

selbstverständlich koppelte, und während noch die Entschlie-
bung, mit der die Faktoren-Liste von 1953 angenommen
wurde, einen Vorrang der Unabhängigkeit postuliert, stehen
in Grundsatz VI von 1960 Unabhängigkeit, Assoziierung und
Integrierung gleichberechtigt nebeneinander.

Zwar kann kein Zweifel sein, daß die Urheber der Grund-
sätze wie überhaupt die große Mehrheit der UN-Mitglied-
staaten für ein räumlich vom Kernstaat getrenntes, bisher
abhängiges Gebiet die Unabhängigkeit als das *Regel*ergebnis
einer Selbstbestimmungsaktion und die beiden anderen Lö-
sungen nur als *Ausnahme*ergebnis betrachten. Im gleichen
Sinne aber kann gesagt werden, daß als *Regel*ergebnis von
Selbstbestimmungsaktionen in räumlich nicht abgesondert
liegenden Gebieten — wie es die SBZ im Verhältnis zur BRD
ist — die Integrierung („Wiedervereinigung“) erwartet wer-
den darf.

Wir sollten allerdings in Deutschland mit großem
Ernst gerade in diesem Zusammenhang — z. B. im
Hinblick auf das Berlin-Problem — auch die dritte, neben In-
tegrierung und Unabhängigkeit gebotene Möglichkeit studie-
ren, nämlich die der Assoziierung. Freilich ist hier eine wich-
tige Vorfrage zu klären. Denn es haben sich im Völkerrecht
zwei deutlich voneinander verschiedene Konzeptionen der
„Assoziierung“ herausgebildet. Die oben gemeinte, im Falle
Puertorikos verwirklichte und in der UN-Entschlie-
bung von 1960 anerkannte faßt „association“ auf als eine staatsrecht-
liche Beziehung zwischen zwei Partnerstaaten, die weiterhin
eine Art Gesamtstaat bilden, so daß sie eine Alternative zur
„independence“ wie auch zur „integration“ bildet⁸. Neben
dieser Konzeption, die u. a. auch im Falle der Faroer, der
Ålandsinseln und Eritreas verwirklicht ist⁹, gibt es auch die-
jenige, von der in Verbindung mit dem Beitritt Griechen-

lands oder der afrikanischen Nachfolgestaaten der Commu-
nauté Française zur EWG oder in de Gaulles Plänen für eine
künftige Verbindung zwischen Algerien und Frankreich die
Rede ist und die auf der Voraussetzung beruht, daß die
Partner unabhängige Staaten und als solche Völkerrechts-
subjekte sind. Eine Übergangslösung zwischen beiden Typen
der Assoziierung finden wir im Falle der Verbindung Suri-
nams und der Niederländischen Antillen mit den euro-
päischen Niederlanden. Das Begrüßenswerte an diesem
neuen, vorerst noch undeutlich abgegrenzten Typ zwischen-
staatlicher Dauerverbindungen ist, daß er über die Frage-
stellung des Entweder-Oder hinausführt.

Anmerkungen:

- 1 Entschlie-
bung der Generalversammlung 742 (VIII) vom 27. Novem-
ber 1953. Deutsche Übersetzung s. S. 93 dieser Ausgabe.
- 2 Siehe Anm. 1, aaO p. 25–26. — Dazu Kloss in Österr. Zeitschrift
für Außenpolitik, 1961 H. 6 S. 370–372. E. J. Sady: The UN and
Dependent Peoples, Washington 1957² (1956¹), p. 97–102.
- 3 Entschlie-
bung der Generalversammlung 1541 (XV) vom 21. Dezem-
ber 1960. Deutsche Übersetzung s. S. 94 dieser Ausgabe; vgl.
Grundsatz IX.
- 4 Entschlie-
bung der Generalversammlung 1514 (XV) vom 14. Dezem-
ber 1960. Deutsche Übersetzung folgt in VEREINTE NATIONEN
Jg. 10 (1962) H. 4.
- 5 Entschlie-
bung der Generalversammlung 1654 (XVI) vom 27. Novem-
ber 1961. Deutsche Übersetzung folgt in VEREINTE NATIONEN
Jg. 10 (1962) H. 4.
- 6 Nicht ganz, denn einerseits wird in der Überschrift zu Teil III
die Integrierung nur als Hauptfall der Assoziierung behandelt,
andererseits taucht auch in Teil II der Faktoren-Liste unter A 5
das Wort „to associate“ auf.
- 7 Daß sich die Vereinten Nationen des Problems Togo so aktiv
annahmen, lag allerdings nicht zum wenigsten daran, daß das
hauptbeteiligte Volk, das der Ewe, immer wieder Vertreter nach
New York sandte, die in den UN vorsprachen.
- 8 Im Falle Puertorikos hätte integration in der Verleihung der
statehood, d. h. der Gliedstaatlichkeit, nach dem Vorbild der
anderen (damals noch 48) Gliedstaaten bestanden.
- 9 Vgl. u. a. für die Faroer: Theodor Veiter, in Zeitschrift für aus-
ländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1959, S. 243–270; für
die Ålandsinseln: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völker-
rechts, Band I, 1960, S. 21–24.

