Die UNO in Berlin?

JOHANNES W. KLEFISCH

Die Berlinfrage ist gegenwärtig kein Verhandlungsgegenstand der Vereinten Nationen, wie erst kürzlich Generalsekretär U Thant und Bundesaußenminister Dr. Schröder übereinstimmend feststellten (vgl. S. 178). Die Verantwortung liegt bei den vier Mächten, den USA, Großbritannien, Frankreich und der Sowjetunion. Aber niemand weiß, ob das so bleibt. Der Autor, mit dem Thema schon durch sein Buch „Schluß mit Deutschland?" vertraut, prüft einige Möglichkeiten und Auswirkungen einer Präsenz der UN in Berlin.

Kurz nach dem sogenannten Chruschtschow-Ultimatum im November 1958 wurden Stimmen laut, die bei der Lösung der Berlin-Krise den Vereinten Nationen eine Rolle zuweisen wollten. Unter den Fürsprechern dieses Plans befanden sich der jetzige österreichische Außenminister Kreisky, der ehemalige französische Staatspräsident Auriol, der ehemalige britische Premier Attlee samt einer Gruppe von 17 britischen und amerikanischen Parlamentariern aller Parteien, sowie später noch die amerikanischen Senatoren Mike Mansfield und Joseph Clark. Auch Chruschtschow erklärte sich im März 1959 bereit, eine UNO-Lösung für Berlin in Betracht zu ziehen.

Das sowjetische Ultimatum erwies sich in der Folge als unbefristet. Aber der Wunsch der Sowjets, den Status Berlins zu verändern und durch eine andere staatsrechtliche Konstruktion zu ersetzen, hält unvermindert an und bildet einen der krisenhaltigsten Streitpunkte im Ost-West-Verhältnis. Demgegenüber wünschen die Westmächte, den Status quo sich zunächst einmal garantieren zu lassen, verkennen aber andererseits auch nicht die Notwendigkeit, im Zuge künftiger Entspannungs- und Abrüstungsmaßnahmen für die geteilte Stadt ein Statut auszuhandeln, das ein normales Stadtleben wiederherstellt und weltpolitische Zusammenstöße ausschließt. Über das Wie bestehen indessen noch keine einhelligen Vorstellungen. Die UNO-Lösung ist eines in einer Reihe mehr oder minder unklarer und umstrittener Modelle.

Inzwischen hält die Gefahr, daß durch überstürzte Ereignisse in Berlin ein allgemeiner Konflikt ausgelöst wird, unvermindert an, zumal seit mit der Mauer das Versagen der bisherigen Politik zu einem augenfälligen Ärgernis wurde. Andererseits sind durch das Teststopp-Abkommen und den Erfolg der Unterschriftssammlung Sondierungsgespräche über weitere Abrüstungsschritte in Gang gekommen, die als Beiprodukt eine Lösung der Berlin-Frage fast unumgänglich machen. Beispielsweise würde ohne einen präzisen Berlinvertrag ein Nichtangriffspakt beträchtliche Unsicherheitsfaktoren enthalten. Sowohl eine sowjetische Berlin-Blockade als auch westliche Maßnahmen dagegen könnten als Bruch des Pakts aufgefaßt werden und schärfste Reaktionen auslösen. Ebenso müßten bei einer Rüstungskontrolle beiderseits des Eisernen Vorhangs für Berlin komplizierte Sonderregelungen getroffen werden, die die ganze Absurdität des Berlinproblems aufrollen würden.

Seit den jüngsten Abrüstungsverhandlungen sucht man nach Abkommen, die selfenforcing sind, d. h. deren Erfüllung und Erzwingbarkeit ohne ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen den Vertragspartnern auskommt. Außerdem haben siebzehnjährige Verhandlungen alle Beteiligten zu der Einsicht bekehrt, daß Abrüstung ein zu prekärer Stoff ist, um ihn mit politischen Forderungen zu vermischen. Die Großmächte sind sich seit etwa 1960 einig, Abrüstungsvorschläge möglichst frei von politischen Junktims zu halten. Insofern wirkt sich das Berlin-Dilemma als ein Hemmnis weiterer Entspannungsschritte aus.

