

# 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-Kommission<sup>1)</sup> 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 ab<sup>2)</sup>. 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 aufzwingen<sup>3)</sup>. 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 auf<sup>4)</sup>. 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.

## Satzungsrechtliche Probleme

In dieser Situation unterbreitete Acheson der Generalversammlung im September seinen Plan, der am 3. 11. 1950 zur Annahme der Entschließung 377 (V) „Uniting for Peace“ führte. Ihr Kernstück lautet:

„Die Generalversammlung beschließt: Falls der Sicherheitsrat mangels Einmütigkeit seiner ständigen Mitglieder in Fällen, wo eine Friedensbedrohung, ein Friedensbruch oder ein Angriff vorzuliegen scheinen, seiner Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht nachkommt, soll die Generalversammlung die Gelegenheit sofort beraten mit dem Ziel, den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für kollektive Maßnahmen zu erteilen, die, wenn nötig, im Falle eines Friedensbruches oder eines Angriffs den Gebrauch bewaffneter Streitkräfte umfassen können, damit der Weltfrieden und die internationale Sicherheit aufrechterhalten oder wiederhergestellt werden. Falls die Generalversammlung zu dieser Zeit nicht tagt, kann sie auf Wunsch binnen 24 Stunden zu einer außerordentlichen Notstandstagung zusammentreten. Eine solche außerordentliche Notstandstagung soll einberufen werden, wenn der Sicherheitsrat mit sieben beliebigen Stimmen oder die Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen es verlangen.“

Hinter diesen von dem russischen Vertreter Wischinsky erbittert bekämpften Sätzen verbirgt sich der einfache Gedanke: wenn der Sicherheitsrat wegen Blockierung ausfällt, dann muß eben die Generalversammlung, in der es kein Vetorecht gibt, die Funktionen des Sicherheitsrates ausüben, *soweit die Charta ihr dies gestattet bzw. nicht verbietet*. Die Satzungsmaßigkeit war indessen der wunde Punkt an Achesons Konstruktion. Darf die Generalversammlung nach den Bestimmungen der Charta bewaffnete Maßnahmen der Vereinten Nationen in die Wege leiten?

Die 20 Protokollbände der San Francisco-Konferenz<sup>5)</sup> geben keinerlei Hinweis dafür, daß auch nur ein einziger Konferenzteilnehmer an eine solche Befugnis der Generalversammlung jemals dachte. Vielmehr haben es alle als ganz selbstverständlich angesehen, daß ausschließlich der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen ergreifen werde, daß ihm das „Zwangsmonopol“ innerhalb der Organisation zustehe. Wischinsky hatte deshalb zweifellos die stärkeren Argumente, als man im Streit über die Satzungsmaßigkeit den Geist und die Beratungen von San Francisco in Erinnerung rief und in die Waagschale warf. Die bei dieser Auseinandersetzung von der UdSSR verständlicherweise befürwortete subjektive Interpretationsmethode, die die Normen der Charta so auslegt, wie die Satzungsgeber sie verstanden, hatte jedoch bereits wiederholt zu Engpässen in der Praxis geführt, die sich nur überwinden ließen, indem man einzelne Normen objektiv interpretierte, d. h. so, wie ihr vorliegender Wortlaut es gestattete, ohne Rücksicht darauf, ob die Satzungsgeber unter Umständen nachweislich genau das Gegenteil gewollt hatten. Diese objektive Auslegung der Chartabestimmungen stand bei Acheson im Vordergrund; sie bildete die rechtliche Basis seines Planes. Daß Wischinsky aus der Charta beachtliche Gegenargumente ebenfalls vorbringen konnte, zeigte erneut die Mängel und Versäumnisse der San Francisco-Konferenz, die 1945 die Charta in nicht ausreichenden acht Wochen<sup>6)</sup> nicht genügend durchdacht und unter dem Zwang zu Kompromissen teils bewußt mit Ungereimtheiten angenommen hatte.

Achesons Ansatzpunkt war Artikel 24 der Charta, wonach der Sicherheitsrat die *Hauptverantwortung* für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt.

