

Schwierige Übergangsperiode in den Vereinten Nationen

DR. OTTO LEICHTER, NEW YORK

Aus dem Inhalt: Fortdauer der Finanz- und Verfassungskrise – Verteilung der Verantwortung für friedenserhaltende Aktionen auf Sicherheitsrat und Vollversammlung – Dominikanische Krise vor dem Sicherheitsrat; keine ausschließliche Angelegenheit der OAS – Beschluß zur Wiedereinberufung der 18-Mächte-Abrüstungskonferenz und zur Weltabrüstungskonferenz.

Die unerwartet intensive Beratungs- und Diskussionstätigkeit in den Vereinten Nationen, die unmittelbar nach der am 18. Februar 1965 erfolgten Vertagung der 19. Vollversammlung auf den 1. September dieses Jahres eingesetzt hatte, hielt bis zum Beginn des Sommers und bis zur Jubiläumstagung aus Anlaß des 20. Jahrestages der Unterzeichnung der Charta in San Franzisko an. Zu den Beratungen des Ausschusses für friedenserhaltende Aktionen¹ und des auf Verlangen der Sowjetunion einberufenen Abrüstungsausschusses², dem alle Mitgliedstaaten der UN angehören, kamen im Mai und Juni die ausgedehnten Debatten des Sicherheitsrates über die Dominikanische Krise, über Südrhodesien und die Klage Senegals gegen Portugal. Sieht man von den jährlichen Tagungen der Vollversammlung ab, so wurde der Mai dieses Jahres der Monat der intensivsten Sitzungstätigkeit in der Geschichte der Vereinten Nationen.

Die Ergebnisse entsprachen nicht dem Aufwand an Energie. In der Finanz- und Verfassungskrise ist noch keine Lösung abzusehen, von der erwartet werden könnte, daß sie von der 19. Vollversammlung, die am 1. September, also kurz vor Beginn der neuen 20., wieder zusammentritt, angenommen wird und durch welche die Finanzsorgen der UN gemildert und die Arbeitsfähigkeit der Vollversammlung wiederhergestellt würden. In den Debatten des Abrüstungsausschusses wurde außer dem allgemeinen Wunsch nach einem entscheidenden Fortschritt in der Abrüstung, insbesondere nach einem Abkommen über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, kein positives Ergebnis sichtbar. In der Dominikanischen Krise setzte sich die Priorität der Regionalorganisation, der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS), gegenüber dem Sicherheitsrat durch. Es verstärkte sich also der von den USA geförderte Trend einer föderalistischen Politik, wie sie schon früher, zuletzt noch im Dezember 1964, von den afrikanischen Vertretern im Sicherheitsrat in bezug auf den Kongo und seine ausschließliche Behandlung durch die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) betrieben worden war.

Es war eine im ganzen für die UN schwierige Zeit: der Übergang in ihr drittes Jahrzehnt war von Problemen erfüllt, die auch weiter einer Lösung harren.

I. Kein Fortschritt in der Lösung der Finanz- und Verfassungskrise

Die Beratungen des sogenannten 33er-Ausschusses für friedenserhaltende Aktionen und die Konsultationen des Generalsekretärs und des Präsidenten der Vollversammlung mit verschiedenen Mitgliedern des Ausschusses, insbesondere mit den Vertretern der Großmächte, wurden fortgesetzt.

Der Präsident der Vollversammlung, Alex Quaison-Sackey, benutzte die Gelegenheit der Zusammenkunft der Außenminister der USA, der Sowjetunion, Großbritanniens und Frankreichs anläßlich des zehnjährigen Gedenktages der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages in Wien am 15. Mai 1965, um mit ihnen gemeinsam die ungelöste Finanz- und Verfassungsfrage der UNO zu erörtern. Es war im übrigen die einzige Zusammenkunft der vier Außenminister außerhalb der von der österreichischen Regierung

veranstalteten Feierlichkeiten. Quaison-Sackey legte die Probleme dar, die sich sowohl aus den friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen wie aus den durch sie entstandenen Finanz- und Verfassungsfragen ergeben haben. Er wies auf die Lösungsvorschläge, insbesondere der Finanzkrise, hin, die von verschiedenen Seiten bei den Beratungen gemacht worden waren. Jeder der vier Außenminister sagte eine wohlwollende Prüfung der vom Präsidenten der Vollversammlung genannten Vorschläge zu, keiner ging aber über die Zusagen einer neuerlichen Prüfung hinaus. Der sowjetische Außenminister Gromyko wiederholte die Bereitschaft seines Landes, einen freiwilligen Beitrag zu leisten, betonte aber, daß sich die Sowjetunion von den USA über die Höhe und Umstände eines solchen Beitrags keine Vorschriften machen lassen würde. Es könne sich nur um eine völlig freiwillige Leistung handeln.

Diese sowjetische Haltung fand in der Beratung des 33er-Ausschusses am 25. Mai verschärften Ausdruck, als der Chefdeligierte der UdSSR, Botschafter Fedorenko, feststellte, daß die Leistung eines Beitrags der Sowjetunion ausschließlich von ihr abhänge und daß sie allein nicht nur die Höhe, sondern auch den Verwendungszweck bestimmen würde. Sollte der Westen und sollten insbesondere die USA mit dieser freiwilligen Leistung eine politische Frage verbinden, so würde die Sowjetunion ihre Bereitschaft zu einem Beitrag wieder zurückziehen.

Die Erörterung im 33er-Ausschuß brachte dadurch eine weitere Komplikation, daß der französische Botschafter Roger Seydoux den Begriff »friedenserhaltende Aktionen« selbst in Frage stellte, da ihn die Charta nicht kenne.

