

*Seit Anfang 1966 besteht der Sicherheitsrat aus 15 Mitgliedern. In den ersten 20 Jahren des Bestehens der Organisation waren es 11. Ein Beschluß erfordert jetzt 9 Ja-Stimmen (bisher 7). Geht es um eine Sachfrage, müssen unter den Ja-Stimmen alle ständigen Mitglieder des Rates sein, also China, Frankreich, Großbritannien, UdSSR und USA. Bei Verfahrensfragen ist das nicht erforderlich. Hier genügen 9 beliebige Stimmen. Was sind Verfahrensfragen, was sind Sachfragen? Ob der Antrag der Sowjetisch Besetzten Zone (SBZ) auf Aufnahme in die Vereinten Nationen auf die Tagesordnung des Sicherheitsrates gesetzt werden soll, ist eine Verfahrensfrage, ob die SBZ in die Vereinten Nationen aufgenommen werden soll, ist eine Sachfrage. Aber in anderen Fällen ist das nicht so klar zu entscheiden. Es gibt schwerwiegende Zwischenmöglichkeiten. Und was kann dann geschehen? Damit befaßt sich der nachstehende Beitrag. Ihm kommt um so mehr Bedeutung zu, als der Sicherheitsrat, wie ursprünglich nach der Charta geplant, sich wieder zum Hauptorgan der Vereinten Nationen in Sicherheitsangelegenheiten zu entwickeln begonnen hat.*

Die seit Jahren andauernden Erörterungen über eine Lösung der Finanz- und Verfassungskrise der UN lassen erkennen, daß das Reden von einer „Renaissance des Sicherheitsrates“ nicht unbegründet ist. Es geht bei dieser bereits länger schwelenden Krise um nicht weniger als die Frage, ob bei Versagen des durch Veto blockierten Sicherheitsrates die Generalversammlung militärische Aktionen in Gang setzen darf oder nicht. Nach durch 20 Jahre hindurch unverändert gebliebener Auffassung der UdSSR, der sich neuerdings Frankreich anschließt, sind diese Aktionen illegal. Nur der Sicherheitsrat dürfe militärische Aktionen beschließen, und nur die für solche Aktionen aufgewandten Kosten dürften auf die Mitglieder umgelegt werden.

Es ist allzu bekannt, daß die Sicherheitsmaschinerie der UN in den ersten 5 Jahren ihres Bestehens nicht funktionierte, und daß 1950 nach Ausbruch des Korea-Krieges die Organisation in der Stunde großer Not versuchte, durch weitherzige Interpretation der Charta auch der Generalversammlung die Kompetenz zuzusprechen, militärische Aktionen empfehlen zu können. Seitdem hat die Welt sich daran gewöhnt, über den Sicherheitsrat und die in der Charta verankerten Privilegien der 5 Großmächte hinwegzudenken und sich darauf zu verlassen, die Generalversammlung werde bei Versagen des Sicherheitsrates schon einspringen und – wie beispielsweise 1956 im Suez-Konflikt – militärische oder paramilitärische Maßnahmen beschließen und dadurch auftretende Krisen meistern.

Mit dieser Kompetenzverlagerung auf die Generalversammlung, von der die Satzungsäter sich ausnahmslos nichts träumen ließen, soll es nun vorbei sein. Der seit 1950 von der UdSSR erbittert geführte Kampf um die Rückeroberung der Monopolstellung des Sicherheitsrates soll durch finanzielles Aushungern der UN entschieden werden. Das Rad der UN-Geschichte soll sich wieder drehen.

In dieser Situation ist es angebracht, einen Blick auf jene Jahre zurückzuwerfen, in denen die Organisation in Sicherheitsfragen dem Sicherheitsrat ausgeliefert und durch Veto der UdSSR weit über das in San Franzisko gewollte Maß hinaus zur Untätigkeit verurteilt war. Eine besondere Rolle spielte dabei die Anwendung des im folgenden zu behandelnden Doppel-Vetos, dessen Darstellung allerdings ohne Rückschau auf die Entstehungsgeschichte der Charta unverständlich sein würde.

## I. Zur Vorgeschichte des Vetos

Die UN-Charta ist ein Kind des Krieges und der alliierten Großmächte: Bereits im Sommer 1944, als mit der Invasion in der Normandie der entscheidende Angriff auf das Deutsche Reich eingeleitet war, hielten die führenden Mächte der Alliierten die Zeit für gekommen, um rechtzeitig das Eisen für eine neue weltumspannende Friedensorganisation zu schmieden, solange es noch heiß war.

Dabei schien es ihnen selbstverständlich, daß sie, d. h. die vier Weltmächte USA, Großbritannien, UdSSR und China, zunächst völlig unter sich ausmachten, welche Gestalt die zu gründende Organisation der Vereinten Nationen annehmen sollte und welche entscheidende Schlüsselstellung sie sich selbst vorzubehalten gedachten.

