

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Jürgen Heideking
Völkerbund
und Vereinte Nationen
in der internationalen Politik

Wilhelm Bruns
Zehn Jahre Vollmitgliedschaft
der beiden deutschen Staaten
in den Vereinten Nationen

ISSN 0479-611 X

B 36/83

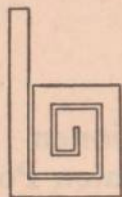
10. September 1983

Jürgen Heideking, Dr. phil., geb. 1947, Hochschulassistent am Seminar für Zeitgeschichte der Universität Tübingen; derzeit Forschungsaufenthalt in den USA als Habilitationsstipendiat der Alexander v. Humboldt-Stiftung.

Veröffentlichung u. a.: Areopag der Diplomaten. Die Pariser Botschafterkonferenz der alliierten Hauptmächte und die Probleme der europäischen Politik, 1920—1931, 1979.

Wilhelm Bruns, Dr. phil., geb. 1943; Abteilungsleiter im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn; Industriekaufmann, Lehrerexamen, Studium der Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft und Volkswirtschaft an der Universität Hamburg; Lehrbeauftragter an der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die friedliche Koexistenz, Hamburg 1976; Die UNO-Politik der DDR, Stuttgart 1980²; Deutsch-deutsche Beziehungen. Prämissen, Probleme, Perspektiven, Opladen 1982³; Uneinig in den Vereinten Nationen, Köln 1980.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Völkerbund und Vereinte Nationen in der internationalen Politik

I. Einleitung

In der gegenwärtigen öffentlichen Debatte über Abrüstung und Friedenssicherung spielen die Vereinten Nationen nur eine untergeordnete Rolle. Nach der Häufung von Konflikten und Kriegen zu Beginn der achtziger Jahre scheint kaum noch jemand der UNO zuzutrauen, ein erneutes Abgleiten in internationale Anarchie verhindern zu können. Die höchsten Repräsentanten der Weltorganisation selbst sind sich, wie Äußerungen des neuen Generalsekretärs Pérez de Cuéllar zeigen, der Diskrepanz zwischen den andrängenden Problemen und ihren geringen Einwirkungsmöglichkeiten schmerzlich bewußt¹⁾. Doppelt bedauerlich wäre es aber, wenn dieses ungünstige Meinungsklima die wissenschaftlich-pädagogische Auseinandersetzung mit Völkerbund und Vereinten Nationen beeinträchtigen oder gar blockieren würde. Denn aller Ernüchterung zum Trotz gehört doch der in zwei Anläufen vollzogene Schritt von utopisch-idealistischen Weltfriedensplänen, wie sie seit dem Zerfall der mittelalterlichen *communitas Christiana* erdacht und von Aufklärungsphilosophen propagiert wurden, zu einer durch vertragliche Bindung begründeten, auf Permanenz und Universalität angelegten Friedensorganisation zweifellos zu den bemerkenswertesten konstruktiven politischen Leistungen des 20. Jahrhunderts²⁾.

Völkerbund und Vereinte Nationen lassen sich als institutioneller Reflex der zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeiten deuten, denen die souveränen Staaten im Zuge eines rasanten technologisch-wirtschaftlichen Wandels unterworfen sind. Beide verkörpern die integrierende Gegenbewegung zu dem politischen und kulturellen Fragmentierungsprozeß, der mit der Zersplitterung des ostmitteleuropäischen Raumes infolge des Ersten Weltkriegs begann und der sich durch die Auflösung der Kolonialreiche nach dem

Zweiten Weltkrieg beschleunigt fortsetzte. In moralischer Hinsicht geben sie dem Mißtrauen Ausdruck, das unser demokratisches Zeitalter einer vom aristokratischen Geist des 19. Jahrhunderts geprägten Geheimdiplomatie und jeder Art von Vormachtstreben entgegenbringt. Das Scheitern des Völkerbundes und die bisherige Geschichte der UNO liefern aber ebenso den Beweis, daß die globalen Interdependenzen und das allmähliche Zusammenwachsen zu einem politischen und ökonomischen Gesamtsystem keineswegs per se die Risiken menschheitlicher Existenz bannen oder auch nur vermindern. Als ein „großes Experiment“³⁾ geben die beiden Organisationen immerhin erste praktische Antworten auf die Frage, wie das Macht- und Einflußstreben der Staaten zum Wohle der Gesamtheit in völkerrechtlich eingegrenzte Bahnen gelenkt und institutionell gebändigt werden kann.

In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Einzelstudien unser Wissen über den Völkerbund und die Vereinten Nationen außerordentlich bereichert. Andererseits fehlt es an vergleichenden Untersuchungen, obwohl gerade diese Methode geeignet scheint, die Grenzen und Möglichkeiten von Weltfriedensorganisationen im Gesamtgeflecht der internationalen Politik auszuloten⁴⁾. Dabei muß man sich allerdings der Schwierigkeiten bewußt sein, die der Versuch birgt, die noch „offene“ Geschichte der UNO an dem historisch abgeschlossenen Kapitel des Völkerbundes zu messen. Die folgenden Ausführungen sollen das Feld derartiger vergleichender Bemühungen in großen Linien umreißen und zu einer differenzierten Betrachtungsweise anregen, die Kontinuitäten und strukturelle Ähnlichkeit ebenso hervortreten läßt wie graduelle und qualitative Unterschiede und Fortentwicklungen.

¹⁾ So der Titel der Memoiren des britischen Vorkämpfers für den Völkerbund, Lord R. Cecil, *A Great Experiment*, London 1941.

²⁾ Anregungen gibt S. J. Michalak, Jr., *The League of Nations and the United Nations in World Politics: A Plea for Comparative Research on Universal International Organizations*, in: *International Studies Quarterly*, 15 (1971), S. 387 ff.

¹⁾ Siehe den auszugsweise abgedruckten Bericht de Cuéllars über die Tätigkeit der Vereinten Nationen vor der 37. Generalversammlung vom 7. 9. 1982, in: *Europa-Archiv*, 37 (1982), D 599 ff.

