

# Politische Wandlungen der Vereinten Nationen

Ein Beitrag zum 20jährigen Bestehen der UN (Fortsetzung und Schluß)

DR. OTTO LEICHTER, NEW YORK

## III. Kann der Generalsekretär selbständig die Initiative ergreifen?

Angesichts der Lücken, die sich bei der Aktionsfähigkeit der wichtigsten UN-Körperschaft, dem Sicherheitsrat, ergaben, und der Hemmnisse, die sich Initiativen der Vollversammlung entgegenstellten, erhob sich immer wieder die Frage: Kann der Generalsekretär eigene Initiative dort einsetzen, wo die anderen Körperschaften blockiert sind?

Die Charta spricht bei der Aufzählung der Hauptorgane nicht vom Generalsekretär, sondern vom Sekretariat. Doch ist er als der unbestrittene Leiter des Sekretariats und als der für die Durchführung der Beschlüsse sowohl des Sicherheitsrats als auch der Vollversammlung allein verantwortliche Faktor immer mehr in eine Funktion hineingewachsen, die ihm sowohl in kritischen Situationen der Friedensgefährdung als auch beim Vollzug friedenserhaltender Aktionen eine entscheidende Rolle antrug, ja auferlegte.

Zwei unterschiedliche Aufgaben stellt das Amt des Generalsekretärs: Die eine wird durch die Pflicht bedingt, die Beschlüsse der UN-Körperschaften auszuführen und hierbei der Beauftragte der Organisation und ihrer Mitgliedstaaten zu sein, die andere ergibt sich daraus, daß der Generalsekretär in einer stets Wandlungen unterworfenen internationalen Szenerie der Pol bleibt, an der Spitze des umfassenden Verwaltungsapparates der Weltorganisation und mittelbar auch ihrer Sonderorganisationen steht und zudem auf Grund des Artikels 99 der Charta selbständig und in eigener Verantwortung Gefahren für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu beobachten hat. Verwalter und Beauftragter von 114 Regierungen der Mitgliedstaaten auf der einen Seite und oberster Wahrer des Weltfriedens auf der anderen – das sind die beiden Elemente seines hohen Amtes.

Die zwanzigjährige Geschichte der Vereinten Nationen zeigt, daß diese beiden Aufgaben des Generalsekretärs – teilweise einander ergänzend, teilweise miteinander im Widerspruch stehend – seine Wirkungsmöglichkeiten wechselnd beeinflussen.

Es gab Perioden in den ersten Jahren der UN, in denen der Generalsekretär mit dem Aufbau des administrativen Apparates beschäftigt war und im wesentlichen die Funktion eines Verwalters hatte. Dann folgte die kurze Periode zu Beginn des Korea-Konflikts, in der der erste Generalsekretär, Trygve Lie, eine politische Rolle zu spielen versuchte, mit dem Ergebnis, daß die Sowjetunion eine zunehmend feindselige Haltung gegen ihn einnahm, da er eine politische Stellung bezogen hatte, die im Gegensatz zu ihren Interessen stand.

Der zweite Generalsekretär der UNO, Dag Hammarskjöld, hat in den ersten Jahren seiner Tätigkeit, etwa bis 1955, sein Amt mit größter Vorsicht ausgeübt und sich lediglich als Durchführungsorgan für Beschlüsse der Hauptkörperschaften der Organisation betrachtet und sich auf die organisatorische Konsolidierung des rasch und zum Teil improvisiert aufgebauten Sekretariats konzentriert. Dann folgte aber, mit Beginn der Suezkrise im Sommer 1956, eine Periode stärkster politischer Initiative des Generalsekretärs. Sowohl in den Verhandlungen über die Nationalisierung des Suezkanals durch Ägypten wie auch bei der Zuspitzung der Lage im Nahen Osten im November 1956 und der sich anschließenden friedenserhaltenden Aktion der UN verstärkte sich seine Rolle zu einer intensiv weltpolitischen Funktion. Von diesem Zeitpunkt an bis zu seinem tragischen Tode stand Hammarskjöld im Mittelpunkt nicht nur der UN-Aktionen, sondern auch der Welt-

