

Nicht im Rampenlicht, aber wirkungsvoll

Der Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Internationale Organisationen‹
des Deutschen Bundestages nach zwei Legislaturperioden

WOLFGANG EHRHART

Die veränderten außenpolitischen Rahmenbedingungen zu Beginn dieses Jahrzehnts machten für die Bundesrepublik Deutschland eine Überprüfung und Neudefinition ihres Verhältnisses zu den Vereinten Nationen erforderlich; sie wurde mit neuen Aufgaben und größeren Erwartungen konfrontiert. Bundesregierung und Parlament sahen sich veranlaßt, nicht nur bei Programmatik und operativer Politik, sondern auch auf institutioneller Ebene Konsequenzen zu ziehen. Die Regierung wertete die ›Unterabteilung Vereinte Nationen‹ im Außenministerium zur ›Abteilung für Vereinte Nationen, Menschenrechte, humanitäre Hilfe und globale Fragen‹ (so die Bezeichnung seit der Organisationsreform des Auswärtigen Amts Mitte dieses Jahres) auf. Und der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages beschloß, nachdem er bereits einen ›Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe‹ ins Leben gerufen hatte, 1991 einen ›Unterausschuß Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹ einzusetzen, der sich mit der Rolle Deutschlands im verzweigten System der Vereinten Nationen zu befassen hat; seit 1995 heißt er ›Unterausschuß Vereinte Nationen/Internationale Organisationen‹. Angesichts des wachsenden Gewichts der Weltprobleme und der damit einhergehenden Bedeutung der Weltorganisation wollte das Parlament auf seine Weise dafür sorgen, daß die deutsche UN-Politik kein Reservat der Regierung und der Ministerialbürokratie bleibt. Mittlerweile kann der Unterausschuß auf zwei Legislaturperioden parlamentarischer Arbeit zurückblicken¹. Dies bietet Anlaß, die institutionellen Rahmenbedingungen zu skizzieren, seine wichtigsten Aktivitäten nachzuzeichnen und sein Wirken auf den Prüfstand zu stellen.

Institutionelle Strukturen

»Das weitgehende Fehlen parlamentarischer ... Kontrolle«² der deutschen Außenpolitik im allgemeinen und der UN-Politik im besonderen ist ein Verdikt, das dann überzeugen könnte, wenn seine immanenten Maßstäbe transparent gemacht würden. Dazu gehört die Klärung dessen, was ein Unterausschuß überhaupt leisten kann und was nicht. Der Bewertung der Leistungen des Unterausschusses Vereinte Nationen sollte eine Analyse seiner strukturellen Voraussetzungen vorausgehen, um die politischen Möglichkeiten und die formalen Grenzen dieses parlamentarischen Gremiums bestimmen zu können. Erst wenn die rechtlichen, organisatorischen und politischen Voraussetzungen und damit die Handlungsspielräume des Unterausschusses geklärt sind, erreicht man eine Ebene, auf der sich Kritik und Bewertung angemessen formulieren lassen.

Auf dem Gebiet der Außenpolitik spielt die Gesetzgebung des Parlaments nur eine geringe Rolle; vorrangig geht es den zuständigen Ausschüssen um Kontrolle, Information und Mitwirkung an der Politik der Bundesregierung. Welche Rechte und Möglichkeiten der Kontrolle stehen dem Bundestag und seinen Ausschüssen zu? Die Vorstellung, daß das Parlament als Ganzes der Regierung gegenübersteht und diese kontrolliert, bleibt entweder dem älteren Gewaltenteilungsdemokratieverhaftet oder reflektiert die oppositionelle Struktur einer Präsidialdemokratie, die (wie in den USA) vom Dualismus von Präsidialexekutive und Legislative ausgeht. Sie deckt sich jedoch weder mit der politischen Praxis der parlamentarischen Demokratie in Deutschland, noch entspricht sie dem Forschungsstand der Politischen Wissenschaften. Kennzeichen der parlamentarischen Demokratie ist vielmehr ein Dualismus von Regierung und Parla-

mentsmehrheit einerseits und Minderheitsopposition andererseits. Nicht dem Parlament als Ganzem, sondern nur der oppositionellen Minderheit ist normalerweise die Aufgabe gestellt, Handlungsalternativen zur Regierungspolitik zu formulieren. Solange die parlamentarische Mehrheit mit der Regierung eine politische Handlungseinheit bildet, hat die parlamentarische Minderheit kaum eine Chance, ihre politischen Alternativen durchzusetzen. Das gilt sowohl für das Plenum als auch für die Ausschüsse.

Selbst wenn ein Ausschuß mehrheitlich anders votiert als die Regierungsvorlage, ist er nur in der Lage, eine abweichende Beschlussempfehlung abzugeben; über die Annahme oder Ablehnung der Vorlage entscheidet allein das Plenum. Die Ausschüsse des Bundestages fungieren lediglich als Hilfsorgane des Plenums; zwar können die Mitglieder eines Ausschusses auf Grund ihrer oft jahrelang gesammelten Fachkenntnisse und politischen Erfahrungen mehr oder weniger weit reichende Änderungen, bisweilen über die Fraktionsgrenzen hinweg, empfehlen, aber über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen sie – mit Ausnahme des Haushaltsausschusses – nicht.

Eine weitere strukturelle Grenze ergibt sich aus der spezifischen Abhängigkeit eines Unterausschusses vom Hauptausschuß. Der Auswärtige Ausschuß entscheidet, ob er einen Unterausschuß Vereinte Nationen einrichtet; dieser arbeitet ihm zu und gibt ihm Rechenschaft über seine Aktivitäten. Zwar kann der Unterausschuß seine Tagesordnung selber bestimmen, bei hochaktuellen und brisanten Fragen allerdings macht der Auswärtige Ausschuß von seinem Vorrecht Gebrauch, diese auf seine Tagesordnung zu setzen, so daß sich eine zusätzliche Behandlung im Unterausschuß erübrigt. Bei den Beratungen des Auswärtigen Ausschusses beispielsweise über einen Antrag der Bundesregierung, der die Zustimmung des Parlaments zu einem Auslandseinsatz der Bundeswehr im Rahmen friedenssichernder oder friedens erzwingender Maßnahmen der Vereinten Nationen nachfragt, kommt der Unterausschuß erst gar nicht zum Zuge. Auch auf personeller Ebene besteht eine Nachordnung des Unterausschusses: der UN-Generalsekretär oder deutsche Minister suchen den Auswärtigen Ausschuß auf, nicht den Unterausschuß Vereinte Nationen; auch der Besuch von Staatssekretären ist äußerst selten³.

Aus dem Kreis derer, die beruflich oder politisch mit den Vereinten Nationen befaßt sind, kommt gelegentlich die Anregung, den Unterausschuß zu einem Hauptausschuß aufzuwerten. Dazu müßte sich der Bundestag zu einer weiteren Ausnahme von der Zuordnung der Ausschüsse zu einem Ministerium, die ja gerade deren unkontrollierte Zunahme verhindern soll, entschließen. Alle Parlamente stehen vor dem Problem, die wachsende Komplexität des politischen Prozesses bewältigen zu müssen, ohne die Einrichtung von Ausschüssen ausufern zu lassen⁴. Von den Hauptausschüssen, die sich mit der Politik und den Institutionen der UN befassen, insbesondere vom Auswärtigen Ausschuß und vom Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, sind wahrscheinlich Widerstände zu erwarten, weil sie eine Einschränkung ihrer Zuständigkeiten zu befürchten hätten. Gewiß sind dies keine unüberwindlichen Hindernisse, aber nachdem der Stellenwert der Vereinten Nationen in der Außenpolitik Deutschlands in den vergangenen Jahren nachgelassen hatte und zu Beginn der 13. Legislaturperiode überlegt worden war, neben anderen auch den Unterausschuß Vereinte Nationen wieder abzuschaffen, sind die Chancen, daß das Parlament sich zu einer Aufwertung

dieses Unterausschusses entschließen kann, auf absehbare Zeit als gering zu veranschlagen.

Schließlich unterliegt ein Unterausschuß nicht zuletzt organisatorischen Beschränkungen. Sein ressortübergreifendes Arbeitsprogramm muß er in einem Arbeitsrhythmus bewältigen, der auf rund zehn Sitzungen pro Jahr begrenzt ist, da er nur jede zweite Sitzungswoche tagt⁵. Es ist nicht einfach, die oft vertrackten Probleme und das weitgespannte Themenfeld, die sich im Kontext des UN-Systems stellen, innerhalb dieses Zeitraums zu behandeln. Die inhaltlichen Anforderungen sind hoch. Die personellen Belastungen sind vor allem für die kleinen Parteien erheblich, weil sie nur einen Vertreter in dem elfköpfigen Gremium⁶ haben. Die wesentlichen Aktivitäten des Unterausschusses werden denn auch hauptsächlich von der SPD und den Unionsparteien getragen.

Inhaltliche Schwerpunkte

Stärkung des Völkerrechts

Der Aufbau weltweiter Rechtsstaatlichkeit ist eine Grundvoraussetzung für eine friedliche Weltordnung. Deshalb hat der Unterausschuß die institutionelle Stärkung und die Anwendung des Völkerrechts immer als eines seiner zentralen Anliegen betrachtet. Infolgedessen wurden der Internationale Gerichtshof (IGH), die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda und die Gründung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs mehrfach Gegenstand seiner parlamentarischen Beratungen. Carl-August Fleischhauer, ehemaliger Rechtsberater der Vereinten Nationen und seit 1994 Richter am IGH, erläuterte die politische Bedeutung und die Funktionsweise des IGH. Sein Hinweis, daß sich Deutschland dessen obligatorischer Jurisdiktion bisher nicht unterworfen hat, führte dazu, daß der Unterausschuß Anfang 1997 die Bundesregierung um einen Bericht zum Problem der Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH durch die Mitgliedstaaten bat. Danach hat bisher lediglich ein Drittel der Mitglieder der UN eine Unterwerfungserklärung abgegeben, unter ihnen sind allerdings zehn Mitgliedstaaten der EU. Von den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats hat nur Großbritannien die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH anerkannt, Frankreich und die Vereinigten Staaten hingegen haben ihre Unterwerfungserklärungen wieder zurückgezogen. Die Bundesregierung begründete ihre bisherige Nichtanerkennung historisch mit der deutschen Teilung und der besonderen Lage Berlins. In der Ausschusssitzung wurde offenbar, daß in dieser Frage noch kein Einvernehmen unter den Ressorts erzielt wurde. Während das Auswärtigen Amt keine grundsätzlichen Bedenken hat, möchte der Bundesinnenminister die Herausnahme des gesamten EU-Rechtsbereichs und des Schengener Abkommens gesichert wissen. Der Bundesarbeitsminister befürchtet Klagen zu bilateralen Vereinbarungen im Hinblick auf die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern, und der Bundesfinanzminister pocht auf eine vorherige Klärung der finanziellen Risiken einer Unterwerfungserklärung. Da nach Einschätzung des Auswärtigen Amts alle diese Hindernisse nicht unüberwindlich sind, kam man im Unterausschuß überein, zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keinen Antrag einzubringen, um den Abstimmungsprozeß der Bundesregierung vorankommen zu lassen und später einer gemeinsamen Vorlage eine Chance einzuräumen. Ein weiterer Schwerpunkt der rechtspolitischen Beratungen des Unterausschusses bildeten die beiden bestehenden Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda sowie die Einrichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs. Er wollte prüfen, ob die Bundesregierung die beiden Strafgerichtshöfe ausreichend politisch, personell und finanziell unterstützt. Außerdem wollten die Abgeordneten der Opposition klären, ob die Regierungsparteien bereit sind, eine Änderung des Artikels 16 Absatz 2 des Grundgesetzes mitzutragen, damit deutsche Staatsangehörige erforderlichenfalls der inter-

nationalen Gerichtsbarkeit überstellt werden können. Der Vertreter der FDP erhob hier wie auch im Rechtsausschuß prinzipielle Bedenken gegen eine derartige Änderung. Da die Aussichten auf eine Grundgesetzänderung in der laufenden Legislaturperiode wegen der Uneinigkeit in den Koalitionsfraktionen gering waren, beabsichtigt man im Unterausschuß, das Thema nach der Bundestagswahl wieder aufzugreifen. Dagegen herrschte Einigkeit darüber, daß Deutschland die Einrichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs durch die UN entschieden unterstützen sollte. Die Abgeordneten bestärkten die Bundesregierung in ihrer wegweisenden Rolle beim Zustandekommen des ständigen Strafgerichtshofs und unterstützten ihre Absicht, die Unabhängigkeit des Gerichtshofs gegenüber dem Sicherheitsrat und den Mitgliedstaaten als unverzichtbares Verhandlungsziel für die Staatenkonferenz in Rom zu betrachten.

Internationale Friedenssicherung

Nach den – im wesentlichen der unzureichenden Unterstützung durch Sicherheitsrat und Mitgliedstaaten geschuldeten – Rückschlägen bei einigen Friedensmissionen ging deren Zahl fast so schnell zurück, wie sie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gestiegen war. Die UN mußten auf dem Gebiet der internationalen Friedenssicherung einen Bedeutungsverlust hinnehmen. Gleichwohl ist die Weltorganisation in den nicht weniger gewordenen Krisenherden auf verschiedene Weise weiterhin engagiert. Wo und in welchem Maße Deutschland dabei mitwirkt, war mehrfach Gegenstand der Beratungen im Unterausschuß. Neben den Konflikten in Zypern und der Westsahara wandte er sich vor allem den Krisen im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet und auf dem Balkan zu.

Der Konflikt in Ost- und Zentralafrika hatte sich 1997 auf das damalige Zaire ausgeweitet. Vom deutschen Botschafter in Kinshasa erhielten die Abgeordneten viele Detailinformationen über die militärischen Auseinandersetzungen und die humanitäre Katastrophe in dem zentralafrikanischen Land. Die Tatsache, daß sich die Bundesregierung auf die Unterstützung diplomatischer Vermittlungsbemühungen beschränkte, stieß nicht auf Kritik, weil kein Parlamentarier angesichts der Ungewißheiten einer Intervention das Wort reden wollte. So nahmen die Abgeordneten die deutsche Unterstützung der Vermittlungsbemühungen des ehemaligen tansanischen Präsidenten Julius Nyerere und den Versuch, eine Regionalkonferenz zustandezubringen, zur Kenntnis.

Das Krisengebiet des ehemaligen Jugoslawien ist für die Bundesrepublik Deutschland von besonderer Bedeutung, weil die dortigen Konflikte unmittelbare Folgen für sie haben; hier kreuzen sich nationale und internationale Interessen. Deshalb ist Deutschland über seine diplomatischen Aktivitäten sowie seine humanitäre und zivile Hilfe hinaus mit militärischem Personal an der Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina beteiligt. Obwohl die UN von der NATO aus der militärischen Friedenssicherung verdrängt wurden, sind sie weiterhin im Krisengebiet aktiv; hinzu kommt, daß dort die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als Regionalorganisation eine wichtige diplomatische Rolle spielt. Der Unterausschuß hat darum in mehreren Sitzungen unterschiedliche Aspekte der Konfliktregelung und Friedenskonsolidierung beraten, so die Frage der politischen Kontrolle der NATO-Tätigkeit durch den Sicherheitsrat, die Rolle des UNHCR bei der Rückkehr der Flüchtlinge, die UN-Übergangsverwaltung in Ostslawonien sowie die Möglichkeit einer Deeskalation im Kosovo-Konflikt mit Hilfe der in Mazedonien stationierten UNPREDEP und der OSZE.