Das politische Testament Dag Hammarskjölds (Fortsetzung)

PROFESSOR DR. MICHEL VIRALLY, GENÈVE

Professor am Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales und an der Universität Genf

II. Die Rolle der Vereinten Nationen

Eine Organisation im Aufbau

Die Organisation der Vereinten Nationen ist noch weit davon
entfernt, allen Anforderungen der internationalen Zusam-
menarbeit zu entsprechen, und verfügt noch nicht über die
geeigneten Mittel, Streitigkeiten auszuschalten. Man darf sich
darüber weder verwundern noch beschweren. „Sie ist nur
der erste Aufriß der Weltordnung, die wir brauchen und die
eines Tages errichtet werden muß. Sie entspricht auf dem
Gebiet der internationalen Politik dem Modell Niels Bohrs
auf dem Gebiet der Atomphysik.“³² In diesem Zusammen-
hang ist jedoch die Tatsache wichtig, daß sich die Vereinten
Nationen noch im Aufbau befinden. Während seiner acht-
jährigen Amtszeit hat Hammarskjöld die folgenden beiden
miteinander zusammenhängenden Tatsachen immer wieder
betont: Die Vereinten Nationen sind sehr von der Struktur
der Völkergemeinschaft abhängig. Zu jedem Zeitpunkt spie-
geln sie die jeweiligen Veränderungen dieser Struktur wider;
es wäre ein vergebliches Bemühen, sie dieser zwangsläufigen
Erscheinung zu entziehen. Die Vereinten Nationen sind in-
dessen nicht passiv. Sie sollen jeden Fortschritt genau regi-
strieren und fördern. Sie sollen das Risiko eines Rückschritts
vermindern, indem sie Spannungen, die zu einem Kriege
führen könnten, abbauen und mildern und auf allen Wegen

die Entwicklung zu Frieden und Gerechtigkeit begünstigen
und beschleunigen. Die Vereinten Nationen würden diesem
Auftrag nicht gerecht werden, wenn sie nicht in positiver
Weise an der Errichtung „dieser Weltordnung, derer wir
bedürfen“, mithelfen würden.

Die heutige Völkergemeinschaft besteht aus souveränen
Staaten, die zwar der wachsenden Interdependenz, der sie
ausgesetzt sind, Rechnung tragen müssen, die aber ihre
politische Richtung frei, ohne Einmischung von außen, be-
stimmen wollen. Die gegenwärtige Emanzipation der Kolo-
nialvölker ist nur der deutlichste Ausdruck dieser in Wirk-
lichkeit universellen Tendenz. Daraus ergibt sich, daß die
Vereinten Nationen keine Art Superstaat sind. „Trotz einiger
Ähnlichkeiten formaler Art“ haben sie „nicht die Macht-
befugnisse einer Weltregierung oder eines Weltparlaments“.³³
Die *Arbeitsweise* der Generalversammlung gleicht zwar sehr
dem Verfahren, das in den nationalen Parlamenten bei der
Verabschiedung von Gesetzen angewendet wird. Die General-
versammlung hat jedoch keinerlei legislative Kompetenzen.
Ihre Empfehlungen haben keine zwingende Wirkung³³. Der
Generalsekretär ist kein Super-Außenminister. Er kann sich
nicht gegen die Regierungen stellen, sondern nur versuchen,
die Politik der einzelnen Nationen auf einen gemeinsamen
Nenner zu bringen³⁴. Die Konsequenzen dieser Sachlage

sind deutlich: Man kann von der Generalversammlung nicht erwarten, daß sie die Funktionen eines nationalen Gesetzgebers übernimmt, und vom Generalsekretär nicht verlangen, daß er wie der Repräsentant einer Weltregierung auftritt.

Die Situation hat noch weitere Konsequenzen. Der gegenwärtige Zustand der internationalen Beziehungen setzt der Handlungsfreiheit der Vereinten Nationen Grenzen und bestimmt das Gesicht der UN. Die Vereinten Nationen sind vor allem das, was die Regierungen aus ihnen machen³⁵. Nun ist aber die Politik der Regierungen „den Einflüssen unterworfen, die sich in jedem Falle in der internationalen Politik auswirken würden, wo alle Länder souverän sind, wo aber noch eine Minderheit von Großmächten mehr Einfluß hat als die Mehrheit der kleinen Mächte“.³⁶ Und doch wird jeder Versuch unrealistisch, die in der Souveränität begründete Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten durch Einführung einer verschiedenen Gewichtung der Stimmen oder auf irgendeine andere Weise zu beeinträchtigen³⁷. Ebenso ist es weniger das Vetorecht gewisser Mitgliedstaaten, das die Organisation zu lähmen droht, als die Tatsache, daß keine wichtige Entscheidung zur Sicherung des Friedens ohne Zustimmung aller Großmächte getroffen werden kann³⁸. Keine Reform des Abstimmungsverfahrens im Sicherheitsrat wird daran etwas ändern.