Hierüber waren „die großen Vier“ sich völlig einig, als sie Ende August 1944 in Dumbarton Oaks — einem Park in Washington DC — zu Gesprächen zusammenkamen, die ihren Niederschlag in den sogenannten „Dumbarton Oaks-Vorschlägen“<sup>1</sup> fanden. Diese Vorschläge wurden anschließend den übrigen Alliierten mit einer Einladung zu einer gemeinsamen Konferenz im April 1945 in San Francisco zugesandt. Uneinigkeit herrschte schon damals über die Frage, die seitdem bis auf den heutigen Tag die Vereinten Nationen immer wieder beschäftigt hat: wie in dem mit beängstigender Machtfülle ausgestatteten Sicherheitsrat abgestimmt werden soll. Die Gesprächsteilnehmer von Dumbarton Oaks mußten, in Zeitnot geraten, die Frage offen lassen<sup>2</sup>. Diesen Eckpfeiler des Vertragswerkes eigenhändig zu setzen blieb den drei mächtigsten Männern der damaligen Zeit — Roosevelt, Churchill und Stalin — vorbehalten. Sie trafen sich im Februar 1945 in Jalta und einigten sich dort über das Abstimmungsverfahren in der sogenannten „Jalta-Formel“. Diese wurde dann kurz vor Beginn der Ende April 1945 beginnenden San Francisco-Konferenz mit Billigung Chinas als Schlußstein in die Dumbarton Oaks-Vorschläge eingefügt. Die Jalta-Formel hat denselben Wortlaut wie der auf der Konferenz angenommene Artikel 27 der UN-Charta. Dieser enthält in Absatz 3 die Verankerung des Vetorechts — d. h. der entscheidenden Schlüsselstellung jedes einzelnen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates in allen Fragen, die nicht Verfahrensangelegenheiten sind<sup>3</sup>.

So einfach sich diese Formel ansieht und so beruhigt die Großmächte — insbesondere die UdSSR, aber auch die USA — jeder kommenden Aktivität der UN entgegensehen konnten, so offenbar wurde bald den sehr kritischen anderen Konferenzteilnehmern von San Francisco, daß die Jalta-Formel ein gefährliches Blockierungsinstrument in der Hand der ständigen Mitglieder des Rates sein könnte und daß sie im übrigen auf viele Fragen keine befriedigende Antwort gäbe. Deshalb waren die sieben Konferenzwochen zu einem erheblichen Teil mit Attacken gegen die Jalta-Formel ausgefüllt. Sie zwangen zwar die vier Großmächte zu einer umfangreichen „Viermächte-Erklärung zum Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat“<sup>4</sup>, vermochten indessen nicht, den als tabu betrachteten Wortlaut der von Roosevelt, Churchill und Stalin persönlich formulierten Jalta-Formel abzuändern. Quasi als Ausgleich für die unverändert übernommene Jalta-Formel konzedierte die Großmächte den kleinen und mittleren Mächten schließlich auch noch den Artikel 10 der Charta, der die Allzuständigkeit der Generalversammlung begründet und ihr das Recht verleiht, alle in den Rahmen der Charta fallenden Fragen und Angelegenheiten zu erörtern und hierin auch Empfehlungen zu erteilen.

Jalta-Formel, also Artikel 27 der Charta, und Viermächte-Erklärung gehören seitdem zu dem komplizierten Instrumentarium von Rechtsbestimmungen, die beherrschen muß, wer die Sicherheitsmaschinerie der UN in Gang setzen bzw. lähmen will. Dies um so mehr, als die Praxis aufgezeigt hat, wie leicht ein einzelnes ständiges Mitglied des Sicherheitsrats über jedes befürchtete Maß hinaus die gesamte Organisation zu ohnmächtigem Nichtstun zwingen kann, und wie andererseits sich das Veto einzelner Großmächte durch geschickte Handhabung der Geschäftsordnungsregeln des Sicherheitsrats ausmanövrieren läßt.

## II. Die Viermächte-Erklärung vom 7. Juni 1945 und das Doppel-Veto

Die Jalta-Formel bestimmt in Absatz 2, daß der 11 (15)<sup>3</sup> Mitglieder zählende Sicherheitsrat seine internen *Verfahrensfragen* mit der Mehrheit von 7 (9)<sup>3</sup> Stimmen entscheidet. In „allen sonstigen Fragen“ erfordert eine gültige Entscheidung 7 (9)<sup>3</sup> Stimmen „einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder“. Ein einzelnes ständiges Mitglied kann solche Entscheidungen folglich durch Veto verhindern.

Was *Verfahrensfragen* und was *sonstige Fragen* sind, kann in der Praxis zweifelhaft sein. Der Sicherheitsrat muß diese folgenschwere Vorfrage jeweils selbst entscheiden. Die Charta sieht keine andere Instanz vor, die diese Frage verbindlich für ihn entscheiden könnte. Die Großmächte, in San Francisco wegen des Wortlautes der Jalta-Formel bedrängt, versuchten in ihrer am 7. Juni der Konferenz vorgelegten Viermächte-Erklärung katalogartig festzulegen, was Verfahrensentscheidungen sein und welche Fragen dem Veto unterliegen sollten. Dabei waren sie sich durchaus im klaren, daß eine abschließende Aufzählung aller nur denkbaren Entscheidungen nicht möglich ist und die der Konferenz vorgelegte Aufzählung nur beispielhaft sein konnte. Es heißt dort<sup>5</sup>:

