

Gedanken eines Neutralen über die Vereinten Nationen

PROFESSOR DR. PAUL GUGGENHEIM, GENÈVE

Präsident des Weltverbandes der Gesellschaften für die Vereinten Nationen
Professor an der Universität Genf und am Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales
Mitglied des Ständigen Schiedshofes im Haag

I

Welches auch die Haltung ist, die gegenüber den Vereinten Nationen eingenommen wird, ob eine positive oder eine negative, so besteht doch kein Zweifel, daß die Universalität anstrebende politische Organisation uns unter permanenter Spannung hält. Trotz zahlreicher politischer Mißerfolge und der potentiellen Lahmlegung eines ihrer Hauptorgane — des Sicherheitsrates — stehen die Vereinten Nationen so sehr im Mittelpunkt des weltpolitischen Interesses, daß die Publizistik aller Länder in intensivster Weise über ihre Akte — und Unterlassungen — berichtet. Selbst Staaten, die den Vereinten Nationen nicht angehören, akkreditieren in New York hervorragende Diplomaten, deren Informationen in den Ministerien für auswärtige Angelegenheiten besonders geschätzt sind. Dies beweist, welch wichtiges Weltclearing-House die Vereinten Nationen darstellen.

Fragt man sich, auf welchen Faktoren und Elementen diese dauernde Aktualität der stets gefährdeten und von Mißerfolgen bedrohten, ja Widerspruch provozierenden politischen Weltorganisation beruht, so ist die Antwort gewiß nicht leicht zu finden. Sie ist komplexer Natur, aber unser stetes Interesse an den Vereinten Nationen beruht im wesentlichen doch darauf, daß von ihrem langfristigen Erfolg oder Mißerfolg sogar die politische Zukunft unserer ungeteilten Welt, ihr Leben oder ihr Tod, abhängt. Trotz aller diplomatischer Rücksichten, die die Zurückhaltung und sogar die Passivität einzelner Staaten — wie der Bundesrepublik und der Schweiz — gegenüber der Aktualität der New Yorker Weltorganisation rechtfertigen, läßt sich nicht verhehlen, daß das politische Programm der Vereinten Nationen genau das enthält, was notwendig ist, um eine befriedete Welt herzustellen: Verbot der Selbsthilfe, d. h. der Angriffskriege, friedliche Regelung der politischen und rechtlichen Streitigkeiten durch überstaatliche Staatenorgane, kollektive Sicherheit und Abrüstung, d. h. Befriedung und mit Unrechtsfolgen belegte politische Aktionen.

Diese Postulate sind auf weltpolitischer Grundlage nur im Rahmen der Vereinten Nationen oder eines entsprechenden universellen oder Universalität anstrebenden Staatenverbandes zu erreichen. *Das Programm ist weder regionalistisch noch kontinental sondern nur universell vollziehbar.* Mehr intuitiv als reflektiert empfindet dabei die öffentliche Weltmeinung, daß ein Verzicht auf die Durchführung der programmatischen Weltorganisation eine Weltkatastrophe bedeuten würde. Deshalb hat auch nach fünfzehnjähriger Tätigkeit, obwohl ihnen zahlreiche Mißerfolge beschieden waren, die Vereinten Nationen nicht das gleiche Schicksal erlitten wie den von 1935 an hinsiechenden Völkerbund. Die Vereinten Nationen sind zwar ersetzbar durch eine andere Organisation. Wenn aber eine andere politische Weltorganisation an ihre Stelle treten würde, so hätte sie mit genau den gleichen Schwierigkeiten zu kämpfen wie die vielgeschmähte gegenwärtige.

Die stete Präsenz und Aktualität der Vereinten Nationen ist aber noch durch andere Momente bestimmt. Einer der wich-

tigsten Faktoren erscheint in dieser Beziehung die *Ausgeglichenheit* der politischen Struktur der Weltorganisation. Sie ist in der Tat in der Lage, die Funktion des traditionellen Konzerts der Großmächte als willensbildendes Organ in der Staatengemeinschaft zu übernehmen. Die großen politischen Transaktionen von 1815—1919 fanden auf von europäischen Großmächten einberufenen Kongressen statt, die periodisch das territoriale Statut der Welt revidierten und neue politische Gleichgewichtssysteme zu erzeugen suchten. Auf diesen Kongressen hatten die Großmächte das gewichtige Wort. Das Ergebnis ihrer Beratungen wurde in Staatsverträgen und Protokollen festgehalten, die nur sie selbst (die Großmächte) unterzeichneten, obwohl die vorgesehenen Verpflichtungen auch zu Lasten von Mittel- und Kleinststaaten gingen, die in jene politischen Transaktionen mitverwickelt waren. Auf diese Weise hat z. B. das 1831 neu geschaffene Belgien zwar an den Londoner Besprechungen teilgenommen, wurde aber nicht zur Unterzeichnung des Schlußprotokolls der für seinen politischen Status so wichtigen Konferenz zugezogen.