Also nicht die ausschließliche! Die *Mitverantwortung* der Generalversammlung ist in Artikel 11 und besonders in der Generalklausel des Artikels 10 festgelegt:

Artikel 10: „Die Generalversammlung kann alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die in den Rahmen dieser Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen; vorbehaltlich des Artikels 12 kann sie zu diesen Fragen und Angelegenheiten Empfehlungen an die Mitglieder der Vereinten Nationen oder den Sicherheitsrat oder an beide richten.“

Die entscheidende Frage ist indessen, wie weit die Befugnis der Generalversammlung reicht, „Empfehlungen zu richten“. Acheson und die Befürworter seines Planes gingen unter Berufung auf Artikel 10 davon aus, die Generalversammlung dürfe Empfehlungen jeden Inhalts erteilen. Wenn der Sicherheitsrat nach Artikel 39 militärische Zwangsmaßnahmen entweder bindend beschließen (Artikel 25) oder aber „empfehlen“ kann, warum sollte dann die Generalversammlung nicht auch derartige Zwangsmaßnahmen „empfehlen“ dürfen! Das Gegenargument Wischinskys kam aus Artikel 11 Absatz 2:

„Die Generalversammlung kann alle die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Fragen erörtern, die ihr ein Mitglied der Vereinten Nationen oder der Sicherheitsrat oder gemäß Artikel 35 Absatz 2 ein Nichtmitgliedstaat der Vereinten Nationen vorlegt; vorbehaltlich des Artikels 12 kann sie zu diesen Fragen Empfehlungen an den oder die betreffenden Staaten oder den Sicherheitsrat oder beide richten. Macht eine derartige Frage Maßnahmen erforderlich, so wird sie von der Generalversammlung vor oder nach der Erörterung an den Sicherheitsrat überwiesen.“

Der zweite Satz („Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion“) lege fest, daß die Generalversammlung, sobald nach ihrer Ansicht Maßnahmen erforderlich seien, die Angelegenheit an den Sicherheitsrat verweisen *müsse*. Daraus folge, daß sie selber nie Zwangsmaßnahmen empfehlen dürfe. Kapitel VII der Charta mit dem Titel „Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression“ spreche ausschließlich vom Sicherheitsrat, der die dort näher aufgeführten Maßnahmen ergreifen solle. Artikel 10 sei nicht isoliert sondern nur zusammen mit Artikel 11 zu verstehen. Artikel 11 Absatz 2 sei die speziellere Norm und gehe vor, da es ein anerkannter juristischer Grundsatz sei, daß die *lex specialis* der *lex generalis* vorgehe.

Wischinsky übersah dabei geflissentlich, daß Artikel 11 im Absatz 4 einen Hinweis für das Verhältnis von Artikel 11 Absatz 2 zu Artikel 10 gibt:

„Die in diesem Artikel aufgeführten Befugnisse der Generalversammlung schränken die allgemeine Tragweite des Artikels 10 nicht ein.“

Auf ihn konnte sich Acheson zugunsten seines Planes berufen. Die Generalversammlung indessen ging auf die ausweglos erscheinende Widersprüchlichkeit der beiden Normen nicht weiter ein, sondern nahm unter Berufung auf Artikel 10 mit überwältigender Mehrheit die Res. 377 (V) an. Um so bereitwilliger befaßte sich die Wissenschaft mit der aufgeworfenen Frage nach dem Kompetenzumfang der Generalversammlung, die jedoch, wie zu erwarten, weder im Ergebnis noch in der Methode eindeutig beantwortet wurde. Soweit ersichtlich, konzentrieren sich alle Untersuchungen auf das oben dargelegte Kernproblem, wie Satz 2 des Artikels 11 Absatz 2 auszulegen sei. Die Befürworter der Satzungsmaßigkeit der Res. 377 (V) finden die Lösung fast aus-

nahmslos in einer Wortinterpretation: „action“ in Artikel 11 Absatz 2 Satz 2 bedeute in dieser Vorschrift nur „action of the Security Council“. Die Generalversammlung müsse also nur dann die Angelegenheit an den Sicherheitsrat verweisen, wenn nach ihrer Meinung Maßnahmen „des Sicherheitsrates“ erforderlich seien. Solange sie hingegen mit ihren eigenen Mitteln auskomme — und hierzu gehören auch Empfehlungen —, brauche sie nicht zu verweisen.

