Aufschub politischer und Lösung wirtschaftlicher Aufgaben

Ergebnisse der 20. Vollversammlung

DR. OTTO LEICHTER, NEW YORK

Die 20. Vollversammlung ist am 21. Dezember 1965 planmäßig beendet worden. Unser New Yorker Korrespondent knüpft nachstehend an seine Ausführungen in VN Heft 6/65 an. Der vorliegende Bericht behandelt das Geschehen am Hauptsitz der Vereinten Nationen ab Anfang November. Der Bericht mußte wegen seines Umfangs geteilt werden. Fortsetzung und Schluß folgen im nächsten Heft.

Aus dem Inhalt: Die Vollversammlung arbeitet wieder und verabschiedet über 120 Entschließungen – Abrüstungsfragen im Vordergrund – Verbreitungsstopp von Kernwaffen – Weltabrüstungskonferenz – Totales Testverbot – Kernwaffenfreies Afrika – Fortsetzung der Genfer Abrüstungskonferenz – Neue Versuche zur Finanzierung friedenserhaltender Aktionen – Milderung der Gegensätze in der Finanzkrise – UN-Truppen in Palästina, auf Zypern und in Kaschmir bleiben – Die China-Frage nähert sich dem Höhepunkt: erstmals unentschiedenes Ergebnis – Die Aussichten für den kommenden Herbst.

Allgemeine Bewertung

Ein Dokumenten-Band von 289 Seiten wurde benötigt, um die mehr als 120 Resolutionen, die von der 20. Vollversammlung beschlossen wurden, unterzubringen – ein ins Auge springender Gegensatz zu dem dünnen Heft von Entschließungen, die in der vorangegangenen Versammlung durch ›Übereinstimmung ohne Abstimmung‹ zustandekamen. In diesem quantitativen Unterschied spiegelt sich die Entwicklung der Vereinten Nationen von der Lähmung der 19. zur vollen Aktivität der 20. Versammlung. In der Fülle von Beratungen und Entschlüssen der 90 Tage intensiver Arbeit liegt der Erfolg der jetzt zu Ende gegangenen Vollversammlung und der Vereinten Nationen. Die Organisation ist wieder ein voll funktionsfähiger Organismus geworden.

Die bitteren Lehren der 19. Vollversammlung veranlaßten alle Delegationen, heikle politische, organisatorische und finanzielle Probleme der Vereinten Nationen noch vorsichtiger anzufassen. Das kam zum Beispiel darin zum Ausdruck, daß Fragen, die aus propagandistischen Gründen auf die Tagesordnung gesetzt worden waren, wie die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten[1] und wie ›das freundnachbarliche Zusammenleben europäischer Staaten mit verschiedenen politischen und sozialen Systemen‹[2] durch einstimmig angenommene Kompromißentschließungen gelöst werden konnten.

Aber die Kehrseite dieser Vorsicht war die Tendenz, strittige Probleme aufzuschieben. So konnten die tiefen Gegensätze in den Verfassungs-, Organisations- und Finanzfragen, die zur Lähmung der 19. Vollversammlnug geführt hatten, nicht gelöst oder einer Lösung entscheidend nähergebracht werden. In den für die weitere Tätigkeit der Vereinten Nationen bedeutsamen Fragen wie der friedenserhaltenden Aktionen und der Finanzierung der Organisation kamen zwar einstimmige Beschlüsse zustande, sie bedeuten jedoch im Grunde nur eine Vertagung.

In der Behandlung der China-Frage sahen viele UNO-Beobachter ebenfalls nur einen Vertagungsbeschluß. Die neuerliche Ablehnung der Chinesischen Volksrepublik kam nicht überraschend. Trotzdem herrschte der Gesamteindruck vor, daß es sich angesichts der äußerst knappen Entscheidung zunächst nur um eine Verschiebung des Problems auf die 21. Vollversammlung vom Herbst 1966 handele.

In der Abrüstungsfrage wurden insofern wichtige Beschlüsse erreicht, als die beiden Weltmächte trotz des Vietnam-Krieges und dem Drängen der Blockfreien nach einer Weltabrüstungskonferenz vereinbarten, die Verhandlungen der 18-Mächte-Abrüstungskonferenz in Genf, vor allem über einen Vertrag des Verbreitungsstopps von Kernwaffen, im Januar fortzusetzen. Auch die Festsetzung gewisser allgemeiner Grundsätze für einen derartigen Vertrag sowie ferner für einen vollständigen Teststopp, also auch für Explosionen unter der Erde, bedeutet einen Fortschritt. Man hatte jedoch keine Illusionen darüber, daß die Verwandlung dieser allgemeinen Grundsätze in konkrete Vertragstexte noch viele Verhandlungen und Zugeständnisse erfordern wird.

Es hat zumindest in den letzten 10 oder 15 Jahren keine Vollversammlung gegeben, in der so viele einstimmige oder fast einstimmige Beschlüsse gefaßt wurden. Dies ist um so bemerkenswerter, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Beratungen der Vollversammlung vor dem Hintergrund dreier schwerer internationaler Krisen stattfanden:

1. der Vietnam-Krise, mit der die Vereinten Nationen auch diesmal nur ganz am Rande befaßt blieben und die nicht einmal einen offiziellen Tagesordnungspunkt der Vollversammlung oder des Sicherheitsrates abgab;
2. der Krise im indischen Subkontinent, in der die Vereinten Nationen eine aktive Rolle bei der Beilegung eines beinahe voll entfesselten Krieges zwischen Indien und Pakistan im September 1965 spielten und in der sie die Aufrechterhaltung eines wenn auch labilen Waffenstillstandes durchsetzten;
3. schließlich der politischen und rassistischen Krise in Rhodesien, in der die Vereinten Nationen sowohl in der Vollversammlung als auch insbesondere im Sicherheitsrat zu einer aktiven Rolle berufen waren und, wenn sie auch keine durchgreifende Lösung erreichten, doch eine gewisse Solidarität der großen Wirtschaftsmächte bei Maßnahmen gegen das weiße Minderheitsregime in Salisbury durchsetzen konnten.

Die rhodesische Krise und die heftige Spannung, die sie bei den afrikanischen Delegationen auslöste, sind Teile des Fragenkomplexes, der als einziger in der 20. Vollversammlung zu harten Diskussionen und ernsten Gegensätzen führte: des Kolonialismus. Die afrikanisch-asiatische Mehrheit, mit Unterstützung des Sowjet-Blocks, setzte in der Vollversammlung, insbesondere bei der Beratung einer allgemeinen Entschließung über Kolonialfragen, einen Verfahrensbeschluß über das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit für ›wichtige Beschlüsse‹ der Vollversammlung durch, der nach Meinung vieler europäischer Delegationen und vor allem derjenigen der USA an die Grundprinzipien der UN-Charta rührt. Der Beschluß, der sich über diese Bedenken hinwegsetzte und die *einfache* Mehrheit als ausreichend für solche Beschlüsse erklärte, war nicht nur wegen der in Frage stehenden Entschließung[3], sondern wegen allgemeiner Rückwirkungen ein symbolisch und politisch wichtiges Ergebnis. Dieses Verhalten sowie die Schärfe der Demonstration von ungefähr zwei Drittel der afrikanischen Delegationen, die zu Beginn der Rede des britischen Premierministers Harold Wilson den Saal verließen, also nicht einmal hören wollten, was das Oberhaupt der britischen Regierung zur Rhodesien-Frage zu sagen hatte – zwei Tage, bevor Großbritannien gemeinsam mit den USA ein Embargo auf Erdölausfuhren nach Rhodesien pro-

klamierte! –, zeigten eine sonst in der 20. Vollversammlung nicht vorhandene Unnachgiebigkeit.

I. Vier Abrüstungsresolutionen

Die wichtigste und am gründlichsten beratene Frage der 20. Versammlung war das Abrüstungsproblem. Die allgemeine Tendenz der Versammlung und vor allem der Großmächte war, keine Vorentscheidung zu treffen, die die großen Streitfragen nach der einen oder anderen Richtung präjudizieren und dadurch die Lösung der verschiedenen Fragenkomplexe erschweren könnte.

Vordringlich: Verbreitungsstopp von Kernwaffen

Die Sowjetunion hatte zu Beginn der 20. Vollversammlung in der Rede ihres Außenministers Andrej Gromyko in der Generaldebatte ihre Vorstellungen über den Verbreitungsstopp von Atomwaffen dargelegt[4]. Sie ließ am gleichen Tage ihren ersten konkret formulierten Vorschlag nach den mühsamen Genfer Diskussionen über diese Frage folgen[5]. Dieser und der bereits in Genf von den USA unterbreitete Vertragsentwurf[6] wurden in einem Tagesordnungspunkt verhandelt.

Der sowjetische Vertragsentwurf versucht nicht nur, die Weitergabe von Atomwaffen und entsprechende Vereinbarungen in der westlichen Allianz zu verhindern, sondern auch innerhalb der Nato bereits bestehende Abmachungen rückgängig zu machen. Die Bestimmungen des sowjetischen Entwurfs gelten also nicht nur der MLF oder der von den Briten vorgeschlagenen ANF, es sollen vielmehr auch die Nato-Vereinbarungen über die Lagerung von Atomwaffen und Raketen auf europäischem, insbesondere auf bundesdeutschem Boden oder andere gemeinsame derartige Absprachen verboten werden. Hierzu wurde insbesondere von britischer Seite darauf verwiesen, daß man vom gegenwärtigen Zustand ausgehen und ihn anerkennen müsse.