Alle Schwierigkeiten einer sachlichen Lösung dieses Problems sind in einem Bericht des Generalsekretärs und des Präsidenten der Vollversammlung über die bisherigen Beratungen des 33er-Ausschusses und die von ihnen darüber hinaus geführten Konsultationen eingehend dargestellt. In dem 26 Seiten umfassenden Bericht³ kommen die beiden durch Beschluß⁴ der Vollversammlung vom 18. Februar 1965 zur Berichterstattung beauftragten Personen zu dem Ergebnis, daß weitere Beratungen der beteiligten Mitgliedstaaten nötig seien. Der 33er-Ausschuß müsse vor allem dafür sorgen, daß die Vollversammlung bei ihrem neuerlichen Zusammentreten am 1. September wieder arbeitsfähig sei, d. h. zu ihrem normalen Geschäftsordnungsverfahren mit Abstimmungen, zurückkehren könne. Der Bericht konnte aber keine konkreten Vorschläge, zumindest nicht solche mit Aussicht auf allgemeine Zustimmung der Mitglieder, unterbreiten.

Der Bericht erwähnt alle in den letzten Monaten gemachten Vorschläge, insbesondere diejenigen, die zur Leistung freiwilliger Beiträge auffordern. Darüber hinaus enthält er eine sorgfältige Darstellung der zu Grunde liegenden Verfassungsprobleme, die sich aus den durchgeführten friedenserhaltenden Aktionen mit ihren finanziellen und politischen Konsequenzen für die Organisation ergeben haben. Mit Recht weist der Bericht auf die entscheidende Ursache der jetzigen Finanz- und Verfassungskrise hin, nämlich auf die in der Vergangenheit in bestimmten Krisensituationen entstandene unabweisliche Notwendigkeit, friedenserhaltende Aktionen zu beschließen und durchzuführen, ohne daß sie mit den Bestimmungen der Charta voll in Einklang gebracht werden konnten. Im Bericht heißt es hierüber u. a.:

»Es dürfte richtig sein zu sagen, daß die Probleme, denen sich die UNO gegenüber sieht, weitgehend auf die Tatsache zurückzuführen sind, daß die Organisation etwa während des letzten Jahrzehnts berufen war, Situationen in einer nicht

ausdrücklich in der Charta vorgesehenen Weise zu behandeln. Das Konzept der kollektiven Sicherheit, das in der Charta verankert ist, hat in den letzten 20 Jahren bedeutsame Veränderungen erfahren. Das soll nicht die hauptsächlichliche Verantwortung des Sicherheitsrates für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bestreiten, noch wird der Versuch gemacht oder erwogen, die Verantwortlichkeiten der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zu verringern.⁵

Das Problem der Genehmigung und Durchführung zukünftiger friedenserhaltender Aktionen und die Lösung der aus den bisherigen Aktionen offengebliebenen Fragen sind damit scharf umrissen. Es ist in der Tat die Frage, ob in dieser Hinsicht an der UN-Charta und ihren zweifellos veralteten oder vielleicht gar niemals, auch nicht in ihrer Anfangszeit, praktisch anwendbar gewesen Vorstellungen über Sicherheitsaktionen des Sicherheitsrates starr festgehalten werden oder ob die Organisation in einer organischen Anpassung an die veränderten Umstände die Formen der friedenserhaltenden Aktionen, die sie insbesondere seit 1956 (Suez) entwickelte, bewahren oder weiterentwickeln kann.

Hierzu nennt der Bericht folgende Leitsätze⁶:

- a) Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Friedenserhaltung übertragen.
- b) Aber auch die Vollversammlung hat Verantwortung bei der Aufrechterhaltung des Friedens, insbesondere nach den Artikeln 10, 11, 12, 14, 15 und 35 der Charta.
- c) Die Aufgaben und Vollmachten des Sicherheitsrates und der Vollversammlung sollten nicht als einander entgegengesetzt, sondern als sich ergänzend angesehen werden.
- d) Jede Frage, die Frieden und Sicherheit betrifft, soll zunächst vom Sicherheitsrat geprüft werden, damit er eine friedenserhaltende Aktion gegebenenfalls so rasch wie möglich vorsehen kann.
- e) Wenn der Rat nicht in der Lage ist, eine Entscheidung zu treffen, so »gibt es nichts, die Vollversammlung davon abzuhalten, die Angelegenheit unverzüglich zu erörtern« und Empfehlungen entsprechend ihrer Verantwortung und gemäß den Bestimmungen der Charta auszusprechen.
- f) Die Vollversammlung kann eine solche Angelegenheit der Friedenserhaltung, in der der Rat zu keiner Entscheidung gekommen ist, an diesen mit ihren eigenen Empfehlungen nach Artikel 11 Absatz 2 der Charta zurückverweisen. Da die Versammlung ihre Empfehlungen mit Zweidrittelmehrheit trifft, ist zu erwarten, daß das Gewicht dieser Empfehlungen eine beträchtliche Wirkung auf die erneute Verhandlung im Sicherheitsrat haben wird. Die Vollversammlung wird bei der Abfassung ihrer Empfehlungen auf die Gründe Rücksicht nehmen, die den Rat verhinderten, zu einer Entscheidung zu gelangen.
- g) Die Finanzierung friedenserhaltender Aktionen soll im Einklang mit den Bestimmungen der Charta getroffen werden; Versammlung und Rat sollen in dieser Hinsicht »zusammenarbeiten«.
- h) Bei jedem Fall einer friedenserhaltenden Aktion sollen alle in Frage kommenden Finanzierungsmethoden geprüft werden wie besondere Abmachungen zwischen den unmittelbar beteiligten Parteien, freiwillige Beiträge, Aufteilung der Kosten auf alle Mitgliedstaaten und auch die Kombination dieser Möglichkeiten.
- i) Bei der Umlegung der Kosten auf die Mitgliedstaaten sind die besondere Verantwortung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, der Umfang, in dem Staaten an den auslösenden Ereignissen und/oder an den Aktionen beteiligt sind, sowie schließlich die unterschiedlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, insbesondere der Entwicklungsländer, zu berücksichtigen.
- j) ...



