ten Nationen wesentlich anders aussehen werden als in diesem Jahr. Denn jetzt bereits weiß man, nicht zuletzt wegen des Beitritts vieler neuer afrikanischer Staaten, daß sie sich weiter im Sinne einer vorwiegend afrikanisch-asiatischen, von den Kommunisten ausgebeuteten Organisation entwikkeln werden. Aber das genügt keineswegs, um düstere Prophezeiungen über ihr unvermeidliches Ende zu rechtfertigen. Allerdings rechtfertigt es ernste Zweifel daran, ob sie in Zukunft mehr denn je ihre wesentliche Aufgabe erfüllen können, die in der Sicherung des Friedens und der Förderung fruchtbarer internationaler Zusammenarbeit besteht.

Die Periode, über die sich unsere Berichterstattung erstreckt, stand in der Tat trotz der Fülle der Probleme und Tagungen, die wir vorstehend erörterten, nicht im Zeichen der Vereinten Nationen. Sie war gekennzeichnet durch die internationale Aussprache über *das neue geeinte Europa und über die Atlantische Allianz.* In den bemerkenswerten, die Zukunft ausmalenden Zusammenkünften und Ansprachen, die alle der internationalen Zusammenarbeit und der Sicherung des Friedens galten, war niemals von den Vereinten Nationen die Rede. Europa, dessen Rolle immer geringfügiger in den UN wird, wuchs zu einer gewaltigen Macht an. Die Versöhnung zwischen Frankreich und Deutschland — das erste hielt sich von den UN fern, das zweite gehört ihnen nicht an — vollzog sich außerhalb der Weltorganisation. Kennedys große Rede über das Zusammengehen Amerikas mit dem geeinten Europa hatte keinen Raum für die UN, obgleich es sonst eine demonstrative Taktik Washingtons ist, die Weltorganisation zu preisen.

Was bedeutet das alles?

Der Schluß liegt nahe. Üben einerseits Afrikaner und Asiaten die Vorherrschaft in den gegenwärtigen Vereinten Nationen aus, so ist es andererseits klar, daß diese Vereinten Nationen im Augenblick *keinerlei Vorherrschaft in der Welt außerhalb der New Yorker und Genfer Sitzungssäle* ausüben. An dieser fundamentalen Wahrheit darf niemand vorbeigehen, der den Vereinten Nationen wohlwill, der eine über den Bündnissen und über den Gruppierungen der Kontinente stehende alle verbindende Gemeinschaft in Zukunft für notwendig hält. Dauert der *Bruch* zwischen einer afrikanisch-asiatisch beherrschten, kommunistisch ausgebeuteten universellen Organisation und den unendlich mächtigeren Kraftquellen außerhalb ihres Kreises an, so müssen die Vereinten Nationen, so lebhaft sie sich auch gebärden, jede praktische Bedeutung verlieren. Es wird die Aufgabe all derer sein, die an das jahrhundertealte Ideal einer Nationengemeinschaft — heiße sie Völkerbund oder Vereinte Nationen — glauben, diesen Bruch zu bekämpfen, eine Brücke zwischen dem Traumbild der einen und der Wirklichkeit der anderen im Interesse aller zu schlagen. (Abgeschlossen am 8. Juli 1962)

Anmerkung der Redaktion:

1 Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker. — Entschließung der Generalversammlung 1514 (XV) vom 14. Dezember 1960. Deutsche Übersetzung s. S. 117 dieser Ausgabe.

Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation?

DR. KARL HEINZ KUNZMANN

Dozent für Völkerrecht an der Schule der Bundeswehr für Innere Führung

Der Gedanke, daß sich die Vereinten Nationen (UN) und die Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) gegenseitig ausschließen, daß einer dieser Organisationen eine Vorrangstellung gebührt, welche die andere zu praktischer Bedeutungslosigkeit verurteilt, wird immer wieder laut. Die Erkenntnis, daß die UN den Weltfrieden zwischen Ost und West nicht gewährleisten können, führt oft zu dem Schluß, die UN seien im Mechanismus der Friedenssicherung überflüssig. Sehen so die einen in der NATO den eigentlichen Garanten des Weltfriedens, so erblicken die anderen in ihr kein den Frieden stabilisierendes, sondern ein ihn gefährdendes Element. Dabei wird einmal der kollektiven Friedenssicherung durch die UN eine wertungsmäßige Vorrangstellung eingeräumt und jede Art der militärischen Blockbildung als ein Übel an sich betrachtet, geeignet den Weltfrieden zu gefährden [1]. Zum anderen wird allein in der NATO eine „imperialistische Organisation" gesehen, dazu bestimmt, an die Stelle der UN zu treten [2].