### Abschnitt I

2. „Beispielsweise ist nach der Jalta-Formel das für Verfahrensfragen geltende Abstimmungsverfahren anzuwenden bei allen Entscheidungen nach Kapitel VI, Abschnitt D. Das bedeutet: Der Rat kann mit 7 beliebigen Stimmen seine Geschäftsordnungsbestimmungen annehmen oder ändern; er legt fest, wie der Präsident des Rates gewählt wird; er organisiert sich so, daß seine dauernde Funktionsfähigkeit gewährleistet ist; er bestimmt Zeit und Ort seiner regulären und seiner Sonder-sitzungen; er errichtet solche Gremien oder Hilfsorgane, die er zur Wahrnehmung seiner Aufgaben für erforderlich hält; ein nicht im Rat vertretenes Mitglied lädt er zur Teilnahme an seinen Beratungen ein, wenn die Interessen dieses Mitgliedes besonders berührt werden; und er kann jedweden Staat zur Teilnahme an seinen Beratungen einladen, wenn dieser Staat Partei in einem Streitfall ist und die Beratungen sich auf diesen Streitfall erstrecken.“
3. ...
4. „Entscheidungen und Maßnahmen des Rates, die über das Vorstehende hinausgehen, werden größere politische Folgen nach sich ziehen und werden vielleicht sogar eine Kette von Folgen einleiten, die schließlich den Rat vor die Notwendigkeit stellen, auf Grund seiner ihm übertragenen Verantwortlichkeit Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VIII Abschnitt B zu ergreifen. Diese Kette von Folgen beginnt, wenn der Rat eine Untersuchung beschließt, oder wenn er der Meinung ist, es sei an der Zeit, Staaten zur Beilegung ihrer Streitigkeiten aufzufordern oder den streitbefangenen Parteien Empfehlungen zu erteilen. Für diese Entscheidungen und Maßnahmen soll die Einstimmigkeit der ständigen Mitglieder erforderlich sein.“ (Sperrung vom Verfasser.)

Mit dieser Aufzählung war immerhin zu dem Charakter einer Reihe wichtiger Entscheidungen Stellung genommen worden. Die Frage, wie bei den nichtgenannten Entscheidungen abzustimmen sei und wie der Rat über diese sich dann stellende Vorfrage entscheiden soll, war indessen damit noch nicht beantwortet. Hierzu hieß es in Abschnitt II der Viermächte-Erklärung wie folgt:

### Abschnitt II

1. „Nach Auffassung der Delegationen der einladenden Regierungen ist aus dem Entwurf der Charta unmittelbar zu entnehmen, welche Abstimmungsform bei den einzelnen Funktionen des Rates jeweils anzuwenden ist.“
2. Es erscheint deshalb unwahrscheinlich, daß in Zukunft irgendeine bedeutsame Angelegenheit auftauchen wird, bei der darüber zu entscheiden ist, ob das Abstimmungsverfahren für Verfahrensfragen anzuwenden ist oder nicht. Sollte trotzdem eine solche Angelegenheit auftauchen, so muß die Entscheidung über die Vorfrage, ob es sich um eine Verfahrensfrage handelt oder nicht, mit einer Mehrheit von 7 Stimmen einschließlich der Stimmen der ständigen Mitglieder getroffen werden.“ (Sperrung vom Verfasser.)

Diese in Abschnitt II enthaltene Regelung war die einzige, die dem Wortlaut der Jalta-Formel gerecht wurde („alle sonstigen Fragen“)<sup>6</sup>. Die gleiche Lösung hatte man bereits während der Praxis des Völkerbundes befürwortet, als auch dort das Problem der Einordnung einer bestimmten Frage, ob Verfahrensfrage oder Substanzfrage, auftauchte. Mit dieser in der Viermächte-Erklärung enthaltenen Regelung war der Weg für das Doppel-Veto geöffnet, das sich später in der Praxis des Sicherheitsrates als recht einfaches Verfahren für Blockierungsmanöver erwies. In der Praxis ist dabei nie die durchaus berechtigte Frage aufgeworfen worden, inwieweit die Viermächte-Erklärung die vier Großmächte überhaupt verpflichtete und die jeweiligen nichtständigen Mitglieder des Rates heute noch bindet<sup>7</sup>.

## III. Die Anwendungsfälle des Doppel-Vetos

### 1. Entscheidung vom 26. Juni 1946 in der Spanien-Frage

Bereits wenige Monate nach dem ersten Zusammentritt des Sicherheitsrates am 17. Januar 1946 zeigte sich in zwei Fällen, daß der Rat die Viermächte-Erklärung anwenden und die ständigen Mitglieder von der Möglichkeit des Doppel-Vetos Gebrauch machen würden.

Von April bis Juni 1946 hatte sich der Rat mit dem Franco-Regime in Spanien beschäftigt, dessen weitere Existenz nach Auffassung mehrerer Ratsmitglieder zu internationalen Reibungen führe und die internationale Sicherheit gefährde. Der Rat konnte jedoch wegen der Uneinigkeit der ständigen Mitglieder zu keiner Entscheidung gelangen. Trotzdem wurde am 26. Juni der Antrag vorgelegt, weiterhin das Verhalten des Franco-Regimes zu beobachten und die spanische Frage auf der Tagesordnung des Rates zu belassen. Als zwei Mitglieder gegen den Antrag stimmten, erklärte ihn der russische Vertreter für abgelehnt, weil es sich nach seiner Auffassung um eine Sachentscheidung gehandelt und u. a. er dagegengestimmt habe. Daraufhin stellte der Präsident des Rates (Mexiko) nachträglich die Vorfrage, ob es sich um eine Verfahrensfrage gehandelt habe. Abstimmung: 8 Ja, 2 Nein (UdSSR, Frankreich), 1 Enthaltung. Der Präsident erklärte den Antrag daraufhin für abgelehnt, da zwei ständige Mitglieder des Rates gegen ihn gestimmt hätten<sup>8</sup>.

