

Wiederbelebung des Sicherheitsrats

DR. EDGAR GERWIN

Die Rolle der Vereinten Nationen im zweiten Vierteljahrhundert ihres Bestehens kann möglicherweise durch einen Beschluß entscheidend beeinflusst werden, den der Sicherheitsrat in seiner 1544. Sitzung am 12. Juni 1970 faßte. Der Vorsitzende des Rats für den Monat Juni, der Vertreter Nepals, Padma Bahadur Khatri, verlas zu Beginn der Sitzung, die auf Antrag des finnischen Vertreters Max Jakobson einberufen worden war, eine „Übereinstimmungs-Erklärung“ über die Abhaltung regelmäßiger geheimer Sitzungen des Sicherheitsrates, die von Außenministern oder anderen hochgestellten Vertretern der Mitgliedsstaaten besichtigt werden und sich mit der internationalen Lage befassen sollen. Zweck derartiger Sitzungen soll der allgemeine Meinungsaustausch im Interesse der internationalen Sicherheit und Friedenserhaltung sein und nicht die Beschlußfassung über Einzelprobleme. Deren Behandlung soll wie bisher den öffentlichen Sitzungen und Debatten des Sicherheitsrates aus gegebenem Anlaß und auf Antrag von Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen oder auch von Nichtmitgliedern, die sich in ihrer Unabhängigkeit und Sicherheit bedroht fühlen, vorbehalten bleiben.

Nachdem Padma Khatri die Erklärung verlesen und nochmals darauf hingewiesen hatte, daß sie Gegenstand vorangegangener Konsultationen gewesen sei, vertrat er die Auffassung, diese Erklärung könne als angenommen gelten. Dagegen erhob sich kein Widerspruch am Halbrund des Verhandlungstisches der 15 Mitglieder. Der Beschluß des Sicherheitsrates war getroffen. Anschließend gaben eine Reihe von Vertretern Erläuterungen für die Gründe der Zustimmung und Erklärungen über die Hoffnungen ab, die ihre Delegationen – und Regierungen – an diesen Beschluß knüpften.

Man kann sagen – und auch der Text der Erklärung weist darauf hin –, daß dieser Beschluß wiedergibt, was im Art. 28 Abs. 2 der Charta bereits als Aufgabe des Sicherheitsrates von den Gründerstaaten angesehen worden war:

Der Sicherheitsrat tritt regelmäßig zu Sitzungen zusammen; bei diesen kann jedes seiner Mitglieder nach Wunsch durch ein Regierungsmitglied oder durch einen anderen eigens hierfür bestellten Delegierten vertreten sein.

Aber in all den 25 Jahren seit Verabschiedung der Charta hat nicht eine einzige periodische Sitzung des Sicherheitsrats stattgefunden. Zwar wurden in den Anfangsstadien gelegentlich mehrere miteinander nicht in Zusammenhang stehende akute Probleme auf die Tagesordnung ein und derselben Sitzung gesetzt. Erst später wurde aus Zweckmäßigkeitsgründen dazu übergegangen, jeden Fragenkomplex für sich zu behandeln und lieber morgens über Palästina und nachmittags über Kaschmir zu beraten als zwei verschiedene Themen unmittelbar nacheinander vorzunehmen. Stets aber war ein akuter Anlaß, ein Vorwurf der Friedensgefährdung, vorhanden. Stets strebte der Sicherheitsrat nach einem Mehrheitsbeschluß, der zur Beseitigung des vorgebrachten Vorwurfs führen oder beitragen konnte. Niemals wandte man sich der Aufgabe zu, aus einer *allgemeinen Erörterung der internationalen Lage* und ihrer stets reichlich vorhandenen Explosionsmomente zu Gedanken über eine Stärkung des Friedens zu kommen, aus der Debatte Anregungen für größere Anstrengungen auf nationaler oder internationaler Ebene zur Erfüllung der Friedensaufgabe der Vereinten Nationen zu schöpfen.

Der „Consensus“ und sein Hintergrund

Es lohnt sich daher zu untersuchen, wie es zu dieser neuen Entwicklung nebst Erklärung kam und welche realistischen Hoffnungen man auf diesen Versuch setzen kann, die Funk-

tion des Sicherheitsrates als internationaler Plattform zu aktivieren. Einige Aufschlüsse liefert die Erklärung selbst, zusammen mit den Erläuterungen einzelner Delegationen. Der Text lautet¹:

Nach Konsultationen mit den Mitgliedern des Sicherheitsrates bin ich autorisiert, im Namen des Sicherheitsrates folgende Erklärung abzugeben:

Die Mitglieder des Sicherheitsrates haben die Frage der Einberufung periodischer Sitzungen in Übereinstimmung mit Artikel 28 (2) der Charta erwogen. Sie sind der Ansicht, daß die Abhaltung regelmäßiger Sitzungen, auf der jedes Ratsmitglied durch ein Mitglied der Regierung oder einen anderen besonders bestimmten Repräsentanten vertreten sein würde, das Ansehen des Sicherheitsrates stärken und ihn zu einem wirkungsvolleren Instrument für die Erhaltung internationaler Sicherheit und des Friedens machen könnte. Der Termin und andere praktische Aspekte einer ersten derartigen Sitzung sollen später Gegenstand von Konsultationen sein.

