

EINE HEILIGE AUFGABE DER ZIVILISATION:
DAS MANDATSSYSTEM DES VÖLKERBUNDS IN NEUEM LICHT
SUSAN PEDERSEN

Befasst man sich mit dem Mandatssystem des Völkerbundes, geschieht etwas Seltsames: es scheint, als wäre das Thema an unserer aktuellen Situation nahe dran – unheimlich nah. Einige Großmächte halten immer noch Gebiete besetzt, die eine Schlüsselstellung in der Welt einnehmen, und einige dieser Gebiete – etwa der Irak – waren vor 80 Jahren Mandatsgebiete. Die Staaten oder Staatenbündnisse, die diese Gebiete besetzen, behaupten, die Okkupation geschehe nicht in ihrem eigenen Interesse, sondern um einer Weltordnung willen, sei es nun im Namen der Vereinten Nationen oder im Namen einer eher abstrakt definierten „Zivilisation“. Sie behaupten, sie hätten nicht die Absicht, diese Gebiete auf Dauer zu beherrschen. Stattdessen erklären sie ihre Rolle als Helfer bei der Errichtung einer stabilen politischen Ordnung, als *state-building*: Sie wollen sichere und funktionierende Staaten, die in einer manchmal chaotischen globalisierten Welt als stabilisierende und ordnende Kräfte agieren. Derartige moderne Staaten, so die Annahme, müssen einem bestimmten Typus entsprechen: Sie müssen offene Märkte haben, über ein demokratisches und partizipatorisches politisches System verfügen und die Menschenrechte schützen. Wenn das besetzte Gebiet und dessen Bevölkerung in der Lage ist, dieses System zu handhaben und diese Werte zu teilen, wird sich die Besatzungsmacht zurückziehen – dann ist sie zufrieden.

Manche Kommentatoren, die diesen Prozess beobachten, verstehen ihn als Imperialismus, aber die Sprache ist nicht wirklich die der Imperien des 19. Jahrhunderts. Vielmehr ist dies die Sprache des Mandatssystems des Völkerbunds, d. h. des Systems internationaler Aufsicht, das nach dem Ersten Weltkrieg für die ehemaligen deutschen Kolonien und den osmanischen Nahen Osten eingerichtet wurde. Obwohl wir uns dieser Tatsache nicht oft erinnern: Dieser Krieg war ein europäischer und gleichzeitig ein Weltkrieg, in dem größere Feldzüge in Afrika, im Nahen Osten und vereinzelte Kriegshandlungen im pazifi-

Abendkolloquium am Wissenschaftskolleg zu Berlin am 26. April 2006.

schen Raum unternommen wurden. Britische und französische Truppen bemächtigten sich Togos und Kameruns, britische und südafrikanische Truppen rissen Südwestafrika an sich, und Australien und Neuseeland besetzten schon recht früh zu Beginn des Kriegs Deutsch-Neuguinea und Westsamoa; die Feldzüge in Ostafrika und im Nahen Osten waren eher langwierig, aber 1918 befand sich Deutsch-Ostafrika unter britischer Kontrolle, und mit Unterstützung der Araber hatten die Briten ebenfalls einen Großteil des Nahen Ostens erobert. Was sollte aus diesen Gebieten werden?

Jan Christiaan Smuts, der südafrikanische General und Premierminister, gehörte zu den Leuten, die die Idee des Mandatssystems vertraten. Er verstand dieses System als Mittel zur Internationalisierung der Kontrolle über den strategisch wichtigen und ölreichen Nahen Osten. Smuts war natürlich nicht der Meinung, dass eine solche internationale Kontrolle auch für Orte wie Namibia gelten sollte, denn Südafrika hatte vor, Namibia zu annektieren; oder etwa für Neuguinea, das die Australier mit ihrer Kolonie Papua zusammenlegen wollten; auch beabsichtigten die Franzosen keineswegs, Kamerun oder Togo einer internationalen Verwaltung zu unterstellen. Aber Woodrow Wilson dachte anders – ganz abgesehen von der Woge der öffentlichen Meinung, die ihn ausdrücklich unterstützte. Er hatte auf einen Frieden ohne Annektierungen gehofft, und zu seinem 14-Punkte-Programm gehörte auch ein „unparteiischer Ausgleich aller kolonialen Ansprüche“. Niemand zog in Erwägung, die Kolonien an Deutschland zurückzugeben (obwohl die Briten vorsorglich für die Zusammenstellung eines offiziellen Berichts sorgten, in dem die von den Deutschen begangenen Gräueltaten in den Kolonien *en détail* festgehalten wurden); auch wollte Großbritannien das den Arabern gegebene Unabhängigkeitsversprechen nicht halten, aber Wilson bestand darauf, dass eine einfache Annexion durch die Imperien schlichtweg nicht in Frage kam. Schließlich kamen die Alliierten widerwillig überein, die eroberten Gebiete „treuhänderisch“ zu verwalten als „Mandatsgebiete“ unter der internationalen Aufsicht des Völkerbunds. Man einigte sich auf drei verschiedene Arten von Mandaten, deren Unterscheidung auf dem vermeintlichen „Zivilisationsniveau“ und damit der Fähigkeit zur Selbstverwaltung der betroffenen Bevölkerung beruhten.

Nun in kurzen Worten, was dann geschah. Der osmanische Nahe Osten wurde in Mandatsgebiete der Klasse A zerlegt. Dort sollen die Mandatsmächte (Großbritannien im Irak und in Palästina, Frankreich in Syrien und im Libanon) als technische Ratgeber und Helfer für Gebiete fungieren, die theoretisch schon bald der Selbstverwaltung übergeben werden sollten. Die meisten afrikanischen Gebiete, die vordem der deutschen Kolonialherrschaft unterworfen waren, wurden B-Mandate. Sie sollten von den Mandatsmächten unter