Informationen von Judith Kumin, der damaligen Vertreterin des UNHCR in Deutschland, boten dem Unterausschuß Vereinte Nationen und dem mitberatenden Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe Anlaß, die anwesenden Ministerialbeamten zur Zahl der in Deutschland lebenden Flüchtlinge, zum Schutz traumatisierter Personen, zur Umsetzung des Abkommens von Dayton oder zur

Ganz kleiner Sieg

Als »kleinen Sieg auf dem Weg zum großen Sieg« hat die palästinensische Beobachtermission bei den UN die Annahme der Resolution 52/250 der Generalversammlung hingestellt. Diese am 7. Juli gefaßte Entschließung ändert nicht den Status der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) bei den Vereinten Nationen, verbessert aber ihre Mitwirkungsrechte. Sie verfügt, daß »Palästina« – so seit Ende 1988 die Inschrift des Namensschildes der Beobachtermission – an der Generaldebatte der Generalversammlung teilnehmen kann, daß die Delegation sich auch zu anderen als Nahostthemen äußern darf, und zwar »nach dem letzten Mitgliedstaat« auf der Rednerliste, und daß ihre sechs Sessel am Rande der Halle »unmittelbar nach den Nichtmitgliedstaaten und vor den anderen Beobachtern« zu plazieren sind.

Verabschiedet werden sollte eine derartige Entschließung eigentlich schon im letzten Herbst; damals lag die Annahme der »Teilungsresolution« 181(II) durch die Generalversammlung ein halbes Jahrhundert zurück. Verabschiedet wurde sie wenige Wochen nach einem anderen Jubiläumsdatum, das in dieses Frühjahr fiel: kurz nach dem 50. Jahrestag der Proklamation des Staates Israel. Für die Palästinenser indes gab es angesichts ihrer historischen Reminiszenzen nichts zu feiern, und die kargen Früchte der Selbstverwaltung bieten wenig Anlaß zu Erntedank. Sie sehen sich weiterhin als indirekte, als letzte Opfer fremden Geschehens – des osteuropäischen, schließlich deutschen Antisemitismus und der von Deutschen verantworteten und betriebenen Schoah. Eine eigene nationale Heimstätte haben sie nicht erhalten; ein Staat ist das »Palästina« der PLO, das 1988 im algerischen Exil proklamiert worden war, auch mit der Resolution 52/250 nicht geworden. Die Kritik Israels und der Vereinigten Staaten fiel deswegen vergleichsweise unaufgeregt aus.

Die Bedeutung der Resolution liegt freilich nicht so sehr in der bescheidenen Aufwertung der PLO-Mission, sondern eher im Abstimmungsergebnis. Die EU-Staaten, die im letzten Herbst gegen weitergehende arabische Pläne zu einer tatsächlichen Verbesserung des PLO-Status Widerstand leisteten, billigten nun den modifizierten, wiederum von Indonesien namens der Blockfreien eingeführten Entwurf. Schließlich stimmten 124 Staaten zu. Nur vier waren dagegen: außer Israel und den USA noch die Marshallinseln und Mikronesien. Zehn UN-Mitglieder enthielten sich, darunter einige afrikanische Staaten (so Rwanda, dessen neue Herren in der spezifischen Art der Selbstbehauptung Israels ein Vorbild sehen). 25 Länder haben an der Abstimmung nicht teilgenommen, 22 weiteren war die Teilnahme wegen ihrer Beitragsrückstände versagt.

Auch so wurde eine (rechtlich nicht einmal erforderliche) Zweidrittelmehrheit der UN-Mitglieder erreicht. Nun hatten in den letzten Jahrzehnten die Abstimmungserfolge zugunsten der Sache der Palästinenser bekanntlich wenig bewirkt, haben zudem zu deren langanhaltender Selbsttäuschung über die tatsächlichen Machtverhältnisse in der internationalen Gemeinschaft wie in der Region selbst beigetragen. Wichtiger ist, daß sich weithin die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß der 1991 eingeleitete »Friedensprozeß«, der doch allenfalls eine »Friedenssuche« war, seitens der gegenwärtigen israelischen Regierung mutwillig blockiert wird und daß auch und gerade die Freunde Israels anderes erwarten. Die Hoffnung, daß die USA von der einseitigen Unterstützung ihres strategischen Partners abgehen werden, mag verfrüht sein. Auf diesen Wandel in der amerikanischen Haltung – nicht weniger als auf den in der Position der israelischen Regierung selbst – freilich müssen alle hinarbeiten, denen an Frieden im Heiligen Land gelegen ist; an einem Frieden, der sich segensreich für die gesamte Region auswirken würde.

Vor fast zwei Jahrzehnten hatte Lord Caradon, der Architekt der berühmten Resolution 242 des Sicherheitsrats aus dem Jahre 1967, in dieser Zeitschrift (VN 5/1979) geschrieben: »Israel muß sicher sein. Die Palästinenser müssen frei sein. Beide Ziele sind erreichbar, aber eines nicht ohne das andere.« Dem ist nichts hinzuzufügen.

Volker Weyel □

Menschenrechtslage in Bosnien-Herzegowina eingehend zu befragen. Vor allem die der Opposition angehörenden Mitglieder des Gremiums gedachten mit diesem Tagesordnungspunkt die Bundesregierung zu einem behutsameren Vorgehen in dieser delikaten Frage zu drängen. Das war nicht einfach, denn die Regierungsvertreter verstanden es geschickt, den kritischen Bemerkungen auszuweichen, indem sie ihre Übereinstimmung mit der UNHCR-Vertreterin hervorkehrten und den Schwarzen Peter der Innenministerkonferenz zuschoben.

Im Hinblick auf den neuerlich entbrannten Kosovo-Konflikt war der Unterausschuß bestrebt, die Lagebeurteilung der Bundesregierung in Erfahrung zu bringen und ihre Position zu einzelnen Fragen – zum Beispiel zur Verstärkung der UNPREDEP zwecks Sicherung der Grenze zwischen Mazedonien und der Bundesrepublik Jugoslawien – kennenzulernen und zu erörtern. Sollte eines Tages der Bundestag über einen Einsatz der Bundeswehr im Rahmen einer internationalen Intervention zu entscheiden haben, muß eine fundierte Informationsbasis geschaffen sein und eine frühzeitige Willensbildung eingesetzt haben.

Sanktionen

Besonders nach dem Ende des Kalten Krieges hatte die Weltorganisation eine Reihe von zum Teil umfassenden Sanktionen verhängt. Hier wollte der Unterausschuß von der Bundesregierung über Zielsetzung, Umfang, Wirksamkeit und deutsche Mitwirkung informiert werden. Ausgehend von der auch in der Ergänzung zur »Agenda für den Frieden«⁷ festgehaltenen Erkenntnis, wonach die schädlichen Auswirkungen von Sanktionen auf die jeweilige Bevölkerung zu beachten seien, zumal bei Regierungen, die nicht demokratisch legitimiert sind und sich darum wenig druckempfindlich zeigen, erörterten die Abgeordneten über die aktuellen Fälle hinaus grundsätzliche Fragen der Sanktionsregime. So die Frage der Angemessenheit der Mittel – also des rechten Verhältnisses zwischen legitimen Zielen und negativen Folgen –, ethische Fragen sowie außenwirtschaftliche Probleme. Mit der Behandlung des Sanktionsthemas knüpfte das Gremium an eine verstärkte Diskussion in den Vereinten Nationen und in den angelsächsischen Ländern an; Ansätze dazu gibt es mittlerweile auch in Deutschland. Eine Anhörung im Bundestag in der nächsten Legislaturperiode wäre sicher zur Vertiefung der öffentlichen Debatte nützlich.

Haushaltsberatungen

Für die Budgetkontrolle ist der mit Sondervollmachten ausgestattete Haushaltsausschuß zuständig. Mitwirken kann der Unterausschuß Vereinte Nationen nur auf indirektem Wege, entweder über die Änderungsvorschläge der Berichterstatter oder über ein Votum des Hauptausschusses. Die komplexe Organisationsstruktur der Hauptorganisation und ihrer Spezialorgane wie der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen bereitet den Mitgliedern des Unterausschusses ebenso Schwierigkeiten wie die vielfältige Zuständigkeit der unterschiedlichen Ressorts innerhalb der Bundesregierung. Zusätzlich erschwerend sind die unter UN-Gesichtspunkten wenig transparenten Einzelpläne der Bundesministerien. Deshalb drangen die Abgeordneten bei den Beratungen zum Bundeshaushalt 1998 darauf, eine Auflistung sämtlicher Finanzleistungen des Bundes an die UN und ihre Sonderorganisationen zu erhalten sowie einen Jahresvergleich, um die Abweichungen zwischen früheren und künftigen Beiträgen direkt nachvollziehen zu können. Sie machten dabei die erstaunliche Erfahrung, daß eine kohärente Übersicht über sämtliche Finanzleistungen aus dem Bundeshaushalt nur unter Mühen zu beschaffen ist. So mußten die Abgeordneten einige Wochen Wartezeit in Kauf nehmen, bis ihnen die gewünschten Datenzusammenstellungen vorlagen.

Anfang dieses Jahres war die an sich erfreuliche Tatsache der Beru-

fung eines Deutschen in eine UN-Spitzenposition mit peinlichen Begleiterscheinungen verbunden. Es stellte sich heraus, daß der ehemalige Bundesbauminister und heutige Exekutivdirektor des UNEP, Klaus Töpfer, von der Bundesregierung eine geheime Ausgleichszahlung in beträchtlicher Höhe erhalten hatte. Nach der Aufdeckung dieses Sachverhalts wollte der Unterausschuß die parlamentarische Behandlung des Falles nicht dem Haushaltsausschuß allein überlassen. Die Bundesregierung sollte im Unterausschuß die Höhe der Zahlung, die Rechtsgrundlage und die politische und finanzielle Begründung darlegen; gefragt wurde, welche Politiker oder Beamte, die Spitzenposten bei internationalen Organisationen übernahmen, aus welchem Titel des Bundeshaushalts Ausgleichszahlungen erhalten haben, wer darüber in welcher Form informiert wurde und wie die parlamentarische Kontrolle solcher Ausgaben zu gestalten sei. Die Begründungen der Bundesregierung, die sich im Kern auf die Differenz zwischen den Gehältern der Beamten beziehungsweise des Ministers hierzulande und den Vergütungen bei den UN bezogen, stießen im Unterausschuß auf kritische Reaktionen. Niemand leugnete zwar, daß das deutsche Interesse an Spitzenpositionen in internationalen Organisationen wegen der Gehaltsunterschiede schwer zu realisieren ist, aber weder die Berechnung im konkreten Fall noch das Verfahren als solches vermochte viele Abgeordnete zu überzeugen. Der Regierung wurde nicht nur die mangelnde Vereinbarkeit des Verfahrens mit den Regeln der Vereinten Nationen und dem internationalen Status ihrer Bediensteten vorgehalten, sondern auch der Widerspruch, daß sie einerseits das in den UN herrschende Gehaltsniveau als für deutsche Spitzenbewerber zu niedrig einschätzt und andererseits durch Kürzungen bei den freiwilligen Beitragsleistungen mit zu dieser Situation beiträgt. Trotz kontroverser Beurteilungen im einzelnen ließen auch die Vertreter der Bundesregierung erkennen, daß anstelle der bisherigen Praxis vertraulicher Zahlungen andere Lösungen gefunden werden müssen.

Reform und Finanzkrise

Die UN-Reform und der deutsche Beitrag zur Erneuerung der Weltorganisation bilden einen ständigen Schwerpunkt der Sitzungen des Unterausschusses. Die Reform des Sicherheitsrats und die Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs waren öfters Gegenstand der Aussprache. So ließ er sich, motiviert durch die überraschende Initiative zum Austritt aus der UNIDO im Jahre 1996, über den Reformstand in den Sonderorganisationen und beim UNDP unterrichten.

Seine besondere Aufmerksamkeit galt indes der Lösung der Finanzkrise und der Reform der Finanzierung der Weltorganisation. In diesem Zusammenhang lud er auch drei Experten ein: den Wirtschaftswissenschaftler Klaus Hüfner von der Freien Universität Berlin, Wolfgang Stöckl, der im Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) der UN tätig war, und Hans d'Orville, langjähriger Bediensteter der Vereinten Nationen und Autor diverser Publikationen zur Frage alternativer Finanzierungsmöglichkeiten der UN. Hüfner forderte ein stärkeres Einwirken Deutschlands und der EU auf den Hauptschuldner USA, kritisierte die Zahlungsweise der Pflichtbeiträge Deutschlands (in zwei Raten) und rechnete die Gewinne und Verluste vor, die in den vergangenen zehn Jahren durch die verzögerten Zahlungen entstanden sind. Stöckl konkretisierte die Liquiditätskrise der UN, bezifferte die aktuellen Beitragsaußenstände und schilderte die Ad-hoc-Maßnahmen, mit denen sich die UN bisher mehr schlecht als recht über Wasser halten konnten. Angesprochen wurden ferner die Ungleichgewichte innerhalb der Beitragsskala, die große Schwellenländer wie zum Beispiel China, Indien oder Brasilien bevorzugt und andere Länder – beispielsweise die des früheren Ostblocks – benachteiligt.

Trotz der Ablehnung durch Deutschland, Großbritannien und die USA haben einige Staaten wie Australien, Bangladesch, Frankreich,

Indonesien, Malaysia, Österreich oder Schweden zu erkennen gegeben, daß sie die Einführung eines eigenen Erhebungssystems der UN unterstützen würden. D'Orville kritisierte die schleichende Aushöhlung des Multilateralismus durch die zunehmende Tendenz, Programme über Treuhandfonds zu finanzieren, sowie die sich häufende Verdrängung von Planstellen durch Berateraufträge und kurzfristige Verträge, die langfristig das UN-Pensionssystem gefährden. Er legte dar, wie Steuern und Abgaben – etwa für internationale Flüge oder die Verteilung von Radiofrequenzen – zugunsten der UN erhoben werden könnten, und analysierte sowohl die politischen Hindernisse als auch die anspruchsvollen rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Erhebung von internationalen Steuern.

In der Aussprache mit den Experten vertieften die Abgeordneten ihre Sachkenntnis und tauschten erste politische Einschätzungen der Wünschbarkeit und Realisierbarkeit der verschiedenen Vorschläge aus; viel mehr ließen die komplexe Materie und der enge Zeitrahmen der Sitzung nicht zu. Einige Anregungen gingen später in Anträge der verschiedenen Fraktionen ein⁸.

Bilanz

Festzustellen ist, daß der Deutsche Bundestag mit der Einrichtung des Unterausschusses Vereinte Nationen seinen Informations- und Erfahrungsrückstand gegenüber Regierung und Ministerialbürokratie deutlich verringern konnte. Die in ihm vertretenen Abgeordneten haben sich ein respektables Fachwissen aneignen können, das ihnen ermöglicht, die Darlegungen von Regierung und Verwaltung zu überprüfen. Die Tätigkeit des Gremiums hat zu einer institutionalisierten Interaktion zwischen Regierung und Parlament, die thematisch auf die UN bezogen ist, geführt. Informationsbeschaffung ist eine der entscheidenden Voraussetzungen, um politisch agieren zu können. Auf Grund des Selbstbefassungsrechts – das es den Ausschüssen ermöglicht, auch ohne Vorlagen oder Aufträge des Plenums Gegenstände ihres Geschäftsbereichs zu behandeln – hat der Unterausschuß intensiv die Möglichkeit genutzt, ihm wichtig erscheinende Fragen auf die Tagesordnung zu setzen und die Bundesregierung dazu berichten zu lassen. Auf diesem Wege sicherte er sich nicht nur einen wichtigen Informationszufluß, sondern gewann auch einen detaillierten Einblick, inwieweit die Regierung ihre Positionen abgesteckt hatte. Die Abgeordneten erwarben so die nötige Sachkunde und das politische Wissen, um die Handlungen und die Anträge der Regierung einschätzen und beeinflussen zu können. Dadurch bildete er zugleich ein Forum, auf dem die politische Willensbildung zwischen beiden politischen Institutionen argumentativ entfaltet werden konnte.

Der in der Regel unvermeidliche Informationsvorsprung der Regierung und der Ministerialbürokratie hat zur Folge, daß die Ausschüsse des Parlaments oft nur eine nachträgliche Kontrolle ausüben⁹; so ergeht es oft auch diesem Unterausschuß. Immerhin hat er einiges unternommen, um dem entgegenzuwirken, etwa indem er sich anderer Informationsquellen – Medien, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Experten – bediente und ein eigenes Netz von Kontakten zu den UN-Einrichtungen in New York, Wien, Genf, Nairobi und in Deutschland schuf. So wandten sich beispielsweise Abgeordnete der Opposition und der Koalition gegen den im November 1996 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betriebenen Austritt Deutschlands aus der UNIDO, weil sie sich wenige Wochen zuvor bei einem Besuch dieser Sonderorganisation in Wien davon überzeugt hatten, daß deren Reformbemühungen nachweisbare Fortschritte gemacht hatten. Außerdem hat der Unterausschuß immer wieder versucht, sich von der Regierung frühzeitig informieren zu lassen; so ließ er sich regelmäßig vor

Beginn der Generalversammlung über die geplanten operativen Ziele und Initiativen der Bundesregierung unterrichten; auch die Weltkonferenzen und Sondergeneralversammlungen wurden bereits in der Vorbereitungsphase Gegenstand parlamentarischer Beratung; und die Prüfung der Beiträge an das UN-System fand vor dem Abschluß der Beratungen im Haushaltsausschuß statt, um Änderungsanträge gegen bestimmte Haushaltsvorlagen zu ermöglichen. Bei der letzten Etatberatung im Herbst 1997 beispielsweise führte nicht zuletzt der massive Widerstand gegen die drastische Kürzung des freiwilligen Beitrags für das UNDP durch die Abgeordneten der Opposition dazu, daß die geplante Absenkung zumindest weniger drastisch ausfiel.

Positiv hat sich die Rolle des Unterausschusses Vereinte Nationen als Impulsgeber für die Diskussion über die deutsche UN-Politik und die Weiterentwicklung des UN-Systems ausgewirkt; die UN sind nicht länger ein vernachlässigtes Thema in der außenpolitischen Debatte des Deutschen Bundestages¹⁰. In den neunziger Jahren fanden deutlich mehr Debatten über die Weltorganisation als in den vorangegangenen Jahrzehnten statt. Zu Beginn dieses Jahrzehnts legten alle Fraktionen Anträge zur Reform der UN vor; anläßlich des Fünfzig-Jahre-Jubiläums der Vereinten Nationen fand 1995 eine Grundsatzzdebatte über die Weltorganisation statt; zwei Jahre später gab eine fast 50 Seiten umfassende Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion erneut den Anstoß für eine umfassende Debatte über die Politik Deutschlands gegenüber den UN. Auf jeden Fall hat der Unterausschuß dazu beigetragen, daß weniger bekannte oder unpopuläre UN-Themen im Bundestag zur Sprache kamen. Das geht auch aus den Worten von Hans d'Orville hervor, der dem Unterausschuß seine Anerkennung für die eingehende Behandlung neuer Ansätze zur Lösung der Finanzkrise aussprach; bisher hätten sich weltweit nur wenige Parlamente mit der Frage eigener Finanzquellen der Weltorganisation befaßt (und die zuständigen Staatenvertretergremien der UN offiziell gar nicht).

Die Einflußnahme des Unterausschusses Vereinte Nationen auf die parlamentarische Willensbildung und auf das Regierungshandeln ist ohne weiteres nachzuvollziehen, wenn sichtbare Resultate erzielt werden. Zu diesen zählt zum Beispiel die Verhinderung des Austritts Deutschlands aus der UNIDO, die Mitwirkung bei der Freilassung von Gefangenen in der Westsahara oder die Entschärfung von Beitragskürzungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Er ist schwieriger zu beurteilen, wenn die Thematisierungsfunktion¹¹ der Opposition nur auf indirektem Wege wirksam wird, indem sich die Regierung und die sie tragenden Parteien veranlaßt sehen, eigene Initiativen zu einem bestimmten politischen Thema auf den Weg zu bringen. So führte der Unterausschuß mehrmals Aussprachen über eine Verbesserung der personellen Vertretung Deutschlands im UN-System durch, unter anderem unter Beteiligung eines Vertreters des ›Verbandes deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen der Vereinten Nationen‹ (VDBIO); die SPD forderte mittels einer detaillierten Kleinen Anfrage¹² die Bundesregierung zur Offenlegung des Anteils deutscher Bediensteter auf. Ob die spätere Einrichtung einer Staatssekretärsrunde im Bundeskanzleramt zur Koordinierung der Personalpolitik und der Antrag der Koalition¹³ zu diesem Thema eine direkte Reaktion darauf sind oder nicht, bleibt letztlich eine Frage des politischen Urteils.

Politik entfaltet ihre Wirkungen durch die Mobilisierung der politischen Öffentlichkeit. Da die Ausschüsse des Deutschen Bundestages in der Regel nicht öffentlich tagen, können sie nur bedingt als politische Akteure wahrgenommen werden. Die Plenarsitzungen sind das eigentliche Bindeglied zwischen Öffentlichkeit und Parlament. Gleichwohl hat der Unterausschuß auf verschiedene Weise versucht, zumindest mit der Fachöffentlichkeit in ständige Verbindung zu treten. Dazu gehörte der ständige Kontakt zu den in Deutschland angesiedelten UN-Einrichtungen und die regelmäßige Unterrichtung von

NGOs über die Tagesordnung. Informationen an die Medien stießen bestenfalls bei politisch brisanten Themen auf journalistisches Interesse; auch der Unterausschuß bekommt auf diese Weise das mangelnde Interesse der deutschen Öffentlichkeit an den Leistungen der UN zu spüren.

Weitere Optionen zur Verbesserung der Öffentlichkeitswirksamkeit des Gremiums wurden indes vernachlässigt. Während der beiden Legislaturperioden seines Bestehens hat es nur ein einziges Mal das Instrument der Öffentlichen Anhörung genutzt. Mit dem Beschluß, die Befragung von Experten über die Finanzkrise der UN ausschüßintern durchzuführen, hat es erst gar nicht versucht, auf diesem Wege eine größere Öffentlichkeit herzustellen und einem interessierten Publikum Zugang zu diesem wichtigen Problemkomplex zu eröffnen; der Unterausschuß für Menschenrechte hingegen hat in seinen ersten beiden Legislaturperioden sechs Anhörungen durchgeführt. Ferner ist nicht nachvollziehbar, daß der Unterausschuß die Beendigung der regelmäßigen Berichterstattung über seine Sitzungen in den bundestageigenen Publikationen ›Heute im Bundestag‹ und ›Woche im Bundestag‹ (jetzt: ›Blickpunkt Bundestag‹) nahezu widerstandslos hingenommen hat. Immerhin boten die Berichte eine brauchbare Quelle für Journalisten und für ein UN-interessiertes Publikum. Der Unterausschuß hätte zumindest auf einer Gleichbehandlung aller Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses bestehen können.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß sich der Unterausschuß Vereinte Nationen in den beiden zurückliegenden Legislaturperioden als nützliches Forum und als Katalysator der parlamentarischen Willensbildung erwiesen hat; ohne ihn gäbe es weder so sachkompetente Ansprechpartner im Parlament und für alle UN-Institutionen, NGOs und Experten noch so entschiedene Fürsprecher eines verstärkten deutschen Engagements in der Weltorganisation.

Doch auch wenn er seine Arbeit in mancher Hinsicht noch verbessert, wird er im Prinzip nur über einen begrenzten Wirkungsradius verfügen können. Schließlich ist er auf Grund der strukturellen Voraussetzungen nicht der politische Akteur, der die Richtungsentscheidungen über die deutsche UN-Politik zu treffen hat.

1 Siehe Wolfgang Ehrhart, UN-Politik: nicht mehr allein der Exekutive überlassen. Der neue Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹ des Deutschen Bundestages, VN 4/1993 S. 132ff., sowie vom gleichen Verfasser die Kurzbeiträge in VN 6/1993 S. 205f., VN 4/1996 S. 156ff., VN 5/1997 S. 185ff.

2 Angela Großmann / Hartwig Hummel, Einleitung: Deutschland in der UNO – ein vernachlässigtes Thema der außenpolitischen Debatte, in: Burkhard Köntzer / Jens Martens (Hrsg.), UN-williges Deutschland. Der WEED-Report zur deutschen UNO-Politik, Bonn 1997, S. 12.

3 Dies war beispielsweise anläßlich der Absage der Bundesregierung, die Weltmenschenrechtskonferenz 1993 in Berlin abzuhalten, und des angestrebten Austritts Deutschlands aus der UNIDO der Fall.

4 Wie der Deutsche Bundestag hat auch der amerikanische Kongreß die Zahl seiner Ausschüsse reduziert; in der Folge nahm jedoch die Zahl der Unterausschüsse und anderen Parlamentsgremien zu. Vgl. Samuel C. Patterson, Parties and Committees in Congress, in: Uwe Thaysen et al., The U.S. Congress and the German Bundestag. Comparisons of Democratic Processes, Boulder etc. 1990, S. 262.

5 Insgesamt hat der Unterausschuß in der 13. Legislaturperiode 31 Sitzungen abgehalten (in der 12. waren es 28).

6 In der 12. Legislaturperiode hatte der Unterausschuß 13 Mitglieder.

7 Siehe den Auszug aus UN-Dok. A/50/60-S/1995/1, VN 3/1996 S. 90.

8 Etwa in den Entschließungsantrag der SPD-Fraktion, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 13/7915, der die Bundesregierung auch dazu auffordert, die Erhebung zusätzlicher Finanzquellen zu prüfen.

9 Vgl. Lothar Wilker, Foreign Policy in the Bundestag, in: Thaysen (Anm. 4), S. 409.

10 Siehe zur Behandlung von UN-Themen im Deutschen Bundestag in früheren Jahren Wilfried Skupnik, UNO: notwendig, nützlich und ziemlich unbeachtet. Die Vereinten Nationen als Thema des 8. Deutschen Bundestages, VN 4/1980 S. 131ff., sowie den Kurzbeitrag von Kerstin Jung in VN 4/1989 S. 126f. Einen Überblick von den Siebzigern bis zur ersten Hälfte der neunziger Jahre gibt Klaus Hüfner, Deutsche VN-Politik im Bundestag, in: DGVN (Hrsg.), 20 Jahre deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen auf dem Prüfstand (Nr. 52 der ›Blauen Reihe‹ der DGVN), Bonn 1994, S. 37-47.

11 Vgl. Martin Sebaldt, Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestages als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992.

12 Siehe die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Eberhard Brecht, Gert Weisskirchen und der Fraktion der SPD, BT-Drs. 13/3340, sowie die Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 13/4067.

13 Siehe den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP, BT-Drs. 13/10793.