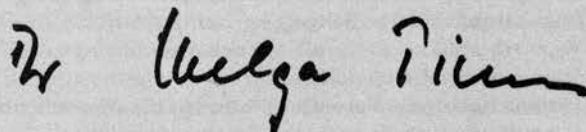


## 40 Jahre Weltorganisation: Mit den Vereinten Nationen auf dem Weg in eine bessere Welt

Sind wir das tatsächlich, wie das von der UN-Generalversammlung verkündete Jubiläums-Motto glauben machen will? Wurde denn die Organisation den Hoffnungen und Erwartungen gerecht, die seinerzeit – am Ende des bislang schrecklichsten Krieges der Menschheitsgeschichte – in sie gesetzt worden waren? Dieses Heft wird mit den Beiträgen von drei Zeitzeugen eröffnet, die in San Franzisko dabei waren. In ihnen klingt Skepsis an, deutlich wird, daß mitnichten alle Träume von damals verwirklicht wurden. Aber – und auch das ist ihnen gemeinsam – es wird zugleich faßbar, welche Bedeutung die Vereinten Nationen dafür haben, daß ein dritter Weltkrieg in den vergangenen vier Jahrzehnten vermieden werden konnte. Mögen die Erwartungen unterschiedlich und die in diesem Heft geäußerten Reformvorschläge sogar unvereinbar sein – Einigkeit besteht darüber, daß trotz aller Unzulänglichkeiten die Vereinten Nationen in mancher Hinsicht sogar über den in San Franzisko gezogenen Rahmen hinausgegangen sind: Abrüstungsdiskussion, Entkolonisierung und friedenssichernde Operationen sind hier die wichtigsten Stichworte. Anspruch und Realität der Weltorganisation werden auch in den anderen Beiträgen dieser Ausgabe gegeneinander abgewogen, in den persönlichen Erinnerungen des befreiten KZ-Häftlings, des kriegsgefangenen Wehrmachtsoffiziers, des afrikanischen Studenten, des staatenlosen jüdischen Flüchtlings, des vormaligen Résistance-Kämpfers ebenso wie in den Analysen ausgewiesener Sachkenner, die als Wissenschaftler und/oder Praktiker eine Summe der bisherigen Erfahrungen, Erfolge und Rückschläge der Vereinten Nationen auf ihren zentralen Tätigkeitsfeldern ziehen. Dieser wertenden Analyse folgt ein eingehender Blick auf das Verhältnis der Deutschen zur Weltorganisation, verbunden auch mit einem Rückblick in die Völkerbundzeit und einer Beschreibung der ersten Schritte der noch jungen Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Vereinten Nationen.

Der umfassende Ansatz dieses Heftes erlaubt es dem Leser, so meine ich, ein begründetes und faires Urteil über die bisherigen Leistungen der UNO zu fällen. Aus Sicht der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, einer Nichtregierungsorganisation, finde ich bestätigt, daß berechtigte Kritik an Einzelphänomenen niemals als Vorwand dafür dienen darf, den multilateralen Ansatz zu untergraben oder die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen zu beeinträchtigen. Das klar zu machen, ist ein wichtiges Ziel unseres Wirkens in der Öffentlichkeit. Dazu gehört auch, daß wir unsere Erwartungen formulieren: Wir erwarten, daß die Vereinten Nationen in die Lage versetzt werden, zur Lösung der politischen Krisen der Welt – zur Beseitigung des Apartheidsystems in Südafrika, zum beidseitigen, Israelis und Palästinensern; gerecht werdenden Ausgleich im Nahen Osten, zum Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan – Entscheidendes beizutragen und die Ansätze zur weltweiten Abrüstung wirkungsvoller als bisher zu verfolgen. Wir erwarten, daß der Nord-Süd-Dialog intensiviert, der Menschenrechtsschutz ausgebaut, die Entkolonisierung auch in ökonomischer, geistiger und kultureller Hinsicht gefördert, im Völkerrechtsbereich die Kodifikationsarbeit zügig fortgesetzt wird.

Derlei Erwartungen richten sich freilich mehr als an die Organisation selbst an ihre Mitglieder, die Staaten, deren vielbeschworener »politischer Wille« Voraussetzung für ein wirkungsvolles Handeln der Vereinten Nationen ist. So bleibt es unsere Aufgabe, die Öffentlichkeit über die UNO zu informieren, für die Unterstützung ihrer Ziele zu werben und gleichzeitig die UN-Politik der jeweiligen Bundesregierung kritisch zu begleiten. Wenn wir als einzelne, wenn wir als Staat etwas dafür tun, die Ziele der Weltorganisation zu verwirklichen, dann haben wir tatsächlich die ersten Schritte auf dem Weg in eine bessere Welt schon zurückgelegt.



Dr. Helga Timm, MdB  
– Vorsitzende der DGVN –

## Der unvollendete Entwurf zum Frieden

Die UN-Charta zwischen San Franzisko und den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts

CARLOS ROMULO

### Bilanz der ersten 40 Jahre

Mein lieber Freund Douglas MacArthur sagte einmal: »Alte Soldaten sterben nicht, sie schwinden allmählich dahin.« Ich würde hinzufügen: »Alte Diplomaten sterben nicht. Sie schreiben eben ihre Memoiren und halten Vorträge.« Alte Diplomaten, wie die Elefanten, vergessen auch nie. Da ich sowohl Soldat als auch Diplomat bin, habe ich ein langes Gedächtnis. Natürlich auch, was die Vereinten Nationen angeht. Ich nahm an der Konferenz teil, die die Vereinten Nationen entwarf und ihre Charta annahm, die ich mit unterzeichnet habe. 24mal habe ich die Delegation meines Landes zur Generalversammlung geleitet; ich hatte die Ehre, der Generalversammlung als Präsident zu dienen, und ich war viermal Präsident des Sicherheitsrats.

Dies nur, um anzudeuten, daß ich einiges über die nunmehr vier Jahrzehnte bestehenden Vereinten Nationen zu sagen habe. Dieses Jubiläum aber veranlaßt mich zu zwei Fragen. Die erste ist: Was durften wir vernünftigerweise von der Organisation erwarten, die wir 1945 geschaffen haben? Und zweitens: Was hätten wir von einer anderen und besseren UNO erwarten können? Gleich eine erste Antwort: Wir erhielten von den Vereinten Nationen viel mehr, als wir eigentlich erwarten durften; und gleichzeitig bin ich sehr enttäuscht davon und glaube, daß die Weltorganisation einer ernstlichen Reform bedarf.

Was ist damit gemeint, daß wir mehr von den Vereinten Nationen erhielten, als wir berechtigterweise erwarten konnten?

> Erstens waren die Vereinten Nationen einer der Schlüsselfaktoren bei der Verhinderung eines nuklearen dritten Welt-

## Die Vorgeschichte

### 14. August 1941

Präsident Roosevelt und Premierminister Churchill geben die als *Atlantik-Charta* bekanntgewordene Erklärung über die Grundsätze, »auf denen sie eine bessere Zukunft der Welt aufzubauen hoffen«, ab.

### 1. Januar 1942

In der in Washington abgegebenen *Erklärung der Vereinten Nationen* (der von Präsident Roosevelt geprägte Begriff wird hier erstmals gebraucht) verpflichten sich 26 Regierungen auf die Prinzipien der Atlantik-Charta sowie dazu, den Krieg gegen die Mächte des Dreierpaktes fortzuführen und keinen Separatfrieden zu schließen.

### 30. Oktober 1943

Die *Moskauer Erklärung* (Vier-Mächte-Erklärung über Allgemeine Sicherheit) der Außenminister Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten sowie des chinesischen Botschafters in Moskau bekräftigt die Notwendigkeit der alsbaldigen Schaffung einer allgemeinen internationalen Organisation.

### 21. August–7. Oktober 1944

Die *Gespräche von Dumbarton Oaks über die Weltorganisation* werden in Washington abgehalten. In der ersten Phase (21. 8.–28. 9.) nehmen die Vertreter Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten teil, in der zweiten (29. 9.–7. 10.) die

Chinas, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten; dieses Verfahren wurde gewählt, um der Neutralität der Sowjetunion im Krieg gegen Japan Rechnung zu tragen. Am 9. Oktober werden die »Vorschläge von Dumbarton Oaks zur Errichtung einer Allgemeinen Internationalen Organisation« veröffentlicht.

### 4.–11. Februar 1945

Auf der *Krim-Konferenz* verständigen sich Roosevelt, Churchill und Stalin in der Frage des Abstimmungsverfahrens im Sicherheitsrat der neuen Organisation, über die in den Gesprächen von Dumbarton Oaks kein Einverständnis erzielt wurde. In Jalta wird auch Ort und Datum der Gründungskonferenz festgelegt.

### 25. April–26. Juni 1945

Auf der *Konferenz der Vereinten Nationen über die Internationale Organisation* in San Franzisko arbeiten die Vertreter von 50 Staaten die Satzung der neuen Organisation aus. Am 26. Juni unterzeichnen sie die Charta sowie eine Vereinbarung über die Errichtung der Vorbereitungskommission der Vereinten Nationen; letztere tritt erstmals am 27. Juni zusammen.

### 24. Oktober 1945

Nach Ratifizierung durch 29 Staaten (einschließlich Chinas, Frankreichs, Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten) tritt die Charta der Vereinten Nationen in Kraft.

kriegs. Sie haben viele Male dazu beigetragen, die Flammen eines regionalen und potentiell weltweiten Konflikts zu dämpfen und oft sogar zu ersticken.

> Zweitens haben die Vereinten Nationen den im allgemeinen friedlichen Übergang von der Kolonialzeit zur Ära der unabhängigen Nationalstaaten durch die Entkolonisierung zustandegebracht. Beinahe zwei Drittel der Länder, die jetzt Mitglieder der UNO sind, sind aus diesem Prozeß hervorgegangen. Ich bin stolz darauf, daß der Beitrag der Philippinen zur UN-Charta das Wort »Unabhängigkeit« als ein erklärtes Ziel des UN-Treuhandsystems war (Artikel 76).

> Drittens haben die Vereinten Nationen die Menschenrechte und Grundfreiheiten im globalen Rahmen kodifiziert.

> Viertens haben die Vereinten Nationen die Antworten der Weltgemeinschaft auf die gemeinsamen weltumspannenden Probleme formulieren können: Ernährung, Alphabetisierung, Umwelt, Ressourcen der Meere und des Meeresbodens, menschlicher Siedlungsraum, Ausbreitung der Wüsten, Verfügbarkeit von Wasser und Brennstoffen, weltweite Auswirkungen unbekümmerten menschlichen Wirtschaftens. Auch legten sie den Grund für eine friedliche Nutzung des Weltraums und der Antarktis.

> Fünftens haben die Vereinten Nationen, ob dies den wohlhabenden Industrienationen gefällt oder nicht, den Dialog zwischen dem Süden und dem Norden über Teilhabe und Fairneß in der Weltwirtschaft eingeleitet.

Ich habe hier einfach einmal aufgelistet, was ich für einige der zentralen Errungenschaften der Vereinten Nationen halte. Wenn ich sage, daß dies mehr ist, als wir erwarten durften, meine ich damit, daß die UNO ja schließlich hinsichtlich ihrer Hauptfunktion — den »Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren« — in ihren Möglichkeiten unvollkommen und beschränkt in die Welt gesetzt worden war. Wir hatten auch nicht erwartet, daß sie so weitgehend in der Lage sein würde, eine wichtige Rolle im wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu spielen.

