

Politische Wandlungen der Vereinten Nationen

Ein Beitrag zum 20jährigen Bestehen der UN

DR. OTTO LEICHTER, NEW YORK

Am 26. Juni 1945, also vor nunmehr 20 Jahren, schloß in San Franzisko nach zweimonatiger Dauer die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen. 50 Staaten hatten an ihr teilgenommen. Alle unterzeichneten den Vertragstext, die sogenannte Satzung oder Charta der Vereinten Nationen. Nach den erforderlichen Ratifizierungen durch die heimischen Parlamente wurde die Charta am 24. Oktober 1945 rechtskräftig. Dieses Datum ist der Lebensbeginn der Weltorganisation. Es wird seitdem als Tag der Vereinten Nationen in Erinnerung gehalten. Sinn und Satzung der Vereinten Nationen haben sich in den vergangenen 20 Jahren nicht verändert, wohl aber die Methoden und die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit. Trotz seiner entscheidenden Bedeutung umfaßt das politische Wirken heute nur einen Bruchteil der Tätigkeit der Organisation. Der größere Teil der Arbeit der Organisation selbst, ihrer Sonderorganisationen und Sonderkörperschaften ist den wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und verwandten Aufgaben gewidmet. Da es aber nach wie vor das Hauptziel der Vereinten Nationen ist, für die Erhaltung des Friedens zu wirken, befaßt sich unser New Yorker Korrespondent, der die Entwicklung der Organisation an Ort und Stelle erlebt hat, im nachstehenden Beitrag mit der Frage, welche Möglichkeiten die Vereinten Nationen zur Erreichung dieses Zieles haben. — Der Bericht über die laufenden Geschehnisse der Vereinten Nationen, mit dem unsere Hefte üblicherweise beginnen, steht auf Seite 91 ff.

An ihrem zwanzigsten Geburtstag sind die Vereinten Nationen umstritten. In der Weltorganisation herrschen zwei grundlegende, entgegengesetzte Meinungen vor.

Die einen sind der Überzeugung, daß die Vereinten Nationen trotz ihrer Unvollkommenheiten so sehr ein Teil des internationalen Lebens und der Bemühungen um den Frieden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geworden seien, daß, wenn sie heute verschwänden, sie morgen wieder neu errichtet werden müßten. Erst wenn die Weltorganisation zu bestehen aufhörte, würde man klar erkennen, wie unentbehrlich sie auch in ihrer heutigen Struktur und in ihren gegenwärtigen Beschränkungen sei.

Andere sind wieder der Meinung, daß die Vereinten Nationen eine bittere Enttäuschung seien, die kaum geringer wäre als die über den Völkerbund, der nicht einmal seinen 20. Geburtstag als aktive Organisation erlebt hatte. Die Vereinten Nationen, so sagen diese Pessimisten, hätten die wichtigsten internationalen Probleme, wie die Beziehungen zwischen den Großmächten, den Kalten Krieg, die Teilung Deutschlands, die Teilung anderer Länder, vor allem Vietnams, nicht zu lösen vermocht. Die Vereinten Nationen seien von den wichtigsten internationalen Problemen ausgeschaltet und nichts als ein „Diskussions-Klub“.

Zwischen diesen beiden Meinungen den Mittelweg einer objektiven Bewertung zu finden ist die Aufgabe dieser Untersuchung der Probleme der Vereinten Nationen an ihrem 20. Geburtstag.

*

Als Dag Hammarskjöld am 17. August 1961, auf den Tag einen Monat vor seinem tragischen Tod im Busch bei Ndola, seinen letzten politischen Bericht an die bevorstehende Vollversammlung — die Einleitung zum Tätigkeitsbericht der Vereinten Nationen für 1960/61 — abschloß, soll er, wie aus seiner Umgebung bekannt wurde, gesagt haben: „Ich weiß

nicht, was ich in meinem nächsten Bericht sagen werde, denn ich habe alles gesagt, was ich über die Probleme der Vereinten Nationen zu sagen hatte...“

In der Tat, wenn man diesen Bericht über die Grundfragen der Weltorganisation, in einem für sie kritischen Augenblick geschrieben, heute liest, mutet er nicht nur wie eine Vorschau auf die Krise der Vereinten Nationen am zwanzigsten Jahrestag ihrer Gründung an, sondern auch wie ein Rückblick auf ihre grundlegenden und dauernden Probleme seit ihrem Bestehen. Diese Untersuchung rührt aber auch an Grundfragen jeder internationalen Organisation, ja, an die ewigen Gesetze des Zusammenlebens der Völker und der Suche nach einer rechtlichen Grundlage gesicherten, friedlichen und demokratischen Zusammenlebens der Menschen.

Hammarskjöld formulierte die Meinungsverschiedenheiten, die damals — kurz nach dem Höhepunkt der Kongokrise, im Gefolge der größten bisher unternommenen Aktion der Vereinten Nationen und angesichts der vehementen Angriffe der Sowjetunion auf den Generalsekretär — die Weltorganisation beherrschten, in folgenden lapidaren Sätzen:

„Einerseits wurde klar, daß gewisse Mitgliedstaaten die UN als einen ständigen Konferenzapparat ansehen, der im Rahmen der Charta zum Zwecke friedlichen Zusammenlebens Konflikte der Interessen und Ideologien auflöst, wozu ein Sekretariat dient, das nicht als völlig internationalisiert angesehen wird, sondern so, als vertrete es in seiner Mitte die Interessen und Ideologien. Andere Mitgliedstaaten haben deutlich erklärt, daß sie in den UN vor allem ein dynamisches Instrument der Regierungen sehen, durch das sie gemeinsam Verständigung suchen... Die erste Auffassung kann sich auf die Geschichte und auf die Traditionen in der Politik der einzelnen Nationen berufen. Die zweite kann auf die Erfordernisse der Gegenwart und Zukunft in einer Welt hinweisen, in der die Abhängigkeit der Völker voneinander immer stärker wird.“¹

Das eine Konzept, sagte Hammarskjöld, sei der Vorstellung des Nationalstaates entsprungen, das andere versuche, die Möglichkeit von gemeinsamen Aktionen mehrerer Regierungen zu schaffen. Während die Beschlüsse von Konferenzen der nachträglichen Genehmigung durch die Teilnehmer bedürften, sagte Hammarskjöld in seiner Untersuchung, könnten die Organe der Vereinten Nationen auf Grund von Abstimmungen handeln. Entscheidungen würden durch Mehrheit getroffen. In diesem Zusammenhang verwies Hammarskjöld auf die Abstimmungen in der Vollversammlung, in der jedes Mitglied über das gleiche Stimmrecht verfügt. Dies sei das Prinzip der demokratischen Gleichheit, das insbesondere in der Vollversammlung der Vereinten Nationen zur Grundlage einer demokratischen Weltordnung geworden sei.

Hammarskjöld hat hier in einer Vision alle Probleme erfaßt, die sich in der nun zwanzigjährigen Geschichte der Vereinten Nationen, bald in der einen, bald in der anderen Form, aber immer mit krisenhafter Zuspitzung für die Organisation selbst und für jedes ihrer Mitglieder ergaben. Die Schwierigkeiten haben nun in der bisher schwersten Finanz- und Verfassungskrise im Ringen um den zweiten Versuch einer Weltorganisation ihren Höhepunkt gefunden. Es ist gewissermaßen eine Zusammenfassung aller kritischen Erfahrungen seit San Franzisko.

Es geht nicht allein um die Frage des Vetos im Sicherheitsrat, nicht allein um die Zuständigkeit der verschiedenen Körperschaften, insbesondere in der Frage friedenserhaltender Aktionen, nicht allein um die weiterreichenden Wirkungen

des gleichen Stimmrechtes in der Vollversammlung und der praktischen Durchsetzung ihrer — nicht formaljuristisch, sondern nur moralisch und möglicherweise politisch bindenden — Beschlüsse. Es sind all diese Fragen zusammengenommen und die ihnen zugrundeliegende Auffassung des internationalen Zusammenlebens, die die bisherige Geschichte der Vereinten Nationen und ihre weitere Entwicklung an diesem Wendepunkt bestimmen.