Dies hat sich seit der Gründung der ersten politischen Weltorganisation, dem Völkerbund, geändert, aber die endgültige Gestaltung des Verhältnisses zwischen Großmächten und anderen Staaten hinsichtlich der Beilegung politischer Konflikte und Transaktionen ist erst im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen zustande gekommen. Wichtig erscheint in dieser Beziehung, daß die politischen Transaktionen der nach Universalität strebenden, schon jetzt mehr als 100 Staaten umfassenden Weltorganisation nicht mehr der formellen Einstimmigkeit der Großmächte bedürfen. Andererseits ist der rechtskräftige Vollzug der im Sicherheitsrat getroffenen Lösungen nicht möglich, wenn eine in diesem Gremium permanente Mitgliedschaft besitzende Großmacht ihr formelles Veto einlegt. Daneben besteht das Mitspracherecht aller den Vereinten Nationen angehörenden Staaten, und hierfür wurde das zweite politische Organ, die Generalversammlung, geschaffen.

Gegen diese Regelung ist sehr viel gesagt und geschrieben worden. Sie ist aber die einzige mögliche, die der gegenwärtigen Struktur der Staatengesellschaft entspricht, die einerseits in der Polarisierung in zwei mächtigen Staaten-Gruppen gipfelt und andererseits auch den übrigen Staaten einen wichtigen Einfluß auf die weltpolitischen Beziehungen einräumt. Die Weltorganisation hat daher in ihrer Charta *die gegenwärtige politische Gleichgewichtslage kodifiziert, die keine friedliche weltpolitische Entscheidung gestattet, ohne daß ein auf dem Ergebnis einer Diskussion zwischen den Westmächten beruhender Kompromiß zustande kommt.*

Die Tatsache, daß im Rahmen dieser politischen Struktur und technischen Prozedur nicht leichthin ein praktisches Resultat zustandekommt, kann nicht den Vereinten Nationen zur Last gelegt werden. Die Schwierigkeit beruht nicht nur in der strukturellen Verschiedenheit und der gegenseitigen Fremdheit der beiden weltpolitischen Systeme, die um die politische Vorherrschaft in der Welt kämpfen, sondern auch

in der Heterogenität der Interessen der übrigen Staaten. In einer befriedeten Atmosphäre erscheint aber der konstitutionelle Rahmen der Charta die einzig mögliche Lösung für die Regelung politischer Konflikte sowie für das Zustandekommen politischer Transaktionen und daher die Voraussetzung zu einer Reduktion des weltpolitischen „contentieux“. Daß den Vereinten Nationen in dieser Beziehung auch einige politische Erfolge in den Schoß fielen, beweist die Tatsache, daß mit Ausnahme der Kongo-Tragödie die Dekolonisierungsphase dank der Entwicklungshilfe und der Möglichkeit der Entstehung neuer Staaten, die ihrerseits in den Vereinten Nationen Aufnahme finden, einigermaßen konstruktiv vor sich ging.