mehreren Bedingungen verwaltet werden. Zu diesen Bedingungen gehörte, dass das Gebiet dem Handel geöffnet und die Bevölkerung in verschiedenen Hinsichten geschützt werden sollte. Togo und Kamerun waren B-Mandate; beide wurden zwischen England und Frankreich aufgeteilt; ebenso Ruanda und Burundi, die von Tanganjika abgeteilt und an Belgien übergeben wurden, und Tanganjika selbst, das an die Briten gegeben wurde. Schließlich waren da noch eine Reihe von Gebieten, die für die europäischen Mächte zu weit entfernt lagen; die Europäer interessierten sich daher für diese Gebiete nicht besonders. Aber sie waren für Japan und die britischen Dominions von enormem Interesse. Man bezeichnete sie als C-Mandate, ein unklarer Status, den Smuts nicht ohne Befriedigung gegenüber einer Gruppe von weißen Siedlern in Namibia als „Annektierung in jeder Hinsicht, außer des Namens“ bezeichnete.¹ Zu den C-Mandaten gehörten Namibia, das Südafrika zugesprochen wurde, Deutsch-Neuguinea und die phosphatreiche Insel Nauru, die Australien bekam; Westsamoa, das an Neuseeland ging, und die ehemals deutschen Inseln im Pazifik nördlich des Äquators, die man an Japan gab. In allen Fällen sollten die Mandatsmächte, auch Mandatare genannt, bei ihrer Verwaltung dem Prinzip folgen, wie es in Artikel 22 des Völkerbundsvertrags formuliert wurde: „Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation [...]“. Über die Erfüllung dieser Aufgabe hatten die Mandatare dem Rat des Völkerbunds jährlich einen Bericht vorzulegen. In Genf wurde eine „Ständige Mandatskommission“ gebildet, die sich aus neun Experten der Kolonialverwaltung zusammensetzte, um diese Berichte in Anwesenheit eines Vertreters der Mandatsmacht zu prüfen und dann jedwede Probleme oder Sorgen dem Rat des Völkerbunds zu berichten.

Dieser Aufsatz handelt von diesem System, und ich stelle eine einfache Frage. Was hat das Mandatssystem verändert? Worin lag seine Bedeutung, und für wen war es von Bedeutung? Als es 1919 eingerichtet wurde, glaubten die meisten Beobachter – insbesondere die der Linken –, es sei von großer Bedeutung. Der Schweizer Politologe William Rappard, der der Mandatssektion bis 1925 als Direktor vorstand und danach als Kommissionsmitglied angehörte, war der Meinung, das System „markierte den Beginn einer neuen Epoche in der Kolonialgeschichte“.² Die Mandats Herrschaft unterschied sich von anderen und diskreditierten Arten imperialer Herrschaft, wie ihre Befürworter nachdrücklich betonten, denn im Unterschied zu den früheren – imperialen – Herrschaftsformen sollte die

¹ *Cape Times*, 18. September 1920.

² League of Nations, Permanent Mandates Commission, *Minutes of the, 1st Session, 1st meeting, 4 Oct. 1921*.

Mandats Herrschaft ausschließlich wohlwollende Absichten verfolgen und nur für eine begrenzte Zeit andauern. Sie war eine Übergangsform, eine Zwischenstation zwischen Abhängigkeit und Unabhängigkeit, vielleicht sogar ein Mittel, um die früheren Formen imperialer Herrschaft obsolet werden zu lassen. In Zukunft würden alle Kolonien Mandatsgebiete werden, so die Hoffnung dieser Schwärmer; die Bevölkerung in den Kolonien müsste sich nur einer Zeit der Unterweisung und der Vormundschaft unterziehen, bevor sie der Familie souveräner Staaten beitreten könnten.

Diese idealistische und paternalistische Sichtweise der Mandate konnte sich nicht lange halten. Im Zuge des Niedergangs des Völkerbunds, Italiens Eroberung von Abessinien im Jahr 1935 und des anwachsenden Nationalismus in den Ländern der Dritten Welt herrschte eine eher zynische – oder vielleicht nur eine realistischere – Sicht vor. George Padmore, einer der Führer der panafrikanischen Bewegung, formulierte dies prägnant: Das Mandatssystem sei, so sagte er – und genauso hatte Lenin bereits argumentiert –, ein „riesiger Schwindel“ gewesen, den sich die Großmächte ausgedacht hatten, um ihre Imperien auszudehnen, während sie gleichzeitig „die Illusion schufen, dass sie diese Territorien nicht wirklich als Kriegsbeute annektierten“.³ Und nach den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts, als die meisten Kolonien und gleichfalls alle Mandatsgebiete unabhängig wurden, schien die Frage nach dem Charakter des Mandatssystems ohnehin unerheblich.

In letzter Zeit hat es jedoch den Anschein, als gäbe es ein Comeback der Mandate. Es erscheinen neue Arbeiten zum Mandatssystem, und zu meiner Überraschung neigen diese Arbeiten dazu, jene Thesen zu wiederholen, die schon vor mehr als 60 Jahren von Wissenschaftlern aufgestellt wurden. Das Mandatssystem habe tatsächlich andere Normen der Kolonialherrschaft geschaffen: zu diesem Schluss kommt Michael Callahan in seiner zweibändigen Studie zu den B-Mandaten in Afrika.⁴ Und tatsächlich sei es eine Übergangsform zwischen dem Imperialismus des 19. Jahrhunderts und der geopolitischen Ordnung heute gewesen, so Anthony Anghie in einer neuen Studie zum Imperialismus und Völkerrecht.⁵ Callahan betrachtet die Mandats Herrschaft als fortschrittlich und menschenfreundlich (fast so wie Rappard), während Anghie sie als Mittel versteht, durch das die direkte

³ George Padmore. *Africa and World Peace* (1937; rpt. London: Frank Cass, 1972), pp. 178, 177.

⁴ Michael D. Callahan. *Mandates and Empire: The League of Nations and Africa, 1919–1931* (Brighton: Sussex Academic Press, 1993), und *A Sacred Trust: The League of Nations and Africa, 1929–1946* (Brighton: Sussex Academic Press, 2004).

⁵ Anthony Anghie. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

territoriale Kontrolle allmählich von einer indirekten Kontrolle durch internationale Organisationen und der Weltbank abgelöst wurde; beide sind sich jedoch einig, dass die Mandate tatsächlich auf andere Weise regiert wurden und dass das System dazu beitrug, die formale Imperialherrschaft zu beenden.