Es geht hier um fünf grundlegende Fragen:

1. Ist die Weltorganisation nur eine internationale Konferenz, zunächst für internationale Diskussionen, ein Parlament ohne Gesetzgebungsrecht wie in der innerstaatlichen Entwicklung in der Frühzeit des Parlamentarismus in einer noch halb absolutistischen Ära, oder eine Aktionsgemeinschaft, in der Aktionen durch Mehrheitsbeschlüsse, mit gewissen Einschränkungen und mit gewissem Schutz für Minderheiten oder Mächtigkeitsgruppen, angenommen werden können?
2. Ist eine gemeinsame Aktion nur möglich, wenn alle einstimmig beschließen oder zumindest ein eng umgrenzter Kreis privilegierter Mitglieder übereinstimmt, oder kann es Notsituationen geben, in denen die Aktion auch ohne Zustimmung, ja sogar ohne Teilnahme einzelner möglich wird?
3. Kann die Organisation auf Grund formal gleichen Rechtes aller bestehen und funktionieren, wenn mehr und mehr Mitglieder, ohne politische und wirtschaftliche Voraussetzungen für wirkliche Unabhängigkeit zur Verantwortung für Entscheidungen aufgerufen werden, die zu Aktionen mit weitreichenden Folgen für die Weltpolitik und für die politische und finanzielle Entwicklung der Organisation selbst führen können?
4. Gibt es als Ersatz für parlamentarische Entscheidungen, insbesondere über Details von bereits im Prinzip entschiedenen Aktionen, eine Exekutive, die zumindest im organisatorischen Alltag aktionsfähig ist, allerdings im Rahmen der in der Charta vorgesehenen grundlegenden Rechte der maßgebenden Körperschaften?
5. Haben sich trotz oder wegen der Vereitelung der eigentlichen Friedensaktionen der Weltorganisation und ihrer Unfähigkeit, Konflikte beizulegen — wie den in Kaschmir — oder geteilte Länder in Europa und Asien wiederzvereinigen, Ersatzfunktionen entwickelt, die sich auf anderen als den ursprünglich vorgesehenen Gebieten der UN nützlich, ja unentbehrlich machen?

In ihren zwanzig Jahren haben die Vereinten Nationen keine endgültige und vor allem keine eindeutig stabile Antwort auf diese Lebensfragen gefunden. Aber man muß bedenken, daß selbst in Staaten, die durch jahrhundertelange Entwicklung und durch Bürgerkriege hindurchgegangen sind, auch in Ländern mit gesichertem demokratischem Verfahren, gelegentlich Zweifel und Meinungsverschiedenheiten über Aufgaben, Reichweite und Ausdehnung der zentralen Gesetzgebungs-, Regierungs- und Exekutivgewalt insbesondere auf neu auftauchenden Gebieten des gesellschaftlichen Lebens entstehen. Politische Klimaveränderungen beeinflussen selbst innerstaatliche Auseinandersetzungen über solche Strukturfragen. Um so mehr mußte es in den zwei Dekaden der Vereinten Nationen in bezug auf jede der erwähnten Fragen verschiedene Phasen der Antworten und der Meinungsverschiedenheiten über sie geben: vom Großmächtekonzept weg zu einer parlamentarischen Demokratie in der Vollversammlung und wieder zurück zur Vormachtstellung der Großmächte; von einer Abkehr vom Sicherheitsrat und seinen Veto-Privilegien der ständigen Ratsmitglieder und wieder zurück zur Oligarchie der Großmächte; von einer bescheidenen Rolle der parlamentarischen Demokratie in der Vollversammlung zu Phasen, in denen sich alle Macht der

Organisation in der Hand des Generalsekretärs zu vereinigen schien und wieder zurück zu einer Einschränkung seines Einflusses. Die Geschichte der Vereinten Nationen zeichnet sich in den wechselnden Antworten auf diese Organisationsfragen ab.

I. Warum Friedensaktionen der UN erschwert wurden

Die Problemstellung, die in allen Diskussionen der letzten Jahre im Vordergrund stand, ob die Vereinten Nationen nur eine internationale Diskussion oder auch internationale Aktionen ermöglichen und durchführen sollten, ist nicht in der UN-Charta selbst begründet.

Erst die weltpolitische Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat eine Lage herbeigeführt, in der die starre Auslegung der UN-Charta die in ihr vorgesehenen eigentlichen Aktionen unmöglich machte. Denn diese Aktionen, vor allem die zwangsweise von ihr auf Grund des Chapter VII der Charta durchzuführenden Maßnahmen, wurden, da sie ausschließlich auf den Sicherheitsrat beschränkt waren, durch die Bestimmungen über die erforderliche Einstimmigkeit der fünf ständigen Ratsmitglieder unmöglich gemacht. Ihre Uneinigkeit wurde zum Schicksal der Weltorganisation.

Die einzige militärische Aktion, die die Vereinten Nationen als Exekutive gegen einen Friedensbrecher durchführten, die in Korea, ist kein Beispiel für die Aktionsfähigkeit der Vereinten Nationen: Hätte die Sowjet-Delegation im Juni/Juli 1950, unter den starren Instruktionen Stalins, die Sicherheitsrats-Sitzungen nicht boykottiert und den USA damit nicht die Gelegenheit geboten, die Aktion in Korea unter den Auspizien der Vereinten Nationen — allerdings so gut wie ausschließlich unter der Verantwortung der USA — durchzuführen, wäre diese einzige UN-Aktion mit Zwangscharakter nicht möglich geworden. Diese Ausnahme beweist also die Regel.

Die Vereinten Nationen waren nach den in den letzten Kriegsjahren entworfenen Plänen zweifellos nicht als eine bloße Diskussions-Gesellschaft geplant. Sie sollten auch im Unterschied zum Völkerbund nicht auf Einstimmigkeit aller Mitglieder beruhen, sondern durch Abstimmung zu Beschlüssen kommen. Aber gerade die Aktionsmöglichkeiten, die die Charta vorsah, wurden durch die tiefgehende Spaltung zwischen den Siegermächten schon in den ersten Jahren nach dem Ende des Krieges unmöglich. So muten die Bestimmungen über die UN-Aktionen nach Chapter VII im Lichte einer späteren Entwicklung, die in San Franzisko allerdings bereits befürchtet werden mochte, so an, als hätten sie geradezu die Aufgabe, Aktionen der Vereinten Nationen unmöglich zu machen. In Wahrheit kann kein realistischer Beobachter der Vereinten Nationen Situationen voraussehen, in denen Zwangsaktionen der Vereinten Nationen gegen einen vom Sicherheitsrat gebrandmarkten „Angreifer“ noch möglich werden könnten — es sei denn, bei einem chinesischen Angriff zugleich auf die Sowjetunion und Indien . . .

Aber für die voraussehbaren Regelfälle sind Zwangsaktionen der Vereinten Nationen unrealistisch geworden. In jedem einzelnen Fall, in dem die Vereinten Nationen zu einer vermittelnden oder den Frieden sichernden Aktion aufgerufen wurden, ist die Frage des „Aggressors“, des chartawidrigen Angriffes, aus guten Gründen beiseitegeschoben, ja, unterdrückt worden. (Auch hier ist der Fall Korea eine Ausnahme, die die sonstige Regel bestätigt.) In der Sinai- und Suezkrise 1956, in der es vielleicht am leichtesten erscheinen mochte, die „Angreifer“ mit Namen zu nennen, wurde dies unterlassen, weil es sonst überhaupt nicht möglich gewesen wäre, zu irgendeiner Aktion der Vereinten Nationen zu kommen. Der Sicherheitsrat scheiterte in diesem Falle zunächst an dem Veto Großbritanniens und Frankreichs, so daß eine Zwangsaktion nicht zustandekommen konnte. Eine auf Emp-

fehlungen beruhende Aktion konnte in diesem Fall und kann im allgemeinen nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie allgemein oder von einer maßgebenden Mehrheit akzeptiert und von den unmittelbar betroffenen Ländern gutgeheißen oder wenigstens hingenommen wird.