politik: Der Generalsekretär war in manchen Phasen der entscheidende und formende Faktor bei allen Aktionen der Organisation. Diese führende Rolle, die Hammarskjöld insbesondere dann wieder seit dem Beginn der Kongo-Aktion im Juli 1960 spielte und die zunächst auch die volle Billigung der Sowjetunion fand – sie stimmte im Sicherheitsrat für die ersten drei Resolutionen, die diese friedenserhaltende Aktion beschlossen, darunter auch für eine Resolution, die dem Generalsekretär den Dank für seine rasche Aktion im Kongo aussprach –, führte allerdings bald zu schweren sowjetischen Angriffen auf ihn. Schließlich folgte der „Abbruch der Beziehungen“ der Sowjetdelegation zum Generalsekretär. Ungeachtet dessen behauptete Hammarskjöld aber seine Initiative sowohl bei der weiteren Durchführung der Kongo-Aktion als auch in anderen politischen Fragen der Weltorganisation. Erst sein Tod schloß diese Phase ab.

Die politische Bedeutung des Generalsekretärs brachte zunächst keine Veränderung, als U Thant anfangs nur als geschäftsführender und dann als der für eine volle Amtsperiode und ohne Einschränkung gewählte Generalsekretär seine Tätigkeit aufnahm. Die Kongo-Aktion blieb unter der Kontrolle des Generalsekretärs und wurde in ihrer politischen Richtung nicht verändert. U Thant ergriff auch Initiativen, um die finanzielle Krise der Organisation zu lösen. So kam es zur Ausgabe von UN-Schuldverschreibungen Ende 1961 und zur Anrufung des Internationalen Gerichtshofes wegen der Finanzierung friedenserhaltender Aktionen. Auch in der Kubakrise im Herbst 1962 spielte der Generalsekretär als Bindeglied zwischen den beiden Weltmächten und durch eine Reise nach Kuba eine weltpolitisch aktive und initiative Rolle. Es war das erste Mal, daß die UN in einer Konfrontation der beiden Giganten eine Funktion übernehmen konnten. Bis dahin galt das ungeschriebene allgemein anerkannte Gesetz, daß die UN nichts unternehmen könnten, wenn eine der beiden Weltmächte oder beide unmittelbar in einen Interessenkonflikt verwickelt wären. Auch Hammarskjöld hatte auf dem Höhepunkt seines politischen Einflusses während der Suez- und Sinaikrise sorgsam vermieden, in der gleichzeitigen ungarischen Krise vom November 1956 eine Initiative zu ergreifen, da ihn dies notwendigerweise in Konflikt mit der Sowjetunion gebracht hätte. Der Generalsekretär ist ständig gezwungen, Rücksicht auf die Weltmächte zu nehmen. Das veranlaßte auch U Thant bei der Zuspitzung der Finanz- und Verfassungskrise im Zusammenhang mit Artikel 19 und der Bezahlung der ausstehenden, durch die friedenserhaltenden Aktionen angefallenen Sonderbeiträge durch die Sowjetblockländer und Frankreich auf eine führende oder initiative Rolle zu verzichten. Denn sie hätte den Generalsekretär unter Umständen dazu verleiten können, für eine der beiden Seiten Partei zu ergreifen, aller Voraussicht nach mit den Folgen, die Hammarskjöld erfuhr. Hierdurch wurde U Thant auch gehemmt, Initiativen im Konflikt in Vietnam entscheidend zu ergreifen. Der Generalsekretär mußte einen mehr oder weniger offenen Krieg weitgehend hinnehmen, ohne sein moralisches oder politisches Gewicht im Sinne einer Kompromißlösung eindeutig in die Waagschale werfen zu können. Dies hat neben anderen Widerständen, die sich nun einer politischen Rolle des Generalsekretärs entgegenstellten, 1964 eine Periode eingeleitet, in der sich U Thant mit einer wesentlichen Einschränkung seiner politischen Tätigkeit abfinden mußte.