### Die Großmächte und das Veto

Bekannt ist, daß sowohl die Vereinigten Staaten als auch Großbritannien auf dem Treffen mit Stalin in Jalta den Vorschlag

machten, daß sich die Sieger des Zweiten Weltkriegs mit einem »Veto« die tatsächliche Macht in den Vereinten Nationen sichern und sich mit der ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ausstatten sollten, wo über Fragen von Krieg oder Frieden entschieden werden sollte. Unnötig zu sagen, daß Stalin Churchill und Roosevelt bereitwillig zustimmte, das Veto in der Charta festzuschreiben. Als wir Delegierten zur Gründungskonferenz in San Franzisko eintrafen, um die Charta auszuarbeiten, wußten wir nicht, daß die Frage des Vetos bereits im voraus entschieden worden war, und einige von uns kämpften energisch dagegen, bis es klar wurde, daß weder die Vereinigten Staaten noch die Sowjetunion der Organisation ohne die Aufnahme des Vetorechts beitreten würden.

Die durchgängige und bedenklichste Auswirkung des Vetos ist die, daß die Bemühungen um die Sicherung des Friedens in der Welt unglaublich gemacht wurden. Es ist natürlich von jedem der Ständigen Mitglieder schon in Angelegenheiten von geringerer Bedeutung bemüht worden. Als die Vereinigten Staaten über eine automatische Mehrheit verfügten, war es die Sowjetunion, die auf das Veto zurückgriff. Jetzt, da dies nicht länger der Fall ist, haben die USA die frühere Rolle der UdSSR durch zunehmenden Gebrauch des Vetos übernommen. Der Wille und die Absichten der großen Mehrheit der Mitgliedschaft werden damit negiert.

Das Veto ist jedoch einfach ein Ausdruck dessen, was dahintersteht: Die Großmächte hatten nie die Absicht, die Macht bei der Führung der Nachkriegswelt wirklich zu teilen. Sie wollten den Polizisten für uns alle spielen; durch Dekret, nicht durch einen demokratischen Prozeß. Der Leser möge sein Exemplar der Charta zur Hand nehmen und nachsehen. Kann er zu einem anderen Schluß kommen? Vielleicht glaubt er, daß dies der beste Weg war. Ich nicht. Ich behaupte, daß die Zeit mir unglücklicherweise recht gegeben hat: Ein Mächtetekonzert kann auf keinen Fall die moderne Welt überwachen — noch nicht einmal, wenn sich jene Großen einigen könnten, was sie natürlich nicht getan haben und auch nicht tun.

Es gibt zwei völlig verschiedene Gründe, weshalb Regierungen und Öffentlichkeit der Großmächte von den Vereinten Nationen enttäuscht sind. Die Öffentlichkeit wurde glauben gemacht, daß die UNO den Frieden in der Welt genauso erhalten könnte und



würde, wie der Frieden in jeder Gesellschaft oder Gemeinschaft erhalten wird. Und sie ist enttäuscht, daß dies nicht der Fall ist. Aber die Regierungen der Großmächte sind heutzutage aus einem anderen Grund enttäuscht: ihr Einfluß in der Weltorganisation ist nicht mehr automatisch vorhanden und auch nicht mehr überwältigend groß. Ihr schwindendes Interesse spiegelt den Rückgang ihres Einflusses und ihrer Kontrolle wider. Die Öffentlichkeit in diesen Ländern hat eine entscheidende Tatsache nicht verstanden: Die Vereinten Nationen waren nie dazu bestimmt, das zu tun, was ebendiese Öffentlichkeit mit Recht erwartete — nämlich die Gewalt zwischen den Staaten zu zügeln sowie friedliche Lösungen einzufordern und durchzuführen. Der gesunde Menschenverstand erwartete genau das, was die Menschheit im Atomzeitalter zum Überleben braucht. Fairerweise muß gesagt werden, daß die Staatsmänner, die in Jalta zusammenkamen, zweifellos glaubten, daß sie die Charta nicht durch den Kongreß, das Parlament und das Politbüro bekommen könnten, wenn das Veto darin nicht festgeschrieben wäre. Die kleineren Staaten der Welt aber waren zutiefst enttäuscht; sie konnten schon das Zeichen an der Wand sehen: Es würde die Vereinten Nationen geben, aber sie würden keine Wirksamkeit entfalten können. Sie könnten mit der Zeit (und aus denselben Gründen) den Weg des Völkerbundes nehmen, wenn sie nicht auf irgendeine Weise in der wichtigsten Sache — der Wahrung des Friedens — zu einer effektiven Organisation aufgewertet würden.

Die Hauptschuld an der Einbeziehung des Vetos in die UN-Charta muß jedoch nicht jenen Staatsmännern zugeschrieben werden, sondern einer weit größeren Zahl einflußreicher Persönlichkeiten bei den Großmächten, die eine Weltorganisation haben wollten, in der die Karten von vornherein zu ihren Gunsten verteilt waren; und dabei sollte es auch bleiben. Damit will ich nicht sagen, daß es so etwas wie eine umfassende Verschwörung gegeben hätte, sondern vielmehr, daß die offizielle Meinung nicht bis zu dem Punkt fortgeschritten war, daß sie sich wirklich das Konzept einer internationalen Gemeinschaft zu eigen gemacht hätte — der Zugehörigkeit zum einen kleinen »Weltdorf«, in den Worten von Barbara Ward, das dieselben Bedürfnisse und Probleme hat wie jede Gemeinschaft in jedem Land. Sie sahen nicht, daß diese Probleme nunmehr gemeinsam gelöst werden müssen. Da ihr Ausmaß weltweit ist, wäre keine Nation oder Staatengruppe jemals wieder in der Lage, durch einseitiges Vorgehen Lösungen zustandezubringen. So wie sich die Generäle auf den letztvergangenen Krieg vorbereiten — und sie tun dies tatsächlich —, so schicken sich die Politiker an, die Probleme des letzten Jahrhunderts zu lösen. Die Bedürfnisse dieses und sicherlich die des 21. Jahrhunderts können freilich nur durch gemeinsame Entscheidungen befriedigt werden, die im Gemeinderat des »Weltdorfes« getroffen werden.

Wer findet, daß diese Behauptung noch weit entfernt ist von dem Punkt, an dem wir uns jetzt befinden, hat gewiß recht. Wer aber glaubt, daß wir uns durch die vielfältigen Gefahren und Risiken des Atom- und Weltraumzeitalters durchwursteln können ohne kollektive Rüstungsregelung und Zurückdrängung unsozialen internationalen Verhaltens, der irrt. Da bin, vergebewärtigt man sich die leidvollen historischen Erfahrungen der Menschheit, wohl doch ich der Realist.

### Charta und Friedenssicherung

Wie ist es mit der Rolle der Weltorganisation bei der Friedenswahrung bestellt? Unter den Bestimmungen der Charta ist die Hauptverantwortung hierfür dem Sicherheitsrat zugewiesen. Die Charta wurde 1963 dahin gehend abgeändert, daß die Zahl der Mitglieder des Sicherheitsrats von 11 auf 15 erhöht wurde. Hinsichtlich der Befugnisse des Sicherheitsrats aber hat es in der ganzen Zeit keine Änderungen oder Modifikationen der Charta gegeben.

Bezüglich der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten ist der Sicherheitsrat — und damit die UNO allgemein — so etwas wie



Dr. Carlos Romulo,  
geb. 1899  
in Manila,

langjähriger Außenminister der Philippinen (1950–1952 und 1969–1984), begann seine vielgestaltige Karriere — Professor, Soldat, Diplomat, Parlamentarier — als Journalist; 1942 mit dem Pulitzer-Preis ausgezeichnet. Im Zweiten Weltkrieg zunächst als Major Adjutant des Oberbefehlshabers der alliierten Streitkräfte im Südwestpazifik, General Douglas MacArthur; im September 1944 zum Brigadegeneral befördert. Mit MacArthur nahm er an der Invasion Leytes und der Rückeroberung Manilas teil. 1945 leitete er die philippinische Delegation zur Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Franzisko; bis 1954 Ständiger Vertreter seines Landes bei der Weltorganisation. Präsident der 4. UN-Generalversammlung. Leiter der philippinischen Delegationen unter anderem zur Konferenz über den Friedensvertrag mit Japan in San Franzisko 1954 und zur asiatisch-afrikanischen Konferenz in Bandung 1955. Am 24. Oktober 1945 Vertreter (Resident Commissioner) des — noch nicht unabhängigen — Bundes der Philippinen in den Vereinigten Staaten.

ein zahnloser Tiger. Er kann »auffordern«, er kann »empfehlen«, er kann »untersuchen«. Er kann unter den Bestimmungen von Kapitel VI den Staaten aber nicht *befehlen*, einen Zwist zu den von ihm festgelegten Bedingungen beizulegen, wenn die Staaten selbst dazu nicht in der Lage sind.

Im Hinblick auf Aggressionsakte kann der Sicherheitsrat unter Kapitel VII seine Mitglieder »auffordern«, wirtschaftliche und andere Sanktionen zu verhängen. Und er kann, theoretisch, die Übeltäter mit Krieg überziehen:

So »kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.« (Art. 42)

Aber wenn die UN-Mitgliedstaaten sich weigern, Truppen zur Verfügung zu stellen, oder wenn die Aktion durch ein Veto verhindert wird, ist die Weltorganisation wieder einmal machtlos. Tatsächlich haben die Vereinten Nationen ihre Kompetenz zu militärischen Strafmaßnahmen erst einmal erfolgreich eingesetzt: im Falle Korea. Doch teilen nicht alle die Auffassung, daß es sich wirklich um eine Aktion der Vereinten Nationen — unter deren Flagge die Truppen entsandt wurden — handelte. Und dieser Einsatz war nur möglich, weil die sowjetische Delegation die Vereinten Nationen damals boykottierte.

Interessanterweise gibt es in der Charta keine Vorschrift zur Abrüstung; eher beiläufig wird sie in Art. 11 der Charta erwähnt, dahin gehend, daß sich die Generalversammlung »mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einschließlich der Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung befassen« kann. Der Sicherheitsrat wird lediglich damit beauftragt, »Pläne auszuarbeiten, die den Mitgliedern der Vereinten Nationen zwecks Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen sind« (Art. 26). Im Hinblick darauf hat die Weltorganisation nicht stillgestanden. Es hat verschiedene wichtige

Neuerungen durch die Vereinten Nationen gegeben. Seit den frühen sechziger Jahren ist die Generalversammlung immer für »allgemeine und vollständige Abrüstung unter wirksamer internationaler Überwachung« eingetreten. Dies war von den Gründern nicht vorgesehen.

Eine andere Neuerung von größter Bedeutung war die Entwicklung dessen, was ich »Friedenswahrung durch Dazwischentreten« nennen möchte. Dies ist gleichbedeutend mit der Rolle des Polizisten in seinem Revier. Der Polizist erklärt denen, die sich prügeln, nicht den Krieg, sondern versucht die Kämpfenden zu trennen oder die Übeltäter zu verhaften, um sie mit der geringstmöglichen Gewaltanwendung vor Gericht zu bringen. Diese Friedenswahrung dadurch, daß sich Dritte zwischen die Konfliktparteien stellen, wie dies die friedenssichernden Operationen der »Blauhelme« kennzeichnet, ist ein wichtiger Durchbruch gewesen. Die den Friedenstruppen erteilten Mandate standen auf schwachem Grund; einige Länder, so Frankreich und die Sowjetunion, haben es versäumt, ihr Teil zu den Kosten beizutragen, aber trotzdem haben UN-Kontingente den Frieden erfolgreich gewahrt — manchmal viele Jahre lang in spannungsreichen und schwierigen Gegenden. In letzter Zeit ist die Auftragserteilung solider geworden, und die Staaten, auf deren Boden UN-Kontingente eingesetzt sind, können diese nicht mehr auffordern, das Land zu verlassen. Sie können nur durch Entscheid des Sicherheitsrats entfernt werden. Auf diesem Gebiet, wie in anderen auch, haben wir von den Vereinten Nationen weit mehr erhalten, als wir erwarten durften. Diese Polizistenrolle der UNO war in der Charta überhaupt nicht vorgesehen.

Dieser kurze Blick auf die Charta hat auch einige Defizite zutage gefördert. Obzwar nicht viele, so haben diese doch die Verfassung der Welt nach dem Zweiten Weltkrieg bestimmt. Sie haben den Staaten Wettstreit und Kampf sowie die Unterminierung von Regierungen und Übergriffe auf die Gebiete von Nachbarstaaten erlaubt. Diese zahnlosen Bestimmungen der Charta haben in der internationalen Gemeinschaft tatsächlich das gesetzlose Verhalten legalisiert. Sie haben das Aufblühen der Verdächtigungen und des Mißtrauens beschleunigt, das zum Wettlauf der Rüstungen geführt hat; besonders der tödlichste Rüstungswettlauf aller Zeiten, durch den die Auslöschung der menschlichen Gesellschaft droht, wurde durch sie angeheizt.

Die Charta der Vereinten Nationen, die wir haben, mag damals zwar die beste gewesen sein, die zu bekommen war, sie bietet heute aber nur den Rahmen für fortgesetzte internationale Anarchie, Streit und Konflikt, indem sie die Staaten, und besonders die mächtigen unter ihnen, geradezu einlädt, sich weiterhin nur um ihre kurzfristigen Interessen zu kümmern und nach kleinlichen Positionsgewinnen, die lediglich neue Zwietracht heraufbeschwören, zu streben. Menschliche Wesen, unvollkommen wie sie nun einmal sind, bleiben unfähig, sich an friedliche und gesetzliche Praktiken zu halten, solange kein Erzwingungsstab vorhanden ist (auch wenn er vielleicht nur selten in Aktion zu treten braucht). Diese Spielregel jeder menschlichen Gesellschaft ist nicht weniger notwendig in der größten Gesellschaft: der der Nationalstaaten. Sie sind sogar noch dringender notwendig an dieser letzten »Wildwest«-Grenze zu Recht und Ordnung. Vigilanten und Freischaren sind nicht die Antwort. Wir brauchen den Sheriff und den Richter und einen funktionierenden Gemeinderat. Wenn die Welt nicht fähig ist zur Domestizierung der Staaten, dann ist sie auch nicht fähig zum Überleben.

#### Reformvorschläge und Reformgegner

Der 40. Jahrestag der Vereinten Nationen ist ein günstiger Zeitpunkt, um einen prüfenden Blick auf die Organisation und ihre Satzung zu werfen. Beim Silberjubiläum 1970 nahmen meine Delegation und einige andere das Vorhaben in Angriff, die Charta auf den neuesten Stand zu bringen. Man muß sich ver-

gegenwärtigen, daß sie für eine Zeit bestimmt war, in der es noch keine Atombombe gab. Wir, die wir im Frühjahr 1945 in San Franzisko anwesend waren, wurden in Unwissenheit über die Atombombe gelassen. Die Charta war deshalb überholt noch ehe die Tinte trocken war.

Seit 1970 arbeitet eine reformerische Gruppe von Staaten gegen alle Widrigkeiten daran, die Organisation zu modernisieren. 1974 gelang es der Gruppe, ein Nebenorgan der Generalversammlung zwecks Überprüfung der Charta einzurichten — gegen heftigen Widerstand der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion, Frankreichs und Großbritanniens. Der von 47 Staaten beschickte »Sonderausschuß für die Charta der Vereinten Nationen und die Stärkung der Rolle der Organisation« hat sich seither jedes Jahr getroffen und hat ein umfangreiches Dossier von Änderungs- und Verbesserungsmöglichkeiten zusammengestellt. Diesen ist jedoch in erster Linie durch die eben genannten Staaten im Ausschuß der Weg in die Generalversammlung (zwecks Ausführung) verstellt worden. Nach vierzig Jahren ist für die UNO nicht nur eine Inspektion, sondern eine Generalüberholung fällig. Diese Überholung muß die eingebauten Schwächen überwinden, an denen die Weltorganisation gegenwärtig leidet und die eine Welt enttäuscht haben, die sich nach Frieden sehnt. Die wichtigsten Reformen müssen daher darauf abzielen, daß den Vereinten Nationen die Mittel in die Hand gegeben werden, um die ihnen auferlegten Verpflichtungen erfüllen zu können — in den Worten der Charta »die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«. Vierzig Jahre Erfahrung haben diesbezüglich die Unzulänglichkeit der UNO gezeigt. Jahrzehntelang haben die Staaten jetzt schon über Abrüstung gesprochen. Aber es kann und wird keine Abrüstung geben, bevor es nicht ein wirkungsvolles Sicherheitssystem der Vereinten Nationen gibt. Die Staaten können in dem gegenwärtig bestehenden Vakuum von Gesetz und Ordnung in der Welt angesichts des völligen Mangels an Mitteln zur Garantie von Sicherheit und Gerechtigkeit ihre Waffen nicht niederlegen.