Ein anderes Thema, das in dieser Debatte zum ersten Mal konkret vorgebracht wurde, bezog sich auf atomare Verabredungen innerhalb des Warschau-Paktes. Diese Frage, so wurde zuerst von britischer Seite erklärt, sei überhaupt noch nie angesprochen worden, die Sowjetunion habe niemals von den zweifellos zwischen den Warschauer-Pakt-Staaten bestehenden, zumindest technischen Absprachen irgendwelche Mitteilung gemacht. Wenn die Sowjetunion daher immer wieder von den in Erwägung gezogenen Vorkehrungen in der Nato spreche, so sei es ein selbstverständliches Gebot der Gegenseitigkeit, daß man erfahre, welche Maßnahmen auf atomarem Gebiet im Bereich des Warschau-Paktes getroffen worden seien. Von sowjetischer Seite wurde hierauf nicht geantwortet, andererseits legte der Ostblock in den UN-Diskussionen nachher weniger Gewicht auf bestehende Nato-Abmachungen. Die Sowjetunion erneuerte bei dieser Gelegenheit ihre Angriffe auf die Bundesrepublik und ihr angebliches Verlangen nach Besitz von Atomwaffen oder der Verfügung über sie.

Die zweite politische Frage bezog sich auf die Garantien, die die kernwaffenlosen Mächte erhalten sollten, falls ein Vertrag über den Verbreitungsstopp zustandekommen und der gegenwärtig fünf Mächte umfassende Atom-Klub – USA, UdSSR, Großbritannien, Frankreich und Rotchina – gesperrt und die Verbreitung von Kernwaffen auf andere Länder unmittelbar oder mittelbar tatsächlich verhindert werden würde. Diese Frage erschien um so dringlicher, als einige der kernwaffenlosen Länder wie Indien der Fähigkeit zur Herstellung von Atomwaffen ziemlich nahe gerückt zu sein scheinen und der Verzicht auf die Fortsetzung dieser Herstellungsvorbereitungen nicht ohne Entschädigung erwartet oder verlangt werden kann.

Welche Garantien gegen Atomangriffe würden die kernwaffenlosen Länder fordern? Diese Frage erhielt keine befriedigende und vor allem keine konkrete Antwort. Für die afrikanischen Länder war die Garantie gegen Kernwaffenangriffe vielleicht in dem Antrag enthalten, der Afrika zum kernwaffenfreien Kontinent erklärte. Bei den asiatischen Nationen war eine Vorsicht gegenüber angebotenen oder angedeuteten Garantien der großen Atommächte, besonders der USA, zu merken. Keine asiatische oder afrikanische Delegation wollte Peking reizen oder sich im Streit Peking–Moskau auf eine Seite stellen, aber jede wollte noch weniger als Schützling der USA erscheinen. So wurde diese Frage in der schließlich angenommenen Resolution, unter den Richtlinien, die die Versammlung für die Fortsetzung der Abrüstungsverhandlungen in Genf gab[7], nur kurz und allgemein behandelt: In dem Vertrag über den Verbreitungsstopp von Atomwaffen solle ein »annehmbares Gleichgewicht gegenseitiger Verantwortungen und Verpflichtungen der nuklearen und der nichtnuklearen Mächte enthalten« sein.

Die dritte, weltpolitisch gesehen vielleicht wichtigste Frage bei der Diskussion über den Verbreitungsstopp von Kernwaffen beherrschte den Hintergrund: Wird die Sowjetunion, solange der Krieg in Vietnam noch im Gange ist, überhaupt bereit sein, einen solchen Vertrag abzuschließen, sofern über seine Bedingungen Einverständnis erreicht würde? Hierauf gab es bestenfalls eine indirekte Antwort: So häufig die Sowjetunion bei anderen sich in der 20. Vollversammlung bietenden Gelegenheiten auf Vietnam verwies, bei der Erörterung des Verbreitungsstopps von Kernwaffen wurde Vietnam von ihr nicht erwähnt. Kein Ostblockland drohte, daß, solange der Krieg in Vietnam weitergehe, über die für die Beziehungen zwischen West und Ost vielleicht entscheidendste Frage nicht verhandelt werden könnte. Neutrale Abrüstungsfachleute waren der Meinung, daß die Sowjetunion auch während des Vietnam-Krieges zu einem Vertragsabschluß über den Verbreitungsstopp bereit wäre.

Die Resolution[8] über den Verbreitungsstopp von Kernwaffen wurde von der Vollversammlung am 19. November 1965 mit 93 ohne Gegenstimme bei 5 Enthaltungen angenommen. Albanien, das in einer Erklärung zur Abstimmung die Gelegenheit zu einem Angriff auf die Sowjetunion und die USA wegen ihrer angeblichen Atom-Monopolisierungsbestrebungen benutzte, nahm an der Abstimmung nicht teil. Die Enthaltungen waren ebenso wie die Abwesenheit einiger Delegationen kennzeichnend: Frankreich enthielt sich bei dieser wie bei allen anderen Abrüstungsresolutionen der Stimme; ferner Kuba, Guinea, Pakistan und Rumänien. (Rumänien stimmte hier anders als die Sowjetunion, bei anderen Gelegenheiten sogar zugunsten des Westens. Die Absicht der rumänischen Abstimmungen war offenbar, die politische Unabhängigkeit des Landes nach allen Seiten hin zu demonstrieren.) Diese Stimmenthaltungen sowie die Abwesenheit Burundis, Kambodschas und Malis waren ›pro-chinesische‹ Demonstrationen: ein Votum gegen Verhandlungen, an denen die Chinesische Volksrepublik nicht beteiligt war. Im Zusammenhang mit dem Konflikt im indischen Subkontinent wurde besonders die pakistanische Enthaltung vermerkt.

Die Resolution gipfelt in der Aufforderung an die 18-Mächte-Abrüstungskonferenz in Genf, sobald als möglich wieder zusammenzutreten und einen Vertrag über den Verbreitungsstopp von Kernwaffen vordringlich zu beraten. Hierbei sollen folgende Grundsätze beachtet werden: Vermeidung von ›Hintertüren‹ (loopholes), durch welche kernwaffenlose Mächte Kernwaffen direkt oder indirekt erhalten könnten. Dabei blieb die umstrittene Frage, was ›Hintertüren‹ sein könnten, zunächst unbeantwortet. Ein anderer Grundsatz solle der bereits erwähnte Ausgleich der Verantwortungen von kernwaffenbesitzenden und von kernwaffenlosen Mächten sein. Der Vertrag solle ferner annehmbare und durchführbare Vorkehrungen für seine Wirksamkeit enthalten.

Offen blieb die große Frage, ob sich Frankreich und die Volksrepublik China, gegenwärtig noch unbedeutende Mitglieder des Atom-Klubs, an einem Verbreitungsstoppvertrag beteiligen oder interessiert sein würden. Schon die Stimmenthaltung Frankreichs zeigte, daß es offenbar die Absicht hat, den Abrüstungsverhandlungen in Genf auch weiterhin fernzubleiben.

Kommt eine Weltabrüstungskonferenz zustande?

Der zweite Beratungsgegenstand der Abrüstungsdiskussion war die Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz. Diesen Gedanken hatten die blockfreien Staaten auf der Konferenz von Kairo 1964 geäußert. General de Gaulle hatte ihn ebenfalls angedeutet.

Der Plan war, außerhalb der Vereinten Nationen, deren Mitglied die Chinesische Volksrepublik nicht ist, eine allgemeine Weltabrüstungskonferenz abzuhalten, an der China teilnehmen könnte. Peking würde, solange es nicht Mitglied der Organisation ist, an einer von den Vereinten Nationen veranstalteten oder auch nur vorbereiteten Konferenz nicht teilnehmen. Die UNO sollte deshalb selbst von den Vorbereitungen ausgeschaltet bleiben. Da es aber keine internationale oder sonstige Organisation gibt, die eine solche politische, technische, organisatorische und finanzielle Riesenaufgabe bewältigen könnte, ähnelt eine Weltabrüstungskonferenz außerhalb der UNO der politischen ›Quadratur des Kreises‹: nämlich den Ruf nach einer allgemeinen Konferenz von der UN-Vollversammlung ausgehen zu lassen und doch einen Tarnschleier über die Vereinten Nationen zu ziehen – von den Problemen der technischen Bewältigung zu schweigen!

Der hinter den Kulissen gemachte Vorschlag, die Einberufung der Konferenz jenen zu überlassen, die sie zuerst verlangt hatten, den Blockfreien, stieß bei den für die Abrüstung ausschlaggebenden Großmächten auf Widerstand. Weder die Russen noch die Amerikaner waren bereit, sich politischen Vorentscheidungen Titos und Nassers, den beiden führenden politischen Persönlichkeiten der Blockfreien, zu beugen noch sich von der Vorbereitung der Tagesordnung und anderer politisch wichtiger Fragen, wie etwa der Aufstellung der Teilnehmerliste, ausschalten zu lassen. In der Tat zeigte sich bereits in diesem Stadium, daß ohne Zusammenwirkung der Großmächte, einschließlich Chinas, eine Weltabrüstungskonferenz sinnlos sein würde, ja unmöglich wäre.

Die Vereinigten Staaten, die zuvor zwei Wochen lang in der Vollversammlung die Zulassung der Chinesischen Volksrepublik zur UNO mit Entschiedenheit bekämpft hatten, zeigten sich in der Frage der Weltabrüstungskonferenz bereit, in einem ersten Vorbereitungsausschuß mit dem Kommunisten China zusammenzuwirken.