Die Schwankungen der politischen Initiative des Generalsekretärs sind nur in einem geringen Ausmaß durch per-

sönliches Temperament, diplomatische Geschicklichkeit oder politischen Machtwillen bedingt. Entscheidend ist die weltpolitische Situation. Die Großmächte, insbesondere die beiden Giganten, haben sich in den zwei Jahrzehnten des Bestehens der Weltorganisation in wechselndem Maße bereit gezeigt, ihre Politik in großen weltpolitischen Fragen der Weltorganisation unterzuordnen und damit dem Generalsekretär politische Initiative einzuräumen. Die Großmächte bestimmen in der heutigen Zeit die Grenze nicht nur der politischen Wirksamkeit der Weltorganisation, sondern auch der Initiative des Generalsekretärs. Der Fall Vietnam macht das deutlich. Die USA wollten die Hineinziehung der Vietnamfrage in den Sicherheitsrat vermeiden, um nicht die Tendenz zu einer Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit hinnehmen zu müssen. Für die Sowjetunion hätte eine Beratung der Frage im Rat gegen die offene Opposition Pekings eine Verlegenheit bedeutet. So sah der Generalsekretär keine sinnvolle Lösung darin, seinerseits die Frage dem Sicherheitsrat vorzulegen.

Die Rücksicht auf die Interessen und Wünsche der Großmächte – aber in vielen Fragen von nur begrenzter internationaler Bedeutung auch auf die der unmittelbar beteiligten Staaten – entscheidet weitgehend darüber, ob und welche Probleme der Generalsekretär beim Sicherheitsrat anhängig machen soll, wozu er auf Grund des Artikels 99 der Satzung bei einer nach seiner Meinung vorhandenen Friedensgefährdung das Recht hat. Der Generalsekretär hat hier eine außerordentlich weitreichende diskretionäre Macht, von deren Gebrauch oder Nichtgebrauch schließlich seine Stellung gegenüber den Mitgliedern und die der Organisation als solcher abhängt. Dies gilt nicht nur für die Beziehungen zu den Großmächten, sondern noch viel mehr für Streitfälle zwischen kleinen und mittleren Mitgliedstaaten. So beteiligte U Thant zwar auf Verlangen die Vereinten Nationen in den Jahren 1963 und 1964 an einem von der Vereinigten Arabischen Republik, Saudi-Arabien und dem Jemen abgeschlossenen Disengagement-Übereinkommen, er sah sich aber genötigt, ihre Aufgabe sehr sorgfältig auf die Beobachtung der Durchführung des Abkommens im Niemandland zwischen den Ländern durch eine kleine UN-Truppe zu begrenzen, da er sich für die Vereinten Nationen außerstande sah, den Inhalt des Abkommens, nämlich den Abzug der VAR-Truppen aus dem Jemen einerseits und die Unterlassung politischer und militärischer Einmischung durch Saudi-Arabien andererseits, sichern zu können. Schließlich wurde diese eng begrenzte Beobachtermission der UN beendet, obwohl der von außen her unterstützte und geschürte Bürgerkrieg im Jemen weiterging. Der Generalsekretär sah es offenbar um seiner politischen Neutralität willen nicht als zweckmäßig an, die Anwesenheit ausländischer Truppen im Jemen oder die politische und militärische Hilfe für die Royalisten anzusprechen, wie er es auch in der Vietnamkrise nicht tat. Auch die Beendigung einer offenbar aussichtslos erscheinenden UN-Vermittlungsaktion zwischen Thailand und Kambodscha zum 1. Januar 1965 ist ein Beispiel für negative Entscheidungen, die der Generalsekretär hinsichtlich einer Mitwirkung der Weltorganisation treffen muß, auch wenn es sich nicht vor allem um die Interessen der Großmächte handelt.

Der Generalsekretär kann die Organisation nicht in jede Krise verstricken. Er muß sorgfältig auf Erfolgsaussichten bedacht sein, da er andernfalls sich selbst oder das Sekretariat in Gegensatz zu einem oder mehreren Mitgliedstaaten bringen müßte, wovon seine neutrale Stellung berührt würde.

Man darf hierbei nicht übersehen, daß ja nur solche Konflikte in den Vermittlungs- oder Aktionsbereich der Vereinten Nationen kommen, bei denen alle anderen Lösungsversuche gescheitert sind. Die Vereinten Nationen kommen also nach den bisherigen Erfahrungen nur in aussichtslosen Fällen ins Spiel – eine Tatsache, die nur allzu oft bei der Bewertung ihres politischen Handelns übersehen wird. Deshalb muß der

Generalsekretär bei der Entscheidung darüber, in welche Konflikte er „einsteigt“, besonders vorsichtig sein. Aber eine negative Entscheidung, also die Ablehnung einer Aufgabe oder ihre erfolglose Beendigung, bedeutet in jedem Fall in der Meinung der Weltöffentlichkeit eine Enttäuschung und wird mit einer allgemeinen Wirkungslosigkeit der Weltorganisation identifiziert. Jeder solche Fall ist zugleich eine Schwächung des Amtes des Generalsekretärs.

