

„Soll man die UNO noch retten?“

Der Weltorganisation schwerste Krise

Soll man denn die UNO retten?“ — Diese nicht in England, nicht in Belgien und nicht in Frankreich — nein, in den USA aufgeworfene Frage bringt uns so recht zum Bewußtsein, welche grundlegenden Wandlungen sich seit dem „afrikanischen Jahr“ (1960) auch bei den Gründungsmitgliedern vollzogen haben. Wenn schon in den Vereinigten Staaten, dieser zuverlässigsten und wichtigsten Stütze des UNO-Gedankens, der Wert des Weltparlaments in Zweifel gezogen, wenn dort bereits erörtert wird, ob das, „was zu stürzen droht, sich noch zu halten lohnt“, dann steht es schlecht um jene Institution, von der 1945 alle damaligen Beteiligten bis auf drei — UdSSR, Ukraine und Weißrußland — sicher ehrlich gehofft haben, sie werde besser sein als der Völkerbund.

Die Chance von morgen

Die Tage sind längst dahin, da im Glaspalast am Hudson, dem politischen Nervenzentrum der Welt, die *Hammar skjöld-Konzeption* Leitmotiv des Handelns war. Auch der auf so tragische Weise aus dem Leben geschiedene Generalsekretär, dessen diplomatisches Geschick manchen UNO-Mitgliedern mißfiel, war sich der Schwäche der Organisation, als deren höchster Exekutivbeamter er fungierte, stets bewußt. Ihm und seinem engsten Mitarbeiterstab ist wie jedem realistischen Beobachter klar gewesen, daß die UNO immer dann zur Wirkungslosigkeit verdammt sein würde, wenn ihr Aufgabenkreis mit den Interessen der Großmächte, der mit dem Vetorecht ausgestatteten ständigen Sicherheitsratsmitglieder, zu kollidieren beginnt. Hammar skjöld wußte auch, daß der Ost-West-Gegensatz die Arbeit der UNO nicht nur erschweren, sondern immer so stark überlagern würde, daß die Vereinten Nationen gerade bei großen Konflikten stets entscheidend gelähmt bleiben müßten. Doch das verdroß den Schweden, der sich mit Vorliebe der lautlosen Diplomatie zu bedienen pflegte, nicht. Hammar skjöld sah jeden Tag die Begrenztheit des UNO-Radius', doch er glaubte an die künftige Chance der Vereinten Nationen. Im Grunde ließ er sich von folgenden Gedanken leiten: Wenn auch im gegenwärtigen Stadium der ostwestlichen Auseinandersetzung die Wirkungskraft der UNO stets am Eisernen Vorhang enden muß — Ungarn war ja dafür ein besonders erschütterndes Beispiel —, so würde doch eines Tages unter günstigeren Voraussetzungen und der UNO zuträglicheren Umständen auch dieses Handikap allmählich überwunden werden können. Sicherlich setzte Hammar skjöld viel auf die blockfreie Karte; daß er seine ganzen Hoffnungen darauf aufgebaut hätte, wäre allerdings eine Übertreibung. Außerdem hätte eine solche Theorie dem nüchternen Sinn des realistischen Mannes widersprochen.

Es ist geradezu die Tragik in Hammar skjölds Leben, daß er an dieser Hoffnung, die sich auf die Neutralen gründete, scheiterte — politisch und persönlich. Schließlich hat die farbige Emanzipationsbewegung dazu beigetragen, daß die UNO ihre schlimmste Zerreißprobe am Kongo durchzustehen hatte. Diese fast unerträgliche Belastung für die Weltorganisation hat denn auch den Generalsekretär das Leben gekostet. Seine politische Rolle war freilich schon vorher sehr problematisch geworden. Wie ist es dazu gekommen?

Der Stein kam ins Rollen mit dem gigantischen weltpolitischen Prozeß der Entkolonialisierung, der im Jahre 1960, dem „afrikanischen Jahr“, ein fast beängstigendes Tempo annahm. Überall ging es nahezu glatt, nur im Kongo drohte die Staatswerdung der eben erst unabhängigen und souveränen Republik im Chaos unterzugehen.