II

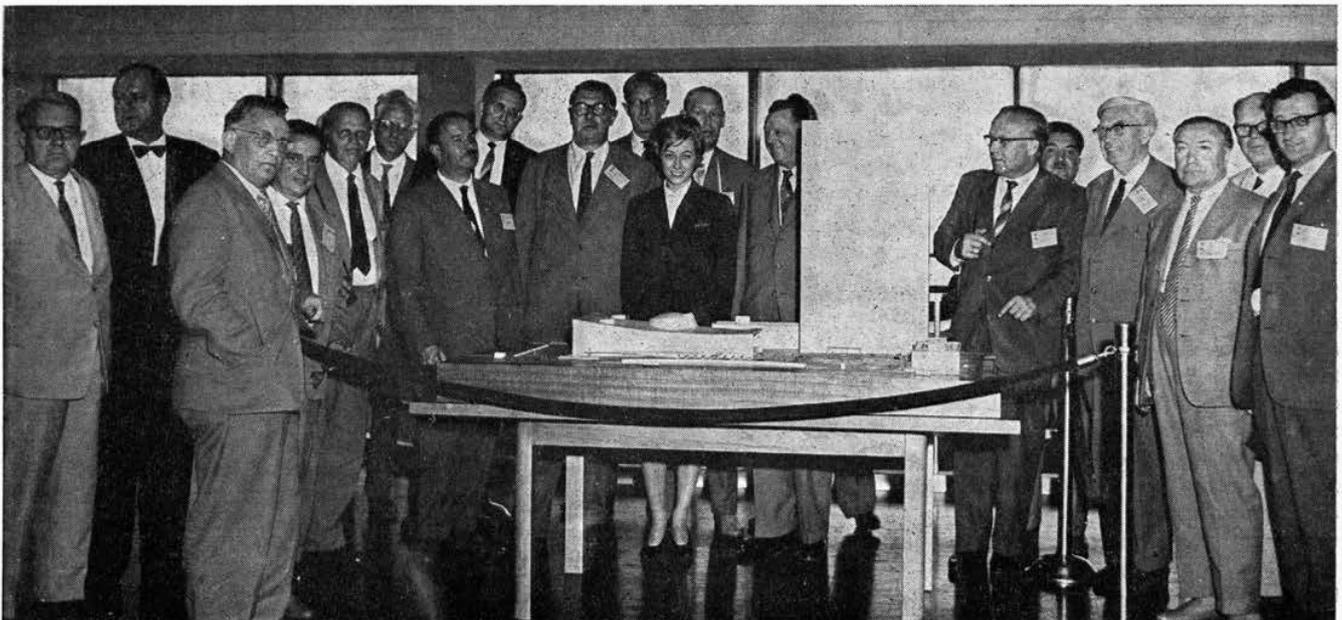
Die politische Weltorganisation der Vereinten Nationen ist daher eine Wirklichkeit, von der wir trotz allen ihren Mängeln und Schwierigkeiten nicht abstrahieren dürfen. Ihr Anspruch auf ausschließlich universelle Entscheidungsbefugnis in politischen Weltkonflikten stößt aber auf einige grundsätzliche Schwierigkeiten, die in diesem Zusammenhang noch einer kurzen Erörterung bedürfen. Im Gegensatz zu den organisatorischen Plänen, wie sie vor dem Ersten Weltkrieg diskutiert worden sind und im Völkerbund verwirklicht wurden, steht nämlich nicht im Mittelpunkt der Vereinten Nationen die friedliche *Beilegung* von Staatenstreitigkeiten im Rahmen eines Konziliations-, Schieds- oder Gerichtsverfahrens, sondern die *Kriegsverhütung* und *Kriegsvorbeugung*. Diese politische Linie der neuen Staatenorganisation geht sogar in dieser Richtung soweit, daß die Vereinten Nationen keinen Wert darauf legen, die rechtlichen oder politischen Streitigkeiten von für die internationale Sicherheit oder den internationalen Frieden nicht-vitalem Interesse im eigenen Rahmen beizulegen. Sie überlassen sie bilateralen Verträgen und regionalen Vereinbarungen.

Andererseits ist aber ihr Interesse an der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit so überwältigend, daß das Verbot der Selbsthilfe selbst dann gilt, wenn keine obligatorischen friedlichen Streitverfahren in der Lage sind, den politischen oder rechtlichen Konflikt aus der Welt zu schaffen, somit nur prekäre diplomatische Verhandlungen

dem Staate, der den Anspruch geltend macht, zur Verfügung stehen.

Dieser Zustand kann auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden; denn dem Verbot der Selbsthilfe muß eine Möglichkeit entsprechen, den rechtlichen oder politischen Anspruch geltend zu machen und ihn durch eine Streiterledigungsinstanz beurteilen zu lassen. Es sind insbesondere die mittleren und kleineren Staaten, die unter diesem Zustande die Leidtragenden sind, wie sich z. B. anlässlich des Suezkonfliktes deutlich erwiesen hat. Mit Recht wird die Geltendmachung des Anspruches auf dem Wege der gewaltmäßigen Durchsetzung als unserem Zeitalter nicht entsprechend bezeichnet. Welches andere Mittel der Streiterledigung steht aber zur Verfügung, wenn der beklagte Staat die Diskussion im Rahmen eines Verfahrens der friedlichen Streiterledigung verweigert? Daher sollte sich eine Entwicklung anbahnen, die die Staaten dazu *zwingt*, sich den Organen der friedlichen Streiterledigung unterwerfen zu müssen, denen die Aufgabe obläge, rechtskräftig die politischen und rechtlichen Konflikte zu entscheiden.

