

walten und zu beaufsichtigen, um sicherzustellen, daß der Grundsatz der ausgewogenen geographischen Verteilung und das Ziel der ausgewogenen Vertretung von Männern und Frauen« geachtet wird. Für viele wichtige Reformmaßnahmen liegen die Details, in denen auch hier der Teufel steckt, noch nicht vor. Es dürfte zum Beispiel schwierig werden, die Mobilität zwischen den Dienstorten sowie innerhalb der Dienstorte, wie in der Resolution gefordert, zu einem gewichtigen Faktor für die Laufbahnförderung auszugestalten und dabei Zwangsmaßnahmen gegenüber den Bediensteten zu vermeiden und die Arbeitsplatzsicherheit zu berücksichtigen. Einige wichtige Reformpunkte wurden um zwei Jahre vertagt wie die Frage der Anstellungsverträge und der Beschäftigungsbedingungen. Inwieweit die Generalversammlung ihre eigene Aussage ernst nimmt, daß »ein Gesamtpaket wettbewerbsfähiger Beschäftigungsbedingungen eine Voraussetzung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele der Personalmanagement-Reform ist«, wird sich dann zeigen, wenn die Vorschläge der ICSC zur Besoldungsreform vorliegen. Über andere Aspekte muß der Generalsekretär bereits 2002 berichten. Darunter fallen der Inspektionsbericht über mögliche Diskriminierungen bei der Personalauswahl, die Schaffung einer »robusten Überwachungs-kapazität im Bereich Personalmanagement« und die Berechnungsmodalitäten für die zum Zwecke einer »ausgewogenen geographischen Verteilung« festgesetzten Bandbreiten. Der Arbeitsschwerpunkt der für Personal und Verwaltung zuständigen Beratungsorgane lag im Herbst 2001 eindeutig auf der Verabschiedung des Zweijahreshaushalts für 2002/03. Die anstehenden Personalfragen wurden deshalb, aber auch weil einige der angeforderten Berichte noch nicht vorlagen, auf die Wiederaufnahme der 56. Tagung im Frühjahr 2002 verschoben. Allerdings enthält auch die den Zweijahreshaus-

halt betreffende Resolution eine Anzahl von Bestimmungen, die den Handlungsspielraum des Generalsekretärs beim Personaleinsatz einschränken und im Widerspruch zum Konzept für ergebnisorientiertes Haushalten stehen.

In einer Ansprache an das Personal hat der Generalsekretär offen von Frustrationen gesprochen und selbstkritisch angemerkt, daß die Aufgabe, das Personalmanagement zu reformieren, sich als schwieriger erwiesen habe als irgend jemand sich vorstellen konnte. Er kündigte an, seinen Reformprozeß trotzdem fortzusetzen, und appellierte an alle Mitarbeiter, für Veränderungen offen zu bleiben, denn die Reform sei ein Prozeß und kein einmaliges Ereignis. Hochrangige Eingeweihte im UN-Sekretariat sehen die Reform nicht länger als eine Priorität der Mitgliedstaaten an, was sich zum Beispiel daran zeigte, daß keiner der Sprecher auf dem Millenniums-Gipfel sie für erwähnenswert befand. Ähnliche Frustrationen machen sich auch in anderen Organisationen bemerkbar. Die Personalvertreter der WHO zum Beispiel bedauerten, daß die Personalreform, die zwei Jahre zuvor mit Glanz und Gloria begann und viel Energie, Geld und Arbeitskraft erforderte – Konsultationen mit weltweit renommierten und entsprechend teuren Beratern eingeschlossen, die bestätigten, was sowieso alle wußten –, im Grunde nicht viel geändert hat.

Die eingeleiteten Reformmaßnahmen werden sicher weiterverfolgt werden, aber der große Wurf fehlt auch diesmal. Der Enthusiasmus hat der Ernüchterung Platz gemacht; tiefgreifende Änderungen sind nicht mehr zu erwarten. Bleibt man beim Achtjahresrhythmus, dann wird im Jahre 2005, zum sechzigjährigen Bestehen der Vereinten Nationen, der Ruf nach neuen Reformen erschallen, die dann aber – ohne Frage – wirklich »umfassend«, »weitreichend«, »kühn«, »historisch« etcetera zu sein haben.

Nur das letzte Mittel

Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention

IAN WILLIAMS

Beim Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan die Gretchenfrage gestellt:

»Wenn die humanitäre Intervention tatsächlich einen nicht hinnehmbaren Angriff auf die Souveränität darstellt, wie sollen wir dann die Antwort auf ein Rwanda, auf ein Srebrenica finden – auf grobe und systematische Menschenrechtsverletzungen, die jeglichem universellem Gebot der Mitmenschlichkeit hohnsprechen?«

Ein Jahr lang wurde das Thema in der »Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität« – besser bekannt als die nach ihrem geistigen Vater, dem ehemaligen kanadischen Außenminister Lloyd Axworthy, benannte »Axworthy-Kommission« – eingehend diskutiert. Im Dezember vergangenen Jahres legte das hochrangig besetzte Gremium seinen Bericht vor.

Eine Antwort auf Annans Frage

Diese von der kanadischen Regierung finanzierte internationale Kommission befaßte sich mit der zentralen Frage, »wann es für Staaten überhaupt geboten erscheint, Zwangsmaßnahmen – insbesondere militärische Maßnahmen – gegen einen anderen Staat zu ergreifen, die das Ziel haben, bedrohte Menschen in diesem anderen Staat zu schützen« und »falls es dieses Recht zur Intervention gibt, wie und wann und auf wessen Veranlassung es ausgeübt werden sollte«. Es wird nicht verwundern, daß sich der Bericht wie das Arbeitsergebnis eines Ausschusses liest, in dem die unterschiedlichsten Ansichten irgendwie zusammengefügt werden mußten. Doch auch wenn sich vereinzelt fromme Platitüden zur Rolle der Vereinten Na-

tionen finden, bieten sein gesunder Pragmatismus und sein Bezug zur realen und somit oft schlechten Welt bemerkens- und bedenkenswerte Antworten auf die Frage Annans. Den Hauptteil ihrer Arbeit hatte die Kommission bereits abgeschlossen, als mit dem 11. September auf brutale Weise neue Fragen aufgeworfen wurden, doch findet sich vieles, was auch für jenes Thema relevant ist.

