

Frank Kaltofen

Die schwierige Geburt einer Weltorganisation

Vor 70 Jahren wurde die Charta der Vereinten Nationen unterzeichnet

»You have created a great instrument for peace and security and human progress in the world«, bescheinigte US-Präsident Harry S. Truman den Delegierten zum Abschluss der Konferenz am 26. Juni 1945 in San Francisco. Trumans Vorgänger im Weißen Haus, Franklin D. Roosevelt, wenige Tage vor Beginn der Konferenz plötzlich verstorben, hatte mit seiner Außenpolitik bereits ein gutes Stück des Weges geebnet: mit der Atlantikcharta und der *Declaration by United Nations*, mit der Moskauer Erklärung und insbesondere mit der Konferenz von Dumbarton Oaks, bei der sich die vier »Weltpolizisten« China, Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten im Herbst 1944 auf das Grundgerüst der geplanten Organisation verständigt hatten. Am Ende der »United Nations Conference on International Organization« in San Francisco stand nun eine Charta, die – anders als im Fall des Völkerbunds eine Generation zuvor – diesmal auch die Beteiligung der USA an der Nachkriegsordnung sichern würde.

Was sich 70 Jahre später als erfolgreiche Gründungsgeschichte liest, war keineswegs ohne Hindernisse. Schwierige Verhandlungen kennzeichneten den Weg zur Geburt der UN: In unzähligen Komitee- und Arbeitsgruppensitzungen und informellen Vieraugengesprächen rangen Delegierte aus 50 Ländern um Details in Formulierungen, um einen Macht- und Interessenausgleich in der internationalen Ordnung.

Gleich zu Beginn offenbarte sich ein Zugeständnis des verstorbenen Roosevelt als Stolperstein: Die Zusage des damaligen US-Präsidenten an Stalin, sich für Weiß-

russland und die Ukraine als eigenständige Mitglieder – zusätzlich zur Sowjetunion – in der geplanten Weltorganisation einzusetzen, wurde nun von Moskau genutzt, um auch die Teilnahme der beiden Sowjetrepubliken an der Konferenz in San Francisco zu verlangen. Auch wenn die Amerikaner diese Interpretation keineswegs teilten: Schnell wurde klar, dass eine Unterstützung dieser Forderung notwendig war, um die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion nicht zu gefährden. Gleichzeitig jedoch wollten die lateinamerikanischen Staaten, die in den Konferenzgremien über ein beachtliches Stimmengewicht verfügten, der sowjetischen Forderung nur zustimmen, wenn auch ihre »Schwesterrepublik« Argentinien nach San Francisco eingeladen würde – Argentinien's Verhältnis zu den Achsenmächten und seine späte Kriegserklärung an diese hatten eine Einladung ursprünglich verhindert.

Der potenzielle Tauschhandel führte in eine Sackgasse: Der sowjetische Außenminister Wjatscheslaw Michailowitsch Molotow wollte im Gegenzug für seine Zustimmung zu Argentinien wiederum erwirken, auch Vertreter der bestehenden polnischen Regierung zur Konferenz zuzulassen – für Amerikaner und Briten völlig inakzeptabel, da die Regierungsbildung in Polen seit Monaten einen massiven Zwist zwischen den drei Großmächten darstellte.

Zwar setzte sich Molotow mit seiner neuen Forderung nicht durch: Die Ukraine und Weißrussland wurden ebenso wie Argentinien eingeladen, Vertreter nach San Francisco zu entsenden – nicht aber

In der Sackgasse

die aktuelle polnische Regierung. Nach seiner Abstimmungsniederlage verstand es Molotow allerdings, in der öffentlichen Plenardebatte der pro-faschistischen Attitüde des Regimes in Buenos Aires den (vermeintlich) demokratisch-heroischen Charakter der polnischen Führung entgegenzustellen. Und wie die Reaktionen wenig später zeigten, entpuppte sich der Handel als zumindest moralische Niederlage für das Gastgeberland USA: Der »bitter trade-off«, wie Stephen Schlesinger in seinem Buch *Act of Creation* (Boulder: Westview Press 2003), der besten Darstellung zur UN-Gründung, beschreibt, stieß auf Unverständnis in der Öffentlichkeit und wurde als leichtsinnige Gefährdung der sowjetisch-amerikanischen Zusammenarbeit – zumal zugunsten eines pro-faschistischen Regimes – geschmäht.

Zumindest konnten die 850 Delegierten nun mit der inhaltlichen Arbeit beginnen, basierend auf den zwischen den vier Hauptmächten vereinbarten Grundlinien. Doch bald zeigten sich Zweifel: Würden die Staaten – nach den Erfahrungen des zurückliegenden Jahrzehnts – bereit sein, ihre Sicherheit einer unerprobten internationalen Organisation zu überlassen, bevor diese ihre Fähigkeit zur Wahrung des Friedens unter Beweis gestellt hatte?

Die lateinamerikanischen Länder, selbstbewusst nach ihrem Abstimmungserfolg zugunsten Argentiniens, aber auch Stimmen auf US-amerikanischer Seite sahen die Tradition der Monroe-Doktrin (Existenz zweier politischer Sphären, Prinzip der Nichteinmischung der Vereinigten Staaten in europäische Konflikte und im Gegenzug Nichteinmischung europäischer Nationen in den Amerikas) in Gefahr und wollten die Handlungsfreiheit der westlichen Hemisphäre sichern.

Auch andere Staaten hatten bereits deutlich gemacht, dass sie die Sicherheit ihrer Region nicht auf Gedeih und Verderb den Entscheidungen der Weltorga-

nisation ausliefern wollten – Forderungen nach immer weiteren Ausnahmen waren zu befürchten. Eine zu große Eigenständigkeit regionaler Bündnisse jedoch würde die Weltorganisation schwächen oder zugunsten verschiedener geopolitischer Einflussosphären überflüssig machen.

Kleinteilige Verhandlungen über Formulierungen führten schließlich zu einer Charta-Bestimmung (Art. 51), die es dem angegriffenen Staat (und seinen Bündnispartnern!), durch das »naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung« ermöglicht Maßnahmen gegen den Aggressor zu treffen, bis der Sicherheitsrat aktiv wird. Um

Streitfall Veto-Recht

zusätzlich das Sicherheitsbedürfnis der lateinamerikanischen Staaten zu befriedigen, verpflichteten sich die USA zur Einberufung einer panamerikanischen Konferenz, die die bereits im Frühjahr 1945 vereinbarte Beistandserklärung in ein formelles Abkommen (den späteren »Rio-Pakt«) überführen würde.

Auch wenn Kritiker diesen Kompromiss als Abkehr von der ursprünglichen umfassenden Bedeutung der Weltorganisation als oberstem Friedensgaranten sahen, war er doch ein notwendiger Schritt auf dem Weg zur UN-Charta. Ein Teilerfolg jedoch nur, denn wenig später folgte die schwerste Krise der Verhandlungen von San Francisco: Die Frage der Veto-Regelung führte die Konferenz an den Rand des Scheiterns.

Ausgangspunkt waren Vorschläge der kleineren und mittleren Staaten für Änderungen an den in Dumbarton Oaks entworfenen Bestimmungen. Ein wesentlicher Kritikpunkt war dabei bereits absehbar gewesen: das Veto im Sicherheitsrat und die damit verbundene Vormachtstellung der zukünftigen »Permanent Five«. Angeführt wurde die Opposition von Australien und Neuseeland und sie fokussierte sich bald auf die Frage, wann genau ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates sein

Veto geltend machen könne. Die USA, Großbritannien, China und die Sowjetunion mussten dazu nun eine gemeinsame Linie finden.

Die Veto-Formel war über Monate langwierig als Kompromiss entwickelt worden, ohne den die Verhandlungen in San Francisco gar nicht möglich gewesen wären. Doch statt Einigkeit entzündete sich ein Konflikt darüber, ob das Veto anwendbar wäre, um bereits die Erörterung einer bestimmten Situation (bzw. eines Konflikts) durch den Sicherheitsrat zu verhindern. Die Sowjetunion wollte sich dieses Recht vorbehalten; die Diskussion eines Konfliktfalls sei schließlich Ausgangspunkt einer weiteren Ereigniskette, deren Konsequenzen und politische Bedeutung anfangs nicht absehbar seien.

Es war klar, dass die übrigen Staaten einer derartigen Einschränkung der Diskussionsfreiheit keinesfalls zustimmen wür-

den. Die Positionen standen sich unvereinbar gegenüber.

Damit war – nur wenige Wochen nach dem gemeinsamen

Sieg über Nazideutschland – ein diplomatischer Tiefpunkt erreicht; ein Scheitern der gesamten Konferenz wurde befürchtet. Nach eindringlichen Appellen willigte der sowjetische Delegationsleiter Andrei Gromyko ein, erneut Rücksprache mit Moskau zu halten. Was folgte, war ein diplomatisches Kunststück des US-Außenministers Edward Stettinius, um das Problem durch einen direkten Appell an Stalin zu lösen. Harry Hopkins, von Stalin als Vertreter der kooperativen Außenpolitik Roosevelts sehr geschätzt, war angesichts der Verschlechterung in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen nach Moskau gereist. Stettinius nutzte diesen Dialog im Kreml, um über Hopkins an Stalin persönlich appellieren zu lassen. Und der sowjetische Diktator entschied – über die lauten Beschwerden seines anwesenden Außenministers hinweg – es handele sich um eine belanglose Frage und

man solle die Position der Vereinigten Staaten akzeptieren.

Als Stettinius diese Nachricht erreichte, entschied sich der US-Verhandlungsführer, seinen sowjetischen Kollegen persönlich über die Entwicklungen zu informieren. Wenig später konnten sie zusammen den Abschluss ihrer Konsultationen zur Veto-Frage als gemeinsamen Erfolg präsentieren. Auch wenn einige Staaten weitere Zugeständnisse erwirken wollten: Die künftigen Veto-Mächte schlossen ihre Reihen, um den mühsam erzielten Kompromiss zu verteidigen. Damit war die bedeutendste Streitfrage der Konferenz nicht in San Francisco, sondern in Moskau gelöst worden. Nun schien der Weg frei zum Abschluss der Verhandlungen. Doch noch war eine letzte Hürde zu überwinden.

Als Zugeständnis an die kleineren und mittleren Nationen sollte die Generalversammlung – als Forum aller Mitgliedsstaaten – das Recht haben, alle Angelegenheiten »within the sphere of international relations« zu diskutieren. Dies war in den Vorschlägen von Dumbarton Oaks so nicht vorgesehen gewesen; dort war nur von Angelegenheiten betreffend Frieden und Sicherheit die Rede. Die sowjetische Delegation wollte eine solche Änderung nicht akzeptieren, da die neue Formulierung der Einmischung in die inneren staatlichen Angelegenheiten, etwa bezüglich Zoll- oder Einwanderungsregelungen, Tür und Tor öffne. Gromyko verlangte eine erneute Behandlung der Regelung in den Gremien der Konferenz – obwohl klar sein musste, dass ein solcher Vorstoß zum Scheitern verurteilt war, nachdem die anderen Staaten sich eben erst mit den Veto-Bestimmungen hatten abfinden müssen.

Erneut überzeugte Stettinius seinen sowjetischen Verhandlungspartner, der zunächst sämtliche Kompromissvorschläge ablehnte, Rücksprache mit dem Kreml zu halten. Parallel dazu wandte sich auch

Ein diplomatischer Tiefpunkt

Stettinius abermals nach Moskau und instruierte den dortigen US-Botschafter, das direkte Gespräch mit Molotow zu suchen: Nötigenfalls werde man auch ohne eine Einigung der Großmächte aktiv werden, um die Konferenz endlich zum Abschluss zu bringen. Für einen von drei Formulierungsvorschlägen konnte sich die sowjetische Seite schließlich erwärmen – die endgültige Version des zugehörigen Artikels 10 der UN-Charta sieht für die Generalversammlung das Recht vor, alle Angelegenheiten zu behandeln, die »in den Rahmen dieser Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen«.

Schließlich wurde die Charta in der Plenarsitzung am Abend des 25. Juni einstimmig angenommen und tags darauf feierlich unterzeichnet. Die Vereinten Nationen als Organisation waren damit allerdings noch nicht existent, sondern erst, wenn China, Frankreich, Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten sowie die Mehrheit der übrigen Unterzeichnerstaaten die Charta ratifiziert haben würden. Am 24. Oktober 1945 war diese Bedingung erfüllt: Die UN-Charta trat in Kraft.

Viele der zuvor in San Francisco zutage getretenen Problemfelder, vor allem die Nutzung des Vetos im Sicherheitsrat und die Rolle regionaler Bündnisse, sollten die internationale Zusammenarbeit für die nächsten Jahrzehnte entscheidend prägen – weit über die Gründungskonferenz hinaus.

Während das erste Jahrzehnt der Organisation heute allgemein als Phase der westlichen Dominanz charakterisiert wird, löste sich ab 1955 die Blockade zwischen den Hauptmächten USA und Sowjetunion über eine Aufnahme neuer Mitglieder und eröffnete in den folgenden Jahrzehnten immer mehr neuen unabhängigen Staaten den Weg in die Weltorganisation; 1961 hatte sich die Anzahl der Mitglieder im Vergleich zum Gründungsjahr bereits ver-

doppelt. Damit verbunden waren natürlich auch neue Mehrheitsverhältnisse in der Generalversammlung: Afrikanische und asiatische Staaten stellten 1950 noch ein Drittel der Mitgliedschaft, zehn Jahre später bereits die Hälfte. Ihr wachsendes Stimmengewicht trug zur gesteigerten Bedeutung des Nord-Süd-Gegensatzes für die Arbeit der Weltorganisation bei; eine Folge war die immer weitere Ausweitung und Ausdifferenzierung des UN-Systems mit zahlreichen Unterorganisationen wie dem World Food Programme, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) oder dem UN-Umweltprogramm (UNEP).

In anderen Arbeitsbereichen, gerade mit Blick auf die Charta-Bestimmungen zur Friedenssicherung, wurde ein effektives Handeln der Organisation oft durch die Blockkonfrontation – nicht zuletzt der regionalen Sicherheitssysteme NATO und Warschauer Pakt – behindert. Dennoch konnten auch in den Jahrzehnten des Kalten Krieges wichtige Erfolge erzielt werden, etwa die Menschenrechtspakte (Zivil- und Sozialpakt), verabschiedet 1966.

Das Ende des Ost-West-Konfliktes brachte den Vereinten Nationen dann nicht nur einen nochmaligen massiven Zuwachs an Mitgliedern, sondern weckte auch zahlreiche (vielleicht überzogene) Hoffnungen auf eine neue Form globaler Zusammenarbeit. Nicht zuletzt die Verschiebung von zwischen- zu innerstaatlichen Konflikten stellte hier eine enorme Herausforderung dar, der mit mehr UN-Friedensmissionen begegnet werden sollte – aber Missionen wie die in Somalia, Ruanda oder Srebrenica waren und sind Symbole vieler enttäuschter Hoffnungen der 90er Jahre.

In demselben Jahrzehnt rückten Themenfelder wie Umwelt und Migration zunehmend in den Fokus. Die Organisation musste sich überfälligen – und viele sagen, noch längst nicht hinreichenden

Ausdifferenzierung des UN-Systems

– Reformschritten stellen. Dabei hat sich die Weltorganisation in den zurückliegenden anderthalb Jahrzehnten mit der Schaffung eines Hochkommissars für Menschenrechte, des Internationalen Strafgerichtshofes oder dem Konzept der »Responsibility to Protect« (kurz R2P) weiter entwickelt, als die Gründergeneration

in San Francisco jemals hätte vorhersehen können. Wie in ihren Verhandlungen vor 70 Jahren ist jedoch, zumal bei mittlerweile 193 Mitgliedsstaaten, der Wille zur Zusammenarbeit und Unterstützung der Weltorganisation heute entscheidend für erfolgreich arbeitende Vereinte Nationen.



Frank Kaltofen

promoviert im Fach Politikwissenschaft an der Uni Jena und ist Chefredakteur des interkulturellen Thüringer Hochschulmagazins »unique«. Der Beitrag basiert auf seiner bislang unveröffentlichten Magisterarbeit.

frank.kaltofen@gmx.de

Klaus Harpprecht

Auf ein Wort: Die holländische Elisabeth

Vielleicht erinnert sich die eine Leserin oder der andere Leser an die WDR-Dokumentation zum 100. Geburtstag von Willy Brandt, exakter: an die temperamentvolle alte Dame, die zu Anfang des Films, in der Mitte und zum Schluss, so lebensnah und engagiert für den großen Freund zeugt. Ich hatte Autor und Regisseur auf die alte Genossin in Amsterdam aufmerksam gemacht, freilich auch warnend darauf hingewiesen, dass sie zu der Zeit bereits 97 Jahre zählte, und ich nicht völlig sicher sein könne, dass sie der Strapaze einer langen Filmaufnahme gewachsen sei. Sie war es – und zwar so souverän, dass die Kölner Kollegen mit ihr die Ouvertüre, einen mittleren Satz und den Epilog ihres bewegenden Werkes bestritten. Als ich Freunde, die den Film mit uns ansahen, eher beiläufig fragte, wie alt die holländische Genossin nach ihrer Schätzung sei, meinte der Kühnste, er gebe ihr 80 Jahre, aber auch nicht mehr. Als ich das wahre Alter nannte, sprachen sie allesamt von einem Mirakel.

Das ist es denn auch. 100 werden heutzutage sicherlich viele (und die Zahl wird

nach Auskunft der Demografen weiter steigen), aber dass ein Mensch diesen Alters über eine solch strahlende Vitalität verfügt, psychisch und physisch so völlig präsent ist, das wird auch künftig als ein Wunder gelten.

Es gehört nicht zu den bedeutendsten Aufgaben dieser Publikation, Jubiläen und Jubilare zu feiern: die europäische Arbeiterbewegung und eine traditionsreiche (auch traditionsbewusste) Partei wie die deutsche Sozialdemokratie ließen uns wenig Raum für den eigentlichen Auftrag: die geschehene Geschichte auszuleuchten, nach ihren Wurzeln zu suchen, deren Kenntnis dabei helfen mag, den Blick voraus auf das Kommende zu schärfen.

Ausnahmen müssen erlaubt sein, zumal, wenn die Person, der wir zujubeln mit der Geschichte, ihrem Leid, ihren Niederlagen, aber auch den Siegen der Sozialdemokratie so tief verbunden ist. Die wichtigste aller Leistungen verkörpert sie aber selber: das Überleben. Den Krieg, den Widerstand, das Arbeitslager, in dem sie ihren Sohn zur Welt brachte, beide auf dem