Ich sehe das nicht so. Das heißt, ich bin auch der Meinung, dass das Mandatssystem wichtig war, aber es funktionierte nicht so wie von diesen Wissenschaftlern angenommen. Ich möchte hier eine andere Interpretation des Mandatssystems vorschlagen; sie basiert auf meiner immer noch andauernden Lektüre und Forschung und auf methodischen Überzeugungen zur Frage, wie man ein System dieser Art untersuchen sollte. Dabei gehe ich in vier Schritten vor. Erstens werde ich einige Mandatsgebiete und Kolonien miteinander vergleichen, um zu zeigen, dass das Mandatssystem keine neuen Praktiken in der Kolonialherrschaft durchsetzte. Stattdessen und zweitens behaupte ich, dass die Bedeutung des Systems in seiner Fähigkeit liegt, Debatten zu erzwingen und Öffentlichkeit herzustellen. Kurz gesagt war das Mandatssystem ein Mechanismus, um „Rede“ – Diskurse, Diskussionen – über die Normen kolonialer Regierungsformen hervorzubringen. Die Frage ist dann: Was hat das „Reden“ verändert? Drittens untersuche ich, wie einige Mandatsmächte mit der Publicitymaschine des Völkerbunds umgegangen sind. Wie wir sehen werden, waren einige in der Lage, diese Maschine für sich zu nutzen, während andere sie ablehnten. Und können wir diese Varianten erklären? Ja, ich denke schon, aber nur dann, wenn wir nicht nur die Eigenheit des Systems, sondern auch die Interessen und Eigenheiten dieser Staaten berücksichtigen. Im letzten Abschnitt des Aufsatzes möchte ich diese Interessen näher ansehen, um zu erklären, warum verschiedene Staaten auf die Entstehung der Völkerbundsnormen so unterschiedlich reagierten.

Lassen Sie mich also mit einer kurzen Betrachtung der Behauptung beginnen, dass die Mandats Herrschaft eine neue und spezifische Form der Regierung darstellte. Ist diese Behauptung haltbar? Nein, nicht besonders. Denn es scheint, dass die verschiedenen Mandatsgebiete keinesfalls alle in derselben Art regiert wurden und noch weniger in einer besonders fortschrittlichen Weise. Die Mandatsgebiete sollten politisch und wirtschaftlich „entwickelt“ werden, aber während Großbritannien in Tanganjika und Transjordanien Bodenreformen durchführte und die Japaner nichts unversucht ließen, um die Produktivität ihrer Inselbesitzungen auszubauen, wollte Australien Neuguinea vor allem als Pufferstaat und investierte nur sehr wenig; Südafrika brachte einfach weiße Siedler nach Namibia und beschleunigte den räuberischen Enteignungsprozess afrikanischen Grund und Bodens.

Auch kamen die Staaten der Verpflichtung, die ansässige Bevölkerung zur Einrichtung repräsentativer bzw. demokratischer Institutionen zu ermutigen, nur sehr ungleichmäßig nach. In Tanganjika führte Großbritannien eine Art „indirekter Herrschaft“ ein, indem es den angeblich „traditionellen“ Stammesführern Regierungsbefugnisse übertrug, und Frankreich richtete nach dem großen Aufstand von 1925–27 in Syrien und im Libanon spezielle Arrangements geteilter Regierungsgewalt ein; doch der britische Plan, in Palästina wenigstens beratende Institutionen einzuführen, verlief im Sande, und in einigen Mandatsgebieten waren in Bezug auf die politische Entwicklung nur Rückschritte zu verzeichnen. Das gemischtrassige Volk der Rehoboth in Deutsch-Südwestafrika, das ein gewisses Maß an Autonomie genossen hatte, verlor diese Rechte unter dem Mandat Südafrikas; ebenfalls führte der Umstand, dass Neuseeland nicht gewillt war, die etablierten repräsentativen Institutionen der Samoaner anzuerkennen, 1927 zu einer größeren Kampagne zivilen Ungehorsams in Westsamoa.

Auch entsprach die Regierungspraxis in den Mandatsgebieten nicht den Idealen einer „Treuhandverwaltung“, wie sie im Völkerbundsvertrag niedergelegt war. Zwar folgte keine andere der Mandatsmächte dem Vorbild Südafrikas, das sein Mandatsgebiet einfach in ein riesiges Arbeitslager verwandelte; aber Frankreich bombardierte Damaskus 1925 während des Aufstands der Araber in Syrien, Australien führte Vergeltungsüberfälle und Razzien durch, um Stammesangehörige in Neuguinea zu bestrafen, weil sie sich nicht zur Arbeit rekrutieren lassen wollten, und über mehrere Mandate wurde mehrfach das Kriegsrecht verhängt. Natürlich wurden Anstrengungen unternommen, die Infrastruktur zu entwickeln, Epidemien zu kontrollieren und das Bildungswesen auszubauen, aber man konnte nur schwerlich gute Argumente dafür ins Feld führen, dass sich diese merklich in Qualität oder Umfang von denen in anderen Kolonien unterschieden. Wenn man tatsächlich eine Aussage über die Mandatsgebiete machen kann, dann diese: Jede Mandatsmacht neigte dazu, ihre Mandatsgebiete so zu regieren wie ihre Kolonien. Daher wandte Großbritannien in Tanganjika Modelle an, die in Uganda und Nigeria entwickelt worden waren; Japan regierte seine Inselmandate auf dieselbe zentralisierte und intensive Art, wie es Korea und Taiwan regierte, während Südafrika in seinem südwestafrikanischen Mandatsgebiet eine Ausweispflicht für schwarze Männer und Eingeborenenreservate einführte, die den weißen Afrikaanders lieb und teuer waren. Wenn man die Regierung der Mandatsgebiete auf eine allgemeine Formel bringen müsste, dann würde sie so lauten: In der Regel siegte die bereits etablierte nationale Praxis über die neue internationale Theorie.

Wie sieht es also mit der Behauptung aus, dass sich das Mandatssystem von der Kolonialherrschaft unterschied, weil es als Übergangsphase gedacht war? Empirisch betrachtet scheint auch dieser „Unterschied“ nur schwer festzumachen zu sein. Es stimmt, dass die Einrichtung des Mandatssystems die schlichte Annektierung verhinderte, die andernfalls das Schicksal Südwestafrikas gewesen wäre; aber es gibt keine Hinweise, dass das Mandatssystem die geplante Hinführung zur Selbstverwaltung beschleunigt hätte. Als Großbritannien dem Völkerbund mitteilte, das es den Irak zur Aufnahme der Selbstverwaltung bewegen wollte, ließ die Ständige Mandatskommission dies nur ungern zu. Trotz der ganzen Rhetorik von der Vormundschaft unterstützte das Mandatssystem die Staaten nicht wirklich auf dem steilen Weg zur Unabhängigkeit; eher sah es so aus, als würde es Druck in die andere Richtung ausüben. Als Ende der 20er Jahre der Skandal um die liberianische Duldung von Zwangsarbeit losbrach, waren daher sowohl die Verfechter einer humanitären Gesinnung wie auch die Imperialisten schnell mit dem Vorschlag dabei, Liberia – das ein souveränes Mitglied des Völkerbunds war – als Mandat an die USA zu übergeben. Auch waren einige britische und französische Politiker der Meinung, dass man die ganze Episode des Kriegs zwischen Italien und Abessinien, der so viel Schaden angerichtet hatte, hätte vermeiden können, wäre Äthiopien von Anfang an als Mandatsgebiet an Italien übergeben worden. In den 20er Jahren waren Liberia und Äthiopien die einzigen unabhängigen schwarzen Staaten in Afrika, und die Tatsache, dass das Mandatssystem deren Unabhängigkeit eher bedrohte als schützte, sagt uns gewiss etwas darüber, wie ernst wir die Behauptung nehmen sollten, dass das Mandatssystem ein Schritt in Richtung Unabhängigkeit gewesen sei.