Gemeinsam hatten den Kommissionsvorsitz der ehemalige australische Außenminister Gareth Evans und der algerische Diplomat Mohamed Sahnoun inne. Letzterer kann auf umfassende, wenn auch nicht immer glückliche Erfahrungen mit Interventionen der Vereinten Nationen – so in Somalia – zurückblicken. Die Kommission kam zu dem Schluß, daß sich tatsächlich in Theorie und Praxis ein Grundsatz der humanitären Intervention »herauszubilden« beginnt, der die Doktrin der Staatensouveränität überlagern könnte. In Gesprächen mit Menschen in aller Welt entfaltete sich ihr das Bild eines »Übergangs von der Kultur der souveränen Straflosigkeit zu einer Kultur der nationalen und internationalen Rechenschaftspflichtigkeit«. Eignen Kommissionsmitgliedern jedoch erschien der Begriff der »humanitären Intervention« durch dessen übermäßige Verwendung unter fragwürdigen Umständen bereits abgegriffen; sie überzeugten ihre Kollegen davon, daß der richtige Terminus eher »die Verpflichtung, Schutz zu gewähren« lauten müsse. So ist das Dokument nun auch überschrieben. In ähnlich kritischem Geiste wägt der Bericht wohlüberlegt die unbestreitbaren historischen Aktiva des Konzepts der Staatensouveränität gegen die mit Händen zu greifende Notwendigkeit bestimmter Ausnahmen angesichts tatsächlicher oder drohender Greuelthaten ab.

Es ist nicht überraschend, daß das Gremium zu dem Schluß kommt, daß nur die Vereinten Nationen über die rechtmäßige und ethisch begründete Autorität verfügen, derartige Ausnahmen zu billigen, und auch dies nur nach strengster Prüfung. Klugerweise bezog es in seine Erörterungen auch die Frage des schuldhaften Nichthandelns mit ein und belegte dies mit berichtigten Beispielen aus der jüngsten Vergangenheit. Der angedrohte oder tatsächlich erfolgte Gebrauch des Vetorechts hatte wirkungsvolle UN-Beschlüsse zu Bosnien-Herzegowina, Rwanda, Kosovo und Nahost verhindert; das Problem Tschetschenien gelangte gar nicht erst auf die Tagesordnung. Amerikanische, chinesische und russische Vetos verdienen gleichermaßen Tadel.

Die Weltorganisation und die Staatensouveränität

Die wichtigste Schlußfolgerung der Kommission lautet, 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. Die Kommissionsmitglieder argumentieren sogar, daß im Rahmen internationaler Übereinkommen auch anderen Staaten eine solche Verantwortung zukommt.

Dies wird dem normalen Menschen einleuchten, doch für die Diplomatie ist das ein revolutionäres Konzept. Als die Weltorganisation gegründet wurde, war es ihr Hauptanliegen, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren«, und das wichtigste Mittel, mit dem ihre Mitglieder dieses Ziel zu erreichen suchten, war die wechselseitige Souveränitätsgarantie ebendieser Mitgliedstaaten als Schutz vor Invasionen. Ängste vor einer globalen Tyrannei der neuen Organisation ließen sich durch den Grundsatz der uneingeschränkten Souveränität der Staaten und durch die beschönigende Fiktion vollkommener Staatengleichheit (die sogleich durch die Gewährung des Vetorechts an die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats wieder in Frage gestellt wurde) beschwichtigen.

In jenen Tagen, als sich Regierungen noch gegenseitig den Krieg erklärten, ihre Botschafter abzogen und formgerecht in andere Länder einmarschierten, war das eine durchaus vernünftige Vorsorgemaßnahme. Mittlerweile sind die blutigsten Kriege jedoch Bürgerkriege, die von rivalisierenden politischen oder ethnischen Gruppen innerhalb des gleichen Landes geführt werden – und allzuoft sogar durch den »souveränen« Staat selbst gegen seine eigenen Bürger, wie es in Rwanda, Zentralamerika oder im Kosovo der Fall war. Da alle UN-Mitglieder der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verpflichtet sind und die meisten von ihnen eine Reihe von Menschenrechtsübereinkommen unterschrieben haben, führt dies sofort zu einem Zwiespalt: Soll die internationale Gemeinschaft die Rechte souveräner Staaten als unverletzlich betrachten, die Rechte der Bürger aber als ungefähre und nicht-bindende Richtlinien, die, wenn sie gar zu un bequem werden, auch gänzlich unbeachtet bleiben können?

Die erste Verwendung des Begriffs der humanitären Intervention in jüngerer Zeit illustriert diese Zwiespältigkeit. Es begann nach dem Zweiten Golfkrieg, als die Angriffe der irakischen Regierung auf die Schiiten im Süden und insbesondere auf die Kurden im Norden des Landes die westlichen Regierungen unter Handlungszwang setzten. Tatsächlich verabschiedete der Sicherheitsrat eine Resolution, mit der Saddam Hussein zur Beendigung der Gewalthandlungen aufgefordert wurde – erfolgreicher aber war die britische, französische und US-Luftwaffe, die intervenierte und eine Flugverbotszone durchsetzte (welche immer noch gilt, aber bis heute keine Billigung seitens der UN erfahren hat).

Damals erkundigte ich mich beim Büro des Rechtsberaters der Vereinten Nationen nach einem Präzedenzfall für die Doktrin der hu-

Bericht und Kommission

ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa 2001*

Abdruck ist der Bericht im Internet als pdf-Datei unter der Kennung <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Final.Report/Commission-Report.pdf> In einem Ergänzungsband unter dem Titel »Research, Bibliography, Background« werden die Arbeitsmaterialien der Kommission zugänglich gemacht. Der Bericht liegt auch in französischer Sprache vor (La responsabilité de protéger).

*

Erstellt wurde der Bericht von einer Kommission, der diese 12 Persönlichkeiten angehörten:

- Gareth Evans (Australien), Ko-Vorsitzender,**
ehemaliger Außenminister;
- Mohamed Sahnoun (Algerien), Ko-Vorsitzender,**
Sonderberater des UN-Generalsekretärs und ehemaliger Botschafter bei den Vereinten Nationen;
- Gisèle Côté-Harper (Kanada),**
ehemaliges Mitglied des Menschenrechtsausschusses;
- Lee Hamilton (Vereinigte Staaten),**
ehemaliger Abgeordneter des US-Repräsentantenhauses;
- Michael Ignatieff (Kanada),**
Professor für Menschenrechtspraxis an der Harvard-Universität und früheres Mitglied der Unabhängigen Internationalen Kommission zum Kosovo;
- Wladimir Lukin (Rußland),**
Vizepräsident der russischen Staatsduma;
- Klaus Naumann (Deutschland),**
ehemaliger Generalinspekteur der Bundeswehr und Vorsitzender des NATO-Militärausschusses zur Zeit des Kosovo-Krieges;
- Cyril Ramaphosa (Südafrika),**
früherer Gewerkschaftsführer und Generalsekretär des Afrikanischen Nationalkongresses;
- Fidel Ramos (Philippinen),**
ehemaliger Staatspräsident;
- Cornelio Sommaruga (Schweiz),**
früherer Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz;
- Eduardo Stein Barillas (Guatemala),**
ehemaliger Außenminister;
- Ramesh Thakur (Indien),**
Vize-Rektor der UNU.

manitären Intervention, auf welche sich westliche Diplomaten als Rechtfertigung beriefen. Ein UN-Jurist verriet mir, daß als einziger Präzedenzfall das von Adolf Hitler zur Begründung seines Einmarschs in die Tschechoslowakei beschworene Leid der Sudetendeutschen gelten könne – was man, so merkte er an, seitens des Westens nicht gern als Beleg anführen wolle. Hier wird überdeutlich, welche Gefahren dem eigennützigen Mißbrauch altruistischer Grundsätze innewohnen können.

