# Literaturhinweise

**Funk, Eberhard: Die Deutsche Liga für die Vereinten Nationen**

Hamburg: Kovač 1998
338 S., 138,- DM

Zu den »Vorfeldorganisationen« (S. 5) der SED-Führung rechnet Eberhard Funk die ›Deutsche Liga für die Vereinten Nationen‹, die seiner Arbeit – der überarbeiteten Fassung einer ausweislich des Vorworts 1995, nach Angaben des Verlags 1994 angenommenen politikwissenschaftlichen Dissertation – auch den Titel gab. Allerdings wurde dieser Name nur bis 1970 aufrechterhalten; danach bezeichnete sich die Liga als ›Liga für die Vereinten Nationen in der DDR‹, eine Konsequenz der auch terminologisch vollzogenen Abgrenzung von der Bundesrepublik Deutschland.

Die Arbeit gliedert sich in 16 Abschnitte, Vorwort, Resümee, Literaturliste und Anlagen eingeschlossen. Das Vorwort umreißt das Anliegen der Arbeit und dient gleichzeitig als Wegweiser für die sich anschließenden Teile. Der zweite Abschnitt beschreibt die Gründung der Liga, ihre Organisationsstruktur und Stellung. Dem schließen sich Ausführungen zum Status Deutschlands in den Vereinten Nationen an, denen dann solche zur Entwicklung der Liga folgen. In diesem Teil wird eine Periodisierung ihres Wirkens vorgenommen: sie reicht von den Anfängen bis zum Ende der sechziger Jahre, weiterhin von 1968 bis 1973 und schließlich von 1973 bis 1989. Gegenstand dieser Teile sind außenpolitische Ereignisse, die in diese Zeiträume fallen und anhand derer das Wirken der Liga beschrieben wird. Hier wird unter anderem das auch in Äußerungen der Liga belegbare Abrücken von der Einheit Deutschlands dargestellt (S. 37ff.); ab Mitte der sechziger Jahre war von dieser nicht mehr die Rede. Nicht richtig ist die Aussage, daß von der Partei- und Staatsführung der DDR die Bundesrepublik Deutschland nicht als Nachfolgestaat des Deutschen Reiches begriffen worden sei (S. 41). Das Gegenteil ist der Fall; die offizielle Doktrin der DDR war es, beide deutsche Staaten als Nachfolgestaaten zu betrachten, während die Rechtsprechung und die herrschende Meinung in der Bundesrepublik von deren Identität mit dem Deutschen Reich ausgehen.

Insgesamt waren alle Anstrengungen darauf gerichtet, die Liga einen Beitrag leisten zu lassen, um der DDR aus ihrer Isolation zu verhelfen, zu ihrer internationalen Anerkennung beizutragen und schließlich ihre Aufnahme in die Vereinten Nationen vorzubereiten. Als 1966 die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) in den Weltverband der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (WFUNA) aufgenommen wurde, wurde gleichzeitig empfohlen, bei einem erneuten Antrag der Liga deren Aufnahme ebenfalls zu vollziehen. Dazu hatte es einer Änderung der WFUNA-Satzung bedurft, die nunmehr auch geteilten Staaten die Mitgliedschaft gewährte. Entscheidender Schritt zu dieser Satzungsänderung wie auch zur Mitgliedschaft der Liga war wohl eine vertrauliche Unterredung zwischen Vertretern der UN-Gesellschaften der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten, worauf ein Bericht über ein Gespräch des WFUNA-Generalsekretärs Horace Perera mit der Generalsekretärin der Liga, Felicitas Richter, verwies.