Mit kühner Entschlossenheit schaltete sich Hammarskjöld ein und verdarb damit das sowjetische Konzept. Von diesem Zeitpunkt an datiert die unversöhnliche Feindschaft *Chruschtschows*, dessen polternder Auftritt in der UNO-Vollversammlung allen Delegierten noch in peinlicher Erinnerung ist. Doch vom Ostblock allein hätte der UNO nie eine ernste Gefahr drohen können — denn so schlau war man im Kreml auch: daß ein Auszug aus dem Weltparlament dem sowjetischen Prestige schlecht bekommen würde und in der blockfreien Welt, das heißt in Asien und Afrika, einen ausgesprochen schlechten Eindruck hinterlassen müßte. Und die jungen Völker sind durch die Kongo-Affäre auch nicht zu erklärten Feinden der UNO geworden; im Gegenteil, die meisten erkannten erst bei dieser Gelegenheit richtig, wo ihre wahren Freunde sitzen und von welcher Seite sie mit uneigennütziger Hilfe rechnen können.

Westliche Pfeile

Sagen wir es rundheraus: Es waren westliche Pfeile, die die UNO so empfindlich trafen. Zuerst beehrte *Belgien* auf, das sich mit dem Verlust des Kongo nur schwer abfinden konnte und deshalb von *Tschombe* einiges erwartete — mindestens taten das die kapitalkräftigen Kreise rund um die *Union Minière*, die dem Katanga-Separatisten bis zuletzt die Stange hielten. Gleichzeitig damit — und zum Teil schon vorher — wurde immer unverhüllter *de Gaulles* Desinteressement an dem „Debattierklub“ von New York bekundet, dem von Anfang an die ganze Verachtung des französischen Staatsoberhaupts galt. Zu allem Überfluß gesellte sich auch noch Großbritannien zu den westlichen UNO-Kritikern. Alle drei taten dies aus mehr oder weniger national-egoistischen Gründen, aus Ursachen, die allein in bestimmten Sonderinteressen der jeweiligen Regierungen zu suchen sind: Sonderinteressen im Kongo, in anderen Teilen Afrikas und — last not least — in Algerien. Dem allen setzte die *Goa-Affäre* die Krone auf, die überall in der westlichen Welt die UNO-Popularitätskurve steil abfallen ließ, die *Salazar* zu seiner Austrittsdrohung veranlaßte und selbst in den USA zu einer heftigen Polemik für und wider die UNO führte, wobei die Fronten quer durch die Parteien zu gehen schienen.

Das ist keine erfreuliche Bestandsaufnahme, zumal noch hinzukommt, daß die Vereinten Nationen sich in einer Finanzkalamität befinden, aus der sie nur mit Hilfe einer Anleihe herauszukommen vermögen. Aber gerade weil *Kennedy* einen großen Teil der Anleihe auf amerikanische Rechnung übernehmen will, wird in den Staaten der fragende Ruf laut, der eingangs zitiert wurde: Soll man die UNO noch retten, bzw. ist ein Rettungsversuch überhaupt eine lohnende Sache? Mit anderen Worten: Liegt der Weiterbestand der UNO im westlichen bzw. amerikanischen Interesse?

Spürbare Schwächen

Nun ist es nicht zu bestreiten, daß besonders in den vergangenen Monaten einige spürbare Schwächen und Mängel der UNO die ganze Apparatur lähmten und den Sinngehalt der UNO-Charta ins Gegenteil zu verkehren drohten.

Da wird von den Kritikern zum Beispiel ins Feld geführt, daß die Divergenz zwischen der politischen und wirtschaftlichen Stärke der einzelnen Mitglieder und dem für jeden Staat gleichen Stimmrecht nicht länger hingenommen werden könne. Eine englische Zeitung (*The Daily Telegraph*) hat ausgerechnet, daß ein Mehrheitsbeschluß von Staaten erreicht werden könnte, die nur 2,5 vH des UNO-Budgets aufbringen. Wollte man daraus eine Schlußfolgerung ziehen, so käme etwas Ähnliches wie ein Klassenwahlrecht in der UNO zustande, dessen Richtlinien sich am Umfang der Staatskasse der Mitgliedstaaten orientieren würden. Da das Gleichheitsprinzip innerhalb der

Vereinten Nationen bisher immer hochgehalten wurde, ist freilich nicht damit zu rechnen, daß finanztechnische Maßstäbe künftig über das Stimmengewicht der einzelnen Delegationen entscheiden werden. Außerdem würde das sehr schnell zum Tode der UNO führen.

Ein anderer Einwand läuft auf dasselbe Ziel hinaus: Ein Staat mit knapp vier Millionen Einwohnern hat ebenso eine Stimme wie einer mit 150 Millionen oder mehr. Auch dabei geht es letztlich um eine Frage, die das Mark der Vereinten Nationen berührt: Soll es weiterhin gleiches Recht für alle geben oder soll das Mitglied „gewogen“ und danach eingestuft werden?

Kein Zweifel, die UNO wäre in ihren Grundfesten erschüttert, wollte man durch solche Operationen den Patienten zu retten versuchen. Das Selbstbewußtsein der afroasiatischen Völker wird es jedenfalls niemals zulassen, daß es in der UNO Staaten minderen Ranges und Einflusses gibt. Darüber sind sich wohl auch alle jene Skeptiker klar, die Überlegungen, wie die oben skizzierten, angestellt haben, denn ein konkreter Vorschlag ist bisher von keiner Seite eingebracht worden.

Es wird zwar da und dort lauthals kritisiert, man zeigt Mängel auf, wagt aber nicht präzise auszusprechen, wie diese abgestellt werden sollen. Dennoch darf die — zunächst unverbindliche — Diskussion über diesen ganzen Komplex nicht auf die leichte Schulter genommen werden; wenngleich nicht verhehlt werden soll, daß ein anderes Problem viel schwerwiegender zu werden droht. Es wird umrissen mit dem Stichwort „antikolonialistische Emotionen“.

„Antikolonialistische Emotionen“

Daß sich durch den Eintritt der jungen Völker in die Weltpolitik die Mehrheitsverhältnisse in den Vereinten Nationen radikal ändern würden, hat man allerorts gewußt. Auch der Westen bereitete sich rechtzeitig auf diese Umkehrung liebgewordener, aber nun hinfälliger Vorstellungen vor. Es war nicht länger möglich, von vornherein mit einer sicheren UNO-Mehrheit zugunsten der NATO-Mächte zu rechnen. Zur weitest- aus stärksten Fraktion war die der blockfreien Nationen angewachsen, die oft noch Verstärkung durch die Lateinamerikaner erhielt. Weder die Westmächte noch der Ostblock waren und sind in der Lage, Resolutionen ohne bzw. gegen die Farbigen durchzudrücken. Mit ihrem Stimmengewicht verfügen die Afrikaner und Asiaten über eine unangreifbare Schlüsselstellung in der UNO-Vollversammlung. Daß sie im Sicherheitsrat nicht gebührend — wenigstens durch ein ständiges Ratsmitglied — vertreten sind, wird zwar von ihnen als ein großes Manko und als eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung empfunden, doch übermäßig viel politische Bedeutung hat dieses Faktum bisher nicht gehabt. Denn durch die *United-for-Peace-Resolution* kann jede Frage, die im Sicherheitsrat am Veto einer der fünf Großmächte scheitert, dem Plenum zur Beschlußfassung vorgelegt werden. Dieses muß in wichtigen Fragen mit Zweidrittelmehrheit entscheiden, und dafür sind die Afro-Asiaten in jedem Fall unentbehrlich: Für die Westmächte, die die Zweidrittelmehrheit zu erreichen versuchen, wie für den kommunistischen Block, wenn er wenigstens die Sperrminorität zusammenbekommen will.

Recht kontra Ressentiment?

Diese Konstellation ist zwar den Westmächten wie dem Ostblock vertraut gewesen, aber als die Stimmenstärke der Farbigen in der Vollversammlung bei verschiedenen wichtigen Ereignissen faktisch zur Wirkung kam, zeigten sich doch einige NATO-Re-

gierungen erschreckt. Am drastischsten kam dies beim Goa-Votum zum Ausdruck. Während für den Westen im Vordergrund stand, daß Indien Gewalt angewendet hatte, bezogen die blockfreien ehemaligen Kolonialvölker eine ganz andere Position. Für sie lautete nämlich die Frage, ob Gewaltanwendung dann eine legitime Sache ist, wenn sie zur Befreiung eines Kolonialgebietes dient. Diese Voraussetzung war im Fall Goa zweifelsfrei gegeben. Somit geschah, was zu erwarten war: Die afro-asiatische Staaten-Gruppe reichte nicht ihre Hand zu einer Verurteilung Indiens. Als das Abstimmungsresultat vorlag, wurde jener Begriff geboren, der jetzt nach Ansicht vieler Westmächte die „entscheidende Strukturschwäche“ der UNO umreißt: die „antikolonialistischen Emotionen“, von denen, so wird gesagt, die UNO völlig abhängig geworden sei. Oder anders ausgedrückt: Nicht mehr Recht und Gerechtigkeit gäben den Ausschlag, sondern die antiimperialistischen Ressentiments, die sich logischerweise in erster Linie gegen den Westen richten.

Alle jene Westmächte, die noch in irgendeiner Form mit der nicht restlos vollzogenen Liquidierung des Entkolonialisierungsprozesses belastet sind, begannen daraufhin Alarm zu schlagen und der UNO den Kampf anzusagen. Großbritannien, das u. a. mit der Zentralafrikanischen Föderation noch ein besonders heikles Kapitel der Kolonialgeschichte abschließen muß, fürchtet, eines Tages vor einer ähnlichen Situation wie Portugal zu stehen und dann von der UNO im Stich gelassen zu werden. Wenn, so hört man aus London, die afro-asiatische UNO-Mehrheit ihr Stimmengewicht jeweils geschlossen in die Waagschale wirft, sobald ein Volk die koloniale Befreiung mit Waffengewalt zu beschleunigen versucht, kann Großbritannien mit seinen verworrenen zentralafrikanischen Problemen in eine peinliche Situation geraten. Dabei lassen freilich die meisten Engländer unerörtert, inwieweit die Regierung *Macmillan* dafür geradestehen hat, daß die Zentralafrikanische Föderation ein ähnlich heißes Eisen wie der Kongo oder Goa zu werden droht. Unbestreitbar ist doch, daß Belgien durch seine wohlberechnete überstürzte Freigabe des Kongo und das Unterlassen auch der bescheidensten Vorbereitung auf diesen Tag maßgeblich zu dem später entstandenen Wirrwarr beigetragen hat. Ob nicht die englische Regierung in der Zentralafrikanischen Föderation ebenfalls gravierende Fehler beging, die dieses Problem erst so sehr kompliziert haben?

Gefahr eines Veto-Duells

Jedenfalls ist *Lord Home* auf einen reichlich merkwürdigen Ausweg verfallen, als er glaubte, die britischen Kolonialsorgen mildern zu können, indem er die Vereinten Nationen scharf attackierte. Als ob eine Lahmlegung oder gar Ausschaltung der UNO Großbritannien aus seiner Zwangslage befreien könnte!

Um aber eine einseitige Betrachtungsweise auszuschließen, sei objektiverweise festgehalten: Außer in Frankreich, England und Belgien beunruhigt auch in den USA der Alptraum einer kommunistisch-neutralistischen UNO-Koalition die Gemüter. Die Sorge, eine zahlenmäßig starke Koalition gegen den Westen beginne sich in den Vereinten Nationen zu arrangieren, sucht vor allem die konservativen Republikaner heim. Als stünde eine Art „Machtergreifung“ der Afro-Asiaten im Verein mit den Kommunisten in der UNO-Vollversammlung bevor, rüsten sich westliche Politiker zum „Abwehrkampf“. Die Veto-Waffe, seit Bestehen der UNO vorwiegend von den Sowjets eingesetzt, um ihnen unliebsame Beschlüsse des Sicherheitsrats zu verhindern, erhält urplötzlich für amerikanische UNO-Kritiker neue Bedeutung. Mit Hilfe dieses Vetos will man sich gegen das Überrollt- und Überstimmtwerden* durch die kommunistisch-blockfreie Mehrheit wehren. Fast ist man versucht zu sagen, es sei eine merkwürdige, ja an-

rüchige Aushilfe, auf die einige amerikanische Politiker und Publizisten, die leider nicht ganz ohne Einfluß sind, jetzt verfielen. Denn die sowjetische Njet-Inflation war es doch, der man in der Vergangenheit — zu Recht übrigens — die Hauptschuld am schlechten Funktionieren der UNO-Maschinerie gab. Will denn der Westen nun diese Unart übernehmen?

Doch die Sache zieht weitere Kreise. Wenn die zahlreichen Äußerungen in den letzten Monaten richtig verstanden wurden, wollen bestimmte amerikanische Kreise mit Hilfe des Vetos sogar die Aufnahme neuer Mitglieder, die ja nur aus dem Kreis der jungen, nichtgebundenen Völker kommen können, blockieren. Zu allem Überfluß soll also der universelle Charakter der UNO auch noch in Frage gestellt werden. Zwar ist dieses Prinzip nie in seiner letzten Konsequenz verfochten worden, zumal die Aufnahme Rotchinas gerade von den USA verweigert wird, doch normalerweise setzten sich die Westmächte, allen voran die Vereinigten Staaten, stets für die Neuaufnahme aller souverän gewordenen Staaten ein. Heute soll das auf einmal anders sein?

Naheliegende Konsequenzen

Dabei sind die logischen Konsequenzen, die sich aus dem raschen Anwachsen der UNO-Mitgliederzahl ableiten lassen, so naheliegend. Man muß endlich den neuen Kräfteverhältnissen in jeder Hinsicht Rechnung tragen. Die asiatisch-afrikanische Staatengruppe hat zweifellos berechtigten Anspruch auf eine stärkere Berücksichtigung im Sicherheitsrat wie im Generalsekretariat. *U Thants* Berufung ist ein erster Schritt in Richtung auf dieses Ziel, aber es darf nicht dabei bleiben. Noch immer ist das Generalsekretariat in den Spitzenpositionen nicht zur Genüge mit Asiaten und Afrikanern besetzt. Außerdem muß man sich allmählich mit dem Gedanken anfreunden, der „stärksten Fraktion“ in der Vollversammlung einen ständigen Ratssitz einzuräumen. Schließlich verdienen auch die Afro-Asiaten den formellen Veto-Schutz. Es ist einfach nicht mehr einzusehen, warum von diesem Privileg nur die Gründungsmitglieder Gebrauch machen dürfen.

Auf keinen Fall darf der Westen — und das muß noch einmal unterstrichen werden — aus einer unbegründeten Angst vor weiteren Mitgliedern aus dem Kreis der Blockfreien dem selektiven Prinzip zuungunsten des universellen den Vorzug geben. Eine solche Verfahrensweise wäre fatal für die Zukunft der UNO, an die wir noch immer glauben. Die UNO steht und fällt mit ihrem Anspruch, eine weltumspannende Organisation zu sein. Jeder Umbau, der die Bestimmungen der Charta dem Geiste nach verletzen müßte, käme einem Todesstoß für diese Institution gleich. Man sage nicht, diese Gefahr sei noch nicht aktuell. Mindestens steht eines zu befürchten: Alle Versuche, Stimmrecht und Einfluß von der Stärke des Mitgliedslandes oder von seinem finanziellen Beitrag abhängig zu machen, zielen ebenso wie die Aufnahmesperre darauf ab, die UNO in eine westlich beherrschte Organisation umzuwandeln. Damit ist aber niemandem gedient, am wenigsten den Westmächten selbst.

Nutzloses Instrument?

Spätestens an dieser Stelle kommt der Haupteinwand der UNO-Kritiker. Wenn die Vereinten Nationen, so wird argumentiert, in ihrer jetzigen Form weiterbestehen, sind sie ein nutzloses Instrument, mit dem weder der Weltfriede gewahrt noch irgendein lokaler kriegerischer Konflikt im Keim erstickt werden kann.

Zugegeben, in ihrem augenblicklichen Krisenzustand ist die UNO nicht übertrieben viel wert. Aber das liegt weder an der Struktur noch an der Charta der UNO, sondern ausschließlich an den Regierungen, die sie tragen, und an ihrer Politik, die der These von der *einen* Welt längst nicht gerecht wird. Man darf die UNO eben nicht über-

fordern. Im Schatten des Ost-West-Konflikts, stark beeinflusst von der antikolonialistischen Mentalität der Afrikaner und Asiaten, kann die UNO nicht gut über den Dingen stehen. Sie ist nicht in der Lage, den Ost-West-Konflikt aus der Welt zu schaffen; sie vermag ihn nur zu mildern und ihre guten Dienste sowie ihre Einrichtungen für Verhandlungen, Kontakte und Gespräche über die globale Spannung und für ihre Umwandlung in Entspannung zur Verfügung zu stellen. Sie ist das Forum dieser Welt, aber nicht eine Weltregierung, der Washington und Moskau untenan sind. Die Notwendigkeit, alles für den Erhalt der Vereinten Nationen einzusetzen, wird in dem Moment nicht mehr umstritten sein, da sich jeder, der ihre Auflösung fordert, vor Augen hält, wie die Dinge aussähen, wenn es keinen UNO-Palast in New York mehr gäbe. Wer hätte dann den Kongo vor dem Allerschlimmsten bewahrt? Weder die Westmächte noch der Ostblock, noch beide in Zusammenarbeit wären für diese Mission geeignet gewesen. Der Kongo als Schauplatz eines erbitterten Ringens um Einfluß, eines direkten Kampfes zwischen West und Ost oder gar eines heißen Krieges — so hätte es ausgesehen, wenn nicht die UNO-Beamten und die UNO-Armee im Auftrag von West, Ost und blockfreier Welt im Kongo in Aktion getreten wären.

Dem Trend entgegenwirken!

Was schließlich die Furcht vor der Koalition der farbigen Welt und der Kommunisten betrifft, so gilt auch hier, was für die Entwicklungspolitik seine Gültigkeit hat: Wenn der Westen Asien und Afrika von vornherein abschreibt und damit die Staaten dieser Kontinente geradezu auf die sowjetische Seite schiebt, hat er schon verloren. Aber es ist doch ein wesentlicher Sinngehalt der Entwicklungshilfe, daß durch sie dem östlichen Sog entgegengewirkt werden soll. Genaugenommen braucht man nur das politische Leitmotiv der Entwicklungspolitik auf die UNO zu übertragen. Hier wie dort muß der Westen um die jungen Völker ringen, sonst macht der Osten mit seiner Ideologie das große politische Geschäft. Eine westliche Frontstellung innerhalb der UNO gegen Kommunismus und Blockfreiheit wäre das Ende jeder sinnvollen und aussichtsreichen Entwicklungspolitik.

Dann könnten sich alle Staaten diesseits des Eisernen Vorhangs die Milliardensummen sparen, die sie heute in die Länder Asiens und Afrikas pumpen. Kein Parlamentarier irgendwo im Westen, kein Minister und erst recht kein Kabinett kämen auf die absurde Idee, den Kommunisten auf solch billige Weise einen grandiosen Sieg zu überlassen. Warum in aller Welt will man es dann in der UNO tun?

Die Logik stand keinesfalls bei solch krausen Gedankengängen Pate. Und wenn heute in Amerika, oder besser gesagt, bei einem Teil der amerikanischen Politiker, eine tiefe Abneigung gegen finanzielle Hilfe für die Vereinten Nationen besteht, und wenn gefragt wird, ob es sich lohne, die UNO zu retten, dann gibt es darauf eigentlich nur die eine Antwort, die Präsident *Kennedy* gegeben hat: „Unser Werkzeug und unsere Hoffnung sind die Vereinten Nationen. Ich sehe wenig Verdienstvolles in der Ungeduld jener, die dieses unvollkommene Weltinstrument aufgeben wollen, weil sie unsere unvollkommene Welt nicht mögen.“

Dem ist kaum noch etwas hinzuzufügen. Wir können nicht gut von der UNO verlangen, daß sie erheblich besser ist als die Welt, in der wir leben und für deren Verfassung wir alle die Verantwortung tragen. Die UNO hat gewiß viele Mängel; diese sind aber nicht ein Wesensmerkmal der Vereinten Nationen. Es ist Sache der Politik der die UNO tragenden Regierungen, die Kinderkrankheiten auszukurieren, in die die jüngsten UNO-Mitglieder ganz natürlicherweise geraten sind. Wollte man sich mit einer gegebenen, unerfreulichen Sachlage abfinden und träge resignieren, so wäre dies das Ende jeder Politik.