Die Fälle, die sich bei oberflächlicher Betrachtung als weitere Beispiele humanitärer Interventionen ausnehmen mögen – vor allem die Invasion Kambodschas durch Vietnam mit der Niederwerfung der Roten Khmer oder der Einmarsch Tansanias nach Uganda mit dem Sturz des Despoten Idi Amin –, waren als Maßnahmen der Selbstverteidigung zum Schutz vor Grenzübergreifen gerechtfertigt worden, nicht als humanitäre Großtaten. Die Beseitigung blutrünstiger und allseits unpopulärer Regime war lediglich eine glückliche Nebenwirkung der Landesverteidigung.

Tatsächlich war der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Staatensouveränität in gewissem Umfang schon früher modifiziert worden: so durch die Forderung nach Entkolonisierung. Freilich war hier die Einverleibung von Kolonien in den eigenen Staat, wie es die Sowjetunion mit Mittelasien gemacht hatte, eine wirkungsvolle Barriere gegenüber einer Behandlung durch den von der Generalversammlung eingerichteten Entkolonisierungsausschuß. Die anfällige und lockere Konstruktion des Britischen Weltreichs bot eher eine offene Flanke, die sich mit dem Argument vom Völkergefängnis viel leichter angreifen ließ.

Eher relevant im Hinblick auf die humanitäre Intervention ist da, daß

Die Verpflichtung, Schutz zu gewähren: Kernprinzipien

1. Grundprinzipien

- A. Staatensouveränität ist zugleich auch Verpflichtung, und die vornehmste Pflicht zum Schutze seines Volkes kommt dem Staat selbst zu.
- B. Wenn eine Bevölkerung schwerwiegenden Schaden erleidet, sei es infolge von Bürgerkrieg, Aufruhr, Unterdrückung oder Staatsversagen, und wenn der betreffende Staat nicht fähig oder nicht willens ist, ein Ende herbeizuführen oder das Unrecht abzuwenden, dann weicht der Grundsatz der Nicht-Intervention der internationalen Verpflichtung, Schutz zu gewähren.

2. Grundlagen

Die Grundlagen der Verpflichtung, Schutz zu gewähren – ein Leitprinzip der internationalen Staatengemeinschaft – liegen:

- A. in den Pflichten, die dem Konzept der Souveränität innewohnen;
- B. in der Verantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Artikel 24 der UN-Charta;
- C. in den spezifischen Rechtspflichten gemäß den Erklärungen, Pakten und Verträgen auf dem Gebiet der Menschenrechte und zum Schutz der Menschen sowie gemäß dem humanitären Völkerrecht und den innerstaatlichen Gesetzen;
- D. in der sich herausbildenden Praxis der Staaten, der Regionalorganisationen und des Sicherheitsrats selbst.

3. Elemente

Die Verpflichtung, Schutz zu gewähren, umfaßt drei spezifische Verantwortlichkeiten:

- A. **Die Verpflichtung zur Prävention:** das heißt sowohl die tieferen Ursachen als auch die unmittelbaren Auslöser innerer Konflikte und anderer vom Menschen verursachter Krisen anzugehen, die die Einwohnerschaft einem Risiko aussetzen.
- B. **Die Verpflichtung zur Reaktion:** das heißt auf Situationen größter menschlicher Not angemessen zu reagieren, was sowohl Zwangsmaßnahmen wie Sanktionen und internationale Strafverfolgung als auch in extremen Fällen die militärische Intervention einschließen kann.
- C. **Die Verpflichtung zum Wiederaufbau:** das heißt insbesondere nach einer militärischen Intervention umfassende Unterstützung bei Gesundung, Wiederaufbau und Aussöhnung zu gewähren, wobei auch die Ursachen des Unrechts, das die Intervention beenden oder abwenden sollte, angegangen werden müssen.

4. Prioritäten

- A. **Prävention ist der wichtigste einzelne Faktor bei der Verpflichtung, Schutz zu gewähren:** Bevor eine Intervention in Erwägung gezogen wird, sollten stets alle Möglichkeiten der Vorbeugung ausgeschöpft sein; Präventionsmaßnahmen bedürfen größeren Engagements und vermehrter Ressourcen.
- B. Bei der Erfüllung der Verpflichtungen zu Prävention wie Reaktion sollten Maßnahmen, die möglichst schonend sind und am wenigsten Zwang beinhalten, Vorrang haben vor Zwangsmaßnahmen oder schwerwiegenden Eingriffen.

Die Verpflichtung, Schutz zu gewähren: Grundsätze für die militärische Intervention

1. Die Schwelle der gerechten Sache

Die militärische Intervention mit dem Ziel, Menschen zu schützen, hat Ausnahmecharakter und stellt eine außergewöhnliche Maßnahme dar. Sie ist nur dann gerechtfertigt, wenn ein schwerwiegendes und nicht wieder gutzumachendes Unrecht an Menschen nachfolgend beschriebener Art begangen wird oder unmittelbar bevorsteht:

- A. bereits eingetretene oder zu befürchtende **hohe Verluste an Menschenleben**, gleich, ob mit dem Ziel eines Völkermordes verursacht oder nicht, die das Ergebnis eines bewußten Verhaltens des Staates oder seiner Nachlässigkeit oder seines Unvermögens zu handeln oder des Staatsversagens sind, oder
- B. bereits eingetretene oder zu befürchtende **großangelegte ethnische Säuberungen**, gleich, ob sie durch Tötungen, Vertreibungen, Terrorakte oder Vergewaltigungen erfolgen.

2. Grundsätzliche Vorsichtsmaßregeln

- A. **Die gute Absicht:** Oberstes Ziel einer Intervention – gleich, welche zusätzlichen Motive die beteiligten Staaten haben mögen – muß es sein, menschliches Leid zu beenden oder abzuwenden. Die richtige

bereits im Jahre 1946 die indische Regierung das Problem der Rasediskriminierung in Südafrika ansprach, was schließlich in eine Kampagne zur Ächtung der rechtmäßigen souveränen Regierung in Pretoria und in die Verhängung von Sanktionen gegen sie mündete. Die meisten Regierungen gelangten zu der Auffassung, daß die Vernachlässigung seiner Verantwortung für die Menschenrechte durch das weiße südafrikanische Regime schwerer wog als sein Anspruch auf eine absolute Souveränität im Stile des Westfälischen Friedens – ein interessanter Präzedenzfall, den die Axworthy-Kommission übersehen hat. In der Tat wäre die Anti-Apartheid-Konvention durchaus auf die Situation im Kosovo unter Milošević anwendbar gewesen; indes hatten Großbritannien und die Vereinigten Staaten nicht eben zu den Befürwortern dieser Konvention gehört.