Zur Dominikanischen Krise vor dem Sicherheitsrat (Siehe hierzu nebenstehenden Bericht).

Wenn auch die Leitlinien eine konkrete Lösung offener Fragen vermissen lassen, so erhalten sie doch durch ihre Veröffentlichung die Bedeutung von Vorschlägen, die nun der gesamten Mitgliedschaft der Vereinten Nationen zur Diskussion übergeben sind. Ob und wie weit sie auf die ungelösten Verfassungsprobleme Einfluß haben, ist noch nicht zu übersehen.

Aber bei der Finanzkrise geht es ja nicht nur darum, Befugnisse und Finanzierung zukünftiger friedenserhaltender Aktionen zu klären. Es besteht auch die Notwendigkeit, die aus solchen Aktionen in der Vergangenheit entstandene Schuldenlast zu beseitigen und die Organisation wieder solvent zu machen. Hierzu lagen dem 33er-Ausschuß zwei Anträge vor. Den ersten hatte Äthiopien am 23. April dem Ausschuß unterbreitet⁷. Im Sinne des von den afrikanisch-asiatischen Mitgliedern bereits im Dezember vorgelegten Planes sieht er die Lösung der Finanzkrise durch freiwillige Beiträge und durch Nichtanwendung des Artikels 19 vor. Den zweiten Antrag stellte Mexiko am 1. Juni⁸. Er schlägt ebenfalls vor, die rückständigen Kosten aus der Kongo- und Nahostaktion der UNO durch freiwillige Beiträge zu decken. Diese freiwillige Schuldendeckung soll keinerlei Änderung der prinzipiellen Haltung bedeuten, die die verschiedenen Mitgliedstaaten bezüglich der Kosten einnehmen. Darüber hinaus sollen die von Mitgliedstaaten bisher geleisteten Beiträge für diese Sonderausgaben aus der Kongo- und aus der Nahostaktion ebenfalls als freiwillige Beiträge angesehen werden. Damit würde der Unterschied zwischen den Staaten, die »ordnungsgemäß«, d. h. auf Grund des umstrittenen Beschlusses der Generalversammlung, zahlten und denen, die nicht zahlten, aufgehoben werden.

Seitdem sind in der Sache selbst keine weiteren Entwicklungen zu melden. Der 33er-Ausschuß befaßte sich mit dem vom Generalsekretär und dem Präsidenten der Vollversammlung abgefaßten gemeinsamen Bericht⁹ und beschloß, daß die in ihm enthaltenen und oben skizzierten Richtlinien über zukünftige friedenserhaltende Aktionen allen Mitgliedstaaten der UNO mit dem Ersuchen um Stellungnahme bis zum 1. August 1965 zugestellt werden sollten, damit der Ausschuß die Ansichten der Mitgliedstaaten in seinen weiteren Verhandlungen berücksichtigen könne. Der 33er-Ausschuß selbst

berichtete⁹ am 15. Juni der Vollversammlung, wie es vorgehen war⁴. Der Bericht an die Vollversammlung ist kurz. Er gibt die dem Ausschuß vorliegenden Vorschläge Äthiopiens und Mexikos wieder und verweist im besonderen auf den gemeinsamen Bericht des Generalsekretärs und des Präsidenten der Vollversammlung. Alle Mitglieder des Ausschusses stimmen darin überein, daß die Vereinten Nationen durch gemeinsame Bemühungen gestärkt werden sollen und daß die Vollversammlung, wenn sie wieder zusammentritt, ihre Tätigkeit nach ihrer Geschäftsordnung in normaler Form wiederaufnehmen soll. Im übrigen ist der Ausschuß der Auffassung, daß er zur Prüfung der ihm von der Vollversammlung übertragenen Aufgabe weitere Zeit benötigt. Der Präsident der Vollversammlung erklärte nach der Annahme des Berichts zuhanden der Vollversammlung, daß der Ausschuß voraussichtlich im August wieder zur Fortsetzung seiner Arbeit zusammentrete. Bei dieser Gelegenheit sagte Quaison-Sackey im übrigen, daß die Mitglieder des Ausschusses zuversichtlich sein sollten; es sei klar, daß, was auch immer geschehe, eine Situation, wie sie während der letzten Tagung der Vollversammlung bestanden habe, nicht wiederkehren würde. Es sei für die Vollversammlung, wenn sie zusammentrete, unmöglich, nicht normal zu arbeiten.

II. Dominikanische Krise vor dem Sicherheitsrat

Nicht oft hat eine Frage den Sicherheitsrat so intensiv und in einer so langen Reihe von Sitzungen beschäftigt wie die Dominikanische Krise, die am 28. April 1965 mit der Landung amerikanischer Marinetruppen in dem von einem Bürgerkrieg zerrissenen Land internationale Dimensionen annahm. Der Sicherheitsrat tagte beinahe in Permanenz vom 3. bis 25. Mai und mußte auf Verlangen der Sowjetunion am 3. Juni erneut zusammentreten. Gegenstand der Beratungen war eine dem Sicherheitsrat eingereichte Klage der Sowjetunion, die Vereinigten Staaten hätten durch ihre bewaffnete Intervention in Santo Domingo in die internen Verhältnisse eines souveränen Mitglieders der UNO eingegriffen.