Können nun die Vereinten Nationen behilflich sein, diese Schwierigkeiten und Gefahren auszuräumen?

Die Vorschläge, die in dieser Richtung gemacht worden sind, unterscheiden sich in mancher Hinsicht. Einige wollen es dabei bewenden lassen, in die Stadt eine UNO-Kommission zu verlegen, die gewisse Garantiefunktionen zu erfüllen hat. Andere denken darüber hinaus an eine militärische UNO-Einheit, ähnlich der UNEF, wie sie im Gaza-Streifen wirksam ist. Beide Vorschläge glauben, daß die Anwesenheit der UNO eine wesentliche Dämpfung des Berlin-Konfliktes zur Folge haben würde.

Abschreckung

Ob eine zivile UNO-Kommission ausreicht, läßt sich am besten beurteilen, wenn man sich extreme politische Situationen vorstellt, mit der sie konfrontiert wäre. Beispielsweise könnte sich eine Macht einfallen lassen, bei lokalen Unruhen, die sie vielleicht selbst angezettelt hätte, der Berliner UNO unaufgefordert „zur Hilfe zu eilen", und damit ein weltpolitisches fait accompli zu schaffen, das gerade die UNO-Präsenz verhindern sollte. Eine UNO-Kommission wäre dabei auf hilflose Proteste an den ernstfalls vetogehemmten Sicherheitsrat angewiesen.

Eine UNO-Polizei würde dagegen das Feuer erwidern, ganz abgesehen davon, daß sie es erst gar nicht zu turbulenten Vorgängen in der Stadt und zu auswärtiger Einmischung kommen ließe. Einem Angriff auf UNO-Truppen steht ein hohes Maß von Abschreckung entgegen. Ein solcher Übergriff würde nicht nur die gegnerische Allianz aufrufen, sondern auch die Neutralen vor die Alternative stellen, sich in einem Konflikt, der sie sonst kaum berührte, für oder gegen die UNO zu entscheiden. Der Angreifer müßte mit unabsehbaren Folgen rechnen, mindestens mit seiner völligen Isolierung. Die Frage lautet, wie hoch läßt sich diese Abschreckungswirkung veranschlagen. Gibt sie Berlin weniger oder mehr Sicherheit als die derzeitigen Engagements der Allianzen?

Nuklear-Engagements sind seit einiger Zeit zweifelhaft geworden. In Berlin hat sich zwar viel Großmacht-Prestige angesammelt. Aber niemand kann sich so recht vorstellen, daß die Großmächte, wenn sie in eine „Schlacht um Berlin" verwickelt würden, sich mit Atomsalven beschössen. Die Sicherheit Berlins wird heute nur noch von der Befürchtung geschützt, solche Kampfhandlungen ließen sich nicht begrenzen und näherten sich bei zunehmender Verschärfung am Ende doch der „nuklearen Schwelle". Nun sind aber Taylors als auch Sokolowskis strategische Planungen unermüdlich bemüht, den nuklearen Krieg von dem konventionellen zu trennen. Sobald der Atomkrieg einmal hermetisch geworden ist (übrigens eher ein Problem der Allianzpoltik als der Strategie) wäre Berlin gerade das richtige Objekt einer konventionellen Machtprobe, gegen die es in der Geschichte bekanntlich nie viel Abschreckung gegeben hat.

Die Schlußfolgerung ist, daß man, je unverläßlicher in Zukunft die Nuklearpolitik wird, je mehr der konventionelle Krieg wieder ins Spiel kommt, um so größere Wirksamkeit einer UNO-Garantie beigemessen wird. Denn wo die UNO steht, hört eben eine Machtprobe auf, sich auf ein lokales Objekt zu beziehen. Sie stellt jede Nation vor die Existenzfrage, was denn in dieser Welt noch gelten soll. Insofern würde eine UNO-Garantie sogar eine Rückversicherung bei der nuklearen Abschreckung finden. Mindestens würde einem Nuklear-Engagement für die UNO, die den vertraglichen Schutz einer Stadt übernommen hat, weitaus mehr

Glaubwürdigkeit zukommen, als wenn es nur für diese Stadt erteilt würde.