Ein weiterer Präzedenzfall, der außer acht gelassen wurde, war der UN-Einsatz in Haiti. Hier bestätigt sich Bismarcks Aphorismus, wonach die genauere Kenntnis der Herstellung von Würsten wie auch der von Gesetzen dem Genuß beider nicht zuträglich ist. Die Terrorherrschaft des haitianischen Militärregimes verursachte ohne Zweifel eine humanitäre Krise, doch zur Inanspruchnahme des Kapitels VII der UN-Charta hätte traditionsgemäß eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hinzukommen müssen. Es wäre etwas schwierig gewesen, in der Anlandung von haitianischen Bootsflüchtlingen an den Gestaden eines zwischen den beiden großen Parteien der USA hin- und herpendelnden Staates wie Florida – der für Bill Clintons zweite Amtsperiode wahlentscheidend sein konnte – eine derartige Bedrohung zu sehen.

Die Mischung aus dem politischem Eigennutz Clintons und dem tatsächlichen humanitären Mitgefühl anderer führte zu einer Abfolge von zynischen Kuhhändeln mit Moskau und Paris. Der Sicherheitsrat übertrug UN-Konzessionen an Moskau für sein Vorgehen in Abchasien (obwohl es Rußlands Parteigänger waren, die in Georgien für Unruhe sorgten) sowie an Paris für Rwanda, wo die unter UN-Mandat firmierende ›Operation Türkis‹ den Rückzug der Verbündeten Frankreichs (der für den Völkermord verantwortlichen Regierungsstreitkräfte) deckte. Zur Illustration der Warnungen der Axworthy-Kommission vor nicht mit der Sachlage in Beziehung stehenden Vetos mag dienen, daß die UN-Operation in Haiti um ein Haar durch Beijing zu Fall gebracht wurde; China wollte den im Exil lebenden Präsidenten Jean-Bertrand Aristide wegen seiner engen Kontakte zu Taiwan bestrafen. Nur durch das Drängen der Lateinamerikaner und der Blockfreien ließ sich ein derartiges Veto abwenden.

Es ist von Interesse, daß gerade die Entschließungen des Rates zu Haiti diese »einmaligen und außerordentlichen Umstände« anführen und – so in Resolution 875(1993) – hinzufügen, daß die »Nichterfüllung der Verpflichtungen« aus einer zuvor getroffenen »Vereinbarung durch die Militärbehörden eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt«. Eine ähnlich »außerordentliche« Sprache wurde im Falle Rwandas verwendet. Diese Wortwahl verdeutlicht die vermehrte Betonung der humanitären Elemente einer Krise in der Diktion von Entschließungen des letzten Jahrzehnts. Immer öfter kommt dabei die Anrufung einer ›Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‹ einer Beschwichtigungsformel für die chinesischen und – in etwas geringerem Ausmaß – für die russischen Bedenken in Sachen Staatensouveränität gleich.

Wie die Axworthy-Kommission auch vermerkt, führte das veränderte Kriegsbild dazu, daß viele Menschenrechtsgruppen und selbst Politiker, die von den sechziger bis zu den achtziger Jahren stramm auf Antikriegskurs waren, ihre Positionen neu bestimmten. Viele von ihnen wurden zu vehementen Befürwortern von Eingriffen, sogar von militärischer Interventionen, um Menschenleben zu retten. Mit Hilfe einer starken Medienpräsenz gelang es ihnen, die Regierungen unter Handlungsdruck zu setzen. Natürlich sind die Spannungen zwischen dem alten und dem neuen Denken am deutlichsten in den Vereinig-

ten Staaten sichtbar, wo sowohl das Militär als auch große Teile der Öffentlichkeit noch immer durch den Vietnamkrieg traumatisiert sind. Kurioserweise kam das Pentagon zu demselben Schluß – Nicht-Intervention – wie die alte Linke und nutzte sein Aggressionspotential lieber im Kampf um den Militärhaushalt. Es stand in der Frage einer US-Beteiligung aber schließlich auf verlorenem Posten.

Als Ergebnis eines derart starken öffentlichen Drucks und des von den Präzedenzfällen ausgehenden Drangs erscheint es verständlich, daß die Neigung der internationalen Gemeinschaft, die Infragestellung der Staatensouveränität (welche dem Konzept der humanitären Intervention innewohnt) zu dulden, in den vergangenen zehn Jahren stark angewachsen ist – trotz des Widerstands aus Moskau und Beijing. Zugleich ist es ermutigend, daß dieselben internationalen Menschenrechtsgruppen, die nach Interventionen rufen, meist auch deren Vorgehensweise und Ergebnisse einer höchst kritischen Prüfung unterziehen.

Die verständliche Sorge um zivile Verluste im Verlauf der jüngsten Interventionen sollte uns nicht die Augen vor den ungeheuren Verbesserungen seit der Zeit der US-Bombenteppiche in Indochina verschließen lassen. Ein objektiver Kritiker kann militärische Inkompetenz beklagen, ohne notwendigerweise den jüngsten Militäroperationen der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten böse Absichten zu unterstellen.

Mittel und Wege

Wenn sie die Intervention auch letztlich akzeptiert, so hält die Axworthy-Kommission ein militärisches Vorgehen nur dann für angebracht, wenn alle anderen Mittel versagt haben. Mit dem Pragmatismus, der das ganze Dokument durchzieht, verbindet sie auch den Hinweis, daß stets die Abwandlung des hippokratischen Eids für Diplomaten Anwendung zu finden habe: Füge vor allem niemandem Schaden zu! Militärische Interventionen dürfen nicht mehr an Schäden und Todesfällen verursachen als die Greuelthaten, zu deren Einhalt oder Verhütung sie in Gang gesetzt wurden.

Völlig zu Recht betont die Kommission die Notwendigkeit von präventivem Handeln und Frühwarnung und fordert diese ausdrücklich; insbesondere hebt sie die Befugnis des UN-Generalsekretärs nach Artikel 99 der Charta hervor, »die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit zu lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden«. Sie regt Verbesserungen in der Frühwarnkapazität der Weltorganisation an. Frühere Bemühungen in diese Richtung waren bisweilen mit einem höhnischen »Zwei Offiziere aus Fidschi gucken CNN« abgetan worden, und vielleicht sollte man sich tatsächlich lieber auf die nichtstaatlichen Organisationen und die Medien verlassen, wenn es um Druck auf die Regierungen geht. Selbst ein von Kofi Annan höchstpersönlich vor den Sicherheitsrat gebrachtes Thema würde erst dann wirklich ernstgenommen werden, wenn sich bereits genügend politischer und öffentlicher Druck aufgebaut hat.