Zu den Feldern der Vereinten Nationen, die am dringendsten der Reform bedürfen, zählen die Friedenswahrung und das Veto. Ich habe weiter oben die Entwicklung der friedenssichernden Operationen beschrieben. Dieser Aktivitätsbereich der Weltorganisation sollte in der Charta verankert werden, was jetzt nicht der Fall ist; er sollte überdies beträchtlich ausgebaut und gestärkt werden. Der Sicherheitsrat sollte das Recht erhalten, UN-Beobachtergruppen oder eine UN-Friedenssicherungstruppe einzusetzen, wann immer und wo immer er das für nötig erachtet, um einen Konflikt zu verhindern oder zu beenden. Zur Zeit ist die Zustimmung der Konfliktparteien erforderlich, wenn UN-Einheiten entsandt werden sollen; dies bedeutet in der Praxis, daß sie es sich leisten können, die UNO zu ignorieren. Eine kleine Zahl von Einheiten, die aus verschiedenen Nationalitäten zusammengesetzt und auf der Grundlage von Abkommen in verschiedenen Ländern stationiert sein könnten, in einer Stärke bis zu 5 000 Mann, sollten in Bereitschaft gehalten werden. Im Ernstfall könnten sie umgehend eingesetzt werden, womit die gegenwärtig auftretende Verzögerung durch die jeweils erst erfolgende Aufstellung der Truppe vermindert würde. Obwohl diese eigentlichen UN-Einheiten weiterhin klein an Zahl wären, könnten sie bei Bedarf durch die normalen Streitkräfte der UN-Mitglieder unterstützt werden, unter Anwendung der strengeren Vorschriften über Zwangsmaßnahmen im Kapitel VII der UN-Charta.

Heutzutage haben die UN-Friedenstruppen sicherlich keine Chance, der massierten militärischen Macht größerer Länder gegenüberzutreten. Falls und wenn die Abrüstung jedoch tatsächlich in Angriff genommen wird, werden die UN-Friedenstruppen zunehmend wichtiger für die Wahrung von Stabilität und Frieden, und in einer abgerüsteten Welt werden sie der Schlüssel zu dauerhaftem Frieden sein. Keine Nation wird heute abrüsten, da es keine tragfähige Alternative zur nationalen Wehr gibt. Wir müssen jetzt diese Alternative entwickeln, so daß die Nationen beginnen können, dem Gedanken der Abrü-



stung auf einer realistischen Grundlage näher zu treten. Heute können sie ihn nicht ernst nehmen.

Friedenssichernde Maßnahmen sollten weiterhin vom Sicherheitsrat autorisiert werden und auch künftig dem UN-Generalsekretär unterstehen. Sie sollten von keiner ›Troika‹ von Generälen oder durch andere Kunstgriffe behindert werden, die die Routineoperationen der Gefahr eines Vetos unterwerfen würden. Wenn es der Sicherheitsrat versäumte zu handeln, könnte selbstverständlich die Generalversammlung gemäß ihrer wichtigen Resolution 377(V) von 1950 (›Gemeinsames Vorgehen für den Frieden‹/›Uniting for Peace‹) die Verantwortung übernehmen.

Es hat jedoch keinen Sinn, einen bewaffneten Streit ruhigzustellen, wenn die Ursache, die ihm zugrundeliegt, unerledigt bleibt. Dies haben wir aus bitterer Erfahrung gelernt — im Nahen Osten, in Asien und anderswo. Und dieser Bereich ist der zweitschwächste der Charta. Sie sollte dahin gehend abgeändert werden, daß die bindende Verpflichtung enthalten ist, einen Schiedsspruch oder die gerichtliche Beilegung von internationalen Streitfällen zu akzeptieren, wo Verhandlungen, Vermittlung oder Schlichtung unzureichend sind. Von besonderer Bedeutung hierfür ist der philippinische Vorschlag für eine ständige Kommission der Vereinten Nationen zur Streitbeilegung. Weltweit ist es allgemeine und anerkannte Praxis, sich an einen Dritten um Hilfe im Fall von Streitigkeiten zu wenden, die die Konfliktparteien selbst nicht lösen können. Nur auf der internationalen Ebene haben wir weiterhin geduldet und entschuldigt, daß die Parteien selbst entscheiden, ob sie Hilfe bei ihren Streitfällen annehmen wollen oder nicht, ob sie die wohlwogeneren Schlußfolgerungen eines kompetenten Schlichters akzeptieren oder nicht. Jedes Versäumnis, hier zu verbindlichen Regelungen zu gelangen, birgt in unserer modernen und interdependenten Welt letztlich die Saat für einen Atomkrieg in sich.

Weiter oben habe ich mich schon über die erfolglosen Bemühungen geäußert, das Veto oder den ›Grundsatz der Einstimmigkeit der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats‹ aus der Charta zu entfernen. Das Veto macht die erklärten Ziele der Weltorganisation zunichte und unterminiert ihre Prinzipien. Das Veto macht die Vereinten Nationen gerade in den Fragen mit der größten Bedeutung wirkungslos: bei der Wahrung des Friedens und der Streitbeilegung. Die Weltgesellschaft kann nicht aus besonders privilegierten und unterprivilegierten Mitgliedern bestehen, wenn es darum geht, die gemeinsamen Geschäfte zu führen und die gemeinsamen Probleme zu lösen. Kein einzelner Staat und keine Staatengruppe darf die Macht in Händen halten, die internationale Friedensmaschinerie zu stören oder zum Stillstand zu bringen. Die selbstverschafften Privilegien, die Nationen in vergangenen Jahrhunderten kennzeichneten, haben in der entstehenden Weltgesellschaft keinen Platz. Ich bin der festen Überzeugung, daß der ›Grundsatz der Einstimmigkeit‹ aus der Charta gestrichen werden sollte. Ich erkenne auch, daß dies eine unrealistische Hoffnung für die nahe Zukunft ist. Deshalb unterstütze ich Bemühungen, seinen Gebrauch zu beschränken.

Das Veto sollte insbesondere dann nicht anzuwenden sein, wenn es um die Verabschiedung von Resolutionen geht, die eine Feuereinstellung, die Entflechtung von bewaffneten Kräften und den Rückzug hinter die jeweiligen Grenzen in Fällen von bewaffneten Konflikten fordern; es sollte auch bei einer Vielzahl von weniger wichtiger Angelegenheiten beseitigt werden, wie zum Beispiel bei der Entsendung von UN-Beobachtern oder dem Ersuchen an den Generalsekretär, eine Rolle bei der Beilegung von Streitigkeiten zu spielen. Meiner Ansicht nach sollte das Veto in all jenen Angelegenheiten nicht anwendbar sein, die unterhalb der Ebene der Zwangsmaßnahmen bleiben. Es sollte deshalb nicht im Fall der UN-Friedenswahrung anwendbar sein, wie sie zur Zeit praktiziert wird.

Es wird gelegentlich Besorgnis geäußert über die Regel ›ein Staat, eine Stimme‹ der Generalversammlung. In meinen Au-

gen wird das Problem übertrieben. Warum, erstens, haben Demokratien Einwände gegen die Praktizierung der Demokratie im Haus des weltumfassenden Gemeinderats? Und zweitens ist das Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung in der Praxis nicht das Ergebnis festgefügtter Mehrheiten. Sie erfolgt vielmehr nach sorgfältigen Verhandlungen zuerst innerhalb und dann zwischen den Regionalgruppen. Es gibt natürlich einige Fragen, in denen die überwältigende Mehrheit der Staaten und die Weltöffentlichkeit glatt — und mit Recht — mit einem, zwei oder drei Staaten nicht übereinstimmt. Worin besteht dann das Problem? Mit den Abstimmungsverfahren oder mit den Ansichten und Meinungen dieser wenigen Staaten?

Ich möchte die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion, Frankreich und Großbritannien ersuchen, ihre Einstellung zu den verschiedenen bedeutsamen Vorschlägen für eine Reform der Weltorganisation zu überprüfen, die in dem erwähnten Sonderausschuß zur Charta-Reform gründlich erörtert worden sind. Ich denke hier nicht an Kosmetik, die den Anschein von Wandel erwecken soll, sondern an wirkliche, zeitgemäße und substantielle Veränderungen.

#### 1945 — 1985 — 1995

Wenn die Vereinten Nationen sich bis zu ihrem 50. Geburtstag nur diese wenigen Änderungen zu eigen machen könnten, die ich hier recht knapp skizziert habe, was könnte dies für die Welt bedeuten!

Es würde erstens heißen, daß die internationale Gemeinschaft den ersten und einzigen größeren Versuch unternommen hätte, ein echtes weltweites System zur »Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit« zu schaffen. Heute gibt es keines. Der Plan einer ›kollektiven Sicherheit‹, die vom Mächtekonkordat der Sieger des Zweiten Weltkriegs mittels der Vereinten Nationen gewahrt werden sollte, brach natürlich sofort zusammen. Auch konnte ein solches Vorhaben nie wieder aufgenommen werden. Ferner ist seither nichts an seine Stelle getreten. Die Nationen können sich nicht vor dem Atomzeitalter drücken. Sie können nicht zu kolonialen und vorkolonialen Zeiten zurückkehren, als die Entfernungen groß und eine Art Puffer zwischen den Staaten waren. Heute sind die Puffer alle verschwunden: Ob uns dies nun gefällt oder nicht, wir sind in das Zeitalter der Gemeinsamkeit geworfen worden.

Wenn die Charta von vornherein die Bestimmungen enthalten hätte, die ich umrissen habe, dann wäre die Abrüstung inzwischen abgeschlossen und die für die Rüstung verschwendeten Milliarden hätten eine konstruktive Verwendung gefunden. Weder stünde die türkische Armee in Zypern, noch die sowjetische in Afghanistan. Es hätte keine Waffen gegeben für den Abnutzungskrieg zwischen Iran und Irak; die Differenzen wären auf der ideologischen und religiösen Ebene geblieben. Der Nahost-Konflikt wäre entschärft und entmilitarisiert, gerechte Regelungen wären durchgeführt worden, die den grundlegenden Bedürfnissen der streitenden Parteien Rechnung getragen hätten.

Fragen von Grenzstreitigkeiten, Wasserrechten, sauberer Luft und saurem Regen wären entschieden worden, sobald sie auftauchen. Das allgemeine Los der Menschheit wäre beträchtlich besser, als es heute ist. Wir würden alle leichter atmen, da das nukleare Damoklesschwert nicht mehr über uns hinge. Die UN-Maschinerie für Friedenswahrung und Streitbeilegung wäre immer wieder erprobt, nachgeprüft und verbessert worden, bis allmählich das Vertrauen gewachsen wäre und die Staaten sich zunehmend auf internationale Verfahren verlassen hätten statt auf unilaterale Entscheidungen und Aktionen all derer, die über genügend Macht verfügen, sie durchzusetzen.

Warum solche fernen Möglichkeiten überhaupt erwähnen? Weil es keinen anderen Weg gibt. Es gibt keinen Weg zurück; und es ist viel zu gefährlich, da zu verharren, wo wir jetzt sind. Es gibt eine Sache, die wir noch nicht versucht haben. Diese Sache wäre nämlich der gemeinschaftliche Versuch, unsere gemeinsamen Probleme zu lösen; und an erster Stelle die von Weltfrieden

und internationaler Sicherheit. Heute sehen die Staaten keine Alternative zum Rüstungswettlauf. Und so bleiben sie, wie die Lemminge, auf ihrem ungestümen Zug ins nukleare Flammenmeer. Die Alternative ist schwer zu verwirklichen; unmöglich ist sie nicht. Sie erfordert auch auf der internationalen Ebene, was wir in jedem Land als selbstverständlich voraussetzen: daß zerstörerischer und eigennütziger Gewalt gesetzlich sanktionierte Beschränkungen auferlegt werden. Keine Gesellschaft kann ohne diese Schranken überdauern. Und die Weltgesellschaft kann es auch nicht.

Obwohl sie eine beträchtliche Verbesserung gegenüber dem Völkerbund darstellen, können die Vereinten Nationen auf lange Sicht nicht so bleiben, wie sie sind. Jedes Stadium der internationalen Organisation hat zweifellos die Geisteshaltung der Regierungen und Völker der jeweiligen Zeit gespiegelt. Die Vereinten Nationen von morgen müssen das werden, worauf Völkerbund und UNO von gestern und heute hinführen: nämlich eine Weltorganisation, die sich genau in den Verantwortlichkeiten als wirksam erweist, die von ihr gefordert sind. Aber sind Regierungen und Öffentlichkeit bereit, einen solchen Schritt zu unterstützen? Viele sind es, aber einige der wichtigsten sind es sicherlich nicht. Und unter diesen müssen wir die Supermächte nennen. Die Dinosaurier begingen den Fehler, sich hinsichtlich ihrer Sicherheit auf sich selbst zu verlassen, weil sie groß und stark waren. Heute ist die Kernwaffe der große »Gleichmacher«. Und zur Zeit gehen die Staaten den Weg des Dinosauriers in Richtung Untergang. Hoffnung auf Rettung liegt nur darin, das gute Einvernehmen der Nationen im Han-

deln zustandezubringen und nicht bloß bei der Unterstützung wohlklingender Erklärungen.

Die Vereinten Nationen sind nicht einfach ein frommer Wunsch oder ein angenehmer Einfall. Sie sind das Lackmuspapier für den Test aufs Überleben der Menschheit. Heute stehen sie verlassen da, verlassen gerade von einigen der Großmächte, die für ihr Funktionieren und ihre Wirksamkeit besonders wichtig sind. Die Vereinten Nationen müssen radikal verbessert und in den Mittelpunkt des internationalen Lebens gestellt werden, wenn die Menschheit dem Kurs entrinnen soll, zu dem sie jetzt verurteilt zu sein scheint. Es ist nicht zu spät, nochmals nachzudenken, aber es ist bereits sehr spät. Jede derartige Hoffnung verlangt jedoch eine umfassende Angleichung der Einstellungen, Verpflichtungen und Perspektiven seitens der Mitgliedsstaaten und ihrer Völker. Es bedeutet die Zusammenlegung der nationalen Souveränitäten im gemeinsamen Interesse innerhalb der Institution, die wir zu diesem Zweck ja bereits geschaffen haben. Wenn dies nicht möglich ist, dann wird das Leben auf diesem Planeten bald auch unmöglich sein.

Die Vereinten Nationen werden heute von einigen Staaten mißbraucht, vernachlässigt oder vergessen. An dieser Vernachlässigung läßt sich die Gefahr messen, in der wir uns befinden, denn sie bedeutet, daß das Werkzeug preisgegeben wird, mit dem das Gebäude dauerhaften Friedens errichtet werden kann.

Ich hoffe, daß es einen 50. Jahrestag der Vereinten Nationen geben wird, und ich hoffe, daß es dann Vereinte Nationen sein werden, denen das an die Hand gegeben wurde, was sie brauchen, um das zu tun, was wir von ihnen erwarten.

## Störmanöver in San Franzisko

### Erinnerungen eines sowjetischen Diplomaten

Auf der Konferenz von San Franzisko (25. April bis 26. Juni 1945), auf der die Organisation der Vereinten Nationen gegründet wurde, wurden mehr als tausend Abänderungsvorschläge, Zusatzbestimmungen und Veränderungen geprüft, die die Konferenzteilnehmer zum Entwurf der Satzung der zu errichtenden Organisation eingebracht hatten. Der Entwurf dieser Charta war im Spätsommer 1944 in Dumbarton Oaks (Washington) von Vertretern der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten und Großbritanniens vorbereitet worden; Berücksichtigung fanden dann noch die Ergänzungen, die im Februar 1945 auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs dieser drei Mächte auf der Krim angenommen worden waren.

Zur Prüfung der zahlreichen Abänderungsvorschläge und Zusatzbestimmungen zur Charta wurden auf der Konferenz zwölf Ausschüsse gebildet, die man zu vier Kommissionen zusammenfaßte. Der Verfasser dieser Zeilen war beauftragt, die sowjetische Delegation in zwei wichtigen Ausschüssen der Konferenz zu vertreten: im Ausschuß II/1 (Generalversammlung: Struktur und Verfahren) und II/2 (Generalversammlung: politische und Sicherheitsfunktionen).

Ich kann in einem kurzen Beitrag nicht auf den weiten Kreis der auf der Konferenz erörterten Fragen eingehen und möchte mich daher auf die Antwort auf die Frage beschränken, ob es auf der Konferenz von San Franzisko Verstöße der Vereinigten Staaten und Großbritanniens gegen die in Dumbarton Oaks und auf der Krim mit der UdSSR erzielten Vereinbarungen zur Charta der Weltorganisation, die zwecks Gewährleistung der internationalen Sicherheit gegründet werden sollte, gegeben hat.

Diese Frage muß ich leider bejahen, es gab Verstöße der Alliierten gegen die Vereinbarungen. Dazu möchte ich folgende Tatsachen anführen:

ALEXEJ ROSTSCHIN



Dr. Alexej Rostschin,  
geb. 1905  
in Moskau,

ist seit 1936 diplomatisch tätig. 1938/39 leitend im Zentralapparat des Volkskommissariats für Auswärtige Angelegenheiten der Sowjetunion, 1944–1946 Berater des Hauptvertreters der UdSSR in der Europäischen Konsultativkommission in London. Später wieder in leitenden Funktionen im sowjetischen Außenministerium tätig; 1952/53 gehörte er der Ständigen Vertretung der Sowjetunion bei den Vereinten Nationen an. Botschafter Rostschin trat 1977 in den Ruhestand und ging zu wissenschaftlicher und pädagogischer Arbeit an der Diplomatischen Akademie des Außenministeriums der UdSSR über. Professor für die Geschichte der Außenpolitik der UdSSR und für internationale Beziehungen.

Am 24. Oktober 1945 war er Berater des Vertreters der UdSSR, Andrej Gromyko, im Exekutiv Ausschuß der Vorbereitungskommission der Vereinten Nationen.