Welche Wege rechtlicher Konstruktion man bei der Auslegung auch beschreiten mag, das stärkste Argument der Befürworter einer inhaltlich unbeschränkten Empfehlungsbefugnis der Generalversammlung bleibt wohl doch, daß die weite Auslegung der in den Artikeln 10 und 11 verankerten Empfehlungsbefugnis dem Geist der Charta und dem festgelegten Zweck der Organisation, nämlich den Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten, am ehesten entspricht. Auf solche teleologische Argumentation mußten die Vereinten Nationen stets zurückgreifen, wenn einzelne Normen der Charta den Anforderungen der Praxis nicht genügten oder aber zu unliebsamen formellen Schwierigkeiten führten.

Hatte Acheson seine Ansicht, auch die Generalversammlung dürfe unter bestimmten Voraussetzungen Zwangsmaßnahmen empfehlen, der bereitwilligen Generalversammlung überzeugend klarmachen können, so blieb doch noch eine Aufgabe zu lösen: der Generalversammlung auch verfahrensmäßig die Wege zu ebnet. Die Generalversammlung zu jeder Zeit des Jahres, wann immer es notwendig werden sollte, binnen 24 Stunden zu einer außerordentlichen Notstandstagung einzuberufen, war angesichts der verkehrstechnischen Entwicklung sowie der ständigen Missionen, die die meisten Mitglieder am Sitz unterhielten, kein Problem. Als schwerwiegendes rechtliches Hindernis erwies sich hingegen Artikel 12 der Charta, auf den die Artikel 10 und 11 gleichermaßen verweisen:

- (1) „Solange der Sicherheitsrat in einer Streitigkeit oder einer Situation die ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, darf die Generalversammlung zu dieser Streitigkeit oder Situation keine Empfehlung abgeben, es sei denn auf Ersuchen des Sicherheitsrates.“
- (2) Der Generalsekretär unterrichtet mit Zustimmung des Sicherheitsrates die Generalversammlung bei jeder Tagung über alle die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten, die der Sicherheitsrat behandelt; in der gleichen Weise (similarly) unterrichtet er unverzüglich die Generalversammlung oder, wenn diese nicht tagt, die Mitglieder der Vereinten Nationen, sobald der Sicherheitsrat die Behandlung einer solchen Angelegenheit einstellt.“

Solange der Sicherheitsrat eine Angelegenheit „behandelt“, besteht für die Generalversammlung in dieser Sache eine absolute Empfehlungssperre. Wann der Sicherheitsrat aufhört, eine bestimmte Sache zu behandeln, soll gemäß Absatz 2 offenbar nur er selbst entscheiden. Nach dieser Auffassung kann ein ständiges Mitglied nicht nur den Sicherheitsrat in Sachentscheidungen durch Veto blockieren, sondern zugleich die Generalversammlung lähmen, indem es durch Veto verhindert, daß der Sicherheitsrat einen Beschluß faßt, die Angelegenheit von seiner Tagesordnung abzusetzen. An diese Gefahr mußte Acheson wegen des Doppelvetos zwangsläufig denken. Auch enthielt die Geschäftsordnung des Sicherheitsrates, die sich der Sicherheitsrat 1946 gegeben hatte, formalisierende Bestimmungen, die es erlaubten, daß eine Angelegenheit u. U. monatelang auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates stand, ohne daß sie auch nur ein einziges Mal im Sicherheitsrat beraten wurde<sup>7)</sup>.

Wollte Acheson derartigen Mißbrauch verhindern, aber andererseits berücksichtigen, daß sich der Sicherheitsrat nach einem ersten Veto doch noch auf eine für alle ständigen Mitglieder annehmbare Lösung einigen könnte, so mußte er zu Artikel 12 Stellung nehmen und verlangen, daß die Generalversammlung sich das Recht nimmt, selbst festzustellen, ob der Sicherheitsrat nur noch rein formell mit der Angelegenheit befaßt ist oder aber sie noch tatsächlich behandelt. Eine solche Lösung hatte man seit San Francisco immer wieder gefordert, war aber stets an den Einwendungen aus Artikel 12 gescheitert<sup>8)</sup>. Deshalb bleibt auch die *Uniting for Peace-Resolution* in diesem Punkt auf halbem Wege stehen, wenn es in ihr heißt, die Generalversammlung solle in Krisenfällen die Angelegenheit *sofort* „mit dem Ziel“ beraten, Empfehlungen zu erteilen. Wie klug diese Zurückhaltung war, zeigte anschließend die Praxis: Die bisherigen vier außerordentlichen Notstandstagungen der Generalversammlung wurden alle auf Gesuch des Sicherheitsrates einberufen, der zugleich jeweils die Sperre aus Artikel 12 Absatz 1 aufhob, indem er durch eine Verfahrensabstimmung gemäß Artikel 27 Absatz 2 die Angelegenheit von seiner Tagesordnung absetzte. Es ist trotz Überstimmung einzelner ständiger Mitglieder keinmal der Versuch gemacht worden, diesen Prozeß durch ein Doppelveto zu stören.