²⁾ H. J. Schlochauer, *Die Idee des ewigen Friedens*, Bonn 1953.

II. Der Völkerbund als Ausgangspunkt

Die Gründerväter der Vereinten Nationen waren von dem Willen beseelt, ein wirkungsvolleres Instrument als den Völkerbund zu schaffen, dem der Makel der Erfolglosigkeit anhaftete. Den „Bund der Hohen vertragsschließenden Teile“ von 1919 untersuchten sie auf Fehler und Mängel, die es bei der Formulierung der neuen „Charta der Völker der Vereinten Nationen“ zu vermeiden galt. Zeitgenössische Beobachter wie der deutsche Rechtsgelehrte Paul Barandon lasen deshalb aus der UN-Satzung auch die Bereitschaft der Staaten heraus, stärkere Einschränkungen ihrer Souveränitätsrechte zugunsten einer Teilbereiche umfassenden überstaatlichen Regelung hinzunehmen und sich fester an eine gemeinsame, als universal anerkannte Rechtsordnung zu binden. Indizien hierfür waren der Übergang von der Einstimmigkeit zum — allerdings durch das Vetorecht eingeschränkten — Mehrheitsprinzip, die Ausstattung des Sicherheitsrates mit Entscheidungsbefugnissen und die ausdrückliche Betonung der leitenden Rechtsgrundsätze. Zugleich verwies Barandon aber auch auf den engen historischen Zusammenhang zwischen Völkerbund und UNO, auf die weitgehende Übereinstimmung der Ziele und die Ähnlichkeit der Organisationsstruktur⁵⁾.

⁵⁾ P. Barandon, Die Vereinten Nationen und der Völkerbund in ihrem rechtsgeschichtlichen Zusammenhang, Hamburg 1948. Die Gründungsdokumente finden sich in W. Schücking/H. Wehberg,

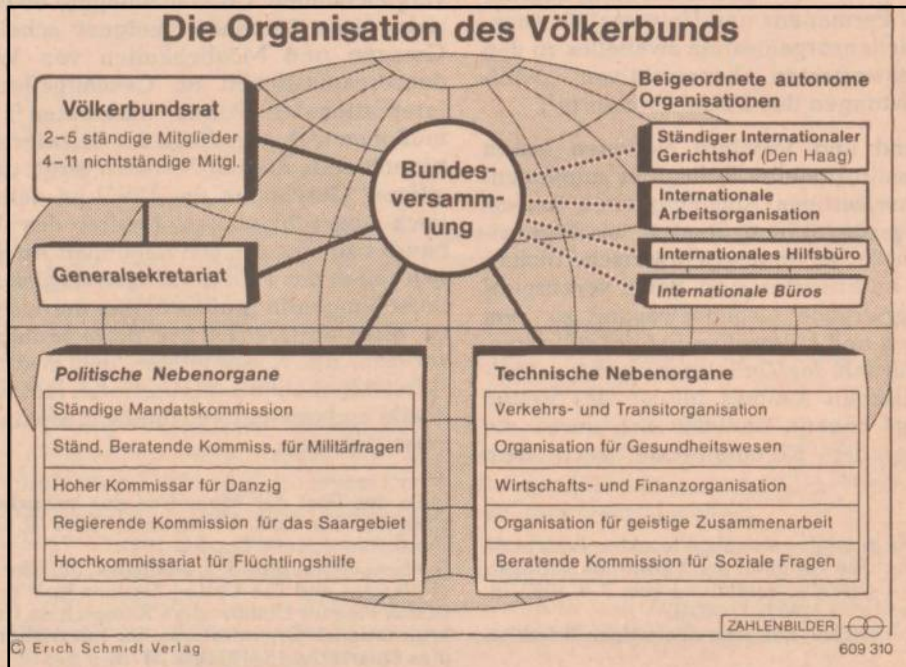
Aus der heutigen Perspektive stechen diese Übereinstimmungen noch stärker hervor, zumal einige der für fortschrittlich erachteten Elemente wie die klare Kompetenzabgrenzung zwischen Rat, Versammlung und Sekretariat recht bald der Praxis zum Opfer fielen. So büßte der Sicherheitsrat schon 1950 seine verfassungsmäßige Vorrangstellung ein, als die „Uniting for peace“-Resolution vor dem Hintergrund des Koreakrieges der Generalversammlung das Recht einräumte, an dem durch ein sowjetisches Veto gelähmten Rat vorbei wichtige Entscheidungen zu treffen⁶⁾. Ungeachtet der Charta erlangte der Sicherheitsrat deshalb nie die Autorität des Völkerbundsrates in seinen „goldenen Jahren“ von 1926 bis 1929, als ihm die regelmäßige Anwesenheit der Außenminister Briand, Chamberlain und Stresemann die Aura eines neuen, demokratischen „Europäischen Konzerts“ verlieh⁷⁾.

Zu anderen Zeiten wiederum gingen die wichtigsten Impulse von Generalsekretären wie Sir Eric Drummond und Dag Hammarsk-

Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1924²⁾, sowie in L. M. Goodrich/E. Hambro/A. P. Simons, Charter of the United Nations. Commentary and Documents, New York-London 1969³⁾.

⁶⁾ Resolution abgedruckt in W. v. Bredow (Hrsg.), Geschichte und Organisation der UNO, Köln 1980, S. 66 ff. Interpretation bei E. Luard, A History of the United Nations, London 1982, Vol. I, S. 94 ff.