Dies zeigte sich bei der von der Vollversammlung auf dem Höhepunkt der Nahostkrise des Jahres 1956 beschlossenen Aktion am deutlichsten: kein Land läßt sich als „Angreifer“ verurteilen und gibt einer auf Freiwilligkeit oder Empfehlung beruhenden Aktion seine Zustimmung. In der Libanonkrise 1958, als die UN Beobachter zum Schutz Libanons gegen ägyptische Angriffe nach Libanon entsandten, vermied man ebenfalls sorgfältig einen Tadel auszusprechen.

Noch deutlicher wurde dies 1964 bei den langwierigen Beratungen des Sicherheitsrates im Februar und März über eine Befriedungsaktion auf Zypern. Sie wäre nicht möglich geworden, wenn die Resolution, auf Grund derer schließlich eine Einigung zustandekam, nicht sorgsam vermieden hätte, einen auch nur indirekten oder unausgesprochenen Tadel gegen eine der beiden Gemeinschaften auszusprechen. Selbst nach dem türkischen Bombardement von griechischen Städten auf Zypern im August 1964 wäre es undenkbar gewesen, die Türkei zu tadeln. Hätte man dies versucht, dann wäre eine Resolution vereitelt worden, die zumindest eine leichte Entspannung der kriegerisch zugespitzten Situation bringen konnte.

Diese Vorsicht bei der Suche nach dem „Aggressor“ scheint in den Vereinten Nationen um so mehr geboten, wenn es sich um Großmächte und ständige Mitglieder des Sicherheitsrates handelt. Die Beschwerden Kambodschas gegen amerikanisch-südvietnamesische Angriffe hätten im Juni 1964 zu keinem Beschluß im Sicherheitsrat geführt, wenn der Forderung Kambodschas nach einer „Verurteilung“ dieser Übergriffe auch nur indirekt Rechnung getragen worden wäre. Ebenso wurde bei der Beratung des Sicherheitsrates über die Beschwerde Jemens gegen britische Vergeltungsaktionen im

Juni 1964 sorgsam vermieden, Großbritannien für diese Aktion zur Rechenschaft zu ziehen. Die Formel, die in der Resolution gebraucht wurde, konnte von der britischen Regierung immerhin noch als allgemeine Feststellung ohne direkten Hinweis auf die britische Luftaktion ausgelegt werden. Im übrigen erwies es sich in diesem wie in anderen Fällen als zweckmäßig, auf beide Streitparteien hinzuweisen und deren Aktionen zu „bedauern“, aber sie nicht zu verurteilen.

Die Konstruktion des Chapter VII, die Frontstellung gegen den „Aggressor“, die noch aus den Vorstellungen des Zweiten Weltkrieges stammte und angesichts der Kriegshandlungen sowohl in Europa als auch im Pazifik begründet war, erweist sich in einer Welt im Frieden – selbst in hart an Kriegsgefahren vorbeigehenden Situationen – als schwierig und problematisch. Die Vereinten Nationen konnten bisher ebensowenig wie vorher der Völkerbund den Begriff der Aggression definieren. Überdies gibt es bei jedem „Angriff“ oder einer Vergeltungsaktion, so unberechtigt die Aktionen auch sein mögen, irgendwelche vorhergehenden Aktionen der anderen Seite, die bei geschickter Darstellung den Angriff in Abwehr „umformen“ können.

Ob Israel angesichts der den Suezaktionen durch viele Monate vorangegangenen Fedayeen-Überfälle auf israelische Farmer im November 1956 einen Angriff oder eine von der UN-Charta erlaubte Aktion der Selbstverteidigung unternahm, mochte zumindest fraglich erscheinen. Ob also eine Abwehraktion bloße Selbstverteidigung, „Notwehr-Überschreitung“ oder ein offener Angriff ist, kann gerade bei der Methode internationaler Diskussion solcher Zwischenfälle im Sicherheitsrat oder in anderen UN-Organen zumindest umstritten erscheinen. Abgesehen von der Frage des nationalen Stolzes oder der Aufrechterhaltung des Rechtsstandpunktes eines Landes ist es darum kaum zweckmäßig, juristische Auslegungen oder eine komplizierte Kasuistik von militärischen Aktionen und Gegenaktionen endlos zu erörtern, besonders wenn eine rasche Vermittlungs- oder frie-



Vor 20 Jahren, vom 25. April bis 26. Juni 1945, versammelten sich in San Franzisko die Delegierten von 50 Staaten, um die Charta der Vereinten Nationen zu beschließen. — Links die Oper, in der der größte Teil der Sitzungen stattfand, und rechts das Veterans' War Memorial Building, in dem die Charta unterzeichnet wurde. Das Gebäude im Hintergrund ist das State House.

denserhaltende Aktion dringend notwendig erscheint. Aber Aktionen nach Chapter VII sind auf der Schwarz-Weiß-Unterscheidung zwischen Angreifer und Angegriffenem aufgebaut. Die praktische Unterscheidung jedoch ist viel feiner und schwieriger. In der Weltpolitik herrscht Grau, nicht Schwarz-Weiß vor.

Die Konkurrenz der Großen beherrscht alle Fragen

Ein anderer wichtiger Faktor hat die Möglichkeiten wesentlich eingeschränkt, die in den ersten Jahren dem Sicherheitsrat – übrigens auch der Vollversammlung – zur Schlichtung von Konflikten zur Verfügung zu stehen schienen. 1947 waren die Vereinten Nationen in der Lage, Indonesien zur Selbständigkeit von Holland zu verhelfen und die komplizierten damit verbundenen Fragen zu lösen. 1948 und 1949 erwies sich die Aktion der Vereinten Nationen in Palästina zuerst bei der Entscheidung über die Teilung und die Errichtung des Staates Israel und später bei der Beendigung des arabisch-israelischen Krieges als ein entscheidender Punkt. In Fragen, in denen die Interessen der Großmächte, vor allem der USA und der Sowjetunion, nicht unmittelbar berührt waren, gab es Möglichkeiten für eine wirksame Entscheidung der Vereinten Nationen. Es ist kennzeichnend, daß 1948 die Sowjet-Delegation zu jenen gehörte, die für die Teilung Palästinas und damit für die Gründung Israels als selbständigem Staat stimmten. Aber die Ausdehnung des Kalten Krieges in alle Winkel und Interessensphären der Welt und die sich aus ihm ergebende dauernde machtpolitische Konkurrenz der Sowjetunion mit den USA in allen Teilen der Welt – wie Kuba zeigt, sogar in Lateinamerika – hat dazu geführt, daß keine einzige der Fragen, die nun die UN beschäftigen oder beschäftigen könnten, von dem Interessenkreis einer der beiden Großmächte frei ist. Infolgedessen gibt es keine vom Machtkomplex der beiden Giganten völlig losgelösten Fragen in den Vereinten Nationen mehr.

Die wiederholten Erörterungen im Sicherheitsrat über israelisch-arabische Zwischenfälle oder die Beratungen des Sicherheitsrates über die malaysische Beschwerde gegen Indonesien 1964 zeigen deutlich, daß, wo es sich um Macht- und Allianz-Interessen der Sowjetunion gegenüber Arabern oder Indonesien handelt, das sowjetische Veto im Sicherheitsrat den von der Sowjetunion umworbenen Staaten zur Verfügung steht. Wenn sich die Sowjetunion seit 1962 auch bemühte, von ihrem Veto-Recht im Sicherheitsrat sparsameren Gebrauch zu machen, so stand das Veto doch Indonesien bei der Malaysia-Debatte und Syrien bei Ratsdiskussionen über israelisch-syrische Zusammenstöße zur Verfügung, wobei die Sowjet-Delegation keinen Zweifel darüber ließ, daß sie die Entscheidung über den Gebrauch des Veto-Rechtes ihren umworbenen „Freunden“ überließ.