Im Prinzip ist es richtig, daß die Kommission die Notwendigkeit präventiven Handelns und die Nutzung gewaltfreier Optionen befürwortet, bevor es zur Anwendung militärischer Gewalt kommt. Doch neigt der Bericht in seiner verständlichen Zurückhaltung in Sachen militärische Gewalt zu einem Ansatz übertriebener Vorsicht. So führt er die Interventionen in Bosnien und im Kosovo an:

»Selbst, wenn es – wie es auch sein sollte – das Ziel einer internationalen Aktion ist, Menschen vor grobem und systematisch verübtem Unrecht zu schützen, läßt es sich mitunter schwer vermeiden, mehr Schaden anzurichten als Gutes zu tun.«

Eine andere Betrachtungsweise käme freilich zu dem Schluß, daß der Schaden entstanden ist, weil den Tätern erst sehr spät in glaubhafter Weise eine scharfe Reaktion angedroht wurde; bei Slobodan

Zweckbestimmung ist am ehesten durch multilaterale Einsätze gewährleistet, welche zudem von der öffentlichen Meinung in der Region und den Opfern befürwortet werden.

- B. **Das letzte Mittel:** Die militärische Intervention ist nur dann gerechtfertigt, wenn alle nichtmilitärischen Optionen zur Verhütung oder friedlichen Beilegung der Krise ausgeschöpft wurden und wenn nachvollziehbare Gründe für die Annahme bestehen, daß weniger gravierende Maßnahmen nicht ausreichen würden.
- C. **Die angemessenen Mittel:** Das angestrebte Ziel des Schutzes der Bevölkerung sollte mit dem geringstmöglichen Aufwand, was den Umfang, die Einsatzdauer und die Intensität der geplanten militärischen Intervention angeht, erreicht werden.
- D. **Plausible Zukunftsaussichten:** Die Intervention zur Beendigung oder Abwendung menschlichen Leids muß eine reelle Chance dafür eröffnen, daß die Folgen des Handelns nicht schwerer wiegen als die Folgen des Unterlassens.

3. Der richtige Auftrag

- A. Kein Organ ist besser für die Autorisierung einer militärischen Intervention zum Zweck des Schutzes von Menschen geeignet als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Es geht nicht darum, Alternativen zum Sicherheitsratsrat als Vollmachtgeber zu finden, sondern darum, ihn zu einer effektiveren Arbeit als bisher zu befähigen.
- B. In jedem Fall sollte im Vorfeld einer jeden geplanten militärischen Intervention um die Bevollmächtigung durch den Sicherheitsrat nachgesucht werden. Diejenigen, die eine Intervention fordern, sollten eine solche Autorisierung förmlich beantragen oder den Rat dazu aufrufen, von sich aus in der Angelegenheit tätig zu werden, oder den Generalsekretär dazu bewegen, sie gemäß Artikel 99 der UN-Charta vor den Rat zu bringen.
- C. Der Sicherheitsrat sollte sich mit jedem Antrag auf Billigung einer Intervention unverzüglich befassen, wenn es Hinweise auf hohe Verluste an Menschenleben oder ethnische Säuberungen gibt. Er sollte sich in diesem Zusammenhang um eine angemessene Verifizierung der Tatsachen und Umstände vor Ort bemühen, die eine militärische Intervention rechtfertigen könnten.
- D. Die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sollten darin übereinkommen, daß sie in Angelegenheiten, in denen ihre ureigenen nationalen Interessen nicht tangiert sind, von ihrem Vetorecht keinen Gebrauch machen, um die Verabschiedung von der Mehrheit der Ratsmitglieder unterstützter Resolutionen zu blockieren, mit denen eine militärische Intervention zum Schutz von Menschen autorisiert werden soll.
- E. Wenn der Sicherheitsrat einen Antrag ablehnt oder es versäumt, sich in angemessener Frist damit zu befassen, kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:
 - I. Die Befassung der Generalversammlung mit dieser Angelegenheit im Rahmen einer Notstandssondertagung gemäß dem Verfahren des »Gemeinsamen Vorgehens für den Frieden« und
 - II. die Ergreifung von Maßnahmen seitens regionaler oder subregionaler Organisationen gemäß Kapitel VIII der Charta, vorbehaltlich des nachfolgenden Ersuchens um Autorisierung durch den Sicherheitsrat.
- F. Der Sicherheitsrat sollte in all seine Erwägungen mit einbeziehen, daß bei einer Nichtwahrnehmung seiner Verantwortung in Situationen, die die Gewissen aufrütteln und ein Handeln verlangen, besorgte Staaten womöglich den Einsatz weiterer Maßnahmen zur Abwehr der Schwere und Dringlichkeit der Situation nicht ausschließen wollen – und daß dadurch dann die Position und die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen Schaden nehmen könnten.

4. Grundsätze für den Einsatz

- A. Klare Zielsetzung; klare und unzweideutige Mandate in jeder Phase des Einsatzes; Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen.
- B. Ein von allen Partnern gemeinsam getragenes militärisches Konzept; Einheitlichkeit der Befehlsgebung; klare und eindeutige Kommunikation und Befehlskette.
- C. Akzeptieren von Beschränkungen, Ausweitungen und stufenweisem Vorgehen bei der Anwendung von Gewalt, denn Ziel ist der Schutz einer Bevölkerung, nicht die Niederwerfung eines Staates.
- D. Einsatzregeln, die zum operativen Konzept passen, präzise ausformuliert sind, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen und sich zur Gänze dem humanitären Völkerrecht unterordnen.
- E. Einsicht, daß der Schutz der Truppe nicht zum Hauptziel werden darf.
- F. Größtmögliche Koordinierung mit den humanitären Organisationen.

Synopse
(S. XI-XIII des Berichts)

Milošević war die Gewißheit der Straffreiheit schon so stark geworden, daß er nicht glaubte, daß die Drohungen der Diplomaten wahr gemacht würden – bis es schließlich zu spät war. Die Grenze zwischen einer ruhigen, Verhandlung und Vermittlung erlaubenden Haltung einerseits und Zaudern und Ausweichmanövern auf der anderen Seite ist durchaus fließend. Theodore Roosevelt's geflügeltes Wort vom diplomatischen Nutzen des sanften Worts und des großen Knüppels muß erst recht auf den Menschenschlag Anwendung finden, der zum Abschlichten von Zivilisten neigt. Eine bloß abwartende Haltung hat letzten Endes zum Grauen von Srebrenica und Kigali geführt.