Es gibt Skeptiker, die dies bezweifeln. Man hört den Einwand, im Kongo sei die Abschreckungsmauer der UNO mehrmals unterlaufen worden. Tatsächlich steckt in dem Einwand nachgerade der Beweis des Gegenteils. Im Kongo wurde die UNO eben nicht von einer im weltpolitischen Sinne zurechnungsfähigen Staatsmacht angegriffen. Sie hat vielmehr eine örtliche Rebellion niedergeschlagen, mit dem kalkulierten Erfolg, eine Einmischung von außen zu unterbinden. Gerade dieses Beispiel beantwortet auch die Frage, in welcher Form UNO-Präsenz am wirksamsten ist. Eine zivile UNO-Kommission hätte aller Voraussicht nach im Kongo versagt.

Garantierte Absurdität?

Einen wesentlich höheren Schwierigkeitsgrad hat freilich die Frage, was die UNO in Berlin nun eigentlich zu schützen habe. Eine Minorität, darunter allerdings Chruschtschow, will den UNO-Schutz auf Westberlin beschränken, wobei noch die Frage zu klären wäre, ob dieses Westberlin das Völkerrechtsstatut einer Freien Stadt erhalten sollte oder als westliche Enklave auf diese oder jene Weise mit der Bundesrepublik verbunden bliebe.

Wie dem auch sei, jedenfalls würde sich durch eine solche Regelung die Sicherheit der Westberliner zumindest nicht verringern. Außerdem ließen sich dabei internationale Garantien für den ungehinderten Verkehr aushandeln und ihre Beachtung zu einer Angelegenheit sämtlicher Nationen machen.

Trotzdem wird es dem Westen kaum möglich sein, einem solchen Plan zuzustimmen. Der Ersatz westlicher Truppen und Schutzversprechen durch eine militärische UNO-Garantie würde als unerträglicher Prestigeverlust empfunden. Außerdem wäre damit die Anerkennung der Mauer als Staatsgrenze verbunden. Aber selbst wenn man berücksichtigt, daß die Beurteilung politischer Zumutbarkeit Schwankungen ausgesetzt ist und man das, was heute „untragbar" erscheint, einmal für einen guten Kompromiß halten könnte, verstößt eine solche Regelung schlechthin gegen die praktische Vernunft, die wohl nicht ruhen würde, in immer weiteren Krisen gegen diese Verstümmelung einer Großstadt zu rebellieren. Es ist sehr zu bezweifeln, daß etwa eine Generalversammlung sich bei ausreichender Information dazu hergeben würde, der UNO die Aufrechterhaltung einer solchen Absurdität zuzumuten.

Die Mehrzahl der Fürsprecher einer Berliner UNO-Lösung wünscht denn auch, die Garantie auf das gesamte Stadtgebiet auszudehnen, um dadurch eine Wiedervereinigung Berlins zu ermöglichen. Das macht sich auf den ersten Blick ganz gut. Der Kompromiß respektiert den Grundsatz des Gleichgewichts, der die Ost-West-Verhandlungen seit etwa 1955 beherrscht. Der territoriale Rückzug der Großmächte aus Berlin wäre ebenso gleichwertig wie die Prestige-Verrechnung, — obwohl der Umstand, daß Ostberlin Regierungssitz ist, langwierige und nicht gerade reibungslose Verhandlungen erwarten läßt.

Daß der Osten bisher auf diesen Vorschlag nicht eingegangen ist, schließt nicht unbedingt aus, daß er nicht im Bereich östlichen Verhandlungsspielraums liegt. Da die Sowjetunion in Berlin die stärkere De-Fakto-Position hat, wäre es Sache des Westens, das Projekt auf den Tisch zu legen. Der Teststoppvertrag, der ebenfalls auf einen westlichen, von den Sowjets immer wieder verworfenen Vorschlag zurückgeht und hernach in fast unverändertem Wortlaut unterzeichnet wurde, gibt einen guten Begriff von der östlichen Verhandlungstaktik und den Chancen, die man sich von geduldiger Beharrlichkeit versprechen darf. Seither hat sich das Gesprächsklima gebessert, und eine Berliner UNO-Lösung läge durchaus im Themenkreis der laufenden Sondierungen.