#### Die Auswirkungen in der Praxis

Wie wirksam die der Generalversammlung neu erschlossenen Kompetenzen im Ernstfall sein können, zeigte sich erstmals überzeugend im Suezkonflikt. Am 30. 10. 1956 wurde der Sicherheitsrat einberufen, um die durch die militärischen Aktionen israelischer Truppen in Ägypten entstandene Situation zu beraten. Ein amerikanischer Resolutionsentwurf, durch den Israel aufgefordert wurde, sich hinter die alten Waffenstillstandslinien zurückzuziehen, scheiterte am Veto Frankreichs und Englands. Schon am nächsten Tag beschloß der Sicherheitsrat gegen die Stimmen Frankreichs und Englands (!) eine außerordentliche Notstandstagung der Generalversammlung gemäß Entschließung 377 (V) einzuberufen. Auch die UdSSR stimmte dafür. Vom 1. 11. bis 10. 11. 1956 beschäftigte sich daraufhin die Generalversammlung mit dem Suezkonflikt. Nachdem gleich am 2. November die Streitbeteiligten aufgefordert wurden, das Feuer einzustellen und sich hinter die alten Waffenstillstandslinien zurückzuziehen, nahm sie am 5. 11. und 7. 11. zwei Resolutionen an, durch die ein UN-Kommando errichtet und alle Mitglieder der Vereinten Nationen aufgefordert wurden, diesem Kommando die notwendige Unterstützung zu gewähren. Nicht zuletzt durch Hammarskjöld's Geschick wurde dann innerhalb weniger Tage die UNEF<sup>9)</sup> aufgestellt, die auch heute noch mit 5 600 Mann an der israelisch-ägyptischen Grenze steht. Die kurz darauf eintretende Waffenruhe war ein hoffnungsvoller Beweis dafür, daß die Sicherheitsmaschinerie der Vereinten Nationen auch bei Blockierung des Sicherheitsrates durch ständige Mitglieder funktionieren kann. Wie sehr der Acheson-Plan das Schwergewicht innerhalb der Organisation verlagert hatte, wurde jetzt erst voll erkennbar.

In den gleichen Tagen freilich zeigte sich die Ohnmacht der Organisation: Der Sicherheitsrat beriet in mehreren Sitzungen „die Situation in Ungarn“. Die UdSSR brachte sogleich den Einwand vor, die Vereinten Nationen dürften sich wegen Artikel 2 Absatz 7 nicht mit dieser Frage befassen, da es sich um eine innere Angelegenheit eines Staates handle. Ein amerikanischer Resolutionsentwurf scheiterte am russischen Veto. Der Sicherheitsrat berief daraufhin sofort (gegen die Stimme der UdSSR) die zweite außerordentliche Notstandstagung der Generalversammlung ein. Wegen der starken grundsätzlichen Bedenken aus Artikel 2 Absatz 7 nahm die Generalversammlung den im Sicherheitsrat am russischen



U Thant, seit dem 3. November 1961 amtierender Generalsekretär der Vereinten Nationen als Nachfolger Hammarskjölds.

Veto gescheiterten Resolutionsentwurf mit einiger Zurückhaltung an. In dieser Resolution wurde der Einsatz russischer Truppen in Ungarn scharf verurteilt und die UdSSR aufgefordert, ihre Truppen aus Ungarn abzuziehen. Es folgten weitere ähnlich lautende Entschlüsse, die jedoch alle nicht verhindern konnten, daß die russischen Truppen den Volksaufstand niederschlugen.