Die Nachkriegszeit hat auf Grund ihrer unmittelbaren Erfahrung Militärbündnisse negativ gewertet. Eine Organisation als einen Militärpakt, eine Allianz zu bezeichnen, ist gleichbedeutend mit einem Werturteil gewesen. Dennoch sind die Großmächte zum System des Mächtegleichgewichts auf der Grundlage gewaltiger Militärblöcke zurückgekehrt, da die UN im Bereich der Ost-West-Spannung lahmgelegt worden sind [3]. Die Stabilisierung des Weltfriedens geht auf diese Blockbildung zurück, und das Nebeneinander der Militärbündnisse hat bis heute keine Gefährdung des Friedens bedeutet. Die Bündnisse bestehen in einer Weise nebeneinander — und das ist eine neue geschichtliche Erfahrung —, die unmittelbare militärische Reibungen nicht aufkommen läßt. Wie ist dies möglich? *Eine* Antwort auf diese Frage lautet, es sei das atomare Gleichgewicht, die absolute Unrentabilität der bewaffneten Auseinandersetzung, die jede Reibung zwischen den Blöcken ausschließe. Ob tatsächlich ein echtes militärisches und atomares Gleichgewicht zwischen Ost und West erreicht ist, scheint nicht unbestritten. Der nur militärischen Antwort muß deshalb eine politische hinzugefügt werden: Beide Militärbündnisse sind in den Rahmen der UN eingeordnet und bekennen sich übereinstimmend zu denselben vorgegebenen Grundsätzen der UN-Charta. Es sind die UN als Mittler, als Mechanismus kollektiver Friedenssicherung und als politisches Forum, die das reibungslose Nebeneinanderbestehen der großen Militärallianzen entscheidend ermöglichen.

Die Einsicht in das Zusammenwirken, das sich gegenseitige Ergänzen von UNO und NATO wird durch eine verbreitete begriffliche Unklarheit erschwert. Was ist kollektive Sicherheit? Worin unterscheidet sich ein System kollektiver Sicherheit von einem Militärbündnis? Kennt die Charta diesen Unterschied? Ist die NATO mit der Charta der UN vereinbar? Ist die NATO ein regionales Sicherheitssystem im Sinne des Kapitels VIII der Charta? Welche wechselseitigen Beziehungen bestehen zwischen UNO und NATO? Diesen Fragen soll zunächst nachgegangen werden, bevor eine befriedigende Antwort auf die Fragestellung dieses Beitrages, UNO oder NATO?, erteilt werden kann.

Die kollektive Friedenssicherung

Die Vereinten Nationen sind ein universelles System kollektiver Sicherheit: Sie haben die Aufgabe, den internationalen Frieden durch Mittel friedlicher Streitbeilegung zu erhalten und diesen Frieden im Falle einer bewaffneten Aggression durch gemeinsame Maßnahmen wiederherzustellen. Die Vereinten Nationen bedienen sich hierbei eigener, ständiger und unabhängiger Organe. Jedes einzelne Mitglied der UN ist verpflichtet, seine internationalen Streitigkeiten durch fried-

liche Mittel so beizulegen, daß keine Friedensgefährdung entsteht. Die Drohung mit und der Gebrauch von bewaffneter Gewalt ist den Mitgliedern verboten. Verletzt ein Mitglied diese Verpflichtungen, so kann der Sicherheitsrat für jeden zu einer Spannung führenden Streitfall den Parteien am Streit die geeigneten Streitbeilegungsmethoden empfehlen oder einen Vermittlungsvorschlag unterbreiten. Im Fall eines Friedensbruches stellt der Sicherheitsrat den Angriff fest, ordnet vorläufige Maßnahmen, unbewaffnete Sanktionen oder einen militärischen Eingriff durch die Weltorganisation an. Diese Konzeption der kollektiven Friedenssicherung, der Ergreifung gemeinsamer Maßnahmen der gesamten Staatengemeinschaft gegen *jeden* den Weltfrieden gefährdenden oder brechenden Staat, richtet sich in erster Linie gegen die Mitglieder der Organisation. Die Organisation kann sich im Falle eines Friedensbruches auch gegen Nichtmitglieder wenden, da sie das Ziel verfolgt, den Frieden der Welt zu sichern.

Die universelle Friedenssicherung kommt den *Organen* der Weltorganisation, in erster Linie dem Sicherheitsrat, zu. Der Sicherheitsrat kann sich jedoch in Erfüllung seiner Aufgaben der Hilfe sogenannter „regionaler Abkommen oder Organe" bedienen. Er soll

> „die Entwicklung des Verfahrens fördern, örtlich begrenzte Streitigkeiten durch Inanspruchnahme dieser regionalen Abmachungen oder Einrichtungen friedlich beizulegen, sei es auf Veranlassung der beteiligten Staaten oder auf Grund von Überweisungen durch ihn selbst." (Artikel 52 Absatz 3) [4].

Außerdem soll der Sicherheitsrat

> „gegebenenfalls diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch nehmen." (Artikel 53 Absatz 1 Satz 1).

Selbst der durch den Sicherheitsrat einzusetzende Generalstabsausschuß der UN kann zur Durchführung bewaffneter Sanktionen durch die Organisation

> „mit Ermächtigung des Sicherheitsrats nach Konsultation mit geeigneten regionalen Einrichtungen regionale Unterausschüsse einsetzen." (Artikel 47 Absatz 4).

Neben der universellen Friedenssicherung durch ihre eigenen Organe kennen die Vereinten Nationen also auch eine regionale Friedenssicherung für örtlich begrenzte Streitfälle, d. h. solche Streitfälle, die nicht unbedingt den Weltfrieden, wohl aber den Frieden einer Region gefährden oder brechen. In solchen Fällen soll und kann sich die Weltorganisation zur Verwirklichung ihrer Zielsetzung der Hilfe regionaler Systeme kollektiver Sicherheit bedienen.