⁷⁾ F. P. Walters, A History of the League of Nations, London-New York-Toronto 1967³⁾, S. 295 ff., 335 ff.



jöld aus. Vor allem der Schwede wagte sich — etwa im Kongo-Konflikt — bis in die Grenzzone seiner Befugnisse vor und testete dabei auch den Handlungsspielraum der von ihm repräsentierten Weltorganisation⁸⁾. Wenn heute die Generalversammlung zum Kraftzentrum geworden ist, so sagt das möglicherweise weniger über die Qualität dieses Organs als über die Passivität oder das mangelnde Durchsetzungsvermögen der anderen aus. Grundsätzlich hat sich an der Gewaltentrennung und -verschränkung zwischen Rat, Versammlung, Sekretariat und Gerichtshof sowie an der Gliederung in Haupt- und Nebenorgane und in autonome, aber unter dem Schirm der Weltorganisation vereinte Sonderorganisationen kaum etwas geändert. Dieses System projiziert zwar demokratische Willensbildung, öffentliche Kontrolle, Pluralismus und Verfassungsmäßigkeit auf die internationale Ebene. Die von manchem erhoffte Entwicklung hin zu einem „world government“ ist jedoch ausgeblieben, und selbst der begrenzte Souveränitätsverzicht der Staaten, den Barandon voraussah, kommt weniger der UNO als vielmehr Bündnis- und Regionalorganisationen vom Schlage der NATO, des Warschauer Pakts und der Europäischen Gemeinschaft zugute. Heute meint der Begriff „internationale Organisation“ deshalb sowohl eine bestimmte institutionelle Form als auch ein aus der Beschränkung geborenes Prinzip: Friedenssicherung durch die Koordinierung und den Ausgleich der Interessen souveräner Staaten auf globaler Ebene⁹⁾.

1. Historische Parallelen

Zu den auffälligsten historischen Parallelen zwischen Völkerbund und UNO gehört die Tatsache, daß beide aus einem Krieg und aus der Zusammenarbeit einer siegreichen Kriegskoalition hervorgegangen sind. Offensichtlich konnten erst die ungeheuren Opfer und Verwüstungen dieser Katastrophen den

Bewußtseinswandel erzeugen, ohne den einschneidende Neuerungen nicht möglich sind. Andererseits zwangen aber auch die militärischen Notwendigkeiten zur Erprobung zahlreicher staatenübergreifender Kooperationsformen, die dann gewissermaßen zu Keimzellen der Weltorganisationen wurden. So setzten beispielsweise der Franzose Jean Monnet und der Brite Arthur Salter ihre erfolgreiche Zusammenarbeit im Londoner Allied Maritime Transport Council ab 1919 im Völkerbundssekretariat fort. Der Gedanke, militärische Aggressionen durch Wirtschaftssanktionen zu bremsen, ging aus Erfahrungen des alliierten Blockade Council im Kampf gegen die Mittelmächte zurück. In ähnlicher Weise konnte die UNO nach 1945 bei ihren Wiederaufbaumaßnahmen an die Vorarbeiten von Gremien anknüpfen, die — wie die United Nations Relief and Rehabilitation Administration oder die Food and Agriculture Organization — schon 1943 oder 1944 ins Leben gerufen worden waren¹⁰⁾.

a) Nach dem Ersten Weltkrieg

Dieser Hintergrund verdeutlicht die folgeschweren Auswirkungen, die sich sowohl für den Völkerbund als auch für die Vereinten Nationen aus Erosion und Zerfall der Siegerbündnisse in der jeweiligen Nachkriegszeit ergaben. Die Vorstellung der „einen Welt“ und des, wenn nicht konfliktfreien, so doch insgesamt homogenen weltpolitischen Systems, die beiden Friedensorganisationen ursprünglich zugrunde lag, hielt den Realitäten nur kurze Zeit stand. Präsident Wilsons Idee einer liberal-demokratischen Weltregierung konnte schon deshalb nicht Gestalt annehmen, weil die USA selbst als die wirtschaftlich und finanziell stärkste Macht dem Völkerbund fernblieben. Überdies gelang es den Engländern und Franzosen nicht, ihre unterschiedlichen Völkerbunds-Konzeptionen zur Deckung zu bringen. Während die Pariser Regierungen die Liga gern zum Eckpfeiler eines kollektiven Sicherheitssystems und zu einem bewaffneten Garanten des Status quo ausgebaut hätten, bedeutete sie für London stets nur ein zusätzliches, die Mechanismen des klassischen „Europäischen Konzerts“ ergän-

⁸⁾ Vgl. A. W. Rovine, *The First Fifty Years. The Secretary-General in World Politics 1920—1970*, Leyden 1970; A. W. Cordier/W. Foote (Eds.), *Public Papers of the Secretaries General of the United Nations*, New York—London 1969 ff.

⁹⁾ Siehe v. a. H. K. Jacobsen, *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*, New York 1979; W. L. Tung, *International Organization under the United Nations System*, New York 1969; V. Rittberger, *Evolution and International Organization. Toward a New Level of Sociopolitical Integration*, Den Haag 1973; U. Scheuner, *Die Vereinten Nationen als Faktor der internationalen Politik*, Opladen 1976; R. Jütte/A. Grosse-Jütte (Eds.), *The Future of International Organization*, London 1981.

¹⁰⁾ Vorgeschichte und Gründung der Weltorganisationen behandeln F. P. Walters, a. a. O. (Anm. 7), S. 4 ff.; J. Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*, München—Wien 1978, S. 67 ff.; A. Pfeil, *Der Völkerbund. Literaturbericht und kritische Darstellung seiner Geschichte*, Darmstadt 1976, S. 32 ff.; I. J. Claude, *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, New York 1971⁴, S. 36 ff., 51 ff.; R. B. Russell/J. E. Muther, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States 1940—1945*, Washington 1958.

zendes Beratungsorgan¹¹⁾. Dieser Widerspruch war Teil eines tiefgreifenden, in die Kolonialpolitik hineinreichenden Interessengegensatzes der beiden Mächte, der die Zwischenkriegszeit stärker prägte, als dies aus der Rückschau bisweilen wahrgenommen wird. Die dritte alliierte „Hauptmacht“ Italien schließlich wandte sich nach der Regierungsbetrachtung Mussolinis immer entschiedener von Geist und Buchstaben der Völkerbundsakte ab und unterzog die Weltorganisation im Herbst 1923 mit der Bombardierung und Besetzung der griechischen Insel Korfu einer ersten schweren Belastungsprobe¹²⁾.