Es wird davon ausgegangen, daß regelmäßige Sitzungen mit dem Zweck, den Sicherheitsrat instandzusetzen, seiner Verantwortung unter der Charta wirkungsvoller zu genügen, den Mitgliedern Gelegenheit zu einem allgemeinen Meinungsaustausch über die internationale Situation geben sollen, anstatt sich mit einer besonderen Frage zu befassen, und daß derartige Sitzungen für gewöhnlich unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden, falls nichts anderes beschlossen wird.

Die vorläufige Tagesordnung regelmäßiger Sitzungen soll vom Generalsekretär in Konsultation mit den Mitgliedern des Rates und in Übereinstimmung mit den entsprechenden Vorschriften der Vorläufigen Geschäftsordnung aufgestellt werden.

Zu dieser vom Sicherheitsrat stillschweigend gebilligten „Consensus-Erklärung“ kann ergänzend festgestellt werden, daß die Mitglieder zu einem sechsmonatigen Turnus für diese geschlossenen Sitzungen neigen. Es besteht die Hoffnung, daß die erste derartige Sitzung aus Anlaß des 25. Jahrestags des Inkrafttretens der Charta, am 24. Oktober, dem Tag der Vereinten Nationen, stattfinden kann, wenn damit zu rechnen ist, daß viele Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister der Mitgliedsstaaten in New York sein werden. Die Tagesordnung dürfte in der Regel nur einen Punkt, einen Bericht des Generalsekretärs zur internationalen Lage, umfassen. Dieser Punkt bedarf kaum langwieriger Konsultationen; denn in der Debatte über den Bericht ließe sich alles anbringen, was die einzelnen Mitglieder auf dem Herzen haben, auch das, was anderen Mitgliedern nicht unbedingt als Musik in den Ohren klingen wird.

Die Empfindlichkeit der Ohren muß übrigens abgenommen oder die Einsicht über die Notwendigkeit internationaler Debatten hinter verschlossenen Türen muß zugenommen haben, wenn man sich jetzt die Mühe macht, endlich einen Versuch mit der Geheimdiplomatie auf weltweiter Basis zu unternehmen. Es ist kein so großes Wagnis, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Schließlich hat die UNO in den letzten Jahren mehr und mehr an Prestige verloren, so daß sie von einem Erfolg internationaler sinnvoller Diskussion nur gewinnen kann, und umgekehrt bei vorübergehendem oder völligem Mißerfolg deshalb nicht in einen Abgrund der Verachtung stürzen wird.

Es ist ja kein Geheimnis, daß aus Gründen, die bei den Mitgliedern, nicht bei der Organisation, zu suchen sind, die UNO bei der Lösung der Mehrzahl internationaler Konflikte gegenwärtig keine sehr wesentliche und bestimmt keine entscheidende Rolle spielt. Auf eine Frage über die Rolle der Vereinten Nationen bei Konflikten wie in Indochina und im Nahen Osten antwortete Generalsekretär U Thant kürzlich auf einer Pressekonferenz²: »Über eines bin ich mir im klaren, bisher haben die Vereinten Nationen, wenn sie auch viele Dinge auf vielen anderen Gebieten erreicht haben, keine befriedigende Antwort auf die Herausforderungen unserer Zeit zu geben vermocht, eine Antwort voller Mut und Initia-

tive. Dies scheint mir zum Teil ein Versagen der alten Generation zu sein, den außergewöhnlichen, großen Herausforderungen unserer Zeit zu begegnen, Herausforderungen, die Krieg und Frieden, Entwicklung, soziale Gerechtigkeit und anderes mehr betreffen. Es wird mir immer mehr bewußt, daß die alte Generation darin versagt hat, mutig den gewaltigen Herausforderungen unserer Zeit zu begegnen.«

Der Hintergrund der Initiative zur Wiederbelebung des Sicherheitsrates offenbart die hartnäckigen Bemühungen von U Thant, der Ohnmacht der Vereinten Nationen Herr zu werden und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. Seit mehreren Jahren bemühte er sich hinter den Kulissen, die Unterstützung der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und vor allem der beiden Supermächte für eine aktivere Rolle der Vereinten Nationen und insbesondere des Sicherheitsrates zu gewinnen. Er lud die Ständigen Vertreter zu langen Gesprächen ein, er brachte die Außenminister der vier Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (Nationalchina muß er bei all seinen Bemühungen auslassen, da es nur von den USA, nicht aber von England, Frankreich oder der Sowjetunion anerkannt wird), wenn sie zur Vollversammlung in New York beieinander waren, zu Arbeitssessen und anderen Treffen zusammen.