Eine heikle Frage, die in den Debatten des Politischen Ausschusses der Vollversammlung selbst keine besondere Rolle gespielt hatte, bleibt die Liste der Teilnehmer an der erwogenen Konferenz. Daß Nichtmitglieder der UNO im Prinzip teilnehmen sollten, war eine Selbstverständlichkeit, denn die Chinesische Volksrepublik ist kein UN-Mitglied. Hier aber endete schon die ›Selbstverständlichkeit‹. Die USA erklärten wiederholt, daß ›selbstverständlich‹ die Mitglieder der UN und ihrer Sonderorganisationen – eine in der UNO nun allgemein üblich gewordene Formel für eine bestimmte Kategorie von Staaten – an der Weltabrüstungskonferenz teilnehmen sollten. Diese Formel würde die Bundesrepublik Deutschland einschließen, die ja Mitglied aller UN-Sonderorganisationen, wenn auch nicht der Vereinten Nationen selbst, ist. Da die Sowjetisch besetzte Zone Deutschlands (SBZ) jedoch keiner der Sonderorganisationen angehört, wäre sie ausgeschlossen. Es fiel in den Beratungen auf, daß von sowjetischer Seite der Teilnahme der kommunistischen Teile geteilter Länder, insbesondere auch der Teilnahme der SBZ, keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Der sowjetische Botschafter erwähnte in diesem Zusammenhang die ›DDR‹ einmal als an der Abrüstung interessiert, vermied aber die Forderung nach Einladung Pankows. Dies bedeutet nicht, daß die Frage der geteilten Länder nicht wiederauftaucht und sich zu einem schweren Hindernis für eine Weltabrüstungskonferenz entwickeln kann.

Die Vollversammlung nahm am 20. November 1965 eine Entschließung[9] über die Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz an. Die Annahme erfolgte mit 112 Stimmen ohne Gegenstimme bei Stimmenthaltung Frankreichs, bei Abwesenheit Kambodschas und bei Nichtteilnahme Nationalchinas[10].

Die Resolution beschränkt sich auf die allgemeine Feststellung, daß die Vollversammlung den Vorschlag der Kairoer Konferenz zur Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz, »zu der alle Länder eingeladen werden sollen«, unterstützt. Über den noch in Nebel gehüllten Weg, der zu dieser Konferenz führen könnte, fordert sie, »daß die nötigen Konsultationen mit allen Ländern mit dem Ziele geführt werden, einen weithin repräsentativen Vorbereitungsausschuß zu bilden, der Schritte zum Zusammentritt einer Weltabrüstungskonferenz nicht später als 1967 unternehmen soll«.

In einer wohlabgewogenen Erklärung, die Generalsekretär U Thant unmittelbar nach dem Beschluß der Vollversammlung abgab, begründete er den Plan einer Weltabrüstungskonferenz, betonte aber mit Nachdruck die Verantwortung, die die UNO nach der Charta und infolge ihrer bisherigen Beratungen auf dem Abrüstungsgebiet habe. U Thant bot die volle Hilfe der Organisation an, falls sie erwünscht sein sollte.

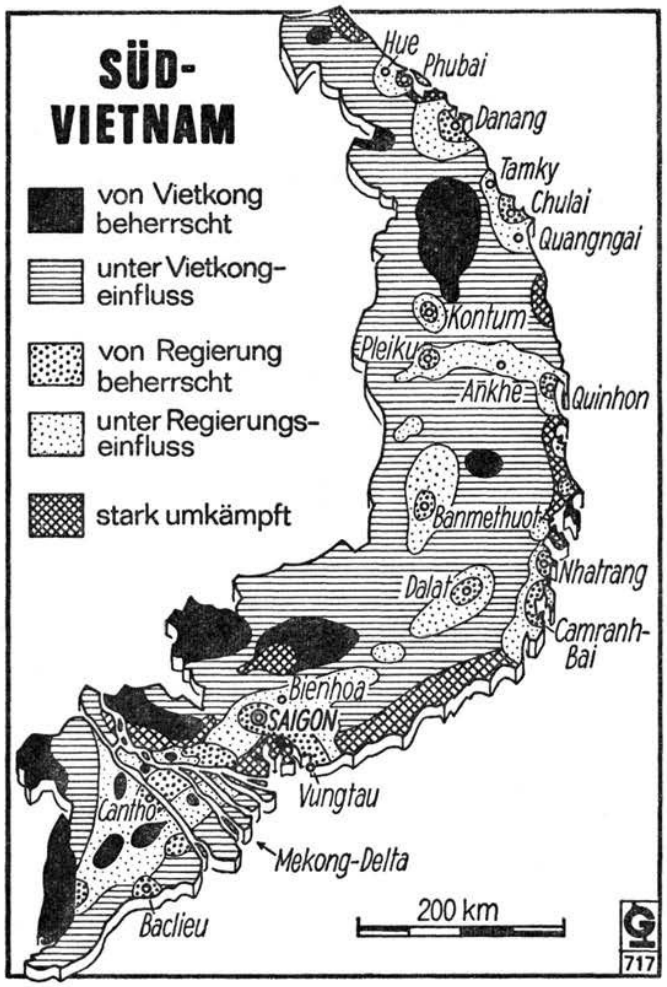
Die Aussichten einer Weltabrüstungskonferenz hängen entscheidend davon ab, ob China während der Dauer des Vietnam-Krieges und überhaupt bereit sein wird, mit den USA in einem gemeinsamen Ausschuß zu sitzen, und wie weit die Sowjetunion bei ihrem Gegensatz zu Peking daran interessiert ist, eine solche Konferenz zu fördern.

Die Frage der unterirdischen Tests

Die einzige Abrüstungsresolution, der die Sowjetunion nicht zustimmte, bei der sie sich vielmehr der Stimme enthielt, galt »der dringenden Notwendigkeit der Einstellung aller nuklearen und thermonuklearen Tests«. Der Teststoppvertrag von 1963 verbietet nicht Untergrundexplosionen. Die unterschiedlichen Auffassungen über ein Verbot auch dieser Tests sind die gleichen wie in den vergangenen Jahren, sie gelten der Kontrolle verdächtiger Erderschütterungen.

Die inzwischen von amerikanischen und anderen Wissenschaftlern erreichte Verbesserung der Instrumente zur Identifizierung von Erderschütterungen hat die Zahl kontrollbedürftiger Vorfälle wesentlich vermindert. Im ganzen gebe es, wie der USA-Abrüstungsdelegierte erklärte, jährlich etwa 25 Erderschütterungen in der Sowjetunion, die noch nicht eindeutig identifiziert werden konnten. Die Errichtung einer mit großen Mitteln gebauten USA-Entdeckungsanlage in Montana, ferner die Errichtung seismologischer Stationen in anderen Teilen der Welt, und besonders die vom schwedischen Außenminister in der Generaldebatte der Vollversammlung angekündigte Errichtung einer solchen Kontrollstation in Schweden, haben die Notwendigkeit von Kontrollen an Ort und Stelle eingeschränkt, aber nicht völlig beseitigt. Die USA bestehen auf mindestens zwei bis drei Kontrollen jährlich, während die Sowjetunion sich weiterhin weigert, jegliche Kontrolle auf sowjetischem Boden zuzulassen. Ein Verbot der Untergrundtests hängt also zunächst vom weiteren Fortschritt der wissenschaftlichen Forschung ab.

Die von der Vollversammlung über diese Frage am 3. Dezember 1965 angenommene Entschließung[11] drängt darauf, *alle* Kernwaffentests einzustellen, und ersucht die 18-Mächte-Abrüstungskonferenz, nach äußerster Möglichkeit einen entsprechenden Vertrag zustandezubringen. Die Resolution wurde



Der Krieg in Vietnam steigert sich. Gleichzeitig mit der Wiederaufnahme der Bombenangriffe auf Nordvietnam haben die USA eine Erörterung im Sicherheitsrat verlangt. Wollen die beteiligten Staaten sie überhaupt ernstlich, zumal einige der UNO nicht angehören, und was kann sie bringen?

mit 92 Stimmen gegen Albanien, das auch bei dieser Gelegenheit die atomaren Monopolbestrebungen der UdSSR und der USA, die bereits im Teststoppvertrag vom August 1963 zum Ausdruck gekommen seien, verurteilte, bei 14 Stimmenthaltungen angenommen. Bei der Abstimmung trennte sich Rumänien wieder vom Ostblock, indem es mit dem Westen und der großen Mehrheit für die Testbann-Resolution entschied. Die Sowjetunion enthielt sich der Stimme, weil sie Anstoß an dem Absatz der Entschließung nahm, der die Notwendigkeit der Kontrolle einer wirksamen Durchführung des Testbannes unter der Erde andeutet.

Kernwaffenfreies Afrika

Der Plan, Afrika zum atomwaffenfreien Kontinent zu erklären, war in der UNO nicht umstritten, da die große Mehrheit der afrikanischen Staaten auf ihrer Gipfelkonferenz in Kairo vom Juli 1964 einem kernwaffenfreien Afrika zugestimmt hatten. Die Vollversammlung beschloß am 3. Dezember, nachdem vorher der Politische Hauptausschuß eine nur kurze Beratung über diese Frage abgehalten hatte, einstimmig mit 105 Stimmen bei 2 Enthaltungen (Frankreich und Portugal) den Plan[12]. Bezeichnenderweise waren bei der Abstimmung Albanien, Kambodscha und Südafrika, neben anderen, deren Abwesenheit offenbar zufällig war, abwesend.

Der Resolutionstext fordert von allen Staaten, den Kontinent Afrika als kernwaffenfrei zu respektieren und die Anwendung oder die Drohung mit der Anwendung von Kernwaffen gegenüber dem afrikanischen Kontinent zu unterlassen. Alle Explosionen und jede Herstellung von Kernwaffen sollen unterbleiben. Niemand soll atomare Aktionen gegenüber Afrika unternehmen, durch welche afrikanische Staaten zu ähnlichen Aktionen gezwungen werden könnten. Die Resolution spricht schließlich die Hoffnung aus, daß die afrikanischen Staaten die zur Durchführung notwendigen Studien unternehmen und alle sonstigen Schritte durch die Organisation für Afrikanische Einheit einleiten.

Die Entschließung ist moralisch, aber nicht juristisch bindend. Sie hat nicht die Bedeutung eines von den afrikanischen Staaten unterschriebenen und ratifizierten Vertrages, wie ihn für ihr Gebiet die lateinamerikanischen Länder anstreben. Immerhin gibt die Entschließung über ein kernwaffenfreies Afrika ein Beispiel für andere Kontinente und Räume. Lateinamerikanische Vertreter wiesen darauf hin, daß ein kernwaffenfreies Afrika für Lateinamerika wichtig sein könnte.