b) Nach dem Zweiten Weltkrieg

Das im Zweiten Weltkrieg entwickelte Konzept der „vier Weltpolizisten“ USA, Großbritannien, Sowjetunion und China mutete realistischer an, weil es den politischen Verantwortlichkeiten und der militärischen Ordnungsfunktion der Großmächte besser Rechnung zu tragen schien. Während aber Bürgerkrieg und Revolution in China verhinderten, daß dieses Land die ihm zugeordnete stabilisierende Funktion im asiatischen Raum erfüllen konnte, schlug die Waffenbrüderschaft zwischen den Westmächten und der Sowjetunion spätestens 1947 in einen Zustand des „Kalten Krieges“ um. Das enorm geschwächte Großbritannien, das ohnehin gern einer Aufteilung der Welt in klar umrissene Einflusssphären den Vorzug gegeben hätte¹³⁾, sank — ähnlich wie Frankreich — auf eine zweitrangige Position in dem neuen Kräftefeld herab. Aus machtpolitischen Gegensätzen und ideologischer Feindschaft erwuchs die Vision „zweier Welten“, einer freien und einer totalitären, oder — nach Lesart des Kreml — eines aggressiv-imperialistischen und eines friedliebend-sozialistischen „Lagers“, deren Widerstreit das Schicksal der Menschheit bestimmen würden¹⁴⁾.

2. Konstitutionselemente

Diese Unfähigkeit der Siegermächte, ihre Weltkriegsbündnisse einer dauerhaften Frie-

denssicherung dienstbar zu machen, war für beide Weltorganisationen von konstitutiver Bedeutung. Der relativ bequeme Weg, isolierte Friedensstörer gestützt auf den einheitlichen Willen und die geballte Macht der Staatengemeinschaft zur Ordnung zu rufen, blieb ihnen versperrt. Statt dessen mußten sie ihr Handeln an den begrenzten Möglichkeiten ausrichten, die ein von militärischen, ökonomischen, politischen und ideologischen Antagonismen zerklüftetes internationales System offenließ. Daß dieses System in der Zwischenkriegszeit multipolar strukturiert war, seit dem Zweiten Weltkrieg dagegen stärker bipolare Züge trägt, macht dabei keinen grundlegenden Unterschied aus¹⁵⁾.

Allen Schwierigkeiten zum Trotz eroberten sich Völkerbund und Vereinte Nationen einen Platz auf der internationalen Bühne. Sie verdankten dies gleichermaßen dem Beharrungs- und Wachstumsvermögen, das bürokratischen Gebilden eigen ist, wie dem Grundbedürfnis der modernen, arbeitsteiligen Welt nach sachlicher, staaten- und ideologienübergreifender Kooperation und Kommunikation. Der Intensitätsgrad, mit dem dieses Bedürfnis seit Beginn des Jahrhunderts in das öffentliche Bewußtsein eindrang, läßt sich an den unterschiedlichen Integrationserfolgen der beiden Friedensorganisationen ablesen. Der Völkerbund schloß zwar die meisten der damals souveränen Staaten ein und öffnete sich auch erstaunlich früh den zunächst geächteten „ehemaligen Feindstaaten“ Österreich, Ungarn, Bulgarien und Deutschland. Andererseits ließen es die Vereinigten Staaten nach dem Veto des Senats bei einer nur informellen und punktuellen Mitarbeit bewenden, und die Sowjetunion verharnte — bis auf ihr Gastspiel zwischen 1934 und dem Ausschluß Ende 1939 — in der Rolle des isolierten und sich selbst abkapselnden Außenseiters. Der demonstrative Rückzug der totalitären Mächte Japan (1933), Deutschland (1933) und Italien (1937) unterstrich deshalb im Grunde nur die Tendenz der Regierungen, die Mitgliedschaft im Völkerbund und das Fernbleiben von Genf als prinzipiell gleichwertige politische Alternativen anzusehen.

Im Unterschied zu Fluktuation und allmählichem Verfall, denen der Völkerbund ausgesetzt war, erscheint die Geschichte der UNO als ein grandioser, alle geographischen, weltanschaulichen und kulturellen Barrieren überwindender Eingliederungsprozeß, der das Ziel der Universalität inzwischen praktisch erreicht hat. Heute hängt die Mitgliedschaft in der Weltorganisation nicht mehr von blo-

¹¹⁾ B. Dexter, *The Years of Opportunity. The League of Nations 1920—1926*, New York 1967; G. W. Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations (1914—1919)*, Chapel Hill (N. C.) 1978; A. Orde, *Great Britain and International Security, 1920—1926*, London 1978.