Es wäre nutzlos und unvernünftig, diese Gegebenheiten zu ignorieren oder zu versuchen, sich ihnen zu entziehen. Viel besser ist es, sie ernsthaft in Betracht zu ziehen und sich ihnen mit Geduld zu fügen. Das Phänomen „Nation“ wird nicht von heute auf morgen verschwinden. Es weist außerdem genügend positive Züge auf³⁹, so daß man sich nicht nur fragen muß, ob die Bemühungen Erfolg haben werden, sondern ob sie überhaupt angebracht sind, dieses Phänomen zu eliminieren oder auch nur ohne entsprechende angemessene Vorkehrungen in eine zentralisierte Weltorganisation zu integrieren. Für Hammarskjöld gibt es hier keinen Zweifel: „Wenn die Pläne für eine internationale Ordnung irgendeine Aussicht haben sollen, angenommen zu werden, müssen sie den Staaten möglichst viel Freiheit lassen.“⁴⁰ Das ist eine vom gesunden Menschenverstand geleitete Feststellung, die sich den Behauptungen mancher Ultras des Internationalismus entgegenstellt, die darauf erpicht sind, die staatliche Souveränität abzubauen, und für die der Verfall der Staaten wichtiger ist als die Errichtung einer ausgeglichenen Völkergemeinschaft. Diese Feststellung wird übrigens sofort durch die Tatsache ergänzt, daß die einzige wahre Freiheit, die rechtlich begründete Freiheit ist. Somit liegt der Ausbau des Völkerrechts im wohlverstandenen Interesse der Staaten⁴¹. Der gegenwärtige Zustand der Völkergemeinschaft ist nicht allein durch die Existenz souveräner und verschieden mächtiger Staaten charakterisiert, sondern auch durch die wirkliche Solidarität, die ihre Koexistenz beherrscht und lenkt.

Diese wirkliche Solidarität wurde von den Staaten bei der Gründung der Organisation der Vereinten Nationen feierlich anerkannt, als die Mitglieder der Völkergemeinschaft ihren Willen bekräftigten, aus Unordnung und Gefahr herauszukommen, in die sie in Unkenntnis der Lage hineingeraten waren, und einen ersten „Schritt zu einer organisierten internationalen Gemeinschaft“ zu tun⁴². Sie haben damals „einige Grundregeln internationaler Ethik“ verkündet, „zu deren Einhaltung sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet haben“. Es sind die „Ziele und Grundsätze der Charta“, die „in ihrer Präambel aufgezeigt und in einer Reihe von Artikeln weiterentwickelt“ sind. Für Hammarskjöld liegt ihr außerordentlicher Wert nicht nur in der feierlichen und bestimmten Art ihrer rechtlichen Proklamierung. Er liegt mehr noch in der Tatsache, daß sie eine dem gegenwärtigen Entwicklungsstand entsprechende gemeinsame Grundlage für die Menschheit

und damit für die heutige Völkergemeinschaft darstellt, unabhängig von den für die internationale Zusammenarbeit geschaffenen Organen. „Diese Regeln spiegeln meist Normen wider, die für das nationale Leben längst bindend sind. So erscheinen sie im wesentlichen als eine Projektion von Zielen und Grundsätzen, die als nationale Werte bereits anerkannt wurden, auf die internationale Ebene und die internationale Gemeinschaft“, obwohl natürlich große Unterschiede in der Anwendung der Grundsätze in den einzelnen Staaten bestehen. Sie drücken im tiefsten Sinne die Einheit der „menschlichen Familie“ aus.

Obwohl sich der Generalsekretär in all den Jahren, in denen er für die Vereinten Nationen arbeitete, ständig auf diese Grundsätze bezogen und sich gelegentlich auf den einen oder anderen von ihnen ausdrücklich berufen hat, hat er doch gezögert, sie in einem Katalog zusammenzufassen und ihnen die Gestalt eines Dogmas zu geben. Mit dieser Haltung hat er in äußerst bezeichnender Weise in der Einführung zu seinem letzten Jahresbericht, der nur wenige Tage vor seinem Tode veröffentlicht worden ist, gebrochen. Hier hat er im Gegenteil versucht, den Dingen auf den Grund zu gehen und eine systematische Darstellung zu geben. Sie verdiente es, voll zitiert zu werden. Wir beschränken uns darauf, die in der Darstellung definierten fünf Grundsätze kommentarlos aufzuzählen:

1. „Die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein“, die gleichzeitig „den fundamentalen demokratischen Grundsatz der politischen Gleichberechtigung“ der Staaten sowie das „Recht auf wirtschaftliche Gleichberechtigung“ enthält;
 2. „Der demokratische Grundsatz vom Vorrang des Rechts“, der nicht nur für den Internationalen Gerichtshof sondern für alle Organe der Vereinten Nationen gilt;
 3. „Der Grundsatz der Gerechtigkeit“, der von selbst der politischen und wirtschaftlichen Gleichberechtigung entspringt, aber selbständigen Charakter hat.
- Aus diesen drei Grundsätzen ergeben sich zwei weitere, die unmittelbar die Arbeit der Vereinten Nationen bestimmen:
4. Der Verzicht auf Waffengewalt, „außer im allgemeinen Interesse“ und in Ausübung des Rechts der legitimen Selbstverteidigung⁴³;
 5. Die friedliche Bereinigung oder Beilegung von internationalen „Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten“, eine unumgängliche Forderung aus dem Verzicht auf Waffengewalt.

Diese fünf Grundsätze bieten ein Arbeitsprogramm auf politischem, wirtschaftlichem, kulturellem und sozialem Gebiet sowie im Bereich der Menschenrechte, das im einzelnen in den Artikeln der Charta niedergelegt ist. Die Grundsätze legen gleichzeitig auch die Mittel fest, die zu ihrer Durchführung zur Anwendung gelangen können. Die Grundsätze gelten für die einzelnen Staaten wie für die Vereinten Nationen. Es ist jedoch klar, daß die aufgezeichneten Ziele nur durch internationale Zusammenarbeit erreicht werden können. Von nun ab besitzt die Weltorganisation eine eigene Zielsetzung, die über den jeweils möglichen konstitutionellen Formen der Organisation steht, die sich den Bedürfnissen des Augenblicks entsprechend ändern können.

