3/1990 S. 89ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Belastungen des Übergangs nach und nach ausgeräumt, VN 3/1990 S. 106ff.
- *Kurzbeitrag*: Namibia: Resolution 432(1978) des Sicherheitsrats verwirklicht, VN 3/1994 S. 106
- Hilfe, Entwicklung. Zwiespältigkeiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel eines »Empfängerlandes«, VN 5/1994 S. 172ff.
- Musterbeispiel oder Normalfall. Ein Jahrzehnt nachkolonialer politischer Herrschaft in Namibia, VN 5/2000 S. 168ff.
- Henning Melber / Edward Newman / Roland Rich, Die andere Art der Intervention. Zur Rolle der Vereinten Nationen in Demokratisierungsprozessen, VN 5/2003 S. 161ff.

denz zur Degradierung der Vereinten Nationen zum Statisten welt-(macht)politischer Entscheidungen ergänzen, verlangen als Gegenreaktion nach der Einsicht, »daß nur multilateral und auf der Grundlage des Völkerrechts eine erfolgreiche Weltordnungspolitik betrieben werden kann«<sup>14</sup>. Schließlich entsteht die Grundlage eines Völkerrechts zivilisierter internationaler Beziehungen

»nicht durch hegemoniale Diktate, sondern nur durch Konsens und Überzeugung. ... Der Hegemon verliert seinen moralischen Führungsanspruch, wenn er sich wichtigen völkerrechtlichen Vertragswerken verweigert. Nur wenn er sich selbst den Normen einer globalen Rechtsstaatlichkeit unterwirft, kann er sie auch ›Schurkenstaaten‹ abverlangen. Der weltpolitische Führungsanspruch beruht eben nicht nur auf Macht, sondern auch auf Autorität und Legitimität.«<sup>15</sup>

Tatsächlich vermag gerade das Beispiel Iraks – wie hier insbesondere anhand einiger prägnanter Zitate aus früheren Beiträgen in dieser Zeitschrift dokumentiert – beinahe lehrstückhaft zu zeigen, daß nicht nur zur Durchsetzung internationaler Rechtsnormen, sondern auch zu deren Wahrung und Durchsetzung im Einzelfalle

»ein abgestimmtes Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft unerlässlich ist, um mit modernen Sicherheitsrisiken erfolgreich umgehen zu können. In einer Welt, in der das Prinzip staatlicher Souveränität beispielsweise im Fall von gravierenden Menschenrechtsverletzungen oder von illegalem Besitz von Massenvernichtungswaffen den Charakter des absoluten Interventionsverbots verliert, gewinnen multilaterale Systeme zunehmend an Bedeutung. Der Verlust der vollen staatlichen Souveränität muß durch ein internationales Entscheidungsgremium kompensiert werden, das nur die Vereinten Nationen als einzige internationale Organisation mit globaler Mitgliedschaft bieten können.«<sup>16</sup>

Dabei zeigte die Entwicklung bereits vor dem 11. September 2001 in eine Richtung, die den Grundsatz der Nichteinmischung eindeutig um das Interventionsgebot zur Abwendung größeren humanitären Schadens als ebenso relevante und legitime Kategorie ergänzte. Zwar werden einerseits immer noch die relativen Grenzen der Verhinderung menschlichen Leids durch eine aktive, präventive Rolle der Weltorganisation selbst im Rückblick auf die tragische Rolle und die durch Passivität verursachte Mitverantwortung am Völkermord in Rwanda betont<sup>17</sup>. Andererseits hat gerade die Aufarbeitung der fatalen Haltung des Wegsehens, dessen sich die UN-Mitglieder im Falle Rwandas zweifelsohne befleißigten, dokumentiert, daß es sich in der Tat um einen Fall von Genozid handelte. Ein Völkermord, der wenn nicht verhindert, so doch in seinem Ausmaß zumindest erheblich vermindert hätte werden können und für dessen furchtbare Dimensionen deshalb die internationale Staatengemeinschaft Mitverantwortung trägt<sup>18</sup>.

#### »DIE VERPFLICHTUNG, SCHUTZ ZU GEWÄHREN«

Eine wirksame Wahrung der Menschenrechte wurde nicht erst nach dem Ende der Blockkonfrontation während der neunziger Jahre mit der gedanklichen Bereitschaft zur Intervention durch die internationale Staatengemeinschaft verknüpft. Bereits der in Deutschland aufgewachsene Politik- und Rechtswissenschaftler Karl Loewenstein, der 1933 als Folge der NS-Herrschaft in die Vereinigten Staaten emigrierte, formulierte ein für damalige Verhältnisse radikales Verständnis von Souveränität. Diese sollte nämlich durch die Achtung international garantierter Freiheits- und Menschenrechte beschränkt werden:

»Solange die unbeschränkte und undurchlässige Souveränität als Grundstein des Völkerrechts anerkannt wird, kann es keinen wirksamen internationalen Schutz der Menschenrechte geben. ... Dieser Teufelskreis kann nur durchbrochen werden, indem die staatliche Souveränität mit all ihren Implikationen durchbrochen wird.«<sup>19</sup>

