

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Carl-Christoph Schweitzer
Gestaltungsfaktoren
der amerikanischen Außenpolitik
nach 1945

Hilmar Werner Schlüter
18 Jahre Vereinte Nationen
Eine Bilanz

B 32 / 63
7. August 1963

Carl-Christoph Schweitzer, Dr. phil., B. A. (Oxon.), geb. 3. Oktober 1924 in Potsdam, 1952—1961 Referent in der Bundeszentrale für Heimatdienst, seit 1961 Referent im Bundespräsidialamt. Veröffentlichungen u. a.: „Die Kritik der Westlich-Liberalen an der Bismarckschen Außenpolitik“ (1949 Diss. Freiburg i. Br., 1958 in „Außenpolitik“, Stuttgart); „Traditionen und Vorbilder“, Hannover 1958.

Diese Veröffentlichung basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser am 29. Mai 1963 in Berlin gehalten hat und der ausschließlich seine Meinung wiedergibt.

Hilmar Werner Schlüter, Journalist, geb. 25. Juli 1926 in Berlin. Veröffentlichung: „Die Wiedervereinigung Deutschlands. Ein zeitgeschichtlicher Leitfaden.“, Bad Godesberg 1961³.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Königstraße 85.

Nachforderungen der Beilagen „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind an die Vertriebsabteilung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, zu richten. Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT zum Preise von DM 1,89 monatlich bei Postzustellung einschließlich Beilage ebenfalls nur an die Vertriebsabteilung. Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,— zuzüglich Verpackungs- und Portokosten richten Sie bitte an die Vertriebsabteilung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Telefon 34 12 51.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar. Sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Gestaltungsfaktoren der amerikanischen Außenpolitik nach 1945

Einer Beantwortung der Frage nach den Gestaltungsfaktoren der amerikanischen Außenpolitik seit 1945 muß zunächst eine Betrachtung über das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik in den USA vorangestellt werden. Dieses Verhältnis ist, das sollten wir uns vergegenwärtigen, lange Zeit in den USA anders gesehen worden als z. B. in Deutschland. Bekanntlich wurde bei uns im vorigen Jahrhundert die Lehre von dem sogenannten Primat der Außenpolitik entwickelt. Das lag vielleicht schon auf Grund unserer besonderen geopolitischen Lage nahe. Es ist hier nicht der Ort, um dieser oft irrtümlicherweise Leopold von Ranke zugeschriebenen Lehre nachzugehen. Sie schien vor allem durch Bismarcks Handhabung der preußisch-deutschen Außen- und Innenpolitik als richtig bestätigt worden zu sein. Ohne Zweifel wurde durch ein Festhalten an der Theorie von einem Primat der Außenpolitik bei uns der Blick für eine gute Innenpolitik immer wieder in einer geradezu verhängnisvollen Weise getrübt und der Auffassung Vorschub geleistet, innenpolitische Gesichtspunkte seien stets und unter allen Umständen den Erfordernissen der Außenpolitik unterzuordnen. Erst in unserer Zeit scheinen wir über eine solche Anschauung hinauszuwachsen und in dem Verhältnis zwischen Innen- und Außenpolitik eine unlösbare Interdependenz zu sehen, bei der oft sogar die Gewichte zugunsten der Innenpolitik verteilt werden müssen. Im Zeitalter des Ost-West-Konfliktes erkennen wir in der freien Welt immer mehr die Richtigkeit der von Hans Rothfels in seinem 1955 veröffentlichten Aufsatz über „Sinn und Grenzen des Primates der Außenpolitik“ getroffenen Feststellung, daß für die westlichen Verbündeten eine gute Innenpolitik — vor allem als Gesellschaftspolitik verstanden — die beste Außenpolitik ist. Ganz abgesehen von der grundsätzlichen Seite der Sache wird dem Westen auf diesem Gebiet das Gesetz des Handelns ja auch durch die wirtschafts- und sozialpolitische und durch die geistige Herausforderung der kommunistischen Staaten aufgezwungen.

Im Gegensatz zu Deutschland vollzog sich nun aber in den Vereinigten Staaten die histori-

sche Entwicklung von 1787 bis ins 20. Jahrhundert hinein keineswegs unter dem Gesetz eines Primates der Außenpolitik und ist von den Amerikanern selber auch nicht von einem solchen Blickwinkel aus beurteilt worden. Ganz im Gegenteil werden wir hier eher von einem Primat der Innenpolitik sprechen können. Schon 1796 hatte George Washington in seiner berühmten Abschiedsbotschaft die goldene Regel aufgestellt, daß Amerika in seinen Beziehungen zu anderen Staaten so wenig wie möglich mit ihnen *politisch* zu tun haben und sich mehr oder weniger auf die *Handelspolitik*

Hilmar Werner Schlüter:

18 Jahre Vereinte Nationen

Eine Bilanz

(s. Seite 11)

beschränken sollte. Die konsequente Befolgung dieser Regel führte dazu, daß die USA bis 1861 auf keiner internationalen Konferenz offiziell vertreten waren, dem Gedanken der Neutralitätspolitik stets eine große Bedeutung beigemessen wurde und anderem mehr. Die Unterbewertung der Außenpolitik ging im Denken des amerikanischen Volkes zeitweilig so weit, daß eine der führenden Zeitungen des Landes, die „New York Sun“, nach dem Bürgerkrieg ernsthaft die Auflösung des diplomatischen Dienstes vorgeschlagen und diesen Dienst als einen „kostspieligen Humbug, eine Brutstätte für Snobs“ bezeichnen konnte, der „jedes Jahr ein paar Amerikaner verdirbt, ohne daß dabei etwas herauskommt“. Die untergeordnete Bedeutung, die man der Außenpolitik viele Jahrzehntlang beimaß, beruhte natürlich vor allem auf der Tatsache, daß die Amerikaner nach der Entstehung ihres Bundesstaates in erster Linie mit der Konsolidierung des Bundes und seiner Ausdehnung an den Pazifik und den Golf von Mexiko beschäftigt waren, wobei es natürlich auch hier — streng

genommen — zu außenpolitischen Maßnahmen kam.

Ganz unabhängig von der historischen Entwicklung der Vereinigten Staaten wird man sich nun aber klar machen müssen, daß in den Demokratien grundsätzlich, d. h. schon rein institutionell gesehen, die Innenpolitik von entscheidender Bedeutung sein muß. Darauf ist z. B. im Jahre 1959 in einer im Auftrage des Außenpolitischen Ausschusses des amerikanischen Senats herausgegebenen Studie über die Außenpolitik der USA in der heutigen Zeit sehr ausführlich hingewiesen worden. Dort heißt es, daß eine der Schwierigkeiten „gerade von der Tatsache herrührt, daß wir eine Demokratie sind. Es gibt bei uns zu viel Gerede, zu viele Diskussionen in aller Öffentlichkeit und zu viel Publizität, ... während sich die politische Willensbildung und die Durchführung der Politik zu langsam vollziehen. ... Schwierigkeiten rühren von unserer Idee der repräsentativen Regierungsform her, dem Prinzip der Verantwortung der Regierung vor dem Volk, unseren gleichgestellten Gewalten, unseren übertriebenen Vorstellungen von der Pressefreiheit und dem zweifellos vorhandenen Zwang, sich bei jedem Schritt der Unterstützung durch die öffentliche Meinung zu versichern.“

Im Folgenden soll der Versuch gemacht werden, den hier angedeuteten Schwierigkeiten, die bei der Gestaltung der Außenpolitik insbesondere in der amerikanischen Demokratie auftreten können, kurz nachzugehen bzw. diese Schwierigkeiten an einzelnen Beispielen aus der Geschichte nach 1945 zu erläutern:

Der Hinweis auf die „gleichgestellten Gewalten“ dürfte sich vor allem auf die Tatsache stützen, daß nach der Verfassung von 1787 Art. 2 Abschnitte 2 und 3 an der außenpolitischen Willensbildung in den USA der Präsident und der Senat beteiligt sind. Eine Beteiligung der Legislative auch an der außenpolitischen Willensbildung ist natürlich ein charakteristisches Merkmal der demokratischen Staatsform überhaupt. In ihrer präsidentialen Spielart, wie sie in den Vereinigten Staaten perfektioniert worden ist, kann es aber — im Gegensatz zur Regierungsform der parlamentarischen Demokratie — auf Grund der noch strenger durchgeführten Gewaltenteilung durchaus dazu kommen, daß die Legislative (der Kongreß) eine gänzlich andere Politik vertritt, als die Exekutive (der Präsident) und bei entsprechend gelagerten Mehrheitsverhältnissen daher auch die Handhabung der Außenpolitik durch den

Präsidenten entscheidend zu blockieren vermag.

Nach der Verfassung der Vereinigten Staaten obliegt dem Präsidenten die Lenkung aller auswärtigen Beziehungen bis zu dem Zeitpunkt, wo völkerrechtliche Verträge abgeschlossen oder Kriege erklärt werden. Verträge bedürfen der Zustimmung des Senats mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit. Die berühmteste und folgenschwerste Ablehnung eines durch die Regierung abgeschlossenen Vertrages stellt bekanntlich die des Versailler Vertrages dar. In der jüngsten Geschichte haben die amerikanischen Regierungen sehr häufig die im einzelnen wenig detailliert niedergelegten außenpolitischen Kompetenzen des Senats umgangen, indem sie ohne Mitwirkung bzw. Zustimmung des Senats sogenannte „executive agreements“, d. h. Regierungsabkommen, abgeschlossen. (Bei uns unterscheidet man bekanntlich zwischen Staatsverträgen — darunter fallen auch ratifizierungspflichtige politische Abkommen — und nichtratifizierungspflichtige Verwaltungsabkommen.) Während durch die USA im Jahre 1930 noch 25 durch den Senat zu ratifizierende Verträge und nur elf „executive agreements“ abgeschlossen wurden, änderte sich das Verhältnis im Jahre 1948 in vier Verträge und 143 Abkommen.

Beispiele für „executive agreements“ aus der Nachkriegszeit sind die Abkommen von Jalta und Potsdam im Jahre 1945. Bekanntlich ist das Abkommen von Jalta nicht nur wegen seines Inhalts, sondern gerade auch wegen seiner Form mindestens bis 1953 Gegenstand lebhafter innenpolitischer Kontroversen und Anlaß zu dem Versuch gewesen, auf dem Wege einer Verfassungsänderung die Kompetenzen der Exekutive durch das sogenannte Bricker-Amendment zu beschneiden. Nur mit großer Mühe konnte sich die Regierung Eisenhower im Jahre 1954 aller Versuche in dieser Richtung erwehren.

Auch der Einfluß des Repräsentantenhauses auf die Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik ist im Laufe der Jahre sehr viel stärker geworden, vor allem natürlich auf Grund der Tatsache, daß die Exekutive zur Durchführung ihrer Außenpolitik — man denke etwa an das Auslandshilfeprogramm der Nachkriegszeit — auf die Bewilligung von Budgetmitteln durch beide Häuser des Kongresses angewiesen ist. Die Entwicklung auf diesem Gebiet mögen zwei Zahlen veranschaulichen: Während der Auswärtige Ausschuß des Repräsentantenhauses im Etatjahr 1933/34 nur 102 000 Dollar zu

bewilligen hatte, waren es im Etatjahr 1953/54 schon 8 Milliarden Dollar. Der Einfluß beider Häuser des Kongresses kann sich ferner durch Entschließungen zur Außenpolitik oder dadurch bemerkbar machen, daß vom Kongreß Beamte der Exekutive gerade auch über außenpolitische Fragen zu öffentlichen „hearings“ eingeladen werden, die manchmal einem „peinlichen Verhör“ gleichen können. Schließlich wäre auch noch darauf zu verweisen, daß der Senat die Ernennung im auswärtigen Dienst der USA wie überhaupt alle wichtigen Ernennungen von Beamten bestätigen muß.

