

GUIDO BRUNNER

DIE FRIEDENSSICHERUNGSAKTIONEN DER VEREINTEN NATIONEN IN KOREA, SUEZ UND IM KONGO

Die am 26. Juni 1945 in San Franzisko unterzeichnete Charta der Vereinten Nationen erhob die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit zu dem wichtigsten Ziel der neuen Weltorganisation. Unter dem Eindruck des Scheiterns des Völkerbundes nach dem Ersten Weltkrieg und angesichts der katastrophalen Folgeerscheinungen des Zweiten Weltkrieges war die Mehrheit der Gründerstaaten der Vereinten Nationen zu der Erkenntnis gelangt, daß in Zukunft die einzelnen Staaten nur begrenzt ihrer überlieferten Aufgabe, für Frieden und Sicherheit zu sorgen, würden nachkommen können¹. Ein auf den Vereinten Nationen beruhendes System kollektiver Sicherheit sollte daher die Anwendung von Gewalt im Bereich der internationalen Beziehungen verhindern helfen. Eine Reihe von Bestimmungen wurden zu diesem Zweck in die Charta der neugegründeten Organisation aufgenommen. Zu ihnen zählen in erster Linie der Verzicht der Mitgliedstaaten auf Gewaltanwendung gemäß Artikel 2, Absatz IV ihr begrenztes Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 und das Recht des Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII, Zwangsmaßnahmen gegen Staaten zu verhängen, die den internationalen Frieden stören.

Die Vorstellung einer uneingeschränkten staatlichen Souveränität, die die Gründer des Völkerbundes noch bestimmt hatte, wurde damit aufgegeben². Die bislang nur den Staaten vorbehaltenen Machtbefugnisse zur Friedenswahrung wurden jedoch nicht bedingungslos auf die Vereinten Nationen übertragen. Eine friedenssichernde Aktion der UNO sollte nur dann erfolgen können, wenn die fünf Großmächte China, Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und Vereinigte Staaten ihre Zustimmung dazu gaben. Den fünf Großmächten wurde damit ein Vetorecht eingeräumt, über das die anderen Mitgliedstaaten nicht verfügten. Auf diese Weise wurde ein deutlicher Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten gemacht. Nur die kleineren Mächte wurden in ihrer Aktionsfreiheit eingeschränkt, wenn diese den Frieden und die internationale Sicherheit bedrohte. Die absolute Souveränität der Großmächte blieb hingegen unberührt³. Das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates gemäß Artikel 2, Absatz VII der Charta wurde als ausreichender Schutz der kleinen Staaten – auch gegenüber den Einwirkungen der Weltorganisation selbst – empfunden.

Das kollektive Sicherheitssystem, das in der Charta der Vereinten Nationen vor-

¹ William M. Jordan, *Concepts and Realities in International Political Organization in: International Organization* (Zeitschrift der „World Peace Foundation“) 10 (1956), S. 525-529.

² Vgl. hierzu Charles Rousseau, *La compétence de la Société de Nations dans le règlement des conflits internationaux*, Paris 1927, S. 187.

³ Marc Frankenstein, *L'Organisation des Nations Unies devant le conflit coréen*, Paris 1952, S. 19.

gesehen war, konnte nur funktionieren, solange die im Laufe des Zweiten Weltkrieges entstandene, äußerst prekäre Übereinstimmung unter den wichtigsten Alliierten erhalten blieb. Der bald nach Kriegsende beginnende Ost-West-Konflikt zerstörte diese Basis der internationalen Zusammenarbeit. Der Sicherheitsrat, dem nach Artikel 24 der Charta „die Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit“ oblag, wurde lahmgelegt. Die Sowjetunion verhinderte in ihm bedenkenlos Beschlußfassungen durch Gebrauch ihres Vetorechts. Die Auseinandersetzung zwischen Ost und West spitzte sich schließlich so zu, daß die Weltorganisation nicht einmal mehr als eine nur begrenzt wirksame internationale Einrichtung angesehen werden konnte. Die Ähnlichkeit dieser Entwicklung mit der des Völkerbundes war unverkennbar. Die Vereinten Nationen erwiesen sich wie jener als unfähig, zur internationalen Sicherheit beizutragen. Sie verwandelten sich in eine Organisation ohne konkrete Exekutivbefugnisse. Die in der Charta enthaltenen Vorschriften über die Bildung von Organen zur Sicherung des Friedens blieben toter Buchstabe. Die vorgesehenen internationalen Streitkräfte, über die der Sicherheitsrat verfügen sollte, wurden nie gebildet. In der kurzen Periode von fünf Jahren (1945–1950) wurden die Vereinten Nationen eine Art ständiger internationaler Konferenz, die sich zwar als Propagandaforum und als Rahmen für zwanglose diplomatische Kontakte vorzüglich eignete, jedoch keine eigenständige Rolle in der Weltpolitik zu spielen vermochte.

So war die Lage in der Weltorganisation, als am 24. Juni 1950 der Koreakrieg ausbrach.

Die Aktion der Vereinten Nationen in Korea

Im Jahre 1950 war die Mehrheit der damals 59 Mitglieder der Vereinten Nationen eindeutig prowestlich eingestellt. Dennoch wäre es nicht zu einer aktiven Abwehr des von nordkoreanischem Gebiet ausgehenden kommunistischen Einfalls in Südkorea durch die UNO gekommen, wenn nicht der Zufall den Sicherheitsrat beschlußfähig gemacht hätte.

In ihrem Bestreben, der Regierung Rotchinas Einlaß in die Vereinten Nationen zu verschaffen, hatte die Sowjetunion beschlossen, den Sicherheitsrat zu boykottieren. Sie beteiligte sich auch nicht an der von dem damaligen Generalsekretär Trygve Lie zur Behandlung der Aggression gegen Südkorea beantragten Sicherheitsratssitzung vom 25. Juni 1950 und vergab damit die Möglichkeit, durch ihr Veto eine Entschließung des Rates zu verhindern⁴. Auf diese Weise konnte am 27. Juni 1950 auf amerikanischen Antrag hin eine Resolution verabschiedet werden, die alle Mitgliedstaaten aufforderte, „der Republik Korea jede erforderliche Hilfe zu gewähren, um die Angreifer zurückzuwerfen und in dem betroffenen Gebiet den Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen“. Die Anwesenheit einer Kom-

⁴ Bericht des Generalsekretärs Trygve Lie an den Sicherheitsrat, UN-Dokument S/PV 473. Die Ereignisse vor der Sicherheitsratssitzung sind beschrieben in Trygve Lie, *In the Cause of Peace*, New York 1954, S. 323 ff.

mission der Vereinten Nationen („United Nations Commission on Korea“) an Ort und Stelle erleichterte rasches Handeln⁵.

Unerwarteterweise war so die UNO durch eine sowjetische Fehlentscheidung funktionsfähig geworden. Die Befriedigung darüber war bei den westlichen Staatsmännern groß. Es war gelungen, das ganze moralische Gewicht der Organisation gegen die Friedensstörer zu mobilisieren und eine Kollektivaktion der UNO zustande zu bringen. Der spätere britische Premierminister Anthony Eden, damals noch Abgeordneter der konservativen Oppositionspartei, erklärte: „Vom sowjetischen Veto befreit, haben die Vereinten Nationen endlich gehandelt.“⁶ Die Vereinigten Staaten, die die Initiative zur Einschaltung der Vereinten Nationen bei Ausbruch der Koreakrise ergriffen, hatten rasch und wirksam reagiert. Präsident Truman, der noch am 25. Juni 1950 – nur wenige Stunden, nachdem der Sicherheitsrat den Friedensbruch Nordkoreas festgelegt hatte und ehe über die Form der Abwehr dieser Aggression in der UNO entschieden worden war – die Entsendung amerikanischer Streitkräfte nach Korea anordnete, hielt es vom Standpunkt der Interessen des Westens für folgerichtig, die Vereinten Nationen an der Aktion zu beteiligen. Diese Entscheidung ist jedoch heftig kritisiert worden.

Vor allem wurde dagegen eingewendet, daß die Vereinigten Staaten die UNO damit zu einer direkten Auseinandersetzung mit einer Großmacht, der Sowjetunion, veranlaßt hatten. Die UNO sei auf diese Weise in den Kalten Krieg hineingezogen worden, was ihre Aufgabe, Mittler zwischen Ost und West zu sein, erschwert habe. Dies sei nicht erforderlich gewesen, denn die Vereinigten Staaten hätten auch im Rahmen des ihnen gemäß Artikel 51 der Charta zustehenden Notwehrrechts militärische Mittel gegen die nordkoreanischen Angreifer einsetzen und die ganze Koreaaktion als rein nationale Abwehrhandlung durchführen können. Mittelbar wurde damit den Vereinigten Staaten vorgeworfen, die Vereinten Nationen zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele gegenüber der Sowjetunion verwendet zu haben. Mehr noch als politische Kritik an den Vereinigten Staaten schwang in diesen Vorwürfen eine Auffassung von den Vereinten Nationen mit, die nicht der Realität der Weltorganisation entsprach. Die Vereinten Nationen sind und waren auch zur Zeit der Koreakrise nicht ein „Weltgericht“, das Konflikte nach objektiven Maßstäben zu beurteilen hat und daher jegliches politisches Engagement meiden muß. Die Vorstellung, daß die Organisation sich auf eine Schiedsrichterrolle zur friedlichen Regelung von Meinungsverschiedenheiten unter Staaten beschränken und daher die Anwendung von Zwangsmaßnahmen meiden sollte, entsprach nicht dem Willen ihrer Gründer. Sie hatten ihr eine aktive politische Rolle zur Wahrung des internationalen Friedens zugedacht.

Die Vereinten Nationen spiegelten zur Zeit der Koreakrise unvermeidlicherweise, wie jede internationale Organisation, die auf der Welt vorhandenen politischen Spannungen und Meinungsunterschiede wider. Sie waren schon lange vor dem Koreakrieg in den Ost-West-Konflikt einbezogen gewesen. Dies hatte sich schon im

⁵ Trygve Lie, a. a. O., S. 325.

⁶ Marc Frankenstein, a. a. O., S. 31.

Jahre 1948 gezeigt, als sich der Sicherheitsrat mit dem von der Sowjetunion verursachten gewaltmäßigen Umsturz in der Tschechoslowakei und mit der sowjetischen Blockade Berlins befaßte.

Die Koreaaktion zwang zwar den Vereinten Nationen, die bis dahin nur ein internationales Debattenforum gewesen waren, eine ungewohnte Aufgabe auf. Die Aktion stellte indes keinen Bruch der Charta dar, sondern bestätigte nur, daß das Prinzip der Übereinstimmung der Großmächte als Aktionsgrundlage der Vereinten Nationen gescheitert war. So wichtig der Grundsatz der Einstimmigkeit der Großmächte als Organisationsprinzip der Vereinten Nationen auch sein mochte, das Ziel der Friedenserhaltung und der Abwehr von Aggressionen mußte höher eingestuft werden. Die Vereinigten Staaten waren daher berechtigt, die UNO mit dem Einfall in Südkorea zu befassen und die Aktion gegen die Eindringlinge in Gang zu bringen.

Der Eingriff der Vereinten Nationen in Korea war ihre erste Friedenssicherungsaktion großen Stils. Sie wäre ohne den Einsatz geschlossener amerikanischer Truppenverbände, die dem Oberkommando Fernost unter General MacArthur in Tokio unterstanden, nicht möglich gewesen.

Praktisch lag vom ersten Tag an die strategische Leitung des Unternehmens in amerikanischen Händen. Der in Artikel 47, Absatz III der Charta für die Leitung von UNO-Truppen vorgesehene Militärberaterausschuß („Military Staff Committee“) wurde nicht beteiligt. Das Generalsekretariat der UNO hatte auch auf die organisatorischen Aspekte der Aktion keinen Einfluß. Generalsekretär Trygve Lie versuchte zwar, ein ad hoc-Organ, den Ausschuß für die Koordinierung der Hilfe für Korea, bilden zu lassen, dem gewisse Exekutivfunktionen übertragen werden sollten. Er fand mit seinen Vorschlägen jedoch bei den Amerikanern keine Gegenliebe. Die Finanzierung der Truppenentsendung erfolgte gleichfalls außerhalb der Vereinten Nationen. In der Resolution des Sicherheitsrats vom 27. Juni 1950 wurden zwar die Mitgliedstaaten aufgefordert, Beiträge zur Abwehr der nordkoreanischen Aggression zu leisten, die praktischen Auswirkungen der Entschliebung waren jedoch mehr symbolischer Art. Immerhin stellten 14 Staaten Truppenkontingente zur Verfügung⁷.

