

Kooperation und Konflikt in einer gefährdeten Welt

25 Jahre Vereinte Nationen

DR. HILMAR WERNER SCHLÜTER

1. Basis einer Bilanz

Vor 25 Jahren wurde die UN-Charta rechtskräftig. In Artikel 110 der Charta war bestimmt worden, daß die Charta in Kraft tritt, sobald die fünf Großmächte sowie die Mehrheit der anderen ursprünglichen Mitglieder ihre Ratifizierungsurkunden hinterlegt haben. Diese Bedingung wurde am 24. Oktober 1945 erfüllt. Dieser Tag wurde damit zum »Tag der Vereinten Nationen«. Aufgabe dieses Tages ist nach einer Definition der Generalversammlung, die Zielsetzungen und Leistungen der Vereinten Nationen den Völkern der Welt bekannt zu machen und ihre Unterstützung für die Arbeit der Weltorganisation zu gewinnen.

Die 25jährige Geschichte der Vereinten Nationen erlaubt es, eine Bilanz zu ziehen. 25 Jahre sind in der internationalen Politik eine hinreichend lange Zeitspanne, um zumindest ein vorläufiges Urteil zu versuchen. 25 Jahre nach seiner Gründung war der Völkerbund bereits in Vergessenheit geraten. Er hatte keinen Einfluß mehr auf das Geschehen in der Welt. Inzwischen hatten die Großmächte der Anti-Hitler-Koalition begonnen, die Grundlagen für eine neue Weltorganisation – die Vereinten Nationen – zu legen.

Diese Bilanz soll die positiven Leistungen der UNO deutlich machen, doch nicht einen Jubelbeitrag zum »silbernen« Gedenktage liefern. Die Tätigkeit der UNO ist zukunftsorientiert, und deshalb ist allein die Bemühung um eine *kritische* Beurteilung sinnvoll. Eine kritische Beurteilung, die sinnvoll sein soll, muß von bestimmten Kriterien ausgehen. Diese Kriterien müssen offen angegeben werden, da stillschweigend unterschobene Maßstäbe, die nicht überprüfbar sind, eine Darstellung tendenziös werden lassen. Als Maßstäbe der Beurteilung sind die privaten Wünsche und Vorurteile dieses oder jenes Autors ebenso unzureichend wie die Meinungsäußerung dieser oder jener Regierung. Sie mögen interessant sein, sie mögen auch über den Standpunkt einer Regierung bedeutsame Aufschlüsse geben, aber als Urteil über eine im Prinzip universale Organisation sind sie eher irreführend. Die Kriterien der Beurteilung müssen *realistisch* sein.

So gesehen gibt es nur drei realistische Beurteilungsmaßstäbe:

- > Die Charta der Vereinten Nationen,
- > das Verhalten der Staaten und
- > die reale weltpolitische Situation.

Präziser ausgedrückt bedeutet dies, daß der Versuch einer Bilanz der Tätigkeit der Vereinten Nationen von den folgenden grundlegenden Elementen ausgehen muß:

- > Die Mitglieder der Vereinten Nationen, die als souverän und gleich angesehen werden, haben sich zur Realisierung bestimmter universaler Ziele, nämlich der Friedenswahrung und der Hebung der allgemeinen Wohlfahrt in der Welt, zu einer Organisation mit vereinbarten Regeln zusammengeschlossen;
- > obgleich alle Staaten »souverän und gleich« sind, hebt sich aus dem Kreise der Staaten eine kleine Gruppe, die Großmächte, heraus;
- > für die Funktionsfähigkeit der UNO ist der Einfluß der Großmächte bestimmend;
- > die Vereinten Nationen sind daher keine Weltregierung;
- > die UNO ist lediglich ein Instrument der Staaten, das von den Mitgliedern genutzt, aber auch nicht genutzt werden kann.

Die folgende Darstellung erörtert zunächst die Bemühungen der UNO im Bereich der ökonomisch-sozialen Kooperation.

Die Wahrung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen wird in zwei Teilen – einer Rückbesinnung auf die Intentionen der Charta-Gründer sowie in einer Diskussion der praktischen Friedensbemühungen vor allem in der Gegenwart, exemplarisch unter besonderer Berücksichtigung der Nahost-Situation behandelt. Da wir in einer sich ständig wandelnden Welt leben, kann die abschließende Bilanz notwendigerweise nur ein zeitbedingter Versuch sein.

2. Im Schatten des Nord-Süd-Konflikts

Eines der beiden Hauptziele der UNO bestimmt, »eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«.

Die größere Aufmerksamkeit, die die Probleme der Friedenswahrung in der Weltöffentlichkeit finden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Fragen des sozialen Fortschritts nicht nur von zentraler politischer Bedeutung sind, sondern auch in einem engen Zusammenhang zu den Bemühungen um die Kriegsverhütung stehen. Vor allem die Entkolonialisierung in weiten Teilen der Welt brachte zwar die politische Freiheit, doch ist die Kluft zwischen den Überflusgesellschaften der nördlichen Erdhälfte und den Entwicklungsländern zunehmend größer geworden. Dieser Gegensatz wird als »Nord-Süd-Konflikt« bezeichnet, und nicht wenige Autoren halten diesen Gegensatz für das entscheidende Problem der kommenden Jahrzehnte, für den großen Konflikt der Zukunft.

Die Vereinten Nationen haben in ihren ökonomisch-sozialen Bemühungen (vor allem über den Wirtschafts- und Sozialrat, durch die Sonderorganisation sowie durch regionale Bestrebungen in engem Zusammenwirken mit den Empfängerländern) zahlreiche Hilfe- und Aufbauprogramme verwirklicht oder geplant. Bedeutsam und grundlegend ist die enge Zusammenarbeit mit den Empfängerländern, denn das Ziel ist nicht einfach die Gewährung von Hilfe. Vielmehr sollen die Empfängerländer in die Lage versetzt werden, ihre eigenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen, d. h. es handelt sich um Hilfe zur Selbsthilfe. Die ökonomisch-soziale Eigenständigkeit der Entwicklungsländer kann nur wirklich werden, wenn mehrere notwendige Bedingungen erfüllt sind. Wesentlich ist zunächst die Schaffung einer Infrastruktur. Hierunter fallen: die Erforschung der ökonomischen Möglichkeiten, die Heranbildung administrativer und wirtschaftlicher Fachleute, die Verminderung des Analphabetentums sowie der Bau von Straßen, Häfen, Flugplätzen, Eisenbahnen, Krankenhäusern usw. Alle diese Projekte sind kommerziell zunächst nicht sehr interessant, so daß private Geldgeber nicht in erster Linie in Frage kommen. Hier liegt eine bedeutsame Aufgabe der Staatengesellschaft. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen beteiligt sich an der Lösung dieser Aufgabe. Es handelt sich hierbei um langfristige Zielsetzungen, und so umfassen die Perspektivpläne der UNO längere Zeiträume. Mit dem 25. Jahrestag der UNO beginnt die »Zweite Entwicklungsdekade« dieses Programms.