Der einleitende Artikel zum Kapitel VIII der Charta, der Artikel 52, bestimmt daher, daß keine Bestimmung der Charta das Bestehen von regionalen Abkommen oder Organen ausschließt. Diese Abkommen oder Organe und ihre Tätigkeit müssen mit den Zielen und Grundsätzen der UN, wie sie in den Artikeln 1 und 2 der Charta niedergelegt sind, vereinbar sein. Die regionalen Abkommen haben die Aufgabe, sich in ihrer „Region" mit der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit zu befassen, d. h. mit solchen Angelegenheiten der Friedenssicherung, die für ein Vorgehen auf regionaler Grundlage geeignet sind. Kein regionales Abkommen darf jedoch ohne die Zustimmung des Sicherheitsrates Zwangsmaßnahmen ergreifen. Die Mitglieder regionaler Abkommen sollen örtlich begrenzte Streitigkeiten mit Hilfe des regionalen Mechanismus der Streitbeilegung regeln. Erst wenn die regionale Streitschlichtung versagt, soll der Sicherheitsrat mit der Angelegenheit befaßt werden. Eine eigene Intervention des Sicherheitsrats wird hierdurch nicht ausgeschlossen.

Aus dem Gesamtzusammenhang dieser Regelung ergibt sich, daß die „regionalen Abkommen oder Organe" kleine, regionale Systeme kollektiver Sicherheit sind, in ihrer Aufgabenstellung und ihrem Aufbau den Vereinten Nationen vergleichbar. Sie müssen ebenfalls über eigene, ständige Organe zur Friedenssicherung, über einen Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung und notfalls über die Machtmittel zur Durchführung bewaffneter Zwangsmaßnahmen verfügen. Wenngleich sich diese Folgerung dem verständigen Leser der Charta ohne weiteres aufdrängt, ist diese Bedeutung des Begriffes der „regionalen Abkommen" in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung bestritten. Die begriffliche Deutung des VIII. Kapitels — was ist eine „Region", ein „örtlich begrenzter Streitfall", ein „regionales Abkommen" — schien eine dankbare Thematik für Dissertationen und sonstige wissenschaftliche Veröffentlichungen. Wie so oft war die wissenschaftliche Durchdringung zwar der Wissenschaft, nicht jedoch der Sache dienlich. Die Dinge wurden zerpflückt, der sinnvolle Gesamtzusammenhang drohte verloren zu gehen, und eine Überbewertung der Materialien führte schließlich für manche Autoren zu einer weder erforderlichen noch begründeten Auslegung des Kapitels VIII [5].

Zunächst sei jedoch folgendes festgehalten: Die im Falle einer Bedrohung des Weltfriedens oder eines Friedensbruches zu ergreifenden Maßnahmen kollektiver Sicherheit können sowohl universeller als auch regionaler Art sein. Die Anwendung bewaffneter Gewalt durch ein Organ kollektiver Friedenssicherung bedarf jedoch sowohl im universellen als auch im regionalen Bereich der Anordnung bzw. Zustimmung des Sicherheitsrates.

Die kollektive Selbstverteidigung

Über diese Regelung des Kapitels VIII hinaus räumt die Charta den Mitgliedstaaten in Artikel 51 im Falle eines bewaffneten Angriffes ein unmittelbares Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung ein. Jeder angegriffene Staat kann sich also sofort und ohne vorherige Beschlußfassung des Sicherheitsrates allein oder gemeinsam mit anderen Staaten mit Waffengewalt verteidigen. Er hat lediglich die bereits von ihm ergriffenen militärischen Maßnahmen dem Sicherheitsrat mitzuteilen — im Gegensatz zu einem regionalen Abkommen des Kapitels VIII, das den Sicherheitsrat jederzeit über sämtliche Maßnahmen auf dem laufenden halten muß, die zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens durch regionale Organe *ergriffen oder beabsichtigt* werden —. Die Maßnahmen der kollektiven Selbstverteidigung dürfen solange fortgesetzt werden, bis der Sicherheitsrat die zur Aufrechterhaltung — und Wiederherstellung — des Friedens notwendigen (bewaffneten) Maßnahmen ergriffen hat. Erst also wenn die Staatengemeinschaft die wirksame Verteidigung des Angegriffenen übernehmen und dessen Schutz gewährleisten kann, muß der Angegriffene bei der Anwendung bewaffneter Gewalt den Anordnungen des Sicherheitsrates Folge leisten und diese Maßnahmen eventuell ganz einstellen. Wobei daran erinnert werden darf, daß eine Beschlußfassung des Sicherheitsrates durch das Veto jedes ständigen Ratsmitgliedes verhindert werden kann, so daß bei Beteiligung eines solchen Mitgliedes an einem Angriff ein Krieg außerhalb des Rahmens der Charta erfolgen kann, ohne daß die kollektive Friedenssicherung zum Zuge gelangt.

Die kollektive Selbstverteidigung tritt an die Stelle *gemeinsamer Zwangsmaßnahmen* eines Systems der kollektiven Sicherheit regionaler oder universeller Ausgestaltung. Stellt sich das Verhältnis regionaler zu universeller Friedenssicherung durch Maßnahmen kollektiver Sicherheit als ein solches gegenseitiger Hilfeleistung und Ergänzung dar, so handelt es sich bei den Maßnahmen kollektiver Selbstverteidigung um einen Ersatz der — entweder noch ausstehenden oder nicht möglichen — bewaffneten Maßnahmen kollektiver Sicherheitssysteme. Das regionale Abkommen ist ein echtes, nur bei Anwendung bewaffneter Gewalt unselbständiges System kollektiver Sicherheit, ein Hilfssicherheitssystem, während ein System kollektiver Selbstverteidigung einen

Ersatz für echte Zwangsmaßnahmen kollektiver Sicherheit, ein Ersatzsicherheitssystem darstellt [6].