Wenn aber das Mandatssystem keine neue Form des Regierens war, was war es dann? Wenn es nicht eine neue Herrschaftsordnung schuf, was tat es dann? Ich schlage vor, wir beantworten diese Frage, indem wir uns ansehen, wie das System tatsächlich funktioniert hat – und dies ist mein zweiter Punkt. Das „Mandatssystem“ bestand aus zwei Institutionen: der Ständigen Mandatskommission, die sich ein- oder zweimal im Jahr traf, um die Berichte zu prüfen und die Repräsentanten aus den Mandatsgebieten zu befragen, und einer kleinen ständigen Sektion des Völkerbundssekretariats, die Informationen sammelte und der Kommission bei der Arbeit half. Diese beiden Gremien trafen sich in Genf; sie hatten selbst keine Machtbefugnisse oder Repräsentanten in den Mandatsgebieten. Darüber hinaus waren ihre Berichte rein beratender Natur: die tatsächliche Verantwortung für die Beaufsichtigung des Systems lag beim Völkerbundsrat. Als die Kommission 1925 vorschlug, dass man ihr größere Machtbefugnisse erteilen sollte (unter anderem das Recht, Be-

schwerdeführende aus den Mandatsgebieten eingehend zu befragen), wurde sie scharf gerügt. Unter dem Beifallschor der Repräsentanten von Belgien, Frankreich, Neuseeland, Japan und Südafrika – alles Mandatsmächte – sagte der britische Außenminister Austen Chamberlain im Rat, er habe den Eindruck, „dass es eine Neigung vonseiten der Kommission gab, ihre Befugnisse bis zu einem Punkt auszudehnen, an dem die Regierung nicht mehr in den Händen der Mandatsmächte, sondern der Mandatskommission liegen sollte“ – eine Entwicklung, „die der Absicht des Völkerbundsvertrags nicht entsprach“.⁶

Vor dem Hintergrund, dass die Kommission nur sehr geringe Machtbefugnisse hatte und dass der Rat sich sehr bemühte, selbst diese einzuschränken, könnte man erwarten, dass ihre Aufsichtstätigkeit vollkommen bedeutungslos gewesen sei. Das war jedoch nicht der Fall, und zwar aus drei Gründen. Die Kommissionsmitglieder waren zum überwiegenden Teil ehemalige Kolonialgouverneure und somit kaum Kritiker des Imperialismus an sich. Trotz dieser Tatsache erweisen sich einige Mitglieder – insbesondere der britische Repräsentant Frederick Lugard, der niederländische Repräsentant D. F. W. Van Rees und der Schweizer Professor William Rappard – als unabhängigere Geister als erwartet. Zweitens, während der Rat es nicht erlaubte, dass die Kommission die Mandatsgebiete offiziell besuchte, konnte er doch nichts dagegen unternehmen, dass einige unabhängige Stimmen zu hören waren. Der Grund dafür war die Möglichkeit, Beschwerde zu führen: Nach den Regeln, auf die man sich geeinigt hatte, als das System eingerichtet wurde, durften Einwohner der Mandatsgebiete oder unparteiische Dritte eine Beschwerde an den Rat richten, wenn sie der Meinung waren, die Mandatsbedingungen würden verletzt. Alle Mandatsmächte hassten dieses Beschwerderecht und taten ihr Bestes, es zu beschneiden, indem sie den Rat dazu brachten, 1923 eine Neuregelung zu schaffen – nämlich dass alle Beschwerden aus den Mandatsgebieten zunächst den Mandatsmächten vorgelegt werden mussten, bevor sie an den Völkerbund weitergegeben wurden. Wie restriktiv diese Regelungen auch gewesen sein mögen: das Beschwerderecht wurde verstanden und insbesondere in den Mandatsgebieten des Nahen Ostens auch umfangreich genutzt, denn es ermöglichte den Einwohnern der Mandatsgebiete, ihre Sichtweise in die Debatte einzubringen – wenn auch keinesfalls auf gleichberechtigte Weise. Schließlich wurde all dieses Reden auch deswegen wichtig, weil es öffentlich geschah und überdies veröffentlicht wurde: die Mandatskommission hielt ihre Treffen öffentlich ab, und ihre Beratungen, einschließlich der Be-

⁶ Minutes of the 41st session of the Council, 3rd meeting, 3 Sept. 1926, *League of Nations Official Journal* (Oct. 1926), S. 1233–1237, zitiert auf S. 1233.

schwerden und der gelegentlich scharfen Befragungen der Beamten, wurden veröffentlicht und leicht zugänglich gemacht.

Wenn wir einen Moment innehalten und darüber nachdenken, was dieses System war und was es leistete, müssen wir zu dem Schluss kommen, dass es kein neues Regierungs- und Verwaltungssystem war. Vielmehr war es ein neuer Mechanismus zur Hervorbringung von Rede. Das Mandatssystem erweckte den Eindruck, es verlange von den Mandatsmächten, die abhängigen Gebiete anders zu regieren, aber was das System tatsächlich bewirkte, war nur, dass sie über die Regierung der Gebiete anders *redeten*. Es verlangte von den imperialen Mächten, sich in einer langwierigen und öffentlichen Debatte über die Frage zu engagieren, wie die undemokratische Herrschaft über fremde Völker zu rechtfertigen sei. Die Mandatskommission konnte die Mandatsmächte natürlich nicht vom Lügen oder von der Zückhaltung von Information abhalten, und wenn die Kommission mit etwas, das sie gehört hatte, nicht einverstanden war, konnte sie nur wenig dagegen tun. Doch sie konnte bestimmte Handlungsweisen befürworten oder verdammen, und sie konnte ihre Sicht der Dinge öffentlich machen. Was sie also leistete, das war die Hervorbringung von Normen; und auf diese Weise bot sie denjenigen Mächten Legitimität, die diese Normen akzeptierten.