Die Einstellung der Sowjetunion im Sicherheitsrat zur Zypernkrisis zeigt ebenfalls deutlich, daß machtpolitische Interessen ihrer Außenpolitik – in diesem Falle sowohl im östlichen Mittelmeer wie gegenüber der Türkei, einem unmittelbaren Nachbarn der Sowjetunion – ein entscheidender Faktor in ihrer Haltung in den Vereinten Nationen sein können. Die Nato-Interessen der Vereinigten Staaten in einem Konflikt, der wie die Zypernkrisis zwei Mitglieder der Nato an ihrem südöstlichen Flügel betrifft, spielen selbstverständlich auch eine Rolle – ebenso wie seit Beginn der langwierigen Sicherheitsrats-Beratungen über das Kaschmirproblem Fragen der westlichen Allianz mit Pakistan und sowjetisches Werben um indische Sympathien die Beilegung dieses in der UN ungelöst gebliebenen Problems wesentlich erschwerten.

Machtpolitik durch Finanz-Veto?

Diese immer enger werdende Begrenzung der Aktionsmöglichkeiten des Sicherheitsrates wurde noch durch eine neue Entwicklung verstärkt, die erst 1960 einsetzte und sich seither verschärfte – nämlich den von der Sowjetunion vertretenen

und im wesentlichen von Frankreich übernommenen Standpunkt, daß nicht nur die Beschlußfassung über Durchführung und Beendigung von Friedensaktionen als solche in die ausschließliche Kompetenz des Sicherheitsrates falle, sondern ebenso die Bewilligung der Ausgaben für sie.

Diesen Standpunkt vertrat die Sowjetunion zum ersten Mal in den Beratungen des Finanzausschusses der Vollversammlung 1960, als sie ihre Opposition gegen die Durchführung der von der Sowjetunion mitbeschlossenen UN-Aktion im Kongo durch die Ankündigung eines Zahlungsboykotts gegenüber den Ausgaben der Organisation im Kongo ankündigte. Diese Ankündigung, die zunächst im Zuge der Opposition gegen den damaligen Generalsekretär Dag Hammarskjöld zu erfolgen schien, wurde, je schärfer diese Opposition wurde, zu einer neuen Verfassungstheorie der Vereinten Nationen erweitert. Die Sowjetunion wollte das Veto-Recht im Sicherheitsrat auch auf die Finanzierung von Friedensaktionen ausdehnen, um damit jenen Einfluß auf die Administration der Vereinten Nationen zu erreichen, den sie unmittelbar nicht durchzusetzen in der Lage war.

Der Zahlungsboykott, der damals angekündigt wurde, war nicht neu, wenn auch die Zuspitzung auf ein finanzielles Veto-Recht im Sicherheitsrat den Beginn einer neuen Phase auch in den Beziehungen der Sowjetunion zu den Vereinten Nationen bedeutete. Schon in den Beratungen der Vollversammlung über die Friedensaktion in Palästina, die übrigens seit 1956 ununterbrochen weitergeführt wurde, vertrat die Sowjetunion gemeinsam mit den arabischen Ländern den Standpunkt, daß die „Angreifer“ allein die Kosten der UNO-Truppen im Ghaza-Streifen und Golf von Akaba tragen müßten. Den „Angreifer“ mit der vollen finanziellen Verantwortung zu belasten, stand durchaus im Einklang mit den grundlegenden, aber – wie vorhin dargelegt – praktisch nicht oder zumindest nicht immer anzuwendenden Vorstellungen der Charta.

Die sowjetische Argumentation konnte sich gegenüber der von der Vollversammlung beschlossenen Palästina-Aktion – übrigens in der Geschichte der UN die einzige nicht vom Sicherheitsrat beschlossene „friedenserhaltende“ Aktion – darauf berufen, daß sie nicht von dem angeblich allein zuständigen Sicherheitsrat beschlossen worden war. Aber auf den Kongo traf dies nicht zu. Diese Aktion wurde in der Tat vom Sicherheitsrat beschlossen, und die Sowjetunion stimmte angesichts der Ausweglosigkeit der Kongokrise für die ersten drei Resolutionen im Sicherheitsrat, von denen übrigens eine dem Generalsekretär sogar Dank und Anerkennung für die rasche Durchführung der Aktion aussprach. Die Verweigerung der Beiträge zu den Kosten dieser Aktion mußte also, um wirksam zu sein, durch ein neues Argument verstärkt werden – eben die These, daß auch die Finanzierung solcher Aktionen den Beschlüssen des Sicherheitsrates unterliege².

Die Forderung nach der Zuständigkeit des Sicherheitsrates auch in Finanzierungsfragen bei friedenserhaltenden UN-Aktionen ist der letzte Schritt in einer langen Entwicklung, die seit Beginn der Organisation mit wechselnden Trends anhält, in Wirklichkeit ein ständiger Kampf um die Funktionsfähigkeit der Organisation über den Rahmen einer bloßen parlamentarischen Körperschaft oder einer gerichtartigen Funktion des Sicherheitsrates – allerdings ohne Urteilsrecht – hinaus.

Ob eine Aktion nach Chapter VII jemals, auch in den ersten Jahren der Organisation, vor Ausbruch des Kalten Krieges in seiner vollen Wucht, möglich war, ist fraglich. Aber es ist kein Zufall, daß es bisher – außer Korea – aus den erwähnten Gründen keine Zwangsaktion der UNO gab.

Der Ausweg: friedenserhaltende Aktionen

Die Resolution „Uniting for Peace“³ von 1950, die Einsetzung einer Interim Assembly und eines Peace Observation Committee waren die ersten Versuche, aus der Entwicklung der

Vereinten Nationen bis 1950 eine Schlußfolgerung zu ziehen und das Veto des Sicherheitsrates zu umgehen. Aber erst 1956 wurde die Resolution zum ersten Mal angewendet: Als es sich zeigte, daß infolge des britischen und französischen Vetos der Sicherheitsrat trotz der akuten Gefahren im Nahen Osten aktionsunfähig sein würde, beantragte Jugoslawien, damals Mitglied des Sicherheitsrates, zum ersten Mal die Anwendung der Resolution „Uniting for Peace“. Die erforderlichen sieben Stimmen für die sofortige Einberufung der Vollversammlung waren vorhanden. Die Sowjetunion konnte sich gegen diese erste Anwendung der Resolution nicht zur Wehr setzen, obwohl sie immer die Anrufung der Vollversammlung in Sicherheitsfragen im Falle eines Vetos im Sicherheitsrat für illegal erklärt hatte. Die Haltung der Sowjetunion war von allem Anfang an das konsequente, ja starre Festhalten an den formalen Bestimmungen der UNO-Charta und an den Privilegien, die sie den fünf Großmächten durch das Veto im Sicherheitsrat einräumt. Aber da es sich um eine akute Kriegsgefahr handelte und die Sowjetunion in dieser Frage dieselbe Haltung wie die Vereinigten Staaten einnahm, war es ein merkwürdiger Zufall, daß aus diesem Anlaß zum ersten Mal die Vollversammlung in Aktion trat und die erste friedenserhaltende Aktion auf einer völlig neuen Grundlage beschloß.

Es war die politische, diplomatische und organisatorische Geschicklichkeit Dag Hammarskjölds, die diese Gelegenheit nützte, um einen neuen Typ von UN-Aktionen – jenseits des Chapter VII – zu schaffen: eine Aktion, die der Zustimmung der Beteiligten, vor allem Ägyptens, bedurfte, auf dessen Boden die United Nations Emergency Force (UNEF) stationiert wurde und bisher fast volle neun Jahre in Funktion blieb. Wie immer sich auch die weiteren friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen im einzelnen gestalteten und so sehr sie in der Struktur, Funktion, Problematik und auch in bezug auf die Beschlußfassung verschieden waren, so verdient als einheitliches Kennzeichen festgehalten zu werden, daß sie alle ausnahmslos außerhalb des Zwangscharakters des Chapter VII blieben und zumindest in bezug auf die Länder, in denen die UNO ihre Funktion ausübte, den Charakter freiwilliger Aktionen hatten.

Nicht mit der umstrittenen Beschlußfassung über die Resolution „Uniting for Peace“, sondern mit ihrer zumindest von den beiden Weltmächten nicht bestrittenen Anwendung in der Suezkrise 1956 und mit der Art, wie der Generalsekretär sie zu einer neuen Methode der Friedenserhaltung auszugestalten vermochte, wurde eine neue Periode in der Geschichte der Vereinten Nationen eröffnet. Fast schien es, als wäre es gelungen, die Vereinten Nationen als einen bei der Erhaltung des Friedens, zumindest dort, wo er durch lokale Konflikte gefährdet erschien, wichtigen Faktor auf einer labilen Basis einzuschalten.

Eine der wichtigsten und für die Veränderungen in der Weltpolitik und der Struktur der Vereinten Nationen kennzeichnenden Wendungen lag in der völligen Abkehr von dem ursprünglichen Konzept, nach dem die Sicherung des Weltfriedens ausschließlich oder zumindest vor allem den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern vorbehalten war. Denn dies sollte die eigentliche Grundlage aller Aktionen nach Chapter VII sein. Nun wurde aber im Gegensatz dazu die wichtigste Voraussetzung für friedenserhaltende Aktionen der Weltorganisation, daß gerade die fünf Großmächte – Nationalchina kam ohnedies nicht in Frage – von der Teilnahme an allen Friedensaktionen ausgeschlossen bleiben sollten. Dies war angesichts der Rolle, die Großbritannien und Frankreich während der Suezkrise gespielt hatten, eine selbstverständliche Vorbedingung für das Zustandekommen einer UN-Truppe, die als neutral angesehen werden konnte.

Der Gedanke, den Dag Hammarskjöld damals zum ersten Mal formulierte, hat sich inzwischen so eingebürgert, daß in

dem sowjetischen Memorandum über friedenserhaltende Aktionen vom 10. Juli 1964⁴ die Nichtbeteiligung der ständigen Ratsmitglieder an solchen Aktionen bereits als selbstverständlich angenommen wurde – einer der wenigen Fälle, in denen die Sowjetunion nicht auf dem Buchstaben der Charta beharrte⁵.

Außer dieser Veränderung im Aufbau der wichtigsten politischen Aktionen der Vereinten Nationen waren auch andere bedeutende Veränderungen gegenüber dem ursprünglichen Konzept zu verzeichnen.

An die Stelle des Zwangscharakters war die Freiwilligkeit getreten, aber das Ausmaß von „Freiwilligkeit“ war und blieb umstritten und von Fall zu Fall verschieden. Freiwillig war die Zustimmung der Länder und Regierungen, in denen oder an deren Grenzen friedenserhaltende Aktionen durchgeführt werden sollten. Es zeigte sich allerdings bald im Nahen Osten wie im Kongo und wie später in Zypern, daß eine Regierung, die die UN gerufen oder willkommen geheißen hatte, durch die Vereinbarungen mit ihnen Bindungen übernahm, die zu Beschränkungen der Aktionsfreiheit der betreffenden Regierungen führten. Freiwillig war die Teilnahme jener Länder, die Truppenkontingente für eine „gemischte“, das heißt international zusammengesetzte UN-Friedensmacht, zur Verfügung stellten. Freiwillig war auch die logistische Hilfe anderer Regierungen, unter denen sich, wie schon bei der Palästina-Aktion 1956, auch Nichtmitglieder wie die Schweiz befanden.

War aber auch die Beteiligung an der Finanzierung solcher Aktionen freiwillig? War es eine jedem UN-Mitglied zustehende Entscheidung, sich an den budgetären Ausgaben solcher nicht zwangsweise, also unter Chapter VII vollzogenen Aktionen zu beteiligen?

Die Zange gegen die Ausdehnung der UN-Aktionen

Dies wurde zum großen Problem, das schließlich zu der Krise des Jahres 1964, zu großen finanziellen Schwierigkeiten der Weltorganisation im allgemeinen, zu einer ernststen Verfassungskrise, zur Lähmung der 19. Vollversammlung und schließlich zu einer Überprüfung der Möglichkeit künftiger friedenserhaltender Aktionen führte.

Die innere Geschichte der Vereinten Nationen seit 1960, seit den ersten Schwierigkeiten, die sich bei der von Anfang an von Krisen heimgesuchten Kongo-Aktion ergaben, ist durch die Entwicklung der friedenserhaltenden Aktionen, den sogenannten „peace-keeping operations“, bestimmt worden. Auf den Meilensteinen dieses holprigen, zum Teil steil aufwärtsführenden, zum Teil abschüssigen Weges sind nicht allein Krisen zu verzeichnen. Die Aktionen der Vereinten Nationen mit Truppen, die aus verschiedenen Ländern, ja Kontinenten und Kulturen stammten, zu militärischen Einheiten zusammenwuchsen und im wesentlichen ohne Schwierigkeiten funktionierten, die militärtechnischen und logistischen Erfahrungen, die dabei gesammelt wurden, die Bereitschaft vieler Länder, Truppenkontingente mit besonderer Schulung für den „Internationalen Dienst“ bereitzuhalten, waren eine wichtige Bereicherung der Aktionsmöglichkeiten und ein Ausbau der Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen. Vor allem darf nicht übersehen werden, daß hier eine Praxis von Friedenstruppen ohne Gewaltanwendung entwickelt wurde⁶.

Wie immer die Verfassungs- und Finanzkrise der Vereinten Nationen während des zwanzigsten Jahres ihres Bestandes gelöst werden mag, die gewonnenen Erfahrungen werden und können nicht verlorengehen. Es war insbesondere kennzeichnend, daß sich neue „Kanäle“ im UN-Sekretariat entwickelten, durch die die Organisation dieser friedenserhaltenden Aktionen geleitet wurde. Das militärische Stabskomitee, das aus Vertretern der fünf Großmächte zusammengesetzt und von der in San Franzisko bei der Gründung der Organisation vorherrschenden Vorstellung bestimmt war, setzte trotz der Aktivität des Sekretariats in der Organisation und Lei-

tung solcher friedenserhaltenden Aktionen und trotz der Notwendigkeit militärischer Fachentscheidungen über sie seinen Dornröschenschlaf fort. Im Generalsekretariat entwickelte sich ein neuer Zweig von Tätigkeit, der an Bedeutung alles, was an eigentlich politischer und diplomatischer Arbeit im Sekretariat bisher geleistet worden war, weit übertraf und die Abteilung für politische und Sicherheitsangelegenheiten, die traditionsmäßig seit 1945 unter der Leitung eines sowjetischen Untersekretärs stand, von der politischen und militärischen Leitung der friedenserhaltenden Aktionen völlig ausschaltete. Dies ebenso wie die Tatsache, daß es keinen einzigen Fall gab, in dem ein kommunistisches Land zu einer der friedenserhaltenden UN-Aktionen Truppen stellte oder sonst einen praktischen logistischen Beitrag leistete, hat zweifellos dazu beigetragen, aus politischen und Prestige-gründen die Widerstände des Ostblocks gegen die friedenserhaltenden Aktionen des Stiles, wie er sich nach 1956 entwickelte, zu verstärken.