Bahnbrechend bei der inhaltlich-politischen Ausformulierung dieses Gedankens erwies sich mehr als ein halbes Jahrhundert später der nach ihrem geistigen Vater benannte Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention<sup>20</sup>. Offiziell und programmatisch als Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität (ICISS) auf Initiative Kanadas eingesetzt, erkundete das hochrangige Expertengremium die Möglichkeiten und Grenzen humanitärer Intervention angesichts solch unterschiedlicher Erfahrungen und Lehren wie denen aus Somalia (1992/93), Rwanda (1994), Bosnien (1995) und Kosovo (1999). Die Konsultationen wurden im wesentlichen noch vor dem 11. September 2001 durchgeführt; dieses Ereignis, so traumatisch es war, wurde von den beiden Vorsitzenden Gareth Evans und Mohamed Sahnoun ausdrücklich als wenig rele-

vant für die eigentliche Aufgabenstellung – nämlich die Formulierung präziser handlungsleitender Richtlinien für die humanitäre Intervention von Staaten in anderen Ländern – qualifiziert<sup>21</sup>. Auf der Grundlage der Einsicht, daß sich zu Ende des 20. Jahrhunderts ein Übergang von der Kultur souveräner Straflosigkeit zu einer Rechenschaftspflichtigkeit im völkerrechtlichen Verständnis vollzogen habe, gelangt die Kommission zu dem Ergebnis,

»daß Souveränität wie die meisten Rechte auch Pflichten nach sich zieht. Als Grundprinzip wird formuliert, daß im Falle schwerwiegenden Schadens für eine Bevölkerung bei Unwillen oder Unvermögen des Staates, hier Abhilfe zu schaffen, ›der Grundsatz der Nicht-Intervention der internationalen Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ weicht.«<sup>22</sup>

Menschliche Sicherheit hat nach Auffassung der Kommissionsmitglieder unteilbar und global zu sein. Im 21. Jahrhundert ereigneten sich humanitäre Katastrophen nicht mehr »in einem fernen, unbekanntem Land«. Genau an dieser Stelle wird der 11. September 2001 als Beleg für die Herausforderungen der Weltgemeinschaft angeführt, da sich die Ursachen für die terroristischen Gewaltakte an einem Ort in komplexen Konflikten in anderen Weltregionen verorten lassen, sich die nationalen Schutzmechanismen als obsolet erwiesen und etwa 40 Prozent der Opfer keine Staatsangehörigen der USA waren, sondern aus rund 80 Ländern stammten<sup>23</sup>.

Die ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹, die im Falle des Versäumnisses des betreffenden Staates zur Aufgabe der internationale Gemeinschaft wird, bietet allerdings keineswegs die Legitimation für einen extern induzierten ›Regimewechsel‹. Die Axworthy-Kommission beläßt es bei dem Hinweis, daß es zur Erfüllung des Auftrags wesentlich sein könne, einem Regime die Möglichkeit zu nehmen, seinen eigenen Menschen Schaden zuzufügen – und daß die notwendigen Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe von Fall zu Fall verschieden sein könnten<sup>24</sup>. Eine humanitäre Intervention bedarf des kollektiven Willens der internationalen Staatengemeinschaft, darf eben kein Alleingang sein und muß sich dem Ziel eines Regierungsturzes versagen. Notwendige Voraussetzung für eine humanitäre Intervention ist jedoch die Handlungsfähigkeit. So betont der Bericht, daß der Begriff der ›internationalen Gemeinschaft‹ selbst zur Travestie werde, wenn die Staatengemeinschaft nicht mehr durchschlagend agiere, sobald eine große Zahl von Menschen massakriert oder zu Opfern sogenannter ethnischer Säuberung wird<sup>25</sup>. Dies erfordert den politischen Willen zur konkreten Initiative und zu Maßnahmen zum Schutze der Menschen, der leider nicht immer erkennbar ist. Die Herausforderung ist, daß es »keine Rwandas mehr« geben darf<sup>26</sup>.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen bekräftigte diese Auffassung am 26. Januar 2004 beim ›Stockholm International Forum‹, das sich dem Thema des Völkermords widmete. Kofi Annan zufolge verdankt die Weltorganisation dem Bericht der Axworthy-Kommission das neugeweckte Verständnis, daß es sich bei Interventionen nicht um ein Recht, sondern eine Pflicht zum Schutze der Menschheit vor Mißbrauch handele. Er verband mit der Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs die Hoffnung, daß die darauf basierenden ethischen Maßstäbe allmählich verinnerlicht und weltweit akzeptiert werden, und regte die Gründung eines Ausschusses sowie die Berufung eines Sonderberichterstatters zur Verhinderung von Genozid an. Er ermahnte aber auch dazu, zwischen der wirklichen Drohung eines Völkermords (oder vergleichbar massiver Menschenrechtsverletzungen) mit dem Erfordernis auch einer militärischen Intervention und anderen Situationen, in denen die Anwendung von Gewalt nicht legitim sei, zu unterscheiden<sup>27</sup>. Anders ausgedrückt:

»Nicht jede beliebige Notlage rechtfertigt die Verletzung von Souveränität. Jede Intervention muß durch die Vereinten Nationen mandatiert sein und durch multinationale Kontingente durchgeführt werden, um neoimperialen Tendenzen vorzubeugen. Schließlich bedarf es eines entsprechenden Interventionsregimes der UN, in dem die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren humanitärer Intervention festgelegt sind, um unilateraler Willkür vorzubeugen.«<sup>28</sup>

## EINMISCHUNG IST NICHT GLEICH KRIEG

Ganz im Sinne der Empfehlungen der Axworthy-Kommission betont auch die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* die Notwendigkeit

»einer Weiterentwicklung des internationalen Rechts mit dem Ziel, sicherzustellen, daß erforderliche Entscheidungen zu bewaffnetem Eingreifen auf Grund konsentierter materieller Rechtsstandards und möglichst frei von anders gelagerten politischen Opportunitätskalkülen getroffen werden können.«<sup>29</sup>

Allerdings muß nochmals entschieden darauf hingewiesen werden, daß ein humanitäres Eingreifen seitens der Weltorganisation keinesfalls kriegerischen Aktionen gleichzusetzen ist. Die Mehrzahl der bisherigen Interventionen diente der Friedensbewahrung oder -sicherung ohne Anwendung direkter Gewalt. Es geht also mitnichten darum, den Blauhelmsoldaten die Rolle eines militärischen Expeditionskorps zuzuweisen. Vielmehr sollte deren Eingreifen als Ausdruck eines kollektiven Willens der Staatengemeinschaft gerade zur Vermeidung kriegerischer Auseinandersetzungen respektive der Verhinderung ihrer Eskalation dienen.

Leider scheint gerade in jenen Fällen, in denen eine Kriegführung zur Durchsetzung einzelner Interessen nicht erforderlich oder ratsam ist, die Bereitschaft zur Übernahme solch kollektiver Verantwortung durch die Mitgliedstaaten zu fehlen. Dies zeigte nicht nur die unterlassene Hilfeleistung 1994 im Falle Rwandas, sondern droht sich im Jahre 2004 angesichts der bislang nur mit warnenden Hinweisen quittierten Gewaltakte in der sudanesischen Region Darfur zu wiederholen. Dort ist über eine Million Binnenvertriebener von dem Treiben mordender Reitermilizen bedroht und bedarf dringend der humanitären Hilfe. Dabei hatte im März (über ein Jahr nach der mit Billigung seitens der sudanesischen Regierung erfolgten Aufnahme systematischer Gewalthandlungen der arabischen Milizen gegen schwarzafrikanische Gemeinschaften insbesondere der Fur, Zaghawa und Masaleit) der Beauftragte der Vereinten Nationen für humanitäre Fragen in Sudan unmißverständlich und mehrfach öffentlich erklärt, es handle sich um die derzeit größte humanitäre Katastrophe, wobei der einzige Unterschied zwischen Rwanda und Darfur in der Zahl der betroffenen Menschen liege<sup>30</sup>. Sollten die Vereinten Nationen ihrer Aufgabe in dieser Krise nicht gerecht werden, würden sie nicht nur den von diesem Versäumnis betroffenen Opfern, sondern auch sich selbst weiteren Schaden zufügen. Die Reaktion, die die internationale Gemeinschaft in Gestalt des Sicherheitsrats mit dem am 30. Juli ausgesprochenen Verbot des Verkaufs und der Lieferung von Rüstungsgütern an nichtstaatliche Akteure in Darfur und mit der Androhung von Maßnahmen gegen die Regierung in Khartum gefunden hat<sup>31</sup> – notabene bei Stimmenthaltung Chinas und Pakistans – vermag jedenfalls noch nicht zu überzeugen<sup>32</sup>.

Immerhin hat sich im Laufe der letzten sechs Jahrzehnte (und insbesondere seit dem Ende der Blockkonfrontation) das vom Primat staatlicher Souveränität geleitete Nichteinmischungsgebot auch für die Weltorganisation unverkennbar erheblich relativiert. Sowohl die aktivere Rolle bei der erweiterten Definierung, Wahrung und Durchsetzung der Menschenrechte als auch das gereifte Verständnis, daß Demokratieförderung gleichzeitig Friedenssicherung sein kann<sup>33</sup>, trug dazu bei, die Souveränität staatlicher Herrschaft – ganz im Sinne des bereits zitierten Karl Loewenstein – nicht mehr als absolute und unantastbare Größe den Bürger- und Menschenrechten überzuordnen. Innere Angelegenheiten stehen nicht mehr länger exklusiv in der Verantwortung der jeweiligen Regierungen; diese sind vielmehr nun auch nach außen rechenschaftspflichtig. So hat sich während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch zahlreiche zielorientierte multilaterale Verträge eine »weltinnenpolitische« Gestaltung der Rechtsbeziehungen in der Staatengemeinschaft etabliert<sup>34</sup>. Demokratisierung wird zur Norm und Demokratieförderung zur legitimen Handlungsmaxime internationaler Politik: »Das Einmischungsverbot ist in dieser Hinsicht veraltet. Die der Demo-

kritisierung gewidmete gewaltfreie Intervention wird zur Regel, ja zur Pflicht.«<sup>34</sup>

