

Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation

Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen

MANFRED KNAPP

Ansprachen des deutschen Bundeskanzlers vor dem Weltforum in New York sind eher selten, erfolgen nur zu besonderen Anlässen. Denn in der Regel ergreift der Bundesaußenminister in der Generaldebatte der jährlichen Ordentlichen Tagung der Generalversammlung das Wort, um die deutsche Position zu den Themen der internationalen Agenda darzulegen. Ein besonderer Anlaß war es auch, der Bundeskanzler Gerhard Schröder im Spätsommer dieses Jahres an den Sitz der Vereinten Nationen führte: das 30-jährige Jubiläum des deutschen Beitritts zur Weltorganisation¹. Drei Jahre zuvor hatte er auf dem Millenniums-Gipfel das Wort ergriffen². Die Kanzler Helmut Kohl³ und Helmut Schmidt⁴ sprachen vor Sondertagungen der Generalversammlung, die die Umsetzung der ›Agenda 21‹ von Rio respektive die Abrüstung zum Gegenstand hatten. Als erster deutscher Kanzler hatte Willy Brandt am 26. September 1973 vor den Vereinten Nationen gesprochen⁵, wenige Tage nach dem Beitritt zu den Vereinten Nationen. Am 18. September 1973 waren die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik gleichberechtigte Mitglieder der Vereinten Nationen geworden.

I. Der späte Beitritt

Ohne förmliche Abstimmung nahm die Generalversammlung am 18. September 1973 mit ihrer Entschließung 3050(XXVIII) die beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen auf; vorangegangen war die ebenfalls ohne förmliche Abstimmung erfolgte Aufnahme-Empfehlung des Sicherheitsrats in seiner Resolution 335 vom 22. Juni 1973⁶. Damit war schließlich auch der letzte der früheren ›Feindstaaten‹ der am Ausgang des Zweiten Weltkriegs gegründeten Weltorganisation beigetreten. Von ›Deutschland‹ war freilich – außer in der Staatsbezeichnung ›Bundesrepublik Deutschland‹ – nicht die Rede; aber immerhin erfolgten Aufnahme-Empfehlung und Aufnahme in jeweils der gleichen Resolution (wobei die Deutsche Demokratische Republik, der alphabetischen Reihenfolge im Englischen entsprechend, an erster Stelle genannt wurde). Bis zum 3. Oktober 1990 handelte es sich gewissermaßen um eine deutsche Doppelmitgliedschaft.

Der späte deutsche UN-Beitritt ergab sich aus der ungelösten deutschen Frage und der Tatsache, daß auf dem Boden des Deutschen Reiches zwei ganz unterschiedliche Staaten entstanden waren, die sich im Ost-West-Konflikt antagonistisch gegenüberstanden. Die ›alte‹ Bundesrepublik suchte von vornherein Kontakte zum UN-System herzustellen und arbeitete seit den fünfziger Jahren in allen Sonderorganisationen mit⁷. Von 1952 an unterhielt sie dank der politischen Unterstützung der Westmächte am Sitz der Vereinten Nationen eine Beobachtermission. Die Mitgliedschaft in den UN zu erwerben, kam jedoch für viele Jahre nicht in Betracht. Ein Beitrittsantrag der Bundesrepublik wäre mit Sicherheit am Veto der Sowjetunion im Sicherheitsrat gescheitert, jedenfalls solange nicht gleichzeitig auch ein gesonderter Aufnahmeantrag der DDR angenommen worden wäre. Eine deutsche Doppelmitgliedschaft in den Vereinten Nationen hätte jedoch massiv gegen den von der Bundesregierung über viele Jahre nachdrücklich verfochtenen Alleinvertretungsanspruch verstoßen und wäre nach Bonner Auffassung⁸ von der Weltöffentlichkeit als ein Sich-Abfinden mit der deutschen Zweistaatlichkeit gewertet worden. Deshalb versuchte man jahrelang erst gar nicht, diese Blockade aufzulösen⁹.

Ein wesentlicher Wandel in der Einstellung der Bundesregierung zum Erwerb der Mitgliedschaft in den UN trat erst mit der neuen Ost-

und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition nach dem Regierungswechsel im Herbst 1969 ein. Die Regierung Brandt/Scheel nahm von vornherein eine veränderte Haltung zur bisher verfolgten Bonner Außenpolitik ein und war auf der Grundlage einer Anerkennung der nach dem Krieg entstandenen tatsächlichen Verhältnisse (einschließlich des Bestehens zweier Staaten in Deutschland) bereit, eigene Beiträge zur Entspannung der seit Jahrzehnten verfestigten Ost-West-Beziehungen zu leisten. Eines der wichtigsten damit verfolgten Ziele war, die Lage im gespaltenen Deutschland zu verbessern, um eine weitere Vertiefung der Teilung zu verhindern. Wie sich schon in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt am 28. Oktober 1969 zeigte, war mit dieser neukonzipierten Politik auch die Absicht verbunden, »in den Vereinten Nationen und in anderen internationalen Organisationen verstärkt mitzuarbeiten«¹⁰. Daß in dieser Absichtserklärung perspektivisch auch schon der Beitritt beider deutscher Staaten zur Weltorganisation enthalten war, wurde schon bald in den zwischen den Regierungen beider deutscher Staaten geführten Gesprächen deutlich. Beim zweiten Treffen zwischen Brandt und dem DDR-Ministerratsvorsitzenden Willi Stoph am 21. Mai 1970 in Kassel war in den von westdeutscher Seite dargelegten Vorstellungen über die Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten auch der Vorschlag enthalten, auf der Grundlage des zwischen ihnen zu vereinbarenden Vertrages Vorkehrungen zu treffen, »um ihre Mitgliedschaft und Mitarbeit in internationalen Organisationen zu regeln« (letzter Punkt der Kasseler ›20 Punkte‹)¹¹.

Nach der Unterzeichnung des deutsch-deutschen Grundlagenvertrages am 21. Dezember 1972 und dem Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin am 3. September 1971 – mit dem die Außenvertretung von Berlin (West) geregelt werden konnte –, waren wichtige Voraussetzungen erfüllt, so daß die beiden Staaten mit Unterstützung der vier ehemaligen Sieger- und Besatzungsmächte 1973 in die Vereinten Nationen aufgenommen werden konnten.

Die Bundesregierung stellte bei dem parallelen Beitritt zur Weltorganisation klar, daß mit der deutschen Doppelmitgliedschaft in den UN keineswegs das von ihr vertretene Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands aufgegeben sei. So betonte Bundesaußenminister Walter Scheel in seiner Einstandsrede vor der Generalversammlung am 19. September 1973 das Festhalten der Bundesregierung am Ziel der Wiedervereinigung: die Bundesrepublik Deutschland werde »weiter auf einen Zustand des Friedens in Europa hinwirken, in dem das deutsche Volk seine Einheit in freier Selbstbestimmung wiedererlangt«¹². Auch Bundeskanzler Brandt wiederholte in seiner programmatischen Rede¹³ vor der Generalversammlung am 26. September 1973 diese Kernaussage des ›Briefes zur deutschen Einheit‹, der den Vertragspartnern der Bundesrepublik bei der Unterzeich-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Manfred Knapp, geb. 1939, ist seit 1983 Professor für Politikwissenschaft, insbesondere internationale Beziehungen, an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Dr. Katja Wiesbrock, geb. 1971, ist seit Herbst 2002 in der Ständigen Vertretung Deutschlands am Sitz der Vereinten Nationen tätig. Studium des Völkerrechts in Göttingen.

nung des Moskauer Vertrages (1970) und des Grundlagenvertrages (1972) überreicht und von diesen widerspruchslos hingenommen worden war. Gleichzeitig stellte Brandt unmittelbar nach der Aufnahme die Grundintention der künftigen Bonner UN-Politik dar:

»Wir sind *nicht* hierhergekommen, um die Vereinten Nationen als Klage-mauer für die deutschen Probleme zu betrachten oder um Forderungen zu stellen, die hier ohnehin nicht erfüllt werden können. Wir sind vielmehr gekommen, um – auf der Grundlage unserer Überzeugungen und im Rahmen unserer Möglichkeiten – weltpolitische Mitverantwortung zu übernehmen.«¹⁴

Der späte Beitritt zu den Vereinten Nationen bot beiden deutschen Staaten sogleich Gelegenheit, diese weltpolitische Mitverantwortung zu übernehmen, selbst wenn ihre durchaus unterschiedliche Mitarbeit im UN-System auch von einigen anderen Absichten und Zielsetzungen bestimmt gewesen sein mochte. In einem Rückblick auf die ersten zehn Jahre westdeutscher Mitarbeit in den überaus anspruchsvollen, vielfältigen und weit verzweigten Aufgabenfeldern der Vereinten Nationen stellte Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher zutreffend fest, die Mitgliedschaft in den UN habe der Bonner Außenpolitik eine zusätzliche Dimension mit umfassenden Möglichkeiten gegeben. Mit dem Beitritt zur Weltorganisation sei der letzte Schritt zur vollen Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland als gleichberechtigter Partner in die internationale Gemeinschaft vollzogen worden¹⁵. Die zum gleichen Zeitpunkt von Genscher getroffene Feststellung, die Bundesrepublik leiste im Rahmen der Vereinten Nationen den Beitrag zur internationalen Zusammen-

arbeit, der ihrer Verantwortung und ihren Möglichkeiten entspreche, ist dagegen weder für die ersten Jahre noch für die folgenden Phasen der deutschen Mitarbeit im UN-System leicht zu verifizieren.

Auch für die DDR-Regierung bedeutete der UN-Beitritt eine große Herausforderung. Mit der gleichzeitigen Aufnahme in die Weltorganisation hatte Ost-Berlin endlich das Ziel der völkerrechtlichen Anerkennung – die vor dem auf die Staaten des Ostblocks beschränkt geblieben war – erreicht, nachdem die DDR schon im Februar 1966 einen damals noch aussichtslosen Beitrittsantrag gestellt hatte. Nun kam es für die Repräsentanten des zweiten deutschen Staates darauf an, gegenüber der starken Konkurrenz der UN-Vertretung Bonns auf der New Yorker Weltbühne eine eigenständige Rolle zu finden und damit nach Möglichkeit Profil und Einfluß zu gewinnen.

II. Die Schwerpunkte in den Jahren der ›Doppelmitgliedschaft‹

Der Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den UN erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die Weltorganisation selbst in einer tiefen Veränderung begriffen war. 1971 hatte die Regierung der Volksrepublik China auf Beschluß der Generalversammlung den chinesischen Sitz in den Vereinten Nationen übernommen, was die zahlenmäßig starke Gruppe der Entwicklungsländer als eine weitere Stärkung ihrer Position empfand. Sie versuchte, in den folgenden Jahren die Agenda der Generalversammlung und anderer UN-Gremien noch unterschiedener zur Beförderung und nach Möglichkeit Durchsetzung ih-

»In Ausübung ihres Rechts auf freie Selbstbestimmung, im Einvernehmen mit ihren Nachbarn und auf der Grundlage des Vertrages über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland haben sich heute die Deutschen in einem Staat – der Bundesrepublik Deutschland – mit voller Souveränität in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten vereint.« Dies teilte Bundeskanzler Helmut Kohl am 3. Oktober 1990 der Welt mit. Die in VN 5/1990 S. 157 dokumentierten Schreiben von DDR-Ministerpräsident Lothar de Maizière und Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher vom 27. September beziehungsweise 3. Oktober 1990 wurden allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Kenntnis gebracht. Damit ging das 17 Jahre währende Nebeneinander der beiden deutschen Staaten in der Weltorganisation zu Ende.

DEUTSCHE DEMOKRATISCHE REPUBLIK
DER MINISTERPRÄSIDENT

Generalsekretär der Vereinten
Nationen
Herrn
Javier Pérez de Cuéllar
New York


Berlin, den September 1990

Sehr geehrter Herr Generalsekretär!

Ich habe die Ehre, Ihnen mitzuteilen, daß die Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 den Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes erklärt hat, um auf diese Weise die staatliche Einheit Deutschlands herbeizuführen. Mit diesem Beitritt entfallen die völkerrechtlichen Voraussetzungen für ein Fortbestehen der Mitgliedschaft der Deutschen Demokratischen Republik in der Organisation der Vereinten Nationen und in anderen zwischenstaatlichen Organisationen. Das vereinte Deutschland wird dementsprechend künftig allein als Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen den Bestimmungen der Charta im Sinne der am 12. Juni 1973 abgegebenen feierlichen Erklärungen beider deutscher Staaten verpflichtet bleiben.

Ich möchte Sie bitten, alle Mitgliedstaaten, alle Haupt- und Unterorgane der Vereinten Nationen sowie die Spezialorganisationen und anderen mit den Vereinten Nationen verbundenen Organisationen vom Inhalt des Schreibens in Kenntnis zu setzen.

Genehmen Sie, Herr Generalsekretär, die Versicherung des Ausdrucks meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.


Lothar de Maizière

DER BUNDESMINISTER
DES AUSWÄRTIGEN

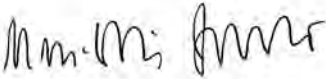
Bonn, 03.10.1990

Herr Generalsekretär,

Ich beehre mich, Ihnen mitzuteilen, daß sich durch Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung vom 03.10.1990 beide deutsche Staaten zu einem souveränen Staat vereinigt haben, der als Mitglied der Vereinten Nationen auf die Vorschriften der Charta verpflichtet bleibt, wie dies der feierlichen Erklärung vom 12. Juni 1973 entspricht. Vom Zeitpunkt der staatlichen Einheit an wird die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen unter der Bezeichnung "Deutschland" auftreten.

Ich beehre mich, Sie zu ersuchen, den Inhalt dieser Note allen Mitgliedsstaaten, allen Haupt- und Unterorganen der Vereinten Nationen sowie allen Sonderorganisationen und allen damit verbundenen Organisationen der Vereinten Nationen bekanntzumachen.

Genehmen Sie, Herr Generalsekretär, die Versicherung meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.



Seiner Exzellenz
Javier Pérez de Cuéllar,
Generalsekretär der Vereinten Nationen

rer Ziele in Anspruch zu nehmen. Der kurze Zeit nach dem deutschen Doppelbeitritt ausgebrochene vierte Nahostkrieg (Yom-Kippur-Krieg) führte den Neumitgliedern dramatisch vor Augen, daß sich die Weltorganisation umgehend mit dieser Krisenregion zu befassen hatte. Auch zeigten die ungelösten Konflikte und Krisen im Südlichen Afrika (Apartheid, zählebige Restbestände unhaltbarer Kolonialregimes), daß die Vereinten Nationen keineswegs nur mit den satt-sam bekannten Problemen des Ost-West-Konflikts in Europa beschäftigt waren.

Die weltweiten Konflikte und der allenthalben zu spürende Krisen-druck in den internationalen Beziehungen ließen den beiden deut-schen Delegationen wenig Zeit, sich ungeachtet der zunächst noch anhaltenden Entspannung der Ost-West-Beziehungen in Europa auf die Arbeit und die zum Teil hochtourigen Geschäftsgänge innerhalb der UN einzustellen. Die Diplomaten der Bundesrepublik waren am East River ja keine Neulinge, wenngleich sie sich jetzt mit Sitz und Stimme eingehender auf die Verhandlungen innerhalb der wichti-gsten UN-Gremien vorzubereiten hatten. Schon drei Jahre nach dem Beitritt wurde die Bundesrepublik Deutschland zum ersten Male für eine zweijährige Amtsperiode (1977/78) in den Sicherheitsrat ge-wählt. Zehn Jahre später, in den Jahren 1987/88, gehörte sie aber-mals dem Sicherheitsrat an¹⁶. Auch die DDR wurde für eine Amts-periode – für die Jahre 1980 und 1981 – in den Sicherheitsrat ge-wählt. War die Berufung der deutschen Staaten in den Sicherheitsrat an sich schon eine gewisse Vertrauensbekundung der Staatenge-meinschaft, so konnte die Wahl des damaligen Bonner UN-Bot-schafters Rüdiger von Wechmar zum Präsidenten der 35. Ordentli-chen Tagung der Generalversammlung 1980 und danach auch des Chefdelegierten der DDR, Peter Florin, zum Präsidenten der 42. Ta-gung 1987 als ein Zeichen dafür angesehen werden, daß die beiden Staaten und deren Repräsentanten inzwischen zu den respektierten, »normalen« Mitgliedern der Weltorganisation gerechnet wurden.