Lassen Sie mich ein paar kurze Ausführungen zur Bedeutung dieser Legitimationsfunktion sagen. Der Imperialismus ist weitgehend diskreditiert, aber in den Zwischenkriegsjahren war die Fremdherrschaft über unterworfenen Bevölkerungen immer noch fast überall auf der Welt gang und gäbe. Der Erste Weltkrieg, der Wilsonianismus und die bolschewistische Revolution kratzten die Legitimität der imperialen Herrschaft zwar an, aber sie fegten die Reiche nicht hinweg. Zwischen den Kriegen sahen sich die imperialen Mächte weniger mit einem Herrschaftsproblem, als vielmehr mit einem Legitimitätsproblem konfrontiert: Noch bereitete es ihnen keine großen Schwierigkeiten, ihre abhängigen Gebiete zu halten (und tatsächlich nahmen sie im Ersten Weltkrieg zu), doch sie hatten Probleme, diesen Besitz zu rechtfertigen. Überall standen sie einheimischen Bevölkerungen gegenüber, die zwar keine Antiimperialisten waren, aber darauf bestanden, dass sich das Imperium ihnen gegenüber wohlwollender zeigte und verstärkt den Einklang mit ihrer Selbstbestimmung suchte. In diesem Punkt konnte ihnen das Mandatssystem helfen, denn es artikulierte eine Ideologie der Treuhandverwaltung und legitimierte die Herrschaft jener Mächte, die dieser Ideologie den Treueschwur leisteten und sich dazu bekannten. Natürlich konnte das System ihnen auch wehtun, denn diejenigen, die diese Normen missachteten, sahen sich den Rügen jener „Zivilisation“ gegenüber, in deren Na-

men die Mandatskommission sprach. Aber bedeutete die Fähigkeit des Systems, Legitimation zu bieten, wirklich etwas? Wie wichtig war Legitimation für die Mandatsmächte wirklich? Lassen Sie mich jetzt zum dritten Teil meines Aufsatzes kommen und einige Fälle betrachten.

Wenn wir uns den Fall Tanganjika ansehen, wird klar, dass die Briten die Propagandavorteile, die man aus dem Mandatssystem gewinnen konnte, schon bald begriffen hatten und sie außerordentlich wirksam zu nutzen wussten. Sie achteten darauf, die Kommission unter Wahrung der Form und des gebotenen Respekts zu behandeln, indem sie ausführlich von allen Aspekten ihrer Verwaltung berichteten und hochrangige Verwaltungsbeamte nach Genf entsandten, um Fragen zu beantworten, einschließlich Donald Cameron, den Gouverneur selbst, der 1927 vor die Kommission trat. Diese Beamten bekannten sich ausnahmslos zum Mandatssystem und bestanden darauf, dass alle Aspekte der Verwaltung von Tanganjika jetzt und in Zukunft auf den Mandatsprinzipien beruhen würden. Wie Cameron später in seiner Autobiographie zugeben sollte, schenkte er dem Mandatsgebiet tatsächlich wenig Beachtung und organisierte die Verwaltung Tanganjikas so, wie er es von Lugard in Nigeria gelernt hatte. Lugard war jedoch der Repräsentant Großbritanniens in der Mandatskommission, und es war nicht sehr wahrscheinlich, dass er sich dieser Anleihe widersetzen würde, denn nach Lugards Meinung war sein System in Nigeria ohnehin das beste Modell für die Mandatsverwaltung. Also gratulierte die Mandatskommission den Briten regelmäßig und herzlich zu Tanganjika; und nachdem Deutschland dem Völkerbund beigetreten war und ein Deutscher Mitglied der Kommission wurde, hatte dieser Schwierigkeiten, die Harmonie zu stören. In diesem Fall also half das Mandatssystem den Briten, ihren Ruf als vorbildliche Kolonialmacht aufzupolieren. Dennoch ist es bemerkenswert, dass die Billigung des Völkerbunds weder die Wirtschaftsentwicklung in Tanganjika förderte (das bei seiner Unabhängigkeit eine der sehr unterentwickelten Kolonien Großbritanniens war), noch die geplante Hinführung zur Unabhängigkeit dadurch beschleunigt wurde (die Tanganjika erst relativ spät gewährt wurde). Auch hätten die Kommissionsmitglieder einen anderen Eindruck von der britischen Herrschaft gewonnen, wenn sie über die nördliche Grenze Tanganjikas hinweg nach Kenia geschaut hätten, wo britische Siedler Grund und Boden erfolgreich an sich gerissen und ein System der Arbeitskontrolle errichtet hatten, das an südafrikanische Verhältnisse erinnerte und in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts in ein Chaos von Tod und Gewalt ausartete. Die wachsende Verärgerung des British Colonial Office, der britischen Kolonialverwaltung, über die lästigen Siedler in Kenia war der Hauptgrund, warum Tanganjika ein derartiges

Schicksal erspart blieb, aber die Tatsache, dass das Mandatssystem als Publicitymaschine funktionierte, führte gewiss ebenfalls dazu, dass die britische Regierung Tanganjika als Vorzeigeobjekt der Mandatsherrschaft benutzte.

Wahrscheinlich wäre es den Briten nur Recht gewesen, Palästina auf gleiche Weise zu benutzen: hier jedoch machten ihnen die Beschwerden und die Öffentlichkeit, die das Mandatssystem gestattete, das Leben schwer. Wie wir alle wissen, umschloss das palästinensische Mandat scheinbar unvereinbare Versprechen, die die Briten einerseits dazu verpflichteten, die jüdische Einwanderung und Ansiedlung zu fördern, um eine „Heimat für das jüdische Volk in Palästina“ zu schaffen, und andererseits nichts zu tun, „was die bürgerlichen und religiösen Rechte bereits bestehender nichtjüdischer Gemeinden in Palästina beeinträchtigen könnte“. Eine Zeitlang beharrte Großbritannien darauf, dass es beide Versprechen halten könnte, aber die beiden Gemeinschaften teilten diese optimistische Sichtweise anscheinend nicht. Beide beschwerten sich bei der Kommission. Es war nicht schwierig für die Kommission, die meisten arabischen Beschwerden abzuweisen, da sich die Araber für gewöhnlich nicht über einen Verstoß gegen das Mandat beklagten, sondern darüber, dass das Versprechen Balfours in das Mandat selbst aufgenommen worden war. Insbesondere als sich die europäischen Juden durch die Machtübernahme der Nationalsozialisten in unmittelbarer Gefahr befanden, wurden die Briten von der Kommission dazu gedrängt, den arabischen Dissens gewaltsam im Zaum zu halten und ihrer Verpflichtung nachzukommen, die jüdische Einwanderung zu erleichtern. Gegen Mitte der 30er Jahre schienen die verschiedenen britischen Regierungen jedoch von dieser Politik nicht mehr ganz überzeugt zu sein, und zwar nicht nur aufgrund des repressiven Drucks, den sie auf die arabische Bevölkerung ausüben mussten, sondern auch, weil ihnen das Spiel nicht mehr gefiel: ein Spiel, das sie nicht gewinnen konnten, das zudem in aller Öffentlichkeit gespielt wurde und in dem sie abwechselnd von arabischen Nationalisten, Zionisten, der Mandatskommission und dem britischen Unterhaus an den Pranger gestellt wurden. Großbritannien sei ein demokratisches Land, sagte William Ormsby-Gore 1937 gegenüber der Kommission, und während das britische Volk bereit sei, die Ausübung von Gewalt in moralisch unzweideutigen Situationen zu tolerieren, „könne man es nicht über längere Zeit vom Einsatz militärischer Gewalt überzeugen, um einen Konflikt zwischen zweien zu regeln, die beide Recht haben“.⁷ Der Umstand, dass die Hauptinteressen Großbritan-

