

Die UN und die Entkolonialisierung (I)

Vom politischen Prinzip zum zwingenden Völkerrechtsgrundsatz*

Martin Pabst

Bereits kurz nach ihrer Gründung wurden die Vereinten Nationen in den kolonialen Ablöseprozess eingebunden, der sie in den ersten 30 Jahren ihrer Geschichte nachhaltig beschäftigen sollte. Mit der richtungweisenden Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 wurde die Herbeiführung von Selbstregierung zur völkerrechtlichen Pflicht erhoben. Die UN haben diesen Prozess auf vielfältige Weise unterstützt. 70 Jahre später kann er als beinahe abgeschlossen gelten. Erst durch die Entkolonialisierung sind die bei ihrer Gründung europäisch-amerikanisch dominierten UN zu einer wirklich repräsentativen Weltorganisation geworden.

Das Mandatssystem des Völkerbunds

Das vom südafrikanischen Premierminister Jan Smuts entworfene Mandatssystem des Völkerbunds gab im Jahr 1919 einen ersten, wenngleich zurückhalten- den Anstoß zur Entkolonialisierung. Die europäischen Siegermächte hatten afrikanische und asiatische Gebiete der Mittelmächte¹ wie üblich annek- tieren wollen. Doch wurde mit Artikel 22 der Völ- kerbundsatzung ein Mandatssystem geschaffen, das anstelle von Kolonialmächten rechenschaftspflich- tige Treuhänder einsetzte. Damit war ein Kompro- miss zwischen dem vom amerikanischen Präsi- denten Woodrow Wilson proklamierten Selbstbestim- mungsrecht der Völker und den realpolitischen Kriegszielen der Verbündeten erzielt worden.

Territorien der Mittelmächte, »die von solchen Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten«, wurden der Vor- mundschaft von »fortgeschrittenen Nationen« über- geben, »die auf Grund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfah- rung oder ihrer geografischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen, und die hierzu bereit sind.« (Art. 22)² Drei unterschiedliche Mandatstypen wurden kon- zipiert:

- **A-Mandate** mit fortgeschrittener Entwick- lungsstufe, die als »provisorische unabhängige Natio- nen« anerkannt wurden und in absehbarer Zeit die Unabhängigkeit erreichen sollten (Palästina, Transjordanien, Libanon, Syrien, Mesopotamien);
- **B-Mandate** mit geringerer Entwicklungsstufe und diversen Verwaltungsaufgaben (insbesondere Ver- bot von Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel,

Gewährleistung von Gewissens- und Religions- freiheit, Verbot der Errichtung von Heeres- oder Flottenstützpunkten, Verbot der militärischen Aus- bildung der Eingeborenen außer zu Polizei- und Landesverteidigungszwecken; Gewährleistung des freien Handels (Ruanda-Urundi, Tanganjika, Ka- merun, Togo-land);

- **C-Mandate** in großer Entfernung zu den Zentren der Zivilisation beziehungsweise in enger Nach- barschaft zum Treuhänder gelegen oder mit zahl- lenmäßig geringer indigener Bevölkerung, die wie ein integraler Bestandteil des Staatsgebiets des Treuhänders zu verwalten waren (Südwest- afrika, Neuguinea, Nauru, West-Samoa, Süd- pazifik).

Nutznießer waren in erster Linie die europäischen Kolonialmächte Belgien, Frankreich und Großbri- tannien, die die beanspruchte Kriegsbeute als Treu- handgebiete zugesprochen erhielten. Ebenso verhielt es sich bei den weiteren Mandatsmächten Australien, Japan, Neuseeland und Südafrika. Die Option, Staa- ten, die in der betreffenden Region keine macht- politischen Interessen hatten, mit der Verwaltung zu beauftragen, war nicht mehrheitsfähig.

De facto schuf man mit den A-, B- und C-Man- daten Interimskolonien, Kolonien und quasi annek- tierte Gebiete. Alliierte Grenzabsprachen flossen über die Köpfe der Betroffenen hinweg in das Mandats- system ein. Die Treuhänder mussten lediglich ein- nem Ständigen Ausschuss jährliche Berichte vorle- gen. Eingriffsmöglichkeiten hatte der Völkerbund nicht. Selbst von den A-Mandaten wurde bis zum Zweiten Weltkrieg nur ein einziges Gebiet in die Unabhängigkeit entlassen: Mesopotamien im Jahr 1932 als weiterhin eng mit Großbritannien verbun- denes Königreich Irak.

Im Völkerbund dominierten die europäischen Staaten. Präsident Wilson hatte es nicht vermocht, die USA zum Beitritt zu bewegen, und die antikolo- nial eingestellte Sowjetunion wurde erst 1934 auf- genommen. Entkolonialisierung war noch kein The-



Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro ›Forschung und Politikberatung‹ in München, Stellvertreter Vorsitzender des Landesverbandes Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, befasst sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen in Afrika und im Mittelmeerraum.

* Dieser Beitrag erscheint in zwei Teilen. Der zweite Teil mit sechs Fallbeispielen wird in Heft 1/2016 erscheinen.

¹ Zu den Mittelmächten gehörten das Deutsche Reich, Öster- reich-Ungarn, das Osmanische Reich und Bulgarien.