Nahost-Konflikt als Anstoß

Zunächst wurden diese Anstrengungen U Thants etwas mitleidig belächelt. Man hielt es für unwahrscheinlich, daß der Trend zur Aufteilung der Welt in Einflußsphären zwischen Washington und Moskau aufgehalten werden könnte, und man hielt darüber hinaus die UNO für ein zu schwaches und daher unbrauchbares Instrument für derartige Bestrebungen. Zudem machte die Vietnam-Politik der Vereinigten Staaten unter Präsident Johnson – von U Thant stets mit ungeheurer Schärfe und persönlichem Engagement abgelehnt und bekämpft – es den Sowjets offenbar leicht, ihre Widerstände gegen UNO-Belebung hinter ihrer Kritik an der amerikanischen Politik in Indochina zu verschanzten.

Als es jedoch offenkundig wurde, daß Washington nach einer günstigen Gelegenheit suchte, seine militärische Intervention in Südostasien abzubauen und sich stattdessen der Nahe Osten als der gefährlichere Krisenherd herauschälte, begann die beharrliche Arbeit U Thants erste Früchte zu zeitigen. Man darf wohl annehmen, daß U Thant zwei sowjetische Ziele im Nahen Osten sah: erstens die Stärkung der sowjetischen Mittelmeer-, Nahost- und Nordafrika-Positionen durch Unterstützung der arabischen Staaten nach ihrer Niederlage im Sechstage-Krieg und zweitens die Verhinderung eines Konfliktes mit den Vereinigten Staaten oder anderen Mittelmeer-Interessenten (eines Konfliktes, der sehr leicht zum dritten Weltkrieg führen könnte) durch Begrenzung der sowjetischen Waffenlieferungen an Ägypten und andere arabische Nachbarn und Gegner Israels auf ein Maß, das Moskau die letzte Entscheidung über arabische kriegerische Handlungen – im Gegensatz zu kriegerischen Tönen – beläßt.

Mit dem ersten sowjetischen Ziel, der Stärkung des Moskauer Einflusses in der arabischen Welt, konnte und wollte U Thant sich nicht befassen. Hier handelte es sich um Machtkämpfe zwischen Ost und West an einem der empfindlichsten Punkte der Erdoberfläche, in die sich auch eine weit stärkere Weltorganisation als die UNO nicht einmischen konnte. Hier geht es um das uralte Weltchachspiel, noch nicht direkt um Krieg und Frieden.

Das zweite sowjetische Ziel jedoch, das sah U Thant deutlich, deckte sich mit der Aufgabe der UNO, den Frieden zu erhalten, und mit den Interessen der Westmächte, außer dem Frieden auch die Existenz Israels zu sichern. Er sah die Notwendigkeit für die vier interessierten Großmächte, zu einer gemeinsamen Politik zu kommen, um eine politische dauerhafte Lösung zu ermöglichen. »Ich kann nicht glauben«, sagte U

Thant im Juni dieses Jahres in New York, »daß sich die beiden grundlegenden Ziele nicht mit einander vereinen lassen: auf der einen Seite das grundlegende Recht eines Staates, sein Gebiet von Besatzungstruppen befreit zu sehen, und auf der anderen Seite die völlig legitime Forderung nach dem Recht eines Staates auf Existenz in gesicherten Grenzen.«³

Die politische Lösung im Nahen Osten, auf der Basis der Sicherheitsratsresolution vom 22. November 1967⁴, die die israelische Freigabe besetzter Gebiete mit der Anerkennung der israelischen Existenz durch die Araber verknüpft, ist sozusagen der Katalysator, an dem U Thant hofft, die Wiederbelebung der UNO-Diplomatie ansetzen zu können. An einigen guten Vorzeichen fehlt es nicht, angefangen von den Erklärungen der vier Außenminister der USA, der Sowjetunion, Englands und Frankreichs nach einem Zusammentreffen bei U Thant am 20. September 1969 bis zu den vielen Sitzungen, die im UNO-Rahmen zwischen den Vertretern der Vier stattgefunden haben. Es ist dabei bemerkenswert, daß sich die anfänglich kühle Haltung Moskaus zu diesen Vierer-Gesprächen allmählich erwärmte und inzwischen eine normale, wenn auch vielleicht noch nicht gerade sommerlich-mittelmeerische Temperatur erreicht hat.

Erste Reaktionen

All das ist Rohstoff, ist Vorarbeit für die neue Phase internationaler Geheimdiplomatie am UNO-Sitz. Wenn von der Sowjetunion der Punkt »Stärkung der internationalen Sicherheit« auf die Tagesordnung der 24. Vollversammlung gesetzt wurde und die Vollversammlung daraufhin alle Mitglieder aufforderte, bis zum 1. Mai 1970 Gedanken und Vorschläge darüber an den Generalsekretär zu leiten, wie man im Jubiläumsjahr die internationale Sicherheit stärken könne, so waren dies Zeichen dafür, daß Moskau mit kaum merklichem Kopfnicken den Bemühungen um UNO-Stärkung im politischen Feld zustimmte. Das Ergebnis dieser von der Vollversammlung angeregten Umfrage ist zwar recht enttäuschend gewesen, was niemanden überraschen wird. Praktisch handelt es sich nur um eine Übung auf dem Exerziergelände der UNO, die es rückblickend dem Ostblock erlaubt, die Aktivierung der politischen UNO-Arbeit auf Moskauer Initiative zurückzuführen, sozusagen eine Vorausplanung für die Geschichtsbücher.