In den Beratungen trug die Sowjetunion schwerste Angriffe gegen die Vereinigten Staaten vor. Es war eine der erbittertesten Debatten, die der Sicherheitsrat jemals erlebte. Durch den entscheidenden Gegensatz USA-Sowjetunion konnten konkrete Ergebnisse nur in beschränktem Umfang erzielt werden. Der Grund hierfür läßt sich am besten durch eine Analyse der vom Rat beschlossenen und abgelehnten oder zurückgezogenen Resolutionsanträge darstellen. Dem Rat waren zur Dominikanischen Krise sechs Resolutionsanträge eingereicht worden: ein sowjetischer¹⁰ am 4. Mai, ein erster und später revidierter von Uruguay¹¹ am 11. bzw. 21. Mai, ein von der Elfenbeinküste, Jordanien und Malaysia¹² gemeinsam am 14. Mai gestellter, ein Antrag der USA¹³ am 21. Mai und je ein Antrag Großbritanniens¹⁴ und Frankreichs¹⁵ am 22. Mai.

Am 14. Mai nahm der Sicherheitsrat angesichts neuer alarmierender Nachrichten aus Santo Domingo einstimmig den von der Elfenbeinküste, Jordanien und Malaysia gestellten Antrag¹⁶ an, der zu einer sofortigen Feuereinstellung auffordert und in dem der Generalsekretär ersucht wird, unverzüglich einen Vertreter in die Dominikanische Republik zum Zweck der Berichterstattung an den Sicherheitsrat zu entsenden. U Thant beorderte noch in derselben Nacht eine kleine Vorausgruppe unter der Leitung seines militärischen Beraters, des indischen Generals Rikhye, nach Santo Domingo und ernannte am nächsten Tag den Generalsekretär der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika, den Venezolaner José Antonio Mayobre, zu seinem Vertreter.

Dem Zustandekommen eines Waffenstillstandes zwischen den streitenden Parteien waren die Bemühungen Mayobres gewidmet.

Nachdem am 21. Mai ein 24stündiger Waffenstillstand in Santo Domingo eingetreten war, nahm der Rat am 22. Mai eine zweite Resolution¹⁷ an. Ihr lag der französische Antrag¹⁵ vom gleichen Tage zugrunde. Die Annahme erfolgte bei Stimmenthaltung der USA, der unmittelbar betroffenen Großmacht, einstimmig. Die Resolution sieht die Einstellung der Feindseligkeiten in Santo Domingo auf der Grundlage eines ständigen Waffenstillstandes vor. Ferner erneuert sie die Aufforderung an den Generalsekretär, über die Durchführung der Resolution und damit über die weitere Entwicklung in Santo Domingo, insbesondere über die Einhaltung des Waffenstillstandes, zu berichten.

Daß die Vereinigten Staaten als einziges Mitglied des Rates nicht für eine Resolution stimmten, gegen deren sachlichen Inhalt sie keine Einwendungen haben konnten, zeigt das Problem, um das es insbesondere den USA in dieser Frage ging. Sie erklärten, daß die Resolution nicht die Zuständigkeit der Regionalorganisation, also der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS), anerkenne. Die amerikanische Delegation im Rat war von vornherein von dem Bestreben geleitet, den Sicherheitsrat aus der Krise in Santo Domingo herauszuhalten und diese ausschließlich als eine Angelegenheit der Regionalorganisation zu behandeln. In dem Gegensatz zwischen der Kompetenz des Rates und der Zuständigkeit der betreffenden Regionalorganisation lag das Schwergewicht der sachlichen Auseinandersetzungen im Rat.

Wie die Abstimmung am 22. Mai zeigte, gehen die Vereinigten Staaten in der Betonung des »Regionalismus« weiter als alle anderen Mitglieder des Sicherheitsrates, auch weiter als die beiden lateinamerikanischen Mitglieder Uruguay und Bolivien, denn diese stimmten für die Resolution, auch wenn es zwischen ihnen selbst beträchtliche Auffassungsunterschiede gab. Im allgemeinen teilte Bolivien das amerikanische Verlangen nach Nichteinmischung des Rates in Probleme, die in die Zuständigkeit der entsprechenden Regionalorganisation fallen oder fallen sollen. Uruguay, das von Anfang an scharf gegen die amerikanische Aktion in Santo Domingo Stellung genommen hatte, war gegen die Priorität, die der OAS in dieser Frage eingeräumt werden sollte. Der Vertreter Uruguays im Sicherheitsrat nahm verschiedene Male konsequent zugunsten der Zuständigkeit der Beschlüsse des Rates Stellung.

Uruguay hatte dem Rat am 11. Mai einen Antrag¹¹ vorgelegt, der in revidierter Form zur Abstimmung gelangte. Er drückte unter anderem die tiefe Besorgnis des Rates über die Entwicklung in der Dominikanischen Republik und die fortgesetzte Verschlechterung der Lage aus und forderte für das Volk der Dominikanischen Republik das Recht auf Selbstbestimmung »ohne Ausübung eines Zwanges irgendwelcher Art«. Die Resolution ersucht darüber hinaus alle Staaten, sich jeder militärischen Unterstützung einer der streitenden Parteien direkt oder indirekt zu enthalten und jede Maßnahme zu vermeiden, die die Wiederherstellung normaler Lebensbedingungen in der Dominikanischen Republik erschweren könnte. Der Antrag sah auch eine Erweiterung der Befugnisse des Generalsekretärs vor. Er ermächtigte ihn, die Ereignisse in der Dominikanischen Republik genau zu beobachten und zwecks Berichterstattung an den Sicherheitsrat alle Maßnahmen zu treffen, die er zur Beobachtung »aller Aspekte« der Situation in der Dominikanischen Republik für notwendig halte. Und schließlich lud der uruguayische Antrag auch die OAS ein, dem Sicherheitsrat sofort und vollständig über die von ihr in der Dominikanischen Republik getroffenen Maßnahmen zu berichten.

