

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA

ILO · FAO

UNESCO

WHO · BANK

IFC · IDA

FUND · ICAO

UPU · ITU

WMO · IMCO

GATT

TA · SPF

ECE · ECAFE

ECLA · ECA

UNHCR · UNICEF



INHALTSVERZEICHNIS

Für die Stärkung aller Friedenskräfte 129
 Aufruf des Bundespräsidenten Dr. Dr. Gustav W. Heinemann

*Die Möglichkeiten für ein internationales Verbot
 der B- und C-Waffen* 130
 von Dr. Gerhard Pfeiffer

*Welche Ostblockstaaten erheben Ansprüche
 aus den Feindstaatenklauseln?*
Zur Rechtsstellung der Warschauer-Pakt-Staaten nach Art. 53 und 107 134
 von Dr. Dietrich Frenke

*Die Internationale Arbeitsorganisation in der Sozialgeschichte
 unserer Zeit* 143
 von Friedrich Georg Seib

Laos — kein Vorbild für eine Regelung in Südvietnam 146
 von Asiaticus

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen 154
*Zur Vorläufigen Tagesordnung der 24. Ordentlichen Tagung
 der Generalversammlung im allgemeinen und im besonderen*

Entschliefungen des Sicherheitsrats:
Nahost 159

Literaturhinweise 159

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Kurt Seinsch, 53 Bonn, Simrockstraße 23, Fernruf 22 35 40 / 22 47 66.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Verlag: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Verlagssitz: 5401 Waldesch über Koblenz, Hübingergweg 33, Fernruf (0 26 28) 766 und 767
 Postscheckkonto: Ludwigshafen 3949. Bankkonto: Dresdner Bank Koblenz 13266 - Kreissparkasse Koblenz 6080.

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Wiedergabe, sind vorbehalten. Für fotomechanische Vervielfältigung zum innerbetrieblichen Gebrauch sind pro Fotokopierblatt 10 Pf vom fotokopierenden Unternehmen in Wertmarken an die Inkassostelle für Fotokopiergebühren beim Börsenverein des Deutschen Buchhandels in Frankfurt a. M. zu entrichten, gemäß dem zwischen dem BDI und dem Börsenverein abgeschlossenen Rahmenabkommen vom 14. 6. 1958.

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560, Fernruf (0 26 28) 766 und 767.

Druck: Peter Buchbender, 53 Bonn, Breite Straße 13-15, Fernruf 3 17 21.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 12,— DM; bei Zustellung durch den Verlag (Inland) 14,80 DM; für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen beträgt der Bezugspreis jährlich 9,— DM (zuzüglich Portospesen 2,80 DM); Einzelheft 2,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel.

Präsidium:

- Frau Theanolte Bähnisch, Staatssekretärin a. D., Hannover
- Prof. Dr. Paul Barandon, Gesandter a. D., Hamburg
- Dr. Rainer Barzel, MdB, Vorsitzender der CDU-Fraktion, Bonn
- Fritz Berg, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Köln
- Bundeskanzler Willy Brandt
- Georg von Broich-Oppert, Botschafter a. D., Thomasberg/Siebengebirge
- Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D., Harwich/USA
- Landesbischof D. Hermann Dietzfelbinger, München
- Felix von Eckardt, MdB, Staatssekretär a. D., Bad Godesberg
- Prof. Dr. Ludwig Erhard, MdB, Bundeskanzler a. D.
- Ministerpräsident a. D. Heinrich Hellwege, Neuenkirchen/NE
- Dr. Lorenz Kardinal Jaeger, Erzbischof Paderborn
- Prof. Dr. Erich Kaufmann, Heidelberg
- Dr. Kurt Georg Kiesinger, MdB, Parteivorsitzender der CDU
- Prof. Dr. Herbert Lewin, Heusenstamm-Bastenvwald
- Prof. Dr. Hermann Mosler, Max-Planck-Institut, Heidelberg
- Ludwig Rosenberg, ehemaliger Vorsitzender des DGB
- Bundesminister Helmut Schmidt, Bonn
- Vizekanzler Walter Scheel
- Erwin Schoettle, MdB, Stuttgart
- Dr. Gerhard Schröder, MdB, Bundesminister a. D., Bonn
- Bundesminister Käte Strobel, Bad Godesberg
- Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion, Bonn
- Dr. Hermann Weinkauff, Präsident des Bundesgerichtshofes a. D., Karlsruhe
- Hans-Jürgen Wischnewski, Bundesgeschäftsführer der SPD, Bonn

Vorstand:

- Frau Annemarie Renger-Loncarevic, MdB, Neuss (Vorsitzende)
- Dr. Walter Klein, Senatsdirektor a. D., Berlin (stellv. Vorsitzender)
- Dr. Erhard Klotz, Bürgermeister, Neckarsulm (stellv. Vorsitzender)
- Prof. Dr. Eduard Wahl, MdB, Heidelberg (Ehrenvorsitzender)
- Oskar Barthels, Oberregierungsdirektor, Stuttgart
- William Borm, MdB, Berlin
- Otto Dibellus, Oberkirchenrat, Bonn
- Karl-Günther von Hase, Staatssekretär a. D., Bonn
- Dr. Klaus Hüfner, Dipl.-Volkswirt, Berlin
- Prof. Dr. Hermann Meyer-Lindenberg, Botschafter in Madrid
- Jens Nauemann, M. A., Berlin
- Manfred Obländer, Bonn
- Heinz Putzrath, Bonn
- Waldemar Reuter, Mitglied des Bundesvorstandes des DGB, Düsseldorf
- Dr. Manfred Wörner, MdB, Göppingen
- Frau Dr. Hildegard Wolle-Egenolf, Rechtsanwältin, Wiesbaden
- Otto Bach, Senator a. D., Vorsitzender Landesverband Berlin
- Walter Gaßmann, Direktor, Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
- Dr. Erich Moelle, Präsident des Landesrechnungshofes a. D., Vorsitzender Landesverband Niedersachsen
- Dr. Philip Frhr. von Brand, Vorsitzender Landesverband Bayern
- Prof. Dr. Carlo Schmid, Vizepräsident des Deutschen Bundestages, Vorsitzender Landesverband Hessen

Generalsekretariat:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 53 Bonn, Simrockstraße 23, Telefon 22 47 66.

Bundespräsident Heinemann ruft zur Stärkung aller Friedenskräfte auf

Liebe Mitbürger!

Heute vor 30 Jahren, am 1. September 1939, begann das schauerliche Drama, das wir den Zweiten Weltkrieg nennen. Nach wochenlangem Streit mit Polen um Danzig und um den Korridor verkündete Hitler an jenem 1. September 1939 in Berlin im Reichstag vor den jubelnden und sich in Begeisterung überschlagenden Abgeordneten »den Kampf für des Reiches Recht und Sicherheit«. Seit 5 Uhr 45 werde zurückgeschossen. Aber trotz oder gerade wegen des wenige Tage zuvor zwischen Hitler und Stalin abgeschlossenen Paktes über die beiderseitigen Herrschaftsräume war nur zu sehr fühlbar, daß unser Volk in ein Abenteuer hineingeführt wurde. Viele Menschen draußen im Lande hielten ahnungsvoll den Atem an. Es ist nicht mehr nötig, der Entstehungsgeschichte des Zweiten Weltkrieges nachzugehen. Sie liegt klar zutage. Hitler hatte seit den zwanziger Jahren geredet, geschrieben, agitiert und gehetzt, daß es ihm auf die Lösung der Judenfrage und auf die deutsche Herrschaft über die slawischen Nachbarvölker bis weit nach Rußland hinein ankomme. Danzig und der Korridor waren nur der Auftakt zum Programm des Großdeutschen Reiches germanischer Herren über sogenannte slawische Untermenschen.

Auch über den Ausgang des Krieges zu sprechen ist müßig. Vergessen aber wollen wir nicht, daß über 55 Millionen Menschen in aller Welt im Zweiten Weltkrieg ihr Leben verloren haben. Noch mehr Menschen verloren in aller Welt als Vertriebene und Umsiedler ihre Heimat. Allein aus den Gebieten hinter der Oder und Neiße und dem übrigen Osteuropa wurden 17 Millionen deutsche Menschen von diesem Schicksal betroffen. Noch ist das letzte Ende des nationalsozialistischen Abenteuers nicht abzusehen. Wie lange bleiben wir noch ein gespaltenes Volk über der europäischen Scheidelinie zwischen den Blockmächten in West und Ost? Wie lange bleibt Berlin die zerschnittene Stadt? Wann wird Europa zu einer Ordnung des Friedens und zu einer eigenständigen Funktion in der Welt kommen? Auf solche und andere Fragen gibt es bis heute, 30 Jahre nach dem Beginn des Zweiten Weltkrieges noch keine Antwort.

Eines aber liegt klar zutage. Keine dieser Fragen wird sich lösen, wenn wir nicht mit allen Nachbarn zu einer Aussöhnung kommen und neues Vertrauen zueinander gewinnen. Was mit dem ehemaligen »Erbfeind« Frankreich zu unserer großen Befriedigung erreicht ist, steht gegenüber den östlichen Nachbarn und zumal gegenüber Polen als ungelöste Aufgabe noch immer vor uns. Polen war das erste Opfer des Überfalls von 1939. Sein Anteil an den Toten des Krieges macht allein 6 Millionen aus, von denen 0,7 Millionen als Soldaten umkamen, die übrigen mehr als 5 Millionen aber willkürlicher Ausrottung zum Opfer fielen. Was immer die Verantwortlichen in Polen 1939 an Argumenten für Hitlers Handeln beigetragen haben mögen und wie schwer auch das Los unserer Landsleute gewesen ist, die 1945 das Opfer des Verlustes ihrer Heimat jenseits von Oder und Neiße bringen mußten, so kann doch nichts daran vorbeiführen, daß es zwischen Polen und uns nicht so bleiben kann, wie es ist. Auch hier gilt es, die alten Gräben endlich zuzuschütten, so fest, daß niemand mehr einbrechen kann. Dafür müssen die entscheidenden Voraussetzungen geschaffen werden.

Seit 1945, d. h. seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, hat es in aller Welt zahlreiche neue Kriege gegeben. Einige davon erfüllen zur Zeit täglich die Welt mit Nachrichten und Bildern über das Elend, das sie anrichten. Auch sie werden, wenn das neue Blutvergießen zum Stillstand kommt, wenig oder nichts von den Fragen gelöst haben, derentwegen sie begonnen worden sind. Müßte nicht längst in aller Welt und besonders dringlich auch bei uns die wissenschaftliche Erforschung des Friedens, d. h. seiner Voraussetzungen einschließlich der sozialen und wirtschaftlichen Strukturen sowie der psychologischen Faktoren die Grundlage aller Grundlagenforschung sein? Bisher hat der menschliche Geist seine größten Leistungen in der Erforschung und Beherrschung der Natur erbracht. Diese Leistungen sind die Lebensgrundlage der immer weiter steigenden Menschenzahl.

Die eigentliche Gefahr für den Menschen ist nicht mehr die Natur, sondern der Mensch selbst. Von sich selbst und von seinen lebensbedrohenden Fähigkeiten aber weiß der Mensch weniger als von der uns umgebenden Natur. Die Ursachen der Konflikte unter den Völkern und die menschlichen Aggressionstriebkräfte sind weniger erforscht als die Gesetze der Ordnung im Atom. Der Krieg wurzelt offensichtlich weniger — wenngleich auch — in den Gesinnungen der einzelnen, als vielmehr in den Ordnungen und Unordnungen der Gemeinschaften. Seine Ursachen sind trotz der jeweiligen Kriegsgewinnler nicht privater, sondern politischer Natur. Sie erwachsen aus Gewohnheiten, Vorurteilen, Sozialordnungen und Herrschaftsformen. Deshalb brauchen wir eine Erforschung dieser Zusammenhänge. Wir brauchen eine Friedensforschung. Deshalb brauchen wir neue Ordnungen und neue Gewohnheiten, neue Spielregeln und neue Verhaltensweisen.

Zur neuen Ordnung gehören die Vereinten Nationen, die es nach dem Fehlschlag des Völkerbundes zu stärken gilt. Als neue Gewohnheit gilt es einzuüben, einen Konflikt auch mit den Augen des Gegners zu beurteilen. Zu den neuen Spielregeln muß die Bereitschaft zum Kompromiß gehören, die eine Selbstbehauptung um jeden Preis mit der Entschlossenheit vertauscht, eine von Generation zu Generation vererbte Feindseligkeit durch einen neuen Anfang auf beiden Seiten zu ersetzen. Zu den neuen Verhaltensweisen wäre zu rechnen, an der Angst und der Trauer, an dem Stolz und der Empfindlichkeit des Gegners teilzunehmen. Der Krieg ist kein Naturgesetz, sondern Ergebnis menschlichen Handelns. Deshalb gilt es, diesem Handeln auf die Spur zu kommen. Auch der Frieden ist kein Naturgesetz, — das haben wir erlebt. Ist er eine Illusion? Was wollen und tun wir, auf was ist des Menschen Leben ausgerichtet, und wie ordnet er sein Leben, bevor der Krieg mit seinem Töten und Getötetwerden jeweils wieder einmal da ist? Auf diese Frage gibt es keine absolute Antwort.

Eine Antwort aber, die jeder geben kann, ist die, die Kräfte zu stärken, die eine überzeugende Politik des Friedens verfolgen, und jene zurückzuweisen, die im nationalistischen Mantel schon wieder den Geist der Unversöhnlichkeit predigen. Albert Camus hat einmal gesagt: »Wir können es vielleicht nicht verhindern, daß diese Schöpfung eine Welt ist, in der Kinder gemartert werden. Aber wir können die Zahl der gemarterten Kinder verringern.« Das gilt auch für den Krieg. Laßt uns deshalb heute bei der 30. Wiederkehr des Tages, an dem der Zweite Weltkrieg ausbrach, dieses Doppelte bedenken: Wir müssen einen neuen Anfang zwischen uns und unseren östlichen Nachbarn, zumal mit Polen, setzen. Wir müssen der Geißel neuer Kriege entschlossen begegnen.

Die Möglichkeiten für ein internationales Verbot der B- und C-Waffen

DR. GERHARD PFEIFFER

Chemische Kampfstoffe (C-Waffen)

Die Presse meldete kürzlich, daß Fischer in der Ostsee bei Berührung undicht gewordener Senfgasmunition, die sich in ihren Netzen befand, Verbrennungen erlitten haben. Nach Berichten einiger Zeitungen soll diese Gasmunition aus Vorräten des Zweiten Weltkriegs stammen und beim Ende des Krieges, also vor beinahe 25 Jahren, in der Ostsee versenkt worden sein. Die Zeitungsmeldung wäre aber auch dann möglich gewesen, wenn es sich um Munition aus dem Ersten Weltkrieg gehandelt hätte. Chemische Waffen behalten ihre tödliche Wirksamkeit über Jahrzehnte hinweg. Allerdings haben sich ihre Anwendungsmöglichkeiten in den Jahrzehnten, die seit dem Ersten Weltkrieg vergangen sind, vervielfältigt. Die Skala reicht von angeblich unschädlichen Mitteln bis zu Kampfstoffen mit sofortiger tödlicher Wirkung. Nach ihrer Wirksamkeit wird zwischen folgenden Gruppen unterschieden:

Nichtschädigende Kampfstoffe. Hierzu gehören Tränengas und andere Mittel, die hauptsächlich zur Bekämpfung innerer Unruhen eingesetzt werden. Auch Psycho-Kampfstoffe — etwa auf der Grundlage von LSD — werden dieser Kategorie zugerechnet.

Schädigende Kampfstoffe. Hier werden unterschieden lungen-schädigende Stoffe — Phosgene — und hautschädigende Stoffe — Lost. Sie verursachen sämtlich erhebliche Schädigungen des menschlichen Organismus, die zum Tode der Verletzten führen können.

Tödliche Kampfstoffe sind die Nervenkampfstoffe wie Tabun und Sarin.

Gute und wirksame Schutz- sowie ärztliche Behandlungsmöglichkeiten gibt es nur gegen die ersten zwei Kategorien. Gegen die unheimlich rasch wirkenden tödlichen Nerven-kampfstoffe gibt es noch keinen befriedigenden Schutz. Die vorgenannten Kampfstoffe sind für den Einsatz gegen Menschen bestimmt und sollen ihn im Kriegsfall vorübergehend oder dauernd ausschalten. Eine andere Art chemischer Kampfstoffe trägt auf andere Weise zu diesem Ziel bei. Hierbei handelt es sich um *Pflanzengifte und Entlaubungsmittel*. Sie sollen die Ernährungsbasis des Gegners schmälern und seine Möglichkeiten beeinträchtigen, kriegerische Handlungen etwa im Schutz dichter Wälder vorzunehmen. In gewisser Weise können alle Pflanzenvernichtungsmittel bei entsprechender Konzentration ihrer Verwendung dieser Kategorie zugerechnet werden.

Die Wirksamkeit der chemischen Kampfstoffe hängt wie auch bei anderen Waffen von der Intensität ihrer Anwendung ab. Ein zweites wesentliches Kriterium für die Wirksamkeit ist das Überraschungsmoment, also ob der Gegenseite die Möglichkeit genommen werden kann, die Gefahr so rechtzeitig zu erkennen, daß sie ihr mit entsprechenden Schutzmaßnahmen begegnen kann. Außerdem beeinflussen geographische und klimatische Bedingungen den Wirkungsgrad eines Angriffs mit C-Waffen erheblich. Für die Zwecke dieser Darstellung genügt es, wenn hieraus der Schluß gezogen wird, daß ganz erhebliche Mengen dieser Kampfmittel in jedem einzelnen Fall notwendig sind, um bei ihrer kriegerischen Anwendung eine nachhaltige Wirkung zu erzielen. Hierin liegt ein Unterschied gegenüber der Anwendung biologischer Kampfstoffe, bei denen Mengen relevant sind, die z. T. den milliardsten Teil der Mengen an chemischen Kampfmitteln betragen.

Biologische Kampfstoffe (B-Waffen)

Biologische Kampfmittel bestehen aus lebenden Mikroorganismen oder ihren toxischen Produkten. Sie unterliegen unter normalen Bedingungen einem verhältnismäßig raschen Alterungsprozeß und erfordern daher bei ihrer Herstellung und Lagerung besondere Sicherungsmaßnahmen. Im Grunde werden mit biologischen Waffen künstlich Krankheiten hervorgerufen, Krankheitserde geschaffen und Epidemien ausgelöst. Es gibt eine Fülle verschiedenartiger Mikroorganismen, die für eine biologische Kriegführung in Betracht kommen: *Bakterien* lösen Krankheiten aus, wie Milzbrand und Pest, *Rickettsien* verursachen Fleckfieber und Papageienkrankheit, *Viren* Gelbfieber und Pocken. Andere Krankheiten können durch *Pilze* ausgelöst werden oder durch *Toxine*, wie etwa Botulismus. Während alle vorgenannten Krankheiten gegen Menschen gerichtet sind, gibt es besondere Mikroorganismen, die gegen Tiere oder Pflanzen eingesetzt werden können, wie etwa Viren zum Auslösen der Maul- und Klauenseuche, der Rinderpest oder von Reismehltau.

Selbstverständlich ist der Wirksamkeitsgrad der biologischen Kampfstoffe unterschiedlich. Je nach Auswahl und Züchtung gibt es hoch virulente, ansteckende und bei entsprechender Konzentration tödlich wirkende Stoffe. Es gibt aber auch nicht ansteckende Organismen und Stoffe, die bei entsprechender Dosierung keine nachhaltigen Schäden verursachen, sondern den Gegner nur vorübergehend kampfunfähig machen.

Insgesamt ist das Schreckensarsenal der modernen chemischen und biologischen Waffen überwältigend. Beunruhigend ist dabei, daß die Mehrzahl dieser Kampfmittel gar nicht für Waffenzwecke er- oder gefunden worden ist, sondern sich im Verlauf der naturwissenschaftlichen und technologischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte zunächst gleichsam nebenbei ergeben hat. Tatsache ist ferner, daß die moderne Industrie einschließlich der Arzneimittelhersteller auf viele dieser Stoffe im Interesse des wissenschaftlichen Fortschritts und der Verbesserung medizinischer Heilmethoden, also für friedliche und humanitäre Zwecke, angewiesen ist und auf sie nicht verzichten kann.

Um die besondere Gefährlichkeit der *Kernwaffen* darzutun, wird gelegentlich angeführt, daß die von den Kernwaffenmächten gelagerten Bestände mehr als ausreichend seien, um die gesamte Menschheit auszulöschen. Wieviel gefährlicher müssen dann chemische und biologische Waffen sein, deren Vorräte und Herstellungsmöglichkeiten das vorhandene nukleare Vernichtungspotential u. U. sogar übersteigen können?

Sachverständigenbericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen

UN-Generalsekretär U Thant hat bei der Übergabe des Jahresberichts an die Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 1968 darauf hingewiesen, daß die Frage der B- und C-Waffen von der Diskussion über die Kernwaffen vorübergehend in den Hintergrund gedrängt worden sei. Er stellte gleichzeitig fest, daß in den 23 Jahren des Bestehens der Weltorganisation in ihr noch niemals eine grundlegende Debatte über die mit den B- und C-Waffen verbundenen Probleme geführt worden ist. Er unterstützte daher die Empfehlung der Genfer Abrüstungskonferenz, eine internationale Sachverständigenkommission damit zu beauftragen, die Auswirkungen einer möglichen Anwendung dieser Waffen zu untersuchen.

Die Vollversammlung griff diese Empfehlung auf und beauftragte den Generalsekretär, eine internationale Experten-

gruppe zu berufen, die ihren Bericht möglichst bis zum 1. Juli 1969 vorlegen sollte. Der Bericht¹ wurde inzwischen der Vollversammlung der Vereinten Nationen und der Genfer Abrüstungskonferenz zugeleitet. Mit diesem Bericht wurde gleichzeitig im Rahmen der Vereinten Nationen die Darstellung der möglichen Auswirkungen von Kriegen mit Massenvernichtungswaffen abgeschlossen, die mit dem ersten Bericht des Generalsekretärs vom Oktober 1967 über die Wirkungen von Kernwaffen² begonnen worden war.

Der Bericht über die B- und C-Waffen wird von der Vollversammlung der Vereinten Nationen in ihrer jetzigen (XXIV.) Sitzungsperiode behandelt. Mit seiner Billigung ist zu rechnen. Es ist zu erwarten, daß die Vollversammlung den Generalsekretär auffordert, für die gleiche Verbreitung zu sorgen wie seinerzeit bei dem Bericht über die Kernwaffen. Bei der Übergabe des B- und C-Waffenberichts hat Generalsekretär U Thant folgende Schlußfolgerungen der Sachverständigen hervorgehoben:

- > Die Auswirkungen eines Angriffs mit B- und C-Waffen bedrohen den Angreifer ebenso wie den Angegriffenen.
- > Jedes Land kann die Fähigkeit zur B- und C-Waffenkriegführung entwickeln oder erwerben.
- > Die Proliferationsgefahr bei B- und C-Waffen besteht für Entwicklungs- und für entwickelte Länder.
- > Der Rüstungswettlauf würde verlangsamt, wenn die Herstellung von B- und C-Waffen wirksam und bedingungslos unterbunden werden könnte. Die Möglichkeiten für eine allgemeine und vollständige Abrüstung unter wirksamer internationaler Kontrolle würden verbessert, wenn Entwicklung, Herstellung und Lagerung von B- und C-Kampfmitteln beendet und sie aus den militärischen Beständen entfernt werden könnten.

U Thant schließt hieran die Hoffnung, daß der Bedrohung, die das Vorhandensein von B- und C-Waffen bedeutet, erfolgreich begegnet werden kann. Er empfiehlt zunächst folgende Maßnahmen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, um dieses Ziel zu erreichen:

- > Erneute Aufforderung an alle Staaten, dem Genfer Protokoll von 1925 beizutreten.
- > Bestätigung der Auffassung, daß das Genfer Protokoll die Anwendung aller chemischen, bakteriologischen und biologischen Mittel im Kriege verbietet, einschließlich Tränengas und andere Reizstoffe.
- > Aufforderung an alle Länder, die Entwicklung, Herstellung und Lagerung aller B- und C-Kampfmittel einzustellen und sie aus den militärischen Beständen zu entfernen.

Der Sachverständigenbericht enthält eine Darstellung der Geschichte der B- und C-Waffen sowie ihres gegenwärtig erreichten wahrhaftig furchterregenden Entwicklungsstandes. In einem geschichtlichen Rückblick heißt es zunächst, daß keine Form der Kriegführung jemals stärker verurteilt worden sei als die Anwendung von B- und C-Waffen. Am Ende des Ersten Weltkrieges seien mindestens 125 000 Tonnen chemische Kampfmittel verwendet worden, durch die 1,3 Millionen Soldaten verletzt wurden, davon etwa 100 000 tödlich. In den Kämpfen des Zweiten Weltkrieges seien keine B- und C-Waffen eingesetzt worden. Hierzu könne das Genfer Protokoll von 1925 beigetragen haben, daß die Anwendung dieser Waffen im Kriege verbietet. Für die Gegenwart gelte, daß das Vorhandensein der B- und C-Waffen nicht nur die internationale Spannung erhöhe, sondern auch dazu beitrage, das Wettrüsten zu steigern, ohne daß damit die Sicherheit auch nur eines Staates verbessert würde.

Der Bericht widerlegt die verbreitete Meinung, daß eine B- und C-Rüstung billig sei. Die Wirksamkeit der verschiedenen Massenvernichtungswaffen und die Kosten ihrer Herstellung werden in einer Tabelle dargestellt:

	Kernwaffen (1 Megatonne)	C-Waffen (15 t Nerven- gas)	B-Waffen (10 t)
Betroffenes Gebiet	300 qkm	60 qkm	100 000 qkm
Zerstörungen	100 qkm	keine	keine
Tote	90 vH	50 vH	25 vH
Kosten	5—10 Mrd.\$	1—5 Mrd.\$	1—5 Mrd.\$

Bei den Kosten ist zu berücksichtigen, daß sie sich noch um ein Mehrfaches erhöhen, wenn ein Land auch die notwendigen Schutzmaßnahmen gegen einen Angriff mit diesen Waffen ergreift. Hierzu stellt der Bericht aber auch ausdrücklich und einschränkend fest, daß selbst das reichste Land nicht in der Lage sei, ein voll wirksames Abwehr- und Schutzsystem gegen einen Angriff mit B- und C-Waffen aufzubauen.

Stand der internationalen Diskussion

Bereits im Jahr 1966 hatte die Vollversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution (2162 B (XXI))³ verabschiedet, in der alle Staaten aufgefordert werden, dem Genfer Protokoll von 1925 über das Verbot der Anwendung von B- und C-Waffen⁴ im Kriege beizutreten.

Das Genfer Protokoll von 1925 kam unter dem Eindruck der Erfahrungen aus der Anwendung von Gas im Ersten Weltkrieg zustande. Es fußte auf der Brüsseler Erklärung von 1874 und den Haager Konventionen von 1899 und 1907, die die Benutzung von Giften und vergifteten Geschossen verboten. Eine besondere Erklärung im Rahmen der Haager Konvention von 1899 verurteilte ausdrücklich den Gebrauch von Geschossen, deren einziger Zweck darin besteht, erstickende oder schädliche Gase zu verbreiten. Das Genfer Protokoll verbot die Verwendung von erstickenden, giftigen oder gleichartigen Gasen, sowie allen ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten im Kriege. Bakteriologische Kriegsmittel wurden ausdrücklich in das Verbot einbezogen. Das Protokoll ist von 56 Staaten ratifiziert worden.

Die Resolution war gleichzeitig Schlußstrich und Neubeginn einer Diskussion darüber, ob das Genfer Protokoll nach 40 Jahren noch ausreicht, der inzwischen eingetretenen technischen Entwicklung bei der Herstellung von B- und C-Waffen gerecht zu werden. Etwa die Hälfte aller Staaten sind dem Protokoll bisher beigetreten, eine Reihe von ihnen mit dem Vorbehalt, daß die Verpflichtung nicht gilt, wenn das Land selbst mit B- und C-Waffen angegriffen wird. Andere Staaten, die dem Protokoll nicht förmlich beigetreten sind, haben erklärt, daß sie sich gleichwohl an seine Bestimmungen halten wollen und sie als für sich verbindlich ansehen. So ist die Zahl der Signatarmächte allein noch kein Indiz für die tatsächliche Bedeutung des Genfer Protokolls. Es hat den Anschein, daß sich in der internationalen Diskussion die Auffassung durchsetzt, das Genfer Protokoll wegen seiner faktischen Bedeutung in der vorliegenden Form zu erhalten, jedoch die mit ihm verfolgte Absicht eines Verbots der Kriegführung mit B- und C-Waffen durch zusätzliche Vereinbarungen wirksamer und möglichst verpflichtender zu gestalten. Dabei wird es darauf ankommen, die seit dem Genfer Protokoll eingetretene Entwicklung bei der Formulierung neuer Verbotsbestimmungen zu berücksichtigen. Auch wird die Frage zu klären sein, ob die Waffen durch Definitionen besser gekennzeichnet werden können als durch eine detaillierte Verbotsliste. Ein Beispiel für eine moderne Formulierung bietet die Definition der B- und C-Waffen in der deutschen Verzichtserklärung für die Herstellung dieser Waffen in dem Protokoll von 1954 zur Änderung des Vertrages über die Errichtung der Westeuropäischen Union⁵.

Die Frage eines wirksamen Verbots der B- und C-Waffen steht bereits auf der Tagesordnung der Genfer Abrüstungskonferenz. Auf ihr hat Großbritannien im August d. J. einen

Vertragsentwurf für ein Verbot der Kriegführung mit B-Waffen⁶ zur Diskussion gestellt. Nach britischer Ansicht kann über ein Verbot der B-Waffen allein eher eine Einigung erzielt werden als über ein Verbot für B- und C-Waffen zusammen. Wie immer die Aussichten für ein solches Teilabkommen beurteilt werden mögen, der britische Entwurf enthält eine Reihe von Bestimmungen, aus denen im Vergleich zu den Formulierungen des Genfer Protokolls von 1925 deutlich wird, welche Fortschritte bei der Abfassung internationaler Verträge zur Rüstungsbegrenzung seither erzielt worden sind.

Der britische Entwurf enthält ein absolutes, uneingeschränktes Verbot der Kriegführung mit biologischen Mitteln, also auch den Verzicht auf Vergeltung. Weiter sollen sich die Vertragsparteien verpflichten, biologische Mittel für andere als friedliche Zwecke nicht herzustellen und nicht zu erwerben. Auch die Forschung in dem verbotenen Bereich ist untersagt. Die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Vertrag wird dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen übertragen.

Ein von Kanada ebenfalls im August 1969 auf der Genfer Abrüstungskonferenz eingebrachter Resolutionsentwurf⁷ für die Vollversammlung der Vereinten Nationen empfiehlt, daß der britische Entwurf möglichst bald abschließend geprüft werden soll. Weiter wird in dem Entwurf allen Staaten der Beitritt zum Genfer Protokoll von 1925 nahegelegt. Dem Sachverständigenbericht des Generalsekretärs über B- und C-Waffen wird zugestimmt; er soll der Genfer Konferenz als Arbeitsunterlage für die weitere Behandlung der Frage der Abschaffung dieser Waffen dienen. Über die hierbei erzielten Fortschritte soll der nächsten Vollversammlung ein Bericht vorgelegt werden.

Gleichzeitig mit dem kanadischen Entwurf haben zwölf ungebundene Mitglieder der Genfer Konferenz ein Arbeitspapier⁸ vorgelegt, das sich mit den B- und C-Waffen befaßt. Es enthält ebenfalls einen Resolutionsentwurf für die Vereinten Nationen, der das Genfer Protokoll unterstützt und die Arbeit der Sachverständigengruppe bei der Abfassung des Berichts des Generalsekretärs über B- und C-Waffen anerkennend hervorhebt. Der Entwurf erklärt ferner die Anwendung von B- und C-Waffen in internationalen bewaffneten Konflikten als im Widerspruch zum Völkerrecht stehend. Wenn dieser Resolutionsentwurf durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen angenommen wird, würde eine langjährige Streitfrage entschieden, ob nämlich durch das Genfer Protokoll neues Völkerrecht gesetzt worden ist oder nicht.

Die Frage der B- und C-Waffen steht auch auf der Tagesordnung der jetzt in New York stattfindenden Vollversammlung der Vereinten Nationen. Es scheint nicht so, daß in der internationalen Diskussion bereits ein ausreichendes Maß an Übereinstimmung über wichtige Aspekte eines Verbots dieser Waffen besteht, das die baldige Verabschiedung eines entsprechenden Vertragsentwurfs erwarten läßt. Es wird nicht damit gerechnet, daß es auf der diesjährigen Sitzungsperiode bereits gelingt, ein wirksames Verbot der B- und C-Waffen bei gleichzeitiger Abschaffung der Bestände an diesen Waffen zu erreichen. Wohl ist aber anzunehmen, daß die Debatte in New York deutlich macht, mit welchem Interesse die Weltöffentlichkeit baldige Fortschritte auf diesem Gebiet erwartet. Mit einem solchen politischen Auftrag und den in New York zu erwartenden Beiträgen zur Klärung von Einzelfragen erhält die Genfer Konferenz einen neuen Anstoß für die Weiterführung ihrer Aufgabe. Es wäre zu begrüßen, wenn die Konferenz der Vollversammlung der Vereinten Nationen im nächsten Jahr einen Vertragsentwurf für ein kontrolliertes Verbot der B- und C-Waffen bei Abschaffung aller Bestände vorlegen könnte.