### 2. Entscheidung vom 29. August 1946 über die Aufnahme Albanien

An diesem Tage beriet der Rat über die Mitgliedschaft Albanien. Als die Entscheidung über die Aufnahme vertagt werden sollte, erklärte der Präsident (Polen), die Abstimmung über die Vertagung sei eine Verfahrensfrage. Als die UdSSR hiergegen protestierte, wurde die Vorfrage gestellt, ob es sich um eine Verfahrensfrage handle. Abstimmung: 5 Ja, 4 Nein (UdSSR, Frankreich, England, China); 2 Enthaltungen. Der Präsident stellte daraufhin fest, die Vertagung sei eine Sachentscheidung und unterliege folglich Artikel 27 Absatz 3<sup>9</sup>. Diese beiden ersten Anwendungsfälle bewiesen, daß das Doppel-Veto verfahrenstechnisch gut funktionierte. Die darin zugleich liegende Gefahr, auch mißbräuchlich zu Blockierungszwecken benutzt zu werden, wurde von dem australischen Vertreter Evatt, der schon auf der San Francisco-

Konferenz die Opposition der kleinen und mittleren Staaten gegen die Privilegien der Großmächte angeführt hatte, klar erkannt<sup>10</sup>. Schon ein Jahr später erwies sich seine Prognose als richtig, als die Sowjetunion den Sicherheitsrat zur Unfähigkeit zwang und kraß demonstrierte, welche Blockierungsmöglichkeiten im Doppel-Veto liegen.

### 3. Entscheidung vom 15. September 1947 im griechisch-albanischen Grenzkonflikt

Der Sicherheitsrat bemühte sich 1947 monatelang immer wieder, in dem zwischen Griechenland und Albanien wegen kommunistischer Infiltrationen herrschenden Grenzkonflikt einen Beschluß zu fassen. Alle Anläufe scheiterten an der starren Haltung der UdSSR, die die Vereinten Nationen unter allen Umständen von diesem Schauplatz fernhalten wollte. Als Ausweg aus der Blockierung des Rates schien sich anzubieten, die Angelegenheit an die im September zusammen tretende Generalversammlung zu überweisen, die zwar im Gegensatz zum Rat keine verbindlichen Entscheidungen in Sicherheitsfragen treffen kann, die aber immerhin gemäß Artikel 10 der Charta befugt ist, alle in den Rahmen der Charta fallenden Angelegenheiten — das sind auch die Sicherheitsangelegenheiten — zu erörtern und darin auch — und zwar ohne Vetorecht der Großmächte — Empfehlungen zu erteilen. Als über den Verweisungsantrag im Rat abgestimmt war, erklärte indessen der Präsident des Rates (UdSSR), der Antrag sei abgelehnt, da die UdSSR dagegengestimmt habe. Die USA erhoben Protest und bestanden auf einer formellen Abstimmung über die Vorfrage, ob die Angelegenheit eine Verfahrensfrage sei. Diese Abstimmung ergab 8 Ja-Stimmen bei 2 Gegenstimmen und 1 Enthaltung. Der Präsident konnte deshalb unter Bezug auf Abschnitt II der Viermächte-Erklärung unwidersprochen feststellen, der Antrag sei damit abgelehnt, da die UdSSR dagegengestimmt habe<sup>11</sup>.

Dieses Blockierungsmanöver mit dem doppelten Veto war besonders bitter, weil an ihm deutlich wurde, daß die durch das Vetorecht verankerte Schlüsselstellung der Großmächte sich einschneidend auch auf die Generalversammlung auswirkt: Solange der Sicherheitsrat mit einer Frage beschäftigt bleibt, ist es der Generalversammlung gemäß Artikel 12 verboten, in dieser Frage Empfehlungen zu erteilen, es sei denn, der Rat ersuche darum! Ein durch Doppel-Veto erzwungenes weiteres Beschäftigtsein des Rates — die Absetzung eines Punktes von der Tagesordnung des Rates bedarf gemäß Regel 10 und 11 der Geschäftsordnung eines formellen Beschlusses — blockiert also zugleich auch die Generalversammlung, d. h. in Sicherheitsfragen praktisch die gesamte Organisation.

### 4. Entscheidung vom 24. Mai 1948 in der Tschechoslowakei-Frage

Nach dem kommunistischen Staatsstreich in der Tschechoslowakei im Februar 1948 trat der Sicherheitsrat zusammen, um sich mit den undurchsichtigen Vorgängen in Prag zu befassen. Im Mai wollte die Mehrheit des Rates einen Ausschuß einsetzen, der Material zusammentragen sollte. Es hatte sich bereits damals gezeigt, daß eine der wichtigsten praktischen Funktionen der UN darin besteht, in undurchsichtigen Konfliktsituationen objektives Material zusammenzutragen und eventuell Beobachtungskommissionen einzusetzen.

Als am 24. Mai über die Einsetzung des Ausschusses entschieden werden sollte, wurde lebhaft darüber debattiert, ob die Abstimmung dem Veto unterliege oder nicht. Die Antragsteller vertraten den Standpunkt, es handle sich um eine Verfahrensangelegenheit, und beriefen sich dabei auf Abschnitt I der Viermächte-Erklärung, nach der die Errichtung von Hilfsorganen eine Verfahrensangelegenheit sei. Dem wurde von der UdSSR entgegengehalten, daß ebenfalls nach Abschnitt I der Viermächte-Erklärung die Einleitung einer Untersuchung eine dem Veto unterliegende Entscheidung sei,

da es sich dabei um eine Maßnahme handle, die möglicherweise zu einer Kette von Folgen führen könne. Da sich über den Charakter der Entscheidung keine Einigung erzielen ließ, mußte formell über die Vorfrage abgestimmt werden, ob die Einsetzung des Ausschusses eine Verfahrensfrage sei. Hierbei stimmte die UdSSR mit Nein. Die Einsetzung des Ausschusses unterblieb deshalb<sup>12</sup>.