Dieser uruguayische Antrag wurde vom Sicherheitsrat am 22. Mai nicht zum Beschluß erhoben. Für ihn stimmten: Elfenbeinküste, Frankreich, Jordanien, Malaysia und Uruguay. Es enthielten sich der Stimme ebenfalls fünf Mitglieder: Bolivien, China, Großbritannien, die Niederlande und die Ver-

einigten Staaten. Die Sowjetunion stimmte gegen den uruguayischen Antrag, da der Text ihr nicht weit genug ging und sie überdies auf ihrem eigenen Antrag vom 4. Mai beharrte, der eine Verurteilung der Vereinigten Staaten durch den Sicherheitsrat forderte. Der uruguayische Antrag erreichte also nicht die zu einer Beschlußfassung notwendigen sieben Stimmen, und überdies stimmte die Sowjetunion gegen ihn, was, wenn er eine Mehrheit gefunden hätte, einem sowjetischen Veto gleichgekommen wäre.

Die Abstimmung über den uruguayischen Antrag kennzeichnet die Lage im Sicherheitsrat. Die beiden Weltmächte, die USA und die Sowjetunion, standen auf entgegengesetzten Seiten. Jede wollte in dieser Debatte ihre eigenen politischen Ziele durchsetzen: die USA die Priorität der OAS und die »Nichteinmischung« des Sicherheitsrates und die Sowjetunion eine ihr aus propagandistischen und politischen Gründen zweckmäßig erscheinende Verurteilung der Aktion der Vereinigten Staaten durch den Sicherheitsrat. Die zwischen diesen beiden Auffassungen stehende Mittelgruppe, deren Führung Frankreich ergriff, sprach sich für die Feststellung der Verantwortung des Sicherheitsrates und damit der Vereinten Nationen gegenüber der Regionalorganisation sowie für eine aktive Politik der Weltorganisation in der Dominikanischen Krise aus. Diese Politik sollte die Zurückziehung der amerikanischen Truppen aus der Dominikanischen Republik zum Ziele haben. Die Großmächte standen in dieser Frage also auf durchaus verschiedenen Seiten. Während Großbritannien im allgemeinen der amerikanischen Auffassung im Rat folgte oder ihr zumindest keine ernststen Schwierigkeiten bereiten wollte, rückte Frankreich schon seit Beginn der Debatten deutlich von der amerikanischen Intervention in der Dominikanischen Republik ab und machte sich zum Sprecher jener Kräfte im Sicherheitsrat, die die Weltorganisation und ihr für die Friedenswahrung in erster Linie kompetentes Organ, den Sicherheitsrat, zum wichtigsten Faktor bei der Lösung der Dominikanischen Krise machen wollte. Frankreich stützte sich dabei auf eines der beiden lateinamerikanischen Mitglieder des Rates, Uruguay, und auf die drei afrikanisch-asiatischen Mitglieder, die Elfenbeinküste, Jordanien und Malaysia.

Die beiden Weltmächte hatten in eigenen Anträgen ihren Standpunkt vertreten. Die Sowjetunion hatte sogleich nach Beginn der Debatte einen Antrag¹⁰ gestellt, in dem die »bewaffnete Intervention« der Vereinigten Staaten in die inneren Angelegenheiten der Dominikanischen Republik »als eine grobe Verletzung der Charta der Vereinten Nationen« verurteilt und die sofortige Zurückziehung der bewaffneten Kräfte der USA von dem Territorium der Dominikanischen Republik verlangt wurde. Dieser Antrag wurde am 21. Mai abgelehnt. Für ihn hatte allein die Sowjetunion selbst gestimmt; sie stand mit ihrer radikalen, als rein propagandistisch angesehenen Forderung somit isoliert. Die sechs Ratsmitglieder Bolivien, China, Großbritannien, die Niederlande, Uruguay und die Vereinigten Staaten stimmten gegen den Antrag. Uruguay distanzierte sich damit trotz seiner entschiedenen Kritik an der USA-Aktion deutlich von der Sowjetunion. Die vier Mitglieder Elfenbeinküste, Frankreich, Jordanien und Malaysia enthielten sich der Stimme; sie zeigten, daß sie in dem Kampf der beiden Weltmächte im Sicherheitsrat »neutral« zu sein wünschten. Es war die bisher deutlichste Demonstration der Gegensätze zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten in der UNO.

Der Resolutionsantrag¹¹, den die Vereinigten Staaten gestellt hatten, wurde am 24. Mai zurückgezogen, weil die USA wußten, daß ihr Antrag nur wenige Stimmen erhalten und deshalb nicht beschlossen werden würde. Der Antrag forderte die strikte Beobachtung des Waffenstillstandes und überließ die Frage der Dominikanischen Republik der OAS. Er wünschte außerdem, daß der Vertreter des Generalsekretärs

in der Dominikanischen Republik seine Tätigkeit mit dem Generalsekretär der OAS koordinieren solle.

Auch ein kurzer von Großbritannien eingebrachter Antrag¹² gelangte nicht zur Abstimmung. Er beschränkte sich auf einen Appell für einen totalen Waffenstillstand und forderte die Betroffenen auf, alles zu unterlassen, was ihn gefährden könnte.

Am 25. Mai war die Serie der Sicherheitsratssitzungen über die Dominikanische Frage, die fast einen Monat gedauert hatte, vorläufig abgeschlossen.

