

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Carl Friedrich von Weizsäcker

Kriegsfolgen  
und Kriegsverhütung

Eva Senghaas-Knobloch

Internationale  
Organisationen

B 1/71

2. Januar 1971

Carl Friedrich von Weizsäcker, Dr. phil., o. Prof., Physiker und Philosoph, Direktor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt in Starnberg, geb. am 28. Juni 1912 in Kiel.

Veröffentlichungen u. a.: Die Atomkerne, 1937; Zum Weltbild der Physik, 1963<sup>10</sup> (engl. 1952, franz. 1956, holl. 1959); Die Geschichte der Natur, 1962<sup>5</sup> (engl. 1951, norw. 1955, schwed. 1955, span. 1962); Atomenergie und Atomzeitalter, 1958<sup>3</sup> (jap. 1958, holl. 1959, dän. 1959, span. 1959); Die Verantwortung der Wissenschaft im Atomzeitalter, 1957; Bedingungen des Friedens, 1963; Die Tragweite der Wissenschaft, 1. Bd.: Schöpfung und Weltentstehung, 1964 (engl. 1964); Gedanken über unsere Zukunft. Drei Reden, 1966; Der ungesicherte Frieden, 1969.

Eva Senghaas-Knobloch, geb. 1942 in Berlin, Diplomsoziologin. Studium der Soziologie, Psychologie und Geschichte in Berlin und Tübingen.

Veröffentlichungen u.a.: Die Theologin im Beruf. Zumutung, Selbstverständnis und Praxis, München 1969; Frieden durch Integration und Assoziation (= Studien zur Friedensforschung 2), Stuttgart 1969.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Kriegsfolgen und Kriegsverhütung

## I. Ziel und Methode der Untersuchung

Wer eine wissenschaftliche Untersuchung über Folgen eines möglichen zukünftigen, atomar geführten Krieges in unserem Lande vorlegt, der muß zunächst davon Rechenschaft geben, was ihn zur Wahl eines so grauenhaften Themas veranlaßt hat. Er kann dafür nur eine Rechtfertigung finden: die Hoffnung, durch seine Arbeit dazu beizutragen, daß das Unglück, das er beschreibt, verhindert werde. Wir schildern zunächst, wie wir dazu gekommen sind, diese Studie zu beginnen.

1961 schlug das Bundesinnenministerium eine Reihe von Gesetzen für den Schutz der Bevölkerung im Kriegsfall vor, darunter ein Gesetz über den Bau von Schutzräumen. Über den Wert der vorgeschlagenen Maßnahmen entstand ebenso wie im breiten Publikum auch in wissenschaftlichen Kreisen eine Kontroverse. Die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) setzte daraufhin eine Kommission ein, die nach einjähriger Arbeit ein Gutachten unter dem Titel „Ziviler Bevölkerungsschutz heute“ veröffentlichte. Dieses Gutachten gab Anlaß zu einem Hearing im Bundestag, auf Grund dessen der Gesetzentwurf der Regierung in dem im Gutachten vorgeschlagenen Sinne modifiziert wurde.

Eine Kritik, die im Hearing an dem älteren Regierungsentwurf geübt wurde, war, daß er nur ein festes Kriegsbild zugrunde lege und der Vielzahl möglicher Kriegsbilder und der ihnen entsprechenden Waffeneinsätze nicht gerecht werde. Die VDW schlug daher der Stiftung Volkswagenwerk eine Studie vor, welche die Auswirkungen eines im Territorium der Bundesrepublik geführten Krieges unter verschiedenen Kriegsbildern — also in Abhängigkeit von den eingesetzten Arten und Mengen von Waffen, von den angegriffenen Zielen und von den Schutzmaßnahmen — ermitteln sollte. Das Ergebnis dieser Arbeit, die in der Zeit von 1964 bis 1969 ausgeführt wurde, ist in der unten genannten Publikation niedergelegt.

Wir hätten diese Arbeit nicht begonnen, wenn wir lediglich am Problem des Zivilschutzes interessiert gewesen wären. Das zwingendste Argument gegen ein sehr umfassendes Schutzraum-Bauprogramm waren schon 1964 seine hohen Kosten, und die bald nachher eintretende Knappheit im Bundeshaushalt machte es seit Anfang 1966 klar, daß ein solches Programm — wie immer die militärischen Argumente ausfallen würden — auf lange Zeit hinaus keine Aussicht auf Verwirklichung hatte. Wir hätten unsere Arbeitskraft nicht jahrelang der Erörterung des Nutzens eines fiktiven Programms gewidmet. Jede sicherheitspolitische Diskussion im Bundestag und in der breiteren Öffentlichkeit macht aber deutlich, wie

Eva Senghaas-Knobloch:

Internationale Organisationen . . . . . S. 17

schwer es ist, den Zweck unserer gegenwärtigen und der für die Zukunft geplanten Rüstung zu beurteilen, wenn kein hinreichendes öffentliches Bewußtsein von den möglichen Folgen eines wirklich ausgefochtenen Krieges vorhanden ist. Es ist ebenso gefährlich, die heutigen Waffenwirkungen nach unseren Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg beurteilen zu wollen, wie, im entgegengesetzten Extrem, die Zerstörungen als unkalkulierbar groß jedem vernünftigen, quantitativen Denken zu entziehen. Informierte militärische Fachleute vermeiden gewiß beide Extreme; um aber die Öffentlichkeit von dem Gewicht ihrer Argumente zu überzeugen, müssen sie bei dieser Öffentlichkeit ein Verständnis für das genaue Maß der Wirkungen voraussetzen, das dort in Wahrheit nicht besteht.

Es schien uns daher wichtig, eine Studie vorzulegen, die gerade auch dem Nichtmilitär Methoden und Ergebnisse solcher Kriegsschäden-Abschätzungen („damage assessment“ in englischer Militärterminologie) bekanntmachen würde. Zu diesem Zweck wurde die Studie so angelegt, daß der nichtfachmännische Leser selber wählen kann, wie tief er ins Detail vordringen will.

Mit freundlicher Genehmigung des Carl Hanser Verlages in München wird aus der von Carl Friedrich von Weizsäcker herausgegebenen Studie „Kriegsfolgen und Kriegsverhütung“, die in diesen Tagen erscheint, die Einleitung des Herausgebers, geringfügig gekürzt, als Vorabdruck veröffentlicht.

Unsere Aufgabe, die zivilen Kriegsschäden zu analysieren, ist deutlich abgegrenzt gegen die speziellere und in ihrer Besonderheit schwierigere Aufgabe einer militärisch-strategischen Analyse; letztere hätten wir, da wir bewußt auf die Kenntnis geheimer Informationen verzichten haben, nicht übernommen. Wer eine militärische Strategie oder Taktik entwirft, der muß die Wirkungen von Waffen auf Truppen und auf Waffen im einzelnen beurteilen können; er muß dazu aktuelle Detailinformationen über die jeweils verfügbaren Waffensysteme besitzen. Uns kam es hingegen nur darauf an, abzuschätzen, in welchem Zustand Bevölkerung, Gebäude und Wirtschaft in unserem Lande nach einem Einsatz von Waffen einer bekannten durchschnittlichen Gesamtwirkung zurückbleiben würden. Die Grundlagen für solche Rechnungen sind öffentlich zugänglich und bekannt.

Unsere Arbeit ist jedoch über eine bloße Schadensschätzung sehr weit hinausgewachsen. Dafür waren zwei Gründe maßgebend:

Erstens erwies sich rasch, daß eine Schadensabschätzung überhaupt unmöglich ist ohne gewisse Annahmen über die politischen Ziele, die die kriegführenden Parteien verfolgen. Der Schaden hängt ab von Art, Menge und Ort der eingesetzten Waffen. Dieser Einsatz ist bestimmt durch die Strategie, die die Kriegführenden wählen. Welche Strategie sie wählen, wird aber auch von ihren politischen Zielen abhängen. Zwar haben wir versucht, von bloßen Ausnahmen über diese Ziele dadurch so unabhängig wie möglich zu werden, daß wir das ganze Feld des militärisch-technisch möglichen Waffeneinsatzes durch formale Variation gewisser Parameter überdecken. Es zeigt sich aber, daß der Spielraum der möglichen Kriegsfolgen, die wir dann zu erwägen haben, von verhältnismäßig unbedeutenden Schäden bis an die Auslöschung alles Lebens in unserem Lande reicht; damit bleibt für eine realistische Überlegung die Frage, welche Art des Waffeneinsatzes in einem Krieg wirklich gewählt würde, doch unerlässlich.

Zu dieser politischen Erwägung muß eine wirtschaftliche und medizinische treten. Es kommt nicht darauf an, welches Maß an Schäden am Ende bestimmter Kriegshandlungen eingetreten ist, sondern vor allem auch darauf, ob unser Land sich aus einem derartigen Zustand wirtschaftlich wieder würde erholen können oder ob es an den Nachwirkungen der Schäden — Hunger, Krankheiten, Zerstörung der Produktionsmittel, Desorganisation — nachträglich noch zugrunde gehen würde. All diesen Fragen haben wir uns in sehr ausführlichen

Untersuchungen gewidmet, die zum Teil nur in knappen Ergebnisberichten in die erwähnte Studie aufgenommen worden sind. Hier mag die methodische Bemerkung erlaubt sein, daß in einer wissenschaftlichen Untersuchung die Irrwege, die die Verfasser zunächst gegangen sind, zu den wichtigen Erfahrungen bei der Wahrheitsfindung gehören, auch wenn man sich entschlossen hat, sie — nachdem sie als Irrwege erkannt sind — nicht oder nur in knappen Andeutungen darzustellen.

Ein zweiter Grund für die Ausweitung der Untersuchung über eine bloße Schadensanalyse hinaus erwies sich für uns im Fortschritt der Arbeit als ebenso zwingend und noch bedeutsamer als der erste. Man bringt es, wenn man sich als Staatsbürger für das Wohl des Ganzen mitverantwortlich fühlt, nicht über sich, bloß mögliche Schäden auszurechnen und als Material für sicherheitspolitische Diskussionen anzubieten. Man kann nicht umhin, sich selbst die Frage zu stellen, was getan werden kann, um ein so großes Unglück zu verhindern oder doch weniger wahrscheinlich zu machen. Eine Studie über Kriegsfolgen sollte mit Zwangsläufigkeit weiter zu einer Studie über Kriegsverhütung führen.

Hiermit aber weitet sich notwendigerweise der politische Horizont. Ob ein Krieg in unserem Land verhütet werden kann, hängt heutzutage nur in begrenztem Maße von den Verhältnissen in eben diesem, unserem Lande ab. Wir haben jedenfalls verhältnismäßig leicht der Versuchung widerstanden, Mutmaßungen und Vorschläge zum deutschen Problem in unsere Studie einzuflechten. Einerseits ist das deutsche Problem überhaupt nur im Rahmen einer größeren europäischen Ordnung lösbar. Auf die politischen Fragen einer solchen Ordnung können wir in der gegenwärtigen Studie ebenfalls nur andeutend hinweisen. Andererseits aber hängen auch die Möglichkeiten einer europäischen Ordnung sicherheitspolitisch wesentlich vom Kräfteverhältnis und den strategischen und rüstungspolitischen Konzeptionen der beiden Weltmächte ab. Die Frage der Verhinderung eines Atomkriegs in Deutschland ist aufs engste an die Frage der Verhinderung eines Atomkriegs zwischen den USA und der UdSSR geknüpft. Wenn wir überhaupt von Kriegsverhinderung sprechen, so müssen wir auch, und methodisch sogar zuerst, von der Verhinderung eines atomaren Weltkrieges sprechen.

Im öffentlichen Bewußtsein wird dieses Problem der Verhütung eines atomaren Weltkrieges heute weitgehend psychologisch verdrängt, obwohl es eine ständige intensive Dis-

kussion der Experten über diese Fragen gibt. Man begnügt sich, wenn die Frage auftaucht, mit einer eigentümlichen Mischung von Sicherheit und Fatalismus, etwa ausgedrückt in den Sätzen: „Die großen Waffen sichern den Frieden“ und „Wenn der große Krieg kommt, ist sowieso alles aus“. Man schiebt das Problem gerade wegen seiner Übergröße ab und wendet sich dann wieder den Sorgen und Interessen des Tages zu. Wenn aber eine politische Haltung die Gefahr eines großen Krieges herausfordert, so ist es diese. Denn die Entscheidungen des Tages wirken auch auf den Faden zurück, an dem das Damoklesschwert des großen Krieges über uns hängt. Darauf, ob dieser Faden zu einem Strick verstärkt oder hauchdünn gescheuert wird, wirken auch das politische Bewußtsein und die aus ihm folgenden

politischen Entscheidungen in einem zwar kleinen und nicht sehr mächtigen, aber geographisch, historisch und wirtschaftlich wichtigen Lande wie dem unseren ein.

Wir haben es daher für eine unserer wichtigsten Aufgaben gehalten, die Stabilität des Rüstungssystems der Weltmächte zu überprüfen, und haben versucht, die sehr schwierigen prognostischen Fragen, die sich hier stellen, durch ein mathematisches Modell zu klären. Damit mischen wir uns in die internationale sicherheitspolitische Debatte ein, die vor allem in den Vereinigten Staaten, aber auch in England, Frankreich und der Sowjetunion heute mit Nachdruck geführt wird, während die Bundesrepublik in der Kenntnisnahme dieser Probleme noch immer hinterherhinkt.

## II. Kriegsfolgen

Unsere erste Aufgabe war, die entstehenden Verluste an Menschenleben, Gesundheit, Wohnungen und Industrieanlagen bei verschiedenen Formen des Waffeneinsatzes abzuschätzen. Das dafür benutzte Computerprogramm ist spezialisiert auf den Einsatz atomarer Waffen; zur Berechnung konventioneller Waffenwirkungen reicht die Feinheit unserer Rechnung nicht aus. In dem einleitenden Überblick, der hier gegeben wird, werden aber auch Wirkungen konventioneller Waffen einbezogen und die Waffenwirkungen von vornherein im Zusammenhang mit den möglichen Zielen der Kampfhandlungen diskutiert. Sehr vereinfachend kann man diese Ziele wie folgt klassifizieren. Möglich wäre:

- a) ein Kampf um lokal begrenzte Ziele in unserem Land;
- b) der Versuch eines Gegners, unser Land zu erobern;
- c) ein Versuch eines Gegners, unser Land physisch zu zerstören;
- d) ein Krieg in unserem Land, der nur ein Teil eines größeren Krieges zwischen den Weltmächten wäre.

a), b) und c) könnten auch in zeitlicher Folge, als Glieder einer Eskalationskette ablaufen; auch d) könnte das Ergebnis einer Eskalation eines in unserem Land auf einer der vorigen Stufen beginnenden lokalen Krieges sein. Bei a) könnte es sich etwa um einen zufälligen oder provozierten Grenzzwischenfall, einen hochgetriebenen Konflikt um die Zufahrtswege nach Berlin oder den Versuch der Wegnahme eines Faustpfandes handeln. Bei b)

könnte es das Interesse des Gegners sein, die Wirtschaftskapazität unseres Landes möglichst unbeschädigt in seine Hand zu bekommen; deshalb haben wir u. a. Waffeneinsätze diskutiert, welche die Schädigungen der Bevölkerung und Industrie zu vermeiden suchen. Es ist auch eine politische Spannungssituation denkbar, in der dem Gegner gerade an unserer Ausrottung liegt (c). Wir müssen also fragen, ob diese physisch möglich ist.

Hierbei ist auch der Begriff der Zerstörung oder Auslöschung noch aufzugliedern. In der amerikanischen Abschreckungsstrategie spielt der Begriff des Überlebens als lebensfähige Industriegesellschaft (viable 20th century society) eine wichtige Rolle. Man geht davon aus, daß ein moderner Industriestaat schon dann von einer bestimmten Handlung abgeschreckt werden kann, wenn ihm als „Strafe“ für diese Handlung die Zerstörung als lebensfähige Industriegesellschaft droht, selbst wenn keineswegs alle Menschen getötet würden oder die Bestellbarkeit der Äcker vernichtet wäre. Man schätzt, daß die amerikanische wie die sowjetische Industrienation nicht als solche überleben kann, wenn sie mehr als 20 bis 25 % ihrer Bevölkerung und 50 % der Industriekapazität verliert. Unsere Studie über den wirtschaftlichen Wiederaufbau hat uns zu der Auffassung geführt, daß dies nicht so sehr an den quantitativen Verlusten liegt, außer in gewissen Schlüsselindustrien, sondern primär an einem Zusammenbruch des Organisationsnetzes.

Eine sehr schwer getroffene Gesellschaft wird nicht mehr mit unverletzten Gesellschaften

konkurrieren und sich ohne deren aktive Hilfe auch nicht selbst wieder herstellen können. Sie wird ebensowenig in eine moderne konkurrenzfähige Agrargesellschaft überführt werden können. Wenn sie in einen Zustand bloßer Subsistenzwirtschaft zurücksinkt, so wird sie vermutlich nicht einmal alle Überlebenden ernähren können. Selbstverständlich ist all dies in hohem Grad hypothetisch. Doch darf man annehmen, daß die genannten Verlust-Prozentzahlen etwa dasjenige Risiko bezeichnen, das keine der beiden Weltmächte heute einzu-gehen bereit ist.

Die Übertragung dieser Vorstellungen auf ein kleines Land wie die Bundesrepublik ist wiederum problematisch. Die Frage unserer wirtschaftlichen Erholungsfähigkeit hängt in ganz anderem Maß als in den einer Autarkie nahen Wirtschaftssystemen der Weltmächte davon ab, was unserer Umwelt zustößt und ob sie uns nachher Hilfe gewähren kann und will. Immerhin wird man sagen können, daß der Verlust unserer industriellen Wettbewerbsfähigkeit für uns schon ein kaum erträglicher Schlag wäre. Wir haben in unserer Studie in Ermangelung eines besseren Kriteriums die amerikanischen Prozentzahlen als Maßzahlen für wirtschaftliche Überlebensfähigkeit auch für die Bundesrepublik übernommen.

Summarisch läßt sich unser Ergebnis so aussprechen: Gegen keine der oben aufgezählten Bedrohungen besitzt die Bundesrepublik eine Verteidigung, und sie hat auch keine Aussicht, eine solche Verteidigung im kommenden Jahrzehnt aufzubauen. Unter dem Besitz einer Verteidigung wird dabei die Fähigkeit verstanden, einen Gegner, der entschlossen ist, die betreffende Drohung auszuführen, und der dafür auch großen Schaden in Kauf nimmt, durch Einsatz militärischer Mittel an der Verwirklichung der Drohung zu hindern. Es scheint uns für alle sicherheitspolitischen Überlegungen der Gegenwart und Zukunft notwendig, diesem, den Fachleuten wohlbekanntesten Sachverhalt nüchtern und ohne Schreck ins Auge zu sehen. Wir erläutern ihn nun zuerst allgemein und dann im besonderen.