### 5. Entscheidung vom 29. September 1950 in der Formosa-Frage

In diese im Prinzip recht einfache Blockierungspraktik, die das in Sachentscheidungen gewohnte Veto notfalls auch auf Verfahrensfragen oder zumindest auf zweifelhafte Fragen ausdehnen konnte, brachten die Ereignisse während der kritischen ersten Monate des Koreakrieges eine äußerst interessante neue Version: Als sich der Sicherheitsrat im September mit der Formosa-Frage beschäftigte, beantragte Ecuador, gemäß Regel 39 der Geschäftsordnung auch eine Delegation der Volksrepublik China zu den Beratungen des Rates einzuladen. Laut Abschnitt I der Viermächte-Erklärung zählt das Anhören einer streitbeteiligten Partei zu den Verfahrensfragen. Der Vertreter Nationalchinas im Rat lehnte indessen die Einladung an die Volksrepublik China aus verständlichen Gründen ab und versuchte, den Antrag durch Veto zu Fall zu bringen. Als die Abstimmung 7 Ja-Stimmen ergab, erklärte der Präsident den Antrag für angenommen. Der Vertreter Chinas protestierte und bestand auf einer Abstimmung über die Vorfrage, ob es sich um eine Verfahrensfrage handle. Ergebnis: 9 Ja, 1 Nein (China), 1 Enthaltung. Der Präsident erklärte daraufhin trotz der Gegenstimme Chinas den Antrag für angenommen. Als China unter Hinweis auf Abschnitt II der Viermächte-Erklärung protestierte, stellte der Präsident gemäß Regel 30 der Geschäftsordnung<sup>13</sup> seine Geschäftsführung zur Entscheidung des Rates. Nach dieser Vorschrift bedarf es der Stimmenmehrheit, um eine Präsidialentscheidung erfolgreich anzufechten. Es trat indessen der bisher einmalige Fall ein, daß bei dieser Abstimmung sich *alle* Mitglieder des Rates der Stimme enthielten. Der Präsident konnte folglich seine Präsidialentscheidung für gültig erklären<sup>14</sup>. Der Versuch Chinas, das Doppel-Veto in einer Frage anzuwenden, welche die Viermächte-Erklärung zweifelsfrei als Verfahrensangelegenheit bezeichnet, schlug somit fehl.

Damit war als neues und unter Umständen ausschlaggebendes Moment die Präsidialentscheidung des Präsidenten in den Vordergrund gerückt. Um dies richtig ermaßen und würdigen zu können, muß man wissen, daß gemäß Regel 18 der Geschäftsordnung der Vorsitz im Rat jeden Monat nach der englisch-alphabetischen Reihenfolge der Namen der Mitgliedstaaten wechselt. Der jeweilige Präsident hat also die Feststellung des Ergebnisses einer getroffenen Abstimmung vorzunehmen „und seine Entscheidung gilt, es sei denn, sie wird mit Stimmenmehrheit angefochten“ (Regel 30). Erhielt der Formosa-Fall noch seine Besonderheit dadurch, daß keiner die Entscheidung des Präsidenten anfocht, aber auch keiner sie unterstützte, so zeigt sich in einem besonders interessanten Fall — freilich erst neun Jahre später —, daß durch die Präsidialentscheidung sogar ein regelrechtes Veto ausmanövriert werden kann.

### 6. Entscheidung vom 9. September 1959 in der Laos-Frage

Anfang September 1959 trat der Rat zusammen, um den laotischen Antrag zu beraten, die UN sollten wegen eines offenen Angriffs der Demokratischen Republik Vietnam (Nordvietnam) sofort eingreifen. Einige Mitglieder beantragten, zunächst einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der über die Lage in Laos berichten sollte. Die Sowjetunion war gegen die geplante Untersuchung und wies unter Berufung auf Abschnitt I der Viermächte-Erklärung darauf hin, daß die Einsetzung der Zustimmung aller ständigen Mitglieder bedürfe, da die Untersuchung nach der geschilderten Sachlage

eine Sachentscheidung handele. Der sowjetische Vertreter führte dabei mehrere Fälle an, in denen bei ähnlichen Situationen die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses als Sachentscheidung angesehen wurde. Hilfsweise berief er sich auf Abschnitt II der Viermächte-Erklärung und bestand auf einer formellen Abstimmung über die Vorfrage.