Natürlich ist es ein großes Problem, daß die Weltorganisation – wie es der Brahimi-Bericht herausgestellt hat – gar nicht über die Kapazitäten für ernsthafte militärische Interventionen verfügt. Sie ist abhängig von freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten, die mühsam zusammengestückelt werden müssen. Selbst wenn es gelänge, UN-Friedenstruppen des alten Stils – also Truppen eher symbolischen Umfangs, die von neutralen Ländern zur Überwachung von Waffenstillstandsabkommen bereitgestellt werden – rechtzeitig zur Verfügung zu haben, so hätten diese weder die Stärke noch das Konzept, mit den gefährvollen Situationen fertig zu werden, die sich im Verlaufe humanitärer Interventionen ergeben können. Man kann getrost unterstellen, daß bewaffnete Kräfte, die Massaker an Zivilisten in einem Ausmaß verüben, welches die Intervention von außen provoziert, wenig Skrupel haben werden, auch Blauhelmsoldaten umzubringen.

Tatsächlich fehlte es in Bosnien selbst Militärmächten wie Frankreich und Großbritannien an Schlagkraft (und zugegebenermaßen auch am politischen Willen) zur wirkungsvollen Intervention. Andererseits war das britische Militär in Sierra Leone, gerade weil es nicht unter UN-Kommando stand, erfolgreicher gewesen, als es ein Einsatz unter dem Schirm der UN gewesen wäre. Gleichwohl kann es auch zu übermäßiger Gewaltanwendung kommen; hiervor warnt die Axworthy-Kommission – offenbar mit Blick auf die amerikanische Vorliebe für das Abwerfen von Bomben – und will sichergestellt wissen, »daß ehrenhafte Ziele nicht durch unangemessene Maßnahmen befleckt werden«.

Dies ist ein größeres Problem, als es zunächst den Anschein haben mag. Die erfolgreichsten militärischen Operationen mit UN-Mandat waren Einsätze, deren Durchführung an Mitgliedstaaten delegiert wurde. Bittsteller können keine Aufseher sein, und es liegt nahe, daß jeder dieser Einsätze von den nationalen Interessen der beauftragten Staaten durchtränkt ist. So sind die Entwicklungen im Bosnien-Krieg eher Veränderungen auf der Seite der Briten und US-Amerikaner geschuldet als kollektiven Beschlüssen der Vereinten Nationen. Und als der Zweite Golfkrieg einmal begonnen hatte, wurden die Entscheidungen in Washington getroffen, nicht etwa in New York.

Im wirklichen Leben werden humanitäre Operationen zum großen Teil von der Haltung der amerikanischen Entscheidungsträger – und von dem von anderen relevanten Akteuren wahrgenommenen Grad des amerikanischen Altruismus – bestimmt. Hinsichtlich der bedeutenderen Einsätze sieht die internationale Gemeinschaft in der Regel zumindest die Billigung, vorzugsweise aber die direkte Beteiligung der USA als notwendige Vorbedingung einer wirkungsvollen multilateralen Intervention an. Als einen Beleg hierfür kann man auch den Ansturm der Kleinststaaten – die sich durch einen Beitritt gegen mögliche Annexionen abzusichern suchten – auf die UN-Mitglied-

erseite war das britische Militär in Sierra Leone, gerade weil es nicht unter UN-Kommando stand, erfolgreicher gewesen, als es ein Einsatz unter dem Schirm der UN gewesen wäre. Gleichwohl kann es auch zu übermäßiger Gewaltanwendung kommen; hiervor warnt die Axworthy-Kommission – offenbar mit Blick auf die amerikanische Vorliebe für das Abwerfen von Bomben – und will sichergestellt wissen, »daß ehrenhafte Ziele nicht durch unangemessene Maßnahmen befleckt werden«.

Eine der Folgen der Terrorschläge des 11. September war, daß die Generaldebatte der UN-Generalversammlung nicht in der ersten Phase der 56. Ordentlichen Tagung stattfinden konnte, sondern auf den November 2001 verschoben werden mußte. In ihr tragen die Staatenvertreter – meist die Staatsoberhäupter, Regierungschefs oder Außenminister – ihre Einschätzung der Weltlage vor. Am 10. November gab UN-Generalsekretär Kofi Annan ein Essen für die angereisten Staats- und Regierungschefs; bei dieser Gelegenheit ergriff auch der Präsident des Gastlands, George W. Bush, das Wort.



schaft nach der Befreiung Kuwaits ansehen. Diese Realitäten lassen die Diskussion über Interventionen oftmals zu einem Dialog unter Gehörlosen werden, denn Menschen, die nirgends und niemals ein Eingreifen der USA akzeptieren würden, sind schlechte Gesprächspartner. Selbstverständlich kann und sollte die Geschichte der US-Interventionen und die fortbestehende Neigung der Vereinigten Staaten zum Unilateralismus bei jedem dieser Einsätze Anlaß geben zu sorgfältigster Überprüfung der Motive und Vorgehensweisen Washingtons (und auch anderer Kriegsfreiwilliger). Doch wer den Notruf anwählt, ist deswegen noch kein Befürworter von Polizeibrutalität.

Es ist eine alte Frage, wer denn die Kontrolleure kontrolliert. Wie lassen sich die Großmächte – also die Atommächte mit Vetorecht – derart im Zaum halten, daß sie selbst jene Regeln befolgen, die sie anderen auferlegen? Das Problem ist natürlich im Blick auf die Vereinigten Staaten virulent, wo die Staatensouveränität eher als das eigene nationale Vorrecht denn als universaler Grundsatz angesehen wird.

Lösungsmöglichkeiten

Idealerweise sollte, so die Argumentation der Axworthy-Kommission, dem Sicherheitsrat trotz seiner bekannten Schwächen die Rolle des obersten Schiedsrichters zukommen. Um wenigstens einige der Weltprobleme in den Griff zu bekommen, schlägt die Kommission vor, daß die fünf Ständigen Mitglieder sich darauf einigen sollten, von ihrem Vetorecht dort nicht Gebrauch zu machen, wo »ihre ureigenen nationalen Interessen nicht tangiert sind«. Doch erscheint es unwahrscheinlich, daß die Vereinigten Staaten, und sei es aus rein innenpolitischen Gründen, von ihrem Stellvertreter-Veto zugunsten Israels ablassen werden, und unter diesen Umständen können sie schwerlich Klage darüber führen, wenn Moskau zugunsten Belgrads oder Beijing zugunsten Ranguns in der gleichen Weise agiert.