Die Koreaaktion erfolgte somit mehr in rechtlicher als in praktischer Hinsicht im Namen der Vereinten Nationen. Der Sicherheitsrat hat dies in einer Resolution vom 7. Juli 1950, die alle Kontingente unter amerikanisches Oberkommando stellte, ausdrücklich anerkannt⁸. Immerhin geschah die Aktion unter der Flagge der Vereinten Nationen. Die Vereinigten Staaten ernannten am 8. Juli 1950 General MacArthur zum Oberbefehlshaber der Truppen der Vereinten Nationen und er-

⁷ 1951 kämpften Einheiten folgender Mitgliedstaaten in Korea: Australien, Belgien, Frankreich, Kanada, Kolumbien, Äthiopien, Luxemburg, Neuseeland, Griechenland, Niederlande, Philippinen, Thailand und Türkei.

⁸ UN-Dokument S/1588, in: United Nations General Assembly, Official Records of the 5th Session, Supplement No. 2.

statteten in ihrer Eigenschaft als ausführendes Organ der Weltorganisation am 25. Juli 1950 dem Sicherheitsrat zum ersten Mal Bericht.

Die Intervention der UNO in Korea war improvisiert und kann daher nicht zum Regelfall erhoben werden. Die Vereinten Nationen hatten damals ihre Befugnisse auf einen Mitgliedstaat übertragen, der für sie als Organ handelte. Da dieser Mitgliedstaat die Weltmacht Vereinigte Staaten war, mußte sich daraus ergeben, daß das Schwergewicht der politischen Entscheidungen, die das Unternehmen erforderte, nicht bei den Vereinten Nationen, sondern bei den Vereinigten Staaten lag. Der Eingriff in Korea hat aus diesem Grunde keine weitreichende neue Ausrichtung der politischen Tendenzen in den Vereinten Nationen ausgelöst. Die Weltorganisation wurde zwar zum ersten Mal, wenn auch nur mittelbar, mit einer ihrer Großmächte, der Sowjetunion, konfrontiert und damit zu einem wichtigen Faktor im Ost-West-Konflikt, ihr eigener politischer Wille kam im Verlauf dieser Auseinandersetzung jedoch wenig zum Ausdruck. Die politischen Reaktionen der Weltorganisation blieben weitgehend eine Reflexwirkung der jeweiligen militärischen Lage auf dem Kriegsschauplatz.

Dafür gibt es eine Reihe von Beispielen: Als die Truppen der Vereinten Nationen die militärische Oberhand gewonnen und die Angreifer bis zum 38. Breitengrad, dem Ausgangspunkt der Aggression, zurückgeworfen hatten, stellte sich die Frage, ob damit die Aktion beendet werden sollte. Diese wichtige politische Frage, ob die UNO lediglich den Status quo wiederherzustellen oder darüber hinaus Korea zu seiner Einheit zu verhelfen hätte, löste in der Weltorganisation keine größeren Diskussionen aus. Der politische Ausschuß der Vollversammlung folgte dem Vertreter der Vereinigten Staaten, der am 20. September 1950 eindeutig den Standpunkt eingenommen hatte, daß die Vereinten Nationen die Einheit des Landes wiederherstellen sollten. Es wurde beschlossen, eine Kommission für die Wiedervereinigung und die Hilfe an Korea einzusetzen, die die Einrichtung einer „einheitlichen, unabhängigen und demokratischen Regierung für ganz Korea“ fördern sollte. Im Einklang mit dieser EntschlieÙung forderte der Oberbefehlshaber der Truppen der Vereinten Nationen am 9. Oktober 1950 den Gegner zur Kapitulation auf und stieß mit seinen Truppen bis in die Nähe der chinesisch-koreanischen Grenze am Yalu vor.

Dann wandte sich das Kriegsglück. Eine chinesische Armee von 250 000 Mann trieb die UNO-Truppen weit jenseits des 38. Breitengrades zurück. Daraufhin brachten dreizehn asiatische Delegationen am 12. Dezember 1950 in der Vollversammlung einen Resolutionsentwurf ein, der die Aufnahme von Waffenstillstandsverhandlungen mit der rotchinesischen Regierung vorsah. Die Vollversammlung billigte diesen Standpunkt. Von der Wiedervereinigung Koreas war nicht mehr die Rede. Ein aus Vertretern Kanadas, Mexikos und dem Präsidenten der Vollversammlung, einem Iraner, gebildeter Dreierausschuß wurde beauftragt, mit Rotchina zu verhandeln.

Die Bildung dieses Dreierausschusses kann als erster Sieg der später in den Vereinten Nationen so mächtigen Fraktion der blockfreien oder neutralistischen Staaten

angesehen werden. Ihr bestimmendes Motiv war der Wunsch, den Koreakonflikt lokalisiert zu halten und zu verhindern, daß er zu einer militärischen Auseinandersetzung großen Ausmaßes zwischen Rotchina und der Sowjetunion einerseits und den Vereinigten Staaten andererseits führte. Im weiteren Verlauf der Koreaaktion sollte diese neutralistische Tendenz in der Vermittlungspolitik Nehrus gegenüber Rotchina und den entsprechenden Bemühungen des indischen Delegierten, Sir Benegal Raul, einen noch ausgeprägteren Ausdruck finden. Es ist bezeichnend, daß sich diese Entwicklung in den Vereinten Nationen schon fünf Jahre vor der Konferenz der afrikanischen und asiatischen Vertreter in Bandung (1955) angebahnt hat.

Die militärische Aktion der Rotchinesen zwang die Vereinten Nationen, sich ernstlich mit dem Problem der Vertretung Chinas in der Weltorganisation zu befassen. Kurze Zeit hatte es den Anschein, als ob sich die militärische Intervention der Rotchinesen in dieser Hinsicht politisch bezahlt machen würde. Die Teilnahme von rotchinesischen Beobachtern an den Sicherheitsratssitzungen über die Koreafrage wurde beschlossen. Doch war die überwiegende Meinung, daß ein Staat, der wie Rotchina den Frieden und damit die Charta der Vereinten Nationen gebrochen habe, nicht in die Vereinten Nationen aufgenommen werden könne.

Nach der Ablehnung des Waffenstillstandsangebots durch Rotchina veranlaßte eine erneute Wandlung der militärischen Lage die Weltorganisation, entschiedener gegen Rotchina Stellung zu nehmen. Ende Januar 1951 war es den Truppen der Vereinten Nationen unter General Ridgeway gelungen, die Chinesen aufzuhalten und nach und nach zurückzuwerfen. Am 30. Januar 1951 entschloß sich die Vollversammlung, Rotchina zu verurteilen und am 14. Mai 1951 ein Waffenembargo gegen Rotchina zu verhängen, das erste Mal in der Geschichte der Organisation, wo diese aus der Praxis des Völkerbundes entlehnte Maßnahme zur Friedenserhaltung getroffen wurde.

Die endgültigen Waffenstillstandsverhandlungen schließlich, die am 10. Januar 1951 begannen, wurden nicht durch eine Initiative der Vereinten Nationen ausgelöst. Sie gingen auf einen Kompromiß zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion zurück. Am 27. Juli 1953 wurde das Waffenstillstandsabkommen abgeschlossen. Es sah eine für Südkorea etwas günstigere Waffenstillstandslinie vor als die des 38. Breitengrades. Im großen und ganzen stellte es jedoch lediglich den Status quo wieder her.

Der Koreakonflikt hat nur eine einschneidende Veränderung in der Struktur der Vereinten Nationen bewirkt. Einer Anregung des amerikanischen Außenministers Dean Acheson folgend, verabschiedete die Vollversammlung am 3. November 1950 die Resolution „Uniting for Peace“⁹. Sie sah vor, daß die Vereinten Nationen in Zukunft ihre Verantwortung für die Erhaltung des Friedens nicht nur durch das in der Charta dafür vorgesehene Organ, den Sicherheitsrat, wahrnehmen sollten, sondern daß in bestimmten Fällen auch die Vollversammlung diese Aufgabe über-

⁹ Resolution Nr. 377 der V. UN-Vollversammlung, in: UN General Assembly, Off. Records of the 5th Session, Suppl. No. 20.

nehmen könnte. Voraussetzung dafür sollte sein, daß der Sicherheitsrat durch das Veto einer Großmacht beschlußunfähig würde. Die Resolution bedeutete somit eine erhebliche Einschränkung des Vetorechts und eine weitgehende Verlagerung der politischen Initiative im Falle einer Friedensgefährdung auf die Vollversammlung. Die von der Vollversammlung mit großer Mehrheit verabschiedete „Uniting for Peace“-Resolution (52 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen) war daher ein empfindlicher Rückschlag für die Sowjetunion, die einzige Macht, die bis dahin von ihrem Vetorecht Gebrauch zu machen pflegte. Zugleich bestätigte die Resolution einen schon seit längerer Zeit sich vollziehenden Vorgang der Aufwertung der Vollversammlung im Verhältnis zum Sicherheitsrat. Die Vollversammlung hatte damit das bei der Gründung der Vereinten Nationen maßgebliche Organisationsprinzip der Übereinstimmung der Großmächte als Voraussetzung für Friedenssicherungsaktionen formell aufgehoben.

Die Einbringer der EntschlieÙung hofften, daß es in Zukunft möglich sein würde, die Vereinten Nationen als wirksames Instrument zur Erhaltung des Friedens einzusetzen. Die pessimistische Bewertung der Vereinten Nationen, die sich schon 1945 in dem Ausspruch John Foster Dulles' bemerkbar gemacht hatte, es würde unverantwortlich sein, den Frieden davon abhängig zu machen, daß die Organisation politisch wirksam sein könnte, schien überwunden zu sein¹⁰. Die Zuversicht hielt jedoch nur kurze Zeit an. Die in der Resolution „Uniting for Peace“ vorgesehenen Maßnahmen und Institutionen: die Bildung der Friedensbeobachtungskommission, der Ausschuß für Kollektivmaßnahmen, ein Ausschuß militärischer Experten und die Bereitstellung nationaler Einheiten für Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen, wurden nie verwirklicht. Nur die Verlagerung des politischen Gewichts vom Sicherheitsrat auf die Vollversammlung blieb ein bleibender Faktor. Sie sollte sich allerdings nicht, wie damals erwartet wurde, in erster Linie gegen die Sowjetunion auswirken.

Die Koreaaktion blieb eine Episode in der Geschichte der Weltorganisation. 16 Mitgliedstaaten hatten sich an ihr aktiv beteiligt. Die Ideale der freiheitlichen westlichen Demokratie, die bei der Abfassung der Charta eine entscheidende Rolle gespielt hatten, hatten das Vorgehen der Organisation gegen die Aggressoren bestimmt. Die Vereinten Nationen waren, wenn auch nur formell, als kriegführende Macht aufgetreten und hatten im Ost-West-Konflikt entschieden Stellung bezogen. Die Aktion in Korea wurde damit zum Höhepunkt einer Entwicklungsphase der Vereinten Nationen. Sie kennzeichnet jedoch zugleich deren Ende. Der damalige kanadische Außenminister Lester Pearson hat dies deutlich empfunden, als er sagte, eine solche Aktion der Vereinten Nationen würde sich nicht wiederholen.

Vom politischen, militärischen und verwaltungsmäßigen Standpunkt her waren die Vereinten Nationen nur mittelbar Herr der Handlungen in Korea gewesen. Die Aktion läßt daher kein Urteil darüber zu, ob die Organisation ihrer Struktur nach die Voraussetzungen für eine effektive Friedenssicherungsaktion dieser Art

¹⁰ John Foster Dulles, *The General Assembly*, in *Foreign Affairs*, 24 (1945), S. 2.

bot. Der Koreakrieg blieb mehr ein Koalitionskrieg mit Beteiligung verschiedener westlicher Staaten als ein militärisches Unterfangen der Vereinten Nationen.

Die UNO hat sich auch in erstaunlich kurzer Zeit aus der durch die Koreaaktion ausgelösten Krisenlage in ihren Normalzustand zurückentwickelt. Diese Rückkehr zum Normalen ist durch den Rücktritt des damaligen Generalsekretärs Trygve Lie gekennzeichnet gewesen. Lie, der sich mit Unabhängigkeit und großem Mut zu seinen westlichen Idealen bekannt und entsprechend gehandelt hatte, geriet durch den Koreakonflikt in direkten Gegensatz zur Sowjetunion. Eine unerbittliche Agitation der Sowjets gegen ihn war die Folge. Schließlich erwiesen sich die von der Sowjetunion dem Generalsekretär in den Weg gelegten Hindernisse für eine normale Amtsführung als schier unüberwindlich. Die Vollversammlung beschloß zwar am 1. November 1951, seine Amtszeit um drei Jahre zu verlängern, er entschloß sich jedoch schon 1953, zurückzutreten¹¹. Er hat für seine Amtsführung während der Koreaaktion einen hohen persönlichen Preis entrichten müssen.

Die Korea Krise hat erheblich dazu beigetragen, daß übertriebene Vorstellungen von den Vereinten Nationen einer objektiveren Bewertung Platz machten. Schon der Ausbruch des Krieges selbst war ein Anzeichen dafür, daß das von den Gründern der Vereinten Nationen ersehnte und in der Charta vorgesehene kollektive Sicherheitssystem Friedensbrüche nicht verhinderte. Durch Vermittlung der Vereinigten Staaten war es der Organisation gelungen, den Konflikt zu lokalisieren und den Status quo wiederherzustellen. Gerade die maßgebliche Rolle, die die Vereinigten Staaten übernehmen mußten, zeigte jedoch, daß die Möglichkeiten der UNO für eine eigenständige Friedenswahrung gering waren. Die Vereinigten Staaten zogen aus dieser Erkenntnis die Konsequenz. Der Koreakonflikt ist zugleich der Beginn der Entwicklung eines kollektiven Sicherheitssystems des Westens auf der Grundlage einer regionalen Zusammenarbeit außerhalb der Vereinten Nationen. Die großen Allianzsysteme des Westens (NATO, SEATO, usw.) wurden ausgebaut.

Die Vereinten Nationen und der Suezkonflikt

Zwischen der Beendigung des Koreakonfliktes (1953) und den Ereignissen, die zur Suezkrise führten (1956), liegt eine Zeitspanne, in der die Vereinten Nationen einen weitgehenden Wandlungsprozeß durchgemacht haben. Eine Reihe neuer Mitglieder, darunter ehemalige Kolonialvölker, die ihre Unabhängigkeit errungen hatten, wurde in die Organisation aufgenommen. Das brachte ihre gesamte Mitgliederzahl nach und nach auf 79 Staaten.

Die Wandlung der Weltorganisation ergab sich jedoch noch nicht aus einer Mehrheitsverschiebung in der Vollversammlung. Nach wie vor verfügte dort der Westen zusammen mit den südamerikanischen Staaten über eine solide Mehrheit. Sie war vielmehr die Folge einer allgemeinen Neuorientierung in der weltpolitischen Ausrichtung der Organisation. Die Vereinten Nationen begannen sich auf den Pro-

¹¹ Trygve Lie a. a. O., S. 369.

zeß der Entkolonisierung, der Verselbständigung ehemaliger Kolonialgebiete, zu konzentrieren.

Dag Hammarskjöld, der als Nachfolger Trygve Lies das Amt des Generalsekretärs der Vereinten Nationen übernommen hatte, sah darin seine Hauptaufgabe. Obwohl er zu Beginn seiner Amtszeit die „Liquidierung des Kolonialsystems“ noch nicht so eindeutig wie in späteren Jahren als politisches Ziel der Weltorganisation bezeichnete, war unverkennbar, daß er den Vereinten Nationen ein politisches Betätigungsfeld in der Kolonialsphäre zugedacht hatte¹². Hammarskjöld sah in ihnen ein wirksames Mittel zur ständigen Überprüfung und Anpassung der internationalen Beziehungen an die herrschenden Gegenwartsbedingungen. Diese ließen nach seiner Meinung den Fortbestand von Kolonialreichen nicht mehr zu. Der neue Generalsekretär empfand sich zudem als ein Vertreter der häufig unterdrückten Interessen der kleinen Staaten und war bestrebt, ihren Einflußbereich in der Organisation und in der Weltpolitik zu erweitern¹³.

Das sich abzeichnende nukleare Gleichgewicht zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten veranlaßte ihn, zudem die Ost-West-Auseinandersetzung nach Möglichkeit zu meiden und für die Vereinten Nationen eine Vermittlerrolle zu suchen. Um dies zu erreichen, war er entschlossen, alle Möglichkeiten, die die Charta für eine großzügige Amtswahrung des Generalsekretärs bot, auszuschöpfen und den ihm übertragenen Posten nicht nur als eine Verwaltungsfunktion, sondern als eine politische Aufgabe aufzufassen¹⁴. Als Rechtsgrundlage für seine Handlungen sah er in erster Linie die Charta selbst an, erst in zweiter Linie den sich in Resolutionen ausdrückenden, stark von Opportunitätsgesichtspunkten geprägten Willen der verschiedenen Mitgliedstaaten. Die Organisation sollte erweiterte Exekutivfunktionen und damit die Eigenständigkeit erhalten, um die sich schon Trygve Lie, besonders während der Koreaaktion, vergeblich bemüht hatte. Die UNO sollte über die Rolle einer ständigen internationalen Konferenz hinauswachsen.

Hammarskjöld war sich dabei wohl bewußt, daß er den Bogen eigener politischer Initiativen nicht zu weit spannen durfte. Einmal, weil eine Organisation wie die UNO in internationalen Angelegenheiten nicht in gleicher Weise vorgehen kann wie ein souveräner Staat, ohne ihre moralische Autorität einzubüßen. Zum anderen, weil der Generalsekretär in noch weit stärkerem Maße als ein Minister oder hoher Beamter im nationalen Bereich von dem Vertrauen anderer abhängt. Hammarskjöld mußte, besonders zu Beginn seiner Amtsführung, als die Organisation noch aus 60 Mitgliedern, darunter nur einer Handvoll Afrikanern und Asia-

¹² Vgl. Einführung zu dem Jahresbericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation vom 16. 6. 1960 bis 15. 6. 1961, Dokument A/4800/Add. 1 der XVI. UN-Vollversammlung, in: UN-General Assembly, Off. Records of the 16th Session, Suppl. I.A.

¹³ Dazu Fernand van Langenhove, *La Crise du Système de Sécurité Collective des Nations Unies 1946-1957*, Brüssel, 1958, S. 209 ff.

¹⁴ Über Hammarskjölds Amtsauffassung s. Joseph P. Lash, *Dag Hammarskjölds Conception of his Office*, in: *International Organization*, 16 (1962), S. 542-566.

Vgl. ferner Sydney D. Baley, *The Secretary General of the United Nations*, Broschüre des Royal Institute of International Affairs, London 1961, S. 3.

ten bestand, sorgfältig den Eindruck vermeiden, als vertrete er einen militanten Antikolonialismus. Die Diplomatie der europäischen Mächte, besonders die britische, war ohnehin von jeher skeptisch gegenüber den Vereinten Nationen gewesen. Voreilige Initiativen konnten daher nur zu einer Abkehr dieser Mächte von der Organisation und damit zu deren Lahmlegung führen.

Bei seinen Bemühungen um die Kolonialvölker konnte Hammarskjöld auf die für ihn entscheidende Unterstützung der Vereinigten Staaten rechnen. Schon in der Zeit vor ihrer Gründung hatte Präsident Roosevelt den Vereinten Nationen eine wichtige Aufgabe im Prozeß der Ablösung der Kolonialherrschaft zugeordnet¹⁵. Die amerikanische Außenpolitik verfolgte seitdem beharrlich diese Linie. Das hatte sich besonders bei der Aufnahme der Nahoststaaten in die Weltorganisation bemerkbar gemacht¹⁶.

Die amerikanische Unterstützung war daher während der Suezkrise der für die Aktion der Vereinten Nationen und für Hammarskjölds Entscheidungen maßgebliche politische Faktor. Die Vereinigten Staaten hatten bis 1956, als diese Krise ausbrach, in wichtigen politischen Fragen, mit denen die UNO befaßt worden war, so gut wie keine Abstimmung verloren¹⁷.

Die Umstände, die zu dem militärischen Einfall Israels, Frankreichs und Großbritanniens in Ägypten geführt hatten, ließen die Einschaltung der Vereinten Nationen in den Suezkonflikt besonders geraten erscheinen. Die Vereinten Nationen hatten – wie in Korea – schon bei Ausbruch der Feindseligkeiten im Oktober 1956 eigenes Personal an Ort und Stelle. Die UN-Organisation zur Waffenstillstandsüberwachung unter General Burns war seit längerem im Gazastreifen tätig¹⁸. Der Suezkonflikt berührte unmittelbar nur die Interessen zweier mittlerer Mächte, Frankreichs und Großbritanniens, und kleinerer Mächte wie Ägypten und Israel. Die Sowjetunion hatte zwar in dem Jahr vor der Auseinandersetzung ihren Einfluß im Vorderen Orient erheblich ausweiten können, jedoch noch nicht in einem Maße, daß sie das Risiko einer Auseinandersetzung mit den Vereinigten Staaten um dieses Einflusses willen eingegangen wäre. Zudem waren durch den gleichzeitigen Ausbruch des ungarischen Aufstandes ihre Energien gebunden. Die Vereinigten Staaten waren daran interessiert, die Vereinten Nationen einzuschalten, um es sich zu ersparen, den Rückzug ihrer Verbündeten Frankreich und England durch offene Druckausübung erzwingen zu müssen, was zu einer erheblichen Belastung des NATO-Bündnisses hätte führen müssen. Der amerikanische Außenminister Dulles und Vizepräsident Nixon brandmarkten zwar unbedachterweise den Suezkonflikt öffentlich als Auswirkung der kolonialen Ära, die amerikanische Diplomatie war

¹⁵ Foster Rhea Dulles und Gerald E. Redinger, *The Anticolonial Policies of Franklin D. Roosevelt*, in: *Political Science Quarterly*, 70 (1955), S. 1, 6–8.

¹⁶ Vgl. dazu Cordell Hull, *Memoirs*, New York 1948, Bd. 2, S. 1498–1499.

¹⁷ Vgl. Robert L. Riggs, *Politics in the UN*, The University of Illinois Press, 1958, S. 163 bis 175.

¹⁸ Herbert Nicholas, *UN Peace Forces and the Changing Globe: The Lessons of Suez and Congo*, in: *„International Organization“*, 17 (1963), S. 321 ff.

jedoch im allgemeinen bemüht, ihren Verbündeten unnötige Demütigungen zu ersparen und die Aktion der Vereinten Nationen zu ermöglichen¹⁹. Durch eine Verbindung von scharfem Druck auf die Verbündeten, der bis zur Abschneidung der für Frankreich und England lebenswichtigen Ölzufuhr ging, und unermüdlicher Initiativen in den Vereinten Nationen zwangen sie die beiden europäischen Mächte zum Einlenken²⁰.

Der Widerstand, den Frankreich und England jedem Versuch entgegensetzten, ihre einseitig gegen Ägypten vorgenommene Aktion zu unterbinden, wurde erstaunlich rasch überwunden. Am 30. Oktober 1956 legten beide Mächte noch im Sicherheitsrat gegen je einen amerikanischen und einen sowjetischen Resolutionsentwurf, der den sofortigen Abbruch ihres Landungsunternehmens in Ägypten und den Abschluß eines Waffenstillstandes forderte, das Veto ein. Es war das erste Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen, daß andere Mächte als die Sowjetunion von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht hatten. Frankreich und Großbritannien wollten sich von ihrem Entschluß, die Suezaktion in einer für ihre Interessen günstigen Weise zu Ende zu führen, nicht abbringen lassen. Auch ein persönlicher Appell Präsident Eisenhowers an den damaligen britischen Premierminister Eden und eine Rücktrittsdrohung des Generalsekretärs Hammarskjöld vermochten nichts daran zu ändern²¹.

Daraufhin wurde das in der UNO während des Koreakonfliktes beschlossene Verfahren zur Überwindung eines Vetos durch Befassung der Vollversammlung gemäß der Resolution „Uniting for Peace“ gegen Frankreich und Großbritannien angewandt. Ein entsprechender Beschluß des Sicherheitsrats wurde mit sieben gegen zwei Stimmen (England und Frankreich) bei zwei Enthaltungen gefaßt. Eine Sondervollversammlung wurde auf den 1. November 1956 einberufen. Sie forderte mit großer Mehrheit (65 Stimmen bei 5 Gegenstimmen und 6 Enthaltungen und 59 Stimmen bei 5 Gegenstimmen und 12 Enthaltungen) die Angreifer zum Rückzug und zum Abschluß eines Waffenstillstands auf. Am 3. November 1956 brachte der kanadische Außenminister Lester Pearson einen die Lage entscheidenden Resolutionsentwurf ein, der die Entsendung eines Expeditionskorps der Vereinten Nationen in den Nahen Osten vorsah²². Der Generalsekretär wurde angewiesen, binnen 48 Stunden einen Plan zur Aufstellung eines Truppenkontingents der UNO vorzulegen, das den Abschluß eines Waffenstillstands in Nahost erwirken sollte. Die Entschliebung wurde von der Vollversammlung mit 50 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 19 Enthaltungen verabschiedet. Zum zweiten Male in ihrer Geschichte hatten damit die Vereinten Nationen beschlossen, ihre Aufgabe der Friedenssicherung durch den Einsatz bewaffneter Macht zu erfüllen.

¹⁹ S. New York Times vom 3. Oktober 1958, S. 8.

²⁰ Earl O. Kline, *The Suez Crisis: Anglo-American Relations and the United Nations*, University of Michigan, Ann Arbor, University Microfilms, Inc., S. 288–289.

²¹ S. Kline, a. a. O., S. 288–289.