Wir stoßen hier wieder auf einen Gedanken, auf den Hammarskjöld oft zurückgekommen ist: „Die Grundsätze der Charta stehen hoch über der Organisation, die diese Grundsätze verkörpert, und die Ziele, die diese Grundsätze sichern sollen, sind heiliger als die Politik irgendeines Volkes oder irgendeiner Nation.“⁴⁴ Die Organisation darf deshalb in der Praxis eines vorübergehenden Vorteils wegen nie

von diesen Zielen abweichen⁴⁵, und die Mitgliedstaaten dürfen eine solche Abweichung nicht tolerieren. Man muß deshalb abwägen, ob jetzige Struktur und Methoden der Organisation geeignet sind, den ihr gesteckten Zielen in wirksamer Weise zu dienen⁴⁶.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, wie illusionär die Hoffnung ist, man könne sich aus der Zwangslage befreien, die sich aus der gegenwärtigen internationalen Kräfteverteilung ergibt, indem man die Vorschriften der Charta ändert. Die Charta ist nur der Reflex der gegenwärtigen Kräfteverteilung. Man muß weitergehen und eine gewisse formalistische Ergebenheit gegenüber Verfassungstexten überwinden. Gewiß muß die Charta ohne Einschränkung respektiert werden. Darauf wurde bereits mit Nachdruck hingewiesen. Aber die Organisation und die Verfahrensregeln stehen im Dienste der „Ziele und Grundsätze“. Erstere können sich in Anpassung an die strukturellen Veränderungen der Völkergemeinschaft ändern. Die Vorschriften der Charta müssen auf jeden Fall im Lichte jener Zielsetzungen interpretiert werden, da sie über jenen stehen. Die Verfahrensregeln dürfen niemals als Beschränkung aufgefaßt werden⁴⁷. Es handelt sich im Gegenteil darum, neue Methoden zu ersinnen, mit denen man die Lage besser meistern kann, jedoch nur unter der Bedingung, daß man der „Philosophie der Charta“ treu bleibt.

Kurz gesagt, die Vereinten Nationen befinden sich in einem organischen Wachstumsprozeß⁴⁸, in dem plötzliche Änderungen der Charta unwahrscheinlich sein werden. Dieser Wachstumsprozeß ist unabhängig von der jeweiligen internationalen Konjunktur und ergibt sich aus vielen Erfahrungen und Versuchen und aus einer ständigen Vervollkommnung der Verfahren und Arbeitsweisen, die den Umständen und den Erfordernissen der Ziele und Grundsätze der Charta entsprechen. Alle Bemühungen müssen auf die Förderung dieses Wachstumsprozesses gerichtet sein. Trotz der unzureichenden Fortschritte, trotz der Rückschläge, die unvermeidlich sind in einem so wenig fortgeschrittenen Stadium der Entwicklung zu „einer nach den Gesetzen der Gerechtigkeit in Frieden lebenden internationalen Gemeinschaft“⁴⁹, muß verhindert werden, daß der Wachstumsprozeß unterbrochen wird. Gegenwärtig haben es die Vereinten Nationen bereits erreicht, daß sie im Dienste der Völkergemeinschaft eine doppelte Funktion erfüllen, nämlich ein Verhandlungsorgan und ein Exekutivorgan für die praktische Arbeit zu sein⁵⁰.

Die Vereinten Nationen als Verhandlungsorgan

Wegen ihres universellen Charakters bieten die Vereinten Nationen einen einzigartigen Rahmen für zwischenstaatliche Verhandlungen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. Die Vereinten Nationen ersetzen nicht die klassischen Methoden der traditionellen Diplomatie, die unverändert weiter benutzt werden. Sie ersetzen auch nicht die internationalen Organisationen regionalen Charakters, die weiterhin ihren Wert haben⁵¹. Sie sind vielmehr „ein zusätzliches Instrument, das in den Grenzen seiner Zuständigkeit ein weiteres, ein letztes Mittel zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit bietet.“⁵² Die besonderen Möglichkeiten der Vereinten Nationen resultieren aus der Weite der Konfrontation, die sie erlauben, und aus der Tatsache, daß sie ständig zur Verfügung stehen. Deshalb kann „die Organisation der Vereinten Nationen — in vernünftiger Weise eingesetzt — einer Verständigungsdiplomatie besser dienen als irgendein anderes den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehendes Instrument.“⁵³ Der Ausdruck „Verständigungsdiplomatie“, der sich so oft in den Schriftstücken und Erklärungen von Dag Hammarskjöld wiederfindet⁵⁴, deutet etwas von dem an, was der Generalsekretär über die Vereinten Nationen dachte. Natürlich ist

nicht alle Diplomatie von dem Wunsch nach Verständigung geleitet. Der Generalsekretär glaubt, daß „die Organisation in dieser Hinsicht eine einmalige und vitale Rolle spielen muß“.⁵⁵

Diese Zielsetzung muß man im Auge behalten, wenn man die Methoden der Diplomatie beurteilt, auf die er zurückgreift. Da ist zunächst einmal die „Konferenzdiplomatie“, die sich in den öffentlichen Debatten der Generalversammlung und des Sicherheitsrates und in der abschließenden Abstimmung entfaltet. Hammarskjöld hat oft auf die Bedeutung der öffentlichen Diplomatie hingewiesen, die diese in einer Zeit hat, in welcher die Entwicklung der Massen-Kommunikationsmittel aus der öffentlichen Meinung einen entscheidenden Faktor der internationalen Beziehungen gemacht hat⁵⁶. Er hat aber auch nicht versäumt, den Akzent auf die Gefahren und die beschränkten Möglichkeiten öffentlicher Verhandlungen zu legen, in denen Mißverständnisse entstehen, in denen die Positionen aus Gründen des Prestiges einfrieren und in denen die Versuchung groß ist, die öffentliche Meinung als Verhandlungselement einzusetzen. Das führt schließlich dazu, daß Erwägungen der Propaganda über den Wunsch nach Verhandlungsergebnissen gestellt werden⁵⁷.