Die Genfer Abrüstungskonferenz setzt ihre Beratungen fort

Eine Entschließung über die Frage der allgemeinen und vollständigen Abrüstung[13] war nach den Entscheidungen, die schon vorher im Politischen Ausschuß gefallen waren, keine bedeutungsvolle Sache. Die Resolution bezog sich auf den Bericht über die bisherigen Arbeiten der 18-Mächte-Abrüstungskonferenz. Die Einigung darüber, daß weitere Verhandlungen in ihr geführt werden sollten, war bereits erzielt.

Die Resolution bekräftigt nur die Entscheidung, daß die Genfer Konferenz ihre Arbeiten sobald wie möglich fortsetzen soll[14]. Diese Entscheidung kam also trotz der Resolution, durch die die Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz gutgeheißen wurde, zustande. Die beiden an den Genfer Verhandlungen hauptsächlich interessierten Weltmächte, die USA und die UdSSR, aber auch Großbritannien, kamen zu dem Ergebnis, daß trotz des Fernbleibens Frankreichs und der Abwesenheit Rotchinas in Genf die Verhandlungen über die Abrüstung im dortigen Rahmen Sinn haben. Dies entsprach auch der Meinung der erdrückenden Mehrheit der Mitgliedstaaten. Das bedeutet eine deutliche Absage an diejenigen, die, im wesentlichen unter dem Eindruck der chinesischen Haltung, Abrüstungsverhandlungen ohne China als zwecklos betrachten.

Das kam auch in der Abstimmung zum Ausdruck: 102 Mitglieder stimmten für sie, dagegen kein Mitglied, aber 6 enthielten sich der Stimme: Albanien, Algerien, Frankreich, Guinea, Mali und Tansania. Frankreich enthielt sich konsequenterweise der Stimme. Die anderen Enthaltungen dürften durch chinesischen Einfluß veranlaßt sein. Diese radikalen Afrikaner waren nicht bereit, ein Votum für die Fortsetzung der Genfer Abrüstungsverhandlungen zu geben. Kambodscha war auch diesmal wieder, neben einigen anderen, abwesend. Stimmenthaltungen und Absenzen charakterisieren den politischen Hintergrund der Abrüstungsfrage und das Vordringen der Chinesischen Volksrepublik in Afrika, auf Kosten vor allem der Sowjetunion.

II. Friedenserhaltende Aktionen: Lösung aufgeschoben

Die Verschiebung kritischer Entscheidungen war auch das Ergebnis der Beratungen über friedenserhaltende Aktionen, trotz der Dringlichkeit des Problems.

Im Zeichen einer Auflockerung der starren Fronten bezüglich der Verfassungs- und Finanzprobleme friedenserhaltender Aktionen der Vereinten Nationen hatte die 20. Vollversammlung begonnen. Die USA hatten durch den Verzicht auf die Anwendung des Artikels 19 über den Verlust des Stimmrechts in der Vollversammlung für die mit mehr als 2 Jahresbeiträgen rückständigen Mitglieder den ersten entscheidenden Schritt getan. Der eigens zur Prüfung dieser Fragen eingesetzte 33er-Sonderausschuß und nach ihm die 19. Vollversammlung

auf ihrer letzten Sitzung am 1. September 1965 hatten eine Entschließung über die finanzielle Sanierung der UNO durch freiwillige Beiträge angenommen. Nun erwartete man solche Beiträge vor allem von der Sowjetunion, die sie für den Fall der Ausräumung des Artikels 19 als des angeblich entscheidenden Hindernisse angekündigt hatte. Bis Ende 1965 ist jedoch weder eine Zahlung noch eine Ankündigung noch eine Andeutung eines sowjetischen oder französischen oder eines anderen Beitrags erfolgt.

Irische Initiative

Die Grundsätze für friedenserhaltende Aktionen, die Beschlußfassung über ihre verfassungsmäßige Zuständigkeit, ihre Finanzierung, ihre Leitung, wurden im Politischen Sonderausschuß anhand eines Antrages eingehend erörtert, der im wesentlichen der emsigen Arbeit des irischen stellvertretenden Ministerpräsidenten und Außenministers Frank Aiken entsprang und von Ceylon, der Elfenbeinküste, Ghana, Liberia, Nepal, den Philippinen und Somalia unterstützt wurde. Er sah in seiner letzten Fassung[15] im wesentlichen folgendes vor:

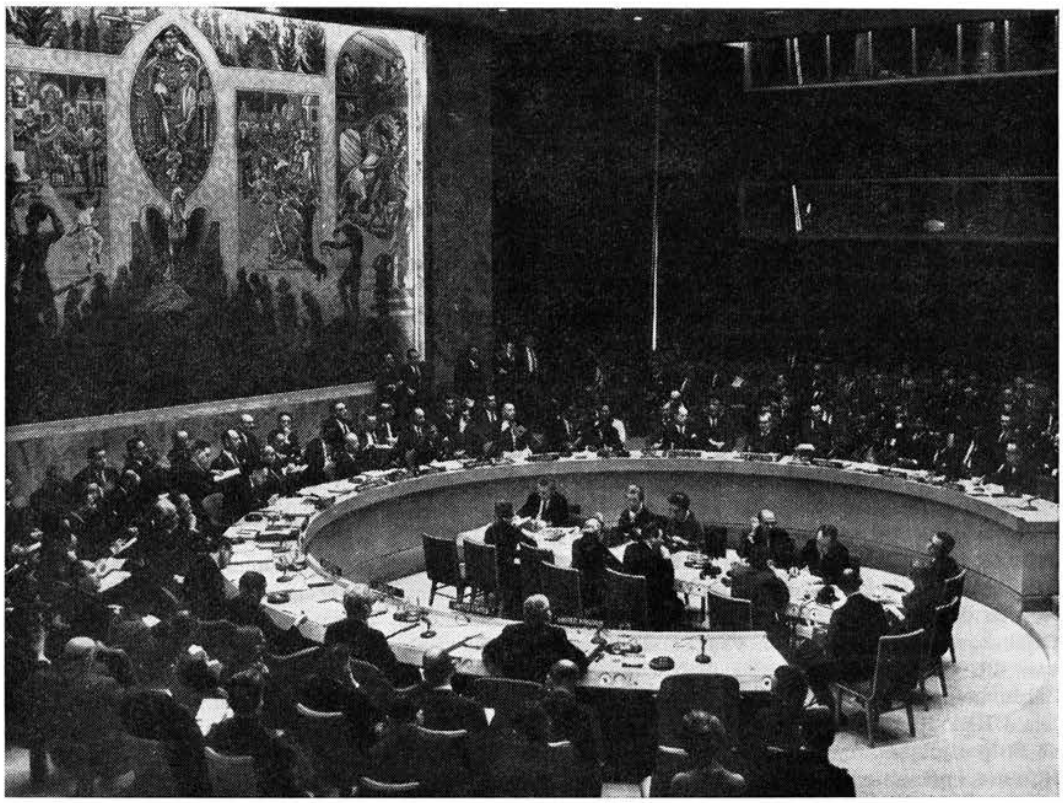
1. Die Beratungen der Probleme friedenserhaltender Aktionen sollen im 33er-Ausschuß fortgesetzt werden.
2. Es sollen vor allem die Unterschiede zwischen friedenserhaltenden Aktionen und den Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der Charta geklärt werden[16].
3. Es sollen die Genehmigung solcher Aktionen und die Möglichkeit einer Harmonisierung der Verantwortungen von Vollversammlung und Sicherheitsrat bei der Aufrechterhaltung des Friedens geprüft werden[17].
4. Der Ausschuß solle ferner die Methoden der Durchführung friedenserhaltender Aktionen beraten und die Form ihrer Finanzierung prüfen; dabei solle eine besondere Beitragsskala ausgearbeitet werden, die eine gerechte Verteilung sichere.
5. Bis der Ausschuß einen entsprechenden Bericht vorlegt, sollen die Ausgaben für friedenserhaltende Aktionen folgendermaßen gedeckt werden: 5 Prozent durch die wirtschaftlich unterentwickelten Länder, 25 Prozent durch die Industrieländer, die nicht ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind, und 70 Prozent durch die 5 ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, wobei auf ein einzelnes Mitglied nicht mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten fallen dürfen. Dieser Punkt war der entscheidende Teil des Antrags.

Gegensätze bestehen weiter

Gegen diese Vorschläge, die ein Provisorium geschaffen hätten, aus dem möglicherweise ein Definitivum entstanden wäre, erhoben im Politischen Sonderausschuß viele Delegationen aus verschiedenen UN-Gruppen den Einwand, daß die Frage, die 1964 beinahe die Organisation zerrissen hätte, noch nicht entscheidungsreif sei und gründlicher erörtert werden müsse. Die Großmächte zeigten keine wesentliche Änderung ihrer bisherigen Haltung. Vor allem hielten die Sowjetunion und Frankreich an dem alleinigen Entscheidungsrecht des Sicherheitsrates fest. Die USA beharrten auf einer subsidiären Mitverantwortung der Vollversammlung, wenn der Rat infolge des Vetos gehemmt sei.

Zum ersten Male erklärten sich die USA mit einer früheren irischen Anregung einverstanden, daß ständige Ratsmitglieder, die einer Aktion nicht zustimmten, sich »herausoptieren«, das heißt von der Zahlungspflicht ausschließen könnten. Dies war ein geschickter Schachzug der USA. Er rief bei den kleineren und mittleren Nationen der Vollversammlung berechtigten Widerspruch gegen die besonders von der Sowjetunion und von Frankreich geübte Praxis der Nichtzahlung von Beiträgen zu friedenserhaltenden Aktionen hervor. Sie argumentierten damit, daß die ständigen Sicherheitsratsmitglieder spezielle Rechte, aber auch Verantwortungen hätten und sich nicht von Beiträgen befreien könnten.