Im folgenden zeichnet der Autor ein Bild der Tätigkeit der Liga in der Phase der internationalen Entspannung nach 1968. Von dieser profitierte auch die Liga. So konnte sie sich als WFUNA-Mitglied dort mehr und mehr Gehör verschaffen und nutzte die Gelegenheit, die Mitgliedschaft der DDR in den Vereinten Nationen zu fordern. Dieses Ansinnen wiederum war durch einen Beschluß des Zentralkomitees der SED vorbereitet worden (S. 79). In dem Zeitraum von 1973 bis zur Wende wurde unter den Vorzeichen des sozialistischen Internationalismus die Abgrenzung gegenüber dem Westen wieder verstärkt betrieben und die fortschreitend engere Verbindung mit der Sowjetunion propagiert. Der Autor führt zahlreiche Belege für gemeinsame und abgestimmte Aktionen der sozialistischen Länder an, um in internationalen Organisationen ihren Einfluß zu verstärken (S. 93). Ein Hauptfeld der Betätigung der Liga war der »Friedenskampf«, der sich konsequent an der Militärstrategie des Warschauer Vertrages orientierte.

Auch die Menschenrechte gehörten zum Themenspektrum der Liga. Die unterschiedlichen Konzeptionen von West und Ost auf diesem Gebiet waren Gegenstand von Auseinandersetzungen mit den UN-Gesellschaften der westlichen Länder. Die Menschenrechtsarbeit der Liga erstreckte sich auch auf Anträge zur Ausreise aus der DDR. Der Verfasser nennt Zahlen der als Eingaben zu behandelnden Ausreiseanträge und belegt, daß jene, die bei der Liga eingingen, an das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) weitergeleitet wurden (S. 108 ff.). Das hatte für die Betroffenen zumeist verhängnisvolle Konsequenzen.

Die Untersuchung der Einflußnahme der Liga im Rahmen der WFUNA zeigt das Engagement und die Beharrlichkeit ihres Wirkens. Begünstigt wurden die Einflußmöglichkeiten durch die Haltung des damaligen WFUNA-Generalsekretärs. Perera hegte große Sympathien für die DDR, was wiederum den westlichen UN-Gesellschaften mißfiel (S. 125). 1979 gelang es schließlich den UN-Gesellschaften der sozialistischen Länder, die Anzahl der Sitze im WFUNA-Exekutivkomitee zu erweitern, und seit 1980 war ein Pole Generalsekretär der WFUNA. Damit waren nach Ansicht Funks günstige Voraussetzungen geschaffen, um die WFUNA »zunehmend zu einer realsozialistischen Frontorganisation umzugestalten« (S. 154).

Im siebenten Abschnitt beleuchtet der Autor die Arbeitskreise der Liga. Gleich zu Anfang trifft er die Feststellung, daß die Arbeit der Arbeitskreise genauso »irrelevant« wie die der Liga selbst gewesen sei. Das widerspricht einmal den vorangegangenen Darstellungen, wonach die Liga ein stets nutzbares Werkzeug der Partei- und Staatsführung und deren Vorfeldorganisation war, als auch der Einschätzung, daß die Arbeitskreise wie die Liga selbst »nur aus Multifunktionären« bestanden (S. 159). Dieser Umstand spricht weniger für eine Irrelevanz der Arbeit als vielmehr für eine Verquickung der Institutionen und Personen und damit für kurze Wege der Information und Kooperation zwecks direkter Umsetzung der vom Staats- und Parteiapparat vorgegebenen Linie. In der Tat erfreuten sich die Veranstaltungen der Arbeitskreise zu außenpolitischen Fragen, insbesondere zu UN-Themen, regen Interesses. Ein wichtiger Grund für die große Resonanz war das immense Informationsbedürfnis der DDR-Bürger zu internationalen Themen, das zu decken es kaum Möglichkeiten gab.