Hammarskjöld hat aber auch seit 1953 einen ständigen und energischen Kampf darum geführt, der „stillen Diplomatie“ (quiet diplomacy) die ihr gebührende Rolle in den Vereinten Nationen zuzuerkennen. Ohne Zweifel hatte man sich ihrer immer bedient. Es handelte sich bei ihm darum, dies öffentlich anzuerkennen und das der Geheimdiplomatie entgegengebrachte Mißtrauen zu überwinden, ein Mißtrauen, das aus einer extensiven Interpretation der Wilson'schen Gedanken über die Geheimdiplomatie herrührte. Es galt Illusionen auszuräumen, auf Grund deren man leicht offene Diplomatie mit internationaler Demokratie in Verbindung bringt.

Öffentliche Aussprachen führen einer Verhandlung „Frischluft“ zu. Sie geben den Parteien Gelegenheit, ihren Standpunkt bekanntzumachen, ihn auch verständlich zu machen und die Probleme herauszuarbeiten. Sie haben darüber hinaus eine sehr nützliche Funktion auf dem Gebiet der Erziehung und Meinungsbildung. Aber lange Erfahrung zeigt, daß öffentliche Verhandlungen allein keine Ergebnisse hervorbringen⁵⁸. Nur in diskreten Verhandlungen, befreit von der Neugier Dritter und von Prestigesorgen, können für alle Parteien annehmbare Regelungen gefunden werden. Offene Diplomatie und Geheimdiplomatie müssen daher ständig miteinander vermischt sein und sind voneinander abhängig. „Der Wert der öffentlichen Aussprache . . . kann nur an ihrem Anteil gemessen werden, den sie an der Erzielung eines auf diplomatischem Wege getroffenen Übereinkommens leistet.“⁵⁹ Die öffentliche Aussprache soll „eine Konfrontation der Meinungen erlauben, die sich im Laufe von in anderer Form geführten Verhandlungen herausgebildet haben. Sie soll die erzielte Übereinstimmung oder (noch verbliebene) Meinungsverschiedenheiten registrieren.“⁶⁰ Ebenso haben Abstimmungen über Entschlüsse ohne zwingende Wirkung nur einen Sinn, wenn sie eine Übereinstimmung zwischen den interessierten Staaten widerspiegeln. Es wäre gefahrlos zu vergessen, daß wir erst damit anfangen, „uns in Richtung auf ein System zu bewegen, in welchem sich die Minderheit der Mehrheit beugen muß“.⁶¹ Es ist noch ein langer Weg zurückzulegen, und es sind noch viele Ursachen von Streitigkeiten zu beseitigen, bis dieses System allgemein akzeptiert wird und wirksam funktionieren kann.

Bei weitem noch nicht alle Möglichkeiten der Geheimdiplomatie in den Vereinten Nationen sind erforscht worden. Sie sind sehr groß. Sie ergeben sich zunächst aus der Tatsache, daß sich in New York die ständigen Delegationen aller Mitgliedstaaten aufhalten. Sie bilden am Sitz der Vereinten

Nationen eine ständige diplomatische Konferenz. Die qualifizierten Repräsentanten von Ost und West müssen hier zusammenleben und Kontakte mit den Vertretern der blockfreien Länder unterhalten⁶¹. Auf diese Weise sind fortwährend Verhandlungen auf universeller Ebene möglich, was es vorher nie gegeben hat. Diese Vorzüge könnten noch viel intensiver und planmäßiger ausgenutzt werden, z. B. durch regelmäßige Geheimsitzungen des Sicherheitsrats oder „durch kurze Sondertagungen des Wirtschafts- und Sozialrats auf Ministerebene“.⁶²

Eine andere, noch nicht genügend wahrgenommene Methode wäre die „Nutzbarmachung der diplomatischen Funktionen des Sekretariats“.⁶³ Ganz offensichtlich ist dies eine der Waffen aus dem Arsenal der Vereinten Nationen, die am meisten die Aufmerksamkeit Hammarskjöld's auf sich gezogen hat. Sein eigenes diplomatisches Handeln zeigt zur Genüge, was in dieser Richtung erreicht werden konnte. Es ist daher trotz seiner Bedeutung nicht nötig, lange bei diesem Punkt zu verweilen. Man wird dabei lediglich feststellen, wie sehr sich Hammarskjöld der außerordentlichen Mittel bewußt war, die ihm in die Hand gegeben waren. „Das Sekretariat hat insofern eine einzigartige Stellung, als es keinen einzelnen Staat vertritt. Im Gegensatz zu dem Vertreter einer Regierung hat es auch nicht die Möglichkeit, in einer Erklärung die Macht spüren zu lassen.“⁶⁴ Paradoxerweise wird dadurch aber die Position des Sekretariats nicht geschwächt, zumal es sich hier um „Verständigungsdiplomatie“ handelt. Der Generalsekretär muß eine Art „gemeinsamer Nenner“ sein und sich daher des Vertrauens aller Mitglieder erfreuen. Dem entspricht auch das Verfahren bei der Wahl des Generalsekretärs. Wenn er das Vertrauen verliert, muß er sich zurückziehen, um „sein Amt nicht nutzlos werden zu lassen“.⁶⁴ Dag Hammarskjöld war zutiefst von dieser Sachlage überzeugt. Es beunruhigte ihn daher sehr stark, als er sich heftigen und direkten persönlichen Angriffen seitens der Sowjetunion ausgesetzt sah⁶⁵. Er hat sich schließlich trotz der Gefahren einer solchen Entscheidung entschlossen, im Amt zu bleiben, weil er seine Verantwortung gegenüber der Mehrheit der Mitgliedstaaten fühlte, und vor allem wegen der noch größeren Gefahren, denen das Amt des Generalsekretärs durch seinen Rücktritt ausgesetzt worden wäre⁶⁶.