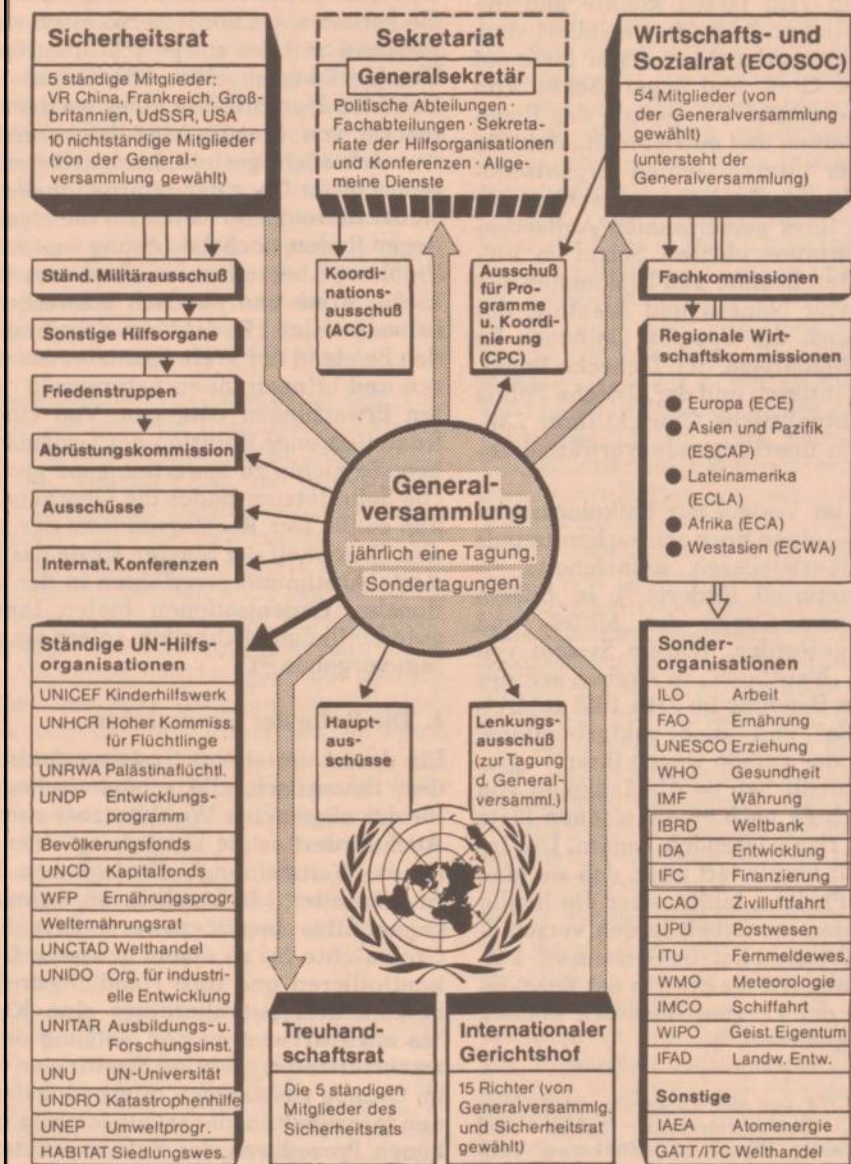
¹²⁾ J. Barros, *The Corfu Incident of 1923. Mussolini and the League of Nations*, Princeton (N. J.) 1965.

¹³⁾ Nach Churchills Vorstellungen sollten mehrere „regional groupings“ den Unterbau eines kollektiven Sicherheitssystems bilden. W. S. Churchill, *Memoiren. Der Zweite Weltkrieg*, Stuttgart 1954, Bd. 6, S. 303 ff.

¹⁴⁾ K.-U. Moeller, *Die UNO-Politik der Sowjetunion zwischen Kriegskoalition und Kaltem Krieg 1943—1949*, Diss., Tübingen 1980.

¹⁵⁾ Vgl. S. J. Michalak, Jr., a. a. O. (Anm. 4), S. 425 ff.

Die Organisation der Vereinten Nationen – UN



© Erich Schmidt Verlag

ZAHLENBILDER 615 120

Ben Kosten-Nutzen-Erwägungen ab. Sie gilt vielmehr weithin als Selbstverständlichkeit, ja als eine Art Tabu, dessen Verletzung ein internationales Paria-Dasein nach sich zieht. Gänzlich undramatisch wurde auf diesem Wege auch die Europazentrierung beseitigt, die das Bild des Völkerbundes noch bestimmte, als sich die globalen Kräfteverhältnisse schon zugunsten Amerikas, Asiens und Afrikas verschoben hatten¹⁶⁾. Die UNO ist deshalb nicht nur in weit höherem Maße repräsentativ für die Weltbevölkerung, sondern scheint auch auf einer gefestigteren Legitima-

tionsbasis zu ruhen als ihre Vorgängerin in Genf¹⁷⁾.

¹⁶⁾ Der Völkerbund hatte 42, die UNO 51 ursprüngliche Mitglieder, wobei der Anteil der europäischen Staaten 38 % bzw. 29 % betrug. 1934 gehörten der Liga 58 Länder an, und der europäische Anteil war auf 48 % gestiegen. Demgegenüber stellten die Europäer 1976 nur noch 21 % der bis dahin 147 UNO-Mitglieder. Mit 33 % bzw. 23 % lagen Afrika und Asien bereits darüber. Vgl. H. K. Jacobsen, a. a. O. (Anm. 9), S. 46ff.

¹⁷⁾ Ende 1982 zählte die UNO 157 Mitglieder. Taiwan verlor 1971 seinen Sitz im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung an die VR China. Süd-

3. Die Rolle der Klein- und Mittelstaaten

Die Tatsache, daß der Völkerbund immerhin vorübergehend Tritt fassen konnte und die Vereinten Nationen heute fest etabliert sind, geht nicht allein und nicht in erster Linie auf das Konto der Groß- und Supermächte. Von besonderer Tragweite war gerade das Engagement der kleinen und mittleren Staaten, die das Forum der internationalen Organisationen stärker als ursprünglich veranschlagt zur Artikulierung ihrer gemeinsamen Auffassungen und Bedürfnisse nutzten. Schon im Völkerbund spielten Beamte und Diplomaten wie die Skandinavier Nansen und Branting, der Belgier Hymans, die Spanier Quiñones de León und de Madariaga, der Tscheche Beneš, der Rumäne Titulescu und der Grieche Politis eine das machtpolitische Gewicht ihrer Länder bei weitem übersteigende, vorwärtsdrängende Rolle.