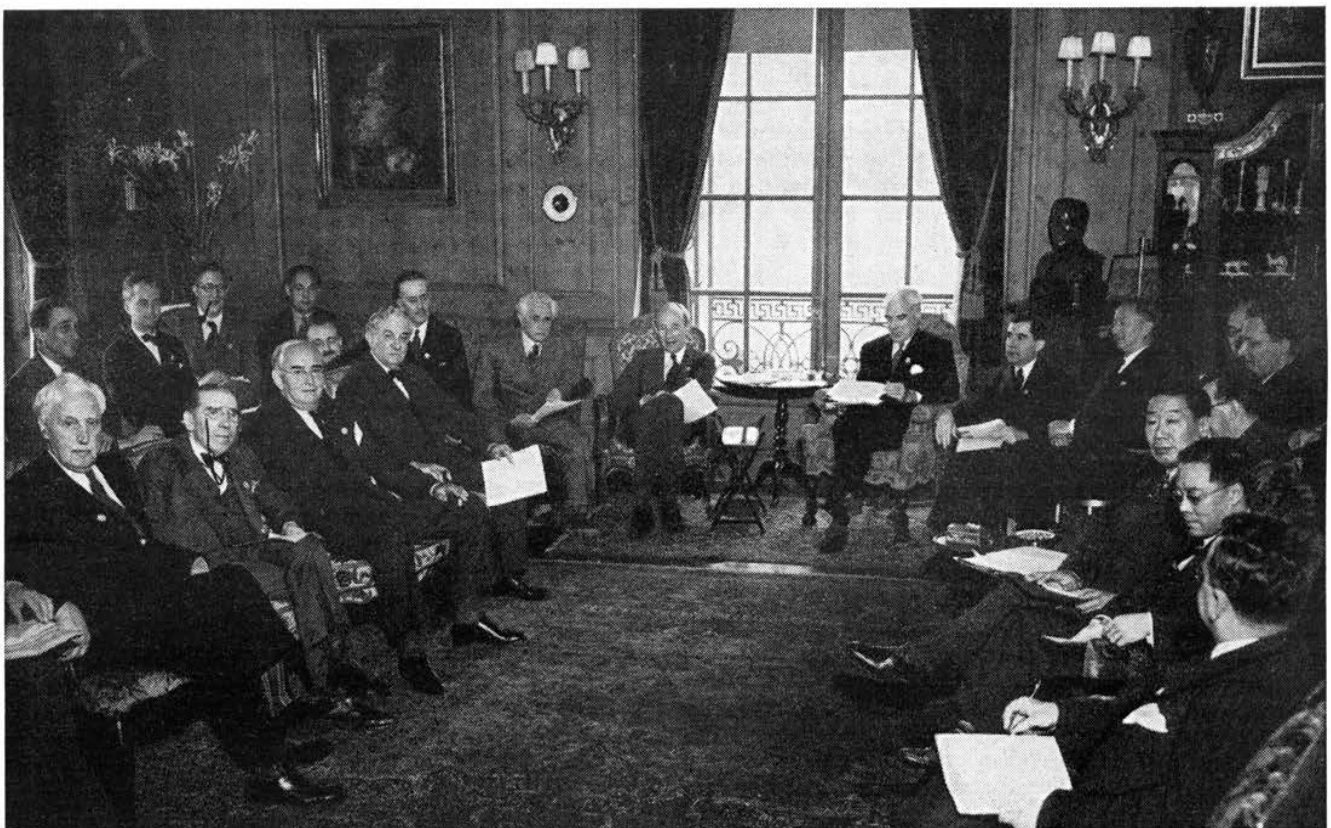
Die Beschwerden über die „Ausschließung“ der kommunistischen Länder von den friedenserhaltenden Aktionen sind, ähnlich wie die seit Jahren immer wieder vorgebrachten Beschwerden der Sowjetunion und anderer Ostblockländer über die nicht entsprechende Vertretung der kommunistischen Länder im Sekretariat der UN, nur zum Teil begründet und auf die Haltung dieser Länder selbst zurückzuführen. In der Stalin-Ära lehnte die Sowjetunion wiederholt ab, ihr angebotene Stellen mit geeigneten Personen zu besetzen. Um so schwerer wurde es dann, in einem Beamtenstab mit langfristigen Verträgen Stellen freizumachen. Ebenso haben die kommunistischen Länder wegen der von Anfang an negativen Haltung der Sowjetunion zu den friedenserhaltenden Aktionen versäumt, Beiträge an Truppen oder logistische Hilfe anzubieten. Hammarskjöld hat zu Beginn der Kongo-Aktion Polen um die Beistellung einer Signalabteilung ersucht, aber

keine Antwort darauf erhalten. Erst im Dezember 1964 hat die Tschechoslowakei zum ersten Mal in einer Note an den Generalsekretär ihre Bereitschaft ausgesprochen, Truppen für friedenserhaltende Aktionen beizustellen. Bulgarien folgte mit einer ähnlichen Erklärung, aber dies stellte eine Änderung der seit 1956 traditionellen Haltung der kommunistischen Länder zu friedenserhaltenden Aktionen dar.

Die Ostblock-Opposition gegen die friedenserhaltenden Aktionen hätte wohl kaum jemals so wirksam werden und zu einer allgemeinen Krise der Organisation führen können, wenn nicht die Aktionen selbst in sich den Keim endloser Schwierigkeiten getragen hätten. Dies gilt freilich nicht von der ersten dieser Aktionen, der UNEF-Aktion in Palästina, die seit 1956 trotz des unverminderten Gegensatzes zwischen Israel und den benachbarten arabischen Ländern doch einen fast vollen Erfolg zu verzeichnen hatte und insbesondere im Ghaza-Streifen und im Golf von Akaba den Frieden an einer früher kritischen Grenze zu sichern in der Lage war.

Aber der Kongo und Zypern schufen für die Aktion der Vereinten Nationen große, zum Teil unlösbare Probleme. Wie sich das Chaos sofort nach der „Befreiung“ im Kongo verschärft hätte, wenn die Vereinten Nationen nicht dort gewesen wären, und wie kritisch die militärische und politische Krise auf und um Zypern ohne die Anwesenheit einer Friedensmacht geworden wäre, läßt sich nicht absehen. Aber die Fortdauer der Krisen im Kongo nach vierjähriger Dauer militärischer UN-Anwesenheit und die trotz aller Bemühungen der UN geringen Aussichten einer politischen Versöhnung in Zypern haben die Skepsis gegenüber den Erfolgsmöglichkeiten friedenserhaltender Aktionen allgemein verstärkt. Dabei wird allerdings vergessen, daß die UN zu solchen Aktionen nur dann aufgerufen werden, wenn alle anderen Lösungsversuche versagen oder, wie im Kongo, Chaos droht.

Eine Delegationssitzung der fünf Großmächte auf der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Franzisko 1945. — Vorne links in der ersten Reihe die USA-Delegation: Eaton, Bloom, Vandenberg, Connally. Dahinter u. a. von der britischen Delegation: Professor Webster, Jebb und Sir Alexander Cadogan. Links vom Fenster, unter der Lampe Paul-Boncour (Frankreich), rechts daneben Lord Halifax (Großbritannien), rechts vom Tisch Stettinius (USA), Gromyko (Sowjetunion) und vorne rechts Wellington Koo und Victor Hoo (China).



Darin – und in anderen Motiven, über die noch zu sprechen sein wird – liegen einige der Gründe, warum die afrikanischen und asiatischen Länder, die an sich alle Veranlassung hätten, für friedenserhaltende Aktionen der Vereinten Nationen jenseits des Veto-Bereiches und des beherrschenden Einflusses der fünf Großmächte einzutreten, in ihrem Eifer bei der Unterstützung solcher Aktionen bedenklich nachließen.

Der Finanzboykott der Ostblockländer und Frankreichs, die Weigerung, Beiträge für die friedenserhaltenden Aktionen in Palästina und im Kongo zu zahlen, hatte, je länger er dauerte, zwei Wirkungen:

Es erwies sich als unmöglich, die Kongo-Aktion fortzusetzen, weil die Gelder fehlten und die Organisation rasch dem finanziellen Bankrott zusteuerte. Darum mußte die Kongo-Aktion, was immer auch die Gründe für ihre Fortsetzung gewesen wären, Ende Juni 1964 eingestellt werden; die Verschärfung der Kongokrise im Herbst und Winter 1964/65 hätte wahrscheinlich vermieden werden können, wenn eine geringe Zahl von UN-Soldaten im Kongo hätte verbleiben können.