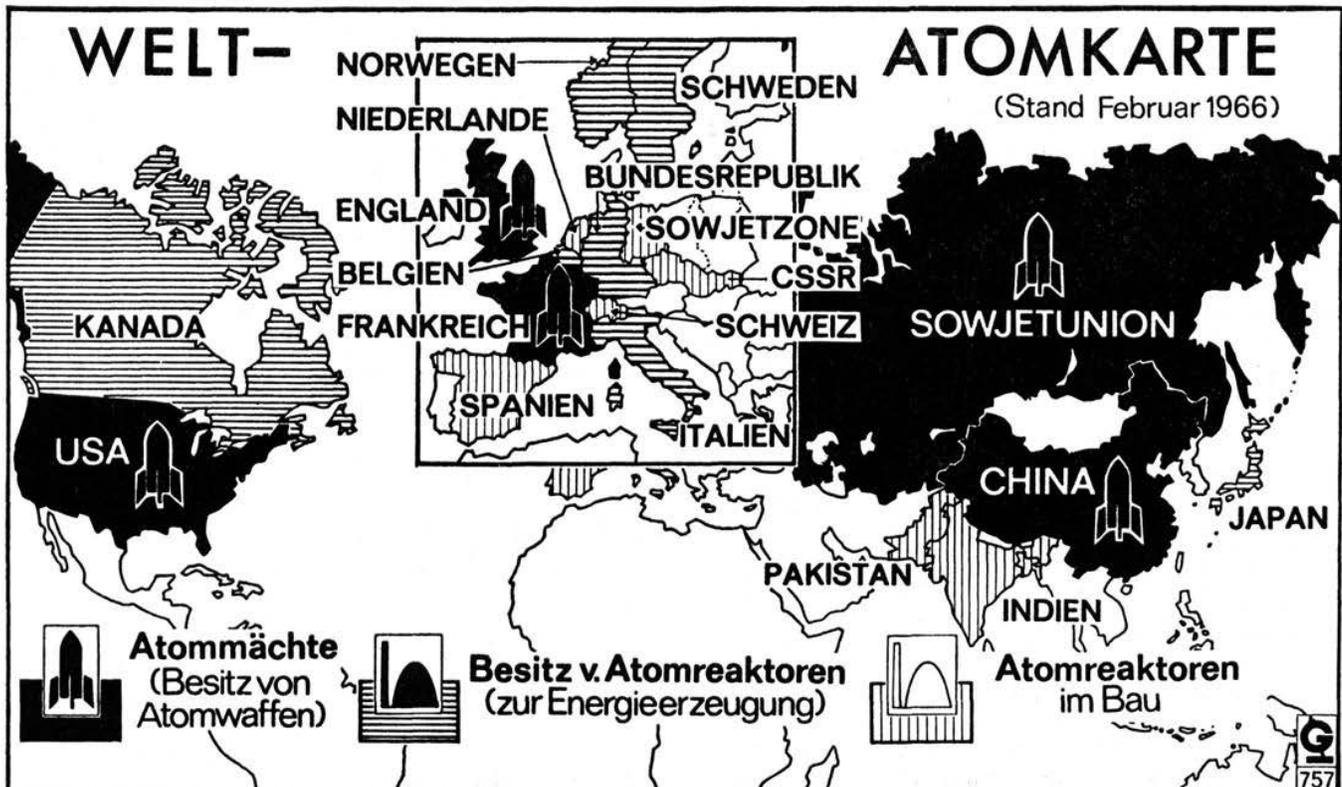
Der Präsident (Italien) stellte daraufhin die Vorfrage, ob die Einsetzung des Ausschusses eine Verfahrensangelegenheit sei. Abstimmung: 10 Ja, 1 Nein (UdSSR). Überraschenderweise erklärte der Präsident die Einsetzung des Ausschusses sei somit eine Verfahrensfrage. Er ignorierte durch diese Feststellung, daß nicht allein Abschnitt I der Viermächte-Erklärung die Entscheidung als nichtprozessual klassifiziert, sondern auch daß Abschnitt II die Abstimmung über die Vorfrage, basierend auf dem Wortlaut von Artikel 27 der Charta, dem Veto unterwirft. Die Sowjetunion verzichtete resignierend darauf, die Entscheidung des Präsidenten nach Regel 30 der Geschäftsordnung anzufechten, was auch wohl angesichts des Stimmenverhältnisses erfolglos gewesen wäre, protestierte jedoch mit dem begründeten Hinweis, daß die Feststellung des Präsidenten die Viermächte-Erklärung klar verletze. Der Ausschuß wurde trotzdem gegen die Stimme der Sowjetunion eingesetzt<sup>15</sup>.

Dieser Fall ist außerordentlich bemerkenswert. Er zeigt in aller Deutlichkeit, daß das 1945 unter Schwierigkeiten errichtete rechtliche Gerüst der Organisation im Laufe der Jahre immer mehr unter dem Druck der politischen Interessengegensätze aus den zunächst festen Fugen geraten ist, so daß heute bei Entscheidungen des Sicherheitsrates sogar das satzungsmäßig verankerte Vetorecht der Großmächte seinen Charakter einer absoluten Sicherheitsgarantie gegen unerwünschte Sachentscheidungen verloren hat. Zweifelsfrei ist die 1959 zur Abstimmung stehende Frage 1945 von den Satzungsgebern als Sachentscheidung betrachtet worden. Dem

hatte sich der Rat entweder zu beugen oder aber er mußte korrekt über die Vorfrage abstimmen, die sowohl nach dem Wortlaut von Artikel 27 wie auch nach der Viermächte-Erklärung dem Veto unterlag. Mochte man bedauern, daß in den ersten Jahren der Praxis das Doppel-Veto mitunter mißbräuchlich angewandt wurde, dieser Mißbrauch der Geschäftsordnungsregeln gegenüber dem satzungsmäßigen Vetorecht wiegt schwerer<sup>16</sup>. Es verbietet sich aus rechtlichen und naheliegenden politischen Gründen, daß das satzungsmäßig garantierte Vetorecht im Sicherheitsrat einfach dadurch ausgeräumt wird, daß die Mehrheit der Mitglieder erklärt, eine eindeutige Substanzfrage sei eine Verfahrensfrage. Wie leicht die Bereitschaft zur Preisgabe und Aufweichung der rechtlichen Fundamente ist, zeigt der Laos-Fall ganz deutlich: Am 7. September 1959 setzte der Rat trotz des russischen Vetos den Untersuchungsausschuß ein. Wenige Tage später, am 15. September, trat die Generalversammlung, die ihrerseits den Ausschuß hätte einsetzen können und dies auch sicherlich getan hätte, zu ihrer ordentlichen Herbsttagung zusammen.

Einen unerwartet interessanten Aspekt erhält der im Laos-Fall aufgezeigte und vom Sicherheitsrat beschrittene Umgehungsweg dadurch, daß er trotz aller rechtlicher Bedenken vielleicht die einzige Möglichkeit darstellt, einen Vertreter Rotchinas den Platz „Chinas“ im Rat einnehmen zu lassen. Gemäß Artikel 23 ist „China“ ständiges Mitglied. Den Sitz nimmt immer noch ein Vertreter der nationalchinesischen Regierung auf Formosa ein. Falls eines Tages die Mehrheit des Rates den Wunsch haben sollte, diesen Sitz durch Rotchina besetzen zu lassen, so könnte zunächst die Vorfrage zu klären sein, ob die Entscheidung dieser Frage dem Veto unterliegt. Bei der Abstimmung könnte dann der Präsident die Gegenstimme des nationalchinesischen Vertreters ignorieren und anschließend seine Präsidialentscheidung zur Abstimmung stellen. Nach Regel 30 der Geschäftsordnung müßte die

Gegenwärtig sind die fünf Mächte USA, UdSSR, Großbritannien, Frankreich und China im Besitz von Atomwaffen; sie sind zugleich die fünf ständigen und veto-berechtigten Mitglieder des Sicherheitsrates, sofern man die Frage der Vertretung Chinas in der UNO durch Peking oder Taipeh ausklammert. Aber von Jahr zu Jahr können mehr Staaten Atomwaffen herstellen und die Absicht haben, dem »Atomklub« beizutreten. Die deutsche Bundesregierung spricht daher in ihrer Friedensnote ein dringendes Problem an, wenn sie Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Atomwaffen vorschlägt. In Genf bemüht sich die 18-Mächte-Abüstungskonferenz der Vereinten Nationen um das Zustandekommen eines Atomsperrvertrags.



Mehrheit des Rates dagegenstimmen, um seine Entscheidung umstoßen zu können.

Überblickt man die aufgezeigten Fälle des Doppel-Vetos, so stellt sich die Frage, weshalb es eigentlich nicht öfter zu Blockierungszwecken eingelegt wurde. Die Antwort ist darin zu suchen, daß die zunächst bedeutungslose Generalversammlung sich durch die während der ersten Monate des Korea-Krieges am 3. November 1950 angenommene Resolution 377 (V) „Uniting for Peace“ zu dem in Sicherheitsfragen wichtigsten und zuverlässigsten Organ entwickelt hat<sup>17</sup>. Sie leitet ihre Allzuständigkeit aus dem in San Francisco von den kleinen und mittleren Staaten erkämpften Artikel 10 her, schaltet sich nunmehr in Sicherheitsfragen ein und erteilt Empfehlungen, sobald der Rat durch Blockierungsmanöver oder aus sonstigen Gründen handlungsunfähig ist. Diese Resolution sowie der Umstand, daß die Generalversammlung durch ihre ständig gewachsene Mitgliederzahl an Wichtigkeit gewonnen hat, haben dazu geführt, daß zwar immer noch der Sicherheitsrat in Sicherheitsfragen rechtlich das hauptverantwortliche Organ ist (Artikel 24), in Wirklichkeit hat der Rat jedoch seine ihm von den Satzungsgebern zugedachte Bedeutung eingebüßt und haben die ständigen Mitglieder ihre durch das Vetorecht gesicherte ursprüngliche Schlüsselposition in Sicherheitsfragen verloren. Damit soll nicht ausgeschlossen werden, daß aus anderen Gründen eine erneute Verlagerung des Gewichts von der Generalversammlung auf den Sicherheitsrat möglich ist. Gewisse Anzeichen sprechen dafür.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die gegenwärtige Finanz- und Verfassungskrise zu einem Comeback des Sicherheitsrates und damit zu einer Wiederaufwertung der Schlüsselposition der ständigen Mitglieder führen wird. Sollte das Pendel zugunsten des Sicherheitsrates zurückschwingen, werden die Blockierungstaktiken im Sicherheitsrat wieder an Bedeutung gewinnen.

#### Anmerkungen:

- 1 Yearbook of the UN 1946/47, S. 4.
- 2 Die Dumbarton Oaks-Gespräche dauerten vom 21. August bis zum 7. Oktober 1944.
- 3 Artikel 27 der Charta lautet:  
(1) Jedes Mitglied des Sicherheitsrates hat eine Stimme. (2) Beschlüsse des Sicherheitsrates über Verfahrensfragen bedürfen der Zustimmung von sieben Mitgliedern. (3) Beschlüsse des Sicherheitsrates über alle sonstigen Fragen bedürfen der Zustimmung von sieben Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständigen Mitglieder, jedoch mit der Maßgabe, daß sich bei Beschlüssen aufgrund von Kapitel VI und von Artikel 52 Absatz (3) die Streitparteien der Stimme enthalten. - Der Artikel in dieser Form war bis Ende 1965 in Kraft. Dann wurde der Rat auf 15 Mitglieder erweitert. Seitdem bedarf es bei Beschlüssen zu (2) wie zu (3) der Zustimmung von 9 Mitgliedern des Rates. An der Schlüsselstellung der 5 ständigen Ratsmitglieder hat sich hierdurch nichts geändert; das Veto-Recht ist unangetastet.
- 4 Four Power Statement on Voting in the Security Council. Yearbook of the UN 1946/47, S. 23 ff.
- 5 Yearbook of the UN 1946/47, S. 24.
- 6 Gross, Leo: The Question of Laos and the Double Veto in the Security Council. American Journal of International Law 1960, S. 127; Pröbldorf, Klaus: Die „Uniting for Peace“ Resolution. Dissertation, Köln 1960, S. 70.
- 7 Gross, Leo: The Double Veto and the Four-Power Statement on Voting in the Security Council. Harvard Law Review, Vol. 67 S. 256; Kelsen, Hans: The Law of the UN, S. 254.
- 8 Official Record, Security Council 1946, 49th meeting S. 421 ff.
- 9 Official Record, Security Council 1946, 57th meeting S. 132—135.
- 10 Evatt führte im Sicherheitsrat aus: „The permanent member, according to that ruling, can say not only ‚I can veto the decision of the Council‘ but ‚I can determine the question which I will veto.‘“ (Official Record, Security Council 1946, 49th meeting S. 425.)
- 11 Official Record, Security Council 1947, 202nd meeting S. 2390—2401.
- 12 Official Record, Security Council 1948, 303rd meeting S. 19—27.
- 13 Rule 30: „If a representative raises a point of order, the President shall immediately state his ruling. If it is challenged, the President shall submit his ruling to the Security Council for immediate decision and it shall stand unless overruled.“
- 14 Official Record, Security Council 1950, 506th meeting S. 3 ff.
- 15 Official Record, Security Council 1959, 848th meeting S. 1—22.
- 16 Gross, Leo: Question of Laos, S. 129: „In the Laos case it was not merely the Statement but the Charter itself that suffered a setback . . . What the Laos case demonstrated is the persistent attempt of members of the UN to substitute rule by majority for the rule of Law.“
- 17 Pröbldorf s. Anm. 6, aaO. Ders.: Vom Sicherheitsrat zur Generalversammlung, VN Heft 1/62, S. 14—17.

## Entkolonialisierung und verschleierter Kolonialismus

PROF. DR. GUSTAV FOCHLER-HAUKE

*In keinem Punkt ist sich die farbige Welt, kräftig unterstützt vom kommunistischen Block, so einig, wie in der Brandmarkung der westeuropäischen Kolonialherrschaft in Übersee. Diese ist jedoch bis auf die portugiesischen Territorien und kleine Reste beendet. Aber gibt es nicht auch eine Kolonialherrschaft über Land? Wie sieht diese aus, wer ist hieran beteiligt, warum spricht man nicht von ihr? Und gibt es auch für sie ein Ende? Mit diesen Fragen und mit der merkwürdigen Tatsache, daß in der Weltöffentlichkeit der Kolonialismus über Meer allseits bekannt, der Kolonialismus über Land jedoch völlig unbekannt ist, befaßt sich der nachstehende Beitrag.*

Das sogenannte Kolonialzeitalter, das, nach einem ersten Höhepunkt im 18. Jh., im 1. Weltkrieg und in den darauffolgenden Jahren seine Gipfelung erreichte, sodann aber mit einer vorher nie geahnten Schnelligkeit seiner Endphase zustrebte, wurde und wird vornehmlich mit dem Begriff der „Europäisierung der Erde“ als Folge der europäischen Herrschaft über diese verbunden. Die im Entdeckungszeitalter von Spaniern und Portugiesen begonnene europäische Kolonialpolitik, die von den Franzosen, Holländern und Engländern fortgesetzt wurde und in die sich zuletzt auch Italien, das Deutsche Reich und Japan einschalteten, war in der zweiten Hälfte des 19. Jh. in eine neue Phase eingetreten, in

jene des mehr oder weniger stark mit einem Sendungsglauben verbrämten Wirtschaftsimperalismus, als dessen Hauptträger Großbritannien in den Vordergrund trat. Ziele der sich industrialisierenden Kolonialmächte waren die Sicherung der Rohstoffzufuhr, die Gewinnung neuer Siedlungsräume und Märkte und insgesamt eine ständige Vermehrung der eigenen machtpolitischen Kräfte. Längst gehörte — von Ausnahmen abgesehen — die primitive Ausbeutungs-politik in den erworbenen Kolonien der Vergangenheit an, hatte sich doch die Erkenntnis durchgesetzt, daß auf die Dauer nur die systematische Entwicklung der beherrschten Gebiete echten Gewinn erbringen könne. Man sah sich zu immer größeren Investitionen veranlaßt, wobei man mehr und mehr erkannte, daß ein Nutzen daraus erst nach längeren Fristen erwartet werden durfte. Diese Investitionen besaßen den Charakter der heutigen Entwicklungshilfe, allerdings mit dem Unterschied, daß sie nach dem Gutdünken der herrschenden, auf künftigen Gewinn ausgehenden Mächte gemacht wurden, wobei Planmäßigkeit, Sachkenntnis und politische Ruhe wohl in der Mehrzahl der Fälle positive Auswirkungen auch für die Beherrschten verbürgten.

Nach der marxistischen Ideologie war gerade diese letzte Phase der europäischen Kolonialherrschaft mit besonders vielen negativen Erscheinungen behaftet, gewissermaßen das über die ganze Welt sich auswirkende Endprodukt der letzten Stufe des Kapitalismus, von den schlimmsten Auswirkungen