Der Regionalismus von San Franzisko

Die Vorschläge von Dumbarton Oaks gründeten die gesamte Friedenssicherung der UN auf die Vorrangstellung und die geeinte Macht der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder. Gegen die Allgewalt der „Großen" und deren universellen Zentralismus machten sich in San Franzisko sehr bald regionale Strömungen verschiedener Gruppen bemerkbar, die befürchteten, der Sicherheitsrat könne zu stark — oder zu schwach werden.

Für die Region des südlichen und südwestlichen Pazifik nahmen Australien und Neuseeland für sich eine besondere Verantwortung der Friedenssicherung in Anspruch. In Europa zeigten vor allem Frankreich und die UdSSR ein Interesse, die von ihnen abgeschlossenen militärischen Beistandsverträge so in Übereinstimmung mit der Charta zu bringen, daß ein unmittelbares militärisches Reaktionsvermögen erhalten blieb. Die arabischen Staaten auf der einen und die lateinamerikanischen Staaten auf der anderen Seite waren bestrebt, ihren regionalen Systemen zur Anerkennung durch die Charta zu verhelfen. Die amerikanischen Staaten befürchteten eine zunehmende Einmischung der UdSSR in inneramerikanische Angelegenheiten. Sie waren deshalb bestrebt, den Sicherheitsrat dadurch auszuschalten, daß der regionalen Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) eine erstgegebene Verantwortung für internationale Streitigkeiten auf dem amerikanischen Kontinent eingeräumt wurde. Sie versuchten, eine engere Bindung der USA an dieses regionale System zu erreichen, um den Schutz des amerikanischen Vetos im Sicherheitsrat genießen zu können. Deshalb kam der Vorschlag einer begrifflichen Trennung zwischen „regionalem Abkommen" und bloßem „Militärbündnis" aus den Reihen der regional gebundenen Staaten. Der von Ägypten eingebrachte Vorschlag stieß jedoch auf den Widerstand Frankreichs und der UdSSR. Diese beiden Staaten hatten darauf hingewirkt, daß allen „regionalen Abkommen" volle militärische Handlungsfreiheit gegenüber den ehemaligen Feindstaaten der UN erhalten bleibt (Artikel 53 Absatz 1 Satz 3).

Aus den Materialien ergibt sich, daß der ägyptische Vorschlag abgelehnt worden ist und Übereinstimmung dahingehend bestanden hat, daß die Militärbündnisse in Europa durch den 3. Satz des Artikels 53 Absatz 1 gedeckt werden sollten. Aus dieser Tatsache schließen einige Autoren [7], daß der Begriff des „regionalen Abkommens" in Kapitel VIII nicht eng ausgelegt werden könne, sondern auch militärische Bündnisse umfasse. Eine Auslegung, die im Wortlaut dieses Kapitels keine Stütze findet und eine unzulässige Überbewertung der Materialien darstellt. In Anbetracht eines klaren Wortlautes dürfen Materialien zur Auslegung des Vertrages nach anerkannten Auslegungsgrundsätzen nicht herangezogen werden. Gegen eine solche Auslegung spricht aber außerdem die *später* erfolgte Redaktion des Artikels 51 der Charta. Diese Bestimmung räumt nämlich allen Militärbündnissen — nicht nur den gegen Deutschland gerichteten — die volle militärische Reaktionsfreiheit im Falle eines bewaffneten Angriffes ein. Die Ausweichklausel des Artikels 53 Absatz 1 Satz 3 wird damit überflüssig.

Der Artikel 51 verdankt seine Entstehung dem verbreiteten Wunsche, im regionalen Rahmen im Falle eines Angriffes unmittelbare Verteidigungsmaßnahmen ohne vorherige Beschlußfassung des Sicherheitsrates ergreifen zu können. Die türkische Delegation hatte darauf hingewiesen, daß keinem Mitglied zugemutet werden könne, mit seinen Verteidigungsmaßnahmen bis zu einer Entscheidung des Sicherheitsrates zu warten. Diese Auffassung hat sich mit dem Bestreben der amerikanischen Staaten getroffen, den in der Akte von Chapultepec zum Ausdruck gebrachten Grundsatz kollektiver Selbstverteidigung — ein Angriff auf einen amerikanischen Staat ist ein Angriff auf alle amerikanischen Staaten — in der Charta zu verankern. Als die USA erkannt hatten, daß die Feindstaatenklausel des Artikels 53 den UdSSR im europäischen Bereich volle militärische Handlungsfreiheit ohne Zustimmung des Sicherheitsrates einräumt, während im Bereich der OAS stets eine Mitwirkung des Sicherheitsrates erforderlich gewesen wäre, war der Weg für die Anerkennung des Rechtes auf kollektive Selbstverteidigung in Artikel 51 der Charta geebnet. Die nachträgliche Einfügung des Artikels 51, der auch für regionale Sicherheitssysteme Geltung hat, macht die Auslegung des Artikels 53 Absatz 1 Satz 3 im Sinne der Materialien nicht nur überflüssig, sondern sogar schädlich. Der Artikel 51 reicht aus, um *allen* Militärbündnissen die automatische militärische Verteidigung zu ermöglichen. Die Staatenpraxis hat dies klar erkannt und seit dem Brüsseler Pakt von 1948 stützen sich alle militärischen Beistandsverträge auf den Artikel 51 der Charta. Es besteht deshalb keine Notwendigkeit, das klare System der Charta im Wege der Auslegung zu verwirren. Regionale Abkommen im Sinne von Kapitel VIII sind deshalb in Übereinstimmung mit Wortlaut und Gesamtzusammenhang der Bestimmungen dieses Kapitels nur regionale Systeme kollektiver Sicherheit unter Ausschluß der Allianzen. Die letzteren werden allein durch Artikel 51 in den Rahmen der Charta eingefügt.