² Zitiert nach dokumentArchiv.de, www.documentarchiv.de/wr/vv01.html

ma – im Gegenteil: Als Italien 1935 das souveräne Völkerbundmitglied Abessinien (Äthiopien) angriff und ein Jahr später einseitig zur Kolonie erklärte, zeichnete sich die Staatenorganisation durch Uneinigkeit und Halbherzigkeit aus. Gegen den Aggressor wurden nur unzureichende Sanktionen verhängt.

Von allen Kolonialmächten zeigte sich nur Großbritannien bereit, allen Kolonien schrittweise die Selbstregierung zuzugestehen.

Doch beinhaltete das Mandatssystem einige Elemente, die dem späteren Ablöseprozess der Kolonien zugutekamen. Oberste Richtschnur war gemäß Artikel 22 Völkerbundsatzung »das Wohlergehen und die Entwicklung« der Völker in den Treuhandsgebieten. Während davon in manchen Treuhandsgebieten wenig zu spüren war, so waren zumindest die Briten tendenziell bemüht, diesen Anspruch zu erfüllen. So konnte sich die Mandatsverwaltung in Tanganjika von der siedlerdominierten Kolonialverwaltung in Kenia abgrenzen und eine Angleichung der Bedingungen, etwa bei den Arbeits- und Landgesetzen, verhindern.³ Auch zielten die Bestimmungen für die »fortgeschrittenen« A-Mandate explizit auf die Unabhängigkeit ab, was sinngemäß auf längere Sicht auch für die geringer entwickelten anderen Mandatsgebiete gelten mochte. Es lag zudem nahe, diese Logik auch auf die außerhalb des Mandatsystems stehenden Kolonien anzuwenden.

Von allen Kolonialmächten zeigte sich nur Großbritannien von Anfang an grundsätzlich bereit, allen Kolonien schrittweise die Selbstregierung zuzugestehen. Dies war allerdings an einen entsprechenden zivilisatorischen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand geknüpft. Die von Weißen regierten, bereits autonomen Dominien (Australien, Irland, Kanada, Neuseeland, Neufundland, Südafrika) wurden 1931 mit dem »Westminster-Statut« als unabhängige Staaten im Commonwealth anerkannt. Bei den nicht-weißen Kolonien erachtete London diesen Zeitpunkt freilich noch in weiter Ferne. Andere Kolonialmächte hatten für Emanzipationsbestrebungen weniger übrig. Zur Forderung nach kolonialer Selbstbestimmung meinte der französische Diplomat Pierre de Margerie im Jahr 1918 nur lakonisch: »C'est simplement absurde ...«.⁴

Zwei antikoloniale Mächte stiegen zu globalen Führungsmächten auf: die USA und die Sowjetunion.

Schwächung des Kolonialismus durch den Zweiten Weltkrieg

Der Zweite Weltkrieg verlieh der Entkolonialisierung einen gewaltigen Schub. Der rasche Zusammenbruch nahm Belgien, Frankreich und den Niederlanden den Nimbus der Unbesiegbarkeit. In Süd- und Südostasien mussten Frankreich und Großbritannien vor den anstürmenden Japanern zurückweichen, die antikoloniale Propaganda verbreiteten und bei Kriegsende einheimischen Nationalisten ihre Waffen hinterließen. Der britische Premierminister Winston Churchill war 1942 gezwungen, Britisch-Indien den autonomen Dominion-Status nach Kriegsende zu versprechen, um es auf alliiert

ter Seite zu halten. Frankreich sagte 1944 auf der Konferenz von Brazzaville für die Nachkriegszeit grundlegende Reformen in den Kolonien zu.⁵ Afrikanische und asiatische Soldaten kämpften auf alliierter Seite gegen Europäer, was ihr Selbstbewusstsein enorm stärkte. So nahmen kongolesische Soldaten unter Führung belgischer Offiziere im Juni 1941 in der Schlacht von Soyo (Abessinien) neun italienische Generäle, 370 Offiziere und 2574 Unteroffiziere gefangen und erbeuteten große Waffenbestände.⁶

Bei Kriegsende waren die Kolonialmächte politisch wie ökonomisch geschwächt. Als sie dennoch versuchten, den *Status quo ante* wiederherzustellen, Reformen hinauszögerten und entlassene dunkelhäutige Soldaten als Veteranen 2. Klasse behandelten, waren Empörung und Radikalisierung die Folge. Ein Menetekel waren die Massaker von Sétif, Guelma und Kherrata (Französisch-Algerien) im Mai 1945. Nationalistische Forderungen und Ausschreitungen beantworteten die französische Armee und Polizei mit der Tötung tausender, wenn nicht gar zehntausender Algerier. Neu gebildete Befreiungsbewegungen konnten auf die Fähigkeiten einheimischer Weltkriegsveteranen zählen, die nun gegen ihre ehemaligen Offiziere ins Feld zogen.

Im Gegenzug stiegen zwei antikoloniale Mächte zu globalen Führungsmächten auf: die USA und die Sowjetunion. Die vom Freiheitsgedanken geprägten USA bekannten sich zur Selbstregierung von abhängigen Gebieten, was auch wirtschaftliche Gründe hatte: Man wollte weltweit den Freihandel durchsetzen und die geschützten Märkte der europäischen Kolonialreiche aufbrechen. Die Sowjetunion sah in der antikolonialen Revolution eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Weltrevolution.

In der vom amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill am 14. August 1941 verkündeten Atlantik-Charta wurde »das Recht aller Völker, sich jene Regierungsform zu geben, unter der sie zu leben wünschen«⁷, beschworen. Die beiden Politiker verstanden das Bekenntnis zum Selbstbestimmungsrecht jedoch unterschiedlich: Roosevelt wollte ihm universale Geltung verschaffen, während es Churchill nicht auf die Kolonien anwenden wollte. Bei den kolonialen Völkern weckte die Atlantik-Charta immense Hoffnungen auf eine schnelle Unabhängigkeit.

Selbstregierung als Ziel der UN-Charta

Aus der alliierten Kriegscoalition der »Vereinten Nationen« ging die am 16. Juni 1945 in San Francisco gegründete Weltorganisation »Vereinte Nationen« (United Nations – UN) hervor. Angesichts der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs standen die Wahrung des Weltfriedens und der Aufbau eines funktionierenden Systems kollektiver Sicherheit im Mit-

telpunkt. Wie wichtig dieses Ziel war, verdeutlichen der erste Satz der Präambel sowie die Kapitel V bis VIII der UN-Charta. Doch wurde die neue Weltorganisation auch vom Ziel der Selbstregierung abhängiger Gebiete bestimmt, worauf drei umfangreiche Kapitel (XI bis XIII) Bezug nehmen.

Bemerkenswert war, dass mit den Philippinen und Indien zwei Staaten als Gründungsmitglieder der UN eingeladen wurden, obwohl deren Unabhängigkeit erst angekündigt war (sie erfolgte 1946 beziehungsweise 1947). Damit wurde signalisiert, dass die UN keine Fortsetzung des europäisch dominierten Völkerbunds sein würden, sondern künftigen unabhängigen Nationen in Asien, Afrika und Ozeanien eine gleichberechtigte Mitwirkung in Aussicht stellten. Intellektuelle aus den jungen Nationen brachten sich bereits in den Gründerjahren in die UN ein. So hatte der philippinische General, Schriftsteller und Diplomat Carlos P. Romulo einen bedeutenden Anteil am Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Er brachte es zum Präsidenten der Generalversammlung (1949/1950) und vier Mal zum Präsidenten des Sicherheitsrats.⁸

Den jungen Staaten boten die Vereinten Nationen Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten. Gerade in den regionalen Wirtschaftskommissionen, Programmen und Sonderorganisationen konnten ihre Repräsentanten wertvolle Erfahrungen sammeln und aufsteigen. Außerdem leisteten die UN mit Ausbildungsprogrammen, Seminaren und Konferenzen einen wichtigen Beitrag bei der Herausbildung von »Funktionseliten«⁹. Die Sonderorganisationen bemühten sich in ihren jeweiligen Aufgabengebieten um eine Überwindung kolonialer Vorstellungen. So entwickelte die WHO neue Konzepte für ein Öffentliches Gesundheitswesen, die UNESCO betrieb die Aufarbeitung rassistisch geprägter Kulturvorstellungen.¹⁰

Progressive Stimmen propagierten im Jahr 1945 die Unterstellung aller nicht selbstregierten Gebiete unter ein zur Unabhängigkeit führendes UN-Treuhandsystem. Diesem Vorschlag widersetzten sich die Kolonialmächte entschieden. Denn ohne Kolonien befürchteten sie einen weiteren politischen und wirtschaftlichen Bedeutungsverlust.

Wie 1919 war ein Kompromiss die Folge. In Kapitel XI Artikel 73 UN-Charta wurden alle Mitgliedstaaten, die Gebiete ohne volle Selbstregierung verwalteten, auf den Grundsatz, wonach »die Interessen der Einwohner dieser Hoheitsgebiete Vorrang haben«, verpflichtet. Ferner wurden sie aufgefordert, »den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt« zu gewährleisten und »die Selbstregierung zu entwickeln, die politischen Bestrebungen dieser Völker gebührend zu berücksichtigen und sie bei der fortschreitenden Entwicklung ihrer freien politischen Einrichtungen zu

unterstützen«. Dies war eine unmissverständliche Aufforderung zur Entkolonialisierung.

Doch galten Kolonien weiterhin völkerrechtlich als »innere Angelegenheiten« der Kolonialmächte. Weisungen konnten ihnen nicht erteilt werden. Die Generalversammlung gründete lediglich einen »Informationsausschuss«, der die Staaten dazu aufforderte, freiwillig Berichte über die Entwicklung abhängiger Gebiete einzureichen. Der Ausschuss konnte sich zu einzelnen Kolonien nicht äußern, sondern nur allgemeine Empfehlungen abgeben.

Nur für bestimmte Typen abhängiger Gebiete wurde mit Kapitel XII ein Treuhandsystem errichtet. Dem Treuhandrat, einem der sechs Hauptorgane der UN, sollten folgende Gebiete unterstellt werden:

- a) gegenwärtig bestehende Mandatsgebiete des Völkerbunds;
- b) Hoheitsgebiete, die infolge des Zweiten Weltkriegs von Feindstaaten abgetrennt werden;
- c) Hoheitsgebiete, die von den für ihre Verwaltung verantwortlichen Staaten freiwillig in das System einbezogen werden.

Die Völkerbundsmandate des Typs A wurden bis 1948 der Unabhängigkeit zugeführt. Alle B- und C-Mandate mit Ausnahme Südwestafrikas wurden dem Treuhandrat mittels entsprechender Abkommen unterstellt. Im Falle des japanischen Völkerbundsmandats über das Pazifikgebiet wurden die USA als Treuhänder eingesetzt. Die freiwillige Unterstellung von Kolonien unter das UN-Treuhandsystem blieb hingegen ein frommer Wunsch.

Bei den abzutrennenden Feindstaatengebieten wurde ausschließlich im Fall von Italienisch-Somaliland so verfahren. Die frühere Kolonialmacht Italien wurde im Jahr 1950 von den UN für zehn Jahre als Treuhänder eingesetzt.

In Bezug auf Italienisch-Libyen wurde zunächst ebenfalls eine UN-Treuhandverwaltung angestrebt, wofür sich Frankreich, Großbritannien, Italien und

Den jungen Staaten boten die Vereinten Nationen Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten.

Die freiwillige Unterstellung von Kolonien unter das UN-Treuhandsystem blieb ein frommer Wunsch.

3 Jürgen Herzog, *Geschichte Tansanias*, Berlin-Ost 1986, S. 81.

4 Zitiert nach Franz Ansprenger, *Auflösung der Kolonialreiche*, in: *dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, Bd. 13, München 1977, S. 33. Frankreich war nur bereit, einer kleinen Zahl französisierter Einheimischer volle Bürgerrechte zuzugestehen.

5 Ansprenger, a.a.O. (Anm. 4), S. 147–161.

6 David van Reybrouck, *Kongo. Eine Geschichte*, Berlin 2013, S. 222.

7 Zitiert nach Potsdamer Konferenz: *Atlantik-Charta*, 14. August 1941, http://potsdamer-konferenz.de/dokumente/atlantik_charta.php

8 Sunil Amrith/Glenda Sluga, *New Histories of the United Nations*, *Journal of World History*, 19. Jg., 3/2008, S. 251–274, hier S. 255.

9 Daniel Maul/Martin Rempe, *Wandel durch Integration. Afrikanische Dekolonisierung und Internationale Organisationen*, *Zeitgeschichte-online*, Dezember 2010, www.zeitgeschichte-online.de/thema/wandel-durch-integration

10 Amrith/Sluga, a.a.O. (Anm. 8), S. 258.

Von den abzutrennenden japanischen Gebieten wurden nur einige wenige dem UN-Treuhandssystem unterstellt, nicht jedoch Korea, Taiwan, die Kurilen oder Sachalin.

Dem Treuhandrat mussten jährliche Berichte über die Entwicklung der Treuhandgebiete übersandt werden, und er hatte das Recht, Erkundungsmissionen zu entsenden.

die Sowjetunion ins Spiel brachten. Nach jahrelangen Rivalitäten und Diskussionen setzte die Generalversammlung schließlich mit Resolution 289 (IV) vom 21. November 1949 einen Hohen Kommissar und einen aus Ausländern und Einheimischen zusammengesetzten ›Rat der Zehn‹ ein, um das Land bis 1952 zur Unabhängigkeit zu führen und die Nationalversammlung bei der Ausarbeitung einer Verfassung zu unterstützen. Am 24. Dezember 1951 entließ der Hohe Kommissar Adrian Pelt (Niederlande) Libyen als föderal strukturiertes Königreich in die Unabhängigkeit.

Bezüglich Italienisch-Eritreas meldete Äthiopien Gebietsansprüche an. Auf Betreiben der USA und Großbritanniens, die ihrem Verbündeten entgegenkommen wollten, beschloss die UN-Generalversammlung mit Resolution 390 (V) vom 2. Dezember 1950, dass die britische Militärverwaltung bis zum 15. September 1952 zu beenden und das Gebiet mit Äthiopien zu föderieren sei. Eine eritreische Verfassungsversammlung erarbeitete eine entsprechende Verfassung aus. Ihr stimmten sowohl Kaiser Haile Selassie wie auch die UN-Generalversammlung zu, und der Anschluss Eritreas als autonome Provinz Äthiopiens trat mit Wirkung vom 15. September 1952 in Kraft. Den Eritreern war freilich keine Gelegenheit gegeben worden, über den Anschluss an Äthiopien oder die Unabhängigkeit zu entscheiden. Lange hielt die Lösung nicht: 1962 kassierte Kaiser Haile Selassie einseitig die Autonomie Eritreas. Daraufhin kam es zu einem jahrzehntelangen Bürgerkrieg mit eritreischen Befreiungsbewegungen. Schließlich entschieden sich die Eritreer 1993 in einem UN-überwachten Referendum mit 99,8 Prozent der Stimmen für die Loslösung und feierten am 27. April desselben Jahres die Unabhängigkeit.

Auch von den abzutrennenden japanischen Gebieten wurden nur einige wenige dem UN-Treuhandssystem unterstellt, nicht jedoch Korea, Taiwan, die Kurilen oder Sachalin.

Der gemäß Kapitel XIII UN-Charta eingerichtete Treuhandrat bestand ursprünglich je zur Hälfte aus Staaten, die abhängige Gebiete verwalteten, und aus Staaten, die keine solchen Gebiete verwalteten. Damit war keine antikoloniale Mehrheit gegeben. Im Unterschied zum Mandatssystem des Völkerbunds erlaubte das Treuhandsystem jedoch Eingriffsmöglichkeiten: Dem Treuhandrat mussten auf der Grundlage eines Fragebogens jährliche Berichte über die Entwicklung der Treuhandgebiete übersandt werden. Petitionen von Einwohnern der Treuhandgebiete konnten an ihn gerichtet werden, und er hatte das Recht, Erkundungsmissionen zu entsenden.

Gemäß Kapitel XII Artikel 82 und 83 konnten in einem Treuhandabkommen ›strategische Zonen‹ bestimmt werden, die das ganze Gebiet oder einen

Teil davon umfassen. In diesem Fall nahm der Sicherheitsrat anstelle der Generalversammlung alle Aufgaben der UN wahr. Diese Bestimmung war auf die USA zugeschnitten, die sie dann auch in Bezug auf ihr Pazifik-Mandat anwendete.

Die erste Generalversammlung bekräftigte mit Resolution 9 (I) vom 9. Februar 1946, dass die in den Kapiteln XI bis XIII aufgestellten Entwicklungsziele in abhängigen Gebieten von den Mitgliedstaaten tatkräftig gefördert werden sollten.

Die Generalversammlung: Forum der Entkolonialisierung

Langsam, aber stetig nahm die Zahl afrikanischer und asiatischer Mitgliedstaaten in den UN zu. Nationen wie Ägypten, Indien und Indonesien machten sich zu Vorkämpfern der Entkolonialisierung. Wesentliche Motive waren die Solidarität mit den noch unfreien ›Brudernationen‹ sowie die Stärkung des afrikanisch-asiatischen Lagers durch die Entstehung weiterer unabhängiger Staaten. Darüber hinaus war das Thema Entkolonialisierung für junge Nationen auch ein probates Mittel, um sich international zu profilieren.

Erste afro-asiatische Treffen mündeten 1955 in die ›Konferenz von Bandung‹, die großen Nachhall fand. Hier wurde der Begriff ›Dritte Welt‹ geprägt. Vertreten waren 23 asiatische und sechs afrikanische Staaten. Vertreter von Befreiungsbewegungen, wie der algerische ›Front de Libération Nationale‹ (FLN), wurden als Beobachter eingeladen. In ihren Resolutionen wurde das Bekenntnis der UN-Charta zum Selbstbestimmungsrecht in vollem Umfang unterstützt. Der afrikanisch-asiatische Block trat in der Folge in der Generalversammlung immer geschlossener und selbstbewusster auf.

Die Entkolonialisierungsbefürworter versuchten, Befreiungsbewegungen Gehör bei den UN zu verschaffen sowie Unruhen und Aufstände auf die Tagesordnung zu setzen. Zwar waren solche Vorkommnisse völkerrechtlich ›innere Angelegenheiten‹ der Kolonialmacht, doch bot es sich an, die Generalversammlung etwa zur Frage von Menschenrechtsverletzungen einzuschalten. Strategie der Entkolonialisierungsbefürworter war auch, die weitergehenden Rechte der UN in Bezug auf die Treuhandgebiete auf alle abhängigen Gebiete auszudehnen. So suchte man, die Befugnisse des Informationsausschusses schrittweise zu stärken und aus freiwilligen Berichten eine verpflichtende Auskunftspflicht zu machen.

Zunächst sah es allerdings so aus, als säßen die Kolonialmächte am längeren Hebel. Im Sicherheitsrat genossen die beiden ständigen Mitglieder und Vetomächte Frankreich und Großbritannien großen Einfluss. Sie nutzten ihre privilegierte Stellung auch dazu, um andere Kolonialmächte abzuschirmen. In

der Generalversammlung strebten die gut vernetzten Kolonialmächte danach, eine Befassung mit kolonialen Fragen überhaupt zu verhindern beziehungsweise kolonialkritische Resolutionen abzumildern. Maßnahmen konnte die Generalversammlung nicht verhängen. Das Prinzip der Staatensouveränität schützte die Kolonialmächte wirksam. Resigniert meinte der indische Premierminister Jawaharlal Nehru im März 1958 zu einem Vertreter der algerischen FLN: »We have done all that we can (...) but (if) France won't budge ... what can we do?«¹¹

Der Kalte Krieg begünstigte die Entkolonialisierung. Denn sowohl die USA als auch die Sowjetunion suchten nach weiteren Verbündeten. Die USA waren grundsätzlich antikolonial eingestellt und stimmten nicht selten auch deshalb bei Abstimmungen gegen die Kolonialmächte, da sie fürchteten, dass sich die afrikanischen und asiatischen Staaten ansonsten der Sowjetunion zuwenden würden. Das bekannteste Beispiel war die Suez-Krise von 1956, als sich die USA in den UN unmissverständlich gegen Frankreich und Großbritannien positionierten und den beiden Kolonialmächten eine demütigende Niederlage bereiteten.

Das Abstimmungsverhalten der USA war allerdings zwiespältig, denn genauso kam es vor, dass Washington Rücksicht auf seine NATO-Partner nahm. In manchen Fällen akzeptierten sie die Argumentation der Kolonialmächte, dass eine überhastete Entkolonialisierung zur Destabilisierung führen könne. In besonderem Maß bemühten sich die Kolonialmächte um die Stimmen der lateinamerikanischen Staaten. Ihr Argument »kolonialer Verdienste« verlor jedoch rasch an Strahlkraft. Gegen Ende der fünfziger Jahre zeichnete sich ab, dass die lateinamerikanischen Staaten zunehmend mit dem afro-asiatischen Block stimmten.

Die Generalversammlung wurde zum öffentlichkeitswirksamen Forum der Kritik an den Kolonialmächten. Der Versuch der Kolonialmächte, dieses UN-Hauptorgan als einflusslose, politisierte »Schwatzbude« (talk shop)¹² herabzuwürdigen, griff zu kurz: Zunehmend gerieten sie in der öffentlichen Wahrnehmung in die Defensive. Durch Anwendung extrem repressiver Methoden bei der Niederschlagung antikolonialer Aufstände (etwa in Algerien, Kenia oder Zypern) trugen die Kolonialmächte selbst zur Untergrabung ihrer Position bei. Auch wenn die Generalversammlung keine Maßnahmen ergreifen konnte, so höhlten die dort ausgetragenen Diskussionen doch Zug um Zug die politische und moralische Legitimität der Kolonialmächte aus.

Ein Wendepunkt war das Jahr 1960: Nach dem Scheitern des Konzepts einer Communauté française wurden bis zum 28. November 14 französische Kolonien und Mandate in Afrika sowie der Belgische Kongo, Nigeria, Somalia und Zypern unabhängig. Damit hatte die Generalversammlung endgültig eine

antikoloniale Mehrheit. Nur 16 Tage später verabschiedete sie am 14. Dezember 1960 die berühmte Resolution 1514 (XV). Darin wurde unter anderem ausgeführt:

»1. Die Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterjochung, Herrschaft und Ausbeutung stellt eine Verweigerung grundlegender Menschenrechte dar, steht im Widerspruch zur Charta der Vereinten Nationen und ist ein Hindernis für die Förderung des Friedens und der Zusammenarbeit in der Welt.

2. Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung; kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihren politischen Status und verfolgen frei ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

3. Unzulängliche politische, wirtschaftliche, soziale oder bildungsmäßige Vorbereitung darf niemals ein Vorwand für die Verzögerung der Unabhängigkeit sein.

4. Alle bewaffneten Aktionen oder Unterdrückungsmaßnahmen, gleich welcher Art, gegen abhängige Völker sind einzustellen, um diesen die Möglichkeit zu bieten, ihr Recht auf volle Unabhängigkeit friedlich und frei auszuüben; die Integrität ihres nationalen Territoriums ist zu achten.«

Bemerkenswerterweise hatten die Kolonialmächte kaum noch Widerstand geleistet. Die Resolution 1514 (XV) wurde mit 89 Ja-Stimmen, keiner Nein-Stimme und neun Enthaltungen angenommen. Hierzu trug auch bei, dass der afro-asiatische Block geschickt taktiert hatte und zusätzlich zu dem radikaleren sowjetischen Resolutionsentwurf einen moderateren eigenen Entwurf eingereicht hatte, der mehrheitsfähig war.

Der Völkerrechtler Eckart Klein kommt zu dem Ergebnis, dass das Selbstbestimmungsrecht für abhängige Gebiete durch die kontinuierliche Arbeit im Rahmen der UN »von einem bloß politischen Prinzip zu einem zwingenden Völkerrechtssatz wurde«¹³. Die Beendigung von Abhängigkeit kann gemäß Resolution 1541 (XV) vom 15. Dezember 1960 auf dreierlei Weise erfolgen: 1. volle Unabhängigkeit, 2. freiwillige Assoziation mit einem unabhängigen Staat,

Der Kalte Krieg begünstigte die Entkolonialisierung. Denn sowohl die USA als auch die Sowjetunion suchten nach weiteren Verbündeten.

Die Generalversammlung wurde zum öffentlichkeitswirksamen Forum der Kritik an den Kolonialmächten.

¹¹ Zitiert nach Massimiliano Trentin/Matteo Gerlini (Eds.), *The Middle East and the Cold War. Beyond Security and Development*, Newcastle-upon-Tyne 2012, S. 23.

¹² Carol Anderson, *International Conscience, the Cold War and Apartheid: The NAACP's Alliance with the Reverend Michael Scott for South West Africa's Liberation, 1946-1951*, *Journal of World History*, 19. Jg., 3/2008, S. 297–325, hier S. 309.

¹³ Eckart Klein, *Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts*, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, München 2007, S. 21–66, hier S. 43.

Die Zukunft des Treuhandrats

Auch wenn sein Sitzungssaal verwaist ist: Der seit 1995 suspendierte Treuhandrat ist weiterhin ein Hauptorgan der UN. Im Jahr 2013 wurde Alexis Lamek (Frankreich) zu seinem Präsidenten gewählt.

In den neunziger Jahren wurden neue Aufgaben für das Gremium diskutiert, etwa die vorübergehende Verwaltung ›gescheiterter Staaten‹. Doch setzte im Jahr 1999 im Fall Kosovos der Generalsekretär im Auftrag des Sicherheitsrats eine UN-Übergangsverwaltung mit exekutiven Befugnissen ein. Auch in Bezug auf Osttimor – ein verspäteter Entkolonialisierungsfall – kam das Treuhandsystem nicht zur Anwendung. Die von 1999 bis 2002 amtierende UN-Übergangsverwaltung mit exekutiven Befugnissen wurde vom Sicherheitsrat eingesetzt und war diesem verantwortlich. Allgemein herrschte die Ansicht vor, dass das UN-Treuhandsystem für abhängige Gebiete konzipiert und daher für ›gescheiterte Staaten‹ ungeeignet sei. Zudem sieht es vor, bestimmte Nationen als Treuhänder einzusetzen, nicht die UN als Gesamtorganisation, was heute bevorzugt wird.*

UN-Generalsekretär Kofi Annan schlug 2005 in seinem Reformbericht ›In größerer Freiheit‹ (UN-Dok. A/59/2005) die Abschaffung des Treuhandrats vor. Doch wurde dieser Vorschlag bis heute nicht umgesetzt. Hierfür wäre eine Änderung der UN-Charta notwendig, die nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung, unter Zustimmung aller fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, erfolgen kann. Es fehlt der politische Wille, diese Frage anzugehen. Die Abschaffung des Treuhandrats dürfte also erst in Zusammenhang mit einer weitreichenden UN-Reform angegangen werden.

* Hierzu Hans Fabian Kiderlen, Von Triest nach Osttimor. Der völkerrechtliche Rahmen für die Verwaltung von Krisengebieten durch die Vereinten Nationen, Berlin/Heidelberg 2008.

Seit der Unabhängigkeit der Palau-Inseln im Pazifik am 1. Oktober 1994 gibt es kein UN-Treuhandgebiet mehr.

3. gleichberechtigte Integration in einen unabhängigen Staat. So haben sich die Bürger von Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guayana, Réunion und Mayotte in freien Abstimmungen für die gleichberechtigte Integration in Frankreich entschieden und volle politische Rechte erhalten. Die französischen Übersee-Departements gelten daher nicht mehr als abhängige Gebiete.

Unklar blieb, ob nun der Einsatz von Gewalt gegen eine Kolonialmacht gerechtfertigt war. Indien bezog sich im Dezember 1961 auf Resolution 1514 (XV) bei seinem militärischen Einmarsch in Portugiesisch-Indien (Goa, Diu und Damão) und der anschließenden Annektierung des Gebiets. Eine Resolution des Sicherheitsrats, die Indiens Vorgehen verurteilte und es zum Truppenrückzug aufforderte, erhielt sieben Ja-Stimmen (darunter USA, Frankreich, Großbritannien) und vier Nein-Stimmen (Ägypten, Ceylon, Liberia, Sowjetunion), wurde aber durch das Veto der Sowjetunion verhindert.¹⁴

Erst in ihrer Resolution 3070 (XXVIII) zum Selbstbestimmungsrecht vom 30. November 1973 bestätigte die Generalversammlung explizit ›die Le-

gitimität des Kampfes der Völker für die Befreiung von kolonialer und Fremdherrschaft und ausländischer Unterjochung mit allen verfügbaren Mitteln, einschließlich des bewaffneten Kampfes‹. Ein Jahr später nahm sie bei der Definition des Aggressionsverbots den bewaffneten Befreiungskampf aus (Resolution 3314 [XXIX] vom 14. Dezember 1974). Die westlichen Staaten hatten beiden Resolutionen nicht zugestimmt. Da die Legitimität des bewaffneten Befreiungskampfs durch weitere Resolutionen der Generalversammlung bestätigt wurde, dürfte er heute als Völkergewohnheitsrecht anzusehen sein.¹⁵

Am 27. November 1961 schuf die Generalversammlung mit Resolution 1654 (XVI) den für die Umsetzung der Resolution 1514 (XV) verantwortlichen ›Sonderausschuss für Entkolonialisierung‹ (aufgrund der Zahl der Mitgliedstaaten auch ›Ausschuss der 17‹, nach seiner Erweiterung 1962 ›Ausschuss der 24‹ genannt). Er hatte in Bezug auf Kolonialgebiete praktisch die gleichen Befugnisse wie der Treuhandrat gegenüber den Treuhandgebieten.¹⁶ Staaten, die keine abhängigen Gebiete verwalteten, waren im Ausschuss in der Mehrheit. Damit gerieten die Kolonialmächte unter erheblichen Druck, Fortschritte bei der Hinführung zur Selbstregierung nachzuweisen.

Um die Entkolonialisierung zu beschleunigen, wurde 1961 in der Generalversammlung diskutiert, ein verbindliches Enddatum zu beschließen. Die Sowjetunion plädierte für einen kurzfristigen Termin bis Ende 1962, Nigeria und Liberia nannten in einem Resolutionsentwurf den 1. Dezember 1970. Doch setzte sich schließlich die Ansicht durch, dass die Verhältnisse in den abhängigen Gebieten zu unterschiedlich seien, um ein einheitliches Enddatum festzusetzen. Außerdem kommt gemäß Selbstbestimmungsrecht ja den Bevölkerungen die freie Entscheidung über ihr politisches Schicksal zu.¹⁷ So haben die Einwohner des britischen Überseegebiets Gibraltar immer wieder mit großer Mehrheit für den Verbleib unter britischer Souveränität gestimmt.

In Bezug auf die Treuhandgebiete forderte Resolution 1514 (XV) sofortiges Handeln. Zwischen 1960 und 1964 wurden sieben Treuhandgebiete in die Unabhängigkeit entlassen. Es verblieben nur noch diverse Inseln. Seit der Unabhängigkeit der Palau-Inseln im Pazifik am 1. Oktober 1994 gibt es kein UN-Treuhandgebiet mehr. Die Tätigkeit des – seit 1975 nur noch aus den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern zusammengesetzten – Treuhandrats wurde daraufhin ausgesetzt.

Ebenso rasch wie die wenigen Treuhandgebiete erreichten auch die restlichen abhängigen Gebiete ihre Unabhängigkeit. Nein-Stimmen bei Resolutionen der Generalversammlung zu Kolonialfragen waren nun die Ausnahme. Der ›Ausschuss der 24‹ saß den Kolonialmächten im Nacken und traktierte sie mit Anfragen, Erkundungsmissionen und Empfehlungen.

Nach Frankreich lenkte auch Großbritannien ein und gewährte seinen afrikanischen Besitzungen sowie Kuwait und Aden in den sechziger Jahren die Unabhängigkeit. Anfang der siebziger Jahre folgten die Protektorate am Persischen Golf.

Als einzige Kolonialmacht leistete Portugal grundsätzlichen Widerstand. Es verweigerte Auskünfte, ließ keine UN-Vertreter vor Ort zu und bekämpfte Befreiungsbewegungen entgegen Resolution 1514 (XV) mit Polizei- und Militärgewalt. Lissabon argumentierte, dass die Kolonien inzwischen zu gleichberechtigten ›Überseeprovinzen‹ aufgewertet worden seien. Doch besaßen in Angola, Kap Verde, Mosambik, Portugiesisch-Guinea, Portugiesisch-Timor, Macau sowie São Tomé und Príncipe nur wenige Einheimische volle Bürgerrechte, und den Bevölkerungen wurde keine Gelegenheit gegeben, ihren politischen Willen frei zu äußern. Für eine von UN-Mitgliedstaaten angestrebte Verhängung von Zwangsmaßnahmen gegen Portugal im Sicherheitsrat fand sich aber keine Mehrheit – westliche Staaten hielten sich hier in punkto Entkolonialisierung weiterhin bedeckt. Erst der Sturz des portugiesischen Diktators im April 1974 und die sich anschließende Demokratisierung führten zur Entlassung fast aller Kolonien in die Unabhängigkeit.

Von umstrittenen Sonderfällen (Südwestafrika/Namibia, Südrhodesien, Osttimor, Westsahara), einigen Handelsstützpunkten (Hongkong, Macao) sowie verstreuten Inseln abgesehen, war die Entkolonialisierung damit Mitte der siebziger Jahre weitgehend beendet. Hatte es 1960 noch 64 abhängige Gebiete gegeben, so ist der ›Ausschuss der 24‹ heute nur noch für 17 Territorien verantwortlich. Überwiegend handelt es sich um kleine Inseln im Atlantik, in der Karibik und im Pazifik. Das bedeutendste noch nicht entkolonisierte Gebiet ist die ehemals spanische Westsahara.

Der Sonderausschuss für Entkolonialisierung der Generalversammlung trägt heute die Bezeichnung Sonderausschuss für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung (auch Vierter Ausschuss genannt) und beschäftigt sich mit weiteren Themen wie Friedenssicherung, palästinensischen Flüchtlingen und Information der Öffentlichkeit (Ende von Teil 1, Fortsetzung folgt).

Nichtselbstständige Gebiete (Stand: 2015)			
Gebiet	Verwaltungsmacht	Quadratmeter (in Tsd.)	Einwohner
a) Afrika			
Westsahara	–	2266	531 000
b) Atlantik und Karibik			
Anguilla	Großbritannien	96	15 500
Bermuda	Großbritannien	57	62 000
Britische Jungferninseln	Großbritannien	153	28 103
Kaimaninseln	Großbritannien	264	55 500
Falkland-Inseln (Malvinen)	Großbritannien	12	2500
Montserrat	Großbritannien	103	5000
St. Helena	Großbritannien	310	5 396
Turks- und Caicosinseln	Großbritannien	948	31 458
Amerikanische Jungferninseln	USA	352	106 405
c) Europa			
Gibraltar	Großbritannien	6	29 752
d) Pazifik			
Amerikanisch-Samoa	USA	200	55 519
Französisch-Polynesien	Frankreich	4000	271 000
Guam	USA	540	159 358
Neukaledonien	Frankreich	18 575	252 000
Pitcairn	Großbritannien	36	50
Tokelau	Neuseeland	12	1411

Quelle: The United Nations and Decolonization: Non-Self-Governing Territories, www.un.org/en/decolonization/nonselvgovterritories.shtml

14 Keesing's Contemporary Archives, 8. Jg., 1962, März, India, Portugal, Indian, S. 18659.

15 Gregor Schirmer, Befreiungskampf oder Terrorismus? Widerstand gegen eine fremde Besatzungsmacht ist völkerrechtlich grundsätzlich zulässig, Vortrag, Berlin, 12. März 2005.

16 Der nicht mehr benötigte Informationsausschuss wurde im Dezember 1962 aufgelöst.

17 Walter Schümperli, Die Vereinten Nationen und die Dekolonisation, Bern 1970, S. 91–94.