Darüber hinaus trat aber schon vorher eine andere Wirkung ein: Schon vor dem Ausbruch der Verfassungs- und Finanzkrise und vor dem Versuch, den Artikel 19 über den Stimmrechtsverlust von Mitgliedern anzuwenden, die mehr als zwei Jahresbeiträge schulden, war eine Lage eingetreten, in der es sich als unmöglich erwies, friedenserhaltende Aktionen als allgemeine, von allen Mitgliedern zu deckende Programme aufzustellen. Als die Vereinten Nationen für eine Übergangsperiode von etwa einem halben Jahr 1963 die Verwaltung von West-Irian übernahmen, ordnete die Vollversammlung an, daß Holland und Indonesien die Kosten dieser Aktion zu tragen haben. Als im Juli 1964 der Sicherheitsrat beschloß, UN-Beobachter an die jemenitisch-saudi-arabische Grenze zu entsenden, um das „Disengagement“-Übereinkommen zwischen der VAR, Jemen und Saudi-Arabien zu beobachten, mußten sich die VAR und Saudi-Arabien bereit erklären, je die Hälfte der Kosten zu übernehmen. Bei jeder Verlängerung mußte die Zustimmung der beiden Partner zur Deckung der Kosten eingeholt werden. Als die Aktion im September 1964 eingestellt wurde, geschah dies – zumindest nach außen hin –, weil Saudi-Arabien sich weigerte, weiterhin die Kosten zu tragen. Die Zypernaktion wurde vorweg auf freiwilligen Leistungen aufgebaut.

Damit war das Prinzip der Freiwilligkeit auch bei der Kostendeckung in den Vordergrund gerückt und infolge des Zahlungsboykotts unvermeidlich geworden. Da jede andere Methode der Kostendeckung unweigerlich ein sowjetisches Veto und damit die Verhinderung der gesamten Aktion nach sich gezogen hätte, blieb auch die wiederholte Erklärung des Generalsekretärs, daß diese bei der Zypernaktion angewandte Handhabung „vage“ sei und nur zur Unsicherheit der Aktion selbst beitrage, wirkungslos. Freiwillige Beiträge liefen spärlich ein und führten dazu, daß auch Nichtmitglieder, wie die Bundesrepublik und die Schweiz, Beiträge leisteten, um zur Befriedung beizutragen. Aber die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen als einer Organisation, die den Frieden aufrechtzuerhalten und insbesondere in kritischen Situationen rasch zu handeln vermag, wurde dadurch nicht gesteigert.

Ohne friedenserhaltende Aktionen – welche Möglichkeiten?

Damit ist wiederum, gerade zum zwanzigsten Jahrestag, das Problem gestellt: Wird die Weltorganisation als eine Organisation der Friedens-Aktion oder der Friedens-Diskussion weiterdauern? Die Zange, die die UN-Aktion einengt, ist doppelt: das Veto im Sicherheitsrat, falls er die einzige Körperschaft bleiben soll, die Friedensaktionen in Gang setzen kann, und die finanzielle Schwierigkeit, die jede Aktion, selbst eine „rechtmäßig“ vom Sicherheitsrat beschlossene, unter den Druck einer wachsenden und um sich greifenden Zahlungsunwilligkeit der Mitglieder setzt. Kann es also in

Zukunft weitere Friedensaktionen geben, falls sie nötig werden?

Wenn sich der starre Standpunkt durchsetzt, daß nur der Sicherheitsrat friedenserhaltende Aktionen beschließen und über ihre Finanzierung entscheiden kann, wenn überdies die Bestimmungen der UN-Charta über Zwangsaktionen nach Chapter VII für die UN-Aktionen maßgebend bleiben sollen, dann ist für friedenserhaltende Aktionen der Weltorganisation nicht mehr viel Raum. Die Organisation würde sich, sowohl in der Vollversammlung als auch im Sicherheitsrat, auf dem politischen und dem Sicherheitsgebiet darauf beschränken müssen, weltpolitische Fragen zu diskutieren, Beschwerden über Gefährdung des Friedens und der Sicherheit zu beraten, Verständigung und Zurückhaltung bei den betroffenen Parteien zu empfehlen, unter Umständen Untersuchungskommissionen zu entsenden oder die Tatsachen sonst festzustellen. Darüber hinaus würden Aktionen, wie sie insbesondere seit 1956 unternommen wurden, vor allem auch wegen der Finanzlage der Organisation unterbleiben oder auf ein Mindestmaß eingeschränkt werden.

Die Vereinten Nationen würden ihren Wert als internationaler Treffpunkt beibehalten, sie würden zweifellos eine bei der gegenwärtigen Technik der Diplomatie nicht mehr zu entbehrende Gelegenheit zu Kontakten in der Formlosigkeit der UN-Atmosphäre auch weiterhin bieten und damit eine Möglichkeit schaffen, die bei der Erhaltung des Friedens oder zur Entschärfung von Gefahren eine vielleicht nicht genügend gewürdigte Rolle spielt. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß sich eine ebenfalls 1945 noch nicht vorgesehene Entwicklung am Sitze des Hauptquartiers der Weltorganisation vollzog, die es zu einem Zentrum internationaler Diplomatie und zur ständigen Meinungs- und politischen Kontaktaustausches machte.

Nicht, wie man 1945 erwartet hatte, die „parlamentarischen“ Delegationen zur Vollversammlung, nicht die damals als ständig und ununterbrochen vorgesehenen Beratungen des Sicherheitsrates über Weltprobleme, sondern die erst im Laufe der Jahre ausgestaltete Einrichtung der ständigen Missionen aller UN-Mitglieder hat den Vereinten Nationen eine neue diplomatische Dimension gegeben, die trotz der Unvollkommenheiten der UN auf vielen anderen Gebieten zu ihren wichtigsten und nützlichsten Ergebnissen gehört. Die Ausgestaltung der ständigen Missionen aller UN-Mitglieder ohne Ausnahme spielt nun auch in der sachlichen und politischen Arbeit der Organisation eine viel größere Rolle, als erwartet worden war. Die Tagesarbeit der Organisation, die ebenfalls 1945 nicht vorgesehenen oder erwarteten Aufgaben – über die noch gesprochen werden soll –, erfordern so große Sachkenntnisse und ständige Wahrnehmung, daß sie nur von einer auf diesem Gebiet besonders geschulten Diplomatie und von Fachbeamten besorgt werden können.

Der sich stets erweiternde Kreis von Berufs- und anderen Diplomaten, die sich ständig im Bereich der Weltorganisation befinden und in ihrer Vorstellungswelt leben, ist eine der wichtigsten Neuerungen, die sich in den Vereinten Nationen in den zwanzig Jahren ihres Bestehens entwickelten. Der Generalsekretär oder Abteilungen des Sekretariats, die mit besonderen Projekten betraut sind, müssen nun nicht mehr den langen Weg zu den Regierungen in den verschiedenen Hauptstädten durch die komplizierte Maschinerie der Außenministerien zurücklegen, sondern können ohne Schwierigkeiten an die in New York anwesenden Diplomaten des betreffenden Landes appellieren. Der Generalsekretär hat damit auch die Möglichkeit der direkten diplomatischen Verbindung mit allen Hauptstädten der Welt.

Hamarskjöld versuchte, eine Diplomatie der Vereinten Nationen zu bilden und sich in jenen Hauptstädten vertreten zu lassen, mit denen gerade eine direkte Verbindung nötig erschien. Wenn es sich auch nicht um als Botschafter oder

Diplomaten akkreditierte Vertreter handelt, und der Generalsekretär seine Vertreter zumeist nur als Resident Representatives (ortsanwesende Vertreter) der mit Entwicklungshilfe betrauten Organisationen der UN ernannt, so haben solche mit Entwicklungs- oder Informationsaufgaben betrauten Beamte doch die Stellung von Abgesandten des Generalsekretärs, der durch sie über die Haltung der Regierungen und vor allem auch über die öffentliche Meinung und deren Strömungen in den verschiedenen Teilen der Welt ständig informiert werden kann.

Es ist also eine Zwei-Bahn-Straße, die hier in der internationalen Diplomatie neu erschlossen wurde. Auch wenn unmittelbare Aktionen der Weltorganisation nicht möglich wären und sie nur auf die Funktion eines Weltparlamentes ohne allgemeines Gesetzgebungsrecht reduziert wäre, so kann der Generalsekretär diplomatische Kontakte wie irgendein Regierungschef pflegen, nur mit dem Unterschied, daß es wenige Regierungen in der Welt gibt, die so umfassende Kontakte mit allen anderen Regierungen haben können. Dies macht das Hauptquartier der Vereinten Nationen auch in Zeiten zwischen den Vollversammlungen oder in Perioden scheinbaren Stillstandes ihrer Aktionen zu dem wichtigsten internationalen „Horchposten“ der Welt.