Das regionale System kollektiver Sicherheit dient dabei der Aufrechterhaltung des Friedens innerhalb einer Region, d. h. vor allem der Streitschlichtung und Friedenssicherung zwischen den Mitgliedstaaten. Demgegenüber dient das Militärbündnis in erster Linie und meist ausschließlich der Verteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffes durch einen bestimmten, nicht zu den Mitgliedern des Bündnisses zählenden Staat. Militärbündnisse haben im allgemeinen nicht die Aufgabe der Streitschlichtung und Friedenssicherung zwischen den eigenen Mitgliedstaaten.

Die NATO — ein regionales System kollektiver Sicherheit oder ein Ersatzsicherheitssystem?

Die Parteien des Nordatlantikvertrages vereinigen ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung *und* für die „Erhaltung des Friedens und der Sicherheit" (Präambel Absatz 4) in einer bestimmten „Region", dem durch Artikel 6 umrissenen Gebiet des „Nordatlantik". Um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen, werden die Vertragsparteien alle geeigneten Maßnahmen ergreifen (Artikel 5 Absatz 1), während sie sich im übrigen verpflichten, jeden internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sind, auf friedlichem Wege zu regeln (Artikel 1). Lassen diese Bestimmungen des Nordatlantikvertrages nicht den Schluß zu, es handle sich um ein regionales Abkommen nach Kapital VIII der Charta, eine Organisation, die der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens hinsichtlich der für ein Vorgehen auf regionaler Ebene geeigneten Angelegenheiten dient?

Die Streitfrage, ob das Vertragsgebiet des Nordatlantik als eine Region im Sinne des Kapitels VIII angesehen werden kann oder nicht [8], kann dahingestellt bleiben, da es an einigen anderen Voraussetzungen eindeutig fehlt. Die NATO befaßt sich nicht in dem Sinne mit der regionalen Aufrechterhaltung des Friedens, wie das der Artikel 52 der Charta voraussetzt. Sie wendet sich nämlich nicht der Friedenssicherung *innerhalb* der Region, zwischen den Mitgliedstaaten zu, sondern richtet sich nur gegen einen Angriff auf das Vertragsgebiet von *außen*. Die ausschlaggebenden Bestimmungen der Artikel 5 und 6 gehen allein vom Angriffstatbestand gegen eine der Vertragsparteien und das Vertragsgebiet aus. Der Vertrag befaßt sich also mit der regionalen Friedenssicherung nur mittelbar dadurch, daß er sich gegen einen Angriff von außen auf die gesamte Region wendet. Es han-

delt sich also um eine Auseinandersetzung zwischen verschiedenen „Regionen", die sicher nicht mehr als ein „örtlich begrenzter Streitfall" angesehen werden kann und auch nicht mehr für ein „Vorgehen auf regionaler Grundlage" geeignet ist. Die Erfüllung des durch den Nordatlantikvertrag vorausgesetzten Angriffstatbestandes bedeutet nicht nur eine regionale Friedensgefährdung, sondern eine Gefährdung des Weltfriedens und verläßt damit den Rahmen regionaler Friedenssicherung. Sowenig der Vertrag Zwangsmaßnahmen für einen Konflikt zwischen Mitgliedstaaten vorsieht, sowenig sieht er ein den Erfordernissen des Artikels 52 Absatz 2 der Charta entsprechendes System friedlicher Streitbeilegung unter den Mitgliedern vor. Die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung des Artikels 1 ist so allgemein gehalten und entbehrt so sehr jeder Präzisierung, jeder Ausgestaltung der Methoden der Streitschlichtung, daß es hier an einem entscheidenden Erfordernis des Kapitels VIII fehlt.

Die Organisation des Nordatlantikvertrages hat sich zwar über den Text des Vertrages hinaus auf Grund des Artikels 9 dieses Vertrages zu einer echten internationalen Organisation mit begrenzter, funktioneller Völkerrechtspersönlichkeit und ständigen internationalen Organen entwickelt, jedoch werden die Maßnahmen der „Friedenssicherung", d. h. der Selbstverteidigung, nicht durch die Organe der Organisation beschlossen, sondern stehen nach dem Wortlaut des Artikels 5 jeder einzelnen Vertragspartei mit einem erheblichen Ermessensspielraum zu. Schließlich handelt es sich bei den durch die Organisation vorgesehenen Verteidigungsmaßnahmen in jedem Falle um autonome, ohne Zustimmung des Sicherheitsrates zu ergreifende Schritte. Die Informationspflicht aus Artikel 54 der Charta ist für die NATO praktisch undenkbar, ebenso wie ein Einsatz der NATO durch den Sicherheitsrat zur Durchführung von regionalen Zwangsmaßnahmen nach Artikel 53 der Charta. Die Organisation des Nordatlantikvertrages kann nach alledem nicht als ein regionales Abkommen, als ein System der kollektiven Sicherheit auf regionaler Ebene angesehen werden, sondern nur als ein System kollektiver Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta — eine Auffassung, die zwar im Schrifttum bestritten[9], in der Staatenpraxis jedoch allgemein anerkannt ist.