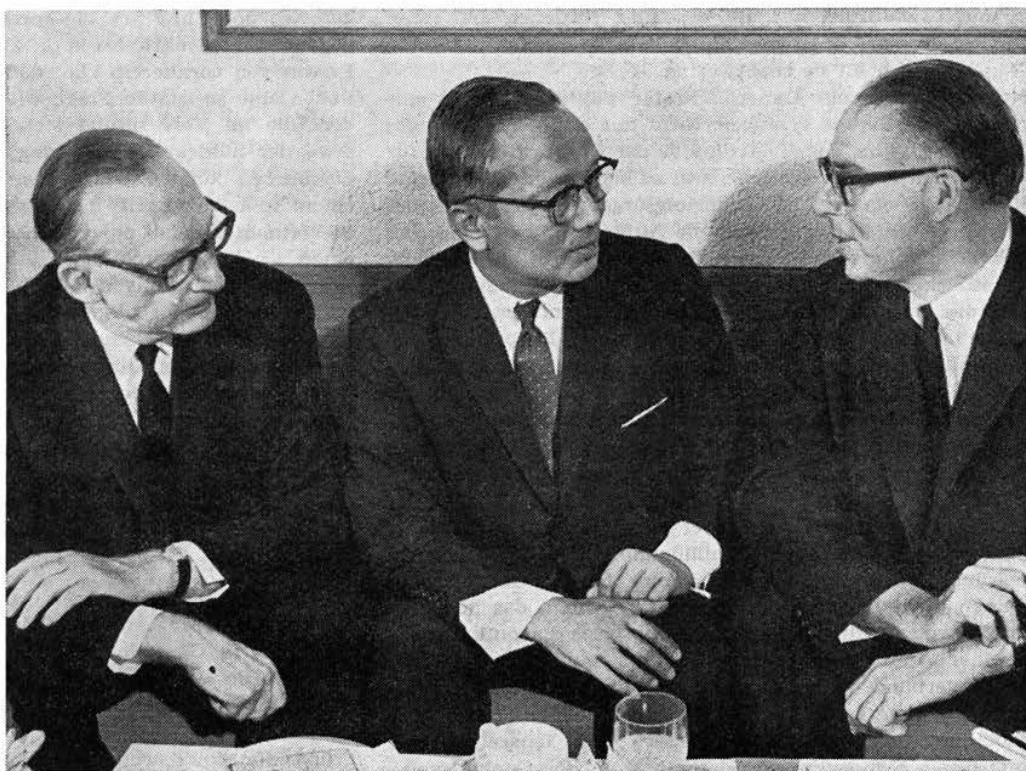
Der andere wichtige Aufgabenbereich des Generalsekretärs liegt in der ihm vom Sicherheitsrat oder von der Vollversammlung übertragenen Durchführung friedenserhaltender Aktionen. Wegen der politischen Gegensätze zwischen den im Rat vertretenen Ländern, insbesondere zwischen den ständigen Ratsmitgliedern, die durch ihr Veto einen Beschluß über eine Aktion vereiteln können, werden Entscheidungen des Sicherheitsrats (in manchen Fällen auch der Vollversammlung) ungenau abgefaßt, bisweilen mit Absicht. So entstehen Entscheidungslücken. Der Generalsekretär als das für die Durchführung verantwortliche Organ wird gezwungen, eine eigene Interpretation vorzunehmen, um eine wirksame Aktion einzuleiten oder weiterzuführen. Bei friedenserhaltenden Aktionen beginnt diese seine nicht *expressis verbis* begründete Tätigkeit bereits mit der Auswahl der Länder, die Kontingente für die UN-Truppe abstellen, wie auch bei der Ernennung der Kommandanten. Heikle Entscheidungen sind zu fällen über die Richtlinien für das Verhalten der Truppen in kritischen Situationen. Sie betreffen wirtschaftliche und politische Fragen des Landes, das sich an die Vereinten Nationen um Hilfe wandte. Da es sich nur um freiwillige Truppengestellungen bei den Aktionen der Vereinten Nationen handelt, ist der Generalsekretär bei der Auslegung seines Mandates überdies gezwungen, die Zustimmung der jeweiligen Regierung zur Verwendung und Platzierung der abgestellten Truppen herbeizuführen. Da sich aber Aktionen der UN „unter Donner und Blitz“ vollziehen müssen – sonst wären die Vereinten Nationen nicht angerufen worden –, kann man sich ein Bild von den äußerst schwierigen Entscheidungen und Verhältnissen machen, die der Generalsekretär oder die unter seiner alleinigen Verantwortung von ihm eingesetzten Vertreter bei friedenserhaltenden Aktionen täglich, ja stündlich treffen müssen.