Der politische Status quo

Auf den Verfahrensweg und die institutionelle Struktur soll hier nicht eingegangen werden. Die UNO wird immer das leisten, was die Großmächte einmütig wollen, und noch einiges mehr. Die Schwierigkeit liegt weniger bei der UNO als in Berlin. Die Vereinten Nationen können zwar die Unantastbarkeit einer Stadt garantieren. Aber die Verwaltung einer Stadt ist schließlich kein UNO-Geschäft, sondern die Aufgabe einer Bürgerschaft. Und hier verlassen die Vorschläge zu einer Großberliner Lösung meist den Boden der politischen Tatsachen. Ähnlich wie der Herter-Plan von 1959, der freilich die Sicherheit Berlins dem labilen Gleichgewicht der vier Großmächte anvertrauen will, verlangen auch die Fürsprecher einer UNO-Lösung freie Wahlen. Über den Ausgang bestünde kein Zweifel.

Nach dem heutigen Kräfteverhältnis und den Grundregeln politischen Verhaltens ist eine solche Politik aussichtslos. Die Sowjets sind zwar seit der Herstellung des nuklearen Gleichgewichts bereit, auf Gegenseitigkeit Einschränkungen ihrer militärischen Macht zuzustimmen. Sie lehnen aber jede Diskussion über eine Regelung ab, bei der eine kommunistische Administration einseitig vor Einrichtungen kapitulieren müßte, die man drüben kapitalistisch nennt. Dieser Starrsinn beruht nicht nur auf Doktrinen, wie sie in der östlichen Definition der „friedlichen Koexistenz" und dem Unfehlbarkeitsdogma zutage treten. Er findet seine letzte Erklärung in der Befürchtung, daß eine Wahlniederlage der SED und die Auslieferung Ostberlins an den Westen politische Bewegungen einleiten könnte, bei der am Ende die Existenz des östlichen Herrschaftssystems auf dem Spiel stünde. Umgekehrt könnte man sich fragen, ob der Westen einer Regelung zustimmen könnte, bei der Westberlin kommunistisch würde. Es ist das intellektuelle Verdienst Kennedys, die Grenzen einer sinnvollen Weltpolitik abgesteckt zu haben, als er in seiner Rede vor den amerikanischen Studenten forderte, daß „Atommächte, bei aller Verteidigung unserer eigenen Lebensinteressen, solche Konfrontationen vermeiden müssen, die einem Gegner nur die Wahl zwischen einem demütigenden Rückzug oder einem Atomkrieg lassen".

Man steht heute vor der Alternative, entweder die Berliner Absurdität mit all ihren Risiken weiterhin auf sich beruhen zu lassen oder sich mit einer Regelung abzufinden, die für die Aufrechterhaltung einer kommunistischen Sektorenverwaltung die gleichen Garantien anbietet wie gegen einen östlichen Versuch, durch Unterwanderung einen Umsturz in den Westsektoren herbeizuführen. Nur unter solchen Voraussetzungen ist es sinnvoll, der Zweckmäßigkeit einer Berliner UNO-Lösung nachzugehen.

An sich läge dieses Modell durchaus auf der Linie der UNO. Es kann nicht ihre Aufgabe sein, Gegensätze einzuschmelzen, wohl aber, Streitende zu trennen. Zu dem Auftrag, die Stadt vor äußerer Einmischung zu schützen, träte eine Art Verfassungskontrolle, die zu verhindern hätte, daß die streitenden Parteien innerhalb der Berliner Stadtverwaltung sich mit unerlaubten Mitteln zu überwältigen suchten.

Wer freilich eine solche kommunale Konföderation in Betracht zieht, muß wissen, was er da verlangt. Unter den derzeitigen Umständen wäre sie kaum in der Lage, sich auch nur auf eine gemeinsame Briefmarke zu einigen, geschweige denn über ein Währungsabkommen, ein Zuzugsgesetz, einen Lohnausgleich, alles unabdingbare Voraussetzungen, um überhaupt in absehbarer Zeit die Mauer beseitigen zu können.