⁷ League of Nations, Permanent Mandates Commission, *Minutes of the 32nd Session, July 30–Aug. 18, 1937*, S. 170.

niens im Nahen Osten ohnehin im Irak und am Persischen Golf lagen und nicht in Palästina, bestätigte die wachsende Überzeugung der Regierungsbeamten, dass sie nach einem Ausweg suchen mussten. Noch einmal: die Aufsicht über die Mandate hatte keinen großen Einfluss auf die Verwaltungspraxis, die in diesem Fall *weniger* hart vorging als von der Mandatskommission empfohlen. Indem die Kommission die Katastrophe, die das palästinensische Mandat für das öffentliche Ansehen Großbritanniens darstellte, noch weiter verschärfte, trug sie zur Schwächung der britischen Bereitschaft bei, das Mandat festzuhalten.

Eine Tür weiter – in Syrien – war das nicht der Fall. Dort führte die heftige Reaktion Frankreichs auf den Aufstand der Araber im Jahr 1925 zu einer der schlimmsten Legitimationskrisen des Mandatssystems. Frankreich reagierte harsch auf eine nationalistische Erhebung, die in drusischen Gebieten begann, sich aber bald über ganz Syrien ausbreitete: Dörfer, die mit den Aufständischen sympathisierten, wurden bombardiert, und in einigen Fällen wurden ihre männlichen Bewohner exekutiert. Es war jedoch die Bombardierung von Damaskus, die die öffentliche Meinung im Westen alarmierte und empörte. Die *Times* prangerte den Umgang der Franzosen mit der Erhebung an; über Genf ergoss sich aus jedem Winkel der Erde eine Flut von Beschwerden jener Syrer, die in der Diaspora lebten; und die Kommission versammelte sich 1926 in Rom zu einer Sondersitzung, um der Sache auf den Grund zu gehen. Es war ein ungeschickter Schritt, dass das französische Kommissionsmitglied die Ansicht äußerte, so schlimm sei die Sache nicht: nur ein kleiner regionaler Zwischenfall, der die drusische Bevölkerung betraf, die „zu allen Zeiten gegen jede Herrschaft aufbegehrt hatten, die ihnen aufgezwungen wurde“.⁸ Und was die Bombardierung von Damaskus betraf: eine bedauerliche Angelegenheit, aber die Zahl der Toten sei auf diese Weise wahrscheinlich geringer geblieben als bei einem Vorstoß der Bodentruppen. Rappard, Lugard und Van Rees waren empört und gaben zurück, dass Frankreich vielleicht nicht nur diesen Zwischenfall, sondern das Mandat als Ganzes falsch angepackt habe. Und dennoch: nachdem diese Kommissionsmitglieder ihrer Wut freien Lauf gelassen hatten – und bei dieser Gelegenheit klagemacht hatten, dass auch der Völkerbund der Meinung war, die Bombardierung von Zivilisten sei nur schwer mit dem Gedanken einer Treuhandverwaltung zu vereinbaren –, machten sie sich wieder an die Arbeit und bemühten sich um Schadensbegrenzung und um die Wiederherstellung der Legitimation. Syrischen Beschwerdeführern, die nach Rom gereist waren, um als Zeugen auszusagen, wurde

⁸ Kommentar von M. Roume, S. 11–12, in League of Nations, Permanent Mandates Commission, *Minutes of the 8th Session (Extraordinary), held at Rome from Feb. 16th to March 6, 1926* (Geneva, 1926).

mitgeteilt, dass man sie nicht empfangen würde, und der Bericht der Kommission, der durchaus einräumte, Frankreich habe beim Umgang mit der Krise Fehler gemacht, sagte der syrischen Bevölkerung ganz offen, dass jeder weitere Widerstand die Unabhängigkeit nur noch weiter verzögern würde. Frankreich hatte bereits den Hochkommissar für Syrien durch Henri de Jouvenel ersetzt, einen ehemaligen Journalisten, der nicht zufällig in Genf allseits bekannt und wohlgelitten war. Er brachte die Aufgabe zu Ende, den Aufstand niederzuschlagen (was auch weitere Bombardements umfasste); doch dann begann er, eine Zusammenarbeit mit syrischen Honoratioren aufzubauen, die sich an Stabilität und Eindämmungspolitik interessiert zeigten. Indem das Mandatssystem zunächst Publicity gegen und dann für die französischen Behörden machte, spielte es seinen Part bei dieser konservativen Aussöhnung.

Kommen wir zum Fall Neuguinea: Obwohl die australischen Behörden anfänglich wenig Interesse an den Ereignissen in Genf zeigten, lernten auch sie allmählich, der Kritik der Kommission mit Aufmerksamkeit zu begegnen und sie abzubiegen. Diese Kritik betraf üblicherweise die Methoden, die zur Rekrutierung von Arbeitskräften für die Kopraplantagen angewandt wurden; diese Plantagen hatten sich die Australier während des Krieges von deutschen Besitzern angeeignet und sie an neue Siedler, oft ehemalige Soldaten, gegeben. Diese Siedler waren schnell bei der Hand, die deutschen Methoden zur Rekrutierung von Arbeitskräften zu kopieren. Dazu gehörte der Einsatz von bezahlten Mitelsmännern, die Arbeitskräfte heranschaffen sollten, und die Kontrolle dieser Arbeitskräfte durch „väterliche Züchtigung“ oder Prügel. Neuguinea war schlicht zu weit weg, so dass vieles von dem, was dort geschah, nicht an die Ohren der Kommission in Genf vordrang; als jedoch Skandale losbrachen, tat die australische Regierung ihr Möglichstes, um den Schaden zu begrenzen. Die Agitation vonseiten der Anti-Slavery Society (Gesellschaft gegen die Sklaverei) und die Angst vor ungünstiger Publicity veranlasste die australische Regierung, die Prügelstrafe abzuschaffen, obwohl die Verwaltung vor Ort Protest einlegte – ohne Prügel sei die Ordnung nicht aufrechtzuerhalten. Aus demselben Grund wurde ein mitteilungsfreudiger australischer Abenteurer strafrechtlich verfolgt, der auf einem Treffen von Anthropologen in London erzählte, der Widerstand gegen die Werber sei leicht zu brechen; man müsse nur ein paar Eingeborene erschießen. Die weißen Plantagenbesitzer auf Neuguinea fanden diese Sensibilität gegenüber der Meinung des Völkerbunds abwechselnd lächerlich und gefährlich; doch den verschiedenen australischen Regierungen war die internationale Meinung nicht gleichgültig, und sie taten ihr Bestes, um sie zu beschwichtigen.

