

# Grenzen und Krisen der friedenserhaltenden UNO-Aktionen

DR. OTTO LEICHTER, NEW YORK

Aus dem Inhalt: Allgemeine Situation der UN in der politischen Sommerpause — Die finanziellen Schwierigkeiten — Anwendung des Artikels 19 bei der Sowjetunion? — Standpunkte der Sowjetunion und Frankreichs — Sowjetische Denkschrift über UN-Friedenstruppe — Britisch-amerikanische Vorschläge — Suche nach Ausweichmöglichkeiten — Zypern: U Thant warnt vor Waffeneinfuhr — Notitzungen und Appelle des Sicherheitsrates — Türkischer Truppenaustausch — Erkrankung des UNO-Schlichters — Zypern vor der Generalversammlung? — Kongo: Militärischer Abzug der Vereinten Nationen — Südostasien — Südafrika.

Die friedenserhaltenden Aktionen blieben auch während des Sommers die Haupt Sorge der Vereinten Nationen. Ihre ungelösten und bei der gegenwärtigen Struktur der Weltorganisation auch kaum lösbaren Probleme traten weiter in den Vordergrund. Die Probleme sind finanzieller, politischer und militärischer Natur. Sie wurden deutlicher durch die Ende Juni abgeschlossene militärische Aktion der UN im Kongo, in der noch in Gang befindlichen Zypernaktion und selbst bei der verhältnismäßig kleinen friedenserhaltenden Beobachtungsaufgabe der Vereinten Nationen in Jemen.

Im Kongo brachen sofort nach Abzug der letzten UN-Truppen Stammeskämpfe aus. Politische Gegensätze führten darüber hinaus zu Rebellionen, derer die Zentralregierung in dem riesigen Land bisher nicht Herr werden konnte. Die Gefahr eines neuerlichen Zerfalls des Kongo tauchte auf und besteht weiter. An eine etwaige neue militärische Aktion der UN ist schon allein aus finanziellen Gründen nicht zu denken. Die Deckung der Kosten für die abgeschlossene UN-Aktion ist noch nicht erfolgt.

Die Zypernaktion zeigte in den letzten Augustwochen folgende Situation: Die schwere Erkrankung des UN-Schlichters, des finnischen Diplomaten Tuomioja, erfolgte gerade vor Beginn neuer aussichtsreicher Gespräche in den beteiligten Hauptstädten. Erzbischof Makarios gelang es, eine direkte Verständigung zwischen Griechenland und der Türkei zu verhindern und bisher auch den sogenannten Acheson-Plan. Hinzu kommt, daß hinsichtlich der Beteiligung der UN an der Friedenswahrung auf Zypern finanzielle Schwierigkeiten politische Folgerungen zeitigen. Die auf Zypern stehenden UNO-Truppen in Stärke von rund 6000 Mann werden durch freiwillige Beiträge finanziert. Für die zweite vom Sicherheitsrat genehmigte Dreimonatsfrist, die am 28. September 1964 ausläuft<sup>1</sup>, ist die Finanzierung im gegenwärtigen Augenblick so, daß der Generalsekretär sich veranlaßt sah, wegen fehlender Mittel mit dem vorzeitigen Abzug der UNO-Truppen aus Zypern zu drohen. Und schließlich, aufgeschoben, aber keineswegs aufgegeben ist der Wunsch der türkischen Regierung, einen Teil ihrer auf Zypern stationierten Truppen abziehen und durch frische Kontingente zu ersetzen. Die türkischen Kontingente befinden sich auf der Insel aufgrund der Zypernverträge des Jahres 1960. Die Regierung von Zypern weigerte sich, einen solchen Wechsel zuzulassen, da nach ihrer Meinung die Verträge durch die Geschehnisse aufgehoben und ungültig geworden sind. Aus der gegenseitlichen Auffassung über die Truppenablösung kann sich ein neuer Konfliktstoff ergeben, der gefährlicher ist als die Kämpfe von Kokkina in den ersten Augusttagen und die darauf folgenden Bombardements Zyperns durch die türkische Luftwaffe.

So verdichteten sich politische und finanzielle Schwierigkeiten bei der Durchführung von friedenserhaltenden Aktionen zu einer ernsten Sorge der Weltorganisation.

## I. Politische Gefahren durch Geldmangel

U Thant hatte beabsichtigt, die politische Sommerpause, die durch die Verschiebung des Beginns der 19. Generalversammlung auf den 10. November verlängert zu sein schien, aber in Wirklichkeit durch die Ereignisse überhaupt nicht begann, zu einer Entscheidung der großen politischen und finanziellen Probleme als Folgen der friedenserhaltenden Aktionen der UNO zu nutzen. Seine Bemühungen waren, wie er nach seinen Besuchen in Paris, London, Moskau und Washington selbst erklärte, insofern von keinem Erfolg begleitet, als die maßgebenden Persönlichkeiten de Gaulle, Chruschtschow und Johnson an ihren bisherigen gegenseitlichen Auffassungen unverändert festhielten. Er selbst habe seine Aufgabe nicht darin gesehen, die bei den beteiligten Staaten seit langem festgelegten Standpunkte zu ändern, sondern sie über die Situation in den Vereinten Nationen aufzuklären. Alle Beteiligten seien sich einig über die Notwendigkeit einer Stärkung der Vereinten Nationen. Über die Wege zu diesem Ziel beständen jedoch erhebliche Differenzen<sup>2</sup>.

Die finanzielle Schwierigkeit der Weltorganisation, die sich in eine noch ernstere politische verwandeln kann, besteht darin, daß seit dem 1. Januar 1964 die Sowjetunion der UNO 51 Millionen Dollar, also mehr als zwei volle Jahresbeiträge, infolge ihrer Nichtbeteiligung an den Kosten für die Palästinaaktion und die Kongoaktion schuldet. Nach Artikel 19 der Charta haben Mitglieder, die mit ihren Beiträgen um mehr als zwei volle Jahresätze im Rückstand sind, kein Stimmrecht in der Generalversammlung. Wenn die Versammlung am 10. November zusammentritt, muß die Frage angesprochen werden, und zwar entweder vom Präsidenten der vorangegangenen 18. Versammlung, der noch die Abstimmung über die Wahl des neuen Präsidenten leitet, oder von einer beliebigen Delegation, die vor der Abstimmung verlangen könnte, daß die Sowjetunion und andere Ostblockländer, für die das gleiche gilt, bei der ersten Abstimmung nicht mehr mitstimmen. An diese Frage dürfte sich eine lange juristische und politische Auseinandersetzung knüpfen, die entweder mit dem Stimmrechtsverlust der Sowjetunion oder mit einer politischen Niederlage der Vereinigten Staaten enden würde, die in den vorangegangenen Versammlungen die Führung jener Gruppe in der UNO übernommen hatten, die die Kosten für die Kongo- und die Palästinaaktionen als solche Ausgaben bezeichnete, die wie ordentliche Mitgliedsbeiträge bezahlt werden müßten. Die amerikanische Auffassung ist durch ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs und einen Beschluß der Generalversammlung, die dieses Gutachten anerkannte, bekräftigt worden. Nichtzahlung der Beiträge für die genannten Aktionen müßte also auf die zu zahlenden Beiträge angerechnet werden.

### 1. Die Standpunkte Frankreichs und der Sowjetunion

Die Sowjetunion und Frankreich vertreten dagegen den Rechtsstandpunkt, daß es sich bei den Ausgaben für die Kongoaktion um „illegale“ Ausgaben handle, die die Mitglieder nicht wie ordentliche Beiträge zu zahlen verpflichtet seien; nur der Sicherheitsrat könne solche Ausgaben bewilligen. Daher sei Artikel 19 auf die Palästina- und Kongoausgaben nicht anwendbar. In der Rechtsauffassung sind sich die UdSSR und Frankreich im wesentlichen einig, in der Praxis besteht ein Unterschied. Frankreich hat die Beiträge für die Kosten der UNEF-Truppe in Palästina seit 1956 be-

zahlt, teils aus traditioneller Freundschaft zu Israel, teils weil sie in der Zeit vor dem Machtantritt de Gaulles an-liefen. Der Zahlungsrückstand Frankreichs würde nach dem jetzigen Verfahren erst im November 1965 die Abstimmungs-berechtigung gefährden. Für die Kongoaktion zu zahlen hat sich Frankreich jedoch aus den gleichen Gründen wie die Sowjetunion geweigert. Präsident de Gaulle ließ U Thant gegenüber bei seinem Besuch keinen Zweifel daran, daß er seinen Standpunkt hinsichtlich der Illegalität der Kongo-kosten und seiner Ablehnung gegenüber friedenserhalten-den Aktionen, sofern sie nicht vom Sicherheitsrat beschlossen sind, nicht geändert habe und infolgedessen Beitragsleistun-gen zur Deckung solcher Kosten auch weiterhin ablehne.

Nach dieser Haltung der französischen Regierung kam die Ablehnung durch den sowjetischen Ministerpräsidenten Chruschtschow bei dem darauf folgenden Besuch U Thants in Moskau nicht unerwartet. Chruschtschow drohte sogar eine Überprüfung des sowjetischen Verhältnisses zu den Ver-einten Nationen und gegebenenfalls einen Auszug der So-wjetunion aus der Generalversammlung an.

Aber auch eine Abstimmung, die gegen die Vereinigten Staaten entscheidet und der Sowjetunion und anderen eine Freistellung von den Nichtzahlungen für die genannten Aktionen ermöglicht, kann schwerwiegende Folgen haben. Die USA haben sich in dieser Sache nicht weniger festgelegt. Die Haltung des Kongresses bei der Bewilligung von US-Beiträgen für die UNO könnte hierdurch ernsthaft negativ beeinflußt werden und damit eine weitere Zerrüttung der UNO-Finanzien nach sich ziehen. Beide Häuser des Kon-gresses haben in einstimmigen Resolutionen die Bezahlung der Schulden an die UNO seitens aller Mitglieder gefordert. Damit ist auch die Hoffnung, daß eine amerikanische Re-gierung nach der Präsidentenwahl bei Beginn der 19. Gene-ralversammlung in dieser unstrittenen Frage größere Flexi-bilität zeigen könnte, verringert worden.

Die Härte des Finanzboykotts durch Frankreich und die Sowjetunion zeigt sich auch in folgendem: Gewisse Spekula-tionen hatten sich darauf gerichtet, daß die Sowjetunion und Frankreich der UNO nach dem nunmehr erfolgten Abschluß der Kongoaktion unter Beibehaltung ihrer Rechtsstandpunkte durch eine großzügige Geste aus ihren finanziellen Verlegen-heiten, etwa durch Zuwendungen in anderer Form wie einer Schenkung o. ä., helfen würden. Bisher ist nichts derartiges geschehen und auch nicht angekündigt. Paris wie Moskau haben sich bisher auch nicht an den freiwilligen Leistungen für die Finanzierung der UN-Truppen auf Zypern beteiligt, obgleich beide Regierungen am 20. Juni im Sicherheitsrat für deren Verlängerung gestimmt haben und obwohl die Aktion ebenso wie ihre Finanzierung — allerdings durch frei-willige Beiträge — vom Sicherheitsrat beschlossen war<sup>1</sup>.

## 2. Diskussion über zukünftige friedenserhaltende Aktionen

Die Finanzkrise der UNO ist für die Organisation selbst eine Frage des Geldes. Für die nichtzahlenden Staaten, Sowjet-union, Frankreich und einige andere, ist es eine Frage der Rechtsstandpunkte. Die genannten Staaten beabsichtigen keineswegs, einige Millionen Dollar oder Rubel zu sparen. Die größte Schwierigkeit liegt darin, daß sich die genannten Staaten so außerordentlich starr festgelegt haben. Kein Staat zeigt sich bisher geneigt, von seinem Standpunkt abzugehen, weil er zudem fürchtet, sein Gesicht zu verlieren.

### a) Eine sowjetische Denkschrift

Es ist möglich, daß eine Denkschrift<sup>1</sup>, die die Sowjetunion am 10. Juli über künftige Friedensaktionen der UN ver-öffentlichte, in diesem Fragenkomplex eine bedeutende Rolle spielen wird. In ihr zeigt sich zwar eine gewisse Bereitschaft, das Problem friedenserhaltender UNO-Aktionen aufgrund des Kapitels VII der Charta zu diskutieren, aber sonst ent-

hält sie kaum eine Veränderung gegenüber den starren sowjetischen Postulaten hinsichtlich der Kompetenz über solche Aktionen. Die Sowjetunion verlangt, daß diese Ak-tionen ausschließlich vom Sicherheitsrat beschlossen werden, in dem sie bekanntlich über ein Vetorecht verfügt. Sie will sich also alle Rechte vorbehalten und keiner Majorisierung unterwerfen. Über die Finanzierung solcher Aktionen sagt die Denkschrift, daß nach internationalen Rechtsgrundsätzen der Angreifer angehalten werden soll, die Kosten für not-wendige Aktionen zu bezahlen. Es könnten jedoch Fälle ein-treten, in denen es für andere Mitgliedstaaten gleichfalls notwendig werde, sich an der Deckung der Kosten zu be-teiligen:

„Die Sowjetunion wird in solchen künftigen Fällen, wenn der Sicherheitsrat in strikter Übereinstimmung mit der Charta Beschlüsse faßt, bewaffnete Kräfte aufzustellen und zu finanzieren, bereit sein, mit anderen Mitglied-staaten an der Deckung der Ausgaben bei der Aufrecht-erhaltung solcher bewaffneter Streitkräfte teilzunehmen.“

Diese vorsichtige Formulierung, die ausdrücklich nur für zu-künftige Aktionen gilt, läßt nicht klar erkennen, ob und in-wieweit die Sowjetunion sich wirklich an solchen Kosten zu beteiligen bereit ist. Deutlich aber schließt sie eine Be-teiligung an der Kostendeckung aller nicht vom Sicherheits-rat genehmigten Aktionen aus.

### b) Britisch-amerikanischer Standpunkt

Trotzdem war das sowjetische Memorandum Ausgangs-punkt einer Diskussion über friedenserhaltende UN-Ak-tionen. Die britische UNO-Delegation machte in einer Zuschrift<sup>1</sup> an den Generalsekretär Vorschläge, die der Sowjetunion bereits in einem vertraulichen Memorandum der USA und Großbritannien vom März 1964 zur Lösung der Finanz-probleme unterbreitet worden waren. Die britische Note er-wähnt folgende Vorschläge aus ihrem Memorandum, das bis-her offiziell von der Sowjetunion noch nicht beantwortet worden ist:

1. Alle Vorschläge für friedenserhaltende Aktionen sollen zuerst vom Sicherheitsrat beraten und der Generalver-sammlung nur dann zugewiesen werden, wenn der Rat blockiert ist;
2. ein Finanzausschuß für friedenserhaltende Aktionen, dem unter anderem alle ständigen Mitglieder des Sicherheits-rates angehören, soll von der Generalversammlung ein-gesetzt werden;
3. dieser Ausschuß soll Methoden für die Finanzierung friedenserhaltender Aktionen erwägen, etwa eine be-sondere Beitragsskala, die von dem sogenannten 21er-Ausschuß für Finanzierungsfragen erstellt werden könnten. Die Generalversammlung würde nur Finanzie-rungsvorschläge erwägen, die von dem Ausschuß mit Zweidrittelmehrheit vorgeschlagen würden.

Diese Vorschläge sollen allen UN-Mitgliedern eine gewisse Sicherheit bieten, daß sie nicht zu unerwünschten oder zu weitgehenden Leistungen gezwungen werden. Die Zuständig-keit des Sicherheitsrates würde, solange er nicht durch das Veto aktionsunfähig wird, gewahrt bleiben; erst nach seiner Lähmung solle die Generalversammlung in Aktion treten können. Man dachte hierbei auch an die Möglichkeit, ein-iges Tages das kommunistische China als ständiges Ratsmit-glied über das Vetorecht verfüge. Das könnte, wie die Sowjetunion wohl weiß, auch für sie praktische Folgen haben und sie daran denken lassen, auch ihrerseits die Generalversammlung einzuschalten, wenn im Sicherheits-rat China ein Veto einlege. Dennoch ist bisher kein An-zeichen zu erkennen, daß sich die offizielle Haltung der Sowjetunion ändert. Sie hat sich zu den amerikanisch-britischen Vorschlägen noch nicht geäußert.

### 1. Suche nach Ausweichmöglichkeiten

Selbstverständlich sind alle beteiligten Kreise bemüht, es nicht erst zu einer Konfrontation der Hauptbeteiligten in der Generalversammlung kommen zu lassen. So wird Anfang September der sogenannte 21er-Ausschuß unter dem bewährten Vorsitz des nigerianischen Delegationschefs Adebajo zusammentreten und nach einem Ausweg suchen. Es wird in gewissen Kreisen, die die Sowjetpolitik und ihre Wandelbarkeit auch in angeblich „unabänderlichen“ Positionen kennen, nicht für unmöglich gehalten, daß die Sowjetunion unter einem gewissen Druck vor allem der afrikanischen und asiatischen UN-Mitglieder und angesichts der festen Haltung der USA eine Existenzkrise der UNO dennoch zu vermeiden trachtet, in dem sie auf einen Kompromißvorschlag eingeht, den der 21er-Ausschuß vor Beginn der 19. Generalversammlung vorlegen könnte.

Im Falle des Scheiterns aller sonstigen Versuche beabsichtigt U Thant, unmittelbar vor Beginn der neuen Generalversammlung seinerseits einen Vorschlag in der Finanzfrage zu unterbreiten. In welcher Richtung sich der Vorschlag bewegen könnte, ist bisher nicht bekannt.

Ein voller Zusammenrall der beiden Weltmächte in der UNO wegen eventuellem Entzug des Stimmrechtes der Sowjetunion in der Generalversammlung hätte mit Sicherheit negative Folgen für die von beiden Seiten angestrebte internationale Entspannung. Ganz allgemein herrscht trotz starker Sorge immer noch die Meinung, daß eine entscheidende Konfrontation wegen der unterschiedlichen Rechtsstandpunkte in der Finanzfrage vermieden wird, da diese bei aller Wichtigkeit weltpolitisch gesehen doch nicht von ersterangiger Bedeutung ist.

### II. Ungelöste Zypernkrise

Am 20. Juni 1964 beschloß der Sicherheitsrat eine dreimonatige Verlängerung der Anwesenheit der UNO-Truppe

auf Zypern<sup>1</sup>. Am 6. Juli übernahm der indische General Thimaya von seinem Vorgänger Gyani das Kommando der Truppe. Die relative Ruhe auf der Insel zu der Zeit gleich nur der Ruhe vor einem neuen Sturm. Beide Parteien benutzten sie lediglich zu neuen militärischen Vorbereitungen.

#### 1. U Thant warnt vor Waffeneinfuhr

Bereits am 16. Juli sah sich der Generalsekretär genötigt, an beide Seiten in Zypern und an die beteiligten Regierungen einen dringenden Appell zu richten, den gefährlichen Tendenzen zu einem neuen Zusammenstoß entgegenzutreten. U Thants Appell wurde nicht nur durch die sich erweiternde politische Kluft zwischen den beiden Gemeinschaften hervorgerufen, sondern auch durch die Möglichkeit, daß einige der Kontingente stellenden Regierungen bei einem offenen Krieg zwischen Zypern und der Türkei ihre Truppen aus Zypern zurückziehen könnten. So verlangte Schweden mehr Kompetenzen für die UNO, damit sie auf Zypern ihre Aufgabe besser durchführen könne.

Mit aus diesem Grunde übermittelte U Thant am 22. Juli der Regierung von Zypern eine neue Note. In ihr sprach er seine Besorgnis über die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Truppe aus. Auch würde sie an der Kontrolle der Waffeneinfuhr nach Zypern gehindert. So habe man den UN-Truppen den Zugang zum Hafen von Limassol verweigert. Patrouillen der UN-Friedenstruppe sei der Zugang zu bestimmten Gebieten untersagt, ja diese seien in völliger Verletzung des Übereinkommens zwischen der UNO und der zypriischen Regierung über den „Status“ der UN-Truppe sogar durchsucht worden. Gleichzeitig machte der Generalsekretär den türkischen Vizepräsidenten von Zypern, Dr. Kütschük, auf die Gefahren geheimer Waffeneinfuhr aus der Türkei nach Zypern aufmerksam. Solche Waffenimporte widersprächen den UN-Resolutionen über Zypern.

In einer Antwortnote, die große Besorgnis erweckte, erwiderte Präsident Makarios zunächst, daß es nicht möglich wäre, UN-Truppen Zutritt zu solchen Stellen zu gewähren, die für die Verteidigung und Sicherheit Zyperns Bedeutung hätten. Die zypriische Regierung bedauere im übrigen die Durchsuchung von UN-Truppen, sei sie aber fallweise notwendig gewesen, weil auf UN-Fahrzeugen „türkische Rebellen“ transportiert worden seien. Offenbar auf energisches Drängen U Thants, der in der Frage der Bewegungsfreiheit der UN-Truppen die Anrufung des Sicherheitsrates andeutete, revidierte Makarios seine Stellungnahme und informierte den Generalsekretär, daß Zypern die volle Bewegungsfreiheit der UNO-Truppe garantierte; lediglich dort, wo es die Staatssicherheit und Verteidigung Zyperns erforderten, könnten die UN-Truppen erst nach Fühlungnahme mit der Zypernregierung Zutritt erlangen.

#### 2. Not Sitzungen des Sicherheitsrates

Anfang August kam es zum Ausbruch offener Kämpfe in und um Zypern. Am 8. August verlangte die Türkei die dringende Einberufung des Sicherheitsrates, nachdem türkische Flugzeuge das Gebiet von Kokkina zunächst überflogen und dann bombardiert hatten. Die zypriische Regierung verlangte ebenfalls die sofortige Einberufung des Rates. Er trat am Samstagabend, dem 8. August, zusammen. Seine Mitglieder sahen angesichts der militärischen Aktionen in der Kokkina-Gegend auf dem Lande, der türkischen Interventionen aus der Luft, insbesondere aber auch angesichts der vom zypriischen Vertreter befürchteten und nach seiner Behauptung bereits im Gange befindlichen türkischen Flottenaktionen in den Gewässern nahe Zyperns, seine Aufgabe vor allem darin, einen sofortigen Waffenstillstand zu erreichen. Der französische Delegierte Seydoux gab diesem Wunsch Ausdruck und forderte den norwegischen Präsidenten des Rates, Botschafter Nielsen, auf, einen solchen Appell an die Beteiligten zu lancieren.



Eine Unterbrechung der Sitzung bis nach Mitternacht zur telefonischen Rücksprache einiger Delegierter mit ihren Regierungen führte zu keinem Ergebnis, da einige Verbindungen nicht hergestellt werden konnten. Der Rat vertagte sich auf den Nachmittag. Er trat dann aber wegen inzwischen erfolgter weiterer türkischer Bombardements auf zypriisches Gebiet am gleichen Sonntagvormittag bereits um 11.00 Uhr wieder zusammen. Auf Vorschlag des Botschafters der Elfenbeinküste einigte sich der Rat unbeschadet der weiteren Ratsverhandlungen und ihres Ausgangs auf einen sofortigen Appell an die Regierungen der Türkei und Zyperns.

Der Präsident ersuchte daraufhin

die türkische Regierung, sofort die Bombardierung und die Anwendung von Waffengewalt jeder Art gegen Zypern zu beenden, und die zypriische Regierung, den ihrer Kontrolle unterstehenden bewaffneten Streitkräften die unverzügliche Feuereinstellung zu befehlen.

Mit diesen Appellen allein war die kritische Situation nicht beseitigt. Die Debatte selbst stand im Zeichen eines Ultimatum, das der griechische Botschafter Bissios dem Sicherheitsrat im Namen seiner Regierung bekanntgab: Wenn die türkische Luftaktion über Zypern nicht bis drei Uhr Sonntag nachmittag aufhöre — es war zu dieser Zeit gegen Mittag —, würde Griechenland sowohl mit seiner Luftwaffe als auch mit allen anderen militärischen Mitteln Zypern zu Hilfe kommen.

Der Sicherheitsrat sah sich in die Notwendigkeit versetzt, einen noch stärkeren Waffenstillstandsappell in Form einer Resolution<sup>2</sup> zu erlassen.

Die USA und Großbritannien legten einen Text vor, in dem der vorgenannte Appell des Präsidenten des Rates zuerst noch einmal bekräftigt wurde. Alle Beteiligten wurden ferner aufgefordert, „voll mit dem Kommandanten der Vereinten Nationen bei der Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit zusammenzuarbeiten“. Schließlich forderte die Resolution alle Staaten auf, „alle Handlungen zu unterlassen, welche die Lage verschlimmern oder zur Ausbreitung der Feindseligkeiten beitragen könnten“. Der Text wurde mit 9 Stimmen, bei Stimmenthaltung der Sowjetunion und der Tschechoslowakei, angenommen. Die beiden kommunistischen Mitglieder, die zu Beginn der Sitzung am Samstagabend in einer einstündigen Geschäftsordnungsdebatte Priorität für den Redner von Zypern vergeblich durchzusetzen versucht hatten, bemühten sich, den zypriischen Standpunkt zu unterstützen, wollten andererseits aber nicht die Verantwortung für eine Verhinderung einer Resolution und damit einer Aktion des Sicherheitsrates in dieser kritischen Situation dadurch übernehmen, daß die Sowjetunion gegen den vorgelegten Text ein Veto einlegte.

Während also bei den kommunistischen Mitgliedern des Rates die Tendenz bestand, sich zumindest nach außen hin mit den zypriischen Auffassungen zu identifizieren, war bei den übrigen Mitgliedern des Rates der Wunsch vorherrschend, kriegerischen Aktionen auf beiden Seiten so rasch als möglich Einhalt zu gebieten. Es war auch unverkennbar, daß die Vereinigten Staaten, die bei früheren Gelegenheiten den türkischen Aktionen und Absichten gegenüber Zypern kritisch gegenüber gestanden hatten, nun Verständnis für die fast ausweglose Situation zeigten, in der sich die türkische Minderheit auf Zypern befand. Dies schien wiederum die türkische Regierung zu ihren militärischen Aktionen zu zwingen.

Der Appell des Rates war von Erfolg begleitet. Am Abend des 10. August konnte der Generalsekretär aufgrund eingegangener Berichte mitteilen, daß die beiden Appelle von den Parteien respektiert würden und der Waffenstillstand in Kraft getreten sei.



### 3. Neuer Appell des Sicherheitsrates

Der Rat trat am 11. August erneut zu einer Sitzung zusammen. Zypern hatte sie wegen der weitergehenden Überflieger der Insel durch türkische Flugzeuge verlangt. Nach einer eingehenden Debatte über einen Ausgleich folgte der norwegische Vizepräsident Nielsen das Ergebnis als Übereinstimmung ohne Abstimmung in folgendem Text zusammen:

„Der Sicherheitsrat nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß der Waffenstillstand in ganz Zypern beachtet wird; fordert die Parteien auf, die Entschließung vom 9. August (S/888) voll zu befolgen; ersucht alle Regierungen, alle Flüge über dem Territorium von Zypern, die seine Souveränität verletzen, einzustellen; fordert den Kommandanten der UN-Truppe auf, die Einhaltung des Waffenstillstandes zu beaufsichtigen und Einheiten in den Zonen, die Schauplatz der jüngsten militärischen Operationen waren, zu verstärken, um die Sicherheit der Einwohner zu gewährleisten; ersucht alle, die in Frage kommen, mit dem UNO-Kommandanten zusammenzuarbeiten und ihn bei der Erfüllung seiner Aufgabe zu unterstützen.“

Der Kompromiß, der diesem Text zugrunde lag und hinter den Kulissen des Rates in der fünfständigen Sitzung erreicht wurde, besteht in der Aufforderung an alle Regie-

rungen, nicht allein an die türkische, eine Überflieger Zyperns zu unterlassen, und in der Aufforderung an den UN-Kommandanten, die UNO-Truppe in der kritischen Gegend von Kokkina zu verstärken. Dies entsprach vor allem einer Anregung der US-Delegation, die aufgrund eigener Informationen die Auffassung hatte, daß auch nach Feuersetzung die Lage der Türken in der Gegend von Kokkina kritisch sei. Die türkische Regierung stellte nun die Flüge über Zypern ein, forderte aber, daß sich die zypriischen Griechen auf jene Stellungen zurückziehen sollten, die sie vor Beginn der Kämpfe am 5. August besetzt hatten, also die Eroberungen vor dem Eintreten des Waffenstillstandes wieder aufgeben. Diese Forderung wurde jedoch nicht durchgesetzt. Die Lage auf Zypern ist seitdem im ganzen ruhig geblieben. Die Türken führten bei der UNO wiederholt Beschwerde über die Wirtschaftsblockade gegenüber verschiedenen türkischen Siedlungen. Der militärische Kommandant und der politische Vertreter des Generalsekretärs in Zypern setzten bei Erzbischof Makarios eine Erleichterung der Lebensmittel- und Wasserversorgung der Türken durch, aber die Beschwerden der türkischen Minderheit dauern an. Trotzdem ist es im ganzen gelungen, den labilen Waffenstillstand aufrechtzuerhalten. Die Appelle des Rates blieben nicht wirkungslos.

#### 4. Truppenaustausch verschoben

Inzwischen drohte Ende August eine neue, in gewisser Beziehung ernstere Krise wegen Zypern auszubringen. Die türkische Regierung beabsichtigte, von ihrem Truppenkontingent in Stärke von 650 Mann, das auf Zypern aufgrund der Verträge aus dem Jahre 1960 stationiert ist, einen Teil zu "rotieren", d. h. Truppen, die schon lange im Dienst standen, durch frische zu ersetzen. Die Türkei verständigte die UNO und ersuchte sie um entsprechenden Schutz dieser Operation. Die zypriische Regierung dagegen vertrat den Standpunkt, daß die Türkei nach der von Makarios verfügten Aufhebung des sogenannten Allianz-Vertrages kein Recht mehr hätte, Truppen auf Zypern zu unterhalten. Die zypriische Regierung würde also die Landung der türkischen Truppen nicht mehr zulassen.

Wie der Generalsekretär in einem Bericht\* an den Sicherheitsrat vom 29. August betonte, löste die Absicht einer Truppenaustausch eine neue Krise aus. U Thant erklärte, daß die UNO den von der Türkei verlangten Schutz ihres Truppentransportes durch die UNO-Friedenstruppe auf Zypern abgelehnt habe, weil dies nach den Beschlüssen des Sicherheitsrates nicht unter die Kompetenz der UNO-Truppe falle. Die UNO könne lediglich die Truppenaustausch "beobachten", wie dies auch bei dem von der griechischen Regierung am 3. Juli vorgenommenen Truppenaustausch geschehen sei.

U Thant wies ferner darauf hin, daß er sich an die zypriische und türkische Regierung mit dem Ersuchen gewandt habe, keine neue Krise heraufzubeschwören. Die zypriische Regierung hätte auf ihrem ablehnenden Standpunkt beharrt, und die türkische Regierung habe sich ebenfalls geweigert, einer von ihm vorgeschlagenen Verschiebung um wenige Wochen zuzustimmen. Unter diesen Umständen sehe er sich genötigt, den Sicherheitsrat zu alarmieren. Im Augenblick der Veröffentlichung des Berichtes des Generalsekretärs wurde eine Erklärung der türkischen Regierung bekannt, daß sie die Truppenaustausch "um kurze Zeit verschiebe".

So verhalte der Appell des Generalsekretärs im Augenblick nicht ungehört, aber der Truppenaustausch bleibt eine potentielle Gefahr für die nähere oder weitere Zukunft. Die damit angesprochene Frage rührt an die juristischen, politischen und militärischen Grundlagen auf Zypern. Wenn die türkische Regierung auf die Auswechslung der Truppen verzichtet, nachdem die griechische sie vorgenommen hat, könnte darin eine indirekte De-facto-Anerkennung des Stand-

punktes der zypriischen Regierung liegen, demzufolge die Londoner Verträge von 1960, aufgrund deren die türkischen Truppen auf Zypern stationiert sind, in der Tat nicht mehr bestehen. Aber ein Zwischenfall bei der Landung der türkischen Truppen würde nicht nur Kampfhandlungen zwischen den beiden zypriischen Gemeinschaften, sondern vor allem einen kriegerischen Zusammenstoß zwischen der türkischen Streitmacht und der zypriischen Regierung bedeuten. Dies könnte aber das Startzeichen zu einem umfassenden Landungsversuch der Türken auf Zypern zum Schutz ihrer Truppe und damit den Ausbruch eines regelrechten Krieges darstellen.

#### 5. Finanzierungskrise auch der Zypernaktion

Aufgrund der Resolutionen des Sicherheitsrates über die Zypernaktion vom 4. März<sup>2</sup> und 20. Juni<sup>1</sup> 1964 sollte die Kostendeckung der UN-Aktion in Zypern entweder durch die Truppen stellenden Länder selbst oder durch freiwillige Beiträge anderer Staaten und durch die Regierung von Zypern erfolgen. Wenn U Thant in seinem Bericht\* an den Sicherheitsrat vom 15. Juni diese Finanzierungsmethode als unbefriedigend bezeichnete, so gab ihm die weitere Entwicklung recht.

In zwei Berichten\* an den Rat vom Ende August wies U Thant darauf hin, daß für den sechsten Monat der Zypernaktion — die Aktion hatte offiziell am 26. März begonnen und wurde durch Beschluß des Rates vom 20. Juni bis 26. September verlängert — keine finanziellen Mittel mehr zur Verfügung ständen. Die freiwilligen Beiträge für das zweite Quartal waren hinter denen des ersten zurückgeblieben. Es fehlten 2 Mill. \$ an den Gesamtkosten in Höhe von 12,3 Mill. \$. U Thant erklärte, daß unter diesen Umständen der Rat die weitere Verantwortung trage, und eine vorzeitige Zurückziehung der UN-Truppen sei nicht zu vermeiden, wenn nicht weitere Mittel zur Verfügung gestellt würden. Jedenfalls wird, selbst wenn das Verbleiben der UN-Truppen bis 26. September finanziell gesichert werden könnte, Mitte September eine Entscheidung über die Fortsetzung der Aktion über den 26. September hinaus getroffen werden müssen. Die kritische Lage auf Zypern einerseits, die begrenzten Erfolge, die die UN-Aktion bis jetzt dort zu verzeichnen hatte, auf der anderen Seite sind bei der Entscheidung darüber zu erwägen, ob eine Fortsetzung der Aktion sinnvoll ist. Die Gefahr eines Ausbruchs offener Feindseligkeiten im Falle eines Abzuges der UN-Truppen bleibt wahrscheinlich der ausschlaggebende Gesichtspunkt.

#### 6. Die Erkrankung des UNO-Schlichters

Unmittelbar bevor der UNO-Schlichter Tuomioja am 17. August mit neuen Vorschlägen von Genf, wo er seine neue Mission sorgsam vorbereitet hatte, in die entsprechenden Hauptstädte reisen wollte, erlitt er einen Schlaganfall, der es ihm nicht mehr erlaubte, die Vermittlungsaktion weiterzuführen. Einen „grausamen Schlag“ nannte U Thant Tuomiojas Erkrankung. Er war um so folgenschwerer, als eine gewisse Hoffnung bestand, daß Griechenland und die Türkei sich in direkten Kontakten über einen Vorschlag einigen könnten, der als „Acheson-Plan“ bekannt wurde. Der frühere US-Außenminister Dean Acheson hatte auf Ersuchen Präsident Johnsons in Genf hinter den Kulissen Grundlagen für einen Vermittlungsvorschlag entworfen. Der Plan sieht die ENOSIS, d. h. die Vereinigung Zyperns mit Griechenland, bei weitgehenden Minderheits- und Selbstverwaltungsrechten für die türkische Minderheit, eine türkische Militärbasis auf Zypern im Rahmen der Nato und eine Entschädigung der Türkei durch eine kleinere griechische Insel vor. Die neue Reise Tuomiojas schien auch deshalb gute Aussichten zu bieten, weil sie in die Zeit der leichten Entspannung nach den bedrohlichen Ereignissen zu Anfang August gefallen wäre. Eine direkte Dis-

kussion zwischen Ankara und Athen lag in Reichweite. Dabei hoffte man, Erzbischof Makarios so unter Druck setzen zu können, daß er einem Ausgleichsplan zustimmen müßte. Die Erkrankung Tuomiojas führte offenbar eine Wendung herbei; es gelang nun dem zypriischen Präsidenten und den hinter ihm stehenden Kräften in Athen, eine solche Verständigung zu verhindern. Sie hatten Zeit gewonnen.

#### 7. Zypern vor der Generalsversammlung?

Jedenfalls war auch das politische Bild der Schlichtungsaktion in Zypern Ende August nicht ermutigend. Achson kehrte aus Genf nach Washington zurück, offenbar unter dem Eindruck, daß sein Plan an dem Widerstand des Präsidenten Makarios gescheitert war und daß es im Augenblick weder einen aktionsfähigen UNO-Schlichter noch einen konkreten Schlichtungsvorschlag mit Aussicht auf Erfolg gab. Diese Erschwerung der Lage führt auf die Absicht von Erzbischof Makarios zurück, eine direkte Einigung zwischen Griechenland und der Türkei zu verhindern und die Zypernfrage in der am 10. November beginnenden Generalsammlung aufzurollen und in ihr auf eine Resolution loszusteuern, die Zypern ein uneingeschränktes Selbstbestimmungsrecht einräumt. Makarios hofft, mit diesem, den antikolonialen Gefühlen in der Generalsammlung entgegenkommenden Lösungswort eine Volksabstimmung auf Zypern zu erreichen, deren Ergebnis die bestehenden internationalen Verträge ablehnen und letztlich auch der türkischen Minderheit — etwa 18 Prozent der Gesamtbevölkerung — den Willen der griechischen Mehrheit auferlegen würde. Dabei hofft Makarios sowohl auf die Unterstützung der Afrikaner und Asiaten wie des Ostblocks. Ob angesichts der für viele UN-Mitglieder heiklen Minderheitsfragen der Plan von Makarios in der Generalsammlung Erfolg hat und welche praktisch-politischen Wirkungen er für die Lage auf Zypern und für die türkische Haltung haben wird, sind offene Fragen.

Es erhebt sich noch eine andere sozusagen verfassungsrechtliche Frage: Nach der UNO-Charta sind Themen, die auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates stehen, von einer Beschlussfassung durch die Generalsammlung ausgeschlossen. Zwar wurde die Kongofrage seinerzeit — allerdings aufgrund der Entscheidung „Uniting for Peace“<sup>18</sup> — ebenfalls von der Generalsammlung diskutiert, obwohl sie vor dem Sicherheitsrat anhängig blieb. Jedenfalls wurde Ende August die Absicht, die Generalsammlung mit der Zypernfrage zu befasen, als ein weiteres Hindernis für eine Verbesserung der Schlichtungsaussichten angesehen.

### III. Kongo

#### 1. Die Lage nach Abzug der UN-Truppe

Die militärische Anwesenheit der UN im Kongo endete am 30. Juni nach fast vierjähriger Dauer. Es war die größte Aktion, die die UNO seit ihrer Gründung unternommen hat. Das gilt für die Größe des Gebietes, auf das sich die UNO-Präsenz erstreckte, für die Anzahl der Länder, die der UNO-Truppen zur Verfügung stellten, für die Kosten der Aktion und nicht zuletzt für die Fülle der Verwaltungs-, wirtschaftlichen und politischen Probleme, die in einem Lande zu lösen oder wenigstens in Angriff zu nehmen waren, das die zehnfache Größe der Bundesrepublik hat und in dem wenige Tage nach dem Beginn seiner staatlichen Selbständigkeit jede Ordnung zusammengebrochen war.

Neue Zerfallserscheinungen im Lande begannen sich bereits im Hinblick auf das bevorstehende Ende der militärischen Anwesenheit der UNO zu zeigen. Sie erreichten nach dem gänzlichen Abzug der UNO-Truppen ein bedenkliches Ausmaß. So ist eine abschließende Würdigung des Erfolges oder Mißerfolges der vier Jahre währenden militärischen Anwesenheit der UNO im Kongo im gegenwärtigen Augenblick nicht möglich. In seinem Bericht über das Ende der militärischen

UNO-Aktion im Kongo vom 29. Juni 1964<sup>11</sup> an den Sicherheitsrat bezeichnet der Generalsekretär die Aufstellung der UNO-Friedenstruppe für den Kongo im Jahre 1960 „als eine bemerkenswerte und dramatische Bekundung der Weltsozialdankbarkeit“. Nach Meinung U Thants, der 1960 noch kein Generalsekretär war, hätten die Vereinten Nationen, als sich der kongolische Präsident Kasavubu und Ministerpräsident Lumumba an die Organisation wandten, nicht die Möglichkeit gehabt, die erbetene Hilfe abzulehnen, ohne einen schweren Vertrauensverlust in der ganzen Welt zu erleiden. Die Anwesenheit der UNO-Truppe war der entscheidende Faktor für die Wahrung der territorialen Integrität des Landes; auf ihr Wirken hin mußten die ausländischen Söldner in Katanga ihre Tätigkeit einstellen, und ihr fällt ein Hauptteil an dem Verdienst zu, einen weitverbreiteten Bürgerkrieg im Kongo verhindert zu haben. So faßt der Generalsekretär die wichtigsten Leistungen der militärischen Anwesenheit der UN-Truppe im Kongo zusammen.

Der Ausbruch der neuen inneren Unruhen im Kongo ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß es während der fast vierjährigen militärischen Anwesenheit der UNO im Kongo nicht gelungen ist, in ausreichender Zahl disziplinierte kongolische Militär- und Polizeieinheiten aufzustellen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu garantieren und Stammes- oder politische Unruhen zu verhindern vermöchten. Als der Sicherheitsrat im Juli 1960 die Aufstellung einer UNO-Truppe für den Kongo einstimmig beschloß<sup>12</sup>, sollte es eine der Hauptaufgaben der UNO-Truppe sein, der Regierung bei der Reorganisation und Schulung der kongolischen Armee zu helfen, damit diese in die Lage versetzt würde, die Verantwortung für die öffentliche Ordnung zu tragen. Zu einem wirklich ersten und durchgreifenden Versuch einer Schulung und Disziplinierung der kongolischen Armee ist es nicht gekommen. Über die Gründe ist man verschiedener Meinung. Einige, die im Kongo waren, sind der Meinung, daß der Oberbefehlshaber der kongolischen Armee, Mobutu, keine „Einmischung“ zuließ.

U Thant selbst nennt in seinem Abschlußbericht über den Kongo noch einen anderen Grund: die tiefe politische Meinungsverschiedenheit hinsichtlich der Reorganisation der kongolischen Armee zwischen dem früheren kongolischen Ministerpräsidenten Adoula, dem Generalsekretär und dem UNO-Beratungsausschuß für den Kongo. Im Dezember 1962 ersuchte Adoula die UNO, bei der Schulung der Armee zu helfen. Adoula wünschte von Belgien, Israel, Italien, Kanada und Norwegen das Personal und das Material zur Schulung der kongolischen Armee und von den USA die logistische Hilfe. Die UNO sollte die Tätigkeit der Ausbildungskontingente koordinieren. U Thant erklärt in dem Bericht, daß sowohl er wie der UNO-Beratungsausschuß für den Kongo gegen diese im wesentlichen zweiseitige Planung, nämlich zweiseitig jeweils zwischen der Kongo-Regierung und jeder der genannten sechs Regierungen, Bedenken hatte. Der Generalsekretär lehnte es daher seinerzeit ab, den sogenannten „Schirm der Vereinten Nationen über diesen Plan“ zu entfalten. Ungeachtet dessen wandte sich Adoula an jede der genannten Regierungen. Einige von ihnen stellten Hilfe in Aussicht. Da aber auch afrikanische Mitglieder des UNO-Beratungsausschusses ihn ablehnten, konnte der Reorganisationsplan nicht zur Durchführung gelangen.

Solange der riesige Kongostaat nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten, werden Krisen vorkommen. Es ist nicht von der Weltorganisation zu vertreten, daß Belgien seine Kolonie Kongo 1960 zu früh und nicht ausreichend vorbereitet in die Selbständigkeit entlassen hat.

War es zweckmäßig und angebracht, die militärische Anwesenheit der UN im Kongo am 30. Juni dieses Jahres zu beenden, wo sich schon im Frühjahr in verschiedenen Teilen

des Landes Unruhen zeigten? Hierauf erklärte der Generalsekretär auf seiner Pressekonferenz vom 20. August, die Zurückziehung der UNO-Truppe aus dem Kongo sei eine Folge der Entschließung der Generalversammlung gewesen, die ihn nur zur Finanzierung der Truppe bis zum 30. Juni 1964 ermächtigt habe. Ein kompetentes Organ der UN (Sicherheitsrat oder Generalversammlung) habe keinen neuen Beschluß, der für ihn verbindlich gewesen sei, gefaßt. Er wisse nicht, ob das politisch ein Fehler gewesen sei. Finanziell habe es keine andere Lösung gegeben. Außerdem habe die Kongo-Regierung selbst keinen Antrag auf Verbleiben der UN-Truppe über den 30. Juni hinaus gestellt.

Ohne Zweifel ist das Ende der militärischen Anwesenheit der UNO im Kongo wesentlich durch ihre finanzielle Lage, vor allem als Folge des Zahlungsboykotts einer Reihe von Ländern gegenüber Ausgaben der Vereinten Nationen im Kongo, bedingt.

#### 2. Die Zivilaktionen im Kongo gehen weiter

Die bisher größte UNO-Aktion auch auf dem Gebiete der Wirtschaftsförderung und Entwicklungshilfe geht im Kongo weiter. Es gibt kaum einen Zweig der Verwaltung und Wirtschaft, auf dem die von der UN-Familie, das heißt von der UNO selbst und von ihren Sonderorganisationen, bereitgestellten Fachleute nicht einen maßgebenden Einfluß ausgeübt hätten und ausüben. Mag das Urteil über den Wert der militärischen Anwesenheit der Vereinten Nationen im Kongo noch schwanken und der endgültigen Abklärung bedürfen, hinsichtlich der zivilen Leistungen der UNO im Kongo gibt es eine solche Unsicherheit nicht. Sie sind im Rahmen des Möglichen so umfangreich und positiv, daß sie insgesamt nur Anerkennung und Zustimmung gefunden haben. Es wird auf die Ziviloperationen der Vereinten Nationen im Kongo noch besonders zurückzukommen sein.

#### IV. Südostasien und Südafrika

Die politischen Probleme und Krisen in Südostasien blieben weiterhin am Rande der Tätigkeit der UNO. Das gilt sowohl für Südvietnam hinsichtlich seiner kritischen Beziehungen zu Kambodscha, womit der Sicherheitsrat im Juni kurz befaßt war, das gilt gleichermaßen für das südvietnamesische Problem als Teil einer Konfrontation zwischen den USA und dem nordvietnamesischen Regime von Hanoi, das im August vorübergehend Beratungsgegenstand im Sicherheitsrat war.

Und schließlich war auch der Gegensatz zwischen Indonesien und dem vor einem Jahr gegründeten Bundesstaat Malaysia bis zum Abschluß dieses Berichtes kein Verhandlungsgegenstand.

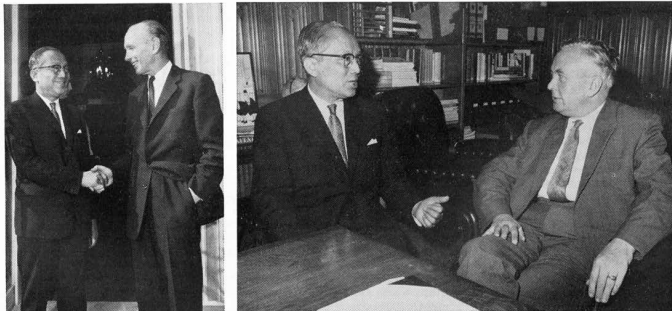
#### 1. Nordvietnam und die USA

Wegen der Angriffe nordvietnamesischer Flotteneinheiten gegen im Golf von Tongking befindliche US-Kriegsschiffe in den ersten Augusttagen richteten die USA in der Nacht vom 4. zum 5. August eine dringende Beschwerde an den Sicherheitsrat und forderten die sofortige Beratung „der ernstesten Situation, die durch die gezielten Angriffe des Hanoi-Regimes gegen US-Flottenfahrzeuge in internationalen Gewässern entstanden war“. Gleichzeitig informierten die USA den Rat, daß US-Flugzeuge in Ausübung des Rechtes auf Selbstverteidigung nordvietnamesische Stützpunkte bombardiert hätten.

Die USA verhielten sich damit wie bei früheren ähnlichen Gelegenheiten. Auch 1958, als amerikanische Marine-Infanterie im Libanon landete, informierten die USA sofort den Sicherheitsrat. Dasselbe geschah während der Kubakrise, als unmittelbar nach der Ankündigung der Quarantäne gegenüber Kuba Präsident Kennedy am 22. Oktober 1962 die dringende Einberufung des Rates verlangte.

Die Anrufung des Rates in der Frage Nordvietnam hatte vor allem den Zweck, die Erklärungen, die Präsident Johnson im Augenblick der amerikanischen Gegenmaßnahmen selbst abgegeben hatte, noch einmal und mit besonderem Nachdruck vor dem internationalen Forum des Sicherheitsrates zu wiederholen. So erklärte Stevenson in den Ratssitzungen am 5. und 7. August, die Aktion der USA gründe sich auf das Recht zur Selbstverteidigung, die auch nach der UNO-Charta erlaubt sei. Die US-Position im Rat war also nicht Berufung auf einen Vergeltungsakt oder eine militärische Repressalie, sondern Inanspruchnahme des Rechtes auf Selbstverteidigung. Dies erschien als juristische Begründung um so angelegter, als der Rat die britischen Vergeltungsmaßnahmen gegen Jemen am 9. April 1964 in einer Entschließung<sup>10</sup> „als unverein-

bar“ bezeichnet. U Thants Reise im Sommer dieses Jahres führte u. a. zu Begegnungen mit dem bisherigen englischen Premierminister, Sir Alec Douglas-Home (Bild links), mit seinem Nachfolger Harold Wilson (linkes Bild Mitte), mit Chruschtschow im Kreml (rechtes Bild Mitte) und mit Präsident Johnson im Weißen Haus. (Rechtes Bild: s. VN Heft 4/64 S. 149 und S. 188 dieser Ausgabe.)



bar mit den Zielen und Grundsätzen der UNO-Charta verurteilt“ hatte.

Die Delegierten der beiden kommunistischen Länder im Rat, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei, und hierbei vor allem der tschechoslowakische Sprecher, kritisierten, daß es sich bei dem Vorgehen der USA um eine Vergeltungsaktion und eine militärische Repressalie mit überlegenen, der Situation nicht angemessenen Mitteln gehandelt habe. Dies sei, selbst wenn amerikanische Schiffe durch kleine Einheiten angegriffen worden wären, was die kommunistischen Redner gleichfalls in Zweifel zogen, sowohl völkerrechtlich wie nach der UN-Charta verboten.

Die eigentliche politische Bedeutung der Beratung der amerikanischen Beschwerde gegen das Hanoi-Regime verschob sich aber auf ein anderes Thema durch das Ersuchen der Sowjetunion, Nordvietnam zu den Beratungen des Rates hinzuzuziehen. Die USA erklärten sich überraschend damit einverstanden, falls auch die Regierung von Südvietnam, also die Republik Vietnam, eingeladen würde. Nach längerem Hin und Her wurde am 7. August eine allgemeine Verständigung darüber erzielt, daß der Rat Informationen hinsichtlich der Beschwerde der USA gegen die Demokratische Republik von Vietnam (Nordvietnam) entweder durch deren Teilnahme an der Debatte im Rat über diese Beschwerde oder in anderer Form, wie auch Informationen von der Republik Vietnam (Südvietnam) willkommen heißen würde.

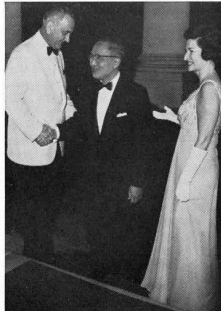
Die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende politische Bedeutung der Einladung Nordvietnams liegt in folgendem: Es handelt sich um die erste Einladung des Sicherheitsrates an den kommunistischen Teil eines geteilten Landes. Auch würde es darüber hinaus in besonderem möglich, die Probleme Südostasiens in Anwesenheit und unter Teilnahme einer mit dem kommunistischen China geographisch und politisch aufs engste verbundenen Regierung im Rahmen der UNO zu diskutieren<sup>14</sup>. Schließlich hatte die Einladung an Nordvietnam noch Bedeutung als Prüfstein für den rivalisierenden Einfluß der Sowjetunion und Rotchinas auf das kommunistische Nordvietnam. Wie in der UNO bekannt wurde, hatte die Sowjetunion die Einladung an Hanoi vorgeschlagen, ohne zu wissen, ob die nordvietnamesische Regierung bereit sein würde, ihr Folge zu leisten. Eine Ablehnung mußte als Beweis dafür angesehen werden, daß der chinesische Einfluß in Nordvietnam stärker ist als der sowjetische.

Bekanntlich lehnte es die Regierung von Nordvietnam ab, an den Beratungen des Sicherheitsrates in irgendeiner Form teilzunehmen. Das wurde zunächst in Hanoi kurz nach der Einladung des Rates bekanntgegeben. Erst später übermittelte die Sowjetdelegation in der UNO in einer Note an den Rat vom 12. August die Erklärung der Regierung von Nordvietnam ohne ein eigenes kommentierendes Begleitwort. Nordvietnam erklärte die Vereinten Nationen für Angelegenheiten Südostasiens als nicht zuständig; nur die Signatarmächte der Genfer Konferenz von 1954 könnten in einer neu einzuberufenden Konferenz diese Frage regeln. Darüber hinaus, allerdings ohne auf die Einladung des Rates Bezug zu nehmen, übermittelte der Außenminister der Demokratischen Republik von Nordvietnam am 20. August dem Präsidenten des Rates eine Gegendarstellung über die Zwischenfälle im Golf von Tongking. Die Ablehnung der Einladung durch Nordvietnam bedeutete das Ende der Ratsdiskussion über dieses Problem. Die USA hatten ihren Zweck erreicht, nämlich ihren Standpunkt in dem Konflikt vor dem Forum der UN darzulegen. Die Sowjetunion buchte einen deutlichen Prestigeverlust durch die Absage Hanois und zeigte kein Interesse, die für sie peinlich gewordene Erörterung fortzusetzen. Peking benutzte die Initiative der Sowjetdelegation zu einer Einladung Hanois zu einem neuen Angriff auf Moskau.

Südostasiens und der Krieg in Vietnam sind in ihrem Kern also auch durch die Tongking-Vorfälle nicht vor die UNO gebracht worden. Nach Meinung des Generalsekretärs, wie er sie noch am 6. August kundtat, kann die UNO bei der Regelung der Probleme in diesem Teil der Welt unter den gegebenen Umständen und „weil einige beteiligte Länder nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, keine nützliche Rolle spielen“. Es ist seine Meinung, daß die Lage in Südostasiens nicht mit militärischen, sondern mit politischen Methoden gelöst werden müsse. Hierin besteht eine Übereinstimmung mit der Auffassung des französischen Präsidenten de Gaulle, der eine Lösung der Krisen in Südostasiens nur durch eine Wiederbelebung der Genfer Konferenz von 1954 für möglich hält.

## 2. Grenzfragen zwischen Kambodscha und Südvietnam

Der Sicherheitsrat hatte am 4. Juni 1964 nach einer eingehenden Beratung über Beschwerden Kambodschas gegen Südvietnam und die USA wegen Grenzverletzungen einen Ausschuß aus drei Mitgliedern des Rates gebildet<sup>15</sup> der an Ort





und Stelle die Zwischenfälle prüfen und Maßnahmen erwägen sollte, um neue Zwischenfälle zu verhindern. Die Dreimann-Mission hatte am 22. Juni in Nizza Gelegenheit, mit Prinz Norodom Sihanouk, dem Staatsoberhaupt von Kambodscha, zu sprechen, und besuchte Kambodscha vom 26. Juni bis 5. Juli und Süd vietnam vom 5. bis 14. Juli. In ihrem umfangreichen Bericht an den Sicherheitsrat vom 27. Juli<sup>14</sup> macht die Mission folgende Vorschläge zur Regelung der Grenzkonflikte:

1. Der Sicherheitsrat soll eine Gruppe von UN-Beobachtern nach Kambodscha entsenden und den Generalsekretär mit der Durchführung dieser Aufgabe im Einvernehmen mit den Mitgliedern des Rates betrauen.
2. Der Sicherheitsrat soll Kambodscha und der Republik von Vietnam die Wiederaufnahme der im August 1963 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen empfehlen.
3. Der Sicherheitsrat soll eine Persönlichkeit von hohem internationalem Ansehen, die beide Parteien akzeptieren, als Vermittler über strittige Angelegenheiten, insbesondere über die Festlegung der gemeinsamen Grenzen, ernennen.

Des weiteren möge der Sicherheitsrat von den Zusicherungen Süd vietnams über die Beachtung der Grenzen Kambodschas sowie seiner Neutralität und territorialen Integrität Kenntnis nehmen.

Der Bericht ist im Rat bisher nicht behandelt worden und man erwartet zunächst auch nicht die Wiederaufnahme der Diskussion, es sei denn, daß neue, ernste Störungen an den Grenzen eintreten.

### 3. Südafrika

In einer Resolution über Südafrika vom 18. Juni 1964 setzte der Sicherheitsrat einen aus allen Mitgliedern des Rates bestehenden Expertenausschuß ein, der bis Ende Februar 1965 dem Rat über „Tunlichkeit, Wirksamkeit und Folgen“ von Wirtschaftsanktionen gegen Südafrika wegen der Apartheidpolitik berichten soll. Der Ausschuß konstituierte sich am 21. Juli, Frankreich, das sich bei der Abstimmung im Rat seinerzeit der Stimme enthalten hatte, ließ sich bisher im Ausschuß nicht vertreten.

Der Ausschuß beschloß zunächst, im Sinne der Entschließung an alle Mitgliedstaaten der UN heranzutreten und sie zu ersuchen, bis zum 30. November dem Ausschuß ihre Stellungnahmen über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit von Wirtschaftsanktionen zu übermitteln. In der Zusage der Staaten vom 25. August werden die Regierungen ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, daß der Rat die Apartheidpolitik „verurteilt“ habe. (Abgeschlossen am 31. August 1964)

### Anmerkungen:

- 1 UN-Doc. S.3778. — Deutsche Übersetzung s. VN Heft 4/64 S. 153.
- 2 Über den äußeren Ablauf der Reise s. VN Heft 4/64 S. 149 und S. 188 dieser Ausgabe.
- 3 UN-Doc. S.3811.
- 4 UN-Doc. S.3833.
- 5 UN-Doc. S.3868. — Deutsche Übersetzung s. S. 192 dieser Ausgabe.
- 6 UN-Doc. S.3909.
- 7 UN-Doc. S.3975. — Deutsche Übersetzung s. VN Heft 2/64 S. 77.
- 8 UN-Doc. S.3794.
- 9 UN-Doc. S.3919 und S.3918.
- 10 Vgl. hierzu Proßdorf, Klaus: Vom Sicherheitsrat zur Generalversammlung. Theorie und Praxis der „Uniting for Peace-Resolution“ vom 3. November 1950, in VN Heft 1/62 S. 14 ff.
- 11 UN-Doc. S.3794.
- 12 UN-Doc. S.4387. — Deutsche Übersetzung s. VN Heft 1/62 S. 27.
- 13 UN-Doc. S.3659. — Deutsche Übersetzung s. VN Heft 2/64 S. 129.
- 14 Die Einladung an beide Teile eines geteilten Landes würde in der UNO als Abweichung von der bisher bei den Diskussionen über Korea geübten Praxis angesehen und darüber hinaus als ein möglicher Präzedenzfall für Diskussionen über andere „geteilte Länder“ geprüft. So erhub sich auch die Frage, ob die Übereinstimmung des Sicherheitsrates, Nord- und Süd vietnam einzuladen, nicht Rückwirkungen auf die Diskussionen über die deutsche Frage haben könnte. Dabei wurde die Anwendbarkeit auf eine Einladung an „zwei deutsche Staaten“ — abgesehen von allen politischen Erwägungen — juristisch als völlig abwegig angesehen. Der Hauptgrund dafür liegt darin, daß die Demokratische Republik von Vietnam (Nordvietnam) als eine der Signatarmächte der Genfer Vereinbarungen von 1954 eine völkerrechtlich anerkannte Einheit ist. Das gilt in keiner Weise für die „DDR“. Sogar im Falle von Nordkorea, das niemals ohne Bedingungen vor die UNO geladen und niemals erschienen sei, liege ein Vertrag zwischen der nordkoreanischen Regierung und der UNO über den Waffenstillstand, Gefangenenaustausch usw. vor. Ähnliches gelte wiederum nicht für die SBZ. Daher bedeute die Einladung an Nord- und Süd vietnam auch keinen Präzedenzfall für die deutsche Frage.
- 15 UN-Doc. S.3794. — Deutsche Übersetzung s. VN Heft 2/64 S. 129.
- 16 UN-Doc. S.4322.
- 17 S. hierzu VN Heft 4/64 S. 123 f.
- 18 UN-Doc. S.3775. — Deutsche Übersetzung s. VN Heft 4/64 S. 154.

## Gedanken über das Selbstbestimmungsrecht der Völker

DR. DEDO VON SCHENCK

Vortragender Legationsrat I. Kl. im Auswärtigen Amt

Die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts ist für Deutschland von außerordentlicher, wenn nicht entscheidender Bedeutung. Was das Selbstbestimmungsrecht besagt, ist nicht so eindeutig und klar, wie es auf den ersten Blick scheint. Jeder, der aus dem Selbstbestimmungsrecht Ansprüche ableitet, muß wissen, worum es sich handelt. Dieses Wissen soll nachstehender Beitrag vermitteln.

Zu den charakteristischen Merkmalen unseres Zeitalters gehört es, daß politische Auseinandersetzungen oft gerade dann, wenn sie einen ideologischen Hintergrund haben, scheinbar keineswegs im Zeichen gegensätzlicher Ideen geführt werden, die miteinander offen konfrontiert würden. In der Innenpolitik wie in der Außenpolitik finden vielmehr gewisse programmatische Grundbegriffe Verwendung, die von den streitenden Parteien in das Vokabular ihrer Argumentation und ihrer Propaganda ohne Rücksicht darauf übernommen werden, ob sie ihrem eigentlichen Inhalt nach den eigenen politischen Zielen entsprechen. Wie wenig eine gemeinsame Terminologie auf übereinstimmenden Auffassungen zu beruhen braucht, zeigt etwa die Rolle, die den Begriffen der „Demo-

kratie“ und „Koexistenz“ in der weltpolitischen Auseinandersetzung zwischen den Westmächten und der Sowjetunion seit 1945 zugefallen ist. Obgleich sich der neuzeitliche Begriff der „Demokratie“ nachweislich in Westeuropa und Nordamerika entwickelt hat und eng mit der im gleichen Bereich entstandenen Idee der Freiheit und der Grundrechte des einzelnen Menschen verbunden ist, hat die Sowjetunion es nicht nur vermieden, ihn als maßgebliches Gestaltungsprinzip für die inneren Verhältnisse eines Staates offen abzulehnen und zu bekämpfen; sie hat ihn im Gegenteil trotz seiner Unvereinbarkeit mit dem von ihr im eigenen Lande praktizierten und in von ihr besetzten Gebieten errichteten Regierungssystem ihrem eigenen offiziellen Sprachgebrauch zeitweise in einer Form einverleibt, die bei ihren Verbündeten in einer entscheidenden Phase des Zweiten Weltkrieges den Eindruck erweckte, als bestünde zwischen ihr und ihnen ein grundsätzliches Einverständnis über die innenpolitischen Verhältnisse, die im besiegten Deutschland und in den osteuropäischen Staaten herzustellen seien<sup>1</sup>. Mit dem Begriff der „Koexistenz“ verbinden sich bei vielen Menschen im Westen Wunschvorstellungen, die weit entfernt von dem In-