Höchst informativ und aufschlußreich sind die Ausführungen zu den von der Staatssicherheit erteilten Richtlinien und anderen Vorgaben – nicht nur, was die Entsendung von ›Reisekadern‹ betrifft, sondern auch hinsichtlich der Vorbereitung internationaler Seminare in der DDR. Funk belegt dies exemplarisch an einem Seminar in Dresden, das mit enormem logistischem Aufwand vorbereitet und durchgeführt wurde (S. 211f.) und das das pathologische Sicherheits- und Kontrollbedürfnis des MfS im Hinblick auf alle Vorgänge in der Gesellschaft demonstrierte. Der Autor behandelt weiterhin das Verhältnis der Liga zu anderen ›nichtstaatlichen‹ Organisationen in der DDR (S. 216f.). Hier wird nachgewiesen, daß diese nach dem gleichen Muster wie die Liga aufgebaut waren und sich ihre Arbeit insbesondere über die Sekretariate und Präsidiumsmitglieder vollzog, nicht aber über die Tätigkeit ihrer einfachen Mitglieder. Außerdem bestand eine enge und vom Politbüro der SED geforderte Verquickung der Organisationen. Dies demonstriert Funk an mehreren Beispielen. So war die Liga korporatives Mitglied des Friedensrats, während ein Vertreter des Friedensrats Mitglied des Exekutivkomitees der Liga war. Gleichzeitig war der Sekretär des Friedensrats auch Sekretär der Liga (S. 238).

Schließlich untersucht der Autor das Wirken der Liga seit Beginn der achtziger Jahre. 1980 verstarb der bis dahin amtierende Liga-Präsident Peter-Alfons Steiniger. Funk kommt zu dem Ergebnis, daß sich seit Beginn dieses Jahrzehnts die Arbeit der Liga versachlichte und auch der Stil diplomatischer wurde. Diese positive Tendenzen sind wohl insgesamt auf die realistischere Einschätzung der Stellung der DDR im internationalen Gesamtgefüge durch die SED zurückzuführen. Gleichwohl war die Tätigkeit der Liga von bedingungsloser Linientreue geprägt (S. 253). Funk gesteht der Liga zu, daß sie seit dem Herbst 1989 einige taktische und atmosphärische Veränderungen erfuhr (S. 256). In dem Maße, wie die DDR schwand, wurde aber auch die Existenz der Liga und der anderen gesellschaftlichen Organisationen obsolet. Versuche der Liga, sich mit der DGVN

über eine mögliche Zusammenarbeit abzustimmen, blieben erfolglos.
Das Verdienst der Arbeit besteht darin, daß Funk einen an Details außerordentlich reichen Stoff aus Archivmaterialien der Liga zusammengetragen und damit der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Methodisch bereitet die Schrift jedoch Probleme. Der Autor nimmt für sich in Anspruch, »ein an Quellen orientiertes und auf ausgewählte Aspekte der Geschichte bezogenes – somit historisch-analytisches, wie empirisches – Vorgehen« gewählt zu haben (S. 8). Aber gerade diesen Ansprüchen wird er nicht im vollen Umfange gerecht. Vielmehr wird in der Arbeit – in dem Bestreben, alles zu erfassen – der Versuch unternommen, ein Gesamtbild der DDR zu zeichnen. Neben der für die Themenstellung notwendigen Darstellung von Strukturen und Verschränkungen der Liga zu anderen Institutionen und Organisationen ist der Verfasser immer wieder bemüht, grundsätzliche Ausführungen wie über den Status Deutschlands in den UN (S. 28f.), das Abrücken vom Ziel der Einheit Deutschlands (S. 37ff.), die Menschenrechte (S. 104f.), Kader und Kaderpolitik als Schalthebel der Parteiherrschaft (S. 178ff.) und so fort zu machen. Dies bleibt – bei so begrenztem Raum – notwendigerweise oberflächlich. Außerdem wäre es wünschenswert gewesen, wenn neben der Auswertung der Archivmaterialien auch wissenschaftliche Publikationen von Ligamitgliedern einbezogen worden wären, um deren Positionen tiefgründiger analysieren zu können, als es allein aus Protokollen möglich ist. So kommt der Autor denn auch zu holzschnittartigen Folgerungen wie der, daß »Individualität, persönliche Leistungen und soziale Intelligenz für diesen Funktionärstyp weder vorgesehen noch nutzbar« gewesen seien (S. 261). Es bleibt auch weitgehend unreflektiert, daß viele Völkerrechtler unter den Ligamitgliedern in internationalen Gremien arbeiteten und überwiegend hohe Akzeptanz genossen. Der Autor verweist im Vorwort darauf, daß er empirisch vorgegangen sei und erwähnt ein Gespräch mit der ehemaligen Generalsekretärin Felicitas Richter. An keiner Stelle der Arbeit findet sich jedoch ein Hinweis, wo und inwieweit das Interview eingeflossen ist oder ob der Autor weitere Befragungen anderer, in der Arbeit selbst oder im bibliographischen Teil genannten Personen durchgeführt hat.
Funk hat am Beispiel der Liga nachgewiesen, daß die gesellschaftlichen Organisationen in der DDR vom Partei- und Staatsapparat zur Durchsetzung seiner Ziele und Interessen vereinnahmt wurden und daß die Liga von einem kleinen und privilegierten Personenkreis repräsentiert wurde. Die überwiegende Zahl ihrer Mitglieder, ohnehin zumeist als Vertreter anderer gesellschaftlicher Organisationen in die Liga entsandt, waren bloße Staffage. Auch wenn – was vom Verfasser verneint wird – die Kritik am System der DDR durch eine sich seit Beginn der achtziger Jahre formierende Gegenelite an den Universitäten und Wissenschaftsakademien immer lauter wurde und in den Ministerien vereinzelt auch positive Resonanz fand, ist Funk zuzustimmen, wenn er resümiert, daß davon in der Liga nichts zu bemerken war.

MARTINA HAEDRICH ❐

**Fassbender, Bardo: UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective**

Den Haag etc.: Kluwer 1998
436 S., 100,- US-Dollar

Die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ist ein Gegenstand, der sich in der völkerrechtlichen Literatur gegenwärtig großer Beliebtheit erfreut. Das bisherige Ergebnis der Reformbemühungen steht in umgekehrt proportionalem Verhältnis zu dem Umfang der wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Themenkomplex. Daher könnte man geneigt sein, weitere Beiträge zu diesem Thema nicht mehr mit der gebührenden Aufmerksamkeit zur Kenntnis zu nehmen. Mit Blick auf die Dissertation von Bardo Fassbender wäre dies allerdings ein großer Fehler.
Bereits der Untertitel des Buches verrät, daß es dem Verfasser weniger um eine erneute Aufbereitung der verschiedenen Reformvorschläge geht als vielmehr um die Einordnung der Reformbemühungen in eine Verfassungsperspektive. Der konstitutionelle Ansatz eignet sich besonders gut, um Funktion und Bedeutung des Systems der kollektiven Sicherheit der UN-Charta mit dem UN-Sicherheitsrat im Mittelpunkt zu beleuchten. Das Buch gliedert sich in zwei Teile; der erste Teil enthält die theoretischen Grundlagen der Studie, der zweite widmet sich den konkreten Modellen und Vorschlägen zur Reform des Rates.
Fassbenders Ausgangspunkt ist das Vetorecht als Teil der »Verfassung der internationalen Gemeinschaft« (S. 19). Er beginnt mit einer Untersuchung des Verfassungsbegriffs im nationalen Rahmen. Dabei stützt er sich insbesondere auf die deutsch-österreichische Rechtsphilosophie des frühen 20. Jahrhunderts und auf die Verfassungstradition in den USA. Danach werden die wichtigsten Versuche der Übertragung des Verfassungsbegriffs auf die internationale Rechtsordnung (Mosler) und speziell die Charta der Vereinten Nationen (Verdross/Simma) dargestellt. Dazu parallel wird der etwas andere Ansatz der ›New Haven School‹ vorgestellt, der nicht von einer Verfassung, sondern von einem konstitutiven Prozeß ausgeht. Fassbender begründet die Übertragbarkeit des Verfassungsbegriffs auf die internationale Rechtsordnung schließlich mit einem an Konrad Hesse angelehnten, von der Staatlichkeit gelösten Verfassungsbegriff, wonach eine Verfassung die grundlegende Rechtsordnung eines Gemeinwesens sei (S. 69). Die neben einigen US-amerikanischen Ansätzen in erster Linie von der deutschen Staatsrechtslehre geprägte Auseinandersetzung mit dem Verfassungsbegriff hätte an dieser Stelle durch den Bezug auf die entsprechende Diskussion über eine europäische Verfassung vertieft werden können, die von Fassbender nur am Rande gestreift wird (S. 71f.).
Fassbender subsumiert anschließend die Charta der Vereinten Nationen unter den Verfassungsbegriff. Dabei befaßt er sich unter anderem ausführlich mit der Frage, ob die Charta auch für Nichtmitglieder der Vereinten Nationen zu gelten habe, und bejaht dies auf Grund der Verfassungseigenschaft der Charta für die gesamte internationale Gemeinschaft (S. 113). So interessant diese Frage aus theoretischer Sicht sein mag, so wenig stellt sie sich indes als wirkliches Problem. Jedenfalls sind es tendenziell nicht die Nichtmitglieder, sondern die Mitglieder, die zum Teil offen und beständig gegen wichtige Grundprinzipien dieser Verfassung der internationalen Gemeinschaft verstoßen.
Den besonderen Reiz der Arbeit von Fassbender macht aber die im zweiten Teil vorgenommene Betrachtung der Reform des Sicherheitsrats aus dem Blickwinkel der Verfassung – der Charta – aus. Er untersucht in diesem Teil, welche konkreten Vorgaben aus der Verfassungsperspektive für die Fragen nach der Reform der Zusammensetzung und des Vetorechts abgeleitet werden können. Dabei wird zunächst das internationale System des Gründungsjahres 1945 mit der gegenwärtigen Lage verglichen. Angesichts der grundlegenden Unterschiede fragt Fassbender, ob nicht von einer Situation der ›clausula rebus sic stantibus‹ gesprochen werden muß, lehnt die Übertragung dieses völkervertragsrechtlichen Instituts auf das Völkerverfassungsrecht aber ab (S. 173f.). Unter den gegenwärtigen Problemen im Zusammenhang mit der Zusammensetzung und dem Aufgabengebiet des Sicherheitsrats befaßt sich Fassbender vielleicht etwas zu umfassend mit der Frage, ob die Russische Föderation den Sitz der Sowjetunion im Sicherheitsrat hätte übernehmen dürfen, und gelangt zu dem Befund, die Art der Übernahme sei »aus konstitutioneller Sicht unbefriedigend« (S. 189). Anschließend faßt er die unterschiedlichen Vorschläge zur Reform des Rates, die von den Mitgliedstaaten vorgetragen wurden, zusammen und gibt einen guten Überblick über den gegenwärtigen Diskussionsstand. Ausgehend von diesen Vorschlägen und auf der Grundlage der im ersten Teil entwickelten Verfassungsperspektive widmet er sich dann ganz der Suche nach einem »konstitutionellen Veto-Recht« (S. 276). Ziel einer Reform müsse aus konstitutioneller Sicht die Förderung der Friedenssicherungsfunktion und des Schutzes der elementaren Menschenrechte durch die Vereinten Nationen sein. Entsprechend müsse nach einer Reform ein Mindestmaß an effektiver Friedenssicherung durch den Sicherheitsrat möglich sein. Das Vetorecht faßt Fassbender als Ausnahme zu dem Grundprinzip der »konstitutionellen Gleichheit« aller Staaten (S. 290) auf, für die es allerdings Rechtfertigungsmöglichkeiten gebe. Anders als in der klassischen Doktrin könnten unterschiedliche Rechte aus einer Verfassungsperspektive aber nicht einfach mit unterschiedlichen Pflichten begründet werden. Vielmehr könnten nur gemeinsame Interessen der Verfassungsgemeinschaft das Vetorecht rechtfertigen. Zu diesen zählt der Verfasser das Prinzip der Repräsentativität der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und der effektiven Regierungsführung (effective government). Demokratische Legitimation und konstitutionelle Kontrolle sind dagegen nach Fassbenders Auffassung gegenwärtig (noch) keine Verfassungsprinzipien der UN-Charta und müssen bei einer Reform aus der Verfassungsperspektive keine Berücksichtigung finden. Im Ergebnis kommt er zu der Überzeugung, daß ein konstitutionelles Veto auf Entscheidungen im Rahmen von Kapitel VII beschränkt bleiben müßte (S. 334f.).