Die Generalversammlung hatte die Grenze erreicht, die ihr stets gezogen sein wird. Die Satzungsgeber gaben dem Sicherheitsrat die stärkeren Waffen zur Friedenssicherung — bindende Entscheidungen über militärische Maßnahmen (Artikel 25, 39 ff.) —, machten deren Einsatz aber wohlweislich von der Einmütigkeit der Großmächte abhängig. Die Generalversammlung hingegen kann nur Empfehlungen erteilen, diese aber auch gegen den Willen der ständigen Mitglieder, ja sogar ausgesprochen gegen sie gerichtete. Inwieweit die betroffenen Großmächte sich einer solchen Empfehlung beugen, hängt ganz davon ab, wie sie im Einzelfall das Verhältnis von moralischem und politischem Kreditverlust zu dem Durchsetzen der eigenen besonderen Interessen bewerten. Die UdSSR zog es in Ungarn vor, mit Gewalt und Blutvergießen einen Satellitenstaat in ihrer Machtsphäre zu halten, und nahm einen enormen Kreditverlust, besonders bei dem

neutralen Mächteblock, in Kauf. In den gleichen Tagen zogen es andererseits Frankreich und Großbritannien vor, die Empfehlungen der Generalversammlung zu befolgen und in Ägypten das Feuer einzustellen.

Trotzdem hatte auch die Ungarn-Krise deutlich gezeigt, wie prompt nunmehr die Vereinten Nationen sich in Konflikte einschalten können. Fast schon routinemäßig vollzog sich der gleiche Prozeß bei den weiteren außerordentlichen Notstandstagen während der Laos-Krise 1958 und im Verlauf der Kongo-Krise 1960. Die nur mitverantwortliche Generalversammlung hatte sich damit in der Praxis als zuverlässiger erwiesen als der hauptverantwortliche Sicherheitsrat.

Die Bemühungen der UdSSR während der Dumbarton Oaks-Gespräche<sup>10)</sup>, der Jalta- und der San Francisco-Konferenz, sich in der Organisation eine Schlüsselstellung zu sichern, die es ihr gestattet, die Willensbildung in Sicherheitsfragen unter ihrer Kontrolle zu haben, waren somit schließlich doch vergebens gewesen. Würdigt man diesen Entwicklungsprozeß aus russischer Sicht, so war eigentlich zu erwarten, daß die UdSSR nunmehr versuchen werde, wenigstens in der Exekutive, in deren Händen die Durchführung der Beschlüsse liegt und deren Bedeutung deshalb ständig gewachsen ist, ein entscheidendes Wort mitzureden. Der russische Wunsch nach einem der Einstimmigkeit unterworfenen Dreierdirektorium, durch das das im Sicherheitsrat entwertete Veto jetzt in der Exekutive wieder voll aufleben würde, erscheint so als die konsequente Fortführung einer seit 1944 stetig verfolgten Politik. Es war eine hoffnungsvolle Überraschung, daß im vergangenen Herbst der Sicherheitsrat sich schließlich doch noch auf einen neuen Generalsekretär einigen konnte, dessen Amtszeit allerdings 1963 mit Ablauf der Amtsperiode des verunglückten Hammarskjöld enden wird. Ob indessen dieses Einlenken der UdSSR ein endgültiges Fallenlassen ihres Troika-Planes ist, oder ob sie doch versuchen wird, auf diese Weise die Sicherheitsmaschinerie der Vereinten Nationen wieder in ihren Griff zu bekommen, wird die kommende Herbsttagung der Generalversammlung zeigen, auf der ein neuer Generalsekretär für die nächste volle Amtsperiode zu wählen ist.