Die Kongo-Aktion 1960/64, die Zypern-Aktion 1964/65 wie die seit 1956 ununterbrochen andauernde und auch weiterhin als unentbehrlich angesehene UN-Präsenz in Palästina sind von Teilkrisen erfüllt, deren Überwindung ebenso wie die Beziehungen des Generalsekretärs zu den unmittelbar oder mittelbar beteiligten Mitgliedstaaten von seiner Geschicklichkeit bei der Durchführung solcher Aktionen abhängt.

In der von Anfang an mit schwersten politischen Problemen belasteten Kongo-Aktion befolgte Hammarskjöld, als er sich Schwierigkeiten sowohl mit der damaligen kongolesischen Regierung von Patrice Lumumba wie mit der Sowjetunion gegenüber sah, den Grundsatz, daß nach der UN-Charta der Generalsekretär an die Weisung des Sicherheitsrats gebunden sei. Gebe der Rat nicht die notwendigen Instruktionen, dann habe der Generalsekretär die Pflicht, die Aktion auf Grund seiner eigenen Interpretation des Auftrags durchzuführen. Diese müsse er dem Sicherheitsrat bekannt geben. Jedes der Ratsmitglieder habe das Recht, die Entscheidungen des Generalsekretärs anzufechten und hierüber einen Beschluß herbeizuführen. Dieser bedeute dann selbstverständlich die bindende Marschroute für den Generalsekretär. Würde aber, so erklärte Hammarskjöld, wiederholt zu den Vertretern der Sowjetunion gewandt, keines der Ratsmitglieder die Interpretation des Generalsekretärs anfechten, oder würde diese nicht durch einen entsprechenden Beschluß des Rats durch neue Instruktionen bestimmt, dann bleibe die Entscheidung des Generalsekretärs bestehen. Dabei war sich Hammarskjöld wohl bewußt, daß es im Rat infolge des Erfordernisses von



Auf dem Rückflug von seinen Friedensbemühungen in Indien und Pakistan wurde Generalsekretär U Thant am 16. September auf dem Frankfurter Flughafen bei einer Zwischenlandung im Auftrag des Bundespräsidenten von Protokollchef von Holleben (links) und vom Leiter der politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, Min. Dr. Prof. Meyer-Lindenberg, begrüßt.



mindestens 7 positiven Stimmen, einschließlich der Stimmen der 5 ständigen Ratsmitglieder, nicht leicht sei, einen Beschluß herbeizuführen, wenn es sich um die Abänderung von Instruktionen des Generalsekretärs in einer politisch höchst strittigen Frage handele. Damit war aber die Möglichkeit für eine dynamische Erweiterung der Macht des Generalsekretärs auch in seiner Eigenschaft als ausführendes Organ des Rats oder der Vollversammlung gegeben.

Hammarskjölds Konzept setzte sich im Fall Kongo insofern durch, als die Sowjetdelegation trotz heftiger Angriffe gegen ihn bereits 6 Wochen nach Beginn der Aktion keinen einzigen Versuch machte, formell die von ihm dem Rat unterbreitete Auslegung seiner Beschlüsse anzufechten oder sie durch andere Instruktionen zu ersetzen. Die Kongo-Aktion wurde deshalb auch nach seinen Instruktionen und nach seinem Tode von seinem Nachfolger im gleichen Sinne weitergeführt. Die Macht des Generalsekretärs hatte sich durch diese Methode zweifellos erweitert. In dem ständigen politischen Schwanken der Mitgliedstaaten unterliegenden Ringen der verschiedenen Hauptorgane der UN um den maßgebenden Einfluß hatte der Generalsekretär zunächst formaljuristisch und politisch an Einfluß gewonnen.

Aber die große Frage war und blieb: Kann der Generalsekretär das Risiko auf sich nehmen, mit einer Großmacht in Konflikt zu geraten? Jedenfalls kann man feststellen, daß die Sowjetunion durch ihre Angriffe gegen die beiden ersten Generalsekretäre, gegen die Skandinavier Trygve Lie und Dag Hammarskjöld, erreicht hat, daß U Thant bisher mit Umsicht und Geschicklichkeit Konflikten mit der Sowjetunion – aber auch mit Frankreich, dessen Präsident de Gaulle in scharfem Gegensatz zu Hammarskjöld stand – auswich.

Die persönlichen Beziehungen U Thants zu allen maßgebenden politischen Persönlichkeiten der Welt wie zu allen Regierungen der Mitgliedstaaten sind ausgezeichnet. Bei einer politisch so heiklen Aktion wie der in Zypern, die auf Widerstände der verschiedensten Seiten stoßen konnte, hat U Thant einen mittleren Kurs zu steuern verstanden, der bisher immer wieder einstimmige Beschlüsse des Sicherheitsrats über die Verlängerungen der Zypernaktion ermöglichte. Das persön-

liche Ansehen U Thants hat jedoch bisher nicht gereicht, in der für die Wirkungsmöglichkeit der Vereinten Nationen auf weitere Sicht bedeutenden Finanzfrage eine positive Änderung herbeizuführen. Sowohl die Sowjetunion wie Frankreich stimmten im Rat zwar für die Zypernbeschlüsse, leisteten aber keine Zahlungen zu der, auch nach ihrem Wunsch, ausschließlich auf freiwilligen Beiträgen aufgebauten Aktion auf der Mittelmeerinsel. Die Sowjetunion enthielt sich zwar jedes Angriffs auf den aus Birma kommenden Generalsekretär, übte nicht einmal Kritik an ihm, sondern behandelte ihn mit äußerlich bezeugter Hochachtung. Aber an der grundsätzlichen sowjetischen Einstellung zur Organisation und ihren Aktionsmöglichkeiten hat sich dadurch nichts geändert, denn die wesentlichen politischen Interessen der Mächte gehen über die persönlichen Beziehungen zu U Thant hinaus. In der Sache selbst behandeln die Sowjetunion und Frankreich U Thant nicht besser als Hammarskjöld. Der Generalsekretär ist eben in die wechselnden Beziehungen der Großmächte zueinander und zu den entscheidenden Problemen der internationalen Politik durch sein Amt verstrickt. Hiervon befreit ihn auch nicht die stärkste Objektivität. Trotz seiner großen moralischen Autorität bleibt er dem Spiel der Weltpolitik ausgesetzt.

Moralische Autorität – das bedeutet letzten Endes die Macht des Generalsekretärs jenseits der Machtpolitik. Der Generalsekretär hat einer außerordentlich komplizierten Amtsführung in einer Organisation mit gegenwärtig 114 Mitgliedstaaten vorzustehen. Angesichts der kompakten Macht der Großmächte wie angesichts des eifersüchtigen Strebens aller UN-Mitglieder nach voller uneingeschränkter nationaler Souveränität sieht der Generalsekretär ein großes Problem darin: Wie kann er seine moralische Autorität, sein Ansehen und das Vertrauen der Mitgliedstaaten zu seinem guten Willen und seiner Unparteilichkeit in konkreten politischen Einfluß umwandeln?

Wenn Stalin während des Krieges in seiner berühmt gewordenen zynischen Frage „Wieviel Divisionen hat der Papst?“ die Möglichkeit einer Machtausübung ohne militärische Macht bezweifelte, so stellt sich diese Frage noch ernster für eine

so junge Institution wie die Vereinten Nationen und ihren Generalsekretär: Über wieviele Divisionen verfügt er? Diese Frage stellen heißt sie beantworten.