Das hat unter den Mächtigen, die sich solch aufrichtig formulierter Zielsetzung eher zweckorientiert (und am eigenen Interesse ausgerichtet) bedienen, keinesfalls alleine oder auch nur in erster Linie mit der Einsicht zu tun, daß Demokratie das am wenigsten schlechte politische Herrschaftssystem sei. Vielmehr befördert Transnationalisierung auch im Zuge verstärkter Globalisierung in sozioökonomischer Hinsicht die Tendenz zum »Regieren jenseits des Nationalstaats«<sup>36</sup>. Dies bedarf der auch ideologisch verbrämten Legitimierung zwecks Durchsetzung von eben gerade nicht universell geleiteten Interessen und Motiven. So vermengen sich beispielsweise in der Auseinandersetzung um Konzepte wie jenem der Weltordnungspolitik (global governance) analytische Aussagen mit präskriptiven Vorgaben. Internationalen Institutionen wird die Aufgabe zugewiesen, in Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung zur Sicherung globaler Mindeststandards in den unterschiedlichsten Bereichen (vom Umweltschutz über Handelsbeziehungen bis zu Menschenrechtsfragen) regulativ einzugreifen, ohne die strukturellen Disparitäten dieser »Weltgesellschaft« auch nur anzutasten oder in Frage zu stellen – geschweige denn die notwendigen Umverteilungsprozesse zu induzieren. Dies läßt die Bedeutung normativer Diskurse vergleichsweise funktional für dominante Herrschaftsinteressen erscheinen. Der »transnationale Staat« wird so eben gerade nicht – oder bestenfalls unzulänglich – institutionalisiert, da die Definitionsgewalt und deren Anwendung im Sinne praktischer Maßnahmen zur Durchsetzung weitgehend die Domäne des nach wie vor (national)staatlich bestimmten Gewaltmonopols bleibt. So wurde der Menschenrechts- und Katastrophendiskurs, der in den neunziger Jahren die Interventionspflicht zur legitimen Handlungsmaxime gegenüber dem bis dahin dominanten Nichteinmischungsgebot werden ließ, durch die Folgen des 11. September 2001 vom Postulat der Verteidigungsinteressen im Rahmen einer Abwehr terroristischer Bedrohungen abgelöst. Die Vorkämpfer des »Krieges gegen den Terror« maßen sich dabei an, im Zuge vorgegeblicher Selbstverteidigung ihrerseits zu Terrormaßnahmen zu greifen.

Demokratieförderung als Förderung des Friedens legitimiert sich hingegen auch durch weitgehenden Verzicht auf Gewaltanwendung zur Durchsetzung ihrer Ziele. Falls überhaupt, kann Gewalt nur als letztes Hilfsmittel zur Verhinderung erheblich größeren Schadens – also zur Vermeidung eines Genozids – eingesetzt werden. Darüber hinaus ist sie nicht nur seit dem Inkrafttreten der Charta der Vereinten Nationen geächtet, sondern

»auch demokratiestrategisch völlig untauglich. Sie ist wie die »humanitäre Intervention« ... nicht nur wegen der zusätzlich erzeugten menschlichen Opfer eine *Contradictio in re*. Sie löst den Verdacht aus, daß die Demokratie nur beschworen wird, um die eigentlich handlungsanleitenden machtpolitischen Interessen zu verkleiden.«<sup>37</sup>

## ZUR AKTUALITÄT DES »ALTEN EUROPA«

Stimmen im »alten Europa« warnten schon vor rund 60 Jahren – zu einer Zeit, als die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen noch um die Formulierung der 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte rangen<sup>38</sup> – vor einer Arroganz der Macht im Angesicht der verheerenden Konsequenzen ihrer ungezügelter Anwendung durch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen. »Energischer denn je«, so Albert Camus am 8. August 1945 als Reaktion auf den Abwurf der Atombombe über Hiroshima in einem Leitartikel der Pariser Zeitung »Combat«, müsse man »für eine wirkliche internationale Gemeinschaft« plädieren, »in der die Großmächte keine Vorrechte vor den kleinen Mitgliedern haben«<sup>39</sup>. 1946 verfaßte der spätere Literaturnobelpreisträger für die von ihm redaktionell mitverantwortete Zeitung eine Artikelserie, deren Inhalte bis heute an Aktualität nichts eingebüßt haben<sup>40</sup>.