Die Einfügung der NATO in den Rahmen der UNO

Der Nordatlantikvertrag stützt nicht nur die vereinbarten gemeinsamen Verteidigungsmaßnahmen ausdrücklich auf den Artikel 51 der UN-Charta, er gliedert sich darüber hinaus sorgfältig in das System der Vereinten Nationen ein. Bereits in der Präambel bekräftigen die Parteien ihren Glauben an die Ziele und Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen (Absatz 1). In Konkretisierung dieses Programmsatzes verpflichten sich die Parteien in Artikel 1 des Vertrages, *jeden* internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sind, dergestalt auf friedlichem Wege zu regeln, daß der internationale Friede, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden, und honorieren damit die ihnen aus Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 33 der Charta obliegenden Verpflichtungen. Der Vertrag statuiert darüber hinaus erneut den in Artikel 2 Absatz 4 der UN-Charta ausgesprochenen Verzicht auf die Gewaltandrohung und Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen. Jeder Streitfall, an dem ein oder mehrere Mitglieder der NATO beteiligt sind und der nicht in einem bewaffneten Angriff auf das Vertragsgebiet besteht — man denke etwa an den Streit um Berlin, insbesondere die Vorgänge des 13. August —, muß deshalb in friedlicher Weise durch Mittel friedlicher Streitregelung beigelegt werden.

Erst im Falle des Vorliegens eines „bewaffneten Angriffes" — der Wortlaut von Artikel 5 des Nordatlantikvertrages gebraucht die Formulierung aus Artikel 51 der UN-Charta — werden sich die Parteien gegenseitig Beistand leisten, „jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung" (Artikel 5). Demgemäß unterrichten die Parteien den Sicherheitsrat unverzüglich von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Maßnahmen. Sie erklären ihre Bereitschaft, diese Maßnahmen einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden wiederherzustellen und zu erhalten (Artikel 6). Der Vertrag stellt ausdrücklich fest, daß er weder die Rechte und Pflichten berührt, welche sich für die Parteien, die Mitglieder der UN sind, aus deren Charta ergeben, noch die in erster Linie bestehende Verantwortlichkeit des Sicherheitsrates für die Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit (Artikel 7). Der Nordatlantikvertrag macht es mit dieser sorgfältigen Regelung unmißverständlich klar, daß er nicht etwa an die Stelle der UN treten, sondern lediglich dann in Aktion treten will, wenn ein bewaffneter Angriff vorliegt.

Die Terminologie des Vertrages könnte als bloßer Formalismus angesehen und mit dem Hinweis angegriffen werden, daß der Mißbrauch des Vetos der USA, Frankreichs oder Großbritanniens im Sicherheitsrat genüge, der NATO die volle Handlungsfreiheit zu bewahren. Diese Argumentation enthält den offenen Vorwurf der Bösgläubigkeit der NATO-Partner und läßt sich durch die seitherige politische Praxis der NATO in keiner Weise erhärten. Im Gegenteil, die gesamten Umstände der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland als Nichtmitglied der Vereinten Nationen in die NATO zeigen, wie gewissenhaft die NATO den Tatbestand der Eingliederung ihrer Organisation in die UN verwirklicht.

Die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die NATO

Die BRD ist nicht nur auf Grund ihres Beitritts zum Nordatlantikvertrag durch die oben aufgeführten Grundsätze dieses Vertrages an einzelne Bestimmungen und Grundsätze der UN-Charta gebunden. Die Bundesregierung hat sich darüber hinaus in einer besonderen Note einverstanden erklärt, eine mit den Grundsätzen der UN-Charta übereinstimmende Politik zu betreiben. Sie hat sich formell verpflichtet, die sich aus Artikel 2 der UN-Charta ergebenden Verpflichtungen zu übernehmen. Das bedeutet, daß die BRD als einziges Nichtmitglied der UN in völkerrechtswirksamer Weise an die Grundsätze der UN-Satzung durch den Beitritt zu einem auf Artikel 51 der Charta basierenden Ersatzsicherheitssystem gebunden ist. Die Bindungswirkung der Charta für eines der Nichtmitglieder steht damit für die BRD außer Zweifel. Dieser Umstand von erheblicher politischer Tragweite wird bei den tendenziösen Diffamierungen des deutschen Verteidigungsbeitrages gewissenhaft verschwiegen. Es scheint aber auch in der Bundesrepublik während des UN-Kongo-Einsatzes der Umstand in Vergessenheit geraten zu sein, daß die BRD kraft dieser Bindung verpflichtet ist, den UN jeden, d. h. auch den moralischen Beistand bei allen Maßnahmen der kollektiven Friedenssicherung zu gewähren.