Aber bereits vom 3. Juni ab trat der Rat auf Ersuchen der Sowjetunion zu erneuten Sitzungen zusammen, weil die »Intervention« in der Dominikanischen Republik weitergehe und die Aufstellung einer Streitmacht der OAS nur ein Vorwand für die weitere Anwesenheit amerikanischer Truppen in Santo Domingo wäre. Nun trat der Gegensatz zwischen der Kompetenz des Sicherheitsrates einerseits und der Regionalorganisation andererseits stärker hervor. Sowohl die Sowjetunion als auch Frankreich und Jordanien sprachen sich für eine Erweiterung der Aufgaben des Beobachters des Generalsekretärs in Santo Domingo aus. In einer verärgerten Rede wandte sich der Chefdelegierte der USA, Stevenson, gegen diesen Vorschlag und bezeichnete es als »kindisch«, daß sich der Rat neuerlich in eine in Gang befindliche Aktion einer Regionalorganisation einmischen solle.

Das bedeutete, daß jeder Versuch, durch einen neuerlichen Beschluß des Rates die Rolle des Vertreters des Generalsekretärs in Santo Domingo zu verstärken, aussichtslos sein würde. Die Sowjetunion und Frankreich sprachen daher den Wunsch aus, daß der Generalsekretär auf administrativem Wege, also durch eigene Anordnungen, im Rahmen seiner Zuständigkeit die Funktionen seines Vertreters in Santo Domingo erweitere. Das lehnte der Generalsekretär seinerseits ab: Ohne einen Beschluß des Rates, der ihm dazu Auftrag und Vollmacht erteile, sei das nicht möglich. Es ist an dieser Stelle festzuhalten, daß gerade Frankreich und die Sowjetunion es sind, die angesichts der von den USA erhobenen Einwände gegen eine Aktion des Sicherheitsrates in der Dominikanischen Frage nun eine Ausweitung der administrativen Funktionen des Generalsekretärs zur Diskussion stellen, denn diese beiden Großmächte waren es, die sich im Falle Kongo und bei anderen Gelegenheiten gegen die Erweiterung der Befugnisse des Generalsekretärs mittels eigener Verfügungen als Leiter des Apparates des gesamten UNO-Sekretariats gewandt und deswegen vor allem U Thants Vorgänger, Hammarskjöld, wiederholt kritisiert hatten.

III. Südrhodesien, Senegal und Zypern

Der Sicherheitsrat befaßte sich in der Berichtszeit in zum Teil langwierigen Verhandlungen noch mit obigen Angelegenheiten. Zu jeder wurde eine Resolution angenommen. Sie stehen auf Seite 143 f. in wörtlicher deutscher Übersetzung. Über gewisse Aspekte der Fragen ist von Fall zu Fall berichtet worden. Wir kommen auf die Themen bei Gelegenheit in einem größeren Zusammenhang wieder zurück.

IV. Der Generalsekretär über die UNO-Entwicklung besorgt

Wie in allen kritischen Situationen fühlte sich der Generalsekretär gezwungen, Warnungen auszusprechen. Er dachte offenbar daran, daß die Vietnamkrise, diese sehr ernste Friedensbedrohung, sich auch weiterhin einer Beeinflussung durch die UNO entzog, und daß die Art, in der die Sicherheitsratsdebatte über die Dominikanische Frage geführt wurde, der Kompetenz und dem Ansehen der Weltorganisation abträglich wäre. Bei drei Gelegenheiten, am 22. Mai in der Queen's University in Kingston (Kanada), am 27. Mai vor dem Internationalen Kolloquium¹³ in Nizza (verlesen durch den Leiter der Rechtsabteilung, Untersekretär C. A. Stavropoulos) und gleichfalls am 27. Mai bei der Jahreskonferenz der Nichtstaatlichen Organisationen (Non-Governmental Orga-

nizations) am Sitz der Vereinten Nationen, setzte sich der Generalsekretär mit der jüngsten Entwicklung der Vereinten Nationen auseinander. In allen drei Äußerungen betonte U Thant, daß in den ersten fünf Monaten des Jahres 1965 ein Rückschlag in den Vereinten Nationen eingetreten sei. Wenn diese Bahn weiter beschritten würde, könnte sich in der Geschichte der UNO ein neues Kapitel auftun: die Organisation würde zu einem bloßen Debattierklub herabsinken. Hiervor warne er. U Thant verwies auch auf die Aufgaben, die dem Generalsekretär bei der allgemeinen Sicherung des Friedens gestellt seien, und insbesondere auf die Initiative, die ihm zustehe, dem Sicherheitsrat solche Gefahren zur Kenntnis zu bringen. Dies lege dem Generalsekretär große Verantwortungen hinsichtlich der allgemeinen Beobachtung der weltpolitischen Entwicklungen und der Gefahren für den Frieden auf.

In seinen Ausführungen vor der Jahreskonferenz der Nichtstaatlichen Organisationen am 27. Mai befaßte sich U Thant unter anderem mit dem Verhältnis der Regionalorganisationen zu den Vereinten Nationen. Es sei keineswegs seine Absicht, die Zuständigkeit der Regionalorganisationen bei der Durchführung gewisser Aufgaben entsprechend ihrer Statuten in Frage zu stellen, es erscheine ihm aber vom Standpunkt der Wirksamkeit der Vereinten Nationen nach der Charta notwendig, den Charakter der Regionalorganisationen, das Wesen ihrer Aufgaben und Verpflichtungen, im Verhältnis zu den Verantwortlichkeiten der Weltorganisation, zu überdenken. Wenn eine Regionalorganisation sich selbst als befugt ansehe, in ihrer Region gewisse Aufgaben mittels Zwangsmaßnahmen zu erfüllen, so befürchte er, daß der gleiche

Grundsatz auch von den übrigen Regionalorganisationen in Anspruch genommen werden könne. U Thant nannte in diesem Zusammenhang die OAS, die Organisation für Afrikanische Einheit (Organization of African Unity, OAU) und die Liga der Arabischen Staaten. »Wenn die Organisation der Amerikanischen Staaten als zuständig angesehen wird«, sagte U Thant, »gewisse Zwangsaktionen in einem bestimmten Land ihrer Region durchzuführen, dann müssen wir es zulassen, daß auch die Organisation für Afrikanische Einheit zuständig ist, in ihrer Region entsprechend zu handeln.« Und die gleichen Erwägungen seien natürlich für die Liga der Arabischen Staaten anzustellen.