Der deutsche Standpunkt

Die deutsche Einstellung zur Frage des Verbots der B- und C-Waffen ist eindeutig. Die Bundesrepublik Deutschland teilt

die Besorgnis der Staaten um die Einhaltung und Sicherung des Friedens auf der Welt. Sie ist bemüht, durch eigene konstruktive Beiträge zum Abbau der drohenden Gefahren beizutragen.

Deutschland ist Signatarstaat des Genfer Protokolls von 1925 über ein Verbot der Anwendung der B- und C-Waffen im Kriege. Über die Verpflichtungen dieses Protokolls hinausgehend, hat die Bundesrepublik Deutschland in dem Protokoll vom 23. Oktober 1954 zur Änderung des Vertrages über die Errichtung der Westeuropäischen Union auch auf die Herstellung von B- und C-Waffen verzichtet. Die Bedeutung dieses Verzichts wird noch dadurch unterstrichen, daß die Bundesrepublik Deutschland sich damit einverstanden erklärt hat, seine Einhaltung durch die multinationale Kontrolle des Rüstungskontrollamts der Westeuropäischen Union überprüfen zu lassen. Die Bundesrepublik Deutschland hält sich strikt an die eingegangenen Verpflichtungen; sie stellt weder biologische noch chemische Waffen her, noch besitzt sie diese Waffen. Einen ähnlichen Verzicht wie die Bundesrepublik Deutschland, jedoch ohne Kontrolle, hat auf der ganzen Welt nur noch Österreich im Staatsvertrag von 1955 geleistet.

Bundesaußenminister Brandt hat auf der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten in Genf am 3. September 1968 u. a. ausgeführt:

»Im Jahre 1954 hat die Bundesrepublik Deutschland in einem internationalen Vertrag auf die Herstellung nicht nur von A-, sondern auch von B- und C-Waffen verzichtet. Wir würden es begrüßen, wenn andere Staaten eine gleiche Haltung einnehmen.

Das Genfer Protokoll von 1925 definiert die chemischen und bakteriologischen Waffen nicht. Wenn das Problem der B- und C-Waffen erörtert wird, sollten diese Waffen konkret bestimmt werden. Dabei könnten die Definitionen im Rahmen des Deutschen Herstellungsverbots von 1954 von Nutzen sein. Wir bieten unsere Mitarbeit und Unterstützung für alle Bemühungen an, die — ohne Diskriminierung — auf eine wirksame Neugestaltung des Verbots der B- und C-Waffen gerichtet sind, mit dem Ziel, der Menschheit die Furcht vor ihnen zu nehmen.«

Die Bundesregierung hat zur Frage des Verbots der Herstellung und Anwendung der biologischen und chemischen Waffen ein Memorandum⁹ ausgearbeitet, das am 12. September 1969 durch den Beobachter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York an das Generalsekretariat der Vereinten Nationen und an die Delegationen der Mitgliedstaaten und gleichzeitig durch den Beobachter der Bundesrepublik Deutschland beim Europäischen Büro der Vereinten Nationen in Genf an die Mitglieder des Genfer Abrüstungsausschusses verteilt worden ist.

Die Bundesregierung möchte mit dem Memorandum einen konstruktiven Beitrag zur aktuellen Diskussion über das Problem der B- und C-Waffen im Genfer Abrüstungsausschuß und in der bevorstehenden UN-Vollversammlung mit dem Ziel eines weltweiten vertraglichen Verbots dieser Massenvernichtungswaffen leisten. Das Memorandum ist weithin beachtet worden. Über den Kreis der offiziellen Empfänger hinaus hat es auch Eingang in die internationale Presse gefunden.

Möglichkeiten für ein vertragliches Verbot der B- und C-Waffen

In den vorhergehenden Abschnitten sind die Bemühungen genannt worden, die darauf gerichtet sind, die Gefahren des Ausbruchs eines Krieges mit B- und C-Waffen zu beseitigen. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen, die bei internationalen Verhandlungen über den Abschluß von Vereinbarungen über Rüstungsbegrenzungen in den letzten Jahren gesammelt worden sind, dürfte für das Zustandekommen eines weltweiten Vertrages über ein Verbot der B- und C-Waffen u. a. eine befriedigende Lösung folgender Fragen wichtig sein:

- > Der Grundsatz muß gewahrt bleiben, daß der Vertrag aus- gewogene Rechte und Pflichten für alle Teilnehmerstaaten unter Ausschluß jeglicher Diskriminierung enthält.
- > Eine vertragliche Regelung sollte auf der Grundlage der Weitergeltung des Genfer Protokolls von 1925 erfolgen und in Übereinstimmung mit diesem Abkommen möglichst für den gesamten Bereich der B- und C-Waffen vorgenommen werden. Erst wenn dies sich als nicht durchführbar erweist, könnte mit einer Regelung für einen Teilbereich, etwa die B-Waffen, begonnen werden.
- > Bei einer Kontrolle müssen alle Staaten gleich behandelt werden. Die Kontrolle muß wirtschaftlich unschädlich sein. Bei der Bestimmung eines objektivierten Kontrollverfahrens sollten vorhandene Erfahrungen ebenso berücksichtigt werden wie die Untersuchungsergebnisse wissenschaftlicher Institute.

Bei Klärung der technischen und völkerrechtlichen Voraussetzungen sollte es bei gutem Willen aller Beteiligten möglich sein, eine vertragliche Regelung für ein wirksames Verbot der B- und C-Waffen vorzulegen. Ein solcher Vertrag könnte beispielhaft für weitere Abrüstungsvereinbarungen werden, denn alle bisher geschlossenen Vereinbarungen über Rüstungs- begrenzungen waren eigentlich nur Nichtrüstungsverträge. Es wird sich zeigen, ob der Durchbruch zu einem echten Ab- rüstungsvertrag bei B- und C-Waffen möglich ist.

Anmerkungen:

- 1 UN-Doc. S/9292 vom 1. Juli 1969 »Report of the Secretary-General on Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of their Possible Use«.
- 2 UN-Doc. A/6858 vom 10. Oktober 1967 »Report of the Secretary-General on the Effects of the Possible Use of Nuclear Weapons and on the Security and Economic Implications for States of the Acquisition and Further Development of these Weapons«.
- 3 UN-Doc. A/RES/2162 B (XXI) vom 5. Dezember 1966. - Deutsche Übersetzung siehe VN 15. Jg. (1967) Heft 1, S. 31.
- 4 Genfer Protokoll von 1925; Text siehe Anhang, Anlage 1.
- 5 Westeuropäische Union: Definition im Memorandum der Bundes- republik vom 12. September 1969; Text siehe Anhang, Anlage 2.
- 6 Britischer Entwurf: UN-Doc. ENDC/255/Rev. 1 vom 26. August 1969.
- 7 Kanadischer Entwurf: UN-Doc. ENDC/266 vom 26. August 1969.
- 8 Entwurf der 12 ungebundenen Staaten: UN-Doc. ENDC/265 vom 26. August 1969.
- 9 Memorandum der Bundesrepublik vom 12. September 1969; Text siehe Anhang, Anlage 2.

Bundeskanzler Willy Brandt, hier noch als Bundesaußen- minister, stattete am 22. September 1969 der Präsi- dentin der gegenwärtig ta- genden 24. Generalversamm- lung, Miss Angie Brooks (Liberia), am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York einen Höflichkeitsbe- such ab. Miss Brooks ist die zweite weibliche Präsidentin einer Generalversammlung. Vor ihr hatte 1953/54 nur die Schwester Nehrus, Frau Lakshmi Pandit, das hohe Amt inne. — Angie Brooks (41), die als geschiedene Frau nach angelsächsischer Sitte mit »Miss« angespro- chen werden möchte und zwei Söhne hat, ist Staats- sekretärin im Außenmini- sterium Liberias. Seit 15 Jahren hat sie an allen Ge- neralversammlungen und an vielen anderen Tagungen der UN teilgenommen. Es soll nur wenige Diplomaten geben, die das Getriebe der UNO so gut kennen wie »Angie«. Ihr Mut und ihre beherrschte Offenheit sind neben ihrem gesunden Men- schenverstand und realisti- schen Blick für die politi- schen Probleme geschätzt.



ANHANG

Anlage 1

Genfer Protokoll über das Verbot des Gaskrieges vom 17. Juni 1925

In der Erwägung, daß die Verwendung von erstickenden, giftigen oder gleichartigen Gasen sowie allen ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten im Kriege mit Recht in der allge- meinen Meinung der zivilisierten Welt verurteilt worden ist, In der Erwägung, daß das Verbot dieser Verwendung in den Verträgen ausgesprochen worden ist, an denen die meisten Mächte der Welt beteiligt sind,

In der Absicht, eine allgemeine Anerkennung dieses Verbots, das in gleicher Weise eine Auflage für das Gewissen wie für das Handeln der Völker bildet, als eines Bestandteils des internatio- nalen Rechts zu erreichen, Erklären die unterzeichneten Bevollmächtigten im Namen ihrer Regierungen:

Die Hohen Vertragschließenden Parteien erkennen, soweit sie nicht schon Verträge geschlossen haben, die diese Verwendung untersagen, dieses Verbot an. Sie sind damit einverstanden, daß dieses Verbot auch auf die bakteriologischen Kriegsmittel ausge- dehnt wird, und kommen überein, sich untereinander an die Be- stimmungen dieser Erklärung gebunden zu betrachten.

Die Hohen Vertragschließenden Parteien werden sich nach besten Kräften bemühen, die anderen Staaten zum Beitritt zu dem vor- liegenden Protokoll zu veranlassen. Dieser Beitritt wird der Re- gierung der Französischen Republik und sodann durch diese allen Signatar- und beitretenden Mächten angezeigt werden. Er erlangt mit dem Tage Wirksamkeit, an dem er durch die Re- gierung der Französischen Republik angezeigt wird.

Das vorliegende Protokoll, dessen französischer und englischer Text maßgebend sind, soll sobald wie möglich ratifiziert werden. Es trägt das Datum des heutigen Tages.

Die Ratifikationsurkunden des vorliegenden Protokolls werden der Regierung der Französischen Republik übermittelt; diese teilt die Hinterlegung jeder der Signatar- oder beitretenden Mächte mit.

Die Ratifikations- oder Beitrittsurkunden bleiben in den Archiven der Regierung der Französischen Republik hinterlegt.

Das vorliegende Protokoll tritt für jede Signatarmacht mit dem Tage der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde in Kraft; von diesem Zeitpunkt an ist diese Macht gegenüber den anderen Mächten, die bereits Ratifikationsurkunden hinterlegt haben, gebunden.

Zu Urkund dessen haben die Bevollmächtigten das vorliegende Protokoll unterzeichnet.

Geschehen zu Genf, in einer einzigen Ausfertigung, am siebzehnten Juni Neunzehnhundertfünfundzwanzig.

Anlage 2

Memorandum der Bundesregierung zur Frage des Verbots der Herstellung und Anwendung der biologischen und chemischen Waffen (B- und C-Waffen) vom 12. September 1969:

1. Durch die Vorlage des Sachverständigenberichts der Vereinten Nationen über B- und C-Waffen am 1. Juli 1969 ist die internationale Aufmerksamkeit erneut eindringlich auf die Gefahren, die von diesen Massenvernichtungswaffen ausgehen, gelenkt worden. Eine vertragliche Regelung zur Eindämmung dieser Gefahren mit dem Ziel ihrer endgültigen Beseitigung ist eines der Hauptthemen der Beratungen in den Vereinten Nationen und der Genfer Konferenz des Abrüstungsausschusses geworden.

2. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland teilt die Sorgen der Staaten, die um eine Festigung des Friedens und Erhöhung der Sicherheit besorgt sind. Sie ist aktiv an den Bemühungen um eine Abrüstung und Rüstungskontrolle auch der biologischen und chemischen Waffen beteiligt. Sie hat schon in einem früheren Stadium der Verhandlungen zur Eindämmung der Gefahren der Atomwaffen auf die möglichen Auswirkungen anderer Massenvernichtungsmittel, nämlich der B- und C-Waffen, und auf die Notwendigkeit ihrer Beseitigung hingewiesen.

3. Die Bundesrepublik Deutschland hat selbst konkrete Beiträge zur Beseitigung von biologischen und chemischen Waffen geleistet. Deutschland ist Signatarstaat des Genfer Protokolls von 1925, das die Anwendung von biologischen und chemischen Waffen im Kriege ächtet. Die Bundesrepublik Deutschland hat darüber hinaus bereits am 23. Oktober 1954 auf die Herstellung von biologischen und chemischen Waffen verzichtet. Sie hat entsprechende multinationale Kontrollen angenommen.

Der deutsche Produktionsverzicht betrifft folgende Waffen (Anlage II, Abschnitt II und III zum Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle zum Brüsseler Vertrag vom 23. Oktober 1954):

»II. Chemische Waffen

- (a) Als chemische Waffen gelten alle Einrichtungen oder Geräte, die eigens dazu bestimmt sind, die erstickenden, toxischen, reizerregenden, lähmenden, wachstumsregulierenden, die Schmierwirkung zerstörenden und katalytischen Eigenschaften irgendeiner chemischen Substanz für militärische Zwecke auszunutzen.
- (b) Vorbehaltlich der unter (c) getroffenen Regelung sind chemische Substanzen, die derartige Eigenschaften besitzen und für die Verwendung in Einrichtungen und Geräten gemäß (a) in Frage kommen, in dieser Definition einbegriffen.
- (c) Von dieser Definition gelten als ausgenommen die unter (a) und (b) genannten Geräte und die Mengen von chemi-

schen Substanzen, die nicht über den zivilen Friedensbedarf hinausgehen.

III. Biologische Waffen

- (a) Als biologische Waffen gelten alle Einrichtungen oder Geräte, die eigens dazu bestimmt sind, schädliche Insekten oder andere lebende oder tote Organismen oder deren toxische Produkte für militärische Zwecke zu verwenden.
- (b) Vorbehaltlich der unter (c) getroffenen Regelung sind in dieser Definition Insekten, Organismen und ihre toxischen Produkte eingeschlossen, soweit sie nach Art und Menge für die Verwendung in den unter (a) genannten Einrichtungen oder Geräten in Frage kommen.
- (c) Von dieser Definition gelten als ausgenommen die unter (a) und (b) aufgeführten Einrichtungen und Geräte sowie die Mengen von Insekten, Organismen und ihren toxischen Produkten, die über den zivilen Friedensbedarf nicht hinausgehen.«

4. Die Bundesrepublik Deutschland hält sich strikt an die eingegangenen Verpflichtungen. Sie stellt weder biologische noch chemische Kampfmittel her, noch besitzt sie biologische oder chemische Waffen für Einsatzzwecke.

5. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die durch biologische und chemische Waffen entstehenden Gefahren durch einen weltweit angenommenen ähnlichen Verzicht eliminiert werden könnten. Der Wunsch der Bundesregierung fand nachhaltigen Ausdruck in der Rede des Bundesministers des Auswärtigen Willy Brandt auf der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten in Genf am 3. September 1968, in der u. a. ausgeführt wurde:

»Das Genfer Protokoll von 1925 definiert die chemischen und bakteriologischen Waffen nicht. Wenn das Problem der B- und C-Waffen erörtert wird, sollten diese Waffen konkret bestimmt werden. Dabei könnten die Definitionen im Rahmen des deutschen Herstellungsverzichts von 1954 von Nutzen sein. Wir bieten unsere Mitarbeit und Unterstützung für alle Bemühungen an, die — ohne Diskriminierung — auf eine wirksame Neugestaltung des Verbots der B- und C-Waffen gerichtet sind, mit dem Ziel, der Menschheit die Furcht vor ihnen zu nehmen.«

6. Eine internationale vertragliche Regelung des Verbots von B- und C-Waffen sollte beide Massenvernichtungswaffen zusammen umfassen. Wo zunächst Teillösungen erreichbar sind, sollten sie nicht deswegen ausgeschlossen bleiben, weil eine Gesamtregelung noch nicht erreichbar ist. Es sollte jedoch im Vertrag eine möglichst enge Verbindung mit dem Ziel hergestellt werden, ein umfassendes Verbot aller Massenvernichtungswaffen möglichst bald weltweit vertraglich festzulegen.

Welche Ostblockstaaten erheben Ansprüche aus den Feindstaatenklauseln?

Zur Rechtsstellung der Warschauer-Pakt-Staaten nach Art. 53 und 107

DR. DIETRICH FRENZKE

I. Zur Problematik des sowjetischen Anspruchs

Das Problem der Feindstaatenklauseln (Art. 53 und 107 der Satzung der Vereinten Nationen), aus welchen die Sowjetunion ein Interventionsrecht gegen die Bundesrepublik Deutschland ableiten zu dürfen glaubt, hat bis in die jüngste Zeit nichts von jener höchsten Aktualität verloren, die es mit der Veröffentlichung des deutsch-sowjetischen Notenwechsels zum Gewaltverzicht bekam. Namentlich im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Atomsperrvertrages durch die BRD, dem deutsch-sowjetischen Dialog um den Abschluß eines Gewaltverzichtsabkommens sowie der Formulierung von Vorstellungen über eine künftige gesamteuropäische Sicherheitsregelung muß diese Frage in den Überlegungen zur deutschen Außenpolitik eine bedeutende Rolle spielen. Von deutscher Seite wird das Problem der Feindstaatenklauseln deshalb bei jeder sich bietenden Möglichkeit in das Gespräch mit führenden sowjetischen Politikern eingeführt.

Andererseits kann man nicht sagen, daß die Sowjetunion die Feindstaatenklauseln je in den Vordergrund ihrer Argumentation gerückt, mit diesen SVN-Bestimmungen je aufgetrumpft hätte. Immer wurden diese Sondernormen, wenn auch nicht aufgegeben, so doch im Hintergrund gehalten. Sie führten seit der Entstehung der Organisation der Vereinten Nationen und dem Inkrafttreten ihrer Satzung ein relativ bescheidenes, verborgenes Dasein im sowjetischen völkerrechtlichen Schrifttum, in welchem, einem Arsenal gleich, der Sowjetregierung Argumente und Anspruchsgrundlagen für die internationale Auseinandersetzung aufbereitet und zur Verfügung gehalten werden; sie waren aber gleichwohl im Grunde immer präsent.

Der Fachmann teilte daher nicht das Gefühl der momentan aufkommenden Bestürzung, das den Normalbürger befiel, als der deutsch-sowjetische Notenwechsel zum Gewaltverzicht publiziert wurde. Der sowjetische Völkerrechtler Romanov

beispielsweise schrieb schon 1961 zur Politik der Bundesrepublik, daß die »von ihr durchgeführten Maßnahmen zur Wiederaufstellung von Streitkräften und zur Ausrüstung mit Raketen- und Kernwaffen und die offenen Gebietsansprüche gegen Nachbarstaaten [zeigten], daß die BRD den Weg der Wiederaufnahme einer aggressiven Politik beschreitet, welche von Hitler-Deutschland betrieben wurde,« und dies falle »unter den Wirkungsbereich der Artikel 53 und 107 SVN«¹. Einige Jahre später, 1966, meinte Lewin, ein prominenter Moskauer Völkerrechtler, daß »aufgrund des Art. 107 SVN die Staaten der Anti-Hitler-Koalition im Zweiten Weltkrieg Sanktionen gegen die ehemaligen Feindstaaten im Falle des Versuchs der Wiederaufnahme von Aggressionsakten oder der Friedensbedrohung durch diese Staaten vornehmen« könnten, und er schloß daran die Warnung an: »Diese Tatsache sollten die Anhänger des Revanchismus in Westdeutschland nicht vergessen, welche aggressive Tendenzen zur Einverleibung der DDR zeigen, die Revision der nach dem Zweiten Weltkrieg festgelegten deutschen Grenzen verlangen, nach Kernwaffen schreien und bereits im Stadium der Propaganda und Vorbereitung dieser Aggressionspläne Handlungen begehen, die eine unmittelbare Bedrohung des Friedens darstellen.«² In die große Politik aber, etwa in Noten an die Bundesrepublik, wurde diese Argumentation in jenen Jahren von der Sowjetregierung noch nicht aufgenommen.

Erst anlässlich des deutsch-sowjetischen Notenwechsels zum Gewaltverzicht in den Jahren 1967/68 argumentierte die Sowjetregierung offen mit den Art. 53 und 107 SVN. Neuerdings jedoch läßt sich auf sowjetischer Seite wieder eine offensichtliche Zurückhaltung in dieser Frage beobachten. So berichtete Helmut Schmidt über das Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko im August dieses Jahres im Zusammenhang mit den deutscherseits bestehenden Bedenken gegen eine Unterzeichnung des Atomsperrvertrages: »Zum Teil hingen sie damit zusammen, daß die Sowjetunion zur gleichen Zeit, als der Vertrag zur Unterschrift aufgelegt wurde, die UN-Artikel 53 und 107 in das Zentrum ihrer Argumentation gestellt hätte. Gromyko ist auch hier der Frage des Artikels 2 [SVN] ausgewichen. Ich habe gesagt, ein europäisches Sicherheitssystem habe nur einen Sinn, wir könnten überhaupt nur eine neue Konstruktion in Erwägung ziehen, wenn es klar sei, daß für alle Staaten der Artikel 2 der UN-Charta gelte: Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Unverletzlichkeit der Grenzen und so weiter. Auch hier wich er einer klaren Antwort aus, wie bisher auch in den Noten an die Bundesregierung.«³

Diese Zurückhaltung und dieses Ausweichen Gromykos vor den präzisen Fragen der deutschen Politiker mögen mancherlei Gründe haben. Einer mag darin liegen, daß man sich auf sowjetischer Seite seiner Rechtsposition nicht so sicher ist, wie dies nach ihren Noten zum Gewaltverzicht hätte angenommen werden können, hatte doch kein Geringerer als UN-Generalsekretär U Tant erklärt, daß die Artikel 53 und 107 SVN »nicht frei von Zweideutigkeiten« seien und daß, wenn Streit über deren Auslegung entstehen sollte, ein solcher Konflikt nur durch gegenseitige Verständigung und nicht einseitig gelöst werden könnte⁴. Auch hatten die amerikanische und die britische Regierung am 17. bzw. 20. September 1968 inhaltlich übereinstimmend erklären lassen, daß 1. weder Art. 107 noch Art. 53 noch beide Artikel zusammen der Sowjetunion oder Mitgliedern des Warschauer Pakts irgendein Recht einräumten, einseitig mit Gewalt in der BRD zu intervenieren; 2. wenn die Sowjetunion oder Mitglieder des Warschauer Paktes dennoch einseitig mit Gewalt in der BRD intervenieren sollten, dieser Akt zu einer sofortigen alliierten Reaktion in Form von Selbstverteidigungsmaßnahmen entsprechend dem Nordatlantikvertrag führen würde. Abgelehnt wurde die sowjetische Interpretation der Feindstaatenklauseln auch in einer Erklärung der französischen Regierung vom 16. September 1968⁵.

Bundesrepublik bald Mitglied der UNO?

Wird die Brandt/Scheel-Regierung als erste westdeutsche Regierung nach einer Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen streben? Wird sich überhaupt das Verhältnis der Bundesrepublik zur Weltorganisation ändern, auch wenn es nicht zu einer vollen Mitgliedschaft kommt?

Bei der Aufnahme von Staaten in die UNO haben die Großmächte ein Vetorecht. Die Sowjetunion ist bereit, einen westdeutschen Aufnahmeantrag zu befürworten, wenn die Westmächte zugleich den schon seit 1966 vorliegenden Aufnahmeantrag der DDR billigen.

Aber wie muß die Bundesrepublik diese gleichzeitige Mitgliedschaft der DDR in der UNO bewerten? Das ist die Frage, an der sich die westdeutschen politischen Geister scheiden.

Die neue Regierung hat sich hierzu bisher nicht geäußert. Die Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 enthält zum deutschen Verhältnis zur Weltorganisation nur den Satz: »Die Bundesregierung beabsichtigt, in den Vereinten Nationen... verstärkt mitzuarbeiten.« Das kann viel und weniger viel bedeuten. Immerhin ist es mehr, als manche früheren Regierungserklärungen enthielten.

Zum Thema Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der UNO sagen die Freien Demokraten in ihrer Wahlplattform: »Als wichtiger politischer und wirtschaftlicher Faktor in der Welt muß die Bundesrepublik Mitglied der Vereinten Nationen werden. Die Bundesrepublik darf auf die Möglichkeit, international in der UNO zu wirken, nicht länger verzichten. Ein Verzicht auf Mitgliedschaft, nur um die Aufnahme der DDR zu verhindern, schadet dem deutschen Volk in seiner Gesamtheit.«

Von der führenden Regierungspartei sind derartige Äußerungen nicht bekannt. Und wird der Außenminister das anstreben können, was der Parteivorsitzende zu vertreten geneigt ist?

Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR lehnt die Regierung ab. Eine Mitgliedschaft der DDR in der UNO wäre nicht gleichbedeutend mit einer völkerrechtlichen Anerkennung; sie würde ihre Erreichung aber begünstigen. Indien wurde schon 1945 Mitglied der UNO, aber erst Jahre später unabhängig. Weißrußland und die Ukraine sind Vollmitglieder der UNO, ohne daß sie souveräne Staaten sind. Und eine gegenseitige Anerkennung der Bundesrepublik und der DDR ist für eine Mitgliedschaft nicht erforderlich und zwingt sie nicht nach sich. Es gibt viele Mitgliedstaaten der UNO, die sich gegenseitig nie anerkannt haben (z. B. Israel und die arabischen Staaten).

Die Bundesrepublik kann es sich weder um ihrer eigenstaatlichen noch um der allgemeindeutschen Belange willen ad infinitum leisten, auf die Vollmitgliedschaft in der Weltorganisation zu verzichten, weiterhin auf dem abseitigen Gaststühchen in der Generalversammlung zu sitzen, statt in einer ihrem internationalen Gewicht entsprechenden Weise, das sie hat, ob sie will oder nicht, unmittelbar zu agieren. Beharren auf Status quo's hat noch nie vermocht, Entwicklungen aufzuhalten.

Andererseits wäre es töricht zu glauben, die DDR würde mit einer Mitgliedschaft in der UNO ihre Aggressionen gegen die Bundesrepublik einstellen. Es muß erwartet werden, daß die deutschen Querelen sich in allen Ausschüssen und Gremien der Vereinten Nationen in schönster Uneinigkeit präsentieren. Und dennoch: Kann und soll man sich dem nicht guten Gewissens stellen? Es gibt im Leben keine volle Sicherheit. Was haben wir zu verbergen? Sind wir nicht viel eher in der Lage als die DDR, unser politisches, wirtschaftliches und moralisches Gewicht dort in die Waagschale zu werfen, wo die Weltöffentlichkeit sichtbar in Erscheinung tritt?

Wir sind nicht imstande, eine Empfehlung für die zweifache deutsche Mitgliedschaft in der UNO auszusprechen. Sie kann nur aus der gesamten außenpolitischen Konzeption der Regierung erwachsen, denn die Mitgliedschaft in der UNO ist ein Teil davon. In jedem Falle aber sollte die Bundesregierung, auch schon angesichts des Drängens der DDR nach Mitgliedschaft in der UNO und ihrer Aktivität auf diesem Feld, die Angelegenheit erneut und sofort in allen ihren Aspekten prüfen, nicht weiterhin den ewigen Nein-Sagern blind folgen, sondern ihrer Absicht, in den Vereinten Nationen stärker mitzuarbeiten, nachkommen. Deutlich stärker, sichtbar stärker. Auch im Inland.

Die persönliche Meinung

Widersprüchlich und strittig sind die Auffassungen hinsichtlich der Feindstaatenklauseln aber nicht nur zwischen den Regierungen der verschiedenen Staaten. Auch die Völkerrechtler nehmen in dieser Frage unterschiedliche Haltungen ein. Dabei ist hervorzuheben, daß die Meinungsunterschiede nicht etwa als Differenzen zwischen westlichen und östlichen Auffassungen zutage treten, sondern daß die Trennungslinien zwischen den verschiedenen Meinungen quer durch die Blöcke und quer durch die einzelnen Länder dieser Blöcke verlaufen, auch und gerade im Osten, die Sowjetunion nicht ausgenommen.

Diese Meinungsunterschiede kristallisieren sich im Osten wie im Westen um die folgenden vier Kernfragen:

1. Sind die Feindstaatenklauseln noch geltendes Recht?
2. Welche Staaten sind heute noch von den Bestimmungen dieser Artikel betroffen?
3. Welche Staaten sind heute zu Maßnahmen nach diesen Bestimmungen berechtigt?
4. Welche Maßnahmen stehen den berechtigten Staaten zur Verfügung?

Zu allen diesen Fragen äußerten auch in den kommunistischen Ländern die Fachleute häufig und aus den verschiedensten Anlässen ihre Auffassungen⁶. Allgemeine Übereinstimmung besteht dabei zu dem Problem, ob die Feindstaatenklauseln durch Zeitablauf, durch die Änderung der Konstellationen in der internationalen Staatengemeinschaft oder aus einem ähnlichen Grund außer Kraft getreten sein könnten. Hier geht man im Osten übereinstimmend und ohne Ausnahme davon aus, daß die Art. 53 und 107 SVN nach wie vor gültiges Satzungsrecht der Weltorganisation sind. Äußerungen der Art, wie sie namentlich von deutschen Politikern und Völkerrechtlern getan wurden und nach welchen die Feindstaatenklauseln »längst überholt«, »überständig« oder gar »durch Zeitablauf außer Kraft getreten« seien, finden sich in den östlichen Ländern nicht. Jedoch wird zuweilen auch in diesen Staaten, interessanterweise am häufigsten in Rumänien und in der Tschechoslowakei, betont, daß diese Ausnahmestellen der UN-Satzung in ihrer Eigenschaft als Rechtsgrundlage für die Durchbrechung des Gewaltverbots als nur noch »formell gültig«, »überholt« oder »praktisch ohne Bedeutung« anzusehen wären.

Sehr unterschiedliche Auffassungen werden dagegen im Osten wie im Westen in der Frage vertreten, welche Staaten heute noch von den Feindstaatenklauseln betroffen sind bzw. durch welchen Rechtsakt die ehemaligen Feindstaaten von ihrem Sonderstatus befreit werden. An sich gibt ja die UN-Satzung selbst auf diese Frage eine klare und eindeutige Antwort. Nach ihr entfällt der Art. 107 für diejenigen Feindstaaten, gegen die sämtliche Kriegsfolgemaßnahmen durchgeführt worden sind, und andererseits sind Maßnahmen gegen die Wiederaufnahme der Angriffspolitik durch die ehemaligen Feindstaaten gemäß der Formulierung am Ende des Absatzes II des Art. 53 so lange zulässig, »bis die Organisation auf Ersuchen der betroffenen Regierungen mit der Verantwortlichkeit für die Verhinderung weiterer Angriffe eines solchen Staates betraut wird«. Da ein solches Ersuchen bisher jedoch hinsichtlich keines einzigen Feindstaates ergangen ist, hat man sich allgemein nach solchen Völkerrechtsakten umgesehen, welche ersatzweise von den diskriminierenden Feindstaatenklauseln befreien könnten.

Der Abschluß eines Friedensvertrages wird vor allem in der DDR sowie (in dem Notenwechsel zwischen der UdSSR und der BRD zur Frage des Gewaltverzichts) von der Sowjetregierung als der entscheidende Vorgang bezeichnet, durch den ein ehemaliger Kriegsgegner der Alliierten seine Feindstaatsqualität verliert. Etwas häufiger sind die Stimmen, nach denen die Aufnahme eines Feindstaats in die Vereinten Nationen den maßgebenden Rechtsakt darstellt. Als weitere Kriterien werden schließlich die Errichtung einer »antifa-

schistisch-demokratischen Ordnung« (von Autoren in der DDR) oder der Abschluß eines Regionalabkommens über die kollektive Sicherheit (auf das Verhältnis der Partnerstaaten eines solchen Abkommens zueinander beschränkt) bezeichnet. Zahlreiche Autoren jedoch gehen auf die Frage der Möglichkeit der Aufhebung des Feindstaatsstatuts mit keinem Wort ein, woraus an sich zu schließen wäre, daß die betreffenden Staaten unter der Geltung der UN-Satzung auf unbeschränkte Zeit geächtet sein sollen.

Im folgenden soll nun dargestellt werden, in wie starkem Maße auf östlicher Seite auch in der dritten der oben angeführten Fragen, nämlich dem Problem der im gegenwärtigen Zeitpunkt zu Maßnahmen nach den Feindstaatenartikeln berechtigten Staaten, die Meinungen geteilt sind. Eine solche Darstellung könnte dazu beitragen, Gründe für die derzeitige außerordentliche Zurückhaltung der Sowjetregierung in dem Meinungsstreit um die Feindstaatenartikel aufzuhellen, indem hier die Vielfalt der in den kommunistischen Ländern, einschließlich der Sowjetunion selbst, vertretenen Auffassungen offengelegt wird. Je mehr die auch innerhalb der Sowjetunion und der mit ihr im Warschauer Pakt verbündeten Länder bestehenden Meinungsunterschiede ans Licht der deutschen und der Weltöffentlichkeit geholt werden, desto schwieriger wird es der Sowjetregierung fallen, mit ihrer eigenen derzeitigen Interpretation der Feindstaatenklauseln auf internationaler Ebene mit einiger Aussicht auf Erfolg zu argumentieren, und mit um so größerer Gelassenheit dürfte man auf eventuelle künftige sowjetische Äußerungen zu diesem Thema reagieren. Die Aufmerksamkeit auf die Argumentation in den östlichen Ländern zu konzentrieren, ist ferner geboten, weil der Bundesrepublik nur aus dieser Himmelsrichtung mit den Feindstaatenklauseln gedroht wurde und weil die im Westen vertretenen Auffassungen zur Feindstaatenproblematik unlängst in zwei eingehenden Studien dargeboten wurden⁷.

