

einten Nationen – nicht der Liga für die Vereinten Nationen –, im Sinne der Organisation der Vereinten Nationen. In der Bevölkerung der Deutschen Demokratischen Republik sah man, daß das Interesse an dieser Organisation allgemein nur beschränkt war, denn man setzte keine große Hoffnung darauf, daß diese Organisation irgend etwas in der Welt bewerkstelligt. Was nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen war, daß man diese Organisation als solche nicht genug kannte. Und natürlich haben viele Bürger gefragt, wie teuer die Uno für die Bürger der DDR ist, und das war eines der schwierigen Probleme.

Brecht: Nun habe ich keinen Ihrer Vorträge damals hören können, aber als Zeitungsleser hatte ich immer den Eindruck, daß die DDR die Uno sehr kämpferisch für ihre Interessen nutzen würde. Können Sie sich vorstellen, daß es den damaligen Redakteuren darum ging, aus innenpolitischen Gründen bewußt den Eindruck einer kämpferischen Außenpolitik der SED zu vermitteln?

Florin: Nicht nur der kämpferischen Politik der SED, sondern der kämpferischen Tätigkeit der Organisation der Vereinten Nationen. Die Zeitungen haben über Erfolgserlebnisse in der Uno geschrieben und nicht über das, wo die Position der sozialistischen Staaten in der Uno unter den Tisch fiel. Das wurde natürlich nicht . . ., wurde nur, sagen wir, bei bestimmten Dingen, wo es notwendig war, nachrichtenmäßig berichtet, aber sonst nicht im einzelnen bewertet.

Brecht: Haben sich denn DDR-Bürger an Sie gewandt als da-

maligen Botschafter, in Menschenrechts- oder in Kulturfragen?
Florin: Sie haben sich an mich gewandt, ja, natürlich. Denen habe ich geantwortet und sie darauf hingewiesen, welche die zuständigen Stellen in der DDR sind.

Brecht: Wo lag denn der Schwerpunkt dieser Anfragen?

Florin: Oh, das war wirklich sehr unterschiedlich. Natürlich, Schwerpunkt war Reisen, das ist völlig klar, aber sonst: in ökonomischen Fragen, Handel . . .

Weyel: Die Zweistaatlichkeit Deutschlands in den Vereinten Nationen ist ja nun beendet. Es gibt eine deutsche Vertretung in New York und an den anderen Dienstorten der Vereinten Nationen. Was würden Sie der UN-Politik des nunmehr vereinten Deutschland als besondere Schwerpunkte wünschen?

Florin: Ich bin der Auffassung, daß der Schwerpunkt der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Uno sein sollte, sich dafür einzusetzen, daß die gegenwärtige Charta der Vereinten Nationen, solange sie noch in dieser Form besteht, nach Geist und Buchstaben überall eingehalten wird; und zweitens sich darüber Gedanken zu machen, wie die Uno als Organisation so verändert werden kann, daß sie eine effiziente Rolle, eine effektivere Rolle bei der Lösung von internationalen Problemen spielen kann; und drittens würde ich sagen, man soll sich darüber den Kopf zerbrechen, wie die friedlichen Mittel der Uno ausgebaut werden können, und nicht, wie man die Gewalttätigkeit erhöht.

UN-Politik: nicht mehr allein der Exekutive überlassen

Der neue Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹
des Deutschen Bundestages

WOLFGANG EHRHART

Die weltpolitischen Umwälzungen Ende der achtziger Jahre haben das Koordinatensystem der internationalen Politik tiefgreifend verändert. Davon ist auch die Uno nicht unberührt geblieben. Sie hat ihr friedenspolitisches Schattendasein überwinden und eine neue Handlungsfähigkeit gewinnen können, die es ihr erlaubt, mit breiter Zustimmung der Mitgliedstaaten die in der Charta beschriebenen Aufgaben anzugehen. Die erfolgreichen UN-Vermittlungen beim sowjetischen Truppenabzug aus Afghanistan, bei der Lösung der Namibiafrage oder beim Waffenstillstand im Ersten Golfkrieg boten erste, frische Hoffnung erweckende Beispiele dafür.

Ob die Staatengemeinschaft auch dauerhaft bereit sein wird, der Weltorganisation nach dem Wegfall der bipolaren Ordnung eine konstitutive Rolle bei der Reorganisation der internationalen Beziehungen einzuräumen, wird hauptsächlich von der wirksamen Unterstützung jedes einzelnen Mitgliedstaates abhängen. Dies gilt insbesondere für Staaten, denen auf Grund ihres politischen Einflusses und ihrer ökonomischen Stärke ein besonderes Gewicht zufällt. Zu diesen Ländern gehört zweifellos die Bundesrepublik Deutschland. Mit der Überwindung der Blockkonfrontation in Europa und der Teilung Deutschlands ist für die deutsche Außenpolitik eine konzeptionelle Neubestimmung unabweisbar geworden, die unter anderem Fragen nach Art, Umfang, Interesse und Ziel des deutschen Beitrags zu den Vereinten Nationen verbindlich beantworten muß.

Dieser Aufgabe muß sich nicht nur die Regierung, sondern auch das Parlament stellen. Um dafür die Voraussetzung zu schaffen, hat der Deutsche Bundestag erstmals einen Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹ eingerichtet. Erfahrungsgemäß beanspruchen institutionelle Veränderungen Zeit und sorgfältige Vorbereitung, um Widerstän-

de abzubauen und Akzeptanz zu schaffen. Auch in diesem Fall bedurfte es einiger Jahre beharrlicher Arbeit engagierter Abgeordneter, namentlich der Unermüdlichkeit der langjährigen sozialdemokratischen Parlamentarierin Helga Timm, bis es gelang, die Idee eines derartigen Unterausschusses durchzusetzen. Mit Beginn der laufenden 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages hat der Auswärtige Ausschuß beschlossen, einen vierten Unterausschuß (UA) einzusetzen,¹ der sich mit der deutschen UN-Politik und den weltweiten Aktivitäten der Internationalen Organisation befaßt. Die Zunahme der politischen Bedeutung der Vereinten Nationen erfordert eine Neugestaltung der deutschen UN-Politik, die nicht allein der Exekutive überlassen werden darf. Um sicherzustellen, daß das Parlament in verstärktem Maße an der Gestaltung deutscher UN-Politik beteiligt ist, wurde die Forderung des Auswärtigen Ausschusses am 6. September 1991 in die Tat umgesetzt. Der Konstituierung des neuen Unterausschusses kommt über die institutionelle Ausdifferenzierung hinaus eine Signalwirkung zu. Durch sie wird deutlich, daß die deutsche Politik und insbesondere das deutsche Parlament, die sich mit dem Thema Vereinte Nationen in den zurückliegenden Jahren »eher geschäftsmäßig und lustlos«² befaßten, der Weltorganisation in der internationalen Politik eine gewachsene Bedeutung zuerkennen und daß sie willens sind, an ihren Aufgaben, die sich auf die Friedenssicherung, die friedliche Streitbeilegung, die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des Nord-Süd-Ausgleichs sowie auf den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt beziehen, aktiv teilzunehmen.

Bisher haben die Fachausschüsse des Deutschen Bundestages Programme und Aktivitäten der Vereinten Nationen allein unter ressortspezifischen Aspekten behandelt. Das ist auf das in der 6. Legislaturperiode eingeführte Organisationsprinzip für

die Einteilung der Ausschüsse zurückzuführen. Danach steht, von wenigen Ausnahmen abgesehen, jedem Bundesministerium ein Fachausschuß des Parlaments gegenüber. Strukturell gilt dies auf Grund seiner Anbindung an den Auswärtigen Ausschuß auch für den Unterausschuß Uno. Inhaltlich sind jedoch seine parlamentarischen Beratungen ressortübergreifend ausgerichtet und können im Prinzip sämtliche Bereiche der Vereinten Nationen oder anderer globaler Organisationen, die zur UN-Familie gehören, erfassen. Sein Arbeitsprogramm ist weniger sektoral, sondern durch Querschnittsaufgaben bestimmt. Dadurch wird er in die Lage versetzt, verschiedene thematische Stränge, die durch die Ausschüsse aus fachlichen Gründen aufgesplittet werden, zu bündeln und in den Zusammenhang des UN-Systems zu rücken. Folgerichtig wurde hier darauf Wert gelegt, daß, anders als in Unterausschüssen üblich, die Mitglieder aus unterschiedlichen Ausschüssen (Auswärtiger Ausschuß, Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Verteidigungsausschuß) stammen.

Wie beim Auswärtigen Ausschuß liegt die Hauptaufgabe des Unterausschusses nicht in der Beratung von Gesetzentwürfen, sondern in der parlamentarischen Kontrolle der Außen- und UN-Politik der Bundesregierung. Unterscheidet man genauer zwischen Rechtskontrolle (Einhaltung der vorgegebenen Rechtsnormen durch das Regierungshandeln), Effizienzkontrolle (ökonomischer Einsatz zieladäquater und wirksamer Mittel) und politischer Richtungskontrolle (Überprüfung des Regierungshandelns mit den deklarierten eigenen Zielsetzungen),³ so erstreckt sich die Tätigkeit des Auswärtigen Ausschusses und seiner Unterausschüsse im wesentlichen auf die beiden letzten Kontrollarten. Das von der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgesehene Recht der Ausschüsse zur Selbstbefassung mit Fragen ihres Geschäftsbereichs unabhängig von Vorlagen des Plenums ermöglicht dem Unterausschuß einen größeren Spielraum bei der Auswahl seiner Beratungsgegenstände. Allerdings ist damit ein Initiativrecht (im Sinne der Vorlage eines Gesetzentwurfs oder eines Entschließungsantrags) des Unterausschusses nicht verbunden.

Formale und programmatische Aspekte

Die konstituierende Sitzung des Unterausschusses 'Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen' fand am 9. September 1991 statt. Zum Vorsitzenden des Gremiums wurde der sachsen-anhaltinische SPD-Abgeordnete Eberhard Brecht gewählt. Ferner wurden die Abgeordneten Christian Ruck (CDU/CSU), Günter Verheugen⁴ (SPD) und Martin Grüner (FDP) zu Obleu-

ten ihrer Fraktionen bestimmt. Die im Deutschen Bundestag nicht in Fraktionsstärke vertretenen Parteien Bündnis 90/Grüne und PDS/LL sind zwar berechtigt, einen Vertreter ihrer Gruppe in den Unterausschuß zu entsenden, machen aber wegen mangelnder Personalstärke davon keinen Gebrauch. Aus diesem Grunde besteht der Unterausschuß aus insgesamt 13 ordentlichen Mitgliedern.⁵

Das Arbeitsprogramm des UA Uno ist durch eine doppelperspektivische, gleichsam nach innen wie nach außen gerichtete Aufgabe bestimmt. Nach innen soll er die aktuelle Politik der Bundesregierung kritisch begleiten und deren Aktivitäten, soweit sie mit den UN in Verbindung stehen, parlamentarisch kontrollieren. Einem engen Kreis sachkundiger Abgeordneter dürfte dies wirksamer gelingen als dem personell stark besetzten Auswärtigen Ausschuß, der sich den auswärtigen Angelegenheiten in ihrer vollen Breite zu widmen hat und nicht sämtliche Tagesordnungspunkte in der nötigen Detailliertheit und der wünschenswerten Tiefe behandeln kann. Ferner kann der neue Unterausschuß zu einer engeren Verknüpfung parlamentarischer Arbeit mit den Tätigkeiten der Nichtregierungsorganisationen in Deutschland beitragen, indem er ihre Vertreter und Experten zu Sitzungen einlädt, Anhörungen veranstaltet oder auf andere Weise einen Informationsaustausch zu einem besonderen Problembereich herstellt.

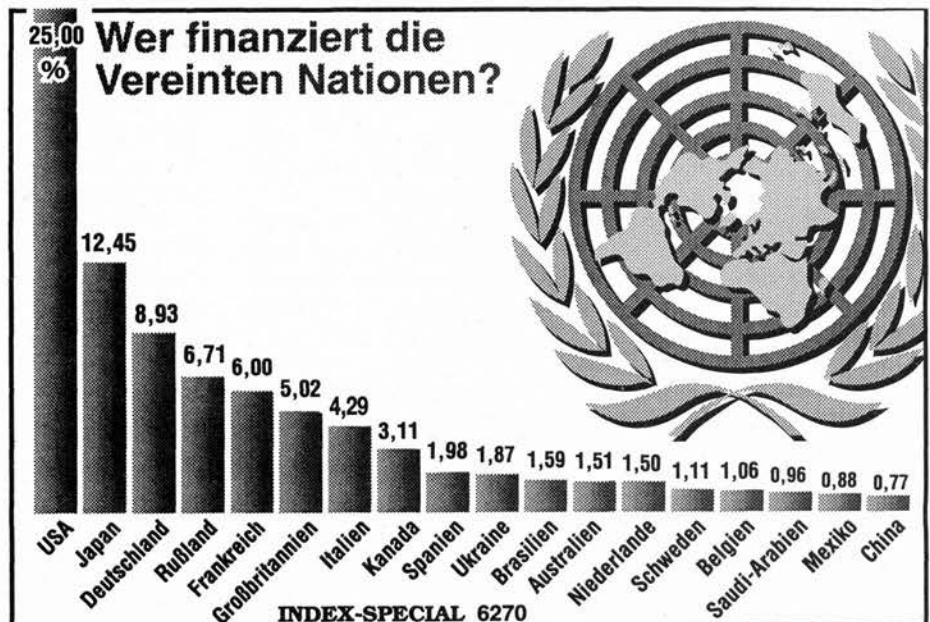
Nach außen soll der Unterausschuß wirksam werden, indem er parlamentarische Kontakte zu den UN und ihren Sonderorganisationen aufbaut und unterhält und an internationalen parlamentarischen Initiativen mitwirkt, die die Stärkung der Weltorganisation zum Ziel haben. Dazu gehört auch der Anschluß und die verstärkte Beteiligung der deutschen Politik an die internationale UN-Reform-Diskussion.

Die bisherigen Arbeitsschwerpunkte

Nach dem Beschluß, daß der Unterausschuß jede zweite Sitzungswoche tagen wird, ging es zum Arbeitsauftakt zunächst einmal darum, die Parlamentarier mit der Struktur, den Institutionen und Funktionen der Vereinten Nationen näher vertraut zu machen. Ferner begann das Gremium mit einer Bestandsaufnahme der aktuellen UN-Politik der Bundesregierung.

In den bisher abgehaltenen 19 Sitzungen wurde ein weitgefächertes Arbeitsprogramm absolviert. Im Vordergrund der Ausschusssitzungen standen die aktuellen Krisenherde, in denen die UN friedenspolitisch engagiert sind. In der Regel werden die entsprechenden Tagesordnungspunkte von einem Bericht

Von der vierten an die dritte Stelle der Beitragszahler der Vereinten Nationen ist Deutschland vorgerückt. Zwar ist der Anteil von 8,93 vH gemäß dem für die Jahre 1992 bis 1994 geltenden Beitragsschlüssel für den regulären Haushalt der UN (siehe VN 1/1992 S.20f.) gleich geblieben, doch hat die Auflösung der Sowjetunion diese Änderung in der Rangfolge mit sich gebracht. Die Nachfolgestaaten der UdSSR werden nunmehr separat veranlagt, wie dies für Belarus und Ukraine schon früher der Fall war; für Ukraine hat sich dabei eine Erhöhung des Anteils gegenüber der Ende 1991 beschlossenen Beitragsskala ergeben. Die nebenstehende Grafik gibt die Anteile (in Prozent) wieder, die die Hauptbeitragszahler zum UN-Haushalt zu entrichten haben; zur Zahlungsmoral enthält sie keine Aussage.



der Bundesregierung eingeleitet, an den sich eine vertiefende Befragung des Vertreters des Auswärtigen Amtes oder anderer Ministerien und eine Aussprache unter den Mitgliedern des Unterausschusses anschließt. Dazu gehörten der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien und die Rolle der UNPROFOR, die UN-Aktionen in Kambodscha (UNTAC) und Somalia (UNOSOM I und II) sowie die Vorbereitungen der Referenden in Westsahara (MINURSO) und in Eritrea (UNOVER).

Besondere Aufmerksamkeit verlangen naturgemäß diejenigen Friedensmissionen, an denen Deutschland finanziell, personell oder mittlerweile sogar mit militärischen Einheiten beteiligt ist. Deshalb wurde die im Verteidigungsministerium eingerichtete ›Arbeitsgruppe Vereinte Nationen‹ zur Berichterstattung und Befragung eingeladen, denn die Bundeswehr hat schon vor einer endgültigen Entscheidung über die kontroversen verfassungsrechtlichen Fragen ihres Einsatzes außerhalb des NATO-Gebiets die Planungen für die Beteiligung an UN-Missionen in Angriff genommen. Die gegenwärtig laufenden Beteiligungen von Bundeswehrangehörigen wurden von der Bundesregierung als ›humanitäre Einsätze‹ deklariert, die vom Grundgesetz nicht verboten sind. Das galt zunächst für die UNTAC in Kambodscha, an der die Deutschen neben ihrem finanziellen Beitrag mit dem Aufbau und der Unterhaltung eines Lazarets beteiligt sind. Ähnliches gilt für den Versuch einer Befriedung Somalias. Der Umstand, daß Deutschland zum ersten Mal mit militärischen Einheiten beteiligt ist, hat zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition darüber geführt, ob es sich noch um einen humanitären Einsatz handelt oder nicht. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien erforderte eine Debatte über die humanitäre und diplomatische Rolle Deutschlands, nicht zuletzt als einflussreiches Mitglied der EG, in diesem Konflikt. Aktuelle und schwere Krisen wie im ehemaligen Jugoslawien pflegen allerdings in der Regel vom Auswärtigen Ausschuss eingehend behandelt zu werden, so daß der Unterausschuß bei der Behandlung brisanter Friedensmissionen nur in zweiter Linie zum Zuge kommt. Der UA Uno hat sich auch weniger spektakulären UN-Unternehmungen wie der deutschen Beteiligung an der mit Irak befaßten Sonderkommission der Vereinten Nationen (UNSCOM), die für die Überwachung der Abrüstung des Landes zuständig ist, gewidmet. Dazu informierte das deutsche Mitglied der UNSCOM, Peter von Butler, die Abgeordneten über den Stand der Abrüstung und der Waffenvernichtung in Irak. Eine wichtige Aufgabe nimmt das Gremium bei der Kontrolle der Finanzausgaben, die aus dem Bundeshaushalt für UN-Beiträge und zur Unterstützung von Programmen und Aktivitäten der Weltorganisation aufgebracht werden, wahr. Zwar ist für die Budgetkontrolle der Haushaltsausschuß zuständig; dieser ist aber aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage, mehrere tausend Einzelposten einzeln zu überprüfen. Hier kann der UA Uno im Hinblick auf die UN-bezogenen Aufwendungen Hilfeleistung leisten. Hinzu kommt, daß Deutschland auf Grund seines ökonomischen Gewichts nach den USA und Japan mit 8,93 vH an dritter Stelle der Beitragszahler bei den Pflichtbeiträgen steht. Auf dieser Grundlage berechnen sich für die Bundesrepublik auch die Beiträge für die Friedensmissionen, unabhängig davon, ob sie mit zivilem oder militärischem Personal an der jeweiligen Aktion beteiligt ist. Die parlamentarische Kontrolle umfaßt auch die freiwilligen finanziellen Zuwendungen an die UN. Bei der ersten Überprüfung stellten die Ausschußmitglieder fest, daß sie seit zehn Jahren nur sehr geringe Steigerungsraten aufweisen und übten daran Kritik. Beanstandungen oder Anregungen für Änderungen werden dem Haushaltsausschuß mitgeteilt.

Die Befassung mit den großen internationalen Konferenzen der Vereinten Nationen gehört zum Aufgabenspektrum des UA Uno. Wenn es möglich ist, werden sie schon in ihrer Vorbereitungsphase auf die Tagesordnung des UA gesetzt, um dem Parlament Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu sichern, sofern die deutsche Delegation nicht nur aus Regierungsvertre-

tern besteht. So ließ sich der UA vom damaligen Parlamentarischen Staatssekretär Bernd Schmidbauer auf seiner 3. Sitzung über den Stand der Vorbereitungen der Umweltkonferenz in Rio (UNCED) unterrichten. Ferner setzten sich die Abgeordneten mit der Achten Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) in Cartagena auseinander und erörterten Verbesserungsmöglichkeiten des Nord-Süd-Dialogs durch eine Reform der UNCTAD-Strukturen. Für die Weltmenschrechtskonferenz 1993 hatte sich die Bundesregierung 1991 als Gastgeber diplomatisch stark gemacht und in der UN-Generalversammlung Berlin als Tagungsort durchsetzen können. Der plötzliche Rückzug der Bundesrepublik aus der Rolle des Gastgebers für die Konferenz stieß bei den Parlamentariern allseits auf Unverständnis. Die Exekutive unterrichtete die Parlamentarier, nachdem sie ihre Entscheidung schon getroffen hatte; letztlich wurde das Parlament vor vollendete Tatsachen gestellt.

Die parlamentarische Arbeit des UA Uno erstreckt sich auch auf die Herstellung und Pflege außenpolitischer Kontakte, die für seine Mitglieder wertvoll und nützlich sind. Deshalb hat er sich vorgenommen, jedes Jahr einmal an den UN-Sitz nach New York zu reisen, um außer mit den Angehörigen der deutschen Ständigen Vertretung auch mit UN-Botschaftern anderer Länder und mit hochrangigen Bediensteten des UN-Sekretariats ins Gespräch zu kommen. Gleich beim ersten Besuch im Februar 1992 kam ein Meinungsaustausch mit dem neuen Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zustande. Für die deutschen Parlamentarier eröffnen die Reisen nach New York die Gelegenheit, Informationen aus erster Hand zu bekommen und die eigenen Vorstellungen über die UN auf ihre Akzeptanz hin zu überprüfen. So mußte beispielsweise der Vorschlag, eine ständige deutsche Beteiligung im Sicherheitsrat durch einen EG-Sitz zu sichern, als unrealistisch zurückgenommen werden. Trotz einiger Vorbehalte vor allem von britischer, französischer und chinesischer Seite klang schon im Februar 1992 durch, daß eine ständige Mitgliedschaft Deutschlands wahrscheinlicher sei.

Im Oktober desselben Jahres reiste eine Delegation des UA Uno nach Genf, um die dort angesiedelten UN-Spezialorgane UNCTAD und UNHCR, die Sonderorganisation ILO, das dem Sekretariat zugehörige Menschenrechtszentrum sowie die Verbindungsstelle des in Nairobi ansässigen UNEP kennenzulernen; Kontakte wurden auch zum GATT, einer autonomen Organisation innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen, sowie zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz geknüpft. Wegen der miserablen Ausstattung des Menschenrechtszentrums, das sich nicht zuletzt durch die Reisen des Sonderbeauftragten Tadeusz Mazowiecki im ehemaligen Jugoslawien und die Interventionen zugunsten der Kriegsgefangenen Verdienste erworben hatte, regte der UA Uno in einem Brief an den Außenminister an, eine Erhöhung des vergleichsweise niedrigen deutschen Beitrags zu prüfen. Inzwischen wurde der freiwillige deutsche Beitrag des Haushaltsjahres 1992 verdreifacht.⁶

Der Erweiterung der internationalen Kontakte diente die Teilnahme des UA-Vorsitzenden Brecht an der Anfang 1992 in Tokyo abgehaltenen Weltparlamentarierkonferenz, auf der sich Abgeordnete aus zahlreichen Ländern trafen, um Ideen und Initiativen zur Stärkung der Vereinten Nationen zusammenzutragen und voranzubringen. Im Mai 1993 reiste eine Delegation nach Schweden, um sich über die Ausbildung der Blauhelm-Soldaten in Almnäs bei Stockholm zu informieren und mit Vertretern des Schwedischen Reichstages und der Ministerien des Auswärtigen und der Verteidigung über das skandinavische Modell der Friedenssicherung zu sprechen.

Die Kooperation zwischen dem UA Uno und den deutschen Nichtregierungsorganisationen, die mit den Aktivitäten der Weltorganisation verbunden sind, herzustellen, ist ein weiteres Desiderat. So stellte sich im Juni 1992 auf der 9. Sitzung des UA die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

(DGVN) den Abgeordneten vor.⁷ Ihre Vertreter erläuterten die Öffentlichkeitsarbeit der Organisation und nahmen zu den Themen Reform, Gesamtkoordination und Finanzierung der Vereinten Nationen sowie zu den Blauhelm-Einsätzen Stellung. Zwischen ihr und dem UA findet ein ständiger Informationsaustausch statt. Andere Organisationen werden eingeladen, wenn ein Tagesordnungspunkt ansteht, zu dem sie als Sachverständige oder Interessengruppe etwas beitragen können. Beispielsweise war bei der Berichterstattung des Beauftragten der Bundesregierung über die diesjährige Tagung der Menschenrechtskommission in Genf zusätzlich ein Vertreter von Amnesty International zugegen.

Die Reform der Vereinten Nationen

Einer der herausragenden Arbeitsschwerpunkte des Unterausschusses ist die Reform der Vereinten Nationen. Auch wenn sich die Weltorganisation seit ihrem Bestehen einem permanenten Erneuerungsprozeß stellen muß, um den neuen politischen Gegebenheiten und Anforderungen zu genügen, so ist doch gegenwärtig die Frage einer Reorganisation der UN eines der wichtigsten Themen in der Diskussion über eine Neuordnung der internationalen Beziehungen. Der UA Uno hat Anschluß an diese Diskussion auf zwei Wegen gesucht.

● Erstens haben die Abgeordneten der Opposition und der Koalition jeweils eigene Reformanträge erarbeitet und im Ausschuß zur Diskussion gestellt. Die Arbeitsgruppe Uno der SPD-Fraktion hatte unter Leitung Günter Verheugens schon frühzeitig die Initiative ergriffen und nach etwa einem Jahr der Vorbereitung einen Entschließungsantrag zur Reform der Vereinten Nationen in den Bundestag eingebracht.⁸ Die erste Beratung des Antrags fand am 23. Januar 1992 statt.⁹ In der einstündigen Debatte zeigte sich, daß keine der Parteien die Möglichkeit und Notwendigkeit einer UN-Reform in Frage stellt. Strittig wurde dagegen die Durchsetzbarkeit einzelner Reformvorstellungen des SPD-Antrags beurteilt. Die Redner der Koalitionsfraktionen bezweifelten besonders diejenigen Vorschläge, die eine Änderung der Charta einschließen wie zum Beispiel eine veränderte Zusammensetzung des Sicherheitsrats oder die Abschaffung des Vetorechts und kritisierten die sozialdemokratische Haltung, Bundeswehrosoldaten nur für Blauhelm-Missionen, nicht aber für Kampfeinsätze den UN zu unterstellen. Die SPD-Abgeordneten hoben dagegen die Priorität und Wirksamkeit der friedlichen Konfliktlösung hervor und forderten in Übereinstimmung mit dem FDP-Redner, daß bei einer anderen Zusammensetzung des Sicherheitsrats nicht nur die Mitgliedschaft Deutschlands anzustreben sei, sondern auch eine angemessene Repräsentanz der Staaten der Dritten Welt. Unstrittig waren zwischen Koalition und Opposition die Forderungen nach einer Stärkung des Generalsekretärs, nach effizienterer Gestaltung des UN-Sekretariats und der Gesamtorganisation, nach dem Ausbau der entwicklungs- und umweltpolitischen Institutionen der UN und nach der Einstufung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen als Friedensgefährdung. Übereinstimmung bestand auch darin, daß die Reform der Uno nur schrittweise und punktuell zu realisieren ist und daß sie von der von PDS/LL und Bündnis 90 angemahnten Demokratisierung nicht abhängig gemacht werden darf, weil dies auch das Vorhandensein demokratischer Strukturen in den Mitgliedsländern erfordere. Insgesamt konnten die einzelnen Reformvorschläge in der Debatte nur cursorisch zur Sprache kommen; die Detailarbeit muß in den Ausschüssen geleistet werden.

Ein halbes Jahr später legte dann auch die Koalition ihre Anträge vor.¹⁰ Wie so oft, wurden die Streitpunkte im Ausschuß in einer sachlichen Atmosphäre ausgetragen. Trotz einer Reihe von Berührungspunkten zwischen Koalition und Opposition und trotz eines zustande gekommenen Vermittlungspapiers zum entwicklungspolitischen Teil der Anträge blieben vor allem die Aussichten für eine Änderung der UN-Charta, der

Der Deutschen Uno

Seit wir Deutschen ständig und überall unsere neue weltpolitische Verantwortung entdecken, scheinen wir auch in den UN vollkommen *out of area* geraten zu sein. Ein neuer *Furor teutonicus* hat uns ergriffen. Er kommt diesmal nicht in schimmernder oder brauner Wehr daher, sondern im Kleid des bewaffneten Samariters. Wir wollen nicht herrschen, sondern helfen, helfen, helfen. Da wir uns dafür unser Wunsch-Instrument, eine voll bewaffnete Technische-Hilfswerk-Rotkreuz-Heilsarmee, bisher nicht haben basteln können, muß die Bundeswehr aushelfen. In Somalia zum Beispiel mit humanitärer Hilfsbereitschaft als Teil der dortigen UN-Verbände, die unter Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen militärischen Zwang ausüben und im somalischen Bürgerkrieg Kriegspartei geworden sind.

Hauptsache, unsere *Partners in Leadership* schauen uns nicht scheel an oder halten uns gar für Drückeberger. Hauptsache, alle Welt sieht, daß wir gute Uno-Pflicht-Erfüller sind. Gelegentlich geht's auch flexibler, vor allem wenn ohne Bundeswehr. Bei der globalen Finanzierung der UN sind wir immerhin auf Platz drei vorgerückt (allerdings auch auf Platz drei beim Waffenexport). Bei der Entwicklungshilfe wiederum sind deutsche Steigerungsraten nicht zu vermelden. UN-Menschenrechtskonferenz nach Berlin? Nein danke, kommt zu teuer. Überlassen wir lieber den Österreichern. Mal so, mal so, meistens so.

Wir könn(t)en auch anders. Uns etwa dafür einsetzen, daß weniger à la Golfkrieg und Balkankonflikt durch eigenwillige Großmächte, NATO und EG *unter dem Dach* oder *im Rahmen der Uno* und mit dem Sicherheitsrat als Beschaffer von Resolutionen, sondern mehr durch die Uno selbst gehandelt wird. Daß Autorität und Funktion des Generalsekretärs nicht weiter gemindert werden. Daß im Sinne seiner *Agenda für den Frieden* die die UN stärkenden Teile der Charta verwirklicht und fortentwickelt werden. Wir könnten unsere eigene Beteiligung an militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen von einer buchstabengetreuen Verwirklichung des Artikels 43 der Charta abhängig machen. Wir könnten gegen einen quicken, selektiven und zum guten Teil von innenpolitischen Fluktuationen in den USA abhängigen militärischen Interventionismus, der der Uno mehr schadet als nützt, Stellung nehmen. Wir könnten eine gegen Waffenproduktion und -export gerichtete Politik betreiben und damit auf ein Ende des ständig neuen *Circulus vitiosus* hinwirken: Intervention mit Waffenlieferungen verschärft Konflikte, macht sie inhuman, führt (so man will) zu bewaffneter, nun als humanitär deklarerter Intervention.

Wir können dies und manches mehr. Aber es geht uns offenbar weniger um Politik und UN, sondern mehr darum, mittels der UN endlich wieder in unserer vollen Größe erkannt und anerkannt zu werden. Willi Zwo läßt grüßen. Und ein paar andere grüßen klammheimlich mit. Unsere mittlerweile ungebremste Forderung nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat markiert das endgültige Ende unserer Nachkriegs-Verschämtheit. Begeisterungstürme sind bisher jedoch weder bei unseren *Partners in Leadership* noch bei den übrigen 183 UN-Mitgliedstaaten auszumachen. Die seit Juli vorliegenden Antworten auf eine Umfrage des Generalsekretärs bei den UN-Mitgliedern zu einer Reform der Vereinten Nationen zeigen vielmehr, daß auch in diesem Falle alles seinen gewohnten und schwerfälligen Uno-Gang gehen wird. Vielleicht sollten wir die dadurch verfügbare Zeit doch nutzen, um ein wenig mehr tatsächliche UN-Politik zu entwickeln. Ginge auch ohne Großmachtanspruch.

Hans Arnold □

deutsche Beitrag bei friedenszwingenden Maßnahmen sowie die mögliche Einschränkung des Vetorechts der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zwischen den Bundestagsfraktionen kontrovers. Der Versuch beider Seiten, vor dem Hintergrund vieler Gemeinsamkeiten die strittigen Punkte zu einem Kompromiß zu vermitteln, führte zu erfolgversprechenden Verhandlungen. Am Ende jedoch zog es die Koalitionsseite vor, den Antrag der SPD-Opposition abzulehnen und die eigenen Anträge mit der Mehrheit im Ausschuß zu verabschieden. Die abschließende Lesung und Abstimmung über die Anträge zur Reform der Vereinten Nationen im Plenum ist für Ende September geplant.

● Zweitens hielt der Unterausschuß in seiner 13. Sitzung am 9. November 1992 eine öffentliche Anhörung zum Thema Reform der Vereinten Nationen ab. Zuvor war ein umfangreicher Fragenkatalog erarbeitet und an die sechs Sachverständigen gerichtet worden. Dies waren Botschafter a.D. Hans Arnold, Michael Finger vom Verband deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen sowie die Wissenschaftler Klaus Dicke, Klaus Hüfner, Christian Tomuschat und Rüdiger Wolfrum. Der Fragenkatalog umfaßte das aktuelle Themenspektrum der internationalen Reformdiskussion. Dazu gehörten

- die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Vereinten Nationen,
- die Überwindung der Finanzkrise der Weltorganisation,
- die Zusammensetzung und die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats,
- die Sicherung und Erhaltung des Friedens,
- die verbesserte Durchsetzung der Menschenrechte,
- Umwelt und Entwicklung sowie der Nord-Süd-Konflikt,
- die Katastrophenhilfe,
- die Verbrechensbekämpfung,
- die regionalen Bündnisse und
- die UN-Politik der Bundesregierung.

Einig waren sich alle Experten darin, daß die wachsende Zahl der Aufgabenbereiche der Vereinten Nationen und deren schwierige Finanzlage tiefgreifende Reformen dringend erfordern. Eine Erneuerung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats, die eine Erhöhung der Zahl der Ständigen Mitglieder zur Folge hätte, wurde unterschiedlich bewertet. Einer der Sachverständigen erkannte darin die Gefahr einer Beeinträchtigung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Rates, ein anderer sah hingegen in einer schrittweisen Erhöhung der Zahl der ständigen Sitze kein grundsätzliches Problem.

Auch die Frage einer ständigen Mitgliedschaft Deutschlands wurde unterschiedlich beurteilt. So wurde der Bundesregierung empfohlen, einen ständigen Sitz anzustreben, zugleich aber eingeschränkt, daß ein Vetorecht auf Grund der »Mittelmachtsstellung« der Bundesrepublik (Verzicht auf ABC-Waffen, ungeklärte verfassungsrechtliche Lage) nicht in Frage komme. Deutschland solle eine Mitgliedschaft mit Vetorecht erst bei durchgreifenden Reformen im Bereich des Sicherheitsrats anstreben. Unterschiedlich wurde auch die Funktion des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) beurteilt. Wünschenswert sei eine klarere Aufgabenverteilung und ein größeres eigenständiges Gewicht gegenüber den Sonderorganisationen. Eine Straffung der Organisation sei notwendig, indem man die Anzahl der Unter- und Nebenorgane verringere. Dagegen plädierte ein anderer Sachverständiger für die Abschaffung des ECOSOC mit der Begründung, daß er als Anlaufstelle für die Sonderorganisationen seine Funktion verloren habe. Hinsichtlich der Finanzsituation der UN wurde die Verbesserung der Zahlungsmoral der großen Mitgliedstaaten herausgestrichen. Zwar verfüge die Uno über entsprechende Sanktionsmaßnahmen, sie müßten allerdings auch angewendet werden. In Frage komme der Entzug des Stimmrechts bereits nach einjährigem Zahlungsverzug (statt wie bisher nach zwei Jahren). Ferner sollten für nicht rechtzeitig eingegangene Beitragsleistungen Zinsen erhoben sowie ein Fonds zur Sicherung und Bewahrung des Weltfriedens errichtet werden.

Der Vorschlag des Generalsekretärs, kommerzielle Kredite aufzunehmen, stieß auf heftige Kritik. Dies könne lediglich eine überbrückende Maßnahme darstellen. Problematisch sei, daß

die Zinslast über den Beitragsschlüssel auf alle Mitgliedstaaten verteilt werde, obwohl nur einige wenige Staaten für das Finanzierungsproblem hauptverantwortlich seien. Im Bereich der Menschenrechte kommt es nach Ansicht der Sachverständigen darauf an, weniger neue Normen als vielmehr deren Durchsetzung und Einhaltung zu verbessern. Fortschritte auf diesem Gebiet seien nicht zu übersehen. So führe insbesondere die Entsendung von Missionen zur Tatsachenermittlung zu einer schnellen und unbürokratischen Hilfe. Ein weiterer Weg, den Menschenrechten Geltung zu verschaffen, eröffne sich, wenn regionale Zusammenschlüsse von Staaten deren Einhaltung beobachten und sanktionieren.

Auch um eine kritische Beurteilung der UN-Politik der Bundesregierung wurden die Sachverständigen gebeten. Sie schlugen eine aktivere und eigenständige Politik zur Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes vor, verlangten ein eigenes, aktives Profil der Bundesregierung im wirtschaftlichen und sozialen Bereich der Vereinten Nationen, das sich nicht auf eine Bevorzugung der Weltbankgruppe und des IMF beschränkt, forderten eine Stärkung des Generalsekretärs und mahnten eine intensivere Befassung mit Problemen des UN-Haushalts und der UN-Administration an; schließlich wurde auch eine effizientere Koordinierung der UN-Politik auf nationaler Ebene zwischen den Ressorts, zwischen Regierung und Parlament sowie eine noch engere Abstimmung im EG-Rahmen angeregt. Die Ergebnisse dieser Anhörung¹¹ dienen dem Unterausschuß als Anregung und Leitfaden seiner weiteren Arbeit.

Eine erste Bilanz

Die Einrichtung des Unterausschusses »Vereinte Nationen/ Weltweite Organisation« muß als stärkere Hinwendung der deutschen Politik auf die Uno und ihre weltumspannenden Aktivitäten gewertet werden. Nur so ist es auf parlamentarischer Ebene möglich, daß die bisherige Aufsplitterung in den Ausschüssen aufgehoben und eine Bündelung im Hinblick auf das UN-System möglich ist. Generell erhöhen sich durch die Einrichtung dieses Unterausschusses die Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments.

Dies war allerdings auch dringend notwendig. In den Ausschusssitzungen machen die Abgeordneten die Erfahrung, daß die Exekutive ihnen gegenüber einen enormen Informationsvorsprung besitzt und daß sich für sie ihre jahrelange Erfahrung im Umgang mit dem System der Vereinten Nationen gerade jetzt bei der wachsenden Bedeutung der Weltorganisation voll auszahlt. Es ist offenkundig, daß das Parlament mit der Einrichtung des Unterausschusses der Administration hinterhinkt, die sich schon seit Jahrzehnten mit UN-Angelegenheiten systematisch befaßt hat. Schon deshalb ist es unver-

1 Drei andere Unterausschüsse wurden schon früher eingerichtet; es sind dies der UA für Abrüstung und Rüstungskontrolle, der UA für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe und der UA für Auswärtige Kulturpolitik.

2 Wilfried Skupnik, Uno: notwendig, nützlich und ziemlich unbeachtet. Die Vereinten Nationen als Thema des 8. Deutschen Bundestages, VN 4/1980 S.131. Siehe zur letzten großen UN-Debatte im Bundestag vor der Einrichtung des UA Uno den Bericht von Kerstin Jung in VN 4/1989 S.126f.

3 Cf. Norbert Gehrig, Parlament-Regierung-Opposition, München 1969, S.5ff.

4 Wegen seiner Wahl zum Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion hatte Günter Verheugen die Funktionen des Obmanns der SPD-Abgeordneten im UA sowie des Sprechers der Arbeitsgruppe Uno der Fraktion im März 1993 an den Abgeordneten Gert Weisskirchen abgegeben.

5 Gegenwärtig sind folgende Abgeordnete ordentliche Mitglieder des Ausschusses: für die CDU/CSU Anneliese Augustin, Erich G. Fritz, Christian Ruck, Helmut Sauer (Salzgitter), Andreas Schmidt (Mülheim) und Herbert Werner (Ulm); für die SPD Eberhard Brecht, Kai-Heinz Klejdzinski, Dieter Schloten, Margitta Terborg und Gert Weisskirchen; für die FDP Martin Grüner und Bruno Menzel.

6 Cf. Bundeshaushaltsplan 1994, Einzelplan 05, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 5500, S.39.

7 Die DGVN wurde vertreten durch die Vorsitzende Helga Timm sowie durch Klaus Hüfner, Günther Unser und Volker Weyel.

8 Cf. BT-Drs. 12/1719.

9 Cf. BT-Plenarprotokoll 12/73, S.6138ff.

10 Cf. BT-Drs. 12/3702 und 12/3703.

11 Cf. Wortprotokoll der 13. Sitzung des UA.

ständig, daß sich der Auswärtige Ausschuß nicht entschließen konnte, dem UA Uno ein eigenes Sekretariat zuzugestehen wie zuvor schon den Unterausschüssen für Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe.

In der Gründungsphase gab es einen starken Andrang der Abgeordneten, Mitglied des neuen Unterausschusses zu werden. Nach zwei Jahren parlamentarischer Praxis läßt sich allerdings beobachten, daß das anfängliche Engagement bei einigen Abgeordneten nachgelassen hat. Die eine oder andere parlamentarische Einrichtung mußte in der Anfangsphase eigens auf die Existenz des neuen Unterausschusses aufmerksam gemacht werden. So versäumte es etwa das Präsidium des Deutschen Bundestages, auch Mitglieder des UA Uno als Angehörige der deutschen Delegation zur UNCED in Rio einzuladen.

Zweifellos haben sich die aktiven Abgeordneten des UA in den beiden Jahren in die komplexe Materie des Systems und der Politik der Vereinten Nationen vertieft und eine respektable

Fachkompetenz erarbeiten können. Ihr Einfluß auf die UN-Politik ihrer Fraktionen und Parteien hat damit aber nicht spürbar zugenommen. Bei den öffentlichkeitswirksamen Debatten über strittige UN-Themen konnten die Mitglieder des UA nur bedingt hervortreten. Die Fraktionen pflegten die Rednerlisten in erster Linie nach der Fraktionshierarchie zusammenzustellen. Dies wiegt aber weniger schwer, wenn man bedenkt, daß die Arbeit der Mitglieder des UA sich nicht an publikumswirksamen und spektakulären Auftritten bemißt. Es gibt denn auch Fragestellungen und Probleme der UN, die für publizistische Paukenschläge wenig geeignet sind. Die bedeutsamen Themen des UA Uno sind in der ›Agenda für den Frieden‹ des UN-Generalsekretärs, den Anträgen der Bundestagsfraktionen zur Reform der Vereinten Nationen und im Protokoll der Anhörung zur Uno-Reform bereits vorgegeben. Sie liefern einen anspruchsvollen Orientierungsrahmen für die künftige Arbeit des seit nunmehr zwei Jahren bestehenden Unterausschusses.

Universalismus, Regionalismus, Kapitel VIII: Die KSZE und die Vereinten Nationen

PETER SCHLOTTER

Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation haben sich fast sämtliche Parameter der bisherigen Weltpolitik verändert. Gegenwärtig ist noch völlig offen, nach welchen Strukturen die Neuordnung des internationalen Systems erfolgen wird. Obwohl alle ökonomischen, ökologischen und sicherheitspolitischen Trends (Sieg der Marktwirtschaft, weltweite Umweltprobleme, Ende der sicherheitspolitischen Bipolarität) von ihrer Problemlatik her einer globalen Bearbeitung bedürfen, finden wir in der Realität eine widersprüchliche Entwicklung zwischen Universalisierung und Regionalisierung. Während sich einerseits – symptomatisch an dem Aufgabenzuwachs der UN in allen Bereichen zu beobachten – zumindest Anzeichen dafür zeigen, globale Probleme auch global anzugehen, verzeichnen wir andererseits Fragmentierungstendenzen, tiefgreifende Krisen in Integrationsprozessen (wie zum Beispiel in der Europäischen Gemeinschaft) und eine Orientierung auf Regionen, wenn nicht auf die Nation und den Nationalismus.

1. Regionalorganisationen im Aufwind

Im Juni 1992 hat UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner ›Agenda für den Frieden‹ eine Liste von Empfehlungen vorgelegt, wie die Möglichkeiten der Vereinten Nationen zu vorbeugender Diplomatie, zur Friedenssicherung und zur Friedenserhaltung verbessert und effizienter gestaltet werden können. Er schlug vor, vorhandene Regionalorganisationen zu stärken beziehungsweise neue einzurichten und diese in eine Arbeitsteilung mit den Vereinten Nationen einzubeziehen. Dem Sicherheitsrat obliege zwar die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, doch

»können regionale Maßnahmen im Sinne einer Dezentralisierung, Delegation und Zusammenarbeit bei den Bemühungen der Vereinten Nationen nicht nur die Belastung des Sicherheitsrats mindern, sondern auch zu einem stärkeren Gefühl der Partizipation, des Konsenses und der Demokratisierung in den internationalen Beziehungen beitragen.«¹

Boutros-Ghali sieht die Notwendigkeit einer Regionalisierung auch deshalb, weil die Vereinten Nationen angesichts immenser zusätzlicher Aufgaben vor ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten und vor Personalengpässen stehen. Sein Vorschlag enthält demzufolge die Dezentralisierung der UN-Sicherheits-

politik unter der Hauptverantwortlichkeit des Sicherheitsrats. Er bewegt sich damit in dem von der UN-Charta abgesteckten Rahmen, betont aber viel stärker den bisher vernachlässigten regionalen Ansatz zur Friedenssicherung.

Nahezu zeitgleich haben die in Helsinki versammelten Staats- und Regierungschefs die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärt und sie zu einer internationalen Institution weiterentwickelt, die über permanente Institutionen sowie Mechanismen der Konfliktprävention und Konflikteindämmung verfügt. Die KSZE kann auch andere europäische Institutionen wie die EG, die NATO, die WEU oder die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ersuchen, ihr Ressourcen zur Verfügung zu stellen und sie bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen.² Ein halbes Jahr später beschlossen die Außenminister der KSZE-Staaten, die Vereinten Nationen über alle Aktivitäten zu informieren, die mit Konfliktprävention und Friedenserhaltung zu tun haben, und regelmäßig einen Vertreter des Generalsekretärs zu den Treffen der Außenminister und des Ausschusses Hoher Beamter einzuladen. Auch sind Bemühungen im Gange, der KSZE den Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen zu geben.³ Die UN hatten bereits vorher, am 28. Oktober 1992, in der Generalversammlung die Resolution 47/10 verabschiedet;⁴ in ihr wird die Erklärung der KSZE-Mitgliedstaaten vom Juli des gleichen Jahres »mit Genugtuung« zur Kenntnis genommen und damit eine förmliche Beziehung zwischen der Weltorganisation und dieser ›regionalen Abmachung‹ hergestellt.

2. Regionalismus versus Universalismus

Die Konzepte des Universalismus und des Regionalismus waren bereits bei den Verhandlungen über die Charta der Vereinten Nationen während des Zweiten Weltkriegs konkurrierende Modelle für eine neue Weltordnung. Während Großbritannien, aber auch und vor allem die Staaten Lateinamerikas sich darunter eine Vielzahl regionaler Vereinbarungen vorstellten, wandte die neue Weltführungsmacht USA dagegen ein, dies würde zu einer Wiederauflage der Politik des Mächtegleichgewichts (›balance of power‹) führen, und plädierte für einen uni-