#### Anmerkungen:

- 1) UN Commission on Korea.
- 2) Die Entschlüsselung 377 (V) wurde mit 52 Stimmen angenommen. Gegenstimmen: Polen, Tschechoslowakei, UdSSR, Ukraine, Weißrußland. Enthaltungen: Argentinien, Indien.
- 3) Die Vorfrage, ob eine bestimmte Angelegenheit eine Verfahrenssache sei oder nicht, sollte nach einer Abmachung unter den Großmächten vom 7. 6. 1945 dem Veto unterliegen (Four Power Statement on Voting in the Security Council). So konnte ein ständiges Mitglied durch sein Vetorecht erzwingen, daß eine Verfahrenssache dem Veto unterliegt\*).
- 4) Repertoire of the Practice of the Security Council 1946—1951 S. 177 ff.
- 5) UNCIO I—XX (United Nations Conference on International Organization).
- 6) Die San Francisco-Konferenz dauerte vom 25. 4. — 26. 6. 1945.
- 7) Eingehend hierzu: Pröbldorf, Die Uniting for Peace Resolution, Köln 1960, S. 58 ff.
- 8) Iran hatte auf der San Francisco-Konferenz vorgeschlagen: Die Generalversammlung setzt dem Sicherheitsrat u. U. eine Frist, um in einer bestimmten Angelegenheit Schritte zu unternehmen. Läuft die Frist ergebnislos ab, ist der Weg für die Generalversammlung frei (UNCIO Doc. 2/G/14/[m] Vol. III 555).
- 9) United Nations Emergency Force.
- 10) Im Sommer 1944 verfaßten die alliierten Großmächte in Dumbarton Oaks einen Chartaentwurf, der im Februar 1945 in Jalta ergänzt wurde. Diese „Dumbarton Oaks Proposals“ dienten der San Francisco-Konferenz als wichtigste Arbeitsgrundlage.

\*) Wir werden in einem der nächsten Hefte einen besonderen Beitrag über das Doppelveto bringen. Die Redaktion.

# Berlin und die Vereinten Nationen

OTTO BACH

Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin

Seit der bedingungslosen Kapitulation des totalitären Herrschaftssystems des deutschen Nationalsozialismus ist das Schicksal Berlins in einer besonderen Weise mit der Weltpolitik verflochten. Die Spannungen zwischen dem totalitären Herrschaftssystem des Bolschewismus und der westlichen Welt prallten hier schon bald nach Kriegsende immer wieder hart aufeinander. Die Sowjets haben Berlin durch den Auszug aus der Alliierten Kommandantur und die Spaltung der Stadt bewußt zu einem jener Krisenherde gemacht, die sie in den verschiedenen Teilen der Welt unterhalten und die von ihnen im Verfolg ihrer Machtpolitik zur Einschüchterung der Völker der Welt je nach Bedarf hochgespielt werden.

Die „anomale Situation“ Berlins, die Chruschtschow auf seine Weise beseitigen will, ist von den Sowjets geschaffen worden. Die Anomalie liegt nicht im freien Teil Berlins mit seinen 2,2 Millionen Einwohnern, in jener freien Stadt, wo durch Demokratie, freie Wahlen und uneingeschränkte Geltung der Menschenrechte Frieden und Wohlstand herrschen, die Anomalie liegt eindeutig im sowjetischen Sektor von Berlin, der gegen Gesetz und Satzung, gegen die Abmachungen der vier Mächte über Berlin künstlich zur Hauptstadt der sogenannten DDR gemacht wurde. Die Anomalie ergibt sich auch aus dem sichtbaren Unterschied der sozialen und wirtschaftlichen Situation der beiden Teile Berlins. Das freie Westberlin als Schaufenster einer freien Stadt, als Stätte der Zuflucht, als Zentrum freier Wissenschaft, freier Forschung und eines freien kulturellen Lebens trat in wachsendem Maße zu der wirtschaftlichen Rückständigkeit, der sozialen Not und der Herrschaft des Terrors im Sowjetsektor in einen solchen Gegensatz, daß die Machthaber des Ostens nur noch einen verzweifelten Ausweg sahen: Die Errichtung der Mauer.

Vom Auszug der Sowjetrussen aus der Berliner Kommandatura am 16. Juni 1948 bis zur Errichtung der Mauer am 13. August 1961 ist es ein weiter Weg, auf dem die Sowjets und ihre deutschen Handlanger schrittweise Fakten geschaffen haben, die von westlicher Seite — wenn auch manchmal mit Protesten — schließlich immer wieder toleriert und hingenommen wurden, insbesondere seit Beendigung der Blockade im Mai 1949. Wenn es die Sowjets bisher trotz massiver Drohungen nicht wagen konnten, das freie Westberlin gleichzuschalten, ist das lediglich der Tatsache zu verdanken, daß das freie Berlin unter dem Schutz der westlichen Alliierten und damit unter dem Schutz der Nato steht. Diese Mächte konnten auch in der Organisation der Vereinten Nationen bisher alle Expansionsversuche der Sowjets isolieren oder abfangen. Die sogenannte Berlin-Krise, die durch das Ultimatum Chruschtschows vom 27. November 1958 in ein akutes Stadium trat, ist nur eine und die vorläufig letzte Phase kritischer Entwicklungen seit 1948.