Der weitere Ablauf hat gezeigt, daß eine milde Unterstützung aus anderen Teilen der Welt ebenfalls gesichert ist. Im April, als Finnland den Vorsitz im Sicherheitsrat innehatte, legte sein Vertreter ein Memorandum vor, das die Ergebnisse finnischer Recherchen im Ratskreise festhielt: regelmäßige geschlossene Sitzungen als ständige Einrichtung, zweimal im Jahr zur generellen Diskussion, ohne Absicht, zu Beschlüssen oder Resolutionen zu gelangen. Im Juni konnte der finnische Vertreter zurückblickend auf seine Recherchen und die übrigen Konsultationen feststellen, daß die zunehmende Neigung der Großmächte zur Zusammenarbeit bei der Friedenserhaltung wenigstens in einigen Fällen in die Arbeit des Rates eingeflossen sei. Botschafter Jakobson knüpfte daran die Hoffnung, daß sich die Qualität der Arbeit im Sicherheitsrat durch derartige regelmäßige Sitzungen verbessern könnte, insbesondere, wenn diese Treffen auf der Ministerebene erst einmal zu einer festen Institution geworden seien. Statt stets nur auf blutige Ereignisse in der Welt zu reagieren, könnte der Rat beginnen, voranzuschauen und durch seine Handlungen Konflikten *zuvorkommen*.

Über die Form des Verhandlungstisches brauche man sich jedenfalls nicht erst zu einigen, meinte er weiter in Erinnerung an die langwierigen Gespräche in Paris über die Vor- und Nachteile runder und eckiger Tische vor Beginn der Vietnam-Verhandlungen. Besonders wichtig scheint der finnische Hinweis, daß diese Wiederbelebung des Rates als ständiges Forum dazu beitragen könnte, die Macht-Kluft zwi-

schen kleinen und großen Mächten, zwischen gewählten und Ständigen Mitgliedern des Rates zu schließen.

Frankreich, noch immer vorsichtig in seinen UNO-Reaktionen und auf seine internationale Entscheidungsfreiheit bedacht, sprach von bescheidenen Anfängen und warnte davor, die regelmäßigen Sitzungen zu einem inhaltslosen Ritual werden zu lassen. Amerikas Vertreter erwartete die Probe auf das Exempel in der Qualität der Vorbereitungen, denen er entscheidende Bedeutung beimaß. Botschafter Yost, ein Dichter und Philosoph, meinte, man könne die Gegenwart nicht gerade als ideal für den Versuch »nachdenklicher Initiativen zum Bau geeigneter Fundamente für den friedlichen Wandel« bezeichnen, doch solle man ruhig einen Anfang machen. England empfahl die Zwanglosigkeit und das Vermeiden kontroverser Themen »soweit wie möglich« und dazu die gute Vorbereitung der hochgestellten Persönlichkeiten. Das klang wie der Stoßseufzer eines alten Diplomaten, der nicht entscheiden möchte, welche Art hochgestellter Persönlichkeiten der neuen Initiative schädlicher sein könnte, der Elefant im Porzellanladen oder der elegante Schwätzer, der für jede Phase seines Nichtwissens neue Batterien seiner Schönrede abzufeuern vermag.

Waren die Kommentare der westlichen Ständigen Mitglieder auf vorsichtiges Offenhalten aller Möglichkeiten gestimmt, so kam aus Afrika und Lateinamerika ein sehr sprechendes Schweigen: Es war das Schweigen der kleinen Staaten, die fürchten, hinter den verschlossenen Türen sehr viel weniger gehört und ernst genommen zu werden als auf der zur Welt hin geöffneten Plattform der Vollversammlung oder selbst in den offenen Debatten des Sicherheitsrates.

Eben die Berichtigung der Relationen zwischen den mehr und den weniger einflußreichen Staaten durch das Abschalten der Mikrofone und Fernsehkameras ist jedoch zweifellos ein Aktivpunkt für die geschlossenen Sitzungen. Dabei geht es keineswegs darum, den berechtigten Forderungen etwa der Schwarzafrikaner den Mund zu stopfen, sondern vielmehr darum, das Gleichgewicht zwischen großen und kleinen Aufgaben, zwischen dringlichen und weniger dringlichen, ja auch

zwischen lösbaren und zurzeit unlösbaren Problemen wiederherzustellen, das in der lautstarken, radikalisierten Sprache der öffentlichen UNO-Sitzungen eindeutig und zu Lasten aller Völker gestört worden ist.

Und wie stehen die Aussichten?

Was in der beharrlichen Initiative des Generalsekretärs und in umfangreicher Korridorarbeit Finnlands und anderer aktiver Befürworter der weltweiten Debatten hinter den geschlossenen Türen des Sicherheitsrates angestrebt wird, ist ja nicht weniger als eine friedliche Forschungsstätte auf dem Wege zur einen, einigen Welt. In der Gründungszeit der Vereinten Nationen, in der Atmosphäre der unmittelbaren Nachkriegszeit, waren die Voraussetzungen für objektiv geführte weltweite Debatten zur Friedensgestaltung, zusätzlich zur Friedenserhaltung, nicht gegeben.

Vielleicht ist jetzt der Zeitpunkt dafür gekommen. Die Probe auf das Exempel zu unternehmen, ist der Sinn des Consensus im Sicherheitsrat. Es ist gut, daß der Mut aufgebracht wird, wieder einmal einen solchen Versuch zu machen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß man diese Institution geschlossener Sitzungen zum Leben erwecken kann, indem man sich vornimmt, zunächst einmal für drei oder für fünf Jahre die regelmäßigen Sitzungen abzuhalten, ohne Rücksicht darauf, was man in den ersten Sitzungen erreicht oder nicht erreicht. Der vorgesehene rote Faden, der jeweils vom Generalsekretär zu erstattende Bericht über die internationale Lage, gibt ihm und seinen Mitarbeitern Gelegenheit, die einzelnen Störungs-herde nicht auf »europäisch« oder »amerikanisch« oder »asiatisch« zu beschreiben, sondern darüber in einer Weltsprache, in »unonesisch«, zu reden. Das klingt recht utopisch für jeden Zeitungsleser oder Fernseher unserer Tage. Aber hätte es nicht ebenso utopisch geklungen, wenn in den dreißiger Jahren regelmäßige deutsch-französische oder gar deutsch-indische Konsultationen angekündigt worden wären?

U Thant hat schon das rechte Gefühl für die Zukunft, wenn er nicht nur der älteren Generation ihr Versagen vorhält, sondern zugleich hoffnungsvoll auf die junge Generation

Mrs. Angie Brooks-Randolph nach ihrem Eintreffen in Bonn am 23. Juli 1970. Zu dem dicht gedrängten Besuchsprogramm in Bonn gehörte eine längere Unterredung mit Bundesaußenminister Walter Scheel. — Mrs. Brooks-Randolph hatte hohe Staatsämter ihres Heimatlandes Liberia inne und war Delegierte auf zahlreichen Konferenzen der Vereinten Nationen. Ihr Verstand, ihr Mut, der klare Blick für das Erreichbare in der Politik haben »Angie«, wie sie gern etwas salopp, aber liebevoll genannt wird, Respekt im UNO-Bereich eingetragen.



blickt und sie aufruft, den Herausforderungen unserer Zeit mit größerem Mut, größerer Vision und größerer Phantasie entgegenzutreten, »besonders die seit 1945 geborene Generation der Vereinten Nationen«.

Die ältere Generation, die nicht im Düsenzeitalter geboren ist, muß sich erst an die weltweiten Reisemöglichkeiten gewöhnen, die uns die Technik erschlossen hat. Dag Hammarskjöld, einer der ersten professionellen Welt-Luftreisenden, hatte die Chancen für die Friedenssicherung klar begriffen, die sich seinem persönlichen Einsatz mit der Boeing 707 eröffneten. »Innerhalb von 24 Stunden kann ich von meinem Büro im 38. Stockwerk aus in jede Hauptstadt der Erde gelangen«, sagte er einmal und machte von dieser Erkenntnis häufiger und häufiger praktisch Gebrauch.

Was vor 10 Jahren noch pionierhaft wirkte, praktizieren heute Tausende von jungen Menschen. Sie reisen nicht nur um die Welt, sie planen ihre Zukunft weltweit: Ein Medizinstudent »aus Hongkong«, wie er sich identifizierte, erzählte von seinem Studium in England, seinen Freunden in Deutschland und seinen Eltern in den USA. Und auf die Frage, wo er später zu praktizieren gedächte, antwortete er ehrlich, er wisse es noch nicht. Ihm kam es darauf an, in einem freien Land zu arbeiten, in Europa oder Amerika — und er ließ durchaus die Möglichkeit offen, daß dieses freie Land auch eines Tages China heißen könnte.

Aus weltweiter Freizügigkeit der jungen Generation ist ein ganz andersartiges weltpolitisches Denken zu erwarten. Es kann entweder in die Falle eines Denkens in Weltblöcken gelockt werden oder sich in die Freiheit weltweiter Alternativen entfalten. Der Versuch, in den Vereinten Nationen weltweit zu denken und potentiellen Friedensgefährdungen aus diesem Denken heraus zu begegnen, ist dabei gewiß das wichtigste Interesse, das jeder Anhänger verantwortungsbewußter Freiheit an der UNO besitzt. Dieses Interesse in die Tat umzusetzen, könnten die Debatten im Anschluß an den Lagebericht des Generalsekretärs sicher mithelfen.

Der Einwand, daß Machtpolitik noch auf lange Zeit hinaus ein Faktor der Weltpolitik bleiben werde, ist sicher richtig, muß aber gleichfalls auf die veränderten Umstände in der Welt angewandt werden. So wie die Pioniere in Nordamerika von der Ostküste aus weiter und weiter nach Westen vordrangen, bis sie eines Tages am Pazifik angelangt, der Notwendigkeit der Seßhaftigkeit ins Auge schauen mußten, so wird die geographische Expansion etwa der Moskauer Blockvorstellungen ihren »Pazifik« finden — wenn sie ihn nicht schon erreicht hat — und sich mit der Seßhaftigkeit der machtpolitischen Auswirkungen ihrer Ideologie befassen müssen. Der Machtkampf wird damit nicht geringer werden, aber nimmt andere Formen an, Revolution statt Expansion etwa. Und damit wandelt sich nicht nur der Charakter der UNO-Debatten, sondern auch ihre Chance zur Wirksamkeit zu kommen. Die freie Welt wird sich sputen müssen, um in der Diskussion und durch die Tat der Gefahr der Revolution gewachsen zu sein. So gesehen, erweist sich die Fortdauer der Machtpolitik als ein zusätzliches Argument zugunsten des Ausbaus der Diskussionsmöglichkeiten im UNO-Rahmen, nicht zuletzt im Rahmen der Sicherheitsratsdebatten zur internationalen Lage.

Wenn sich Großmächte und kleine Staaten gleichermaßen entschließen können, die geschlossenen Sitzungen des Sicherheitsrates ernst zu nehmen — und sei es auch zunächst nur auf Probe, so wird das gewiß auch Rückwirkungen auf die Zusammensetzung des Rates haben. Das gilt für die Auslese der von den geographischen Gruppen vorzuschlagenden Mitglieder auf Zeit ebenso wie für die Auswahl der persönlichen Vertreter eines Landes, die für die Vorbereitung der Außenministersitzungen verantwortlich sein würden. Delegierte aus den Planungsstäben zusätzlich zu den Experten aus der Praxis

aktueller internationaler Politik zu entsenden, scheint die Antwort auf dieses personelle Problem zu sein.

Der Wandel in der Mitgliederauslese läßt sich viel schwerer fassen: Den Mittelmächten wird man eher geneigt sein, den Vorrang vor kleinen Staaten zu geben, wenn sich der Sicherheitsrat von der Reaktion auf Krisen zur Planung der Zukunft hin bewegen sollte. Kleinen Staaten wird der Weg auf zweijährige Mitgliedschaft leichter offen stehen, wenn sie sich den Ruf eines weiteren Horizonts in ihrer Politik erworben haben. Das kann aus der allgemeinen Politik heraus ebenso wie durch eine überragende Persönlichkeit in der Regierung geschehen. Die Vision, die Vorstellungskraft, nach der U Thant bei der jungen Generation Ausschau hält, wird vielleicht wieder höher im Kurs stehen, wenn der Sicherheitsrat sich in der angestrebten Weise wandelt, und Visionäre neigen ja in der Regel etwas mehr zum Idealismus als die Experten der Pragmatik. Vielleicht kann man hoffen, daß derartige »Visionäre« in Zukunft häufiger aus Afrika kommen werden, wenn dieser Kontinent sich nach dem Ausbruch aus der Kolonialzeit konsolidiert hat, vielleicht kommen sie auch wieder aus Asien, dessen Gandhi-Tradition den Vereinten Nationen viele Jahre hindurch eine weite und ruhige, friedensfördernde Sicht schenkte.

Europas — und Deutschlands — Rolle

Ganz besondere Aufmerksamkeit wird den Stimmen aus Europa zukommen, wenn der Rat sich mit »der allgemeinen Lage« befaßt. Im allgemeinen UNO-Geschehen hat Europa viel an Bedeutung eingebüßt. Westeuropa hat nur halb soviel Stimmen wie Afrika, und diese Stimmen sind nur selten in einem Block geeint. Sehr viel häufiger spricht Europa mit vielen Stimmen, oder auch in Konfusion. England zuzeiten von Lord Caradon, regelmäßig eines der skandinavischen Länder, blickt man weiter zurück auch Holland, Belgien und Italien, diese Staaten haben individuelle Beiträge geleistet, wenn wichtige Meinungsbildung in der UNO vor sich ging. Generell gesprochen verlief der Einflußrückgang Europas in der Weltpolitik weitgehend mit dem Schrumpfen der Bedeutung der UNO in der Welt Diskussion parallel.

Ansätze zu einem Wandel sind jedoch erkennbar. In dem Grade, in dem sich Europas Grenzen konsolidieren, und sichtbar wird, daß nicht nur in Westeuropa stabile Grenzen bereits erreicht sind, sondern daß sich auch für Osteuropa und für die Koexistenz zwischen West- und Osteuropa dauerhafte Umstände ergeben, erwacht die Neugierde auf den anderen Kontinenten zu erfahren, wie der praktisch in Europa entstandene »Kriegs-Bann« zustande gekommen ist. Außerhalb der Propagandareden mißt man in der UNO der EWG eine größere, zukunftsreichere Bedeutung bei als der NATO, da die EWG sowohl stabilen Frieden als auch wirtschaftliche Expansion gebracht hat. Es liegt bei den Europäern, mehr über ihr Rezept in der UNO zu berichten.

Bisher ist beispielsweise allenfalls bei wirtschaftlichen Spezialdebatten, jedoch nicht bei Erörterungen politischer Konzeptionen möglich gewesen, aus dem Kreis der Sechs einen Sprecher vorzuschicken. Frankreich unter De Gaulle verhielt sich der UNO gegenüber völlig kühl und wachte argwöhnisch darüber, daß die wirtschaftlichen Zielsetzungen der EWG auch in UNO-Äußerungen nicht überschritten würden. Diese Einstellung zur UNO wandelt sich erst langsam. Deutschland konnte als Nichtmitglied ohnehin nur indirekt zu Gehör kommen, durch seinen Beobachter in den Wandelgängen und über seine Freunde in den Debatten.

Sobald die Bundesrepublik den Vereinten Nationen beitrifft, wird sich allein schon in der Sichtbarmachung der EWG als einer erfolgreichen überstaatlichen Gruppierung vieles ändern können, um so mehr, als nicht nur Großbritannien, sondern auch Dänemark, Norwegen und Irland nunmehr über ihren EWG-Beitritt konkret verhandeln.

Im übrigen wird Deutschlands Mitgliedschaft als ein willkommener Schuß neuen Bluts gern erwartet. Das dürfte sich auch recht bald nach Eintritt durch die Wahl in den Sicherheitsrat ausdrücken. Die westeuropäische Gruppe, der zudem Kanada, Australien und Neuseeland gerechnet werden, hat zwar genügend Schwierigkeiten, den Drang ihrer rund zwei Dutzend Mitglieder nach Mitgliedschaft richtig zu schleusen. In der Regel sind die europäischen Vorschläge die letzten, die unter den Regionalgruppen zirkuliert werden. Zwei Plätze – außer den Ständigen Sitzen für Frankreich und Großbritannien – sind eben nicht viel für die europäischen Staaten, die gewohnt sind, nur ihre eigenen Äußerungen als repräsentativ anzusehen.

Doch nach 25 Jahren Abstinenz sollte der ersten Runde westdeutscher Mitgliedschaft im Sicherheitsrat wohl keine allzugroße Schwierigkeit im Wege stehen. Schließlich wurde Deutschland, als es 1926 dem Völkerbund beitrug, ein ständiger Ratssitz eingeräumt. Angesichts der Konzentration der Weltpolitik auf Europa und der Abwesenheit sowohl der Sowjetunion (bis 1934, also bis nach dem Austritt Hitlers aus dem Völkerbund) als auch der USA war das leicht zu arrangieren. Es wird nicht zuletzt von der Qualität des deutschen Beitrags in der ersten Runde im Sicherheitsrat abhängen, wie rasch die zweite folgen wird. Die deutsche Ostpolitik gehört, das verdient gerade auch im Hinblick auf die Wiederbelebung des Sicherheitsrates festgehalten zu werden, zu den Hoffnungsstrahlen künftiger friedlicher Weltpolitik, die in der UNO oft und gern zitiert werden. Daß die DDR dahin arbeiten wird, möglichst rasch den Ostblocksitz im Rat einzunehmen, ergibt sich schon aus ihrem Wunsch nach möglichst vielen Formen internationaler Anerkennung. Es wird interessant sein zu verfolgen, ob die DDR als neues Blut im Ostblock oder als ein weiterer Plattenspieler für Moskau wirken wird.

Das Recht des Generalsekretärs

Zum Abschluß verdient noch einmal festgehalten zu werden, daß Generalsekretär U Thant ein erheblicher Teil des Verdienstes für diesen Ansatz einer Wiederbelebung des Sicherheitsrates gebührt. Wenn der Stapellauf der geschlossenen

Sitzungen erfolgreich ist, wird dem Generalsekretär damit endlich in etwa die Rolle im Sicherheitsrat zufallen, die ihm in der Charta durch Artikel 99 vorbestimmt war. Dieser Artikel schuf das Recht für den Generalsekretär, den Sicherheitsrat einzuberufen, wenn nach seiner Ansicht Frieden und internationale Sicherheit bedroht sind.

Trygve Lie kam im ersten Jahr seiner Tätigkeit nahe daran, wegen der sowjetischen Weigerung, die Truppen wie vorgesehen aus dem Iran abzuziehen, von seinem Recht Gebrauch zu machen, wurde jedoch der Notwendigkeit im letzten Augenblick enthoben. Hammarskjöld berief den Sicherheitsrat in der Kongo-Krise unter seiner Vollmacht ein, jedoch wissend, daß der Kongo sowie die Sowjetunion und andere Ratsmitglieder diesen Schritt billigten. U Thant hat keinen Anlaß zur Einberufung gesehen und kann sich auch kaum einen solchen Anlaß vorstellen. Denn welche Garantie hat denn der Generalsekretär, daß die von ihm vorgeschlagene Tagesordnung vom Rat angenommen wird, wenn sich vorher nicht ein einziges der 126 UNO-Mitglieder bereitgefunden hat, seinerseits Antrag auf Einberufung des Rates zu stellen?

Zwar wird der Generalsekretär auch die periodischen Sitzungen nicht selbst einberufen können oder wollen. Aber wenn die Praxis einmal begonnen hat, wird er auf sehr viel breiterer Basis als der seiner gegenwärtigen Möglichkeiten zu individueller Diplomatie Gelegenheit haben, im Rahmen seines Berichts zur Lage dem Rat seine Ansicht über Gefahrenmomente zu unterbreiten.

Einmal begonnen, können regelmäßige geschlossene Sitzungen in der Tat Prestige und Wirksamkeit der Vereinten Nationen erheblich stärken helfen. Möge der Start unter einem günstigen Stern bald erfolgen. Mag auch die Konstellation nicht ideal sein, sie dürfte so rasch nicht wieder so günstig sein wie in diesem Augenblick der Weltgeschichte.

Anmerkungen:

1 UN-Doc. S/9835 vom 12. Juni 1970.

2 Press Release SG/SM/1276 vom 11. Juni 1970, p. 20.

3 Siehe Anm. 2, aaO, p. 5.

4 UN-Doc. S/RES/242 (1967) vom 22. November 1967. — Deutsche Übersetzung siehe VN 18. Jg. (1970) Heft 2, S. 45.

Mikrostaaten als UN-Mitglieder?

Zum Strukturproblem der Weltorganisation

DR. DIETER EHRHARDT

Nach dem gegenwärtigen Stand kann in der UNO-Vollversammlung eine Zweidrittelmehrheit der 126 Mitgliedstaaten, hinter der nur 9 Prozent der Weltbevölkerung als Vertretene stehen, Beschlüsse über die »wichtigen Fragen« des Art. 18 Abs. 2 Satzung Vereinte Nationen (SVN) fassen. Diese Zweidrittelmehrheit leistet 10 vH der Beiträge. So brisant das Problem bereits ist, noch unabschätzbarer wären die Auswirkungen der Verwirklichung einer Möglichkeit, die seit einiger Zeit — erst in Anfängen, doch schon zu spät, wie einige meinen — erörtert wird: Erhöhung der UNO-Mitgliederszahl auf rund 200 durch Aufnahme aller demnächst unabhängig werdenden politischen kleinsten Einheiten, der »Mikrostaaten«. Dann könnten sich 4 vH der Weltbevölkerung in der Vollversammlung zu einer Zweidrittelmehrheit gruppieren.

Der Mikrostaat

Zu den Hauptproblemen, die als Voraussetzung für die Klärung der Mitwirkung der Mikrostaaten in der UNO gelöst werden müssen, gehören die Eigenschaften des Gebildes »Mikrostaat«. Es handelt sich um ein gegenwärtiges, echtes Phänomen der Völkerrechtsgemeinschaft, das vor allem ungeklärte politologische und völkerrechtliche Aspekte hat und

dessen historische Wurzeln im Lauf unseres Jahrhunderts wechselnde Bezeichnungen trugen wie Zwergstaat, Liliputstaat, Stadtstaat, Kleinstaat, Miniaturstaat, Diminutivstaat und letztlich Ministaat neben Mikrostaat. Die Ausdrücke können als Synonyma angesehen werden. Generalsekretär U Thant¹ und der Sicherheitsrat² benutzen »Mikrostaat«. Gemeint sind jedenfalls nicht Kleinstaaten wie Dänemark, Neuseeland oder Bolivien, sondern Gemeinwesen, die völkerrechtlich unabhängige politische Einheiten bilden und »exceptionally small in area, population and human and economic resources« sind³. Mit dieser Umschreibung durch den Generalsekretär ist fast der Endpunkt der bisherigen konkreten Erkenntnisse zu der Frage erreicht, was ein Mikrostaat ist. Die andere Frage, wer ein Mikrostaat ist, hat verschiedene Antworten gefunden, aus denen sich allenfalls eine verschwommene Grenzlinie finden läßt zwischen Einheiten, die als Staaten, und solchen, die als Mikrostaaten anzusehen sind. Das Institut der Vereinten Nationen für Ausbildung und Forschung (UNITAR) nennt Luxemburg und Island in einer Studie »mini-members« der Vereinten Nationen und Monaco, Liechtenstein und San Marino »mini-members« anderer internationaler Organisationen⁴. Der Politologe Urban