Nicht so Südafrika, das sein Mandatsgebiet Südwestafrika von Anfang an als „fünfte Provinz“ behandelte, und als solche hatte es das Mandatsgebiet auch gewollt. Der größte Teil des fruchtbaren Bodens, der sich nicht schon in den Händen der Weißen befand, wurde während der Mandats Herrschaft an Weiße übergeben. Die Afrikaner wurden in Eingeborenenreservate gesperrt oder durch Besteuerung zur Arbeit auf weißen Farmen gezwungen. Schon 1922 hatte diese Politik zur Rebellion geführt, als sich die Bondelswarts erhoben, ein Hirtenvolk nahe des Orange River. Sie leisteten Widerstand gegen die Einführung einer Steuer auf ihre Jagdhunde und auf die Festnahme ihres gewählten Häuptlings. Südafrika unterdrückte diesen Konflikt mit militärischer Gewalt und Luftbombardements, und als es von der Ständigen Mandatskommission zur Rechenschaft gezogen wurde, zeigte es keine Reue. Ungünstige Publicity – etwa in Form von Protesten der Anti-Slavery Society oder die Anprangerung der Vorfälle vor der Völkerbundsversammlung und Enthüllungen in der Presse – hatten keine echte Wirkung. Obwohl die Mandatskommission – und noch mehr der Rat – offenkundig wünschten, Südafrika möge die Fehler in seiner Vorgehensweise einfach eingestehen und Besserung versprechen, weigerte sich Südafrika: aus langer Erfahrung wisse das Land, wie man barbarische Völker regiere, sagte es der Kommission und setzte seine Politik der Unterdrückung unvermindert fort. Erst als Südafrika tatsächlich die souveräne Staatsgewalt für sich beanspruchte, intervenierte der Völkerbundsrat und gab nicht nach: Südafrika habe zu akzeptieren, dass die Mandatsmächte „nicht souverän“ seien. Doch am meisten wirkte sich der Trotz der Südafrikaner im Bereich der Legitimation und nicht in der südafrikanischen Regierungspraxis aus, denn wenn die Kommission schon nicht in der Lage war, die Handlungsweise Südafrikas zu verändern, so konnte sie dessen Repräsentanten doch zermürbenden Kreuzverhören unterziehen, die danach veröffentlicht wurden. Schon 1939 betrachtete die kleine Gruppe von Leuten, die diese Angelegenheit aufmerksam verfolgte, Südafrika als eine Art „Schurkenstaat“ – ein Urteil, das nach 1945 seine Bestätigung fand, als Südafrika unter Missachtung der UNO an Namibia festhielt. Die Aufsicht des Völkerbunds zwang also in diesem Fall Südafrika nicht, Südwestafrika in Übereinstimmung mit dem Ideal der Treuhandverwaltung zu regieren, aber die Aufsichtsorgane setzten einen Prozess der Delegitimierung in Gang.

Ich könnte so fortfahren und Ihnen noch von anderen Mandaten erzählen, aber ich denke, es ist klar genug, worum es mir geht. Das Mandatssystem war ein Mechanismus zum Zweck der Legitimation, nicht der Herrschaft über die Mandatsmächte. Das System bot den Mandatsmächten eine Legitimierung ihrer Gebietsbesetzungen, aber das tat es nur un-

ter einer bestimmten Bedingung: nämlich der, dass die Mandatsmacht nach Genf kommen und den Idealen der heiligen Aufgabe den Treueschwur leisten und sich dazu bekennen musste. Diese Normen konnten als handlungsanleitend verstanden werden, aber sie mussten nicht so verstanden werden, denn es gab so gut wie keine Sanktionen für schlechte Handlungsweisen. Was Südafrika tat, bedauerte die Mandatskommission zwar, aber die Option, Südafrika aus dem Mandat zu entlassen, stand nie zur Diskussion.

Die imperialen und Mandatsmächte reagierten sehr unterschiedlich auf die Anreize, die vom Mandatssystem geboten wurden. Großbritannien sorgte sich am meisten um seinen Ruf und war am eifrigsten damit befasst, die Kommission für Propagandazwecke zu nutzen, indem es vollständige Berichte und hochrangige Repräsentanten schickte; dabei zeigten die Briten eine beträchtliche Angst vor den rufschädigenden Folgen schlechter Publicity. Interessanterweise erwies sich auch Japan als recht geschickt und schickte pflichtbewusst auch noch dann Berichte und Beamte an die Mandatskommission, nachdem es sich aus dem Völkerbund zurückgezogen hatte. (Als Gegenleistung ging die Kommission mit Japan sanft um und hielt sich bei der Untersuchung der militärischen Befestigungsanlagen zurück, die Japan unter Verletzung des Mandats auf seinen Inseln gebaut hatte.) Frankreich war in Bezug auf seine Ehrerbietung etwas widerspenstiger, aber wie der Fall Syriens zeigte, verstanden auch die Franzosen bald, dass es von Vorteil war, mit den von Genf gebotenen Möglichkeiten sorgfältig umzugehen. Australien und Neuseeland gerieten mehrmals mit der Kommission aneinander, aber im Laufe der Zeit lernten auch sie, das Spiel zu spielen. Nur Südafrika schien willens, den Preis für verbale Unnachgiebigkeit oder Widerborstigkeit zu zahlen.