Die UNO ist im Verlauf der Entkolonialisierung, die sie — einen noch schwachen Impuls aus der Völkerbundszeit aufnehmend — ideell und materiell förderte¹⁸⁾, in hohem Maße zu einem Organ der Mittel- und Kleinstaaten geworden. Wie im System von Versailles die „Neutralen“, so streben seit der Konferenz von Bandung im Jahr 1955 zahlreiche „blockfreie“ und „nicht-paktgebundene“ Länder trotz oder gerade wegen ihrer — graduell unterschiedlichen — Abhängigkeit von den Supermächten nach einem eigenen Platz zwischen den rivalisierenden Lagern. Die Interessenvielfalt verhindert zwar, daß sie eine geschlossene Phalanx bilden, aber die häufig recht enge Zusammenarbeit in den verschiedenen UNO-Gremien hat die Suche nach kollektiver Identität, wie sie etwa in der Bezeichnung „Gruppe der 77“ zum Ausdruck kommt, doch spürbar gefördert¹⁹⁾.

afrika wurde 1974 aus der Generalversammlung ausgeschlossen. Beobachterstatus haben fünf Nichtmitgliedstaaten (Nord- und Südkorea, Vatikan, Monaco und die Schweiz), zehn Regionalorganisationen (u. a. die Europäische Gemeinschaft) und zwei Befreiungsorganisationen (PLO, SWAPO). Welche Nachteile der Schweiz durch den Verzicht auf die Vollmitgliedschaft entstehen, beschreibt S. Marcuard, *La Suisse à l'O. N. U.*, in: *Relations Internationales*, 30 (1982), S. 221 ff.

¹⁸⁾ Vgl. W. Schümperli, *Die Vereinten Nationen und die Dekolonisation*, Bern 1970; Y. El-Ayouty, *The United Nations and Decolonization. The Role of Afro-Asia*, Den Haag 1971. Die unterschiedliche Gewichtung der Kolonialfrage veranschaulicht ein Vergleich von Art. 22 und 23 Völkerbund-Satzung mit Art. 73 bis 91 UNO-Charta.

¹⁹⁾ Vgl. F. N. Strohmann, *Third World Group Formation in the United Nations*, Amsterdam 1977; P. Willets, *The Non-Aligned Movement. The Origins of a Third World Alliance*, New York-London 1978; R. A. Mortimer, *The Third World Coalition in International Politics*, New York 1980.

Diese „Dritte Welt“ hat über die „egalitäre“ Generalversammlung, in der sie mittlerweile eine Zweidrittelmehrheit hält, nacheinander die Perioden des nordamerikanisch-westeuropäischen und des sowjetisch-osteuropäischen Übergewichts abgelöst. Die Gründe für das sichtbare Hervortreten einer bestimmten Kategorie von Staaten sind leicht ersichtlich. Auf sich allein gestellt, kann selbst eine Mittelemacht im Chor der internationalen Politik weder hinreichend Gehör für die eigenen Anliegen finden, noch die Lösung weltpolitischer Probleme beeinflussen. Andererseits sind kleine, arme und politisch schwache Länder in materieller Hinsicht am dringendsten auf den Beistand der Weltorganisationen angewiesen und bringen ihnen naturgemäß die größten Erwartungen entgegen. Von einer Konfrontation oder Kollision der Großmächte haben sie nichts zu erwarten, ganz gleich, welche Seite letzten Endes die Oberhand gewinnen sollte. Der Rechtsgrundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten sowie das formalisierte Abstimmungsverfahren in den internationalen Organisationen bieten ihnen nun gute Einflußmöglichkeiten, sofern sie gemeinsam vorgehen²⁰⁾.

4. Die Rolle der Großmächte

Ein derart gestaltetes System erlaubt zumindest theoretisch, alle schöpferischen Kräfte für das allgemeine Wohl nutzbar zu machen. Auch fördert es die Entstehung einer „öffentlichen Weltmeinung“, die jeglichen Formen traditioneller Machtpolitik argwöhnisch begegnet. Das begrüßenswerte Bemühen, die Großmächte bis zu einem gewissen Grade zu kontrollieren und ihre Handlungsfreiheit zu beschneiden, hat allerdings eine Kehrseite. Sie offenbart sich in der Neigung der Großmachtvertreter, wichtige Streitfragen von den im Grunde zuständigen internationalen Organen fernzuhalten, die satzungsmäßig vorgesehenen Prozeduren der Krisenverhütung und Streitschlichtung zu suspendieren und den Vorstellungen der eigenen Regierungen abseits der Weltorganisationen Geltung zu verschaffen.

In den zwanziger Jahren mußten die Anhänger des Völkerbundsgedankens die schmerzliche Erfahrung machen, daß die alliierten Hauptmächte der Genfer Liga keineswegs ein Monopol für die internationale Politik einräumten, sondern zahlreiche diplomatische Aktivitäten auf andere Ebenen und in andere

²⁰⁾ Vgl. M. Brinkmann, *Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den Vereinten Nationen*, Frankfurt/a. M. 1978; Th. Schieder, *Die mittleren Staaten im System der großen Mächte*, in: *Historische Zeitschrift*, 232 (1981), S. 583 ff.

Institutionen verlagerten. So knüpfte die Pariser Botschafterkonferenz, in die Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan und Belgien stimmberechtigte Vertreter, die USA „Beobachter“ entsandten, an Formen der „alten“ Diplomatie des 19. Jahrhunderts und an die Bündnispraxis des Weltkrieges an. Im Verein mit der Reparations- und Rheinlandkommission eröffnete sie den Siegermächten bis Anfang der dreißiger Jahre die Möglichkeit, alle direkt oder auch nur indirekt aus den Friedensverträgen herrührenden Probleme unter eigener Regie zu behandeln. Dieser Rückzug in einen exklusiven Kreis wurde nicht zuletzt deshalb gewählt, um die zahlreichen Meinungsverschiedenheiten vor den Augen der Öffentlichkeit zu verbergen²¹⁾.