Allgemein gesehen teilt unser Land hierin das Schicksal aller Länder der Welt. Keine Nation kann sich heute effektiv gegen einen atomar gerüsteten Gegner schützen, sofern dieser Gegner beschlosse, ohne Rücksicht auf eigene Verluste die betreffende Nation physisch oder doch als funktionsfähige moderne Gesellschaft auszulöschen. Eben dies liegt für die beiden Weltmächte im Begriff der „second strike capability“: jede der beiden kann heute die andere auch in einem zweiten Schlag, das

heißt in Erwiderung eines schon vom Gegner geführten erfolgreichen ersten Schlages, mit den dann noch unzerstörten eigenen Raketenwaffen im eben erläuterten Sinne auslöschen. Wie wir noch eingehender zeigen werden, gilt gerade diese Situation gegenseitiger Abschreckung heute als das wichtigste Mittel zur Verhinderung eines atomaren Krieges zwischen den Weltmächten. Im obersten Niveau der vorhandenen Waffen ist also der Begriff der Verteidigung gegenwärtig völlig außer Kraft gesetzt und durch den grundsätzlich andersartigen Begriff der Abschreckung ersetzt. Gegen kleinere Waffen hingegen gibt es in vielen Fällen allerdings Verteidigung mit gleichartigen Waffen und natürlich erst recht mit größeren Waffen. Aber eben die Möglichkeit, auf einen Angriff kleinerer (z. B. konventioneller) Waffen mit größeren (z. B. taktischen Atomwaffen) zu antworten, zeigt die Labilität dieser Art der Verteidigung. Der Angreifer könnte auch zu größeren Waffen übergehen, und so könnte der Kampf bis ins höchste Niveau eskalieren. Die Glaubwürdigkeit klassischer Verteidigung reicht heute für Atomwaffenbesitzer und deren Verbündete höchstens so weit wie die Glaubwürdigkeit der Abschreckung gegenüber einer Eskalation zum großen Atomkrieg.

Wir wenden diese Überlegungen auf den besonderen Fall der Bundesrepublik an und prüfen dabei stets die zivilen Folgen eines in einer bestimmten Stufe des Waffeneinsatzes geführten Krieges:

#### **a) Ein Kampf um lokal begrenzte Ziele in unserem Land**

Ob wir einen lokalen Übergriff von Truppen des Warschauer Pakts innerhalb unserer Grenzen durch einen rein konventionellen Einsatz abwehren können, hängt angesichts der konventionellen Überlegenheit dieses Bündnisses heute davon ab, einen wie großen Einsatz ein Angreifer dafür zu leisten bereit ist. Eine militärische Schule in unserem Land (in sehr unterschiedener Formulierung vertreten durch B. von Bonin) fordert eine konventionell hinreichende Rüstung, um solche Übergriffe, falls sie vom Gegner in der Stufe des begrenzten konventionellen Einsatzes belassen werden, sicher abschlagen zu können. Ob dies durchführbar ist, ist umstritten. Man wird solche Übergriffe des Gegners nicht ohne Berücksichtigung seiner möglichen politischen Zielsetzung beurteilen können. Man darf heute wohl sagen: Daß es zu lokalen Übergriffen der Warschauer-Pakt-Truppen in die Bundesrepublik bisher nicht gekommen ist, liegt nicht an der Existenz einer ausreichenden konventionellen

Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr oder der NATO, sondern einmal an der Drohung einer Eskalation zu einem größeren Krieg (im Sinne eines „nichtkalkulierbaren Risikos“) und andererseits daran, daß die Sowjetunion keine sinnvollen politischen Ziele gesehen hat, die sie durch einen derartigen einseitig begrenzten militärischen Akt hätte zu realisieren hoffen können.

Der Schaden eines lokal begrenzt bleibenden konventionellen Kampfes bleibt unter der Stufe, die unser Programm zu berechnen eingerichtet ist.

#### **b) Der Versuch eines Gegners, unser Land zu erobern**

Ein Angriff mit dem Ziel, unser Land zu erobern, kann atomar oder konventionell begonnen werden. Konventionell begonnen, kann er ebenso fortgeführt oder in die atomare Stufe eskaliert werden. Wir treffen hier auf die auch in der Öffentlichkeit viel erörterten Probleme der NATO-Strategie, die wir hier nur unter dem Gesichtspunkt der Kriegsfolgen zusammenfassen.

Nach dem sowjetischen Einmarsch in die Tschechoslowakei im August 1968 wurde in militärischen und politischen Zirkeln der Bundesrepublik viel diskutiert, wie rasch ein ähnlicher Angriff auf die Bundesrepublik nunmehr würde vorgetragen werden können und welche Abwehr dagegen möglich sei. Einem Beobachter, der sich schon vorher mit den strategischen Möglichkeiten unserer Verteidigung beschäftigt hatte, mußte diese Debatte das Bild bieten, daß eine nicht allzu weitgehende Änderung der strategischen Ausgangslage (Vorverlegung einiger Divisionen und das demonstrierte Beispiel einer sehr raschen Besetzung aus einer als Manöver dargestellten vorbereiteten Truppenkonzentration) weiten Kreisen in unserer politischen Führungsschicht mit einem Schlag die seit langem bestehende militärische Lage zum Bewußtsein gebracht hätte, nämlich eben das Fehlen einer echten Verteidigung. Ohne vorhergehende starke Truppenkonzentrationen würden die militärischen Verbände des Warschauer Paktes die Bundesrepublik schwerlich — bei beiderseits konventioneller Kriegsführung — in einem Anlauf überrennen können, wohl aber nach einer solchen Konzentration. Aus politischen Gründen bestand freilich auch damals keine Gefahr eines russischen Einmarsches in die Bundesrepublik.

Dieselbe, seit nun zweieinhalb Jahrzehnten beiderseits respektierte Einteilung Europas in Interessengebiete der beiden Weltmächte

schloß einerseits einen solchen Einmarsch in die Bundesrepublik aus und machte andererseits die Tschechoslowakei gegen ihn schutzlos. Rein militärisch aber gilt, daß wir einen massierten konventionellen Angriff der Warschauer-Pakt-Staaten nicht rein konventionell erfolgreich abwehren könnten. Falls die NATO überhaupt einen konventionellen, massierten Angriff zur Eroberung unseres Landes fürchtet, muß sie ihn heute mit dem unkalkulierbaren Risiko des Einsatzes atomarer Waffen abschrecken, denn sie würde ihn rein konventionell nicht abschlagen können.

Unter dem Aspekt der Kriegsfolgen ist zu sagen, daß ein konventioneller Krieg, der unser Land (in etwa drei Tagen) schnell durchzieht, nur begrenzten Schaden bringen würde, während der vielleicht denkbare Fall eines in unserem Lande hin- und hergehenden oder festgefahrenen, lang andauernden konventionellen Krieges uns Zerstörungen bringen würde, die an den Beispielen Sowjetunion im Zweiten Weltkrieg, Korea und Vietnam nur unvollkommen abzulesen sind und die, sowohl wegen der größeren Ausmaße wie wegen der größeren Verletzlichkeit eines Industrielandes, für unsere wirtschaftliche Fortexistenz lebensgefährlich werden könnten.

Unsere eigenen Rechnungen setzen bei der Eskalation zu atomarem Waffengebrauch ein. Rechentechnisch haben wir das ganze Gebiet der Bundesrepublik in 2469 Quadrate von je 10 mal 10 km Größe (genannt „Karrees“) eingeteilt. Zu jedem Karree haben wir Bevölkerungszahl, Bebauung und wichtige Wirtschaftsdaten festgestellt. Die verschiedenen möglichen Kriegshandlungen stellen sich dann in der Anzahl, Größe und Explosionshöhe atomarer Sprengkörper dar, die jedes Karree treffen oder von der Seite her durch Druck, Wärme-Strahlung und Fallout in Mitleidenchaft ziehen.

Es ist nun technisch zweifellos möglich, einzelne Atomwaffen so zu placieren, daß der Schaden für die Zivilbevölkerung in Grenzen bleibt. Eine Bombe von 20 kt (Größe der Hiroshima-Bombe) auf ein schwach besiedeltes Karree tötet etwa 1000 Menschen; die Zerstörungen dehnen sich über ein Karree (100 qkm) aus.

Von solchen Fällen gehen Überlegungen aus, die den Einsatz atomarer Waffen als eine mögliche Form der Verteidigung ansehen. Vor dem wirklichen Ereignis kann man nicht mit Sicherheit entscheiden, ob diese Überlegungen realistisch sind. Ihre Schwäche liegt jedenfalls in der Annahme, es werde bei diesem begrenzten Waffeneinsatz bleiben. Generell gilt jeden-

falls, daß es zu jeder Stufe eigenen Waffeneinsatzes eine höhere Stufe gibt, zu der der Gegner übergehen kann, eventuell militärisch übergehen muß. Man muß sich also fragen: Würde der Gegner einen Angriff überhaupt begonnen haben, wenn er nicht schon entschlossen wäre, auf einen Einsatz einzelner Atomwaffen durch die NATO seinerseits zu einem Einsatz überzugehen, der unseren Einsatz bricht und uns vor die Alternative stellt, zu unterliegen oder selbst eine höhere Stufe des Einsatzes zu wählen? Wir haben nun versucht, für die Wirkungen einer solchen operativen Eskalation eine untere Grenze dadurch abzuschätzen, daß wir (willkürlich und zu optimistisch) angenommen haben, beide Seiten befolgten eine „Strategie“, in der sie Atomwaffen nur auf den Karrees zünden, die am dünnsten besiedelt sind; die Höhe der Eskalationsstufe ist dann durch die Anzahl solcher Karrees bezeichnet, die getroffen werden. Da dieses Maß an Schonung der Zivilbevölkerung nicht zu erwarten ist, werden die wirklichen Schäden höher liegen. Da die Anzahl der heute verfügbaren (sogar der heute in der Bundesrepublik stationierten) Sprengkörper bei 5000 bis 7000 liegt, muß mit der extremen Möglichkeit einer Eskalation bis zu 1000 oder mehr getroffenen Karrees gerechnet werden. Dann aber steigt nach unseren Rechnungen die Anzahl der Toten über 10 Millionen und kann die Grenze der Auslöschung als Industriegesellschaft erreichen.

Wir behaupten natürlich nicht zu wissen, daß ein atomarer Bewegungskrieg so hoch eskalieren wird. Es liegt in der Abschreckungsstrategie des „inkalkulablen Risikos“, daß man mit dieser Möglichkeit droht, ohne sich auf sie festzulegen. Jedenfalls aber bedeutet dies, daß wir eine garantierte Verteidigung in dieser Stufe des Krieges wiederum nicht besitzen, denn wenn wir so hoch eskalieren, hinterläßt der Krieg, einerlei wer ihn militärisch gewinnt, ein im definierten Sinne lebensunfähiges Volk.

### c) Der Versuch eines Gegners, unser Land physisch zu zerstören

Bisher sind wir von der Voraussetzung ausgegangen, daß beide kriegführenden Seiten militärisch bestimmte Ziele erreichen wollen; wir haben eine rationale Annahme über ihre Absichten zu machen versucht. Man muß aber auch die Frage stellen, was bei einem blinden Einsatz der vorhandenen Waffenkapazitäten oder bei einem Einsatz mit der Absicht unserer physischen Vernichtung erreicht werden könnte. Beides haben wir durchgerechnet. Es ergibt sich, daß schon der gezielte Abwurf von

nur zehn Atombomben mit einer Sprengkraft von je zwei Megatonnen TNT auf die zehn Karrees, die am dichtesten besiedelt sind, mehr als acht Millionen Tote hinterlassen würde. Die 700 Mittelstreckenraketen, über die die Sowjetunion in Europa verfügt, können im Prinzip alle mit solchen Sprengköpfen ausgerüstet werden. Sollte der Gegner die Absicht haben, seine ganze Kapazität zur Zerstörung unseres Landes einzusetzen, so wäre er in der Tat fähig, das Leben in unserem Lande auszulöschen. Soweit die materiellen Fakten. Ob eine solche Handlungsweise im Ernst für möglich gehalten werden kann, wird noch zu untersuchen sein (vgl. d).

An dieser Stelle ist die Frage aufzuwerfen, ob uns ein großes Schutzraum-Programm gegen die Vernichtung (oder auch gegen die Gefahren eines begrenzteren Krieges) schützen könnte. In den nun bald zehn Jahren zurückliegenden Diskussionen hierüber argumentieren die Verteidiger eines solchen Programms mit Modellfällen. Es wurde etwa angenommen, auf die Bonner Rheinbrücke falle eine 20 kt-Atombombe. Die Anzahl der Toten wurde berechnet, einmal ohne Schutzräume, einmal mit Schutzräumen (und der Annahme, daß die Bevölkerung Zeit gehabt hat, die Schutzräume aufzusuchen). Natürlich ergab sich eine starke Reduktion der Anzahl der Toten durch die Schutzräume (ein starker „Rettungszuwachs“). Hier sind nun offensichtlich die Absichten des Gegners entscheidend. Will er nur die Rheinbrücke zerstören, so bleibt es vielleicht bei dieser Bombe; dann ist der berechnete Rettungszuwachs reell. Ist diese Zerstörung Teil eines atomaren Bewegungskrieges, so können weitere Bomben folgen; ein gegen eine isolierte Bombe optimal geplantes Schutzraumsystem wäre in diesem Fall zu schwach. Hat der Gegner jedoch die Absicht, unsere Bevölkerung zu treffen, so ist der Schutz illusorisch.

Schon seine heutigen Waffenkapazitäten können auch ein System schwächerer Schutzräume, das wir allenfalls rasch errichten könnten, nahezu nutzlos machen. Falls wir aber in einem Jahrzehnt oder in zwei Jahrzehnten ein großes Bunkersystem errichten, gibt die notwendigerweise öffentlich bekannte Anlage dieses Systems dem Gegner die genaue Anweisung, um wieviel er seine Waffenwirkung und -menge steigern muß, um der Abwehr stets überlegen zu bleiben. Ein Bunkersystem zusammen mit Antiraketen schließlich ist heute in seiner Wirkung selbst bei den Weltmächten umstritten; wegen der sehr viel kürzeren Warnzeiten ist es für ein mitteleuropäisches Land bis auf weiteres keine ernst zu nehmende technische Möglichkeit.



Zusammenfassend folgern wir: Einen Rüstungswettlauf zwischen einem großen Bunkerbau-Programm unsererseits und einer gemäßigten quantitativen Vermehrung der gegnerischen Angriffswaffen müssen wir verlieren. Ein kleines Schutzraumprogramm (Fallout-Schutz und verstärkte Kellerdecken), wie wir es seinerzeit in unserer Denkschrift „Ziviler Bevölkerungsschutz heute“ vorgeschlagen haben, könnte auch heute noch sinnvoll sein, da die Möglichkeit eines begrenzten Atomwaffeneinsatzes nicht ausgeschlossen ist.

**d) Ein Krieg in unserem Land, der ein Teil eines großen Krieges zwischen den Weltmächten ist**

Ein lokaler Krieg in Mitteleuropa könnte bis zum großen Weltkrieg eskalieren. Die Besorgnis davor ist heute ein entscheidendes Moment der Friedenserhaltung in unserem Erdteil. Umgekehrt würde ein aus anderen Gründen entstandener Weltkrieg zwischen den beiden heutigen Supermächten unser Land schwerlich verschonen. Technisch könnte ein solcher Krieg allerdings mit einem Schlagwechsel von Interkontinentalraketen begonnen und möglicherweise sogar beendet werden. Führt dieser Schlagwechsel zur einseitigen Zerstörung eines der beiden gegnerischen Länder oder zu sofortiger Friedensbereitschaft

beider, so ist ein Bewegungskrieg in Europa militärisch für beide Teile überflüssig.

Der von manchen europäischen Staatsmännern verfolgte Wunsch nach einem von beiden Supermächten politisch und militärisch unabhängigen, stark atomar gerüsteten Westeuropa (einerlei ob diese Rüstung national oder integral gedacht ist) entspringt u. a. der Hoffnung, in einer solchen Lage von dem „über unseren Kopf“ ausgetragenen Konflikt der beiden Großen verschont zu bleiben. Aber was immer der politische Vorteil eines unabhängigen Westeuropas ist, so ist die Wahrscheinlichkeit gering, daß eine solche Rüstung, gerade wenn sie anstreben würde, stark genug für einen Angriff auf eine der Supermächte zu werden, für Westeuropa im Ernstfall eines Weltkrieges einen Schutz bedeuten würde. Die Waffenkapazitäten sind heute groß genug, um durch Abzweigung eines kleinen Teils dieser Waffen auch das eng besiedelte Westeuropa zerstörend zu treffen, und eine schwer verletzte benachbarte Supermacht wird kaum wünschen, nach dem Krieg ein intaktes, hochgerüstetes Westeuropa zum Nachbarn zu haben. Wenn der fürchterliche Entschluß, die großen Waffen einzusetzen, überhaupt einmal gefaßt ist, so ist mit einer Mäßigung, die gegen das eigene machtpolitische Interesse verstößt, kaum mehr zu rechnen.

### III. Kriegsverhinderung durch Abschreckung

Das Ergebnis des vorigen Abschnitts ist, daß unsere militärische Sicherheit heute nicht auf einem Vermögen zur Verteidigung, sondern auf Abschreckung beruht. Anders gesagt: Wir können nicht verhindern, daß der Gegner uns militärisch entweder erobert oder vernichtet, aber wir (das heißt die in der NATO verbündeten Nationen gemeinsam) können ihm androhen, daß die Kosten dieses Erfolges für ihn unkalkulierbar hoch — im Extremfall bis an die Grenze seiner eigenen Vernichtung — steigen können. Noch anders gesagt: Wir haben keine hinreichende Aussicht, einen Krieg auszuhalten, ja nur zu überleben; wir sind darauf angewiesen, ihn zu verhindern. Wie schon hervorgehoben, ist das keine Sonder-situation der Bundesrepublik. In von Fall zu Fall etwas verschiedener Weise leben alle Industrienationen heute unter diesen Bedingungen. Aber unsere gefährdete geographische Lage und unsere ungelösten nationalen Probleme machen diesen Zustand für Deutschland gefährlicher als für andere Länder und machen damit Deutschland für die Welt zu einem noch nicht ausgeräumten Gefahrenherd.

Diese These von der Gefährlichkeit der Lage trifft freilich nur dann zu, wenn wir Grund haben, der Zuverlässigkeit der Kriegsverhinderung durch Abschreckung nicht voll zu trauen. Unsere Untersuchung muß sich daher nunmehr, wenn sie nicht an der wichtigsten Stelle unvollendet bleiben soll, der Glaubwürdigkeit und Stabilität der Abschreckung und darüber hinaus den allgemeineren Möglichkeiten der Kriegsverhütung zuwenden.

Der Erfolg der Abschreckung hängt an der Glaubwürdigkeit der Drohungen. Um einen Gegner von einer Handlung abzuschrecken, muß ich ihm für den Fall, daß er so handelt, ein Übel androhen. Das Übel muß einerseits groß genug sein, denn sonst könnte er den Gewinn, den ihm seine Handlung bringt, vorziehen und das Übel in Kauf nehmen. Andererseits muß hinreichend wahrscheinlich sein, daß ihm das Übel, falls er handelt, wirklich zugefügt wird: also, daß ich es kann und auch will. Meinen Willen kann er seinerseits durch eine Gegenabschreckung zu lähmen suchen: Er droht mir für den Fall, daß ich ihn ausführe,

mit einem noch größeren Übel. Im Beispiel eines Krieges in unserem Lande: Wenn wir annehmen, die Truppen des Warschauer Paktes seien willens, unser Land zu besetzen, so können wir mit Widerstand durch konventionelle oder atomare Waffen drohen. Es kann sein, daß der konventionelle Widerstand nicht die Androhung eines hinreichend großen Übels ist; der Gegner mag sich zutrauen, ihn zu brechen. Der atomare Widerstand wäre ein größeres Übel für den Gegner; doch kann er durch die Drohung, selbst bis zur Vernichtung unseres Landes atomar zu kämpfen, unsere Bereitschaft dazu zu lähmen suchen. Die mit uns verbündete Weltmacht USA mag den Gegner vor der Ausführung dieser Drohung abschrecken durch die Androhung eines großen atomaren Schlags gegen sein eigenes Land; durch die Drohung des Gegenschlags wird er aber die USA möglicherweise von der Ausführung des ersten Schlags abschrecken.

Man sieht an diesem Beispiel das Dilemma, in dem sich eine Weltmacht wie die Vereinigten Staaten befindet, wenn sie zwischen eigener Sicherheit und Einhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen und Interessen (commitments) zu wählen hat. Wenn die gegenseitige Abschreckung im Bereich der größten Waffen zuverlässig funktioniert, so ist eben darum die Drohung, die größten Waffen einzusetzen, nicht glaubwürdig; sie kann also nur schwer zur Abschreckung eines Gegners von Kriegshandlungen auf einer niedrigeren Stufe der Skala benützt werden. Daher die amerikanische Militärdoktrin von der „flexible response“; auf jeden gegnerischen Übergriff muß mit einer genau angepaßten, nicht zu schwachen, aber auch nicht zu großen Gegenwehr geantwortet werden können.

Hier entsteht aber ein neues Dilemma. Wenn nicht garantiert ist, daß der Waffeneinsatz auf der einmal gewählten Stufe bleibt, so entsteht die Gefahr einer nicht mehr kontrollierbaren Eskalation. Da die Vereinigten Staaten diese fürchten müssen, tendieren sie dazu, schon den ersten Einsatz atomarer Waffen möglichst zu vermeiden, also „die atomare Schwelle anzuheben“. Wenn umgekehrt die Wahrscheinlichkeit sehr groß ist, daß der Krieg nicht höher eskaliert, so kann es sein, daß er auf dem gewählten Niveau auch wirklich durchgeführt (und nicht etwa vermieden) wird, denn ein so begrenzter Krieg ist für eine Supermacht, die ihn außerhalb ihres eigenen Landes führt, nicht notwendigerweise ein unerträgliches Übel. Er ist es aber für das Land, in dem er stattfindet. So war es in den NATO-Debatten der vergangenen zehn Jahre stets das deutsche Interesse, die atomare Schwelle

zu senken, also durch hohe Wahrscheinlichkeit einer Eskalation im Atomaren den Gegner auch von einem konventionellen Krieg abzuschrecken. Die Problematik dieser Interessenkollision zwischen uns und unserem größten Bundesgenossen spiegelte sich lange Jahre in den etwa halbjährlich wiederholten Anforderungen einer erneuten Zusage der längst zugesagten militärischen Hilfe für den Ernstfall.

Tatsächlich ist seit 1945 nicht nur der Ausbruch eines Weltkrieges, sondern auch der Ausbruch eines Krieges in Europa vermieden worden. Die allgemeine Sorge vor solchen Kriegen hat zudem im Laufe dieser zweieinhalb Jahrzehnte schrittweise abgenommen, wenngleich nicht ohne Schwankungen und Krisen. Unsere Analyse gibt der Vermeidung beider Kriege nicht denselben Grund und dieselbe Zuverlässigkeit. Der große Weltkrieg wird gegenwärtig durch die beiderseitige Fähigkeit zum zweiten Schlag („second strike capability“), also durch eine gegenseitige Androhung eines gewissen sehr großen Übels, wie man hoffen darf, vorläufig noch mit recht großer Zuverlässigkeit abgewehrt (vgl. dazu die noch folgende kritische Analyse der Zukunftsentwicklung).

Die Abschreckung von einem begrenzten Krieg in Europa ist keineswegs von derselben Klarheit und Durchsichtigkeit. Man kann vielmehr umgekehrt sagen, daß eben gerade die Undurchsichtigkeit des Risikos hier den hauptsächlichsten Abschreckungsfaktor ausmacht. Diese Tatsache wird nicht dadurch aufgehoben, daß die NATO seit 1967 die Strategie der flexiblen Reaktion zu ihrer offiziellen Doktrin erhoben hat. Wie im Weltraum ist auch auf dem beschränkten europäischen Feld diese Doktrin eine Verfeinerung gegenüber der älteren Abschreckungsstrategie der massiven Vergeltung, bei der gerade die Größe der Drohung ihre Unglaubwürdigkeit als Abschreckung gegenüber kleinen Übergriffen nach sich zog. Aber es wäre eine Selbsttäuschung, wollte man bei den eigenen Nationen oder beim virtuellen Gegner den Eindruck erwecken, als besäße man auf jede mögliche militärische Handlung des Gegners eine gerade angemessene Reaktion. Der Sinn der Doktrin kann jedenfalls in Mitteleuropa nur darin liegen, daß die Größe der Reaktion für den Gegner unvorhersehbar, also sein Risiko „inkalkulabel“ bleibt. Diese Strategie „mystifiziert“ die Reaktionsbereitschaft zum Zwecke der Abschreckung. In dieser Lage wird die Sicherheit ohne Zweifel wesentlich dadurch erhöht, daß keine der beiden Seiten ein politisches Ziel hat, dessen Erreichung ihr das

Risiko einer Status-quo-Veränderung wert wäre. Beide Supermächte sind am Status quo interessiert.

Nehmen wir an, wir hätten hiermit die Gründe der bisherigen erfolgreichen Kriegsverhinderung zwischen den Supermächten und in Europa im Umriß verstanden, so stellt sich uns die eigentlich wichtige Frage, ob diese Kriegsverhinderung auch in Zukunft gelingen wird. Wir beginnen mit dem Verhältnis zwischen den Weltmächten und ihrem Problem des strategischen Gleichgewichts.

Es sei zunächst noch einmal hervorgehoben, daß die bloße Vernichtungskraft der großen Waffen keineswegs eine Friedensgarantie darstellt. In der strategischen Literatur ist diese Tatsache vor allem in einer berühmten gewordenen Abhandlung von R. Wohlstetter („The Delicate Balance of Power“) hervorgehoben worden. Wenn zwei Mächte vorhanden sind, deren jede die Schlagkraft der anderen durch einen rasch geführten ersten Schlag vernichten kann, so bedeutet das eine objektive Prämie für einen Präventivkrieg. Ob eine der beiden Mächte dann zum Präventivkrieg schreitet, hängt nicht von der Rüstungssituation allein ab, sondern davon, wie sie die Bedrohung durch ihren Gegner beurteilt. Bildlich ausgedrückt: Jeder der beiden Gegner schläft schlecht, weil er weiß, daß der andere auch schlecht schläft. Auch ohne ernsthafte eigene aggressive Absichten wird er die im „Kalten Krieg“ ausgeübten Pressionen und aggressiven Reden des Gegners ständig darauf abtasten, ob hinter ihnen die Absicht zur moralischen Vorbereitung des Präventivkrieges lauert. Seine militärischen Fachleute werden ihm im Ohr liegen, er müsse stets bereit sein, im Ernstfall als erster zu schlagen; und er wird auf das Anfliegen der feindlichen Raketen mit der Besorgnis warten, er könne durch versäumte Prävention die Zerstörung des eigenen Landes verschulden. Zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion hat dieser seelische Mechanismus in den kritischen Zeiten der unverbunkerten Langstreckenraketen nicht zum Heißen Krieg geführt; zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn kam es 1967 in einer ebenso gearteten Rüstungssituation zum Ausbruch.

Der Gedanke, beide Seiten müßten eine gesicherte Fähigkeit zum zweiten Schlag haben, ist der intelligente Versuch einer amerikanischen Schule von Militärtheoretikern, deren Analyse wir hier folgen, mit dieser Instabilität fertig zu werden. Von klassischen strategischen Konzepten her mag es verblüffend erscheinen, daß die eine der beiden konkurrierenden Mächte vorschlägt, nicht nur sie

selbst, sondern auch die andere solle eine Fähigkeit erwerben, auch noch im zweiten Schlag den Gegner vernichtend zu treffen. (Die Realisierung dieser second strike capability besteht heute teils in verbunkerten Raketenbasen, teils in raketentragenden U-Booten.) Bleiben wir aber bei der obigen Stilisierung, so können wir sagen: Nur wenn die Amerikaner wissen, daß die Russen ruhig schlafen, können die Amerikaner ruhig schlafen, und vice versa.

Die Versuchung, in irgendeiner Phase der ständig wechselnden Kräfteverhältnisse doch zum Präventivschlag zu greifen, ist gerade für den objektiv schwächeren der beiden Partner groß. Diese Versuchung ist dann am kleinsten, wenn auch der Schwächere weiß, daß auch der Stärkere weiß, daß der Schwächere immerhin stark genug ist, den Stärkeren auch im zweiten Schlag noch vernichtend zu treffen. Dann ist der Stärkere nicht in Versuchung, seine Überlegenheit erpresserisch auszunützen, und der Schwächere braucht eine solche Erpressung nicht zu fürchten bzw. ihr kriegerisch zuvorzukommen. Der Verwirklichung dieses Gedankens verdanken wir zu einem erheblichen Teil die Entspannung zwischen den Weltmächten in den sechziger Jahren.

Aber die technische Welt stabilisiert sich nicht von selbst. Sie bedarf einer bewußten, technisch durchdachten und politisch gewollten und durchgesetzten Stabilisierung. Die beiderseitige second strike capability ist selbst ein Beispiel einer solchen geplanten Stabilisierung. Sie ist aber von bestimmten technischen Voraussetzungen abhängig. Heute sind wenigstens zwei technische Entwicklungen im Gang, die geeignet sein können, diese Stabilität zu gefährden: Antiraketen (ABM = Anti-Ballistic Missiles) und Raketen mit mehrfachen Sprengköpfen (MIRV = Multiple Independently targeted Reentry Vehicles). Erstere sollen anfliegende Raketen vor Erreichen des Ziels vernichten, letztere tragen mehrere Sprengköpfe nahe ans Ziel, die dann gesteuert mehrere verschiedene Punktziele treffen können. Sie gestatten so z. B. von einer einzigen Basis aus eine Rakete abzuschießen, die mit ihren verschiedenen Sprengköpfen fünf verschiedene gegnerische Raketenbasen vernichten kann.

Daß diese letztere Technik wieder eine Verstärkung des ersten Schlages gibt und die gegnerische Fähigkeit zum zweiten Schlag herabmindern oder auslöschen kann, ist leicht einzusehen. Aber auch ein Antiraketen-Schild mag gerade wirksam genug werden, um den zweiten Schlag des Gegners aufzufangen, ohne den stärkeren ersten Schlag abwehren zu können. So entsteht die paradoxe Situation, daß eine scheinbar rein der Verteidigung und dem

Schutz von Menschenleben dienende Waffe in Wirklichkeit die Sicherheit ihrer Besitzer gefährden kann. Zwar wird die Zahl der Toten, falls der Gegner angreift, durch die Antiraketen vermindert. Aber die Wahrscheinlichkeit, daß er angreift, kann dadurch gesteigert werden, daß er nun wieder Grund hat, in Spannungssituationen einen Präventivkrieg für notwendig zu halten.

Die qualitative Beurteilung dieser Verhältnisse wird sehr kompliziert. Sie hängt von der Menge verfügbarer Raketen der verschiedenen Typen auf beiden Seiten und sehr wesentlich von den Treffwahrscheinlichkeiten dieser Rakentypen ab. Unsere Studie verfährt hier ähnlich wie bei der Schadensberechnung. Sie versucht nicht, die technischen Daten der Rakentypen, also insbesondere die Treffwahrscheinlichkeiten, zu ermitteln, sondern betrachtet vielmehr die ganze mögliche Variationsbreite dieser Parameter, also z. B. Treffwahrscheinlichkeit für jeden Typ im vollen Spielraum zwischen 0 und 100 Prozent, und studiert die Stabilität oder Instabilität der entstehenden Abschreckungssituation als Funktion dieser Parameter. Zeigt sich dann z. B., daß in einem weiten Bereich angenommener Treffwahrscheinlichkeiten stabile gegenseitige Abschreckung besteht, so darf man annehmen, daß diese Abschreckung auch bei Entwicklung der neuen Waffen erfolgreich fortbestehen wird. Zeigt sich umgekehrt, daß die Stabilität nur in schmalen Intervallen der angenommenen Parameterwerte besteht, so muß man fürchten, daß die wirkliche Entwicklung die Stabilität aufheben wird.

Die beiden Supermächte haben in Wien die SALT-Gespräche (Strategic Arms Limitation Talks) aufgenommen. Der außenstehende Beobachter kann schwer beurteilen, wieviel beide Seiten sich von diesen Gesprächen versprechen und wie weit sie selbst in der Begrenzung der eigenen Rüstungen zu gehen bereit sind. Es gibt immanente Zwänge des Abschreckungssystems, die es beiden Seiten sehr schwer machen, das Weiterrüsten zu bremsen. Man wird den verantwortlichen Staatsmännern gerechter und sieht zugleich die Gefahren der bestehenden Lage deutlicher, wenn man den Grund des Wett- und Weiterrüstens nicht in unzureichender persönlicher oder klassenbedingter Abrüstungsunwilligkeit, sondern in der inneren Konsequenz des seit Jahrtausenden überlieferten Systems der Machtpolitik sieht, der sich eine Führungsgruppe, die einen heutigen Staat leitet, fast nicht entziehen kann. Robert McNamara hat 1967 in seiner Rede von San Francisco dargestellt, daß ein Verteidigungsminister, der nur seinem unmittelbaren

Auftrag folgt, kaum umhin kann, mehr als notwendig zu rüsten, da er angesichts der Ungewißheit über die begonnenen oder bevorstehenden Rüstungen des Gegners seine Pflicht zu versäumen fürchtet, wenn er seine Vorbereitungen nicht auf den schlimmsten Fall einrichtet. Präsident Eisenhower hat in seiner Abschiedsrede auf die ökonomischen Interessen hingewiesen, die einen Rüstungswettlauf weitertreiben. Schließlich ist den beiden Supermächten das Interesse gemeinsam, dritten Mächten, also insbesondere China, stets weit überlegen zu bleiben.

Angesichts dieses Drucks in der Richtung auf ein Wettüsten muß man wohl die SALT-Gespräche, auch wenn sie langwierig und die erhofften Ergebnisse bescheiden sind, als Zeichen einer echten Besorgnis beider Partner gegenüber den Gefahren eines weiteren Wettüstens ansehen. Diese Gefahren liegen nicht nur in den hohen Kosten. Unsere Untersuchung jedenfalls würde die Auffassung stützen, daß auch eine echte Gefahr der Entstabilisierung des Abschreckungssystems durch weitere Rüstung besteht. Ganz allgemein kann man sagen: Es gibt eine Reihe von Parameterwerten, bei denen die Stabilität bewahrt bleibt, aber auch eine Reihe von Werten, für welche sie fortfällt. Werte, die einer der beiden Seiten eine so klare Überlegenheit geben, daß sie dieses Ergebnis dem heute ungefähr bestehenden schützenden Gleichgewicht vorziehen könnte, sind möglich; aber da dann der Schwächere sehr große Anstrengungen machen wird, aus der Situation der Unterlegenheit herauszukommen, sind hier große Kosten für beide Seiten und der Durchgang durch sehr gefährdete Zwischenphasen zu befürchten. Man kann das Ergebnis dieser komplizierten Überlegungen in die einfache Formel zusammenziehen: Die technische Weiterentwicklung der Waffen bietet günstigenfalls die Aussicht, daß der jetzige Sicherheitsgrad der Verhütung des Weltkrieges gewahrt bleibt, enthält aber eine Fülle von Möglichkeiten, daß er sich verschlechtert.

Man könnte gegen unsere Überlegung einwenden, daß wir nur zwei neue Waffentypen berücksichtigt haben. In der Tat haben wie von vielen anderen möglichen physikalischen sowie von chemischen und biologischen Waffen abgesehen. Insofern bedeuten unsere Rechnungen nur ein Modell, dessen Methode freilich auf andere Fälle übertragen werden könnte. Es fragt sich nun, ob die Hinzunahme weiterer technisch möglich werdender Waffensysteme zur Stabilisierung oder zur Entstabilisierung beiträgt. Diejenigen Militärtheoretiker, die das gegenwärtige Abschrek-

kungssystem für grundsätzlich ausreichend halten, setzen ihre Hoffnung darauf, daß neue Systeme die bisherigen second strike capabilities nicht völlig ausschalten, vielleicht sogar durch neue ersetzen können. So bietet sich angesichts der möglichen Entstabilisierung durch MIRV die Verlegung der Raketen auf bewegliche Basen, vor allem im Meer, an. Doch fordert dieser technische Ausweg wieder zu einer technischen Leistung, z. B. zur Ortung von Unterseebooten, heraus. Die Unübersehbarkeit der technischen Weiterentwicklung hat jedenfalls die Verfasser der hier vorgelegten Studie zu der Überzeugung gebracht, daß auf eine permanente technische Stabilisierung der Kriegsverhinderung durch Abschreckung nicht zu rechnen ist.

Man kann ein erstes Argument für diese Überzeugung auf die folgende, nur wenig stilisierte Form bringen: Durchschnittlich alle sieben Jahre tritt ein technisch neuartiges dominierendes Waffensystem an die Stelle des bisherigen. Es müßte also alle sieben Jahre von

neuem glücken, das jeweils dominierende Waffensystem in der Gestalt von second strike capabilities oder analogen Strukturen zu stabilisieren. Wenn dies auch nur in einer einzigen der Phasen mißlingt, so besteht danach für eine Reihe von Jahren der oft gehörte Satz, keine Seite könne einen Atomkrieg gewinnen, nicht mehr zurecht. Die Welt ist dann nicht mehr auf die Vorsicht, sondern nur auf die Friedensliebe der Großmächte angewiesen.

Ein zweites Argument besagt, daß auch heute das Gleichgewicht der strategischen Waffen, wie oben erläutert, zwar den totalen Weltkrieg, aber nicht lokale Kriege verhindert. In außereuropäischen Ländern haben wir dies täglich vor Augen; und in den wechselnden technischen und politischen Konstellationen hat Europa keine Garantie, verschont zu bleiben.

So stellt sich nach unserer Überlegung die direkte und unausweichliche Forderung, daß die Sicherung des Weltfriedens durch politische Schritte geschieht.

#### IV. Kriegsverhütung im Felde der Politik

Das Ergebnis unserer Überlegungen zu dieser Aufgabe stellt uns die Schwierigkeiten und damit die Gefahren deutlich vor Augen. Es ist freilich methodisch kaum möglich, in diesem Bereich zwingende Schlüsse zu ziehen. Während wir für die Abschreckungsstrategie wenigstens ein mathematisch wohldefiniertes, wenn auch kompliziertes und doch spezielles Modell vorlegen konnten, bewegen wir uns im politischen Feld naturgemäß sehr viel mehr im Bereich schwer durchdiskutierbarer Vermutungen. Generell läßt sich etwa soviel sagen: Ein politisch gesicherter Weltfriede müßte eine Struktur der Welt sein, die die politischen Garantien ihrer eigenen Stabilität gegen Partikularinteressen beim Druck wechselnder technischer und sozialer Entwicklungen in sich enthält. Ein solcher Zustand muß ferner nicht nur stabil sein, wenn er einmal erreicht ist. Er muß vielmehr, wenn er ohne die Katastrophe des Durchgangs durch einen Weltkrieg erreicht werden soll, über eine Kette von Zwischenzuständen hinweg hergestellt werden können, deren jeder ebenfalls eine für die Zeit, die er währt, hinreichende Stabilität hat. Wir haben eine Reihe von Modellen eines solchen Weltzustandes und des Übergangs zu ihm diskutiert. Dabei haben wir keine Utopien entworfen (so wichtig dies als gedankliche Arbeit sein kann), sondern Zustände erwogen, die von der heutigen Welt-

lage aus ohne radikalen Bruch erreichbar erscheinen.

Die heute nächstliegende Struktur ist die gemeinsame Vorherrschaft der beiden Supermächte, das Duopol. Unsere gesamte bisherige Diskussion der Kriegsverhütung setzte dieses Duopol faktisch voraus. Wir sind bereits auf gewisse Grenzen seiner Stabilisierbarkeit gestoßen. Lösen wir uns von den technischen Einzelheiten, so tritt als wesentliche strukturelle Schwäche des Duopols die doppelte Schwierigkeit hervor, einerseits alle anderen Nationen im Zaum zu halten und andererseits das Gleichgewicht der Kräfte zwischen den beiden Supermächten zu wahren. Namen wie China und Vietnam kennzeichnen die erste Schwierigkeit zur Genüge. Nicht ebenso deutlich ist dem politischen Weltbewußtsein vielleicht die zweite Schwierigkeit, also die, das Gleichgewicht zwischen den Duopolisten zu garantieren. Ihr sei daher hier noch eine kurze abstrakte Erörterung gewidmet.

Die klassische Theorie des Gleichgewichts der Mächte, wie es z. B. im Italien der Renaissance und dann durch Jahrhunderte im „europäischen Konzert“ praktiziert wurde, setzte wenigstens fünf Großmächte voraus. Nur dann ist zu mutmaßen, daß sich durch Gruppierungen wie die der drei schwächeren gegen zwei stärkere oder im Extremfalle der vier schwä-

cheren gegen einen Hegemoniekandidaten das stets zu Störungen neigende Gleichgewicht immer wieder herstellen läßt. Zwischen zwei Konkurrenten um die erste Stelle ist das Gleichgewicht überhaupt nur herzustellen, wenn die Ressourcen der beiden einander schicksalhaft über längere Zeit etwa gleichbleiben oder wenn so ungewöhnliche Lagen wie die heutige Fähigkeit zu gegenseitiger Vernichtung im zweiten Schlag eintreten. An sich tendiert, wie zahlreiche historische Beispiele zeigen, eine Zweierherrschaft zum endlichen Austrag der Konkurrenz mit den Waffen.

Es ist nicht zu bezweifeln, daß sich das Weltbewußtsein unter dem manifesten Druck dieser Gefahr rasch in der Richtung entwickelt, andere Friedensgarantien als die der bloßen Großmachtpolitik zu fordern. Aber dieses Bewußtsein ist noch nicht so weit gekommen, funktionsfähige politische Formen zu entwickeln und durchzusetzen, die die Großmachtpolitik zu ersetzen vermocht hätten. Wir müssen daher heute die Stabilität machtpolitischer Strukturen überprüfen, teils, um zu ihrer notwendigen Kritik beizutragen, teils aber auch, um realistische Wege des Übergangs zu neuen Strukturen zu finden.

Ein historisch naheliegendes Modell ist der Übergang zum Monopol, also zur politischen Hegemonie einer einzigen Macht. Der einzige Kandidat hierfür ist in der heutigen Weltsituation Amerika; ob in absehbarer Zukunft Rußland oder in ferner Zukunft China stark genug für eine solche Rolle sein könnten, lassen wir, da wir unseren Blick auf die für uns relevante nahe Zukunft richten, hier noch außerhalb der Debatte. Der Wunsch, Amerika in hegemonialer Weltstellung zu sehen, war in den letzten Jahrzehnten nicht nur für manchen Amerikaner, sondern gerade auch für viele Europäer attraktiv, die sich so eines ungewöhnlichen Schutzes ihrer Sicherheit und ihrer Interessen erfreuen würden. Doch haben wir uns in unserer Analyse nicht zu der Meinung durchringen können, daß dies ein praktikabler friedlicher Weg zum politisch garantierten Weltfrieden sei. Die gegenwärtige große Krise des amerikanischen Ansehens in der ganzen Welt ist wenigstens eines der Symptome der Schwierigkeiten. Gerade das fortschreitende Weltbewußtsein erträgt diese machtpolitische Präponderanz nicht und verliert den Glauben an die echten und nützlichen Werte der amerikanischen Staats- und Gesellschaftsauffassung, da es die Mittel nicht akzeptiert, mit denen diese durchgesetzt werden. Man mag das als eine Anpassungskrise ansehen, aus der Amerika geläutert und die

Welt bescheidener hervorgehen könnte. Doch ist zudem der Übergang von dem heutigen Duopol mit Übergewicht Amerikas zu einer echten Hegemonie, rein machtpolitisch beurteilt, ohne Waffengang kaum vorstellbar. Das ist nicht nur ein Urteil aus historischen Parallelen in sechs Jahrtausenden, die nicht ohne weiteres durch die Atomwaffen außer Kraft gesetzt sind. Es läßt sich auch durch eine nähere Erörterung der Abschreckungsstrategie begründen.

Die Theoretiker der Abschreckungs- und Eskalationsstrategie müssen davon ausgehen, daß beide Seiten sich hinreichend „rational“ verhalten. Rational in diesem Sinne ist es, das kleinere Gut dem größeren Gut oder der Vermeidung des größeren Übels zu opfern. In extremen Situationen treten aber seelische Kräfte auf den Plan, die die Ordnung der Güter verändern. Das gesamte Phänomen des Krieges, das die Menschheitsgeschichte seit undenklichen Zeiten durchzieht, wäre unmöglich ohne die in jedem Menschen angelegte Umschaltung von der Selbsterhaltung zu der Einstellung „das Leben ist der Güter Höchstes nicht“. Wer, um noch ein anderes Zitat zu gebrauchen, sich dazu bringen kann, „lieber tot als Sklav“ zu sein, der handelt im Sinne seiner neuen Werte rational, wenn er vom Standpunkt der Abschreckungsstrategie aus das Irrationale tut. Und die Erfahrung lehrt dann zudem, daß oft eben diese scheinbare Irrationalität sich bezahlt macht. Vermutlich verdankt die Schweiz ihre Bewahrung im Zweiten Weltkrieg ihrer manifesten Bereitschaft, notfalls im Kampf unterzugehen (und den Gotthard-Tunnel in den Untergang mitzunehmen); das Scheitern der Eskalationsstrategie gegen Nordvietnam ist ein aktuelles Beispiel. Noch weniger kann man erwarten, daß der kommunistische Block eine echte amerikanische Hegemonie kampflos akzeptieren wird. Amerika mag, wenn der Friede bewahrt bleibt, noch lange die erste unter den Weltmächten sein; es kann nicht ohne Atomkrieg der den „Frieden“ garantierende Führer der Welt werden.

Wir sollten uns nicht wundern, daß der Versuch, den Frieden durch die Strukturen der Machtpolitik der Großmächte permanent zu sichern, auf eine Sandbank läuft. Die klassische politische Struktur souveräner Mächte ist bis in ihre juristischen Einzelheiten und bis in die emotionalen Grundlagen der in ihr in Anspruch genommenen Loyalitäten so aufgebaut, daß sie den Krieg als Ultima ratio enthält. In allen klassischen Gleichgewichtssystemen sind viele kleine Kriege und gelegentliche große Kriege geführt worden. Nicht die Unfähigkeit eines Systems souveräner Staaten, Krieg ganz

zu vermeiden, ist etwas Außerordentliches, sondern das Außerordentliche ist, daß uns eben diese Aufgabe der Elimination zumindest des großen Krieges durch die Entwicklung der technischen Welt gestellt wird. (Daß Staatensysteme in einem ruhigen Winkel der Geschichte, wie heute die skandinavischen Staaten, miteinander Frieden bewahren, beweist nicht, daß die Großmächte dazu fähig sein werden; die skandinavischen Staaten sind friedfertig, seit sie definitiv keine Großmächte mehr sind.)

Wir haben also Ausschau nach Kräften zu halten, die die traditionellen Souveränitäten überspielen können. Eine der wichtigsten Kräfte solcher Art sind transnationale Bindungen. Den imperialen und nationalen Einheiten stehen einmal internationale Organisationen gegenüber, wie etwa die Vereinten Nationen, die Liga der Gesellschaften vom Roten Kreuz usw. Sie sind Zusammenschlüsse, in denen die Nationen als Nationen auftreten. Ihr Gewicht für die Friedenserhaltung ist nicht gering, aber doch gleichsam a priori nicht ausreichend, solange die Nationen ihnen die entscheidenden Souveränitätsrechte nicht delegieren. Als transnational bezeichnet man demgegenüber heute solche Strukturen, welche Menschen verschiedener Nationen untereinander ohne den Umweg über die jeweilige Staatsautorität miteinander verbinden. Alte Beispiele sind die katholische Kirche und die „Gelehrtenrepublik“ der Wissenschaft. Im Bereich der Wirtschaft können nicht nur Handelsbeziehungen, sondern nachgerade auch große Firmen als ganze transnational sein.

Wie weit tragen transnationale Bindungen als Friedenssicherung? Man wird nicht bezweifeln, daß sie einen wichtigen Beitrag leisten. Je mehr Bindungen der Entschluß zum Krieg zerreißen muß, desto schwerer wird er vermutlich fallen. Die Hoffnung, auf diese Weise, durch Schaffung einer echt transnationalen Gesellschaft, den Krieg definitiv zu fesseln, erinnert aber ein wenig an Swifts Erzählung von Gulliver, den die Liliputaner, als er schlafend am Boden lag, mit einem Gewebe spinnendünnere Seile und mit winzigen Pflöcken, die jedes seiner langen Haare einzeln in die Erde ramnten, gefesselt hatten. Wie versenken wir Mars in einen so tiefen Schlaf, daß er dies über sich ergehen läßt? Konkret gesagt: Die transnationalen Bindungen werden ein unentbehrlicher Teil eines friedensbewahrenden Systems, aber nicht seine einzige Grundlage sein.

Unsere Studie erwägt schließlich ein durch internationale Organisationen gesichertes poli-

tisches System, das die Abrüstung der Nationalstaaten und Blöcke erlaubt. Formale Entwürfe hierfür sind z. B. in der von Clark und Sohn vorgeschlagenen Ausgestaltung der Charta der Vereinten Nationen vorhanden. Für jedes derartige Modell ist entscheidend, daß die bisher souveränen Staaten nicht nur Abkommen unterzeichnen, sondern ihre Macht zur Kriegführung abgeben. Es ist ebenso plausibel, daß, wenn dies einmal geschehen ist, der große Weltkrieg vermieden werden kann, wie es unplausibel ist, daß die heutigen Mächte freiwillig die Schwelle zum wirklichen Machtverzicht überschreiten werden.

Treten wir nun zum Abschluß einen Schritt zurück und betrachten aus der Distanz der Überlegung die vielen einzelnen Schritte, die wir vollzogen haben. Das Ergebnis ist tief beunruhigend. Wir glauben hinreichend deutlich gemacht zu haben, daß es keinen zuverlässigen Weg zur Kriegsverhütung gibt, der nicht den Machtverzicht der Imperien und Nationen in sich schließt. Die innere Logik der Weltpolitik strebt heute diesem Ziel so wenig zu wie in vergangenen Zeiten. Die Gefahr freilich und das Bewußtsein der Gefahr ist heute größer als früher. Am grundsätzlichen Streben aller großen Mächte nach der Vermeidung des Weltkrieges brauchen wir nicht zu zweifeln. Aber dieses Streben wirkt sich aus zwei Gründen nur unzureichend aus. Der eine Grund ist das Mißtrauen gegeneinander, das zwischen konkurrierenden Mächten unvermeidlich und insofern, solange das System konkurrierender Mächte besteht, legitim ist. Der zweite Grund ist das Zutrauen zur Stabilität des gegenwärtigen Zustands. Dies ist nach unserer Überzeugung ein falsches Zutrauen, das die Mächte hindert, die traditionelle Prioritätenfolge ihrer Ziele umzukehren. In einem grundsätzlich stabilen Mächtesystem gibt jede einzelne Macht ihrem eigenen Partikularinteresse die erste Priorität. Nur wenn die Gefährdung des Ganzen gesehen wird, vermögen konkurrierende Mächte allenfalls der Bewahrung des Ganzen den Vorrang vor ihren Partikularinteressen zu geben. Dies ist in der vor uns liegenden Zeit erforderlich.

In einer solchen Lage hat die Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Das gilt nicht nur von der sogenannten Weltöffentlichkeit, sondern auch von der Öffentlichkeit eines kleineren Landes wie des unseren. Es ist eine beliebte Selbststilisierung derer, die am Regierungsgeschäft nicht teilnehmen, die Völker wollten ja den Frieden und nur ihre Regierungen verhinderten ihn. Die meisten, die so reden, sehen nicht, daß es der Druck der im Volk und seiner Öffentlichkeit wirksamen Einzelinteressen

ist, die auch einer wissenden und handlungsbereiten Regierung den Spielraum des Handelns unerträglich einschränkt. Die Öffentlichkeit selbst muß begreifen, daß das eigene Überleben davon abhängen kann, ob der Strukturwandel der Welt, der zum politisch garantierten Weltfrieden führt, die erste Priorität der Politik ihres eigenen Landes ist.

Die Ansätze zu dieser Einsicht sind heute in unserem Lande vorhanden; die politische Rea-

lität wird jedoch nicht von ihr bestimmt. Es ist das Ziel der vorliegenden Studie, zu ihrer Entstehung beizutragen. Die Ausarbeitung einer Politik unter dieser Priorität ist Sache eines anderen Gedankengangs. Ohne Zweifel gehört zu dieser Politik der Versuch, die Konfliktherde, die im eigenen Land und in seiner Beziehung zu seinen Nachbarn liegen, zu löschen. Dies wird heute versucht, und wenn unsere Analyse richtig ist, so ist dieser Versuch lebenswichtig.



# Internationale Organisationen

## I. Die historischen Anfänge internationaler Organisationen

Internationale Organisationen sind Produkt einer zwischenstaatlichen Ordnung, die auf dem Prinzip des Nationalstaats aufbaut. Da der Nationalstaat sich zunächst in Europa herausbildete, war die Entwicklung internationaler Organisationen bis zum Ersten Weltkrieg an die Geschichte Europas gebunden. Jahrhundertlang wurden viele politische Theoretiker, vor allem auch die Völkerrechtler, nicht müde zu betonen, daß die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Prämissen innerstaatlicher Ordnung keine Geltung für die Beziehungen zwischen den Staaten hätten. Die in der Geschichte von Nationalstaaten von Anfang an beobachtbaren expansiven Tendenzen ließen Rivalitäten, Konflikte und kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den führenden Einzelstaaten und zwischen wechselnden Staatengruppierungen als notwendig und unvermeidlich erscheinen. Während politische Willkür und Rechtsunsicherheit durch den Territorialstaat von den führenden Theoretikern für überwunden gehalten wurden und auch in der Praxis des bürgerlichen Rechtsstaates zumindest stark begrenzt waren, akzeptierte man den feindseligen „Naturzustand“ zwischen den Staaten als gegeben, als möglicherweise modifizierbar, aber vermutlich unüberwindbar<sup>1)</sup>.

Spätestens seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entsprach es jedoch zunehmend den praktischen Bedürfnissen der staatlichen Regierungen und herrschenden bürgerlichen Schichten, daß sie zwar weiterhin den eigenen und je partikularen, nationalstaatlichen Interessen den klaren Vorrang gaben — was zwangsläufig vor allem zu Handelsrivalitäten und schlimmstenfalls zu kriegerischen Auseinandersetzungen über ausbeutbare fremde Territorien führte —, daß sie aber gleichzeitig, gerade zum Schutze dieser Interessen, minimale Regelungen des zwischenstaatlichen Verkehrs, wie beispielsweise im Seerecht, je nach Zweckdienlichkeit befürworteten. In der Diskrepanz zwischen der Verfolgung partikularer Ziele und dem Zwang zu einer wenigstens minimalen Koordination konfligierender Interessen von Staaten ist die wechselvolle Geschichte

internationaler Organisationen bis auf den heutigen Tag zu sehen. Private und staatliche Kräfte, die einerseits die Anwälte und Träger von Rivalität und potentiell kriegerischer Außenpolitik sind, treten zum Teil andererseits auch als Befürworter von Kooperation im Rahmen internationaler Organisationen auf.

Die erwähnte Zwiespältigkeit charakterisiert schon die ersten Vorformen internationaler Organisationen, als sich am Ende der napoleonischen Kriege die Regierungen der restaurierten, doch bedrohten herrschenden Ordnung genötigt sahen, in eine neue Form wechselseitiger *Konsultation* und *Information* mit Hilfe eines ausgedehnten Kongreß- und Konferenzwesens einzutreten. Die komplementären Interessen dieser Staatsmänner und Diplomaten waren der Aufrechterhaltung der gegebenen Ordnung gewidmet und wurden mit der Absicht verfolgt, die Oppositionellen im eigenen Machtbereich wie im Ausland „zur Raison“ zu bringen. Unterhalb dieser Ebene der reaktionären Interessengemeinschaft von politischen Eliten wurden zur gleichen Zeit zur Lösung von allgemein wichtigen und technisch isolierbaren Problemen eine Reihe neuartiger internationaler Organisationen gegründet, in die — teilweise nach Kriterien technisch-fachlicher Qualifikation ausgewählte — Regierungsvertreter (oder Diplomaten zusammen mit tech-

<sup>1)</sup> Zur Entwicklung internationaler Organisationen siehe Paul Reinsch, *Public International Unions*, Boston 1911; ferner Jakob Ter Meulen, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung*, Bd. 1: 1300—1800; Bd. 2: 1789—1889, Den Haag 1917; Evan Luard, *Conflict and Peace in the Modern International Systems*, Boston 1968; F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge 1967; Kurt von Raumer (Hrsg.), *Ewiger Friede*, Freiburg 1953. Eine brauchbare Dokumentation findet sich in: W. F. van Panhuys und J. Samkalders (Hrsg.), *International Organization and Integration*, Leyden 1968. Für die wissenschaftliche Diskussion internationaler Organisationen siehe vor allem G. P. Speekaert, *Bibliographie sélective sur l'organisation internationale, 1885—1964*, Brüssel 1965; sowie Louis Sohn, *The Growth of the Science of International Organizations*, in: Karl Deutsch und Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The Relevance of International Law*, Cambridge 1968, S. 251—269; sowie Ronald Yalem, *The Study of International Organizations, 1920—1965. A Survey of the Literature*, in: *Background*, Bd. 10, 1966, S. 1—56. Ein Literaturbericht und Problemstudien finden sich in Eva Senghaas-Knobloch: *Frieden durch Integration und Assoziation*, Stuttgart 1969 (Studien zur Friedensforschung Bd. 2).

nischen Experten) entsandt wurden. So kamen zunächst mehrere internationale Flußkommissionen zustande, die sich der Navigationsverbesserung und anderen Flußverkehrsregelungen zu widmen hatten; zu ihnen gehört die mit besonderer Eigenständigkeit ausgestattete *Internationale Kommission für die Donau*, die 1856 gebildet wurde. Die erste allgemeine Konvention auf dem Gebiet der Telegraphie wurde 1865 beschlossen und führte zur *Internationalen Union für das Fernmeldewesen*. Der *Allgemeine Postverein* (ein Vorläufer des heutigen *Weltpostvereins*, UPU) wurde 1874 gegründet; die ersten internationalen Gesundheitsbüros entstanden 1881.

Allerdings wurde ein entscheidender Schritt zur Einrichtung von Quarantänen, Schiffsinspektionen und standardisierter Inspektion zusammen mit der Gründung des Internationalen Büros für öffentliche Gesundheit (1907) in Paris erst nach einer Reihe von schweren und verlustreichen Epidemien zu Ende des 19. Jahrhunderts getan. — 1899 wurde von den herrschenden europäischen Mächten über die erste Haager Kriegsrechtskonvention Einigung erzielt. Ein Ständiger Schiedsgerichtshof in Den Haag wurde 1901 eingerichtet.

Früher schon und gleichzeitig mit den ersten internationalen Arrangements und Organisationen, die von den jeweiligen Regierungen getragen wurden, hatten sich verschiedene *private* bzw. *nichtgouvernementale* Gruppierungen mit den Problemen von Krieg und Militarismus befaßt. Während seit dem 17. Jahrhundert die „historischen Friedenskirchen“, die nicht zu den christlichen Hauptkirchen gehören, die Verweigerung des Kriegsdienstes, zum Teil auch anderer staatlicher Verpflichtungen im Prinzip allein vom individuellen religiösen Wissen und Gewissen her motivierten, jedoch meistens keine politische Bewegung anstrebten oder initiierten, sind vor allem im 19. Jahrhundert verschiedene politisch orientierte Friedensgesellschaften gegründet wor-

den, unter ihnen auch sozialistische Arbeitervereinigungen.

Doch überwogen unter den *privaten* oder *nicht staatlich getragenen* Organisationen keineswegs Friedensstrategien, die dem bestehenden internationalen System radikal die Legitimität absprachen. Besonders gegen Ende des 19. Jahrhunderts gewannen jene Friedensgesellschaften an Boden, die ein sehr zurückhaltendes Programm zur Förderung internationaler Rechtsprinzipien und gouvernementaler Kooperation hatten. Diesen entsprachen Organisationen wie das 1873 gegründete *Völkerrechtsinstitut* und das *Rote Kreuz*, das seit 1864 den im Rahmen der bestehenden Verhältnisse Geschädigten und Opfern zu Hilfe kommen wollte; durch international geregelte Arbeitsverhältnisse suchte das 1901 *privat* initiierte Arbeitsbüro in Basel zur Milderung internationaler Wirtschaftsrivalität und innerstaatlicher Klassenantagonismen beizutragen.

Im Zuge verbesserter Kommunikationsbedingungen wurden schließlich auch eine Reihe internationaler Vereinigungen zum rein fachmäßigen oder professionellen Meinungsaustausch gegründet.

Der Herkunft und der pragmatischen Zielsetzung entsprechend basierten die meisten neuer internationalen Organisationen auf der annähernd symmetrischen Machtverteilung und auf dem Prinzip freiwilliger Mitgliedschaft. Damit waren die erwähnten, auf Europa konzentrierten, neuen gouvernementalen Organisationen von herkömmlichen und sich parallel entwickelnden internationalen *Zwangsorganisationen* wie den Kolonialbindungen und Empires mit ihren einseitigen Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnissen unterschieden<sup>2)</sup>. Allerdings hat die politische und ökonomische Schwäche kleiner Staaten ihnen auch im Rahmen der neuen Organisationsformen kaum jemals eine mit der von Großmächten vergleichbare Verhandlungsposition verschafft.

## II. Zwei grundlegende Strategien internationaler Integration

Betrachtet man das Spektrum heute aktiver Friedensgesellschaften und Friedensstrategien, in denen — im Gegensatz zur immer noch herrschenden Politik im internationalen System — nicht Trennung, Abschreckung und Drohung<sup>3)</sup>, sondern Kooperation und Integration die Basis bilden, so lassen sich zwei theo-

retische und praktische Grundstrategien unterscheiden, in die die Erfahrungen mit den erwähnten internationalen Organisationsformen eingegangen sind. Als Stichworte zur Umschreibung der beiden Positionen mögen die Begriffe „Weltregierung“ und „Funktionalismus“ hier genügen.

<sup>2)</sup> Zur grundlegenden soziologischen Problematik siehe Amitai Etzioni, *The Active Society*, New York 1968.

<sup>3)</sup> Siehe hierzu Dieter Senghaas, *Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit*, Frankfurt 1969.

Angriffspunkt ist in beiden der Nationalstaat und die in ihm verankerte Strategie der Friedenssicherung durch Trennung oder Dissoziation. Trennung und das ihr eigene Prinzip der geographischen oder territorialen Geschlossenheit werden für unzureichend bzw. für zunehmend obsolet gehalten. Lose Kooperation, Assoziation, Verbindung oder Verschmelzung der Nationalstaaten und der weitgehende Entzug von Vernichtungswaffen aus ihrer Verfügungsgewalt werden zur neuen zeitgerechten und effektiven Sicherheitslösung erhoben. Die beiden Friedensstrategien unterscheiden sich jedoch durch Differenzen in der grundlegenden Situationsanalyse, dem Bewußtsein entsprechender Dringlichkeit einer radikalen Änderung des internationalen Systems und der Betonung verschiedener Dimensionen zur Einrichtung und Funktionsweise des neuen Prinzips.

Die Konzeption der *Weltregierung* will das Problem zwischenstaatlicher Kriege mit einem großen Schritt lösen<sup>4)</sup>. Die Instrumentarien militärischer Sicherheit sollen den Nationalstaaten bis auf ein Minimum entzogen und der ausschließlichen Verfügungsgewalt einer Weltbehörde unterstellt werden; teilweise wird auch eine weitgehende allgemeine Abrüstung angestrebt. In dieser Konzeption wird der Charakter des traditionellen, auf Rüstung und Abschreckung aufgebauten internationalen Systems zu einer der Hauptursachen kollektiven Fehlverhaltens erklärt. Der Nationalstaat und seine Organisationsform wird als egoistisch interessengebunden und deshalb als unzureichend kritisiert. Die im traditionellen internationalen System mit Regelmäßigkeit auftretenden Konflikte werden für grundsätzlich lösbar oder administrativ regelbar gehalten. Einer zentralen weltumfassenden Verwaltung und Regierung wird die größte Effizienz und Chance zur Lösung weltpolitischer Probleme zuerkannt, weil antagonistische, gesellschaftliche Konflikte nicht in die Analyse eingehen. Daher wird auch in der zeitlichen Reihenfolge der Maßnahmen zur Lösung der fundamentalen weltpolitischen Probleme die Monopolisierung der Gewalt vor eine sich über die Welt erstreckende Kooperation gestellt, wengleich Kooperation in keiner konkreten Weltregierungskonzeption völlig unberücksichtigt ist.

Die Konzeption der Weltregierung fand besonderen Auftrieb durch wissenschaftliche Weiterentwicklung und politische Aktionsformen im Zuge der Kritik an der nach dem Zweiten

Weltkrieg gegründeten und von manchen bald für unzureichend erachteten *Organisation der Vereinten Nationen* (UNO). Ihre Anhänger sind vor allem in intellektuell-idealistischen und religiösen Zirkeln Kanadas und der USA zu finden. Über den westlichen Einflüßbereich hinaus ist sie nie als ernsthafte politische Lösung zur Diskussion gestellt worden, was u. a. darauf zurückzuführen ist, daß in den bekannten konkreten Plänen zur Weltregierung den westlichen, vor allem den amerikanischen Interessen jeweils ein starkes Übergewicht eingebaut war<sup>5)</sup>.

Im Unterschied zur Konzeption der Weltregierung ist der *Funktionalismus* als prinzipiell inkrementalistische (auf eine Zunahme von Funktionen bedachte) Friedensstrategie zu charakterisieren, die das Hauptproblem nicht in der Effizienz einer zentralen Verwaltung sieht, sondern in der Umstrukturierung der sozialen Basis<sup>6)</sup>. Ihr erstes Ziel ist die Herausbildung einer *Weltgesellschaft*, die in sich sehr dezentralisierte Formen von Kooperation im Rahmen je sachlich angemessener geographischer Reichweite aufweist. Nicht die Instrumente der Konfliktaustragung sollen den rivalisierenden Nationalstaaten entzogen, sondern die sozialen Gründe zur Konfliktbildung abgeschafft werden. Dies soll durch die kooperative Befriedigung sozialer Bedürfnisse ermöglicht werden. Die Konflikte werden als grundsätzlich technisch lösbar begriffen, wenn sie nur erst der politischen Ideologien entkleidet und auf ihre pluralistisch-komplementäre Interessenbasis reduziert werden.

Kooperation soll dort beginnen, wo die leichteste Einigung auf Grund besonders dringlicher allgemeiner Bedürfnisse erreicht werden kann. Reale Machtungleichheiten werden nicht als politisch bestimmend wahrgenommen, sondern als Unterschiede, denen in realistischer Weise in den jeweils konkreten Organisationsformen, z. B. durch gewichtetes Stimmrecht, unbedingt Rechnung getragen werden muß. Die zum Ausgleich zwischen den Staaten nötige partikulär-pluralistische Vielfalt von Machtpositionen in einzelnen technischen oder wirtschaftlichen Bereichen, wie etwa Eisenbahnbau oder Fischzucht, glaubt man durch die Vielfalt sachlicher Probleme und faktisch breit gestreuter natürlicher Ressourcen gesichert. Der Position Kanadas in bezug auf Nickel soll z. B. die Position Rumäniens in bezug auf Öl entgegengesetzt werden.

<sup>4)</sup> Für Literatur und ausführlichere Diskussion siehe Senghaas-Knobloch, a. a. O., S. 26 ff.

<sup>5)</sup> Siehe hierzu vor allem Grenville Clark und Louis Sohn, *World Peace through World Law*, Cambridge 1967<sup>3</sup>.

<sup>6)</sup> Vgl. Senghaas-Knobloch, a. a. O., S. 13 ff.

Die grundlegenden Theoreme des Funktionalismus sind in den ersten vier Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts formuliert worden. In der wissenschaftlichen Literatur zur politischen Integration sind Elemente der funktionalistischen Strategie aufgegriffen, mit der strukturell-funktionalen Analyse und dem Technokratietheorem assimiliert und weiterentwickelt worden <sup>7)</sup>.

Neben diesen zwei vorherrschenden Konzeptionen zur Veränderung des internationalen Systems ist der Gedanke radikaler Änderung im Prozeß von proletarischen Revolutionen, die mit den kapitalistischen Produktionsverhältnissen auch die kriegsfördernde

Institution des Staates abschaffen, nicht gänzlich verlorengegangen. In der Praxis jedoch sind die gouvernementalen und zunehmend auch die nichtgouvernementalen Vertreter der meisten heute bestehenden sozialistischen Staaten einer Reihe von internationalen Organisationen beigetreten. In der Konfrontation mit einer weltpolitischen Situation, in der die hochentwickelten kapitalistischen Staaten weiterhin zu den mächtigsten gehören, schien den etablierten sozialistischen Staaten die Partizipation in pragmatisch-pluralistisch strukturierten internationalen Organisationen — da, wo sie inhaltlich nicht diametral ihren politischen Konzeptionen widersprechen — angemessen und teilweise notwendig <sup>8)</sup>.

### III. Parameter internationaler Organisationen

Während Elemente der Weltregierungskonzeption immer wieder in Diskussionen, z. B. um eine Veränderung der UNO-Charta, auftauchen, hat die funktionalistische Strategie in den bestehenden Organisationsformen eine reale Grundlage gefunden. Ihre praktische Reichweite und Begrenztheit kann am besten durch die Analyse und Entwicklung der bestehenden internationalen Organisationen selber untersucht werden. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts ist die Zahl der internationalen Organisationen von 160 auf insgesamt etwa 2400 um das Fünfzehnfache angestiegen <sup>9)</sup>. Jeder der beiden Weltkriege hat das zahlenmäßige Wachstum und die absolute Anzahl der bestehenden internationalen Organisationen temporär erheblich reduziert; doch lag die Gesamtzahl am Ende des Zweiten Weltkrieges weit über der Zahl von den internationalen Organisationen, die den Ersten Weltkrieg überlebten. Nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Zahl der Organisationen wieder schnell angewachsen und hat sich seitdem mehr als verdoppelt (siehe Tabelle 1). Das ist insbesondere auf den sprunghaften Anstieg der mit den europäischen Gemeinschaften zusam-

menhängenden Organisationen zurückzuführen.

Schon um 1900 gab es gegenüber den internationalen gouvernementalen Organisationen (IGOs) ein starkes Übergewicht der privaten, also internationalen nichtgouvernementalen Organisationen (INGOs). Nur ein Zehntel der 160 internationalen Organisationen waren damals staatlich getragen. Dieses Verhältnis zwischen IGOs und INGOs hat sich mit nur wenigen gelegentlichen Schwankungen bis heute erhalten.

Hinter den Aggregatzahlen in Tabelle 1 ist entsprechend den historischen Ursprüngen internationaler Organisationen eine Vielfalt inhaltlicher Zielsetzungen und geographischer Reichweite verborgen. Von den IGOs waren z. B. 1963 ein Drittel in Zielsetzung und faktischer Mitgliedschaft ausschließlich an eine bestimmte geographische Region gebunden. Von den verbleibenden IGOs kommen aber einer international und faktisch *globalen* Mitgliedschaft fast nur die zur UNO gehörenden IGOs (1968 = 29 Organisationen der „UN-Familie“) nahe. Inhaltlich können IGOs zum einen breite ökonomische Strategien verfolgen, wie zum Beispiel die Europäischen Gemeinschaften, die Lateinamerikanische Freihandelszone oder der Ostafrikanische Markt. Weiterhin können sie eine ökonomische und technische Zusammenarbeit in besonderen Einzelbereichen zum Ziel haben und schließlich auch eine gewisse politische Kooperation fördern wollen, wie sich etwa am Nordischen Rat zeigen läßt. Die großen Militärallianzen wie NATO, SEATO und Warschauer Pakt sind in den genannten Zahlenangaben zwar enthalten, jedoch wegen ihrer eindeutigen und

<sup>7)</sup> Siehe paradigmatisch Ernst Haas, *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in: Joseph Nye (Hrsg.), *International Regionalism*, Boston 1968, S. 149—176.

<sup>8)</sup> Hierzu: Wojciech Morawiecki, *Institution and Political Conditions of Participation of Socialist States in International Organizations. A Polish View*, in: *International Organization*, Bd. 23, 1968, S. 494—508.

<sup>9)</sup> Diese und die folgenden Zahlenangaben finden sich in Senghaas-Knobloch, a. a. O., S. 59—83, ergänzt durch neuere Angaben aus dem *Yearbook of International Organizations*, Bd. 1968/69, Brüssel 1969.

Tabelle 1:

## Das allgemeine Wachstum der Zahl internationaler Organisationen

Art	(ca. 1900)	1951/52 v. H.	1956/57 v. H.	1960/61 v. H.	1964/65 v. H.	1968/69 v. H.
IGO	(ca. 16)	122 11	132 11	155 11	179 10	229 9
INGO	(ca. 144)	957 89	985 89	1 254 89	1 701 90	2 188 91
Gesamt	(ca. 160)	1 079 100	1 117 100	1 409 100	1 880 100	2 417 100

Quelle: Edward Miles, *Organizations and Integration in International Systems*, in: *International Studies Quarterly*, Bd. 12, 1968, S. 196—224, hier S. 197, und *Yearbook of International Organizations*, Bd. 1968/69, S. 13. Die Zahlen für die Zeit um 1900 wurden geschätzt nach Angaben bei Paul Smoker, *Nation State Escalation and International Integration*, in: *Journal of Peace Research*, Bd. 4, 1967, S. 61—75, hier S. 73, Anmerkung 35.

einseitigen Feindfixierung von der Analyse im Kontext des vorliegenden Beitrags ausgehen.

Die inhaltliche Diversifikation auf der Seite der INGOs ist noch stärker ausgeprägt. In INGOs können Zielsetzungen verfolgt werden, die gewöhnlich von keiner Regierungskoalition getragen werden, wie z. B. die Unterstützung politischer Gefangener auf globaler Basis und die vielfältigen Versuche, die Diskriminierung von Frauen zu bekämpfen. Auf der anderen Seite wird verstärkt die Vielzahl komplementärer Wirtschafts-, Finanz- und Handelsinteressen durch INGOs wahrgenommen. In der Tabelle 2 sind die verschiedenen INGO-Gruppen entsprechend ihrer zahlenmäßigen Häufigkeit zur Berichtszeit 1968/69 rangmäßig geordnet.

Gewiß gibt die Rangordnung nach der Verteilung der INGOs kein ausreichendes Bild von der Einflußstärke bestimmter politischer Gruppierungen. Internationale Bankverbindungen können — als Ausdruck monopolistischer Wirtschaftsstruktur — auch ohne zahlreiche INGO-Formationen sehr stark sein. Angesichts der konzentrierten Macht in multinationalen Geschäftsunternehmen (s. u.) gibt auch die Rangposition der Gruppe Ökonomie und Finanz keinen rechten Eindruck über die reale Stärke der dahinterstehenden Interessen im Rahmen des internationalen Systems. Zugleich zeigt die Rangordnung aber doch sehr deutlich, daß nicht etwa ausdrücklich politische Gruppierungen und auch nicht Friedensgruppen (die zusammen mit Weltföderalisten, Abrüstungsbefürwortern und anderen in der Sammelkategorie „Internationale Beziehungen“ plazierte sind), sondern vor allem professionelle und geschäftliche Interessengruppen das Bild bestimmen. Es nimmt nicht wunder, daß sie sich besonders im Bereich um die westeuropäischen gouvernementalen Gemeinschaften finden, auf deren politische Entscheidun-

gen sie zunehmend von der eigenen internationalen Organisationsbasis aus in ihrem Sinn Einfluß zu nehmen hoffen.

In der politischen Integrationsforschung werden die auf wirtschaftlichen und finanziellen Interessen basierenden INGOs mit der Funktion der Konfliktdurchkreuzung, der vielfältigen Durchbrechung von geographischen, politischen und sozioökonomischen Grenzen des internationalen Systems in Zusammenhang gebracht<sup>10)</sup>. Ihr Merkmal ist die innerorganisatorische *Interessenkomplementarität*. Andere, meist die direkt weltpolitisch oder global humanitär ausgerichteten INGOs, auch die Protest- und Kampfverbindungen (z. B. gegen den amerikanischen Krieg in Vietnam), werden als demokratisches Korrektiv des herrschenden internationalen Systems verstanden. Ihre Interessen- und Zielrichtung ist innerorganisatorisch inhaltlich gleich und direkt gegen Symptome eines nationalstaatlich organisierten internationalen Systems gerichtet.

Die Einschätzung, daß jene INGOs, die auf komplementären Interessen basieren, eine entpolarisierende und damit friedensfördernde Funktion haben, ist eng an eine Analyse der westlichen Industrienationen als postkapitalistische, pluralistische gebunden. In einer solchen Analyse werden zwar idealistische Vorstellungen über regionale oder universale Zusammenschlüsse, beispielsweise über ein geeintes Europa oder die „Eine Welt“, als in realistischen wechselseitigen Interessen verankert gesehen; jedoch wie in den Doktrinen über das Funktionieren des Pluralismus in den nationalen Gesellschaften wird auch für den in-

<sup>10)</sup> Zur allgemeinen Theorie siehe Johan Galtung, *Die Zukunft des internationalen Systems*, in: *Futurum*, Bd. 1, 1968, S. 73—116, und als Fallstudien zur europäischen Einigungsbewegung Ernst Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1968<sup>2</sup>, sowie Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford 1963.

Tabelle 2:

Zahl der INGOs in verschiedenen Tätigkeitsbereichen

	1956/57	1966/67	1968/69
EWG- und EFTA-Geschäfts- und Berufsverbandsgruppen *)	—	245	273
Handel und Industrie	123	211	233
Gesundheit und Medizin	100	173	214
Naturwissenschaft	69	137	152
Intern. Beziehungen	61	111	125
Berufs- u. Arbeitgeberverbände	67	93	105
Erziehung und Jugend	56	91	105
Religion und Ethik	70	93	103
Technologie	36	83	102
Sport und Erholung	51	90	93
Sozialwissenschaften	57	80	90
Soziale Wohlfahrt	52	76	88
Agrikultur	27	76	83
Transport und Verkehr	40	72	76
Kunst, Literatur, Radio	34	70	75
Gewerkschaften	48	63	70
Bibliographie, Presse	26	58	69
Recht, Administration	28	48	54
Ökonomie, Finanz	15	35	40
Politik	13	15	22
Nationale Organisationen im Konsultationsstatus mit der UNO	12	15	16
Gesamt	985	1 935	2 188

\*) Nur in diesem Fall sind alle INGOs der Gruppe regional gebunden.

Quelle: Yearbook of International Organizations, Bd. 1968/69, S. 13.

internationalen Bereich eine Symmetrie der Machtverhältnisse und eine ausgewogene Chancengleichheit in der Durchsetzung von Interessen angenommen. Eine solche Vorstellung über die Art der Kooperation in internationalen Organisationen, besonders in INGOs, wird jedoch schon durch die unterschiedliche Mitgliedschaft der Länder an IGOs und INGOs in Frage gestellt.

Zählt man jeweils zusammen, in wie vielen internationalen Organisationen (IGOs und INGOs) die einzelnen Nationen Mitglied sind, und gruppiert man die Zahlen nach Kontinenten, so fallen von insgesamt 27 242 Mitgliedschaften im Jahre 1960 schon 52,9 % allein an Europa, 21,5 % an Amerika (wobei etwa 5 % an die USA und Kanada gingen) 14,3 % an Asien und nur 8,3 % an Afrika und 2,9 % an Australien. Im Jahre 1966 haben sich von

den inzwischen auf 41 111 angewachsenen Mitgliedschaftsbindungen die Anteile für Amerika, Asien und Australasien so gut wie nicht geändert, während Europas Anteil geringfügig fiel (auf 48,3 %) und der Afrikas etwas anstieg (auf 13 %) <sup>11)</sup>.

Diese Verteilung von Partizipationsbindungen nach Kontinenten weist darauf hin, daß die gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, die Europa zum Ursprungsort internationaler Organisationen machten, in den Ländern der Dritten Welt nur ansatzweise vorhanden sind. Die erste Vorbedingung zur Initiierung von neuen und zum Beitritt zu alten internationalen Organisationen, die formale politische Unabhängigkeit, ist von den meisten Ländern der Dritten Welt erreicht worden, ohne daß die meist wenig veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Produktionsstufen ein annähernd symmetrisches Kräfteverhältnis mit den etablierten reichen Nationen ermöglichen. Das zeigt sich auch deutlich an der Verteilung der *Hauptquartiere* aller internationalen Organisationen. Um die Jahrhundertwende befanden sich nur zwei Hauptquartiere von 169 Organisationen außerhalb Europas, 1938 waren es 5 %, 1966 immerhin schon 26 %. Auf Afrika entfielen allerdings nur 3,7 %, auf Asien 5,2 % und auf Australien nur 0,9 %.

Allerdings ist die Produktionsstufe (etwa gemessen am Bruttosozialprodukt oder am Pro-Kopf-Einkommen) zusammen mit der formalpolitischen Unabhängigkeit nicht absolut ausschlaggebend. Die USA können sich ihrer territorialen Ausdehnung wegen tatsächlich absolut weniger Mitgliedschaften in internationalen Organisationen „leisten“ als jeder der zur EWG gehörigen Staaten, wenn man Luxemburg ausnimmt. Diese Relation weist auf die von absoluter Größe, natürlichen Ressourcen und Bevölkerungsgröße abhängige Bedürfnislage nationaler Einheiten für internationale Kooperation hin. Zudem kann diese Bedürfnislage durch die Staatsform und die Art der Produktionsverhältnisse entscheidend geprägt werden. Insofern bilden die Mitgliedschaftsbindungen der sozialistischen osteuropäischen Länder nur 7 % gegenüber 41 % der westeuropäischen. Zugleich aber weisen jene eine besonders stark wachsende Partizipation an INGOs auf. Vergleicht man alle Länder mit mindestens 200 Mitgliedschaften im Jahre 1966, dann erscheinen die Wachstumsraten (für die Zeit zwischen 1960 und 1966) für Bulgarien, Ungarn und die UdSSR an 3., 4.

<sup>11)</sup> Siehe die Studie: National Participation in International Organizations, in: *Associations Internationales*, Bd. 1968, Nr. 6, S. 394—401.

und 5. Stelle, für die ČSSR an 7., für Rumänien an 9. und für Polen an 11. Stelle (wobei berücksichtigt werden muß, daß Polen absolut die meisten INGO-Bindungen der osteuropäischen Länder aufweist).

Wenngleich also die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen für sozialistische Länder beschränkt ist, weil eine Vielzahl kultureller und wirtschaftlicher Verbindungen der Staatsform widersprechen würde, gibt es doch eine wachsende Zahl von Organisationen, die zumindest den Bedürfnissen der *etablierten* sozialistischen Staaten entsprechen. (Die Volksrepubliken China, Korea und Vietnam sowie weit weniger auffällig Kuba und die DDR sind — zum Teil wegen der starken westlichen Aussperrpolitik — in internationalen Organisationen aller Art stark unterrepräsentiert und zeigen auch keinen Trend für eine zukünftige Veränderung dieser Lage.)

Welche Chance besteht jedoch, daß im Rahmen dieser INGO-Partizipationen politisch-ideologische und sozioökonomische Konfliktfronten überwunden werden? INGOs, die in ihrer tatsächlichen Mitgliedschaft die Fronten sowohl des Ost-West- wie des Nord-Süd-Konflikts überwinden, machen quantitativ nur zwischen 5 und 7% aller INGOs aus. Dies gibt zumindest *einen* Indikator dafür ab, daß sie einen vergleichsweise sehr geringen Einfluß auf international relevante Entscheidungen haben, obwohl diese Frage genau nur durch Fallstudien beantwortet werden könnte.

INGOs, die allein die Ost-West-Fronten überbrücken, sind etwas häufiger. Nach Paul Smocker wiesen 1961 31% (478 von 1929 INGOs) eine Beteiligung beider Parteien des Kalten Krieges auf. In glücklicher Übereinstimmung mit der funktionalistischen Theorie handelt es sich jedoch allermeist um Organisationen, die an Sport, Naturwissenschaften und allgemeinen Gesundheitsfragen interessiert sind. Organisationen, die sich auf Gebie-

ten beschäftigen, die für den Systemwettbewerb zwischen Sozialismus und Kapitalismus bedeutsam sind, wie zum Beispiel Sozialversicherung und Gewerkschaften, weisen nur in seltenen Fällen eine systemüberbrückende Mitgliedschaftsstruktur auf<sup>12)</sup>.

Angesichts dieser allein schon in Mitgliedschaft und Standort asymmetrischen Verflechtung internationaler Beziehungen durch die INGOs scheint es auch nicht zufällig, daß zwar einerseits die beiden Weltkriege jeweils das gesamte Netz internationaler Organisationen, INGOs wie IGOs, erheblich reduzierten, ohne indes sein neues Wachstum nach den Kriegen unterdrücken zu können, daß aber andererseits seit dem Zweiten Weltkrieg das stete Wachstum der internationalen Organisationen durch die heute in der Dritten Welt ausgetragenen Kriege nicht beeinflußt wird. Falls das Netz internationaler Organisationen irgendeinen eigenständigen Einfluß im Fall kriegerischer Streitigkeiten hat, das heißt die Funktionsweise des internationalen Systems qualitativ verändert — also nicht nur Indikator für das Veraltetsein und die zunehmende Irrealität von bestimmten Konfliktfronten ist —, dann ist es jedenfalls im Süden zu weitmaschig und dünn, um von irgendeiner Relevanz bei Nord-Süd-Konflikten oder bei spezifischen Konflikten zwischen Ländern der Dritten Welt zu sein<sup>13)</sup>.

Im Anschluß an die allgemein-umfassende Analyse der Charakteristika internationaler Organisationen muß speziell nach den Partizipationsbedingungen für verschiedene Gruppen von Nationen in jenen internationalen Organisationen gefragt werden, die zumindest ihrem Anspruch nach universal sind. Im folgenden werden daher die Möglichkeiten intergouvernementaler Kooperation im Rahmen ausgewählter Organisationen wie der UNO und ihren Sonderorganisationen skizziert werden.

#### IV. Grenzen ökonomischer Kooperation in internationalen Organisationen

Schon im Völkerbund, der die Erfahrungen des Ersten Weltkriegs zur Verhinderung einer weiteren kollektiven Katastrophe dieses Ausmaßes auswerten sollte, war die Aufgabe direkter Friedenssicherung programmatisch mit Bemühungen um den Abbau politischer und sozialer friedensfeindlicher Verhältnisse verbunden. Die Einrichtung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), deren Anfänge allerdings weiter zurückreichen, war ein pro-

minentes Beispiel, nationale und internationale Klassenkonflikte durch die internationale Institutionalisierung einer Verhandlungsstrate-

<sup>12)</sup> Zu den Daten siehe Senghaas-Knobloch, a. a. O., S. 78/79, sowie jetzt Robert Angell, *Peace on the March*. Transnational Participation, New York 1969.

<sup>13)</sup> Siehe hierzu Eva Senghaas-Knobloch, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Friedensförderung, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), *Friedensforschung und Gesellschaftskritik*, München 1970, S. 113—131.

gie zu entschärfen<sup>14</sup>). Jede nationale Delegation hat vier separate Stimmen, von denen je einer durch einen Vertreter der Arbeiter- und Arbeitgeberinteressen und zwei durch Regierungsvertreter wahrgenommen werden. In dieser Formel bleibt das grundsätzliche Schwergewicht auf der souveränen Handlungsweise nationaler Regierungen erhalten. Dies entspricht der Tatsache, daß die Organisation zur Durchsetzung all ihrer Beschlüsse vollkommen auf Zustimmung und Kooperation der Regierungen angewiesen ist. In der gruppenspezifischen Repräsentationsformel ist die ILO jedoch weiter als andere internationale, funktional orientierte und staatlich getragene Organisationen gegangen, wengleich auch durch die Dreierformel keineswegs die gleichmäßige Vertretung von Interessen gesichert war. In ihrem klar auf kapitalistische Wirtschaftsstrukturen zugeschnittenen Stimmuster legte sie den Grund für jahrelange Auseinandersetzungen über die Existenz oder Nichtexistenz der Unabhängigkeit von Gruppendelegierten aus sozialistischen Ländern.

Unter dem Einfluß des in die Organisation hineingetragenen Kalten Krieges wandelte sich auch die Aufgabenstellung und Hauptorientierung der Organisation. Verstand sie sich in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens hauptsächlich als Sprachrohr reformistischer Arbeiterinteressen zur Durchsetzung von Minimalstandards angemessener Arbeitszeiten, von Arbeitsschutzregelungen für Frauen und Kinder und von Sozialversicherungen, so wurde Ende der vierziger Jahre durch den neuen amerikanischen Generaldirektor die Betonung zunehmend auf abstraktere Formeln wie allgemeine Menschenrechte und, nach dem Einzug der Vertreter unterentwickelter Länder, auf die Schulung in Arbeiterschaft-Management-Beziehungen sowie auf andere Formen der Neutralisierung sozialer Konflikte, auf Technische Hilfe und neuerdings auch besonders auf Industrialisierung und Arbeitsplatzbeschaffung gelegt. Mit dieser neuen Betonung wurde den Forderungen der Regierungsvertreter unterentwickelter Länder entsprochen, die — zum Teil selbst durch Arbeitervertreter Europas unterstützt — auf die zu geringe Tragfähigkeit ihrer nationalen Wirtschaften für umfassende Sozialversicherungen und Mindestlöhne hinwiesen.

Abgesehen von den durch den Kalten Krieg initiierten Resolutionen und Untersuchungen zum Problem freier Arbeitervereinigungen hat

die Verschiebung der Aufgabenprioritäten die Arbeitgeber- und Regierungsinteressen der westlichen Länder zu Lasten der Arbeiterinteressen tendenziell weiter gestärkt. An den Abstimmungsergebnissen lassen sich zugleich die überwiegend westlichen politischen Gewinne ablesen. Beispielsweise war in den Abstimmungen zum genannten Problem freier Vereinigungen der westliche Gewerkschaftsbund IBFG mit 80 % seiner Anträge erfolgreich, der Kommunistische Weltgewerkschaftsbund nur mit 32 %<sup>15</sup>).

Neben der ILO sind schon vor der Gründung der UNO eine Reihe gouvernementaler, funktional ausgerichteter Organisationen auf von amerikanischer Seite initiierten Konferenzen ausgehandelt worden<sup>16</sup>), so die *Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation* (FAO), die *Internationale Zivil-Luftfahrt-Organisation* (ICAO), der *Weltwährungsfond* (IMF) und die heute als *Weltbank* bekannte *Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (IBRD).

So wie diese Organisationen in den ersten Jahren des Bestehens der UNO mit besonderen Assoziierungsverträgen zu Sonderorganisationen gemacht wurden (wobei Weltwährungsfond und Weltbank faktisch unabhängig von der UNO blieben), wurden auch der alte *Internationale Fernmeldeverein* (ITU), der *Weltpostverein* (UPU) und ein Vorläufer der späteren *Weltorganisation für Meteorologie* (WMO) mit der UNO verkoppelt. Einen ähnlichen Status erhielt auch die *Internationale Atombehörde* (IAEA). Die zunehmende UNO-Mitgliedschaft von erst kurz zuvor politisch unabhängig gewordenen Staaten der Dritten Welt konfrontierte alle diese Organisationen mit den in der UNO-Vollversammlung neu gesetzten Schwerpunkten der Organisation. Eine überwältigende Mehrheit der UNO-Mitglieder unterstützt nicht nur seit 1960 eine eindeutige Erklärung zur völligen Abschaffung des Kolonialismus (bei der sich die reichsten kapitalistischen Länder der Stimme enthielten), sondern verlangt auch, den Problemen der Entwicklung, die schon unter Kennedy vorsichtig den Vereinten Nationen als ein von ihnen zu diskutierendes Problem nahegebracht wurden, eine angemessene, das heißt vorrangige Förderung zu geben.

Die neue Mehrheit unterentwickelter Nationen der südlichen Hemisphäre führte zu einer Reihe organisatorischer Innovationen und neuer finanzieller Prioritätensetzung. So wurden

<sup>14</sup>) Grundlegend zur ILO siehe Ernst Haas, *Beyond the Nation State*, Stanford 1968<sup>2</sup>. Vgl. auch neuerdings Ernst Haas, *Human Rights and International Action*, Stanford 1970.

<sup>15</sup>) Ebd., S. 406.

<sup>16</sup>) Zur Literatur über die folgenden Sonderorganisationen siehe Senghaas-Knobloch, a. a. O., S. 148 ff.



1968 90 % des Budgets (600 Millionen von insgesamt 672 Millionen Dollar) für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Entwicklung und sozialen Fortschritt ausgegeben. Davon wurden 392 Millionen, also etwa zwei Drittel, für direkte Entwicklungshilfe (darunter Technische Hilfe, Investitionen für infrastrukturelle Verbesserungen, Kinderhilfswerk, Flüchtlingsprobleme und Nahrungshilfe) verwandt<sup>17)</sup>.

Gemäß der neofunktionalistischen Integrations-  
theorie kann im Rahmen einer internationalen  
Mehrzweckorganisation wie der UNO das Feil-  
schen um Stimmen die Chance zur Lösung der  
einzelnen Probleme vergrößern. So könnten  
sich die Länder der Dritten Welt Unterstüt-  
zung in Fragen des Antikolonialismus und der  
Entwicklungsförderung gegen ihre eigene Un-  
terstützung für die USA oder die UdSSR in  
Ost-Westfragen einhandeln, sicherlich vor  
allem auf Grund bilateraler Verhandlungen in  
und außerhalb der Organisation. In der Tat  
zeigte sich schon zu Beginn der sechziger Jahre,  
daß die Ost-West-Polarisierung in zunehmend  
stärkerem Ausmaß die Abstimmungsergeb-  
nisse in der Vollversammlung bestimmt, daß  
also in immer mehr zur Abstimmung gelan-  
genden Fragen die sich selbst als neutral bezeich-  
nende Gruppe unterentwickelter Länder klar  
mit westlichen oder östlichen Ländern zusam-  
men votiert, während sich ein geschlossener  
Südblock gegen einen geschlossenen Nord-  
block nur selten ergibt.

Zugleich zeigt sich eine zunehmende Abwei-  
chung von einem klar westlich orientierten  
Abstimmungsverhalten. Während von west-  
lichen Vorlagen, die zur Abstimmung gebracht  
werden, nach wie vor etwas weniger als 10 %  
abgelehnt werden, ist die Ablehnungsquote  
der — allerdings viel weniger häufigen —  
östlichen Anträge von 70 % in den ersten  
Sitzungen der Vollversammlung auf 20 % in  
den frühen sechziger Jahren gesunken und war  
1966 in der 21. Sitzung der Vollversammlung  
sogar unterhalb der westlichen Quote bei nur  
4 %. Auf der Dimension der Nord-Süd-Achse  
findet sich eine etwas höhere Ablehnung der  
von den Industrieländern beantragten Resolu-  
tionen gegenüber den von den Ländern der  
Dritten Welt (durchschnittlich 19 % zu 11 %  
für die Gesamtzeit von 21 Plenartagungs-  
perioden<sup>18)</sup>.

Daß indes die so gewonnenen Tauschergeb-  
nisse die praktischen Erwartungen der Länder  
der Dritten Welt nicht befriedigen konnten,  
äußerte sich u. a. in dem Mißtrauen, daß sie  
den bestehenden „alten“ Sonderorganisa-  
tionen und dem Wirtschafts- und Sozialrat der  
UNO entgegenbrachten<sup>19)</sup>. Auf Beschluß der  
Vollversammlung wurde der Wirtschafts- und  
Sozialrat 1965 von 18 auf 27 nationale Delega-  
tionen vergrößert, wobei die neue, regional  
spezifizierte Formel eine Mehrheit der unter-  
entwickelten Länder beinhaltet. Nach wie vor  
werden jedoch (außer Formosa) die ständigen  
Mitglieder im Sicherheitsrat auch immer in den  
Wirtschafts- und Sozialrat gewählt.

Wenn auch der Wirtschafts- und Sozialrat seit  
seiner Erweiterung wieder etwas mehr Ver-  
trauen der Länder der Dritten Welt zu genie-  
ßen scheint, wurde von ihnen die Einrichtung  
von zwei neuen Organisationen durchgesetzt,  
die, anders als die alten Sonderorganisa-  
tionen, direkt der Vollversammlung verantwor-  
lich sind: 1964 wurde auf der ersten Welt-  
konferenz für Handel und Entwicklung  
(UNCTAD) eine feste Organisationsstruktur für  
UNCTAD vereinbart, in der 1967 schon etwa  
400 Mitarbeiter tätig waren. Auf dieser Kon-  
ferenz bildete sich im Unterschied zur alten  
Tausch- und Vermittlungsstrategie zum ersten  
Mal auf globaler Ebene eine feste Stimm-  
gruppe der 77, der Gruppe der unterentwickel-  
ten Länder.

Die minimalen praktischen Zugeständnisse der  
Industrienationen an die Länder der Dritten  
Welt zeigten jedoch spätestens auf der 2. Welt-  
handelskonferenz in Neu-Delhi die Ohnmacht  
bloßer Stimmajoritäten angesichts einer  
grundlegend asymmetrischen Ausgangsbasis  
der konfligierenden Parteien<sup>20)</sup>. Welche Stra-  
tegie von der Gruppe der 77 künftig einge-  
schlagen wird, bleibt noch abzuwarten. Es  
scheint sich aber der Trend anzubahnen, daß  
die neue Strategie der Polarisation, die aller-  
dings — um erfolgreich zu sein — mit einer  
konkreten und entschiedenen Kooperation der  
Länder der Dritten Welt untereinander ver-  
bunden werden müßte, wieder zugunsten einer  
pragmatisch-vermittelnden und inkrementali-  
stischen Strategie aufgegeben wird<sup>21)</sup>.

Größerer Erfolg scheint der zweiten Neugrün-  
dung, der Organisation für industrielle Ent-

<sup>17)</sup> Zahlen aus UNO: Assistance for Economic and Social Development. Available from the United Nations System, New York 1969.

<sup>18)</sup> Zu den Daten siehe Bruce Russett, Trends in World Politics, New York 1967, S. 70, und Kurt Jacobsen, Sponsorships in the United Nations, in: Journal of Peace Research, Bd. 5, 1969, S. 235—256.

<sup>19)</sup> Vgl. Walter Sharp, The United Nations Economic and Social Council, New York 1969.

<sup>20)</sup> Siehe L. H. Janssen, Events and Trends: The United Nations Conference on Trade and Development, in: World Justice, Bd. 10, 1969, S. 459—500.

<sup>21)</sup> Ein Beispiel für eine solche Kooperation gibt Michael Tanzer, The Political Economy of International Oil, Boston 1969.

wicklung (UNIDO), beschieden zu sein, die 1965 eingerichtet wurde. Sie hat es allerdings nicht mit langfristigen internationalen Abkommen, sondern mit der Vermittlung von technischen Kenntnissen, mit sogenannten präinvestiven (im allgemeinen Sinn infrastrukturellen) Industrialisierungsprojekten und Demonstrationsprojekten zu tun. Die Budgets beider Organisationen, in denen die unterentwickelten Länder eine eingebaute Stimmajorität haben, sind separat im UNO-Budget verankert; ihre operationalen Kosten werden durch das von freiwilligen Kontributionen (meist westlicher Länder) gespeiste allgemeine UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) mitgedeckt (1968 standen dem UNDP 196 Millionen Dollar zur Verfügung).

Wo die Konzessionen an die Länder der Dritten Welt aufhören, wird besonders deutlich am Schicksal des immer wieder abgelehnten, dann schließlich eingerichteten, aber von den Industrieländern des Westens wie des Ostens boykottierten Projekts eines UN-Kapital-Entwicklungsfonds. Die hinter dem Fonds stehende Idee, das für ökonomische Entwicklung notwendige Kapital auf der Grundlage auflagenfreier sowie rückzahlungs- und zinsfreier Kontributionen in die Mitentscheidung und Verwaltung der bedürftigen Länder zu stellen, reicht historisch bis in das 1954 vorgeschlagene SUNFED-Programm zurück (Special United Nations Fund for Economic Development). Auf der letzten Konferenz zur Fondsauffüllung im November 1969 sind nur 775 000 Dollar, und zwar ausschließlich von 26 Ländern der Dritten Welt selbst (unter ihnen Jugoslawien), zu Verfügung gestellt worden. Damit sind die dem Fonds insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel seit 1967 auf etwa 3 Millionen Dollar angewachsen. Dies Ergebnis heißt, daß Ost und West klar die Zumutung ablehnten, eigene Ressourcen für nicht von ihnen selbst bestimmte Zwecke frei zu machen und sich an irgendeiner Form redistributiver Operationen zu beteiligen.

Inzwischen sahen sich die Länder der Dritten Welt gezwungen, andere Wege einzuschlagen, um die für ihre Entwicklung notwendigen Investitionsmittel zu erhalten. Neben der ständigen Forderung, das langfristige Kapital der bilateralen und multilateralen Entwicklungsdarlehen zu erhöhen, wächst auch innerhalb der UNCTAD-Gruppe der 77 die Neigung, größere und mehr private Direktinvestitionen zu fördern. Die sichtbaren Konflikte zwischen den Interessen eines Entwicklungslandes und den der Privatinvestoren hofft man durch internationale Konferenzen und das von der Welt-

bank eingerichtete *Internationale Zentrum für Investitionsstreitigkeiten* zu schlichten.

Diese zunehmende Tendenz der Regierungsvertreter unterentwickelter Länder, mangels anderer Ressourcen auf ausländische Privatinvestitionen auszuweichen, entspricht der Strategie der von den USA, England und den EWG-Ländern kontrollierten Weltbankgruppe, deren streng auf kapitalistische Interessen ausgerichtete Förderungspolitik die unterentwickelten Länder ja gerade umgehen wollten<sup>23)</sup>. Grundsätzlich werden durch die Weltbankgruppe nur solche Projekte gefördert, die, wenn sie nicht sogleich profitabel sind, als geeignete Grundlage erscheinen, späteren Privatinvestitionen den Boden zu bereiten, deren erstes Interesse — am wenigsten von den Investoren selbst geleugnet — nicht Entwicklung, sondern Profitmaximierung ist.

Fragt man nach der Größenordnung multilateraler Förderung im Rahmen der gesamten internationalen Finanzaktionen in die Dritte Welt, so zeigt sich die klare Vorherrschaft bilateral regierungs offizieller und privater Kapitalströme, die aus den westlich industrialisierten Ländern in die unterentwickelten Länder gehen. 1967 wurden beispielsweise von 11,17 Milliarden Dollar, die insgesamt von den kapitalistischen Ländern in die unterentwickelten Länder gingen, nur 1,02 Milliarden Dollar, also weniger als 10 %, an multilaterale Agenturen transferiert. Die zusätzlichen 10 Millionen Dollar von insgesamt 360 Millionen Dollar Entwicklungshilfe der sozialistischen Länder ändern an diesen Proportionen nichts<sup>24)</sup>.

Nun sind in den genannten Zahlen der westlich industrialisierten Länder auch alle Kapitalströme enthalten, die an multilaterale Agenturen wie z. B. die Weltbank und den Europäischen Investitionsfonds gehen und nach den üblichen Bankstandards verwaltet werden, also im materialen Sinn nicht als Entwicklungshilfe angesehen werden können. Zieht man jedoch kurzfristige Kredite, Darlehen zu den üblichen Bankverbindungen und Portfolioinvestitionen in multilateralen Agenturen ab, so ergibt sich im Jahre 1967 ein Betrag von 717 Millionen Dollar für Entwicklungshilfe, die an internationale Organisationen gingen. Der Anteil dieser Entwicklungshilfe machte zwischen 1960 und 1968 durchschnittlich 9,3 % (bei einer

<sup>23)</sup> Zur praktischen Politik der Weltbank vgl. John King, *Economic Development Projects and their Appraisal*, Baltimore 1967.

<sup>24)</sup> Diese und die folgenden Angaben sind entnommen aus Lester Pearson u. a., *Partners in Development*, New York 1969 („Pearson Report“).

Reichweite von 9 %  $\pm$  2,6 % an allen offiziellen, aber nur 5,6 % (5,5 %  $\pm$  1,3 %) an den gesamten, in die unterentwickelten Länder gehenden Kapitalströmen aus. Der Anteil aller Privatinvestitionen betrug dagegen für die gleiche Berichtszeit durchschnittlich 21,5 % (22 %  $\pm$  3,8 %). An allen Privatinvestitionen waren wiederum die Direktinvestitionen mit 59,9 % (58 %  $\pm$  10,5 %) beteiligt.

Diese Relationen deuten auf einen Trend in der internationalen Ökonomie hin, der von zunehmender Relevanz ist. Besonders für Direktinvestitionen im Rahmen sogenannter multinationalaler Geschäftsunternehmen (BINGOs = business international organization) läßt sich seit dem Zweiten Weltkrieg eine ständige Aufwärtsbewegung verzeichnen.

Seit einiger Zeit besteht unter den Anhängern internationaler Integration und Kooperation die Neigung, auch die BINGOs (die anders als alle übrigen internationalen Organisationen direkt profitorientiert sind) in die Reihe jener Organisationen aufzunehmen, denen gemäß der Konzeption einer wachsenden Weltgesellschaft die Funktion der Friedensförderung zugesprochen wird<sup>24</sup>). Die Anerkennung der großen ökonomischen Macht der BINGOs — nach Schätzungen werden von den gegenwärtig

<sup>24</sup>) Siehe hierzu A. J. H. Judge, Multinational Business Enterprises, in: Yearbook of International Organizations, Bd. 1968—69, Brüssel 1969, S. 1189 bis 1214, der sich u. a. auch auf die von Raymond Vernon geleiteten Studien (Harvard University) stützt.

Tabelle 3:

Netto-Kapitalfluß der OECD-Länder an unterentwickelte Länder  
(direkt und über multilaterale Agenturen)  
in Mio US-Dollar

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Gesamte offizielle Entwicklungshilfe	4 686	5 165	5 535	5 869	5 952	6 057	6 279	6 614	6 429
davon:									
multilateral	548	536	539	565	382	439	477	717	661
	= 11,7 % = 10,4 % = 9,7 % = 9,6 % = 6,4 % = 7,2 % = 7,6 % = 10,8 % = 10,2 %								
Gesamter Kapitalfluß	8 075	9 197	8 487	8 565	9 080	10 461	10 426	11 169	12 753
davon:									
multilaterale offizielle Entwicklungshilfe	6,8 %	5,8 %	6,3 %	6,6 %	4,2 %	4,2 %	4,6 %	6,4 %	5,2 %
Gesamte Privatinvestitionen und Anleihen	3 148	3 098	2 497	2 511	3 192	4 170	3 841	4 181	5 843
davon:									
Direktinvestitionen	1 969	1 968	1 525	1 710	1 910	2 702	2 355	2 102	2 775
	= 62,6 % = 63,5 % = 61,1 % = 68,1 % = 59,8 % = 64,8 % = 61,3 % = 50,3 % = 47,5 %								
Gesamter Kapitalfluß	8 075	9 197	8 487	8 565	9 080	10 461	10 426	11 169	12 753
davon:									
Direkte Privatinvestitionen	24,0 %	21,4 %	18,0 %	20,0 %	21,0 %	25,8 %	22,6 %	18,9 %	21,8 %

Quelle: Angaben berechnet nach Aufstellungen bei Lester B. Pearson et. al., Partners in Development, New York 1969 („Pearson-Report“), Annex 2, Tabelle 15, S. 378.

7000 wichtigsten nur 300 schon in den siebziger Jahren 75 % der Weltproduktionskapazität kontrollieren — kann ihnen allerdings nicht zu wirklich friedensfördernden Attributen verhelfen. Sie sind in keiner Hinsicht, außer in ihren Geschäftsinteressen, international und in keiner Hinsicht kooperativ. Alle ihre Hauptentscheidungen, also vor allem was Investitionen angeht, werden in bezug auf die Mutterfirma und nur von Angehörigen der entsprechenden Nationalität getroffen. Mutterfirmen haben ihren nationalen Standort fast

ausschließlich in den westeuropäischen Ländern, Kanada, Japan und USA, wobei in den USA allein mindestens 40 % beheimatet sind. Ihren Hauptteil (im allgemeinen zwischen 60 und 75 %) investieren sie nicht in unterentwickelten, sondern in den westlich industrialisierten Ländern. Wo jedoch Niederlassungen in unterentwickelten Ländern bestehen, da weist die ganz besonders starke Vertretung von Firmen aus den früheren Kolonialmutterländern auf die imperialistische Herkunft der völlig asymmetrischen Beziehungen hin.

## V. Probleme internationaler Sicherheitsaktionen

Erst als die Länder der Dritten Welt in der UNO eine Plattform der Artikulation von Bedürfnissen und Konflikten gewannen, ist die Aufgabe der Entwicklung und Reallokation in einer internationalen Organisation zumindest zum Programm erhoben worden. Neben diesen neuen Problemen und den überkommenen Aufgaben der Standardisierung und Koordination steht schon seit Zeiten des Völkerbunds die Aufgabe der direkten Friedenssicherung im Verhältnis der Großmächte zueinander und gegenüber den kleineren Nationen im Vordergrund.

Die dem Völkerbund in dieser Hinsicht zugrunde liegende Strategie war die der *Kollektiven Sicherheit*, eine Strategie, die auf der gemeinsamen automatischen Handlungsweise aller Nationen gegen den einen, als Aggressor erkannten, abweichenden Staat basiert<sup>25)</sup>. Grundlegendes Merkmal dieser Strategie ist die Beurteilung eines Falles ohne Ansehen der Gründe. Bedingungen innerstaatlicher Ordnung werden nicht berücksichtigt. Der Staat gilt als die Einheit, deren Handlungsweise beurteilt wird. Der Aggressionsfall wird insofern auch eindeutig vom Kriterium territorialer Verletzungen her bestimmt. Ein solches Modell ist bewußt „unpolitisch“, setzt eine möglichst gleichmäßige Verteilung von Rüstungspotentialen voraus, so daß der potentielle Aggressor im voraus durch die kollektive Übermacht abgeschreckt wird, und steht und fällt in der Praxis mit der einheitlich definierten Situation eines Konfliktfalles.

Diese Strategie ist nie Wirklichkeit geworden, was sich unter anderem darin widerspiegelt, daß von 37 maßgeblichen internationalen Streitfällen im Zeitraum von 1920 bis 1937 nur etwa ein Drittel (14) überhaupt in die

Verantwortung des Völkerbundes gestellt wurden, von denen nur 6 (also 16 % von allen) mehr oder weniger erfolgreich mit Hilfe von Völkerbundaktionen beigelegt wurden<sup>26)</sup>.

Die geringe Erfolgsquote des Völkerbundes auf dem Gebiet der Sicherheit kann an dieser Stelle nicht genauer analysiert werden. In ihr zeigt sich nicht nur die unrealistische, weil unpolitische Strenge des Modells, sondern auch die geringe Legitimität, die dem Völkerbund zuerkannt wurde, und schließlich die generelle Misere einer Mitgliedschaft, die auch nicht annähernd universal genannt werden konnte. Der Gedanke kollektiver Sicherheit ist jedoch in der Charta der Vereinten Nationen wieder aufgenommen worden, allerdings unter veränderten Vorzeichen. Die Einsetzung eines Sicherheitsrats, der für die Behandlung von internationalen Sicherheitsfragen allein verantwortlich sein sollte, und die Zusammensetzung des Rats aus fünf ständigen Mitgliedern mit Vetorecht und fünf, später zehn, nicht ständigen Mitgliedern, spiegelt das Machtgefälle zwischen den Nationen deutlich wider. Das Abweichen von irgendeiner Art Theorie automatischen Handelns zeigt eine realpolitische Einschätzung des tatsächlichen Einflusses von Großmachtinteressen auf die internationale Situation.

<sup>25)</sup> Die folgenden Angaben wurden berechnet nach den Listen in Ernst Haas, *Collective Security and the Future International System*, in: Richard Falk und Wolfram Hanrieder (Hrsg.), *International and Organization*, New York 1968, S. 299—344; sowie Albert Legault, *The Authorization of Peace Keeping Operations in Terms of the Nature of the Conflicts*, Paris 1968; eine gute Quelle ist auch das SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament, 1968/1969, Stockholm 1969, S. 366 ff., und die Liste der Carnegie Endowment: *Synopsis of UN Cases in the Field of Peace and Security*, New York 1968. Zum Problem siehe auch Ernst-Otto Czempiel, *Problem der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen*, in: *Civitas*, Bd. 5, 1966, S. 41—61.

Auf diese Weise wurde nicht nur die tatsächliche Ungleichheit der Nationen in Rechnung gestellt; vielmehr sollte den Großmächten durch dieses Arrangement zugleich ein größeres Interesse für die UNO abgewonnen werden. Die baldige Lähmung der Handlungsfreiheit des Sicherheitsrats durch den interessen gebundenen Gebrauch des Vetos von seiten betroffener Großmächte, in erster Linie der Sowjetunion, die sich zunächst in einer klaren Minderheitsposition befand, entsprach der Schärfe des Kalten Krieges.

Im Zusammenhang mit dem Krieg in Korea kam es jedoch unter amerikanischer Initiative (zur Abstützung der schon eingeleiteten Interventionen) zu einer Ausweitung der Verantwortung, die der Vollversammlung für Sicherheitsfragen zugesprochen wurde. Diese Ausweitung war von besonderem Gewicht, als die Versammlung — nach der Aufnahme einer großen Zahl soeben politisch selbständig gewordener Staaten Afrikas — seit 1960 eine unabhängigere politische Orientierung bekam. Ein zweiter Ausgleich bestand in der zunehmenden Ausweitung der Verantwortung und des Handlungsspielraums des Generalsekretariats der UNO unter Leitung des Generalsekretärs. Vom Generalsekretär verantwortete Aktionen sind allerdings ausschließlich zustande gekommen, wenn in seltenen Fällen beide Supermächte gegenüber anderen Vetomächten des Sicherheitsrats ein Interesse an einer Intervention der UNO hatten, wie z. B. im Fall der Suezkrise von 1956, als die beiden Invasoren England und Frankreich eine Resolution des Sicherheitsrats mit ihrem Veto belegten. Das gleiche gilt für die Situation im Kongo, in der der Generalsekretär zunächst unter delegierter Verantwortung des Sicherheitsrats, später auf Grund wechselnder Mehrheitsfraktionen in der Vollversammlung seine Aktionen rechtfertigen konnte.

Ihre Legitimationsquote konnte die UNO mit 51 % (55 von 108 maßgeblichen Konflikten zwischen 1945 und 1965 sind der UNO von einer oder beiden Konfliktparteien oder dritten Ländern zur Beilegung übertragen worden) gegenüber dem Völkerbund verbessern. Ihre Erfolgsquote hingegen ist mit 33 % (18 von 55) nicht sehr viel größer als die des Völkerbundes, zumal ein Teil dieser Konflikte zur gleichen Zeit auch in regionalen Organisationen behandelt wurde.

Ein schärferes Licht wird auf die UN-Sicherheitsaktionen geworfen, wenn der Inhalt der Konflikte mit Art und Erfolg der UN-Aktionen konfrontiert wird. In 37 Konflikten in der Zeit von 1945 bis 1969, die die UNO beizulegen versuchte, gab es offene kriegerische Hand-

lungen; in 12 Fällen gelang es ihr, einen Waffenstillstand auszuhandeln oder das völlige Ende der Feindseligkeiten zustande zu bringen; in 5 weiteren Fällen versuchte sie es, aber scheiterte. In allen erfolgreichen und zwei der versuchten, jedoch gescheiterten Fällen waren besondere UN-Truppen eingesetzt. Deren Auftrag reichte von bloßer Beobachtung (in Griechenland 1948) bis zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der inneren Ordnung und Einheit eines Landes (Kongo) und von einer zahlenmäßigen Stärke von 34 (Griechenland) bis 19 828 Mann (Kongo).

Eine völlige Ausnahme stellt die Intervention in Korea dar, die unter US-Kommando stattfand und nicht als friedenserhaltende Operation der UNO bezeichnet werden kann, da sie ihrem Charakter nach dem manipulierten Versuch einer kollektiven Sicherheitsaktion entspricht. Unter diesem Etikett führte sie zu vollen Kriegshandlungen, in denen auch je nach Wendung des Kriegsglücks das ursprüngliche Ziel der durch die UNO legitimierten Aktion ausgedehnt oder eingeschränkt wurde. Auch wenn der Konflikt an sie berichtet wurde, hat die UNO keinerlei Einfluß genommen auf *innere Dispute und Bürgerkriege* (Indien 1945—48, Bolivien 1946—52, Nigeria 1967—69) sowie auf *Bürgerkriege*, die signifikant im *Interessen- und Interventionsbereich* einer der *beiden Hauptmächte* des Kalten Krieges standen (Tibet 1959, Ungarn 1956, Guatemala 1954, Dominikanische Republik 1965). Dies entspricht zum einen der auf staatliche Souveränität festgelegten Politik der UNO, zum anderen der realpolitischen Fügung unter die bisher *international* unkontrollierbaren Großmachtinteressen der beiden Gegner im Kalten Krieg.

Auf die Kolonialinteressen der übrigen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates wurde zumindest solange Rücksicht genommen, wie die Delegierten der neuen afrikanischen Staaten nicht eine geschlossene und entschiedene Antikolonialismuspolitik betrieben. Die früheren Kolonialländer aber sind allermeist ohne Intervention der UNO, entweder durch Kriege oder Zugeständnisse von seiten der Kolonialmächte, zu ihrer Unabhängigkeit gekommen bzw. kämpfen noch heute ohne massive praktische UNO-Intervention für dieses Ziel.

Wo *interne* Konflikte auf ein *gleichmäßig starkes Interesse beider Großmächte* stießen, sind in der Mehrzahl der Fälle UN-Aktionen zustande gekommen<sup>27)</sup>. Es wurden UN-Truppen

<sup>27)</sup> Siehe hierzu Linda Miller, *World Order and Local Disorder. The United Nations and Internal Conflicts*, Princeton 1967.

nach Zypern, in den Yemen, nach Griechenland und in den Kongo delegiert. Von den *zwischenstaatlichen* Kriegen haben nur die Kriege in Palästina und der Konflikt zwischen Indien und Pakistan zu UN-Aktionen geführt. In all diesen Fällen wurde jedoch nur eine zeitweilige Beilegung des Konflikts und eine vorübergehende Stabilisierung des Status quo erreicht.

Dieses Resultat scheint heute das von der UNO einzig erreichbare zu sein. Daß keiner von den durch UN-Aktionen vermittelten Konflikte eine dauernde *Konfliktlösung* erfahren hat, entspricht wiederum der grundlegenden Organisationsform und der resultierenden Wahrscheinlichkeit von effizienten Handlungen. Die UNO beruht auf der Anerkennung der staatlichen Souveränität ihrer Mitglieder ohne Ansehen innenpolitischer Zustände. UN-Sicherheitsaktionen können allein durch das *Auseinanderhalten* von kämpfenden Parteien, eventuell mit Hilfe besonderer neutraler Truppen, und durch das Angebot von Vermittlung durch den Generalsekretär einem schon kriegerisch manifesten Konflikt begegnen. Eine Bedingung ihrer Stärke ist die Neutralität, die dennoch in jedem Bürgerkrieg in Frage gestellt wird.

Die prinzipiellen Grenzen der UN-Sicherheitsbemühungen sind damit deutlich geworden und zugleich auch ein weiteres: Wenngleich der Krieg in Korea der einzige und letzte Fall war, in dem die UNO klar einseitig westlichen Interessen entsprechend agierte, so ist doch seitdem bis auf eine einzige Ausnahme keine

Sicherheitsaktion zustande gekommen, der die USA nicht wenigstens wohlwollend gegenüberstanden. Zu der einen Ausnahme ist die UN-Aktion nach Landung von amerikanischen Truppen im Libanon 1958 zu rechnen. Sowenig wie die UdSSR bereit war, ihre Aktionen in Ungarn oder in der ČSSR vor dem Forum der UNO zu verantworten, sowenig war die USA geneigt, in der UNO ihre Aktionen in Guatemala und der Dominikanischen Republik verhandeln zu lassen. Während aber im Fall von Ungarn die UdSSR durch Resolutionen der Vollversammlung eine moralische Verdammung der Aktion in Ungarn hinnehmen mußte, erlebten die USA keine solche Niederlage. Bis heute ist der Protest gegen ihre massive Intervention in Vietnam so indirekt, daß die USA bisher einzig und allein mit der bloßen Weigerung des Sicherheitsrates konfrontiert wurden, zur Frage in Vietnam überhaupt irgendeine Resolution zu fassen, nachdem die amerikanische Regierung 1966 erstmalig einen solchen Antrag zur eigenen Rechtfertigung stellte<sup>28)</sup>.

Die Legitimation der UNO in diesem Krieg ist zudem noch besonders gering, weil von den Hauptkontrahenten nur die intervenierenden USA Mitglied der UNO sind. Nordvietnam hat es folgerichtig wiederholt abgelehnt, der UNO irgendeine vermittelnde Berechtigung zuzusprechen, was auch für die Volksrepublik China gilt. Die wenigen und beschränkten Erfolge der UNO in Fragen der Friedenssicherung verweisen auf das generelle Problem der Erfolgsaussichten von internationalen Organisationen.

## VI. Chancen und Reichweite internationaler Organisationen

Internationale Organisationen sind der institutionelle Ausdruck einer *technischen* Entwicklungsstufe, in der Kommunikation über staatliche Grenzen hinweg nicht nur möglich, sondern zum Teil unausweichlich geworden ist, sowie einer *politischen* Situation, in der politische Ziele nicht zu jedem Preis gegen den Willen anderer durchsetzbar sind und Kompromißbereitschaft sinnvoll erscheint. Ihre Voraussetzung ist die nationalstaatliche Ordnung, die ohne Zweifel heute vorherrschender ist denn je. Seit den Anfängen internationaler Organisationen ist sie — gemessen an den nationalen Kosten für Rüstung und Militär als den Zeichen nationaler Souveränität und gouvernementaler Herrschaft — noch mächtiger geworden: 160 Dollar werden für Rüstung ausgegeben, ehe einer an eine der zahlreichen internationalen Organisationen geht.

In dicht gefügten, zumeist einseitig beherrschten Militäralianzen wird der Versuch unternommen, Prinzipien internationaler Kooperation für einen Zweck dienstbar zu machen, der nicht durch selektive Mitgliedschaft, sondern durch den inhaltlichen Gegensatz zu internationaler Kooperation überhaupt gekennzeichnet ist, nämlich durch die militärisch organisierte Feindschaft gegen vorweg definierte Gegner. Der innere Widerspruch dieser internationalen Organisationsform zeigt sich auch darin, daß die von je einer Großmacht hegemonial beherrschten Allianzen bei der Lösung innerer Konflikte entweder versagen (Zypernkonflikt, Englands und Frankreichs Invasion am Suezkanal) oder die Konflikte durch bloße

<sup>28)</sup> Siehe hierzu Richard Falk (Hrsg.), *The Vietnam War and International Law*, Princeton 1968 und 1969 (2 Bde.).

massive Unterdrückung einen manifesten Ausbruch vorübergehend verhindern (OAS in Lateinamerika, Warschauer Pakt in Osteuropa). Die Stärke internationaler Organisation ist der Kompromiß, der die Beteiligung aller potentiellen Parteien eines Konfliktes voraussetzt. Gewiß gibt es regional definierbare Probleme, doch wird sich bei den meisten Problemen früher oder später die regionale Definition als zu kurz angesetzt erweisen. Das gilt besonders für ökonomische Zusammenarbeit, die sich durch Marktgrenzen nach außen abschließt, wenngleich solche Abschließung als vorübergehende Kampfform zunächst zu etwas ausgeglicheneren Kräfteverhältnissen zwischen Regionen verhelfen kann.

Die so wenig effizient wirkende, wenigstens dem Anspruch nach *universal* organisierte Kooperation im System der UNO erscheint langfristig für die meisten Probleme geeigneter. Ihre Mängel liegen auch weniger in tendenziell universaler Vielfalt als gerade in deren Lücken, das heißt der einseitig machtpolitisch durchgesetzten Ausschließung bestimmter Nationen. China ist ein prominentes Beispiel, weil nicht nur 730 Millionen Menschen von gouvernementaler Repräsentation in der UNO ausgeschlossen sind, sondern weil zugleich das westlich ausgerichtete Regime über die abgespaltenen 13 Millionen Chinesen in Formosa im Sicherheitsrat formal eine der wichtigsten Positionen innehat. Das gleiche Prinzip zeigt sich in der ausschließlichen Zulassung der westlich orientierten Regimes der geteilten Länder Korea, Vietnam und Deutschland in den Sonderorganisationen der UNO. Die sozialistischen Staaten sind dadurch in eine Position starker Zurückhaltung gegenüber jeder Ausweitung der UNO-Verantwortung gedrängt worden, und Versuche der UNO, die gerade die geteilten Länder kennzeichnenden Sicherheitskonflikte zu schlichten, sind unter diesen Bedingungen zum Scheitern verurteilt.

Wo immer es sich um Probleme internationaler Sicherheit und Fragen der internationalen Verteilung von ökonomischen und technischen Ressourcen handelt, können internationale Organisationen, besonders gouvernementale, nur bei universaler Mitgliedschaft das Optimum ihrer Handlungsmöglichkeiten entfalten. Wenn internationale Organisationen vor allem dazu taugen, Kompromisse zwischen widerstreitenden Interessen zu erreichen, dann kann dies am besten bei universaler Mitgliedschaft gelingen, denn nur sie vermag langfristig gegen Diskriminierung und Großmachtwillkür eine gewisse Sicherheit zu geben. Das Optimum des durch internationale Organisationen Er-

reichbaren mag jedoch bei dem Charakter vieler gesellschaftlicher Konflikte immer noch nicht ausreichend zur Konfliktlösung sein. Wo es Kompromisse nicht geben kann, wird der internationale Rahmen zu einem toten organisatorischen Gerippe. So wird z. B. der Kampf gegen Kolonialismus und Rassismus hauptsächlich außerhalb der UNO geführt.

Internationale Organisation ist nicht die Antwort auf alle weltpolitisch relevanten Probleme. Nichtgouvernementale Organisationen haben tendenziell geringeren Einfluß als gouvernementale, wenn sie nicht — wie z. B. die Internationale Handelskammer — dem ökonomischen und politischen System einer der relevanten Gruppen von Nationen besonders nahestehen. INGOs mit globalem und oppositionellem Interesse haben kaum einen Einfluß, zumal wenn sie, wie im Fall der Abrüstungsbefürworter, mit ihren Forderungen den Nerv des herrschenden internationalen Systems treffen. Gouvernementale Organisationen auf der anderen Seite sind schon von den Prinzipien ihrer Mitgliedschaft her von vornherein stärker an den Status quo gebunden.

Die Chance internationaler Organisationen kann auch kaum in der Möglichkeit zum Stimmenhandel gesucht werden, da solches Feilschprinzip vielleicht zur Stärkung der bürokratischen Organisationsstruktur beiträgt, nach historischen Erfahrungen jedoch auf die Lösung inhaltlicher Probleme, sei es auf dem Gebiet der Sicherheit oder der Entwicklung, keinen positiven Einfluß nahm. Das zeigt sich beispielhaft in der zynisch klingenden Formel, mit der die Industrienationen ihre Ablehnung des UN-Kapital-Entwicklungsfonds erklärten: Ein solches Unternehmen sei erst nach einer allgemeinen Abrüstung möglich.

Generell können jedoch internationale Organisationen dort, wo der Inhalt von Konflikten längst hinter autistisch sich fortentwickelnden Feindschaften verlorengegangen ist, zu rationaler Konfliktartikulation als einem möglichen Schritt zur Lösung verhelfen; sie können die notwendige Wohlfahrtsarbeit an denen, die vom herrschenden weltpolitischen System geschädigt sind, übernehmen. Sie können schließlich zur besseren Kalkulation der Kosten blinder Machtpolitik und internationaler Risiken beitragen und überall dort, wo die Kosten direkter Polarisation und Konfrontation zu hoch erscheinen, eine Plattform bieten, gemeinsame Ziele zu formulieren und Wege gleichmäßiger oder sogar gerechter Kostenverteilung zu finden.

## Ausgewählte Literatur

- Robert Angell, *Peace on the March. Transnational Participation*, New York 1969.
- Inis Claude, *Swords Into Plowshares*, New York 1967<sup>2</sup>.
- Inis Claude, *The Changing United Nations*, New York 1967.
- Roger W. Cobb und Charles Elder, *International Community. A Regional and Global Study*, New York 1970.
- Robert W. Cox (Hrsg.), *International Organization. World Politics*, London 1969.
- Karl Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, Cambridge 1966<sup>2</sup>.
- ders., *Nationalism and its Alternatives*, New York 1969.
- Karl Deutsch u. a., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton 1968<sup>2</sup>.
- Karl Deutsch und Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The Relevance of International Law*, Cambridge 1969.
- Amitai Etzioni, *The Active Society. A Theory of Social and Political Processes*, New York 1968.
- Richard Falk und Saul Mendlovitz (Hrsg.), *The Strategy of World Order*, 4 Bde., New York 1968.
- Richard Falk und Wolfram Hanrieder (Hrsg.), *International Law and Organization*, New York 1968.
- Richard Gardner und Max Millikan (Hrsg.), *The Global Partnership. International Agencies and Economic Development*, New York 1968.
- Stephen Goodspeed, *The Nature and Function of International Organization*, New York 1967.
- Robert Gregg und Michael Barkun (Hrsg.), *The United Nations Systems and Its Functions*, Princeton 1968.
- Ernst Haas, *Beyond the Nation-State*, Stanford 1968<sup>2</sup>.
- Klaus Hübner und Jens Naumann, *Zwanzig Jahre Vereinte Nationen. Internationale Bibliographie 1945—65*, Berlin 1969.
- International Political Communities. An Anthology*, New York 1966.
- Joseph Nye (Hrsg.), *International Regionalism*, Boston 1968.
- Eva Senghaas-Knobloch, *Frieden durch Integration und Assoziation*, Stuttgart 1969.
- James Sewell, *Functionalism and World Politics*, Princeton 1966.
- Max Sörensen (Hrsg.), *Manual of Public International Law*, New York 1968.
- UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, New York 1969.
- UNO, *1967 Report on the World Social Situation*, New York 1969.
- UNO, *World Economic Survey*, New York 1968.
- Ronald Yalem, *Regionalism and World Order*, Washington 1965.
- Weitere Angaben finden sich in: Eva Knobloch und Dieter Senghaas, *Ausgewählte Bibliographie zur Friedensforschung*, in: Ekkehart Krippendorff (Hrsg.), *Friedensforschung*, Köln 1968, S. 559—589, bes. Teil 8: Recht und Frieden. Internationale Organisationen.
- Ein neues Sammelwerk ist im Erscheinen:
- Cyril Black und Richard Falk (Hrsg.), *The Future of International Legal Order*, Princeton 1969 ff. (Bd. 1: Trends and Patterns; Bd. 2: Wealth and Resources; Bd. 3: Conflict Management; Bd. 4: The Structure of International Environment; Bd. 5: Towards an International Consensus).