Wenn von wohlmeinenden Freunden und um den Frieden besorgten Staatsmännern in allen Teilen der Welt immer wieder Vorschläge gemacht werden, die sogenannte Berlin-Krise mit Hilfe der Vereinten Nationen zu lösen — angefangen von dem Vorschlag, den Sitz der Vereinten Nationen nach Berlin zu verlegen, bis zu dem Vorschlag, die Sicherheit und die freiheitliche Ordnung Westberlins durch Truppen der Vereinten Nationen, anstelle der Truppen der

westlichen Alliierten, zu garantieren —, ist es nicht uninteressant, darauf hinzuweisen, daß die Berliner Situation die Vereinten Nationen schon seit 1946 in ihren ständig wechselnden Phasen der sowjetischen Drohungen gegen die demokratische Freiheit beschäftigt haben.<sup>1</sup>

Seit dem Jahre 1946, als sich sehr deutlich abzeichnete, daß die Sowjets demokratische Freiheiten in ihrem besetzten Teil Deutschlands nicht dulden würden, nahmen die Spannungen in Berlin ständig zu. Zu den Auswirkungen der Berliner Oktober-Wahlen 1946, *den ersten und einzigen freien Wahlen in ganz Berlin*, erklärte General Clay:

Diese Wahl, die in der ganzen Stadt unter der Aufsicht der Beobachtungsgruppen der vier Mächte durchgeführt worden war, muß auf die sowjetischen Stellen niederschmetternd gewirkt und ihnen die Erkenntnis vermittelt haben, daß ihre Hoffnung, Deutschland mit legalen politischen Mitteln zu gewinnen, eitel war. Fraglos änderten sie nun ihre Taktik. Das neue Stadtparlament hatte ein gutes Recht, die von den Sowjets ernannten sowjetischen Beamten abzusetzen, dennoch setzten die Sowjets dieser Maßnahme Widerstand entgegen. Damit wurde ein wachsender Herd von Meinungsverschiedenheiten in der alliierten Regierung von Berlin (Kommandatura geschaffen.<sup>2, 3</sup>

Bereits im Jahre 1948 wurden der Sicherheitsrat und die Generalversammlung der Vereinten Nationen anlässlich der Blockade in zahlreichen Sitzungen mit der Beilegung des Konfliktes befaßt. Es ist zweifellos den mühevollen und oft dramatischen Beratungen im Rahmen der Vereinten Nationen zu verdanken, daß am 4. Mai 1949 in einem Vier-Mächte-Kommuniqué die Aufhebung der Berliner Blockade und die Einberufung einer Außenministerkonferenz mitgeteilt werden konnten. Weniger erfolgreich waren im Dezember 1951 die Versuche des Politischen Sonderausschusses der Generalversammlung der Vereinten Nationen, durch einen Untersuchungsausschuß freie Wahlen für Berlin und ganz Deutschland unter internationaler Kontrolle vorzubereiten. Berlins Regierender Bürgermeister Ernst Reuter hat am 8. Dezember 1951 in Paris vor dem Politischen Ausschuß der Generalversammlung die Berliner Situation seit 1945 geschildert und erklärt, die Berliner Bevölkerung erwarte die Entsendung einer Kommission der Vereinten Nationen. Dagegen lehnten vor dem gleichen Ausschuß die Zonenvertreter Bolz und Ebert Untersuchungen durch die Vereinten Nationen ab. Trotz eines Beschlusses der Generalversammlung konnte die nach Berlin gekommene Kommission ihre Aufgabe nicht erfüllen, da ihr von den Zonenmachthabern die Einreise verweigert wurde.

Entgegen allen Versuchen der Vereinten Nationen, eine friedliche Lösung auf der Grundlage von Recht und Freiheit zu finden, haben die Sowjetunion und ihre deutschen Helfer unter Mißachtung aller Bestrebungen der Vereinten Nationen die Lage weiter verschärft und eine den Weltfrieden bedrohende Lage geschaffen.

Vor allem die Drohungen Chruschtschows vom 10. November 1958, die in dem Ultimatum vom 27. November 1958 gipfelten, ließen wieder erkennen, daß sich die Welt durch die sowjetische Politik erneut am Rand des Krieges bewegt. So erklärte er: