

gung der Weltmächte über einen Nichtverbreitungsvertrag und einen vollständigen Teststoppvertrag ausbleibt, wird vermutlich der Vorschlag Fanfanis große praktische Bedeutung gewinnen. Die Bemühungen um die Ausdehnung der Sicherheitskontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation werden weitergehen. Eine echte proliferationsverhindernde Wirkung wird den IAEO-Kontrollen aber nur in den Staaten zukommen, die sämtliche nuklearen Anlagen der Kontrolle unterstellen. (In der Bundesrepublik Deutschland werden bereits alle Kernanlagen von EURATOM und darüber hinaus z. T. noch bilateral kontrolliert).

Die Weltmächte werden, wenn den universellen Lösungsversuchen kein Erfolg beschieden sein sollte, in stärkerem Maße auch bilaterale Methoden zur Verhütung der Proliferation anwenden müssen. Es wird darauf ankommen, den wenigen potentiellen Kernwaffenmächten, die z. Z. eine echte nukleare Option haben, ausreichende Anreize für eine Beibehaltung ihres konventionellen Status zu bieten. Die Bundesrepublik Deutschland darf nicht unter diese Mächte gezählt werden, denn sie hat bekanntlich schon 1954 gegenüber ihren Verbündeten rechtlich bindend auf die Herstellung von ABC-Waffen auf deutschem Gebiet verzichtet und damit das Kernstück eines NV-Vertrages erfüllt. Die Bundesrepublik Deutschland findet ihre Sicherheit im Rahmen des westlichen Bündnisses. Sie hat weder den Wunsch noch die Möglichkeit, nationale Verfügungsgewalt über Kernwaffen zu erwerben.

Die großen Schwierigkeiten der Abrüstungsverhandlungen dürfen nicht zur Resignation führen. Dazu sind die Fragen zu wichtig. Der Weltfriede steht auf dem Spiel. Die Verhandlungen erfordern daher unendliche Geduld und Ausdauer und ein beharrliches und phantasiereiches Streben nach Lösungsmöglichkeiten, wobei die den Spannungen zugrundeliegenden politischen Probleme gleichfalls in Angriff genommen werden müssen. Die Hoffnung darf nicht aufgegeben werden, daß sich Vernunft und Verantwortungsbewußtsein

auf allen Seiten durchsetzen werden, so daß es gelingt, den Rüstungswettlauf aufzuhalten und die dadurch freiwerdenden Mittel für die friedliche Entwicklung zu verwenden.

#### Anmerkungen:

- \* Der Verfasser äußert seine persönliche Meinung.
- 1 Eine Einführung bietet der Sammelband ›Strategie der Abrüstung‹ (28 Problemanalysen), herg. von Donald G. Brennan, deutsche Ausgabe herg. von Uwe Nerlich, Gütersloh 1962; amerikanisches Original ›Arms Control, Disarmament and National Security‹, New York 1961. – Zu den Gefahren des Wettrüstens: Hermann Kahn (Analyse Nr. 6).
- 2 Zum Beispiel von dem französischen General P. Gallois: *The Balance of Terror, Strategy for the Nuclear Age*, Boston 1961.
- 3 Siehe z. B. Schlink, E.: *Die Atomfrage in der kirchlichen Verkündigung*, S. 209, in: ›Atomzeitalter, Krieg und Frieden‹, Forschungen und Berichte der Evangelischen Studiengemeinschaft, herg. von Günter Howe, Witten und Berlin 1962.
- 4 Pastoralkonstitution über die Kirche in der Welt von heute, Kap. V: *Der Friede und die Völkergemeinschaft*, Abschn. 81 (Der Rüstungswettlauf).
- 5 Siehe Lahn, Lothar: *Die Genfer Abrüstungsverhandlungen im Jahre 1965*, Europa-Archiv, Folge 20/1965 S. 788 ff.; Gaerte, Felix: *Die letzten Genfer Abrüstungsverhandlungen in Vereinte Nationen Heft 5/65 S. 166 ff.*
- 6 ENDC/152 vom 17. August 1965. – Deutscher Wortlaut siehe Europa-Archiv, Folge 20/1965 S. D 511.
- 7 UN-Doc. A/PV. 1335 vom 24. September 1965. – Deutscher Wortlaut siehe Europa-Archiv, Folge 20/1965 S. D 518.
- 8 Vgl. Grewe, Wilhelm: *Die Gleichheit der Staaten in der Rüstungskontrolle*, in: *Festschrift für Hermann Jahrreiss (1964)*, S. 38. – Grewe bewertet dieses Prinzip aber kritisch.
- 9 ENDC/PV. 219 vom 29. Juli 1965. Der ausgearbeitete Entwurf für einseitige Nichterwerbserklärungen wurde am 14. September 1965 von Botschafter Cavalletti vorgelegt (ENDC/157 vom 14. September 1965. – Deutscher Text Europa-Archiv, Folge 20/1965 S. D 513).
- 10 UN-Doc. A/RES/2028 (XX) vom 23. November 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 30 dieser Ausgabe.
- 11 UN-Doc. A/RES/2030 (XX) vom 29. November 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
- 12 Vorschlag des Delegierten der VAR vom 17. August 1965 (ENDC/PV. 224).
- 13 UN-Doc. A/RES/2032 (XX) vom 3. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
- 14 UN-Doc. A/RES/2033 (XX) vom 3. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
- 15 UN-Doc. A/RES/2031 (XX) vom 3. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.

## Zwanzig Jahre Vereinte Nationen

PROF. DR. FRITZ MUNCH

### I

Am 10. Januar 1946 hat die erste Generalversammlung der Vereinten Nationen begonnen, der neue weltweite politische Bund der Staaten machte sich an die Arbeit. Ob damals auf dem großen Trümmerfeld des Krieges viele sich bewußt waren, was der Tag bedeutete, was er bedeuten konnte, mag zweifelhaft sein. Aber wer sich mit dem Gedanken eines Weltbundes beschäftigt hatte und zu den Kundigen gehörte, war schon mitten im Krieg aufgerüttelt worden: Die Vereinigten Staaten von Amerika ließen wissen, daß sie eine Erneuerung des Völkerbundes für notwendig hielten und sich an ihm beteiligen wollten. Also war der Gedanke des organisierten Friedens nicht vergessen, die Geschichte des Völkerbundes hatte ihn nicht widerlegt. Ein Plan, von Pierre Dubois an, am Anfang des 14. Jahrhunderts, immer wieder entworfen, bald utopisch, bald konzis, zu dem auch fast zwanzig Deutsche Beiträge geleistet hatten, unter ihnen Kant, Fichte, Krause<sup>1</sup>, sollte an Hand der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit und im Blick auf die Notwendigkeiten eines Aufbaus nach einem großen Unglück verwirklicht werden. Sind nun jene Tage, an denen die Satzung der Vereinten Nationen festgestellt und ratifiziert wurde, an denen die Organisation zu leben begann, der Beginn einer Epoche, Tage, die in seinen Gedanken hervorhebt, wer die Geschichte der Gegenwart bewußt miterlebt?

Gewiß hat die Politik eine neue Form gefunden, deren sie sich oft genug bedient. Wir haben uns daran gewöhnt, neue Spielregeln in Geltung zu sehen; wir erwarten sogar, die Fragen und Zwischenfälle der Weltpolitik vor den Vereinten Nationen erörtert zu hören. Aber hat sich im Grunde etwas geändert?

Mit Waffen in der Hand stehen sich in Indien, in Palästina, an den Straßen von Formosa und Singapur Staaten gegenüber, in Zypern, im Jemen, in den Antillen, in Zentralafrika streiten Völker mit- und untereinander. Ernste innere Spannungen dauern seit Jahren in Südafrika und Lateinamerika und können jederzeit in Feuer ausbrechen; Gewalttat, Haß und Geschrei in den Vereinigten Staaten und in Indonesien, und nicht zu vergessen ist all das stille, unterdrückte Unglück in Osteuropa und in unserem Lande jenseits von Mauer und Stacheldraht.

Das sind alles Dinge, die einen Weltbund der Staaten angehen. Die Vereinten Nationen bewältigen sie trotz ihrer Kompetenzen nicht. In kurzen Abständen erscheint ein Dokument des Sicherheitsrates mit der Liste der Angelegenheiten, die vor ihm formell noch anhängig sind. Sie ist lang und beginnt mit längst vergessenen Ereignissen wie der Räumung der iranischen Nordwestprovinzen durch die Sowjetunion oder der Besetzung Haiderabads durch Indien. Sie enthält Streit-

fälle, die außerhalb der Vereinten Nationen erledigt, aber nicht bereinigt, geregelt worden sind, in denen ein faktischer Zustand, eine Machtentscheidung sich behauptet, ohne Rücksicht auf das Recht und die politischen Grundsätze der Charta. Ein geradezu gespenstisches Dokument, weil es uns immer wieder daran erinnert, daß wir nicht sicherer vor dem Blutvergießen, nicht sicherer in einer Ordnung leben als vor dreißig, sechzig oder hundert Jahren.

Der Vorwurf liegt nicht bei denen, die im einzelnen Falle anders wollen, als es recht und vernünftig ist. Es ist viel zu natürlich – so belachenswert es auch ist –, schönen Grundsätzen, die man selbst mit aller ideologischen und exotischen Beredsamkeit gepriesen hat, auszuweichen und zuwiderzuhandeln, sobald sie den eigenen Wünschen im Wege stehen. Eine politische Staatenvereinigung ist eben dazu geschaffen, sie muß imstande sein und dahin arbeiten, solche Widerstände zu überwinden, den Streitfall nach allgemeinen Grundsätzen zu entscheiden und die Entscheidung durchzusetzen; es ist ihr Geburts- oder Lebensfehler, wenn sie das nicht kann oder nicht tut.

Der Vorwurf liegt auch nicht bei den Parteien, in die heute die Welt zerfällt, bei ihrer Hartnäckigkeit und Intoleranz. Es ist viel zu natürlich, die Meinung, zu der man sich durchgerungen hat, auch für wahr zu halten und die Maximen des Handelns für den Lebensplan nicht durch einen Relativismus zu verwässern. Jeder lebt nur sein eigenes Leben, und die selbst gewonnenen Werte tragen es. Die Gemeinschaft ist dazu da, auszugleichen und die ersten Zusammenstöße zu verhindern. Die Väter der Vereinten Nationen haben doch wohl bewußt über verschiedenartige Anschauungen und Ordnungen ein Dach gespannt, und die Bekenntnisse und Grundsätze in der Charta müssen als das gemeinsame Gedankengut, als der gemeinsame Plan zum gemeinsamen Leben verstanden werden. Er ist mit der Unterschrift für alle verbindlich geworden.

Es geht daher nicht an, daß die einen und die anderen geheime Vorbehalte geltend machen und den Verband und die Charta als Werkzeug ihrer Partei handhaben. Es geht nicht an, daß die Organe der Vereinten Nationen bei diesen Auseinandersetzungen neutral sein wollen. Sie haben unparteiisch zu sein, dürfen aber nicht das für alle verbindlich Gewordene aufgeben<sup>2</sup>, zwischen dieser Einigung und einem ursprünglichen Standpunkt vermitteln. Das heißt den anderen Teil betrügen.

## II

Es wäre seltsam, einem Geburtstagskind seine Fehler vorzurechnen. Gedenktage sollen beleben, was uns von ihnen Großes bleibt. Da ist denn die tröstliche Erfahrung, daß gerade aus dem tiefsten Widerspruch der Tatsachen ein großer Gedanke neu gestärkt hervorgeht. Das Recht überhaupt, das Völkerrecht insbesondere, und vor allem die Vorstellung des organisierten Friedens sind aus den größten Kriegen dieses Jahrhunderts mit einer erstaunlichen Kraft wieder erstanden, haben geradezu Sprünge vorwärts gemacht. Und so erinnern wir uns als eines unverlierbaren Gutes der Grundvorstellungen, aus denen die Organisation der Vereinten Nationen als eine von vielen möglichen Verwirklichungen entspringt. Der Friede ist nicht die Abwesenheit von Krieg, sondern die harmonische Ordnung – solche Formeln finden sich bei Spinoza und bei Augustin, und ihre Wahrheit empfinden wir dauernd. Wir hängen nicht einem neurotischen und sentimental Pazifismus an, sondern einem politischen und juristischen, der eine Ordnung voraussetzt und fordert, den Männer wie Schücking und Wehberg gelehrt haben. Der Krieg läßt sich auf mancherlei Weise bannen: durch Einherrschaft des Stärksten auf der Welt, durch Rückzug des Schwächeren aus der Welt, durch Unterwerfung und durch das Gleichgewicht. Die Einherrschaft würde niemand durch-

halten, und es erweist sich auch kein Volk als geeignet – wir hielten einmal die Amerikaner dafür. Das Gleichgewicht ist jahrhundertlang als Mittel zum Frieden ernst genommen worden bis zu dem Spott, mit dem v. Lillienfeld und Kant es bedacht haben. Denn es muß dauernd mit Gewalt aufrechterhalten werden, darum in unserer Zeit Ungarn, Vietnam und die Mauer in Berlin. So bleibt nur das, was Kant den Föderalismus freier Staaten genannt hat – er prägte auch das Wort Völkerbund, dessen wir uns für die politische Organisation nach dem Kriege von 1914 bedient haben und das wir auch als Artbegriff auf die Vereinten Nationen anwenden können.

Frieden also durch das Recht. Wie es darauf ankommt, den einzelnen nicht zum Staatssklaven, zur automatisch funktionierenden Ameise zu machen, sondern als Persönlichkeit zu wahren, so soll in Kants Entwurf nicht ein Überstaat entstehen, sondern jedem bestehenden Staat seine Eigenständigkeit, die Persönlichkeit als Nation, erhalten bleiben. Im Bereich dieses Widerspruchs gibt es viele denkbare und auch ausgeprobte Lösungen, von der Allianz bis zum Bundesstaat. Wer den Bundesstaat oder gar den Weltstaat erstrebt, hat in der Theorie recht.

Aber da nun heute die bestehenden Staaten, wie wir als einzelne, ihre Persönlichkeit noch behalten wollen, so ergibt die Notwendigkeit der Koexistenz eine Rechtsordnung.

Karl Christian Friedrich Krause, der als abstrus galt und gilt, ist so weit gegangen, Kant versteckt den Vorwurf des Utilitarismus zu machen: »Nicht der ewige Friede ist zum Ziel zu setzen, sondern der rechtmäßige Zustand der Völker selbst, und der freien Staaten Bund, der diesen Zustand erst möglich macht, durch welchen allein auch ein dauerhafter Friede von selbst erfolgt«<sup>3</sup> – eine Paraphrase, wenn man will, des Bibelworts »Trachtet am ersten nach dem Reich Gottes und seiner Gerechtigkeit, so wird euch solches alles zufallen«, ein Wort, das durch seine Reinheit gewiß besticht.

Aber zur Erhaltung des Friedens gehört mehr als das bestehende Recht wahren; das ist die Erfahrung des Staates an sich selbst und die Erkenntnis derer, die daran gegangen sind, eine wirksame politische internationale Organisation aufzubauen.

## III

Das Schema<sup>4</sup>, das sich so ergibt, läßt sich mit knappen Strichen etwa folgendermaßen zeichnen:

1. Wirksamer Rechtsschutz durch obligatorische Verfahren zur Feststellung des Rechts in den Streitigkeiten unter Staaten.
2. Gewaltverbot, gesichert durch Bildung einer kollektiven Macht, die das Monopol der Gewaltanwendung hat und stärker ist als ein einzelner Staat.
3. Bindung dieser kollektiven Gewalt an das Recht (Pascal: Recht ohne Macht vermag nichts, Macht ohne Recht ist tyrannisch. Also muß man Recht und Macht verbinden, damit Friede sei, das höchste Gut).
4. Fortbildung des Rechts.
5. Einrichtung von Organen zur gemeinsamen politischen Entscheidung.
6. Zusammenarbeit zum gemeinsamen Wohlergehen.
7. Bildung und Einsatz kollektiver Mittel zu diesem Zweck.

Das alles ist nicht neu; die Staatengemeinschaft hat die einzelnen Ziele schon im vorigen Jahrhundert einzeln verfolgt. In den Satzungen der universalen und der regionalen politischen Organisationen und Bündnisse sind sie neuerdings kombiniert. Staatenbünde und Bundesstaaten haben von je die genannten Punkte in ihre Verfassungen aufgenommen. In den Vereinten Nationen sind die Anforderungen durch die Satzung und durch die Praxis in verschieden befriedigender oder unbefriedigender Weise erfüllt.

1. Der Rechtsschutz ist nicht gesichert. Zwar unterhält die Organisation den Internationalen Gerichtshof als besonderes Organ. Aber sie verpflichtet die Mitglieder nicht, ihre Streitigkeiten diesem Gerichtshof zu unterbreiten. Die allgemeine Verpflichtung der Mitglieder, zur Lösung der Streitigkeiten nur friedliche Mittel anzuwenden (Art. 33), ist so allgemein gefaßt, daß keines obligatorisch gemacht worden ist und die Streitenden unendlich über die Wahl des Mittels streiten können. Die Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des IGH oder unter eine Schiedsgerichtsbarkeit ist noch freiwillig, selbst wo sie allgemein erklärt wird. Der größere Teil der Staaten, vor allem im Ostblock und außerhalb Europas, widerstrebt ihr.

2. Das Gewaltverbot hingegen ist streng und wird von manchen schon für einen Satz des allgemeinen Völkerrechts gehalten. Ausnahmen gelten nur für die Verteidigung gegen einen aktuellen Angriff und zur Vollziehung von Beschlüssen der Vereinten Nationen gegen einen Friedensbrecher. Auch im Fall der Selbstverteidigung soll die Gewaltanwendung durch den einzelnen Staat oder das Regionalbündnis nur vorläufig gestattet sein; die Vereinten Nationen sollen die Aktion übernehmen (Art. 51). So besteht rechtlich ein Gewaltanwendungsmonopol der Organisation.

Die kollektive Macht ist aber nicht institutionalisiert; die Pläne der Satzung dazu sind noch nicht ausgeführt. Bei jeder militärischen Aktion der Vereinten Nationen hat bisher das Aufgebot improvisiert werden müssen, und das trägt nicht dazu bei, das Gewaltverbot wirksam zu machen. Es hat nicht an diesem System gelegen, wenn die Ausbrüche von Waffengewalt, die es seit 1946 gegeben hat, nach kurzer Zeit gedämpft worden sind.

3. Die Satzung der Vereinten Nationen ist immerhin im Punkt des Gewaltverbots besser ausgebaut als diejenige des Völkerbundes, die unter gewissen Voraussetzungen einen erlaubten Krieg kannte. Aber es fehlt ihr das Gleichgewicht zwischen Gewaltverbot und Rechtsschutz, das der Staat für den einzelnen, der Staatenbund und der Bundesstaat für ihre Mitglieder verwirklichen. Das Ziel der Vereinten Nationen ist – das zeigt die Praxis – ausschließlich die Einstellung des Feuers. Trotz der Warnung, die in jener Äußerung in den Vorarbeiten zur Satzung liegt, es müsse ein Austritts- oder Auflösungsrecht geben, wenn die Organisation den Frieden nur noch unter Aufgabe von Recht und Gerechtigkeit wahren könne, ist bei den Aktionen nach Kapitel VII der Satzung und bei den Vermittlungsversuchen nach Kapitel VI viel zu wenig Mühe der Aufklärung der Rechtslage gewidmet. Es scheint, daß die Satzung des Völkerbundes, die bei der Streitbeilegung einen Bericht des Rates verlangte, befriedigender gewesen ist; sie nötigte zu einer Untersuchung der Fakten und ihrer rechtlichen Bedeutung. Es ist auch deutlich zu erkennen, daß die Vereinten Nationen im Gegensatz zum Völkerbund innerhalb der Streitbeilegung kaum von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, ein Gutachten des IGH einzuholen.

Das Ergebnis dieses Zwiespalts zwischen totalem Gewaltverbot und unvollkommenem Rechtsschutz ist die »small-powerlawlessness«<sup>5</sup>, deren Auswirkung vielleicht zunächst dem früheren System vorzuziehen ist, aber auf die Dauer demokratisiert und schließlich zu großen Konflikten führen muß.

4. Die Erfahrung jeder rechtlich verfaßten Gemeinschaft lehrt, daß das Recht sich mit der Zeit vervollkommen und sich Änderungen im sozialen Substrat, neuen Ansprüchen anpassen muß<sup>6</sup>. Ungeschriebenes Recht, durch die Rechtsprechung allein gewahrt, hat die Möglichkeit solcher Wandlung; daher bräuchte man um die Anpassung des Völkerrechts keine große Sorge zu haben. Aber die Praxis des Völkerrechts ist noch verhältnismäßig jung – das erste internationale Schiedsgericht der neueren Zeit ist 1794 eingesetzt worden. Darum stört oft die Unbestimmtheit ein-

zelner Grundsätze des Völkerrechts, und die Staatengemeinschaft hat schon früher Gelegenheiten wahrgenommen, in Deklarationen und besonders auf den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 einzelne Gebiete zu kodifizieren. Der Völkerbund hat ebenfalls etwas getan und 1930 eine Kodifikationskonferenz über drei Sachgebiete abgehalten. Die Fachgelehrten haben seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts eine Vereinigung, das Institut de droit international, und widmen sich in ihm der Erforschung und Kodifikation des Völkerrechts.

Die Vereinten Nationen haben nach Art. 13 Abs. 1a ihrer Satzung diese Aufgabe übernommen und besitzen in der International Law Commission ein vorbereitendes, in den jeweils einberufenen Kodifikationskonferenzen ein beschließendes Organ, jedoch ohne Gesetzgebungsbefugnis. Die Verbindlichkeit eines festgelegten Textes hängt in klassischer Weise von der Ratifikation durch die Staaten ab. Mit anderen Worten bleibt gegenüber einem Staat, der einen kodifikatorischen Text nicht ratifiziert hat, nur die Berufung auf das allgemeine Völkerrecht möglich; man muß also beweisen, daß der auf der Konferenz festgelegte Text geltendes allgemeines Völkerrecht ist und nicht zu den Fortbildungsvorschlägen gehört.

Die Praxis hat gezeigt, daß oft einzelne Staaten die Kodifikationsarbeiten dazu benutzen, das überlieferte Völkerrecht in Frage zu stellen; viele neue Staaten sind von der Agitation ergriffen worden und behaupten, als neue Teilnehmer der Völkerrechtsgemeinschaft nicht an das alte Recht gebunden zu sein. Aber es hat in der Geschichte schon mehrere stoßartige Neugründungen von Staaten gegeben; immer war selbstverständlich, daß sie in das bestehende Völkerrecht eintreten. Das Institut de droit international hat sich 1947 schon gegen diese Kodifikationsmethoden gewandt<sup>7</sup>, die die Feststellung des Völkerrechts von der förmlichen Zustimmung aller Regierungen abhängig machen wollen.

5. Ebenso wie eine geltende Rechtsregel unbefriedigend geworden sein kann, genügt manchmal die Anwendung des geltenden überlieferten Völkerrechts nicht zur befriedigenden Lösung eines Streits oder zur befriedigenden Behandlung einer friedengefährdenden Situation. Diese Erkenntnis hat auf der einen Seite den Schritt zur geschlossenen obligatorischen Gerichtsbarkeit erschwert, auf der anderen Seite zur Ausbildung eines anderen Zweiges der friedlichen Streitbeilegung geführt: der Vermittlung und des Vergleichsverfahrens. Die Vermittlung wird durch Staaten geführt, die freilich oft ein eigenes Interesse wahrzunehmen haben und nicht ehrliche Makler sein können; das Vergleichsverfahren verläuft vor einem Ausschuß von Privatpersonen wie das Schiedsgerichtsverfahren. Mit seltenen Ausnahmen sind diese Verfahren nicht durch verbindliche Entscheidungen zu beenden, sondern mit Vorschlägen, deren Annahme den Streitparteien freisteht.

Sowohl der Völkerbund als auch die Vereinten Nationen haben ihren Rat (Sicherheitsrat) als Organ der Schlichtung eingesetzt. Nur scheint es, daß der Völkerbund diese Aufgabe ernster genommen hat als die Vereinten Nationen. Der Völkerbundsrat hatte die Berichtspflicht, und das erforderte eine objektive Aufklärung des Sachverhalts und der Rechtslage. Der Sicherheitsrat nach Kapitel VI der Satzung der Vereinten Nationen – nicht anders ist es mit der Generalversammlung, wenn sie sich damit befaßt – hat zunächst nur die Aufgabe, den Streitparteien Methoden der Beilegung zu empfehlen. Nur wenn er den Streit als friedengefährdend ansieht (Art. 37 Abs. 2) oder wenn die Streitparteien beide einverstanden sind (Art. 38), kann er sachliche Vorschläge machen; diese sind aber nicht verbindlich.

Die Praxis zeigt, daß die Erörterungen in Geschrei und ideologischem Gerede untergehen und daß, wenn Untersuchungen durch besondere Beauftragte angestellt werden, deren Er-

gebnisse wenig Einfluß haben. Darum leben so viele Streitigkeiten unter der Asche fort, und die Politik der Vereinten Nationen scheint dahin zu gehen, sie durch Aushungerung der Beteiligten zu beenden. Das verspricht jedoch wenig Erfolg, wie die immer wieder aufflackernden Zwischenfälle zeigen. Man hat eine Liste von Persönlichkeiten aufgestellt, die den Staaten als Mitglieder von Vergleichskommissionen zur Verfügung stehen, ähnlich wie es der Ständige Internationale Schiedshof ist. Aber es haben bisher nur zwölf Staaten zur Bildung der Liste beigetragen<sup>8</sup>, und soviel man weiß, ist noch in keinem Falle eine Kommission aus diesem »panel for enquiry and conciliation« zusammengesetzt worden.

6. Der Förderung der allgemeinen Wohlfahrt widmet die Satzung der Vereinten Nationen große Beachtung, und hier hat sich die Organisation auch einige Verdienste erworben. Da sie indessen keine Gesetzgebungsbefugnisse hat und kaum je unmittelbare Verwaltungstätigkeit ausübt, ist sie auf die Vermittlung freiwilliger Koordination und Kooperation beschränkt. Sie überläßt auch die meisten Angelegenheiten den Sonderorganisationen; manche nützlichen Tätigkeiten werden von unabhängigen oder regionalen Organisationen ausgeübt.

Ein Punkt, in welchem die politischen Bestrebungen der Mitgliedermehrheit sich getroffen und eingesetzt haben, ist die Dekolonisierung. Man kann je länger je mehr ihre Auswirkungen anzweifeln; sicherlich hat sie aber gezeigt, wozu eine zielbewußte Politik innerhalb der Organisation fähig wäre, obwohl die legalen Befugnisse dürftig sind.

7. Der moderne Staat, ob er sozialistisch oder klassisch regiert wird, ist nicht mehr nur eine Konzentration von kollektiver Gewalt, sondern auch eine Konzentration materieller Mittel, die zu den Staatszwecken eingesetzt werden können. In den Bundesstaaten geht denn auch der Streit häufig darum, ob die konzentrierten Mittel der Union für Zwecke eingesetzt werden können, deren Verfolgung mit hoheitlicher Gewalt nach der Verfassung den Mitgliedstaaten zusteht.

Im Bereich der Vereinten Nationen kann man wohl nur die

Weltbank und den Währungsfonds unter einem analogen Aspekt betrachten, wobei die Kapitalien nicht der Organisation, sondern den einzelnen Mitgliedern zustehen und diese einen entsprechenden Einfluß ausüben.

#### IV

Die Vereinten Nationen sind nach ihrer Satzung und nach ihrer Praxis noch keineswegs die vollkommene Friedensorganisation. Bereits auf der Zehnjahresfeier der Organisation sind Stimmen laut geworden, die von einer folgerechteren Anwendung der Satzung wenigstens eine gewisse Verbesserung erhofften. Man kann aber nicht sagen, daß seitdem die Vereinten Nationen die ihnen ideal gesetzte Aufgabe besser erfüllt hätten.

Man kann, die damaligen Äußerungen verwendend, drei Funktionen der großen politischen Organisation postulieren: Schauplatz, Instrument und Subjekt<sup>9</sup> der Weltpolitik zu sein. Die erstgenannte ist die bescheidenste; sie knüpft sich an die Behauptung Sir Edward Grey's, man hätte vielleicht den Ersten Weltkrieg vermeiden können, wenn man den Zwischenfall von Sarajewo auf einer Konferenz behandelt hätte<sup>10</sup>. Gewiß hat sich der Völkerbund und haben sich die Vereinten Nationen das Verdienst erworben, drohende Zusammenstöße einfach durch Temporisieren entschärft zu haben. Aber im Grunde ist nichts gewonnen, wenn nicht die tiefer liegenden Ursachen der Ausbrüche beseitigt und die Gegensätze der Interessen ausgeglichen werden. Mit anderen Worten: Eine Konferenz 1914 hätte die Balkanfrage ein für allemal regeln, die Einflüsse der Großmächte bestimmen und abgrenzen müssen.

Hierzu bedarf es rechtlicher oder politischer Prinzipien, und die Satzungen von Völkerbund und Vereinten Nationen sollten diese Instrumente der Weltpolitik darstellen. Prinzipien weiser Politik lassen sich nicht gleich in positives Recht verwandeln, darum kommt es darauf an, ob die agierenden Personen ihnen anhängen und sich mit ihnen durchsetzen.

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen hatte ihre Bundesveranstaltung anlässlich des 20jährigen Bestehens der Weltorganisation am 24. Oktober 1965 in der Berliner Kongreßhalle. Das Bild zeigt links Professor Dr. Fritz Münch vom Max-Planck-Institut für Völkerrecht, Heidelberg, den Hauptreferenten der Matinee, in der Mitte den Berliner Schulsenator Carlheinz Evers, der das Schlußwort sprach, und rechts den Vorsitzenden des LV Berlin der DGVN und Präsidenten des Abgeordnetenhauses, Otto Bach, der die Versammlung mit Grußbotschaften u. a. des Bundespräsidenten und mit einem Bekenntnis zum Wirken der einzigen Weltfriedensorganisation eröffnete (vgl. auch VN Heft 6/65 S. 211).



Man hat schon zur Völkerbundszeit gelegentlich Kritik an der neuen Diplomatie geübt und behauptet, die klassische Diplomatie habe viel mehr dem Frieden gedient. Kritiken gegen die neueste Art der Politik in der Ära der Vereinten Nationen fehlen ebenfalls nicht<sup>11</sup>. In der Tat kann man sich bei dem Niveau des ideologischen Gezänks, das die Szene beherrscht, keine Ordnung der Welt versprechen. Um aber nur den Status quo zu halten, der jeweils der Verteilung des Potentials entspricht, braucht man den Aufwand einer internationalen Organisation nicht.

Im Rückblick auf das Triumvirat Chamberlain – Briand – Stresemann sagt ein Autor<sup>12</sup>, es habe eine glückliche Epoche des Völkerbundes dargestellt. Es müßte so sein, daß nicht nur in der Organisation, sondern durch sie selbst eine Politik geführt wird. Die Stellung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen bietet Voraussetzungen dazu, und man hat in Hammarskjöld vielfach schon ein Beispiel dafür gesehen, wie ein unabhängiges Subjekt in der Politik auftritt, um die objektiven Prinzipien zu vertreten.

Die Sorgen und Bedenken, die die Bilanz der Vereinten Nationen nach zwanzig Jahren begleiten, gelten nun nicht dem Gedanken der politischen Weltorganisation als solchem. Im Gegenteil, sie zu äußern und sich der Grundvorstellungen zu erinnern, die die Vereinten Nationen hervorgerufen haben, ist ein Dienst an der Sache. Und selbst wenn man überzeugt ist, daß trotz aller auftretenden Krisen die Regionalorganisation, besonders die vielfältig verflochtene Integration Europas, größere Verdienste hat und mehr verspricht, bleibt man dem Gedanken treu. Vielleicht nähert man sich dem großen Ziel der Weltorganisation nur schrittweise; sicherlich kann man die Erfahrungen mit kleineren Einheiten – Staaten-

bünden, Bundesstaaten, Regionalbünden – beim Aufbau einer vervollkommenen Weltorganisation verwenden.