Die diplomatischen Aufgaben, mit denen der Generalsekretär ausdrücklich vom Sicherheitsrat oder der Generalversammlung betraut werden kann, stellen an sich kein Problem dar. Man kann nur über die praktische Durchführung dieser Aufgaben diskutieren. Auch Hammarskjöld hat nicht das Bedürfnis gezeigt, sich über die Aufgaben an sich Gedanken zu machen. In seinem Handeln ging er aber darüber hinaus. Die vom Generalsekretär verlangte Neutralität gegenüber den widerstreitenden nationalen Interessen könnte natürlich rein negativ ausgelegt werden. Das hätte gleichwohl im Rahmen seiner Möglichkeiten und seines Verantwortungsbereichs gelegen. Solange er aber das Vertrauen der Mitgliedstaaten in seine Integrität nicht verliert und er mit der nötigen Diskretion vorgeht, kann er außerdem versuchen, einen „positiven Einfluß“ auf die Verminderung der Spannungen auszuüben. Es würde sich hier um den Einfluß der Organisation der Vereinten Nationen als solcher handeln⁶⁷, die auf diese Weise bereits mehr sein könnte als das, was die Regierungen aus ihr machen⁶⁸. Eine solche Stellung muß den Generalsekretär dazu verleiten, eine „unabhängige diplomatische Aktivität“ zu entfalten, die essentiell zu dem gehört, was man aktive „Präventiv-Diplomatie“ nennen könnte⁶⁷. Ihr müssen sich die Vereinten Nationen mit Entschlossenheit widmen, wenn sie ihrer Mission treu bleiben wollen⁶⁹.

Es ist außer Frage, daß wir eine solche Präventiv-Diplomatie dringend brauchen. Angesichts ihrer Verfassung und ihrer

Struktur ist es „für die Organisation außerordentlich schwer, einen Einfluß auf Probleme auszuüben, die . . . aus den gegenwärtigen Konflikten zwischen Machtblöcken entstehen“. Daher müssen ihre „Bemühungen darauf gerichtet sein, die neu entstehenden Konflikte aus dem Bereich der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Blöcken herauszuhalten“ oder gar aus diesem Bereich „herauszulösen durch Maßnahmen, die auf eine strenge Lokalisierung hinzielen“.⁷⁰ Aus diesem Grunde müssen die Vereinten Nationen so früh wie möglich handeln, wenn sich ein Konflikt anbahnt und bevor die bestehenden Spannungen oder Gefahrenbereiche zu einem offenen Konflikt geführt haben. Die Vereinten Nationen werden vor allem überall da handeln, wo sich ein Graben zwischen den Machtblöcken auftut, und versuchen, ihn wieder zuzuschütten⁷¹.

Wenn der Sicherheitsrat und die Generalversammlung aus irgendeinem Grunde nicht einschreiten können, wird es dem Generalsekretär zufallen, im Interesse des Friedens und der Sicherheit in die Bresche zu springen „mit den Methoden, die die Charta oder die traditionelle Diplomatie bieten und die Präsenz der Organisation beweisen“.⁷² Bekanntlich wurde Hammarskjöld in den letzten Jahren seiner Amtszeit veranlaßt, oft in dieser Weise zu handeln. Wenn er allein vorgehen mußte, hat der Generalsekretär gewöhnlich vor jedem Schritt die Mitglieder des Sicherheitsrats über seine Absichten informiert, „um ihnen Gelegenheit zu Einwendungen zu geben, falls sie es wünschen“.⁷³ Die Intervention der Vereinten Nationen ist auf jeden Fall, unabhängig von der Form, in der sie erfolgt, und unabhängig von der Stelle, die sie anordnet, dazu bestimmt, „in möglichst weitem Maße allen Parteien eine Garantie gegen Initiativen der anderen Partei zu geben“.⁷⁴

(Schluß folgt)

Anmerkungen:

- 32 Address at the Atoms for Peace Award Ceremony, SG/779, 28. Jan. 1959 (Verlautbarung des UN-Sekretariats).
- 33 Today's World and the United Nations, Four Addresses by Secretary-General Dag Hammarskjöld. United Nations Office of Public Information. New York 1958, p. 2 ff; The United Nations, An Appraisal. New Delhi 1956, p. 4; Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 16 June 1956 — 15 June 1957 (General Assembly Official Records: 12th Session, Supplement No. 1 A (A/3594), New York 1957, p. 3. Die Einführungen zu den Jahresberichten des Generalsekretärs werden im folgenden nur mit „Introduction“ und der entsprechenden Jahreszahl gekennzeichnet.
- 34 The United Nations, An Appraisal. New Delhi 1956, p. 5. Hammarskjöld hat oft auf diesen Aspekt seines Amtes hingewiesen und erklärt, es sei ihm verboten, sich offen gegen eine Großmacht zu stellen, weil sonst seine Amtsführung unmöglich würde. In diesem Zusammenhang führte er u. a. aus: „Er darf auf keinen Fall selbst den Anlaß zu einem Konflikt geben. In einem solchen Falle bliebe ihm nichts anderes übrig, als zurückzutreten.“ Seit 1953 machte Hammarskjöld jedoch von dieser Regel eine Ausnahme. Der Generalsekretär darf nämlich nicht vor dem Risiko zurückschrecken, Anlaß zu einem Konflikt zu geben, „wenn ihm seine Amtspflichten keine andere Wahl lassen“. Vgl. Address at Dinner given on the American Association for the United Nations, SG/336, 14. Sept. 1953, p. 7 (Verlautbarung des UN-Sekretariats).
- 35 Three University Addresses on Service to the Community of Nations. UN Office of Public Information, New York 1955, p. 17. Siehe auch die Rede von Hammarskjöld in Kopenhagen vom 11. Mai 1959 in United Nations Review, June 1959 p. 22 sowie SG/779, aaO (Anm. 32).
- 36 Today's World, aaO (Anm. 33), p. 4.
- 37 Introduction 1957 (Anm. 33), p. 3 sowie Introduction 1960 (Anm. 33), p. 2. Siehe auch: The United Nations, An Appraisal. New Delhi 1956, p. 6.
- 38 SG/336, aaO (Anm. 34).
- 39 Die verschiedenen Wirkungen des Nationalismus sind erläutert in Introduction 1956 (Anm. 33), p. 2 und in Three University Addresses, aaO (Anm. 35), p. 11 ff.
- 40 Liberty and Law in International Life. Philadelphia, SG/437, 22. Aug. 1955 (Verlautbarung des UN-Sekretariats), p. 2.
- 41 SG/437, aaO (Anm. 40), p. 3.
- 42 Dag Hammarskjöld — ein Leben für die Menschheit und den Frieden. Baden-Baden und Bonn: August Lutzeyer Verlag 1962 (Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten

- Nationen, Heft 13), S. 40. Die folgenden Zitate sind der gleichen Quelle entnommen.
- 43 Daraus ergibt sich für die UN insbesondere die Verpflichtung, keine in Verletzung der Charta durch Waffengewalt erzielten Ergebnisse als rechtmäßig oder rechtsbegründend anzuerkennen.
- 44 Erklärung des Generalsekretärs vor dem Sicherheitsrat vom 31. Okt. 1956 in Revue des Nations Unies, Nr. 11/1956 p. 13.
- 45 Ein durch Verletzung der Grundsätze erzielt Ergebnis ist immer zu teuer bezahlt. Vgl. SG/336, aaO (Anm. 34).
- 46 Dag Hammarskjöld, aaO (Anm. 42), S. 40.
- 47 Introduction 1957 (Anm. 33), p. 2: „Die Vereinten Nationen sind nur ein Mittel und nicht Selbstzweck. Die Arbeitsregeln der Charta dürfen nicht als Begrenzung angesehen werden.“ Siehe auch die Erklärung des Generalsekretärs vor der Generalversammlung vom 26. Sept. 1957 in Revue des Nations Unies, Nr. 9/1957 p. 54 f.
- 48 Interview des Generalsekretärs mit dem Deutschen Fernsehen vom 9. Mai 1959, SG/819 (Verlautbarung des UN-Sekretariats). Siehe auch: Introduction 1957 (Anm. 33), p. 3.
- 49 Vgl. Revue des Nations Unies, Nr. 9/1957 p. 55. Siehe auch: Dag Hammarskjöld, aaO (Anm. 42), S. 48 f.
- 50 Rede in Kopenhagen, aaO (Anm. 35), p. 22 ff.
- 51 Introduction 1957 (Anm. 33), p. 3: „Die parallel zu den Vereinten Nationen aufrechterhaltenen Bündnissysteme, die dem gegenwärtigen Gleichgewicht der Kräfte Rechnung tragen sollen, können in der Periode, in der wir uns befinden, von großem Nutzen sein.“
- 52 Introduction 1959 (Anm. 33), p. 1.
- 53 Introduction 1957 (Anm. 33), p. 3.
- 54 Der Ausdruck „Verständigungsdiplomatie“ erscheint sogar im Titel eines Vortrags, den der Generalsekretär am 2. April 1958 in London gehalten hat. Siehe: Today's World, aaO (Anm. 33), p. 1 ff. Hammarskjöld befaßt sich in diesem Vortrag sehr eingehend mit dem Thema.
- 55 Today's World, aaO (Anm. 33), p. 3.
- 56 The United Nations, An Appraisal. New Delhi 1956, p. 5. Siehe auch: The Element of Privacy in Peace-Making. Ohio University, SG/656, 3. Feb. 1958 (Verlautbarung des UN-Sekretariats).
- 57 SG/656, aaO (Anm. 56), sowie Statement at the Annual Dinner of the Advertising Council. New York, SG/406, 14. Nov. 1954 (Verlautbarung des UN-Sekretariats).
- 58 Today's World, aaO (Anm. 33), p. 6. Es ist übrigens wichtig festzustellen, daß die Beschlußfassung in den Vereinten Nationen nicht die Diplomatie ersetzt. „Sie dient nur ihrem Zweck, wenn sie der Diplomatie bei der Erzielung von Übereinkommen zwischen den interessierten Staaten hilft. . . . Nicht den Reden oder den Abstimmungen sondern der Diplomatie wird weiterhin das letzte Wort bei der Erhaltung des Friedens zustehen.“ Vgl. SG/656, aaO (Anm. 56).
- 59 SG/656, aaO (Anm. 56); Introduction 1957 (Anm. 33), p. 4; Introduction 1960 (Anm. 33), p. 3; Today's World, aaO (Anm. 33), p. 22 ff.
- 60 Introduction 1959 (Anm. 33), p. 2.
- 61 Today's World, aaO (Anm. 33), p. 25. Siehe auch die Rede von Hammarskjöld in Kopenhagen, aaO (Anm. 35), p. 23 ff.
- 62 Introduction 1959 (Anm. 33), p. 3.
- 63 Today's World, aaO (Anm. 33), p. 25.
- 64 Siehe Anm. 44 und die Rede des Generalsekretärs in Kopenhagen, aaO (Anm. 35), p. 23 ff.
- 65 Erklärung des Generalsekretärs vor der Generalversammlung vom 17. Sept. 1960, General Assembly Official Records: 4th Emergency Special Session, 858th Plenary Meeting, p. 4 ff.
- 66 Erklärung des Generalsekretärs vor der Generalversammlung vom 3. Okt. 1960, General Assembly Official Records: 15th Session, 883rd Plenary Meeting, p. 331 ff.
- 67 Rede in Kopenhagen, aaO (Anm. 35), p. 26.
- 68 Three University Addresses, aaO (Anm. 35), p. 17.
- 69 Introduction 1960 (Anm. 33), p. 5.
- 70 Introduction 1960 (Anm. 33), p. 4 f.
- 71 Introduction 1960 (Anm. 33), p. 5.
- 72 Introduction 1960 (Anm. 33), p. 5 und die Rede des Generalsekretärs vor der Generalversammlung vom 26. Sept. 1957 in Revue des Nations Unies, Nr. 9/1957 p. 55.
- 73 Siehe Anm. 67. Diese Handlungsweise des Generalsekretärs bietet im Vergleich zu den anderen Organen der Vereinten Nationen wesentlich größere Möglichkeiten, schnell und geschmeidig vorzugehen. Sie ermöglicht insbesondere, ohne durch die zögernde Haltung eines Mitglieds behindert zu sein, „eine Initiative, die diese Mitglieder in großen Zügen gutheißen oder tolerieren würden, ohne sich formell zu binden“. Vgl. Introduction 1959 (Anm. 33), p. 3. Hier zeichnet sich eine Entwicklung ab, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden darf.
- 74 Introduction 1960 (Anm. 33), p. 5.