»...ob Worte stärker sind als Kugeln«

»Wir wissen also alle ohne den Schatten eines Zweifels, daß die neue Ordnung, die wir suchen, keine ausschließlich nationale, nicht einmal eine kontinentale oder vor allem keine westliche oder östliche Ordnung sein kann. Es muß eine universale Ordnung sein.«

»Was ist die nationale oder internationale Demokratie? Es ist eine Gesellschaftsform, in der das Gesetz über den Herrschenden steht, da dieses Gesetz den Willen aller ausdrückt, der durch ein gesetzgebendes Organ vertreten wird. Ist es das, was man heute zu errichten versucht? Man arbeitet in der Tat ein internationales Gesetz für uns aus. Aber dieses Gesetz wird durch Regierungen, das heißt durch die ausführende Gewalt, geschaffen oder abgeschafft. Wir leben also in einem System der internationalen Diktatur. Der einzige Weg davon loszukommen, ist der, das internationale Gesetz den Regierungen überzuordnen...«

»Eine Krise, welche die ganze Welt zerrüttet, muß auf universaler Ebene gelöst werden. Eine Regelung für alle, damit für jeden die Last des Elends und der Angst kleiner wird, das ist heute unser logisches Ziel. Aber das erfordert Taten und Opfer, das heißt Menschen. Und wenn es heute auch viele Menschen gibt, die im geheimsten Winkel ihres Herzens Gewalt und Blutvergießen verwünschen, so gibt es doch nicht viele, die bereit sind zu erkennen, daß sie dies zu einer Überprüfung ihrer Denk- und Handlungsweise zwingt.«

»Alles, was mir in diesem Moment wünschenswert erscheint, ist, daß man inmitten einer Welt des Mordens beschließt, über das Morden nachzudenken und seine Wahl zu treffen. ... Über fünf Kontinente hinweg wird in den kommenden Jahren ein endloser Kampf zwischen der Gewalt und dem Wort stattfinden. Und es stimmt, daß die Gewalt tausendmal bessere Aussichten hat als das Wort. Aber ich war immer der Ansicht, wenn ein Mensch, der auf menschliche Verhältnisse hofft, ein Verrückter sei, so sei jener, der an den Ereignissen verzweifelt, ein Feigling. Und von nun an wird es nur noch den Stolz geben, unbeirrbar jene großartige Wette mitzumachen, die schließlich darüber entscheiden wird, ob Worte stärker sind als Kugeln.«

*Aus Albert Camus, Weder Opfer noch Henker (1946)*

Vom Engagement zur Durchsetzung und Wahrung von Menschenrechten motivierte Kritik an staatlichem Terror läuft heutzutage Gefahr, mit dem Totschlagargument des »Antisemitismus« oder »Antiamerikanismus« konfrontiert zu werden (womit keineswegs bestritten werden soll, daß es beides gibt und daß beides aus demselben Engagement für die Menschenrechte heraus ebenso entschieden kritisiert werden muß). Andererseits werden – oft von denselben Gralshütern vorgegeblicher politischer Korrektheit – trotz aller internen Differenzen jeglicher Gesellschaft die Angehörigen ganzer Kulturen, Religionen und Lebensweisen entlang einer »Achse des Bösen« pauschal diffamiert und ihrer menschlichen Würde beraubt. Dies erfordert – auch im Sinne der Duisburger Erklärung – die Besinnung auf die von Albert Camus noch im Schatten des Zweiten Weltkriegs formulierte Grundhaltung:

»Man verlangt von uns, dieses oder jenes Land, dieses oder jenes Volk zu lieben oder zu hassen. Aber einige von uns empfinden zu sehr ihre Ähnlichkeit mit allen Menschen, um eine solche Alternative zu akzeptieren.«<sup>41</sup>

In einer Besinnung auf diesen radikalen Humanismus faßte ein Essay knapp ein Jahrzehnt nach dem Unfalltod von Camus die Quintessenz seiner politischen Moralphilosophie prägnant zusammen:

»Pflicht der Menschen ist die größtmögliche Beseitigung des Bösen, und jedes konkrete Elend verlangt die konkrete Aktion. Das Spiel mit dem Elend zugunsten einer fernen, vollkommenen Zukunft erscheint zynisch, als Ausdruck von Menschenverachtung, als Negation der Leidenden, als Negation der Liebe. ... (D)ie rigoristische Position verlangt den durchaus irrationalen Glauben an den Erfolg ihrer Logik, und niemand kann wissen, ob es möglich ist, bei der Praxis der Gewalt das Ziel eines besseren, neuen Humanismus im Auge zu be-

- 1 Die Duisburger Erklärung wurde in gekürzter Fassung in der Frankfurter Rundschau v. 16.4.2004 dokumentiert. Der vollständige Text unter dem Titel »Traum und Alptraum Amerika – Die USA als Problem Europas« ist im Internet verfügbar: [www.vhs-duisburg.de/account/htmpages/akzente04/duisburg-erklaerung-text.htm](http://www.vhs-duisburg.de/account/htmpages/akzente04/duisburg-erklaerung-text.htm). Englische Fassung: [www.vhs-duisburg.de/account/htmpages/akzente04/du-erkl-engl.htm](http://www.vhs-duisburg.de/account/htmpages/akzente04/du-erkl-engl.htm).
- 2 Zu den Unterzeichnern gehören auch mehrere den Vereinten Nationen durch ihre Mitwirkung in der DGVN verbundene Persönlichkeiten, so Hans Arnold, Klaus Hüfner, Winfried Nachtwei, Jens Naumann und Volker Weyel.
- 3 Die theoretischen und empirischen Rahmenbedingungen des Grundverständnisses des Verfassers finden sich in den folgenden Ergebnissen einer langjährigen Zusammenarbeit ausführlich dokumentiert: Reinhart Kößler / Henning Melber, Chancen internationaler Zivilgesellschaft, Frankfurt am Main 1993, sowie dies., Globale Solidarität? Eine Streitschrift, Frankfurt am Main 2002.
- 4 Deutsche Kommission Justitia et Pax, Von der Idee des gerechten Friedens geleitet. Empfehlungen zu zivilen und militärischen Interventionen zum Schutz der Menschenrechte, dokumentiert in der Frankfurter Rundschau v. 6.4.2004. Vgl. auch Thomas Hoppe (Hrsg.), Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention, Berlin 2004.
- 5 Vgl. Franz Nuscheler, Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 16) 2001, S. 3f.
- 6 Christian Tomuschat, Präventivkrieg zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2004, Frankfurt am Main 2003, S. 121-130 (hier: S. 121).
- 7 Tomuschat (Anm. 6), S. 121.
- 8 Tomuschat (Anm. 6), S. 126.
- 9 Werner Ruf, Präventivkrieg – Zurück zur Anarchie?, in: Jahrbuch Menschenrechte 2004 (Anm. 6), S. 131-137 (hier: S. 132 u. 131).
- 10 Christian Tomuschat, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, VN 2/2003 S. 41ff. (hier: S. 45).
- 11 Tomuschat (Anm. 10), S. 46.
- 12 Tomuschat (Anm. 10), S. 45.
- 13 Vgl. hierzu die aufschlußreiche Debatte in Form unterschiedlichster »editorial comments« in: American Journal of International Law, 4/1999; [www.asil.org/ajil/kosovo.htm](http://www.asil.org/ajil/kosovo.htm).
- 14 Thilo Maruhn, Konfliktfolgenbewältigung statt Legalisierung. Die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg, VN 4/2003 S. 113ff. (hier: S. 120).
- 15 Nuscheler (Anm. 5), S. 8.
- 16 Katja Wiesbrock, Testfall Irak. Von den Vorzügen abgestimmten multilateralen Handelns, VN 6/2003 S. 215ff. (hier: S. 220).
- 17 Vgl. etwa Alan J. Kuperman, The Limits of Humanitarian Intervention. Genocide in Rwanda, Washington 2001.
- 18 Siehe Hildegard Schürings, Versagen im Angesicht des Völkermords. Die unabhängige Untersuchung zur Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft in Rwanda 1994, VN 2/2000 S. 53ff.
- 19 Karl Loewenstein, Political Reconstruction, New York 1946, S. 280; zit. in der deutschen Übersetzung nach Markus Lang, Menschenrecht auf Demokratie. Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung als Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats, VN 6/1998 S. 195ff. (hier: S. 197).
- 20 Vgl. hierzu ausführlich und mit Dokumentation der Synopse des Berichts Ian Williams, Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, VN 1/2002 S. 10ff.
- 21 ICISS, The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa 2001, S. VIII; [www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Commission-Report.pdf](http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Commission-Report.pdf).
- 22 Williams (Anm. 20), S. 11.
- 23 ICISS (Anm. 21), S. 5.
- 24 ICISS (Anm. 21), S. 35.
- 25 ICISS (Anm. 21), S. 75.
- 26 ICISS (Anm. 21), S. 70.
- 27 Rede anlässlich der Eröffnung des Stockholmer Forums am 26.1.2004; [www.preventinggenocide.com/files/UN\\_speech\\_26\\_Jan.pdf](http://www.preventinggenocide.com/files/UN_speech_26_Jan.pdf).
- 28 Ulrich Menzel, Afrika oder: Das neue Mittelalter. Eigenlogik und Konsequenzen der Gewaltökonomie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 9/2003, S. 1060-1069 (hier: S. 1069).
- 29 Deutsche Kommission Justitia et Pax (Anm. 4).
- 30 Siehe die Zitate bei Eric Reeves, Catastrophe in Darfur, in: Review of African Political Economy, 99/2004, S. 160-161.
- 31 Resolution 1556 des Sicherheitsrats v. 30.7.2004; Text: S. 161ff. dieser Ausgabe.
- 32 Anzumerken ist, daß zu einer Zeit, in der die US-amerikanische Außenpolitik erklärtermaßen dem afrikanischen Kontinent eine neue strategische Bedeutung auch in der Definition lebenswichtiger nationaler Interessen zumißt, Außenminister Colin Powell zunächst zu den Wortführern gehörte, die für eine humanitäre Intervention durch die internationale Staatengemeinschaft plädierten. Dies ist freilich nicht vorwiegend einer altruistischen Motivation, sondern viel eher einem militärstrategischen und auf Ressourcenicherung ausgerichteten Kalkül geschuldet. Siehe aktuell Pierre Abramovic, Precious Resources in Need of Protection. United States: the new scramble for Africa, in: Le Monde Diplomatique (engl. Ausgabe), Juli 2004.
- 33 Ausführlicher hierzu Henning Melber / Edward Newman / Roland Rich, Die andere Art der Intervention. Zur Rolle der Vereinten Nationen in Demokratisierungsprozessen, VN 5/2003 S. 161ff.
- 34 Klaus Dicke, Capacity Building. Möglichkeiten und Grenzen eines kooperativen Instruments zur internationalen Rechtsverwirklichung, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 20) 2003, S. 9.
- 35 Ernst-Otto Czempiel, Demokratisierung von außen. Vorhaben und Folgen, in: Merkur, 662/2004, S. 467-479.
- 36 Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaats, Frankfurt am Main 1998. Vgl. zum folgenden Reinhart Kößler, Imperialismus und Globalisierung. Anmerkungen zu zwei Theoriekomplexen, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 133/2003, S. 521-544 (insb. S. 538ff.).
- 37 Czempiel (Anm. 35).
- 38 Vgl. zur Entstehungsgeschichte Klaus Dicke, »...das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal...«. Zum Politikprogramm der Allgemeinen Erklärung, VN 6/1998 S. 191ff.
- 39 Zit. nach Olivier Todd, Albert Camus. Ein Leben, Reinbek 1999, S. 417.
- 40 Albert Camus, Weder Opfer noch Henker. Über eine neue Weltordnung, Zürich 1996 (in deutscher Übersetzung zuerst erschienen in: Tintenfass, Nr. 11, Zürich 1984).
- 41 Camus (Anm. 40), S. 62f.
- 42 Heinz Robert Schlette, Albert Camus' Hoffnung, in: Camus (Anm. 40), S. 101 und 102 (ursprünglich erschienen in: Heinz Robert Schlette, Aporie und Glaube. Schriften zur Philosophie und Theologie, München 1970).
- 43 Vgl. hierzu den gleichnamigen »Standpunkt« von Thomas Bruha in VN 3/2004 S. 73f.

halten und schließlich zu jener Freiheit und Würde zurückzukehren, der die Gewalt vorgeblich doch den Weg bereiten soll.«<sup>42</sup>

Ein Prokrustesbett bei der Ausgestaltung der internationalen Beziehungen wäre dieserart Rigorismus allenfalls für machtpolitisch denkende Strategen. Für einen humanistisch inspirierten Internationalismus des 21. Jahrhunderts hingegen könnte er das Rückgrat bilden. Und zwar zur Stärkung einer Grundhaltung, die den Hegemonialansprüchen, den Kämpfen um Einflußzonen die Stirn bietet und statt

dessen den Menschen jeglicher Herkunft Vorrang gegenüber der zerstörerischen Macht der Gewalt einräumt.

Der Sprache von Gewalt und Vernichtung bedienen sich sowohl die Attentäter und Handlanger des 11. September 2001 als auch die Praktiker und Ideologen des ›Krieges gegen den Terror‹ in Guantánamo und Abu Ghraib. Deshalb bedarf es einer Neubesinnung auf »Wege aus dem Niemandsland«<sup>43</sup>, bedarf es auch und gerade der Stärkung von im wahren Sinne des Wortes Vereinten Nationen.

# Berufsbild: internationaler Politdiplomate

Kofi Annan als Vorreiter

FRIEDERIKE BAUER

Kofi Annan ist der siebente Generalsekretär der Vereinten Nationen – aber der erste, der aus dem UN-System selbst kommt. Bei seiner Wahl galt dieser Karrieresprung als ungeheuerlich, institutionell wie persönlich. Inzwischen wird darüber mit einer Selbstverständlichkeit gesprochen, als redete man über den Wechsel der Jahreszeiten: Mal wird ein Botschafter Generalsekretär, mal ein Außenminister, dann wieder ein UN-Bediensteter. Tatsächlich entfaltete die Abweichung von der jahrzehntealten Regel im Innern der Weltorganisation jedoch eine nicht zu unterschätzende Langzeitwirkung: Die gläserne Decke zwischen Untergeneralsekretär und Generalsekretär einstürzen zu sehen, beflügelt die Phantasie zumindest der Ehrgeizigen.