II. Die durch Art. 107 SVN berechtigten Staaten

Während der Kreis der durch die Feindstaatenklauseln unter Ausnahmerecht gestellten Staaten in den Art. 107 und 53 derselbe ist, decken sich die Kreise der von diesen beiden Vorschriften privilegierten Staaten nicht vollständig, sondern nur teilweise. Unter diesem Gesichtswinkel kann und muß man daher beide Artikel getrennt prüfen.

Art. 107 besagt, daß durch keine Bestimmung der UN-Satzung Maßnahmen gegenüber einem Feindstaat unwirksam gemacht oder ausgeschlossen werden sollen, »die als Folge dieses Krieges von den für diese Maßnahmen verantwortlichen Regierungen getroffen oder gestattet worden sind«. Bestimmte Staaten werden damit durch diese Vorschrift insoweit begünstigt, als sie hinsichtlich der Durchführung von Kriegsfolgemaßnahmen von der Beachtung des UN-Satzungsrechts (nicht aber auch des allgemeinen Völkerrechts) freigestellt werden.

Die entscheidende Frage ist hier, wer unter den »verantwortlichen Regierungen« des Art. 107 SVN zu verstehen ist. Im Westen werden hierunter sehr verschiedene Gruppen von Staaten begriffen. Am häufigsten sind hier offenbar die beiden Ansichten, daß alle Mitglieder der UN bzw. die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gemeint seien. Ersterer Auffassung ist zuzustimmen. Einerseits bindet die UN-Satzung nicht Nichtmitglieder und kann sie deshalb auch nicht von den Satzungspflichten entbinden, so daß jedenfalls Nichtmitglieder nicht durch Art. 107 legitimiert sein können. Andererseits aber hebt der Text des Art. 107 unter den UN-Mitgliedern keines heraus, so daß der Gesetzestext keine Veranlassung gibt, irgendeine Beschränkung auf bestimmte Mitglieder, etwa auf die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, vorzunehmen. Auch in den Staaten des Warschauer Pakts werden zu diesem Thema unterschiedliche Meinungen vertreten.

1. Die verbreitetste Auffassung versteht unter den berechtigten Staaten des Art. 107 gegenüber den europäischen Feind-

staaten die vier Mächte UdSSR, USA, Großbritannien und Frankreich. Hierfür lassen sich Stimmen aus der Sowjetunion⁸, Bulgarien⁹, Polen¹⁰ und der Sowjetzone¹¹ zitieren. Dabei wurde in älteren Stellungnahmen mitunter hervorgehoben, daß die vier Mächte gemeinsam vorgehen müßten¹². Diese Verpflichtung fließt jedoch nicht aus dem Art. 107 SVN selbst, sondern könnte sich höchstens aus interalliierten Vereinbarungen, etwa dem Potsdamer Abkommen, ableiten lassen. Darauf hat mit Recht der Ostberliner Völkerrechtler Graefrath¹³ hingewiesen.

2. Eine zweite Meinung sieht in den alliierten Mächten des Zweiten Weltkrieges die durch Art. 107 privilegierten Staaten. Sie ist besonders von sowjetischen Völkerrechtlern vertreten worden¹⁴. Auch die Sowjetregierung hat in ihrer Note vom 21. 11. 1967 diesen Standpunkt eingenommen. Nach Auffassung des prominenten Warschauer Völkerrechtlers Berezowski schließlich sind zu Aktionen nach Art. 107 die Gründungsmitglieder der UN berechtigt¹⁵.

3. Der dritten und letzten Meinung, wonach alle UN-Mitglieder Maßnahmen gemäß Art. 107 vornehmen dürfen, folgen je ein bekannter Warschauer und ein Prager Autor, Lachs¹⁶ und Outrata¹⁷, nachdem letzterer lange der eben beschriebenen zweiten Auffassung gefolgt war¹⁸.

Eine bemerkenswerte Erweiterung des Kreises der nach Art. 107 berechtigten Staaten hält übrigens der sowjetische Fachmann für Fragen der kollektiven Sicherheit, Sobakin, für möglich. Er meint, daß die Sanktionierung von Maßnahmen der für Europa zuständigen vier Großmächte gegen ehemalige Feindstaaten gemäß Art. 107 im Rahmen einer europäischen Organisation der kollektiven Sicherheit vorgenommen werden könnte, und zwar unter der Voraussetzung ihrer gemeinsamen Teilnahme¹⁹.

Beurteilt man nun unter dem Gesichtspunkt der eben dargestellten drei Auffassungen die Rechtsstellung der sieben dem

Warschauer Pakt angehörenden Partner gemäß Art. 107 SVN, so ergibt sich, daß diese Vorschrift auf jeden Fall die Sowjetunion von den Bindungen der UN-Satzung befreit; denn die UdSSR ist sowohl eine der »für Europa zuständigen Großmächte« (1. Meinung) als auch ein Alliiertes des Zweiten Weltkriegs (2. Meinung) als auch Mitglieder der UN (3. Meinung).

Anders steht es mit den übrigen sechs Partnern des Warschauer Pakts. Die zweitbeste Position haben Polen und die Tschechoslowakei inne. Sie sind sowohl Alliierte des Zweiten Weltkriegs (2. Meinung) als auch Mitglieder der UN (3. Meinung).

Für drei weitere Staaten, nämlich für Bulgarien, Rumänien und Ungarn, gilt als ehemalige Feindstaaten, aber gegenwärtige Mitgliedsländer der UN die Befreiung des Art. 107 nur nach der dritten Meinung, und zwar erst seit ihrer Aufnahme in die Weltorganisation.

Die DDR schließlich kann von den satzungsmäßigen Pflichten durch Art. 107 nicht entbunden werden, da sie als Nichtmitglied von der Satzung nicht verpflichtet wird.

Alles in allem gesehen gehört so die Sowjetunion nach allen im Osten (und übrigens auch im Westen) vorgebrachten Meinungen zu den durch Art. 107 SVN privilegierten Staaten. Das bedeutet natürlich nicht, daß sie, gestützt auf diese Vorschrift, schrankenlos »Kriegsfolgemaßnahmen« gegen die Bundesrepublik vornehmen könnte. Auch die UdSSR ist hier in verschiedener anderer Hinsicht gebunden, und zwar einmal durch die Normen des allgemeinen Völkerrechts, dann durch die Vereinbarungen mit den übrigen Alliierten des Zweiten Weltkrieges und schließlich durch ihr eigenes Handeln bei der Gestaltung der Nachkriegsregelung in den Deutschland betreffenden Fragen. Der substantielle Gehalt der sich aus Art. 107 SVN ergebenden Vorrechte der Sowjetunion wie auch der übrigen bevorrechtigten Staaten vor den übrigen UN-Mitgliedern ist so im Verlaufe der Nachkriegszeit immer mehr



Der amerikanische Präsident Richard M. Nixon betritt am 18. September 1969 in Begleitung seiner Gattin und des Protokollchefs der Vereinten Nationen, Sinan Korle (rechts), das Hauptgebäude der Weltorganisation. Anschließend hielt Präsident Nixon vor dem Plenum der Delegierten während der Generaldebatte eine Grundsatzrede über die Weltlage aus amerikanischer Sicht. Präsident Nixon setzte damit die Tradition seiner Vorgänger und fast aller bedeutenden Staatsmänner fort, zu der allgemeinen politischen Aussprache der Generalversammlung beizutragen.

zusammengeschmolzen, so daß die Bundesrepublik, vor allem seit der Beendigung des Kriegszustandes zwischen der UdSSR und Deutschland im Jahre 1955, auch im Verhältnis zur Sowjetunion »praktisch den gleichen normativen Schutz vor Gewaltmaßnahmen und unfriedlichen Aktionen genießt, den es genießen würde, wäre Artikel 107 nicht in die Charter eingeführt worden«²⁰.

III. Die durch Art. 53 SVN berechtigten Staaten

Der Art. 53 gehört zum VIII. Kapitel der UN-Satzung, in dem die sogenannten »regionalen Abkommen« behandelt werden, derer sich der Sicherheitsrat bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen bedienen soll. Die für den Status der Feindstaaten maßgebenden Vorschriften finden sich in Satz 2 und 3 des ersten Absatzes dieses Artikels: »Aufgrund regionaler Abkommen oder durch regionale Organe sollen indessen ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat keine Zwangsmaßnahmen ergriffen werden. Hiervon ausgenommen sind Maßnahmen gegen einen Feindstaat..., die in Anwendung des Artikels 107 oder aufgrund regionaler Abkommen gegen eine erneute Angriffspolitik eines solchen Staates getroffen werden...«

Nachdem der Kreis der durch Art. 107 privilegierten Staaten geprüft wurde, ist nunmehr der Kreis der berechtigten Staaten zur zweiten Alternative, nämlich zu Maßnahmen, die »aufgrund regionaler Abkommen gegen eine erneute Angriffspolitik« eines Feindstaats getroffen werden dürfen, festzustellen.

Wie die Formulierung in Art. 53 klar besagt, finden derartige Zwangsmaßnahmen gegen eine erneute Angriffspolitik eines Feindstaats ihre Rechtsgrundlage nicht in dieser Vorschrift der UN-Satzung selbst, sondern in den zu diesem Zweck abgeschlossenen regionalen Abkommen. Artikel 53 I 3 SVN ist nur eine Erlaubnisnorm, welche die Vornahme derartiger Aktionen ohne die Ermächtigung des Sicherheitsrats gestattet, falls ein entsprechendes Abkommen vorliegt. Diese Satzungsnorm erlaubt derartige Maßnahmen demnach nur denjenigen Staaten, die entsprechende, gegen die Wiederaufnahme der Angriffspolitik seitens eines ehemaligen Feindstaats gerichtete Abkommen geschlossen haben. Solche Abkommen waren in geringerer Zahl schon während des Zweiten Weltkrieges geschlossen worden und wurden in größerer Zahl nach Beendigung des Krieges abgeschlossen.

Im folgenden sollen nur diejenigen Verträge berücksichtigt werden, die für die augenblickliche Auseinandersetzung mit der Sowjetunion außenpolitische Aktualität besitzen, nämlich die bilateralen Beistandspakte zwischen den Partnern des Warschauer Paktes. Außer Betracht bleiben damit Beistandspakte wie der sowjetisch-finnische von 1948 oder die inzwischen annullierten, noch während des Krieges geschlossenen Pakte zwischen der Sowjetunion einerseits und Großbritannien und Frankreich andererseits.

Die zweiseitigen Beistandspakte zwischen den Staaten des 1955 errichteten Warschauer Paktes wurden in den Jahren 1943 bis 1949 geschlossen und seit 1963, nach Ablauf ihrer zunächst auf zwanzig Jahre bemessenen Geltungsdauer, größtenteils durch Neuabschlüsse abgelöst. Nur Rumänien hat sich bisher, wie die tabellarische Übersicht zeigt, geweigert, entsprechende neue Verträge abzuschließen (von dem am 16. August 1968 geschlossenen tschechoslowakisch-rumänischen Vertrag abgesehen).

Die in den Jahren 1943—1949 geschlossenen Beistandspakte wurden von zahlreichen westlichen Autoren, weniger übrigens von östlichen, in Bausch und Bogen als solche Verträge bezeichnet, welche die Vertragspartner berechtigen, gemäß Art. 53 I 3 SVN gegen Deutschland vorzugehen. Daneben wurde im DDR-Schrifttum neuerdings die Meinung vertreten, daß auch die DDR aufgrund der von ihr seit 1964 geschlossenen Beistandspakte mit anderen kommunistischen Staaten zu Zwangsmaßnahmen nach Art. 53 berechtigt sei. Von ande-

ren östlichen Autoren werden diese Meinungen jedoch nicht geteilt.

Es gilt daher, Pakt für Pakt unter dem Gesichtspunkt zu prüfen, inwieweit er zu Zwangsmaßnahmen gegen Deutschland bzw. die Bundesrepublik berechtigt. Da von den älteren Bündnisverträgen von 1943 bis 1949 einige noch in Kraft sind und andere für die Interpretation und Bewertung der neueren Pakte entscheidende Kriterien enthalten, sollen sie vorab kurz erörtert werden.

1. Der sowjetisch-tschechoslowakische Bündnisvertrag von 1943

Dieser Vertrag verdient besondere Aufmerksamkeit, weil 1. er der älteste unter den hier zu erörternden Beistandspakten ist, weil 2. die Tschechoslowakei der einzige an die Bundesrepublik angrenzende Warschauer-Pakt-Staat ist, 3. er in Konstruktion und Inhalt entscheidenden Aufschluß für die Bewertung der übrigen Beistandspakte gibt, 4. in Deutschland in einer auf eine französische Quelle zurückgehenden unrichtigen Übersetzung kursiert²¹ und deshalb 5. allgemein falsch qualifiziert wurde und weil er 6. der einzige unter den älteren Bündnisverträgen ist, der nach Ablauf seiner Laufzeit von zwanzig Jahren nicht durch eine Neufassung ersetzt, sondern nur durch ein zwischen den Vertragspartnern am 27. November 1963 geschlossenes Protokoll um weitere zwanzig Jahre verlängert wurde.

In dem maßgebenden Art. 3 dieses Vertrages verpflichten sich die Parteien, »im Falle, daß eine von ihnen in der Nachkriegszeit in Kriegshandlungen mit Deutschland, wenn es seine Politik des »Dranges nach dem Osten« wiederaufnahme, oder mit irgendeinem anderen Staat, der sich mit Deutschland unmittelbar oder in irgendeiner anderen Form in einem solchen Krieg vereinigte, hineingezogen werden sollte, die andere Hohe Vertragschließende Partei der vertragschließenden Seite, die auf diese Weise in Kriegshandlungen hineingezogen würde, jede militärische und andere Unterstützung und Hilfe erweist, die ihr zur Verfügung steht.«

In dieser Vertragsnorm wird nicht ein gemeinsames Vorgehen, notfalls auch mit Gewalt, für den Fall der Wiederaufnahme der Aggressionspolitik seitens des Feindstaats Deutschland vorgesehen, wie dies der Art. 53 I 3 SVN zur Voraussetzung der Berechtigung zu Zwangsmaßnahmen macht, sondern lediglich die gegenseitige militärische und sonstige Unterstützung für den Fall zugesagt, daß einer der Partnerstaaten entweder Opfer eines bewaffneten Angriffs seitens Deutschlands geworden oder aufgrund anderer Bündnisverträge in Kriegshandlungen mit Deutschland verwickelt worden ist. Ebenso wurde dieser Artikel auch im tschechoslowakischen Völkerrechtsschrifttum interpretiert²². Entscheidend für die Deutung dieser Vereinbarung ist die Verwendung der Termini »Kriegshandlungen« und vor allem »Krieg«. Für vorbeugende militärische Maßnahmen, für eine militärische Intervention schon bei Aufkommen einer erneuten deutschen Aggressionspolitik bietet dieser Vertrag daher keine Grundlage. In diesem Sinne ist der tschechoslowakisch-sowjetische Bündnisvertrag von 1943 also kein Anti-Aggressions-Pakt gemäß Art. 53 SVN, obwohl er gegen den Feindstaat Deutschland gerichtet ist.

2. Die Verträge der Balkanstaaten untereinander

Im Jahre 1948 schlossen auch die ehemaligen Feindstaaten Bulgarien, Rumänien und Ungarn untereinander bilaterale Pakte gegen Deutschland ab.

Zwei von ihnen, nämlich der bulgarisch-rumänische und der ungarisch-rumänische Vertrag (jeweils Art. 3), verpflichten die Parteien übereinstimmend (von Formulierungsunterschieden abgesehen) zur Beistandsleistung zugunsten der »angegriffenen« Partei mit allen militärischen und sonstigen Mitteln »für den Fall, daß Deutschland oder irgendein anderer Staat eine der Hohen Vertragschließenden Parteien überfällt

[napadne« im Bulgarischen], um seine nationale Unabhängigkeit zu bedrohen, sie zu versklaven oder einen Teil ihres Territoriums abzutrennen«.

Hier sprechen mehrere Gründe dafür, diesen Pakt nicht den Anti-Aggressionspakten nach Art. 53 I 3 SVN zuzuordnen. Die Bündnisverpflichtung ist nicht nur gegen den Feindstaat Deutschland gerichtet, sondern auch gegen jeden beliebigen dritten Staat, der nicht einmal ein Verbündeter Deutschlands zu sein braucht. Auch sind keine präventiven Maßnahmen vereinbart worden, sondern nur repressive: Beistandspflicht tritt erst zugunsten der »angegriffenen« Partei ein. Da der Angriff unter anderem zum Zwecke der Versklavung bzw. Gebietsabtrennung erfolgt sein muß, kann es sich hier nur um einen bewaffneten Angriff handeln. Beide Verträge fallen damit ebenfalls nicht unter Art. 53²³, ganz abgesehen davon, daß beide Staaten selber Feindstaaten waren und im Zeitpunkt des Vertragsschlusses den UN nicht angehörten.

Einen anderen, in den noch nicht behandelten Pakten der Zeit bis 1949 stets wiederkehrenden Aufbau hat der bulgarisch-ungarische Bündnisvertrag. Er enthält zwei gegen Deutschland gerichtete Artikel. In Art. 2 Abs. 1 versprechen die Parteien einander, »gemeinsam alle in ihren Kräften stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um jeder Aggressionsabsicht seitens Deutschlands oder irgendeines anderen Staates, der sich unmittelbar oder in irgendeiner anderen Weise Deutschland anschließen sollte, wirksam entgegenzutreten«. Der anschließende Art. 3 Abs. 1 besagt: Sollte eine der Parteien »in militärische Operationen gegen Deutschland, das wieder versuchen sollte, seine Aggressionspolitik zu erneuern, oder gegen irgendeinen anderen Staat, der sich unmittelbar oder in irgendeiner anderen Form mit Deutschland in seiner Aggressionspolitik verbinden sollte, verwickelt werden«, so hat ihr die andere Partei »sofort mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln militärische und andere Hilfe zu leisten«.

Dieser Vertrag wirft mehrere grundsätzliche Fragen auf, deren Beantwortung für die meisten anderen, auch für die in den letzten Jahren geschlossenen, Bündnisverträge der kommunistischen Staaten entscheidende Bedeutung hat.

Von größter Wichtigkeit, gerade auch für die Beurteilung der heute geltenden Neuabschlüsse der Bündnisse, ist die Frage, welcher dieser beiden Artikel für die Zuordnung dieser Verträge zu den Anti-Aggressions-Pakten im Sinne des Art. 53 I 3 SVN maßgebend ist. Dies ist offensichtlich der letztere der beiden Artikel. Nur in diesem Artikel wird

»militärische oder sonstige Hilfe« zugesagt. Im vorhergehenden Artikel dagegen ist zurückhaltend nur von allen »ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen« die Rede. Von den Völkerrechtlern in Ost und West wird daher fast ausnahmslos und mit Recht nur der letztere der beiden Artikel zur Beurteilung der Frage herangezogen, ob ein bestimmtes Bündnis von Art. 53 I 3 SVN privilegiert ist oder nicht. Der vorhergehende Artikel ist dagegen als Vereinbarung über Maßnahmen nichtkriegerischen (diplomatischen, wirtschaftlichen usw.) Charakters zu werten²⁴. Dementsprechend enthält der erstere Artikel gewöhnlich ergänzende politische Vereinbarungen, in denen sich die Parteien, wie beispielsweise im vorliegenden bulgarisch-ungarischen Vertrag von 1948, bereit erklären, »im Geiste aufrichtigster Zusammenarbeit sich an allen internationalen Maßnahmen zu beteiligen, die zur Erhaltung des Friedens und der Sicherheit dienen, und ohne Vorbehalt zur Verwirklichung dieser hohen Aufgabe beizutragen«.

Ein zweites entscheidendes Problem besteht darin, daß in den Bündnisartikeln wie dem vorliegenden als Gegner nicht nur Deutschland, sondern auch beliebige mit Deutschland verbündete Staaten genannt werden. Art. 53 I 3 geht aber von »Regionalabkommen« aus, die ausschließlich gegen Feindstaaten gerichtet sind. Der polnische Völkerrechtler Skubiszewski schließt aus diesem Grund alle Bündnisse, in denen die erwähnte Formel »Deutschland oder ein mit ihm verbündeter Staat« enthalten ist, aus dem rechtlichen Bereich des Art. 53 I 3 aus²⁵.

Eine dritte wichtige Frage ist, welche Bedeutung der Formel »in militärische Operationen verwickelt werden« beizulegen ist. Wenn darunter das zu verstehen ist, was der oben unter Ziffer 1 zitierte slowakische Völkerrechtler Krno hinsichtlich des tschechoslowakisch-sowjetischen Vertrages von 1943 meint, nämlich, daß die Beistandspflicht nur dann eintritt, wenn der Partner von Deutschland direkt militärisch angegriffen oder aufgrund einer Bündnispflicht gegenüber einem dritten überfallenen Staat beistandspflichtig wurde, dann fallen alle diese Verträge auch aus diesem Grunde nicht unter Art. 53, weil dieser von Bündnissen ausgeht, die schon bei der Wiederaufnahme der Aggressionspolitik zum Beistand verpflichten. Der bereits mehrfach zitierte Pole Skubiszewski ist der Ansicht, daß all die verschiedenen in diesen Beistandsartikeln verwendeten Ausdrücke wie »Feindseligkeiten«, »Aggression« oder »Angriff« einen bewaffneten Angriff bedeuten und daher keine präventiven Aktionen zur Verhütung einer Aggression gestatten, von denen der Art. 53 eigentlich ausgeht²⁶.

Die bilateralen Bündnisverträge der Staaten des Warschauer Paktes

Land	Bulgarien	CSSR	DDR	Polen	Rumänien	UdSSR	Ungarn
Bulgarien	—	23. 4. 48 26. 4. 68	7. 9. 67	29. 5. 48 6. 4. 67	16. 1. 48	18. 3. 48 12. 5. 67	16. 7. 48 10. 7. 69
CSSR	23. 4. 48 26. 4. 68	—	17. 3. 67	10. 3. 47 1. 3. 67	21. 7. 48 16. 8. 68	12. 12. 43 27. 11. 63	16. 4. 49 14. 6. 68
DDR	7. 9. 67	17. 3. 67	—	15. 3. 67		12. 6. 64	18. 5. 67
Polen	29. 5. 48 6. 4. 67	10. 3. 47 1. 3. 67	15. 3. 67	—	26. 1. 49	21. 4. 45 8. 4. 65	18. 6. 48 16. 5. 68
Rumänien	16. 1. 48	21. 7. 48 16. 8. 68		26. 1. 49	—	4. 2. 48	24. 1. 48
UdSSR	18. 3. 48 12. 5. 67	12. 12. 43 27. 11. 63	12. 6. 64	21. 4. 45 8. 4. 65	4. 2. 48	—	18. 2. 48 7. 9. 67
Ungarn	16. 7. 48 10. 7. 69	16. 4. 49 14. 6. 68	18. 5. 67	18. 6. 48 16. 5. 68	24. 1. 48	18. 2. 48 7. 9. 67	—

Die obere Zeile bezeichnet das Datum des Erstabschlusses des Vertrages in den Jahren 1943—1949.
Die untere Zeile bezeichnet das Datum des Neuabschlusses in den Jahren 1963—1969.

Mithin finden sich begründete Bedenken, die es zweifelhaft erscheinen lassen müssen, ob ein wie der vorliegende gestalteter Bündnisvertrag zu jenen Regionalabkommen zu rechnen sei, von denen Art. 53 I 3 SVN ausgeht.

3. Die übrigen Bündnisverträge der Zeit bis 1949

Ebenso wie der eben analysierte bulgarisch-ungarische Pakt sind die übrigen in der Zeit bis 1949 geschlossenen Bündnisverträge der kommunistischen Staaten strukturiert. Sie enthalten zunächst einen Artikel, in welchem politische, wirtschaftliche und ähnliche friedliche Maßnahmen zur Verhütung einer erneuten Aggression seitens Deutschlands oder eines mit ihm verbündeten Staates vereinbart werden, und einen sich daran anschließenden weiteren Artikel über die militärische Beistandspflicht für den Fall des Eintritts von Feindseligkeiten mit Deutschland oder dessen Verbündeten.

Von besonderem Aufschluß für die Beurteilung der jeweils voranstehenden Artikel als Vereinbarungen über die politische Zusammenarbeit gegenüber Deutschland und seinen Verbündeten ist der Art. 3 des polnisch-sowjetischen Vertrages von 1945, dessen Abs. II Satz 1 lautet: »Zur Erreichung dieses Zieles [d. h. zur Beseitigung jeder Bedrohung durch eine neue Aggression seitens Deutschlands oder seiner Verbündeter] werden die Hohen Vertragsschließenden Parteien im Geiste aufrichtiger Zusammenarbeit an jeder internationalen Maßnahme zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit der Völker teilnehmen und ihren vollen Anteil zur Verwirklichung dieser hohen Ziele beitragen.«

Auch der Pole Skubiszewski geht auf Art. 3 dieses Vertrages und auf die entsprechenden Artikel der anderen Bündnisse Polens ein und verweist auf die Parallele des Warschauer Paktes, in dessen Art. 3 Abs. II Konsultationen zum Zwecke der »Festigung des Weltfriedens und der Sicherheit« vorgesehen sind. Ziel der Parteien sei nach diesen Vereinbarungen bei der Abwendung einer Aggression »nicht die Anwendung von Gewalt, sondern die Verwendung der diplomatischen Überzeugung oder anderen Druckes außer der Androhung oder Anwendung von Gewalt«²⁷.

Unter den die militärische Beistandspflicht regelnden Artikeln, die für die Zuordnung zu Art. 53 I 3 SVN maßgebend sind, sind von besonderem Interesse diejenigen aus zwei noch gültigen Bündnisverträgen, nämlich dem sowjetisch-rumänischen von 1948 und dem polnisch-rumänischen von 1949 (jeweils Art. 2).

In beiden heißt es nämlich im Anschluß an die Regelung der militärischen Beistandspflicht noch innerhalb desselben Artikels: »Die Erfüllung dieses Vertrages wird den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen entsprechen«. Dadurch ist für diese Verträge jeder Zweifel ausgeräumt: Wenn die Abwehr der Aggression in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der UN-Satzung erfolgen soll, dann hat sie in Übereinstimmung mit den in Artikel 2 SVN niedergelegten Prinzipien zu erfolgen (Gewaltverbot, Nichteinmischung, Achtung der territorialen Integrität usw.), und die Zuordnung dieser Verträge zu der diese Grundsätze gerade durchbrechenden, nämlich die Vornahme präventiver Zwangsmaßnahmen gestattenden Ausnahmenvorschrift des Art. 53 I 3 kommt nicht in Betracht. Gewiß ist dieser Passus nicht zufällig gerade in Verträge mit Rumänien gelangt, handelt es sich doch bei diesem selber um einen Feindstaat, der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch nicht UN-Mitglied war.

Die Rechtsnatur der kommunistischen Bündnisverträge der Jahre 1943—1949 läßt sich damit folgendermaßen resümieren: Von diesen gelten heute noch fünf Verträge. Alle diese fünf Pakte gestatten nicht die Anwendung präventiver Zwangsmaßnahmen gegen eine drohende Aggression gemäß Art. 53 I 3 SVN: Der tschechoslowakisch-sowjetische Vertrag von 1943 und der rumänisch-bulgarische und der rumänisch-ungarische Vertrag (beide von 1948) deshalb nicht, weil deren Beistandsklauseln ihrer Formulierung nach einen erfolgten bewaff-

neten Angriff voraussetzen. Der rumänisch-sowjetische Vertrag von 1948 und der rumänisch-polnische Pakt von 1949 scheiden deshalb aus, weil deren Beistandsklauseln ausdrücklich auf die Beachtung der Grundsätze der UN-Satzung verweisen, der diese Grundsätze durchbrechende Art. 53 I 3 SVN also nicht Platz greifen kann.

Was die übrigen, inzwischen durch Neuabschlüsse ersetzten Beistandspakte betrifft, so kann heute dahingestellt bleiben, ob die namentlich von Skubiszewski gegen deren Zuordnung zu Art. 53 I 3 SVN vorgebrachten Argumente (1. Ausrichtung dieser Pakte nicht nur gegen Feindstaaten, sondern auch gegen beliebige Verbündete Deutschlands; 2. Gleichsetzung der Ausdrücke »Feindseligkeiten«, »Kriegshandlungen« usw. mit »bewaffneter Angriff«) stichhaltig sind oder nicht. Die Rechtsstellung der Partner dieser Verträge unter dem Gesichtswinkel des Art. 53 I 3 SVN bemißt sich heute nach den inzwischen geschlossenen neuen Verträgen, die alle unzweideutig formuliert sind.

4. Die seit 1963 erfolgten Neuabschlüsse

Die Serie der Neuabschlüsse der bilateralen Bündnisverträge zwischen den Staaten des Warschauer Paktes begann mit dem tschechoslowakisch-sowjetischen Protokoll vom 27. November 1963, gemäß dessen Art. 1 der 1943 geschlossene Pakt um weitere zwanzig Jahre verlängert wurde. Alle übrigen Pakte wurden durch gänzlich neu gefaßte Abkommen ersetzt, mit Ausnahme derjenigen Verträge, an denen Rumänien beteiligt ist. Die Geltungsdauer dieser letzteren Verträge verlängert sich mangels fristgemäß erfolgter Kündigung um jeweils fünf Jahre. Rumänien hat ausnahmsweise mit der Tschechoslowakei wenige Tage vor der Intervention der fünf Staaten des Warschauer Paktes einen neuen Bündnisvertrag geschlossen. Hinzu kommen die seit 1964 erfolgten Vertragsschlüsse der DDR mit allen anderen Warschauer-Pakt-Staaten außer Rumänien.

Der rechtlichen Analyse unter dem Gesichtswinkel ihrer Zu-rechenbarkeit zu dem Typ des Anti-Aggressionspaktes gemäß Art. 51 I 3 SVN bereiten alle diese Verträge keine Schwierigkeit.

Sämtliche Beistandsklauseln gehen vom Vorliegen eines »bewaffneten Angriffs« aus. Dabei wird zumeist auf das Recht der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung sowie auf Art. 51 SVN verwiesen. In allen Beistandsklauseln wird vereinbart, daß dem Sicherheitsrat von den ergriffenen Maßnahmen Mitteilung gemacht wird. Damit fallen alle diese Verträge klar und deutlich unter die repressiven Maßnahmen des Art. 51, nicht aber unter die präventiven Maßnahmen des Art. 53 I 3 SVN.

Nur einige Beistandsklauseln enthalten noch Reminiszenzen an die alten Bündnisverträge, so zum Beispiel Art. 9 des tschechoslowakisch-polnischen Vertrages von 1967, der in Verbindung mit Art. 8 den Überfall »Westdeutschlands« oder irgendeines anderen Staates bzw. einer Staatengruppe, die sich mit diesem verbünden würden, voraussetzt.

Eine weitere Reminiszenz stellen jene Formeln dar, die wie früher den Beistandsklauseln regelmäßig voranstehen und nach denen die Partner alle erforderlichen Mittel einsetzen wollen, um eine Aggression seitens der »Kräfte des Militarismus und Revanchismus Westdeutschlands« oder eines mit diesem verbündeten Staates zu verhindern. Der nichtmilitärische Gehalt dieser Formeln zeigt sich daran, daß sie häufig zusammen mit anderen außenpolitischen Zielvorstellungen (Gewährleistung der Staatsgrenzen und der europäischen Sicherheit) in einem Artikel zusammengefaßt sind. Zuweilen ist in diesem Zusammenhang nur noch von den Kräften des »Imperialismus, Militarismus und Revanchismus« die Rede, ohne daß auf Deutschland noch Bezug genommen wird. Von einer Ausrichtung dieser Klausel gegen einen Feindstaat, wie sie Art. 53 I 3 gerade voraussetzt, kann in diesen Fällen daher absolut keine Rede sein. Deshalb ist die Behauptung

Außer dem seinerzeitigen Bundesaußenminister und jetzigen Bundeskanzler Willy Brandt hielt sich auch Staatssekretär Georg F. Duckwitz vom Auswärtigen Amt in der zweiten Septemberhälfte in New York auf. Er nahm an den politischen Gesprächen teil, die sich vor allem während der dreiwöchigen Generaldebatte durch die Anwesenheit einer großen Zahl führender Staatsmänner leicht anknüpfen lassen. Das Bild zeigt den Staatssekretär (rechts) am 23. September 1969 in einem Gespräch mit Generalsekretär U Thant, dem er bei dieser Gelegenheit einen Scheck über 1,5 Millionen Dollar als Beitrag der Bundesrepublik Deutschland für die Finanzierung der UN-Truppen auf Zypern überreichte.



des DDR-Völkerrechtlers Graefrath grotesk, der sowjetzonal-sowjetische Pakt von 1964 fuße auf Art. 53, da in dessen Art. 4 Abs. II Maßnahmen gegen die »Kräfte des Militarismus und Revanchismus« vereinbart seien. Ebenso beurteilt Graefrath übrigens auch den sowjetisch-polnischen Vertrag von 1965 und den sowjetzonal-polnischen Vertrag von 1967²⁸. Mit dieser Beurteilung einiger der neuen kommunistischen Beistandspakte steht Graefrath jedoch auch im völkerrechtlichen Schrifttum dieser Länder isoliert da. Der sowjetzonal-sowjetische Vertrag zum Beispiel ist außer von Graefrath auch von anderen prominenten DDR-Völkerrechtlern analysiert worden, und kein einziger kam auf die von Graefrath vertretene Idee²⁹. Dasselbe gilt von den in den übrigen Warschauer-Pakt-Staaten erschienenen Fachkommentaren zu den Neuabschlüssen³⁰. Der tschechoslowakische Völkerrechtler Myslík schreibt in einer Studie über die Pakte zwischen der CSSR einerseits und Polen und der DDR andererseits vielmehr umgekehrt: »Beide Verträge sind, wie übrigens der fast zur selben Zeit geschlossene ähnliche Vertrag zwischen Polen und der DDR, gewöhnliche Verträge über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand ... Die Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen, d. h. vor allem die Stärkung der Verteidigungsbereitschaft, ist vorgesehen zur Verhütung einer Aggression von Seiten der Kräfte des Militarismus und Revanchismus... Die Leistung militärischer und sonstiger Hilfe und Unterstützung ist nur für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf eine der Vertragsparteien vorgesehen«. Auf die Frage der früheren gegen den Feindstaat Deutschland gerichteten Abkommen eingehend meint Myslík: »Der unmittelbare Beistand im polnisch-tschechoslowakischen Vertrag ist eine Fortsetzung der Tradition der bilateralen Verteidigungsverträge der Nachkriegszeit, welche von den Alliierten gegen die Feindstaaten des Zweiten Weltkriegs und die Erneuerung ihrer Angriffspolitik geschlossen worden waren; mit Rücksicht auf die mehr als zwanzigjährige Entwicklung ist er nunmehr konsequent abhängig gemacht worden von den völkerrechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung der Selbstverteidigung, wie sie in Art. 51 SVN festgelegt sind.«³¹ Es unterliegt somit keinem Zweifel, daß die neuen Bündnisverträge der kommunistischen Staaten keine Regionalabkommen im Sinne des Art. 53 I 3 SVN sind.