²² UN-Dokument A/3526, in: UN General Assembly, *Off. Records of the 11th Session, Annexes, Vol. II.*

Unerwarteterweise hatte sich damit der von Frankreich und Großbritannien während des Koreakonfliktes unterstützte Beschluß, das Vetorecht einzuschränken und das Schwergewicht der politischen Entscheidung von dem Sicherheitsrat auf die Vollversammlung zu verlagern, gegen die Interessen der beiden europäischen Mächte ausgewirkt. Durch ihre Zustimmung zur Resolution „Uniting for Peace“ im Jahre 1950 hatten Großbritannien und Frankreich ihr größtes politisches Druckmittel in den Vereinten Nationen aus der Hand gegeben. Während die beiden Großmächte ihre Vormachtstellung in den Vereinten Nationen auf reale Machtgründe stützen konnten, beruhte der Einfluß von Großbritannien und Frankreich in der UNO in weitem Maße darauf, daß sie im Genuß einer formalrechtlichen Vorzugsposition waren.

Die Suezkrise hat sich noch in anderer Weise auf die Stellung Frankreichs und Großbritanniens ausgewirkt. Durch ihre Kolonialbesitzungen standen beide Länder in Widerspruch zu der herrschenden Meinung der Welt, die den Besitz von Kolonien als eine Ungerechtigkeit ansah. Dies führte zu einer deutlichen Entfremdung zwischen ihnen und den afrikanischen und asiatischen Vertretern.

Nachdem die Entscheidung, ein Truppenkontingent der UN nach Ägypten zu entsenden, gefallen war, versuchte der britische Premierminister Eden noch zu retten, was zu retten war. In einem Brief an Generalsekretär Hammarskjöld vom 5. November 1956 erklärte er sich mit der Aufstellung eines UN-Polizeikontingents einverstanden mit der Maßgabe, daß noch über dessen Zusammensetzung verhandelt werden müsse. Eden war bestrebt, eine Beteiligung britischer und französischer Einheiten an dem Kontingent der UN zu erwirken, um sich auf diese Weise noch einen Einfluß auf den Gang der Ereignisse zu bewahren²³. Waren nicht auch in Korea die Vereinigten Staaten beauftragt worden, als Organ der Organisation tätig zu werden? Die Berufung auf den Präzedenzfall der Koreaaktion lag in der Tat nahe²⁴. Die politische Realität schloß jedoch eine solche Lösung im Suezfall aus. Die Mehrheit der Vollversammlung verurteilte das Vorgehen Frankreichs und Großbritanniens und hätte sich niemals damit einverstanden erklärt. Hammarskjöld ging daher auf Edens Wunsch nicht ein. Den Briten und Franzosen, die die Wirkungen des von den Vereinigten Staaten verhängten Ölembargos zu spüren begannen, blieb nichts anderes übrig, als sich zu beugen.

Besondere Verbitterung löste dabei in Frankreich und Großbritannien die Tatsache aus, daß sich die Vollversammlung in dem fast gleichzeitig behandelten Fall Ungarns zu keinen konkreten Schlußfolgerungen gegenüber der Sowjetunion entschlossen hatte. In der Sitzung vom 5. November 1956 wurde sie zwar wegen ihres Vorgehens in Ungarn verurteilt, die Entsendung von Friedenssicherungstruppen der Vereinten Nationen wurde jedoch nicht einmal erwogen. Die Machtposition der Sowjetunion erlaubte es ihren Delegierten in der UNO, im Suezfall für die

²³ UN-Dokument A/3293, in: UN General Assembly, Off. Records of the First Emergency Special Session, Plenary Meeting and Annexes.

²⁴ Vgl. Report of the Collective Measures Committee, VI. Tagung der VN-Vollversammlung, Official Records, Supplement No. 13, S. 25.

Befassung der Vollversammlung mit der Angelegenheit zu stimmen und sich im Falle Ungarns dagegen auszusprechen²⁵. Diese Haltung stand in Einklang mit der traditionellen Einstellung Moskaus zu den Vereinten Nationen, einer Auffassung, die aus erzkonservativem Souveränitätsdenken besteht, soweit der eigene Machtbereich berührt wird, und aus weltrevolutionärem Änderungsstreben, wenn es um den Einflußbereich der anderen geht²⁶.

Jedoch nicht diese bekannte sowjetische Einstellung war es, die zahlreiche europäische Politiker damals erregte. Ihre Empörung wurde vielmehr dadurch ausgelöst, daß sich die Vereinten Nationen dieser Haltung anzuschließen und zweierlei Maß bei der Bewertung der Ereignisse anzuwenden schienen. Unter dem Eindruck des sowjetischen Atomschildes verzichteten sie auf Einwirkungen in den Machtbereich der Sowjetunion, behielten sich jedoch in der kolonialen Sphäre ein Interventionsrecht vor. Belgiens Außenminister Paul Henri Spaak drückte es in der Vollversammlung folgendermaßen aus: „Viele Aspekte der hiesigen Debatten sind beunruhigend, darunter besonders, daß die Sowjetunion Resolutionen der UNO für einen Teil der Welt befürwortet, um sie im anderen Teil der Welt zu mißachten.“²⁷ In ähnlicher Weise beschwerte sich der britische Vertreter, Sir Pierson Dixon, darüber, daß die Vereinten Nationen Gleiches nicht gleich beurteilten und daher keine Gerechtigkeit gegenüber all ihren Mitgliedstaaten walten ließen²⁸.

Dieser Vorwurf war jedoch nicht völlig gerechtfertigt. Die Vereinten Nationen hatten in beiden Fällen – im Suezkonflikt wie in Ungarn – die ausländischen bewaffneten Interventionen verurteilt. Beide Male war es zu einer Anwendung der Resolution „Uniting for Peace“ gekommen mit der Folge, daß die Vollversammlung den durch Veto beschlußunfähigen Sicherheitsrat ersetzt hatte. Selbst ausgesprochen neutralistisch eingestellte Delegierte, wie der damalige UNO-Botschafter Birmas, U Thant, unterstützten die gegen die Sowjetunion gerichtete Resolution im Falle Ungarns. Der wesentliche Unterschied, der in beiden Fällen gemacht wurde, lag nicht in deren Bewertung, sondern im Bereich der praktischen Folgerungen. Während man beschloß, ein Truppenkontingent der UNO nach Ägypten zu entsenden, beschränkte man sich hinsichtlich Ungarns auf eine moralische Verurteilung der Sowjetunion und die Entsendung des Generalsekretärs nach Budapest, eine Maßnahme, die, wie sich bald herausstellte, an der sowjetischen Ablehnung scheitern mußte. Die Entsendung eines UNO-Kontingents nach Ungarn wäre jedoch eine direkte militärische Herausforderung der Großmacht Sowjetunion gewesen. Eine solche Kraftprobe hätte von den Vereinten Nationen nicht bestanden werden können, es sei denn, die andere Großmacht, die Vereinigten Staaten, hätte – wie im Falle Koreas – ihr ganzes militärisches Gewicht gegen die Aggressoren in die

²⁵ Keith S. Petersen, *The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950*, in: *International Organization* 15 (1959), S. 228.

²⁶ Alexander Dallin, *The Soviet View of the United Nations*, in: *International Organization* 16 (1962), S. 20 ff.

²⁷ Earl O. Kline, a. a. O., S. 295–296.

²⁸ Ebenda, S. 342.

Waagschale geworfen. Von Beginn der Ungarnkrise an war jedoch deutlich geworden, daß die Vereinigten Staaten dazu nicht bereit waren. Eine Friedenssicherungsaktion in Ungarn konnte daher nicht in Erwägung gezogen werden. Die UNO scheute sich indessen nicht, die Sowjetunion moralisch zu verurteilen. Die Weltorganisation war in jener Phase ihrer Entwicklung noch nicht bereit, die äußeren Grenzen des Sowjetimperiums unter Außerachtlassung aller völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Aspekte als Gegebenheiten hinzunehmen. Das neutralistische Schlagwort „Abkehr vom Kalten Krieg“, mit dem die Hinnahme des sowjetischen Imperialismus schon damals verbrämt wurde, hatte sich in den Vereinten Nationen noch nicht durchgesetzt.

Günstige Umstände – die aktive Führungsrolle der Vereinigten Staaten; die Tatsache, daß sich der Suezkonflikt auf einem sekundären Schauplatz der Weltpolitik abspielte und daß die Intervention von mittleren Mächten, nicht von einer der Großmächte ausgegangen war, sowie das relative Desinteresse der vom ungarischen Aufstand stark beanspruchten Sowjetunion – hatten die Suezaktion der Vereinten Nationen ermöglicht. Die Gelegenheit genutzt zu haben, um eine disziplinierte Friedenssicherungstruppe der UNO aufzustellen und sie in kürzester Zeit als mäßigendes und schlichtendes Element am Ort des Konflikts einzusetzen, bleibt das Verdienst Hammarskjölds. Der damalige Generalsekretär hat in seinen beiden Berichten vom 4. und 6. November 1956 über die Aufstellung des Truppenkontingents die Prinzipien niedergelegt, die die Tätigkeit der Einheiten der UNO bestimmen sollten²⁹. Diese Grundsätze sind für spätere Aktionen der Vereinten Nationen richtungweisend geworden.

Sie gingen dahin: 1. Keines der ständigen Sicherheitsratsmitglieder und keine direkt interessierte Partei sollten Truppen in das Kontingent entsenden. – Auf diese Weise sollte vermieden werden, daß eine der mit dem Vetoprivileg ausgestatteten Mächte die politische Leitung des Kontingents an sich reißen könnte. Gleichzeitig wurde damit die Beteiligung Frankreichs und Englands, von Mächten also, die in Ägypten eingefallen waren, verhindert. Israel und Ägypten wurden gleichfalls ausgeschlossen. 2. Die Truppe der Vereinten Nationen sollte sich jedes Beeinflussungsversuches auf den politischen oder militärischen Ausgang der Streitigkeit enthalten. – Das Truppenkontingent sollte losgelöst von den politischen und militärischen Umständen, die zu seiner Entsendung geführt hatten, operieren. Andererseits sollte seine Friedenssicherungsfunktion peinlichst allen örtlichen Einflüssen entzogen und ihre Wahrnehmung die ausschließliche Aufgabe der UN-Einheiten sein. 3. Die Soldaten der UNO sollten nur zur Selbstverteidigung von der Waffe Gebrauch machen. – Hammarskjöld wollte vermeiden, daß die Weltorganisation, deren Exekutivmöglichkeiten durch die Bildung des Expeditionskorps, einer eigenen, wenn auch nur kleinen Armee, erheblich ausgeweitet wurden, in ähnliche Lagen käme wie ein souveräner Staat, der eine Besatzungsarmee auf fremdem Gebiet unterhält. Die militärische Gewaltanwendung sollte auf ein Minimum

²⁹ UN-Dokument A/3943, in: UN General Assembly, Off. Records of the 13th Session, Annexes.

beschränkt werden. 4. Die Stationierung des Kontingents sollte nur mit dem Einverständnis des Gastlandes erfolgen. – Die absolute Beachtung der Souveränität des betroffenen Staates wurde damit zum höchsten Prinzip erhoben. Keinesfalls sollte den Vereinten Nationen vorgeworfen werden können, sie verstießen gegen ihre eigene Charta, indem sie das Verbot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten (Artikel 2, Absatz VII) nicht achteten. Hammarskjöld selbst hat sich strikt an dieses Prinzip gehalten. Die UNO-Truppen wurden erst entsandt, nachdem der Generalsekretär in Gesprächen mit dem ägyptischen Präsidenten Nasser dessen Einverständnis erwirkt hatte.

Der von Hammarskjöld ausgearbeitete Katalog streng einschränkender Vorschriften für das UNO-Truppenkontingent gab diesem mehr den Charakter einer Polizeieinheit als den einer militärischen Einheit⁸⁰. Das moralische Ansehen der Weltorganisation und nicht der Einsatz von Machtmitteln sollte den Erfolg des Unternehmens sichern.

Dem Generalsekretär fiel bei dieser Gelegenheit zum erstenmal in der Geschichte der Vereinten Nationen eine selbständige weltpolitische Aufgabe zu. Er war dabei nicht an Einzelweisungen von Mitgliedstaaten gebunden, sondern an die viel elastischeren und auslegungsfähigen Vorschriften der Charta. Für seine eigene Initiative blieb daher viel Spielraum⁸¹. Um die Unparteilichkeit und Objektivität seiner Amtswaltung zu verstärken, entschloß sich Hammarskjöld, einen beratenden Ausschuß zu bilden, der ihn bei der Planung und Koordinierung der Operationen unterstützen sollte, soweit diese von der Vollversammlung nicht festgelegt worden waren. Hammarskjöld hatte sich damit ein Koordinierungsorgan geschaffen, um dessen Bildung sich Trygve Lie während der Koreakrise vergeblich bemüht hatte. Die selbständige Rolle, die die Vereinten Nationen im Suezfall spielten, wo sie durch eigene Organe und nicht wie in Korea durch die Vermittlung der Vereinigten Staaten als ausführendes Organ handelten, drückte sich auch darin aus. Die UNO trat zum erstenmal als eigenständiger politischer Faktor auf. Ihre einzige politische Zielsetzung sollte die Erhaltung des Friedens sein.

Die Finanzierung und Zusammensetzung des Kontingents bereitete keine größeren Schwierigkeiten. Es gab genügend Mitgliedstaaten – Indien, die skandinavischen Länder, Jugoslawien, südamerikanische Staaten –, die Truppen bereitstellen konnten, ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, daß sie damit eigene Interessen verfolgten. Da die Aktion von der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten, einschließlich des Sowjetblocks, gebilligt worden war, konnte ohne weiteres die Finanzierung aus ordentlichen Mitgliedsbeiträgen bestritten werden. Erst im Laufe der Zeit und unter veränderten politischen Verhältnissen führte die wachsende finanzielle Bürde, die die Aktion verursachte, in der UNO zu Auseinandersetzungen.

Die Einwirkung der Vereinten Nationen auf den Suezkonflikt endete positiv.

⁸⁰ Herbert Nicholas a. a. O., S. 326.

⁸¹ Zur Frage des Zuständigkeitsbereichs des Generalsekretärs s. Leland M. Goodrich und Anne P. Simons, *The United Nations and the Maintenance of Peace and Security*, Washington 1957, S. 607 ff.

Die Weltorganisation hatte sich mit Erfolg gegen die Ausnützung militärischer Überlegenheit zur Erreichung eines politischen Zieles durch Gewaltanwendung und Verstoß gegen die UN-Charta gewandt. Den 6000 Soldaten ihres Friedenssicherungskontingents war es gelungen, den Rückzug der in Ägypten eingefallenen Armeen zu ermöglichen, ohne daß es zu größeren Zwischenfällen gekommen war. Die Grenzstreitigkeiten und Spannungen zwischen Israel und Ägypten waren weitgehend lokalisiert worden. Der Status quo wurde schnell wiederhergestellt. Die örtlichen Gegebenheiten – Übersichtlichkeit des Wüstengebietes, schwache Besiedlung – begünstigten die Aufsichtsfunktionen der UNO.

Die Aktion erwies sich als so wirksam, daß sie zu einer Überschätzung der politischen Wirkungsmöglichkeiten der Weltorganisation führte. Als der amerikanische Außenminister Dulles, der während der kritischen Monate Oktober und November 1956 das Vorgehen der Vereinigten Staaten im Suezkonflikt und die Einschaltung der Vereinten Nationen maßgeblich beeinflusst hatte, im Dezember 1956 ernstlich erkrankte, kam in Amerika das Schlagwort „Let Dag do it“ („Laßt es Dag machen“) auf. Man verkannte, daß der Generalsekretär der Vereinten Nationen nicht über genügend Macht verfügte, um eine langfristige Stabilisierung in Nahost zustande zu bringen. Diese Erkenntnis ließ bald darauf – im Januar 1957 – die Vereinigten Staaten die Eisenhowerdoktrin, einen Plan für die Konsolidierung der Verhältnisse in Nahost, verkünden, der im großen und ganzen erfolgreich gewesen ist. Der Fall zeigte, daß begrenzte Initiativen der Vereinten Nationen kurzfristig stabilisierend wirken, jedoch nicht die politische Einflußnahme einer Großmacht ersetzen können.

Die Suezaktion ist ein wichtiger Einschnitt in der Entwicklung der Weltorganisation. Die Vereinten Nationen hatten sich als ein eigenständiges politisches Element erwiesen, das sich unter gewissen Voraussetzungen zur Sicherung des Friedens und zur Wiederherstellung des status quo in einem bestimmten Gebiet eignete. Ihr Generalsekretär hatte es verstanden, die nötige organisatorische und finanzielle Basis für eine wirksame Intervention der Weltorganisation zu schaffen. Er hatte eine bemerkenswerte Selbständigkeit an den Tag gelegt und sich nicht gescheut, seine Unabhängigkeit auch gegenüber ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats zu wahren, die über ein Vetorecht verfügten. Seine Pflichtauffassung, seine Achtung vor den Vorschriften der Charta, sein Einfühlungsvermögen und seine politische Geschicklichkeit hatten ihm die Achtung der Mehrheit der Mitgliedstaaten gesichert. Die afrikanischen und asiatischen UNO-Mitglieder hatten in ihm einen Sachwalter ihrer auf Unabhängigkeit von den früheren Kolonialmächten gerichteten Bestrebungen gefunden. Sie fühlten sich in dem Entschluß bestärkt, die Vereinten Nationen als politisches Mittel zur Erringung der Selbständigkeit der noch abhängigen Völker zu verwenden. Die Vereinigten Staaten unterstützten diese Tendenz.

Der Suezkonflikt war bestimmend für die Hinwendung der Weltorganisation zu den Problemen der Entkolonisierung, denen in den folgenden Jahren die Aufmerksamkeit der Vereinten Nationen fast ausschließlich gegolten hat. Alle ande-

ren politischen Erscheinungen auf der Welt, besonders die Vorgänge im sowjetischen Machtbereich, traten demgegenüber in der UNO in den Hintergrund. Die Vereinten Nationen waren im Begriff, das „dynamische Machtinstrument“ zu werden, das „die Liquidierung des Kolonialsystems und den Übergang der früheren Kolonialvölker zur vollen Selbständigkeit und Unabhängigkeit“ sichern sollte³². Ihre aktive Rolle im Entkolonisierungsprozeß sollte der Weltorganisation nach dem Willen ihres Generalsekretärs die lange angestrebte unabhängige und unparteiische Rolle in der Weltpolitik verschaffen.

Die Kongoaktion der Vereinten Nationen

Die Krise, die im Juli 1960 im gerade unabhängig gewordenen Kongostaat ausbrach, schien wie ausersehen, die durch die Suezaktion angebahnte Entwicklung der Vereinten Nationen zu bestätigen. Generalsekretär Hammarskjöld hegte diese Überzeugung in ausgeprägter Form und traf entsprechend mit beachtenswerter Promptheit die Entscheidung, im Kongo einzugreifen. Am 12. Juli 1960 ging in New York ein gemeinsames Telegramm des kongolesischen Staatspräsidenten Kasavubu und des damaligen Premierministers Lumumba ein. In ihm wurde die von Brüssel kurz zuvor angeordnete Entsendung belgischer Truppen in den Kongo zum angeblichen Schutz der weißen Bevölkerung als Aggression bezeichnet und die Einwirkung der Vereinten Nationen gefordert. Andernfalls werde sich die kongolesische Regierung an die Bandungstaaten wenden.

Am 13. Juli 1960 erstattete der Generalsekretär dem Sicherheitsrat einen Bericht über die Lage³³. Darin bat Hammarskjöld, ihn zu ermächtigen, im Einvernehmen mit der kongolesischen Regierung die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Ordnung im Kongo wiederherzustellen. Der Rückzug der belgischen Truppen sollte durch die UNO gewährleistet werden.

Nur wenige Tage später, am 18. Juli 1960, hatte Hammarskjöld bereits alle Vorbereitungen abgeschlossen, um ein Truppenkontingent der UNO in den Kongo zu entsenden. Intensive Besprechungen mit den Vertretern der afrikanischen Länder Äthiopien, Ghana, Marokko und Tunesien waren vorausgegangen. Am 22. Juli 1960 verabschiedete der Sicherheitsrat eine Resolution, die die vom Generalsekretär vorgeschlagenen Maßnahmen guthieß. Die Grundlage für die dritte große Friedenssicherungsaktion der Vereinten Nationen war damit geschaffen.

Sie sollte dem Willen des Generalsekretärs entsprechend nach dem Vorbild der Suezaktion durchgeführt werden. Wie in jenem Präzedenzfall sollten keine Truppen der ständigen Sicherheitsratsmitglieder eingesetzt und Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung angewendet werden. Das Kontingent der Vereinten Nationen hatte sich jeder politischen Einflußnahme auf die inneren Verhältnisse des Kongo

³² Dag Hammarskjöld, *Introduction to the Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization* (16. 6. 1960 bis 15. 6. 1961, A/4200/Add. 1, 16th Session, Supplement I A).

³³ UN-Dokument S/4389, in: UN Security Council, *Off. Records of the 15th Year, Suppl. for July, August, September 1960*.

zu enthalten³⁴. Die Truppen der UNO sollten in erster Linie aus afrikanischen Mitgliedstaaten stammen. Das Bestreben Hammarskjölds, sowohl Interventionen von außen, besonders durch eine der beiden in den Kalten Krieg verwickelten Weltmächte, als auch eine Parteinahme der Vereinten Nationen in der innerkongolesischen Auseinandersetzung zu verhindern, trat in diesen Richtlinien deutlich in Erscheinung.

Die Ausgangslage schien Hammarskjölds Vorgehen zu begünstigen. Im Kongo standen nur wichtige Interessen einer kleineren Macht, Belgiens, auf dem Spiel. Die Vereinigten Staaten, seit jeher Anhänger eines friedlichen Übergangs vom Kolonialzustand zur Unabhängigkeit, befürworteten von Anfang an die Aktion der UNO. Sie ersparte ihnen die Notwendigkeit, selber direkt eingreifen zu müssen. Die Sowjetunion sprach sich nicht ausdrücklich gegen eine Intervention der UNO aus. Die Lage war dazu zu unübersichtlich. Manche Aspekte – die durch die Entsendung belgischer Truppen ausgelösten Spannungen, die im Kongo vorherrschenden antikolonialistischen Affekte, die extremen Auffassungen Lumumbas – ließen die Situation im Kongo als Ausgangspunkt für die von der sowjetischen Führung erhoffte antiwestliche Revolution in Afrika geeignet erscheinen. Eine begrenzte Anwesenheit der Vereinten Nationen konnte möglicherweise zur Neutralisierung des westlichen Einflusses beitragen und den revolutionären Strömungen im Lande die nötige Zeit verschaffen, um sich zu sammeln. Eine vorzeitige Ablehnung der Aktion der Vereinten Nationen erschien der Sowjetunion daher nicht empfehlenswert. Ihr Vertreter im Sicherheitsrat, Kusnetzow, enthielt sich bei der Verabschiedung der Resolution über die Entsendung von UN-Truppen im Sicherheitsrat der Stimme³⁵.

Schon bald zeigte sich jedoch, daß zwischen der kongolesischen Krise und dem Ost-West-Konflikt ein enger Zusammenhang bestand. Am 19. Juli 1960 protestierte die Sowjetunion gegen die angebliche Anwesenheit eines Verbandes amerikanischer Nachrichtentruppen im Kongo. Es kam zu heftigen Polemiken zwischen dem amerikanischen und sowjetischen Vertreter auf den ersten Sicherheitsratssitzungen. Die taktisch bedingte anfängliche Enthaltung der Sowjetunion konnte nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine Auseinandersetzung der beiden Weltmächte um ihren Einfluß im Kongostaat begonnen hatte. Es muß Hammarskjöld und seinen Beratern bewußt gewesen sein, daß es – anders als im Falle der Suezaktion – schwierig sein würde, einen Konflikt zwischen dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen und der Sowjetunion im Falle der Kongoaktion zu vermeiden. In der Hoffnung, dennoch die Klippen des Kalten Krieges umschiffen zu können, wurde Hammarskjöld jedoch durch die Unterstützung bestärkt, die ihm von den Afro-Asiaten zuteil wurde. Solange er sich in den Vereinten Nationen auf eine solide Mehrheit der Afrikaner und Asiaten stützen konnte, war die Gefahr sowjetischer Angriffe gegen ihn vergleichsweise gering. Ihre zahlenmäßige Stärke in der Voll-

³⁴ Burns, Heathcote: *Peacekeeping by UN forces*, Princeton Studies in World Politics, New York, London 1962, S. 23 ff.

³⁵ Herbert Nicholas a. a. O., S. 529.

versammlung der Vereinten Nationen, die sich im Laufe des Jahres 1960 auf 46 erhöhte, gab dieser Staatengruppe ein unverkennbares Gewicht. Es lag daher im Interesse des Erfolges der UN-Aktion, ihr einen möglichst großen Einfluß auf den Gang der Ereignisse einzuräumen. Hammarskjöld versuchte dies durch die Bildung eines Beratenden Ausschusses, dem nur Afrikaner und Asiaten angehörten, sicherzustellen. Die Vertreter der afro-asiatischen Gruppe sollten von Anfang an die Verantwortung mit ihm teilen und damit bekunden, daß die Aktion im wohlverstandenen Interesse der Entkolonisierung lag.

Ein weiteres Mittel, um aufkommender Kritik entgegenzuwirken, sollte die strikte Wahrung der Vorschriften der Charta und das Einverständnis der kongolesischen Regierung mit dem angebahnten Unterfangen sein. Durch eine Politik der Nichteinmischung in die inneren kongolesischen Angelegenheiten sollte die Aktion der UNO aus dem Kreuzfeuer kritischer Vorwürfe herausgehalten werden. Diese Verfahrensweise setzte jedoch voraus, daß die kongolesische Regierung zu einer wirksamen Ausübung ihrer Souveränität in der Lage sein würde. Für den Fall des Zusammenbruchs der inneren Autorität im Kongo boten die von Hammarskjöld in Anlehnung an die Suezaktion ausgearbeiteten Verhaltensregeln keine Lösung.

Hammarskjöld hoffte, durch eine rasche und wohlorganisierte Aktion zum Ziel zu gelangen. Die Weisungen, die ihm der Sicherheitsrat erteilt hatte, waren weitmaschig. Sie sicherten ihm ausreichende Initiativmöglichkeiten, um elastisch vorzugehen und, wenn erforderlich, das Steuer herumzuwerfen. Die Vereinigten Staaten garantierten ihm die notwendigen logistischen und finanziellen Mittel, um die Aktion zum Erfolg zu führen.

Diese Hoffnung des Generalsekretärs erwies sich indes als trügerisch. Der Verwaltungsapparat der Vereinten Nationen, das Generalsekretariat, war für die Aktion nicht gerüstet. Die Entsendung von Truppen in einer Gesamtstärke von 20 000 Mann und die gleichzeitige Anbahnung einer großangelegten Entwicklungshilfektion wäre selbst für einen gut organisierten größeren Staat kein leichtes Unterfangen gewesen. Für den internationalen Stab im Sekretariat der Vereinten Nationen war die Aufgabe fast unerfüllbar. Zahlreiche Meinungsverschiedenheiten zwischen der Leitung der im Kongo eingesetzten Truppen und der New Yorker Zentrale der Vereinten Nationen und Reibungen mit den kongolesischen Behörden traten auf⁸⁶. Wertvolle Zeit ging verloren.

Unterdessen schritt der innenpolitische Zerfall im Kongo fort. Die untereinander zerstrittenen kongolesischen Parteien warfen abwechselnd den Vereinten Nationen vor, durch ihre örtlichen Handlungen die gegnerische Seite zu begünstigen. Im August 1960 machte Premierminister Lumumba in einem Briefwechsel mit Hammarskjöld diesem heftige Vorhaltungen, weil er durch die Sperrung von Flugplätzen die Bewegungsfreiheit von Truppen der Zentralregierung behindert hätte. Am 5. September 1960 enthob Staatspräsident Kasawubu Premierminister Lumumba seines Amtes. Generalsekretär Hammarskjöld ordnete erneut die Sperrung

⁸⁶ Burns, Heathcote a. a. O., S. 42.

der Flugplätze und der Rundfunksender an⁸⁷. Wieder wurde gegen ihn der Vorwurf erhoben, parteiisch zu sein und Lumumba der Möglichkeit beraubt zu haben, durch einen direkten Appell an das Volk die Lage zu seinen Gunsten zu wenden. Der innenpolitische Wirrwarr hatte ein Vakuum erzeugt, in dem jede Handlung oder Unterlassung der Vereinten Nationen sich automatisch zugunsten oder zuungunsten einer der politischen Strömungen im Kongo auswirken mußte. Eine „neutrale“ Maßnahme der Vereinten Nationen war in dieser Lage nicht mehr vorstellbar.

Unter den chaotischen Bedingungen, die seit September 1960 im Kongo vorherrschten, konnte die Anwesenheit von Truppeneinheiten aus anderen afrikanischen Ländern sich zudem nicht anders als belastend für die Aktion der UNO auswirken. Ein jeder der beteiligten afrikanischen Staaten hatte, was die innerkongolesischen Angelegenheiten betraf, eine festumrissene politische Ansicht und verfolgte dabei mehr oder minder eigene Interessen⁸⁸. Am krassesten zeigte sich dies in dem zufällig publik gewordenen Briefwechsel zwischen dem ghanaischen Präsidenten Nkrumah und Premierminister Lumumba, in dem jener Lumumba aufforderte, sich seiner Gegner zu entledigen, eine neue Verfassung zu verkünden, sich die militärische Hilfe von Ghana, der Sowjetunion und der Volksrepublik China zu sichern und alle UNO-Truppen zu vertreiben. Hammarskjöld erkannte bald die Gefahr, die der Kongoaktion aus der Kollision der verschiedenen afrikanischen Eigeninteressen erwuchs. Er versuchte, ihr durch die Bildung eines Unterausschusses des erwähnten „Beratenden Ausschusses“ zu begegnen, dem nur Afrikaner angehören und der die verschiedenen im Kongo herrschenden Strömungen miteinander versöhnen sollte. Dieser „Versöhnungsausschuß“ erwies sich jedoch nicht als sehr wirksam. Die Kritik Guineas, Ghanas und der Vereinigten Arabischen Republik an der Aktion der Vereinten Nationen nahm zu. Anfang Dezember 1960 kündigten Ceylon, Guinea, Indonesien, die VAR und Jugoslawien den Rückzug ihrer Truppenkontingente aus dem Kongo an. Kurze Zeit später schloß sich ihnen Marokko an und entzog seine 3240 Soldaten dem Kommando des UNO-Expeditionskorps. Eine ganze Reihe der afrikanischen und asiatischen Staaten, deren Interessen Generalsekretär Hammarskjöld als Sachwalter zu vertreten glaubte, versagte ihm in dieser entscheidenden Phase ihr Vertrauen. Die Unterstützung, die er noch bei den indischen Vertretern und bei Nehru persönlich fand, konnte nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Stellung des Generalsekretärs erschüttert war. Die afroasiatische Koalition, auf die sich Hammarskjöld in den Vereinten Nationen stützte, war auseinandergebrochen.

Gleichzeitig drohte der Aktion noch von einer anderen Seite Gefahr. Die Entwicklung im Kongo war zu virulent geworden, als daß sie dem Ost-West-Konflikt hätte entzogen bleiben können. Die Sowjetunion stellte sich entschlossen auf die Seite Lumumbas, mit dessen Hilfe sie im Kongo eine antiwestliche, revolutionäre Welle auszulösen hoffte. Ihre Vertreter begannen, den Generalsekretär, dessen Vor-

⁸⁷ Ebenda, S. 47.

⁸⁸ Nicholas a. a. O., S. 333.

gehen den Kongo isolierte und ihrem Einflußbereich entzog, heftig zu kritisieren. Den Höhepunkt dieser Angriffe bildete Chruschtschows Rede vor der Vollversammlung der UNO am 23. September 1960.

In ihr forderte der sowjetische Premierminister nicht nur den Rücktritt Hammarskjölds, sondern die Auflösung des Postens des Generalsekretärs überhaupt und seine Ersetzung durch drei Generalsekretäre als Vertreter der drei nach sowjetischer Ansicht vorhandenen „Blöcke“: des westlichen, des „sozialistischen“ und des neutralistischen Blocks. Von der Verkündung dieses Planes der „Troika“ an begannen die Vertreter des Ostblocks, Hammarskjöld systematisch zu boykottieren. Der Generalsekretär, der sich während der Suezkrise einen überragenden Einfluß verschafft hatte, war unversehens durch die Kongoaktion in die größte Krise seines politischen Lebens geraten. Alles deutete darauf hin, daß sich die Ereignisse, die in der letzten Phase der Amtszeit Trygve Lies zu dessen Rücktritt als Generalsekretär geführt hatten, wiederholen würden.

Die Vereinten Nationen standen im Kongo einer Lage gegenüber, für die es in der Geschichte der Organisation keinen Präzedenzfall gab. Die Durchführung des Unterfangens nach dem Muster der Suezaktion auf der Grundlage der Nichteinmischung in die inneren Verhältnisse erwies sich als unmöglich. Jede weitere Anlehnung an dieses Vorbild mußte die Aktion belasten. Die Vereinten Nationen übten ungewollt in weiten Landstrichen des Kongo die Rolle des effektiven Souveräns aus. Das Verbot der Intervention in die inneren Angelegenheiten gemäß Artikel 2 Absatz VII der Charta entsprach somit nicht den örtlichen Gegebenheiten. Verständlicherweise hatte sich Hammarskjöld jedoch gescheut, sich darüber hinwegzusetzen. Würde sich die Durchbrechung dieser grundlegenden Vorschrift der Charta auf den einen Ausnahmefall beschränken lassen? Würde eine „weite“ Auslegung des Nichteinmischungsverbots im Falle des Kongo nicht zu einer allgemeinen Aufweichung der Bestimmung führen? Im Licht der weiteren Entwicklung erscheint das Zögern des Generalsekretärs nur zu berechtigt.

Die Politik der Nichtanwendung von Gewalt, wie sie von Hammarskjöld angebahnt worden war, erwies sich als zusätzliches Hindernis. Sie führte nicht zum Ziel. Die Lage zwang die UNO, Methoden politischer und militärischer Machtentfaltung anzuwenden wie die, deren sich souveräne Staaten in ähnlichen chaotischen Situationen bedienen. Unter den gegebenen Umständen blieb den Vereinten Nationen nur die Wahl zwischen dem Abbruch der Aktion oder einer Änderung der von Hammarskjöld angebahnten Politik.

Hammarskjöld drängte den Sicherheitsrat, ihn mit neuen Weisungen zu versehen. Das wahre Problem liege darin, daß die Anwesenheit der UNO-Truppen notwendig sei, um die Anarchie zu verhindern. Aus diesem Grunde müßten die Aufgaben des Truppenkontingents neu definiert werden³⁹. Der Sicherheitsrat stimmte zu und veränderte die Richtlinien, die bis dahin der Entsendung der UNO-Einheiten zugrunde gelegen hatten. Am 21. Februar 1961 verabschiedete der Rat

³⁹ Hammarskjöld auf der Sicherheitsratsitzung vom 7. Dezember 1960, UN-Dokument A/4800, in: UN General Assembly, Off. Records of the 16th Session, Suppl. No. 1.

eine Resolution, die den Truppen der Vereinten Nationen die Anwendung von Gewalt nicht nur zur Selbstverteidigung, sondern auch „zur Verhinderung des Bürgerkrieges“ erlaubte⁴⁰. Dies kam einer völligen Veränderung der Rechtsgrundlage der Anwesenheit der Vereinten Nationen im Kongo gleich. Den örtlichen UNO-Organen wurde damit zum ersten Mal offiziell eine innenpolitische Schiedsrichterrolle im Kongostaat übertragen.

In praktischer Hinsicht tat der Sicherheitsrat damit jedoch nichts anderes, als der faktischen Lage Rechtscharakter zu verleihen. Von einer begrenzten Polizeiaktion der Vereinten Nationen wie im Falle von Suez konnte längst keine Rede mehr sein. Die Kongoaktion hatte nicht nur wegen ihres Umfangs – um diese Zeit waren annähernd 16 000 Mann UNO-Truppen im Kongo stationiert -- diesen Rahmen weit überschritten. Die Dienststellen der UNO in Léopoldville übten längst Funktionen aus, die unter normalen Verhältnissen einer nationalen Regierung vorbehalten waren. Der Kongostaat befand sich de facto in einem teilweisen Protektoratsverhältnis zur Weltorganisation.

Inzwischen hatten sich die secessionistischen Tendenzen im Kongo, vor allem in Katanga, wo Tschombe mit offensichtlicher ausländischer Unterstützung eine selbständige Regierung ausgerufen hatte, konsolidiert. Die Wiederherstellung der Einheit des Landes zählte jedoch wegen des Verbots der Einmischung in die inneren Angelegenheiten gemäß Artikel 2 Absatz VII der Charta nicht zu den Aufgaben des Truppenkontingents der UNO. Andererseits sah die erwähnte Sicherheitsratsresolution vom 21. Februar 1961 vor, daß die UNO-Truppen den Bürgerkrieg verhindern sollten. Bei wörtlicher Auslegung bedeutete das, daß die Anwesenheit der Vereinten Nationen im Kongo zu einer Festigung des status quo und damit zur Teilung des Landes führen würde. Denn es war offensichtlich, daß ohne die Anwendung von Waffengewalt, ohne Bürgerkrieg also, Tschombe nicht zum Einlenken bewegt werden könnte. Die kongolesische Regierung in Léopoldville und die Sowjetunion erhoben auch sofort gegen die Vereinten Nationen diesen Vorwurf. Unter dem Vorwand der Verhinderung des Bürgerkrieges, behaupteten sie, verewige die UNO die Spaltung des Landes.

Um dem Dilemma zu entgehen, vor das sie die Resolution vom 21. Februar 1961 stellte, beschlossen im August 1961 die örtlichen Stellen der UNO, in Elisabethville einen Schlag gegen die Regierung Tschombe zu tun. Auf wen die Entscheidung dazu zurückgeht, ist bis heute nicht genau ersichtlich. Offensichtlich hatte jedoch Generalsekretär Hammarskjöld keine Kenntnis von dem Plan⁴¹. Diese bedenkliche Verwirrung in der Befehlsübermittlung und Unklarheit der Zuständigkeitsverteilung beleuchtete erneut dramatisch den von Beginn an die Aktion der Vereinten Nationen im Kongo belastenden Mangel: der Beamtenstab der UNO war wenig geeignet, um die ihm erteilten politischen Weisungen in konkrete Maßnahmen umzuwandeln.

⁴⁰ UN-Dokument S/4741 A 1 vom 21. Februar 1961, in: UN Security Council, Off. Records of the 16th Year, Suppl. for January, February, March 1961.

⁴¹ Burns, Heathcote a. a. O., S. 105.

Die militärischen Maßnahmen gegen die Provinzialregierung Tschombe in Katanga, die als Folge dieser Entscheidung begannen, führten entsprechend zum größten Fiasko der ganzen Kongoaktion. Ohne ausreichende Luftunterstützung erlitten die UNO-Truppen eine Reihe von Niederlagen. Es gelang der Gendarmerie Katangas, mehrere Hunderte Gefangene zu machen. Generalsekretär Hammarskjöld erkannte als Folge dieser Ereignisse die Notwendigkeit, einen vorläufigen Waffenstillstand mit Tschombe abzuschließen. Auf dem Wege zu einer Unterredung mit ihm kam er jedoch am 18. September 1961 bei einem Flugzeugunfall in Rhodesien ums Leben.

Das Zusammenfallen dieses Ereignisses mit der kritischsten Phase des Kongounternehmens ließ seinen Tod in einem besonderen, fast symbolhaften Licht erscheinen. Hammarskjölds Ableben war der Abschluß einer Entwicklung in der Geschichte der Vereinten Nationen. An der Kongoaktion hatte es sich erwiesen, daß die Organisation noch nicht das Reifestadium erreicht hatte, in dem sie selbständig Probleme solchen Ausmaßes auf der Grundlage ihrer Charta lösen konnte. Die Mitgliedstaaten hatten den Vereinten Nationen Aufgaben aufgebürdet, die sie vorzeitig zu einem wichtigen Faktor in der Weltpolitik gemacht hatten, ohne sie mit der dafür notwendigen politischen und materiellen Basis auszustatten. Die Politik der Ausweitung der Exekutivfunktionen der Weltorganisation, die Hammarskjöld im Suezkonflikt eingeleitet hatte, war weitgehend gescheitert. Zwar war es den Vereinten Nationen gelungen, die Intervention ausländischer Mächte im Kongo zu verhindern; das Land zu befrieden und die Lage zu stabilisieren schien jedoch die Kräfte der Weltorganisation zu übersteigen. Die Meinungen der Mitglieder der Organisation waren wegen der sie bestimmenden verschiedenartigen Interessenslage gespalten. Nicht nur der Gegensatz zwischen den ehemaligen Kolonialvölkern und den noch Kolonien besitzenden Staaten wirkte sich aus, sondern auch der Antagonismus zwischen den verschiedenen afrikanischen Richtungen. Eine Willensübereinstimmung in den Vereinten Nationen herbeizuführen, erschien auf absehbare Zeit ausgeschlossen.

Hinzu kam, daß die Organisation für eine Operation solchen Umfanges und solcher Dauer finanziell nicht gerüstet war. Ein multilaterales Unterfangen des Ausmaßes der Kongoaktion hatte es bislang in der Geschichte der Vereinten Nationen nicht gegeben. Nicht nur, daß die Organisation zum ersten Mal ein stehendes Heer größeren Umfangs zu unterhalten hatte; die Vereinten Nationen hatten zugleich auch praktisch alle Verwaltungszweige des kongolesischen Staatswesens in die eigene Obhut zu nehmen und zu verwalten. Dazu mußten im Kongo Entwicklungsprojekte in großem Stil ausgeführt werden, wenn das Land nicht dem Hunger und den Seuchen anheimfallen sollte. All dies war aus einem Jahresbudget von rund 80 Millionen Dollar nicht zu bestreiten. Allein die militärischen Kosten beliefen sich auf rund 10 Millionen Dollar monatlich. Der bereits im Dezember 1960 angekündigte Zahlungsboykott des Sowjetblocks wirkte sich schnell aus. Die Zahlungsschwierigkeiten der Organisation wuchsen im Jahre 1961 erheblich.

Eine politisch und materiell so komplizierte Aktion wie das Kongounternehmen

bedurfte außerdem der ständigen Beaufsichtigung durch einen Generalsekretär. Ohne eine geeignete Spitze würden die Vereinten Nationen das Kongounternehmen nicht fortsetzen können. Alles deutete daher darauf hin, daß das Ableben Hammarskjölds auch das Ende der Aktion bedeuten würde⁴².

In dieser Lage erwies sich für die Vereinten Nationen die Unterstützung der Vereinigten Staaten, die selber ein großes Interesse an der Stabilisierung des Kongo hatten, als der rettende Ausweg. Die amerikanische Regierung half nicht nur die Übergangszeit überbrücken, indem sie sich noch stärker als bisher in die Aktion einschaltete, sondern sorgte auch für eine rasche Lösung der Nachfolgekrise. Am 3. November 1961 wurde der Birmane U Thant zum amtierenden Generalsekretär ernannt. Die sowjetische Regierung stimmte der Ernennung zu in der Hoffnung auf anderweitiges politisches Entgegenkommen der erst seit wenigen Monaten in Washington im Amt befindlichen Regierung Kennedy und verzichtete vorläufig auf die Verwirklichung ihres Troikaplanes, der die Ernennung dreier Generalsekretäre vorsah.

Der neu amtierende Generalsekretär war, im Gegensatz zu seinem Vorgänger, seinem Weltbild nach ein echter Neutralist und westlich-freiheitlichen Ordnungsvorstellungen ebensowenig zugetan wie östlich-kommunistischen. Dieser Umstand und die Tatsache, daß er nicht Europäer war, erleichterte von Anfang an die Wahrnehmung der ihm zufallenden Funktion. Ein neutralistischer Asiate konnte eher mit der Unterstützung der Vertreter der ehemaligen Kolonialgebiete Afrikas und Asiens rechnen. Hammarskjöld war diese Unterstützung, besonders in der ersten Phase der Kongooperation, zwar ebenfalls zuteil geworden, jedoch mehr aus Gründen des politischen Kalküls als aus innerer Verbundenheit. Die Delegierten der neutralistischen Entwicklungsländer bewunderten seine überragende Begabung, sein moralisches Beispiel und sein ausgeprägtes Rechtsempfinden. Sie sahen in ihm einen wirksamen Sachwalter ihrer Interessen. Im übrigen war der Schwede ihrem eigenen Wesen jedoch zu fremd, als daß sie sich als durch ihn vertreten empfunden hätten. U Thant symbolisierte hingegen in weitem Maße ihre Lebenseinstellung und ihre politischen Auffassungen. Von dem neuen Generalsekretär ging daher eo ipso ein konsolidierender Einfluß auf die durch die unerwarteten Rückschläge der Kongoaktion in Verwirrung geratene Weltorganisation aus.

U Thant wandte sich unmittelbar nach seiner Amtsübernahme dem Problem der Finanzierung der Aktion zu. Die Schuldenlast der Vereinten Nationen hatte ein gefährliches Ausmaß angenommen. Durch die Auflage einer Anleihe, ein Plan, dessen Urheber der amerikanische Botschafter Klutznick war und der von der XVI. Vollversammlung Ende 1961 gebilligt wurde, gelang es, wenigstens die dringendsten finanziellen Schwierigkeiten zu beheben. Annähernd 140 Millionen Dollar der auf 200 Millionen Dollar begrenzten Anleihe wurden von verschiedenen Staaten, darunter der Bundesrepublik Deutschland, gezeichnet.

Schon bald wurde deutlich, daß U Thants Vorstellungen von der geeigneten Lösung des Kongoproblems von denen seines Vorgängers erheblich abwichen. Wäh-

⁴² Herbert Nicholas a. a. O., S. 349.

rend Hammarskjöld in wortgetreuer Interpretation der Charta der Vereinten Nationen so lange wie möglich an einer Politik der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des Kongo festgehalten und erst unter dem Druck der Verhältnisse sich zu einer Politik der Verhinderung des Bürgerkrieges bereit gefunden hatte, ging U Thant entschieden weiter. Auf der Sicherheitsratssitzung vom 24. November 1961 verkündete er mittelbar das Ende der Kongopolitik seines Vorgängers⁴³: „Es muß alles Erforderliche geschehen, um den Bürgerkrieg zu verhindern; falls nötig, wird man sogar zur Anwendung von Gewalt schreiten müssen. Meiner Ansicht nach schließt dies notwendigerweise eine Förderung der Bemühungen der kongolesischen Zentralregierung ein, alle gegen sie gerichteten bewaffneten Handlungen und alle sezeptionistischen Tendenzen zu unterbinden.“ Formell war diese Erklärung U Thants nur eine Auslegung der früheren Sicherheitsratsresolution vom 21. Februar 1961, die die Tätigkeit der Truppen der Vereinten Nationen auch auf die Verhinderung des drohenden Bürgerkrieges ausdehnte. In Wirklichkeit bedeutete sie jedoch eine uneingeschränkte Parteinahme für die Regierung in Léopoldville und gegen die Provinzialregierung Tschombe in Katanga. Die Vereinten Nationen übernahmen damit faktisch die Aufgabe der Wiederherstellung der kongolesischen Einheit. Eine am 24. November 1961 beschlossene Sicherheitsratsresolution erteilte den UN-Truppen ergänzend den Auftrag, alles „ausländische Personal“ – gemeint waren die europäischen Söldner der Armee Tschombes in der Katangaprovinz – wenn nötig mit Waffengewalt zu entfernen⁴⁴.

Im Dezember 1961 wurden mit diesem Ziel 6000 Soldaten der Vereinten Nationen in Katanga eingesetzt. Es gelang ihnen, die Niederlage, die ihnen Tschombe im September des gleichen Jahres beigebracht hatte, auszugleichen und Elisabethville, die Hauptstadt Katangas, unter ihre Kontrolle zu bekommen. Die Kampfhandlungen endeten erst, als Tschombe sich am 19. Dezember 1961 zu Gesprächen mit Premierminister Adoula über die Wiederherstellung der kongolesischen Einheit bereit erklärte. Die Vereinten Nationen hatten einen beachtlichen Erfolg erzielt.

In den Mitgliedstaaten, die noch Kolonien besaßen oder deren Interessen im Kongo berührt waren – in Großbritannien, Frankreich, Portugal und Südafrika –, wurden kritische Stimmen laut, die dem Generalsekretär vorwarfen, einseitig und selbstherrlich vorgegangen zu sein und die moralische Autorität der Vereinten Nationen durch seine Handlungsweise in Mitleidenschaft gezogen zu haben. Auch in den Vereinigten Staaten mißbilligte eine starke Strömung der öffentlichen Meinung die Aktion der Vereinten Nationen. U Thant ließ sich indes von seinem einmal eingeschlagenen Kurs nicht abbringen. Gegenüber dem Sicherheitsrat, dessen Weisungen er auszuführen hatte, und gegenüber dem aus afrikanischen und asiatischen Delegierten zusammengesetzten „Beratenden Ausschuß für Kongofragen“ legte er eine bemerkenswerte Selbständigkeit an den Tag. Der Sicherheitsrat wurde bei-

⁴³ UN-Dokument S/PV 982 (nicht ersch., einzusehen in der Bibliothek d. Vereinten Nationen, New York).

⁴⁴ UN-Dokument S/5002, in: UN Security Council, Off. Records of the 16th Year, Suppl. for October, November, December 1961.

spielsweise von November 1961 an von U Thant nicht mehr einberufen. Empirisch veranlagt und weniger durch die westliche Rechtsüberlieferung gehemmt als sein Vorgänger stellte der neue Generalsekretär alles darauf ab, die Aktion möglichst bald mit der Herstellung der Einheit des Kongo zu beenden. Dabei bestimmte ihn die Einsicht, daß die Vereinten Nationen auf die Dauer durch die Kongoaktion mehr Schaden als Nutzen nehmen mußten, weil sie zu einer Quelle von Spannungen unter den Mitgliedstaaten geworden war. Die durch die Aktion hervorgerufenen Meinungsverschiedenheiten wirkten sich in allen Gremien der Organisation negativ aus. Außerdem stand der Generalsekretär unter Zeitdruck. Noch war die Sowjetunion bereit, sich nicht direkt gegen die Aktionen zur Vereinheitlichung des Kongo zu wenden. Einmal weil sie hoffte, auf diese Weise den hinter Tschombe stehenden europäischen Kolonialinteressen einen Schlag zu versetzen, zum anderen, weil die von ihr bisher unterstützte sezessionistische Strömung in der Provinz Orientale unter Gizenga praktisch gescheitert war. Von einer Stärkung der Zentralregierung erhoffte sich die Sowjetunion daher Ende 1961 eine Vermehrung ihres Einflusses im Kongo. Jede Änderung der örtlichen Lage konnte sie jedoch zu einer Änderung ihrer Haltung bestimmen. U Thant, stets darauf bedacht, nur im Einverständnis mit den beiden Weltmächten Sowjetunion und Vereinigte Staaten zu handeln, wollte daher die Gunst der Stunde nutzen.

Die folgende Periode im Kongo (Dezember 1961 bis Dezember 1962) ist durch die langwierigen Konferenzen der Zentralregierung Adoula mit dem katangesischen Provinzpremier Tschombe gekennzeichnet. Die erste Serie dieser Gespräche begann im Dezember 1961 in Kitona. An ihr waren, ihrer neuen Vermittlerrolle entsprechend, auch die Vereinten Nationen beteiligt. Dennoch blieben die Verhandlungen im wesentlichen ergebnislos. Die Provinzialregierung von Katanga war nicht zum Einlenken zu bewegen.

Im Hinblick auf diese Lage entschloß sich U Thant im Dezember 1962, der Sezession Katangas durch den Einsatz militärischer Macht ein Ende zu bereiten. Eine Reihe unüberlegter Provokationen durch die Gendarmerie Katangas gab dazu den Anlaß. Politisch war der Augenblick für die Aktion gut gewählt. Die Sowjetunion stand noch unter dem Eindruck ihres Mißerfolges in der Kubakrise und war nicht in der Lage, die Aktion der Vereinten Nationen für ihre Ziele zu nutzen oder auf sie Einfluß zu nehmen. Die Aktion U Thants war in enger Koordinierung mit den Vereinigten Staaten vorbereitet, die die nötigen Lufttransportmittel – 21 Globemastermaschinen – zur Verfügung gestellt hatten. Mit der Begründung, „Bewegungsfreiheit“ für die UN-Truppen zu schaffen, wurde die militärische Initiative zur Besetzung ganz Katangas ergriffen. Die Proteste Großbritanniens und Frankreichs wurden übergangen, ein weiteres Anzeichen dafür, daß die beiden größeren europäischen Mächte nicht mehr über einen maßgeblichen Einfluß in den Vereinten Nationen verfügten⁴⁵. Der katangesische Widerstand erwies sich weit schwächer als erwartet. Am 28. Dezember 1962 war mit der Einnahme von Kolwezi und Jadotville Tschombe praktisch entmachteter.

⁴⁵ Burns, Heathcote a. a. O., S. 139.

Damit hatten die Vereinten Nationen ihr letztes wichtiges politisches Ziel im Kongo erreicht. Die Einheit des Landes war wiederhergestellt. Der Wunsch U Thants, die UN-Truppen bald danach abzuziehen, konnte indes nicht verwirklicht werden. Das UNO-Kontingent verließ erst im Juni 1964 den Kongostaat. Der Hauptzweck der gesamten Kongoaktion, dem Land eine bleibende Stabilität zu geben, ist heute noch in Frage gestellt.

Die Kongoaktion hat stärker als die anderen Friedenssicherungsaktionen die Grenzen der Wirksamkeit der Vereinten Nationen aufgezeigt. Ein Teil der durch die erfolgreiche Suezaktion erworbenen Autorität der UNO in weltpolitischen Fragen ist am Kongo wieder verspielt worden. Der Hauptgrund dafür ist, daß die Organisation, wenn sie einmal in einen Konflikt von der Dimension des Kongokonfliktes gerät, keine andere Wahl hat, als sich wie ein souveräner Staat zu verhalten und durch den Einsatz aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der militärischen, ihrer politischen Auffassung zum Sieg zu verhelfen. Diese Art des Vorgehens führt selbst dann, wenn die Friedenswahrung als letztes Ziel des Einsatzes der Vereinten Nationen erkennbar bleibt, zu einer Einbuße an dem moralischen Ansehen der Weltorganisation.

Eine länger anhaltende Sonderaktion wie die am Kongo macht zudem deutlich, daß auch die Handlungen der Vereinten Nationen nicht immer von einer sachgerechten Objektivität bestimmt sind, sondern von dem oft eigennützligen, politischen Willen der Mehrheit ihrer Mitglieder. Wenngleich für jeden realistischen Betrachter die Vereinten Nationen ein politischer Zweckverband und nicht nur eine humanitären Zielen dienende Einrichtung sind, so hat doch diese Erscheinung eine erhebliche Skepsis gegenüber der Weltorganisation ausgelöst.

Die Kongoaktion hat gezeigt, daß die Vereinigten Staaten in der UNO immer noch eine beachtliche Vormachtstellung genießen. Es ist ihnen, wenn auch auf Umwegen, gelungen, ihrer politischen Vorstellung von der Einheit des Kongo zum Siege zu verhelfen und vorläufig zu verhindern, daß die Sowjetunion dort Fuß gefaßt hat. Dieser Erfolg ist um so beachtenswerter, als die UNO gegen Ende der Aktion 111 Mitglieder zählte und die Mehrheit davon neutralistische Staaten waren.

Es wäre verfehlt, die Vereinten Nationen als Institution nur an ihren Fehlern und Erfolgen bei der Kongoaktion zu bewerten. Zweifelsohne bieten sie jedoch einen gewissen Beurteilungsmaßstab⁴⁶. Trotz einiger Teilerfolge sind Schwächen der Weltorganisation in ihrem Verlauf offenkundig geworden. Sowohl die militärische als auch die zivile Seite der Aktion bot zahlreiche Beispiele für ein unkoordiniertes und improvisiertes Vorgehen der UNO.

Die Entwicklung der Kongoaktion hat auch Zweifel daran aufgeworfen, ob die Vereinten Nationen über einen ausreichenden Grad an politischer Kohäsion verfügen, um das in solchen Fällen geeignetste Friedenssicherungsinstrument zu sein. In den kritischen Phasen der Kongooperation hat es immer wieder an klaren Wei-

⁴⁶ Ebenda, S. 221.

sungen der New Yorker Zentrale der Organisation gefehlt, weil in ihr die verschiedenen politischen Strömungen gegeneinander wirkten und sich gegenseitig neutralisierten. Es stellt sich die Frage, ob eine multilaterale Aktion in einem anderen Rahmen, etwa auf regionaler Basis, nicht wirksamer gewesen wäre. Manches spricht dafür. Die Realisierbarkeit einer solchen Aktion wäre jedoch im Hinblick auf die gefühlsmäßigen Reaktionen, die die Ereignisse im Kongo bei den afrikanischen Staaten ausgelöst hatten, zweifelhaft gewesen.

Ein wichtiges Ergebnis der Suezaktion ist durch die Kongoaktion indes nicht verändert worden: der Generalsekretär der UNO ist eine einflußreiche und unabhängige internationale Instanz geblieben. Die Verantwortung, die er im Zusammenhang mit der Leitung des Kongounternehmens wahrzunehmen hatte, hat seine politische Bedeutung noch erhöht.

Im übrigen hat die Kongoaktion keinen institutionellen Niederschlag von großer Tragweite in der Organisation gefunden. Insofern unterscheidet sie sich in ihrem Ergebnis wenig von den früheren Friedenssicherungsaktionen.

Einige Folgerungen aus den Friedenssicherungsaktionen

Ermöglichen die drei großen Friedenssicherungsaktionen, die die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung unternommen haben, überhaupt Schlüsse allgemeiner Art? Weisen sie auf einen Entwicklungsprozeß hin, den die Weltorganisation als Folge der Aktionen durchgemacht hätte? Eine vorbehaltlose Beantwortung dieser Fragen ist nicht möglich. Zu verschieden war die jeweilige weltpolitische Situation zum Zeitpunkt einer jeden der drei Sonderaktionen; allzusehr haben rein lokale Umstände dabei eine Rolle gespielt. Man wird sich daher hüten müssen, zu weittragende historisch-politische Folgerungen aus dem Vorgehen der UNO in den drei behandelten Fällen zu ziehen. Einige Folgerungen bieten sich jedoch an:

Die Vereinten Nationen haben aus den Sonderaktionen nur sehr bescheidene Konsequenzen institutioneller Art gezogen. Man kann sich nicht des Eindrucks erwehren, daß sie nicht zum normalen Tätigkeitsbereich der Organisation gerechnet, sondern als etwas Außerordentliches, kaum mit der üblichen Verfahrensweise der Vereinten Nationen Vereinbares empfunden werden. Hinter diesem nur zögernden Bekenntnis der Weltorganisation zu ihren eigenen Sonderaktionen verbirgt sich die Erkenntnis, daß die Aktionen nicht Ausdruck des übereinstimmenden Willens der Organisation, sondern in Wirklichkeit zeitweilige Allianzen einiger Mitgliedstaaten zur Stabilisierung des Friedens und zur Erreichung bestimmter politischer Ziele waren. Für eine weitergehende Willensübereinstimmung unter ihren Mitgliedern fehlte es der Organisation an der erforderlichen politischen Einheitlichkeit. Das ist der entscheidende Grund dafür, daß die Ordnungsvorstellungen, die den Schöpfern der Charta von San Franzisko vorschwebten, nicht verwirklicht werden konnten. Es ist den Vereinten Nationen nicht gelungen, ein neues System der internationalen Friedenswahrung einzuführen. Bestenfalls haben sie

Friedenssicherungsformen entwickelt, die die traditionelle Art der Friedenserhaltung durch die Aktion der Einzelstaaten in einem begrenzten Rahmen ergänzen.

Nur eine der drei Friedenswahrungsaktionen, die in Korea, hat sich eindeutig im Bereich des Ost-West-Konflikts abgespielt. Sie wird aller Voraussicht nach auch die letzte ihrer Art bleiben. Seitdem der Westen in der Vollversammlung der Vereinten Nationen über keine Mehrheit mehr verfügt, sind die politischen Voraussetzungen für solche Aktionen nicht mehr gegeben. Die UNO ist nur noch zur Regelung von Krisen geeignet, die nur indirekt mit dem Ost-West-Gegensatz zusammenhängen. Ja, man kann sogar behaupten, daß, je weiter sich eine solche Krise an der Peripherie des Gegensatzes zwischen Ost und West vollzieht, desto besser die Erfolgsaussichten für ein Eingreifen der Vereinten Nationen sind. Die von der UNO erfolgreich bewältigte Suezkrise, bei der der Ost-West-Konflikt nur sehr entfernt mitwirkte, ist ein Beispiel dafür.

Die Geschichte der Friedenssicherungsaktionen zeigt, daß eine wirksame Intervention der Vereinten Nationen zwar bisweilen gegen den Willen der Sowjetunion zustande kommen konnte, niemals jedoch ohne die Unterstützung der Vereinigten Staaten. Sie haben nach wie vor in der Weltorganisation eine Schlüsselposition inne. Dies bedeutet nicht, daß die Vereinigten Staaten die von der UNO beschlossenen Aktionen bis in die letzten Einzelheiten beherrschten, wohl jedoch, daß die Weltorganisation ihre Friedenssicherungsaufgabe nur vor dem Hintergrund amerikanischer Machtüberlegenheit wahrnehmen kann. Die zahlenmäßige Mehrheit der meistens neutralistisch eingestellten Staaten Afrikas und Asiens in der Vollversammlung der UNO ändert nichts an dieser Gegebenheit.

Die Vereinten Nationen sind auf Grund ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung und wegen ihrer Abneigung gegen Interventionen in den Ost-West-Gegensatz immer stärker auf den weltpolitischen Bereich der Entkolonisierung verwiesen worden. Innerhalb dieses Bereiches erscheinen Friedenssicherungsaktionen der UNO am aussichtsreichsten. Dies gilt jedoch nur mit Einschränkungen. Die Vereinten Nationen eignen sich mehr zur Ausübung von Polizeifunktionen bei lokalen Konflikten als für Aktionen größeren Umfangs, in deren Verlauf sie Kriegshandlungen vornehmen müssen. Sie sind mehr zu einer Betätigung als Erfüllungsgehilfe bei zwischen den beteiligten Mächten ausgehandelten Kompromissen geeignet als für eine eigenständige Funktion mit weltpolitischen Auswirkungen. Vergleicht man die wirksame Intervention der Vereinten Nationen in der Suezkrise mit der durch empfindliche Niederlagen gekennzeichneten Kongoaktion, so wird diese Auffassung anschaulich. Die Vereinten Nationen sind zur Ausübung weltpolitischer Exekutivfunktionen nicht gerüstet. Die Sicherung des Friedens durch internationale Einrichtungen wie die Weltorganisation steckt noch in ihren Anfängen.