Wenn die obenerwähnte Studie des amerikanischen Senats aus dem Jahre 1959 Schwierigkeiten bei der Formulierung und Durchführung der Außenpolitik auch auf die „repräsentative Regierungsform“ der USA zurückführt, so ist damit die Tatsache gemeint, daß die Parteien die Gestaltung dieser Außenpolitik in allen ihren Phasen entscheidend zu beeinflussen vermögen. Schon im Zweiten Weltkrieg setzte sich daher, zweifellos auch in Erinnerung an die unseligen Erfahrungen der Jahre 1919/20, die Anschauung durch, daß man im „nationalen Interesse“ nach Möglichkeit zu einer „bipartisan foreign policy“, d. h. gemeinsamen Außenpolitik, kommen müsse. Der Demokrat Roosevelt nahm auf alle wichtigen Kriegskonferenzen führende Fachleute der gegnerischen, in diesem Falle der republikanischen Partei mit. Truman setzte diese Praxis fort, indem er z. B. den späteren Außenminister Dulles — damals noch ein unabhängiger Rechtsanwalt — mit den entscheidenden Vorarbeiten und Vorverhandlungen zum Abschluß eines Friedensvertrages mit Japan beauftragte. Das große Vorbild überparteilicher Außenpolitik in der Ära Truman war jedoch der langjährige Führer der republikanischen Partei im Senat, Arthur Vandenberg, dessen Name vor allem mit der Gründung der NATO verknüpft ist.

Die Praxis einer überparteilichen Außenpolitik führte dazu, daß im amerikanischen Senat z. B. die UN-Charta oder der Marshall-Plan nahezu einstimmig, der NATO-Vertrag mit 82 gegen 13 und die Deutschland-Verträge der Jahre 1952 und 1954 mit 77 gegen fünf Stimmen angenommen wurden. Natürlich wurde nach 1945 nicht immer eine überparteiliche Außenpolitik praktiziert. Auf der anderen Seite kam es aber auch z. B. zu der paradoxen Situation, daß in der Ära Eisenhower die neue republikanische Regierung ihre Außenpolitik zeitweilig sogar gegen einen starken Flügel der eigenen Partei durchsetzen und sich daher

zwangsläufig einer Unterstützung durch die gegnerische demokratische Partei zu versichern suchen mußte. Diese Paradoxie erklärt manche Abweichungen in der Außenpolitik der Regierung Eisenhower von der ursprünglichen Konzeption und „Wahlplattform“ der republikanischen Partei, so etwa die Tatsache, daß die Formel von der Notwendigkeit einer Politik der Befreiung der osteuropäischen Völker und des „Zurückrollens“ der Sowjets sehr bald wieder zugunsten der Truman Doktrin der „Eindämmung“ fallen gelassen wurde.

Einen sehr entscheidenden Gestaltungsfaktor der amerikanischen Außenpolitik stellt zweifellos der gesamte Bereich der Meinungsbildung durch die modernen Massenmedien und der öffentlichen Meinung selber dar. So spricht ja auch die mehrfach oben erwähnte Studie aus dem Jahre 1959 sehr betont von zu viel öffentlichen Diskussionen, zu viel Publizität und übertriebenen Vorstellungen von der Pressefreiheit und führt dann wörtlich aus, daß es häufig zu (außenpolitischen) „Indiskretionen an die Presse im gesamten Regierungsapparat sowie im Kongreß selber kommt, und daß es Fälle gegeben hat, wo Berichte der höchsten Geheimhaltungsstufe wörtlich in den Zeitungen erschienen sind“. Bei einer Lektüre solcher Feststellungen können wir in Deutschland sicherlich besser verstehen, warum die Regierung Kennedy in der Kuba-Krise des vorigen Herbst offensichtlich sehr stolz darauf war, daß es ihr gelang, die verschiedenen Phasen der außen- und militärpolitischen Vorbereitungen vollkommen geheim zu halten.

Auf jeden Fall kann die Bedeutung der öffentlichen Meinung des Landes auf die Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Hier haben wir es ebenso mit einem, dem demokratischen Idealbild sehr nahekommenden Phänomen zu tun, wie mit einer gelegentlich ernststen Beeinträchtigung der Wirksamkeit außenpolitischer Beschlußfassungen und Maßnahmen. Die Studie des Senats von 1959 drückt nur das aus, was eigentlich alle amerikanischen Präsidenten und andere führende amerikanische Politiker immer wieder erklärt haben: daß es nämlich in den USA notwendig sei „to carry public opinion along from step to step“ — d. h. „sich bei jedem Schritt der Unterstützung durch die öffentliche Meinung zu versichern“. Natürlich zeigen die Meinungsumfragen in den USA — dem Geburtsland dieser Modeerscheinung moderner Meinungserforschung, die immer mehr zu einem Instrument der Meinungsbildung zu werden droht —, daß der Bürger auch dieses

größten demokratischen Staates in erster Linie an sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen interessiert ist, die ihn in seiner Existenz unmittelbar zu berühren scheinen. Immerhin bekunden heute jedoch im Durchschnitt bis zu 60 % der Befragten ihr Interesse auch an der Außenpolitik. Auf jeden Fall aber läßt sich nachweisen, daß die amerikanische Exekutive — ganz zu schweigen von der Legislative — immer wieder in einem erstaunlichen Umfange auf die öffentliche Meinung des Landes Rücksicht genommen hat. Als typisches Beispiel dafür mag auf die Demobilisierung der amerikanischen Streitkräfte nach dem Zweiten Weltkrieg verwiesen werden. Sehr genau verfolgen läßt sich auch die Rücksichtnahme der Regierung auf die öffentliche Meinung des Landes bei den Ereignissen des Frühjahres 1954, als es um die Frage ging, ob amerikanische Streitkräfte in den damals beginnenden Endkampf um Indochina eingreifen und die französische Stellung retten sollten:

Der Präsident, Vizepräsident und der Außenminister gaben innerhalb kürzester Zeit völlig unterschiedliche Erklärungen ab, die sich offensichtlich auch nach dem jeweilig erkennbaren Stand der öffentlichen Meinung richteten.

Aus dem, was bereits über ein starkes Übergewicht des Faktors Innenpolitik sowohl von der geschichtlichen Entwicklung der USA wie von ihrem Regierungssystem gesagt worden ist, wird verständlich, warum die Amerikaner viele der von ihnen in der Innenpolitik für richtig befundenen und nach ihrer Ansicht mit großem Erfolg angewandten Grundsätze auf die Gestaltung ihrer Außenpolitik übertragen haben und noch heute übertragen. Einige der wichtigsten dieser Grundsätze seien hier kurz aufgeführt:

Auch die amerikanische Regierung muß wie jede andere natürlich von dem Grundsatz ausgehen, daß die für die Außenpolitik Verantwortlichen in erster Linie das Interesse des eigenen Landes, d. h. den „national interest“ zu wahren haben. So hatte z. B. Präsident Kennedy bei der Lösung der Kuba-Krise im Herbst 1962 ebenso auf die Interessen der USA wie auf diejenigen seiner Verbündeten bzw. der gesamten freien Welt Rücksicht zu nehmen.

Es ist nun aber sehr aufschlußreich, daß amerikanische Historiker und Politologen gerade in den letzten 20 Jahren immer wieder der Frage nachgegangen sind, wie sich der Grundsatz des „national interest“ zu anderen Grundsätzen der amerikanischen Außenpolitik verhält.

In diesem Zusammenhang wird zunächst das Problem einer „Machtpolitik“ aufgeworfen. Sie begegnet uns überall, besonders im 19. Jahrhundert, in verhängnisvoller „Reinkultur“ auch in Verbindung mit dem Phänomen des Imperialismus. Es wurde bereits gesagt, daß die Außenpolitik in den USA etwa 100 Jahre lang geradezu unterbewertet wurde. Diese Feststellung muß nun dahingehend eingeschränkt werden, daß die Amerikaner gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts auch eine kurze Phase durchgemacht haben, die man durchaus als imperialistisch bezeichnen kann. Es sei hier nur an den Krieg mit Spanien im Jahre 1898 erinnert, an den Erwerb von Hawai, Guam Puerto Rico, Samoa oder den der Philippinen, oder an die berühmte Formel des großen Repräsentanten der Machtpolitik in der amerikanischen Geschichte, Theodor Roosevelt, daß man „leise reden, aber einen großen Stock mit sich herumtragen müsse“. Diese imperialistische Phase dauerte jedoch nur wenige Jahrzehnte und machte sehr schnell wieder einer besonders für die internationale Politik in unserer Zeit sehr entscheidenden Ablehnung jeder Kolonialpolitik und einer Abneigung gegen jede Art von Machtpolitik Platz.

Man könnte noch weiter gehen und sagen, daß dem amerikanischen Volk in seiner Mehrheit lange Zeit ein Denken in Kategorien der eigenen Macht und Stärke überhaupt fremd geblieben ist. Durch die Ereignisse des Ersten Weltkrieges wurde dieses Volk unsanft und plötzlich mit der Tatsache konfrontiert, daß es sich im Sinne der Voraussage de Tocquevilles zu einem Giganten auf der Bühne der Weltpolitik entwickelt hatte. 1919/20 überwog dann aber noch einmal das Gefühl des Zurückscheuens vor der Übernahme einer weltweiten Verantwortung. So konnte auch der sogenannte Isolationismus erneut einen Sieg davontragen.

Erst der Zweite Weltkrieg brachte die entscheidende Wendung. Die Vereinigten Staaten waren zur ersten Führungsmacht der Welt aufgerückt und mußten nun diese Rolle spielen, ob sie es wollten oder nicht. Dieser „new look“ wurde spätestens mit der Verkündung der kühnen Truman-Doktrin des Jahres 1947 unwiderruflich. Durch die darin ausgesprochene Garantie der nationalen Integrität Griechenlands und der Türkei verlagerten die USA gewissermaßen die Grenzen ihres ureigensten außenpolitischen Interesses — die durch die Monroe-Doktrin mehr als 100 Jahre vorher ausschließlich auf den amerikanischen

Kontinent beschränkt worden waren — plötzlich nach Europa und in den Nahen Osten. Dieser „new look“ in der Außenpolitik wurde fortgesetzt vor allem mit dem Marshall-Plan, durch die NATO — die schon insofern einem epochemachenden Novum in der amerikanischen Geschichte gleichkommt, weil hier erstmals Truppen in Friedenszeiten einer multinationalen Streitmacht unterstellt worden sind — und durch viele andere Militärbündnisse und über die ganze Welt verteilte Militärstützpunkte.

Obwohl sich also heute in den Vereinigten Staaten ein Denken in Weltmacht Kategorien durchgesetzt hat, muß man nun aber doch feststellen, daß die Amerikaner auch nach 1945 — vielleicht sogar bis in die 50er Jahre hinein — den Faktor der militärischen Macht nicht recht in ihre Gesamtdiplomatie einzuordnen vermochten bzw. immer wieder zu Fehleinschätzungen der realen Machtverhältnisse in der Weltpolitik neigten. Das zeigte sich besonders deutlich in dem Verhalten des amerikanischen Präsidenten Franklin Roosevelt auf der für die Nachkriegsentwicklung so verhängnisvollen Konferenz von Jalta. Roosevelt setzte damals das ungeheure Potential der USA in völlig inadäquater Weise ein und konnte daher auch den von den Vereinigten Staaten aufgestellten Friedenszielen nicht zur Verwirklichung verhelfen. Der vielleicht folgenschwersten Fehleinschätzung realer Machtverhältnisse verfielen manche der mit der amerikanischen China-Politik im Fernen Osten selber oder in Washington befaßten Diplomaten in den Jahren 1945—49, als es den Kommunisten gelang, die Macht zu ergreifen.