## I

Warum nicht ich, wenn schon er?, mag sich mancher Ambitionierte im Sekretariat fragen. Von dem vor einem Jahr in Bagdad bei einem Terroranschlag umgekommenen Brasilianer Sergio Vieira de Mello jedenfalls ist bekannt, daß er hohe Ziele hatte und man ihm umgekehrt auch von seiten der Mitgliedstaaten einiges zutraute. Ob er angesichts des nicht immer ganz durchschaubaren Interessengeflechts im Sicherheitsrat und der Wünsche der verschiedenen Weltregionen irgendwann auserkoren worden wäre – immerhin ist die asiatische, nicht die lateinamerikanische Regionalgruppe als nächste am Zuge – bleibt dahingestellt. Es spielt aber auch keine große Rolle. Schon die Tatsache, daß man ihn für »generalsekretärstaugliches Material«<sup>1</sup> hielt, wie Jeffrey Laurenti von der auf die Schenkung Ted Turners an die UN zurückgehenden ›UN Foundation‹ vor einiger Zeit anerkennend formulierte, genügt, um die Lust auf die Spitzenposition in der Weltorganisation zu steigern. Und Personen, die sich im Geiste bereits als Nachfolger Annans sehen, gibt es schon jetzt, obwohl seine zweite Amtszeit gerade erst zur Hälfte um ist und das Rennen noch nicht einmal begonnen hat. Trotzdem bringen sich Männer wie Shashi Tharoor, Untergeneralsekretär und Leiter der Hauptabteilung Presse und Information, spürbar ins Spiel. Ob er oder ein anderer aus dem System am Ende tatsächlich Chancen hat, muß man sehen. Prinzipiell ausgeschlossen ist es nicht, jedenfalls nicht mehr. Denn mit Annan wurde ein Tabu gebrochen, wahrscheinlich dauerhaft – schon weil er nicht die schlechteste Figur macht auf dem Posten.

Daß man Ende 1996 mit der Berufung Kofi Annans einen Präzedenzfall geschaffen hat, liegt indessen nicht allein an der historischen Lücke, die sich durch den beispiellosen Sturz seines Vorgängers Boutros Boutros-Ghali plötzlich auftut. Vielmehr steht er für eine neue Spezies im internationalen Gefüge, die sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte herausgebildet und durch die Globalisierung neuen Schub erhalten hat. Am ehesten lassen sich deren Vertreter wohl mit dem Begriff ›internationaler Politdiplomate‹ umschreiben. Man kann regelrecht zuschauen, wie hier eine neue politische Klasse entsteht, die sich für Spitzenpositionen in zwischenstaatlichen Organisationen bereithält.

Und an Annans Werdegang läßt sich exemplarisch studieren, welche Zutaten es für eine erfolgreiche internationale Karriere braucht. Interessanterweise hat ihn manches in seinem Leben – zufällig und unmerklich natürlich – schon auf den Posten des Generalsekretärs vorbereitet, als das Amt für Leute aus dem UN-Sekretariat noch unerreichbar schien. Künftig lassen sich solche Karrieren womöglich sogar gezielt aufbauen.

## II

Kofi Annan wurde geboren zu einer Zeit, als die Vereinten Nationen nicht einmal in Gründung existierten: im Jahre 1938. Damals befand sich die Welt am Vorabend des Zweiten Weltkriegs, der Völkerbund siechte dahin, sah der allgemeinen Aufrüstung hilflos zu. Die Vereinten Nationen wurden erst sieben Jahre später in San Francisco gegründet, man kann also nicht behaupten, ihm sei sein internationaler Weg in irgendeiner Weise vorgezeichnet gewesen – zumindest nicht äußerlich. Ein genauerer Blick auf Annans Leben zeigt aber bald, daß er sich in besonderer Weise für die Arbeit bei der Weltorganisation ausweist: Annan kam als fünftes von sechs Kindern einer prominenten ghanaischen Familie zur Welt. Damals freilich war das heutige Ghana noch in britischer Hand und trug den Namen ›Goldküste‹. Die Annans waren nicht nur wohlhabend, sie gehörten auch der bestimmenden Adelsschicht an. Unter seinen Vorfahren gab es traditionelle Führer und Fürsten, die Kofi in seiner Kindheit zum Teil noch erlebte. Der Vater selbst war ein ›Chief‹, einer seiner Onkel sogar ein ›Paramount Chief‹, also ein Oberhaupt von mehr als nur örtlicher Bedeutung. Die Annans genossen mithin besonderes Ansehen und verfügten über erheblichen Einfluß in der Aschanti-Region, deren wichtigste Stadt Kumasi ist. Dort hatte die Familie ihre Basis, zog auf Grund der Berufstätigkeit des Vaters aber häufig um: Henry Reginald Annan war ein erfolgreicher Geschäftsmann und Regionalpolitiker. Annan kam, so könnte man seinen Hintergrund zusammenfassen, aus einer lokalen Elite, die ihm in materieller Hinsicht eine sorgenfreie und behütete Kindheit sicherte.

Bevor er in späteren Jahren gewählter Gouverneur der Provinz Aschanti wurde, arbeitete Vater Annan als Exportmanager bei der ›United African Company‹, einem Zweig des britisch-niederländischen Unternehmens Unilever, die zu jener Zeit als bedeutendste Firma der Goldküste galt. Er war am Kakaohandel beteiligt, der dort eine besondere Rolle spielte, reiste dafür viel durch die Gegend und wurde innerhalb des Landes immer wieder versetzt. »Jedes Mal, wenn mein Vater in einen neuen Distrikt kam, wechselten wir die Schule«, erinnert sich Kofi Annan heute. Einen Teil seiner frühen Schulzeit brachte er deshalb nicht nur in Kumasi, sondern an Orten wie Bekwai, Swedru und in Koforidua. Dadurch mußte Annan früh mit sich verändernden Gegebenheiten, mit neuen Schulen und anderen Klassenkameraden zurechtkommen. Mehr noch, man verlangte ihm nicht