Trotzdem kann ein Generalsekretär politische Macht aus moralischem Einfluß erzeugen. Nicht nur die Möglichkeit des Generalsekretärs, gemäß Artikel 99 der Charta Gefahren für den Frieden vor den Sicherheitsrat zu bringen, nicht nur seine Funktion als oberstes Durchführungsorgan für Beschlüsse der UN-Körperschaften, nicht nur die Aufgabe und Befugnis, an Vollversammlung und Sicherheitsrat und damit an die Weltöffentlichkeit zu berichten, sondern auch seine Funktion als Zentrum eines diplomatischen Apparates, inmitten von Missionen aus 114 Mitgliedstaaten und mehreren Beobachtern aus Nichtmitgliedstaaten, ermöglichen es ihm, in vertraulichen privaten Gesprächen ständigen Kontakt mit allen Teilen der Welt zu halten und Entstehen und Entwicklung von Gefahrenherden schon in ihren Anfängen zu erkennen, zu beobachten und zu beeinflussen. Diese Möglichkeiten hat der Generalsekretär auch in Zeiten, in denen umfassendere Aktionen der Organisation eingeschränkt oder verhindert sind. In einer ständigen unermüdbaren Einflußnahme liegt die Aussicht begründet, ein kompliziertes, immer labiles Gebäude aus kleinen und kleinsten Steinchen zu errichten, das dem Generalsekretär schließlich als Operationsbasis dienen kann.

In einer so unlösbar mit den stetigen Wandlungen der Weltpolitik verbundenen Organisation wie die Vereinten Nationen ist nichts unveränderlich oder für die Dauer gesichert: Auch Bedeutung und Einfluß des Amtes des Generalsekretärs unterliegen Schwankungen, deshalb kann der Generalsekretär auch nicht als Ersatz für die Hauptorgane der Vereinten Nationen wie Sicherheitsrat und Vollversammlung, ja nicht einmal als entscheidendes autogenes Machtzentrum betrachtet werden. Jedoch hat die zwanzigjährige Geschichte der Organisation gezeigt, daß es einmal weltpolitische Konstellationen gibt, in denen der Generalsekretär in das Zentrum aller UN-Aktionen rücken kann, wenn er es versteht, und daß zweitens in seinem ständigen unablässigen Bemühen um friedliche Lösungen die Voraussetzung für eine Machtausübung durch moralischen Einfluß liegt.

In diesem Sinne kann der Generalsekretär nicht nur ein potenter Faktor in der Weltpolitik werden, sondern auch zum Teil wettmachen, was die UN-Organe und die Mitgliedstaaten der Organisation versäumen.

Damit rundet sich das Urteil über die politischen Wirkungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen zwanzig Jahre nach ihrer Gründung ab. Keines ihrer Organe, keine ihrer Aktionen und vor allem keine ihrer politischen Möglichkeiten zur Erhaltung und Sicherung des Friedens ist vollkommen, sie alle leiden an der Mangelhaftigkeit einer höchst strittigen Welt, die sich in der Weltorganisation widerspiegelt. Die Probleme der Vereinten Nationen an ihrem 20. Geburtstag sind die Probleme der Welt, der sie dienen sollen. Es ist ein tragischer Widerspruch, daß, je vollkommener diese Welt wird, um so dringender eine vollkommene Weltorganisation benötigt würde, oder umgekehrt: Wäre die Welt frei von inneren und äußeren Konflikten und friedlich in sich selbst, würde sie keiner Weltorganisation zur Sicherung des Friedens bedürfen. Aber diese kann nur ein Ausdruck der Welt sein, von der sie geschaffen ist und geformt wird. Die Probleme der Vereinten Nationen zwanzig Jahre nach ihrer Gründung sind die gleichen wie die der Welt zwanzig Jahre nach dem bisher schrecklichsten aller Kriege.

#### IV. 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 zusammen-

getreten 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 sollte, 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 sollte eine besondere Konferenz aller Staaten bis spätestens zur 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 setzten; 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 so-



fortigen Wiederzusammentritt der Genfer 18-Mächte-Abrüstungskonferenz und stellten bestimmte Richtlinien für sie auf.

Am 11. Juni wurde der Antrag über die Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz angenommen. 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 an, 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)



Am frühen Morgen des 4. Oktober 1965 ist an den Folgen eines wenige Stunden zuvor schuldlos erlittenen Autounfalls der Generalsekretär der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.

## HANS PFENNINGER

in Ravensburg im Alter von 47 Jahren verstorben. Er war auf dem Wege nach Lindau, wo er das 7. Seminar der Gesundheitskommission unserer Gesellschaft, mit Themen über internationale Gesundheitsfragen und die Arbeit der Weltgesundheitsorganisation, eröffnen wollte.