Um auch letzte Zweifel an der politischen Haltung der BRD auszuschließen, hat die Bundesregierung weiterhin erklärt, daß sie sich jeder Handlung enthalten werde, die mit der Natur der NATO als einem ausschließlich auf Verteidigung gerichtetem Bündnis unvereinbar sei. Die Bundesregierung hat sich insbesondere verpflichtet, niemals zur Waffe zu greifen, um die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Abänderung ihrer derzeitigen Grenzen zu erreichen. Sie hat es übernommen, alle Streitigkeiten, die sich zwischen ihr und anderen Staaten ergeben könnten, auf friedlichem Wege zu lösen. Die Bundesregierung ist demgemäß am 18. April 1961 dem „Europäischen Abkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten" vorbehaltlos beigetreten und hat die obligatorische Rechtssprechung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag für alle sich zwischen ihr und den Parteien dieses Europäischen

Abkommens ergebenden Rechtsstreitigkeiten anerkannt. Dasselbe gilt für das Verhältnis der BRD zu den Mitgliedstaaten der WEU: Auch hier hat sich die BRD im Verhältnis zu den WEU-Mitgliedern auf der Grundlage von Artikel X des WEU-Vertrages der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes der UN unterworfen. Die BRD hat sich damit der Pflicht zur friedlichen Streitregelung in umfangreicherer Weise unterworfen als manches Mitglied der UN — und das maßgeblich auf der Grundlage ihres Beitrittes zur NATO.

Die Wechselwirkungen zwischen UN und NATO

Der Beitritt der BRD zur NATO macht einen Tatbestand besonders augenfällig, der bereits angesprochen worden ist: die vorhergegebene Bindung aller Verteidigungssysteme in Ost und West an die Grundsätze der UN-Charta. Die geschichtlich erwiesene Gefahr der unvermeidbaren Reibung hochaufgerüsteter Militärblöcke wird damit gemildert. Friedensgefährdende Handlungen sind dem Willkürbereich der Allianzpartner entzogen, weil das beiden Bündnissen übergeordnete Sicherheitssystem gemeinsame Werte und Tatbestände schafft und Verpflichtungen auferlegt, die einen leichtfertigen Friedensbruch durch jede der beiden Seiten ausschließt. So sehr sich Begriffe in der ideologischen Auseinandersetzung als wertlos erweisen können — man denke nur an die östliche „Demokratie" —, so ist doch das in der UN-Charta vorausgesetzte Kriterium des „bewaffneten Angriffes", des Verzichtes auf die Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung so klar und in den Augen der Weltöffentlichkeit und der „Neutralen" so einwandfrei bestimmbar, daß ein Mißbrauch eines Verteidigungsbündnisses so lange nicht zu befürchten ist, als sich die Großen wirklich an die UN-Grundsätze gebunden fühlen.

Die Gefahr der unmittelbaren Reibung der Blöcke wird außerdem durch den „neutralen" Raum zwischen den Blöcken und die in diesem Raum durchaus wirksamen Vereinten Nationen gemildert. In diesem Bereich können die UN, wie die Konflikte im Suezgebiet und im Kongo gezeigt haben, die Aufgabe kollektiver Friedenssicherung übernehmen. Sie verhindern dadurch die Einbeziehung eines der beiden großen Blöcke. Die Pufferzone und das Wirken der UN in dieser Zone können das Ausweiten der Konflikte verhindern. Sie sichern solchen Konflikten eine Lösung, die weder eine Gefahr für die jeweiligen Interessensphären der Militärbündnisse darstellen, noch eine Verschiebung des Mächtegleichgewichtes bedingen. Hier zeigt sich deutlich, daß zwar die UN ohne das Bestehen der Ersatzsicherheitssysteme heute nicht in der Lage wären, den Weltfrieden zwischen den Blöcken wirksam zu sichern, daß aber diese Ersatzsicherheitssysteme ihrerseits ohne die Tätigkeit der UN im Raum außerhalb ihrer unmittelbaren Interessensphären in einer weit größeren Gefahr bewaffneter Auseinandersetzung stehen würden, als dies für den Weltfrieden zuträglich wäre.

Das Weltsystem kollektiver Sicherheit ist jedoch auch in anderer Weise für die Vertragserfüllung und die Stärkung eines Ersatzsicherheitssystemes wie der NATO von ausschlaggebender Bedeutung. Der Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung können die NATO-Mitglieder im konkreten Falle nur dadurch nachkommen, daß sie sich der durch die UN geschaffenen oder doch zumindest bereit gehaltenen Methoden und Mittel der Streitschlichtung bedienen, also etwa des Internationalen Gerichtshofes, der Vermittlung des UN-Generalsekretärs oder des Vergleichsverfahrens der Generalakte. Die UN sind hier notwendige Ergänzung der NATO. Von viel größerer Bedeutung ist jedoch die Tatsache, daß selbst in Konflikten zwischen NATO-Mitgliedern der Streitschlichtungsmechanismus der UN das einzig wirksame Streitschlichtungsverfahren bieten kann. Zwar hat die NATO auf Grund eines Ratsbeschlusses vom 13. Dezember 1956 ein bescheidenes Vermittlungsverfahren durch den NATO-Generalsekretär für den Fall von Streitigkeiten unter ihren Mitgliedern vorgesehen, doch hat die Erfahrung gezeigt, daß die wirksame Streiterledigung in den den Zusammenhalt oder sogar den Bestand der NATO gefährdenden Konflikten durch die Vereinten Nationen vorgenommen worden ist. Das gilt in vollem Maße für den Suezkonflikt, aber auch für den Cypernstreit. War der Streit um Cypern ein reiner Streit zwischen NATO-Mitgliedern, so zeigten sich doch alle Vermittlungsbestrebungen innerhalb der NATO nicht geeignet, diese für die militärische Schlagkraft der NATO im Mittelmeerraum bedenkliche Situation zu bereinigen. Der Suez-Konflikt schließlich bestätigt die Tatsache, daß die NATO kein Instrument kollektiver Sicherheit darstellt. Im Falle eines Konfliktes von Mitgliedstaaten der NATO mit einem Staat, der mit dem potentiellen Aggressor nicht identisch ist, versagt das Ersatzsicherheitssystem der NATO, und die Wiederherstellung des Weltfriedens muß durch die UN vorgenommen werden. Selbst die für die Wirksamkeit und den Fortbestand der Allianz gefährlichen Spannungen werden also im übergeordneten System der kollektiven Sicherheit bereinigt.