Das ist allerdings kein einfaches Problem; denn es setzt seitens der sich der Organisation unterwerfenden Staaten ein Vertrauen in die Streitschlichtungsinstanz voraus, die nicht kurzfristig zu erzielen ist. Die hier bestehende Schwierigkeit weist auf eine grundlegende und ungelöste Vorfrage hin, die im Rahmen der Staatengemeinschaft besteht: Es ist die Tatsache, daß in der Welt über die grundlegenden Werte, auf Grund deren die Lösung der politischen Spannungen erfolgen soll, noch keine Einigkeit besteht. Solange dies nicht der Fall ist, kann die zwischenstaatliche Organisation wohl das — negative — Gewaltverbot aussprechen. Es gelingt ihr aber nicht, das — positive — universelle, friedliche und obligatorische Entscheidungsorgan für die politischen und rechtlichen Konflikte zu erzeugen. Für diesen strukturellen Mangel des Staatenverbandes die Vereinten Nationen selbst verantwortlich zu machen, ist der Ausdruck einer oberflächlichen Betrachtungsweise, die das große Erziehungsproblem, das zur Anerkennung eines weltweiten gemeinsamen politischen Programms aller Menschen, die guten Willens sind, führen soll, außer acht läßt.



Deutsche und österreichische Bürgermeister besuchen das Hauptgebäude der Vereinten Nationen. Fräulein Jentsch erläutert an einem Modell die Anlage des Gebäudekomplexes.

Vom Sicherheitsrat zur Generalversammlung

Theorie und Praxis der „Uniting for Peace-Resolution“ vom 3. November 1950

DR. KLAUS PROSSDORF

Am 20. September 1950, ein Vierteljahr nach Ausbruch des Koreakrieges, unterbreitete der amerikanische Außenminister Dean Acheson der Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Plan, mit dessen Hilfe die durch das Veto gelähmte Sicherheitsmaschinerie der Vereinten Nationen wieder in Gang gesetzt werden sollte. Dieser sogenannte „Acheson-Plan“ führte nach lebhafter Erörterung am 3. 11. 1950 zur Annahme der in der Geschichte der Vereinten Nationen außerordentlich bedeutsamen Entschließung 377 (V), die unter dem Namen „Uniting for Peace“-Resolution bekannt ist. Die Generalversammlung und der Sicherheitsrat wurden durch sie in ein im Vergleich zur vorausgegangenen Praxis völlig neues Verhältnis zueinander gebracht; nicht nur theoretisch, sondern auch mit unmittelbarer Wirkung in der Praxis. Acheson ging bei seinem Plan von der Überlegung aus, daß das erfolgreiche Eingreifen der Vereinten Nationen in Korea — die erste militärische Aktion der Vereinten Nationen — nur drei Umständen zu verdanken gewesen war:

1. Keins der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates hatte bei den entscheidenden Abstimmungen ein Veto eingelegt.
2. Die USA hatten beträchtliche Truppenkontingente in Japan in greifbarer Nähe stationiert.
3. In Korea war an Ort und Stelle eine UN-Kommission¹⁾ gewesen, die die Invasion der nordkoreanischen Truppen feststellen und sofort verlässlich den Vereinten Nationen melden konnte.

Das Ziel des Acheson-Plans war es, das Zusammentreffen dieser drei Umstände nicht weiterhin dem Zufall zu überlassen, sondern für ähnliche Situationen die Aktionsfähigkeit der Vereinten Nationen sicherzustellen. Er sah deshalb vor, daß

1. die Generalversammlung, in der es kein Vetorecht gibt, die Anwendung kollektiver Zwangsmaßnahmen — auch militärischer — empfehlen kann;
2. von den Mitgliedern militärische Kontingente für einen Einsatz durch die Generalversammlung bereitgestellt werden;
3. die Generalversammlung sich ein ständiges Beobachtungsorgan schafft.