Wohl in der Erkenntnis, daß die Ständigen Mitglieder des Rates kaum zu einer derartigen Selbstverleugnung fähig sein werden, regt die Kommission an, auf die 1950 von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 377(V) verabschiedete Formel »Gemeinsames Vorgehen für den Frieden« (Text: VN 1/1980 S.29ff.) zurückzukommen – die mögliche Einberufung einer Notstandssondertagung der Generalversammlung, um die Vetomacht des Sicherheitsrats zu umgehen. Ironischerweise war dies gerade zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts genau das, was die Palästinenser taten, und natürlich stießen sie auf das Problem, daß das Veto der Amerikaner nicht nur wie das der Franzosen und Briten auf einem atavistischen Völkerrechtsverständnis fußt, sondern auf der harschen Realität des Ungleichgewichts der Mächte. Mehr als die notwendige Zweidrittelmehrheit votierte tatsächlich am 20. Dezember für die Resolution ES-10/8 zugunsten der gepeinigten Palästinenser – aber im UN-Alltag wird es gegen den Widerstand Amerikas nicht zu ihrer Umsetzung kommen. Der Vorschlag der Kommission, bei einem drohenden Veto sei es gerechtfertigt, »seitens regionaler oder subregionaler Organisationen gemäß Kapitel VIII der Charta« tätig zu werden, wenn sie danach um »Autorisierung durch den Sicherheitsrat« nachsuchen, sieht verdächtig nach einer nachträglichen Rechtfertigung des Vorgehens in der Kosovokrise aus. Denn selbst in den Reihen der Befürworter der NATO-Operation im Kosovo empfanden damals viele die Weigerung der Regierung Clinton, über eine Billigung der Einsätze durch die Vereinten Nationen auch nur nachzudenken, als sehr bedenklich; diese Entscheidung der USA beruhte wieder einmal auf innenpolitischen Erwägungen. Nicht zuletzt weil die Palästinenser seit einer Reihe von Jahren das Verfahren der Resolution 377(V) zur Umgehung des US-Vetos nutzen, war es Washington nicht möglich, dieses mit Anspruch auf Glaubwürdigkeit anzuwenden.

Zu Recht stellt die Kommission die Verpflichtung zum Wiederauf-

bau nach einer Intervention heraus. Vielleicht hat sie sogar zu gering veranschlagt, daß der Verweis auf die Kosten solcher Verpflichtungen die politische Unterstützung für eine rechtzeitige Intervention fördern könnte. Ein geradezu klassisches Beispiel für das Sparen am falschen Platz war Rwanda, wo die Weigerung Madeleine Albright, die geringfügigen Mehrkosten für die materielle und personelle Verstärkung der bestehenden UN-Friedenstruppe gutzuheißen, nicht nur zu gewaltigen Verlusten an Menschenleben, sondern auch zur Zahlung von Milliarden von Dollar für humanitäre Maßnahmen und Hilfen an die vom Krieg verwüsteten und instabilen Länder der Region geführt hatte.

Der Krieg gegen den Terror und die humanitäre Intervention

Obleich er bei Arbeitsaufnahme der Axworthy-Kommission noch nicht auf ihrer Tagesordnung gestanden hatte, könnten im »Krieg gegen den Terror« doch viele der im Bericht angeführten grundsätzlichen Vorsichtsmaßregeln einschlägig sein. Mit ihrer Hilfe soll vermieden werden, daß nationale Interessen einzelner Staaten als hehre Prinzipien der »humanitären Intervention« ausgegeben werden.

Anfang Januar wurde in Kabul eine von Großbritannien angeführte »humanitäre« Friedenstruppe mit UN-Mandat stationiert; zur gleichen Zeit waren noch – eine halbe Erdumrundung von der Heimat entfernt – amerikanische und britische Truppen an anderen Stellen des gleichen Landes in Militäraktionen der »Selbstverteidigung« eingesetzt. Der eigentliche Krieg in Afghanistan hat trotz allem nicht notwendigerweise zur Folge, daß die Doktrin der Staatensouveränität über Bord geworfen werden muß. Parallelen finden sich immerhin bei den genannten, in »Selbstverteidigung« erfolgten Einmärschen in Kambodscha und Uganda, wo souveräne Staaten für die von ihrem Territorium ausgehenden kriegerischen Akte zu Hause haftbar gemacht wurden. Immerhin haben in beiden Fällen die humanitären Untertöne eine gewichtige Rolle bei der Beschwichtigung internationaler Bedenken gegenüber diesen Operationen gespielt.

Dem Völkerrecht ist Altruismus ziemlich fremd. Belegt werden die Verschwommenheit und Widersprüche der gegenwärtigen Diplomatie und Kriegführung vor allem durch den »Krieg gegen den Terror«. Er bedarf, obwohl aus anderen Ursachen heraus entstanden als die humanitäre Intervention, einer ähnlichen Neubewertung des Konzepts der Souveränität, um auf internationale Zustimmung zu treffen. Seine Vollstreckung kann von der Abwertung der Staatensouveränität, die durch diese neue, an Gewicht gewinnende Konzeption der humanitären Intervention herbeigeführt wird, profitieren oder sie sogar noch befördern. Um eine breite internationale Unterstützung zu gewährleisten, sind sowohl im Falle des »Krieges gegen den Terrorismus« als auch in dem der humanitären Intervention vergleichbare Vorsichtsmaßregeln am Platze.

Altruismus und Eigeninteresse

Die öffentliche Meinung, der Druck der Medien und die unausweichliche Zunahme von Präzedenzfällen haben die Toleranz der internationalen Gemeinschaft in bezug auf die Aufweichung der Staatensouveränität im Zuge humanitärer Interventionen deutlich erhöht. Innerhalb der internationalen Gemeinschaft stehen einer generellen Akzeptanz als Haupthindernisse vor allem China, Rußland und – in ganz eigener, komplexer Weise – die Vereinigten Staaten entgegen. Das Veto erfüllt seine Funktion als Widerspiegelung realer Kräfteverhältnisse; es dürfte schwerfallen, sich ein wirksames Vorgehen der Vereinten Nationen gegen einen dieser drei Mitgliedstaaten vorzustellen. Das größte Hindernis bildet aber ausgerechnet der Staat, der realiter mehr humanitäre Operationen durchgeführt hat als jeder andere (und nach dem man zweifellos als Speerspitze künftiger Interventionen rufen wird): die Vereinigten Staaten.

Es wird ein harter Kampf sein, die verschiedenen Akteure in Washington davon zu überzeugen, die in dem Bericht der Axworthy-Kommission vertretenen Ansätze zu akzeptieren. Selbst die Kernfrage der ehrenwerten Absicht könnte von einer Administration verwässert werden, die zwecks Billigung einer Intervention gegenüber dem Kongreß immer wieder an das schiere Eigeninteresse appellieren muß. Zur Zeit des Golfkriegs war die Frage, ob »unser Öl« oder der Schutz der US-Verbündeten das zugkräftigere Argument war. Im Endeffekt ist es natürlich die Mischung von noblem Altruismus und Eigeninteresse, die die größte Akzeptanz verspricht.