Eine wirtschaftliche Entwicklung ist aber ohne ausreichende Produktionsmittel nicht denkbar. Die UN-Organisation für die Industrielle Entwicklung (UNIDO), die 1967 ihre Arbeit begann, soll die technologische und industrielle Entwicklung in den Entwicklungsländern auf die verschiedenste Weise fördern.

Eines der wesentlichsten Probleme – kurzfristig aber die wichtigste Aufgabe – ist die Überwindung des Hungers in vielen Ländern Asiens, des Nahen Ostens, Lateinamerikas und Afrikas. Wo die Ernährung mangelhaft ist, fehlt die Arbeitsenergie; die Staaten sind gezwungen, von ihren ohnehin knappen Mitteln Lebensmittelkäufe zu tätigen, so daß andere, industrielle Investitionen zu kurz kommen müssen. Seit 1960 hat die Nahrungsmittelproduktion in Asien nicht einmal mit der Bevölkerungszunahme Schritt gehalten. Die Welternährungsorganisation (FAO) versucht, die ökonomische und soziale Entwicklung durch eine Förderung der Nahrungsmittelproduktion und durch direkte Nahrungsmittelhilfen zu fördern. Unerlässlich für die Verbesserung des Lebensstandards ist die Verbesserung der Erziehung und Ausbildung. Die Verminderung des Analphabetentums ist hier eine der Hauptaufgaben: etwa 750 Millionen Erwachsene, vor allem in den Entwicklungsländern, können weder lesen noch schreiben. Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) hat eine weltweite Kampagne gegen das Analphabetentum aufgenommen. Diese Aufgabe ist ihrer Natur nach nur in einem längeren Zeitraum zu bewältigen. Dies gilt in erhöhtem Maße von den Bestrebungen zur kulturellen Zusammenarbeit, deren Ziel es ist, die Vorurteile, die in den verschiedenen Ländern über die Menschen in anderen Staaten bestehen, allmählich abzubauen und zu überwinden. Die Existenz dieser Vorurteile und »Feindbilder« ist nicht ein besonderes Merkmal der Denkweise in den Entwicklungsländern: sie sind vielmehr besonders ausgeprägt in den Staaten, die die Stufe des Analphabetentums bereits überschritten haben, d. h. in den Industrieländern. Diese, meist negativen, Vorurteile über andere Staaten und Völker sind aber eines der wichtigsten Hindernisse auf dem Wege zu einer internationalen Kooperation; sie sind eine bedeutsame Ursache für die friedensgefährdenden Konflikte in dieser Welt.

Die Bemühungen um Abrüstung und Rüstungsbegrenzung sind nicht nur Elemente einer internationalen Friedenssicherung: sie haben gleichfalls bedeutsame ökonomische und soziale Aspekte, denn es ist offenkundig, daß die enormen Rüstungsausgaben überall in der Welt angesichts der Bestrebungen zur Hebung des Lebensstandards eine ungeheure Verschwendung darstellen. Damit wird aber auch deutlich, daß die Friedenssicherung selbst, die zweite große Aufgabe der Vereinten Nationen, für den materiellen Wohlstand in der Welt wesentlich ist, denn eine Rüstungsbegrenzung, die zu echten Abrüstungsschritten führen soll, ist nur denkbar, wenn die Bestrebungen zur Kriegsverhütung gewisse Mindestfolge erzielen. Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist aber letzten Endes die Voraussetzung für die internationale Kooperation, gleichviel auf welchem Gebiet: Militärische Konflikte begrenzen, behindern und schwächen jede Zusammenarbeit; ein dritter Weltkrieg, ausgefochten mit dem existierenden Atomwaffenarsenal, wäre das Ende aller Zusammenarbeit.

3. Das Repertoire der Friedenswahrung

Wie es in der Präambel der Charta heißt, wollen die Vereinten Nationen »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges bewahren«. Zu diesem Zweck haben die Charta-Gründer in San Francisco ein Instrumentarium zur Kriegsverhütung geschaffen und Regeln für die Beendigung von Feindseligkeiten und für die friedliche Streitbeilegung festgelegt. Die Elemente der Charta, die die Friedenswahrung regeln, sind bis auf den heutigen Tag ein Zeugnis für den Realismus, den die Staatsmänner 1945 an den Tag legten.

Im einzelnen wurde in San Francisco bestimmt, daß der Sicherheitsrat die »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« innehat. Unter gewissen, allerdings eng umrissenen, Voraussetzungen hat der Rat die Möglichkeit, notfalls *Zwangmaßnahmen* gegen einen möglichen Aggressor anzuwenden. Die Erfahrungen der

Zwischenkriegszeit hatten gezeigt, daß eine wirksame Friedenssicherung ohne die Beteiligung aller Großmächte zum Scheitern verurteilt ist. Daher wurden die fünf Großmächte – die USA, die Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich und China – Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates.

Die Interessen der kleineren und mittleren Staaten wurden dadurch gewahrt, daß aus ihrem Kreis zunächst sechs und später zehn Staaten nichtständige Mitglieder des Rates wurden. Die Vorrangstellung der Großmächte kam aber noch in einer zweiten Besonderheit zum Ausdruck: sie mußten in allen wesentlichen Fragen einstimmig beschließen, d. h. Nein-Stimme eines Ständigen Mitglieds macht den Rat beschlußunfähig (Veto). In der Praxis bedeutet dies, daß Zwangsmaßnahmen gegen eine Großmacht oder einen mit einer Großmacht verbündeten Staat nicht möglich sind.

Das »Veto-Recht« ist immer wieder kritisiert worden. Aber diese Einschränkung wurde von den Charta-Gründern in der realistischen Erkenntnis in Kauf genommen, daß Zwangsmaßnahmen gegen eine Großmacht kein Schritt zur Wahrung des Weltfriedens, sondern der erste Schritt zu einem neuen Weltkrieg sein würden. »Wenn eine solche Situation entstehen würde«, heißt es in einem Kommentar der britischen Delegation in San Francisco, »dann sind die Vereinten Nationen in ihrer Zielsetzung gescheitert und alle Mitglieder müssen dann so handeln, wie sie es den Umständen gemäß für richtig halten«. Das bedeutet, sie müssen ihre Politik auf das »angestammte Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung« stützen, das in Artikel 51 der Charta formuliert ist. Deutlich aber ist, daß nach dem System der Vereinten Nationen die Verhängung von Sanktionen nur eine Ausnahme, aber nicht die Regel bildet.

Größere Bedeutung wurde den Methoden der *friedlichen Streitbeilegung* beigemessen. Hier kann der Rat Empfehlungen aussprechen, Streitfragen diskutieren und eine Klärung des Meinungsbildungsprozesses herbeiführen, aber er kann den Parteien keine bindenden Anweisungen erteilen, wie sie einen Streit beilegen sollen. Die Parteien bleiben Herren ihres Streitfalles, vor allem darf ihnen keine Lösung auferlegt oder aufgezwungen werden. Dies schließt aber nicht aus, daß die Staatengesellschaft in erster Linie durch den Rat (aber auch durch die Generalversammlung, die jedoch nur sekundäre Kompetenzen im Bereich der Friedenswahrung besitzt) einen nicht unbeträchtlichen Druck auf die streitenden Parteien im Sinne einer Konfliktbereinigung ausüben kann.

In den Bestimmungen für die Friedenswahrung wird besonders deutlich, daß die Vereinten Nationen weit davon entfernt sind, eine Weltregierung zu sein. Das UN-System enthält Elemente eines Systems der kollektiven Sicherheit, doch bilden die Großmächte innerhalb dieses Systems eine »Oligarchie«, ein »Konzert der Mächte«. Das Veto ist keine Schwäche der Charta. Es bildete vielmehr die Voraussetzung für die Mitgliedschaft aller Großmächte und die Möglichkeit, auch Zwangsmaßnahmen gegen einen Aggressor zu beschließen. Jedenfalls ist die Anwendung des Veto-Rechts keine Ursache für die internationalen Spannungen. Im Gegenteil, das Veto ist lediglich Ausdruck der Großmächte-Uneinigkeit. Hervorzuheben ist zudem, daß alle Großmächte das Veto-Recht hartnäckig verteidigen.

Wie hat nun das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen in der Nachkriegszeit funktioniert?

Da die Großmächte-Einigkeit der Kriegszeit bald zerfiel, wurde vor allem der Sicherheitsrat rasch zu einem Kampfplatz des Kalten Krieges. Trotzdem konnte der Rat einen Beitrag zur Friedenswahrung leisten: er war an dem großen Entkolonialisierungsprozeß beteiligt und wirkte bei der Beilegung und Eindämmung kleinerer Konflikte mit. Vor allem verdeutlichten die Ratsdebatten der amerikanischen Öffentlichkeit die Notwendigkeit des weltpolitischen Engagements der USA. Dennoch war die Ratstätigkeit zunächst für viele eine

Enttäuschung. Unter dem Eindruck des Korea-Krieges erhielt die Generalversammlung 1950 zusätzliche Vollmachten auf dem Felde der Kriegsverhütung. Die bedeutendste Leistung der Versammlung bildete ihre entscheidende Mitwirkung bei der Beendigung der Suez-Krise im Jahre 1956. Der Ungarn-Aufstand des gleichen Jahres ließ aber die Grenzen der Möglichkeiten der Versammlung deutlich werden: gegen den Widerstand einer Supermacht konnte sie nicht wirksam tätig werden. Die machtpolitischen Gegebenheiten bringen es mit sich, daß die Großmächte auch in der Versammlung über ein sogenanntes eingebautes Veto verfügen.

Aber ganz allgemein erkannten die Großmächte, daß eine zu selbständige Generalversammlung ihre gemeinsame Vorrangrolle im System der Vereinten Nationen zu schmälern drohte. Es zeigte sich auch, daß die Friedenswahrung durch die kleineren und mittleren Staaten für diese mit nicht unbeträchtlichen Risiken verbunden war. Vor allem aber wurde es immer schwerer, in der Versammlung die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für Beschlüsse zu finden.

Alle diese Gründe führten Anfang der sechziger Jahre zu einer allmählichen Rückkehr zum System des Sicherheitsrates, wie es einst in der Charta konzipiert worden war. Allerdings mit zwei Besonderheiten: Einmal sind die USA und die Sowjetunion, als Supermächte, aus dem Kreis der Großmächte herausgewachsen, zum anderen wurde die Zahl der nichtständigen Mitglieder auf zehn erhöht, um den mittleren und kleineren eine umfassendere und gerechtere Repräsentation zu geben.

Diese Renaissance des Sicherheitsrates fällt zeitlich mit der allgemeinen internationalen Entspannung zusammen, die ihren Ausdruck am deutlichsten im Atomwaffensperrvertrag fand. Vietnam und die CSSR zeigen aber auch, daß eine Entspannung keinesfalls die sofortige Beendigung aller Konflikte bedeutet. Immerhin ist im Vietnam-Krieg eine De-Eskalation der militärischen Operation eingetreten, während gleichzeitig Verhandlungen stattfinden, die aber bisher keine greifbaren Ergebnisse brachten. In den SALT-Gesprächen haben die beiden Supermächte Verhandlungen über eine Begrenzung der Rüstung für bestimmte Raketentypen, offenbar mit gewissen Erfolgsaussichten, begonnen.

4. Der Nahe Osten zwischen Krieg und Frieden

Von zentraler Bedeutung für die Friedenswahrung ist die Herbeiführung einer friedlichen Regelung oder zumindest eines Modus-vivendi im Nahen Osten. Seit dem Sechs-Tage-Krieg hat sich eine zweifache Entwicklung ergeben: die streitenden Parteien, die alle dem Kreis der Nicht-Großmächte angehören, haben erkannt, daß sie ihre Ziele durch militärische Operationen nicht zu erlangen vermögen. Weder können die Israelis einen Frieden in sicheren und anerkannten Grenzen erzwingen, noch gelang es den Arabern, auch nur eines der im Kriege besetzten Gebiete zurückzuerobern. Auf der anderen Seite wurde die indirekte Intervention der Sowjetunion auf ägyptischer und der USA auf israelischer Seite immer intensiver. Damit rückte allmählich die Gefahr einer direkten Konfrontation der Supermächte in den Bereich des Möglichen. Präsident Nixon bezeichnete daher die Nahost-Situation als noch gefährlicher als den Vietnam-Krieg. Auf dem Kriegsschauplatz war also eine Pattsituation entstanden, die die Drohung einer gefährlichen Ausweitung des Konflikts enthielt. Diese Lage, in der niemand militärisch etwas erreichen kann und in der alle gefährdet sind, erwies sich als günstig für eine neue Bemühung, eine Friedensregelung anzustreben.

Denn im Unterschied zum Vietnam-Konflikt existiert für den Nahen Osten tatsächlich eine zusätzliche Grundlage für eine friedliche Regelung, die nach allgemeiner Auffassung alle Elemente für eine friedliche und gerechte Beilegung der Krise enthält: es handelt sich um die einstimmig am 22. November 1967 vom Sicherheitsrat verabschiedete Resolution 242. Ganz allgemein betont die Resolution zwei Prinzipien der Friedens-

wahrung, einmal die »Unzulässigkeit, Gebiet durch Krieg zu erwerben« und die »Notwendigkeit, für einen dauerhaften und gerechten Frieden zu arbeiten, in dem jeder Staat des Gebiets in Sicherheit leben kann«. Gestützt auf diese Grundsätze fordert der Rat im einzelnen: Rückzug der israelischen Streitkräfte aus Gebieten, die während des jüngsten Konflikts besetzt wurden, Einstellung aller Behauptungen oder Formen eines Kriegszustandes sowie die Beachtung und Anerkennung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit eines jeden Staates in diesem Gebiet und seines Rechts, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen frei von Drohungen und Akten der Gewalt in Frieden zu leben.

Weiter bekräftigt der Rat die Notwendigkeit, die freie Schifffahrt auf den Wasserstraßen dieses Gebiets zu garantieren; eine gerechte Regelung des Flüchtlingsproblems zu verwirklichen; die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines jeden Staates in dem Gebiet sicherzustellen, wozu die Schaffung entmilitarisierter Zonen zählt. Schließlich wurde der Generalsekretär in der Resolution ersucht, einen Vermittler für den Nahen Osten zu ernennen.

Bisher wurde allein die letztgenannte Bestimmung der Resolution verwirklicht: der schwedische Diplomat Gunnar Jarring wurde vom Generalsekretär zum Sonderbeauftragten für den Nahen Osten ernannt. Seine Bemühungen blieben zunächst erfolglos. Die Gründe liegen auf der Hand: Die Resolution vom 22. November enthält im wesentlichen eine Sammlung der Ziele aller am Nahost-Konflikt beteiligten Staaten, ohne daß eine klare Reihenfolge für die Realisierung festgelegt wurde. Außerdem sind die Formulierungen vage gehalten und gaben Anlaß zu unterschiedlichen und entgegengesetzten Auslegungen. Vor allem aber fehlte es den Parteien zunächst an dem Willen, zu einer Einigung zu gelangen.

Die gefährvolle Pattsituation im Krisengebiet führte aber schließlich im Juni dieses Jahres zu einer amerikanischen Friedensinitiative (Rogers-Plan), deren bisherige Ergebnisse ein befristeter Waffenstillstand und der Wiederbeginn der Jarring-Mission sind. Um die Chancen dieser Friedensbemühungen zu beurteilen, sollen die fünf Faktoren der Krise und ihre Wechselwirkung skizziert werden. Diese fünf Faktoren sind: Die streitenden Parteien; die Supermächte; die Vereinten Nationen; die allgemeine Entwicklung der internationalen Situation sowie schließlich die Palästinenser und China.

Man kann nun erkennen:

Die Mehrzahl der Beobachter ist der Ansicht, daß die Palästinenser und China – die den Rogers-Plan verurteilen – eine Nahost-Regelung, die die Parteien bejahen und die von den vier Großmächten unterstützt wird, nicht verhindern können. Dies gilt aber nur für die Gegenwart. Ein weiteres Andauern der Krise kann das politische Gewicht dieser Gegner jeder ausgehandelten Regelung größer werden lassen.

Die Gespräche zur Raketenbegrenzung und auch der deutsch-sowjetische Vertrag schaffen ganz allgemein ein gewisses günstiges Klima auch für die Nahost-Gespräche: Einmal wird hier deutlich, daß selbst langjährige und tiefgreifende Gegensätze durch Verhandlungen überbrückt oder zumindest abgebaut werden können. Andererseits würde eine Nahost-Konfrontation der Supermächte die SALT-Gespräche, an deren Erfolg beide Seiten lebhaft interessiert sind, gefährden.

Die eigentlichen Friedenshindernisse liegen bei den Parteien selbst: abgesehen von den »Falken«, den notorischen Entspannungsgegnern auf beiden Seiten, die einmal die Existenz des Staates Israel nicht anerkennen wollen und die andererseits die eroberten Gebiete für die einzig wirksame Sicherheitsgarantie halten, haben 22 Jahre Feindschaft mit drei Kriegen, die nur durch stets gefährdete Waffenstillstände unterbrochen wurden, auf beiden Seiten ein großes Maß an Mißtrauen, Haß und Besorgnis entstehen lassen. Daher ist es schwierig, den wahren Einigungswillen der Parteien – von dem letzten Endes

alles abhängen wird – mit hinreichender Sicherheit abzuschätzen.

Denn ziemlich sicher ist, daß eine von den Supermächten den Parteien gegen ihren Willen auferlegte Lösung, ein Diktat, keine dauerhafte Regelung sein kann. Eine solche Großmächte-regelung würde nur so lange dauern, wie Einigkeit unter den Großmächten herrscht. Die Erfahrung zeigt aber, daß diese Einigkeit selten dauerhaft ist. Ein Zerfall der Großmächte-einigkeit würde aber wieder zu einem Waffengang der Parteien führen. Dies bedeutet nicht, daß die Supermächte keinen Einfluß ausüben. Im Gegenteil: nur ein erheblicher Druck der Sowjetunion und der USA auf ihre jeweiligen Klienten kann die friedenswilligen Kräfte in Israel sowie in Ägypten und Jordanien zum Zuge bringen und den Einfluß der Kalten Krieger, die es hier wie auch in allen anderen Konfliktszonen gibt, zurückdrängen. Zwischen einem solchen Druck, der die an sich bereits vorhandene Friedensbereitschaft stärkt, und einer auferlegten oder gar aufgezwungenen Lösung besteht ein fundamentaler Unterschied.

Und genau an diesem Punkt beginnen die Friedensbemühungen des Sicherheitsrats und Jarrings ihre eigentliche Bedeutung zu erlangen. Die streitenden Parteien können im allgemeinen, das zeigen die Erfahrungen, allein eine friedliche Regelung nicht finden. Eine reine Großmächtere-gelung, die auferlegt wird, kann einmal keinen dauerhaften Frieden bringen, sie ist auch problematisch, weil die Großmächte nicht unabhängige Richter und neutrale Schiedsrichter sind, sondern ihre realen Interessen bei einer Regelung, die sie diktieren, nicht in Vergessenheit geraten lassen würden. Unter diesen Aspekten scheint es ermutigend zu sein, daß sowohl die Großmächte als auch die Parteien die Jarring-Mission anerkennen und unterstützen, daß sie alle Mitglieder der UNO und im Sicherheitsrat vertreten sind oder an den Ratsdiskussionen teilnehmen können. In einer gewissen Weise kommt hierdurch der Einfluß der kleineren und mittleren Staaten zur Geltung; und diese Staaten können an zwei Dingen kein Interesse haben: an der Fortdauer des Konflikts und an einer von den Großmächten auferlegten Lösung. Die erste Möglichkeit gefährdet indirekt auch sie; mit der zweiten würde ein Präzedenzfall geschaffen, der eines Tages auch auf ihre Streitfälle angewendet werden könnte.

Zusammengefaßt läßt sich sagen: Die Hindernisse, die einer Nahost-Regelung im Wege stehen, sind nach wie vor beträchtlich. Aber die Gefahren, die eine Fortdauer des Konflikts mit sich bringt, sind offensichtlich von den Parteien, den Großmächten und der Staatenmehrheit deutlich erkannt worden. Die Verhandlungen und Vermittlungsbemühungen werden nicht leicht sein; sie werden lange dauern, wobei krisenhafte Verwicklungen und sogar neue Präventivschläge und militärische Zusammenstöße nicht auszuschließen sind. Aber es existieren reale Möglichkeiten, eine dauerhafte und gerechte Regelung herbeizuführen. Erst die kommenden Monate werden die ersten Antworten auf die Frage bringen, ob diese Möglichkeiten genutzt werden.

5. Perspektiven, Mythen und Realitäten

Zwei Aufgaben liegen außerhalb des Bereichs einer theoretischen Darstellung. Sie kann keine Entwürfe für eine »bessere Welt« anbieten. Eine theoretische Abhandlung sollte aber auch nicht den Versuch unternehmen, alle Gegensätze und Probleme der Gegenwart in ein versöhnliches Sowohl-als-auch aufzulösen, um durch eine solche Schein-Objektivität Trost zu spenden. Aufgabe muß es vielmehr sein, die gegebenen politischen Kräfte und Konstellationen zu beschreiben, um hierauf aufbauend den Versuch zu machen, einige Schlußfolgerungen zu ziehen. Sind diese Schlußfolgerungen hinreichend begründet, dann bilden sie die Basis für kurz- und mittelfristige Voraussagen.

Heute, im Rückblick auf die 25jährigen Bemühungen der Vereinten Nationen, ist es auch gelungen, die Leistungen des Völ-

25 Jahre Vereinte Nationen

Grußbotschaft des Bundespräsidenten an den Präsidenten der Vollversammlung

Der Bundespräsident sandte dem Präsidenten der UN-Vollversammlung, Herrn Edvard Hambro, zum 25. Jahrestag der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1970 folgendes Telegramm:

Zum 25. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen übermittle ich Ihnen auch im Namen des deutschen Volkes herzliche Glückwünsche.

Die Bundesrepublik Deutschland nimmt an den Aufgaben der Weltorganisation großen Anteil und unterstützt ihre bedeutungsvolle Tätigkeit nach Kräften. Ich wünsche der Organisation der Vereinten Nationen, daß sie in den kommenden Jahren ihre hohen Ziele mit wachsender Kraft verfolgen kann, und daß ihren Bemühungen um die Erhaltung und Sicherung des Friedens in der Welt Erfolg beschieden sein möge.

Gustav W. Heinemann

Präsident der Bundesrepublik Deutschland

Erklärung des Bundeskanzlers zum 25jährigen Gründungsjubiläum der Vereinten Nationen

Am 24. Oktober 1970 feiert die Organisation der Vereinten Nationen ihr 25jähriges Bestehen.

Auch für die Bundesrepublik Deutschland hat dieses Jubiläum eine große Bedeutung. Sie ist zwar bisher selbst nicht Vollmitglied der Weltorganisation, zählt aber zur Familie der Vereinten Nationen.

Die Bundesregierung bekennt sich nicht nur ausdrücklich zu den Prinzipien der Satzung der VN, vielmehr arbeitet die Bundesrepublik seit fast 20 Jahren als Mitglied in den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen maßgeblich mit und beteiligt sich an allen wichtigen Hilfswerken, Sonderaktionen und Entwicklungsprogrammen der Vereinten Nationen.

Für das deutsche Volk sind infolge seiner schmerzlichen Erfahrungen der früheren Jahrzehnte die hohen Ziele der Vereinten Nationen, Verständigung und Zusammenarbeit der Völker dieser Erde, besonders erstrebenswert. Für die fortschreitende Verwirklichung der großen Friedens- und Kooperationsaufgaben der Vereinten Nationen setzt sich die Bundesregierung mit allen Kräften ein.

Wir sehen in den Vereinten Nationen nicht nur ein weltweites Forum, sondern schätzen besonders hoch die von den Vereinten Nationen gewährten Möglichkeiten der praktischen Zusammenarbeit auf den verschiedensten Gebieten des Zusammenlebens der Völker. So begrüßt und unterstützt die Bundesregierung die Bemühungen um eine engere technologische Zusammenarbeit und die Absprachen auf dem Abrüstungsgebiet sowie die mannigfachen Anstrengungen um eine Verringerung des Nord-Süd-Gefälles.

Am Vorabend der Verkündung der Zweiten Entwicklungsdekade bekräftigt die Bundesregierung auch ihren Willen zur Mitarbeit an dieser großen Aufgabe. Sie wird sich in ihrer Entwicklungspolitik von den Grundsätzen der Vereinten Nationen für die Strategie der Zweiten Dekade leiten lassen.

Die Bundesrepublik Deutschland gedenkt des Jubiläums der Vereinten Nationen in der festen Hoffnung, daß die Weltorganisation ihre erklärten Ziele mit verstärkter Kraft verwirklichen möge.

Willy Brandt

Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland

kerbundes, des ersten großen Experiments der internationalen Kooperation, gerechter zu beurteilen. Die Geschichte des Völkerbundes stellt einen reichen Schatz der praktischen politischen Erfahrung dar. Die Hauptursachen des Scheiterns des Völkerbundes waren: Niemals gehörten alle Großmächte dem Bund an; wahrscheinlich zu Unrecht galt der Völkerbund als ein Instrument zur Konsolidierung der Ergebnisse der Pariser Friedensverträge. Und schließlich zeigte sich der Bund dem konzentrischen Angriff dreier ›revisionistischer‹ Mächte nicht gewachsen. Hieraus haben die Vereinten Nationen gewisse positiv zu bewertende Schlußfolgerungen gezogen:

Der neuen Weltorganisation gehörten, zumindest in der Anfangsphase, alle Großmächte an. Die friedensvertraglichen Regelungen wurden der Kompetenz der Vereinten Nationen entzogen und den Siegermächten überantwortet, eine Entscheidung, die die Arbeit der UNO günstig beeinflusst hat. Und schließlich hat keine Großmacht nach dem Zweiten Weltkrieg den Versuch unternommen, die internationale Ordnung in ihrer Gesamtheit durch Gewalt umzustürzen. Selbst der Begriff ›Kalter Krieg‹ impliziert, daß die politischen Auseinandersetzungen zumindest im Prinzip mit politischen Mitteln ausgetragen werden sollten. Und diese Spielregel wird auch von der Großmacht, die der UNO nicht angehört, nämlich dem kommunistischen China, akzeptiert. Die Erfahrungen des Bundes bildeten im wesentlichen eine latente Warnung für die Mitglieder der UNO. Im allgemeinen wurde diese Warnung beachtet.

Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch die neue Weltorganisation hinter idealistischen Zielvorstellungen zurückgeblieben ist. Die Geschichte der internationalen organisierten Kooperation, insbesondere zur Wahrung des Weltfriedens, umfaßt nur einen Zeitraum von insgesamt 50 Jahren. Dies ist eine kurze Zeitspanne im Vergleich zu der langen Geschichte der Menschheit, in der der Krieg ein erlaubtes Mittel der Politik war, obwohl dieser Tatbestand bisweilen durch die Formel vom ›gerechten Krieg‹ verdeckt oder rationalisiert wurde.

Die Vereinten Nationen sind ein Versuch, die Konflikte dieser Welt durch eine internationale Kooperation beizulegen oder zumindest einzugrenzen. Es zeigte sich nach 1945 bald, daß die Gestaltung einer Friedensordnung stets bedeutendere Probleme aufwirft als die Erringung des militärischen Sieges selbst. Auch unter den ›Friedensmachern‹ von 1919 entstanden erhebliche Differenzen, die die Ursache für viele verhängnisvolle Konflikte in der Zwischenkriegszeit bildeten. Dabei bestanden unter den Siegern des Ersten Weltkrieges nicht ideologische Konflikte, die für die Zeit nach 1945 ein bedeutsames Element der Weltpolitik wurden. Dieses ideologische Element darf aber die Tatsache nicht verbergen, daß die Probleme, denen die Mächte nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüberstanden, realer Natur waren und sind. Daher hätten die Vereinten Nationen immer, auch ohne die ideologische Komponente, Schwierigkeiten gehabt, alle politischen Streitfragen zu regeln oder einen Beitrag zu ihrer Regelung zu leisten. Im Grunde hätten die Vereinten Nationen perfekt nur in einer Welt funktionieren können, die, wie William T. R. Fox bemerkt, ›den Frieden so stark ersehnte, daß man kaum die Organisation gebraucht hätte‹.

Die fundamentale Tatsache der internationalen Politik ist in der Gegenwart, und auch in der überschaubaren Zukunft, die Existenz der Konflikte unter den Staaten. Demgegenüber steht die Kooperation erst an den Anfängen. Angesichts dieser doppelten Realität müssen auch die Vereinten Nationen unter einem Doppelaspekt betrachtet werden. Sie sind, um den australischen Völkerrechtler zu zitieren, ein janusköpfiges Gebilde: das eine Gesicht blickt zurück in eine anarchische Vergangenheit, auf die Souveränität der Einzelstaaten, auf die besondere Verantwortung der Großmächte, auf die klassischen Militärbündnisse; das andere blickt dagegen in die Zukunft und in eine Welt, in der es keine Gewaltanwendung

unter den Völkern mehr geben wird und in der alle Staaten, die großen und die kleinen, durch ein wirksames System der kollektiven Sicherheit geschützt sein werden.

Die Realität der internationalen Politik macht es aber erforderlich, gewisse Vorstellungen als das zu erkennen, was sie in der Tat sind: Wunschvorstellungen und Mythen, die keine Grundlage in der Wirklichkeit haben. Wirklichkeitsfern ist es, von den nationalen Regierungen ein übernationales Handeln zu erwarten. ›Eine nationale Regierung‹, bemerkt Andrew Boyd prägnant, ›existiert, wie schon die Bezeichnung andeutet, zur Förderung der nationalen Interessen. Viele Regierungen sind gestürzt worden, wenn die innenpolitischen Gegner nachweisen konnten, daß sie das nationale Interesse nicht nachhaltig genug verteidigt haben, keine Regierung ist aber gestürzt worden, weil sie die nationalen Interessen zu kraftvoll verteidigt haben.‹ Die Resolutionen der UNO-Organe sind ein Kompromiß der verschiedenartigsten Interessen, aus ihnen spricht kein ›internationaler Geist‹. Es ist schon viel erreicht, wenn die Interessenkompromisse als gerecht angesehen und allgemein gebilligt werden. Auch die Vorstellung, daß eine Großmacht eine ›gute‹, eine andere, eine ›verwerfliche‹ Politik verfolgt, gehört in das Reich der Mythen, die besonders gefährlich sind. Diese Vorstellung ist das Fundament aller Kreuzzugs-Ideologien. Nüchtern betrachtet, zeigt die Nachkriegsgeschichte, daß alle Großmächte geneigt waren, bei der Verfolgung ihrer Interessen wichtige Bestimmungen der Charta gering zu achten. Und doch haben sie alle das UNO-System im Prinzip intakt gehalten.

Ein europäisches Überlegenheitsgefühl ganz eigentümlicher Art kommt schließlich in der Klage zum Ausdruck, daß ›unverantwortliche Mehrheiten‹, vor allem aus den jüngst unabhängig gewordenen Nationen, über das Schicksal anderer Länder (gemeint sind gewöhnlich die hochzivilisierten) bestimmen. Einmal ist das Vermögen, über das Schicksal anderer Länder in der UNO zu bestimmen, nicht sehr groß: eine Resolution zum Beispiel, in der alle Entwicklungsländer die reichen Nationen auffordern würden, einen bestimmten Prozentsatz ihres Nationaleinkommens als Entwicklungshilfe abzuführen, wäre ohne Bedeutung für die praktische Politik. Zum anderen fällt ein Vergleich zwischen der Geschichte der Alten Welt mit ihren jahrhundertelangen Konflikten und dem internationalen Verhalten der Neuen Nationen wahrscheinlich nicht zuungunsten der letzteren aus.

Ganz allgemein wird man mit Hans Morgenthau sagen können, daß in der Beurteilung des Verhaltens anderer Staaten ›kosmische Demut‹ am Platz ist. Politiker und Publizisten leisten einen realen Beitrag zur internationalen Kooperation, indem sie in ihren jeweiligen Staaten für die Friedenswahrung und für die Hebung der Wohlfahrt in der Welt wirken. Belehrungen anderer Regierungen und Völker sind bestenfalls nutzlos, gewöhnlich erzielen sie nur einen Effekt, der dem beabsichtigten genau entgegengesetzt ist.

Diese ›Belehrungen‹ verschütten aber vor allem die vielleicht realste Möglichkeit, die UNO zu stärken, nämlich das Bestreben der kooperationswilligen Kräfte innerhalb der Staaten, für eine internationale Friedensordnung zu wirken. Diejenigen, die andere Staaten ›belehren‹, sind in der Regel die Gegner jeder realistischen Politik des Ausgleichs. In allen Spannungsgebieten ertönt der Chor der notorischen Entspannungsgegner. Diese Internationale der Entspannungsfeinde ist bestrebt, alle an sich schon schwierigen Friedensbemühungen der UNO oder der Staaten der Krisengebiete in einen Nebel der Verdächtigungen zu tauchen und die Geister zu verwirren. ›Da Kriege im Geiste der Menschen entstehen, so müssen auch im Geiste des Menschen die Werke zur Verteidigung des Friedens errichtet werden‹, heißt es in der Präambel der UNESCO. Diese Aufgabe der Aufklärung im Dienste des Friedens muß aber in jedem einzelnen Staat geleistet werden, denn die wohlbekannteste Kritik an anderen

Staaten war niemals wirksam. Wirksam ist nur eins: Wir müssen uns selbst sagen, wie wir uns verhalten sollen.

Worin bestehen nun die praktischen Resultate der 25jährigen Tätigkeit der Vereinten Nationen?

Im Bereich der ökonomisch-sozialen Kooperation herrscht Einmütigkeit unter den Beobachtern, daß die Leistungen der Weltorganisation in diesem Bereich nicht zu leugnen sind, daß sie aber nur ein Anfang sein können. Unzweifelhaft sind in den letzten 25 Jahren beträchtliche materielle Güter, Ausrüstungen und technologisches Wissen durch die Bemühungen der UNO aus den reichen Ländern in die Entwicklungsstaaten transferiert worden. Ebenso wenig ist zu bezweifeln, daß bedeutende humanitäre Impulse in den Industrieländern im Sinne einer materiellen Hilfe durch die Aufklärung der UNO-Gremien freigesetzt worden sind.

Dem steht aber die Tatsache gegenüber, daß die Kluft des Pro-Kopf-Einkommens in den Industrieländern und den Entwicklungsländern stetig größer geworden ist. So war z. B. der Zuwachs des Bruttonationaleinkommens in den USA 1968 größer als das gesamte Bruttonationalprodukt in ganz Afrika, das reiche Südafrika eingeschlossen. Gleichzeitig beginnt das in den Industrieländern Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre festzustellende Interesse an den Problemen der Entwicklungsländer einer wachsenden Skepsis Platz zu machen.

Auf lange Sicht gesehen dürfte der realistischste Kurs in der Entwicklungspolitik in der Förderung der Erkenntnis bestehen, daß den unverzichtbaren humanitären Impulsen der Appell an das Eigeninteresse der Industriestaaten an die Seite gestellt werden muß. Die Entwicklungshilfe ist nicht ein Almosen oder ein Lastenausgleich für kolonialistische Sünden. Eine aktive Hilfe, die es den Entwicklungsländern ermöglicht, eine eigenständige Produktion zu entfalten, macht diese Länder vielmehr zu wertvollen Handelspartnern auch und gerade der Industriestaaten. Eine Hebung des Lebensstandards überall in der Welt würde gleichzeitig die politischen Verhältnisse stabilisieren und ein Beitrag zur Entspannung sein. Innere Stabilität und äußere Sicherheit durch Entspannung sind

aber die wesentlichen Voraussetzungen für eine breitere Verwirklichung der menschlichen Freiheiten und für eine Durchsetzung der Menschenrechte in immer mehr Staaten.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die die Generalversammlung 1948 verabschiedete, ist eine Willenserklärung, die die Mitglieder nicht in rechtlicher Hinsicht verpflichtet. Dies wird indirekt durch das Bestreben deutlich, nun auch verpflichtende internationale Konventionen abzuschließen. Diese Konventionen sind bisher noch nicht in Kraft getreten und dies zeigt, wie den Menschenrechten unter den gegebenen Verhältnissen größere Achtung verschafft werden muß. Im Gegensatz zu anderen Prinzipien der Charta, die einen streng internationalen Charakter tragen, wie z. B. das Verbot der Anwendung oder Androhung von Gewalt, müssen und sollen die Menschenrechte innerhalb der Grenze der souveränen Staaten realisiert werden. Zum anderen sind die Menschenrechte keine isolierte Zielsetzung; ihre Realisierung ist vielmehr an bestimmte gesellschaftliche Bedingungen geknüpft. Das günstigste Verfahren scheint darin zu bestehen, die Weltmeinung für die Förderung der Menschenrechte zu gewinnen. Hierdurch in erster Linie besteht die Aussicht, daß in immer mehr Ländern die Sache der Menschenrechte allmählich zu einer Forderung der nationalen öffentlichen Meinung wird.

An dieser Stelle erscheint es nützlich, eine bedeutsame Schranke der internationalen Kooperation zusätzlich deutlich zu machen: die Souveränität der Einzelstaaten. Die Weltorganisation darf nicht in die Angelegenheiten eingreifen, die im wesentlichen in die innere Zuständigkeit der Staaten fallen. Das bedeutet ganz allgemein, daß die Innenpolitik eines Staates kein Tagesordnungspunkt der UNO sein kann. Die Alternative wäre wahrscheinlich nicht einmal wünschenswert, weil, wie gezeigt wurde, die Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu einem problematischen Präzedenzfall werden kann. Hieraus ergibt sich, daß das Denken und Handeln in der internationalen Arena in seinen Grundzügen konservativ ist und sein muß. Das Feld der mehr oder weniger kühnen Reformen und Experimente liegt auf dem Felde der Innenpolitik. Diese aber ist Sache der Einzelstaaten.

Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UNO bestehen enge und vielseitige Beziehungen, auch ohne daß die Bundesrepublik bisher in ihr Vollmitglied ist. Sinnbildlicher Ausdruck dieser Verbundenheit ist es unter anderem, daß jeder führende deutsche Politiker, ob von der jeweiligen Regierung oder der Opposition, dem Generalsekretär der Weltorganisation am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York bei sich bietender Gelegenheit einen Höflichkeitsbesuch abstattet. — Hier sehen wir Bundesaußenminister Walter Scheel im Gespräch mit Generalsekretär U Thant am 29. September 1970 in New York.



Konservativ sind auch die Prinzipien der internationalen Friedenswahrung: Die Vereinten Nationen sind kein Instrument zur Durchsetzung dieses oder jenes nationalen Ziels. Ausgangspunkt der Tätigkeit der Weltorganisation ist der Status quo. Insbesondere ist der territoriale Status quo die Grundlage der friedenswährenden Bemühungen der Vereinten Nationen. Hiervon ausgehend, kann der eigentliche Beitrag der UNO zur Friedenswahrung so zusammengefaßt werden:

1. Mit den Gremien der Weltorganisation, vor allem dem Sicherheitsrat, aber auch der Versammlung, steht ein Instrumentarium zur Regelung von Streitfällen zur Verfügung.
2. Die Vereinten Nationen sind ein Forum, das den Parteien die Möglichkeit gibt, ihren Standpunkt der internationalen Öffentlichkeit vorzutragen. Andererseits kann die Staatengesellschaft durch die Meinungsäußerung der nicht am Streit beteiligten Staaten einen Einfluß auf die Streitbeilegung ausüben. Die UNO leistet damit einen Beitrag zu einem politischen Klima, das die Spannungen mildert.
3. Konflikte zwischen kleineren Staaten konnten beigelegt werden, solange nicht die Interessen der Großmächte auf dem Spiel standen.

Dem stehen offenkundige Schwächen gegenüber:

1. Konflikte, an denen die Großmächte oder Nichtmitglieder beteiligt sind, wie der Vietnam-Konflikt, sind im Rahmen der UNO schwer lösbar.
2. Zwischen der Funktionsfähigkeit der Weltorganisation und den Beziehungen der Großmächte untereinander besteht eine enge Relation mit einer doppelten Gefahr: Sind die Großmächte uneinig, dann ist eine internationale Kooperation zur Friedenswahrung nur unter Schwierigkeiten möglich; sind sie aber einig, dann drohen Friedensregelungen, die die Interessen der kleineren Staaten nur unzureichend berücksichtigen.
3. Den Vereinten Nationen ist es vielfach nur gelungen, Waffenstillstände in den Konflikten der kleineren Staaten herbeizuführen, die zwar die Feindseligkeiten beendeten oder unterbrachen, die tieferen Ursachen des Streits häufig nicht zu beiseitigen vermochten.

Dieser Überblick macht einige Anmerkungen notwendig: Die Herbeiführung von Waffenstillständen scheint nicht eine bedeutende Leistung zu sein. Doch in einer Welt, in der kleine Konflikte allzu leicht zu einer weltweiten militärischen Auseinandersetzung führen können, ist die Beendigung oder Begrenzung selbst lokaler Feindseligkeiten ein echter Friedensbeitrag. Viele Resolutionen der Weltorganisation sind im Rechtssinne nicht verbindlich, aber diese Empfehlungen, vor allem wenn hinter ihnen eine Staatenmehrheit steht, der die Großmächte angehören, haben eine psychologisch-moralische Kraft, die nicht gering einzuschätzen ist. Daß dies mehr als eine Vermutung ist, zeigt die Mühe, die die Staaten aufwenden, um eine Verurteilung ihrer Politik durch ein Organ der Vereinten Nationen abzuwenden.

Die Schwierigkeit, dauerhafte Konfliktregelungen herbeizuführen, ist oft beschrieben worden. Sie wurde im vorigen Abschnitt am Beispiel der Nahost-Situation skizziert. Doch haben schon die Charta-Gründer die Möglichkeit in Kauf genommen, daß es Konflikte geben kann, die zumindest zunächst nicht gelöst werden können. Unrealistisch ist auch die Auffassung, als wäre die Regelung eines Konflikts mit der Lösung einer mathematischen Aufgabe vergleichbar. Es gibt keine Gewähr dafür, daß eine Regelung nicht die Ursache neuer Konflikte wird. An der Entstehung des Staates Israel wirkten die beiden Supermächte, die USA und die Sowjetunion, mit; und doch ist der Nahost-Konflikt bis heute nicht dauerhaft geregelt. Die Herbeiführung der Unabhängigkeit Indonesiens gilt zu Recht als ein Ruhmesblatt in der Geschichte der UNO, dies schloß aber die spätere jahrelange gefährliche Konfrontation zwischen Indonesien und Malaysia nicht aus. Die Entkolonialisierung schließlich ist ein Musterbeispiel für das Phä-

nomen, daß auch Regelungen, die als gerecht gelten und von der überwiegenden Mehrheit der Staatengesellschaft bejaht und gefördert werden, die Keimzelle neuer Probleme und weiterer Konflikte werden können.

Die Haupthindernisse für eine erfolgreichere Friedenswahrung liegen nicht in dieser oder jener vermeintlichen Schwäche der Charta. Sie sind allein in dem Verhalten der Staaten zu suchen. Wie Lord Gladwyn einmal bemerkte: »Die Vereinten Nationen sind ein Spiegel, und wenn der Spiegel ein häßliches Bild zeigt, dann ist nicht der Spiegel schuld.« Die Erfahrungen der 25jährigen Geschichte der Vereinten Nationen und auch die Völkerbundszeit zeigen: wenn die Bestimmungen der Verfassung der internationalen Kooperation bona fide angewendet werden, kann die Friedenswahrung funktionieren. Die Tätigkeit der UNO kann nur die Resultante der Gegebenheiten der Weltpolitik sein. Und diese Gegebenheiten werden von den souveränen Staaten bestimmt.

Bei der Unterzeichnung sagte Präsident Truman 1945: »Es ist ein Wunder, daß wir die Charta haben.« Die Charta war ein Kompromiß zwischen Großmächten und kleinen und mittleren Staaten, zwischen reichen und armen, demokratischen und weniger demokratischen Ländern. Dieses Werk von San Francisco erwies sich als beständig, gerade weil es ein Kompromiß war. Denn der Kompromißcharakter der Charta erlaubte es den Vereinten Nationen, sich einer wandelnden Welt anzupassen. Die Mitgliedschaft wuchs innerhalb von 25 Jahren von 50 auf 126 Staaten. Die Generalversammlung wurde stärker in den Prozeß der Friedenswahrung eingeschaltet. Diese Schwerkriegsverlagerung erfüllte nicht alle Erwartungen und erwies sich sogar als problematisch. Dennoch steht mit der Versammlung nun ein zusätzliches Instrument für die Bewältigung von Krisensituationen zur Verfügung. Angesichts der Komplexität der internationalen Situation ist es wertvoll, wenn das Repertoire der Kriegsverhütung variabel und vieltalig ist.

Und damit sind bereits die Zukunftsperspektiven vorgezeichnet. Übereinstimmung herrscht, daß die Vereinten Nationen nützlich sind, daß sie gestärkt werden sollten. Unter den obwaltenden Umständen ist die Bildung einer Weltregierung nicht möglich, vor allem weil kein Staat bereit ist, die notwendigen Souveränitätsverzichte zu leisten. Das langfristige Ziel ist nach wie vor die Herbeiführung einer internationalen Friedensordnung in einer Welt der Konflikte und der Existenz gewaltigster Zerstörungsmittel. John Stoessinger hat diesen Gedanken so umrissen: »Unsere Aufgabe ist ohne Beispiel: wir müssen einen modernen Friedensschluß von Münster und Osnabrück ohne die Schrecken eines Dreißigjährigen Krieges herbeiführen.« Dies ist aber eine langfristige Zielsetzung, die vielleicht erst in Generationen erreicht werden kann.

Unter den gegebenen Bedingungen muß die Friedenssicherung von den machtpolitischen Realitäten ausgehen. Daher werden die Großmächte und damit auch der Sicherheitsrat auch in der unmittelbaren Zukunft, gemäß den Intentionen der Charta-Gründer, »die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« tragen. Und wenn der Rat (und die Versammlung) auch künftig in erster Linie Konflikte begrenzen und Waffenstillstände in Krisengebieten herbeiführen, so wird es dadurch künftigen Generationen vielleicht einmal möglich sein, die dauerhaften, gerechten und ausgehandelten Regelungen zu finden, die der Gegenwart versagt geblieben sind. Die Friedensbemühungen der UNO gleichen der Arbeit des Sisyphus: nach jeder internationalen Krise müssen neue Kooperationsbestrebungen der Staatengesellschaft einsetzen, um »den Felsen des Friedens wieder den Berg hinaufzurollen« (Stanley Hoffmann). Die Vereinten Nationen können ihre Struktur und Funktionsfähigkeit am besten stärken, wenn sie von den bestehenden Realitäten ausgehend ganz pragmatisch voranschreiten, wo dies möglich ist, wenn sie utopische Zielsetzungen meiden, aber doch mit größeren Zukunftsaufgaben rechnen und sich darauf vorbereiten.