Gewiß ließen sich einer Berliner UNO die rechtlichen und exekutiven Mittel zur Verfügung stellen, um die innere Sicherheit der Stadt aufrechtzuerhalten. Aber ihre Lage wäre doch äußerst prekär. Man muß damit rechnen, daß ihre Maßnahmen immer wieder von den streitenden Parteien angefochten und verdächtigt würden, so daß dergleichen Händel Reaktio-

nen bis nach Washington, Moskau und zum Sicherheitsrat auslösten. Manche befürchten, daß die UNO sich in diesem Kleinkrieg der Stadtverwaltung verschleiße und am Ende selbst zum Problem werde. Berlin sei ein zu enges und heißes Pflaster für einen UNO-Auftrag.

Die dynamische Perspektive

Nun sollte man nicht dem Fehler verfallen, gegenwärtige Spannungen gegen eine Regelung anzuführen, die sie doch gerade überwinden soll. Die völkerrechtlichen Grundlagen, das Statut und die personelle Zusammensetzung müßten wohl der Berliner UNO so viel Autorität verleihen, daß alle Beteiligten von vornherein bereit wären, sich vor ihr zu arrangieren. Nach einer Anlaufzeit, die gewiß ihre Krisenmomente hätte, würde dann die Abschirmung der Stadt vor äußerem Druck und die Stetigkeit einer streng paritätischen UNO-Politik wohl allmählich eine dämpfende Wirkung auf die internen Reibereien ausüben. Man könnte auch an die Errichtung eines Schiedsgerichts für Kompetenzstreitigkeiten denken. Und wenn auch beide Parteien sich in manchen Fragen an ihren Vorbildern da draußen orientieren, würde sich das Band, das die UNO um sie legt, am Ende als vorteilhafter erweisen als die ideologische Kontroverse, die sie trennt.

Schließlich würden die Berliner Spannungen um so mehr an Bedeutung verlieren, als es gelänge, die Kompetenz der UNO auf weitere Entspannungsmaßnahmen auszudehnen, wie man sie laut der Moskauer Absprache jetzt erwägt, etwa auf Rüstungskontrolle beiderseits des Eisernen Vorhangs und auf eine Mitwirkung bei einer künftigen deutschen Wiedervereinigung. Diesen Gesichtspunkt bringt auch das amerikanische State Department in einer Stellungnahme zu dem Berliner UNO-Projekt zum Ausdruck: „Eine realistische und dauerhafte Lösung des Berlin-Problems kann nur in der deutschen Wiedervereinigung gefunden werden. Nach Ansicht des Department sollte man den Schwerpunkt mehr darauf verlegen, die Lösung des umfassenderen Grundproblems anzustreben, als vorübergehend Beruhigungspillen zu verabreichen (palliative interim solutions)."

Eine auf Berlin beschränkte UNO-Lösung wäre immerhin noch ein aussichtsreiches Entspannungsexperiment der Weltmächte, sofern sie tatsächlich bereit sind, in Berlin politische Abstinenz zu üben. Das Problem ist die deutsche Frage, die durch die Schaffung eines „Dritten Deutschland" noch komplizierter würde. Dem könnte indessen abgeholfen werden, indem man der Berliner UNO eine Art dynamischer Perspektive mit auf den Weg gibt, beispielsweise dem Statut die Zweckbestimmung hinzufügt, die Sicherheit der Stadt im Interesse einer künftigen deutschen Wiedervereinigung zu schützen. Wenn dieser Auftrag dann noch mit Funktionen im Rahmen einer mitteleuropäischen Rüstungskontrolle kombiniert wird (etwa nach Art der Internationalen Abrüstungsorganisation der allgemeinen Abrüstungsvorschläge), könnte in einer solchen Regelung der Ansatzpunkt einer allgemeinen Befriedung Europas geschaffen werden. Wo bisher die Nationen in ihrem freien Spiel scheiterten, bleibt ohnehin am Ende nur noch die UNO als ihre Rechtsstruktur.

Es ist bekannt, daß Dag Hammarskjöld sich in der Berlin-Krise von 1958/59 bereits ähnliche Gedanken gemacht hat. Die Aufgabe ist seinerzeit nicht an ihn herangetragen worden.

