

Berlin ist eine Uno wert

eines Sonderausschusses »für den Stand der Verwirklichung« der Erklärung von 1960 – nicht weniger als 60 frühere Kolonialgebiete mit jetzt 370 Millionen Einwohnern in die Unabhängigkeit überführt und als Mitglieder in die Vereinten Nationen aufgenommen, ohne daß zunächst geklärt gewesen wäre, wie die Geltendmachung von Selbstbestimmung mit dem Souveränitätsprinzip vereinbar sei. Durch die faktische Durchführung wurde ein politisches Postulat zur Rechtsnorm erhoben und den Völkern unter Kolonialherrschaft ein Privileg eingeräumt, das anderen Völkern innerhalb eines Staatsverbandes nicht zustand.

Nächste Station: Am 19. Dezember 1966 wurden die beiden Menschenrechtspakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) sowie über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) von der Generalversammlung angenommen und zur Ratifizierung aufgelegt. Vorangestellt ist beiden von ihnen ein gemeinsamer Artikel 1:

»Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.«

Absatz 2 betont ihre Befugnis, »frei über ihre natürlichen Reichtümer ... (zu) verfügen«, während in Absatz 3 die privilegierte Gruppe von Kolonialvölkern noch besonders hervorgehoben wird, als könnten Zweifel darüber bestehen, daß sie zu den begünstigten Völkern gehört.¹³

Dieser Art. I der Pakte hat eine lange Vorgeschichte, die in die Zeit vor der von den Vereinten Nationen gesteuerten und geförderten Entkolonisierung zurückgeht.¹⁴ Zunächst sollten als Inhaber oder Träger von Selbstbestimmung nur die Bewohner abhängiger oder kolonialer Gebiete erscheinen. Das schien dann zu eng, und man verfiel darauf, »Völker und Nationen« zu nennen. Die Nationen wurden dann aber wieder gestrichen, weil sie schon durch die Charta gegen äußere Einmischungen geschützt seien. Was ein »Volk« sei, brauche nicht definiert zu werden; der Begriff sei jedenfalls in einem weiten Sinne zu verstehen.¹⁵

Die Formulierung der Pakte »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung« gab Anlaß zu der Kontroverse, ob das Prinzip der Charta dadurch allgemein in den Rang eines positiven Rechts erhoben sei oder aber nur insoweit, als eine mögliche Kollision mit Souveränitätsprinzipien ausgeräumt sei.¹⁶ Die eine Seite berief sich auf den Wortlaut, die andere auf die höchst eigenartige Stellung dieses Art. I in den Pakten außerhalb des Katalogs der gewährleisteten Rechte in Teil III und sogar noch vor dem Teil II mit den Regeln für deren Anwendung.¹⁷ Diese Kontroverse braucht hier jedoch nicht erneut ausgebreitet zu werden, da die Souveränitätsgarantien der Charta in jedem Falle zu beachten sind. Für das in der Charta enthaltene Prinzip der Selbstbestimmung ergibt sich dies aus den Formulierungen der Charta selbst (s.o. unter II.), für das in den Pakten gewährte »Recht« aus dem Vorrang der Charta vor Normen des Vertragsrechts (Art. 103), was im übrigen auch 1970, in der nächsten Station der Entwicklung, bestätigt wurde.

Den Organen der UN kam es in erster Linie darauf an, den abhängigen Gebieten einen Rechtsanspruch auf die Entlassung aus der Kolonialherrschaft zu gewähren und zu sichern. Das setzte aber voraus, daß klargestellt wurde, wie dieser Rechtsanspruch mit grundlegenden Prinzipien der Völkerrechtsordnung vereinbar sei, insbesondere mit den Rechten souveräner Staaten. Das hätte eigentlich schon in der oben behandelten Entkolonisierungs-Erklärung von 1960, spätestens aber in den beiden Menschenrechtspakten von 1966 erfolgen müssen, geschah aber erst 1970 in der Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten.¹⁸ Ein juristischer Trick wurde angewandt, um das erstrebte Ziel zu erreichen. Es wurde verkündet:

»Das Gebiet einer Kolonie oder eines anderen Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung besitzt nach der Charta« (sic!) »einen vom Hoheitsgebiet des Staates, von dem es verwaltet wird, deutlich getrennten und verschiedenen Status; dieser getrennte und unterschiedliche Status nach der Charta bleibt so lange bestehen, bis das Volk der Kolonie oder des

Zu der Frage, ob Bonn oder Berlin Hauptstadt des geeinten Deutschlands sein sollte, ist inzwischen so ziemlich alles gesagt. Man ist bereits bei der (in besonders reichen Staaten immer besonders wichtigen) Kostenfrage angelangt. Nimmt man alle Argumente zusammen, hält man sie vor den Hintergrund deutscher und internationaler Wirklichkeit und betrachtet man alles durch die Brille der politischen Vernunft, dann kann die Antwort nur lauten: Bonn. Und Berlin? Ich meine: Berlin wäre künftig der richtige Platz für das Uno-Hauptquartier.