UNICEF-Arbeit in Entwicklungsländern

PROFESSOR DR. MED. WOLFGANG DIETRICH GERMER

Ärztlicher Direktor und Chefarzt der Inneren Abteilung des Städtischen Wenckebach-Krankenhauses, Berlin-Tempelhof
 Professor an der Freien Universität Berlin
 Vertreter der Bundesrepublik im Verwaltungsrat von UNICEF

Im vergangenen Jahre feierte das *Weltkinderhilfswerk der Vereinten Nationen* seinen 15. Geburtstag. Diese Organisation — abgekürzt UNICEF für United Nations Childrens Fund genannt — hat sich in den ersten vier Jahren nach ihrer Gründung ausschließlich als Hilfsorganisation in den Notstandsgebieten der Nachkriegszeit in Europa, China und Israel betätigt. Seit 1950 hat sich das Arbeitsfeld des Hilfswerks für Kinder jedoch mehr und mehr auf langfristige Programme in den Entwicklungsländern verlegt. Das Weltkinderhilfswerk gehört in die weitverzweigte Familie der Vereinten Nationen. Die Organisation hat einen halbautonomen Status. Sie wird gelenkt von einem 30-köpfigen *Verwaltungsrat* (Executive Board), der sich aus gewählten Vertretern der über 100 Mitgliedstaaten von UNICEF zusammensetzt. Die praktische Durchführung der Aufgaben obliegt einem Stab von Verwaltungsbeamten von derzeit 572 Personen, an dessen Spitze im Hauptquartier der Organisation in New York seit vielen Jahren als *Exekutiv-*

Direktor Maurice Pate steht. UNICEF unterhält in 30 Ländern der Erde Büros.

Das Weltkinderhilfswerk erhält seine *Gelder* aus verschiedenen Quellen. Der weitaus größte Teil stammt aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten, der kleinere Teil von karitativen Verbänden und Einzelpersonen. Die weihnachtliche *Grußkartenaktion* von UNICEF brachte 1961 mit über 20 Millionen verkaufter Karten 1,5 Millionen Dollar ein. — Den größten Beitrag zum Einkommen von UNICEF leisten alljährlich die *Vereinigten Staaten*, die 1961 12 Millionen Dollar gezahlt haben. Die USA leisten diese Zahlung unter der Bedingung, daß damit 46 vH des Gesamteinkommens von UNICEF nicht überschritten werden. — Die *Bundesrepublik* hat sich 1961 erfreulicherweise mit 1,3 Millionen Dollar an die zweite Stelle der Beitragszahler gesetzt. Nach den Grundsätzen des Hilfswerks sollen die Empfängerländer zu den Programmvorhaben, die von UNICEF gutgeheißen und finanziell unterstützt werden, jeweils