Seither hat die UNO, zumal im östlichen Lager, an Kredit verloren. U Thant steht daher kühnen Experimenten, die die Weltgeltung der UNO noch mehr aufs Spiel setzen könnten, mit einiger Skepsis gegenüber. Seine Taktik, der Weltorganisation durch Beschränkung ihrer Aufgaben mehr Kraft und Kredit zu verschaffen, beginnt sich inzwischen auszuzahlen. Außerdem sehen sich die Weltmächte, die sich eine Zeitlang die UNO zu stehlen versuchten, heute der gemeinsamen Aufgabe gegenüber, ihre meuternden und sich atomar bewaffnenden Vasallen zu disziplinieren. Es gilt als nahezu gewiß, daß sie für dieses Vorhaben die UNO benutzen werden, und es liegt folglich in ihrem einmütigen Interesse, die Kompetenzen der UNO zu erweitern.

So ist es heute im Bereich des politisch Möglichen, daß die UNO in Berlin und vielleicht sogar bei der Regelung der Deutschlandfrage eine Aufgabe findet. Gleichwohl wird es beträchtlicher Anstrengungen und eines hohen Maßes von Vorurteilslosigkeit bedürfen, um diese Welt des bewaffneten Mißtrauens und der Prestige-Empfindlichkeit durch das Nadelöhr eines politischen Kompromisses zu schicken und dabei noch die richtige Dosis einer wirksamen UNO-Kompetenz zu finden.

Zum Streit um Kaschmir

WILHELM VON POCHHAMMER
Generalkonsul a. D.

Der Streit um Kaschmir geht weiter. Das Land hat eine Demarkationslinie, die es teilt. Auf beiden Seiten stehen Truppen. Indien und Pakistan beanspruchen das Gebiet. Der Streit kann jeden Tag wieder in voller Schärfe mit vielseitigen Folgen ausbrechen. Die vermeintlichen oder echten Interessen Rotchinas, der Sowjetunion, der USA und Großbritanniens und damit der ganzen Welt, werden berührt. Die Vereinten Nationen sind immer noch durch eine kleine militärische Beobachtermission an der Demarkationslinie engagiert. Der folgende Beitrag gibt eine erste Übersicht über das Problem. Der Autor war viele Jahre deutscher Diplomat in Indien und ist deshalb mit der Frage vertraut. Bemerkenswert ist, daß er entgegen der in der Bundesrepublik vorherrschenden Auffassung das Recht nicht auf seiten Pakistans, sondern auf seiten Indiens sieht. Weitere Beiträge über das Kaschmirproblem werden folgen.

Der Streit um Kaschmir geht zurück auf das Jahr 1947, in dem die britische Regierung, als sie Indien freigab, auf Drängen einer mohammedanischen Partei, der Moslim Liga, einen Teil des bisher britischen Gebietes von Indien abspaltete, um daraus den neuen selbständigen Staat Pakistan zu machen. Die Bevölkerung ist damals nicht befragt worden. Der Wunsch einiger Parteiführer, besonders des persönlich sehr ehrgeizigen Herrn Jinnah, wurde als genügender Ausdruck des Volkswillens angesehen. Hätte damals eine Volksbefragung stattgefunden, hätte mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit die Mehrheit im heutigen Ost-Pakistan gegen die Ausgliederung aus Indien gestimmt — ebenso wie die dortigen Bengalis beider Konfessionen das höchst energisch im Jahre 1906 getan haben, als Lord Curzon ihr Land aus administrativen Gründen teilen wollte.

Wenn ein Staat von einem anderen abgespalten wird und der Hauptstaat die geschichtliche Tradition fortführt — wie es hier mit der Indischen Union der Fall ist —, dann gilt, wie jeder Kenner des Völkerrechts weiß, nur dasjenige Gebiet als zum neuen Staat gehörig, das ihm ausdrücklich zugesprochen wird. Nun bezog sich das Zugeständnis der britischen Regierung zugunsten Pakistans ausdrücklich nur auf solche Gebietsteile mit überwiegend mohammedanischer Bevölkerung, die bisher zu Britisch-Indien gehört, d. h. die unter direkter britischer Verwaltung gestanden hatten. In diesem Sinne