Nachdem sich sämtliche Partner darauf festgelegt haben, militärischen Beistand nur im Falle des bewaffneten Angriffs zu leisten und sich dabei den Vorschriften des Art. 51 SVN und damit den Maßnahmen des Sicherheitsrats zu fügen, wäre es höchst unlogisch anzunehmen, die kommunistischen Staaten hätten sich im Falle der gefährlicheren Aktion des Feindstaats, nämlich der vollendeten Aggression, den allgemeinen Vorschriften der UN-Satzung unterwerfen, dagegen im Falle der mindergefährlichen Aktion des Feindstaats, nämlich der Vorbereitung der Aggression, freie Hand lassen wollen. Art. 53 I 3 war ja gerade deshalb in die UN-Satzung eingefügt worden, damit die gefährlichsten künftigen Friedensgefährdungen, welche man von Seiten der ehemaligen Feindstaaten befürchten zu müssen glaubte, von den berechtigten Staaten unmittelbar und außerhalb des umständlichen Mechanismus des Sicherheitsrats abgewendet werden könnten.

IV. Zusammenfassung

Die Untersuchung zeigte, daß zu Maßnahmen gemäß Art. 107 SVN nach den in den kommunistischen Ländern vertretenen Auffassungen vor allem die Sowjetunion, Polen und die Tschechoslowakei berechtigt sind, nur nach einer Minderzahl von allerdings zutreffenden Meinungen auch die übrigen Warschauer-Paktstaaten, die UN-Mitglieder sind (Bulgarien, Rumänien und Ungarn). Die DDR dagegen kann als Nichtmitglied der Vereinten Nationen nicht von den satzungsmäßigen Pflichten der Mitglieder dieser Organisation entbunden werden.

Im Bereich des Art. 107 SVN ist so der Kreis der an sich berechtigten Staaten allein unter den Warschauer-Paktstaaten ziemlich groß. Die praktische Relevanz dieses Artikels ist jedoch gleichwohl sehr gering wegen des minimalen Aktionsraums, der heute noch für Kriegsfolmaßnahmen zur Verfügung steht. Gerade die Sowjetunion hat immer wieder gefordert, daß eine friedensvertragliche Regelung weitestgehend vom derzeit bestehenden Status auszugehen hätte. Die Vorschrift des Art. 53 I 3 SVN über regionale Maßnahmen gegen die Wiederaufnahme der Aggressionspolitik seitens der ehemaligen Feindstaaten gibt umgekehrt formalrechtlich einen größeren Spielraum für von der Satzung untersagte Aktionen, auch solche präventiver und militärischer Art. Sie setzt hier-

für jedoch den Abschluß entsprechender Abkommen zwischen den berechtigten Staaten voraus. In den heute geltenden Bündnisverträgen der kommunistischen Staaten wird von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht. Die seit 1964 erfolgten Neuabschlüsse bringen den Verzicht auf diese Möglichkeiten klar und deutlich zum Ausdruck, indem ihre Beistandsklausel ganz auf die Regeln der Selbstverteidigung gemäß Art. 51 SVN abstellt (Vorliegen eines bewaffneten Angriffs, Mitteilung an den Sicherheitsrat usw.). Bündnisse nach Art. 51 SVN sind bei verständiger Würdigung ihrer Beistandsklauseln auch die heute noch geltenden Pakte der Jahre 1943—1949.

Offen gelassen werden kann heute die Frage, ob die durch die Neuabschlüsse abgelösten älteren Bündnisverträge zu Präventivmaßnahmen berechtigten. Von westlichen Fachleuten wurde das zumeist angenommen, wobei das Urteil gewöhnlich pauschal gefällt wurde. Diese Fehlschlüsse gründen sich in den meisten Fällen auf die irriige Annahme, daß ein gegen den Feindstaat Deutschland gerichteter Pakt eo ipso auch ein Regionalabkommen gemäß Art. 53 I 3 SVN sei.

Bemerkenswert ist, daß das Urteil über diese älteren Bündnisse der Jahre 1943 bis 1949 auf östlicher Seite wesentlich differenzierter ausfiel. Zahlreiche Autoren der kommunistischen Länder betrachten diese Verträge als Beistandspakete auf der Grundlage des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 51 SVN, die also die Vornahme militärischer Gegenmaßnahmen auf das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs beschränken. Der prominente polnische Völkerrechtler Skubiszewski wurde in diesem Zusammenhang bereits mehrfach zitiert. Auch der Hallenser Völkerrechtler Reintanz stellte hierzu fest: »Als casus foederis fungiert in allen genannten Verträgen eine erneute militärische Aggression von seiten Deutschlands.«³² In einem von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR herausgegebenen Werk schrieb die Moskauer Völkerrechtlerin Zacharova: »Keiner der Verträge geht über den Umfang des Rechts der Staaten auf Selbstverteidigung, wie es in Art. 51 SVN festgelegt ist, hinaus. Der casus foederis befindet sich in allen Verträgen der sozialistischen Staaten in strenger Übereinstimmung mit den Vorschriften der UN-Satzung. Nur im Falle des bewaffneten Angriffs — eines Akts der militärischen Aggression — ist ein Vertragspartner verpflichtet, dem anderen Vertragspartner bewaffneten Beistand zur Abwehr dieses Angriffs zu leisten.«³³ Ähnlich meinte ein anderer sowjetischer Autor, Fogels: »In keinem einzigen von ihnen ist von der Leistung bewaffneter oder anderer Hilfe im Falle nur der Drohung eines militärischen Angriffs die Rede. Das Aufkommen einer solchen Drohung verpflichtet vielmehr nur dazu, gemeinsame Konsultationen im Interesse der Gewährleistung der gemeinsamen Verteidigung... vorzunehmen.«³⁴

Fragt man, weshalb die Sowjetunion ihre neuen Bündnisverträge nunmehr auch formell so klar und deutlich auf Art. 51 umgestellt hat, so bieten sich vor allem zwei Gründe an. Erstens hätten formalrechtlich immer noch möglich gewesene Neuabschlüsse gemäß Art. 53 I 3 SVN angesichts der Konfrontation von NATO und Warschauer-Pakt mitten im Feindstaat Deutschland keinerlei praktischen Nutzen mehr abgeworfen. Jede bewaffnete Aktion gegen die Bundesrepublik würde, selbst wenn sie auf eine der Feindstaatenklauseln gestützt würde, die übrigen NATO-Staaten beistandspflichtig machen. Umgekehrt bedürfte die Sowjetunion zum Zwecke der Rechtfertigung einer Intervention in den im eigenen Herrschaftsbereich gelegenen Teil des Feindstaats Deutschland, der DDR, nicht der Feindstaatenklauseln, sondern sie würde sich in diesem Falle so probate Prinzipien wie den sozialistischen Internationalismus oder die Breschnew-Doktrin zur Rechtsgrundlage nehmen. Zweitens aber ist die Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren nicht mehr der alles oder jedenfalls wesentlich entscheidende Faktor in den sicherheitspolitischen Erwägungen der Sowjetunion. Es ist

sicherlich kein Zufall, daß in den beiden jüngsten von der UdSSR abgeschlossenen Pakten, nämlich in denen mit Bulgarien und Ungarn von 1967, die Beistandspflicht für letztere auch dann eintritt, wenn die Sowjetunion in Asien angegriffen wird, während die 1964 bzw. 1965 geschlossenen Verträge mit der DDR bzw. Polen den casus foederis noch auf einen bewaffneten Angriff in Europa (Art. 5 Abs. I des Vertrages mit der DDR) bzw. seitens der Bundesrepublik oder eines mit ihr verbündeten Staates (Art. 7 Abs. I und Art. 6 des Vertrages mit Polen) beschränkten.

Auf jeden Fall zeigt die Analyse des Problems der zu Maßnahmen nach den Feindstaatenartikeln berechtigten kommunistischen Staaten, daß die Sowjetunion und ihre Verbündeten keineswegs die in den sowjetischen Noten zum Gewaltverzicht behaupteten Rechte aus diesen Klauseln besitzen und die Sowjetregierung daher Grund hat, mit diesen Pseudorechten zurückhaltend und ausweichend zu argumentieren. Es spricht sogar einiges dafür, daß die Sowjetregierung in richtiger Erkenntnis der tatsächlichen rechtlichen und machtpolitischen Lage mit dem Auftischen der Feindstaatenklauseln nur einen Schreckschuß abfeuern wollte, um die Bundesregierung in Furcht zu versetzen und dadurch leichter zu Zugeständnissen in bestimmten außenpolitischen Fragen bewegen zu können.

Anmerkungen:

- 1 V. A. Romanov, *Der Ausschluß des Krieges aus dem Leben der Gesellschaft. Völkerrechtliche Probleme* (russ.) Moskau 1961, S. 55.
- 2 D. B. Levin, *Die Verantwortlichkeit der Staaten im gegenwärtigen Völkerrecht* (russ.), Moskau 1966, S. 135 f.
- 3 *Die Zeit* (Nr. 35) vom 29. August 1969, S. 3.
- 4 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. September 1968.
- 5 Siehe alle drei Erklärungen in: *Archiv der Gegenwart* vom 21. September 1968, S. 14 200.
- 6 Eine ausführliche Darstellung der in den kommunistischen Ländern zu den ersten beiden Fragen des obigen Fragenkatalogs vertretenen Meinungen findet sich bei D. Frenzke, *Einige Aspekte der Artikel 53 und 107 der VN-Satzung aus östlicher Sicht*, in: *Recht in Ost und West*, 13. Jg., 1969, S. 158-171.
- 7 A. Albano-Müller, *Die Deutschland-Artikel in der Satzung der Vereinten Nationen*, Stuttgart 1967; Hannes C. Schneider, *Die Charta der Vereinten Nationen und das Sonderrecht für die im Zweiten Weltkrieg unterlegenen Nationen* (Artikel 53 und 107), Bonn 1967. Vgl. auch den Beitrag von A. Albano-Müller »Gewährt die UNO-Satzung Interventionsrechte in Deutschland — insbesondere in Berlin?« in *VN* 16. Jg. (1968) Heft 6, S. 180-182.
- 8 V. K. Sobakin, *Rechtsfragen des Problems der kollektiven Sicherheit in Europa* (russ.), in: *Völkerrechtliche Formen der friedlichen Koexistenz der Staaten und Nationen*, Moskau 1957, S. 118.
- 9 Ja. Vekilov, *Rechtsfragen der Organisation des Warschauer Vertrages* (bulg.), in: *Jahrbuch der Sofioter Universität. Juristische Fakultät*, Bd. 57, 1966, S. 466.
- 10 K. Skubiszewski, *The Postwar Alliances of Poland and the United Nations Charter*, in: *The American Journal of International Law*, Bd. 53, 1959, S. 632 f.; A. Klafkowski, *Internationales öffentliches Recht* (pol.), 2. Auflage, Warschau 1966, S. 93.
- 11 B. Graefrath, *Die antifaschistischen Klauseln der UN-Charta und der Gewaltverzicht*, in: *Neue Justiz*, 22. Jg., 1968, S. 690; W. Hänisch/J. Krüger: *Der Freundschaftsvertrag zwischen der DDR und der UdSSR*, in: *Staat und Recht*, Bd. 13, 1964, S. 1761.
- 12 Sobakin, siehe Anm. 8, aaO, S. 118 und S. 128; Vekilov, siehe Anm. 9, aaO, S. 466.
- 13 Graefrath, siehe Anm. 11, aaO, S. 692.
- 14 Levin, siehe Anm. 2, aaO, S. 135; S. B. Krylov, *Die Geschichte der Errichtung der Organisation der Vereinten Nationen* (russ.), Moskau 1960, S. 201.
- 15 C. Berezowski, *Die Verträge über gegenseitigen Beistand und das System der kollektiven Sicherheit* (pol.), in: *Das Problem der kollektiven Sicherheit in Europa*, Warschau 1955, S. 112-115.
- 16 M. Lachs, *Die kollektive Sicherheit*, Berlin (Ost) 1956, S. 47.
- 17 V. Outrata, *Internationales öffentliches Recht* (tschechoslow.), Prag 1960, S. 416.
- 18 V. Outrata, *Der völkerrechtliche Schutz der Sicherheit der Staaten* (tschechoslow.), in: *Studien zum Völkerrecht*, Bd. 1, 1955, S. 53; ders., *Quinze années du traité d'assistance mutuelle tchécoslovaque*, in: *Bulletin du droit tchécoslovaque*, Jg. 16, 1958, S. 373.
- 19 Sobakin, siehe Anm. 8, aaO, S. 118.
- 20 Schneider, siehe Anm. 7, aaO, S. 178.
- 21 Auf peinliche Weise danebengegriffen hat der Verfasser der 1968 in Ostberlin erschienenen Dokumentation »Freundschaft, Zusammenarbeit, Beistand. Grundsatzverträge zwischen den sozialistischen Staaten« (S. 49 f.), der auf die amtliche Vertragssammlung des sowjetischen Außenministeriums verweist, tatsächlich aber wörtlich die Übersetzung abdruckt, die auf die unrichtige Wiedergabe in der »Documentation française. Notes documentaires et études«, Nr. 884 vom 21. April 1948, S. 5, zurückgeht.
- 22 D. M. Krno, *Der tschechoslowakisch-sowjetische Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Nachkriegszusammenarbeit vom 12. Dezember 1943* (slow.), in: *Juristische Studien*, Bd. 4,

- 1953, S. 27 f.; vgl. auch W. W. Kulski, *The Soviet System of Collective Security Compared with the Western System*, in: *The American Journal of International Law*, Bd. 44, 1950, S. 460 f.
- 23 Vgl. Schneider, siehe Anm. 7, aaO, S. 152 f.
- 24 So auch Kulski, siehe Anm. 22, aaO, S. 473; A. Uschakow, *Der erneuerte Bündnisvertrag zwischen der Sowjetunion und Polen im Lichte des Völkerrechts*, in: *Osteuropa-Recht*, Jg. 12, 1966, S. 298 und S. 303 f. Unentschieden ist Schneider, siehe Anm. 7, aaO, S. 154.
- 25 Skubiszewski, siehe Anm. 10, aaO, S. 632.
- 26 Skubiszewski, siehe Anm. 10, aaO, S. 624.
- 27 Skubiszewski, siehe Anm. 10, aaO, S. 624-626.
- 28 Graefrath, siehe Anm. 11, aaO, S. 691; ders., *Völkerrechtliche Aspekte des Freundschaftsvertrages*, in: *Deutsche Außenpolitik*, Bd. 9, 1964, S. 907.
- 29 Hänisch/Krüger, siehe Anm. 11, aaO, S. 1757; G. Reintanz, *Der Moskauer Freundschaftsvertrag - ein Beitrag zur Festigung des Friedens in Europa*, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der M.-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe*, 14. Jg., 1965, Heft 3, S. 109-117; G. Herder, M. Kohl, *Der Freundschaftsvertrag zwischen der DDR und der UdSSR*, in: *Neue Justiz*, 18. Jg., 1964, S. 386 f.; ebenso hinsichtlich der sowjetischen Verträge mit Polen und der Tschechoslowakei J. Krüger, *Die Verträge der DDR mit der Volksrepublik Polen und der*

- CSSR, die sozialistische Gemeinschaft und die europäische Sicherheit*, in: *Staat und Recht*, 16. Jg., 1967, S. 695.
- 30 Zum Beispiel in der Sowjetunion von G. A. Nekrasova, *Die neuen Verträge der DDR mit den sozialistischen Ländern* (russ.), in: *Sowjetstaat und Recht*, Nr. 7, 1963, S. 119; in Bulgarien der verfasserte Leitartikel, *Der neue bulgarisch-sowjetische Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand* (bulg.), in: *Sozialistisches Recht*, Sofia 1967, 16. Jg., Nr. 6, S. 8, und P. Radojnov, *25 Jahre Kampf der VR Bulgarien für kollektive Sicherheit* (bulg.), in: *Rechtsdenken*, Jg. 13, 1969, Nr. 4, S. 42-46.
- 31 St. Mysliš, *Die Verträge über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen der CSSR und Polen und zwischen der CSSR und der DDR* (tschech.), in: *Der Jurist*, Jg. 106, 1967, S. 558 f.
- 32 Reintanz, siehe Anm. 29, aaO, S. 110.
- 33 N. V. Zacharova, in: *Völkerrechtliche Formen der Zusammenarbeit der sozialistischen Länder* (russ.), Moskau 1962, S. 90.
- 34 A. G. Fogels, *Zur Frage des Inhalts des casus foederis in den Beistandsverträgen der Sowjetunion* (russ.), in: *Nachrichten der Leningrader Universität*, 1966, Nr. 23, Heft 4, S. 135. Ähnlich äußert sich derselbe Verfasser in seinem Aufsatz: *Das Objekt des internationalen Beistandspaktes* (russ.), in: *Rechtswissenschaft*, Jg. 10, 1966, Nr. 4, S. 149.

Die Internationale Arbeitsorganisation in der Sozialgeschichte unserer Zeit

FRIEDRICH GEORG SEIB

Direktor, Internationales Arbeitsamt, Zweigamt Bonn

I

In diesem Jahre besteht die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 50 Jahre. Zu den aus diesem Anlaß während der diesjährigen internationalen Arbeitskonferenz in Genf im Juni gehaltenen Feierlichkeiten sind zahlreiche bedeutende Persönlichkeiten unserer Zeit, darunter Papst Paul VI, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, der Präsident des Internationalen Gerichtshofes und mehrere Staatsoberhäupter, viele Minister, Botschafter, hohe Beamte, Unternehmer und Arbeiterführer jeglicher Hautfarbe und jeglichen Glaubens aus allen Teilen der Welt, zusammengekommen. Diese Feierlichkeiten waren in sich selbst ein eindrucksvoller Beweis dafür, daß diese Organisation eine Art soziales Weltgewissen geworden ist. Als im Jahre 1919 die Pariser Friedenskonferenz die IAO schuf, »da Arbeitsbedingungen existieren, die soviel Ungerechtigkeit, Härte und Entbehrung für zahllose Menschen beinhalten, daß sie so große Unruhe erzeugen, daß der Frieden und die Eintracht der Welt gefährdet sind, und daß ein dauerhafter Weltfrieden nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann«, war etwas radikal Neues im internationalen Leben entstanden. Zum ersten Mal hatte eine internationale Friedenskonferenz sich mit sozialen Problemen befaßt und in ihnen ein wesentliches Element des Friedens erkannt. Die Internationale Arbeitsorganisation sollte Teil einer neuen Weltordnung sein. Sie sollte helfen, eine geborstene Welt wieder aufzubauen, indem sie die Armut und Ungerechtigkeit überwinden half, die auch diesen Frieden bedrohten.

In Wahrheit bedeuten die diesjährigen Feierlichkeiten mehr als einen Rückblick auf 50 Jahre internationale Sozialgeschichte. Die Gründung der Organisation selbst war das Ergebnis der Anstrengungen und Hoffnungen zahlloser kämpferischer und hochgesinnter Menschen eines ganzen Jahrhunderts, des Ringens von Arbeiterführern, menschenfreundlichen Unternehmern, Staatsmännern und Geistlichen, die begriffen hatten, daß eine Verbesserung der sozialen Bedingungen in einem Lande oder einer bestimmten Industrie wegen der Konkurrenzsituation nur durch gemeinsames internationales Vorgehen verwirklicht werden konnte. Nur wenn anderswo ähnliche Fortschritte erzielt würden, würde es möglich sein, im eigenen Lager nachhaltige soziale Verbesserungen zu verwirklichen.

Es erwies sich, daß die von den Gründern im Friedens-

vertrag gelegten Grundsteine dauerhaft genug waren, um darauf diese erste permanente internationale Organisation auf dem Gebiete der Sozial- und Arbeitspolitik für Jahrzehnte zu bauen. Während die Parallelorganisation, der Völkerbund, in der Sintflut des Zweiten Weltkrieges unterging, konnte die IAO 25 Jahre nach ihrer Gründung, obgleich selbst bis in die Grundfesten erschüttert, in Philadelphia in ihrer 26. internationalen Konferenz eine Wiedergeburt erzielen, deren Denkmal eine feierliche Erklärung ist, die nun Teil der Verfassung der Organisation darstellt.

II

Welches sind diese Grundlagen, die sich so dauerhaft erwiesen? Der langjährige Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes, *David A. Morse*, hat kürzlich von vier Säulen gesprochen, auf denen die Organisation ruhe. Die erste ist ihre Dreigliedrigkeit: Die Mitgliedsländer sind nicht allein durch ihre Regierungen repräsentiert, sondern ebenso durch gleichberechtigte Vertreter ihrer Arbeitnehmer und Arbeitgeber (im Verhältnis 2:1:1). Diese Dreigliedrigkeit, die sich nicht nur auf das oberste Organ, die Internationale Arbeitskonferenz, sondern ebenso auf den Verwaltungsrat und alle Ausschüsse regionaler und fachlicher Art bezieht, hat — wie oft und sicherlich mit Recht gesagt wurde — die Lebensnähe und damit Vitalität der Organisation garantiert. Sie hat es ermöglicht, die internationalen sozialen Probleme unmittelbar mit den Beteiligten zu verhandeln und dadurch ihr dauerndes Interesse an dieser Organisation wach zu halten. Dieser Tripartismus, mit dem sich die IAO auch heute noch fundamental von anderen Internationalen Organisationen unterscheidet, hat jene eigentümliche Mischung von Idealismus und Realismus erzeugt, die für die Arbeitsstimmung der IAO bezeichnend ist. Zweifellos hat diese Dreigliedrigkeit die Zahl der Probleme für die Organisation vermehrt, denn es geht in ihr nicht nur um die unvermeidlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedsländern, sondern außerdem um den fundamentalen Interessenkonflikt zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Aber es ist eines der großen Ergebnisse dieser 50jährigen Geschichte, daß diese unvermeidbaren Interessenkonflikte in konstruktiver Weise genutzt werden konnten und daß sie letztlich eine Zusammenarbeit nicht ausschließen. Sicherlich hat dieses Beispiel dazu

beigetragen, daß in vielen Ländern gerade in der Nachkriegszeit dreigliedrige Gremien zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Probleme geschaffen wurden.

Die zweite Säule heißt Universalität. Dieses schon in der Präambel der Verfassung von 1919 ausgesprochene Ziel der Gründungsväter ist heute mit mehr als 120 Mitgliedsländern praktisch erreicht. Es ist ein Ziel, das in der Organisation mit innerer Logik zu verwirklichen war. Soziale Gerechtigkeit für alle Menschen ist ein universales Ziel und, »solange noch auf der Welt irgendwo Armut herrscht, ist der Wohlstand überall gefährdet«. Die die nationalen und ideologischen Grenzen transzendierenden Zielsetzungen der Organisation können nur verwirklicht werden, wenn alle Nationen die Verantwortung dafür übernehmen und in der Suche nach ihrer Verwirklichung zusammenarbeiten. Auch das Festhalten an diesem Ziel hat der IAO Schwierigkeiten gebracht, die sie gelegentlich fast an den Rand des Abgrunds gedrängt haben (vor allem seit im Jahre 1954 die UdSSR und andere osteuropäische Staaten wieder oder neu in der IAO mitarbeiten). Aber diese Schwierigkeiten konnten durch große Anstrengungen allmählich überwunden bzw. durch akzeptable Kompromisse geglättet werden.

Die dritte Säule der Organisation ist eine unabhängige internationale Beamtenschaft, die ein gemeinsames Handeln auf dem Hintergrund der widerstreitenden Interessen der Mitgliedsländer und der Gruppen technisch erst ermöglicht durch ihre anerkannte Objektivität und Unparteilichkeit. Die Arbeit dieser relativ kleinen Zahl internationaler Beamter hat der Tätigkeit der Organisation Kontinuität verliehen. Sie hat bei den Entscheidungen Pate gestanden und dafür gesorgt, daß diese Entscheidungen Wirklichkeit wurden. Die Aufgabe einer solchen internationalen Beamtenschaft ist höchst delikat. In ihr dient man nicht nationalen oder Gruppeninteressen, sondern der Verwirklichung der verfassungsmäßigen Ziele der Organisation. International — jedoch nicht ohne Loyalität, objektiv — jedoch nicht passiv, diskret — und doch energisch und zielsicher, so hat man den Idealtyp des internationalen Beamten beschrieben. Seit der Zeit des ersten Direktors der Organisation, des großen *Albert Thomas*, ist es gelegentlich notwendig geworden, dieses Ideal gegen Einflüsse von außen mit Entschlossenheit zu verteidigen. Diese Verteidigung war stets erfolgreich, und auch davon hing das Überleben der Organisation und die Dauerhaftigkeit ihrer Zielsetzungen ab.

Schließlich hat die Internationale Arbeitsorganisation sich viertens auf ihre enge Verbindung zu anderen internationalen Verbänden stützen können. War es in der ersten Hälfte ihrer Geschichte der Völkerbund, so ist es seit 1946 die »Familie« der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen, zu der sie gehört und mit der sie die vielfältigen Wandlungen vollzogen hat, die die Nachkriegsgeschichte erforderlich machte. So hat die Organisation eine feste Rolle gefunden, mit der sie sich in das Gesamtgefüge der internationalen Anstrengungen zur Förderung von Frieden und Wohlstand einfügt und zugleich die sozialen Aspekte dieser Ziele in den Brennpunkt rückt.

III

Wie nimmt die Organisation diese Rolle wahr? Zunächst durch die Schaffung internationaler Arbeitsnormen in Gestalt von Übereinkommen und Empfehlungen. Das ist auch heute noch ebenso bedeutsam wie vor 50 Jahren. Mit diesen internationalen Normenwerken trat ein Neues in das internationale Recht ein. Die von der Internationalen Arbeitskonferenz alljährlich angenommenen Instrumente müssen den gesetzgebenden Körperschaften der Mitgliedsländer innerhalb Jahresfrist vorgelegt werden. Die Übereinkommen werden für ein Mitglied verbindlich, wenn es sie ratifiziert. Die Empfehlungen sollen die Diskussion zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Sinne des sozialen Fortschritts stimu-

lieren und Richtlinien für nationale Gesetzgebung liefern. Ein sorgfältig ausgearbeitetes und mehrfach verfeinertes, kontrolliertes Berichtssystem soll die Verwirklichung dieser Standards fördern.

Die Erfahrung hat uns die Vorzüge und Nachteile dieses Systems erkennen lassen. Es ist richtig, daß in den hochindustrialisierten Ländern zumindest in den letzten Jahrzehnten die Übereinkommen nicht mehr Schrittmacher der nationalen Gesetzgebung gewesen sind, vielmehr folgt die Ratifizierung in der Regel erst dann, wenn die innerstaatliche Entwicklung auf ihrem durch eigene Tradition und Problematik bestimmten Weg den entsprechenden Standard in ihrer Gesetzgebung erreicht hat. Problematisch ist auch, zumindest seit der Nachkriegszeit, die Schaffung globaler Standards für eine weltweite Mitgliedschaft der Organisation, die höchst unterschiedliche Sozialniveaus aufweist. Dennoch dürfte es kein Mitgliedsland der Organisation geben, das nicht in wesentlichen Zügen seiner sozialen und arbeitsrechtlichen Gesetzgebung von diesen internationalen Normenwerken beeinflusst worden ist.

Seit der Nachkriegszeit haben sich auch in dieser primären Funktion der IAO wesentliche Wandlungen vollzogen. Zunächst ist das Tempo, in dem Übereinkommen geschaffen wurden, verlangsamt worden. Während in der Vorkriegszeit in jeder Internationalen Arbeitskonferenz durchschnittlich mehr als drei Übereinkommen verabschiedet wurden, sind es seit 1948 jährlich durchschnittlich weniger als zwei. Durch größere Flexibilität und die Möglichkeit der Option für alternative Teile hat man versucht, den Unterschied zwischen den sozialen Bedingungen der Mitgliedsländer in diesen Instrumenten Rechnung zu tragen. Inhaltlich ist mehr und mehr eine Abkehr von bloßen Schutzbestimmungen auf Einzelsektoren hin zur Entwicklung positiver Normenbilder, die umfassend die Lebens- und Arbeitsverhältnisse verbessern sollen, zu verzeichnen. Dies besonders in den fünf bedeutenden Übereinkommen, die eine Konkretisierung der Menschenrechts-Charta bedeuten: Den Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit, zum Recht auf den kollektiven Arbeitsvertrag, zur Abschaffung der Zwangsarbeit, zur Nichtdiskriminierung in der Arbeit, und über gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Diese bedeutendsten Übereinkommen der Nachkriegszeit haben zugleich auch die höchste Zahl von Ratifikationen erfahren. Und gerade mit diesen Grundsätzen hat die Organisation die gegenüber den zwanziger Jahren so völlig verwandelte Welt der Gegenwart mitgeprägt.

IV

Um dieser Verwandlung unserer Welt Rechnung zu tragen, hat die IAO in der Nachkriegszeit, d. h. in der zweiten Hälfte ihrer Geschichte, eine Vielfalt neuer Arbeitsweisen und Ansätze entwickelt. Mit der Ausweitung der Organisation in der Nachkriegszeit von den ursprünglichen 45 Mitgliedsländern auf mehr als 120 ist das Ziel globaler Mitgliedschaft so gut wie erreicht. Damit haben die Spannungen Nord-Süd und West-Ost mit ihren vielfältigen Aspekten Einzug in das tägliche Leben der Organisation gehalten. Neben der Weltarbeitskonferenz hat man die regionalen Konferenzen in den vier Weltteilen geschaffen, deren erste für Asien im Jahre 1947 stattfand. Mit dieser Konzeption, die bereits 1936 mit einer ersten interamerikanischen Konferenz in Santiago de Chile tastend erprobt worden war, wird der historischen und ökonomischen Unterschiedlichkeit der Weltregionen in gewisser Weise Rechnung getragen. Neben die Universalität ist die Regionalisierung getreten. Die in diesen Konferenzen entstandenen Initiativen haben häufig größte Bedeutung erlangt. Das Weltbeschäftigungsprogramm ist auf den asiatischen und amerikanischen Regional Konferenzen initiiert worden. Der Regionalisierung dient auch die systematische Ausdehnung der sogenannten Feldstruktur im Sinne eines Netzes

von Außendiensten, die die alten Zweigbüros, die noch aus der Vorkriegszeit stammen, ergänzt. Eine bewußt vollzogene Dezentralisierung der Tätigkeiten soll die Zentrale in Genf, das Hauptamt, das in der Vielfalt der Aktivitäten zu ersticken drohte, endlich wieder für grundsätzliche Tätigkeit frei machen.

Neben dieser horizontalen Differenzierung steht die vertikale in Form der Industrieausschüsse, die auf eine Idee von *Ernest Bevin* zurückgehen. Für acht große industrielle Sektoren sind dreigliedrige Ausschüsse geschaffen worden, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter dieser Branchen mit Regierungsrepräsentanten zusammenführen und die spezifischen Probleme der Entwicklung dieser Sektoren diskutieren. Diese Ausschüsse haben sich trotz der immensen Arbeitsbelastung, die damit für das Sekretariat entsteht, als außerordentlich fruchtbar erwiesen. Sie stellen für die IAO sozusagen das Ohr am Boden der Wirklichkeit dar. Nirgend anders in der Organisation ist eine so konkrete Erörterung der sozialen Probleme möglich. In mehr als 80 solcher Industrieausschusssitzungen sind die Arbeitsvertragspartner dieser Industrien international auf sozusagen neutralem Boden zusammengekommen und haben erfahren, daß ein eigener, zuvor ungekannter Stil des Gedankenaustausches möglich und fruchtbar ist. Viele große Problemkreise, die in der Folge die internationale Arbeitskonferenz beschäftigt haben, sind durch die Pionierarbeit in diesen Ausschüssen einer Lösung näher gebracht worden.

Der älteren und mittleren Generation dürfte die Dame auf dem Bild noch in guter Erinnerung sein: Shirley Temple, jetzige Frau Black, war früher ein weltberühmter Kinderstar des Films. Hier leistet sie als Diplomatin im Botschafterrang vor dem Chefdelegierten der USA bei den Vereinten Nationen, Charles Yost, mit der Bibel in der Hand den Amtseid. Erstmals am 16. September 1969, dem Beginn der jetzigen 24. Generalversammlung, saß sie — in einem hellroten Jackenkleid — in der Reihe der amerikanischen Delegierten. Mrs. Black wird sich vornehmlich der humanitären und sozialen Angelegenheiten annehmen, mit denen die US-Mission bei der UNO befaßt sein wird.



Vereinte Nationen 5/69

Fast genau Dreiviertel der Mitglieder der Organisation sind Entwicklungsländer, Länder, die nicht aus eigener Kraft Armut und Unwissenheit überwinden können. So mußte die Organisation jene Wandlung in der Nachkriegszeit vollziehen, die heute ihre zweifellos am meisten charakteristische Rolle ausmacht: Träger von technischer Hilfeleistung, Mobilisator der Sach- und Fachkenntnisse der hochentwickelten Welt zum Kampfe gegen die Armut, nach dem Grundsatz, »solange noch irgendwo in der Welt Armut herrscht, ist der Wohlstand überall gefährdet«. Das Programm der Technischen Zusammenarbeit der Organisation umfaßt den Erdball. In diesem Programm hat sich die soziale Solidarität der Menschheit mehr als in irgendeinem anderen Ansatz niedergeschlagen. In diesem Jubiläumsjahre wird die Organisation technische Hilfe im Gesamtwerte von über 100 Mill. DM den Entwicklungsländern zur Verfügung stellen. Eine einzigartige Entwicklung, die man erlauben kann, wenn man diesen Betrag mit dem budgetären Ansatz für diese damals neue operationale Tätigkeit im Jahre 1948 in Höhe von 100 000 US-Dollars vergleicht. Schon die Vorkriegszeit hatte einzelne beratende Missionen der Organisation in Mitgliedsländern gekannt. Nachdem im Jahre 1950 die Vereinten Nationen ihr technisches Hilfsprogramm schufen, wurde diese Tätigkeit auch in der Internationalen Arbeitsorganisation rasch ausgebaut. Die Errichtung des Sonderfonds der Vereinten Nationen im Jahre 1959 verlieh ihr neue Impulse und neue Möglichkeiten. Die Mehrzahl der heutigen Programme dient der Erschließung der Arbeitskraftreserven, wobei die Berufsausbildung und Fortbildung auf allen Ebenen im Vordergrund steht. Diese Projekte machen etwa drei Viertel aller Programme aus. Dahinter tritt die Entwicklung sozialer Institutionen, die Förderung gewerkschaftlicher Organisationen und die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsbedingungen im Umfang etwas zurück.

Die Übertragung von Wissen und Können durch den Einsatz von Experten in Entwicklungsländern, unterstützt durch die Vergabe von Stipendien für Studienaufenthalte in hoch-industrialisierten Ländern, ist die bedeutendste Form dieser Zusammenarbeit. Verwandt ist die Arbeit der beiden durch die Organisation geschaffenen Institute, die der Bildung und Ausbildung dienen. Das im Jahre 1962 in Genf gegründete *Internationale Institut für Arbeitsstudien* will den Nachwuchs der Arbeits- und Sozialpolitiker für ihre Aufgabe durch ein umfassendes Studium sozialer und wirtschaftlicher Zusammenhänge unserer Welt vorbereiten. Zugleich dient das Institut der sozialpolitischen Forschung im Rahmen anderer Universitäten. In einem gewissen Sinne ist das Genfer Institut eine Kopfstelle zur Entwicklung neuer Programme und neuer Methoden zur Ausbildung gesellschaftspolitischer Führungskräfte. Das erst vor wenigen Jahren, 1965, in Turin geschaffene *Internationale Zentrum für gehobene technische und berufliche Ausbildung* ergänzt die Projekte der Arbeitskrafterschließung in den Entwicklungsländern, indem es auf höherer Ebene solche Kräfte zur Ausbildung zusammenführt, die in den Feldprogrammen aus verschiedenen Gründen nicht weiter gefördert werden können. Folgerichtig hat dieses Institut seine Haupttätigkeit von der früher betriebenen gehobenen Facharbeiterausbildung auf die Fortbildung betrieblicher Führungskräfte verlagert.

Im ganzen gesehen hat diese neue bedeutsamste Komponente der Tätigkeit der IAO in der Nachkriegszeit sich von punktuellen Vorhaben hier und dort zu immer umfassenderen Programmen, die sich bewußt in die Entwicklungsplanung der einzelnen Länder, ja Regionen einfügen, gesteigert. Heute im Jubiläumsjahr steht die Organisation vor der Erkenntnis, daß nur durch weltweite Planung und weltweite Zusammenarbeit mit den beteiligten Regierungen und mit den Regierungen der hoch-industrialisierten Länder, mit den Arbeit-

geber- und Arbeitnehmerverbänden in der ganzen Welt die Herausforderung der Zukunft bewältigt werden kann. 225 Mill. Menschen werden in den nächsten 10 Jahren voraussichtlich zusätzliche Arbeitsplätze suchen. Um diese Zahl wird sich die Erwerbsbevölkerung in der Welt in dem zweiten Entwicklungsjahrzehnt vermehren. Die Antwort der Organisation auf diese vorhersehbare Entwicklung ist das Weltbeschäftigungsprogramm, das ihren wesentlichsten Beitrag zur zweiten Entwicklungsdekade bedeuten wird: ein im Ansatz einheitliches, im einzelnen differenziertes Programm zur Hebung des produktiven Niveaus der menschlichen Reserven in allen Entwicklungsländern, die sich beteiligen wollen. Hierzu wird nicht nur das Zusammenwirken mit anderen Sonderorganisationen der UN-Familie, sondern auch mit den bilateralen Hilfsprogrammen nötig sein.

VI

Alles dies zusammengefaßt läßt die Rolle ins Licht treten, die die Internationale Arbeitsorganisation in diesen 50 Jahren Sozialgeschichte der Menschheit gespielt hat. Sie hat vor allem den verantwortlichen Menschen in aller Welt ein Bewußtsein von sozialer Verpflichtung gegeben und ihnen das Bekenntnis abverlangt, diese Verpflichtung in ein rechtliches und institutionelles Rahmenwerk umsetzen zu wollen, in dem sich die sozialen Zielsetzungen verwirklichen lassen. Sie hat die Menschheit auf eine Reihe von Grundsätzen festgelegt, die den Status und die Rechte des arbeitenden Menschen betreffen, z. B. auf den Grundsatz, daß Arbeit keine Ware ist, und daß alle Menschen ohne Rücksicht auf Rasse, Glauben und Geschlecht das Recht haben, ihre materielle Wohlfahrt und geistige Entwicklung unter Bedingungen von Freiheit und Würde, wirtschaftlicher Sicherheit und gleicher Chance zu verfolgen.

Die Organisation hat zur Verwirklichung dieser Prinzipien detaillierte Programme entwickelt, die den Regierungen positive Richtlinien für ihre nationale Gesetzgebung vermitteln

und die sich praktisch auf alle Probleme erstrecken, die die arbeitenden Menschen auf allen Ebenen und in jedem Wirtschaftssektor betreffen: Beschäftigung und Ausbildung, gerechte Beteiligung am Ertrag, soziale Sicherheit, Arbeitsschutz und Arbeitshygiene. Auf allen Gebieten hat die Organisation internationale Normen geschaffen, die als Modell für nationale Gesetzgebung dienen können.

Die Organisation hat dem fundamentalen Grundsatz Ausdruck verliehen, daß die ganze Menschheit eine Kollektivverantwortung für die Überwindung von Armut und sozialer Ungerechtigkeit in der Welt hat. Sie hat sich zum Pionier einer internationalen Solidarität in diesem Kampfe gemacht.

Schließlich hat die Organisation die Probleme des arbeitenden Menschen in den Brennpunkt gerückt, indem sie ein weltweites Forum für Gedanken- und Erfahrungsaustausch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und den Regierungen geschaffen hat. Mit diesem dreigliedrigen Gespräch ist eine wirkliche Chance gegeben, die faktischen Bedingungen für die Förderung von Wohlfahrt und Gerechtigkeit ans Licht zu bringen. So ist die Organisation ein Instrument der friedlichen Zusammenarbeit zwischen den Nationen und Gruppen geworden, der Gegenpol zur feindlichen Konfrontation in der Welt. Die IAO hat bewiesen, daß es gemeinsame soziale Interessen aller Menschen gibt und daß eine gemeinsame Anstrengung zur Erreichung dieser Ziele sinnvoll ist.

Auf dem Hintergrund dieser Leistungen kann es nicht unmöglich erscheinen, wirtschaftliche Entwicklung und den technischen Fortschritt den Bedürfnissen der Zukunft der Menschheit dienstbar zu machen. Denn — mit den Worten von *David Morse* anlässlich der 50-Jahresfeier — die Einsicht wächst, daß wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung nicht länger als Ziele in sich selbst betrachtet werden können, sondern als Mittel, die tiefsten Hoffnungen der Menschheit auf Freiheit, persönliche Würde und sozialen und moralischen Fortschritt zu verwirklichen.

Laos — kein Vorbild für eine Regelung in Südvietnam

VON ASIATICUS

Seit dem Beginn der Pariser Verhandlungen über die Zukunft Südvietnams im April 1968 ist immer wieder Laos als Beispiel für eine Regelung genannt worden, sei es als Vorschlag einer analogen Regelung in Vietnam, sei es als Warnung vor den Fehlern, die in Südvietnam vermieden werden müßten, wenn es wirklich zum Frieden kommen sollte. Nordvietnam und die Nationale Befreiungsfront (FNL) haben mehrfach unterstrichen, daß eine Übernahme der laotischen Formel für sie nicht in Frage komme, auch wenn sie ansonsten die Bildung einer Koalitionsregierung in Saigon hinnehmen würden oder wünschten.

In der Tat liefert die Geschichte der beiden gescheiterten Friedensregelungen in Laos eindrucksvolle Lehren für alle neuen Versuche einer dauerhaften Flurbereinigung in Indochina und Südostasien überhaupt, sowohl im Hinblick auf den guten Glauben und die Ziele der beteiligten Seiten als auch hinsichtlich der Grenzen der Belastbarkeit eines Kompromisses, der nicht nur den Interessen der lokalen Kräfte und Bevölkerungen, sondern auch der Großmächte gerecht werden soll. Ein Überblick über die Vorgänge in Laos in den letzten 25 Jahren zeigt, was Südostasien heute unbedingt vermeiden muß, wenn der Subkontinent befriedet und nicht zum Pulverfaß für einen neuen Weltkonflikt werden soll.

Die Vorgeschichte

Laos, mit dem geographischen Aussehen eines Elefantenkopfes, einem Territorium von 236 000 qkm, also etwa von der Größe

der Bundesrepublik, aber nur mit 3 Millionen Einwohnern, von denen ein Drittel allogone Minderheiten sind, hat die klassischen Eigenschaften eines Pufferstaates. Bis zum Zweiten Weltkrieg ein loses Konglomerat von Gaukönigreichen, stand es bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts unter der unmittelbaren Souveränität der Krone von Siam und durch diese unter der mittelbaren Chinas. Seine Nordgrenze stößt an die der südchinesischen Provinz Yunnan. Es beherrscht den Mittellauf des von Tibet herabströmenden Mekong und damit das wichtigste Flußtal Indochinas. In den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts entriß Frankreichs kolonialer Vorstoß dem Hof von Bangkok die Oberherrschaft über die Transmekong-Fürstentümer und errichtete in ihnen Protektorate. Diese wurden aber erst im Laufe des Zweiten Weltkriegs zu einer engeren politischen Einheit zusammengefaßt, und zwar von den Japanern, die sich hiervon einen größeren Einfluß auf das von ihnen besetzte und Frankreich entrissene Indochina versprachen. Sie brachten alle Territorien entlang des mittleren Mekong unter die Souveränität des Gaukönigs von Luang Prabang. Kurz vor Ende des Zweiten Weltkriegs proklamierte Tokio die Unabhängigkeit des Königreichs Laos, und Thron und Regierung von Laos wiederholten im September 1945 bei Eintreffen der Alliierten feierlich, daß sie an der von Japan verliehenen Einheit und Unabhängigkeit festhalten wollten.

Dies stand der französischen Indochina-Politik in wesentlichen Punkten entgegen. Paris war bereit, das von Tokio geschaffene

laotische politische und administrative *Fait accompli* hinzunehmen, nicht jedoch den Anspruch auf Unabhängigkeit. Als die französische Armee im Dezember 1945 in Vientiane eintraf, vertrieb sie die Regierung des Prinzen Pethsarot und verbot die einzige bis dahin in Laos konstituierte Partei, die Lao Issarak, die das Unabhängigkeitskonzept vertrat. König Sisavang Vong mußte 1946 das französische Protektorat anerkennen, das den Status eines Völkerrechtssubjekts für sein Land ausschloß. Etwa zur selben Zeit bildete Pethsarot in Bangkok eine laotische Exilregierung und entsandte seinen Halbbruder Prinz Souvannouvong nach Oberlaos, wo dieser aus den versprengten Elementen der Lao Issarak Guerillaeinheiten bildete und im Zusammenwirken mit den in Tonking kämpfenden Vietminh den Krieg gegen die zurückgekehrte französische Kolonialverwaltung aufnahm. 1947 erreichte diese Allianz organischen Charakter; die Partisaneneinheiten der Lao Issarak wurden der Vietminh-Armee als laotische Kontingente angeschlossen und befreiten unter ihrem neuen Namen Pathet Lao (freie Lao) die Grenzprovinzen Phong Saly und Sam Neua, die zu Drehscheiben der indochinesischen Kriegstätigkeit gegen Frankreich wurden. Von hier aus bedrohten Pathet Lao- und Vietminh-Verbände zweimal, 1952 und 1953, Vientiane und Luang Prabang, die Haupt- und die Residenzstadt von Laos. 1954 wurden die Pathet Lao-Armee und ihre politische Führung, die nach Pethsarots Tod 1950 auf Souvannouvong übergegangen war, als selbständige kriegführende Partei für Laos zur Genfer Indochina-Konferenz zugelassen und anerkannt.

Die formativen Jahre des unabhängigen Laos fallen demnach in jene Nachkriegszeit, in der die USA nach dem Tode Präsident Roosevelts eine neue politische Doktrin zu formulieren suchten, die sehr bald — 1949 nach dem Verlust Chinas für die Washingtoner Bündnispolitik und 1950 nach dem Ausbruch des Koreakrieges — nach einer neuen, den gewandelten Zielen adäquaten Ausprägung im Fernen Osten verlangte. Die Rooseveltsche Diplomatie war von einem liberalen Moralismus in der außenpolitischen Linie charakterisiert gewesen, der im kolonialen Imperialismus der etablierten Großmächte eine wesentliche Kriegsursache erkannte, die antikolonialen Emanzipationsbewegungen zu unterstützen versprach, sich im wesentlichen auf eine verbreiterte Neufassung des Selbstbestimmungsrechts der Völker berief, für die im Kommunismus ausgeprägten Bedürfnisse nach sozialer und wirtschaftlicher Neuordnung Verständnis zeigte und mit ihnen zu einem Übereinkommen zu gelangen suchte. Doch schon vor Ende des Krieges im Pazifik mußte dieses Konzept einer in den Folgejahren immer radikaler verfochtenen Alternative weichen. Diese sah im Status quo ante bellum eine den wahren amerikanischen Interessen viel passendere Ordnung. Diese selbst formulierten sich ganz neo-imperialistisch: Kontrolle des asiatischen Festlandes, Eindämmung des Einflusses der Sowjetunion und ihrer lokalen ideologischen Verbündeten, Verhinderung des Übergangs der lokalen Gesellschaften vom Stadium des Kolonialkapitalismus zu Formen des Sozialismus und gar Kommunismus, und dadurch Erhaltung und Erweiterung des amerikanischen politischen und wirtschaftlichen Einflusses und der amerikanischen Kapitalinteressen. Unter diesen neuen Leitlinien der Washingtoner Außenpolitik wurden die alten Kolonialmächte rasch zu objektiven Verbündeten der USA, weniger zur Aufrechterhaltung der alten Ordnung in vollem Ausmaß als vielmehr zur Verhinderung des Aufkommens einer neuen, den amerikanischen Interessen (in ihrer von Byrnes, Marshall, Vandenberg, Truman unternommenen Neufassung) zuwiderlaufenden Ordnung. Dies schloß jedoch nicht aus, daß die USA gegebenenfalls ihre Alliierten brutal aus ihren Stellungen verdrängten und sich an ihrer Stelle etablierten, wenn dies den amerikanischen Interessen gerechter erschien. Für Indochina bedeutete dies, daß sich Washington schon 1945 ohne Bedenken über die Beschlüsse

von Teheran, Kairo, Jalta und Potsdam hinwegsetzte, nichts unternahm, um den indochinesischen Nationen den Übergang zur Unabhängigkeit gemäß der Atlantik-Charta zu erleichtern und Indochina als Interessensphäre Chinas, wie besonders in Kairo 1943 verbrieft, aus der allgemeinen Restaurationskampagne auszuklammern. Vielmehr gestattete Washington die Wiederbesetzung der ehemaligen Kolonien und begann ab 1949, die Kolonialmächte, hier im besonderen Frankreich, diplomatisch, militärisch und finanziell bei ihren Versuchen zu unterstützen, die lokalen Befreiungsbewegungen zu unterdrücken¹.

Der erste Versuch einer Friedensregelung auf der Genfer Indochina-Konferenz von 1954

Die USA, bis 1953 in Korea gebunden, hatten zu spät Aktionsfreiheit erlangt, um in Indochina noch unmittelbar aktiv eingreifen zu können. Obwohl sie zum Schluß des ersten Unabhängigkeitskrieges über 80 vH der Kriegskosten Frankreichs trugen und Außenminister Dulles im März 1954 noch den Einsatz von Atomwaffen zur Entsetzung von Dien Bien Phu anbot, waren die USA nicht in der Lage, den Zusammenbruch des französischen Wiedereroberungsversuchs zu verhindern. Auf der nachfolgenden Genfer Friedenskonferenz spielten sie eine maßgeblich hemmende Rolle in dem Sinne, daß sie, unter Drohung ihres eventuellen Eingreifens, eine Regelung durchsetzten, die für Vietnam eine Verzögerung der Wiedervereinigung um zwei Jahre und eine Atempause zur Reorganisation für die Westmächte und ihre Parteigänger in Saigon versprach. Mit Laos befaßte sich die amerikanische Diplomatie zu jenem Zeitpunkt noch nicht im besonderen.

Nach den Genfer Schlußakten vom 20. 7. 1954 verpflichtete sich die laotische Regierung, das Pathet Lao-Element als wesentlichen Bestandteil in die Regierung und Verwaltung des Landes einzugliedern (Art. 3). Bis zu diesem Zeitpunkt wurden ihm die beiden Provinzen Phong Saly und Sam Neua als Regruppierungszonen zugewiesen (Art. 10 ff.). Die Pathet Lao-Streitkräfte sollten in einer gewissen Proportion in die königliche Armee eingegliedert werden (Art. 15 ff.). Freie Wahlen in ganz Laos im Laufe des Jahres 1955 sollten den inneren Wiedervereinigungsprozeß abschließen (Art. 3). Nach den Schlußakten wurde Laos neutralisiert, es verzichtete auf den Abschluß von Militärallianzen und es durfte keiner Fremdmacht die Stationierung von Truppen oder die Errichtung von Basen auf seinem Boden gestatten (Art. 5). Eine Ausnahme war für Frankreich vorgesehen, indem es die Ausbildung der laotischen Armee übernahm und zu diesem Zweck einen Stab von 1500 Mann in zwei Basen, Savannakhet und Seno, unterhalten durfte. Dieses Recht war nicht übertragbar (Art. 4). Damit war, zumindest auf dem Papier, der Indochina-Konflikt für Laos beendet.

Die Verwirklichung der Abmachungen von Genf stieß jedoch schon bald auf ernste Schwierigkeiten. Die Regierung in Vientiane, deren Führung nach dem Ende der Genfer Konferenz der aus dem Exil zurückgekehrte Prinz Souvanna Phouma, ein Halbbruder Pethsarots und Souvannouvongs, übernommen hatte, zeigte zwar guten Willen, sah sich aber rasch mattgesetzt vom Widerstand zweier Elemente, die in der Erfüllung der Genfer Abkommen eine Bedrohung ihrer etablierten Interessen sahen: der Feudalaristokratie der ehemaligen Gaufürstentümer und der Berufsmilitärs, die auf der Seite Frankreichs gekämpft hatten. Beide fürchteten in den Pathet Lao das sozialrevolutionäre Element und sahen sich in ihrem Widerstand energisch unterstützt von den USA.

In Washington war der Friede von Genf nicht als erträglicher und billiger Kompromiß zur Befriedung Südostasiens empfunden worden, sondern als demütigende Niederlage für Amerikas Hegemonieanspruch. Besonders Außenminister Dulles huldigte dieser Anschauung und sah in den Genfer Abkommen eine Ermutigung für China, den seit 1950 um seine

Grenzen gezogenen Einkreisungsring Amerikas zu sprengen. Er fürchtete weiter, daß eine gelungene Neutralisierung der indochinesischen Staaten ansteckend auf den Rest Südostasiens wirken und diesen in eine kollektive Neutralität hineinführen würde, die nach seinen Auffassungen unmoralisch und eine indirekte Hilfe für den Weltkommunismus darstellte. Dieser Tendenz mußte daher energisch entgegengetreten werden, auch um den Preis des Bruchs der Genfer Abkommen. Hinzu kam, daß Laos für die sich jetzt in Washington herausbildende Anti-China-Politik der Rest-Korea-Phase besonders wertvoll war: Passiv deckte es als Puffer den Mekong und westlich davon das zum amerikanischen Verbündeten gewordene Thailand; Laos bot daher ein unverzichtbares Glacis. Aktiv schob es sich in den Rücken des von Dulles als Rückeroberungsobjekt definierten Nordvietnam, hatte eine lange offene Grenze zum weichen Unterleib Chinas, Jünnan, hin und grenzte schließlich an die Schan-Staaten in Burma, deren Sezessionsbestrebungen Washington unterstützte, um auf diese Weise das neutralistische Regime in Rangun in Schwierigkeiten zu bringen. In dieser Optik war die Pathet Lao-Front für Dulles nur ein Teil der kommunistischen Verschwörung zur Durchkreuzung der amerikanischen Pläne. (In der Tat hatten sich die ehemaligen Lao Issarak im Laufe des Indochinakrieges dank ihrer Waffenbrüderschaft mit den Vietminh und auf der Suche nach einem weiteren als nur auf nationale Unabhängigkeit zugeschnittenen Konzept immer mehr in die Nähe des Kommunismus chinesisch-vietnamesischer Prägung begeben; aber sie kurzweg als Kommunisten abzutun, wird bis heute weder den laotischen Realitäten noch den allgemein existierenden Graduierungen der vielen asiatischen nationalen und sozialen Reformbewegungen gerecht.)

Washington beschloß daher, die Durchführung der Genfer Abkommen in Laos zu verhindern und das Land in den anti-chinesischen Abwehrring einzugliedern. Das vollzog sich auf folgende Weise: Zunächst bot die amerikanische Regierung Laos eine bedeutende Wirtschafts- und Finanzhilfe an und erbot sich, praktisch die gesamte Finanzierung der königlichen Armee zu übernehmen. Sodann erzwang sie über ihre Gesinnungsfreunde in Aristokratie und Militär die Entlassung Prinz Souvanna Phoumas. Der neuen Regierung wurde bedeutet, die Wahlen von 1955 zu verweigern und die Integrationsverhandlungen mit den Pathet Lao zu beenden. Diese wurden ohne Umschweife zur Kapitulation aufgefordert, und als sie unter Berufung auf die Genfer Abkommen ablehnten, versuchte Vientiane die militärische Besetzung der Regruppierungszonen. Schließlich erreichte Dulles von der französischen Regierung die Überlassung der Militärbasis von Savannakhet und die Aufnahme amerikanischer Elemente in den französischen Stab für die Ausbildung der laotischen Armee.

Als es hierauf zu Schießereien mit den Pathet Lao kam, berief König Sisavang Vong Prinz Souvanna Phouma an die Spitze der Regierung zurück. Dieser schloß zunächst einen Modus Vivendi mit den Pathet Lao: strenge Einhaltung der Genfer Abkommen, Ausbootung der nicht-französischen Militärmis-sionen, Fernhaltung der Fremdmächte aus der Innenpolitik und Abhaltung der für 1955 angesetzten Wahlen. Zu diesen war der politische Arm der Pathet Lao, die Neo Lao Haksat-Partei zugelassen. Der Wahlgang vollzog sich unter Aufsicht der Internationalen Kontrollkommission für Laos (ICC). Das Ergebnis dieser Wahlen im Mai 1958 lautete: Von 21 verfügbaren Parlamentssitzen fielen der Neo Lao Haksat 13 zu, 2 der neutralistischen Santihap-Partei Souvanna Phoumas und der Rest an drei Rechtsparteien. Das waren die einzigen freien Wahlen, die Indochina seit 1954 bis heute gesehen hat. Für Washington war das Ergebnis so eindrucksvoll enttäuschend, daß es keine weiteren Wahlen unter ICC-Kontrolle mehr zu sehen wünschte. Stattdessen sperrte der US-Botschafter in Vientiane ultimativ alle amerikanische Hilfe und

verlangte den sofortigen Abbruch von Souvannas Integrationspolitik. Ein Militärputsch von eng mit den amerikanischen Beratern zusammenarbeitenden Generälen verjagte den Prinzen, löste das Parlament auf und bildete ein scharf anti-kommunistisches und pro-amerikanisches Kabinett. Als die ICC energisch gegen diese neuen Verletzungen der Genfer Abkommen protestierte, löste das neue Kabinett Sananikone die ICC für Laos auf und wies ihre Mitglieder aus. Die gewaltsame Entwaffnung der Pathet Lao-Streitkräfte und die Wiederbesetzung der Provinzen Sam Neua und Phong Saly mißlangen jedoch und endeten im Wiederaufflammen des Bürgerkriegs.

Hierauf meldeten die amerikanischen Nachrichtendienste im August 1959, Laos sei von einer starken Streitmacht von Nordvietnamesen angegriffen worden, die sich im Vormarsch von Sam Neua und Phong Saly herunter auf den Mekong befänden. Es kam zu einer heftigen Debatte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, nach der eine UNO-Kommission unter Führung des tunesischen Außenministers Mongi Slim nach Laos entsandt wurde, um den Tatbestand einer nordvietnamesischen Aggression zu konstatieren. Diese Untersuchung verlief negativ. Slim erklärte in seinem Bericht an den Sicherheitsrat wörtlich: »Die angebliche Invasion scheint in jeder Hinsicht ein von der laotischen Armee und ihren ausländischen Beratern organisiertes Manöver zur Düpierung der Öffentlichkeit zu sein«. Die von der Sowjetunion verlangte Wiedereinsetzung der ICC lehnten die USA nichtsdestoweniger ab. Vielmehr wurde die Stärke der königlichen Armee von 10 000 auf 25 000 erhöht, die Zahl der amerikanischen Berater stieg auf 3000, wozu 600 Philippinos, etwa 5000 Thai und rund 4000 Kuomintang-Chinesen traten, die von Burma nach Nordlaos herübergewechselt waren. Mit dieser Streitmacht sollte das Pathet Lao-Problem liquidiert werden. Zudem floß Finanz- und Militärhilfe in verstärktem Maße ins Land. Sie erreichte 399 Millionen Dollar in 6 Jahren oder 150 Dollar pro Kopf der Bevölkerung. Einem solchen Druck war die embryonale Nationalwirtschaft nicht gewachsen. Der laotische Kip mußte dreimal in zwei Jahren abgewertet werden. Die Inflation hatte verheerende Auswirkungen für die Bevölkerung.

Die Reaktion kam in Form eines neuen Militärputsches, diesmal von der Mitte, als die Fallschirmjäger der Armee unter einem unbekanntem Major Kong Le im August 1960 Vientiane besetzten und das Ende des Bürgerkrieges, die Beseitigung aller fremden Einmischung und der inneren Korruption sowie die Wiederaufnahme der Versöhnungspolitik Souvanna Phoumas proklamierten. Der als Premier zurückgerufene Souvanna versuchte denn auch die Rückkehr zu den Genfer Abkommen von 1954, sah sich aber sofort entscheidend blockiert von den in die amerikanische Basis von Savannakhet entkommenen Generälen und Politikern der Rechten, die dort fieberhaft die Reste der königlichen Armee reorganisierten und mit Hilfe einer amerikanischen Luftbrücke modern bewaffneten. Die zwischen Vientiane und Savannakhet geführten Verhandlungen wurden im Dezember 1960 von der Rechten abgebrochen, die jetzt zum Gegenangriff gegen Souvanna und Kong Le schritt. Thailändische Artillerie bombardierte Vientiane über den Mekong hinweg, amerikanische Flieger versorgten die von Savannakhet vorrückenden Armee der Rechten, und so wurden die Neutralisten Souvannas gezwungen, die Hauptstadt aufzugeben und sich nach Nordosten auf die Urnenebene zurückzuziehen, wo ihnen die Pathet Lao, die den Konflikt der Neutralisten und der Rechten mißtrauisch und untätig verfolgt hatten, Aufnahme gewährten. Inzwischen hatte Souvanna als letzter legitimer Regierungschef von Laos Hilferufe an verschiedene Großmächte gesandt, denen Frankreich diskret und die Sowjetunion offener Folge leistete. Daß es sich hierbei um rechtmäßige Reaktionen handelte, kann nicht bezweifelt werden, denn abgese-

hen von Souvannas legitimer Position waren die Genfer Neutralisationsabkommen eindeutig zusammengebrochen, und zwar infolge der amerikanischen Initiative. Eine sowjetische Luftbrücke begann die Truppen Kong Les und anderer Souvanna treugebliebener Generäle zu versorgen, während China den Nachschub für die Pathet Lao übernahm. Nach einem Aktionsübereinkommen zwischen Souvanna und seinem Halbbruder Souvannouvong gingen die vereinigten Pathet Lao und Neutralisten zum Gegenangriff über, trieben die königliche Armee vor sich her und vernichteten einen Teil vor den Toren Vientianes.

Inzwischen hatten Indien, Kambodscha, England, die Sowjetunion und Frankreich die Wiedereinberufung der Genfer Friedenskonferenz von 1954 verlangt. Dem widersetzten sich die USA, immer in der Hoffnung, mit noch mehr Waffen, Geld und Hilfstruppen aus Thailand und Südvietnam das Kriegsglück wenden zu können. Einige weitere Niederlagen seiner Satelliten zerstreuten jedoch diese Erwartungen, so daß die Regierung Kennedy schließlich schleunigst der Einberufung einer neuen, diesmal auf Laos beschränkten Konferenz nach Genf zustimmen mußte, um die völlige Vernichtung ihrer geschlagenen Alliierten im Mekongtal abzuwenden.

Die zweite Genfer Konferenz trat am 14. Mai 1961 erweitert zusammen. Die USA sahen sich in allen wesentlichen Punkten der Debatte weitgehend isoliert. Paris und London schreckten klar vor der Gefahr eines neuen Indochina-Konflikts zurück. Nur Bangkok und Saigon unterstützten voll die amerikanische These, wonach Souvanna und die Pathet Lao die Friedensbrecher und die amerikanischen Interventionen in Laos eine von den Genfer Abkommen 1954 nicht verbotene Form der Verteidigung gegen die kommunistische Aggression waren.

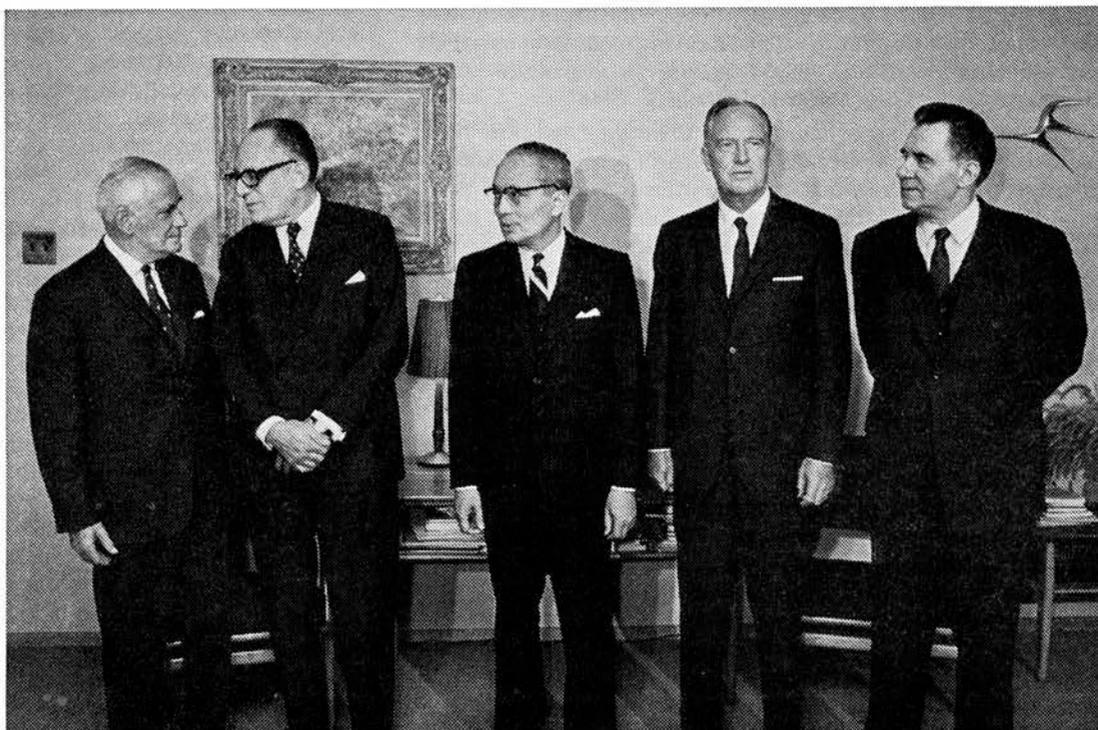
Der zweite Ordnungsversuch in Genf 1962

In der ersten Verhandlungsphase ging es wesentlich um zwei Fragen: Welches war die legitime Regierung von Laos: das Kabinett Souvanna Phoumas, das im August 1960 die Investitur des Parlaments erhalten hatte, oder die von den USA in Savannakhet aus dem Boden gestampfte Gegenregierung des Gaufürsten von Champassak, Prinz Boun Oum? Und: hatte eine nordvietnamesische Intervention in Laos stattgefunden, die als Bruch der Genfer Abkommen von 1954 anzusehen war?

In der ersten Frage fanden sich die USA völlig isoliert. Selbst Paris und London machten klar, daß nur Souvanna Phouma als legitimes Regierungsoberhaupt in Frage kam und nur durch ihn eine Schlichtung des internen Konflikts herbeizuführen war. In der zweiten blieben die USA den Beweis schuldig, mußten sich vielmehr vorhalten lassen, daß sie diejenigen waren, die die Genfer Abkommen von 1954 sabotiert hatten. Unter diesen Umständen versprach sich Washington nichts von der Weiterführung der Genfer Verhandlungen. Da es andererseits undiplomatisch gewesen wäre, die Konferenz zu sprengen, schob das State Department sie mit Unterstützung von Bangkok und Saigon auf ein totes Gleis: Jeder Versuch, zu einem Abkommen zu gelangen, scheiterte am hinhaltenden Widerstand der Boun Oum-Gruppe, die entweder nicht zur Stelle war oder soeben getroffene Abreden nachträglich dementierte. In der Zwischenzeit reorganisierte das Pentagon fieberhaft die Savannakhet-Armee; ihre Stärke wurde auf 25 000 Mann erhöht. Mehr und mehr Thai, Südvietnamesen und Kuomintang-Chinesen erschienen auf dem Kampfplatz, dies in Verletzung der in Genf getroffenen Stillhalteabmachungen. Wie im Vorjahr begann die laotische Rechte unter amerikanischer Führung im Februar 1962 eine Offensive mit dem Ziel, den Neutralen und Pathet Lao so viel Terrain wie möglich abzunehmen. Ebenfalls wie im Vorjahr endete dies in einem Fehlschlag, diesmal in den zwei schweren Niederlagen von Muong Say und Nam Tha, wo den Pathet Lao die von den Amerikanern gelieferte Ausrüstung einer gesamten Division in die Hände fiel. Wäre der Krieg hiernach weitergegangen, so wäre wahrscheinlich ganz Nordlaos für die Rechte verloren gewesen.

Wieder retteten sich die USA in die Genfer Konferenz, die jetzt erst, im Juli 1962, die Zustimmung der Boun Oum-Gruppe zu einer umfassenden Regelung registrieren konnte. Nach den Genfer Abkommen von 1962 zerfällt das neue Laos-Statut in zwei klar geschiedene Teile: 1. in den innerlaotischen Friedens- und Regierungspakt, geschlossen von den drei Parteien im Spiel, der Rechten Prinz Boun Oums und General Phoumi Nosavans, des maßgebenden militärischen Führers der USA-Klienten von Savannakhet, der Neutralisten Souvanna Phoumas und Kong Les und der Pathet Lao unter Souvannouvong, 2. in die Konvention der an der Genfer Konferenz beteiligten Fremdmächte.

Auf Einladung von Generalsekretär U Thant trafen sich die Außenminister der vier Großmächte Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und USA am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York zu einem Arbeitessen. Auch die Chefdelegierten dieser Länder bei der UNO und einige hohe UN-Beamte der gleichen Staaten nahmen teil. Das Zusammentreffen, das am 20. September 1969 stattfand, war möglich durch die gleichzeitige Teilnahme der Außenminister an der zwei Tage zuvor begonnenen 24. Generalversammlung. Die Gespräche galten der Nahostkrise. Die berühmte Entschließung des Sicherheitsrats vom 22. November 1967 wurde als Basis für eine Nahost-Regelung bestätigt. — Das Bild zeigt v.l.n.r.: Michael Stewart (Großbritannien), Maurice Schumann (Frankreich), Generalsekretär U Thant, William P. Rogers (USA) und Andrei Gromyko (UdSSR).



Das innerlaotische Abkommen sah im wesentlichen folgende Punkte vor: Eine neue gesamtlaotische Regierung wird unter Souvanna Phouma gebildet, in der alle drei Parteien paritätisch vertreten sind. Neuwahlen sollen folgen. Für alle innen- und außenpolitischen Entscheidungen der Regierung, denen eine gewisse Bedeutung zukommt — ein Katalog wurde beigefügt —, bedarf der Ministerpräsident der Zustimmung aller drei Parteien; ohne diese ist sein Vorgehen nicht rechtens. Die laotische Armee wird reorganisiert, und zwar unter Ausschluß jeder fremden Mitwirkung. Die Savannakhet-Armee und die Pathet Lao-Streitkräfte werden zu einem Teil in sie aufgenommen, der Rest wird demobilisiert.

Auf der internationalen Seite nahm die Genfer Konferenz die Erklärung der neuen laotischen Regierung durch den Mund Souvanna Phoumas entgegen, wonach Laos sich in eine strikte Neutralität zurückzog. Die Teilnehmermächte versprachen, diese Neutralität zu respektieren und Laos weder aktiv noch passiv in ein militärisches Bündnisssystem einzubeziehen. Sie versprachen den Rückzug aller fremden Truppen, mit Ausnahme des auf 1500 Mann beschränkten französischen Ausbildungsstabes in der Basis von Seno. Die Internationale Kontrollkommission wurde wieder eingesetzt, hatte sich jedoch nur den internationalen Aspekten der Genfer Abkommen zu widmen, d. h. dem Rückzug der fremden Truppen und der Sicherung der laotischen Neutralität.

Theoretisch wäre damit der Laos-Konflikt bereinigt gewesen. Praktisch trat das Gegenteil ein. Zunächst zog sich die Masse der Savannakhet-Armee auf ihre Basis am Mekong zurück und verblieb da, ohne abzurüsten. General Phoumi Nosavan, ihr Kommandeur und neuer Verteidigungsminister im Kabinett Souvanna Phouma, unternahm keine Schritte, um die Auflösungsabmachungen durchzuführen. Sodann zogen die USA nur 400 ihrer insgesamt 3000 Militärberater ab, sowie 600 Philippino-Rangers⁵. Der Rest blieb trotz der Proteste der laotischen Regierung im Lande, weil, so führte das State Department aus, man keine Meldungen über den Abzug der hypothetischen Chinesen und Nordvietnamesen aus den von den Neutralisten und Pathet Lao gehaltenen Landesteilen erhalten habe⁴. Im November gründete der CIA in Vientiane die neue, dem Namen nach private Luftlinie Air America, die mit amerikanischen Militärmaschinen die Versorgungsflüge nach den Stützpunkten der Rechten wiederaufnahm. Als die Flak der Neutralisten eine C-133 dieser Linie abschoß, protestierten die USA gegen diesen »Neutralitätsbruch«. Im Januar 1963 begann Phoumi Nosavan in Zusammenarbeit mit der USA-Botschaft, die Stärke der Savannakhet-Armee von 25 000 auf 35 000 Mann zu erhöhen.

Im Februar und März wurden in Vientiane mehrere hohe Offiziere der Neutralisten-Armee ermordet, im April Außenminister Quinim Pholsena, der eigentliche Führer von Souvanna Phoumas Santihap-Partei, nachdem er enthüllt hatte, daß man ihm und seinen Kollegen große Summen angeboten habe, wenn sie sich auf die Seite Phoumi Nosavans schlagen würden. Der Mörder entpuppte sich als laotischer CIA-Agent und ging strafflos aus⁵. Mit dem Tode Pholsenas sah sich Souvanna Phouma seiner eigenen politischen Basis beraubt. Die Santihap-Partei zerbröckelte nach einigen weiteren politischen Morden. Auch seine militärische Basis fiel jetzt auseinander. Im Gegensatz zur Rechten, deren Armee weiter von den USA unter Verletzung der Genfer Abkommen finanziert und mit Material ausgerüstet wurde, und zu den Pathet Lao, die ohne Besoldung dienten und sich auf Beutematerial stützten, waren die Neutralisten nur von September 1960 bis Mai 1962 von der Sowjetunion mit Material versorgt und von ihr und Frankreich gemeinsam finanziert worden. Die sowjetische Luftbrücke von Hanoi nach Xieng Khouang, Souvanna Phoumas Hauptquartier, war im Juli 1962 eingestellt worden und die Subsidienzahlungen hatten nach Abschluß des Genfer Abkommens aufgehört. Da Souvanna Phouma und

seine Regierung über keine eigenen Geldquellen verfügten, erhielten seine Truppen monatelang keinen Sold. Sie waren daher um so anfälliger für fremde Versprechungen, die ihnen seit November 1962 vor allem aus Savannakhet zuzingen. Im April 1963 spaltete sich die kleine neutralistische Armee, drei Bataillone gingen zur Rechten über, fünf andere traten auf die Seite der Pathet Lao und behaupteten Xien Khouang und die Urnenebene, die strategische Drehscheibe in Zentral-Laos. Noch im gleichen Monat verbot Phoumi Nosavan über Souvanna Phoumas Kopf hinweg die Neo Lao Haksat in den von der Rechten kontrollierten Zonen. Der in Genf etablierte Tripartismus war damit zusammengebrochen und die Feindseligkeiten begannen mit einem neuen Vorstoß der Rechten, die Vientiane und Luang Prabang besetzte, aber nicht die Urnen-Ebene erobern konnte.

Auf internationaler Ebene kam es zu einer gemeinsamen Erklärung Kennedys und Chruschtschows, wonach die USA und die Sowjetunion die Neutralität Laos zu erhalten beabsichtigten. Dies bedeutete, der diplomatischen Sprache entkleidet, daß die Sowjetunion sich an Laos desinteressierte und den USA freie Hand ließ. Ende Juni schließlich besetzten amerikanische und laotische Truppen gewaltsam die französische Basis von Seno und warfen die Garnison trotz aller Pariser Proteste hinaus. Die Franzosen wurden über Kambodscha evakuiert.

Im Zusammenhang mit dem sich immer mehr ausweitenden Vietnam-Krieg gewann Laos inzwischen im strategischen Planen Washingtons eine immer größere Bedeutung. Die amerikanische Führung beabsichtigte, in Indochina eine stabile Brückenkopfstellung zu errichten, um von hier aus eines Tages Peking unter Druck zu setzen. Die beiden Pfeiler dieses Perimeters bildeten die USA-Basen in Südvietnam und Thailand, wo ab 1964 permanente amerikanische Stützpunkte entstanden. Diese beiden Pfeiler waren jedoch getrennt durch Kambodscha, das trotz aller diplomatischen und militärischen Pressionen seine Neutralität verbissen verteidigte. So war es wesentlich für die amerikanische strategische Planung, daß die Verbindung nördlich von Kambodscha durch Südlaos hergestellt wurde, und zwar entlang der ehemaligen französischen Kolonialstraße No. 9 von Quang Tri über Savannakhet am Mekong nach Ubon in Thailand und von dort nach Bangkok. Aus diesem Perimeter heraus konnte eine vorgesehene Operationsbasis um Vientiane herum unterhalten werden, von der aus offensive Vorstöße in den Rücken Nordvietnams entlang der Achse Vientiane—Xien Kuang—Dien Bien Phu möglich werden sollten. Später würden sich von hier aus eventuell weiterreichende Operationen gegen Jünnan und in Ostburma einleiten lassen. So war es zweifellos richtig, wenn z. B. die New York Times schrieb, die Kontrolle von Südlaos und der Kolonialstraße No. 9 stelle ein vitales Stück der amerikanischen strategischen Planung in Indochina dar⁶.

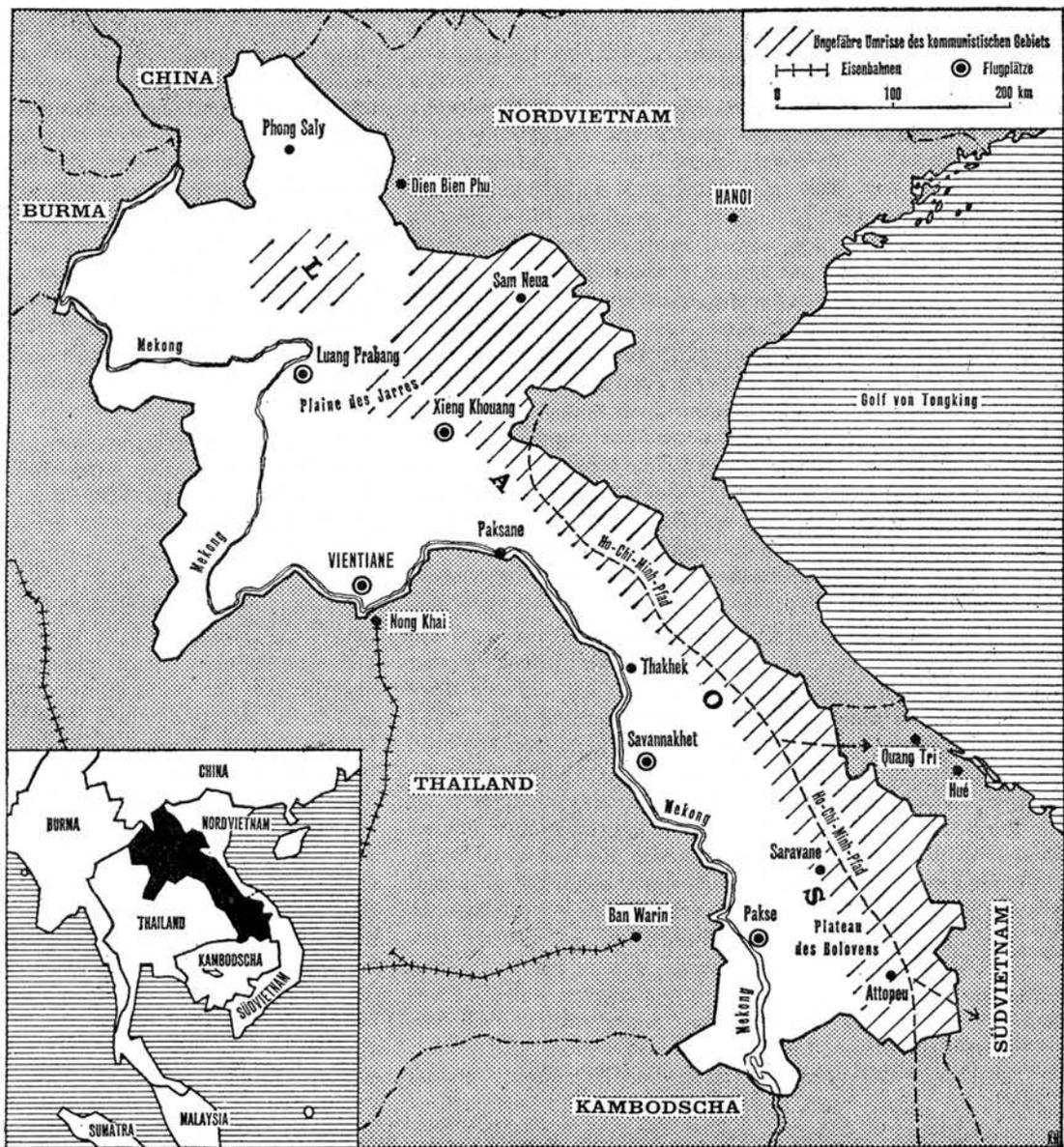
In dieser Optik erschien es logisch, wenn die Rechte im Januar 1964 einen Versuch Souvanna Phoumas, die Drei-Parteien-Basis wieder herzustellen, völlig ignorierte. Souvanna war ein Mann ohne Machtmittel geworden. Die Rechte hatte ihn überspielt, seine eigene politische und militärische Anhängerschaft war zerstoßen, General Kong Le im Sommer 1963 zu einem längeren Aufenthalt in die Sowjetunion abgereist. Die Linke mißtraute ihm, seit er Pholsenas Mord und andere Übergriffe hingenommen hatte, ohne sofort die Kopräsidenten der Genfer Konferenz um Hilfe anzurufen. Sie ließ ihn jetzt im Stich. Im März 1964 trafen sich Phoumi Nosavan, der damalige südvietnamesische Diktator General Khanh und General Harkins, der amerikanische Oberbefehlshaber in Vietnam, in Dalat, um gemeinsame Operationen im laotisch-vietnamesischen Grenzraum zu beraten. Diese Unternehmungen begannen im April.

Ungefähr gleichzeitig fühlten sich die Führer der Rechten stark genug, um mit der für sie lästigen Fiktion der Drei-Parteien-Regierung gänzlich aufzuräumen. Ende April 1964 stürzte ein Militärputsch das Kabinett Souvanna Phouma. Seine Führer mußten sich jedoch von den amerikanischen Botschaft dahin korrigieren lassen, nur die Pathet Lao und linksneutralistischen Elemente zu beseitigen. Mit Rücksicht auf die internationalen Rückwirkungen war es notwendig, Souvanna Phouma selbst als Gallionsfigur an der Spitze einer nunmehr gänzlich von der Rechten beherrschten Regierung zu erhalten. So durfte der Prinz einige Tage nach seiner Absetzung wieder in sein Amt zurückkehren, diesmal jedoch als Gefangener der Rechten. Er ist seither gänzlich isoliert und ohne jeden Einfluß auf den Gang der Ereignisse. Als General Kong Le aus der Sowjetunion nach Vientiane zurückkehrte, wurde er gefangen genommen und nach Bangkok deportiert, wo er zwei Jahre im Zwangsexil

verbrachte, bevor er 1967 nach Hong Kong abgeschoben wurde, wo er als Staatspensionär der laotischen Regierung lebt. Die Rückkehr in sein Land ist ihm verboten. Kong Le klagte in einem offenen Brief seinen ehemaligen Mentor an, das Land und die laotische Neutralität an die Rechte und die Amerikaner ausgeliefert und damit den Wiederbeginn des laotischen Bürgerkrieges gefördert zu haben⁷.

Dieses harte Urteil über Souvanna Phoumas seltsame Entwicklung wird wahrscheinlich den wahren Umständen nicht gerecht, ebenso wenig wie die in Pnom Penh, Saigon und Bangkok umlaufenden Informationen, der Prinz sei von den Amerikanern einfach gekauft worden. Die Wahrheit dürfte komplizierter liegen und in Souvannas Hoffnung zu suchen sein, doch noch bremsen und wenigstens teilweise die Sicherheit und Einheit seines Landes retten zu können, sowie in seiner Identifizierung mit der bestehenden feudalen und liberalen Ordnung in einem Teil des Landes.

Auf jeden Fall erhielt Souvanna wenige Tage nach der Rückkehr in sein Amt den Besuch des USA-Botschafters Unger, der ihm förmlich mitteilte, die USA hätten mit dem Einsatz ihrer Luftstreitkräfte gegen Pathet Lao-Ziele in Laos und über Laos hinweg mit Aufklärungsflügen gegen Nordvietnam und mit kombinierten laotisch-südvietnamesisch-amerikanischen Landoperationen in Südlao begonnen. Die amerikanische Regierung fordere Souvanna auf, diese Unternehmungen formell als von seiner Regierung eingeladen zu billigen⁸.



Selbst wenn Souvanna dies gekonnt hätte, wäre eine solche Erklärung ein klarer Verstoß gegen die Genfer Abkommen von 1962 gewesen. Aber er konnte eine solche Erklärung rechtens nicht abgeben, weil er hierzu die Zustimmung der Pathet Lao-Gruppe benötigt hätte, an die natürlich nicht zu denken war. Also lehnte Souvanna ein solches Ansinnen entristet ab und erklärte seinen Rücktritt. Es folgte dann, was die Zeitschrift *Time* mit »einige Stunden intensiven diplomatischen Armverrenkens« durch Unger umschrieb⁹. Über den genauen Inhalt dieser Manöver ist bislang nichts bekannt geworden. Fest steht, daß Souvanna am nächsten Tag in sein Amt zurückkehrte und doch die von den USA gewünschte Erklärung abgab. Seither ist er nichts mehr als eine Puppe in der Hand der mächtigeren Elemente, die in Vientiane die Drähte ziehen. Mit seiner Erklärung war nach dem Zusammenbruch des international verankerten Laos-Statuts auch das innere Gefüge des Friedens von 1962 endgültig geplatzt.

Der neue Laos-Krieg

Waren die vollständige Machtübernahme durch die Rechte in Vientiane und der Beginn der direkten amerikanischen Intervention in und durch Laos hindurch örtlich zwar glatt verlaufen, so hatten sie doch einen gewissen internationalen Widerhall. Die Sowjetunion verlangte jetzt den schleunigen Wiederzusammentritt der Genfer Konferenz zur Überprüfung der Lage, ein Vorstoß, dem sich etwas später auch Frankreich anschloß. Da Washington jedoch glaubte, ohne Schwierig-

keiten in einigen Monaten der Pathet Lao, der Vietcong und der Nordvietnamesen Herr werden zu können, verweigerte es ein Eingehen auf diese Vorschläge. In seinem Namen lehnte die englische Regierung als Ko-Präsident der Konferenz deren Wiedertzusammentritt als »gegenstandslos« ab.

Indessen gelang es trotz der gewaltigen Vermehrung der alliierten Kräfte — 5000 Amerikaner, 60 000 Laoten, 15 000 Südvietnamesen, 10 000 Thai, 8000 Kuomintang-Chinesen — weder 1964 noch 1965, auch nur die beiden in Dalat gesteckten Anfangsziele zu erreichen: Weder konnten die Green Berets im Süden die Kolonialstraße No. 9 in ihre Hand bekommen noch konnte die Armee Phoumi Nosavans die strategische Urnebene, das Tor nach dem Rücken Nordvietnams, erobern. Alle Terraingewinne in der trockenen Jahreszeit gingen in der Regenzeit immer wieder an die elastisch operierenden, nunmehr vereinten Linksneutralisten und Pathet Lao verloren. Auch der intensive Luftkrieg zeitigte keine entscheidenden Ergebnisse, obwohl die USA-Luftwaffe von April 1964 bis Ende 1966 über 600 Maschinen über Laos einbüßte. Immerhin scheint die Laos-Operation jedoch in ihrer ersten Phase der amerikanischen Führung in Saigon gute Dienste geleistet zu haben.

Da konventionelle Operationen nicht weiterführten, legte die amerikanische Führung den Akzent auf die Intensivierung von Guerilla und Gegenguerilla, für die sich bessere Voraussetzungen zu bieten schienen. Die amerikanischen Stäbe hatten sich schon vor der Kong Le-Kampagne von 1960 die guten Dienste der größten laotischen Minderheit, der Meo-Stämme im nordlaotischen Bergland, zu versichern gewußt. Die Berg-Meos, die die dicht bewaldeten Hochlandregionen bewohnen, wo sich aus Klima-Gründen nur selten laotische und vietnamesische Siedler hinaufwagen, leben als Allogone in einer latenten Spannung zu den Behörden des Tieflandes, vor allem jene Dörfer, die im Mohnanbau und der Opiumgewinnung eine Haupteinnahmequelle hatten. Per Fallschirm abgesetzte amerikanische Berater organisierten diese Unterstämme jetzt in Guerilla-Einheiten, deren Aufgabe es war, in den unzugänglichen Bergregionen Lager und Landeplätze für Helikopter und Transportmaschinen anzulegen, Radio-personal zu beherbergen, das den von Thailand herüberfliegenden Bomberstrom nach Nordvietnam leitete, später durch gezielte Kommandounternehmen die Pathet Lao im Rücken zu packen, ihren Nachschub zu stören und eines Tages den Krieg nach Hanoi zu tragen. Als Gegenleistung sagten sie den Meo freien Absatz des Opiums über Saigon und Bangkok zu. Eine Meo-Armee in Stärke von mehreren Bataillonen unter der Führung des Meo-Generals Vang Pao wurde in dieser Kriegsphase zu einer der wirksamsten Waffen der Amerikaner in Laos. Das Opiumgeschäft erwies sich zudem als so rentabel, daß bis 1968 nicht nur die laotische Rechte, sondern z. B. auch die Gruppe des südvietnamesischen Luftmarschalls Ky erhebliche Teile ihrer Ausgaben mit dem Opiumschmuggel in Militärmaschinen nach Saigon und Vientiane bestritt¹⁰.

Die Lage des Gegners schien die amerikanische Strategie zunächst zu begünstigen. Die vereinigte Linke beschränkte sich ab 1964 darauf, die von ihr gehaltenen Gebiete elastisch zu verteidigen. In Vientiane erklärte man, daß es ihr einmal an modernem Material und an Truppenstärke gebreche, um die erfolgreichen Vorstöße vom Frühjahr 1961 und 1962 zu wiederholen. In der Tat wurde die Stärke der Linksneutralisten auf nicht mehr als 5000 Mann und die der Pathet Lao auf etwa 30 000—35 000 Mann geschätzt. Allerdings treten Partisanen in schwer zu beziffernder Stärke hinzu; in Vientiane schätzt man sie auf bis zu 100 000 Mann. Zweitens lag es offenbar nicht im Interesse Hanois, in Laos einen Nebenkriegsschauplatz größeren Ausmaßes zu eröffnen, sondern lediglich die Verbindungslinien in Nord-Süd-Richtung offenzuhalten, die ab 1964 im Vietnam-Krieg eine entscheidende

Rolle spielten. Es handelt sich hierbei um ein Bündel von ausgezeichnet getarnten Dschungelstraßen, dem sogenannten Ho Chi Minh-Pfad, die über verschiedene Pässe im annamitischen Scheidegebirge Nordvietnam verlassen, auf den laotischen Abhang übertreten, den 17. Breitengrad in Laos umgehen und tief im Süden nahe der kambodschanischen Grenze wieder in Siedvietnam münden. Bis 1964 war der Verkehr auf diesen Dschungelpfaden relativ gering gewesen, weil die Vietcong ihren Nachschub direkter durch den unbewachten Bergteil der Demarkationslinie in Vietnam schleusen konnten. In dem Maße, in dem die Amerikaner jedoch mit eigenen Truppen und besonders durch unaufhörliche Luftangriffe diese Zugänge zu sperren suchten, wick der Verkehr zwischen Hanoi und den Basen der FNL auf den Ho Chi Minh-Pfad aus.

Die Amerikaner unternahmen immense Anstrengungen, um diese Nord-Süd-Ader abzuschneiden. Da Landoperationen größten Stils — 1964 entlang der Kolonialstraße No. 9 und im Winter 1967/68 mit dem versuchten Bau der McNamara-Linie, einem befestigten Sperrgürtel am 17. Breitengrad bis zum Mekong — scheiterten, versuchte die USA-Luftwaffe mit Bombenangriffen, Entlaubung des Dschungels durch chemische Pflanzentöter, Fallschirmjäger-Einsätzen und von den Meos begleiteten Kommandoüberfällen den Nachschub zu unterbinden. Bis heute blieben alle diese Bemühungen erfolglos. Nach amerikanischen Schätzungen wurde in optimalen Fällen etwa 10 Prozent des Verkehr abgeriegt¹¹, der Anfang 1968 mit einer geschätzten Monatsfrequenz von etwa 100 000 Mann in beiden Richtungen seine höchste Intensität erreichte. Wo früher nur Träger- und Elefantengruppen gezogen waren, rollten Fahrradkolonnen und schließlich Konvois erbeuteter amerikanischer Lastwagen Tag und Nacht unter undurchdringlichen Dschungelbaldachinen, die auch starke Napalm- und Pflanzengiftangriffe nicht dauerhaft aufreißen konnten. Der Ho Chi Minh-Pfad war und blieb offen. Immerhin bedeuteten die im Meo-Hochland geführten Kommando-unternehmen eine genügend große Bedrohung des FNL-Nachschubs, um die ihn deckende laotische Linke zur Aktion zu treiben. Im Winter 1965/66 säuberten die Pathet Lao, wohl mit aktiver Hilfe nordvietnamesischer Verbände, zunächst die Provinzen Phong Saly und Sam Neua von allen feindlichen Meo-Nestern. Im Herbst 1966 fiel das größte befestigte Lager der Green Berets im Meo-Hochland, Phati, und ein Jahr später ging der letzte Meo-Stützpunkt in Mittellaos unter, wobei General Vang Pao umkam und sich 3000 Meo-Krieger den Pathet Lao anschlossen.

Von diesem Zeitpunkt an ging die Initiative im Laos-Krieg wieder eindeutig an die Linke über. Diese begnügte sich jetzt nicht mehr nur mit der hinhaltenden Verteidigung der Urnebene und des Ho Chi Minh-Pfads. Im Januar 1968 vernichtete ein Blitzangriff gegen die Fliegerbasis von Watthay praktisch die gesamte von den Amerikanern aufgebaute und ausgerüstete königliche Luftwaffe. Etwas später nahmen die Pathet Lao zunächst Muong Soui in Nordlaos ein, wobei 6000 Kuomintang-Chinesen eingekesselt und aufgerieben wurden. Drei Wochen später fiel Nam Bac, das den direkten Zugang nach Vientiane sperrte, wobei 12 000 Mann der königlichen Armee entweder umkamen oder zu den Pathet Lao überliefen. Im Sommer schlossen die Pathet Lao die beiden strategisch wichtigen Orte Saravane und Attopeu in Südlaos ein und hungerten sie praktisch aus. Damit schwand für die Amerikaner die letzte Hoffnung, quer durch Südlaos die strategische Verbindung zwischen Thailand und Südvietnam herzustellen und so einen geschlossenen Brückenkopf rund um die Deltas des Menam und Mekong zu bilden. Pakse am Mekong wurde eingeschlossen, und im Frühjahr 1969 erreichten die Pathet Lao die burmesische Grenze, während andere Verbände weiter südlich die Straßenverbindung zwischen Vientiane und Luang Prabang unterbrachen. Damit ist erst-

mals das Überleben eines von der pro-amerikanischen Rechten kontrollierten Rumpf-Laos im Mekong-Tal in Frage gestellt.

Dennoch scheint es, daß die Linke vorläufig nicht daran denkt, den Mekong zu sperren oder die beiden Hauptstädte einzunehmen. Ihr strategisches Denken scheint dahin zu gehen, daß mit der jetzt absehbaren Liquidierung des Vietnam-Konflikts sich das Laos-Problem von selbst beheben wird. Es genügt vorläufig, so viele amerikanische Truppen wie möglich zu binden.

Die Lage ist für die Rechte und die sie patronierenden Amerikaner in der Tat mehr als ernst. Nicht nur ihre beiden strategischen Nahziele, die Abschneidung des Nord-Süd-Verkehrs der FNL und die Herstellung einer geschlossenen Front gegen Norden, sind unerreicht. Die Benutzung von Nordlaos als Operationsbasis gegen Nordvietnam und gegen China ist heute undenkbar geworden. Der Puffer zwischen dem kommunistischen Nordosten und dem pro-amerikanischen Thailand ist in doppelter Hinsicht durchlöchert, seit die Linke den Mekong erreicht hat und pro-kommunistische Aufstandsbewegungen in weiten Teilen von Nord- und Ostthailand rasch an Boden gewinnen. Damit sind auch die Pressionsmöglichkeiten der Amerikaner auf Burma — über die Schan-Staaten — und auf Kambodscha — durch dessen völlige Umklammerung — wesentlich geringer geworden. An eine Wiederherstellung des Status quo wie 1962 auf diplomatischem Weg ist nicht zu denken, weil die Voraussetzungen hierfür weggefallen sind. Die Genfer Abkommen von 1962 sind so gründlich zerstört worden, daß eine bloße Rückkehr zu ihnen nicht in Frage kommt. Insbesondere ist ihr Eckstein, das Vorhandensein einer neutralen dritten Gruppe, durch die amerikanische Laos-Politik selbst beseitigt worden. Prinz Souvanna Phouma repräsentiert keine politische Formation mehr, er selbst ist der Linken durch sein Verhalten seit 1964 suspekt geworden; es ist nicht damit zu rechnen, daß sie ihn wieder als Regierungschef akzeptiert, falls sich diese Frage überhaupt noch einmal stellen sollte. Vielmehr mündet heute die von den USA angestrebte Bipolarisierung auf eine Radikallösung, das Obsiegen der einen und das totale Ver-

schwinden der anderen Seite, aus, und alles deutet darauf hin, daß die Linke die stärkere Partei bleibt.

Man darf sich fragen, wie es hierzu kommen konnte. Zweifellos stellt sich heute die von den USA erfolgreich unternommene Zerstörung der Dritten Kraft als verhängnisvoll heraus. Aber sie ist nicht der einzige Faktor. Washington tendiert, wie schon früher mehrfach, dazu, pauschal der Intervention Nordvietnams die Schuld zu geben. Demgegenüber ist festzustellen, daß sowohl die amerikanischen Stäbe als auch die laotische Rechte bisher den Beweis für diese Behauptung schuldig geblieben sind. Bisher der Presse vorgeführte »Gefangene« entpuppten sich bei näherer Untersuchung durchweg als Südvietnamesen oder als vietnamesisch sprechende Bewohner von Laos¹². Man kann annehmen, daß die Operationen der Linken von nordvietnamesischen Offizieren beraten und koordiniert werden. Nordvietnamesen sind mit Sicherheit auch die Spezialisten, die die Radargeräte und spezialisierten Flakwaffen bedienen, die den Ho Chi Minh-Pfad und die Einflugschneisen nach Nordvietnam bewachen. Insgesamt jedoch kann es kaum einen Zweifel geben, daß sowohl numerisch wie qualitativ die Intervention Nordvietnams auf der Seiten der Linken viel geringer ist als die der Amerikaner und ihrer Trabanten auf der Seite der Rechten. Zudem ist wohl die Intervention einer nicht-asiatischen Großmacht mit anderen Maßstäben zu messen als die eines direkten Nachbarn, dessen elementare Sicherheitsbedürfnisse viel stärker durch die Vorgänge in Laos berührt werden.

Entscheidend für den vorläufigen Ausgang des Laos-Konflikts scheint vielmehr zu sein, daß die Rechte und die Amerikaner es nicht verstanden haben, der Bevölkerung das Gefühl zu geben, daß ihre Sache bei ihnen in guten Händen ist. Die Amerikaner haben zwar immense Summen nach Laos gepumpt — in neun Jahren über eine Milliarde Dollar —, was dazu führte, daß der Kip fünfmal abgewertet werden mußte und daß sich Reichtum in den Händen weniger Nutznießer konzentrierte. Die amerikanischen Saturierungsbombardements haben die Amerikaner bei der Landbevölkerung nicht beliebter gemacht. Wie anders ist es zu erklären, daß



Der stellvertretende Generalsekretär und Generaldirektor des Europäischen Sitzes der Vereinten Nationen in Genf, Vittorio Winspeare-Guicciardi(links), nimmt hier am 26. August 1969 das Beglaubigungsschreiben von Botschafter Swidbert Schnippenkoetter entgegen. Botschafter Schnippenkoetter vertritt die Bundesrepublik Deutschland bei allen in Genf ansässigen internationalen Organisationen, so beim Europäischen Büro der Vereinten Nationen mit ihren Sonderkörperschaften und einigen Sonderorganisationen. (Siehe VN Heft 4/1969 S. 125.)

in der Trockenperiode 1967/68 rund 200 000 Laoten über den Mekong nach Thailand flüchteten, 400 000 andere aber in die von den Pathet Lao gehaltenen Gebiete?

Die Pathet Lao andererseits brachten zwar keine Prosperität, aber ihre Aktionen konzentrierten sich wirksam auf eine Landreform, auf die Alphabetisierung der Bevölkerung, auf elementare Gesundheitsmaßnahmen, auf den Beginn einer bescheidenen Industrialisierung in den Höhlen des Gebirges. Während im Mekong-Tal praktisch nichts für die Flüchtlinge und Bauern getan wird, besitzt die Pathet Lao-Zone heute 15 Krankenhäuser, zwei Radiostationen, 840 Schulen mit 39 000 Schülern. Die Pathet Lao-Soldaten, die keinen Sold erhalten, zahlen für ihren Unterhalt an die Bauern in Arbeitstagen...

Ausblick

Was die Zukunft von Laos betrifft, so scheint die Linke heute militärisch wie politisch die stärkeren Karten zu halten. Mit dem Verschwinden der Neutralisten ist auch keine Möglichkeit eines praktischen Kompromisses mehr abzusehen. So ist kaum zu erwarten, daß eine friedliche Lösung sich wieder am Verhandlungstisch finden läßt. Vielmehr dürfte die Diplomatie lediglich jene Resultate sanktionieren, die jetzt auf den Schlachtfeldern Vietnams erkämpft werden.

Als Vorbild für eine mögliche Schlichtung des Vietnam-Konflikts ist Laos nur von negativem Wert. Sowohl Hanoi wie die FNL haben klargemacht, daß sie sich nicht ein neues Mal auf eine Regelung einlassen werden, die dem Gegner erlaubt, die am Konferenztisch besiegelten Abmachungen zu unterminieren. Sie scheinen vordringlich an einer vernünftigen Regionallösung interessiert. Auf dem Treffen der politischen Kräfte Indochinas im Oktober 1965 in Pnom Penh sprachen sich sowohl Neutralisten wie Kommunisten aus Vietnam, Laos und Kambodscha für die Wiederherstellung der

indochinesischen regionalen Zusammenarbeit nach dem Muster der Französischen Union aus, besonders auf dem Gebiet der Finanzen, des Außenhandels, der Investitionen u. dgl. Eine solche Zusammenarbeit ist sinnvoll, denn Laos wie Kambodscha sind zu kleine Gebilde, um erfolgreich die Schwierigkeiten einer beschleunigten Entwicklung meistern zu können. Im Rahmen einer solchen Union, in der Hanoi als das stärkste Element naturgemäß die führende Rolle spielen würde, wäre am ehesten eine Lösung der heutigen Probleme Indochinas zu suchen.

Ein neuer Neutralisierungsversuch, wenn überhaupt, hätte in einem solchen Rahmen auch größere Plausibilität, weil die stabilisierenden Elemente stärker wären. Für die interessierten Großmächte, China an der Spitze, hätte eine solche Lösung den Vorteil, das notwendige Glacis genügend weit von seinen Grenzen weg auszudehnen, um beim heutigen Stande der Kriegstechnik glaubhaft zu sein.

Anmerkungen:

- 1 Für diese Periode der indochinesischen Entwicklung siehe u. a. P. Devillers, *Histoire du Vietnam 1940-1952*, Paris 1952; E. Hammer, *The Struggle for Indochina*, Stanford 1954; D. Lancaster, *The Emancipation of Indochina*, London 1961; K. Sasorith, *Le Laos*, Paris 1953; H. Henle, *Chinas Schatten über Südostasien*, Hamburg 1964 (für alle Vorgänge bis zum Ende der Laos-Konferenz 1962). Für den Wechsel in den amerikanischen außenpolitischen Zielen u. a. D. Horowitz, *From Yalta to Vietnam*, New York 1965; M. Guttman, *Vietnam*, New York 1965.
- 2 UN-Doc. S/4236 vom 4. November 1959.
- 3 New York Times vom 3. November 1962.
- 4 New York Herald Tribune vom 5. Dezember 1962.
- 5 Le Monde vom 26. April 1964.
- 6 New York Times vom 26. Februar 1962.
- 7 Le Monde vom 18. Mai 1967.
- 8 Newsweek vom 26. April 1964.
- 9 Time Magazine vom 29. April 1964.
- 10 Newsweek vom 12. April 1968.
- 11 New York Times vom 15. Februar 1968.
- 12 Le Monde Diplomatique vom Juni 1968.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Zur Vorläufigen Tagesordnung der 24. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung im allgemeinen und im besonderen

I

Gegenwärtig geht am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York die 24. Ordentliche Generalversammlung ihrem Ende entgegen. Sie begann ihre diesjährige Sitzungsperiode am 16. September, am dritten Dienstag des Monats, wie es die Geschäftsordnung der Generalversammlung bestimmt.

Es zeigt sich immer wieder, daß Gegner wie Anhänger der Weltorganisation wenig davon wissen, wie sie arbeitet, nach welchen Regeln sie die Satzungsziele in die Praxis umzusetzen sucht, an welchen Grenzen sie in der Realität stößt, kurz, wie alles das geschieht, was in den Bereich der *Verfahrensordnung* gehört. Der Verfahrensbereich der Vereinten Nationen ist groß und in seiner Vielfältigkeit nur im Überblick zu erfassen und zu beherrschen. Um so nötiger ist es, herausragende Teile des Verfahrensbereichs zu veranschaulichen, da sich nur in ihm und durch ihn die Umsetzung von Handlungsabsicht in Handlungswirklichkeit vollzieht.

Ein wichtiger Teil des Verfahrensbereichs ist die *Tagesordnung* der jeweiligen Generalversammlung, ihre Aufstellung, ihre Annahme, worunter auch die Zusammenfassung verwandter Tagesordnungspunkte gehört, und die Zuweisung dieser Punkte an die sieben Hauptausschüsse, wobei sich das Plenum der Generalversammlung die unmittelbare Behandlung gewisser Themen selbst vorbehält.

Es ist hier von der *Generalversammlung* oder, wie sie immer

mehr genannt wird, von der *Vollversammlung* die Rede, nicht jedoch von den Vereinten Nationen insgesamt. Die Generalversammlung ist nur eins der sechs Hauptorgane, die die Charta (Satzung) der Vereinten Nationen vorsieht. Die anderen fünf Hauptorgane sind der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Treuhänder, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat. Man kann darüber streiten, welches Hauptorgan das wichtigste ist. Die Wichtigkeit hat auch geschwankt. Der Satzung nach ist für Angelegenheiten der Friedenswahrung zweifellos der Sicherheitsrat am bedeutendsten, aber möglicherweise nur den papierernen Bestimmungen, nicht aber der Wirkung nach. Durch das Veto verlagerte sich die Bedeutung mehr auf die Generalversammlung. Dann wurde diese wiederum durch die wachsende Mitgliederzahl der Weltorganisation, gegenwärtig 126, so groß und die Mehrheiten in ihr wurden zu unübersichtlich, so daß sich langsam wieder eine Rückbesinnung auf den Wert des Sicherheitsrates ergab. Aber auch die anderen Hauptorgane haben ihre große Bedeutung, es kommt auf das jeweilige Arbeitsgebiet an. Sicher ist das Sekretariat mit dem Generalsekretär an der Spitze von rund 4000 Mitarbeitern nicht das unbedeutendste.

Diesmal soll nur die *Tagesordnung der Generalversammlung* behandelt werden. Die Bezeichnung »Generalversammlung« ist nicht gut, aber die Bezeichnung »Vollversammlung« unter Umständen mißdeutig. Alle sieben Hauptausschüsse der Generalversammlung sind nämlich sogenannte Vollausschüsse, d. h. alle Mitgliedstaaten der Weltorganisation haben das

Recht, an ihren Sitzungen teilzunehmen und mit abzustimmen (Sitz und Stimme). Das gleiche Recht ist nicht selten für weitere Ausschüsse gegeben, sei es, weil es das übergeordnete Organ so bestimmt hat, sei es, weil es von vornherein in der Geschäftsordnung eines Organs so festgelegt ist. Um Wechselungen mit Vollausschüssen auszuschließen, wird in diesen Ausführungen die Bezeichnung ›Generalversammlung‹ benutzt und die Bezeichnung ›Vollversammlung‹ gemieden.

II

Bevor es zur Annahme der endgültigen Tagesordnung einer Tagung der Generalversammlung kommt, gibt es die Aufstellung der *Vorläufigen Tagesordnung*. Sie erfolgt nach den Regeln der *Geschäftsordnung* der Generalversammlung. Andere Organe haben ihre eigenen Geschäftsordnungen. Wer mit dem Konferenzwesen nicht oder wenig vertraut ist, tut sich meist schwer, sich die Abwicklung einer Tagung oder einer Sitzung oder einer Vielfalt von ihnen vorzustellen. Die Abwicklung einer Konferenz bedarf der Planung und Ordnung. Die *Geschäftsordnung* ist es, die, wie es der Name sagt, die abzuwickelnden Geschäfte ordnet.

Es obliegt dem Generalsekretär, die *Vorläufige Tagesordnung* aufzustellen. Die Geschäftsordnung der Generalversammlung hat das festgelegt. Er muß bestimmte Richtlinien beachten. So sind von ihm in die Vorläufige Tagesordnung regelmäßig folgende Tagesordnungspunkte aufzunehmen:

1. sein Tätigkeitsbericht über das abgelaufene Arbeitsjahr;
2. die Berichte der Hauptorgane der Weltorganisation, also des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats, des Treuhänderrats, des Internationalen Gerichtshofs; darüber hinaus die Berichte der Nebenorgane der Generalversammlung; ferner die Berichte der Sonderorganisationen, soweit das in den Abkommen, die zwischen der Weltorganisation und diesen zum Bereich der Vereinten Nationen gehörenden Fachorganisationen vereinbart ist;
3. alle Punkte, deren Aufnahme in die Tagesordnung der Generalversammlung auf einer früheren Tagung beschlossen wurde;
4. alle Punkte, deren Aufnahme in die Tagesordnung von den übrigen Hauptorganen vorgeschlagen wird;
5. alle Punkte, die den Haushaltsplan des nächsten Rechnungsjahrs betreffen, sowie der Finanzbericht des vergangenen Rechnungsjahrs;
6. alle Punkte, deren Vorlage an die Generalversammlung der Generalsekretär selbst für erforderlich hält;
7. alle Punkte, die von Nichtmitgliedern aufgrund des Art. 35 Abs. 2 der Satzung vorgeschlagen werden. — Diesem Artikel zufolge kann ein Nichtmitgliedstaat (wie die Bundesrepublik Deutschland) die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung auf jede Streitigkeit lenken, in der er Partei ist, damit diese Hauptorgane der Weltorganisation sich mit dem Fall befassen. Der beantragende Nichtmitgliedstaat muß sich aber im voraus verpflichten, die in der Charta für eine friedliche Beilegung vorgebrachter Streitigkeiten festgelegten Verpflichtungen anzuerkennen.

Aufgrund dieser in der Geschäftsordnung enthaltenen Richtlinien (Regel 13) müssen schon eine ganze Anzahl von Tagesordnungspunkten in die Vorläufige Tagesordnung aufgenommen werden. Hinzu kommen sodann eine weitere Anzahl von Routinepunkten, deren Aufnahme in die Vorläufige Tagesordnung aus anderen Regeln der Geschäftsordnung erfolgt. Wenn es zum Beispiel in der Geschäftsordnung der Generalversammlung (Regel 64) heißt, daß unmittelbar nach Eröffnung der ersten und unmittelbar vor Schluß der letzten Plenarsitzung einer jeden Sitzungsperiode der Generalversammlung der Präsident der Versammlung die Delegierten auffordert, eine Minute stillen Gebets oder innerer Sammlung

zu beobachten, so werden damit vier Punkte der Vorläufigen Tagesordnung aufgestellt, die sich zudem regelmäßig später in der endgültigen Tagesordnung wieder finden:

Punkt 1: Eröffnung der Ersten Plenarsitzung.

Punkt 2: Minute stillen Gebets oder innerer Sammlung.

.....

Punkt Y: Minute stillen Gebets oder innerer Sammlung.

Punkt Z: Beendigung der letzten Plenarsitzung.

III

Die so vom Generalsekretär aufgestellte Vorläufige Tagesordnung ist von ihm sechzig Tage vor Beginn der Tagung den Mitgliedern der Vereinten Nationen zu übermitteln (Regel 12). Wie eingangs gesagt, beginnen die Ordentlichen Tagungen der Generalversammlung regelmäßig am dritten Dienstag des Septembers. Ausnahmen, wie sie im Vorjahr 1968 durch die fast gleichzeitig abgehaltenen Präsidentenwahlen in den USA veranlaßt wurden, bedürfen eines besonderen Beschlusses der Generalversammlung. Da der diesjährige dritte Dienstag des Septembers der 16. des Monats war, mußte bei sechzig Tagen Vorzeit der Generalsekretär die von ihm zu erstellende Vorläufige Tagesordnung spätestens am 18. Juli 1969 den Mitgliedstaaten übermitteln haben. Das geschah, denn die Vorläufige Tagesordnung für die laufende Versammlung trägt dieses Datum (UN-Doc. A/7600 vom 18. Juli 1969).

Diese diesjährige *Vorläufige Tagesordnung* enthält 96 Punkte. (Siehe Anhang Anlage 1.)

Zwischen dieser ersten Vorläufigen Tagesordnung und der vom Plenum der Generalversammlung anzunehmenden endgültigen Tagesordnung gibt es Zwischenstadien. So besteht als eine erste weitere Stufe die Möglichkeit, Ergänzungen zur Vorläufigen Tagesordnung einzubringen. Ein Mitglied der Vereinten Nationen, ein Hauptorgan der Weltorganisation und der Generalsekretär, aber nur diese drei Kategorien, können Ergänzungsgegenstände zur Aufnahme in die Tagesordnung beantragen. Das muß spätestens dreißig Tage vor dem festgesetzten Beginn der Generalversammlung geschehen sein; in diesem Jahr mußte es demnach bis zum 16. August 1969 erfolgen. Diese Ergänzungsgegenstände werden vom Generalsekretär auf eine besondere *Ergänzungsliste* gesetzt, die den Mitgliedern spätestens zwanzig Tage vor Beginn der Tagung übermittelt wird. Die diesjährige Ergänzungsliste enthält 5 Ergänzungsgegenstände und trägt das Datum vom 27. August 1969 (UN-Doc. A/7650). (Siehe Anhang Anlage 2.) Eine letzte Möglichkeit, Gegenstände noch vor die Versammlung zu bringen, ist mit der Einbringung von sogenannten *Zusatzgegenständen* möglich. (Siehe Anhang Anlage 3.) Hierbei handelt es sich um Themen, die noch *nach* dem dreißigsten Tag vor Beginn einer Ordentlichen Tagung oder gar noch *während* einer schon laufenden Tagung in die Tagesordnung aufgenommen werden sollen. Der Gedanke war ursprünglich, besonders wichtige oder dringliche Punkte noch behandeln zu können. In der Regel ist das auch der Fall.

So sind z. B. von Irland die Nordirische Frage noch am 5. September, also nur 11 Tage vor Eröffnung der 24. Generalversammlung, und ferner im wesentlichen von einigen westlichen Staaten das Thema Luftpiraterie am 6. Oktober, also als die Tagung bereits drei Wochen lief, eingebracht worden. In diesen Fällen handelt es sich tatsächlich um dringliche, akute Punkte.

Merkwürdigerweise erscheint aber auch die Chinafrage unter den Zusatzgegenständen, eingebracht am 8. September von Albanien, Algerien, Guinea, Jemen, Kambodscha, Kongo (Brazzaville), Kuba, Mali, Mauretanien, Rumänien, Sambia, Südjemen, Syrien und Vereinigte Arabische Republik (man beachte im übrigen Rumänien und das Fehlen der UdSSR und der anderen Ostblockstaaten!), obwohl bei dem China-Thema zwar von Wichtigkeit, aber nicht von aktueller Dringlichkeit gesprochen werden kann, denn die gleichen Antrag-

steller hätten das Thema schon Monate vorher zur Aufnahme in die Vorläufige Tagesordnung beantragen können. Man weiß nicht recht, warum die Chinafrage stets erst im letzten Augenblick eingebracht wird, aber es ist die Regel. Bei einer dritten Gruppe von Zusatzgegenständen spielen dagegen eindeutig propagandistische Gesichtspunkte mit.

Kommt man noch im letzten Augenblick mit einem echt oder scheinbar gewichtigen Thema an, so können der Antragsteller und sein Anhang sicher sein, für es stärkere Aufmerksamkeit in der Weltöffentlichkeit zu finden, als wenn sie es im üblichen Verfahren zur Aufnahme in die stets rund einhundert Themen umfassende allgemeine Liste der Vorläufigen Tagesordnung angemeldet hätten. So sind am 19. September, drei Tage nach Versammlungsbeginn, noch zwei Gegenstände eingebracht worden: 1. Von der Sowjetunion das Thema ›Stärkung der Internationalen Sicherheit‹, auf das Außenminister Gromyko in seiner am gleichen Tage gehaltenen Rede im Plenum der Generalversammlung während der sogenannten Generaldebatte hingewiesen hatte und das nun zusammen mit einem Entschließungsentwurf als formaler Tagesordnungspunkt beantragt wurde, sowie 2. von allen Ostblockländern das Thema ›Abschluß eines internationalen Vertrages über das Verbot von B- und C-Waffen‹, gleichfalls mit einem kompletten Textentwurf.

Die Geschäftsordnung der Generalversammlung erschwert

Krieg ist zuerst die Hoffnung, daß es einem besser gehen wird, hierauf die Erwartung, daß es dem andern schlechter gehen wird, dann die Genugtuung, daß es dem anderen auch nicht besser geht, und hernach die Überraschung, daß es beiden schlechter geht.

KARL KRAUS

derartige spätere Aufnahmen von Punkten in die Tagesordnung nicht einmal besonders. Es genügt, wenn die Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder zustimmt. Ist das geschehen, kann das Thema nach sieben Tagen beraten werden. Soll es jedoch früher oder sofort zur Behandlung kommen, muß die Versammlung mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden und sich an der Abstimmung beteiligenden Mitglieder zustimmen, und auch erst dann, wenn ein Ausschuß über die betreffende Frage Bericht erstattet hat. (Als ›anwesende und abstimmende Mitglieder‹ gelten im Sinne der Geschäftsordnung nur die Mitglieder, die eine Ja- oder eine Nein-Stimme abgeben. Mitglieder, die sich der Stimme enthalten, gelten als nicht abstimmende Mitglieder.)

Das Verfahren zur Aufstellung einer Vorläufigen Tagesordnung, und der Ergänzungsliste sowie die Behandlung etwaiger Zusatzgegenstände verläuft bei Außerordentlichen Tagungen und bei Außerordentlichen Notstandstagungen der Generalversammlung zeitlich zusammengeraffter, sonst in ähnlicher Form.

*

Sind die *Vorläufige Tagesordnung* und die *Ergänzungsliste* aufgestellt, so befaßt sich zuerst der Präsidialausschuß (Lenkungsausschuß) mit ihnen. Das ist auch der Fall, wenn noch später *Zusatzgegenstände* eingebracht werden.

(Wird fortgesetzt)

ANHANG

Die nachstehenden Anlagen sind wörtliche Übersetzungen der angeführten UN-Dokumente. Aus Raumgründen ist bei den einzelnen Tagesordnungspunkten lediglich die Aufzählung der Entschlüsse und der sonstigen Quellen fortgelassen, die neben den allgemeinen Regeln der Geschäftsordnung zur Aufnahme in die Vorläufige Tagesordnung und in die Ergänzungsliste bzw. zur Zulassung als Zusatzgegenstände führten. — Es wird an die einzelnen Tagesordnungspunkte noch häufig anzuknüpfen sein.

Anlage 1

Vorläufige Tagesordnung der 24. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung (UN-Doc. A/7600 vom 18. Juli 1969).

1. Eröffnung der Tagung durch den Vorsitzenden der Delegation von Guatemala. (Zu Beginn jeder Tagung der Generalversammlung führt der Vorsitzende derjenigen Delegation, die während der vorangegangenen Tagung den Präsidenten stellte, solange den Vorsitz, bis die Generalversammlung den Präsidenten für die neue Tagung gewählt hat. Präsident der 23. Ordentlichen Tagung war der inzwischen verstorbene Außenminister von Guatemala, Emilio Arenales.)
2. Minute stillen Gebets oder innerer Sammlung.
3. Vollmachten der Delegierten zur 24. Tagung der Generalversammlung:
 - a) Einsetzung des Vollmachtenprüfungsausschusses;
 - b) Bericht des Vollmachtenprüfungsausschusses.
4. Wahl des Präsidenten.
5. Einsetzung der Hauptausschüsse und Wahl der Amtsträger der Hauptausschüsse. (Amtsträger sind der Vorsitzende, der Stellvertretende Vorsitzende und der Berichterstatter der Ausschüsse.)
6. Wahl der Vizepräsidenten.
7. Benachrichtigung der Generalversammlung durch den Generalsekretär gemäß Art. 12 Abs. 2 der Charta der Vereinten Nationen. (Der Generalsekretär muß die Generalversammlung über alle die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten, mit denen der Sicherheitsrat befaßt ist, unterrichten.)
8. Annahme der Tagesordnung.
9. Generaldebatte.
10. Bericht des Sicherheitsrats.
11. Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Organisation.
12. Bericht des Wirtschafts- und Sozialrats.
13. Bericht des Treuhänders.
14. Bericht des Internationalen Gerichtshofs.
15. Bericht der Internationalen Atomenergie-Organisation.
16. Wahl von fünf zeitweiligen (nichtständigen) Mitgliedern des Sicherheitsrats.
17. Wahl von neun Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialrats.
18. Wahl von fünf Mitgliedern des Internationalen Gerichtshofs.
19. Wahl von fünfzehn Mitgliedern des Rats für industrielle Entwicklung.
20. Ernennung der Mitglieder des Friedensbeobachtungsausschusses.
21. Probleme der menschlichen Umwelt (Umwelthygiene): Bericht des Generalsekretärs.
22. Vierte Internationale Konferenz über die friedliche Nutzung der Atomenergie: Bericht des Generalsekretärs.
23. Durchführung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker: Bericht des Sonderausschusses über den Stand der Durchführung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker.
24. Sonderprogramme anlässlich des Zehnten Jahrestages der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker: Bericht des Vorbereitungsausschusses für den Zehnten Jahrestag der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker.
25. Feierlichkeiten anlässlich des 25. Jahrestages des Bestehens der Vereinten Nationen: Bericht des Vorbereitungsausschusses für den 25. Jahrestag der Vereinten Nationen.
26. Installierung mechanischer Abstimmungseinrichtungen: Bericht des Generalsekretärs.
27. Die Lage im Nahen Osten.
28. Internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung des Weltraums: Bericht des Ausschusses über die friedliche Nutzung des Weltraums.
29. Die Frage der allgemeinen und vollständigen Abrüstung:
 - a) Bericht der Konferenz des 18-Mächte-Abrüstungsausschusses;
 - b) Bericht des Generalsekretärs.

30. Dringende Notwendigkeit der Einstellung der Atom- und Wasserstoffversuche: Bericht der Konferenz des 18-Mächte-Abrüstungsausschusses.
31. Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten:
 - a) Durchführung der Ergebnisse der Konferenz: Bericht des Generalsekretärs;
 - b) Einsetzung eines internationalen Dienstes für Kernversuche zu friedlichen Zwecken unter geeigneter internationaler Kontrolle im Rahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation: Bericht des Generalsekretärs;
 - c) Beiträge der Kerntechnik für die wirtschaftliche und wissenschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer: Bericht des Generalsekretärs.
32. Frage des Vorbehalts des unter der Hohen See jenseits der gegenwärtigen nationalen Hoheitsgrenzen liegenden Seebetts, des Meeresbodens und seines Untergrundes ausschließlich für friedliche Zwecke sowie der Nutzung ihrer Reichtümer im Interesse der Menschheit:
 - a) Bericht des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Seebetts und des Meeresbodens jenseits der gegenwärtigen nationalen Hoheitsgrenzen;
 - b) Bericht des Generalsekretärs.
33. Die Wirkungen der atomaren Bestrahlung: Bericht des wissenschaftlichen Ausschusses der Vereinten Nationen über die Wirkungen der atomaren Bestrahlung (Strahlenausstoß).
34. Die Politik der Apartheid der Regierung Südafrikas: Bericht des Sonderausschusses über die Politik der Apartheid der Regierung der Republik Südafrika.
35. Umfassende Prüfung der gesamten Frage der friedenserhaltenden Operationen in allen ihren Aspekten: Bericht des Sonderausschusses für friedenserhaltende Operationen.
36. Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten:
 - a) Bericht des Generalkommissars;
 - b) Bericht des Generalsekretärs.
37. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (Welthandelskonferenz): Bericht des Handels- und Entwicklungsrats.

Professor Dr. Karl Josef Partsch, Bonner Staats- und Völkerrechtler, ist deutsches Mitglied des Ausschusses der Vereinten Nationen gegen Rassendiskriminierung. Er wurde von der Bundesregierung den Vereinten Nationen vorgeschlagen und vom zuständigen UN-Gremium gewählt. Professor Partsch ist mit der Materie »Menschenrechte« vertraut und gehörte schon der deutschen Delegation bei der Ersten Menschenrechtskonferenz 1968 in Teheran an. (Siehe VN Heft 4/1969 S. 125.)



38. Die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung: Bericht des Rats für industrielle Entwicklung.
39. Der Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen.
40. Die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen: Bericht des Vorbereitungsausschusses für die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen.
41. Internationales Jahr für Erziehung: Bericht des Generalsekretärs.
42. Ein Kriegstag für den Frieden.
43. Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Ausbildung von nationalem technischen Personal für die beschleunigte Industrialisierung der Entwicklungsländer: Bericht des Generalsekretärs.
44. Das Institut der Vereinten Nationen für Ausbildung und Forschung: Bericht des Leitenden Direktors.
45. Praktische Tätigkeiten auf dem Gebiet der Entwicklung:
 - a) Tätigkeiten des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen: Bericht des Verwaltungsrats;
 - b) Tätigkeiten des Generalsekretärs.
46. Prüfung des Welternährungsprogramms.
47. Allgemeine Überprüfung der Programme und Tätigkeiten der Vereinten Nationen, der Sonderorganisationen, der Internationalen Atomenergie-Organisation, des Weltkinderhilfswerks und aller sonstigen Institutionen und Körperschaften des Bereichs der Vereinten Nationen bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und technischen Zusammenarbeit und in verwandten Gebieten.
48. Entwurf einer Erklärung über Sozialen Fortschritt und Entwicklung.
49. Bericht des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge.
50. Wohnungsbau und Städteplanung: Bericht des Generalsekretärs.
51. Städtepartnerschaften als Mittel der internationalen Zusammenarbeit: Bericht des Wirtschafts- und Sozialrats.
52. Beseitigung aller Formen religiöser Intoleranz:
 - a) Entwurf einer Erklärung über die Beseitigung aller Formen religiöser Intoleranz;
 - b) Entwurf eines internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen der Intoleranz und der Diskriminierung auf den Gebieten der Religion und des Glaubens.
53. Schaffung des Amtes eines Hochkommissars für Menschenrechte.
54. Informationsfreiheit:
 - a) Entwurf einer Erklärung über Informationsfreiheit;
 - b) Entwurf eines Übereinkommens über Informationsfreiheit.
55. Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung:
 - a) Durchführung der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung;
 - b) Stand des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung: Bericht des Generalsekretärs;
 - c) Programme für die Feierlichkeiten des Internationalen Jahres für Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung 1971: Bericht des Generalsekretärs.
56. Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Intoleranz: Bericht des Generalsekretärs.
57. Frage der Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Politik der rassistischen Diskriminierung und Trennung sowie der Apartheid, in allen Staaten und mit besonderem Hinblick auf Kolonien und andere abhängige Länder und Gebiete:
 - a) Maßnahmen zur wirkungsvollen Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung sowie der Politik der Apartheid im südlichen Afrika: Bericht des Generalsekretärs;
 - b) Bericht der Sachverständigengruppe über die Behandlung politischer Gefangener in Südafrika: Bericht des Generalsekretärs.
58. Stand des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Internationalen Paktes über staatsbürgerliche und politische Rechte und über das Protokoll zu dem Internationalen Pakt über staatsbürgerliche und politische Rechte: Bericht des Generalsekretärs.
59. Das Internationale Jahr für Menschenrechte: Bericht des Generalsekretärs.
60. Durchführung der Empfehlungen der Internationalen Konferenz für Menschenrechte: Bericht des Generalsekretärs.
61. Beachtung der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten: Bericht des Generalsekretärs.
62. Erziehung der Jugend zur Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten: Bericht des Generalsekretärs.
63. Berichterstattung über Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung gemäß Art. 73 e der Charta der Vereinten Nationen:
 - a) Bericht des Generalsekretärs;

- b) Bericht des Sonderausschusses über den Stand der Durchführung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker.
64. Die Namibia-Frage (Südwestafrika):
- Bericht des Sonderausschusses über den Stand der Durchführung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker;
 - Bericht des Rats der Vereinten Nationen für Namibia;
 - Ernennung eines Kommissars der Vereinten Nationen für Namibia.
65. Die Territorien unter portugiesischer Verwaltung:
- Bericht des Sonderausschusses über den Stand der Durchführung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker;
 - Bericht des Generalsekretärs.
66. Die Fidschi-Frage: Bericht des Sonderausschusses über den Stand der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker.
67. Die Oman-Frage: Bericht des Sonderausschusses über den Stand der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker.
68. Die Tätigkeiten ausländischer, wirtschaftlicher und anderer Interessenten, welche sowohl die Durchführung der Erklärung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker in Südrhodesien, Namibia und in den Territorien unter portugiesischer Herrschaft sowie in allen anderen Gebieten unter kolonialer Herrschaft ebenso behindern wie die Anstrengungen, den Kolonialismus, die Apartheid und die rassische Diskriminierung im südlichen Afrika zu beseitigen: Bericht des Sonderausschusses über den Stand der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker.
69. Durchführung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker durch die Sonderorganisationen und die anderen mit den Vereinten Nationen verbundenen internationalen Institutionen:
- Bericht des Sonderausschusses über den Stand der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker;
 - Bericht des Generalsekretärs.
70. Erziehungs- und Ausbildungsprogramme der Vereinten Nationen für Südafrika: Bericht des Generalsekretärs.
71. Angebote der Mitgliedsstaaten von Studien und Ausbildungsmöglichkeiten zugunsten der Einwohner von Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung: Bericht des Generalsekretärs.
72. Finanzberichte und Rechnungslegungen für das Finanzjahr 1968 und Berichte des Rats der Rechnungsprüfer:
- Vereinte Nationen;
 - Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen;
 - Weltkinderhilfswerk;
 - Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten;
 - Institut der Vereinten Nationen für Ausbildung und Forschung;
 - Freiwillige, vom Hochkommissar für die Vereinten Nationen verwaltete Beiträge.
73. Ergänzende Schätzungen für das Finanzjahr 1969.
74. Haushaltsvoranschläge für das Finanzjahr 1970.
75. Vorausschätzungen für das Finanzjahr 1971.
76. Prüfung des Konferenzwesens: Bericht des Ausschusses für Konferenzen.
77. Neubesetzung frei gewordener Stellen in nachgeordneten Körperschaften der Vereinten Nationen:
- Beratungsausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen;
 - Beitragsausschuß;
 - Rat der Rechnungsprüfer;
 - Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen.
78. Beitragsschlüssel für die Verteilung der Ausgaben der Vereinten Nationen: Bericht des Beitragsausschusses.
79. Rechnungsprüfungsberichte über die Ausgaben der Sonderorganisationen und der Internationalen Atomenergie-Organisation:
- Zuteilungen aus dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen für Technische Hilfe;
 - Zuwendungen aus dem Sonderfonds des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen.
80. Zusammenarbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Verwaltung und des Haushalts mit den Sonderorganisationen und der Internationalen Atomenergie-Organisation: Berichte des Beratungsausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen.
81. Durchführung der Empfehlungen des Sachverständigenausschusses für die Prüfung der Finanzen der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen: Bericht des Beratungsausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen.
82. Publikationen und Dokumentation der Vereinten Nationen: Bericht des Generalsekretärs.
83. Personalangelegenheiten:
- Zusammensetzung des Sekretariats: Bericht des Generalsekretärs;
 - Sonstige Personalfragen.
84. Bericht des Rats für Pensionsangelegenheiten der Vereinten Nationen.
85. Die Internationale Schule der Vereinten Nationen: Bericht des Generalsekretärs.
86. Bericht der Völkerrechtskommission über die Tätigkeit während ihrer 21. Tagung.
87. Entwurf eines Übereinkommens über Sondermissionen.
88. Bericht des Sonderausschusses über die Begriffsbestimmung der Aggression.
89. Erörterung von Grundsätzen des Völkerrechts bezüglich freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen: Bericht des Sonderausschusses über Grundsätze des Völkerrechts bezüglich freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen Staaten.
90. Bericht des Ausschusses der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht über die Arbeit des Ausschusses während seiner zweiten Tagung.
91. Förderungsprogramme der Vereinten Nationen zugunsten von Lehre, Studium, Ausbreitung und stärkerer Anerkennung des Völkerrechts: Bericht des Generalsekretärs.
92. Probleme und Bedürfnisse der Jugend sowie ihre Beteiligung an der gesellschaftlichen Entwicklung.
93. Änderung des Art. 22 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (Sitz des Gerichts) und hierdurch erforderliche Änderungen der Art. 23 und 28: Vorschlag des Internationalen Gerichtshofs.
94. Erklärung und Entschlüsse, die von der Konferenz der Vereinten Nationen für Vertragsrecht angenommen wurden:
- Erklärung über die weltweite Beteiligung an dem Wiener Übereinkommen über das Vertragsrecht;
 - EntschlieÙung bezüglich Art. 1 des Wiener Übereinkommens über das Vertragsrecht;
 - EntschlieÙung bezüglich Art. 66 des Wiener Übereinkommens über das Vertragsrecht und dem zugehörigen Anhang.
95. Fünfzigster Jahrestag der Internationalen Arbeitsorganisation.
96. Änderungen der Geschäftsordnung der Generalversammlung als Folge der Änderung der Regel 51.

Anlage 2

Ergänzungsliste von Gegenständen für die Aufnahme in die Tagesordnung der 24. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung (UN-Doc. A/7650 vom 27. August 1969).

- S. 1. Entwicklung des Tourismus.
- S. 2. Abkommen zwischen der Republik Indonesien und dem Königreich Niederlande über West-Neuguinea (West-Irian): Bericht des Generalsekretärs über die Selbstbestimmung in West-Irian.
- S. 3. Abzug aller unter der Flagge der Vereinten Nationen Südkorea besetzt haltenden Truppen der Vereinigten Staaten und anderer Länder.
- S. 4. Auflösung der Kommission der Vereinten Nationen für die Wiedervereinigung und den Wiederaufbau Koreas.
- S. 5. Probleme der älteren und alten Menschen.

Anlage 3

Ersuchen um Aufnahme von Zusatzgegenständen in die Tagesordnung der 24. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung.

- A. 1. Die Lage in Nordirland (UN-Doc. A/7651 vom 5. September 1969).
- A. 2. Wiederherstellung der Rechte der Volksrepublik China in den Vereinten Nationen (UN-Doc. A/7652 vom 8. September 1969).
- A. 3. Die Korea-Frage: Bericht der Kommission der Vereinten Nationen für die Wiedervereinigung und den Wiederaufbau Koreas (UN-Doc. A/7653 vom 11. September 1969).
- A. 4. Die Stärkung der internationalen Sicherheit (UN-Doc. A/7654 vom 19. September 1969).
- A. 5. Abschluß eines Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Erzeugung und Lagerung von chemischen und bakteriologischen (biologischen) Waffen und über deren Vernichtung (UN-Doc. A/7655 vom 19. September 1969).
- A. 6. Luftpiraterie (UN-Doc. A/7656 vom 6. Oktober 1969).
- A. 7. Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Organisation für Afrikanische Einheit: Manifest über Südafrika (UN-Doc. A/7657 vom 20. Oktober 1969).

Entschlüsseungen des Sicherheitsrats: Nahost

Nahost

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Verurteilung des israelischen Angriffs auf libanesishe Dörfer und Bedauern über alle Gewaltakte in Nahost. — EntschlieÙung 270 (1969) vom 26. August 1969

Der Sicherheitsrat,

- nach Erörterung der Tagesordnung, enthalten in Dokument S/Agenda/1498/Rev. 1,
 - nach Kenntnisnahme des Schreibens des Geschäftsträgers des Libanon (Dokument S/9383),
 - nach Anhören der Erklärungen der Vertreter Libanons und Israels,
 - in Schmerz über den tragischen Verlust an Leben von Zivilpersonen und an Eigentum,
 - in tiefer Besorgnis über die sich aus der Verletzung der Entschlüsseungen des Sicherheitsrats ergebende Verschlechterung der Lage,
 - mit Hinweis auf das Waffenstillstandsabkommen zwischen Israel und Libanon vom 23. März 1949 und die durch die Entschlüsseungen 233 und 234 von 1967 bestimmte Feuereinstellung,
 - in Erinnerung an seine EntschlieÙung 262 (1968),
 - im Bewußtsein seiner Verantwortung gemäß den entsprechenden Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen,
1. verurteilt den vorsätzlichen Luftangriff Israels auf Dörfer des südlichen Libanons als Verletzung der Verpflichtungen gemäß der Charta und der Entschlüsseungen des Sicherheitsrats;
 2. bedauert alle gewalttätigen Zwischenfälle als Verletzung der Feuereinstellung;
 3. bedauert die Ausweitung des Kampfgebietes;
 4. erklärt, daß solche Handlungen militärischer Vergeltung und andere ernste Verstöße gegen die Feuereinstellung nicht geduldet werden können und daß der Sicher-

heitsrat weitere und wirksamere, in der Charta vorgesehene Schritte in Betracht ziehen müÙte, um eine Wiederholung solcher Handlungen auszuschalten.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Brandstiftung an der Al-Aksa-Moschee in Jerusalem. — EntschlieÙung 271 (1969) vom 15. September 1969

Der Sicherheitsrat,

- in Trauer über den umfangreichen Schaden, der am 21. August 1969 durch die Brandstiftung an der Al-Aksa-Moschee in Jerusalem während der militärischen Besetzung Israels entstanden ist,
 - im Bewußtsein des folgenschweren Verlustes für die menschliche Kultur,
 - nach Anhören der vor dem Rat abgegebenen Erklärungen, welche die durch den Akt der Entweihung an einem der verehrungswürdigsten Heiligtümer der Menschheit hervorgerufene weltweite Empörung widerspiegeln,
 - in Erinnerung an seine Entschlüsseungen 252 (1968) vom 21. Mai 1968 und 267 (1969) vom 3. Juli 1969 und an die früheren Entschlüsseungen 2253 (ES-V) und 2254 (ES-V) der Generalversammlung vom 4. und 14. Juli 1967 betreffend die Maßnahmen und Handlungen Israels, welche die Rechtsstellung der Stadt Jerusalem berühren,
 - in Bestätigung des verbindlichen Grundsatzes, daß die Aneignung von Gebieten durch militärische Eroberung unzulässig ist,
1. bestätigt seine Entschlüsseungen 252 (1968) und 267 (1969);
 2. anerkennt, daß jeder Akt der Zerstörung oder Entweihung der Heiligen Stätten oder der religiösen Gebäude und Plätze in Jerusalem oder die Aufforderung zu solchen Handlungen oder das Einverständnis mit ihnen ernsthaft den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden;

3. stellt fest, daß der abscheuliche Akt der Entweihung und Entweihung der Heiligen Al-Aksa-Moschee die unverzügliche Notwendigkeit für Israel betont, Verletzungen der genannten Entschlüsseungen zu unterlassen und sofort alle Maßnahmen und Handlungen rückgängig zu machen, die in der Absicht unternommen worden sind, die Rechtsstellung Jerusalems zu verändern;
4. fordert Israel auf, gewissenhaft die Bestimmungen der Genfer Konventionen und des Völkerrechts über militärische Besetzung zu beachten und alle Behinderungen des Obersten Islamischen Rates von Jerusalem bei der Erfüllung seiner feststehenden Aufgaben, einschließlich bei jeder Zusammenarbeit, die der Rat mit Ländern mit vorherrschend islamischer Bevölkerung und mit islamischen Gemeinden in Verbindung mit seinen Plänen zur Erhaltung und Wiederherstellung der islamischen Heiligen Stätten in Jerusalem wünscht, zu vermeiden;
5. verurteilt das Unterlassen Israels, die vorher genannten Entschlüsseungen zu erfüllen, und fordert es auf, sofort die Bestimmungen dieser Entschlüsseungen auszuführen;
6. wiederholt die Bestimmung des Paragraphen 7 des ausführenden Teils der EntschlieÙung 267 (1969), daß der Sicherheitsrat im Falle einer negativen oder ausbleibenden Antwort unverzüglich zusammentreten wird, um zu erörtern, welche weiteren Maßnahmen in dieser Sache getroffen werden sollen;
7. ersucht den Generalsekretär, die Durchführung dieser EntschlieÙung genau zu verfolgen und dem Sicherheitsrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt darüber zu berichten.

Abstimmungsergebnis: + 11; — 0; = 4: Finnland, Kolumbien, Paraguay, Vereinigte Staaten.

Literaturhinweise

O'Brien, Conor Cruise: Todbringende Engel (Murderous Angels). Ein Bühnenwerk über Dag Hammarskjöld und Patrice Lumumba. London: Hutchinson 1969. 216 Seiten. Leinen 30 Shillings.

Wurde Generalsekretär Dag Hammarskjöld ermordet, als er auf dem Wege zu einem Treffen mit dem Sezessions-Premier von Katanga, Moise Tschombe, war? Wer wußte um Lumumbas bevorstehenden Tod, wer ist direkt oder indirekt mitschuldig daran? Waren Hammarskjöld und Lumumba Feinde, Gegenspieler oder tragische Figuren im Drama der Entfaltung Afrikas zur Selbständigkeit? — Wer am Schicksal der Vereinten Nationen Anteil nimmt, wer der Weltorganisation in ihrem Kampf für die Freiheit der Völker wie für die Freiheit des Einzelnen in einer friedvollen Welt ehrlich Erfolg wünscht, den lassen diese Fragen nicht los, wie viele andere Probleme sich inzwischen auch seit dem Kongo-Geschehen am Anfang der sechziger Jahre getürmt haben. — Dr. Conor Cruise O'Brien, irischer Diplomat, Beamter der Vereinten Nationen und Sonderbeauftragter des Generalsekretärs in Katanga in jenen Jahren, fühlt sich durch das Schicksal des Kongo und die Geschehnisse mit ihm verknüpften Charaktere ganz besonders angesprochen. Zum dritten Male hat er jetzt zur Feder gegriffen, um sich mit der UNO allgemein und mit ihrem Verhalten im Kongo im besonderen auseinanderzusetzen: Nach seiner Anklageschrift 'To Katanga and back' (vgl. die Besprechung in VN 11. Jg. (1963) Heft 3, S. 107 f.) und nach seiner lesenswerten, wenn auch äußerst eigenwilligen Ge-

schichte der Vereinten Nationen (The United Nations: Sacred Drama) hat er jetzt ein Schauspiel geschrieben, in dem er die Hauptfiguren der Kongo-Jahre auf die Bretter stellen möchte: Es muß bezweifelt werden, daß das Werk je ein Bühnenerfolg werden wird. Daß das Stück, und noch weit mehr das umfassende Vorwort und die Unterlagen im Anhang und in den Anmerkungen für eine im Rahmen der schriftstellerischen Freiheit gewährte echte Anlehnung an die historische Wahrheit eine notwendige Lektüre abgibt für jeden, der dem Geschehen seiner Zeit auf den Grund leuchten möchte, steht jedoch fest. — Es kommt O'Brien nicht — wie Hochhuth oder Peter Weiss — darauf an, Antworten auf Schuldfragen zu finden. Seine Hauptcharaktere, die Gegenspieler Hammarskjöld und Lumumba, spielen ihre geschichtlichen Rollen, nicht ihre Persönlichkeiten. Diese Absicht O'Briens wird ohne genaues Studium seines Vorwortes nicht deutlich; falsche, zumindest tendenziöse Bühneninterpretationen werden damit leicht gemacht. In seinem Vorwort erklärt er: »Der Kern von 'Murderous Angels' ist die Vorstellung, daß Hammarskjöld, aus edlen und überzeugenden Gründen und im Dienste der Menschheit, bewußt den Sturz von Patrice Lumumba herbeiführt und davon Abstand nimmt, den Tod von Lumumba zu verhindern, was dann seinen eigenen Sturz und Tod heraufbeschwört.« Es handele sich nicht um ein »realistisches« Schauspiel. Es zeige das Wirken des politischen Schicksals von Menschen: die verschleierte Logik, die von Politikern Handlungen verlangt, die eine Funktion dessen sind, was sie vertreten, und zwar unter Umständen, die sie niemals voll voraussehen konnten. »Die Engel«, so fährt O'Brien fort, »sind die großen und noblen Abstraktionen,

vertreten durch die Hauptpersonen, Friede im Falle von Hammarskjöld, Freiheit im Falle von Lumumba.« Daß der Gedanke der Freiheit mörderisch wirken könne, läge auf der Hand. Dagegen schockiere es, die Vorstellung des Friedens mit Mord in Verbindung zu bringen. Die Charta rechtfertige Blutvergießen im Dienste des Friedens. Derartige Gewaltanwendung sei im strikten Sinne zwar kein Mord, aber es könne kein Zweifel sein, daß Morde im üblichen Sinne des Wortes bei den friedenserhaltenden Operationen im Kongo vorgekommen seien, wie sie bei allen militärischen Operationen vorkommen. Und der Tod von Lumumba sei gewiß ein Mord gewesen, der unter anderem die Folge gewisser Entscheidungen von Beamten der UNO im Dienste des Friedens war. — Man erinnert sich, Lumumba war von Kasavubu und Mobutu gestürzt worden, und das Schließen der Flugplätze und der Rundfunkstationen, sowie die Soldzahlung für Kongo-Truppen aus UNO-Mitteln haben sicherlich zum Erfolg dieses Streichs beigetragen. Er dürfte von den UNO-Beobachtern am Orte in der Tat, wie O'Brien es darstellt, als ein wichtiges, ja notwendiges Mittel zur Sicherung des Friedens gesehen worden sein. Gleichgültig, ob Hammarskjöld in New York über die Einzelheiten unterrichtet oder gar vorher befragt worden war, er hat sich nachträglich vor seine Beamten gestellt und ihr Verhalten voll gedeckt. — Auf weniger sicherem Boden bewegt sich O'Brien mit seiner These, daß Hammarskjöld und seine Beamten am Tode von Lumumba nachweisbare Mitverantwortung tragen. Lumumba, der in Leopoldville während seines von Kasavubu und Mobutu und seinem Nachfolger Ileo angeordneten Hausarrestes von UNO-Truppen bewacht wurde, war von UNO-Beamten da-

vor gewarnt worden, Leopoldville zu verlassen. Als er darauf bestand, um zum Begräbnis seiner Tochter nach Stanleyville zu reisen, wäre es ein sehr heißes Eisen für die UNO gewesen, ihm ein Geleit zu stellen oder, wie es von einem Offizier ghanaischer Einheiten im UNO-Kontingente für möglich gehalten wurde, Lumumbas Verhaftung in Stanleyville zu verhindern. O'Brien flüchtet in metaphysisch-moralische Betrachtungen, wenn er die Verantwortung für die spätere Ermordung Lumumbas auf die UNO-Beamten abzuwälzen sucht, die seine Verhaftung duldeten, und auf Hammarskjöld, der für alles, was im Kongo im Namen der UNO geschah, verantwortlich war. O'Brien selbst wendet sich scharf gegen die sowjetischen Versuche, Hammarskjöld als einen Lakaien der Kolonialmächte zu brandmarken, an dessen Händen Lumumbas Blut klebe. Er stellt fest, daß nicht nur die Westmächte, sondern viele Regierungen in Afrika und anderen Teilen der Dritten Welt diese sowjetische Verdammung Hammarskjölds durch die Sowjets eindeutig zurückwiesen: »Hammarskjöld hatte sich zu viel Respekt erworben, hatte zu deutlich seine hochgesteckte Vorstellung von Amt und Aufgabe erkennen lassen, als daß außerhalb kommunistischer Organisationen die verächtliche Etikettierung Hammarskjölds durch die sowjetische Regierung unwidersprochen bleiben konnte.« – Man muß den Iren im Autor verstehen, wenn man seinen Konflikt begreifen will, der ihn verfolgt. Im Grunde möchte er gern zugeben, daß Hammarskjölds oberstes Prinzip die Sicherung des Friedens sein mußte, daß ohne Frieden auch die Freiheit Afrikas ernstlich gefährdet gewesen wäre. »Es ist kein Zweifel«, meint O'Brien, »daß Hammarskjöld fürchtete, aus dem Kongo könne ein neues Spanien oder Korea werden. Daß hätte in seiner Meinung zu etwas sehr viel Schlimmeren führen können, zu einer Balkan-Situation, zu einer politisch labilen Region, in der lokale Verpflichtungen von Großmächten zu einem Weltkonflikt führen könnten. Nur Befürchtungen dieser Größenordnung können Hammarskjölds tatsächliche Entscheidungen in eine glaubwürdige Beziehung zu seinen ethischen und geistigen Vorstellungen bringen.« – Darin spürt man so etwas wie eine Abbitte O'Briens an Hammarskjöld, den er wohl gern uneingeschränkt verehren möchte. Doch dann bricht der Ire in ihm durch, der Ire, der den Freiheitskampf über alles stellt: Er vergleicht Lumumba mit Gavrill Prinzip, dessen Schuß in Serajewo den ersten Weltkrieg auslöste und den man in seiner Heimat als einen Helden und Märtyrer im Dienste der Freiheit verehrt. Lumumba sei für Hammarskjöld ein Gavrill Prinzip, eine Bedrohung des Friedens gewesen, für Millionen von Afrikanern jedoch ein Gavrill Prinzip im Sinne eines Märtyrers der Freiheit. – Was der Politiker O'Brien aus mystischem Keltentum schöpft, wenn er diesen Kampf der Engel vor Augen hat, was er schauernd als Auswirkung dieses Kampfes der Engel spürt, Zerstörung unter der Flagge der UNO, aber eben Zerstörung... und dennoch zum Besten der UNO, all dies vermag der Dichter O'Brien nicht zu einem glaubhaften Bühnenwerk zu verdichten. Sind schon die Hauptpersonen nicht immer überzeugend – so etwa Hammarskjöld nicht, wenn ihm, dem vorsichtig, nüchtern, realistisch Handelnden seine idealistischen »Zeichen am Weg« (von Hammarskjöld hinterlassene tagebuchähnliche Aufzeichnungen rein geistig-seelischen Gehalts; vgl. hierzu die Beiträge von Stolpe, Zu den Angriffen auf Hammarskjöld, in: VN Heft 5/1965; Kurz, Politiker, Ästhet, Mystiker, Zu Dag Hammarskjölds geistlichem Tagebuch, in: VN Heft 6/1965; Pzillas, Dag Hammarskjölds geistliches Vermächtnis, in: VN Heft 1/1966.) in den Mund gelegt werden, die er in stillen Stunden geistigen Ringens seinem Notizbuch anvertraute, das zu seinen Lebzeiten niemand sah –, so wirken die übrigen Figuren durchweg wie Karikaturen. Der mörderdingende Landsknecht Baron d'Auge, der mörderdingende Landsknecht Oberst Zbyre (der für Hammarskjölds Flugzeugtod »sorgte«), der Begründungen findende »akademische Landsknecht« Professor James Bonham, diese frei erfundenen Typen ebenso wie die an wirkliche Personen angelehnten Charaktere des Spiels sind des Themas nicht würdig, das O'Brien sich gestellt hat, dem Thema des

ewigen Kampfes der Menschheit für einen Frieden in Freiheit! – So möchte man dem Vorwort viele Leser wünschen, während man dem Spiel selbst kaum viele Zuschauer prophezeien kann. Das ist nicht zuletzt aus einem Grunde schade: Am Ende des 4. Aktes hat sich der Autor selbst porträtiert; und hier zeigt er eine liebenswerte Selbstironie, wenn er einen UNO-Beamten über sich zu Hammarskjöld sagen läßt: »Er macht überall Schwierigkeiten. Klug. Aufgeblasen. Redet zu viel. Die Engländer sagen, er sei Kommunist, aber das heißt nur, er ist irisch. Er liebt es, sich unter Afrikaner und Asiaten zu mischen – und benimmt sich ein bißchen wie sie. Am liebsten sieht er sich als eine Art von anti-imperialistischem Prokonsul!«

Dr. Edgar Gerwin

Césaire, Aimé: Im Kongo. Ein Stück über Patrice Lumumba. Mit einem Essay von Jean-Paul Sartre »Das politische Denken Lumumbas«.

Berlin: Verlag Klaus Wagenbach 1966 (für die deutsche Ausgabe). 82 Seiten. Broschiert DM 5,80.

Dieses Bühnenstück hat die letzte politische Wirkungszeit Lumumbas, des ersten kongolesischen Premierministers, und seine Ermordung zum Vorwurf. Im Unterschied zu O'Briens zuvor besprochenem Schauspiel spielt Hammarskjöld nur eine Nebenrolle. Die Thematik ist auch sonst erheblich beschränkter. Es geht in dem Stück zwar gleichfalls um die Freiheit, aber nicht um die Freiheit in Frieden. Es wirbt mehr um ein besseres Verständnis für die bisweilen anarchisch anmutenden seinerzeitigen Freiheitsbestrebungen im Kongo. In drei Akten rollen 28 meist sehr kurze Bilder über die Bühne, beginnend mit einem Auftritt Lumumbas noch als Bierverkäufer, kurz bevor der Kongo am 1. Juli 1960 die Unabhängigkeit erlangte, und endet mit seiner Ermordung in Elisabethville, der damaligen Hauptstadt von Katanga. Die Umstände der Ermordung Lumumbas sind bisher nie voll geklärt worden. Das Stück Césaires ist kein Drama sondern der Ablauf eines zeitlich begrenzten Geschehens, denn die Ermordung Lumumbas erfolgte offiziell bereits am 17. Januar 1961. Die sich locker aneinanderreihenden Szenen sind teils von kraftvoller Farbe, durchwebt von mythischen Zügen und Folklore, und in einigen Fällen auch von konfrontierender Politik, so in der Szene, in der sich Hammarskjöld und Lumumba gegenüberstehen und ihre Auffassungen vertreten. An Qualität aber hält dieses Stück keinen Vergleich mit O'Briens Mörderischen Engeln aus. »Im Kongo« ist zudem ein reines Lumumba-Stück: Lumumba als Visionär und Märtyrer der Freiheit. O'Brien dagegen konfrontiert die Ideen Frieden und Freiheit, symbolisiert in den Personen Hammarskjöld und Lumumba, und läßt sie an dem konkreten Fall des Kongo-Konflikts aneinander geraten. Auch die überlegene Kenntnis der historischen Fakten und seine eigene aktive Rolle, zwar erst im Anschluß an die Ermordung Lumumbas, aber dann bis nach dem ungeklärten Tod Hammarskjölds in Nordrhodesien, schlagen zugunsten des Stücks von O'Brien aus. Es sollte aber, wer sich mit dem Kongothema befaßt, das Stück von Césaire wegen seiner Bildhaftigkeit lesen. O'Brien geht in seinem Vorwort kurz auf das Stück Césaires ein. Er hält es poetisch für interessant, dramaturgisch und historisch nicht für ausreichend. Césaires Lumumba hält er für zu anziehend, und daß Hammarskjöld von jeder Mitschuld völlig freigesprochen wird, erscheint ihm ein zu billiger Ausgang. – Césaire ist 1913 auf der französischen westindischen Insel Martinique geboren und in Paris erzogen worden. Als das Stück 1965 unter dem Titel »Une saison au Congo« entstand, war er Bürgermeister von Fort-de-France auf Martinique. Césaire hat seit 1943 eine ganze Anzahl von Werken, vorwiegend Gedichte und Theaterstücke, geschaffen. – Der dem Stück vorge-setzte Essay Jean-Paul Sartres »Das politische Denken Patrice Lumumbas« war schon vorher erschienen. Sartre sucht die Person und das Denken Lumumbas zu klären, teilt die Chronologie des Unabhängigkeitsjahres 1960 mit und faßt die theoretischen Ergebnisse einer kolonialen Revolution zusammen.

The External Financing of Economic Development. International flow of long-term capital and official donations, 1963–1967. Report of the Secretary-General.

New York: United Nations 1969. X, 126 p. \$ 2,00. Sales No. E. 69. II. D. 10.

Dem Thema Entwicklung der Dritten Welt widmen die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen einen großen Teil ihrer Aufmerksamkeit und ihrer Mittel. Das Ergebnis dieser Bemühungen schlägt sich in vielen Publikationen nieder. Der vorliegende Bericht des Generalsekretärs behandelt das Thema des internationalen langfristigen Kapitalverkehrs zwischen entwickelten und sich entwickelnden Ländern für die Jahre 1963 bis 1967. Das erste Kapitel betrachtet den Kapitalfluß in die Entwicklungsländer vom Blickwinkel der Industrienationen aus, während im nächsten Abschnitt diese Bewegung vom Standpunkt der Entwicklungsländer aus gesehen wird. Ein drittes Kapitel analysiert die jüngste Entwicklung des Kapitalabflusses aus den Entwicklungsländern. Die beigefügten statistischen Daten geben den Stand vom Februar 1969 wieder.

Report of the Seminar on Housing Statistics and Programmes for Africa. Copenhagen, Denmark, 31 August – 15. September 1966.

New York: United Nations 1968. 71 p. \$ 1,50. Sales No. E. 68. II. K. 7.

Der vorliegende Konferenzbericht enthält einmal die Ergebnisse und Empfehlungen, die die Teilnehmer nach Abschluß der Beratungen verabschiedet haben. Die nächsten Abschnitte erörtern in kurzen Abhandlungen spezielle Probleme des Wohnungsbaus. Das dritte Kapitel untersucht z. B. die Wohnungsbedingungen in der Welt sowie die Rolle der Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet. Der nächste Abschnitt behandelt Probleme der Aufstellung und Durchführung von Wohnungsbauprogrammen, während anschließend Fragen der statistischen Erfassung diskutiert werden. Die beiden letzten Abschnitte widmen sich Forschungs-, Ausbildungs- und Informationsproblemen sowie den verwaltungsmäßigen und organisatorischen Voraussetzungen für die diskutierte umfassende statistische Datenerfassung.

Proceedings of the International Conference of Ministers Responsible for Social Welfare. United Nations Headquarters, New York, 3 to 12 September 1968.

New York: United Nations 1969. III, 146 p. \$2,50. Sales No. E. 69. IV. 4.

Dieser Bericht enthält einmal die Empfehlungen und Ergebnisse der Konferenz sowie die angenommenen Entschlüsse. Von größerem Interesse sind aber die vorgelegten Arbeitspapiere, die die öffentliche Sozialfürsorge im Rahmen der Innenpolitik eines Staates sehen, die Regierungsverantwortung für diese Tätigkeit betonen, Nachwuchsprobleme behandeln und das Thema der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich erörtern.

United Nations Juridical Yearbook 1967.

New York: United Nations 1969. XXVIII, 440 p. \$ 4,75. Sales No. E. 69. V. 2.

Einem Auftrag der Generalversammlung entsprechend erscheint zum fünften Mal dieses Jahrbuch, das alle relevanten juristischen Dokumente aus dem Bereich der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen enthält. Der Band gliedert sich in vier Teile. Im ersten Teil sind Gesetzestexte verschiedener Länder sowie Vertragsbestimmungen abgedruckt, die den rechtlichen Status der Vereinten Nationen sowie ihrer Sonderorganisationen betreffen. Der nächste Teil stellt die rechtliche Tätigkeit der Vereinten Nationen selbst dar und enthält Entscheidungen, Empfehlungen und Berichte sowie die Texte internationaler Verträge, die unter den Auspizien der Vereinten Nationen abgeschlossen worden sind. Der dritte Abschnitt enthält Rechtsentscheidungen über Fragen der Vereinten Nationen. Ein Index der Dokumente und eine Bibliographie der Organe und der Sachgebiete der Vereinten Nationen beschließen das Jahrbuch.

SOEBEN ERSCIENEN:

Politische · Militärische · Wirtschaftliche

Zusammenschlüsse und Pakte der Welt

9., völlig neubearbeitete, fortgeführte
und erweiterte Auflage

Stand 30. Juni 1969

Zusammengestellt von Dr. Heinrich von Siegler
und Hanswilhelm Haefs

120 Seiten im Großformat 23 x 31 cm,
glanzkaschierte Broschur 24,— DM

24 Kapitel mit

25 Skizzen (etwa das Paktsystem der VR China
oder die Föderation der Emirate am Persischen Golf)

31 Texten (z. T. im fast vollständigen Wortlaut
wie die UN-Charta, sonst die wichtigen Abschnitte
wie etwa aus dem Vertrag über das Verbot von
Kernwaffen in Lateinamerika)

7 Organogrammen (etwa der Militär-
und der Zivilstruktur der NATO, der OECD usw.) und
18 Tabellen (z. B. die Leistungsreaktoren
der EURATOM oder die Mitgliedschaft in der UNO
und den ihr zugeordneten Sonderorganisationen)

sowie einem Abkürzungsregister

Die Kapiteltitle:

- Die Nordatlantikpaktorganisation
- Der Brüsseler Pakt
- Die Westeuropäische Union
- Das System der Ostblockverträge
- Die OECD
- Europas Zusammenarbeit im Verkehr und im Weltraum
- Der Europarat
- Die Europäischen Gemeinschaften der Sechs
- Die EFTA
- BENELUX
- Der Nordische Rat
- Österreichs Neutralitätsstatus
- Der Balkanpakt
- Pakte und Zusammenschlüsse im Nahen Osten
- Die Communauté
- Afrika: Staaten, Gruppierungen
- Amerika: Staaten, Gruppierungen
- Verteidigungsabkommen der USA
- Pakte und Zusammenschlüsse im Pazifik und in Südostasien
- Das Commonwealth
- Bemühungen der Dritten Welt um Zusammenschluß
- Zusammenschlüsse und Pakte zur friedlichen Nutzung der Kernenergie
- Abkommen über Entmilitarisierung und Entnuklearisierung
- Die Organisation der Vereinten Nationen

archiv der gegenwart

Siegler & Co. KG.

Verlag für Zeitarchive · Bonn · Wien · Zürich

Zentralbüro: 53 Bonn-Bad Godesberg

United Nations Publications



Yearbook of the United Nations 1966

A reference work providing a comprehensive record of the United Nations and its related agencies in 1966. Developments in the political, economic, social, non-self-governing, legal and administrative fields are thoroughly covered. 20th edition, clothbound, indexed. (Sales No. E. 67. I. 1) \$ 25.00.

Effects of the possible use of nuclear weapons and the security and economic implications for States of the acquisition and further development of these weapons

Report of the Secretary-General transmitting the study of his consultative group. (Sales No. 68. IX. 1) \$ 1.25.

The United Nations and Human Rights

This book tells the story of the concern of the United Nations over last twenty years. (Sales No. 67. I. 29) \$ 1.25.

Basic facts about of the United Nations

Booklet intended as a general introduction to the structure and functions of the United Nations and its related agencies and to the work which the United Nations has done and is doing to carry out the purposes and principles of the Charter. (Sales 67. I. 15) \$ 0.35.

Everyman's of the United Nations

A complete handbook of the activities and evolution of the United Nations during its first twenty years. New 8th edition. (Sales No. Clothbound 67. I. 2) \$ 6.00, (Sales No. Paperbound 67. I. 5) \$ 2.50.

U. N. Monthly chronicle

An illustrated monthly magazine reporting all the activities of the United Nations. It comprises four main sections: record of the month, special features, pictorial section, and announcements and special notices. Annual subscription \$ 3.50. Price a copy \$ 0.35.

Order from your local bookstore or directly from
United Nations New York or Geneva

OPINION LEADERS

Männer und Frauen
aller Berufe
und Altersgruppen,
die Gebildeten
und Nachdenklichen
aller Stände
von der Nordsee
bis zu den Alpen
lesen täglich die

Frankfurter Allgemeine
ZEITUNG FÜR DEUTSCHLAND