

Eine internationale Sicherungsmacht im Dienste der Vereinten Nationen

Ulrich Scheuner

o. Professor an der Universität Bonn

A: Kollektive Sicherheit und internationale Friedenssicherung im Zeitalter des Gleichgewichts der Weltmächte

I. Schwächen der kollektiven Sicherheit im Völkerbund und in den Vereinten Nationen

1. Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen ist in der Hauptsache unter den gleichen Vorstellungen über das Verfahren der Streitschlichtung und Vermittlung wie über die bei Verletzung des Rechts durch kollektive Aktionen zu ergreifenden Maßnahmen der Staatengemeinschaft aufgebaut worden, wie sie im Rahmen des Völkerbundes bestanden hatten. Die Sicherung des Friedens ist nach dieser Anschauung in erster Linie dem Verbot der Gewaltanwendung und der Verpflichtung der Mitglieder der umfassenden Staatenorganisation zur friedlichen Regelung ihrer Streitigkeiten anvertraut. Die besonderen Normen der Satzungen der Völkerorganisation werden dabei durch das heute unzweifelhaft als allgemeine Regel des Völkerrechts anerkannte Verbot des Angriffskrieges ergänzt¹⁾. Für den Fall einer Bedrohung oder Verletzung des Friedens ist heute dem Sicherheitsrat die Beschlußfassung über das Vorliegen eines solchen Tatbestandes und die Verfügung über die zu ergreifenden Mittel kollektiver Abwehr übertragen. Auf Grund der Erfahrungen zwischen den beiden Weltkriegen hat die Charter der UN nicht nur die bindende Entscheidung des Sicherheitsrates über das Vorliegen eines Rechtsbruches oder Angriffs vorgesehen, sie hat dem Sicherheitsrat auch eine weitgehende Bestimmung über die zu ergreifenden Sanktionen gegeben und die Pflichten der Mitglieder schärfer umrissen (Art. 39–50). Der Grundgedanke aber, der allen diesen Vorschriften als Ausgangspunkt dient, bleibt der

¹⁾ Vgl. Wehberg, Krieg und Eroberung im Wandel des Völkerrechts, 1953, S. 66 f.

gleiche wie bisher. Wenn der Frieden gebrochen wird, so ruht der Schutz des Angegriffenen auf der Aussicht, daß die internationale Organisation das Vorliegen eines Rechtsbruches feststellt und ihre Mitglieder sich bereit finden, durch gemeinsame Maßnahmen gegen ihn das Übergewicht der Staatengemeinschaft über jeden einzelnen Staat zur Anwendung zu bringen.

Die Schwächen dieses Systems der kollektiven Sicherheit in seiner praktischen Anwendung hatten sich deutlich schon in der Zeit des Völkerbundes gezeigt. Daß Art. 15 Abs. 7 der Satzung der Liga für den Fall eines nicht einstimmigen Beschlusses des Rates den Streitparteien den Weg zur Gewaltanwendung freigab, stellte einen Mangel dar, den das heutige Recht beseitigt hat, der aber auch früher keine Rolle gespielt hat. Die Schwierigkeit in der Anwendung des Systems lag vielmehr darin, im Falle eines Vorgehens gegen einen Rechtsbrecher oder Angreifer eine koordinierte und wirksame Aktion der Mitgliedstaaten effektiv zustande zu bringen. Der Beschluß des Rates nach Art. 16 des Paktes über das Vorliegen einer Verletzung des Rechts war nach herrschender Auffassung nicht bindend, so daß jedes Mitglied diese Grundentscheidung selbst zu vollziehen hatte²⁾. Die Mitglieder waren durch Art. 16 Abs. 3 verpflichtet, sich an den Maßnahmen gegen den rechtsbrechenden Staat zu beteiligen. Bei der tatsächlichen Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen im italienisch-abessinischen Konflikte zeigte es sich, daß auch hier faktisch der Entschluß des einzelnen Staates über seine Beteiligung den Ausschlag gab. Neutrale Länder wie die Schweiz und Luxemburg hielten sich von einem Teil der Sanktionen zurück, und auch einige andere Staaten nahmen an ihnen keinen Anteil³⁾. In diesem maßgebenden Beispiel für die Anwendung von Zwangsmaßnahmen gegen einen Angreifer fand sich die Mehrheit der Staaten bereit, sich an wirtschaftlichen Sanktionen zu beteiligen. Als Organ der Steuerung und Durchführung diente dabei ein Koordinations-Ausschuß aus den Delegierten aller Teilnehmer, und der aus ihm hervorgegangene engere Ausschuß der Achtzehn, der im Laufe der Zeit die eigentliche Leitung in die Hand nahm. Die Aufgabe der Koordinierung wurde durch zahlreiche Unterausschüsse geleistet⁴⁾. Diese Maschinerie vermochte trotz mancher Schwierigkeiten im abessinischen Falle wirksam zu arbeiten. Wenn den Sanktionen in jenem Falle der Erfolg versagt blieb, so beruhte das nicht auf einem Mißerfolg der Zusammenarbeit, sondern auf dem Zögern insbesondere der führenden Mächte, wirklich durchgreifende wirtschaftliche Mittel gegen Ita-

²⁾ Vgl. Stone, *Legal Controls of International Conflict*, 1954, S. 178 f.

³⁾ Vgl. Göppert, *Der Völkerbund*, 1938, S. 535 f.; Guggenheim, *Traité de droit international public*, 1953, Bd. 2, S. 266; Walters, *A History of the League of Nations*, 1952, Bd. 2, S. 658 f.; William N. Hogan, *International Conflict and Collective Security*, 1955, S. 122 ff.

⁴⁾ Vgl. Stone, a. a. O., S. 181; Hogan, a. a. O., S. 139 ff.

lien anzuwenden. Es war klar, daß gegenüber einem ernstem militärischen Ringen, wie es der äthiopische Feldzug darstellte, nur der Einsatz bedeutender wirtschaftlicher oder gar militärischer Kräfte zu einem Zurückdrängen des Angreifers geführt hätte. Ob diese Mittel aufgewandt werden sollten, war aber eine Frage der großen Mächte. Ihre Zurückhaltung entschied über das Schicksal des Sanktionsfeldzuges.

2. Die Charter der UN hat einige der rechtlichen Unvollkommenheiten des Völkerbunds Paktes überwunden. Der Sicherheitsrat vermag nun mit bindender Wirkung über das Vorliegen eines Angriffes zu entscheiden und die Mitglieder zu bestimmten Maßnahmen zu verpflichten. Militärischen Einsatz freilich kann er rechtlich nur dort fordern, wo der betreffende Staat sich ihm gegenüber durch eine Übereinkunft gemäß Art. 43 gebunden hat. Solche Abmachungen sind bisher noch nicht getroffen worden. Vor allem aber ist die an sich so ausgiebige Ausgestaltung des VII. Kapitels der Charter entwertet durch das ihr entgegenzusetzende Veto der großen Mächte. Daß im Koreakonflikt das Veto nicht ausgeübt wurde, beruht auf besonderen Umständen, deren Wiederholung nicht erwartet werden kann. In der Suez-Affäre haben Großbritannien und Frankreich von der Vetobefugnis Gebrauch gemacht⁵⁾. Nach Lage der Verhältnisse muß heute in ernstern Konflikten mit einer divergierenden Stellungnahme der großen Mächte und demzufolge mit der Anwendung des Vetos gerechnet werden⁶⁾. In seiner effektiven Wirkung ist deshalb trotz der weitergehenden rechtlichen Möglichkeiten und der Ausstattung des Sicherheitsrates mit ausgedehnten Befugnissen das Sicherheitssystem der UN in ernstern Konfliktsituationen nicht wirksamer als das des Völkerbundes.

3. Das Zustandekommen eines internationalen Vorgehens im Koreafalle ist nur in einem gewissen Umfang als Gegenbeispiel anzuführen. Die einzigartige Situation, daß diejenige mit dem Veto ausgestattete Macht, die sich einer Aktion der UN widersetzt hätte, an den Beratungen des Sicherheitsrates nicht teilgenommen hat, dürfte sich nicht wiederholen. Es bleibt zudem zweifelhaft, ob für einen gültigen Beschluß des Sicherheitsrates nicht die positive Zustimmung der mit einem Veto ausgestatteten Macht, nicht deren bloße Abwesenheit erfordert wird⁷⁾. Die Aufforderung des Sicherheitsrates, Süd-

⁵⁾ Vgl. UN Sec. Council, Official Records (S.C.O.R.) 749. Sitzung vom 30. 10. 1956, S. 31, und 750. Sitzung vom 30. 10. 1956, S. 5.

⁶⁾ Auch in der eindringenden Studie von Lauterpacht, *The British Year Book of International Law (BYBIL)*, Vol. 30 (1953) rechnet Verf. mit der Möglichkeit, daß in einem Konflikt die Feststellung des Angreifers durch den Sicherheitsrat ausbleibt (S. 221, 239). Vgl. auch Stone, a. a. O., S. 196.

⁷⁾ Vgl. hierzu Stone, S. 232 f., aber andererseits die Ausführungen des britischen Premierministers im Unterhaus am 5. 7. 1950 (Hansard Vol. 477 Col. 487-497).

korea Beistand zu leisten (Resolution vom 27. Juli 1950) und die Einrichtung eines gemeinsamen Kommandos (Resolution vom 7. Juli 1950) fanden bei einer Reihe von Staaten Gefolgschaft. So trat in Korea eine UN-Streitmacht, bestehend aus Kontingenten verschiedener Mitgliedstaaten, in Erscheinung⁸⁾. Die koreanischen Operationen sind rechtlich als Zwangsmaßnahmen, nicht als Krieg ausgeführt worden. Aber wie einerseits Gesetzgebung und Rechtsprechung der daran beteiligten Staaten den Begriff des Krieges auf die Kämpfe anwandten⁹⁾, so sind auch tatsächlich in den Kämpfen die Regeln des Kriegsrechts anerkannt und trotz mancher Verletzung beachtet worden¹⁰⁾. Der koreanische Konflikt offenbarte wiederum, daß in einem größeren Konflikt, in dem es um echten militärischen Einsatz geht, die Entscheidung allein bei den starken Mächten liegt. Er bestätigte damit die Erfahrung unter dem Völkerbund. Im mandschurischen Streit 1931 war keine der großen Mächte geneigt einzugreifen, und so unterblieben wirksame Maßnahmen. 1935 war die Bereitschaft der maßgebenden Länder auf wirtschaftliche Sanktionen, aber auch hier auch auf bestimmte begrenzte Maßnahmen limitiert¹¹⁾.

II. Die verwandelte Lage der Staatengemeinschaft

4. Die wichtigste Ursache dafür, daß das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, das in seinen Grundgedanken dem des Völkerbundes folgt, heute in seiner Anwendung unvermeidlich unvollkommen sein muß, liegt nicht in den rechtlichen Bestimmungen der Charter oder ihrer Auslegung. Sie ist vielmehr in der Veränderung der Struktur der Staatengemeinschaft zu suchen. Der Gedanke des Schutzes eines Staates durch das Eintreten der Gesamtheit der übrigen beruhte auf der Berechnung, daß der Gesamtheit der Staaten über den Angreifer ein großes, sogar ein erdrückendes Übergewicht zukommt. Diese Vorstellung war noch in der Zeit zwischen den Weltkriegen zutreffend, und sie bewährte sich wiederum im zweiten Weltkriege gegenüber Deutschland. Es ist aber diese die ganze Idee der kollektiven Sicherheit

⁸⁾ Die Hauptmacht stellten freilich die USA. Übersicht über die von den teilnehmenden 13 Staaten gestellten Einheiten in: Third Report of the Collective Measures Committee vom 30. 8. 1954 Gen.Ass. Official Records (G.A.O.R.) IX. Sess. Doc. A 2713, S/3283 Annexe II. Die überwiegende Beteiligung der USA ist auch wohl der Grund, weshalb die Führung dieses Kontingentes keine zu großen Schwierigkeiten bot.

⁹⁾ Vgl. hierzu Lauterpacht, a. a. O., S. 222 ff.

¹⁰⁾ Hierzu Kottsch, The Concept of War in Contemporary History and International Law, 1956, S. 288 ff.

¹¹⁾ Zu der in England wie in Frankreich bestehenden Neigung, eine kriegerische Entzündung zu vermeiden und daher die Sanktionen zu begrenzen, siehe Viscount Templewood, Nine Troubled Years, 1954, S. 177, 191.

tragende Voraussetzung, die heute verschwunden ist. In der Gegenwart ragen die zwei Weltmächte so außerordentlich mit ihrem wirtschaftlichen und militärischen Gewicht über die anderen Länder hinaus, daß nur sie selbst allein einander die Waage halten. Selbst das Hinzutreten einer großen Anzahl dritter Staaten auf die Seite der Sowjetunion oder der Vereinigten Staaten im Zuge eines Sanktionsbeschlusses würde das Machtgleichgewicht nicht wesentlich verschieben, ganz abgesehen davon, daß tatsächlich eine große Anzahl von Staaten durch die bestehenden Beistandspakte bereits auf beide Seiten verteilt und damit gewissermaßen ausgewogen sind. Daraus folgt aber eine entscheidende Veränderung der Wirksamkeit des Sicherheitssystems. Gegen eine der beiden Weltmächte vermag nur die andere ein echtes Gegengewicht zu halten. Der Beitritt anderer Staaten bei einer Zwangsmaßnahme würde die Stärke des einen oder des anderen Teiles nicht erheblich verändern. Nur dann also kann heute noch das Übergewicht der Staatengemeinschaft über einen Staat zum Austrag kommen, wenn beide Weltstaaten auf einer Seite stehen – die Suez-Affäre hat diese Situation gezeitigt – oder beide sich ganz oder teilweise zurückhalten. In Wirklichkeit ist die internationale Ordnung heute zum Spiel des *M a c h t g l e i c h g e w i c h t s* zurückgekehrt. In dem Ausgleich der Macht der beiden großen Mächte und der mit ihnen zusammenhängenden Staatenblöcke liegt die in dieser Form freilich prekäre Garantie des Friedens. Im Rahmen dieser politischen Balance ist es durchaus möglich, daß beide Staaten sich aus einem Konflikt heraushalten und der UN oder einer sonstigen Instanz die Lösung überlassen. Der israelisch-arabische Konflikt 1947 war ein Beispiel solcher Handlungsweise und auch heute noch halten die beiden großen Staaten sich hier zurück.

5. Hierzu kann noch eine weitere Beobachtung aus dem Felde der politischen Wirklichkeit angeführt werden. Wenn weitgehendere, nicht alsbald beizulegende Konflikte oder gar Kämpfe (Bürgerkriege oder kriegerische Handlungen) in einem Gebiete ausbrechen, wo sich die beiden Lager mit gegensätzlichen Interessen gegenüberstehen, so würde eine volle Einwirkung einer der beiden Seiten in die schwebende Auseinandersetzung die schwersten Gefahren für den Frieden nach sich ziehen. Es hat sich in solchen Fällen eine Aushilfe in einer ausdrücklichen oder stillschweigenden *L o k a l i s i e r u n g* und *L i m i t i e r u n g* des *K a m p f e s* herausgebildet. Sie ist, wenn ich recht sehe, zuerst im spanischen Bürgerkriege unter der freilich unzutreffenden Bezeichnung »Nichteinmischung« ausgearbeitet und angewandt worden, um zwar nicht eine volle Enthaltung, aber eine Beschränkung des politisch-militärischen Einwirkens der großen Mächte herbeizuführen, wobei aber zugleich durch die Vorenthaltung des Kriegführungsrechts für die Bürgerkriegsparteien der Handel dritter Staaten vor der Strenge des Seekriegsrechts

gesichert wurde¹²⁾. Im Grunde ist auch der lange Kampf in Indochina von den Mächten so begrenzt worden und wird heute in einem gewissen Sinne das gleiche Rezept in Algerien und insbesondere im Bürgerkrieg in Indonesien (1958) angewandt. In allen diesen Vorgängen, das darf freilich nicht übersehen werden, handelte es sich um Ereignisse, die nicht im internationalen Bereich sich vollzogen, sondern die als interne Auseinandersetzungen innerhalb eines staatlichen Bereiches angesehen werden konnten. Indes ist dieser Gesichtspunkt für die politische Beurteilung doch nicht allein maßgebend, denn gewiß gehört auch Korea in diesen Bereich einer unausgesprochenen Limitierung der Lokalisierung. Es gehört ferner zu dieser Erscheinung, daß in einem gewissen Umfang zwischen den beiden Lagern gegenseitig Einflußbereiche respektiert werden. Das Verhalten der westlichen Länder gegenüber dem tragischen Schicksal Ungarns ist nur von dort her zu begreifen.

III. Zur Unterscheidung der größeren bewaffneten Konflikte und der kleineren durch friedliche Mittel lösbarer Fragen

6. Aus der politischen Betrachtung, die wir soeben zur Wirksamkeit der Sicherheitsvorkehrungen in der heutigen Lage der Staatengemeinschaft angestellt haben, ergibt sich für die Friedenssicherung ein wichtiger politischer, aber wohl auch in seinen Konsequenzen rechtlicher Unterschied zwischen zwei Gruppen von Streitfällen. Die bisherige Lehre hat – grundsätzlich zu vollem Recht – jede Rechtsverletzung gleichermaßen unter den Gesichtspunkt kollektiver Sanktionen gestellt. Indes besteht doch ein wesentlicher Unterschied zwischen größeren, mit erheblichen Mitteln unternommenen Gewaltanwendungen und Zusammenstößen begrenzten Ausmaßes. Die ersteren können zugunsten des Angegriffenen, wie die Korea-Angelegenheit gelehrt hat, nur durch den Einsatz großer eigener Mittel, im Grunde nur durch längere kriegerische Leistung bewältigt werden¹³⁾. Anders steht es bei den klei-

¹²⁾ Daß das System der *non-intervention* tatsächlich nur eine Begrenzung der Einwirkungen von außen darstellte, dazu vgl. Norman P a d e l f o r d, *International Law and Diplomacy in the Spanish Civil Strife*, 1939, S. 120. Verf. hebt treffend hervor, daß die Mächte beiden Bürgerkriegsgruppen die Kriegführungsrechte vorenthielten, um die Ausübung der Befugnisse des Seekriegs zu unterbinden (S. 27 ff., 172 ff.). Im israelisch-arabischen Kriege dagegen, wo internationale Partner im Kampfe standen, konnten die Mächte nicht hindern, daß Ägypten Prisengerichte einsetzte und Urteile über fremde Handelsschiffe fällt. Vgl. hierzu K o t z s c h., a. a. O., S. 285 Anm. 55, und zu der Diskussion, ob nach dem Waffenstillstand die Kriegslage für Ägypten fortbestand, B l o o m f i e l d, *Egypt, Israel and the Gulf of Aqaba*, 1957, S. 7 ff. Zur Rückkehr zum System des Gleichgewichts und der Lokalisierung der Kriege vgl. G e o r g e L i s k a, *International Equilibrium*, 1957, S. 79 f., 115 ff.; A. V. L e o n t i n, *The Myth of International Security*, Jerusalem 1957, S. 184 f.

¹³⁾ Daß tatsächlich ernsthafte militärische Zwangsmaßnahmen, die Widerstand finden, zu einem Zustand führen, der ungeachtet seiner rechtlichen Qualifikation als Zwangs-

neren Konflikten, auch dort, wo sie bereits zu Waffenhandlungen geführt haben. Sofern die großen Mächte sich in ihnen zurückhalten oder die Streitigkeit isolieren, eröffnet sich hier für die UN die Möglichkeit, eine Tätigkeit der Schlichtung und der Hilfe bei der Beendigung der Kämpfe zu entfalten. Im ersteren Falle dagegen ist tatsächlich die Mitwirkung der großen Mächte nötig und damit dann auch ihr Verhalten entscheidend.

Es hängt hiermit zusammen, daß überall dort, wo wir Bedingungen der zweiten Art finden, die Vereinten Nationen in ihrer Wirksamkeit Erfolge haben erzielen können, die im ganzen das Bild ihrer Friedenssicherung günstiger erscheinen lassen als das des Völkerbundes, das mit zu vielen negativen Versuchen belastet war. Abgesehen von dem Korea-Fall darf man hier an Indonesien 1947/49, an Suez 1956 erinnern und daneben auf zahlreiche erfolgreiche Vermittlungen vor Ausbruch eines Konfliktes hinweisen. Auch kann man die Wirksamkeit besonderer Kommissionen der UN anführen, die bei dem Streit um Kaschmir oder an der Linie des Waffenstillstandes zwischen Israel und seinen Nachbarn tätig wurden.

7. Aus dieser Lage haben sich nach manchen Seiten hin tatsächliche und rechtliche Folgerungen ergeben. Ich kann hier nur einige andeuten. Die Ungewißheit, ob in schweren Fällen das Sicherheitssystem in seiner theoretischen Form wirksam sein würde, hat die Staaten zum Rückgriff auf Art. 51 der Charter, zum Abschluß von Beistandspakten für den Fall eines Angriffs geführt. Sie stellen in einem gewissen Umfang die Gewißheit der kollektiven Hilfe im Rahmen des großen Mächtegleichgewichts sicher. Zum anderen hat die Erkenntnis, daß in vielen Fällen nicht mit einer verbindlichen Feststellung des Rechtsbrechers durch den Sicherheitsrat zu rechnen sein wird, die rechtliche Möglichkeit und den Raum der Neutralität entgegen manchen nach 1945 gehegten Erwartungen wieder erweitert. Für unseren Zusammenhang aber ist es wichtig, daß sich einmal aus dieser Lage die stärkere Aktivität der Generalversammlung in Sachen der Friedenssicherung ergeben hat, die durch die Resolution "Uniting for Peace" (Gen. Ass. 377 A [V] vom 3. November 1950) bezeichnet wird, zum anderen aber im Rahmen dieser Aktivität der Generalversammlung – der die Möglichkeit bindende Verfügungen zu erlassen fehlt – neue Formen der Einwirkung in Konflikten sich abzeichnen, die friedliche Mittel einsetzen, ohne zum Einsatz von Sanktionen zu greifen. Hierzu gehören die soeben erwähnten Grenzkommissionen, die in umstrittenen Gebieten Zwischenfälle an der Grenzlinie zu verhüten suchen; hierhin gehört aber vor allem das Experiment der Sicherungsmacht, mit dem die UN in dem Suez-Streit eine neue Bahn betreten haben. Was die letztere Einrich-

maßnahme die Merkmale des Krieges trägt, hat mit Recht K o t z s c h, a. a. O., S. 289, hervorgehoben.

tung im Rahmen der Friedenssicherung von früheren Vorgängen unterscheidet, ist der Umstand, daß hier bewaffnete Kräfte aufgestellt wurden, aber nicht zum Einsatz in Zwangsmaßnahmen, sondern zu einer neuen Form der Tätigkeit friedlicher Art, zur Herbeiführung der Beendigung von Feindseligkeiten und zur Sicherung der Situation nach der Feuereinstellung. Die Sicherungsmacht ist demnach von einer Sanktionsstreitmacht nicht nur tatsächlich, sondern, so scheint mir, auch rechtlich zu unterscheiden. Das gibt ihr eine neue, sehr viel ausgedehntere Verwendungsmöglichkeit.

B: Vorstufen der Entwicklung

8. Im Mittelpunkt der Vorstellungen über ein Tätigwerden der universalen Staatenorganisation im Falle eines gewaltsamen Rechtsbruchs stand sowohl am Beginne der Entwicklung des Völkerbundes wie in den ersten Jahren nach 1945 der Gedanke der Sanktionen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß zu beiden Zeitpunkten Pläne auftraten, das Zusammenspiel der Mitglieder bei wirtschaftlichen und militärischen Zwangsmaßnahmen in Gestalt einer gewissen institutionellen Vorbereitung und Verfestigung wirksamer zu machen. Da in beiden Fällen Weltkriege voraufgegangen waren, die eine Koalition von Alliierten zu führen gehabt hatte, so lag auch von dieser Erinnerung her eine solche generalstabsmäßige Planung nahe. Nach dem ersten Weltkriege trat namentlich Frankreich dafür ein, ein ständiges Organ des Völkerbundes einzusetzen, das für die Vorbereitung militärischer Exekutionsmaßnahmen zuständig sein sollte. Doch führten diese Bestrebungen, ebenso wie die Arbeiten des »Internationalen Blockadeausschusses«, der eine Änderung und Ergänzung des Art. 16 des Paktes vorschlug, nicht zu einem festen Ergebnis. Die auf Vorschlägen des Blockadeausschusses beruhenden Satzungsänderungen, die 1924 angenommen wurden, fanden nicht die erforderliche Zahl von Ratifikationen. So blieb es im wesentlichen bei der Ausarbeitung eines gewissen Berichtmaterials¹⁴⁾.

Nicht viel glücklicher waren verwandte Bestrebungen, die die ersten Jahre der Vereinten Nationen begleiteten. Hatte man bei der Schaffung der Charter an die Möglichkeit der Schaffung einer permanenten internationalen Streitkraft gedacht, aber im Hinblick auf die darin liegende Beschränkung der Souveränität der Mitglieder von dieser Idee Abstand genommen¹⁵⁾, und fand man die Form losen Zusammenwirkens der Staaten, wie sie die Liga der Nationen praktiziert hatte, zu unvollkommen, so suchte man – das ist der

¹⁴⁾ Vgl. hierzu Göppert, a. a. O., S. 494 ff., 513 ff.

¹⁵⁾ Goodrich und Hambro, Charter of the United Nations, 2. Aufl. 1949, S. 281 f.

Sinn des Art. 43 der Charter – zu einem System nationaler, für die UN bereitgestellter Kontingente von Truppen zu gelangen, die von vornherein unter die Direktion der Staatenorganisation durch Übereinkommen gestellt werden sollten.

Am 16. Februar 1947 setzte der Sicherheitsrat ein Military Staff Committee zur Vorbereitung eines solchen Planes ein. Der am 30. April 1947 erstattete Bericht dieses Ausschusses¹⁶⁾ sah vor, daß die Mitglieder bewaffnete Kräfte oder andere Mittel den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen sollten, die unter nationalem Befehl bleiben, aber im Einsatzfalle unter Leitung des Sicherheitsrates gestellt werden sollten. In den Beratungen über diesen Bericht gelang es indes nicht, über Umfang, Unterbringung, Basen und Oberbefehl dieser Streitkräfte Einigung zu erzielen, und so blieb dieser Vorschlag ebenso unausgeführt, wie es nicht zum Abschluß der in Art. 43 vorgesehenen Übereinkünfte kam¹⁷⁾.

Nach der Korea-Krise setzte die Generalversammlung in ihrer Resolution vom 3. November 1950 – 377 A (V) – ein Collective Measures Committee ein, dessen Auftrag später durch die Resolution A 703 (VII) vom 17. März 1953 näher bestimmt wurde. Der Ausschuß legte am 30. August 1954 einen umfangreichen Bericht vor, der auf Grund der Erfahrungen in Korea begrenzte Vorschläge für eine Harmonisierung der von den Mitgliedern bei Ergreifung von Zwangsmaßnahmen unternommenen Schritte vorsah. Er schlug die Schaffung eines Zentrums für diese Koordinierung vor, entwickelte ein System wirtschaftlicher Sanktionen und vertrat eine deutliche Herausstellung des Charakters der für die Zwangsmaßnahmen eingesetzten Truppen als UN-Streitkräfte (Führung der UN-Flagge usw.). Er schloß seine Darlegungen, die die Notwendigkeit eines raschen Handelns betonten, mit einer Hervorhebung der Bedeutung, die der Entschlossenheit der einzelnen Mitgliedstaaten zukommt:

“Above all, the success of any collective security effort depends upon the will and determination of individual States which together constitute the organized strength of the international community of nations”¹⁸⁾.

Faßt man das Resultat dieser Arbeiten zusammen, so wird man feststellen können, daß zwar die Wünschbarkeit vorbereitender Planungen für eine wirtschaftliche oder militärische Zusammenarbeit der Mitglieder bei Zwangsmaßnahmen stets anerkannt wurde, sich aber einer solchen Planungsarbeit

¹⁶⁾ General Principles Governing the Organization of the Armed Forces Made Available to the Security Council by Member Nations of the United Nations Doc. S/336. William R. Frye, A United Nations Peace Force, 1957, S. 52 ff., 172 ff.

¹⁷⁾ Vgl. hierzu Goodrich-Hambro, S. 282 ff.

¹⁸⁾ Third Report of the Collective Measures Committee vom 30. 8. 1954, Doc. A/2713, S/3283.

erhebliche Schwierigkeiten entgegenstellten. Die Mitgliedstaaten waren nicht geneigt, zu weitgehende Bindungen, etwa Bereitstellung von Kontingenten, bereits von vornherein auf sich zu nehmen. So bleibt im Ergebnis doch eine kollektive Aktion der Staatengemeinschaft auf die unter den besonderen Bedingungen des Einzelfalles herzustellende Einigung über die Koordination angewiesen. Im Hinblick darauf, daß bei der Anwendung von Sanktionen die Einzelfälle jedesmal verschieden liegen dürften, erscheint eine solche Methode, bei aller Unvollkommenheit, doch vielleicht realistischer als eine theoretische Vorplanung.

9. Bereits im Rahmen der soeben gekennzeichneten Arbeiten ist gelegentlich der Gedanke einer eigenen, von der Staatenorganisation aufzustellenden Streitmacht aufgetaucht. Dabei war indes an eine eigentliche Streitmacht, die für Sanktionszwecke eingesetzt werden konnte, gedacht. Eine andere Linie schlugen dagegen von vornherein die Vorschläge ein, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Trygve Lie, wiederholt äußerte. In ihnen war von der Entwicklung einer kleinen nicht als *striking force* gedachten "United Nations Guard Force" die Rede, die dem Einsatz in umstrittenen oder gefährdeten Territorien dienen sollte¹⁹⁾. Die Ermordung des UN-Delegierten Graf Bernadotte im September 1948 veranlaßte den Generalsekretär zu einer näheren Entwicklung seiner Gedanken. Die etwa 800 Mann starke Truppe sollte zur Stütze und Sicherung von UN-Missionen in unruhige Gebiete dienen, sollte aber nicht für *enforcement purposes* dienen²⁰⁾. Die Vorschläge fanden, als sie im *ad hoc* Political Committee der III. Generalversammlung diskutiert wurden, den Widerstand der Länder des Sowjetblocks, die darauf hinwiesen, nur der Sicherheitsrat dürfe nach Kapitel VII Gewaltanwendung vorsehen, der Generalsekretär könne also über eine solche Sicherungsmacht nicht zulässigerweise verfügen. Auch andere Staaten brachten mehr praktische Einwände vor, die vor allem die Besorgnis erkennen ließen, daß die UN durch eine solche Macht doch in Streitigkeiten hineingezogen werden könne. Ein sehr viel bescheideneres Projekt wurde in Zusammenarbeit zwischen dem Generalsekretär und dem für die UN-Guard eingesetzten Ausschuß entwickelt. Es sah die Aufstellung eines kleinen Field Service der UN zusammen mit einer vorgesehenen Liste von heranzuziehenden Personen (*reserve panel*) aus Einzelstaaten vor. Das *ad hoc* Political Committee der IV. Generalversammlung und diese selbst stimmten diesem Vorschlag zu²¹⁾.

¹⁹⁾ Vgl. Stephan M. Schwebel bei Frye, a. a. O., S. 195.

²⁰⁾ Doc. A/656 vom 28. 9. 1948. Vgl. Frye-Schwebel, S. 196.

²¹⁾ Report of the Special Committee on a United Nations Guard vom 10. 10. 1949, G. A. O. R., IV. Sess. Suppl. No. 13, Doc. A/959. Vgl. Frye-Schwebel, S. 202 ff.; Stone, Aggression and World Order, 1958, S. 188.

10. Der sehr bescheidene Plan eines solchen UN Field Service von 300 Mann mit einem kleinen *reserve panel* konnte nicht als ausreichende Grundlage für ein praktisches Eingreifen irgendwie größeren Umfangs betrachtet werden. Die Korea-Krise gab daher dem Generalsekretär Anlaß, erneut auf seine Gedanken zurückzukommen und die Aufstellung einer United Nations-Legion, einer aus freiwilligen, durch die Einzelstaaten geworbenen Personen bestehenden kleinen Macht vorzuschlagen, die die Zusammenarbeit zwischen den im Sanktionsfalle einzusetzenden nationalen Kontingenteinheiten erleichtern und vorbereiten könne. Auf diese Weise könnte eine Freiwilligen-Reserve der UN geschaffen werden, die nicht ständig versammelt, aber in Zeiten ausgebildet und ausgerüstet werden könne. Der Vorschlag bedeutete insofern eine Abweichung von der Linie der bisherigen Gedanken, als er diese Macht nun in enge Beziehung zur Hilfe bei Zwangsmaßnahmen setzte, sie damit aus dem Bereich der früher ins Auge gefaßten friedlichen Tätigkeit entfernte und zu einem Gliede des Exekutionsverfahrens ausgestaltete. Der Plan wurde nach einigen Diskussionen im Collective Measures Committee nicht weiter verfolgt. In der Entwicklung der Idee einer zu friedlichen Überwachungs- und Sicherungszwecken verwendbaren Macht stellt er einen Seitenweg dar. Nur insofern leistete er für den hier verfolgten Zusammenhang praktische Vorarbeit, als der Generalsekretär bei den Erörterungen betonte, daß die Aufstellung einer eigentlichen ständigen UN-Macht weder finanziell noch praktisch durchführbar erscheine – die Legion sollte auch nur als eine zeitausgebildete *volunteer reserve* gebildet werden – und daß er die Vorteile darlegte, die darin liegen könnten, hierzu nicht Angehörige der großen Staaten, sondern gerade kleinerer Mächte heranzuziehen ²²⁾.

Führten diese verschiedenen Vorschläge des Generalsekretärs auch zu keinem praktischen Ergebnis, so stellen sie doch eine wichtige gedankliche Vorarbeit für die im Jahre 1956 dann in größter Schnelligkeit ins Leben gerufene United Nations Emergency Force dar, deren Gewicht man schwerlich übersehen kann.

11. Sucht man nach Beispielen eines praktischen Einsatzes von *ad hoc* gebildeten internationalen Truppenkörpern mit grundsätzlich friedlicher oder friedensbewahrender Aufgabe, so lassen sich aus der Praxis des Völkerbundes wie der Vereinten Nationen einige Fälle aufführen ²³⁾. Zur Zeit des

²²⁾ Vgl. die Vorschläge und ihre Behandlung bei Schwebel, S. 208 ff.

²³⁾ Nicht in diesen Zusammenhang gehört die Überwachung der Volksabstimmungen, die unmittelbar nach dem ersten Weltkriege in einer Reihe von Gebieten abgehalten wurden. Die Sicherheit wurde hier durch alliierte Truppen aufrecht erhalten, und der Völkerbundsrat hat nur in der oberschlesischen Frage eine Mitwirkung bei der Grenzfestsetzung geübt. Vgl. Sarah Wambough, *Plebiscites since the World War, 1933*; M. Sibert, *Droit international public*, 1951 Bd. 1, S. 874 ff., 886 ff.

polnisch-litauischen Konfliktes über Wilna 1920/21 bereitete der Völkerbundsrat die Aufstellung einer Polizeimacht von 1500–1800 Mann vor, die aus Kontingenten verschiedener Staaten zusammengesetzt sein sollte und deren Aufgabe die Überwachung eines Plebiszits in diesem Gebiet sein sollte. Es gelang indes in der Folge nicht, die polnische Okkupation dieses Gebietes aus ihm zu entfernen, und so kam es nicht zum praktischen Einsatz dieser geplanten Sicherungsmacht²⁴⁾. Dagegen konnte bei der im Saargebiet am 13. Januar 1935 abgehaltenen Volksabstimmung die Verwendung einer internationalen, aus Angehörigen von vier Nationen gebildeten 3300 Mann starken Truppe, die unter der Autorität der Regierungskommission des Saargebietes und in Zusammenarbeit mit der Plebiszit-Kommission wirkte, gute Dienste leisten²⁵⁾. Der Vorgang konnte an der gleichen Stelle zwei Jahrzehnte später bei der auf Grund des Saarabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik vom 23. Oktober 1954 veranstalteten Abstimmung, die am 23. Oktober 1955 stattfand, in begrenztem Maße wiederholt werden. Bei dieser Gelegenheit wurde allerdings nicht eine Überwachungstruppe verwendet, sondern nur 1005 Beobachter aus fünf Nationen zur Überwachung des Wahlvorgangs beigezogen²⁶⁾.

12. Während bei den zu Volksabstimmungen entsandten Abteilungen der friedliche Zweck durch die gesamten Verhältnisse gegeben war und im engeren Sinne kein unmittelbarer Zusammenhang mit einer Aktion zur Verhinderung oder Beendigung eines Bruches zwischen zwei Staaten vorlag, sind andere Vorgänge stärker mit dem Gedanken der Friedenswahrung verbunden. Im Jahre 1932 wurde eine kleine Polizeitruppe zur Lösung des Grenzkonfliktes zwischen Peru und Kolumbien verwendet, die freilich nur aus kolumbischen Truppen unter Aufsicht einer Völkerbundskommission bestand, also nicht im eigentlichen Sinne international genannt werden kann²⁷⁾.

²⁴⁾ Siehe Frye, S. 50.

²⁵⁾ Zur Saarabstimmung 1935 siehe Jacques Maupas, *La Sarre et son rattachement à l'Allemagne*, 1936. Der Völkerbundsrat hatte 1934 eine Abstimmungskommission eingesetzt, die eingehende Wahlbestimmungen erlassen hatte. Die Sicherungsmacht bestand aus 1500 Briten, 250 Niederländern, 1300 Italienern und 250 Schweden unter dem Kommando eines britischen Generalmajors. Sie traf am 22. 12. 1934 ein und blieb für die Zeit der Wahl dort.

²⁶⁾ Die Westeuropäische Union hatte auf Grund des Abkommens vom 23. 10. 1954 durch Resolution vom 11. 5. 1955 eine Kommission für die Durchführung der Abstimmung eingesetzt (Präsident M. Dehousse, Belgien), die auf Grund einer weiteren Resolution des Rates der Westeuropäischen Union vom 3. 11. 1955 dann nach der Abstimmung auch noch die Landtagswahlen vom 18. 12. 1955 überwachte. Ihr standen 355 luxemburgische, 325 niederländische, 155 belgische, 120 italienische und 50 britische Beobachter zur Verfügung, die am Vorabend der Abstimmung im Saargebiet eintrafen. Vgl. *Chronique de Politique Etrangère* (Institut des Relations Internationales Bruxelles) Bd. 9 (1956), S. 642 ff.

²⁷⁾ Vgl. Frye, S. 50 f.

In einem anderen Gebietsstreit, in Kaschmir, wo sich bewaffnete Truppen Indiens und Pakistans 1947 gegenüber standen, vermochten die Vereinten Nationen durch eine Kommission die Feuereinstellung und die Ziehung einer Demarkationslinie zu erreichen. Die Entsendung einer Polizeitruppe der UN in dies Territorium wurde wiederholt in Erwägung gezogen, stieß aber auf den Widerstand Indiens, das in einer solchen Truppe die Vorbereitung eines Plebiszites erblickte, dem es widerstrebte²⁸⁾.

Das bedeutsamste Beispiel einer ständigen Friedenseinrichtung, begrenzten Umfangs freilich, für die Überwachung einer den Frieden zwischen Nationen bedrohenden territorialen Situation bildet die auf Grund der Resolutionen des Sicherheitsrates vom 4. und 16. November 1948 und Art. 10 des Waffenstillstandsabkommens von Rhodos zwischen Israel und Ägypten vom 24. Februar 1949 eingesetzte Truce Supervision Organization, die unter der Mixed Armistice Commission die Beobachtung der israelisch-ägyptischen Grenze zur Verhinderung von Zwischenfällen durchführen soll. Der Stab von Beobachtern dieser Organisation, die unter die Leitung des kanadischen Generalmajors E. L. M. Bruce gestellt wurde, entwickelte sich zu einem ständigen Beobachtungsorgan, das der Waffenstillstandskommission die Vermittlung und die Entscheidung in vorkommenden Zwischenfällen erleichterte. Die Bedeutung dieser Einrichtung als Vorläufer der UNEF erhellt, abgesehen von ihrer geographischen Nähe zur Sphäre des Suez-Konflikts, aus der Tatsache, daß ihr Leiter zum Befehlshaber der Sicherungsmacht der UN ernannt wurde²⁹⁾.

Im ganzen gesehen boten die aufgeführten Vorgänge, als im Jahre 1956 die Idee einer Sicherungsmacht der UN in die Wirklichkeit übersetzt wurde, gewiß kein erschöpfendes Material, aber eine Reihe von wichtigen Beispielen und Vorarbeiten dar. Dennoch muß bei der Aufstellung der United Nations Emergency Force (UNEF) nicht nur die außerordentliche organisatorische Leistung und ihre Schnelligkeit anerkannt werden, fast noch mehr verdient Bewunderung, mit welcher Sicherheit der Generalsekretär der Vereinten Nationen es verstand, die institutionelle und rechtliche Basis dieser Macht zu erfassen und sie deutlich als eine zur Friedenswahrung bestimmte, friedliche Aufgaben verfolgende Sicherungstruppe zu kennzeichnen, sie damit aus der gefährlichen Nähe zu Zwangsmaßnahmen herauszuhalten und auf diese Weise dem Institut eine Zukunft zu sichern.

²⁸⁾ Zu den Anregungen in der Kashmirfrage siehe Frye, S. 35 ff.

²⁹⁾ An der Spitze der Truce Supervision Organization stand der Chief of Staff. Kommission und Leiter unterstanden den UN. Er bezog in seine Aufgabe auch die Berichterstattung an den Sicherheitsrat über die Ausführung des Waffenstillstandes und dabei auftretende Mängel ein. Vgl. Bloomfield, S. 41

C: Die Aufstellung der United Nations Emergency Force

I. Die Einrichtung der UNEF

13. Am 29. Oktober 1956 überschritten israelische Truppen die ägyptische Grenze und drangen tief in die Sinai-Halbinsel ein. Am 30. Oktober forderten Großbritannien und Frankreich in einem ultimativen Schritt die beiden Streitparteien auf, eine Zone von 10 Meilen beiderseits des Suez-Kanals freizuhalten und den Kampf einzustellen. Die Ablehnung dieser Intervention durch Ägypten veranlaßte die beiden westlichen Mächte zu einem eigenen Vorgehen gegen Ägypten. Nach einem am 1. November 1956 begonnenen mehrtätigen Bombardement ägyptischer Flughäfen und anderer Objekte landeten britische und französische Truppen am 5. November in Port Said und suchten die beiden Ufer des Suez-Kanals in ihren Besitz zu bringen. Die beiden Invasionen Ägyptens führten zur Einberufung der I. außerordentlichen Tagung der Generalversammlung vom 1. bis 10. November, die bekanntlich zugleich mit der Behandlung der ungarischen Frage in einer II. außerordentlichen Tagung der Generalversammlung vom 4. bis 10. November stattfand³⁰⁾. Da der Sicherheitsrat durch das Veto Großbritanniens und Frankreichs blockiert wurde, war es die Generalversammlung, die die notwendigen Schritte zu beschließen und durchzuführen hatte. Die Einzelheiten der Ereignisse und die Rechtsfragen der Beurteilung der britisch-französischen wie der israelischen Invasion Ägyptens sind hier nicht zu erörtern. In ihrer grundlegenden Resolution – 997 (ES-I) – vom 2. November 1956 forderte die Generalversammlung die Einstellung der Feindseligkeiten und die Zurückziehung aller eingedrungenen Truppen. Am 5. November nahmen Ägypten und Israel die Feuereinstellung an, während die britisch-französischen Truppen am 6. November noch ihren Vorstoß fortsetzten. Die beiden Mächte stellten um Mitternacht des 6. November ihr Vorgehen ein.

Der Ursprung der Idee zur Verwendung einer begrenzten Polizeimacht in dieser Lage geht auf den kanadischen Delegierten Lester B. Pearson zurück. Er deutete sie bereits in der Nachtsitzung vom 1. zum 2. November an und brachte am 4. November den entscheidenden Antrag ein³¹⁾, der in der Resolution 998 (SE-I) angenommen wurde und den Generalsekretär beauftragte,

»binnen 24 Stunden mit Zustimmung der beteiligten Nationen einen Plan für die Aufstellung einer internationalen Notstandsmacht der UN aufzustellen, die

³⁰⁾ Ein Überblick über den Hergang bei Bloomfield, S. 144 ff. und ferner bei Susan Strange, Year Book of World Affairs, Vol. 11 (1957), S. 76 ff.

³¹⁾ Vgl. UN G. A. O. R., I. Emergency Spec. Sess. 565. Meeting vom 4. 11. 1956, S. 88, und hierzu Frye, S. 1 ff., sowie Leland M. Goodrich und Gabrielle E. Rosner, International Organization Vol. 11 (1957), S. 413 ff.

die Einstellung der Feindseligkeiten in Übereinstimmung mit der erwähnten EntschlieÙung (Nr. 997) sichern und überwachen soll.«

Der Generalsekretär legte den ersten Bericht (Doc. A/3289)³²⁾ am 4. November vor, und am nächsten Tage bestellte die Generalversammlung mit Resolution 1000 (ES-I) ein Kommando der International Emergency Force, betraute hiermit den Stabschef der Waffenstillstands-Überwachungs-Kommission Generalmajor B u r n s³³⁾ und ermächtigte den Generalsekretär, die Rekrutierung der Sicherungsmacht aus Ländern, die nicht ständige Sitze im Sicherheitsrat einnehmen, zu bewerkstelligen und die sonst nötigen Vorkehrungen zu treffen. Am 6. November legte der Generalsekretär seinen zweiten entscheidenden Bericht (Doc. A/3302) und im Anhang zu ihm die Bereitschaftserklärung von 16 (später wurden es 24) Staaten zur Gestellung von Kontingenten vor. Die Generalversammlung konnte darauf in der grundlegenden Resolution 1000 (ES-I) vom 7. November 1956 der UNEF durch Billigung dieses Berichts eine feste Grundlage geben. Die weitere Behandlung der Frage ging dann nach Schluß der außerordentlichen Tagung auf die inzwischen zusammengetretene ordentliche (XI.) Session der UN über.

Dank des Entgegenkommens der italienischen Regierung, die den Flugplatz Capodichino bei Neapel als Versammlungsplatz zur Verfügung stellte, konnte am 15. November das erste Kontingent in Abu Seir am Suez-Kanal landen und die ganze Verfügungsmacht in größter Beschleunigung auf die Stätte ihrer Wirksamkeit verbracht werden. Zusammen mit dem Generalsekretär schaltete sich ihr Leiter in die schwierigen Verhandlungen über die Räumung ägyptischen Gebietes ein, die sich namentlich hinsichtlich der von Israel festgehaltenen Territorien des Gaza-Streifens und des Gebietes um Sharm el Sheikh am Golf von Aqaba hinzogen, bis endlich am 6. März 1957 der Gaza-Streifen und am 7./8. März 1957 das Gebiet von Sharm el Sheikh von Israel aufgegeben wurden und die Sicherungsmacht hier ihre Funktion aufnehmen konnte³⁴⁾. In der Folge wirkte die Leitung der UNEF auch bei den Arbeiten zur raschen Räumung des Suez-Kanals mit³⁵⁾. Sie hat seither ihren Platz an den Brennpunkten der israelisch-ägyptischen Grenze auf ägyptischem Territorium eingenommen (vor allem im Gaza-Streifen)³⁶⁾.

³²⁾ G. A. O. R., I. Emerg. Sess. Annexes, S. 14.

³³⁾ Bestätigt durch Doc. A/3317 vom 8. 11. 1956.

³⁴⁾ Bericht über die Tätigkeit der UNEF vom 21. 11. 1956, Doc. A/3375. Über den Gaza-Streifen vgl. Bericht vom 24. 1. 1957, A/3511 und A/3512 (Berichte des Generalsekretärs). Endlich zur Räumung der beiden Gebiete durch Israel siehe Bericht Doc. A/3568 vom 8. 3. 1957.

³⁵⁾ Vgl. Bericht Doc. A/3376 vom 20. 11. 1956.

³⁶⁾ Vgl. Bericht Doc. A/3694 (XII) vom 9. 10. 1957.

II. Aufgabe der UNEF

14. Die Grundaufgabe der UNEF hatte bereits die Resolution 998 (SE-I) vom 4. November 1956 mit "to secure and supervise the cessation of hostilities" umrissen (ebenso Resolution 1000, ES-I). Der entscheidende Bericht des Generalsekretärs (A/3302) vom 6. November hat dann diese Aufgabe nach verschiedenen Richtungen in grundlegender Weise präzisiert und die maßgebende Ausrichtung der Sicherungsmacht auf eine friedliche und sichernde Tätigkeit sowie ihre Gründung auf die freiwillige Mitwirkung aller Beteiligten in klarer Weise herausgearbeitet. Der Bericht sagt (Punkt 12), daß die Macht "would be more than an observer corps, but in no way a military force controlling the territory in which it is stationed". Sie habe keine militärischen Funktionen außer "those necessary to secure peaceful conditions". Es steht im Einklang mit dieser Zielsetzung, daß für die UNEF der Waffengebrauch nur für die Selbstverteidigung vorgesehen ist, obwohl dies in ihrer jetzigen Position an den Grenzen des Gaza-Streifens bei der Verhinderung von Grenzüberschreitungen bewaffneter Gruppen sicherlich eine Beschränkung ihrer Bewegungsmöglichkeit und Wirksamkeit darstellt.

15. Diese Klarstellung ist insofern indes von größter Bedeutung, als sie den Charakter der Sicherungsmacht als einer zur Friedenssicherung und Verhütung* von Konflikten eingesetzten friedlichen Truppe, ihren sozusagen polizeilichen Charakter, sicherstellt. Sie sondert damit die UNEF klar von jeder Zwangsaktion, wie denn auch sorgsam vermieden worden ist, allen anfänglich auftretenden Tendenzen nachzugeben, etwa durch Entsendung der UN-Macht oder gar durch Ermächtigung der britisch-französischen Truppen, irgendeinen Zusammenhang mit der nach der These der britisch-französischen Politik im Interesse der UN unternommenen, von der Generalversammlung aber verurteilten Invasion der Westmächte herzustellen³⁷⁾. Für den Status der Sicherungsmacht hat das nach mehrfacher Richtung hin Bedeutung. Wenn man der Ansicht folgt, daß bei Vorliegen eines Beschlusses des Sicherheitsrates gemäß Kap. VII der Charter die UN und die für sie wirkenden Kontingente ihrer Mitglieder keinen Krieg führen, sondern eine *enforcement action* – so sehr tatsächlich dies einem Kriege ähnlich kommen kann und daher die Anwendung des beide Seiten gleich behandelnden Kriegsrechts geboten erscheint – unternehmen³⁷⁾, so ist es klar, daß mangels eines solchen Beschlusses des Sicherheitsrates zwar eine Aktion auf Grund einer Stellungnahme der Generalversammlung immer noch den Charakter einer Zwangsmaßnahme trägt, aber nicht ohne weiteres die gleiche Sonderstellung gegenüber dem allgemeinen Völkerrecht für sich beanspruchen kann. Jeden-

³⁷⁾ Zu diesen Problemen siehe die Untersuchungen bei K o t z s c h , a. a. O., S. 288 ff.

falls wird die Generalversammlung weder das angegriffene Mitglied noch dritte Staaten verpflichten können, Truppen bei sich aufzunehmen, auch wenn der Angreifer selbst sich gegenüber der Aktion der UN und ihrer Glieder nicht auf allgemeine Regeln berufen kann. Unter diesen Umständen ist es wesentlich, zwischen Zwangsmaßnahmen und Aktionen in ihrem Rahmen und solchen Unternehmungen der UN streng zu scheiden, die allein – auch wenn sie in einem Streitfall, in dem die Generalversammlung ihre Stellungnahme klar abgegeben hat, erfolgen – der Herstellung und Erhaltung des Friedens dienen und daher militärische Operationen nicht ins Auge fassen. Macht man sich klar, daß die Anwendung von Zwangsregeln jedenfalls stets nicht nur bei dem Staat, gegen den sie zur Anwendung gelangen, mit mancherlei Widerständen und emotionalen Nachwirkungen zu rechnen hat, so ist es in der Tat bedeutsam, diese Trennung scharf festzuhalten und für die Fortentwicklung des Instituts der Sicherungsmacht zu bewahren.

16. Mit dieser Begrenzung auf friedliches Vorgehen – bei dem naturgemäß jede mit den Zwangsmaßnahmen verbundene Möglichkeit einer Abweichung von den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts entfällt, soweit nicht die allgemeine Mitwirkungspflicht jedes Mitgliedes bei Friedensschritten der UN in Betracht steht, gegen die der rechtsverletzende Staat keine Einwendungen erheben kann – ist auch die zweite grundlegende rechtliche Folge gegeben, die Notwendigkeit, die Aktion einer solchen Sicherungsmacht gegenüber den Beteiligten auf deren *Zustimmung* zu gründen. Die Aktion der UNEF ist so weit gegangen, dies auch gegenüber Israel einzuhalten, und da von dorthier keine Einwilligung zum Betreten des Gebietes gegeben wurde, sich streng auf den Aufenthalt und die Stationierung im ägyptischen Territorium zu beschränken. Der Bericht A/3302 vom 6. November 1956 hebt dies Moment klar hervor, wenn er ausführt, das Handeln der UN Force “would be limited in its operations to the extent, that consent of the parties concerned is requested under generally recognised international law” (Punkt 9). Durch diese Klarstellung war es möglich, das Mißtrauen der ägyptischen Regierung im Anfang zu überwinden. In dem Aide-Mémoire, das der Generalsekretär und die ägyptische Regierung anlässlich der Landung der ersten UNEF-Mannschaften in Ägypten aufstellten, wird die Tätigkeit der UNEF auf ägyptischem Boden auf die ihr gestellte Aufgabe begrenzt³⁸⁾, und späterhin wurde am 8. Februar 1957 eine förmliche Vereinbarung zwischen dem Generalsekretär und der ägyptischen Regierung über den Status der UNEF getroffen, die sich an ähnliche Statusvereinbarungen im NATO-Bereich anlehnt³⁹⁾.

³⁸⁾ Doc. A/3375 Annexe vom 20. 11. 1956. – ³⁹⁾ Exchange of Letters, zwischen der ägyptischen Regierung und dem Generalsekretär, Doc. A/3526 vom 8. 2. 1957.

17. Diese Abstellung auf die Zustimmung (*consent*) der Beteiligten ist auch organisatorisch innerhalb der UN von Bedeutung. Bedenken, die etwa erhoben worden sind, daß die Generalversammlung mit der Einrichtung der UNEF ihre Kompetenz gegenüber dem Sicherheitsrat überschritten hätte, entfallen angesichts des rein friedlichen, auf Vereinbarungen und Anerkennung der beteiligten Mitglieder beruhenden Natur der Aufgabe und der Tätigkeit der Sicherungsmacht. Auch die Betrauung des Generalsekretärs mit ihrer administrativen Leitung ist unter diesen Umständen rechtlich ohne Bedenken.

18. Daß die UNEF ausdrücklich betont hat, sich nur in den Dienst ihrer Aufgabe zu stellen und "fully independent of the policies of any one nation" zu handeln, ergänzt nur dies Bild der Aufgabenstellung⁴⁰⁾.

III. Organisation

19. In der Auswahl der an der UNEF beteiligten Nationen hatte rat-samerweise die Generalversammlung bereits Kontingente der Mächte mit ständigem Sitz im Sicherheitsrat ausgeschlossen, auch im übrigen – so bei der vorsichtigen Verwendung der kanadischen Kräfte – verfuhr man mit über-legter Auswahl⁴¹⁾.

Die einzelnen Kontingente blieben in sich geschlossen unter ihren nation-alen Offizieren. Sie wurden nur insgesamt dem einheitlichen UN-Kom-mando unterstellt, das durch ihren obersten Offizier auf sie einwirkte. Dem Befehlshaber der UNEF fielen die Aufgaben der Versorgung, Ausrüstung, der ärztlichen und sanitären Dienste und des Transportwesens zu, abgesehen

⁴⁰⁾ Vgl. Doc. A/3302 Punkt 4. Diese Abgrenzung wurde besonders von dem indischen Delegierten Krishna Menon beifällig hervorgehoben G. A. O. R., 567. Meeting vom 7. 11. 1956, S. 117).

⁴¹⁾ Stärkeaufstellung der UNEF nach dem Bericht des Generalsekretärs vom 9. 10. 1957, Doc. A/3694 (XII), S. 3:

Land	Offiziere	Andere Ränge	Gesamt
Brasilien	44	501	545
Canada	113	1059	1172
Columbien	31	491	522
Dänemark	25	399	424
Finnland	15	240	255
Indien	27	930	957
Indonesien	37	545	582
Jugoslawien	55	618	673
Norwegen	71	427	498
Schweden	27	322	349
Gesamt	445	5532	5977

Seither hat am 12. 9. 1957 Indonesien sein Kontingent zurückgezogen.

von den administrativen und finanziellen Aufgaben, die notwendig mit der Leitung verbunden sind ⁴²⁾.

Im Rahmen der UN wurde die UNEF dem Generalsekretär unterstellt, dem die Resolution 1001 (ES-I) vom 7. November 1956 ein Advisory Committee aus Vertretern von Brasilien, Canada, Ceylon, Columbien, Indien, Norwegen und Pakistan zur Seite stellte. Dem Generalsekretär wurde auch der Erlaß näherer Reglements und Instruktionen aufgetragen. Er hat am 20. Februar 1957 ein Reglement (Doc. St/SGB/UNEF/1) für die Sicherungsmacht erlassen ⁴³⁾. In New York wurde eine Verbindungsstelle eingerichtet. Das Hauptquartier der UNEF befindet sich seit dem Abschluß der beweglichen Operationen in Gaza.

IV. Rechtsstellung

20. Da die UNEF aus nationalen Kontingenten zusammengesetzt ist, hören deren Mitglieder nicht auf, in ihrem nationalen Status, sowohl was Staatsangehörigkeit, Gehorsamspflicht und Versorgung anlangt, zu verbleiben. Die Angehörigen der UNEF erlangen aber daneben zugleich einen internationalen Status, dessen Definition ein besonders zwischen Ägypten – dessen Territorium allein in Betracht steht – und dem Generalsekretär abgeschlossenes Abkommen enthält. Vom Standpunkt des allgemeinen Völkerrechts aus könnten die einzelnen Kontingente als Truppenbestandteile ihrer Staaten die Rechtsstellung von Truppen auf fremden Boden geltend machen, die Lage der UNEF als solche wäre im Hinblick auf den friedlichen Charakter der Sicherungsmacht aus ihrer Aufgabenstellung zu erschließen. Die Unsicherheit, in welchem Umfang hier Privilegien und Immunitäten gegenüber der Jurisdiktion des Aufenthaltstaates beansprucht werden können, legt es aber nahe, auch hier den Weg der »Zustimmung« zu gehen, d. h. vertragliche Abreden zu treffen. Das ist durch die Abmachung vom 8. Februar 1957 geschehen, die eine eingehende Ausarbeitung des Status der UNEF auf ägyptischem Boden enthält ⁴³⁾. Sie stellt zunächst sicher, daß die Angehörigen der UNEF die Gesetze Ägyptens respektieren und sich jeder politischen Aktivität im Lande enthalten (Ziff. 6). Der Organisation als solcher werden die Privilegien und

⁴²⁾ Report on administrative and financial arrangements, A/3383 vom 21. 11. 1956.

⁴³⁾ Bericht des Generalsekretärs vom 8. 2. 1957, A/3526. Zu der allgemeinen Position von internationalen Organisationen und Unterorganisationen der UN in fremden Staaten, vgl. Seidl-Hohenveldern, Archiv des Völkerrechts, Bd. 4 (1953), S. 43 ff.; Zemanek, Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen, 1957, S. 140 ff. Als vergleichbare Abkommen sind zu nennen das Agreement Regarding the Status of the U.S. Forces in Japan vom 19. 2. 1954 (Misc. No. 19, 1954; Cmd. 9229) und das Abkommen über den Status of Members of the Military Forces of the Brussel Treaty Powers vom 11. 12. 1949 (Misc. No. 19, 1950; Cmd. 7868).

Immunitäten nach dem allgemeinen Abkommen der UN-Mitglieder über Privilegien und Immunitäten der UN gewährt (Art. 23), den bei ihr tätigen Mitgliedern des UN-Sekretariats die Privilegien der Art. 5 und 7 dieses Abkommens eingeräumt. Die Angehörigen der einzelnen Kontingente der UNEF sind von Steuern befreit, und für ihre Bedürfnisse von Zoll und Devisenregelung ausgenommen (Art. 26). In Bezug auf die Gerichtsbarkeit ist vorgesehen, daß die Angehörigen der UNEF für Strafsachen ausschließlich der Jurisdiktion ihres Heimatstaates unterliegen; für Zivilsachen sind sie bei Fragen, die die Ausübung ihres Dienstes betreffen, von der ägyptischen Gerichtsbarkeit eximiert, im übrigen ihr unterstellt (Art. 12). Persönliche Festnahmen von Angehörigen der Sicherungsmacht nimmt diese vor; die ägyptischen Behörden dürfen nur festnehmen, wo die Militärpolizei nicht mit der erforderlichen Schnelligkeit eingreifen könnte. Bestimmungen über freien Nachrichtenverkehr der UNEF, ihr Recht zur Benutzung von Straßen und Häfen sowie ihr Anspruch auf Versorgung mit Wasser usw. durch Ägypten (Art. 30, 33) runden dies Abkommen ab. Die Regelung stellt eine ausreichende, im ganzen für die Sonderstellung der UNEF zufriedenstellende Auseinandersetzung mit dem Aufenthaltsstaat dar.

In anderen Staaten können Angehörige der Sicherungsmacht diese Vorrechte nicht beanspruchen. Ihre Mitwirkung an den Aufgaben der UNEF wird aber dadurch erleichtert, daß diese keine Zwangsmaßnahmen durchführt, eine Unterstützung der Sicherungsmacht Rechte und Interesse dritter Staaten also nicht berühren kann. Rechtlich erscheint die UNEF, da sie keine Rechtspersönlichkeit hat, als Teil der Organisation der UN; ihre Vertretung liegt gegenüber nicht beteiligten Staaten bei dem Generalsekretär.

V. Finanzen

21. Einen der schwierigsten Punkte für Aufstellung und weiteren Unterhalt der UNEF stellen die erheblichen Kosten dar, die aus dem Einsatz der Macht erwachsen. Obwohl die Staaten, die Kontingente gestellt haben, manche Auslagen selbst getragen haben⁴⁴⁾, haben die Kosten der Sicherungsmacht für einen ersten, nicht ein volles Jahr umfassenden Zeitraum über 23 Millionen Dollar betragen. Vergegenwärtigt man sich, daß das Budget der UN für das Jahr 1958 auf 54 782 500 Dollar (mit allen Nebenorganisationen auf 103 701 809 Dollar) veranschlagt ist⁴⁵⁾ und daß die zunächst durch Bildung eines speziellen Kontos der UN gedeckten Beträge durch besondere Beiträge der Mitglieder der UN herangebracht werden müssen, so offenbart sich hier

⁴⁴⁾ Vgl. Bericht des Generalsekretärs Doc. A/3694 (XII) vom 9. 10. 1957 Punkt 24.

⁴⁵⁾ Vgl. G. A. O. R., XII. Sess. Suppl. No. 7 (A/3624): Fifth Report to the XII. Session.

die Belastung, die von der finanziellen Seite ausgeht. Von hier aus wird jedenfalls ein starkes Gegengewicht gegen alle Bestrebungen zur Einrichtung einer ständigen Sicherungsmacht der UN ins Spiel gebracht.

Es erscheint unnötig zu betonen, daß die für eine Sicherungsmacht aufgewendeten Mittel gering sind im Vergleich zu den Aufwendungen, die bei einer gewaltsamen Auseinandersetzung selbst von kurzer Dauer entstehen. Finanzielle Bedenken sollten die Entwicklung eines als wirksam erkannten Instrumentes der Friedenswahrung nicht hemmen. Eine realistische Betrachtung wird aber nicht übersehen können, daß von den Kosten her der Entwicklung einer Sicherungsmacht, vor allem als ständiges Element im Rahmen der UN, bestimmte Grenzen gesetzt sind. Die Mitglieder der UN werden einer zu starken Erhöhung ihrer Beiträge nicht ohne weiteres zustimmen, und die finanzielle Basis der UN ist nicht stark genug, um die Kosten für eine ständige Truppe zu tragen. Noch weniger lassen sich mehr als Nebenaufwendungen den Staaten aufbürden, die Kontingente für die Sicherungsmacht stellen.

D. Ausblick

I. Die Sicherungsmacht als friedliches Mittel zur Verhütung von Gewaltanwendung

22. Im Rahmen der Entwicklung der Vereinten Nationen ist die Aufstellung der Sicherungsmacht nicht ohne gewisse Vorbilder und frühere Planungen. Danach stellt die Einrichtung der UNEF einen wesentlichen neuen Schritt dar. Entscheidend ist dabei nicht die organisatorische Form, die eine im Dienst der UN stehende Truppe gefunden hat, sondern der Umstand, daß diese Macht in deutlicher Abgrenzung von jeder Zwangsmaßnahme als rein für friedliche Zwecke eingesetzte Organisation Verwirklichung gefunden hat. Frühere Vorstellungen und Planungen waren immer im wesentlichen von dem Gedanken an den Sanktionsfall bestimmt gewesen. Sie hatten eine UN-Streitmacht entweder als Kern einer gegen eine rechtsverletzende Macht gerichteten Aktion oder als eine *ad hoc* für einen Anwendungsfall des Kap. VII der Charter gestellte Kontingentmacht vor Augen. Demgegenüber ist die Aufgabe der UNEF von vornherein auf Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens beschränkt worden. Die Einrichtung der UNEF erfolgte im Zusammenhang mit einer Stellungnahme der Generalversammlung, die das Vorgehen Israels, Großbritanniens und Frankreichs als nicht berechnete Invasion ägyptischen Territoriums beurteilte (Resolution 997 vom 2. November 1956). Aber sie gründete sich nicht auf diese Entschließung der Generalversammlung, um Zwangsmittel gegen die beteiligten Staaten anzuwenden. Die Aufgabe der Sicherungsmacht sah von einer Unter-

scheidung zwischen den am Streit beteiligten Staaten unter rechtlichen Gesichtspunkten ab und gründete sich ganz auf die Zustimmung der beteiligten Länder. Damit aber gewann die ganze Institution der Sicherungsmacht den Charakter einer ganz real nur auf unparteiische Friedenswahrung gerichteten Form des Vorgehens. Bedeutung und Notwendigkeit der Maßnahmen des Kap. VII der UN-Charter sollen hier in keiner Weise in Abrede gestellt werden. Aber es ist sicher, daß umgekehrt eine rein auf friedliche Mittel begrenzte, auf den Konsens der beteiligten Staaten gestützte Einrichtung sehr viel weiter zu wirken vermag als ein Vorgehen, das Zwang anwendet.

Faßt man diesen Zug scharf ins Auge, so stellt sich die Aufstellung und Verwendung einer Sicherungsmacht als ein Mittel friedlicher Streitbeendigung, Verhütung von Gewaltanwendung und Friedensbewahrung an gefährlichen Stellen dar, das grundsätzlich auf Differenzierung der Streitteile verzichtet und sich auf die Mitwirkung der beteiligten Länder gründet. Seine Verwendung wird eine zeitweilige sein, kann sich aber über einen gewissen Zeitraum erstrecken. Nach Aufgabe und Mitteln ist diese Form des Eingreifens der UN von der Anwendung von Maßnahmen des wirtschaftlichen, diplomatischen oder militärischen Zwanges des Kap. VII der Charter unterschieden. Es erstrebt nicht Sanktion, Veränderung einer eingetretenen Lage – obwohl es auch wie im Suez-Falle der Beendigung und Rückgängigmachung von Gewalttaten dienen soll – oder das Vorgehen gegen ein bestimmtes Land. Es ist vielmehr ein Mittel ausgleichender, bewahrender Natur, das der diplomatischen Verhandlung und Fortführung des zugrunde liegenden Konfliktes Raum zu nicht durch Gewalt gestörter Entfaltung gibt. In diesem Lichte gesehen erhält die Funktion einer Sicherungsmacht den Charakter einer friedlichen Hilfe im Streitfall, nicht einer im Rahmen der UN getroffenen Entscheidung über die Grundlagen des Konflikts. Ob die Einrichtung diesen besonderen Zug als friedliches Mittel behalten wird, hängt von der künftigen Entwicklung ab. Es wird an ihr namentlich wichtig sein, ob es gelingt, die Elemente einer Sicherungsmacht nur zu den hier ausgeführten Aufgaben und Zwecken zu verwenden, oder ob sie doch mit Vorbereitungen eines Sanktionseinsatzes in Verbindung gebracht werden.

23. Aus dem Unterschied zwischen der Verwendung einer Sicherungstruppe und dem zwangsweisen Vorgehen gegen Rechtsverletzungen ergibt sich, daß dieses Mittel in besonderem Maße der Aktion der Generalversammlung angepaßt ist. Die Schwäche eines durch die Generalversammlung beschlossenen Vorgehens mit Zwang braucht nicht näher dargelegt zu werden. Da sie nur Empfehlungen aussprechen kann, so ist eine Aktion der Generalversammlung von der EntschlieÙung der einzelnen Staaten abhängig ⁴⁶⁾. Bei

⁴⁶⁾ Auch im Korea-Konflikt war die Streitmacht auf dieser Basis aufgebaut, jedenfalls

der Sicherungsmacht bedarf es nur der Mitwirkung einiger weniger Staaten, die von vornherein auf freie Zustimmung gestellt ist.

Aus Aufgabe und Mitteln, die einer friedlichen Verwendung einer Sicherungsmacht durch die UN eigen sind, ergibt sich, daß auch die Generalversammlung zuständig ist, sich dieses Instruments zu bedienen. Es greift in die speziellen Normen des Chap. VII der Charter nicht ein. Man wird sogar die Generalversammlung fast für geeigneter zur Aufsicht und Steuerung einer Sicherungsaktion halten können als den Sicherheitsrat, dem andere Mittel zur Verfügung stehen und dessen Eintreten nur zu leicht durch das Veto gehemmt werden kann. In jedem Falle wird die Zuständigkeit der Generalversammlung gemäß Art. 10 und 11 der Charter bei der Einleitung und Durchführung einer Sicherungsaktion als Mittel friedlicher Streitverhütung nicht überschritten^{46a)}.

24. Die Natur einer allein auf Anwendung friedlicher Mittel beschränkten Einrichtung bestimmt auch den Kreis der an ihr teilnehmenden Mächte und das Verhältnis, das Mitglieder wie Nichtmitglieder der UN zu ihr haben. Eine Maßnahme der Sanktion wird nur unter Beteiligung der großen Mächte durchgeführt werden können⁴⁷⁾. Bestehen unter diesen im konkreten Fall Gegensätze, so kann das Eingreifen der Staatengemeinschaft, wie der Korea-Konflikt gezeigt hat, in eine längere Auseinandersetzung übergehen. Anders bei der Sicherungsmacht mit einer auf Friedenswahrung beschränkten Aufgabe. Die großen Staaten werden hier sogar in der Regel nicht zur Entsendung von Kontingenten herangezogen werden, um die Bildung von Gegensätzen zu vermeiden⁴⁸⁾. Hier werden andere Länder eher berufen erscheinen, die dem konkreten Streitfall fernstehen oder in ihrer ganzen Haltung eine *U n p a r t e i l i c h k e i t* aufweisen. Die Nichtbeteiligung am Konflikt, die sozusagen neutrale Haltung wird ein Land zur Gestellung eines Kontingents empfehlen. Da die großen Mächte *per definitionem* an allen politischen Problemen der Welt oder doch eines erheblichen Teils beteiligt sind und zu ihnen einen eigenen Standpunkt haben, erfüllen sie diese Voraussetzung nicht. Welche Länder als unbeteiligt gelten können, wird in jedem einzelnen Streitfall festzustellen sein.

nicht im eigentlichen Sinne eine der UN unterstehende Macht. Vgl. K u n z , AJIL Vol. 50 (1956), S. 320.

^{46a)} Vgl. S t o n e , Aggression . . . , S. 186 f., 196 ff.

⁴⁷⁾ Im Aufbau der UN-Charter ist diese führende Rolle der großen Mächte auch rechtlich dadurch gesichert, daß dem Sicherheitsrat (und mit ihm dem Veto) eine entscheidende Rolle zufällt. Hierzu R. W. T u c k e r , International Law Quarterly Vol. 4 (1950), S. 28.

⁴⁸⁾ Die Resolution 1000 (ES-I) vom 5. 11. 1956 sah ausdrücklich vor, daß bei der Rekrutierung von Offizieren für die UNEF nicht auf Angehörige der ständigen Mitgliedsstaaten des Sicherheitsrats zurückgegriffen werden sollte.

25. Der in diesem Zusammenhang gelegentlich verwendete Ausdruck »neutrale Mächte«⁴⁹⁾ ist völkerrechtlich nicht exakt. Neutralität kann es nur als Stellung zu einem bewaffneten Konflikt oder als ständige Haltung im Blick auf künftige Auseinandersetzungen geben. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung⁵⁰⁾ ist die letztere Position für ein Mitglied der UN möglich, sofern es damit rechnet, daß der Sicherheitsrat voraussichtlich eine verbindliche Entscheidung über Angreifer nicht fällen wird oder selbst in diesem Falle die besondere Haltung eines Mitglieds berücksichtigen wird⁵¹⁾. Bei der Aufgabe der Streitschlichtung aber geht es nicht um Neutralität in diesem Sinne, sondern allgemein um Unparteilichkeit. In einer Welt, wo ideologische und politische Blockbildung und Gruppierung in bündnisartigen Beistandspakten fast überwiegt, ist diese Qualität nicht häufig⁵²⁾. Das Gelingen einer Befriedungsaktion wird aber davon abhängen, ob die an ihr unmittelbar durch Kontingente teilnehmenden Mächte eine solche unbeteiligte Stellung einnehmen.

II. Ausbau des Gedankens einer Sicherungsmacht

26. Im Zusammenhang mit der erfolgreichen Aufstellung der UNEF sind auch Stimmen laut geworden, die sich für eine institutionelle Fortbildung dieses Instruments im Sinne einer ständigen Entwicklung aussprechen⁵³⁾. In dem von einer britischen Gruppe entwickelten Vorschlag wird dabei die Möglichkeit des Ausbaus zu einer ständigen Einrichtung ins Auge gefaßt. Sie sollte entweder nur leichte Kräfte umfassen, die nicht zu einem Kampfeinsatz vorgesehen sein würden, oder sie würde zu mittlerer Stärke mit der Möglichkeit militärischen Eingreifens in einen lokalen Konflikt oder gar zu einer umfangreichen und für größere Auseinandersetzungen bestimmten internationalen Polizeimacht ausgestaltet werden. Mit Recht stellt die Schrift aber

⁴⁹⁾ Art. 37 des Waffenstillstandes von Pan-Mun-Jon vom 27. 7. 1953. Die Auswahl als »neutrale« Nationen benannter Staaten in diesem Falle hat freilich aus politischen Gründen z. T. das Merkmal der Unbeteiligtheit hintansetzen müssen. Daraus haben sich für das Funktionieren der Überwachung des Waffenstillstandes schwere Hemmungen ergeben. Vgl. die kritischen Bemerkungen bei Denise Bindschedler-Robert, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht Bd. 10 (1953), S. 129 f.

⁵⁰⁾ Vgl. Taubenfeld, AJIL Vol. 47 (1953), S. 395; Lauterpacht, BYBIL Vol. 30 (1953), S. 232.

⁵¹⁾ Vgl. auch Kunz, AJIL Vol. 51 (1957), S. 390 unter Hinweis auf das neue U.S. Army Field Manual Sect. 232.

⁵²⁾ Vgl. Guggenheim, Die Schweiz in der Völkergemeinschaft, 1957, S. 24 ff.

⁵³⁾ Vgl. den Vorschlag einer unter Lord Patenham tagenden Kommission des Federal Union: Federal Union Proposals for a Permanent UN Force, London 1957; William R. Frye, A United Nation Peace Force. Public Affairs Pamphlet No. 257; Carnegie Endowment for Peace 1957; Derselbe, A United Nations Peace Force, 1957, S. 90 ff.; Schwebel, dort, S. 195 ff.

fest, daß für *heavy forces* nur nach einer allgemeinen Weltabrüstung Platz wäre und daß sehr große praktische Hindernisse auch der Aufstellung einer mittleren Streitmacht aus nationalen Kontingenten gegenüberstehen⁵⁴⁾. Kommt so die britische Arbeit zu dem Ergebnis, daß bei realistischer Betrachtung nur die Schaffung einer kleinen ständigen Truppe und von Elementen der Vorbereitung ausführbar erscheint, so richten sich die von William R. Frye und seinen Mitarbeitern entwickelten Gedanken von vornherein auf eine solche begrenzte Lösung⁵⁵⁾. Hier ist nur vorgesehen, daß im Rahmen der Vereinten Nationen durch den Generalsekretär ein ständiger Stab für eine Friedenstruppe bereitgehalten, von Mitgliedstaaten (außer denen mit ständigem Ratssitz) Zusagen von Kontingenten eingeholt und ein Beobachter-Korps geschaffen würde⁵⁶⁾.

27. Die Vorbereitung einer zu militärischem Einsatz befähigten großen oder mittleren Truppenmacht hat sich schon in den Debatten über Art. 43 der Charter als nicht realisierbar erwiesen. Nicht weniger scheidet bei nüchterner Würdigung der Schwierigkeiten der Finanzierung, der Bereitstellung einer nicht an nationale Gewährung gebundenen Basis und der Rekrutierung und Versorgung des Personals die Bildung einer angeworbenen Truppe mit Legioncharakter aus. Wichtiger als diese praktischen Hemmnisse aber ist der prinzipielle Unterschied, der die Friedensmacht von einem zur Ausübung von Zwang versammelten Kampfverband trennt. Die hier genannten früheren Vorschläge leiden darunter, daß sie noch keinen vollen entschlossenen Trennungsstrich zwischen Aufgaben und Form einer zu kämpferischem Einsatz bestimmten Sanktionsstreitmacht und der friedlichen Sicherungsmacht ziehen⁵⁷⁾. Eine Vermischung dieser verschiedenen Typen einer internationalen Truppe, der kämpferische Sanktionsfeldzug auf der einen, die friedliche Streitverhütung auf der anderen Seite, muß das Bild der Sicherungsmacht unvermeidlich verunklaren. Hier ist vielmehr eine scharfe Unterscheidung notwendig.

⁵⁴⁾ Federal Union Proposals, S. 13 f.; vgl. auch Stone, *Aggression ...*, S. 187 Anm. 5.

⁵⁵⁾ Die von William R. Frye verfaßte Broschüre des Carnegie Endowment für Peace erörtert auch die anderen Möglichkeiten, hält aber allein eine "small mobile force" für realisierbar.

⁵⁶⁾ William R. Frye, S. 90 ff. Das Beobachterkorps wird auf 50 Personen veranschlagt.

⁵⁷⁾ Wenigstens praktisch wird der Unterschied erkannt von Frye, a. a. O., S. 91. Vgl. auch Guggenheim, *Die Schweiz in der Völkergemeinschaft*, 1957, S. 10 ff.; Stone, *Aggression ...*, S. 190, 196 ff., der von "Consent-Force" und von "UN Subsidiary Organ with Non-Peace-Enforcing Functions" spricht. Kritisch zur Möglichkeit einer UN-Streitmacht mit Zwangs- oder Sanktionsaufgabe auch G. H. J. van der Molen (Appel Jg. 52, 1957, S. 122 f.; Jg. 53, S. 1 ff.).

28. Was heute geschehen kann, läßt sich unter folgenden Punkten zusammenfassen:

a) Theoretische Klarstellung der besonderen Natur und der spezifisch friedlichen Aufgabe einer Sicherungsmacht. Das schließt eine Verknüpfung mit Sanktionsmaßnahmen aus und ebenso kämpferischen Einsatz. Selbstverteidigung oder Vorgehen gegen nichtstaatliche unfriedliche Gruppen im Zuge der Befriedungsaktion ist nicht ausgeschlossen, wohl aber Vorgehen gegen einen Staat.

b) Begrenzung der Zielsetzung der Sicherungsmacht auf Verwendung zur friedlichen Streitbeendigung oder -verhütung sind auch unparteiische Tätigkeit. Als Aufgaben werden demnach – unter Abgrenzung gegen alle Zwangsmaßregeln – in Betracht kommen: Überwachung und Sicherung umstrittener Grenzen, Kontrolle der Einhaltung von Waffenstillstandsabkommen oder verwandter Vereinbarungen, Verhinderung des Übertritts über bestimmte Grenzen, Aufsicht über Volksabstimmungen, vorläufige Besetzung und Verwaltung⁵⁸⁾ umstrittener Gebiete.

In diesem Rahmen sind in den letzten Monaten wiederholt Anwendungsfälle für eine Sicherungsmacht in Erscheinung getreten. Pakistan hat an eine Verwendung im Streit um Kaschmir gedacht, ein Plan, der in Indien keine Gegenliebe gefunden hat⁵⁹⁾. Tunis hat für die Fragen der tunesisch-algerischen Grenze eine UN-Überwachung vorgeschlagen. Im Falle einer Wendung in der Frage der deutschen Wiedervereinigung könnte sich eine Verwendungsmöglichkeit ergeben. In allen diesen Fällen ist Unparteilichkeit der UN-Truppe, Zustimmung der Beteiligten und friedliches Vorgehen ein Element der erstrebten friedlichen Lösung.

c) Dem Generalsekretär könnte die Auswertung der Erfahrungen der UNEF, die Zusammenstellung eines kleinen ständigen Stabes und die technisch-organisatorische Planung für die Aufstellung einer aus nationalen Kontingenten gebildeten Macht übertragen werden. Verträge mit Mitgliedern oder auch Nichtmitgliedern der UN könnten die Stellung von Kontingenten vorbereiten, sowie die Einräumung von Basen, Transportmitteln usw. sichern.

d) Vorbereitung von allgemeinen Grundlagen für Tätigkeit und Rechtsstellung der UN-Macht durch Ausarbeitung von Musterverträgen mit Ländern, in denen eine UN-Macht tätig wird. Ebenso könnte für andere Fragen des rechtlichen Status einer UN-Sicherungsmacht rechtliche Vorbereitung ge-

⁵⁸⁾ Zur Ausübung einer Verwaltung von Gebiet ist die UNEF nicht gelangt. Eine solche war wohl für den Gaza-Streifen vorgesehen; die Schnelligkeit, mit der Nasser eine ägyptische Zivilverwaltung mit Räumung durch Israel im März 1957 ernannte, kam dem indes zuvor.

⁵⁹⁾ Zu diesem Vorschlag und zu weiteren Plänen siehe Stone, *Aggression . . .*, S. 185.

troffen werden. Es ist dabei zu denken an Abkommen mit Staaten, in denen die Truppe aufgestellt oder stationiert wird, über Gerichtsbarkeit, Ein- und Ausfuhr, Devisenfragen, aber auch Vereinbarungen mit Ländern, die Kontingente stellen, über Kostenersatz.

In jedem Falle darf man sich von der Weiterentwicklung des Gedankens einer kleinen für Frieden und Streitverhütung tätigen Sicherungsmacht, die unparteiisch und mit Zustimmung der Beteiligten tätig wird und von der Anwendung von Zwangsmaßnahmen getrennt bleibt, einen Beitrag zur Festigung des Friedens erhoffen.