

Der Beitrag Dag Hammarskjölds zur Entwicklung des Völkerrechts

Helmut Tichy¹

Es ist für mich eine große Ehre, bei einem Symposium zur Erinnerung an den 50. Todestag von Dag Hammarskjöld sprechen zu dürfen. Ich freue mich, dass ein solches Symposium in Österreich abgehalten wird und dass – durch das Engagement der Universität Innsbruck – auch in Österreich Hammarskjölds Todestag zum Anlass genommen wird, sich an diesen bedeutenden Generalsekretär der Vereinten Nationen und Friedensnobelpreisträger zu erinnern.

Ich wurde eingeladen, über den Beitrag Dag Hammarskjölds zur Entwicklung des Völkerrechts zu sprechen. Dies ist eine interessante Themenstellung: Als Generalsekretär der Vereinten Nationen von 1953 bis zu seinem Tod 1961 hatte Hammarskjöld die Möglichkeit, über seine engeren administrativen Aufgaben weit hinausgehend in die Gestaltung der internationalen Beziehungen einzugreifen und dadurch auch entscheidend zur völkerrechtlichen Praxis beizutragen. Ich werde versuchen, in einigen Punkten darzustellen, welche juristischen Fragen Hammarskjöld besonders beschäftigt haben und wo er selbst innovative Schritte im Bereich der völkerrechtlichen Praxis gesetzt hat.

Hammarskjöld war eine Persönlichkeit mit einem unglaublich breiten Interessensspektrum. Er studierte in Uppsala und Stockholm Volkswirtschaft, aber auch Sprachwissenschaft, Literatur, Geschichte – und Rechtswissenschaften. Bevor er Generalsekretär der Vereinten Nationen wurde, war er viele Jahre in der schwedischen Verwaltung tätig und wurde Direktor der schwedischen Reichsbank und schließlich Staatsminister im schwedischen Außenministerium. Außerdem übersetzte er literarische Werke aus dem Französischen und Deutschen und machte sich ernste Gedanken über Gott, die Welt und die Pflichterfüllung, die er in seinem posthum erschienenen spirituellen Tagebuch „Vägmärken“, auf Deutsch „Zeichen am Weg“, festhielt.

Trotz dieser Vielseitigkeit war Hammarskjölds Tätigkeit als Generalsekretär aber eindeutig von einer juristischen Denkweise geprägt. Dies kommt in vielen seiner Reden und Berichte an die Gremien der Vereinten Nationen zum Ausdruck, in denen er sich mit der Satzung der Vereinten Nationen als Grundlage seines Handelns und als Verfassung der Staatengemeinschaft auseinandergesetzt hat. Diese Denkweise war wohl auch familiär geprägt: In Hammarskjölds Familie gab es verschiedene bedeutende Juristen, sein Vater Hjalmar Hammarskjöld, ehemaliger schwedischer Ministerpräsident, war Vorsitzender des Völkerbund-Ausschusses für die Kodifikation des Völkerrechts, der mit der heutigen UN-Völkerrechtskommission vergleichbar ist, und sein Bruder Åke war langjähriger Kanzler des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in Den Haag, des Vorläufers des heutigen Internationalen Gerichtshofs, und schließlich Richter an diesem Gericht.

Schon vor seiner Bestellung zum Generalsekretär hatte Hammarskjöld als Vertreter Schwedens bei internationalen Konferenzen Gelegenheit, an der Schaffung wichtiger internationaler Instrumente der Nachkriegszeit und am Aufbau von internationalen Organisationen, wie der damaligen Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem Europarat, mitzuwirken.² Als er 1953 als Kompromisskandidat Generalsekretär der Vereinten Nationen wurde, war aber nicht abzusehen, mit welchem

¹ Die hier vertretenen Auffassungen müssen nicht mit jenen des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten übereinstimmen.

² *Urquhart*, Hammarskjöld, S. 22.

Nachdruck er sich – gestützt auf die Satzung – für die Entwicklung dieser Organisation zu einem Instrument der Friedenserhaltung und Friedensstiftung einsetzen würde.

Noch eine letzte Bemerkung zur Einleitung: Seit ich die Einladung zu diesem Symposium bekommen habe, habe ich versucht, mich intensiv mit dem Wirken Dag Hammarskjölds zu beschäftigen. Es ist nur fair darauf hinzuweisen, dass ich sehr viele interessante Informationen der detaillierten Biographie verdanke, die Hammarskjölds Mitarbeiter Sir Brian Urquhart, ein späterer Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen, geschrieben hat.³ Durch den Hinweis eines Kollegen⁴ bin ich aber auch auf eine Schrift gestoßen, die ein früherer Angehöriger des Völkerrechtsbüros im österreichischen Außenministerium, Botschafter Dr. Erich Kussbach, anlässlich des 20. Todestags Hammarskjölds verfasst hat und die sich mit dessen juristischem Vermächtnis auseinandersetzt⁵; auch diese war mir eine wertvolle Hilfe.

I. Hammarskjöld und die Rolle des Völkerrechts in den internationalen Beziehungen

Wenden wir uns der Frage zu, wie Hammarskjöld die Rolle des Völkerrechts in den internationalen Beziehungen gesehen hat. Ich zitiere aus einer Publikation aus dem Jahre 1956, in der er Folgendes geschrieben hat: „Ich bedauere, dass in der Zeit seit dem 2. Weltkrieg die zentrale Bedeutung des Völkerrechts irgendwie vernachlässigt worden ist. Wir verstehen jetzt die Bedeutung von wirtschaftlichen und sozialen Fragen. Und leider wurde uns nicht erlaubt, die Bedeutung der Politik aus den Augen zu verlieren. Aber mir scheint, dass wir diesen beiden Aspekten gestattet haben, die Bedeutung des Rechts etwas zu sehr in den Schatten zu stellen. Ich hoffe, dass die Regierungen im nächsten Jahrzehnt eine stärkere Entwicklung im Bereich des Völkerrechts unterstützen werden, vor allem seine Kodifikation, und eine ungezwungene und häufigere Befassung des Internationalen Gerichtshofs.“⁶

Einige der Hoffnungen Hammarskjölds haben sich in den 55 Jahren seit dieser Publikation verwirklicht – das gilt gerade für die letzten Jahrzehnte, denn Kussbach musste 1981 diesbezüglich noch eine recht negative Analyse vornehmen.⁷ Die UN-Völkerrechtskommission hat ihre Aufgabe der Kodifikation und fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts in einem Maße erfüllt, dass heute oft gefragt wird, mit welchen Themen von größerer Relevanz sie sich überhaupt noch beschäftigen kann. Auch die Menschenrechte, deren universelle Anerkennung Hammarskjöld ein besonderes Anliegen war⁸, wurden kodifiziert, und es ist heute nicht mehr möglich, ihre Geltendmachung als Einmischung in innere Angelegenheiten abzutun. Die Zahl der beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag anhängigen Verfahren hat so zugenommen, dass der Gerichtshof nun voll ausgelastet ist – und manche der Verfahren, insbesondere manche Gutachten, betreffen heute auch wirklich die großen Fragen der internationalen Beziehungen. Weitere internationale Gerichte sind entstanden, die – derzeit noch mit unterschiedlichem Erfolg – der „Rule of Law“, der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen, und der Straflosigkeit für internationale Verbrechen zum Durchbruch verhelfen sollen. Und die Vereinten Nationen haben seit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem damit verbundenen Ende der Ost-West-Konfrontation manchmal Gelegenheit bekommen, jene Handlungsfähigkeit zu entwickeln, die sich ihre Gründer – und ihr zweiter Generalsekretär Dag Hammarskjöld – vorgestellt haben.

³ Vgl. die vorhergehende Anmerkung.

⁴ Ich danke Gesandten Dr. *Konrad Bühler* für diesen Hinweis.

⁵ *Kussbach*, Der Kampf um die Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen.

⁶ *Hammarskjöld*, The United Nations, S. 18.

⁷ *Kussbach*, Der Kampf um die Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen, S. 23.

⁸ Ebd., S. 10.

Trotzdem, von der Verwirklichung von Hammarskjölds Visionen sind diese Entwicklungen noch weit entfernt. Er wusste aber, dass man die Verwirklichung von Visionen nur in kleinen, pragmatischen Schritten angehen kann. Diese Haltung zeigte sich auch in einer Rede, die Hammarskjöld 1960 unter dem Titel: „Die Entwicklung eines Verfassungsrahmens für die internationale Zusammenarbeit“ hielt und in der er Folgendes sagte: „Jene, die für eine Weltregierung oder diese oder jene besondere Form eines Weltföderalismus eintreten, haben oft fesselnde Theorien und Ideen, aber wir können, genauso wie unsere Vorfahren, uns nur gegen die zurückweichende Mauer stemmen, die die Zukunft verbirgt. Durch solche Bemühungen, die wir unternehmen, so gut wir dazu fähig sind, mehr als durch den Entwurf von Idealvorstellungen, die der Gesellschaft aufgezwungen werden müssten, legen wir den Grundstein und ebnen wir den Weg für die Gesellschaft der Zukunft.“⁹

Es fällt auf, dass sich Hammarskjöld immer wieder die Frage stellte, unter welchen Umständen er als Generalsekretär der Vereinten Nationen „nützlich“ sein könne, was auch auf eine pragmatische Vorgangsweise hinweist. Diese Nützlichkeit war für ihn aber nicht eine Frage der politischen Opportunität, sondern der Verwirklichung der Ziele der Satzung der Vereinten Nationen, eines völkerrechtlichen Vertrags.

Betrachten wir nun die konkreten Beiträge Hammarskjölds zur völkerrechtlichen Praxis. Er musste in einer schwierigen Aufbauzeit die Unabhängigkeit der Vereinten Nationen und die Handlungsfähigkeit ihres Generalsekretärs verteidigen, und er entwickelte neue Einsatzformen der Organisation zur Friedenssicherung, auf die noch heute zurückgegriffen wird.

II. Unabhängigkeit der Vereinten Nationen

Beginnen wir mit Hammarskjölds Einsatz für die Unabhängigkeit der Vereinten Nationen. Diese setzt voraus, dass die UN-Beamten von den Mitgliedstaaten unabhängig und nur der Organisation verpflichtet sind. Vorstellungen vom unabhängigen Beamtentum brachte Hammarskjöld schon aus seiner Familie mit: Er sprach mit Stolz davon, dass es in seiner Familie „Generationen von Soldaten und Beamten“ gegeben habe, und betonte, dass der Dienst für Staat und Menschheit sowohl Opfer als auch die Bereitschaft erfordert, „unbeirrbar für seine Überzeugungen einzustehen“.¹⁰ Ich kann mir gut vorstellen, dass es diese Haltung war, die Hammarskjöld auch davon abhielt, einer politischen Partei anzugehören. Jedenfalls erwartete er sich von den UN-Beamten, dass sie ein wahrhaft internationales Sekretariat bilden und keine Treuepflicht gegenüber irgendeiner Regierung empfinden.¹¹

Hammarskjölds musste vor allem klarstellen, dass ihm als Generalsekretär die alleinige Personalhoheit über die UN-Beamten zukommt. Große Mitgliedstaaten erwarteten damals – man spricht von der sogenannten McCarthy-Zeit –, dass ihre Staatsbürger, denen mangelnde Loyalität zum eigenen Staat vorgeworfen wurde, nicht im Dienst der Vereinten Nationen bleiben bzw. nicht in diesen aufgenommen werden dürften. Zur Erleichterung der dafür notwendigen Untersuchungen gab es zur Zeit des Amtsantritts Hammarskjölds als Generalsekretär sogar eine eigene nationale Polizeidienststelle im UN-Gebäude am East River. Hammarskjöld widersetzte sich erfolgreich dieser Einschränkung seiner

⁹ Rede vor der University of Chicago Law School am 1. Mai 1960, zitiert nach *Urquhart*, Hammarskjöld, S. 46.

¹⁰ Aus einem Radiointerview Hammarskjölds 1953, zitiert nach dem Vorwort von *Manuel Fröhlich* in *Hammarskjöld*, Zeichen am Weg, S. 19.

¹¹ Aus einer Rede Hammarskjölds anlässlich des UN Staff Day am 8. September 1961, zitiert nach *Urquhart*, Hammarskjöld, S. 529.

Personalhoheit, wobei er sich auf die Art. 100 und 101 der Satzung berief, die die Weisungsungebundenheit der UN-Beamten gegenüber den Mitgliedstaaten und ihre Ernennung durch den Generalsekretär betreffen. Die staatliche Polizeidienststelle im UN-Gebäude wurde geschlossen.¹²

Schwierigkeiten gab es auch bei dem im Amtssitzabkommen vereinbarten „freien Zugang“ zum UN-Gebäude, der manchmal durch sehr weitgehende Sicherheitsauflagen des Gaststaats, wie z.B. häufige polizeiliche Meldepflichten, eingeschränkt wurde. Hammarskjöld fand eine Kompromisslösung, die die Sicherheitsinteressen des Gaststaats anerkannte, aber zur Wahrung des Status der Organisation, ihrer Beamten und ihrer offiziellen Besucher Konsultationen vorsah.¹³ In dieser, die Rechtsposition beider Seiten berücksichtigenden Lösung kommt Hammarskjölds Pragmatismus zum Ausdruck – durchaus eine Inspiration auch für die Lösung von anderen Amtssitzfragen in anderen Staaten.

III. Stärkung der Rolle des Generalsekretärs

Hammarskjöld war es auch wichtig, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die für die Ausübung seines Amtes erforderliche Handlungsfähigkeit zu sichern. Die Satzung der Vereinten Nationen enthält nur wenige Bestimmungen über die Rolle des Generalsekretärs; was dieser aus seiner Funktion machen kann, hängt sehr wesentlich vom Sicherheitsrat und dessen Mitgliedern – insbesondere den ständigen Mitgliedern – ab. Hammarskjöld übernahm sein Amt in einer denkbar schlechten Ausgangssituation: Sein Vorgänger Trygve Lie war wegen eines Vetos der Sowjetunion nicht wiedergewählt und seine weitere – immerhin drei Jahre dauernde – *de facto*-Amtsführung von der Sowjetunion nicht anerkannt worden.¹⁴ Unter diesen Umständen war es dem Generalsekretär kaum möglich, eigenständige Initiativen zu setzen – was sich unter Hammarskjöld rasch änderte.

Hammarskjöld zögerte nicht, sich in entscheidenden Fragen auf Art. 99 der Satzung der Vereinten Nationen zu stützen, der es dem Generalsekretär erlaubt, „die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf alle Angelegenheiten zu lenken, die seiner Meinung nach geeignet sind, die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu bedrohen“ – eine Bestimmung, die in der Völkerbundsatzung keinen Vorläufer hatte und einem geschickt agierenden Generalsekretär beachtliche Möglichkeiten einräumt. Hammarskjöld nutzte dieses Initiativrecht, um vom Sicherheitsrat Aufträge gemäß Art. 98 der Satzung erteilt zu bekommen; andere Mandate erteilte ihm die Generalversammlung, ebenfalls im Rahmen des Art. 98.

In einer komplizierten Situation gelang es Hammarskjöld, allgemeine Akzeptanz für eine entscheidende Ausweitung seiner Befugnisse zu erreichen. Hammarskjöld setzte sich im Jänner 1955 – aufgrund eines ihm durch die Generalversammlung erteilten Mandats – in China für die Befreiung von Piloten ein, US-Staatsbürgern im Dienst der Vereinten Nationen, die der Spionage verdächtigt wurden. Die Volksrepublik China bzw. Ministerpräsident Chou En-lai war zu Gesprächen über diese Frage bereit, wollte bei dem Treffen aber auch noch andere Probleme relevieren, für deren Diskussion Hammarskjöld kein Mandat hatte. Dabei ging es insbesondere um die damalige Nicht-Vertretung der Pekinger Regierung in den Vereinten Nationen. Hammarskjöld erklärte sich dazu unter dem Verständnis bereit, dass er Probleme außerhalb seines Mandats nur anhören und dazu nur allgemeine Bemerkungen machen werde. Er habe aber überall in der Welt zum Abbau von Spannungen beizutragen,

¹² Urquhart, Hammarskjöld, S. 58 ff.

¹³ Ebd., S. 64 f.

¹⁴ Ebd., S. 7.

dies entspreche seiner verfassungsmäßigen Verantwortung für die Verwirklichung der allgemeinen Ziele der Satzung der Vereinten Nationen. Rechtsgrundlage seines Besuchs in Peking sei daher die Satzung und nicht die ihm ein Mandat erteilende Resolution der Generalversammlung. Diese Grundlage für ein selbständiges Handeln des Generalsekretärs im Rahmen „guter Dienste“ wurde als „Peking-Formel“ bezeichnet.¹⁵

Hammar skjöld stützte sich auch in Gesprächen mit Südafrika über das Massaker von Sharpeville vom 21. März 1960 auf die Peking-Formel und unterstrich, dass weder China noch Südafrika dieser Formel das Interventionsverbot des Art. 2 Abs. 7 der Satzung entgegengehalten hätten.¹⁶ Keinen Erfolg hingegen hatten Hammar skjölds Bemühungen im Zusammenhang mit der Situation in Ungarn nach der Niederschlagung der Revolution von 1956, die unter Berufung auf das Interventionsverbot abgelehnt wurden.

Gegen Ende seiner Tätigkeit hat sich auch Hammar skjöld die Ablehnung der Sowjetunion zugezogen, die deshalb das Amt des Generalsekretärs durch eine Generalsekretärs-Troika mit Nominierung ihrer drei Mitglieder durch die Blöcke bzw. die Blockfreien ersetzen wollte. Dieser für die unabhängige Arbeit der Vereinten Nationen wohl sehr abträgliche Vorschlag, der in totalem Gegensatz zu Hammar skjölds Amtsverständnis stand, konnte abgewehrt werden, nicht zuletzt deshalb, weil Hammar skjöld den an ihn gerichteten Rücktrittsforderungen nicht nachkam.

IV. Neue Aufgaben der Vereinten Nationen

Wenden wir uns nun dem Aspekt zu, in welcher innovativen Weise die Vereinten Nationen unter Generalsekretär Hammar skjöld tätig geworden sind, um ihre satzungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen. Dabei kam es insbesondere zur Entwicklung von zwei, in der Satzung selbst nicht vorgesehene neuen Konstruktionen: dem Einsatz von UN-Truppen im Rahmen friedenserhaltender Operationen und der Schaffung von sonstigen UN-Präsenzen in bestimmten Ländern.

Hammar skjöld wird deshalb manchmal als Schöpfer der friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen bezeichnet, weil er nach der Suez-Krise 1956 den Einsatz der UN Emergency Force (UNEF I) vorschlug und durchsetzte. Er konnte sich dabei auf Überlegungen des damaligen kanadischen Außenministers Lester Pearson stützen. Es muss allerdings präzisiert werden, dass es schon vor UNEF I friedenserhaltende Operationen gegeben hat, insbesondere seit 1948 die UN Truce Supervision Organization (UNTSO) im Nahen Osten. UNTSO besteht aber nur aus einzelnen Militärbeobachtern¹⁷, nicht aus militärischen Kontingenten. Der Einsatz von UN-Einheiten im Koreakrieg 1950 kann wieder nicht als friedenserhaltende Operation bezeichnet werden. UNEF war daher der erste friedenserhaltende Einsatz von UN-Truppen, und auf ihrem Vorbild aufbauend werden bis heute zahlreiche friedenserhaltende Operationen entsandt. Anders als UNEF, die auf einer Resolution der Generalversammlung beruhte¹⁸, werden Operationen heute in der Regel durch Resolution des Sicherheitsrats begründet, was bei UNEF nicht möglich war.

Ebensowenig wie die innovativen friedenserhaltenden Operationen sind sonstige UN-Präsenzen in der Satzung der Vereinten Nationen vorgesehen. Hammar skjöld schuf aber solche, wenn ihm dies zur Friedenssicherung erforderlich schien. So setzte er u.a. 1958 ein

¹⁵ Ebd., S. 105.

¹⁶ Ebd., S. 495.

¹⁷ Resolution des Sicherheitsrates 50 (1948) vom 29. Mai 1948, Z. 6.

¹⁸ Resolution der Generalversammlung 1001 (ES-I) vom 7. November 1956.

Büro seines Sondervertreter für Jordanien in Amman ein und 1959 einen Sondervertreter für Guinea.

Hammar skjöld war auch um die Abgrenzung der Aufgaben der Vereinten Nationen gegenüber den Spezialorganisationen bemüht. Er hielt die Auseinandersetzung mit den Gefahren der Verwendung der Nuklearenergie für ein so wichtiges Thema, dass er der Schaffung einer eigenen Atombehörde skeptisch gegenüberstand. Dass er sich in diesem Punkt nicht durchsetzen konnte, hat sehr wesentlich dazu beigetragen, dass Wien heute Sitz zahlreicher Internationaler Organisationen und auch einer der Amtssitze der Vereinten Nationen ist.

Für Österreich ist Hammar skjöld aber vor allem jener Generalsekretär, in dessen Amtszeit wir Mitglied der Vereinten Nationen wurden und erstmals ein Kontingent zu einer friedenserhaltenden Operation, nämlich von ONUC im Kongo, entsandt haben.

V. Zum Schluss

Es ist bekannt, dass Hammar skjöld im Rahmen seiner Bemühungen um eine Beendigung des Bürgerkriegs im Kongo und der Sezession Katangas unter heute noch ungeklärten Umständen durch einen Flugzeugabsturz am 18. September 1961 gestorben ist. Er ist heute für seinen konsequenten Einsatz für die Ziele der Vereinten Nationen bekannt, der ihm schließlich das Leben gekostet hat. Dieser Einsatz wurde 1961 durch die posthume Verleihung des Friedensnobelpreises gewürdigt. Ich habe versucht zu zeigen, dass Hammar skjöld als Generalsekretär auf der Verwirklichung der Ziele der Satzung der Vereinten Nationen bestanden und in diesem Zusammenhang auch einige Neuerungen eingeführt hat, die noch heute für das Selbstverständnis der Vereinten Nationen als unabhängige Internationale Organisation und für ihre Aufgabenerfüllung wichtig sind. Er hat damit auch einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts geleistet.

Literaturverzeichnis

Hammar skjöld, Dag: The United Nations, Indian Council of World Affairs, New Delhi 1956.

Hammar skjöld, Dag: Zeichen am Weg. Das spirituelle Tagebuch des UN-Generalsekretärs, übersetzt von Anton Graf Knyphausen, mit einem Vorwort von Manuel Fröhlich, München 2005.

Kussbach, Erich: Der Kampf um die Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen. Dag Hammar skjölds Vermächtnis, Berlin/New York 1982.

Urquhart, Brian E.: Hammar skjöld, London/Sydney/Toronto 1972.