Während der 17-jährigen deutschen Doppelmitgliedschaft bemühten sich beide, in den verschiedenen Aufgabenbereichen der Vereinten Nationen mitzuarbeiten und dabei auch die eine oder andere Initia-tive zu ergreifen¹⁷. Als schon in den siebziger Jahren der internatio-nale Terrorismus zu einer Gefahr für die Sicherheit und den Frieden ge-worden war, schlug die Bundesrepublik 1976 die Ausarbeitung einer Konvention gegen Geiselnahme vor. Obgleich an dem ursprüngli-chen Entwurf einige Verwässerungen vorgenommen wurden, konn-te das von der Generalversammlung angenommene Übereinkommen gegen Geiselnahme als ein bedeutender Schritt im Kampf gegen den Terrorismus gelten.

Ebenfalls bemerkenswert ist der von der Bundesregierung 1980 in die 35. Generalversammlung eingebrachte Vorschlag zur Vermei-dung neuer massiver Flüchtlingsströme, der von der 41. Generalver-sammlung 1986 ohne förmliche Abstimmung angenommen wurde. In der Resolution 41/70¹⁸ wurden die Mitgliedstaaten aufgerufen, al-les zu unterlassen, was neue Massenfluchtbewegungen auslösen oder dazu beitragen könnte. Daß die Bundesrepublik auch an der Re-gelung kriegerischer Konflikte mitzuarbeiten bereit war, bewies sie unter anderem als Mitglied des Sicherheitsrats in den Jahren 1987 und 1988, als sie an den Bemühungen zur Beendigung des Ersten Golfkriegs mitwirkte (Resolution 598(1987)¹⁹).

In ihrer ersten Amtsperiode 1977/78 als Ratsmitglied hatten sich die Bonner Diplomaten maßgeblich für die Regelung der Namibiafrage eingesetzt. Auch wenn die entsprechende Resolution 435(1978) des Sicherheitsrats erst nach mehr als zehn Jahren verwirklicht werden konnte²⁰, bewies die Bundesrepublik mit ihrem Engagement für die Aufhebung der Restbestände früherer Kolonialherrschaft, daß sie die Bestrebungen der Entwicklungsländer nach Unabhängigkeit und Selbstbestimmung unterstützte. Dennoch ist sie gerade vor dem Fo-rum der Vereinten Nationen wegen ihrer zu großen Rücksichtnahme gegenüber dem Südafrika der Apartheid und auch mit ihrer Einstel-

lung gegenüber der Konfliktlage im Nahen Osten – anders als die DDR – bei vielen Ländern der Dritten Welt in den siebziger und achtziger Jahren in die Defensive geraten. Hinzu kam, daß die Bun-desrepublik (ebenso wie andere westliche Industriestaaten) nur sehr zurückhaltend und bedingt auf die in den siebziger Jahren von den Entwicklungsländern erhobenen Forderungen nach Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung einzugehen bereit war.

Mehr allgemeine Zustimmung konnte sie dagegen mit ihren Vor-schlägen und Aktivitäten auf dem Felde der Abrüstung und Rüstungs-kontrolle finden. In der Generalversammlung setzte sich die UN-Vertretung Bonns schon seit 1978 für die Einführung vertrauensbil-dender Maßnahmen auf dem Gebiet der Abrüstung ein, die zehn Jah-re später in der Form eines Richtlinienkatalogs für entsprechende Maßnahmen angenommen wurden. Minister Genscher hatte bereits 1980 einen Vorschlag zur Offenlegung des internationalen Waffen-handels unterbreitet, der anfangs der neunziger Jahre mit der Ein-führung eines Registers der Vereinten Nationen zur Erfassung des konventionellen Waffentransfers konkretisiert wurde. Besonders her-vorzuheben ist die maßgebliche Beteiligung der Bundesrepublik am Zustandekommen der unter bundesdeutschem Vorsitz abgeschlosse-nen und dann am 30. November 1992 von der Generalversammlung gebilligten Konvention über das Verbot chemischer Waffen.

Im Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland gilt seit jeher das Eintreten für die universelle Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als ein besonderer Schwer-punkt ihrer gesamten UN-Politik. Sie war (und ist) in zahlreichen einschlägigen UN-Gremien vertreten, so in der Menschenrechts-kommission, und arbeitete auch schon vor ihrem UN-Beitritt in vie-len Einrichtungen zur weltweiten Förderung der Menschenrechte en-gagiert mit. Zu den von ihr in diesem Bereich ergriffenen Initiativen gehört die Einrichtung (und Finanzierung) der Beratungsdienste auf dem Gebiet der Menschenrechte, ihr Einsatz für die Abschaffung der Todesstrafe (durch die Auflegung eines Fakultativprotokolls zum In-ternationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte), ihr Ein-treten für die 1984 verabschiedete Konvention gegen die Folter und ihre Unterstützung für die Schaffung des Amtes eines UN-Hoch-kommissars für Menschenrechte (das dann im Dezember 1993 von der Generalversammlung eingerichtet wurde).

Auch die DDR suchte bei ihrer Mitarbeit in den Vereinten Nationen Schwerpunkte zu setzen²¹. Grundsätzlich hielt sich ihre Vertretung in den UN-Gremien an die Vorgaben der Sowjetunion, was sich ins-besondere auch in ihrem blockkonformen Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung manifestierte. Die Vertreter der DDR mel-deten sich in den Gremien der Vereinten Nationen besonders in den Diskussionen und bei den Anstrengungen zur Kontrolle und Beendi-gung des atomaren Rüstungswettlaufs zu Wort. Sie unterstützten die Einhaltung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaf-fen, forderten die Beendigung der Atomwaffentests und wandten sich entschieden gegen (westliche) Strategien zum Ersteinsatz von Atomwaffen. Außerdem engagierte sich die DDR auch bei den lang-jährigen Verhandlungen zum Verbot chemischer Waffen.

Neben ihrem Einsatz für Abrüstung und Rüstungskontrolle versuch-te sich die DDR in den UN insbesondere auch mit ihrem Eintreten gegen die Apartheidpolitik Südafrikas, gegen Rassismus und Neofa-schismus zu profilieren. Sie brachte (meist gemeinsam mit anderen Staaten) entsprechende Resolutionsentwürfe ein und setzte sich mit diesen Aktionen dafür ein, daß die damit verbundenen ernsthaften Anliegen auf der Tagesordnung der Weltorganisation blieben. In ih-ren Aktivitäten ließ sich die Regierung der DDR sogar dazu hin-reißen, im Herbst 1975 der hochkontroversen Anti-Zionismus-Reso-lution 3379(XXX)²² der Generalversammlung zuzustimmen, um damit, wie ein ehemaliger Ständiger Vertreter der DDR später be-schwichtigend einräumte, den arabischen Staaten ein Zugeständnis zu machen²³.

Ebenso wie die meisten anderen damaligen Ostblockstaaten war die DDR bemüht, sich den Entwicklungsländern als verständnisvoller Partner zu empfehlen. Mit ihrer Billigung der sowjetischen Invasion Afghanistans Ende 1979 hatte sie jedoch allen Kredit in der Dritten Welt verspielt. Im übrigen waren die materiellen Beiträge der DDR zu den Entwicklungshilfeprogrammen des UN-Systems sehr gering, so daß sich die Ostberliner Entwicklungspolitik im Rahmen der UN weithin aufs Deklaratorische beschränkte.

Unter deutschlandpolitischen Aspekten betrachtet, erwies sich das parallele Auftreten und Agieren zweier deutscher Vertretungen in den UN in den 17 Jahren der deutschen Doppelmitgliedschaft als weniger problematisch, als dies zunächst (vorwiegend von westdeutscher Seite) befürchtet worden war²⁴. Obgleich das Verhältnis der beiden deutschen Staaten in den UN-Organen zunächst eher kühl und distanziert gewesen war, wurde es im Laufe der Zeit entspannter. »Selbst während der verschlechterten Ost-West-Lage ... in den Jahren 1980-84 blieben beide deutsche UN-Vertretungen um ein gutes Arbeitsverhältnis bemüht.«²⁵ Die gemeinsame Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen trug insgesamt eher zur Entkrampfung und Verbesserung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten bei.

Die beiden deutschen UN-Vertretungen kamen von vornherein stillschweigend darin überein, die »querelles allemandes« nach Möglichkeit von der Agenda der UN fernzuhalten²⁶. Gelegentlich kam es trotz unterschiedlicher Grundpositionen zur wechselseitigen Unterstützung beider Delegationen, etwa bei der Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat oder bei der Wahl der deutschen Chefdelegierten von Wechmar und Florin zu Präsidenten der Generalversammlung. Eine Gemeinschaftsaktion der beiden deutschen Staaten und des weiteren deutschsprachigen UN-Mitglieds Österreich war die Schaffung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen 1974²⁷; die Überlegung, Deutsch als Amtssprache der UN durchzusetzen, wurde nicht weiterverfolgt²⁸.

Es gab zwischen den beiden Seiten durchaus eine begrenzte Zusammenarbeit, beispielsweise bei den langjährigen Verhandlungen zum Verbot chemischer Waffen oder bei der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (1973-1982), wobei die DDR den Bonner Wunsch unterstützte, den Sitz des Internationalen Seegerichtshofs in Hamburg einzurichten. Ein weiteres Beispiel für eine deutsch-deutsche Zusammenarbeit im Rahmen der UN kann bei der Verwirklichung des maßgeblich von der westdeutschen Diplomatie in die Wege geleiteten Namibia-Plans gesehen werden, bei dem beide deutsche Staaten erstmals mit Polizeikontingenten an einer UN-Friedensmission (UNTAG 1989/90) beteiligt waren. Dieser Einsatz stand am Ende der Ära des Ost-West-Konflikts.

III. Das vereinte Deutschland in den Vereinten Nationen

Die Wiedervereinigung Deutschlands machte auch eine Neuregelung der deutschen Vertretung bei den Vereinten Nationen erforderlich. Am 3. Oktober 1990 teilte Bundesaußenminister Genscher dem UN-Generalsekretär mit, daß sich mit dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland beide deutsche Staaten zu einem souveränen Staat vereinigt hätten, der von nun an in den Vereinten Nationen unter der Bezeichnung »Deutschland« auftreten werde. Damit begann eine neue Phase deutscher UN-Politik²⁹.

Weithin wurde zu Beginn der neunziger Jahre im In- und Ausland erwartet, daß der nunmehr uneingeschränkt souveräne deutsche Mitgliedstaat jetzt in der Weltorganisation eine größere Rolle spielen werde. Genscher förderte diese Erwartung, als er unmittelbar vor der Wiederherstellung der deutschen Einheit vor der 45. Tagung der Generalversammlung am 26. September 1990 ausführte, daß das vereinte Deutschland ein größeres Gewicht haben werde, sich aber der

daraus erwachsenden größeren Verantwortung bewußt sei, und hinzufügte: »Wir werden diese Verantwortung in Europa und in der Welt annehmen.«³⁰

Die neue Etappe der deutschen UN-Mitgliedschaft begann zu einem Zeitpunkt, als die Vereinten Nationen selbst am Beginn einer hoffnungsvollen Neubelebung und Aufwertung zu stehen schienen. Die in Deutschland damals vorherrschende positive Grundeinstellung gegenüber der Weltorganisation hielt auch noch Mitte der neunziger Jahre grundsätzlich an, obgleich inzwischen nach bitteren Erfahrungen mit erfolglosen oder unterbliebenen UN-Friedenseinsätzen Zweifel hinsichtlich des Nutzens und der Verwendungsfähigkeit des UN-Instrumentariums aufgekommen waren. Gleichwohl erklärte Bundeskanzler Helmut Kohl in einer Bundestagsdebatte am 25. Oktober 1995 anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung der Vereinten Nationen lapidar: »Die Bundesregierung läßt sich von überhaupt niemandem in Europa oder anderswo in ihrer Unterstützungsbereitschaft für die Vereinten Nationen übertreffen.«³¹ Dieses regierungs-offiziell vertretene Bekenntnis zur Wertschätzung der Vereinten Nationen wurde in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre aufrechterhalten und blieb auch nach dem Regierungswechsel im Jahre 1998 bestehen. So gab bei seinem ersten Auftritt vor der Generalversammlung Joseph Fischer als Außenminister der rot-grünen Koalition am 22. September 1999 namens der neuen Bundesregierung die Versicherung ab:

»Die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder können sich darauf verlassen, daß sie bei den Bemühungen um eine Stärkung der UN keinen verlässlicheren Verbündeten haben werden als uns Deutsche.«³²

Die Erklärungen und Versicherungen hochrangiger Regierungsvertreter sind freilich nur als erste Indizien für die Haltung Deutschlands zu den Vereinten Nationen zu werten. Genauere Hinweise und Aufschlüsse über das tatsächliche Agieren des vereinten Deutschland und über die Qualität seiner Mitarbeit im Rahmen des UN-Systems können nur durch eingehendere Analysen gewonnen werden. Hier erscheint ein Blick auf einige Hauptaktionsfelder der UN-Politik Deutschlands angezeigt.

Friedenssicherung und Beteiligung an UN-Friedensmissionen

Anfang der neunziger Jahre stand ein Thema im Mittelpunkt der deutschen Politik im Verhältnis zu den Vereinten Nationen: es ging um die Frage einer deutschen Beteiligung an den UN-Friedensmissionen, nach denen eine zunehmende Nachfrage entstanden war. Die »alte« Bundesrepublik hatte neben der Entrichtung der fälligen Pflichtbeiträge für Friedenseinsätze wiederholt logistische Unterstützung für Friedensmissionen geleistet und insbesondere Transporthilfen übernommen, doch war sie nicht bereit, Bundeswehrsoldaten für solche Einsätze zur Verfügung zu stellen. Jahrelang vertrat sie die Ansicht, daß das Grundgesetz Auslandseinsätze der Bundeswehr außer zur Bündnisverteidigung nicht zulasse.

Nach dem Vollzug der deutschen Einheit kündigte die Bundesregierung sogleich an, daß sie zu der Frage einer deutschen Beteiligung an den UN-Friedensmissionen eine veränderte Haltung einnehmen werde. Bundeskanzler Kohl richtete am Tage der staatlichen Vereinigung Deutschlands an die Regierungen aller Staaten, mit denen das vereinte Deutschland diplomatische Beziehungen unterhielt, eine Botschaft, in der er erklärte, die Bundesrepublik wolle dazu beitragen, »daß die Vereinten Nationen ihre unverzichtbare Rolle beim Aufbau einer friedlichen Welt und bei der Lösung der globalen Herausforderungen ausfüllen können«. Weiterhin hieß es in dem Schreiben:

»Nach Wiedererlangen der Deutschen Einheit in voller Souveränität ist die Bundesrepublik Deutschland bereit, sich künftig an Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Wahrung und zur Wiederherstellung des Friedens auch durch den Einsatz ihrer Streitkräfte zu beteiligen. Wir werden hierfür die erforderlichen innerstaatlichen Voraussetzungen schaffen.«³³

Mit den »erforderlichen innerstaatlichen Voraussetzungen« spielte

Kohl auf die damals ungeklärte Verfassungslage in der Frage künftiger Auslandseinsätze der Bundeswehr an, die zwischen den und zum Teil auch innerhalb der politischen Parteien umstritten war. Noch ehe eine diesbezügliche Klärung herbeigeführt werden konnte, entschloß sich die Bundesregierung, an einigen Friedensmissionen durch die Entsendung von Bundeswehrkontingenten teilzunehmen, was zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts durch die Fraktionen der SPD und (bezüglich der deutschen Beteiligung an den AWACS-Flügen zur Überwachung des über Bosnien-Herzegowina verhängten Flugverbots) auch der FDP führte.

Wurden die ersten Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen von Friedensmissionen von den Parteien noch sehr unterschiedlich beurteilt, so zeichnete sich nach dem klärenden Urteil³⁴ des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 eine bemerkenswerte Angleichung der Standpunkte ab. Danach wurden in zunehmendem Maße Kontingente der Bundeswehr jeweils mit der erforderlichen Billigung des Bundestages zur Unterstützung diverser Friedensmissionen eingesetzt. Größere Einheiten der Bundeswehr kamen vor allem seit Ende 1995 im Rahmen der IFOR- und SFOR-Missionen in Bosnien-Herzegowina und seit Juni 1999 auch im Rahmen der KFOR-Überwachungstruppe im Kosovo zum Einsatz. Diese Missionen wurden von den Vereinten Nationen mandatiert, aber nicht selbst durchgeführt. Die operative Führung für diese Einsätze auf dem Balkan stand bemerkenswerterweise unter dem Kommando der NATO. Offensichtlich ging es der Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Beteiligung vor allem auch darum, ihre Solidarität mit ihren langjährigen Bündnispartnern zu demonstrieren.

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 wurde die Bereitschaft Deutschlands, mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr zur Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit beizutragen, vor neue Herausforderungen gestellt. Die Beteiligung an den Anti-Terror-Operationen ›Dauerhafte Freiheit‹ vor dem Horn von Afrika und insbesondere der Einsatz eines Bundeswehrkontingents im Rahmen der vom Sicherheitsrat im Dezember 2001 mandatierten Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) in Afghanistan zum Schutz Kabuls sollte das Engagement bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Stabilisierung gefährdeter Länder unter Beweis stellen. Im Oktober 2003 war die Bundesregierung mit breiter Unterstützung durch den Bundestag zur Verlängerung der Beteiligung an der ISAF-Mission und sogar zu deren Ausweitung nach Kundus im Norden Afghanistans bereit.

Verfolgt man die seit der Wiedervereinigung eingenommene Haltung zu den multilateralen Friedenseinsätzen, so ist festzustellen, daß das vereinte Deutschland die von der ›alten‹ Bundesrepublik beachtete Zurückhaltung aufgegeben hat und sich seit Beginn der neunziger Jahre in zunehmendem Maße mit (mittlerweile über 20) Auslandseinsätzen der Bundeswehr engagierte. Der hier festzustellende Trend setzte sich ungebrochen auch über den Regierungswechsel von 1998 fort, wobei sich innerhalb der beiden Regierungsparteien SPD und Grüne ein beträchtlicher Einstellungswandel hinsichtlich des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen multilateraler Friedensmissionen vollzogen hat. Deutschland unterstützte die Entscheidung, die operative Ausführung größerer Friedensmissionen an erprobte Bündniseinrichtungen (insbesondere an die NATO) zu übertragen. Aber es setzte sich grundsätzlich dafür ein, daß Friedensoperationen und Auslandseinsätze durch den Sicherheitsrat mandatiert und legitimiert wurden. Die Ausnahme war die Kosovo-Krise mit dem Luftkrieg der NATO im Jahre 1999 gegen Serbien, an dem sich Deutschland beteiligte.

Das grundsätzliche Festhalten Deutschlands an der entscheidenden Rolle des Sicherheitsrats als maßgeblicher Entscheidungs- und Legitimierungsinanz wurde im Verlaufe der deutschen Mitgliedschaft in der Weltorganisation wiederholt durch die mit der Arbeitsweise dieses Gremiums gemachten Erfahrungen auf die Probe gestellt. So



Dem Ausgleich für den Verlust der Hauptstadtfunktionen sollten auch die Bemühungen der Bundesregierung um die Ansiedlung internationaler Einrichtungen in der jetzigen Bundesstadt Bonn dienen. Beim fünften Deutschland-Besuch des Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali wurde im Juni 1996 das ›Haus Carstanjen‹ an die Vereinten Nationen übergeben. Die Zahl der in Deutschland ansässigen UN-Einrichtungen ist seither gewachsen. Anfang November informierte sich Bundespräsident Johannes Rau einmal mehr über deren Arbeit und traf in der Bonner Villa Hammerschmidt – seinem zweiten Dienstsitz – mit den Leitern der Organisationen zusammen. Begrüßt wurde bei dieser Gelegenheit die Aussicht, im Jahre 2005 den neuen ›UN-Campus‹ beziehen zu können. Für diesen wird ein wesentlicher Teil des früheren Parlamentsbereichs in Bonn (Neues Abgeordnetenhochhaus und Altes Hochhaus) zur Verfügung stehen. Ins Gespräch gebracht hatte die Idee vor drei Jahren Bundesumweltminister Jürgen Trittin.

konnte Deutschland in seiner Amtsperiode 1995/96 als nichtständiges Mitglied erneut erfahren, daß bei den Entscheidungen des Rates vor allem die nationalen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere die der fünf Ständigen Mitglieder, entscheidungsrelevant sind. Gleichwohl war es der deutschen Vertretung auch in diesen beiden Jahren gelungen, sich durch eine konstruktive aktive Mitarbeit Ansehen zu erwerben. Beispiele dafür sind die Arbeit des deutschen Vorsizes im Sanktionsausschuß zu Irak, die zu einer Lockerung der Sanktionsbestimmungen führte, so daß wieder Lebensmittel und Medikamente in dieses Land geliefert werden konnten. Einen beachtlichen Erfolg hatte auch die deutsche Initiative zugunsten einer Resolution des Rates zur Untersuchung und Verurteilung der beim Fall Srebrenicas im Juli 1995 begangenen schwerwiegenden Verbrechen³⁵.

In seiner neuen Amtsperiode 2003/04 hatte sich Deutschland bereits während der ersten Wochen mit der dramatischen Zuspitzung der Irak-Krise auseinanderzusetzen. Die Regierung der rot-grünen Koalition war definitiv nicht bereit, den zum Kriege entschlossenen Kurs des US-Präsidenten George W. Bush und der von den USA geführten ›Koalition der Willigen‹ zu unterstützen. Auch nach dem Ende der Hauptkampfhandlungen in Irak werden im Sicherheitsrat



Eingang in die internationale Diplomatsprache hat mittlerweile der Begriff ›Bonn-Prozeß‹ für die Bemühungen um eine friedliche Zukunft Afghanistans gefunden. Er verdankt sich dem besonderen deutschen Engagement, das sich in der Abhaltung der UN-Gespräche über Afghanistan vom 27. November bis zum 5. Dezember 2001 auf dem unweit Bonn's gelegenen Petersberg in Königswinter ausdrückte. Knapp zwei Jahre später leitete der deutsche Ständige Vertreter bei den Vereinten Nationen Gunter Pleuger die Mission des Sicherheitsrats nach Afghanistan. Am 2. November wurde die Mission im Präsidentenpalast in Kabul empfangen; im Bild v.l.n.r.: Delegationsleiter Pleuger, Mexikos UN-Botschafter Adolfo Aguilar Zinser, Außenminister Abdullah Abdullah und Präsident Hamid Karzai.

noch weitere schwierige Auseinandersetzungen über die Behandlung und den kostspieligen Wiederaufbau des Landes stattfinden, in denen Deutschland als nichtständiges Mitglied in der Amtsperiode 2003/04 eine große Mitverantwortung hat. Hinzu kommt die Sorge um zahlreiche andere Konfliktregionen im Nahen Osten, Afrika und Asien, insbesondere Afghanistan. Berlin hatte sich für seine Amtszeit auch vorgenommen, die Zusammenarbeit der EU-Staaten im Sicherheitsrat zu intensivieren³⁶; im Zusammenhang mit dem Irakkrieg freilich traten eher die europäischen Divergenzen zutage.

Mitarbeit im Wirtschafts- und Sozialbereich

Bei der deutschen Mitarbeit im Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen, dem auch die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit und der Umweltschutz zuzurechnen sind, waren keine erheblichen Veränderungen aufgetreten, wie sie auf dem Felde der (im engeren Sinn verstandenen) Friedenssicherung festzustellen waren. Deutschland war auf diesem zweiten großen Tätigkeitsfeld der UN mit einer kaum mehr übersehbaren Fülle von Aktivitäten verschiedener Programme, Hilfswerke, Fonds und Sonderorganisationen konfrontiert, die es für alle Mitgliedstaaten schwer macht, eine klare Linie in ihrer diesbezüglichen UN-Politik zu verfolgen.

Die frühere Bundesregierung versuchte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, ihre gesamte Entwicklungspolitik an einigen Grundzielen und Leitlinien auszurichten und diese auch ihrer Mitarbeit an der Entwicklungszusammenarbeit im UN-Rahmen zugrunde zu legen. Einer dieser Grundsätze lautete: »Marktwirtschaftliche Prinzipien sind der Weg zum wirtschaftlichen Erfolg.«³⁷ Dieses Leitprinzip war auch in dem im Oktober 1991 eingeführten Kriterienkatalog für die Vergabe deutscher Entwicklungshilfe enthalten. Schon da-

mals stand an erster Stelle die Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit auf die Armutsbekämpfung; weiterhin sollte in den Entwicklungsländern die Bildungs- und Ausbildungsförderung unterstützt werden. Als zweites Schwerpunktziel betonte die damalige Bundesregierung den engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung und der Notwendigkeit eines globalen Umwelt- und Ressourcenschutzes³⁸.

Dieser Grundsatz war dann auch die große Leitidee der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung vom Juni 1992. Deutschland hatte sich damals mit großem Engagement an dem richtungweisenden ›Erdgipfel‹ von Rio beteiligt und war danach auch für die Weiterverfolgung der auf dieser Konferenz angeregten Vorhaben – insbesondere im globalen Klimaschutz – nachdrücklich eingetreten. Nach dem Regierungswechsel 1998 bemühte sich die Regierung der rot-grünen Koalition unter anderem, das im Dezember 1997 in Kyoto ausgehandelte Protokoll zur Verminderung des Ausstoßes klimaschädlicher Treibhausgase durchzusetzen; ratifiziert hat sie es im März 2002.

Im übrigen versuchte die von SPD und Grünen gebildete Bundesregierung, auch in der Gesamtanlage ihrer Entwicklungspolitik neue Akzente zu setzen. In ihrem Koalitionsvertrag vom Oktober 1998 vereinbarten die beiden Parteien, die Entwicklungspolitik im Sinne einer globalen Strukturpolitik weiter auszubauen und zu verbessern. Die neue Bundesregierung versprach, für eine Reform und Stärkung der Entwicklungsprogramme der Vereinten Nationen und auch für leistungsfähige Finanzierungsorganisationen einzutreten³⁹. Sie mußte jedoch einräumen, daß im Hinblick auf die prekäre Haushaltslage Kürzungen bei den freiwilligen Beiträgen zu den Entwicklungsprogrammen der UN nicht zu vermeiden waren.

Die Bundesregierung setzte sich dafür ein, daß die im März 2002 in Monterrey (Mexiko) abgehaltene Konferenz über Entwicklungsfinanzierung wenigstens zu bescheidenen Ergebnissen geführt werden konnte. Sie wollte dazu beitragen, daß durch die mit dieser Konferenz angeregte Mobilisierung von öffentlichen und privaten Finanzmitteln Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, um die in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen vom September 2000 anvisierten Entwicklungsziele zu erreichen, insbesondere die Halbierung des Anteils der in extremer Armut lebenden Menschen bis zum Jahr 2015. Als deutschen Beitrag zur Armutsbekämpfung legte die Bundesregierung ein eigenes Aktionsprogramm vor⁴⁰. Auch bei dem 2002 in Johannesburg abgehaltenen Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung demonstrierte die Bundesregierung erneut ihre grundsätzliche Bereitschaft, sich an einer im Rahmen der Vereinten Nationen stattfindenden weltweiten wirtschaftlichen und sozialpolitischen Zusammenarbeit zu beteiligen. Im neuen Koalitionsvertrag der rot-grünen Regierungsparteien vom Oktober 2002 heißt es in diesem Sinne:

»Die Millenium-Erklärung der Vereinten Nationen, der Monterrey-Konsens sowie der Johannesburg-Aktionsplan bilden den programmatischen Rahmen unserer Entwicklungspolitik. Wir werden das Aktionsprogramm 2015 zur weltweiten Halbierung extremer Armut konsequent umsetzen und dabei Initiativen zur Sicherstellung von Grundbildung, zur Verbesserung der Gesundheitssituation sowie zur Bekämpfung von HIV/Aids unterstützen.«⁴¹

Daß auch das vereinte Deutschland weiterhin für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten eintritt, war für Bundesregierung und Parteien eine Selbstverständlichkeit. In den neunziger Jahren setzte sich die deutsche Vertretung bei der Menschenrechtskommission insbesondere für den Schutz der Kinder und Frauen, für den Ausbau der Rolle der Sonderberichterstatter und für die Verabschiedung einer Deklaration zum Schutze der Menschenrechtsverteidiger ein.

Deutschland unterstützte auch entschieden die Schaffung einer internationalen Gerichtsbarkeit zur strafrechtlichen Verfolgung schwerster Menschenrechtsverletzungen. Deshalb begrüßte es die 1993 vom Sicherheitsrat vorgenommene Einrichtung eines Ad-hoc-Tribunals

im Haag für die Verfolgung der auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien begangenen Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht und unterstützte auch die Einrichtung eines Strafgerichtshofs für Rwanda mit Sitz in Aruscha (Tansania) im folgenden Jahr, der den 1994 verübten Völkermord ahnden soll. Zusammen mit anderen Staaten setzte sich Deutschland nachdrücklich dafür ein, daß im Juli 1998 in Rom das Statut für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof verabschiedet werden konnte. Am 1. Juli 2002 ist es in Kraft getreten.

Reform der Vereinten Nationen

Während der neunziger Jahre hatten die deutschen UN-Experten ein lebhaftes Interesse daran, sich in die Diskussionen über eine umfassende Reform der Vereinten Nationen einzuschalten. Aus deutscher Sicht bestand ein unabwiesbarer Reformbedarf vor allem hinsichtlich einer Veränderung in der Zusammensetzung des Sicherheitsrats, daneben auch bezüglich einer Neuordnung der Institutionen und Tätigkeitsfelder im Wirtschafts- und Sozialbereich. Als drittgrößter Beitragszahler war Deutschland auch an einer Neuordnung der unzureichenden Finanzverfassung der Weltorganisation interessiert. Seit sich Deutschland mit eigenen Militärkontingenten an Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen beteiligte, setzte es sich auch für eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der UN-Friedensmissionen ein.

Das mit Abstand wichtigste Reformthema war für Deutschland die Reform des Sicherheitsrats. Seit 1992 vertrat die Bundesregierung vor der Generalversammlung mit wachsendem Nachdruck ihren Wunsch, bei einer allseits als notwendig erachteten Erweiterung des Sicherheitsrats einen ständigen Sitz im Rat zu erhalten⁴². Die deutsche Ständige Vertretung bei den UN nahm während der neunziger Jahre sehr engagiert an der Arbeit der einschlägigen Gremien teil und betrieb zeitweise intensive Lobbyarbeit, um ihr Anliegen durchzusetzen⁴³. Ihre Bemühungen blieben jedoch bisher ohne durchschlagenden Erfolg.

Danach gefragt, welches Erweiterungsmodell für den Sicherheitsrat Deutschland favorisiere, antwortete die frühere Bundesregierung mit einem Vorschlag, der insgesamt fünf weitere ständige Sitze – je einen für Afrika, Asien, Lateinamerika sowie ständige Sitze für Deutschland und Japan – vorsah. Außerdem sollte für die Staaten aus

den drei Kontinenten des Südens und für Osteuropa je ein zusätzlicher nichtständiger Sitz eingerichtet werden⁴⁴. Das von Deutschland bevorzugte Erweiterungskonzept, an dem nach dem Regierungswechsel 1998 auch die neue Bundesregierung im wesentlichen festhielt, hatte große Ähnlichkeit mit einem Vorschlag, den der Präsident der 51. Tagung der Generalversammlung, Razali Ismail aus Malaysia, im März 1997 vorgelegt hatte. Dieser Reformplan konnte jedoch ebenso wie alle anderen bisher eingebrachten Vorschläge wegen der notorischen Uneinigkeit der interessierten Staaten nicht durchgesetzt werden⁴⁵.

Deutschland wäre prinzipiell mit einer Regelung einverstanden, die der EU einen gemeinsamen ständigen Sitz im Rat zuweist. Solange jedoch dafür keinerlei Erfolgsaussichten bestehen, strebt Deutschland weiterhin einen eigenen Sitz als Ständiges Mitglied an. So bekräftigte Bundeskanzler Gerhard Schröder bei seinem Auftritt vor der 58. Generalversammlung am 24. September 2003 indirekt diesen Anspruch.

Nicht viel weitergekommen ist Deutschland auch mit der Realisierung seiner Reformvorstellungen in anderen Bereichen des UN-Systems. Fortschritte können hier nur in winzigen Schritten in mühevoller Abstimmung mit anderen Mitgliedstaaten erreicht werden. Dementsprechend unterstützt Deutschland das von Generalsekretär Annan 1997 kurz nach seiner Amtseinführung vorgelegte Reformprogramm zur Durchforstung des Verwaltungsapparats und die im September 2002 angekündigten weiteren Reformmaßnahmen.

IV. Entwicklungsperspektiven

Überblickt man die drei Jahrzehnte der deutschen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, so ist ein nahezu stetig verlaufender Entwicklungsgang erkennbar. Nach einem anfänglich sehr zurückhaltenden Auftreten – was für beide deutschen UN-Vertretungen galt – hat die Bundesrepublik Deutschland schon bald danach Statur gewonnen als ein kooperationsbereiter Mitgliedstaat, der die Verpflichtungen des in den Vereinten Nationen institutionalisierten globalen Multilateralismus ernst nimmt. Die verstärkte Mitarbeit in der Weltorganisation ab 1973 war für die Bonner Diplomatie ein probates Mittel für die endgültige außenpolitische Emanzipation im internationalen System.

Die Mission des Sicherheitsrats nach Afghanistan vom 31. Oktober bis zum 7. November 2003 fand in einem wichtigen Stadium des »Bonn-Prozesses« statt: sie fiel mit der Veröffentlichung eines Verfassungsentwurfs zusammen. Bei ihren Gesprächspartnern – im Bild: Delegationsleiter Pleuger bei einer Unterredung mit dem stellvertretenden Gouverneur von Herat am 3. November – traf die Mission auf eine positive Grundhaltung zu den internationalen Bemühungen, allerdings auch auf zunehmende Unzufriedenheit angesichts des Fehlens einer Friedensdividende. In vielen Landesteilen läßt zudem die Sicherheitslage zu wünschen übrig; Hauptursachen der fortdauernden Unsicherheit sind der Terrorismus, Kämpfe zwischen rivalisierenden Gruppen sowie der Drogenanbau und -handel.



Die deutsche Mitarbeit im Verband der Vereinten Nationen wird von den politischen Parteien und in der Öffentlichkeit grundsätzlich gestützt, wenngleich in letzter Zeit die Unterstützungsbereitschaft nachgelassen zu haben scheint. Positiv zu bewerten ist, daß die (wenigen) UN-Experten der Parteien mit ihren Aktivitäten zur Förderung der deutschen UN-Politik zusammengerückt sind und nach einer zunehmenden Angleichung ihrer Standpunkte und Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen in letzter Zeit besser kooperieren. Ein Forum hierfür bietet auf der parlamentarischen Ebene der bereits 1991 eingerichtete einschlägige Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages⁴⁶.

Ein Beleg für die positive Entwicklung ist der im Frühjahr 2001 im Bundestag von den Fraktionen der SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und F.D.P. gemeinsam eingebrachte Beschlußantrag unter dem Titel »Die Vereinten Nationen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend«, der am 22. Juni 2001 nach einer Debatte mit großer Mehrheit (gegen die Stimmen der PDS, die einen eigenen Antrag vorgelegt hatte) verabschiedet wurde⁴⁷. Darin erklärt das deutsche Parlament seine Überzeugung, daß die Vereinten Nationen als globale Organisation zur Herstellung und Wahrung des Friedens und zur Be-

wältigung globaler Aufgaben und Herausforderungen weiterhin genutzt werden sollten. Gleichzeitig enthält der Bundestagsbeschluß die Aufforderung an die Bundesregierung⁴⁸, sich gemeinsam mit ihren europäischen Partnern dafür einzusetzen, daß die Arbeit der Vereinten Nationen auf eine sichere finanzielle Grundlage gestellt und der Reformprozeß, einschließlich der Reform des Sicherheitsrats, weiter vorangetrieben wird. Darüber hinaus soll die Bundesregierung auf die Umsetzung des von Generalsekretär Annan anläßlich der Millenniums-Generalversammlung vorgelegten (Brahimi-) Berichts zur Verbesserung der UN-Friedenseinsätze sowie auf eine weitere Stärkung des Völkerrechts und des Menschenrechtsschutzes hinwirken.

»Schließlich wird die Bundesregierung aufgefordert, das politische Engagement Deutschlands und sein Bekenntnis zum Multilateralismus nicht zuletzt durch Überprüfung seiner an die Vereinten Nationen geleisteten Beiträge deutlich zu machen sowie den Einsatz der Vereinten Nationen in den Bereichen Umwelt und Entwicklung nachhaltig zu unterstützen.«⁴⁹

Auch wenn diese pauschalen Willenserklärungen nicht überinterpretiert werden dürfen, können sie doch als ein positives Signal und als Grundlage für die künftige Fortentwicklung der deutschen Außenpolitik im Verhältnis zu den Vereinten Nationen gewertet werden.

- 1 Gerhard Schröder, Nur eine gerechte Welt ist eine sichere Welt. Rede des Bundeskanzlers vor der 58. UN-Generalversammlung (24. September 2003), VN 5/2003 S. 171.
- 2 Gerhard Schröder, Die Vereinten Nationen, das sind wir alle. Rede des Bundeskanzlers vor der 55. UN-Generalversammlung anläßlich des Millenniums-Gipfels (6. September 2000), VN 6/2000 S. 200f.
- 3 Helmut Kohl, Bewahrung der Schöpfung als Aufgabe. Rede des deutschen Bundeskanzlers vor der 19. UN-Sondergeneralversammlung (23. Juni 1997), VN 4/1997 S. 142.
- 4 Helmut Schmidt, Mit Vernunft und Leidenschaft für den Frieden. Rede des Bundeskanzlers vor der zwölften UN-Sondergeneralversammlung (14. Juni 1982), VN 4/1982 S. 132ff.
- 5 Erste Kanzlerrede vor den Vereinten Nationen. Bundeskanzler Willy Brandt spricht zur Generalversammlung, VN 5/1973 S. 141ff.
- 6 Text beider Resolutionen: VN 5/1983 S. 149.
- 7 Ernst-Otto Czempel, Macht und Kompromiß. Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen 1956-1970. Düsseldorf 1971; Günther von Well, Stichwortbeitrag »Deutschland und die UN«, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen. 2. Aufl., München 1991, S. 71-77.
- 8 Siehe zu den auch mehrheitlich in der Gesellschaft der »alten« Bundesrepublik und von Berlin (West) vertretenen Auffassungen Klaus Hüfner und Volker Weyel im Gespräch mit Jens Naumann, Weltgesellschaft, Weltorganisation, Weltfrieden, in: Rainer Jansen et al. (Hrsg.), Akzeptanz und Ignoranz. Festschrift für Jens Naumann, Frankfurt am Main 2003, S. 37-61.
- 9 Manfred Knapp, Das UNO-Problem der beiden deutschen Staaten, in: Frankfurter Hefte, 27 (1972) 12, S. 859-870.
- 10 Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994. Herausgegeben aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amtes, Köln 1995, S. 331.
- 11 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Texte zur Deutschlandpolitik. Bd. V, Bonn 1970, S. 102.
- 12 »Die UNO – die einzige Alternative zum Krieg«. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Walter Scheel, vor den Vereinten Nationen, VN 5/1973 S. 145ff.(146).
- 13 Siehe Anm. 5.
- 14 Brandt-Rede (Anm. 5), S. 141.
- 15 Hans-Dietrich Genscher, Bilanz und Perspektiven. Zehn Jahre Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen, VN 5/1983 S. 151ff.
- 16 Christian Freuding, Deutschland in der Weltpolitik. Die Bundesrepublik Deutschland als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den Jahren 1977/78, 1987/88 und 1995/96. Baden-Baden 2000.
- 17 Alexander Graf York, 20 Jahre deutsche Initiativen in den Vereinten Nationen: Erfolge und Fehlschläge, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), 20 Jahre deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen auf dem Prüfstand (Blaue Reihe Nr. 52), Bonn 1994, S. 15-21.
- 18 Text: VN 1/1987 S. 33.
- 19 Text: VN 6/1987 S. 217.
- 20 Hans-Joachim Vergau, Namibia-Kontaktgruppe: Katalysator des Interessenausgleichs, VN 2/2002 S. 48f.
- 21 Bernhard Neugebauer, Stichwortbeitrag »DDR, UN-Politik«, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München-Wien 2000, S. 46-52.
- 22 Text: VN 2/1992 S. 79. Widerrufen wurde die Feststellung, »daß der Zionismus eine Form des Rassismus und der rassistischen Diskriminierung ist«, mit Resolution 46/86 v. 16.12.1991 (Text: ebd.).
- 23 Eberhard Brecht / Peter Florin / Volker Weyel, Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander. Ein Gespräch über die Zeit der deutschen Zweistaatlichkeit in den Vereinten Nationen, VN 4/1993 S. 125ff.(126).
- 24 Wilhelm Bruns, Die Uneinigen in den Vereinten Nationen. Bundesrepublik Deutschland und die DDR in der UNO, Köln 1988; Jost Delbrück, Deutschland und die Vereinten Nationen. Vom Feindstaat Deutsches Reich zur gleichberechtigten Mitwirkung beider deutscher Staaten, VN 5-6/1985 S. 185ff.
- 25 Van Well (Anm. 7), S. 73.
- 26 Brecht/Florin/Weyel (Anm. 23), S. 129.
- 27 Ruprecht Paqué, Sprachen und Sprachendienste der Vereinten Nationen, VN 5/1980 S. 165ff.(169). – Anfang 1982 zog sich die DDR wieder aus dem Gemeinschaftsprojekt zurück.
- 28 Ruprecht Paqué, Vielsprachigkeit, Mehrsprachigkeit, Einsprachigkeit. Zu den Sprachen der Vereinten Nationen und zur Resolution 50/11 der Generalversammlung über »Multilingualism«, VN 2/1997 S. 61ff.(64).
- 29 Hierzu eingehender: Manfred Knapp, Mehr weltpolitische Verantwortung? Der Wandel der deutschen Außenpolitik im Verhältnis zur UNO, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1999, S. 171-202, und ders., Die Rolle Deutschlands in den Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 27-28/2002 v. 8.7.2002, S. 11-18.
- 30 Hans-Dietrich Genscher, Einheit Deutschlands ein Schritt zur Einheit Europas. Rede des Bundesaußenministers vor der 45. UN-Generalversammlung (26. September 1990), VN 6/1990 S. 211ff.(212).
- 31 Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 63. Sitzung, 25.10.1995, Plenarprotokoll, S. 5367.
- 32 Joseph Fischer, Das Vetorecht in seiner jetzigen Form erscheint nicht mehr angemessen. Rede des deutschen Außenministers vor der 54. UN-Generalversammlung (22. September 1999), VN 5/1999 S. 169f.(170).
- 33 Auswärtiges Amt (Anm. 10), S. 720.
- 34 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 90 (1994), S. 286-394.
- 35 Freuding (Anm. 16), S. 333ff., und Thomas Schuler, Probezeit. Deutschland im Sicherheitsrat (1995/96), VN 1/1997 S. 1ff.
- 36 Gunter Pleuger, Konflikte werden nicht à la carte serviert. Deutschlands neue Amtszeit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, VN 6/2002 S. 209ff.(210).
- 37 Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutschland in den Vereinten Nationen. 2. Aufl., Bonn 1995, S. 118-125 (120).
- 38 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache (BT-Drs.) 12/4096 (umfaßt den Berichtszeitraum 1989 bis 1991), S. 32, und Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3342 (Berichtszeitraum 1992 bis 1994), S. 48.
- 39 Die Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, in: Frankfurter Rundschau v. 22.10.1998 (Dokumentation). Siehe auch Heidemarie Wiczorek-Zeul, Nachhaltige Entwicklung durch Globale Strukturpolitik. Neue Akzente deutscher Entwicklungspolitik, VN 3/1999 S. 100ff.
- 40 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, BT-Drs. 14/6496 (Berichtszeitraum 1995 bis 2000), S. 71ff.
- 41 Koalitionsvereinbarung v. 16.10.2002, S. 68; im Internet unter dieser Kennung abrufbar: www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf.
- 42 Siehe hierzu Klaus Kinkel, Wir wollen unsere Streitkräfte den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen. Rede des deutschen Außenministers vor der 47. UN-Generalversammlung (23. September 1992), VN 5/1992 S. 160ff.(161).
- 43 Ingo Winkelmann, Bringing the Security Council into a New Era. Recent Developments in the Discussion on the Reform of the Security Council, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 1 (1997), S. 35-90.
- 44 BT-Drs. 13/6773 v. 15.1.1997 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion zum Thema Reform der Vereinten Nationen), S. 13.
- 45 Sven Bernhard Gareis / Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. 2. Aufl., Opladen 2002, S. 272.
- 46 Wolfgang Ehrhart, Nicht im Rampenlicht, aber wirkungsvoll. Der Unterausschuß »Vereinte Nationen / Internationale Organisationen« des Deutschen Bundestages nach zwei Legislaturperioden, VN 4/1998 S. 131ff.
- 47 BT-Drs. 14/5243 v. 7.2.2001 und 14/5855 v. 6.4.2001.
- 48 Auf Grund des interfraktionellen Antrags 14/5243 wurde im Juni 2002 der »Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Vereinten Nationen im Jahr 2001« vorgelegt.
- 49 BT-Drs. 14/5855 (Anm. 47), S. 1.