Es ist nicht schwierig – und dies ist mein vierter Punkt –, dieses Handlungsmuster zu verstehen. Wenn wir wissen wollen, warum einige Staaten versuchten, Genf versöhnlich zu stimmen, während andere sich unnachgiebig verhielten, sollten wir ihre nationalen und internationalen, strategischen und ideologischen Interessen betrachten. Großbritannien zwischen den Kriegen war eine überdehnte Weltmacht mit einer demokratischen politischen Kultur, der das Imperium und die imperiale Herrschaft zunehmend Unbehagen bereitete. Es brauchte und interessierte sich für die öffentliche Meinung; es konnte die Meinung seines eigenen Volkes, das den Völkerbund sehr begrüßte, oder die weitverbreitete Skepsis, mit der man der imperialen Herrschaft auf der anderen Seite des Atlantik begegnete, nicht einfach so ignorieren. Und wenn es um die Mandatsgebiete ging, war das Eigeninteresse Großbritanniens ohnehin nicht besonders tangiert. Großbritannien hatte bereits imperiale Besitzungen, um die es sich kümmerte: Indien, Malaya, Kenia; aber unter

den Mandatsgebieten interessierte es sich am meisten für den Irak, der reich an Öl war; und den Irak machte es so schnell wie möglich zu einem formal unabhängigen Vasallenstaat und entzog ihn dem wachsenden Auge des Völkerbunds. Aufgrund seiner materiellen wie ideologischen Interessen hatte Großbritannien also eine Prädisposition für die Politik, die es in Genf verfolgte, und man kann ähnlich auch in Hinsicht auf die anderen Mandatsmächte argumentieren. Japan befolgte die Mandatsvorschriften nicht, aber die Japaner sagten, dass sie es täten, und zwar um Zeit und Stützpunkte für den kommenden Krieg im Pazifik zu gewinnen; Australien brauchte Neuguinea wirklich nur als Pufferstaat und opferte die Interessen einiger weniger weißer Siedler bereitwillig, um internationale Bestätigung in Genf zu gewinnen.

Im Gegensatz dazu kalkulierte Südafrika ganz anders. Südafrika war eine regionale und keine Weltmacht; es wurde von einer weißen Bevölkerung regiert, die entschlossen war, ein auf Rassenunterscheidung basierendes politisches System zu befestigen, das zunehmend weniger mit den liberalen Normen der internationalen Politik zu vereinbaren war. Seine Politik in Südwestafrika befand sich in Übereinstimmung und nicht im Konflikt mit seiner eigenen Regierungspraxis zuhause; daher konnte Südafrika sein Mandatsgebiet nicht nach den Geboten der „heiligen Aufgabe“ regieren, ohne die Frage zu riskieren, warum es selbst nicht auch so regiert wurde. Solange sich Südafrika auf dem Weg zur Apartheid befand, leisteten alle seine Interessen – außer einem schwachen Interesse für internationale Zustimmung – seiner Widerborstigkeit Vorschub.

Ich habe hier dargelegt, dass man das Mandatssystem als diskursive Arena und nicht als Verwaltungssystem verstehen sollte. Als solche war das System eine Arena für politische Legitimation und politisches Lernen, und unterschiedliche Mandatsmächte lernten, es mehr oder weniger gut zu nutzen. Ich habe die Einwohner der Mandate kaum erwähnt, aber dies geschah aus gutem Grund. Wenn das Mandatssystem eine diskursive Arena war, dann lag ihr Zentrum in Genf; und es war nur denjenigen zugänglich, die seine Sprache beherrschten und die strengen Kriterien für den Zutritt erfüllten. Nur Repräsentanten der Mandatsmächte konnten vor der Mandatskommission „sprechen“; und die Kommission selbst war ausschließlich aus Mitgliedern der europäischen Großmächte zusammengesetzt. Die Einwohner konnten sich mit Beschwerden Gehör verschaffen – ja; aber die Beschwerden mussten schriftlich verfasst werden, sie durften das Mandat selbst nicht in Frage stellen und sie durften nur von der Mandatsmacht eingereicht werden. Die Kommission tat ohnehin nichts, um die Einwohner davon in Kenntnis zu setzen, dass sie ein Beschwerde-

recht hatten, und nur in den Mandatsgebieten des Nahen Ostens wurde dieses Recht weiterhin bekannt.

Und dennoch: das Mandatssystem hatte eine gewisse Auswirkung auch auf die Einwohner der Mandatsgebiete. Diese Auswirkung zeigte sich weniger darin, wie die Einwohner regiert wurden, als vielmehr darin, dass sie ihre politischen Praktiken entwickelten – sie „lernten“. Wie ungleich die Bedingungen ihres Zutritts auch gewesen sein mögen: durch den Völkerbund lernten die nationalistischen Bewegungen im Nahen Osten und bis zu einem gewissen Grad auch in Afrika, über die Köpfe der Mandatsmächte hinweg an die „internationale Öffentlichkeit“ zu appellieren; sie lernten, ihre Kämpfe auszufechten, indem sie sich der Sprache internationaler Normen bedienten, und sie lernten, in den Sälen internationaler Organisationen zu kämpfen. Die Tatsache, dass die Konflikte um souveräne Eigenstaatlichkeit heute sowohl in New York als auch in den betroffenen Regionen selbst ausgetragen werden, ist ein Teil des Vermächtnis dieses Lernprozesses.

Zum Schluss möchte ich noch einmal auf die Bemerkung zurückkommen, die ich anfangs gemacht habe: ich sprach von dem unheimlichen Echo, mit dem die Sprache des Mandatssystems in unserer gegenwärtigen Situation wiederhallt. Ich fühle mich nicht sehr wohl dabei, Lektionen aus der Vergangenheit zu ziehen. Aber die Geschichte, die ich hier beschrieben habe, legt den Schluss nahe, dass wir die Rufe nach einer erneuten Einrichtung von Mandatsregierungen mit Vorsicht genießen sollten. Das Mandatssystem erwies sich als schwaches Mittel zur „Verbesserung“ imperialer Herrschaft, die sich nach wie vor auf dieselben Praktiken stützte: Kriege, differenzierte rechtliche und administrative Systeme – all dies war in den meisten Kolonien schon lange etabliert. Wie ich hier gezeigt habe, waren die vom Mandatssystem angestoßenen Diskussionsprozesse und die von ihm hergestellte Öffentlichkeit dennoch von Bedeutung, denn sie delegitimierten Praktiken, die sie realiter nur sehr wenig beeinflussen konnten. Normen können auf Staaten keinen direkten Zwang ausüben; aber indem sie gewisse Handlungsweisen rechtfertigen und andere delegitimieren, können sie die strategische Ausrichtung sozialer Bewegungen und Staaten gleichermaßen verändern. Diskussionen und Argumente – oft als „bloßes Gerede“ abgetan – spielen auch weiterhin eine Rolle, wenn auch oft eine indirekte und schwer wahrnehmbare Rolle, wenn es um Veränderung in den Souveränitätsbeziehungen geht.