Der schwerste Gegensatz bestand in der Frage des Budget-Rechtes. Die Sowjetunion verlangte, entgegen den bisher beachteten Bestimmungen der Charta über das Budgetrecht der Vollversammlung, daß bei der Bewilligung der zur Durchführung friedenserhaltender Aktionen notwendigen Mittel allein der Sicherheitsrat – mit dem Veto – entscheide. Dies



Der Sicherheitsrat am 1. Februar in seiner ersten Debatte über den USA-Antrag auf Behandlung der Vietnamfrage. Der Antrag wurde mit knapper Mehrheit angenommen. Die eigentliche Sachdebatte hat noch nicht stattgefunden.

wurde von der Mehrheit der Mitglieder, die sich hierdurch von den für sie wichtigen Budget-Entscheidungen ausgeschlossen sahen, abgelehnt. Frankreich deutete an, daß es sich mit der Festsetzung einer Höchstsumme für Ausgaben bei gewissen friedenserhaltenden Aktionen und einem nachfolgenden Beschluß der Vollversammlung zufriedengeben würde.

Angesichts der kaum gemilderten Gegensätze ging die allgemeine Tendenz dahin, die ganze Frage an den 33er-Ausschuß zurückzuverweisen und ihn zu beauftragen, der 21. Vollversammlung (Herbst 1966) zu berichten. Die unter Führung Irlands beantragte Resolution hatte keine Aussicht auf Annahme.

Trotzdem beharrten die Antragsteller auf einer Abstimmung. Schließlich entschloß man sich in einem zweiten Teil der Resolution, den irischen Entwurf und die besondere Hingabe des irischen Außenministers Aiken bei den Versuchen zur Lösung des Problems friedenserhaltender Aktionen anzuerkennen und diese Vorarbeiten zur Mitverwertung an den 33er-Ausschuß zu verweisen.

Die Entschließung[18] über das Problem friedenserhaltender Aktionen besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil wurde mit 87 gegen die Stimme Albaniens bei 5 Enthaltungen angenommen. Er sieht, wie bereits angedeutet, die Verweisung der ganzen Frage an den 33er-Ausschuß zur weiteren Beratung und erneuten Berichterstattung an die 21. Vollversammlung vor. Der zweite Teil, der sich im wesentlichen mit dem irischen Antrag beschäftigt, wurde mit 93 gegen 1 Stimme bei 7 Enthaltungen angenommen.

Damit war auch in dieser Frage der Aufschub als einziger Ausweg anerkannt worden.

Palästina

Die gegenwärtig konkret bestehenden friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen leiden unter finanziellen und politischen Schwierigkeiten.

Die UNEF-Truppe steht an der ägyptisch-israelischen Grenze seit 1956, sie wurde im Interesse der Aufrechterhaltung des Friedens in diesem Raum als unentbehrlich angesehen.

Trotzdem bestehen ernste Schwierigkeiten bei der Finanzierung. Ende 1964 war die Deckung der UNEF-Kosten wegen der Stillegung der Arbeiten in der 19. Vollversammlung auf freiwillige Basis gestellt worden. Der Generalsekretär versuchte eine Beschlußfassung über die Aktion zu erleichtern, indem er eine Gruppe von hochrangigen UNO-Beamten beauftragte, an Ort und Stelle Einsparungen zu bewirken. Es gelang, die Erfordernisse von 18,9 Mill. Dollar für 1965 herabzusetzen, eine am 21. Dezember 1965 angenommene Entschließung[19] sieht für 1966 nur noch 15 Mill. Dollar vor.

Die Resolution nimmt zugleich den Gedanken des irischen Vorschlags auf und weist den verschiedenen UN-Gruppen unterschiedlich hohe – freiwillige – Beiträge zu. Von den 15 Mill. Dollar sollen 800 000 Dollar von den Entwicklungsländern getragen werden. Alle Industrieländer sollen die übrigbleibenden 14,2 Mill. Dollar nach dem allgemeinen Beitragsschlüssel decken, plus einem Aufschlag von 25 Prozent. Die Sowjetunion wird sich nicht beteiligen. Sie hat stets den Standpunkt vertreten, daß die Aggressoren des Suez-Krieges, also Großbritannien, Frankreich und Israel, die entstandenen Kosten allein tilgen sollen. Frankreich hat sich an der Kostendeckung der UNEF von Anfang an beteiligt, während es Beiträge zu anderen UNO-Aktionen abgelehnt hat.

Neu in der Entschließung ist auch, daß Nichtmitglieder der UNO, soweit sie Mitglieder von Sonderorganisationen sind, wie die Bundesrepublik und die Schweiz, zu freiwilligen Zahlungen aufgefordert werden.

Die UNEF-Resolution wurde mit 44 Stimmen gegen 14 bei 45 Enthaltungen angenommen. Daß sich mehr Mitglieder der Stimme enthielten als zustimmten, ist kein gutes Zeichen für die Bereitschaft, die Aktion durch freiwillige Beiträge zu finanzieren. Die meisten Mitglieder zeigten gegenüber Aktionen, die sich bereits durch Jahre hinziehen und auf unabsehbare Zeit unentbehrlich erscheinen, eine gewisse Müdigkeit.

Mit der weiterhin kritischen Lage zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn hängt auch die weitere Notwendigkeit von Hilfsmaßnahmen für die arabischen Flüchtlinge zusammen. Über den Bericht dieser Organisation (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) und über die Verlängerung ihres Auftrags fand die längste Ausschußdebatte der 20. Vollversammlung statt. Fast zwei Monate debattierte der Politische Sonderausschuß über diese Frage mit ungemilderter Härte, besonders auf arabischer Seite.

Die Resolution, die schließlich vom Ausschuß beschlossen und an die Vollversammlung weitergeleitet wurde, begegnete weiterhin Schwierigkeiten, so daß erneute Verhandlungen unter den Delegierten eingeleitet werden mußten, vor allem um arabische Bedenken zu zerstreuen, und schließlich legte Nigeria zur Beratung im Plenum einen in verschiedenen Punkten neugefaßten Text vor. Dieser wurde dann mit 91 Stimmen gegen die alleinige Stimme Israels bei 7 Enthaltungen und in Abwesenheit von 18 Delegationen angenommen[20].

Die wichtigste Maßnahme, die durch die Entschließung getroffen wurde, ist die Verlängerung des UNRWA-Mandats bis zum 30. Juni 1969. Die Entschließung verweist mit Nachdruck auf die schwierige Finanzlage der UNRWA und erneuert den Appell um finanzielle Unterstützung. Sie bedauert ferner, daß die von der UNO beschlossene Aufforderung zur Zurückführung und Entschädigung der arabischen Flüchtlinge nicht durchgeführt wurde. Diese Bestimmung war einer der Hauptgründe für die israelische Delegation, als einziges UN-Mitglied gegen sie zu stimmen.

Die Notwendigkeit, eine friedenserhaltende Aktion noch nach neun Jahren anscheinend auf unbegrenzte Zeit zu verlängern, läßt eine Bemerkung berechtigt erscheinen, die der Generalsekretär in seinem Bericht[21] über die Lage in Zypern machte: Es sei bei UN-Friedensaktionen fast eine Gewohnheit geworden, daß sie, obwohl in der Erwartung begonnen, Notmaßnahmen von kurzer Dauer zu sein, durch die harten Wirklichkeiten der Konfliktsituationen oft mehr oder weniger unbegrenzt verlängert werden müßten. Diese Bemerkung U Thants gilt von der Friedensaktion in Palästina ebenso wie von der in Zypern.

Zypern-Aktion um ein Vierteljahr verlängert

Der Sicherheitsrat verlängerte am 17. Dezember[22] die Anwesenheit der UN-Truppe auf Zypern um ein weiteres Vierteljahr bis zum 20. März 1966. Dann werden die UN-Truppen zwei Jahre auf Zypern sein. Entgegen dem von U Thant in seinem erwähnten Bericht gemachten Vorschlag einer Verlängerung der UN-Präsenz um weitere 6 Monate bewilligte der Sicherheitsrat nur eine 3monatige. Dies soll eine Demonstration des Rates sein, daß die Aktion, deren Kosten nur durch freiwillige Beiträge ungenügend gedeckt werden und deren Defizit sich bis Ende des Jahres auf 7 Mill. Dollar belief, nicht unbegrenzt ausgedehnt werden könnte. Damit soll auf die streitenden Parteien ein gewisser Druck, sich zu einem Kompromiß zu einigen, ausgeübt werden. Von einer solchen Bereitschaft war allerdings in der den Beratungen des Rates vorangegangenen stürmischen und mit unverminderter Feindseligkeit geführten Debatte des Politischen Hauptausschusses der Vollversammlung wenig zu merken. Hier prallten die Gegensätze zwischen der zyprischen, der türkischen und der griechischen Regierung voll aufeinander. Es entwickelte sich keine Entspannung, sondern eher eine Verschärfung der Gegensätze.

Sie hatten den Sicherheitsrat schon am 5. November in einer von der Türkei dringend einberufenen Sitzung beschäftigt. Ursache hierfür waren die blutigen Zusammenstöße in Famagusta in den ersten Novembertagen. Als der Rat zusammentrat, war das labile Gleichgewicht in der kritischen Gegend wiederhergestellt; wie die Türken behaupteten, als Folge der Einberufung des Rates. Der Rat beschränkte sich daher auf einen vom Präsidenten im Einvernehmen mit den Mitgliedern wiederholten Appell an beide Parteien, Zurückhaltung zu üben und Ruhe zu wahren. Die UN-Truppe hatte die Ruhe wiederhergestellt und damit neuerlich bewiesen, daß ohne sie der Weg in den Abgrund offen wäre. Der Generalsekretär wies aber in seinem oben erwähnten zusammenfassenden Bericht an den Rat darauf hin, daß die zyprisch-griechische Regierung nach diesem Zwischenfall Küstenbefestigungen in der Gegend von Famagusta errichte, die eine weitere Zuspitzung dort provozieren könnten.