Die UN bieten als politisches Forum eine weitere, nicht zu unterschätzende Möglichkeit: die der ständigen politischen Kontaktnahme, Auseinandersetzung und Aussprache im Falle von Konflikten, die ohne diese Kontaktmöglichkeit verhängnisvoll werden könnten. Das Ost-West-Gespräch reißt in den UN praktisch niemals ab, und eine Isolierung beider Blöcke, wie sie den Allianzen der Vergangenheit sicher war, besteht heute nicht mehr.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Charta der UN selbst die Möglichkeiten regionaler Gruppierungen und regionaler Maßnahmen der Selbstverteidigung eröffnet. Auf Grund der konkreten politischen Verhältnisse der Nachkriegszeit ermöglicht allein diese Konstruktion der Charta die Friedenssicherung zwischen den Großmächten durch die Schaffung von Militärbündnissen. Die NATO fügt sich in diesen Rahmen lückenlos ein und ist heute einer der Eckpfeiler der Friedenssicherung. Sie steht dabei jedoch in einem ständigen Ergänzen und wechselseitigem Unterstützen mit dem übergeordneten Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, was beweist, daß der Weltfriede heute durch das Nebeneinanderbestehen von UNO *und* NATO gewährleistet wird.

Anmerkungen:

1 So insbesondere die „Neutralen". Vgl. hierzu Kunzmann, Karl Heinz, Die Bündnisfreiheit der afro-asiatischen Staaten, in Europa-Archiv (EA) 16. Jg. (1961) S. 693 ff.; ders., Die Bandung-Staaten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen. 10. bis 13. Sitzungsperiode, in EA 14. Jg. (1959) S. 761 ff.

2 Vgl. etwa Voss, Hans, Nordatlantikpakt, Warschauer Vertrag und die Charta der Vereinten Nationen, VEB Deutscher Zentralverlag, Berlin 1958, S. 39.

3 Vgl. hierzu Scheuner, Ulrich, Die kollektive Sicherung des Friedens im gegenwärtigen Völkerrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 2, Karlsruhe 1958, S. 1 ff.; ders., Wandlungen und Entwicklungen in der Satzung der Vereinten Nationen, in Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen 1960 Heft 29 S. 10 ff. und 1960 Heft 30 S. 16 ff.; Kunzmann, Karl Heinz, Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen. Plan und Wirklichkeit, ebd. 1959 Heft 26 S. 19 f. und 1959 Heft 27 S. 16 ff.

4 Die Charta der Vereinten Nationen, Bonn 1961 (= Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen Heft 12), Übersetzung vom Sprachendienst des Auswärtigen Amtes.

5 Vgl. u. a. Krezdorn, Franz Joseph, Les Nations Unies et les Accords Régionaux, Speyer 1955, p. 52; Yakemtchouk, Romain, L'O.N.U., La sécurité régionale et le problème du régionalisme, Paris 1955, p. 139 ff.

6 Vgl. Hagemann, Max, Der Atlantikpakt und die Satzung der Vereinten Nationen, in Archiv des Völkerrechts 1949/50 Bd. 2 S. 385 ff.

7 Neben den in Anm. 5 Genannten vor allem Kelsen, Hans, Recent trends in the Law of the United Nations, London 1951, p. 920 ff.; Roß, A., Constitution of the United Nations, Kopenhagen 1950, p. 168 f.

8 Vgl. Kelsen, Hans, Is the North Atlantic Treaty a regional arrangement?, in AJIL 45 (1951) p. 162 ff.

9 Wie hier allerdings Hagemann, aaO (Anm. 6); Schwarzenberger, Power Politics, London 1951, p. 522; Goodhart, A. L., The North Atlantic Treaty of 1949, Receuil des Cours, 1951/II, p. 233; Nisot, J., Le Traité de l'Atlantique Nord et la Charte des Nations Unies, Revue de Droit international et de Droit comparé (1951), p. 158 ff.; Yakemtchouk, aaO (Anm. 5), p. 232 ff.; Boutros-Ghali, Contribution à l'étude des ententes régionales, Paris 1949, p. 153 ff.; Beckett, William Eric, The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations, London 1960, p. 30, 34.