Das Verhältnis der Weltorganisation zu den Regionalorganisationen war durch die Dominikanische Frage im Sicherheitsrat und insbesondere durch die Haltung, die die Vereinigten Staaten in diesem Falle aus Gründen ihrer außenpolitischen Interessen einnahmen, aufgeworfen worden. Aber bereits bei der Debatte des Rates über den Kongo im Dezember 1964 ging es um das Verhältnis der UNO zu einer Regionalorganisation, in diesem Fall zur Organisation für Afrikanische Einheit. Im Dezember hatten die Vertreter der afrikanischen Staaten, die zu den Beratungen des Rates hinzugezogen worden waren, durchweg den Standpunkt vertreten und mit Hilfe der Sowjetunion durchgesetzt, daß in der Frage des Kongo lediglich die Regionalorganisation zuständig sei und daß infolgedessen der Generalsekretär der Vereinten Nationen selbst keine Initiative ergreifen, sondern nur von der OAU informiert werden solle. In diesem Fall stellte sich allerdings heraus, daß die OAU nicht in der Lage war, die beanspruchte Rolle zu spielen, vor allem weil die Auffassungen zwischen der

20 Jahre Charta der Vereinten Nationen. Die Stadt San Franzisko, in der am 26. Juni 1945 die Unterzeichnung der Charta erfolgte, war Gastgeber der diesjährigen Erinnerungsfeierlichkeiten (vgl. die Beiträge auf den Seiten 109 f. und 137 dieser Ausgabe). Das Bild gibt einen Blick in das Opernhaus während der Gedenktagung. An gleicher Stelle fanden 1945 die Gründungsverhandlungen statt. (Vgl. Bild Seite 75 Heft 3/65.)



Organisation auf der einen und dem kongolesischen Ministerpräsidenten auf der anderen Seite, aber auch zwischen den Mitgliedern der OAU selbst im Hinblick auf die Verhältnisse des Kongo gegensätzlich waren. Es ist sehr wahrscheinlich, daß das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen einerseits und den Regionalorganisationen andererseits in der zukünftigen Entwicklung der Weltorganisation noch erhebliche Bedeutung erlangen wird.

V. Abrüstungsdiskussion

Wenn der Generalsekretär von der Gefahr eines Absinkens der Vereinten Nationen zu einem „Debattierklub“ sprach, so mochte er dabei auch an die Abrüstungsdiskussion gedacht haben. Der Abrüstungsausschuß, dem als Vollausschuß alle 114 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen angehören, war auf Verlangen der Sowjetunion am 21. April zusammengetreten und hatte am 26. April mit der Abrüstungsdebatte begonnen. Sie währte bis in die zweite Junihälfte.

Es war von vornherein klar, daß ein Forum von 114 Delegationen eine so subtile Frage wie die Abrüstung, und besonders die im Vordergrund stehenden technischen Probleme, etwa der nuklearen Abrüstung, nicht im Detail erfolgreich diskutieren können würde. Die Debatte, die zunächst mit einem scharfen Angriff der Sowjetunion auf die USA-Politik in Vietnam und mit einer ebenso scharfen Antwort der USA einen wenig versprechenden Anfang nahm, ging dann zur sachlichen Erörterung der Probleme über, mußte aber notwendigerweise auf allgemeine Fragen beschränkt bleiben. Es ist nicht zu umgehen, daß konkrete Maßnahmen vor allem Angelegenheit der Nuklearmächte selbst sind.

Zwei Fragen standen während der Abrüstungsdebatte im Vordergrund.

1. Die technisch-organisatorische Frage, wo und wie die Abrüstungsdebatte weitergeführt werden solle, und
2. wie auf dem besonders vordringlichen Gebiet, nämlich dem der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, ein konkreter Fortschritt erreicht werden könne.

Die meisten Delegierten sprachen sich für eine Fortsetzung der Abrüstungsverhandlungen in der 18-Mächte-Abrüstungskonferenz in Genf aus (an der Frankreich aber nicht teilnimmt). Die Vereinigten Staaten verlangten eine möglichst rasche Rückkehr zum Genfer Beratungstisch.

Die Sowjetunion rückte zwei andere Themen in den Vordergrund: die Liquidierung aller ausländischen Militärbasen und das durch einen allgemeinen Vertrag zu sichernde Verbot des Gebrauchs von Atom- und Wasserstoffwaffen. Über das weitere Vorgehen sprach sich die Sowjetunion nicht für die Rückkehr nach Genf aus, nahm aber angesichts der allgemeinen Stimmung für die Fortsetzung der Abrüstungsverhandlungen in Genf auch nicht dagegen Stellung. Ebenso nahm sie eine abwartende Haltung ein gegenüber der von den meisten Delegierten befürworteten Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz und gegenüber der von den Chinesen und Franzosen gewünschten Gipfelkonferenz über die Abrüstung.