Alte Vorwürfe wurden erneuert. Die Türken lehnten den Bericht des UN-Vermittlers, des früheren ecuadorianischen Staatspräsidenten Galo Plaza, nicht nur ab, sondern erklärten auch, seine Funktion als Vermittler sei für sie unannehmbar. Die griechischen Zyprer hielten demgegenüber an dem Bericht des Vermittlers fest. Die türkische Regierung gab sich mit den Versprechungen des zyprischen Präsidenten über die Wahrung der Menschenrechte der türkischen Minderheit nicht zufrieden und blieb bei ihrem Mißtrauen. Vor allem aber bestanden gegensätzliche Auffassungen über die Verträge von Zürich und London, die 1959/60 von beiden nationalen Gruppen angenommen worden waren und die Grundlage für die Gründung und Selbständigkeit des zyprischen Staates gebildet hatten: Die griechischen Zyprer erklärten diese Verträge als längst überholt und ungültig. Die Türken stellten sie zwar nicht als für alle Zeiten unabänderlich dar, hielten aber daran fest, daß sie nur durch freie Vereinbarungen aller Vertragspartner geändert werden könnten.

Die Gegensätze wurden noch dadurch verschärft, daß sowohl Zypern und Griechenland auf der einen als auch die Türkei auf der anderen Seite verschiedene Delegationen zur Einbringung entgegengesetzter Resolutionsanträge veranlaßt hatten.

Zypern wurde von den meisten blockfreien Mitgliedstaaten unterstützt. Diese beharrten in ihrem Resolutionsentwurf im Sinne der Beschlüsse ihrer Konferenz in Kairo auf der vollen Souveränität Zyperns, also auch auf der Ablehnung jeder Beschränkung seiner Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit. Ein zunächst von Afghanistan und Irak vorgelegter Text, der später von Saudi-Arabien und Libyen mitgetragen wurde, beschränkt sich auf die Forderung nach Fortsetzung der Verhandlungen. In komplizierten Geschäftsordnungsmanövern beider Seiten, die die Gegenresolutionen durch Abänderungsanträge in ihr Gegenteil zu verändern suchten, wurde schließlich der ›blockfreie‹ Text angenommen, während der protürkische zurückgezogen werden mußte.

Das Plenum bestätigte den Text[23] mit 47 Stimmen gegen 5 (Albanien, Iran, Pakistan, Türkei und USA) bei 54 Enthaltungen. Die Mehrheit der Mitglieder war also nicht für die Zypern-Resolution, zog vielmehr Stimmenthaltung vor. Die USA trennten sich von den meisten westlichen Mitgliedern, die sich der Stimme enthielten, und stimmten gegen den Text, offenbar aus der grundsätzlichen Erwägung heraus, daß Verträge eingehalten werden müssen und nicht durch UN-Resolutionen außer Kraft gesetzt werden können.

Gewisse Bestimmungen der angenommenen Resolution konnten den Eindruck erwecken, als würde sich die zyprische Regierung nun für berechtigt halten, einseitige Maßnahmen zur Lösung des Zypern-Problems zu treffen. Insbesondere die Feststellung der »vollen Souveränität und vollen Unabhängigkeit ohne auswärtige Intervention oder Einmischung« könnte als Ermutigung zu einseitigen Handlungen angesehen werden; dies um so mehr, als der Text von der einseitigen Erklärung des zyprischen Präsidenten über die Wahrung der Menschenrechte der türkischen Minderheit zustimmend Kenntnis nimmt.

Auf die Beschlüsse im Politischen Ausschuß und im Plenum folgte allerdings die Resolution des Sicherheitsrates, die durch die Verlängerung der Präsenz der UN-Truppe einen Zusammenstoß auf Zypern und einseitige Maßnahmen zu verhindern suchen wird, so wie es bisher mit relativ gutem Erfolg geschehen ist.

Waffenstillstandsbeobachtung in Kaschmir verlängert

Zwei wichtige Tatsachen kennzeichnen die Entwicklung im indischen Subkontinent nach der äußerst bedrohlichen Lage im September und Oktober 1965. Trotz zahlreicher Beschwerden beider Seiten über Verletzungen des Waffenstillstandes und obgleich die indischen und pakistanischen Truppen an vielen kritischen Stellen, nur auf Meter voneinander entfernt, ihre Positionen hielten, hat sich der Waffenstillstand im ganzen doch behauptet. Es ist an keiner Stelle zu Kampfhandlungen größeren Umfangs gekommen.

Die zweite bedeutsame Tatsache ist aber, daß entscheidende Bestimmungen der Resolution des Sicherheitsrates vom 20. September 1965[24], der *grundlegenden* Resolution, ebenso wie der letzten vom Sicherheitsrat in dieser Frage beschlossenen Resolution vom 5. November 1965[25] nicht durchgeführt wurden.

Generalsekretär U Thant versuchte mit großer Geduld, die insbesondere in der Resolution vom 5. November geforderte Zusammenkunft indischer und pakistanischer Vertreter zur Vereinbarung eines abgestuften und aufeinander abgestimmten Rückzugsplans der beiderseitigen Truppen hinter die Linien vom 5. August 1965 zustandezubringen. Nach der ihm in der Resolution vom 5. November 1965 gesetzten dreiwöchigen Frist berichtete[26] er, daß er den chilenischen General Marambio zu seinem Vertreter bei Gesprächen zwischen den indischen und den pakistanischen Militärs ernannt habe. Beide Regierungen seien bereit, ihn zu empfangen, um mit ihm Zeit und Ort für die Gespräche festzusetzen. Bis Ende Dezember wurde aber noch keine Übereinstimmung über eine Zusammenkunft oder über einen gemeinsamen Rückzugsplan erreicht.

Trotzdem zeigte sich bei keiner der beiden Parteien oder bei einem Mitglied des Sicherheitsrates das Bedürfnis nach einer neuerlichen Erörterung der Kaschmir-Frage. Die Sowjetunion, die den Generalsekretär wegen einiger selbständiger Entscheidungen über die Beobachteraktion der ›Umgehung‹ des Sicherheitsrats beschuldigt und zukünftig die Kompetenz des Rates selbst in Detailfragen, wie z. B. bei der Ernennung von Kommandanten, gefordert hatte, nahm ohne Widerspruch, jedenfalls ohne Forderung nach Einberufung des Rates, die Berichte des Generalsekretärs zur Kenntnis. U Thant erstattete dem Rat bis zum 31. Dezember 1965 nicht weniger als 13 Berichte[27] über die Durchführung der Ratsresolution.

Was U Thant über die Neigung zur Verlängerung von friedenserhaltenden Aktionen gesagt hatte, galt auch für die UN-Präsenz in Kaschmir: Beide Parteien wünschten die Anwesenheit der zur Beobachtung des Waffenstillstands und des Truppenrückzugs eingesetzten besonderen UN-Truppe über den 22. Dezember 1965 hinaus auf weitere 3 Monate, da alle vom Rat vorgesehenen Fristen für Truppenrückzug und andere Maßnahmen überschritten wurden.

Nach der Resolution des Rates vom 20. September 1965[28] sollen die Erörterungen des Rates über die Grundfragen, nämlich über das eigentliche Kaschmir-Problem, erst nach vollständiger Durchführung des Waffenstillstandes und nach beiderseitigem Rückzug aller bewaffneten Personen – die Inder verstehen hierunter auch die ›Freiheitskämpfer‹, die

Führende Politiker der Welt kennen die Notwendigkeit, vor dem Weltforum ihre Auffassungen darzulegen. Am 13. Dezember 1965 besuchte der pakistanische Präsident Ayub Khan den Hauptsitz der UNO, hatte eine Unterredung mit Generalsekretär U Thant und sprach anschließend in der Vollversammlung.

angeblich als subversive Elemente von Pakistan nach Kaschmir eingeschmuggelt wurden – beginnen. Dieser Zeitpunkt ist noch nicht gekommen. Aber die Rede des pakistanischen Präsidenten Ayub Khan am 14. Dezember in der Vollversammlung betonte die Wichtigkeit der grundlegenden Lösung des Kaschmir-Problems. Indien erwiderte in derselben Sitzung, daß Jammu und Kaschmir untrennbare Bestandteile der indischen Union seien und über ihre Zugehörigkeit nicht verhandelt würde.

Was die UN-Friedensaktion auch hier – wenn auch nicht mit vollem Erfolg – zu verhindern imstande war, war ein erneuter Ausbruch von Feindseligkeiten gefährlichen Umfangs.

Überprüfung des Finanzwesens der UN-Familie

Eins der wichtigsten und schwierigsten Probleme bei der Durchführung friedenserhaltender Aktionen ist die Finanzierung. Sie und die allgemein traurige Finanzlage der Vereinten Nationen waren der Anlaß für einen französischen Vorstoß von erheblicher Bedeutung im Budget-Ausschuß. Der französische Botschafter Roger Seydoux brachte am 2. November einen Antrag[29] ein, der eine Überprüfung des gesamten Finanzwesens der Vereinten Nationen und aller ihrer Sonderorganisationen, also der gesamten sogenannten ›UN-Familie‹, vorsah. Hiermit verdeutlichte er, was der französische Außenminister Couve de Murville bereits in seiner Rede in der Generaldebatte der Vollversammlung angekündigt hatte. Seydoux verwies auf das kompliziert und unübersichtlich gewordene Finanzwesen der UN-Familie und schlug eine Gesamtüberprüfung durch unabhängige Experten, die von Regierungen ernannt werden sollten, vor. Dieser Sonderausschuß sollte dann der nächsten Vollversammlung berichten.

Der französische Antrag fand große Beachtung und entsprach einem in der UNO weitverbreiteten Gefühl, daß auf gewissen Gebieten, insbesondere zwischen den verschiedenen Sonderorganisationen und der UNO, Doppelarbeit geleistet würde. Andererseits jedoch sahen einige Delegationen in dem Antrag den Versuch, die Lösung der vordringlichen Finanzfrage um ein weiteres Jahr zu verschieben. So äußerte die USA-Delegation, die eine rasche Lösung der Finanzkrise wünschte, zunächst Bedenken, zumal sie eine Umgehung oder Ausschaltung des Beratungsausschusses für Finanz- und Verwaltungsfragen der Vollversammlung ablehnte. Die französische Delegation paßte sich diesen Anregungen an und beantragte selbst entsprechende Abänderungen[30].

Die Vollversammlung bestätigte dann am 13. Dezember 1965 das einstimmige Votum des Finanzausschusses mit 104 Stimmen bei 2 Enthaltungen[31]. Die Entschließung sieht die Bestellung eines Sonderausschusses von 14 Finanzfachleuten vor, die von den Regierungen der nominierten Staaten ernannt werden und das gesamte Finanzwesen der UNO und ihrer Fachorganisationen überprüfen sollen[32]. Der Generalsekretär und die Leiter der Sonderorganisationen werden aufgefordert, Analysen der Finanzlage ihrer Organisationen nach dem Stand vom 30. September 1965 vorzulegen. Die Experten werden bis spätestens 30. März 1966 hierzu ihre Kommentare abgeben und sie allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Gemeinsam mit dem Beratungsausschuß für Finanz- und Verwaltungsfragen (Advisory Committee on administrative and budgetary questions) werden sie dann der nächsten Vollversammlung Vorschläge unterbreiten.

III. Die China-Frage vor der 20. Vollversammlung

Zu den Themen, die wegen ihrer Schwierigkeit keine befriedigende Lösung in der 20. Vollversammlung erfuhren, zählt auch die China-Frage.

47 : 47 - die Entscheidung über China

Die Frage der rechtmäßigen Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen war aus mehreren Gründen von besonderer Bedeutung. Die Debatte wurde mit Spannung erwartet. Die letzte Abstimmung über diese Frage lag zwei Jahre zurück. Inzwischen hatte Frankreich die Chinesische Volksrepublik anerkannt. Damit erhob sich die Frage, wieviele mit Frankreich sympathisierende afrikanische und andere Delegationen von der von Frankreich zu erwartenden Stimmabgabe zugunsten Pekings mitgezogen würden. Darüber hinaus waren sich viele UN-Mitgliedstaaten im klaren, daß eine wirkliche Abrüstung und die gegenwärtig vordringlichste Frage in diesem Komplex, ein Abkommen über den Verbreitungsstopp von Kernwaffen, ohne die Chinesische Volksrepublik, dem jüngsten Mitglied im ›Atom-Klub‹, nicht erreicht werden könnten. Und schließlich standen Debatte und Abstimmung unter dem Einfluß des Vietnam-Krieges, in dem die Chinesische Volksrepublik eine entscheidende Rolle spielt, des chinesischen Einflusses auf den indisch-pakistanischen Streit und des russisch-chinesischen Gegensatzes.

Schon die Rede des USA-Chefdelegierten Arthur Goldberg in der Generaldebatte zeigte, daß die Vereinigten Staaten ihre Haltung in der China-Frage nicht nur unverändert aufrecht hielten, sondern sogar die chinesische Politik stärker beschossen als die sowjetische. Die USA warnten vor einem Einzug Rotchinas in die Vereinten Nationen und den sich aus ihm ergebenden unvermeidlichen negativen Folgen für deren Arbeitsfähigkeit.

Abgesehen von den USA und der nationalchinesischen Delegation waren anfangs die Stellungnahmen vorwiegend zugunsten der Chinesischen Volksrepublik. Erst im weiteren Verlauf der Debatte nahmen Lateinamerikaner und Französisch-Afrikaner Stellung gegen Peking, wobei sie insbesondere den Standpunkt unterstrichen, daß man die chinesische Frage nicht durch den Ausschluß eines UN-Mitgliedes, nämlich Formosa-Chinas, lösen könne, auch wenn man es nicht als Vertreter Gesamt-Chinas anerkenne.

Die beiden für den Ausgang der Debatte entscheidenden politischen Fragen waren: Ist eine Lösung der Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen durch Ausschluß Nationalchinas möglich und welche Mehrheit – einfache oder Zweidrittel- – muß über die Frage in der Vollversammlung entscheiden?

Albanien, Algerien, Burundi, Ghana, Syrien, Kambodscha, Kongo (Brazzaville), Kuba und Mali und als einziges Ostblockland Rumänien hatten ursprünglich den Antrag gestellt, die China-Frage auf die Tagesordnung zu setzen. Aber zur allgemeinen Überraschung legten diese Delegationen, entgegen der bei solchen Gelegenheiten praktizierten Übung, keinen entsprechenden Resolutionsantrag vor. Die Debatte zog sich hin. Erst am 17. November, als es schon hieß, daß die Frage mangels eines Antrages der federführenden Länder – ihre Zahl war inzwischen auf zwölf angewachsen – zunächst unterbrochen werden müßte, wurde im letzten Augenblick ein Text vorgelegt. Die Verzögerung wurde auf Gerüchte zurückgeführt, denen zufolge Peking auf Fragen einiger Antragsteller über die Ansichten der Chinesischen Volksrepublik zunächst nicht geantwortet habe. Aber auch unter den Antragstellern selbst herrschte Uneinigkeit darüber, ob sie den Ausschluß Nationalchinas aus der UNO ausdrücklich verlangen oder ihn unerwähnt lassen sollten. Schließlich kam in dem Antrag – durch Mehrheitsentscheidung unter den Antragstellern! – die harte Formulierung zustande, die verlangte, »alle Rechte der Volksrepublik China wiederherzustellen und die Vertreter ihrer Regierung als die einzigen rechtmäßigen Vertreter Chinas in den Vereinten Nationen anzuerkennen«. Ferner solle die Versammlung »sofort die Vertreter Tschiang Kai-scheks von dem Platz, den sie in den Vereinten Nationen und in allen ihren Organisationen widerrechtlich besetzen, ausschließen«.

Diese Formulierung weist die Zwei-China-Theorie, die übrigens auch Nationalchina offiziell verwirft, zurück und zwingt die Mitgliedstaaten, ein UN-Mitglied, das seine formalen Verpflichtungen nicht verletzt hat, aus der Organisation auszuschließen.

Auch asiatische Länder sahen diese Lösung als problematisch an. So brachte Ceylon einen Abänderungsantrag ein, der in dem vorgelegten Text die Streichung des Absatzes über den Ausschluß Nationalchinas fordert. Die Antragsteller lehnten das ab, obwohl sie wußten, daß hierdurch eine einfache Mehrheit zugunsten ihres Antrags gefährdet werden könnte. Wahrscheinlich wußten sie zugleich, daß die Chinesische Volksrepublik an der Ein-Staaten-Theorie festhalten würde. Der ceylonesische Antrag wurde zurückgezogen.

Die zweite Frage bezog sich auf die erforderliche Abstimmungsmehrheit. Die Vollversammlung hatte 1961 auf Antrag der USA entschieden[33], daß jede Änderung in der Frage der Vertretung Chinas eine ›wichtige Frage‹ im Sinne der Charta sei und daher nur mit Zweidrittelmehrheit entschieden werden könne. Obwohl eine Entscheidung der Vollversammlung so lange bindend bleibt, bis sie durch einen neuen Versammlungsbeschluß aufgehoben wird, brachten die USA, als sich die Abstimmung näherte, gemeinsam mit anderen Delegationen einen Antrag ein, der auf eine Bestätigung der Zweidrittelmehrheit hinauslief. Er wurde schließlich mit der für Verfahrensfragen notwendigen einfachen Mehrheit, nämlich mit 56 gegen 49 Stimmen bei 2 Enthaltungen, angenommen[34].

Drei Tage später, am 16. Dezember 1965, besuchte der britische Ministerpräsident Harold Wilson gleichfalls die Vereinten Nationen. Auch er konferierte mit dem Generalsekretär und sprach zur Vollversammlung.

Nach dieser Vorentscheidung war die China-Frage für 1965 entschieden; denn es war sicher, daß sich zugunsten Pekings keine Zweidrittelmehrheit finden würde. Die Schätzungen über die bevorstehende Sachabstimmung gingen auseinander. Jede der beiden Seiten, Peking-Anhänger und Peking-Gegner, erwartete eine einfache Mehrheit zu ihren Gunsten. Sie hätte immerhin noch einen moralischen Sieg bedeutet. Aber der Antrag über die Wiederherstellung der rechtmäßigen Stellung Chinas wurde mit Stimmengleichheit abgelehnt. 47 Mitgliedstaaten stimmten für ihn und ebensoviele gegen hin.

Ohne die geschlossene Anhängerschaft der lateinamerikanischen Staaten wären die USA in ihrem Kampf gegen die Chinesische Volksrepublik unterlegen. Nur Chile enthielt sich der Stimme und durchbrach damit erstmals die Front der Lateinamerikaner. Ebenso wurde die Stimmenthaltung Irans als bedenkliches Zeichen für die USA-Situation in der China-Frage angesehen. Sonst ging durch alle UN-Gruppen ein Riß. Von den Nato-Staaten stimmten Großbritannien, Frankreich, Dänemark (abgesehen von den übrigen skandinavischen Ländern, die schon früher für die Chinesische Volksrepublik gestimmt hatten) für Peking. Bei den afrikanischen Staaten zeigte es sich, daß Frankreich mit seiner neuen China-Politik nur einen kleinen Teil der mit ihm besonders verbundenen französischen Afrikaner mitgerissen hatte und daß sich in dieser Frage die eigenen politischen Interessen in einer Verbundenheit mit den USA als stärker erwiesen.

Die Veränderung in den Abstimmungsergebnissen über die China-Frage verdeutlicht das ständige Abbröckeln der USA-Position:

1961 stimmten für das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit von 104 Mitgliedstaaten der Organisation 61 für die Resolution, 34 gegen sie, bei 7 Enthaltungen und 2 Abwesenden.

Bei der Sachabstimmung über die Zulassung Pekings waren die Abstimmungsergebnisse folgende:

1961 (104 Mitgliedstaaten) 36 für Peking, 48 gegen, 20 Enthaltungen.

1962 (110 Mitglieder) 42 für Peking, 56 gegen, 12 Enthaltungen.

1963 (110 Mitglieder) 41 für, 47 gegen, 12 Enthaltungen.

1965 (117 Mitglieder) 47 für, 47 gegen, 20 Enthaltungen.

Folgende Stimmänderungen im Vergleich zur Abstimmung von 1963 sind bemerkenswert:

Von den 7 neuen Mitgliedstaaten der UNO seit 1963 stimmten für Peking: Kenia, Singapur, Sambia; gegen Peking: Gambia, Malawi, Malta; Stimmenthaltung: Malediven.

Zwei Länder, die 1963 für Peking gestimmt haben, enthielten sich nun der Stimme: Burundi, Tunesien.

Folgende Länder, die 1963 gegen Peking stimmten, enthielten sich diesmal: Kamerun, Iran, Jamaika, Libyen, Rwanda, Senegal, Tschad, Zypern.

Frankreich[35], Kongo (Brazzaville) und die Zentralafrikanische Republik, die 1963 gegen Peking stimmten, gaben diesmal ihre Stimme für Peking ab.

Kongo (Leopoldville), das 1963 gegen Peking stimmte, fehlte diesmal bei der Abstimmung.

Laos und Dahome, die 1963 mit Nein gestimmt hatten, erklärten 1965, an der Abstimmung nicht teilzunehmen.

Israel, das sich 1963 der Stimme enthalten hatte, stimmte 1965 gegen Peking.

Mauretanien, Nigeria und Sierra Leone, die sich 1963 enthielten, stimmten jetzt für Peking.

Im ganzen haben also 21 Mitgliedstaaten ihre Stimmabgabe gegenüber 1963 geändert. Dazu kamen die 7 neuen Mitglieder, bei denen sich Ja und Nein die Waage hielten.

Die Ablehnung des Antrags auf Vertretung Chinas in der UNO durch Peking mit Stimmengleichheit gibt den USA keine Sicherheit dafür, daß sich nicht doch bei der nächsten Abstimmung eine einfache Mehrheit für Peking findet. Um so mehr, als die Entwicklung in Asien und auf dem Abrüstungsgebiet den Anhängern einer Vertretung Pekings in den Vereinten Nationen weitere Argumente liefert. Gleichzeitig gewinnt aber angesichts der Stimmengleichheit die Frage an Bedeutung, wie zukünftige Abstimmungen über das Erfordernis von einfacher oder Zweidrittelmehrheit ausgehen werden.

Auch das Abstimmungsergebnis über die Vorfrage der erforderlichen Mehrheit ist mit 56 gegen 49 bei 11 Enthaltungen eine äußerst schwankende Basis für kommende Entscheidungen. Die USA-Delegation selbst hatte nur nach langen Erwägungen das Risiko auf sich genommen, sich nicht auf die Entscheidung der Vollversammlung von 1961, in der das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit aufgestellt worden war, zu verlassen, sondern eine neue Resolution zu beantragen. (Hierdurch wird nebenbei der Standpunkt bekräftigt, daß jede Vollversammlung das Recht hat, mit einfacher Mehrheit eine solche Verfahrensentscheidung umzustoßen.) Wenn zukünftig demnach nur 4 Stimmen von der Mehrheit von 56 zu 49 übergehen oder wenn einige Stimmenthaltungen zu Neinstimmen werden, ist es sehr wohl möglich, daß eine künftige Vollversammlung, vielleicht schon die vom Herbst 1966, das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit in der China-Frage abschafft. Das würde aber mit Sicherheit eine einfache Mehrheit bei der Sachabstimmung zugunsten der Chinesischen Volksrepublik und damit deren Einzug in die Vereinten Nationen bedeuten – sofern Peking an einer Mitarbeit in der Weltorganisation überhaupt noch interessiert ist. Der Einzug Pekings wäre aber, wenn nicht inzwischen eine andere Lösung ins Auge gefaßt und vorbereitet wird, zugleich das Ende der Mitgliedschaft Nationalchinas in den Vereinten Nationen.

In seiner Rede am Ende der 20. Vollversammlung sprach ihr Präsident, Amintore Fanfani, im Zusammenhang mit der angestrebten Universalität der Vereinten Nationen von der Notwendigkeit »weiser und äußerst diskreter Vorbereitungen«, bevor die Frage gelöst werden könne. Eine Abstimmung allein sei keine Lösung. Ob der Rat Fanfanis befolgt werden wird, ist offen. (Schluß im nächsten Heft)

Anmerkungen:

1 UN-Doc. A/RES/2131 (XX) vom 21. Dezember 1965.
2 UN-Doc. A/RES/2129 (XX) vom 21. Dezember 1965.
3 Vgl. Fortsetzung des Beitrages im nächsten Heft.
4 UN-Doc. A/PV. 1335 vom 24. September 1965.
5 UN-Doc. A/5976 vom 24. September 1965.
6 UN-Doc. ENDC/152 vom 17. August 1965.
7 UN-Doc. A/RES/2028 (XX) vom 19. November 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 30 dieser Ausgabe.
8 Siehe Anm. 7.
9 UN-Doc. A/RES/2030 (XX) vom 20. November 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
10 Die (national-)chinesische Delegation erklärte, an der Abstimmung nicht teilzunehmen, weil eine Einladung an die Chinesische Volksrepublik (Rotchina) keinen Sinn hätte und China ohnedies bereits vertreten sein würde.
11 UN-Doc. A/RES/2032 (XX) vom 3. Dezember 1965. - Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
12 Siehe Anm. 11.
13 UN-Doc. A/RES/2031 (XX) vom 3. Dezember 1965. - Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
14 Die Konferenz hat inzwischen am 27. Januar ihre Arbeiten wieder aufgenommen.
15 UN-Doc. A/SPC/L. 121/Rev. 1 vom 10. Dezember 1965.
16 Bisher ist nur das Eingreifen der Vereinten Nationen 1950 in Korea nach Kap. VII der Satzung unternommen worden. Damals blieb die Sowjetunion den Sitzungen des Sicherheitsrates fern, konnte also auch gegen den Eingreifbeschluß kein Veto einlegen. Sie boykottierte seine Verhandlungen, weil es nicht gelungen war, die am 1. Oktober 1949 ausgerufene (rot-)chinesische Volksrepublik den von Formosa-China besetzten Platz in der UNO einnehmen zu lassen. Frankreich steht Aktionen nach Kap. VII ablehnend gegenüber.
17 In einem früheren Entwurf hatte Irland die Priorität der Entscheidungen in solchen Fällen dem Sicherheitsrat zuerkannt, der Vollversammlung aber ein subsidiäres Recht zugesprochen, wenn der Rat (vor allem durch das Veto) aktionsunfähig sei. Überdies sollte die Vollversammlung das Recht haben, dem Sicherheitsrat friedenserhaltende Aktionen zu empfehlen, auch nachdem sie im Rat durch ein Veto abgelehnt worden waren.
18 UN-Doc. A/RES/2053 (XX) vom 15. Dezember 1965.
19 UN-Doc. A/RES/2115 (XX) vom 21. Dezember 1965.
20 UN-Doc. A/RES/2052 (XX) vom 15. Dezember 1965.
21 UN-Doc. S/7001 vom 10. Dezember 1965.
22 UN-Doc. S/RES/219 (1965) vom 17. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 32 dieser Ausgabe.
23 UN-Doc. A/RES/2077 (XX) vom 18. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 32 dieser Ausgabe.
24 UN-Doc. S/RES/211 (1965) vom 20. September 1965. – Deutsche Übersetzung siehe VN Heft 5/65 S. 183.
25 UN-Doc. S/RES/215 (1965) vom 5. November 1965. – Deutsche Übersetzung siehe VN Heft 6/65 S. 214.
26 UN-Doc. S/6719/Add. 4 vom 25. November 1965.
27 UN-Doc. S/6719/Add. 1—13.
28 Siehe Anm. 24.
29 UN-Doc. A/6152 vom 10. Dezember 1965.
30 UN-Doc. A/C. 5/L. 843 Rev. 1 vom 30. November 1965.
31 UN-Doc. A/RES/2049 (XX) vom 13. Dezember 1965.
32 Der Präsident der Vollversammlung bestimmte, hierzu durch die Resolution befugt, am 21. Dezember 1965 folgende 14 Staaten zur Ernennung der Experten: Argentinien, Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Italien, Japan, Kanada, Nigeria, Senegal, Sowjetunion, Ungarn, Vereinigte Arabische Republik, Vereinigte Staaten.
33 UN-Doc. A/RES/1668 (XVI) vom 15. Dezember 1961.
34 UN-Doc. A/RES/2025 (XX) vom 17. November 1965. - Deutsche Übersetzung siehe S. 32 dieser Ausgabe.
35 Frankreich stimmte auch bei der Vorfrage über die erforderliche Abstimmungsmehrheit für die einfache Mehrheit, sah also die Frage der Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen nicht als eine von einer Zweidrittelmehrheit zu entscheidende ›wichtige‹ Frage an. Großbritannien und einige andere Länder, die gleichfalls für Peking stimmten, beharrten bei der Abstimmung über die Vorfrage auf der Zweidrittelmehrheit.