Die Generalversammlung versuchte, den Acheson-Plan in der Entschließung 377 (V) in eine mit den Normen der Charta vereinbare Form zu gießen. Ob dies gelang und rechtlich überhaupt möglich war, ist umstritten. Die UdSSR, die sich durch die Resolution in ihrer jahrelang erfolgreich gewesenen Obstruktionspolitik im Sicherheitsrat überlistet sah, lehnte die in der Entschließung gegebene Interpretation der Befugnisse der Generalversammlung als satzungswidrig ab²⁾. Nachstehend soll dargelegt werden, um welche satzungsrechtlichen Fragen es sich hauptsächlich handelt. Anschließend erfolgt ein Überblick über die Auswirkungen der Entschließung 377 (V) in der Praxis.

Die Situation der Vereinten Nationen 1950

Zunächst ein Blick zurück auf die Situation im Herbst 1950:

Der nach der Charta für alle Sicherheitsfragen zuständige Sicherheitsrat war hoffnungslos blockiert. Von 1946 an hatte die UdSSR von ihrem Vetorecht hemmungslos Gebrauch gemacht und selbst in zweitrangigen Fragen nahezu jeden Beschluß verhindert. Sogar in Verfahrensfragen, für die nach Artikel 27 Absatz 3 der Charta das Vetorecht nicht gilt, konnte sie dem Sicherheitsrat mehrere Male durch das sog. Doppelveto ihren Willen aufzwingen³⁾. Anfang 1950 hatte das gespannte Verhältnis zwischen der UdSSR und den vier anderen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates wegen der Frage der Vertretung Chinas und wegen der Auslegung der in Jalta zwischen Stalin, Roosevelt und Churchill vereinbarten Abstimmungsformel (Jaltaformel = Artikel 27 der Charta) einen Tiefstand erreicht. Der unglückliche Wortlaut von Artikel 27 Absatz 3

„Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of seven members including the concurring votes of the permanent members, ...“

hatte den Sicherheitsrat bereits früher vor Auslegungsschwierigkeiten gestellt. Während man sich darüber hatte einigen können, daß Sachentscheidungen auch dann gültig zustandekommen, wenn ein anwesendes ständiges Mitglied sich der Stimme enthält, blieb heftig umstritten, ob auch bei Abwesenheit eines ständigen Mitglieds der Sicherheitsrat Sachentscheidungen gültig treffen könnte.

Die UdSSR vertrat die Auffassung, daß die Abwesenheit eines ständigen Mitglieds jede Abstimmung ungültig mache. Am 13. 1. 1950 erklärte sie, sie werde dem Sicherheitsrat fernbleiben, solange ein Vertreter Nationalchinas den Platz Chinas einnehme. Die Entscheidungen des Sicherheitsrates seien wegen der Nichtvertretung Chinas illegal. Auch während der Korea-Krise, im Juni 1950, als die Westmächte die UdSSR besonders einluden, an den Sitzungen des Sicherheitsrats teilzunehmen, blieb sie bei ihrer Weigerung.

Die Auffassung der UdSSR war nicht unbegründet. Es ist kein Zufall, daß in Artikel 27 Absatz 3 die sonst in der Charta üblichen Worte „present and voting“ fehlen. Der französische Text „les voix des tous les membres permanents“ weist auf den Willen der Satzungsgeber hin, daß alle, d. h. alle fünf ständigen Mitglieder bei Sachentscheidungen zustimmen müssen. So war es auch auf der San Francisco-Konferenz allgemein aufgefaßt worden. Der Gedanke, Abwesenheit eines ständigen Mitglieds nicht als Veto zu werten, tauchte aber bereits 1946 auf⁴⁾. Diese Interpretation der Westmächte, daß in Artikel 27 Absatz 3 die Worte „present and voting“ zu ergänzen seien, brach sich nach der Invasion Nordkoreas mit Gewalt Bahn. Der Sicherheitsrat faßte im Juni trotz Abwesenheit der UdSSR und trotz der fraglichen Vertretung Chinas die historischen Entschließungen, in denen er den Mitgliedern der Vereinten Nationen bewaffnete Gegenmaßnahmen zu ergreifen empfahl. Mehr den Tatsachen gehorchend als den rechtlichen Argumenten kehrte die UdSSR im August 1950 doch wieder in den Sicherheitsrat zurück. Damit war der Sicherheitsrat erneut hoffnungslos blockiert.