Man fahndet vergeblich, wenn man nach Vorteilen sucht, die der Platz New York der Uno bisher gebracht hätte. Und nicht einmal die mutmaßliche Hoffnung des national-altruistischen Nabobs Rockefeller, durch dessen Grundstücksgeschenk die Ansiedlung der Uno in New York ermöglicht wurde, konnte sich auf Dauer verwirklichen. Die Hoffnung nämlich, daß es so mit der Zeit in der Weltmeinung und im Weltgeschehen zu einer Art Synonymik zwischen der Weltmacht USA und der Weltorganisation Uno kommen könne. Vielmehr wurden mit dem Ende der westlichen Dominanz in der auf dreifache Mitgliederzahl angewachsenen und sich zunehmend multipolar gerierenden Weltorganisation die Fälle zahlreicher, in denen es zu Konfliktsituationen zwischen den USA als Weltmacht und den USA als dem quasi zur Neutralität verpflichteten Gastgeber kam. Für die Delegationen ist New York – nimmt man alles zusammen – eher ein schlechter als ein guter Platz. Und schließlich wurde die in der amerikanischen Öffentlichkeit geübte und dem Multilateralismus nicht förderliche Kritik an der Uno durch die Anwesenheit des UN-Hauptquartiers auf amerikanischem Boden vermutlich eher gefördert als gemildert. Hätte die Uno heute zu entscheiden, wäre die Wahl New Yorks so wahrscheinlich wie etwa die Leningrads. Denn nicht der Kontinent-Staat einer Supermacht, sondern ein Viel-Staaten-Kontinent ist das für das Uno-Hauptquartier Angemessene.

Seit dem Ende westlicher Dominanz und mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation in der Uno tritt die Weltorganisation nun in eine bedeutsame, dem Multilateralismus vielleicht eine neue Chance gebende dritte Phase ihrer Existenz. In ihr ist im Interesse der Vereinten Nationen mehr denn je eine gewisse Äquidistanz der beiden Supermächte zum UN-Sitz sinnvoll. Hierfür wäre Europa die ideale Zwischenregion. Und Berlin wäre der ideale Ort. Denn dieser läge in einem Land, das dann zwar groß, aber als ein »europäisches Deutschland« durch vielfältige Integrations- und Vernetzungsmechanismen europäisch domestiziert sein wird. Nationale Großmachtspolitik wird ihm ebenso wenig möglich sein wie den beiden anderen europäischen UN-Gastländern Schweiz und Österreich. In Fortentwicklung der deutschen Beteiligung an den Vereinten Nationen könnte und sollte sich daraus eine Synonymik zwischen der Nicht-Weltmacht Deutschland als Gastgeber und der Weltorganisation Uno entwickeln. Sie würde niemanden benachteiligen, aber vielen nützen können. Für die Delegationen hätte Berlin alles zu bieten, was New York zu bieten hat, und – nicht zuletzt durch sein europäisches Umfeld – noch einiges mehr. »Uno-Berlin« – das hat Sinn für die Uno und für Europa, und es ergibt zudem Sinn für ein durch die Uno zusätzlich stabilisiertes »europäisches Deutschland«.

Mag sein, daß ein Gedanke »Uno-Berlin« schnell wieder verschwindet oder in den zuständigen Köpfen gar nicht erst aufkommt. Denn Uno-Fragen werden in unseren Breitengraden gemeinhin lau und bequemlich behandelt. Und vor allem in den Vereinten Nationen selbst dürfte ein solcher Gedanke schnell versickern, wenn man zu der (für die besonders reichen UN-Mitglieder immer besonders wichtigen) Kostenfrage gelangt. Doch wäre »Uno-Berlin« wohl in jedem Falle zunächst einmal deutsch zu denken. Und dadurch könnte in Deutschland zumindest das Bewußtsein für die deutsche UN-Mitgliedschaft und das deutsche Engagement in der Weltorganisation gestärkt werden. Wäre ja auch schon was.

Hans Arnold □