Ein anderes Mittel zur Umgehung des Völkerbundes bildete die Konferenzdiplomatie, die ihre Wurzeln in den großen Staatenkongressen der Neuzeit hatte und deren Bandbreite von englisch-französisch-italienischen Gipfeltreffen bis zu Veranstaltungen mit quasi universalem Anspruch wie der Konferenz von Genua im Jahr 1922 reichte. Wohl bürdete man der Genfer Liga Mitverantwortung für eine Reihe komplizierter und unpopulärer Versailler Regelungen wie Danzig, Saargebiet und Oberschlesien auf. Dagegen blieb sie von der Erörterung des zentralen Reparationsproblems ausgeschlossen und mußte auch in der Abrüstungsfrage, die nicht nur der spanische Delegierte Salvador de Madariaga als die ureigenste Domäne einer internationalen Friedensorganisation ansah, gegen häufige Einzelgänge, Sonderinitiativen und Querschüsse verschiedener Großmächte ankämpfen²²⁾.

²¹⁾ Enttäuschung über diese Entwicklung spricht aus: G. P. Pink, *The Conference of Ambassadors 1920—1931*, Genf 1942. Kritik am „überzogenen Mitspracherecht“ der Klein- und Mittelstaaten übten dagegen Großmachtdiplomaten wie H. Nicolson, *Nachkriegsdiplomatie*, Berlin 1934, S. 155f., und J. Cambon, *Le Diplomate*, Paris 1926, S. 106 ff., 119f.

²²⁾ S. de Madariaga, *Morgen ohne Mittag. Erinnerungen 1921—1936*, Frankfurt/a. M.—Berlin 1972, S. 50 ff., 106 ff.; ders., *Disarmament*, London 1929; F. Klein, *Die Bemühungen um eine Rüstungsbeschränkung zwischen den beiden Weltkriegen*, in: *Historische Beiträge zur Friedensforschung*, Stuttgart 1970, S. 216 ff. Zum Vergleich die Erfahrungen der UNO: H. Volle/C.-J. Duisberg (Hrsg.), *Probleme der internationalen Abrüstung. Die Bemühungen der Vereinten Nationen um Abrüstung und Sicherheit 1945—1961*, 2 Bde., Berlin 1964; Department of Political and Security Control Affairs, *The United Nations and Disarmament 1970—1975*, New York 1976. Siehe auch die in New York herausgegebenen *United Nations Disarmament Yearbooks* und die *Jahrbücher des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) über World Armament and Disarmament*.

Unter dem Eindruck der sich häufenden Völkerrechtsverletzungen entwickelten die demokratischen Großmächte in den dreißiger Jahren eine Strategie der Zweigleisigkeit. In Genf schlossen sie sich dem Ruf der Klein- und Mittelstaaten nach Unnachgiebigkeit und Sanktionen an, um nicht in Isolierung zu geraten und um diejenigen Gruppen im eigenen Land zu besänftigen, die Prinzipientreue und ein wirksames Vorgehen gegen die Friedensstörer forderten. Aus Scheu vor den militärischen und politischen Konsequenzen signalisierten sie jedoch gleichzeitig über vertrauliche Kanäle Entgegenkommen und suchten insgeheim goldene Brücken zu bauen, die es dem Aggressor erlaubten, ohne Gesichtverlust einzulenken. Das Hoare-Laval-Abkommen von 1935 ist der klassische Fall einer solchen doppelten Moral, wie sie von den Regierungen Englands und Frankreichs in der Abessinienkrise praktiziert wurde²³⁾. Einige Jahre zuvor hatten auch schon die Japaner im Mandschurei-Konflikt die Diskrepanz zwischen „nomineller internationaler Mißbilligung und wirkungsvollem internationalen Widerstand“ kennengelernt und weidlich zu ihren Gunsten ausgenutzt²⁴⁾. Kollektive Strafmaßnahmen kamen unter diesen Umständen entweder gar nicht zustande oder blieben ineffektiv und untergruben damit letztlich nur das Ansehen der Liga. Es zeigte sich überdies, daß internationale Schuldsprüche und halbherzige Sanktionen die innerpolitische Stellung einer Regierung, die das Völkerrecht mißachtet, eher noch festigen, indem sie gänzlich unbeabsichtigte Solidarisierungseffekte in der Bevölkerung hervorrufen.

Ein Blick auf die Zeit nach 1945 lehrt, daß die Großmächte bei der Suche nach Umwegen um die UNO-Instanzen noch mehr Einfallsreichtum an den Tag legen als ihre Vorgänger. Inzwischen verfügen sie über ein vielgestaltiges Alternativinstrumentarium, das neben den bekannten Methoden auch neue multilaterale Formen wie das Krisenmanagement in Regionalorganisationen²⁵⁾, die Reise- und Pendeldiplomatie und quasi-permanente Ost-

²³⁾ G. W. Baer, *Test Case. Italy, Ethiopia, and the League of Nations*, Stanford (Cal.) 1976; T. M. Verich, *The European Powers and the Italo-Ethiopian War, 1935—1936*, Salisbury (N. C.) 1980.

²⁴⁾ S. N. Ogata, *Defiance in Manchuria. The Making of Japanese Foreign Policy 1931—1932*, Berkeley (Cal.) 1964, S. 179; vgl. C. Thorne, *The Limits of Foreign Policy. The West, the League, and the Far Eastern Crisis of 1931—1933*, London 1972.

²⁵⁾ Die Erfolge und Fehlschläge der Organization of American States (OAS), der Organization of African Unity (OAU) und der Arabischen Liga analysiert M. W. Zacher, *International Conflicts and Collective Security, 1946—1977*, New York 1979, S. 88 ff.

West-Verhandlungen nach Art der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) umfaßt. Zwar hat die UNO durch den Einsatz von Truppenkontingenten für begrenzte Militäroperationen wie im Kongo 1960—1962 oder für Entflechtungs- und Überwachungsaufgaben wie im Nahen Osten oder auf Zypern bisweilen energischer gehandelt als der Völkerbund. Das massive Eingreifen in Korea 1950—1953 war aber einer einmaligen historischen Konstellation zu verdanken, und die gegenwärtige Praxis westlicher Staaten, multinationale Friedenstruppen anstelle von UNO-Verbänden in Krisenbrennpunkte wie Sinai oder Libanon zu entsenden, beginnt diesen früher für gewichtig erachteten Unterschied zwischen den beiden Weltorganisationen allmählich zu verwischen²⁶⁾.