Dieser mangelnde Sinn für Realpolitik — um eine von Bismarck besonders bevorzugte Terminologie zu verwenden — hatte seinen Ursprung zweifellos darin, daß die Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik sehr entscheidend von anderen Grundsätzen bestimmt wurde. Diese rühren aus der bereits mehrfach angesprochenen Entwicklung der amerikanischen Geschichte her und werden auch heute noch gewissermaßen von der Innen- auf die Außenpolitik „übertragen“.

In diesem Zusammenhang müssen wir uns zunächst mit dem auseinandersetzen, was wir eine *Moral-* oder *Idealpolitik* nennen können. Die Gründerväter der USA waren davon überzeugt gewesen, daß ihr Staatswesen „auf Treue, Glauben und Gerechtigkeit basiere und sein ausschließlicher Zweck darin bestehe, jedermann ein Leben in Frieden und Harmonie

zu ermöglichen, wie sich das für ein freies und aufgeklärtes Volk gehöre“.

Solche und andere Postulate sind nach Auffassung der Amerikaner seit 1776 in ihrem Lande in vorbildlicher Weise verwirklicht worden. Man möchte daher auch die anderen Nationen in den Genuß der Segnungen eines „american way of life“ kommen lassen. Die Amerikaner selber sprechen in diesem Zusammenhang von der „manifest destiny“ ihres Landes, d. h. von seiner Mission, die Grundsätze ihrer demokratischen Regierungs- und Lebensform in der ganzen Welt zur Anwendung zu bringen. Als eines von vielen möglichen Beispielen für diese Einstellung seien hier die Erklärungen Präsident Trumans zum sogenannten „Punkt-Vier-Programm“ (Hilfe für unterentwickelte Gebiete) und zur „Technischen Hilfe“ von 1949 zitiert, in denen es heißt: „... allein die Demokratie vermag die belebende Kraft hervorzu- bringen, durch die die Völker der Welt zu triumphierenden Taten angespornt werden, die sich nicht nur gegen ihre Unterdrücker in Menschengestalt richten, sondern auch gegen ihre ältesten Widersacher: d. h. gegen Hunger, Elend und Verzweiflung“ (Januar 1949). „... den Völkern dieser Gebiete bieten wir die Verheißung einer besseren Zukunft durch den ‚democratic way of life‘“ (Juni 1949).

Der bekannte Politologe Hans Morgenthau sagt in diesem Zusammenhang ganz richtig: „Die Amerikaner haben von ihren moralischen Prinzipien nicht im Sinne einer reinen Ideologie Gebrauch gemacht, d. h. mit dem ausschließlichen Ziel, sich und anderen etwas vorzumachen. Sie haben diese Prinzipien vielmehr sehr ernst genommen und sich ihnen mit aller Kraft hingegeben. Sie sind wiederholt bereit gewesen, ihr Leben, ihr Kräftepotential, ja die Existenz ihres ganzen Staates aufs Spiel zu setzen, um diesen moralischen Prinzipien in der internationalen Politik zum Durchbruch zu verhelfen. In einem Wort: sie haben es zugelassen, ja eigentlich direkt verlangt, daß diese Prinzipien zur Richtschnur ihres politischen Handelns gemacht wurden.“

Gerade wir Deutschen sollten dieses Sendungsbewußtsein keineswegs für „cant“ erachten, wie man das bei uns in bezug auf englische Idealvorstellungen oft getan hat, hinter denen man lediglich den Wunsch nach einer Verschleierung einer reinen Interessenpolitik vermutete. Vielmehr sollten wir uns klar machen, daß von solchen grundsätzlichen Überzeugungen insbesondere auch die amerika-

nische Deutschland- und Berlin-Politik bis auf den heutigen Tag bestimmt wird.

Wir begegnen diesen Überzeugungen in allen wichtigen außenpolitischen Erklärungen nach 1945. So heißt es etwa in Trumans Botschaft vom 12. 3. 1947, die die sogenannte Politik der „Eindämmung“ einleitete: „Eines der wesentlichsten Ziele der US-Außenpolitik besteht darin, Bedingungen zu schaffen, unter denen wir und andere Nationen ein Leben führen können, das frei von Zwang ist ... wir (d. h. die USA) werden unsere Ziele nicht erreichen, wenn wir nicht bereit sind, freien Völkern dabei zu helfen, ihre freiheitlichen Institutionen und ihre nationale Integrität gegenüber aggressiven Bestrebungen zu behaupten, durch die diesen Völkern totalitäre Regime aufgezwungen werden sollen ... Die freien Völker der Welt erwarten von uns, daß wir ihnen bei der Bewahrung ihrer Freiheit Hilfe leisten; wenn wir zögern sollten, diese Führungsrolle zu übernehmen, dann würden wir dadurch möglicherweise den Frieden in der Welt gefährden, ganz sicherlich aber das Wohl unserer Nation aufs Spiel setzen.“ Die in diesem Zitat sichtbar werdende Einstellung ist Richtschnur der amerikanischen Außenpolitik geblieben. Sie wurde von der republikanischen Regierung Eisenhower ebenso befolgt wie von der Regierung Truman. Nachteilig wirkte sie sich nur da aus, wo sie später von Eisenhowers Außenminister Dulles nach dem Motto „Wer nicht für uns ist, der ist gegen uns“ zu stark in das Denkschema einer globalen Schwarz-Weiß-Malerei gepreßt wurde. Zweifellos wird auch die Regierung Kennedy heute in ihrem außenpolitischen Handeln von ähnlichen Grundüberzeugungen bestimmt, wie sie in der Truman-Doktrin zum Ausdruck kamen. Nur wird man vielleicht sagen dürfen, daß die Außenpolitik der heutigen amerikanischen Regierung im Grundansatz geschmeidiger und flexibler geworden ist.

Eine zu ausschließlich idealpolitische Einstellung hat aber nach 1945 auch zu manchen Fehleinschätzungen innenpolitischer Gegebenheiten in anderen Ländern geführt. Das machte sich in der im Gegensatz zu Großbritannien zunächst sehr viel weniger differenziert betriebenen amerikanischen Politik gegenüber den jungen Staaten in Asien und Afrika besonders bemerkbar. So heißt es in diesem Zusammen-

hang in der bereits mehrfach erwähnten Studie des amerikanischen Senats sehr selbstkritisch, daß die Demokratie keineswegs für alle Völker das gleiche bedeute und der Versuch nutzlos sei, „die Welt nach unserem (amerikanischen) Bilde zu formen“.

Eine weitere wichtige Komponente im außenpolitischen Denken und Handeln der USA wird von dem amerikanischen Historiker und Diplomaten Kennan als eine „legalistische ... Einstellung“ zu internationalen Fragen bezeichnet, die „unzweifelhaft auch mit der ausgeprägten Neigung des Amerikaners zusammenhängt, juristische Prinzipien aus der Innenpolitik auf die Außenpolitik zu übertragen, ... zu glauben, die internationale Gesellschaft könne und solle auf der Grundlage allgemeiner vertraglicher Verpflichtung funktionieren“.

Natürlich kann sich ein Völkerrecht nur entwickeln und normative Kraft erhalten, wenn vertragschließende Partner zu dem Rechtssatz „pacta sunt servanda“ stehen und internationale Verträge nicht als einen „Fetzen Papier“ ansehen, um an ein unseliges Beispiel aus dem Jahre 1914 zu erinnern. Es geht vielmehr bei der Kritik Kennans und anderer um das, was wir eine zu idealistische Auffassung von der normativen Gültigkeit und Durchsetzbarkeit des Völkerrechtes in seinem gegenwärtigen Entwicklungsstadium und ein manchmal zu naives Vertrauen in scheinbar gleiche Ansichten anderer Regierungen nennen könnten. In einem solchen Denken dürfte z. B. die Erklärung dafür zu suchen sein, daß die amerikanische Außenpolitik jahrzehntelang von dem Prinzip der Schieasgerichtsbarkeit beherrscht wurde und die USA daher zwischen 1900 und 1930 insgesamt 97 solcher Schiedsgerichtsbarkeitsabkommen mit anderen Ländern abschlossen. Sie versprachen sich eben schon allein von solchen Abkommen eine Ausschaltung möglicher Konfliktstoffe in den Beziehungen zu anderen Ländern.

In diesem Zusammenhang muß ferner auf die Tendenz der USA verwiesen werden, „außenpolitische Ziele dadurch zu erreichen“, daß sie „andere Regierungen zur Unterzeichnung hochgestimmter moralischer ... Erklärungen verleiten“ (Kennan). Ein klassisches Beispiel für die Auffassung, daß man mit solchen öffentlichen Erklärungen den Gang der

Weltgeschichte entscheidend zu beeinflussen vermag, ist, abgesehen von der berühmten Monroe-Doktrin, der Kellogg-Pakt des Jahres 1928. Letzterer lief bekanntlich mehr oder weniger darauf hinaus, daß der Krieg einfach geächtet wurde, mit dem Ziel, ihn auf diese Weise abzuschaffen. Eines der bekanntesten Beispiele aus unserer Zeit aber stellt die sogenannte „Erklärung über die befreiten Völker Europas“ dar, die 1945 im Rahmen der Jalta-Konferenz von Roosevelt, Churchill und Stalin abgegeben wurde. Mit der Zustimmung Stalins zu dieser Erklärung glaubte Roosevelt seinerzeit ein entscheidendes sowjetisches Zugeständnis erreicht zu haben, das ein Entgegenkommen der Amerikaner in anderen wichtigen Fragen zu rechtfertigen schien. Noch bis weit in das Jahr 1946 hinein hielten die Amerikaner an dieser großen Illusion von 1945 fest. Vor allem Außenminister Byrnes basierte seine Politik in den Jahren 1945/46 mehr oder weniger ausschließlich auf dem Gedanken rein legalistischer Absicherungen. So erklärte er beim Abschluß der Verträge mit den vom nationalsozialistischen Regime befreiten Völkern Osteuropas: „Wir haben den Abzug der Besatzungstruppen aus großen Teilen Europas möglich gemacht. Wenn die Truppen fort sind, werden 80 Millionen Menschen in diesen fünf Ländern leidliche Aussichten haben, die Geschicke des Landes in die Hände einer Regierung zu legen, die ihnen zusagt. Es wird nicht mehr so leicht sein, Verwirrung anzurichten, Maßnahmen zu verhindern oder irgendeinen Druck auszuüben.“

Gerade im Umgang mit Stalin — so dürfen wir demgegenüber heute feststellen — hätten sich die Vereinigten Staaten nach 1945 nicht durch ihre grundsätzlich legalistische Einstellung zu einer mangelnden realpolitischen Einschätzung der sowjetischen Ziele und Methoden und insbesondere zu einer Verkennung der von den Sowjets zwischen 1945 und 1949 angewandten „Salamitaktik“ verleiten lassen sollen, mittels derer hinter dem Eisernen Vorhang endgültig 1948 so tragische faits accomplis für die betroffenen osteuropäischen Völker geschaffen wurden. Ähnlich verhängnisvoll wirkte sich diese Einstellung auch 1946/47 in China aus, als John Marshall — Schöpfer des Planes zum Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft nach dem Kriege — zäh, aber eben unrea-

listisch die Politik verfolgte, Mao Tse-tung und Tschiang Kai-schek an einen Tisch zu bringen, um so zu einem Kompromiß zu kommen, von dem er offenbar ohne weiteres glaubte, daß er beide Seiten befriedigen und vor allem von beiden Seiten respektiert werden würde.

Die manchmal vielleicht etwas zu naive Annahme, daß sich auch die übrigen Staaten in ihrer Außenpolitik von den eigenen, als solchen natürlich sehr positiv zu wertenden Grundsätzen leiten lassen, begegnet uns bei den Amerikanern schließlich auch in bezug auf die Vereinten Nationen, die seinerzeit von der Regierung Roosevelt ebenso wie von der Regierung Truman als das wichtigste Nachkriegskind der Vereinigten Staaten angesehen wurde. So erklärte Truman in seiner Rede zum Abschluß der Konferenz von San Francisco, auf der 1945 die Weltorganisation aus der Taufe gehoben wurde: „Die Charta ist ein Beweis, daß Nationen nicht weniger als Individuen ihre Differenzen klarstellen und darüber verhandeln können, bis sie schließlich auf einen gemeinsamen Grund stoßen. Hierin liegt das Wesen der Demokratie, hierin liegt das Wesen künftiger Friedensregelungen. Wir haben ein großartiges Instrument für den Frieden, die Sicherheit und den menschlichen Fortschritt in aller Welt geschaffen.“

Gerade die Entwicklung der UN ist nun aber auch ein sehr gutes Beispiel für den großen Beitrag, den die Amerikaner mit der ihnen eigenen Grundeinstellung zur Lösung internationaler Probleme heute — gänzlich unabhängig von der Tatsache ihrer Führungsrolle in der freien Welt — zu leisten vermögen. Der Glaube an die Notwendigkeit der UN und ein ständiges Bemühen um die Verwirklichung der Ziele dieser Weltorganisation dürfen als einer der Eckpfeiler der amerikanischen Außenpolitik seit 1945 betrachtet werden. Nahezu alle von den Vereinigten Staaten abgeschlossenen Verträge — insbesondere alle kollektiven Sicherheitsabkommen — beziehen sich auf die UN und räumen ihr eine ausgesprochene Vorrangstellung ein. Gewiß hat auch in den USA die ursprüngliche UN-Begeisterung inzwischen einer nüchterneren Betrachtungsweise Platz gemacht. Immerhin können die USA aber als erster „Pate“ der Weltorganisation mit einer gewissen Berechtigung dar-

auf verweisen, daß die UN trotz mancher Fehlschläge doch zu einem für die Gestaltung der internationalen Beziehungen in unserem Jahrhundert wichtigen Instrument geworden ist, auch wenn mit diesem Instrument nach wie vor mehr ein moralischer Druck ausgeübt als ein mit Machtmitteln durchsetzbarer Anspruch geltend gemacht werden kann.

Im Rahmen einer Abhandlung über die Gestaltungsfaktoren der amerikanischen Außenpolitik nach 1945 wäre vielleicht abschließend zu sagen, daß es heute der Regierung Kennedy in zunehmenden Maße zu gelingen

scheint, die verschiedenen Komponenten der amerikanischen Außenpolitik — d. h. insbesondere das Abwägen des nationalen Interesses, das gewissermaßen „ethisch gebändigte“ Einkalkulieren der eigenen Macht sowie die ideal-moralpolitische und die legalistische Einstellung — auf den notwendigen gemeinsamen Nenner einer richtig verstandenen Realpolitik im Interesse der Sicherung von Frieden und Freiheit in der Welt zu bringen. Wir können nur hoffen, daß sich diese Entwicklung segensreich für die Vereinigten Staaten selber und für die ganze freie Welt auswirken wird.

18 Jahre Vereinte Nationen Eine Bilanz

Die Organisation der Vereinten Nationen besteht nunmehr 18 Jahre. Am 26. Juni 1945 wurde die Charta in San Francisco von den Gründernationen unterzeichnet. Nach der Ratifizierung trat die Verfassung der Weltorganisation am 24. Oktober des gleichen Jahres in Kraft. Der zurückliegende Zeitraum von fast zwei Jahrzehnten ermöglicht es durchaus, eine Bestandsaufnahme der Arbeit der UNO vorzunehmen und ein, wenn auch vielleicht noch vorläufiges Urteil über die Funktionen, Grenzen und Möglichkeiten der Vereinten Nationen zu fällen. Es geht dabei im wesentlichen um die Fragen: Was kann die UNO leisten? Was kann sie nicht leisten? Wie können die Funktionen der UNO erweitert bzw. die Grenzen der Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen zurückgedrängt werden?

Grundsätzlich kann trotz gelegentlicher Kritik über die Notwendigkeit einer internationalen politischen und prinzipiell universalen Organisation nach Art der UNO in unserer interdependenten Welt kein Zweifel bestehen. Im großen und ganzen kann ferner gesagt werden, daß die UNO erfolgreicher gewesen ist als der Völkerbund. Es genügt der Hinweis, daß der Völkerbund achtzehn Jahre nach seiner Gründung am Vorabend des Zweiten Weltkrieges praktisch zur Bedeutungslosigkeit herabgesunken war, während die UNO doch — trotz des Ost-West-Konflikts — zu einem bedeutenden Faktor der internationalen Politik der Gegenwart geworden ist.

Die Vereinten Nationen haben sich selbst zwei Hauptaufgaben gestellt: die Erhaltung des internationalen Friedens und die Hebung der allgemeinen Wohlfahrt unter den Völkern. Im folgenden soll ausschließlich die friedenserhaltende Funktion der UNO in ihren Grenzen und Möglichkeiten untersucht werden, da jedes ernsthafte Bemühen um eine allgemeine Besserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der Welt notwendigerweise

die Erhaltung des Friedens voraussetzt und weil die Kriegsverhütung nach der Charta eindeutig den Vorrang erhalten hat. In den Mittelpunkt der Betrachtung muß aber die Tatsache gerückt werden, daß die Vereinten Nationen nach 1945 wichtige strukturelle Wandlungen erlebten, deren Untersuchung eine wichtige Voraussetzung für die Aufstellung einer Bilanz der Leistungen der UNO ist.

I.

Zur Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit sind der UNO nach der Charta erhebliche Möglichkeiten gegeben worden. Der Sicherheitsrat kann das Vorliegen einer friedensbedrohenden Handlung bestimmen, er kann Zwangsmaßnahmen gegen einen Aggressor ergreifen, Truppenkontingente aufstellen, und seine Entscheidungen über kollektive Maßnahmen der Sicherheit sind für alle Mitglieder bindend¹⁾. Im Sicherheitsrat, dem Organ der UNO, das die Hauptverantwortung für die Erhaltung des Weltfriedens innehat, haben die Großmächte eine herausragende Position, da kein Beschluß gegen die Stimme eines der ständigen Mitglieder des Rates getroffen werden kann²⁾.

Der Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrats sind allerdings durch die Charta bereits feste Grenzen gesetzt. Die UNO beruht erstens auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Mitglieder. Weiter ist es der Weltorganisation nach der Charta nicht gestattet, sich in Angelegenheiten einzumischen, die im wesentlichen zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören³⁾. Diese beiden — miteinander in enger Verbindung stehenden — Grundsätze sind in der Praxis wohl vielfach durchbrochen worden, doch bilden sie auch heute noch eine

1) Kapitel VII sowie Art. 24 und 25 der Charta.

2) Art. 24 und 27,3.

3) Art. 2,1 und 7.

bedeutsame Grenze für die Tätigkeit der UNO. Verstärkt wird diese Grenze zweitens durch das Recht auf Selbstverteidigung und durch die Möglichkeit, regionale Zusammenschlüsse, also klassische Militärbündnisse, zu bilden ⁴⁾. Die wichtigste Grenze für die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrates bildet aber schließlich das Erfordernis der Einstimmigkeit der Großmächte im Rat für Entscheidungen in allen wichtigen Fragen ⁵⁾.

Die Regelung der Charta, die die Großmächte und den Sicherheitsrat bei der Friedenserhaltung in den Mittelpunkt stellte, konnte nur unter vier grundsätzlichen Voraussetzungen funktionieren, von denen man 1945 in San Francisco noch angenommen hatte, daß sie für die Nachkriegszeit bestimmend sein würden:

1. Einigkeit der fünf Großmächte in allen wichtigen Fragen, da jede Großmacht, d. h. jedes ständige Mitglied des Sicherheitsrats über ein Veto-Recht verfügte,

2. Abschluß der Friedensverträge außerhalb der UNO durch Vereinbarung aller Großmächte,

3. gemeinsame Regelung der kritischen Nachkriegsprobleme auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet,

4. Notwendigkeit einer allgemeinen Abrüstung, wobei jedoch die Möglichkeit, atomare Waffen herzustellen, in San Francisco noch nicht allgemein bekannt war ⁶⁾.

Die Nachkriegsentwicklung hat gezeigt, daß keine dieser Voraussetzungen ganz erfüllt werden konnte. Vor allem der Grundgedanke der Einigkeit der Großmächte blieb ein Traum. An die Stelle der Einigkeit der Großmächte aus dem Zweiten Weltkrieg trat der weltweite Kalte Krieg zwischen Ost und West. Dennoch ist die UNO nicht „zwei Jahre nach Unterzeichnung der Charta wie ein Kartenhaus zusammengebrochen“, wie damals ein Kritiker meinte ⁷⁾. Andererseits hat aber das sowjetische Veto den Sicherheitsrat weitestgehend funktionsunfähig gemacht, so daß die

ursprünglich in die Weltorganisation gesetzten Hoffnungen in den Anfangsjahren nicht voll erfüllt werden konnten.

War auch der Sicherheitsrat so gut wie handlungsunfähig geworden, so ist der Beitrag der UNO zur Erhaltung des Friedens in dieser sogenannten Phase des Sicherheitsrates — die von 1946 bis 1950 gerechnet werden kann — dennoch nicht völlig unbedeutend. Der langjährige amerikanische Delegierte bei der UNO, Cabot-Lodge, vertritt etwa den Standpunkt, daß die UNO in dieser Phase folgende Probleme zumindest mitgelöst hat:

1. Die UNO führte den Abzug der sowjetischen Truppen aus Nordpersien herbei,

2. sie dämmte die kriegerische Auseinandersetzung zwischen Israel und Ägypten ein.

3. in Griechenland wurden die kommunistischen Angriffe eingedämmt,

4. im Kaschmir-Streit wurde der Ausbruch ernsthafter Feindseligkeiten verhindert und

5. zwischen Indonesien und den Niederlanden wurde erfolgreich vermittelt ⁸⁾.

Eine etwas weitergefaßte Zusammenfassung der Leistungen der UNO in diesem Zeitabschnitt gibt ein anderer Beobachter:

1. Die UNO hat den amerikanischen Isolationismus wirkungsvoll bekämpft,

2. die UNO war ein geeignetes Medium, um die amerikanische Macht an verschiedenen Spannungszentren der Ost-West-Peripherie zur Wirkung zu bringen (Persien, Griechenland, Korea und im Nahen Osten),

3. die UNO bildete den Hintergrund für wichtige diplomatische Verhandlungen (etwa während der Berliner Blockade),

4. verschiedentlich hat die UNO dabei geholfen, Kämpfe zu beenden (Indonesien und Palästina),

5. die UNO hat schließlich gelegentlich — wie im Korea-Konflikt — die Vermittlung durch eine neutrale Macht (Indien) erleichtert ⁹⁾.

4) Art. 51 und Kapitel VIII.

5) Art. 27,3.

6) Wilcox und Marcy, "Proposals for Changes in the United Nations", Washington D.C., 1955, S. 56.

7) Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 57.

8) Cabot-Lodge, "You and the United Nations", in: Mc Clelland, The United Nations, San Francisco 1960, S. 68—76.

9) Goodwin, "The Role of the United Nations in World Affairs", in: McClelland, a. a. O., S. 184—185.

Von 1946 bis 1950 — also bis zum Beginn des Korea-Krieges — beschränkten sich die Funktionen der UNO angesichts der Lähmung des Sicherheitsrates im wesentlichen auf eine reine Vermittlungstätigkeit bei verschiedenen Streitfragen und Konflikten, wobei die Vollversammlung, die nach der Charta auf dem Gebiet der Friedenssicherung eindeutig eine sekundäre Rolle erhalten hatte, allmählich politisch an Boden gewann. Wesentlich aber ist, daß die drei entscheidenden Grenzen — die Souveränität der Mitgliedstaaten, die Unmöglichkeit, gegen eine Großmacht Zwangsmaßnahmen durchzusetzen, und der Regionalismus — bis auf den heutigen Tag geblieben sind, ja sich noch verstärkt haben.

II.

Mit dem Beginn des Korea-Krieges im Juni 1950 endete diese erste Phase der Geschichte der UNO. Der sowjetische Boykott des Sicherheitsrates und die dadurch bewirkte Beschlußunfähigkeit des Rates hatten mit einem Male gezeigt, daß wirkungsvolle kollektive Sicherheitsmaßnahmen nicht getroffen werden können, weil der Rat durch das Vetorecht ständig funktionsunfähig gemacht werden kann. Vor allem auf amerikanische Initiative erlangte die Vollversammlung der UNO, in der alle Mitglieder der Weltorganisation vertreten sind, nun durch die bedeutsame Resolution "Uniting for Peace" vom 3. November 1950¹⁰⁾ die Vollmacht, im Falle einer Friedensbedrohung innerhalb kürzester Frist zusammenzutreten und die Mitglieder im Falle einer Friedensbedrohung zu kollektiven Maßnahmen aufzurufen, unter der wichtigen Voraussetzung allerdings, daß der Sicherheitsrat — aus welchem Grunde auch immer — untätig blieb. Uniting for Peace läuft in der Praxis auf eine Abänderung der Charta hinaus, da nun die Vollversammlung auch auf dem Gebiet der Kriegsverhütung in den Mittelpunkt, der Sicherheitsrat dagegen in den Hintergrund rückt¹¹⁾. Sicher ist aber auch, daß die Vollversammlung mit ihrer großen Mitgliederzahl

die neuen Kompetenzen nur in großen Zügen wahrnehmen kann. Eine Versammlung von (heute) 111 Mitgliedern kann eben keine wirksame Exekutive sein. So übernahm unter dem Druck der Erfordernisse der praktischen Politik der Generalsekretär der UNO in den fünfziger Jahren mehr und mehr die Funktionen eines „Organisators, Unterhändlers und Initiators“, der den gemeinsamen Willen der Organisation zusammenfaßt¹²⁾. Damit begann die Phase der Vollversammlung und des Generalsekretärs, die bis in die Gegenwart reicht. Noch einmal sollte sich die Szenerie der UNO in der Mitte der fünfziger Jahre entscheidend ändern. Genauso wie die Pläne für eine kollektive Sicherheit — stellt ein Beobachter fest — nach Ansicht der Charta-Gründer auf der Großmächteeinheit des Zweiten Weltkrieges beruhen sollten — eine Erwartung, die sich bekanntlich nicht erfüllte —, erwarteten die Väter der Uniting for Peace-Resolution bei ihrer Stärkung der Funktionen der Vollversammlung, daß die politische Orientierung zu Beginn des Korea-Krieges — als die überwältigende Mehrheit den amerikanischen, d. h. den westlichen Standpunkt unterstützte — über die Beendigung der Feindseligkeiten hinaus erhalten bleiben würde. Aber auch diese Annahme erwies sich als ein Irrtum. Tatsächlich begannen sich die Fronten bereits vor dem Waffenstillstand in Korea (1953) zu verschieben, und zwar zugunsten der sogenannten Dritten Kraft¹³⁾.

Für die Weltpolitik war in der Zeit von 1946 bis 1950 — mithin in der Phase des Sicherheitsrates — die reine Bipolarität, also der machtpolitische Gegensatz zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, kennzeichnend. In der UNO war der amerikanische Einfluß in dieser Zeit vorherrschend, dem die Sowjets nicht viel mehr als ihr Veto entgegenzusetzen konnten¹⁴⁾. Etwa von 1950 an trat an die Seite des Ost-West-Konflikts, der stets auch in der UNO ausgetragen wurde, der Kampf der Kolonialländer um ihre Unabhängigkeit. Auch für diese Auseinandersetzung

10) Deutscher Text in „Die Charta der Vereinten Nationen“, herausgegeben von Walter Schätzel, München 1957, S. 100 ff.

11) Nicholas, „The United Nations as a political Institution“, London 1959, S. 52 ff.

12) Nicholas, a. a. O., S. 158.

13) E. Hula, „The United Nations in Crisis“ (1960), zitiert nach Hartmann, „World in Crisis“, 1962, S. 123—148 (130).

14) Hula, a. a. O., S. 130.

wurde die UNO ein bedeutsamer Kampfplatz, wobei die Kolonialländer von den neuen unabhängigen Ländern, die ab 1955 in immer größerer Zahl in die Vereinten Nationen aufgenommen wurden, tatkräftig unterstützt wurden. Kompliziert wurde diese neuartige Kräftekonstellation durch die vielfachen Überschneidungen zwischen dem Ost-West-Konflikt und dem Kampf der dritten Länder um ihre volle Unabhängigkeit und um eine größere Weltgeltung¹⁵⁾. Diese neue Konstellation stellte den Westen vor ein äußerst schwieriges Dilemma: Die Mitgliedschaft der Sowjetunion und der anderen kommunistischen Staaten in der UNO ist notwendig, „denn es würde noch gefährlicher sein, wenn sie (die kommunistischen Staaten) wie Piraten, die mit Atomwaffen ausgerüstet sind, frei herumfahren würden“. Andererseits wird Amerika zwischen den jungen Nationen, mit deren Freiheitsbestrebungen es sympathisiert, und seinen traditionellen Verbündeten hin- und hergerissen. „Die bedeutendste Schwierigkeit für die Vereinigten Staaten ergibt sich aber dann, wenn diese beiden Probleme kombiniert auftauchen, wenn nämlich die Kommunisten den Nationalismus der neuen Staaten anheizen und gegen den Westen richten.“¹⁶⁾ Die Kombination zwischen den kommunistischen Staaten und den Entwicklungsländern konnte in der Tat rein rechnerisch zu einer Gefahr für den Westen werden: die neuen Staaten, d. h. die afro-asiatischen Staaten, erlangten um die Mitte der fünfziger Jahre eine Sperrminorität in der Vollversammlung — heute verfügen sie bereits über die absolute Mehrheit —; gleichzeitig konnte, zumindest theoretisch, eine Kombination der afro-asiatischen, lateinamerikanischen und kommunistischen Staaten die Zweidrittelmehrheit erreichen und so Resolutionen gegen die Stimmen der westlichen Länder durchsetzen. Auf diese Frage wird noch zurückzukommen sein. Jedoch hat diese neue Phase in der Geschichte der UNO, die, wie bereits bemerkt wurde, auch heute noch nicht abgeschlossen ist, wohl zu einem Anwachsen des sowjetischen und zu einer Abschwächung des amerikanischen Einflusses in

15) Hula, a. a. O., S. 132.

16) Ernest A. Gross, New York Times Magazine vom 21. 9. 1958.

den Vereinten Nationen geführt. Entscheidend aber ist, daß die Sowjetunion nicht so viel gewonnen hat wie Amerika verlor — die Hauptnutznießer wurden die kleinen und kleinsten Staaten¹⁷⁾.

III.

Konnte nun die UNO unter den veränderten Umständen eine wirkungsvollere Tätigkeit entfalten als in der Phase des Sicherheitsrates? Die eben geschilderte Schwerpunktverlagerung vom Sicherheitsrat zur Vollversammlung und zum Generalsekretär hat im großen und ganzen die Funktionsfähigkeit der UNO erhöht.

Die Untätigkeit oder Lähmung des Sicherheitsrats brauchte nun nicht mehr zur Funktionsunfähigkeit der ganzen UNO zu führen. Den Resolutionen kommt ein erhebliches politisches und moralisches Gewicht zu, da sie in allen wichtigen Fragen, d. h. auch bei allen Problemen der Friedenserhaltung einer Zweidrittelmehrheit bedürfen. Da in der Vollversammlung alle Staaten — auch die kleinsten — das gleiche Stimmgewicht haben, zeigt das neue System weitaus stärker als der oligarchisch konstruierte Sicherheitsrat demokratische Züge. Rusk und Jessup sprechen denn auch von dem neuen Institut der „parlamentarischen Diplomatie“¹⁸⁾. „Niemals zuvor“, heißt es in einer Untersuchung jüngeren Datums, „konnten Staaten, die über so geringe militärische Kräfte geboten, einen so großen Einfluß ausüben, wie heute.“ Mit gewissen Einschränkungen könne gesagt werden, „daß die mögliche moralische Verurteilung durch die Vollversammlung einen beträchtlichen Abschreckungseffekt auf das Verhalten der Großmächte hat“¹⁹⁾.

Dem stehen natürlich gewisse Nachteile gegenüber. So hat der Sicherheitsrat grundsätzlich keine seiner Kompetenzen verloren. Auch nach der *Uniting for Peace*-Resolution kann die

17) Hula, a. a. O., S. 144.

18) Rusk, „Parliamentary Diplomacy — Debate vs Negotiation“ — *World Affairs Interpreter*, Band XXVI, Nr. 2 1955, S. 121 ff.; Jessup, „Parliamentary Diplomacy“, Leyden 1956.

19) Harold and Margaret Sprout, „Foundations of international Politics“, New Jersey-Toronto-London 1962, S. 574.

Vollversammlung auf dem Gebiet der Friedenssicherung nur tätig werden, wenn der Rat untätig bleibt. Weiter tragen die Resolutionen der Vollversammlung lediglich einen Empfehlungscharakter, ihnen kommt also keine bindende Wirkung zu, im Gegensatz etwa zu den Entscheidungen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII, die für alle Mitglieder bindend sind. Die Empfehlungen der Vollversammlung bedürfen außerdem einer so großen Mehrheit, daß sie bisweilen keinen konkreten Inhalt haben können. Dem steht allerdings ein anderes Argument gegenüber, das den eben erwähnten Einwand teilweise wieder aufheben dürfte. Es könnte nämlich sein — so lautet dieses Argument —, daß die Vollversammlung „unverantwortliche“ Beschlüsse fassen könnte. Mit diesem Argument sowie mit einigen anderen, ernster zu nehmenden Einwänden gegen die „parlamentarische Diplomatie“ müssen wir uns daher jetzt etwas eingehender befassen.

Die Gegner des gleichen Stimmrechts in der Vollversammlung sagen, daß die Abstimmungen nur ganz selten das wahre Kräfteverhältnis in der Welt widerspiegeln²⁰⁾, daß häufige Abstimmungen in der Vollversammlung auf die Dauer die Tendenz haben, die Gegensätze zu akzentuieren, anstatt das Gemeinsame herauszustellen und zu entwickeln²¹⁾, daß das bedeutende kollektive Stimmgewicht der kleinen Mächte unter Umständen die Großmächte zu Zwangsmaßnahmen gegeneinander auffordern könnte und daß daher eine unverantwortliche Ausübung des Stimmrechts durch die kleinen und verhältnismäßig schwachen Staaten die Zukunft der Vereinten Nationen ebenso bedrohen könnte wie die Ausübung des Vetos durch die Großmächte im Sicherheitsrat²²⁾.

In der Tat haben sich die Zeiten seit der Gründung der UNO erheblich verändert. Konnten die Vereinigten Staaten in den ersten Jahren nach 1945 mit einer verhältnismäßig sicheren Mehrheit — in der sowjetischen Terminologie mit „mechanischen“ Mehrheiten — rechnen, so werden die Amerikaner heute zwar keines-

wegs etwa regelmäßig überstimmt, immerhin sind die Abstimmungsergebnisse in der Vollversammlung, wie ein Beobachter es einmal formuliert hat, jetzt „fast ebenso schwer vorauszusagen, wie einst in der Nationalversammlung der III. Französischen Republik“²³⁾. Richtig ist sicherlich, daß die kleinen Staaten, vor allem wenn sie geschlossen abstimmen, eine sehr große Macht entfalten können. Hinsichtlich der bereits erwähnten Möglichkeit einer Kombination der afro-asiatischen, lateinamerikanischen und kommunistischen Stimmen, die die entscheidende Zweidrittelmehrheit erreichen kann, darf aber doch festgestellt werden, daß sich diese Konstellation bisher nur einmal ergab, und zwar bei der Suez-Krise. Die Wiederkehr dieses extremen Falles dürfte in der Praxis recht unwahrscheinlich sein.

Nach den bisherigen Erfahrungen erscheint die vielfach geäußerte Besorgnis über die Abstimmungsblöcke in der UNO stark übertrieben zu sein²⁴⁾. Streng genommen gibt es in der Vollversammlung nur einen fest gefügten, regelmäßig einheitlich abstimmenden „Block“, den Sowjetblock²⁵⁾. Bei allen anderen „Blöcken“ variiert das Votum von Abstimmung zu Abstimmung²⁶⁾. Die meisten Beobachter stimmen nun aber gerade in der Auffassung überein, daß gewisse, wenn auch vielleicht lockere Gruppierungen in der Vollversammlung notwendig sind, um ein Funktionieren der Versammlung überhaupt erst zu ermöglichen²⁷⁾.

Die Vereinten Nationen und die Vollversammlung ohne ihre „Blöcke“ sind genauso schwer vorstellbar wie ein nationales Parlament, das lediglich aus Hinterbänklern ohne Parteizugehörigkeit besteht und in dem stets ohne irgendeinen Fraktionszwang abgestimmt wird²⁸⁾. Selbstverständlich finden sich in der

20) Cohen, „The United Nations“, Cambridge Mass. 1961, S. 93.

21) Cohen, a. a. O., S. 93, ebenso Wellington Koo, „Voting Procedures in international Organisations“, New York 1947, S. 220.

22) Hula, a. a. O., S. 135.

23) Goodwin in: International Affairs, Bd. 36, S. 174

24) Nicholas, a. a. O., S. 120.

25) Nicholas, a. a. O., S. 117.

26) Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 350.

27) Nicholas, a. a. O., S. 118, Hawden-Kaufmann, „How United Nations Decisions are made“, Leyden 1960, S. 66, Andrew Boyd, „United Nations: Piety, Myth and Truth“, Baltimore 1962, S. 73 ff. Vgl. die ausgezeichnete Studie über die Vollversammlung von Bailay, „The General Assembly of the United Nations“, London — New York 1960.

28) Nicholas, a. a. O., S. 118.

Praxis regelmäßig starke Mehrheiten in den sogenannten Kolonialfragen; in allen „Fragen des Kalten Krieges“ ist die Stimmabgabe schon wesentlich unterschiedlicher; bei allen übrigen Fragen kommt es sehr auf das spezielle Thema, den Zeitpunkt der Abstimmung und nicht zuletzt auf die diplomatische Vorbereitung, die regelmäßig in vertraulichen Beratungen der Delegierten hinter der Kulisse stattfindet, auf den gesamtpolitischen Zusammenhang und auf andere mehr oder weniger präzise feststellbare Umstände für die Stimmgabe und für die Bildung der Abstimmungsformationen an. Auf jeden Fall ist aber die Auffassung unrichtig, daß sich die „Dritte Kraft“ in der UNO zu einem zuverlässigen Verbündeten der Sowjets entwickelt habe. Die Sowjetunion hat sicherlich mit großem Wohlwollen den Einzug der neuen Staaten in die UNO beobachtet, weil sie glaubte, daß diese Staaten in zahlreichen Fragen aus einem gewissen Ressentiment gegen die einstigen Kolonialherren heraus gegen den Westen stimmen würden. Diese sowjetische Annahme erwies sich bald als ein Trugschluß. Bereits Ende der fünfziger Jahre wurde der Einfluß der neuen Staaten in der UNO der Sowjetunion sogar ausgesprochen unheimlich. Da die neuen Staaten sich durch Moskau nicht manipulieren ließen und gleichzeitig die Position des Generalsekretärs der UNO, in dem sie gewissermaßen ihren Treuhänder und Sprecher sahen, stärkten, sah sich die Sowjetunion sogar veranlaßt, zu drastischen Mitteln zu greifen, um den neugewonnenen Einfluß der kleinen Staaten und des Generalsekretärs zumindest zu neutralisieren. Diesem Ziel diente der Troika-Vorstoß und der Angriff gegen Hammarskjöld während der Kongo-Krise. Durch die Einsetzung von drei Generalsekretären, die nur einstimmig entscheiden durften, sollte praktisch das Veto in die UNO-Exekutive eingebaut werden. Die Realisierung der Troika-Idee hätte die Vollversammlung ebenso funktionsunfähig gemacht wie den Sicherheitsrat. Ein ganz ähnliches Ziel verfolgte Moskau mit den Angriffen auf die Position Hammarskjölds und in jüngster Zeit mit der Weigerung, zu verschiedenen UNO-Operationen Zahlungen zu leisten.

Die Handlungsfähigkeit der Vollversammlung wird außerdem bezweifelt, weil die Resolutionen keine rechtliche Verbindlichkeit für die

Mitglieder haben, im Gegensatz zu den Entschlüssen des Sicherheitsrates. Dieser Einwand ist jedoch — obwohl er nach dem strikten Wortlaut der Charta begründet ist — politisch keineswegs stichhaltig. Auch der rechtlich verpflichtende Charakter der Entscheidungen des Sicherheitsrats darf nämlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch weniger mächtige Staaten sich keineswegs gescheut haben, die Entscheidungen des Rates straflos zu mißachten. Andererseits wird eine Minderheit einer an sich rechtlich nicht bindenden Empfehlung der Vollversammlung aller Wahrscheinlichkeit nach dann zustimmen, wenn sie andernfalls erhebliche diplomatische oder politische Nachteile zu befürchten hätte. Entscheidend ist denn auch nicht die rechnerische, sondern die machtpolitische Zusammensetzung der Mehrheit. Die Mehrheit, die z. B. am 2. November 1956 während der Suez-Krise an England, Frankreich und Israel appellierte, umfaßte die Vereinigten Staaten, die Mehrzahl der NATO-Staaten, das halbe Commonwealth, praktisch alle lateinamerikanischen und afroasiatischen Staaten (und natürlich auch die Stimmen des Ostblocks). Diese ganz außerordentliche Übereinstimmung zeigte ganz unmißverständlich die große diplomatische Isolierung, in der sich Großbritannien und Frankreich damals befanden. Diese Art des „geistigen Abwägens“ der Stimmen zeigt sich auch in der allgemeinen Neigung der kleineren Staaten, den Großmächten oder einigen bedeutenden mittelgroßen Staaten²⁹⁾ die Initiative für Entscheidungen zu überlassen³⁰⁾.

Kann die Vollversammlung also trotz Blockbildung und ungeachtet des rechtlich an sich nicht verpflichtenden Charakters ihrer Entschlüssen ihre neugewonnenen Funktionen auf dem Gebiet der Kriegsverhütung grundsätzlich ausüben, so steht die Versammlung doch vor einer Grenze, die sich bisher als unübersteigbar erwies: die Vollversammlung kann keine der beiden wirklichen Großmächte — Amerika oder Rußland — zur Befolgung ihrer Resolutionen zwingen oder gar Zwangs-

29) Den sogenannten „Feuerbrigaden“, d. h. Ad-hoc-Initiativen einflußreicher und neutraler Staaten wie etwa Indien, Jugoslawien, Schweden (und auch Kanada).

30) Goodwin, „The Role of the United Nations in World Affairs“, bei McClelland, a. a. O., S. 186—88.

maßnahmen gegen eine dieser beiden Mächte in die Wege leiten. Das zeigte sich mit aller Deutlichkeit während des ungarischen Volksaufstandes. Alle Resolutionen der Vollversammlung haben am Schicksal der ungarischen Freiheitskämpfer nicht das mindeste ändern können. In diesem Zusammenhang ist immer wieder das Wort von der „doppelten Moral“ der UNO gefallen. Dieser Vorwurf ist aber sicherlich unberechtigt. Sir Leslie Munro, der Präsident der Vollversammlung im Jahre 1957/1958, beurteilt rückblickend die Einwirkungsmöglichkeiten der UNO auf den Ungarnaufstand folgendermaßen: „Es gibt keinen Hinweis, daß die Vereinigten Staaten im Verlauf der langen Debatten in der Vollversammlung über Ungarn jemals bereit waren, Sanktionen gegen die Sowjets zur Debatte zu stellen — Sanktionen, die aller Wahrscheinlichkeit zu einem atomaren Weltkrieg geführt hätten. . . Viele sprechen in ihrem Urteil über Erfolg und Versagen der UNO so, als handele es sich um eine Gemeinschaft, die neben den Mitgliedern steht. . . Politisch gesehen ist die UNO aber nur ein Instrument der Mitglieder, das von ihnen eingesetzt oder auch nicht eingesetzt werden kann, und zwar so, wie es die Mehrheit entscheidet.“³¹⁾ Damit erhebt sich aber auch vor der Vollversammlung die gleiche machtpolitische Grenze, die auch der Sicherheitsrat nicht übersteigen konnte — und auch nicht übersteigen sollte. Der Grundgedanke des Vetorechts im Sicherheitsrat ist es ja eben, daß Zwangsmaßnahmen gegen eine Großmacht nicht den Frieden erhalten können, sondern zu einem neuen Weltkrieg führen müssen. Die Vollversammlung ist also durchaus funktionsfähig. Sie kann sogar Mächte wie Großbritannien und Frankreich diplomatisch isolieren und zur Einstellung von militärischen Operationen veranlassen, aber auch eine funktionsfähige Vollversammlung kann keine der beiden Weltmächte zur Befolgung ihrer Entschlüsse zwingen. Das gilt natürlich in verstärktem Maße, wenn beide Großmächte gemeinschaftlich die UNO ausschalten, wie es in der Kuba-Krise der Fall war. Die UNO hat diese gleichsam natürliche Begrenzung durchaus anerkannt und in der Kuba-Krise nur eine sehr

31) Sir Leslie Munro, „The United Nations: Hope for a divided World“, 1960, S. 10—11 und 8—9.

zurückhaltende und vermittelnde Tätigkeit ausgeübt.

Welche Mittel kann die Vollversammlung nun einsetzen, um innerhalb der dargestellten Grenzen ihre neue Funktion der Friedenserhaltung auszuüben? Bekanntlich ist die zur Durchsetzung kollektiver Zwangsmaßnahmen gegen einen Aggressor nach der Charta zu bildende Streitmacht des Sicherheitsrats, die primär aus Kontingenten der Großmächte gebildet werden sollte³²⁾, niemals zustande gekommen³³⁾. Die erfolgreiche UNO-Aktion in Korea war praktisch von den Amerikanern geplant und geleitet worden. Im Grunde haben Sicherheitsrat und Vollversammlung nur amerikanische Entscheidungen ratifiziert³⁴⁾. Die erste Gelegenheit, der UNO „Zähne“ einzufügen, ergab sich während der Suez-Krise. Auf Initiative des heutigen kanadischen Premierministers (und damaligen UNO-Delegierten) Lester Pearson beschloß die Vollversammlung am 4. November 1956 die Schaffung einer speziellen UNO-Streitmacht, die unter der Bezeichnung UNEF³⁵⁾ in die Geschichte eingegangen ist.

UNEF war keine Polizeistreitmacht, sondern ein Kontingent, das einen Cordon Sanitaire zwischen den kämpfenden Parteien bilden, Großbritannien und Frankreich die geordnete Einstellung der Kampfhandlungen ermöglichen und den Waffenstillstand überwachen, grundsätzlich aber selbst nicht kämpfen sollte. Wichtiger und einschränkender war jedoch die Tatsache, daß UNEF keine politischen Lösungen durchsetzen oder auch nur präjudizieren durfte und daß die Streitmacht nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Gastlandes (in diesem Falle Ägyptens) ihre Aufgaben beginnen durfte. UNEF bildet daher bestenfalls eine Fortentwicklung der UNO-Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Palästina, nicht etwa eine Kampftruppe im Sinne des VII. Kapitels der Charta. Diesen Gesichts-

32) Goodrich-Simons, „The United Nations and the Maintenance of international Peace and Security“, Washington D.C. 1955, S. 398 ff.

33) Goodrich-Simons, a. a. O., S. 405—406 und 460.

34) United Nations Emergency Force.

35) Nicholas, a. a. O., S. 61—62 und 159—163.

punkt hat vor allem Hammarskjöld immer wieder betont ³⁶⁾ ³⁷⁾.

Von ganz entscheidender Bedeutung aber ist, daß die UNO-Streitmacht in Suez ebenso wie die spätere Kongo-Streitmacht der UNO ausdrücklich ohne Beteiligung der Großmächte (d. h. in diesem Falle aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats) allein aus Truppenkontingenten der kleinen Staaten gebildet wurden. Dieser Umstand ist deshalb wichtig, weil er die Position der kleinen Staaten in der UNO noch weiter aufgewertet hat, gleichzeitig ist aber diesen Mitgliedern eine zusätzliche Last und Verantwortung aufgebürdet worden, was ganz allgemein dazu geführt hat, daß sie in der UNO besonnen handeln und somit durchaus eine stabilisierende Funktion in der Weltorganisation und in der Weltpolitik ausüben.

Die Funktionen der UNO lassen sich jetzt zusammenfassend darstellen. Suez, die Libanon-Jordanien-Krise (1958) und die Kongo-Entwicklung haben gezeigt, daß die UNO kleinere Krisen unter der Voraussetzung lösen kann, daß die Großmächte nicht aktiv im Kriegsgebiet eingreifen. „Durch eine Reihe glücklicher Umstände“, schrieb der „New Statesman“, „wurde die UNO zum Instrument der kleinen Staaten, die Berührung der Großmächte in kritischen Gebieten zu verhindern.“ ³⁸⁾ Letzten Endes erfordert dieses System aber zumindest eine negative Einstimmigkeit der Großmächte. In Suez und im Kongo zeigte sich der Gedanke eines Stabilisierungssystems der

36) Hammarskjöld-Bericht vom 9. Oktober 1958 bei: Hula a. a. O., S. 138.

37) Im späteren Verlauf der Kongo-Krise hat die UNO-Streitmacht eine politische Lösung doch mit militärischen Mitteln durchgesetzt, da sie die Sezession Katangas beendet hat. So bildet denn — heißt es in einer Untersuchung neueren Datums — das Kongo-Unternehmen eine bemerkenswerte Neuerung für eine Organisation, deren Charta die strikte Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten vorschreibt. „Diese Aktion (im Kongo) zerstört alte Präzedenzfälle und ist voller Komplikationen, aber auch voller bedeutender Möglichkeiten für eine besser geordnete Welt. Wohin sie führt, kann heute noch nicht gesagt werden.“ (F. H. Hartmann, „The Relations of Nations“, New York 1962, S. 209.)

38) Vom 13. August 1960.

UNO, das von der „einstimmigen Abstinenz der Großmächte abhängt“ ³⁹⁾.

Die vielleicht wichtigste Funktion der UNO in der internationalen Politik der Gegenwart ist aber in ihrer ausgleichenden Wirkung zu suchen. Die UNO stellt eine permanente internationale Konferenz zur Diskussion und zur Lösung der Streitfälle dar und vermindert allein dadurch schon die Zahl möglicher militärischer Konflikte. „In dem gegenwärtigen lockeren bipolaren System in der Welt liegt die Hauptrolle der UNO in der Vermittlung, der Versöhnung und in ihrem Vorhandensein als internationales Forum.“ ⁴⁰⁾ Oder anders ausgedrückt: „Die UNO ist grundsätzlich eine permanente multilaterale diplomatische Konferenz. Das Bestehen einer internationalen Organisation wie der UNO führt nicht zu einer automatischen Lösung der Streitfragen, da eine Regelung davon abhängt, daß eine für die meisten, wenn nicht alle Staaten befriedigende Lösung gefunden wird. Aber die UNO ist der Treffpunkt, wo jede Hauptfrage zu einem Lösungsversuch unterbreitet werden kann. An vielen internationalen Problemen sind so viele Staaten beteiligt, daß Ad-hoc-Konferenzen erforderlich gewesen wären, wenn es den Völkerbund oder die Vereinten Nationen nicht gegeben hätte. Das Vorhandensein einer solchen permanenten Konferenz ist aber praktisch viel zweckmäßiger.“ ⁴¹⁾

Neben der politischen Wirksamkeit wohnt den Entschließungen der Vollversammlung sicherlich auch eine moralische Kraft inne, die nicht unterschätzt werden sollte. Die UNO ist sicher nicht das „Weltgewissen“ und kann es auch als Versammlung souveräner Einzelstaaten mit divergierenden und oft konträren Interessen nicht sein. Die moralische Kraft der Voten der Vollversammlung zeigt sich aber allein darin, daß sogar Resolutionen, die die erforderliche Mehrheit verfehlen, hinter denen aber doch sehr zahlreiche und einflußreiche Mitglieder und damit große Teile der Weltöffentlichkeit stehen, von den Adressaten doch nicht einfach ignoriert werden können. Ein treffendes Beispiel sind die alljährlich in den fünfziger

39) Sprout, a. a. O., S. 574 ff.

40) Kaplan-Katzenbach, „The political Foundations of International Law“, New York — London, S. 309.

41) Hartmann, a. a. O., S. 222—223.

Jahren wiederkehrenden Abstimmungen über die Algerien- oder über die Zypernfrage.

Wie bereits oben dargelegt, wird die Funktionsfähigkeit der UNO dadurch eingegrenzt, daß sie Amerika und Rußland gegen den Willen dieser Mächte zu keinerlei Handlungen zwingen kann. Hinter diesem machtpolitischen Veto der Großmächte erhebt sich aber eine noch bedeutsamere, allerdings gegenwärtig nur potentielle Grenze für die Wirksamkeit der UNO. Die Resolution *Uniting for Peace* hat der Vollversammlung gewiß neue Funktionen auf dem Gebiet der Friedenserhaltung gegeben — aber gewissermaßen nur auf Abruf. Dem Sicherheitsrat ist keine einzige seiner Kompetenzen für die Kriegsverhütung genommen worden. Er trägt weiterhin die Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit. Nur wenn der Rat untätig bleibt, wird die Vollversammlung kraft ihrer sekundären Vollmachten voll zuständig. Dies ist eine echte Verfassungsschranke, denn hinter einem funktionsfähigen Sicherheitsrat — in dem etwa die Einlegung des Vetos durch Vereinbarung stark reduziert sein würde — stünden automatisch alle Großmächte. Die Möglichkeit, daß sich diese Grenze in einer absehbaren Zukunft erheben könnte, ist allerdings höchstens theoretischer Natur.

Dieser Überblick läßt sicherlich manche Wünsche bei all denen offen, die ein wirksameres internationales System der kollektiven Sicherheit anstreben. In einer Welt aber, die sich am Rande der atomaren Selbstzerstörung bewegt, sind überbrückende Regelungen durch Vermittlung, Fernhaltung der Großmächte von empfindlichen Krisengebieten, wodurch die Anwendung von Gewalt zumindest in Grenzen gehalten wird, sicherlich keine gering einzuschätzende Leistung ⁴²⁾.

IV.

Welche Möglichkeiten haben nun die Vereinten Nationen? Hierbei geht es in der Praxis im wesentlichen um eine Erweiterung der bereits gegebenen Funktionen und um die Untersuchung der Ansatzpunkte für ein Zurückdrängen der bestehenden Grenzen der Wirksam-

keit der UNO. Wir haben bereits einleitend festgestellt, daß es drei grundlegende Schranken gibt: die Souveränität der Mitgliedstaaten, das Veto der Großmächte und den Regionalismus. Könnte eine dieser Schranken eingerissen werden, müßte sich ganz automatisch die Funktionsfähigkeit der UNO vergrößern. Solche weitgehenden Möglichkeiten sind aber nicht in Sicht. Daher wird es im großen und ganzen darum gehen, weitere Möglichkeiten auf der Grundlage der bereits erkannten Funktionen und innerhalb der vorgesehenen Grenzen zu suchen.

Die Suche nach neuen Möglichkeiten stößt sofort auf das Problem der Charta-Änderung. Grundsätzlich kann die Charta abgeändert und sogar revidiert werden. Jede Charta-Änderung und -Revision setzt aber die Ratifizierung durch eine Zweidrittelmehrheit aller Mitgliedstaaten, einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates voraus. Die erforderliche große Mehrheit und das Veto-Recht jeder Großmacht machen es höchst unwahrscheinlich, daß die Charta in einer absehbaren Zukunft auch nur geringfügig geändert wird. Formal ist die Charta bisher auch nicht im geringsten geändert worden ⁴³⁾.

Aussichtsreicher erscheinen materielle Änderungen der UNO-Verfassung. Auf diese Weise ist z. B. die festgestellte strukturelle Funktionsverlagerung vom Sicherheitsrat zur Vollversammlung und zum Generalsekretär zustande gekommen. Jede Entschließung der UNO, jede neue Aufgabe, die sie auf irgendeinem Teilgebiet übernimmt, kurz die gesamte Tätigkeit der Weltorganisation schafft ständig neue Präjudizien, die gewissermaßen die Charta gewohnheitsrechtlich weiterentwickeln. Diesem Verfahren sind jedoch bedeutende Grenzen gesetzt. Es handelt sich im wesentlichen um kleine Korrekturen oder nur sehr allmähliche Veränderungen, wie beispielsweise bei der Abschwächung des Vetos — die Stimmenthaltung oder Abwesenheit eines ständigen Mitglieds im Sicherheitsrat gilt nicht

42) Goodrich, "The United Nations", London 1960, S. 322.

43) Art. 108 und 109, zum Ganzen die eingehenden Studien: Wilcox und Marcy, "Proposals for Changes in the United Nations", Washington D.C. 1955, und Egon Schwelb, "Charter Review and Charter Amendment — Developments in 1958 and 1959", *International and Comparative Law Quarterly*, London 1960, S. 237—252.

mehr als Veto — oder bei der schon besprochenen *Uniting for Peace-Resolution*.

Daraus folgt, daß neue Möglichkeiten nur innerhalb des gegebenen Rahmenwerks der UNO gesucht werden können. Radikale Änderungen, natürlich auch die grundsätzlichen, die etwa eine Weltföderation mit einer Weltregierung vorsehen⁴⁴⁾, sind unter den obwaltenden Umständen nicht realisierbar. Die Gründe für diese sehr starke Einengung der Entwicklungsmöglichkeiten der UNO sind in erster Linie politischer Natur. „Die Verfassung der Vereinten Nationen“, bemerkte Toynbee bereits in den ersten Jahren der UNO, „bildete in der Praxis die engstmögliche Assoziierung zwischen den Vereinigten Staaten mit ihrer freiwirtschaftlichen Tradition und der Sowjetunion, die das Ziel der Verwirklichung des Kommunismus verfolgt.“⁴⁵⁾ In jedem Falle, heißt es in einem Überblick über die bisherige UNO-Geschichte, „dürfte die Schaffung einer internationalen Autorität nach den Prinzipien der Demokratie in der heutigen Zeit kaum realisierbar sein, denn abstrakte politische Prinzipien sind gefährliche Richtlinien. Es ist unmöglich, die Schwächen der gegenwärtigen lockeren Gemeinschaft unabhängiger Staaten durch Institutionen zu überdecken, die für eine fortschrittlichere neue Gesellschaftsform geeignet sind, ebenso wie es unmöglich ist, ein Volk allein durch demokratische Institutionen in eine Demokratie umzuwandeln. Internationale Institutionen können nicht von der Stufe der Zusammenarbeit auf die Stufe der organischen Gemeinschaft gehoben werden, ehe wir nicht eine Staatengemeinschaft haben, die viel enger untereinander verbunden ist, als die heutige.“⁴⁶⁾

Die internationale Politik der Nachkriegszeit läßt erkennen, daß die Suche nach neuen Möglichkeiten nur zum Teil im eigentlichen Rahmen der Weltorganisation stattfinden kann.

44) Eine zusammenfassende Besprechung solcher Vorstellungen und Pläne findet sich mit weiteren Hinweisen in: Wilcox-Marcy, a. a. O., S. 57 ff.

45) Toynbee, *Survey of international Affairs*, 1947 bis 1948, zitiert nach Dahm, *Völkerrecht*, Stuttgart 1961, Bd. II, S. 156.

46) Brierly, *The Law of Nations*, Oxford, 6. Aufl. 1963, S. 113.

Weitere Möglichkeiten müssen außerhalb der UNO gesucht werden. Die souveränen Staaten nämlich, die sich heute im Ost-West-Konflikt und an den zahlreichen Spannungszentren der Welt gegenüberstehen, sind gleichzeitig Mitglieder der Weltorganisation. So ist es ganz folgerichtig, daß sie ihre Gegnerschaft, ihr wechselseitiges Mißtrauen in die UNO hineinbringen und dadurch die Wirksamkeit der Vereinten Nationen begrenzen. Es ergibt sich ein Kreislauf, der die UNO schwächen muß, wenn es nicht gelingt, ihn an einer Stelle zu unterbrechen: Das Mißtrauen und die Gegnerschaft der Mitglieder verhindern die Stärkung der UNO. Eine schwache UNO wiederum kann keinen Beitrag zur Verbesserung des Vertrauensverhältnisses unter den Nationen, zu einer gewissen Entspannung leisten.

Wurde soeben gesagt, daß die UNO heute die wichtige Funktion ausübt, die weltpolitischen Gegensätze zu überbrücken und die Großmächte bei bestimmten Krisen zumindest zu einer „einstimmigen Abstinenz“ zu veranlassen, dann können neue Möglichkeiten für eine Vermittler- und Versöhnungstätigkeit der Weltorganisation nur gefunden werden, wenn die Großmächte unter sich ein gewisses Mindestmaß an Entspannung anstreben und keinen Ansatz zu einem weltpolitischen Ausgleich ungenutzt lassen. Ein Konsens der Großmächte — nicht über die Köpfe der UNO hinweg oder gar auf Kosten der kleinen Staaten, sondern zur schließlichen Stärkung der Weltorganisation — ist das Gebot der Stunde. Zu dieser Frage erklärte Hammarskjöld: „Ein Sichabwenden von der UNO zum jetzigen Zeitpunkt mit der Begründung, daß die Vereinten Nationen nicht in eine Weltautorität umgewandelt werden können, die den Nationen das Gesetz vorschreibt, würde alle stetigen, wenn auch langsam und mühevoll erreichten Fortschritte (der UNO) auslöschen, die bereits erzielt worden sind und die Tür zu den Hoffnungen auf eine künftige Weltgesellschaft ins Schloß fallen lassen.“⁴⁷⁾ Ein anderer Beobachter wiederum meint: „Wenn der erkennbare Trend auf seiten der Großmächte, die UNO zur Ohnmacht zu verurteilen, nicht aufgehalten wird, könnten wir unsere letzte und beste Hoffnung für den Weltfrieden verlieren. Ein Konsens der Großmächte über neue

47) Zitiert nach Sir Leslie Munro, a. a. O., S. 37—38.

Mittel und Wege zur Erhaltung des Friedens ist dringend notwendig.“⁴⁸⁾

Gelingt es aber, einen solchen Konsens der Großmächte zu finden, gelingt es, wie es der heutige amerikanische Außenminister einmal gesagt hat, gewisse Spielregeln für die Beziehungen der Großmächte zu schaffen, so würde das sicher zu einer Stärkung der Weltorganisation führen, denn richtig eingesetzt, kann die UNO gerade einer Diplomatie der Verständigung besser dienen, als andere Möglichkeiten, die den Regierungen zur Verfügung stehen⁴⁹⁾. Möglicherweise müssen so schwierige Probleme, wie erste Schritte in der Abrüstung oder ein Vertrag über die Einstellung der Atomversuche außerhalb der Vereinten Nationen getan werden. Aber auch Präsident Kennedy erklärte in seiner Rede vom 10. Juni 1963, in der er seine „Friedensstrategie“ darlegte: „In der Zwischenzeit wollen wir die Vereinten Nationen stärken, ihre finanziellen Probleme lösen helfen, sie zu einem wirksameren Instrument des Friedens machen, sie zu einem echten Sicherheitssystem für die Welt entwickeln — einem System, das in der Lage ist, Meinungsverschiedenheiten auf der Basis des Rechts beizulegen, die Sicherheit der großen und kleinen Staaten zu garantieren und die Bedingungen zu schaffen, unter denen die Waffen schließlich abgeschafft werden können.“⁵⁰⁾

Daraus ergibt sich im einzelnen, daß die Möglichkeiten der UNO in der Gegenwart in einer Weiterentwicklung der dargestellten konziliatorischen Funktionen der Weltorganisation liegen. So wies Hammarskjöld darauf hin, daß die bedeutenden Möglichkeiten etwa des Artikels 28, Absatz 2 noch keineswegs voll genutzt worden seien⁵¹⁾. Nach dieser Bestimmung der Charta soll der Sicherheitsrat periodische Sitzungen abhalten, „auf denen sich jedes seiner Mitglieder, wenn es das wünscht, durch ein Mitglied seiner Regierung oder

durch irgendeinen anderen Delegierten vertreten lassen kann“. In der Praxis würde das auf häufigere Außenminister-, ja Gipfeltreffen im Rahmen des Sicherheitsrates, also auf eine stärkere Einschaltung der UNO in die Verhandlungen der Großmächte, hinauslaufen. Ähnliche Vorschläge sind auch von anderer Seite gemacht worden⁵²⁾. In einer Rede über die „lebenswichtige Rolle der UNO in einer Diplomatie der Verständigung“ — ein richtungweisender Titel! — verweist der verstorbene Generalsekretär auf die Notwendigkeit, als wichtige Voraussetzung für eine Stärkung der UNO die Zielsetzungen der Mitglieder nachhaltiger als bisher im Sinne des 4. Zieles der Weltorganisation (Art. 1, Abs. 1) zu harmonisieren⁵³⁾.

V.

In diesem Versuch, die internationalen Beziehungen im allgemeinen auf eine harmonischere Grundlage zu stellen, liegt vielleicht die bedeutendste Möglichkeit der UNO auf weitere Sicht. Zu diesem Zweck müßte die UNO stärker noch als bisher ihre Funktionen der Vermittlung und der Versöhnung ausbauen und weiterentwickeln. „Die Organe der UNO“, meint Cohen, „sollten die Bemühungen vergrößern, die Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken oder zu verkleinern, zu vermitteln oder auszugleichen.“⁵⁴⁾ Chase schreibt, die UNO könne ihre Struktur am besten stärken, wenn sie ganz pragmatisch „vorangeht, wo dies möglich ist, und sich zurückhält, sollte das notwendig sein und indem sie mit größeren Zukunftsaufgaben rechnet und sich darauf vorbereitet“⁵⁵⁾. Und schließlich sollte die UNO sich auf das wirklich Mögliche beschränken und die Lösung scheinbar unlösbarer Konflikte der Zeit oder unvorhergesehenen Ereignissen überlassen, sagt schließlich Cohen und fährt fort: „Wir sollten praktische Lösungen suchen, die auf wechselseitiger Toleranz basieren, so daß künftige Generationen überleben können, um die volle Übereinstimmung

48) Cohen, a. a. O., S. 94.

49) Sir Leslie Munro, a. a. O., S. 37—38.

50) „Die Welt“ vom 12. Juni 1963.

51) Hammarskjöld, „The Vital Role of the United Nations in a Diplomacy of Reconciliation“, UN Review, IV (1958) S. 6—10.

52) Sir Leslie Munro, a. a. O., S. 172.

53) Hammarskjöld, „The Vital Role ...“, a. a. O., S. 6—10.

54) Cohen, „The United Nations“, Cambridge Mass. 1961, S. 95.

55) Chase, „United Nations in Action“, 1950, S. 390.

zu erreichen, die unsere Generation nicht herbeiführen konnte.“⁵⁶⁾

Das erzielte Ergebnis dieses notwendigerweise sehr gestrafften Überblicks über 18 Jahre Vereinte Nationen ist vielleicht ein wenig enttäuschend. Berücksichtigt man jedoch die bedeutenden weltpolitischen Gegensätze zwischen den Großmächten, bedenkt man ferner, welche Schwierigkeiten es den Mächten schon bereitet, erste kleine Vereinbarungen, wie etwa einen Vertrag über die Einstellung der Atomwaffenversuche zu erzielen, hält man sich schließlich vor Augen, daß wichtige Probleme der Nachkriegszeit, wie z. B. die deutsche Frage, immer noch nicht gelöst sind, dann sollte man die Möglichkeiten der UNO, eine notwendigerweise begrenzte Funktion der

56) Cohen, a. a. O., S. 96.

Vermittlung und des Ausgleichs in der Weltpolitik auszuüben, durchaus würdigen.

Der gegenwärtige UNO-Generalsekretär U Thant hat die weltpolitische Bedeutung der Vereinten Nationen so umrissen: „Die UNO kann nur das sein, was die Mitglieder aus ihr machen. Gegenwärtig ist sie — vor allem bei der Bewältigung ihrer politischen Funktionen — schwach und unzulänglich. Aber sie ist immer noch die beste Hoffnung, um aus unserem unerträglich gefährlichen atomaren Dschungel zu entkommen und die Anfänge einer zivilisierten internationalen Gemeinschaft zu schaffen.“⁵⁷⁾

57) U Thant in einer Pressekonferenz im Dezember 1960 in New York, zitiert nach Britannica — Book of the Year 1961, S. 514.