Auch in der Entwicklung dieser diplomatischen Beziehungen hat es rasche Fortschritte und Rückschläge gegeben. Wenn Dag Hammarskjöld 1959 eine Mission nach Laos entsandte, als Südostasien ein Krisenzentrum zu werden begann, so hatte diese Mission, die von der Sowjetunion nicht gern gesehen wurde und einer der Anlässe für die sich häufenden kommunistischen Vorbehalte gegen den Generalsekretär war, eine für kurze Zeit stabilisierende Wirkung. Die Entsendung von Sondermissionen des Generalsekretärs in einzelne Länder war aus „Sparsamkeitsgründen“ Anlaß für scharfe Kritik seitens der sowjetischen Delegierten im Budgetausschuß der Vollversammlung 1960, als der massive sowjetische Angriff gegen Hammarskjöld einsetzte. Es handelte sich um einen neuartigen Versuch, durch die bloße „UN-Präsenz“ eine kritische Lage vorübergehend zu entspannen. Es war ein neues Experiment in internationaler UN-Diplomatie und zeigte Möglichkeiten, die ein Generalsekretär zu unmittelbarem Einfluß in einem kritischen Gebiet nützen konnte. Wenn es durchaus auch möglich ist, auf dem Umweg über die Budgetbewilligung Ausgaben für solche Aufgaben zu sperren, so hat sich doch die Methode eingebürgert, zumindest für Aufgaben der Entwicklungshilfe und der Informationszentren Vertreter der Vereinten Nationen zu entsenden und damit das Netz diplomatischer Kontakte zwischen den UN und der ganzen Welt dichtmaschiger zu machen. Dies ist eine der wichtigsten, ebenfalls 1945 noch nicht erkannten und erfaßten Möglichkeiten zur politischen Verankerung der Weltorganisation.

Selbst wenn also die starre Auslegung der UN-Charta und das Beharren auf dem Primat des Sicherheitsrates aufrechterhalten und damit den Großmächten – insbesondere der Sowjetunion oder Frankreich, die im allgemeinen gegen friedenserhaltende Aktionen sind – die Möglichkeit gegeben werden sollte, solche Aktionen zu verhindern, haben die Vereinten Nationen in den ersten zwei Jahrzehnten abgesehen von anderen Arbeitsaufgaben auch auf politischem, Sicherheits- und diplomatischem Gebiet so viele Ansatzpunkte zu einem neuen System internationaler Beziehungen in der Welt eröffnet, daß sie aus der Welt-Diplomatie kaum mehr weggedacht werden können.

Trotzdem muß die Frage untersucht werden, warum es nicht gelungen ist, die friedenserhaltenden Aktionen, wie sie sich insbesondere im zweiten Jahrzehnt der UN-Geschichte entwickelten, als unangefochtene Praxis durchzusetzen und die im Verhältnis zu nationalen Ausgaben für militärische und

andere Sicherheit sehr geringen Aufwendungen der Vereinten Nationen für friedenserhaltende Aktionen laufend aufzubringen.

Für die Sowjetunion geht es bei diesem Kampf vor allem um Einfluß in der Weltorganisation. Trotz der verschiedenartigsten Versuche ist es ihr nicht gelungen, in der Politik wie in der Alltagsarbeit der Weltorganisation den machtpolitischen Einfluß zu üben, den sie zu erreichen wünscht und nun mit Hilfe eines extensiv angewandten Veto-Rechts schließlich durchzusetzen hofft. Für Frankreich handelt es sich um eine Großmachtrolle, die es auch in der UN zu spielen hofft, ebenso wie um das Konzept des Nationalstaates mit uneingeschränkter Souveränität.

Die grundlegende Haltung der Sowjetunion und Frankreichs, die in dieser Beziehung beiden Ländern gemeinsam ist, nämlich die nationale Grundhaltung, die im „Vaterland“, in der Nation die entscheidende und fast ausschließliche Einheit im menschlichen und politischen Zusammenleben anerkennt, ist gegenüber jedem Versuch mißtrauisch, die Vereinten Nationen zu einem im zwischenstaatlichen Zusammenleben wirksamen, über den Einzelstaat und seine Regierung hinaus aktiven Faktor zu erheben. Obwohl die Sowjetunion in ihren Anfängen die Verkörperung des Internationalismus zu sein bestrebt war und Frankreich wie kaum ein anderes Land zur Theorie und Praxis des internationalen Rechtslebens und internationaler Organisationen beitrug, sind beide Länder in ihrer gegenwärtigen Verfassung sehr entschieden auch gegen jeden noch so schüchternen Versuch, den Bereich der Vereinten Nationen in der Richtung auf eine Weltregierung hin zu erweitern.

Aber weder diese allgemeinen Erwägungen noch die besonderen Machtinteressen der Sowjetunion würden genügen, um die Entwicklung zu wirksamen Friedensaktionen der UN zu verhindern, wenn es nicht noch andere Hemmnisse gäbe, die in der Entwicklung der Organisation selbst liegen. In diesem Zusammenhang müssen Entwicklung und Wachstum der Weltorganisation in den zwei ersten Jahrzehnten – und besonders in ihrem zweiten Jahrzehnt – untersucht werden.

Anmerkungen:

- 1 Zitiert aus Dag Hammarskjöld – ein Leben für die Menschheit und den Frieden, Schriftenreihe der DGVN Heft 13/61 S. 39.
- 2 Wie sehr die juristischen Argumente in dieser Frage jeweils den politischen angepaßt werden, zeigt die Tatsache, daß die Sowjetunion für friedenserhaltende Aktionen im allgemeinen jeden Beitrag verweigert, ob sie nun von der Vollversammlung oder dem Sicherheitsrat beschlossen wurden, ob die Sowjetunion dafür stimmte oder nicht. Die Sowjetunion hat für die UN-Aktion auf Zypern gestimmt, und zwar in jedem Vierteljahr für die Verlängerung, von März 1964 bis März 1965, aber sich an den freiwilligen Beitragsleistungen nicht beteiligt, obwohl es den Forderungen der Sowjetunion entspricht, daß erstens die UN finanziell nicht belastet und zweitens der Aufwand für die Aktion durch freiwillige Beiträge gedeckt werde. Auf der anderen Seite hat Frankreich regelmäßig zu den Kosten der Palästina-Aktion beigetragen, obwohl sie entgegen den Grundansichten Frankreichs nicht vom Sicherheitsrat, sondern von der Vollversammlung beschlossen wurde. Für den Kongo leistete Frankreich keine Beiträge, obwohl es sich um einen Sicherheitsrats-Beschluß handelte, bei dem Frankreich sich allerdings der Stimme enthalten hatte. Für Zypern leistete Frankreich keinen Beitrag, obwohl es wie die Sowjetunion für die Aktion und ihre Verlängerung gestimmt hatte. Die juristischen Argumente wechseln also mit der Zweckmäßigkeit der Haltung zu den einzelnen politischen Aktionen.
- 3 Siehe Prößdorf, Klaus: Vom Sicherheitsrat zur Generalversammlung. Theorie und Praxis der „Uniting for Peace-Resolution“ vom 3. November 1950 in VN Heft 1/61 S. 14 ff.
- 4 UN-Doc. S/5811 vom 10. Juli 1964.
- 5 Bisher hat es von dieser zur Regel gewordenen Übung nur eine Ausnahme gegeben: die Beteiligung eines britischen Kontingents an der Aktion in Zypern. Sie war damit zu erklären, daß britische Truppen auf Grund der besonderen Rolle, die Großbritannien auf Zypern und auf Grund des Vertrages von Zürich spielte, bereits in Zypern standen, als die UN-Aktion begann. Überdies wäre ohne britische Teilnahme und ohne daß Großbritannien die Kosten dieser Truppen getragen hätte, die nötige Stärke der UN-Friedensmacht nicht zustande gekommen.
- 6 Mit Ausnahme der gelegentlichen Kämpfe in Katanga 1961 und 1962 machten die UN-Truppen von der Waffe kaum Gebrauch.