Von ebenso großer Bedeutung ist es, daß eine positivere Haltung der USA zum Multilateralismus die Vorbehalte anderer Staaten zum Konzept der humanitären Intervention tendenziell schwinden lassen würde. Historisch gesehen haben die Vereinigten Staaten noch nie besondere Skrupel hinsichtlich der Souveränität anderer Länder gekannt, wie schon die neueren Beispiele von Panama über Grenada bis hin zu Nicaragua zeigen. Während Washingtons Zugehen auf die Vereinten Nationen im Vorfeld der Angriffe gegen die Taliban eine

ausgesprochen positive Entwicklung darstellt, wird der Rückgriff auf Bombenflüge und die Sorglosigkeit bezüglich internationaler Übereinkommen, wie sie sich im Umgang mit den Taliban-Gefangenen in Guantánamo ausdrückt, wieder unter den Argumenten gegen künftige humanitäre Interventionen verbucht werden. Auch wird die Weigerung der USA, den Teststopp-Vertrag zu ratifizieren, und die Aufkündigung des ABM-Vertrags nicht dazu beitragen, die Weltöffentlichkeit von der amerikanischen Aufrichtigkeit zu überzeugen.

Wie dem auch sei, die Arbeit der Kommission ist so wertvoll wie der Veröffentlichungstermin ungünstig war. Der Bericht erschien kurz vor den Weihnachtstagen, als die Ereignisse in Afghanistan nach dem Fall des Taliban-Regimes die Medien beherrschten. Er bedarf der stärkeren Verbreitung, und seine Schlußfolgerungen verdienen weitere Diskussion, zuerst und vor allem in den Vereinigten Staaten. Dann kann er dazu beitragen, daß die in ihm beschriebene sich herausbildende »Verpflichtung, Schutz zu gewähren« vom Postulat zur allgemeinen Überzeugung wird.

Lernziel gesellschaftlicher Zusammenhalt

Neue Aufgaben für Staaten und internationale Organisationen

STEPHEN P. HEYNEMAN

»Keiner von uns wird intolerant gegenüber denen, die sich von uns unterscheiden, geboren. Intoleranz wird gelehrt und kann auch wieder aktiv verlernt werden – wenn auch oft nur unter großen Schwierigkeiten.« So Generalsekretär Kofi Annan Ende November letzten Jahres bei der Entgegennahme des ›Stephen-P.-Duggan-Preises für internationale Verständigung‹ des Instituts für internationale Erziehung in New York. Kurz zuvor hatte die Generalversammlung zum Abschluß des ›Jahres des Dialogs zwischen den Kulturen‹ 2001 mit ihrer Resolution 56/6 ihre ›Globale Agenda für den Dialog zwischen den Kulturen‹ verabschiedet. In ihr werden unter anderem die Ziele der »Herbeiführung eines besseren Verständnisses der gemeinsamen ethischen Normen und allgemeingültigen menschlichen Werte« und die »Stärkung der Achtung der kulturellen Vielfalt und des kulturellen Erbes« aufgestellt. Den Zusammenhang zwischen einer Erziehung zur Toleranz und der Gewährleistung friedlicher Verhältnisse hatte schon die UNESCO 1945 in ihrer Verfassung verdeutlicht, in der es eingangs heißt: »Da Kriege im Geist der Menschen entstehen, muß auch der Frieden im Geist der Menschen verankert werden.« Gegenseitiges Verstehen gilt es allerdings nicht nur zwischen den Völkern herzustellen, sondern auch innerhalb eines Staates zwischen Gruppen unterschiedlicher Orientierung oder Herkunft. Eine Erwartung an das Bildungswesen ist damit die Schaffung sozialer Kohäsion. Das traditionelle Interesse an der Mathematik, den Naturwissenschaften wie den Sprachen bleibt bestehen und gewinnt, wie unlängst die Diskussion in Deutschland über den Leistungsstand deutscher Schüler im internationalen Vergleich gezeigt hat, sogar neue Aktualität. Doch neben der Wissensvermittlung liegt heute das Hauptaugenmerk auf der staatsbürgerlichen Funktion der Bildung, auf dem Beitrag des Schulwesens zum gesellschaftlichen Zusammenhalt – und damit zu den Grundlagen einer stabilen Demokratie. Allerdings bieten die Mandate der internationalen Organisationen, ja sogar der nationalen Regierungen – jedenfalls in den föderal verfaßten Staaten – kaum eine Handhabe, sich im einzelnen mit der Bildungspolitik zu befassen. Denn Bildung und Erziehung werden meist der lokalen oder regionalen Kultur zugerechnet und unterliegen weithin der Bestimmung durch örtliche Träger und Aufsichtsgremien.

Die Ziele des staatlichen Bildungswesens

Jede Kultur hat ihre eigenen Mechanismen entwickelt, mit deren Hilfe sie das organisierte Wissen weitergibt. Der Schulbesuch für alle gehört indes noch nicht sehr lange dazu. Die Begründung dafür, warum man Kinder zur Schule schicken sollte, hat vor mehr als 400 Jahren Martin Luther geliefert, der sich auf die Notwendigkeit der Verbesserung der öffentlichen Moral berief:

»Ich halte dafür, daß die Obrigkeit es schuldig ist, die Untertanen zu zwingen, ihre Kinder zur Schule zu schicken. ... Wenn sie die Untertanen, die dazu in der Lage sind, zwingen kann, Speiß und Büchse zu tragen und Wachgänge auf den Mauern zu machen, wenn Krieg ist, dann kann und soll sie die Untertanen erst recht dazu zwingen, ihre Kinder zur Schule zu schicken.«¹

Als einer der ersten politischen Führer, der – bereits 1559 – das staatliche Schulwesen förderte, gilt der Herzog von Württemberg. Doch erst im Jahre 1717 führte der preußische König Friedrich Wilhelm I. in den Städten die Schulpflicht ein und unterstützte finanziell solche Kinder, deren Familien sich die Ausgabe für den Schulbesuch nicht leisten konnten². Sein Sohn, Friedrich der Große, wird heute gemeinhin als der Vater des staatlichen Schulwesens bezeichnet. Er nahm Abschied von einer allgemeinverbindlichen kirchlichen Moral als der wesentlichen Grundlage der öffentlichen Schulbildung. Im Gefolge der preußischen Gebietserwerbe, die ihm protestantische wie auch katholische Untertanen beschert hatten, führte Friedrich II. in seinem ›Generallandschulreglement‹ von 1763 die Schulpflicht für Stadt und Land ein – was 1794 durch das ›Allgemeine Landrecht‹ bestätigt wurde –, richtete damit die staatliche Schulaufsicht gegenüber den privaten (in aller Regel kirchlichen) Betreibern von Schulen ein und setzte vor allem die Toleranz gegenüber den verschiedenen konfessionellen Loyalitäten anstelle einer einheitlichen religiösen Treupflicht durch. Es gebe, so Friedrich im Jahre 1763, nur wenige Länder, in denen alle Bürger die gleiche Konfession hätten; daher stelle sich die Frage, ob eine solche Eintracht erzwungen werden sollte oder ob jeder nach seiner Fassung selig werden könne. Die Antwort sei, daß man unmöglich eine derartige Einheitlichkeit forcieren könne; allein umfassende Duldsamkeit gewährleiste die Wohlfahrt des Staates³.

Der philosophische Unterbau des staatlichen Schulwesens, wie wir