Hans Pfenninger wurde am 22. Mai 1918 in Darmstadt geboren. Ebendort verlebte er seine Jugendzeit, dort ging er zur Schule, die er im Frühjahr 1936 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Er absolvierte den Reichsarbeitsdienst und trat danach eine zweijährige Banklehre bei der Darmstädter und Nationalbank an, die Ende August 1939 mit der Einberufung zum Wehrdienst endete. Aus diesem wurde alsbald Kriegsdienst. Hans Pfenninger kehrte im Juli 1945 als Oberleutnant mit hohen Auszeichnungen für Tapferkeit und wiederholte Verwundung als einer heim, der nun aus eigener Erfahrung zutiefst wußte, was Krieg bedeutete, und für den daher das Wort Friede einen sehr konkreten Sinn hatte, so sehr, daß alles Folgende in seinem Lebensgang die Folge dieser Erkenntnis war. Im Wintersemester 1946/47 begann er an der Universität Heidelberg das Studium der Rechtswissenschaft, das er im November 1949 mit dem

Referendarexamen abschloß. Da er für keine der üblichen juristischen Laufbahnen in sich eine Neigung entdeckte, wurde er zunächst – von 1949 bis 1952 – Mitgeschäftsführer der Gesellschaft zur Wahrung der Grundrechte in Mannheim/Heidelberg. Er begriff sich selber als Glied einer das ganze Universum umspannenden Gesellschaft zur gegenseitigen Hilfe. So war es natürlich, daß er, zusammen mit Heidelberger Studienfreunden, einer der Anreger und »metteurs en scène« der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen wurde. Am Tage von deren Gründung – am 10. Mai 1952 – wurde er dann ihr Generalsekretär und blieb es, abgesehen von einer Unterbrechung vom Sommer 1958 bis zum Frühjahr 1959, bis ein allzu früher Tod sein Leben beendete.

Dieses sein Leben war einer Art mit seinem dienstlichen Tagewerk. Leben und Beruf ergänzten sich so sehr, daß sie beide zwei Ansichten derselben Sache waren. In seiner Denk- und Fühlweise war er ein Weltbürger. Dank der ihn auszeichnenden »sentiments communautaires« hatte er keinerlei Mühe, sich auf- und anzuschließen; dem Fremden, dem Andersartigen gegenüber kannte er keine Befangenheit und keine Vorurteile. Auch Weltanschauung und Politik waren für ihn keine Schlagbäume, vor denen persönliche Freundschaften haltmachten. Freunde überall in der Welt schuf er sich bei internationalen Zusammenkünften und auf ausgedehnten Reisen, auf denen er die Welt in Bildern einfing, wohl wissend, daß das Vergnügen am Ortswechsel »alles in allem fast niemals im Gegenwärtigen, in der Minute, da es sich einstellt, sondern meist nur in der Erinnerung besteht«. Verbindungen über alle Verschiedenheiten hinweg, solche der Hautfarbe, der Rasse, der Religion, zu knüpfen und zu pflegen, das war sein besonderes Talent; so war er ein amtloser Botschafter für die UNO und er war es mit aller seiner Arbeitskraft. Daß unsere Zeit für ein solches Talent Verwendung hat, anders als noch vor einem Menschenalter, ist ein bemerkenswerter Fortschritt. Dabei war er alles andere als wirklichkeitsblind, und er war auch kein Freund schonender Vorwände. Er wußte, daß noch ein weiter Weg sein würde bis zu dem Tage, an dem es einer Propagierung der Ziele der UNO nicht mehr bedürfe, bis zu dem Tage nämlich, an dem alle wüßten, daß Krieg, Gewalt und Unfreiheit Niederlagen des menschlichen Geistes sind. Aber das Denken verstand er als eine Vorstufe der Wirklichkeit. Deshalb war er wohl betroffen durch die wechselnden Launen der öffentlichen Gunst für oder wider die Weltfriedensorganisation, aber niemals beirrt. Stimmungen des Tages konnten nichts seiner Überzeugung anhaben, daß die UNO, wenn schon vielleicht keine sichere, so doch die sicherste Garantie für den Weltfrieden sei. Und deshalb auch wehrte er sich gegen den resignierenden Glauben, daß das Schicksal der Menschheit ein Kreislauf unendlichen Leidens sein müesse.

Wenn Menschen uns verlassen, die gewohnt waren, in Ausdrücken wie Weltordnung und Weltfriede zu denken, so ist das ein schmerzlicher Verlust, nicht nur für uns, sondern für die Allgemeinheit.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN E.V.

Prof. Dr. Walter Erbe 1. Vorsitzender