Die Anträge, die dem Abrüstungsausschuß vorgelegt wurden, entsprachen der Haltung während der allgemeinen Debatte. Die Sowjetunion legte zwei Anträge vor. Der erste sprach sich für die Liquidierung aller Militärbasen in anderen Ländern und für die Zurückziehung aller Truppen hinter die eigenen Staatsgrenzen aus. Der zweite strebte dringlichst einen Vertrag an, der den Einsatz von Atomwaffen verbietet. Es solle eine besondere Konferenz aller Staaten bis spätestens Mitte 1966 einberufen werden. Bis zum Abschluß dieses Vertrages sollten sich alle Staaten verpflichten, nicht als erste Atomwaffen einzusetzen.

Die Vereinigten Staaten beantragten: den Wiederzusammentritt der 18-Mächte-Abrüstungskonferenz in Genf zum frühest

möglichen Zeitpunkt; den Abschluß eines Vertrages über ein totales Verbot aller Atomteste, also auch der unterirdischen, die bei dem jetzt bestehenden Vertrag vom 5. August 1963 ausgenommen sind; ferner einen Vertrag, der die Weiterverbreitung von Atomwaffen verbietet, ein Thema, hinter das die Vereinigten Staaten besonderen Nachdruck setzen; einen dritten Vertrag, der die Produktion von Spaltmaterial für Atomwaffen stoppt. Und schließlich strebt der US-Antrag einen Stillstand in der Herstellung von Atombombenträgern für offensive und defensive Zwecke an.

36 blockfreie Staaten, vor allem afrikanische und asiatische, forderten in einem von Jugoslawien begründeten Antrag die Bekräftigung des Beschlusses der Kairo-Konferenz der Blockfreien vom Oktober 1964, eine Weltabrüstungskonferenz, zu der alle Staaten eingeladen werden sollen, einzuberufen.

29 kleinere, vorwiegend europäische und lateinamerikanische Nationen unter der Führung Schwedens, forderten den sofortigen Wiederzusammentritt der Genfer 18-Mächte-Abrüstungskonferenz und stellten bestimmte Richtlinien für sie auf.

Am 11. Juni wurde der Antrag über die Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz angenommen¹⁹. Für den Antrag stimmten 89 Länder, also eine überwältigende Mehrheit. Kein Land sprach sich gegen ihn aus, 16 enthielten sich der Stimme, unter ihnen Frankreich, Portugal, Spanien, Südafrika und die Vereinigten Staaten.

Am 15. Juni nahm der Abrüstungsausschuß dann den nur wenig veränderten Antrag der 36 Staaten an²⁰, dessen wichtigster Punkt die Aufforderung nach erneuten Verhandlungen der Genfer 18-Mächte-Abrüstungskonferenz ist, und der detaillierte Richtlinien für ihre Tätigkeit vorsieht. 83 Staaten stimmten dem Antrag zu; 18 enthielten sich der Stimme, alle Ostblockstaaten und einige andere, unter ihnen Frankreich; als einziges Land stimmte Albanien gegen den Antrag. Albanien, das in den Vereinten Nationen den Sprecher für Rotchina abgibt, lehnte den Antrag ab, weil es in dem Wortlaut eine Kritik an den Atomexplosionen Rotchinas enthalten sieht.

Die Sowjetunion und die USA verzichteten auf eine Abstimmung über ihre Anträge. Am nächsten Tag endete die Tagung der Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen.

(Abgeschlossen am 30. Juni 1965)

Anmerkungen:

1 Siehe VN Heft 3/65 S. 91 f.

2 Siehe VN Heft 3/65 S. 96 f.

3 UN-Doc. A/AC. 121/4 vom 31. Mai 1965.

4 UN-Doc. A/RES/2006 (XIX) vom 18. Februar 1965. Deutsche Übersetzung siehe S. 143 dieser Ausgabe.

5 Siehe UN-Doc. A/AC. 121/4 Abs. 47.

6 Siehe UN-Doc. A/AC. 121/4 Abs. 52.

7 UN-Doc. A/AC. 121/L. 1 vom 23. April 1965 und A/AC. 121/L. 1 Rev. 1 vom 9. Juni 1965.

8 UN-Doc. A/AC. 121/L. 2 vom 1. Juni 1965.

9 UN-Doc. A/5915 vom 15. Juni 1965.

10 UN-Doc. S/6328 vom 4. Mai 1965.

11 UN-Doc. S/6346 vom 11. Mai und S/6346 Rev. 1 vom 21. Mai 1965.

12 UN-Doc. S/6355 vom 14. Mai 1965.

13 UN-Doc. S/6373 vom 21. Mai 1965.

14 UN-Doc. S/6375 vom 22. Mai 1965.

15 UN-Doc. S/6376 vom 22. Mai 1965.

16 UN-Doc. S/RES/203 (1965) vom 14. Mai 1965. - Deutsche Übersetzung siehe S. 144 dieser Ausgabe.

17 UN-Doc. S/RES/205 (1965) vom 22. Mai 1965. - Deutsche Übersetzung siehe S. 144 dieser Ausgabe.

18 Das Internationale Kolloquium über „Die Anpassung der Vereinten Nationen an die heutige Welt“ fand vom 27. bis 29. Mai 1965 in Nizza statt. Es wurde von der Französischen Gesellschaft für die Förderung des Weltrechts unter der Leitung von Professor René Cassin und mit der Unterstützung mehrerer privater Organisationen, darunter die Französische Gesellschaft für die Vereinten Nationen, veranstaltet.

19 UN-Doc. DC/224 vom 11. Juni 1965. - Deutsche Übersetzung siehe S. 144 dieser Ausgabe.

20 UN-Doc. DC/225 vom 15. Juni 1965. - Deutsche Übersetzung siehe S. 144 dieser Ausgabe.