#### Anmerkungen:

- 1 Über Friedenspläne überhaupt siehe zum Nachweis Wynner und Lloyd: *Searchlight on Peace Plans*, New York 1949; eingehender von Raumer: *Ewiger Friede. Friedensrufe und Friedenspläne seit der Renaissance*, 1953.
- 2 So Hammarskjöld in der Einleitung zu seinem Tätigkeitsbericht an die Generalversammlung für 1953/54 (UN-Doc. A/2663 S. XII).
- 3 Krause, K. Chr. F.: *Entwurf eines europäischen Staatenbundes*, 1815, neue Ausgabe von Reichel, 1920, S. 15.
- 4 Siehe hierzu Münch, Fritz: *Neue Entwicklung der Formen der Friedenssicherung*, Archiv des Völkerrechts Bd. 12, S. 158–172.
- 5 Den Ausdruck hat anscheinend Schwarzenberger geprägt, siehe ILA-Report of the 47th Conference 1956, S. 66 und eingesandt an die Times vom 8. November 1956. In der Sache übt dieselbe Kritik Scelle: *Jus in bello, jus ad bellum*, in: *Liber Amicorum François* S. 300.
- 6 Im Mittelalter stritt man darüber, ob Gesetzgebung überhaupt bestehendes Recht ändern könne.
- 7 In einer Entschleßung auf der Tagung zu Lausanne, *Annuaire* Bd. 41 S. 261, mit einer Enthaltung.
- 8 *United Nations Yearbook* 1963, S. 714 f.
- 9 Siehe hierzu Münch, Fritz: *Die Vereinten Nationen als Schauplatz, Instrument und Subjekt der Weltpolitik*, in: *Festschrift für Jean Spiropoulos*, 1957, S. 333–349.
- 10 Seymour: *The intimate papers of Colonel House*, Bd. I S. 365, Bd. II S. 45 f., 87 ff.
- 11 Nicolson, H.: *The Evolution of Diplomatic Method*, 1954, S. 84 ff.; Huddleston: *Popular Diplomacy and War*, 1954; Robinson, J.: *Metamorphosis of the United Nations*, *Recueil des Cours ADI* Bd. 94 S. 497 ff., besonders Kap. V: *From rule of law to rule of majority*, S. 560 ff.
- 12 Walters: *A History of the League of Nations*, Bd. I S. 337 ff. Er tadelt allerdings, daß sich der engere Führungskreis zu sehr mit europäischen Fragen beschäftigt und die anderen Mitglieder vernachlässigt habe. – Die Entmachtung der Organisation und des Rates würde eben dadurch vermieden, daß in den Vereinten Nationen ein geeigneter Generalsekretär die politische Hauptrolle übernehme.

## Die Bedeutung der Vereinten Nationen für die Dritte Welt

DR. MYUNGHUN Y. CHO, KOREA

### I. Was ist die »Dritte Welt«?

Um zu untersuchen, was die Vereinten Nationen für die sogenannte Dritte Welt bedeuten, muß man sich zunächst fragen, was die »Dritte Welt« überhaupt ist.

Vor dem Jahre 1939 wurde ein Land, das heute als »Entwicklungsland« bezeichnet wird, »Agrarland« oder »Rohstoffüberschußland« genannt. Diese Bezeichnung gilt heute für diejenigen Länder in Asien, Afrika und Lateinamerika (sowie in einem kleinen Teil Südeuropas), die seit dem Jahre 1945 als »under-developed countries«, »unterentwickelte Länder« oder »pays sous-développés« in den Sprachgebrauch der Organisation der Vereinten Nationen Eingang gefunden haben. Der Ausdruck »Entwicklungsländer«, »pays en voie de développement« oder »developing countries« wird erst seit der Mitte der 50er Jahre benutzt, während neuerdings so dynamische Bezeichnungen wie »Aufbauland«, »Partners for progress« und schließlich »le tiers monde« entstehen. »Die Dritte Welt« ist die deutsche Übersetzung aus dem Französischen. Das spiegelt eine Wandlung der Stellung der Entwicklungsländer in der Weltpolitik wider.

Die Kennzeichnung »Entwicklungsländer« ist in der Tat nicht ganz treffend. Sie klingt so, als würde die bisherige Entwicklung der Industrieländer durch eine Stagnation abgelöst werden und der Tatbestand der Entwicklung nunmehr ausschließlich auf die bisher wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder zutreffen. Sie ist auch irreführend, da die von der industriellen Revolution ergriffenen Länder, d. h. die Industriestaaten von heute, Entwicklungsländer im eigentlichen Sinne des Wortes sind<sup>1</sup>.

Wenn man trotzdem die theoretisch zutreffendere Bezeichnung »unterentwickelte Länder« vermeiden will, so nicht nur deshalb, weil in der Bezeichnung eine gewisse Abträglichkeit für die betroffenen Länder der »Dritten Welt« steckt, sondern weil die in der Diplomatsprache als angenehm empfundene Bezeichnung »Entwicklungsländer« recht gut vom allgemeinen Sprachgebrauch der deutschen Öffentlichkeit absorbiert worden ist<sup>2</sup>. Die für die Öffentlichkeit noch mehr oder weniger fremde Bezeichnung »Die Dritte Welt« ist dagegen ein Versuch, die Gesamtheit der Entwicklungsländer als eine grobe Einheit in der Weltarena zu betrachten.

Unter »under-developed countries« wurden von der UNO diejenigen Länder verstanden, in denen »per capita income is low when compared with the per capita real incomes of the United States of America, Canada, Australia and Western Europe«<sup>3</sup> – diejenigen Länder also, die synonym mit »poor countries« seien. Daß man das Einkommensniveau als entscheidendes Kriterium für die Begriffsbestimmung betrachtet, wird dabei deutlich<sup>4</sup>. Die Außerordentliche Generalversammlung der UN, die vom 14. Mai bis 27. Juni 1963 tagte, definierte zum ersten Male »economically less developed countries« (Sprich: Entwicklungsländer) als »alle Mitgliedstaaten (der UNO) mit Ausnahme von Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, den Niederlanden, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Sowjetunion, Südafrika, Tschechoslowakei, Ungarn, Ukraine, Vereinigte Staaten von Amerika und Weißrußland«<sup>5</sup>. Anders gesagt: