

Fünfzehn Jahre Vereinte Nationen

Autor(en): **Hula, Erich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **40 (1960-1961)**

Heft 7

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161111>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Fünfzehn Jahre Vereinte Nationen

ERICH HULA

Die kurze Geschichte der Vereinten Nationen ist wahrhaftig nicht arm an dramatischen Episoden und Verwicklungen. Und doch mag man füglich bezweifeln, ob die Organisation jemals zuvor eine so bewegte Zeit durchlebt hat, wie es die gegenwärtige ist. Niemals zuvor haben wohl auch die Vereinten Nationen eine so aktive und so wichtige Rolle gespielt wie in den vergangenen Monaten. Insbesondere die Kongokrise hat die Organisation wiederum in den Vordergrund der diplomatischen Weltbühne gerückt, nachdem sie eine Zeitlang von Gipfelkonferenzen und weniger sensationellen Methoden traditioneller Diplomatie überschattet gewesen war. Auch der russische Versuch, die gegenwärtig in New York tagende Generalversammlung in eine Gipfelkonferenz innerhalb der Organisation zu transformieren, unterstreicht die Bedeutung, die ihr zumindest augenblicklich zukommt.

Es mag daher nicht unangebracht sein, den Jahrestag des Inkrafttretens der Satzung am 24. Oktober zum Anlaß zu nehmen, die großen Entwicklungslinien der Organisation in den ersten fünfzehn Jahren ihrer Existenz nachzuzeichnen und die Frage zu stellen, wo sie heute hält und wohin ihr Kurs weist.

Recht und Politik in den Vereinten Nationen

Max Huber hat in seinem klassischen Essay über «Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts» von dem «Dualismus von Recht und sozialem Rechtssubstrat» gesprochen, den jedes Rechtsgebiet, wenn auch keineswegs in gleichem Maße, aufweist. Das juristische und soziologische Element aller Rechtsgebilde, führt Huber aus, stehen «in beständiger Wechselwirkung und in unlöslicher gegenseitiger Verbindung. Es liegt aber im Wesen des Rechts, sich loszulösen von dem sozialen Stoff, das heißt den gesellschaftlichen Tatsachen und Verhältnissen, deren äußere Form und Ordnung es darstellt». Die Selbständigkeit des Rechts den von ihm zu ordnenden sozialen Verhältnissen gegenüber wird, wie Huber bemerkt, um so größer sein, je größer die Autorität der Gesetzgebung und Rechtsprechung ist. Darum ist dieser Dualismus am stärksten ausgeprägt im Privatrecht und ist es sehr viel weniger im Staatsrecht, «weil hier ein sozialer Faktor, die Regierung, bzw. die sie tragenden sozialen Gruppen, in der Lage sind, das Recht beständig im Sinne der zurzeit ausschlag-

gebenden Machtinteressen anzuwenden und zu gestalten». Noch sehr viel weniger vermag sich jedoch das Völkerrecht von seinem sozialen Substrate abzulösen, «weil hier die objektive Rechtsordnung unmittelbar auf dem Willen der Rechtssubjekte beruht und weil es hier an Organen fehlt, welche in der Lage wären, unabhängig vom Willen einzelner Rechtssubjekte die objektive Rechtsordnung zu verwirklichen¹».

Dem Völkerrecht eine Selbständigkeit ähnlich der innerstaatlicher Rechtsgebiete zu sichern, war einer der Hauptzwecke der Schaffung internationaler Organisationen wie der des Völkerbundes und der Vereinten Nationen. Insbesondere die Satzung der Vereinten Nationen stellt einen Versuch dar, einen universalen Staatenbund zu konstituieren, dessen funktioneller Mechanismus nicht ausschließlich auf dem Willen der einzelnen Mitglieder beruhen würde, und ihn mit einem Organ auszustatten, das berechtigt und fähig sein sollte, im Falle der Bedrohung des Friedens den Willen der Gesamtheit zu verwirklichen. Die Verfassungsgeschichte der Vereinten Nationen ist eine Folge immer neuer Bemühungen, dieses Ideal in Realität umzusetzen. Man darf jedoch füglich bezweifeln, ob die Selbständigkeit des Völkerrechts politischen Machtzwecken gegenüber heute tatsächlich weniger prekär ist als sie es in der Zeit der unorganisierten internationalen Gemeinschaft war. Wie immer dem sein mag, sicherlich haben nicht die Vereinten Nationen den Charakter und die Entwicklung der Weltpolitik der Nachkriegszeit entscheidend bestimmt, sondern die Geschichte der Vereinten Nationen ist umgekehrt ein Spiegelbild der machtpolitischen Verschiebungen in den fünfzehn Jahren ihrer Existenz. Die drei Hauptphasen der politischen Geschichte dieses Zeitraumes sind auch die Hauptphasen der konstitutionellen Entwicklung der Weltorganisation. Insbesondere ist es der kalte Krieg zwischen Westen und Osten und der kalte Krieg zwischen kolonialen und antikolonialen Mächten, die nacheinander und miteinander den Vereinten Nationen ihren Stempel aufgedrückt haben.

Von der «Großen Allianz» zum kalten Kriege

Der erste Abschnitt der Geschichte der Vereinten Nationen, in dem der vergebliche Versuch gemacht wurde, dem ursprünglichen, in der Satzung niedergelegten Konzept eines hegemonialen Direktoriums von fünf Großmächten Leben einzuhauchen, ist bezeichnenderweise der kürzeste gewesen. Sein Ende ist im Jahre 1947 oder 1948 oder sogar noch früher anzusetzen. Denn wenn auch der kalte Krieg zwischen Westen und Osten, der die erste Periode zum Abschluß bringt, mit größerer Intensität erst in den Jahren 1947/48 eingesetzt hat, so kündigte sich das Zerwürfnis zwischen den alliierten Siegern über die Achsenmächte des zweiten Weltkrieges schon sehr viel früher an und begann

¹ Berlin 1928, pp. 8 ff.

die Entwicklung der Vereinten Nationen vom ersten Tage ihrer Tätigkeit an zu beeinflussen. Genau genommen war es nur auf der Gründungskonferenz in San Francisco im Mai-Juni 1945, daß die Idee eines Konzertes der Großmächte Realität wurde. Die Koordination ihrer Verfassungspolitik und der von ihnen auf die kleineren und mittleren Staaten gemeinsam ausgeübte Druck, um sie trotz den oligarchischen und autoritären Zügen der Satzung zur Annahme derselben zu bewegen, waren die erste und praktisch auch letzte Anwendung des politischen Grundgedankens enger Kooperation der Großmächte, auf dem die Väter der Vereinten Nationen zu bauen versucht haben. Wann immer in späteren Auseinandersetzungen und Abstimmungen in den Organen der Vereinten Nationen die Großmächte sich auf derselben Seite der parlamentarischen Kampflinien gefunden haben, wie etwa kürzlich in den ersten Stadien der Kongokrise, war dies eher das zufällige Ergebnis der augenblicklichen Interessenlage als der Ausdruck gewollter Koordinierung ihrer Politik.

Die Vereinten Nationen sollten der Satzung zufolge eine Art überstaatlichen Weltregiments sein. Der Sicherheitsrat, ausgestattet mit nahezu unbeschränkten rechtlichen Vollmachten und mit von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Kräften, sollte im Falle einer internationalen Krise als die Exekutive der organisierten Weltgemeinschaft zu handeln und alle für die Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens zweckdienlichen Maßnahmen zu ergreifen vermögen. Wenn auch diese supranationale Regierungsgewalt dem elfköpfigen Sicherheitsrate als solchem zugesprochen war, so wäre sie doch praktisch in den Händen der fünf Großmächte, seiner ständigen Mitglieder, gelegen, falls diese, wie erhofft worden war, miteinander zu kooperieren imstande gewesen wären. Die ihnen zugedachte Machtposition fand rechtlich noch viel deutlicheren Ausdruck im sogenannten Generalstabsausschuß, dem militärischen Hilfsorgan des Rates, in dem gemäß Artikel 47 der Satzung grundsätzlich die fünf Konzertmächte allein vertreten sind. Die Großmächte sollten jedoch nur die ausübenden Subjekte, nicht aber auch Objekte der geplanten supranationalen Regierungsgewalt sein. Vor der Möglichkeit, selbst dem Gesamtwillen der Organisation unterworfen zu werden, bewahrten sie das Veto-recht und die Gewährung rechtlicher und militärischer Zwangsgewalt ausschließlich an den Sicherheitsrat, in dem allein unter den Organen der Vereinten Nationen die Großmächte eine privilegierte Stellung innehaben. Das Weltregiment der Vereinten Nationen sollte im Grunde, ähnlich dem europäischen Konzert des neunzehnten Jahrhunderts, ein Direktorium der Großmächte über die kleineren Staaten sein.

Man mag heute die politische Erwartung, daß die «Große Allianz» das Ende des zweiten Weltkrieges überdauern würde, als eine Illusion belächeln. Die geschichtliche Erfahrung ließ sie jedenfalls von allem Anfang an kaum als wohlbegründet erscheinen. Die geschichtliche Erfahrung lehrt aber auch, daß sich der Plan eines supranationalen Weltregimentes, wenn überhaupt, dann nur

in den Formen eines mehr oder weniger oligarchischen, auf die stärksten Staaten aufgebauten Verfassungssystems durchführen läßt. Das Konzert der europäischen Großmächte ist der einzige Fall einer praktischen Annäherung an die Idee einer supranationalen Exekutive innerhalb des modernen Systems souveräner Staaten, den die Geschichte kennt. Mit anderen Worten, so unrealistisch die politischen Voraussetzungen der Satzung von San Francisco auch gewesen sind, die Verfassungskonzeption als solche war es nicht. Allerdings mußte der Charakter eines solchen konstitutionellen Systems in unserm Zeitalter egalitärer, auf Innen- und Außenpolitik angewandter Ideologien noch sehr viel stärkeren Anstoß erregen als im neunzehnten Jahrhundert, das besonders in Fragen der Außenpolitik aristokratischen Ideen noch sehr viel näher stand.

Tatsächlich haben sich auch die Vertreter der kleineren Mächte auf der Konferenz von San Francisco zur Annahme der Satzung erst bestimmen lassen, als in sie Verfahrensbestimmungen aufgenommen wurden, die die Revision der Satzung erleichtern sollten. Der von ihnen in San Francisco vergeblich geführte Kampf um die Verstärkung der konstitutionellen Position der Generalversammlung, des allgemeinen Organs der Vereinten Nationen, in dem zum Unterschied vom Sicherheitsrat alle Mitglieder in gleicher Stärke und mit gleichen Rechten vertreten sind, sollte nach dem Inkrafttreten der Satzung fortgesetzt und erfolgreich beendet werden.

Verfassungswandlung und amerikanische Hegemonie

Zu einer formalen Verfassungsänderung ist es allerdings bis heute nicht gekommen. Die kleineren Staaten selbst haben schon seit langem aufgehört, eine Totalrevision zu betreiben. Hat doch die lähmende Wirkung, die der kalte Krieg auf den Sicherheitsrat ausgeübt hat, einen Prozeß der Verfassungswandlung ausgelöst, der die Generalversammlung immer mehr in das Zentrum der Organisation rückte. Die treibende Kraft hinter dieser Entwicklung waren jedoch viel mehr die Vereinigten Staaten als die kleineren Mächte. Der Prozeß kulminierte im Jahre 1950 in der Annahme der von den Vereinigten Staaten initiierten «Uniting-for-Peace»-Resolution, die das Monopol des Rates in Angelegenheiten der kollektiven Sicherheit gebrochen und der Generalversammlung die freilich bloß subsidiäre Zuständigkeit gewährt hat, im Falle der Bedrohung des Friedens Zwangsmaßnahmen zu beschließen. Wie alle anderen Beschlüsse der Versammlung sollten allerdings auch eventuelle Sanktionsbeschlüsse bloße Empfehlungen und nicht, wie Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates, rechtlich verbindlich sein. Dies vermindert jedoch nicht die fundamentale Bedeutung der «Uniting-for-Peace»-Resolution. Die in ihr ausgesprochene Kompetenzzuweisung an die Versammlung, in der die Stimmen der

Großmächte kein größeres rechtliches Gewicht als die der kleinsten Staaten besitzen und das Majoritätsprinzip durch keine Privilegien einzelner Mitglieder eingeschränkt ist, hat rechtlich auch die Großmächte dem in der Satzung vorgesehenen Zwangsverfahren unterworfen. Tatsächlich ist auch die Resolution bisher vorwiegend gegen Großmächte angewandt worden, wenn es auch freilich bloß in einem Falle bis zur Empfehlung von kollektiven Maßnahmen gekommen ist.

Es hat seine guten Gründe, daß diese Verfassungswandlung vor allem von den Vereinigten Staaten gefördert wurde. Die kleineren Mächte erkannten bald, daß die Demokratisierung der Verfassungsstruktur auch Nachteile mit sich brachte. Je mehr die Generalversammlung an politischer Bedeutung gewann und der Schauplatz des kalten Krieges innerhalb der Vereinten Nationen sich vom Rat in die Versammlung verschob, desto enger sahen sich die kleineren Mitgliedstaaten in die große Weltpolitik verstrickt und den mit einer Parteinahme im kalten Kriege verbundenen Risiken ausgesetzt. Mit der Verschärfung des Konflikts mit der Sowjetunion wurde umgekehrt für die Vereinigten Staaten die Versuchung, das Weltparlament für die Zwecke ihrer Politik einzuspannen, immer größer. Sie konnten in der Versammlung stets auf die Unterstützung von mindestens vierzig unter den insgesamt sechzig Mitgliedern rechnen, auf die die Organisation bis zum Jahre 1950 angestiegen war, während der Sowjetblock damals bloß sechs Mitglieder umfaßte. Die Stimmen der zwanzig lateinamerikanischen Republiken bildeten einen soliden Grundstock, um den herum eine überwältigende Mehrheit aufzubringen den Vereinigten Staaten um so leichter fiel, als ihre politischen, militärischen und wirtschaftlichen Bande auch mit den andern Mitgliedstaaten, nicht zuletzt dank den durch die russische Politik verursachten Besorgnissen und Ängsten, immer zahlreicher und intimer wurden.

Es waren jedoch nicht praktische Erwägungen allein, die Washington veranlaßten, sich vom Rat abzuwenden und auf die Verstärkung der Position der Generalversammlung hinzuarbeiten. Der oligarchische Charakter der Vereinten Nationen hatte bei einem großen Teil der amerikanischen öffentlichen Meinung von vornherein heftigen Anstoß erregt. Die Regierung hatte in San Francisco auf ihm bloß bestanden, weil er eine *Conditio sine qua non* für die russische Mitgliedschaft war und weil das in der Satzung verankerte Vetoprivileg der Großmächte gleichzeitig auch für die Überwindung isolationistischer Widerstände im Senat gegen ihre Ratifikation unentbehrlich zu sein schien. Als sich die Befürchtung einer Majorisierung Amerikas in den Vereinten Nationen als unbegründet zu erweisen schien, konnte es die Regierung wagen, die amerikanische Verfassungspolitik in den Vereinten Nationen mit den demokratischen Traditionen des Landes in Einklang zu bringen. Washington begann zuerst für eine Einschränkung des Vetorechts zu plädieren und war schließlich bereit, sich desselben sogar auch für den Fall eines Sanktionsverfahrens zu begeben.

Denn dies und nicht weniger war die Implikation der von den Vereinigten Staaten der Generalversammlung abgerungenen «Uniting-for-Peace»-Resolution.

Es war durchaus im Sinne des amerikanischen politischen Erbgutes, daß nun in der öffentlichen Meinung der Vereinigten Staaten der Generalversammlung als dem «Weltparlament» mehr und mehr eine demokratische Legitimität, eine moralische Dignität und eine rechtliche Autorität zugesprochen wurden, die die Versammlung in Wahrheit niemals besessen hat. Die Hoffnung auf ein wirksames Weltregiment begann sich nun auf die Generalversammlung zu konzentrieren. Was ihr im Vergleich mit dem Sicherheitsrat an rechtlichen Befugnissen noch immer fehlte, würde sie — so hoffte man — durch das größere moralische Gewicht ihrer Entschlüsse wettmachen. Ja, die «Uniting-for-Peace»-Resolution enthielt sogar Bestimmungen, die auf die Etablierung der Generalversammlung zur Verfügung stehender militärischer Kräfte hinzielten. Diese Bestimmungen blieben jedoch, trotz wiederholten amerikanischen Bemühungen, sie in Wirklichkeit umzusetzen, ebenso ein Blatt Papier, wie der in der Satzung vorgesehene Plan eines militärischen Armes des Sicherheitsrates.

Die der neuen Konzeption kollektiver Sicherheit zugrundeliegenden politischen Voraussetzungen erwiesen sich als nicht minder trügerisch, als es die politische Basis des Systems der Satzung gewesen ist. Bestand die Illusion der Väter der Satzung in der Annahme, daß die «Große Allianz» des Weltkrieges als eine Institution des Friedens in den Formen der Vereinten Nationen aufrechterhalten werden könnte, so war es nun eine Illusion, zu glauben, daß die politische Konstellation der ersten Jahre des kalten Krieges und insbesondere die hegemoniale Position Amerikas außerhalb und innerhalb der Vereinten Nationen unverändert und ungeschwächt fortbestehen würden. In Wirklichkeit kündigten sich schon im späteren Verlauf des koreanischen Krieges strukturelle und machtpolitische Verschiebungen und damit auch eine neue Phase in der Geschichte der Vereinten Nationen an.

Der amerikanische Einfluß in der Organisation erreichte seinen Höhepunkt, als mit dem nordkoreanischen Angriff auf Südkorea im Juni 1950 die Gefahr russischer Aggression akut zu werden schien. Die Vereinigten Staaten mußten zwar, von Südkorea abgesehen, die militärischen, wirtschaftlichen und finanziellen Lasten des koreanischen Krieges so gut wie allein auf sich nehmen, obwohl er unter der Flagge und als eine kollektive «Aktion der Vereinten Nationen» geführt wurde. Um so erfolgreicher war jedoch die amerikanische Regierung in der Gewinnung der politischen und moralischen Unterstützung seitens der Organisation. Eine Kompensation für die auf den Vereinigten Staaten lastenden Bürden war es auch, daß die militärische und noch viel mehr die politische Führung des Krieges in amerikanischen Händen lag und praktisch von jeder direkten Kontrolle durch die Vereinten Nationen frei blieb. Dies bedeutete nun freilich nicht, daß die amerikanische Regierung es sich hätte

leisten können oder auch nur, daß sie gewillt war, sich den in der Generalversammlung von befreundeten Regierungen geäußerten Meinungen und Wünschen zu verschließen. Sie mußte im späteren Verlaufe der sogenannten kollektiven Aktion insbesondere in Rechnung stellen, daß sich eine von Indien geführte Gruppe in der Versammlung zu bilden tendierte, die sich von der amerikanischen Politik zu distanzieren und eine neutrale Haltung im machtpolitischen und ideologischen Konflikt zwischen den beiden Supermächten einzunehmen versuchte.

Mit der Formierung einer «dritten Kraft» zeichneten sich die ersten Linien des künftigen asiatisch-afrikanischen Blocks in den Vereinten Nationen ab. Damit begann aber auch die Abbröckelung der hegemonialen Position, die den Vereinigten Staaten in der Organisation dank der weltpolitischen Situation der ersten Nachkriegsjahre zugefallen war. Die sich nun anbahnende Entwicklung besiegelte das Schicksal der amerikanischen Bemühungen, die politisch-militärischen Allianzen des Westens gegen den Osten mit einem universalen, vorgeblich abstrakten politisch-militärischen System kollektiver Sicherheit zu überwölben und führte zur Annahme neuer Konzeptionen von der Natur und den Aufgaben der Vereinten Nationen, die von den der Satzung und der «Uniting-for-Peace»-Resolution zugrundeliegenden Auffassungen wesentlich verschieden sind.

Der Kampf gegen den Kolonialismus

Der Beginn der dritten Periode der Geschichte der Vereinten Nationen ist durch einen deutlicheren äußeren Markstein bezeichnet als der der zweiten. Aber wenn auch die Aufnahme von sechzehn neuen Mitgliedern im Jahre 1955 in die damals sechzig Mitglieder zählende Organisation einen sinnfälligen Einschnitt in ihrer Evolution darstellt, so gilt doch auch in diesem Falle, daß der Übergang vom einen zum andern Abschnitt von längerer Dauer war. Es war zudem nicht so sehr der Zuwachs in 1955 als der weitere Anstieg der Mitgliederzahl auf zweiundachtzig in den folgenden Jahren, der den politischen Charakter der Generalversammlung und der Organisation als ganzer radikal veränderte.

Es ist jedoch nicht die Vermehrung der Mitgliederzahl allein, die die Geschichte der Vereinten Nationen in den letzten fünf Jahren bestimmt hat. Sie war vielmehr auch in dieser Periode im Grunde ein bloßes Spiegelbild struktureller und machtpolitischer Verschiebungen, die um die Mitte der fünfziger Jahre in der Weltpolitik eingesetzt haben. Als mit dem Tode Stalins und der Beendigung des koreanischen Krieges die Gefahr eines unmittelbar bevorstehenden dritten Weltkrieges beseitigt war, kam es alsbald zu einer Auflockerung des für das abgelaufene Jahrzehnt charakteristischen bipolaren Gefüges der internationalen Gemeinschaft. Zwischen den beiden Machtblöcken

des kalten Krieges schob sich eine dauernd steigende Zahl von *uncommitted nations* ein und formierte sich in den Vereinten Nationen der schließlich auf neunundzwanzig Mitglieder angewachsene asiatisch-afrikanische Block. Da die Rivalität der beiden Supermächte ungeschwächt weiterbestand und nur die Formen ihres Machtkampfes sich für eine Zeit gemildert hatten, sahen sich die kleineren Staaten mehr und mehr von den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion umworben. Das Bemühen der beiden Großmächte, die Unterstützung der im kalten Kriege zwischen Westen und Osten grundsätzlich neutralen Mitgliedstaaten für den in den Organen der Vereinten Nationen geführten parlamentarischen Kampf zu gewinnen, war weiters geeignet, die Position der kleineren Mächte zu verstärken. Dies sollte den letzteren vor allem in dem von ihnen außerhalb und innerhalb der Vereinten Nationen geführten Kampf gegen die kolonialen Mächte zustatten kommen.

Der kalte Krieg zwischen kolonialen und antikolonialen Mächten ist ein weiterer politischer Faktor, der der Geschichte der Vereinten Nationen im letzten Jahrzehnt ihr Gepräge gegeben hat. Wenn die Protagonisten des Konfliktes zwischen Westen und Osten sich von allem Anfang an der Institutionen und Prozeduren der Organisation für die Zwecke ihres kalten Krieges miteinander bedient haben, so sahen die antikolonialen Mitglieder der Vereinten Nationen in ihnen vor allem ein Instrument, das der Liquidierung des Kolonialismus zu dienen hätte. So intensive Formen dieser zweite kalte Krieg zeitweise auch angenommen und obwohl er bisweilen den ersten kalten Krieg überschattet hat, so hat er doch niemals den Konflikt zwischen den Allianzsystemen des Westens und Ostens abgelöst. Man kann eher von einem Ineinandergreifen und einer Verflechtung der beiden sprechen. Rücksicht auf Interessen in dem einen beeinflußt die Taktik in dem andern und umgekehrt. Das dramatischste Beispiel solchen oft höchst riskanten und unbefriedigenden Ausgleichs zwischen entgegengesetzten taktischen Erfordernissen war die von den Vereinigten Staaten in der Suezkanalkrise (1956/57) verfolgte Politik. Die Überkreuzung der Frontlinien im diplomatischen Ringen zwischen demokratischen und kommunistischen Staaten einerseits und kolonialen und antikolonialen Mächten andererseits außerhalb und innerhalb der Vereinten Nationen zeigt sich auch darin, daß der asiatisch-afrikanische Block in der Generalversammlung Mitglieder umfaßt, die gleichzeitig westlichen militärischen Allianzen und politischen Assoziationen angehören. Man denke etwa an Indien und Pakistan. Beide gehören dem Commonwealth und Pakistan außerdem der Southeast Asia Treaty Organization (Seato) an. Die Komplexität der Loyalitätsbindungen und Interessen vieler Mitglieder der Vereinten Nationen erklärt es auch, daß von den drei Blöcken in der Versammlung nur der Sowjetblock mit insgesamt neun Staaten (Jugoslawien nicht mitgerechnet) eine in sich geschlossene, einer straff disziplinierten parlamentarischen Fraktion vergleichbare Gruppe ist. Die Kohärenz des asiatisch-afrikanischen Blocks mit seinen neunundzwanzig und

insbesondere die des amerikanischen Blocks mit seinen mehr als vierzig Mitgliedern ist um sehr vieles geringer. Darum ist auch die Versammlung seit 1955 weit davon entfernt, über eine stabile und daher berechenbare Mehrheit zu verfügen.

Der wichtigste und vom westlichen Standpunkt aus weitaus unerfreulichste Faktor in der weltpolitischen Entwicklung der letzten Jahre ist die Verschiebung in der Kräfteproportion zwischen den zwei Supermächten zuungunsten der Vereinigten Staaten. Auch sie hat sich mit peinlicher Deutlichkeit in der Generalversammlung widergespiegelt. Sowohl die Durchsetzung von der amerikanischen Delegation eingebrachter oder unterstützter Resolutionen als auch die Ablehnung von ihr bekämpfter Entschlüsse ist für sie zusehends schwieriger geworden. Das neue Kräfteverhältnis offenbarte sich am deutlichsten in der Verwendung der von Washington im Jahre 1950 initiierten «Uniting-for-Peace»-Resolution. Die amerikanische Regierung machte damals keinen Hehl daraus, daß die Maßnahme praktisch gegen die Sowjetunion gerichtet sei. Tatsächlich hat sie jedoch ebenso oft gegen den Westen wie gegen den Osten Anwendung gefunden. Nicht weniger bezeichnend ist der Wiederklang, den die kubanische Revolte gegen das interamerikanische Staatensystem in den Hallen der Vereinten Nationen gefunden hat, wenn auch der vor einigen Wochen unternommene, juristisch übrigens vertretbare Versuch der Sowjetunion, die Anwendung von Sanktionen innerhalb der westlichen Hemisphäre unter die Kontrolle des Sicherheitsrates zu stellen, vorderhand abgewehrt wurde. Es spricht in der Tat vieles für Walter Lippmanns Vermutung, daß das Hauptmotiv für Chruschtschews persönlicher Teilnahme an der heurigen Tagung der Generalversammlung der Wunsch ist, den Anstieg der Sowjetmacht in den Vereinten Nationen in möglichst dramatischer Form zu demonstrieren.

Die Versuchung, das Forum der fünfzehnten Tagung der Versammlung für diese Demonstration zu verwenden, ist um so größer, als in ihrem Verlaufe weiteren sechzehn im Jahre 1960 vom «Joche des Kolonialismus» befreiten Nationen die Tore der Organisation geöffnet werden sollen. Alle von ihnen sind, mit der einzigen Ausnahme von Zypern, afrikanische Staaten, deren Gesamtzahl Ende 1960 hiemit auf fünfundzwanzig angeschwollen sein wird. Bleiben die afrikanischen Mitgliedstaaten auch weiterhin mit den asiatischen Nationen in einem Block vereinigt, so wird er nicht weniger als vierundvierzig unter den insgesamt achtundneunzig Mitgliedern der Vereinten Nationen zählen, das heißt mehr als doppelt so stark sein als der in den ersten Jahren dominierende Block der Staaten der westlichen Hemisphäre und stark genug, die Bildung der für die Annahme wichtiger politischer Resolutionen erforderlichen Zweidrittelsmehrheit zu verhindern, vorausgesetzt, daß seine Mitglieder als einheitliche Kollektivität zu handeln entschlossen sind. Das wird erfahrungsgemäß am allerwenigsten in west-östlichen Kontroversen der Fall sein. Aber selbst bei der Abstimmung über koloniale Fragen haben Interessenkonflikte

und Differenzen taktischer Natur schon in der Vergangenheit mitunter leichte Abbröckelungen verursacht. Es hat sogar, wie sich bei der Tagung der Versammlung im Jahre 1959 gezeigt hat, zwischen dem asiatischen und dem afrikanischen Flügel des Blockes und innerhalb der letzteren zwischen einzelnen Mitgliedern Spannungen gegeben, die sich nicht immer leicht beheben ließen. Nun, da die Heterogenität des asiatisch-afrikanischen Blocks noch größer sein wird, wird wahrscheinlich seine Kohärenz eher noch geringer sein als bisher.

Die Vereinten Nationen, bei ihrer Begründung aus einundfünfzig «ursprünglichen» Mitgliedern bestehend, werden sich somit zu Ende des laufenden Jahres beinahe verdoppelt haben. Mit der fortschreitenden Liquidierung des Kolonialismus wird sich ihr Mitgliederstand so gut wie automatisch noch weiter erhöhen und damit der Einfluß der neuen Staatenwelt auf die Politik der Vereinten Nationen sich noch weiter verstärken.

Probleme der Universalität

Universalität der Mitgliedschaft war vor und auf der Konferenz von San Francisco wiederholt als das Ideal proklamiert worden, das zu verwirklichen die Vereinten Nationen sich bemühen sollten und würden. Sie war in der Tat in der Idee eines politischen Weltregimentes, dem die Satzung rechtliche Gestalt zu geben bestimmt war, impliziert. Die Väter der Satzung ließen sich jedoch auch in dieser Beziehung von jenem verfassungspolitischen Realismus leiten, der der Konzertidee zugrunde liegt, und sahen dazu, daß Entscheidungen über die Zulassung neuer Mitglieder, in denen sich formell Rat und Versammlung teilen sollten, praktisch eine gemeinsame Angelegenheit der fünf Großmächte sein würden und von ihnen nur einvernehmlich getroffen werden könnten. Änderungen der *Balance of power* innerhalb der Organisation sollten unter der Kontrolle aller Mitglieder des Konzertes stehen. Als das Konzert auseinanderfiel, wurde die Furcht vor internen, zu ihren Ungunsten ausschlagenden Kräfteverschiebungen bald für die eine und bald für die andere der beiden Supermächte der Grund, sich der Aufnahme neuer Mitglieder zu widersetzen. Daher vermehrte sich die Mitgliederzahl bis 1950 um bloß neun Mitglieder und kam im zweiten Jahrfünft überhaupt ins Stocken. Die rechtlichen Argumente in dem das erste Dezennium der Organisation erfüllenden Konflikte über Mitgliedschaftsfragen waren auf die im Artikel 4 der Satzung stipulierten materiellen Zulassungsbedingungen gestützt. Seinem Wesen nach war aber der Konflikt ein eminent politischer und er wurde auch im Jahre 1955 nach rein politischen Gesichtspunkten gelöst.

Die Zulassungspolitik der Supermächte war von nun an ausschließlich durch die taktischen Erfordernisse ihres «friedlichen Wettbewerbes» um die Gunst der für das globale Gleichgewicht so wichtigen «uncommitted nations» und insbesondere der antikolonialen Staaten, der schon bestehenden und der

noch ungebornen, bestimmt. Sich der Aufnahme eines Kandidaten zu widersetzen, selbst wenn seine Qualifikationen offensichtlich den in der Satzung niedergelegten Standards nicht entsprechen, scheint nun politisch wenig ratsam. Wenn in früheren Jahren die in Artikel 4 statuierten Zulassungsbedingungen, wie etwa die Fähigkeit und der Wille des Bewerbers, die Verpflichtungen der Satzung zu erfüllen, nur allzu oft mißbräuchlich angewandt wurden, um die Zulassung eines die nötigen Qualifikationen besitzenden Staates zu verhindern, so wird in der gegenwärtigen Praxis umgekehrt die Eignung des Kandidaten ganz einfach präsumiert. Das Zulassungsverfahren ist eine bloße Formalität geworden. Die beste Illustration der heutigen Praxis hat der Sicherheitsrat am 7. Juli dieses Jahres geliefert, als er dem Ansuchen der eine Woche vorher konstituierten Kongo-Republik, ihre Zulassung der Generalversammlung zu empfehlen, mit einem einstimmigen Votum entsprach, nachdem ein Mitglied des Rates nach dem andern die volle Eignung des Bewerbers behauptet hatte.

Es wäre wohl allzu pessimistisch, anzunehmen, daß die Probleme, vor die die Unabhängigkeit der Kongo-Republik die Vereinten Nationen gestellt hat, noch ehe sie formell Mitglied geworden war, sich in jedem einzelnen oder auch nur in mehreren anderen Fällen des in Afrika vor sich gehenden Prozesses der Staatswerdung wiederholen werden. Und doch können die Fülle und Schwierigkeit der politischen Aufgaben und die Komplexität der politischen Fragen, mit denen sich die Organisation auf dem afrikanischen Kontinent konfrontiert sehen wird, kaum überschätzt werden. Die Gefahr internationaler Verwicklungen in der sich bildenden Staatenwelt wird auf lange Zeit hinaus um so größer sein als die innere Stabilität der neuen souveränen Kollektivitäten im besten Falle eine prekäre ist. Sie mögen im rechtlichen Sinne als Staaten gelten, doch ist keine einzige von ihnen eine festgefügte politische und noch viel weniger nationale Einheit. Die kolonialen Imperien sind der dynamischen Wucht des Prinzips des Selbstbestimmungsrechtes erlegen. Es mehren sich die Zeichen, daß dieses zutiefst anarchische Prinzip sich nun gegen ihre Erben kehren wird. Willkürlich gezogene Grenzen, Rivalitäten zwischen Stammesorganisationen und regionale Konflikte werden, ja sie haben schon heute secessionistischen Tendenzen Nahrung gegeben. Schon heute ist es auch nur allzu klar, daß die an innen- und außenpolitischen Fragen sich entzündenden afrikanischen Konflikte die Gefahr in sich bergen, sich zu einer globalen Konflagration auszuweiten, vor der die Menschheit zu bewahren der erste und höchste Zweck der Vereinten Nationen ist.

Die der Organisation gestellten Probleme und Aufgaben sind somit in der dritten Periode ihrer Geschichte noch gewaltiger geworden als sie es von allem Anfang an gewesen sind. Von welchen Prinzipien, so muß man daher fragen, hat sie sich in diesem Zeitraum leiten lassen, und mit welchen Mitteln hat sie versucht, ihre Mission zu erfüllen?

Multilaterale Diplomatie

Wollte man die im letzten Jahrzehnt sich vorschubenden Konzeptionen und Methoden mit einem Schlagworte charakterisieren, so könnte man sie vielleicht am besten als eine Kombination von Elementen des Systems der kollektiven Sicherheit mit Elementen der klassischen traditionellen Diplomatie bezeichnen. Sie wurzeln nicht in ideologischen Überlegungen, sondern sind eine pragmatische Anpassung an und Ausnützung der augenblicklichen politischen Realitäten. Die Fälle, in denen die neuen Konzeptionen und Methoden Anwendung gefunden haben, sind die Suezkanalkrise im Winter 1956/57, die Libanonkrise im Jahre 1958 und schließlich die die letzten Monate beherrschende Kongokrise.

Es ist bezeichnend, daß alle drei Fälle politisch dem Komplex der kolonialen Fragen zugehören. In dem wichtigsten west-östlichen Konfliktsfalle dieser Periode, der ungarischen Krise im Spätherbst 1956, haben sich die Vereinten Nationen mit der Annahme unwirksamer Protestresolutionen begnügt und begnügen müssen. Der Generalsekretär gibt in seinem kürzlich der Generalversammlung erstatteten Bericht über das abgelaufene Jahr offen zu, daß es für die Vereinten Nationen so gut wie unmöglich ist, die Lösung von Problemen zu fördern, die klar und eindeutig Fragen des kalten Krieges zwischen den westlichen und östlichen Allianzsystemen sind. Um so wirksamer haben die Vereinten Nationen in den drei kolonialen Fällen interveniert. In jedem einzelnen von ihnen haben sie ihre Aktionen den konkreten politischen Gegebenheiten angepaßt. Die Ähnlichkeiten überwiegen jedoch die Verschiedenheiten zwischen ihnen in solchem Grade, daß der Grundcharakter des im Jahre 1956 improvisierten Modells unberührt geblieben ist.

Die Aufstellung und Verwendung paramilitärischer Formationen in der Suezkanalkrise und in der Kongokrise legt die Vermutung nahe, in den ihnen anvertrauten Operationen «enforcement actions» im Sinne der Satzung zu sehen. Tatsächlich sind sie von den letzteren ihrem Zwecke, ihrer Natur und den ihnen gesetzten Grenzen nach grundverschieden. Die UN-Truppen an der israelisch-ägyptischen Grenze und in der Kongo-Republik sind nicht und waren niemals als Instrument einer Sanktionspolitik gedacht, sondern sollten lediglich die Vereinten Nationen instand setzen, die Rolle eines erfolgreichen Vermittlers zu spielen. Der Einsatz einer UN-Polizeitruppe sollte die Einstellung der militärischen Aktion Englands, Frankreichs und Israels in dem einen und Belgiens in dem andern Falle politisch ermöglichen und erleichtern, er sollte sie aber nicht mit physischen Mitteln erzwingen. In beiden Fällen stützten sich die Vereinten Nationen bei der Durchführung ihrer Intervention mehr auf ihre moralische Autorität als auf ihre rechtlichen Prärogativen. Insbesondere blieb es der souveränen Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen, ob sie sich an der UN-Force mit einem nationalen Kontingent beteiligen wollten.

Am aufschlußreichsten für diesen Typus kollektiver Aktion ist es jedoch, daß sowohl im Jahre 1956 als auch im heurigen Jahre Kontingente der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates von der UN-Truppe ausgeschlossen blieben. Nichts zeigt zugleich deutlicher, wie wenig diese Art paramilitärischer Maschinerie mit dem von den Vätern der Vereinten Nationen geplanten militärischen Zwangsapparat vergleichbar ist. Während in dem in der Satzung vorgesehenen Generalstabsausschuß grundsätzlich nur die Mitglieder des Konzerts vertreten sein und sie außerdem den weitaus größeren Teil der militärischen Kräfte stellen sollten, waren sie in der Suezkanal- und Kongokrise bereit, auf jede direkte Beteiligung an der Planung und Durchführung der paramilitärischen Aktionen zu verzichten und sich mit der Ausübung einer bloß indirekten Kontrolle zu begnügen.

Die die Leitung und Zusammensetzung der UN-Truppe bestimmenden Prinzipien deuten klar auf die politische und konstitutionelle Basis hin, auf der dieses Modell kollektiver Aktion Gestalt gewonnen hat. Ist seine politische Voraussetzung die Formation der dritten, von den antikolonialen Tendenzen getragenen Kraft zwischen dem westlichen und östlichen Mächteblock, so ist seine konstitutionelle Basis die wachsende Autorität des Generalsekretärs. Der steigende Einfluß des exekutiven Chefs der Vereinten Nationen fällt mit der Bildung des asiatisch-afrikanischen Blocks und der Auflockerung des westlichen Allianzsystems zeitlich zusammen und ist mit ihnen auch ursächlich verbunden. Er ist aber sicherlich nicht zuletzt auch der Persönlichkeit und dem diplomatischen Talent Dag Hammarskjölds zuzuschreiben. Er hat die Kunst der multilateralen, den Eigentümlichkeiten und Erfordernissen internationaler Organisation angepaßten Diplomatie zu einer bisher unerreichten Vollendung und die Methoden der klassischen Diplomatie in den Vereinten Nationen wieder zu Ehren gebracht. Seiner Energie und seinem administrativen Geschick ist es wohl auch vor allem zugute zu halten, daß vor vier Jahren sowohl als heuer die UN-Truppe gleichsam über Nacht aus dem Nichts geschaffen werden konnte.

Es darf jedoch eine weitere politische Voraussetzung für die Möglichkeit und den erfolgreichen Abschluß solcher kollektiver Aktionen nicht vergessen werden. Die Vereinten Nationen waren in der Suezkanal- und in der Kongokrise nicht zuletzt vom Bestreben inspiriert, die ihrem Wesen nach kolonialen Konflikte von dem globalen west-östlichen Konflikt zu isolieren. Ob sie einen solchen Versuch unternehmen, wie lange sie ihn fortführen und ob sie ihn zu einem glücklichen Ende bringen können, hängt vor allem und letztlich von den Großmächten und insbesondere von den beiden Supermächten ab. Nur wenn und solange sie ein gemeinsames Interesse an der Lokalisierung und Isolierung des Falles zu haben glauben oder zumindest die darauf hinzielende Politik der Vereinten Nationen zu tolerieren bereit sind, kann die Organisation ihr Ziel erreichen. Die Haltung der Großmächte wird ihrerseits wieder von der spezifischen Natur des Konflikts abhängen.

So kurz auch die Geschichte der Vereinten Nationen an Jahren ist, sie haben in ihrer konstitutionellen Entwicklung einen weiten, ihnen durch die politische Entwicklung vorgezeichneten Weg zurückgelegt. Der Idealist wird es begrüßen, daß sie damit dem Ideal einer demokratischen, universalen Menschheitsorganisation näher gekommen sind. Der Realist mag jedoch zweifelnd fragen, ob sie dadurch auch ein stärkerer und besserer Garant des Friedens und des Rechtes geworden sind.

Quo vadis, Kennedy?

ROBERT INGRIM

Warum nicht «Quo vadis, Nixon?»? Die Aussichten John F. Kennedys und Richard M. Nixons, Eisenhowers Nachfolge anzutreten, scheinen einander vorerst die Waage zu halten. Warum also zerbricht man sich nur den Kopf darüber, welchen Weg Kennedy einschlagen würde? Vor allem aber eine Klarstellung: Die Mahnung an die Nichtamerikaner, sie sollten beim Ringen um diese Präsidentschaft nicht nur äußerlich, sondern auch innerlich strengste Neutralität wahren, ist kindisch. Da die Vereinigten Staaten die Obmacht sämtlicher um die Freiheit bangenden Völker geworden sind, ist der Kampf ums Weiße Haus ihrer aller ureigenste Angelegenheit.

Aber, so hört man, es ist ohnehin fast unmöglich, den Unterschied zwischen Republikanern und Demokraten zu beschreiben. Warum sollte man sich da als Fremder für den Kandidaten der einen oder der anderen ereifern? Die beiden Parteien haben so viel gemeinsam, daß sich bei einer solchen Wahl nur die Frage stellt, welcher von zwei Männern besser geeignet ist, ein und dasselbe Ziel anzusteuern. Wo bleibt bei solchem Rennen der Nervenkitzel?

In der Tat, die Parteien haben sehr viel gemeinsam. Ist man auf so unscharfe Begriffe wie rechts und links, konservativ und fortschrittlich, Reiche und Arme, Arbeitgeber und Arbeitnehmer angewiesen, so findet man kaum seinen Weg. Bei vielen wichtigen Abstimmungen im Kongreß spalten sich beide Parteien.