Eine Statistik aus dem Jahr 1979 verzeichnet für den Zeitraum von 1946 bis 1977 insgesamt 93 Kriege und internationale Krisen. Nur in 19 dieser 93 Fälle griff die UNO substantiell ein, und lediglich in acht Fällen war ihr Erfolg beschieden²⁷⁾. Diese in den letzten Jahren noch verschlechterte Bilanz bestätigt den Grundsatz, daß die Lösung akuter Krisen nur in günstigen Ausnahmesituationen — wenn etwa die Interessen der Supermächte kurzfristig übereinstimmen oder wenn sich eine von beiden völlig desinteressiert zeigt — den dafür eigentlich vorgesehenen internationalen Gremien übertragen wird. Die angedeuteten Mechanismen lassen auch für die Zukunft vermuten, daß Streitfragen von der Tragweite und Komplexität des Nahostkonflikts nicht *durch* die Vereinten Nationen, sondern bestenfalls unter ihrer Mitwirkung bereinigt werden können.

5. Das Völkerrecht

Das 20. Jahrhundert zeichnet sich dadurch aus, daß die Fortentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts, die bis dahin ausschließlich über die Vertragspraxis autonomer und souveräner Regierungen erfolgte, erstmals zur Aufgabe dauerhafter internationaler Organisationen geworden ist. Im Rahmen von Völkerbund und Vereinten Nationen hat sich die Staatengemeinschaft einen

²⁶⁾ R. Higgins (Ed.) *United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary*, 4 Vols., London 1969ff.; E. Menzel, *Die militärischen Einsätze der Vereinten Nationen zur Sicherung des Friedens*, in: *Jahrbuch für internationales Recht*, 15 (1971), S. 11ff.

²⁷⁾ Zahlen nach M. W. Zacher, a. a. O. (Anm. 25), S. 80. Siehe auch M. Schaefer, *Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen*, Berlin—Heidelberg—New York 1981.

immer umfassenderen Kanon von Normen, Prinzipien und Verfahrensweisen geschaffen, die das Gegeneinander der Interessen in friedliche Bahnen lenken und möglichen Konflikten die unversöhnliche Schärfe nehmen sollen. Auf diese Weise ist die Kritik am politischen Alltagsverhalten der Staaten, das nach wie vor weitgehend den Geboten von Macht, Einfluß und Prestige folgt, in den Weltfriedensorganisationen institutionalisiert worden²⁸⁾. Andererseits sind selten die Voraussetzungen gegeben, um völkerrechtliche Ansprüche einklagen und notfalls gegen einen Rechtsbrecher durchsetzen zu können. Der erforderliche Sanktionsapparat steht zwar theoretisch zur Verfügung, kommt aber nicht zur Anwendung, sobald eine der Großmächte vitale Interessen bedroht wähnt und ihre Mitwirkung versagt. Nicht selten prallen auch zwei als gleichwertig empfundene Rechtsprinzipien aufeinander und machen es schon im juristischen Sinne schwer, eindeutige und einheitliche Entscheidungen zu treffen. Dieses grundsätzliche Dilemma wird durch die Konkurrenz unterschiedlicher Rechts- und Wertvorstellungen verschärft, in denen sich der ideologische Gegensatz zwischen Ost und West, aber auch die kulturelle Vielfalt nach Ablösung der europäischen Vorrangstellung widerspiegeln²⁹⁾.

6. Stabilitätsgrundlagen

Wenn das internationale System aufs Ganze gesehen nach 1945 dennoch ein höheres Maß an Stabilität erlangt hat als in der Zwischenkriegszeit³⁰⁾, so ist dies nur bedingt den Fortschritten des Völkerrechts und der Überlegenheit der Vereinten Nationen über den Völkerbund zuzuschreiben. Das Ideal der kollektiven Sicherheit, dem sich der Völkerbund im Genfer Protokoll von 1924 und die Regierungen — schon in verwässerter Form — in den Locarno-Verträgen und im Briand-Kellogg-Pakt anzunähern gesucht hatten³¹⁾, ist inzwischen dem bescheideneren Prinzip der „internationalen Organisation“ gewichen.

²⁸⁾ Vgl. Art. Völkerrecht, in: H. J. Schlochauer (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1960; R. Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London 1969.

²⁹⁾ Die sowjetische Haltung dokumentiert G. J. Morosow, *Internationale Organisationen. Ihre Rolle im Prozeß der Veränderung des internationalen Klassenkräfteverhältnisses*, Berlin (Ost) 1971.

³⁰⁾ Einen wichtigen Diskussionsbeitrag liefert Ch. S. Maier, *The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe*, in: *American Historical Review*, 86 (1981), S. 327ff.

³¹⁾ F. P. Walters, a. a. O. (Anm. 7), S. 268ff., 283ff., 384ff.

Der Völkerbund markierte im Verständnis seiner Gründer die endgültige Abkehr vom System der Militärallianzen und von einer diskreditierten balance-of-power-Politik. Mit Ausnahme der gegen den ungarischen Revisionismus gerichteten Kleinen Entente und den eher hilflosen Bemühungen Frankreichs, ein osteuropäisches Bündnissystem aufzubauen, wurden denn auch keinerlei Versuche gemacht, unterhalb der Ebene des Völkerbundes Sicherheitsinteressen militärisch zu organisieren. Als die kollektive Sicherheit nach 1930 ein leeres Versprechen blieb, fehlte dieses zweite Netz, so daß die Staaten zwangsläufig auf sich selbst zurückfielen und ihr Heil in hektischen Alleingängen, Appeasement und Sonderabmachungen suchen mußten³²).

Sicherheit beinhaltete für die Schöpfer der Vereinten Nationen nicht mehr allein militärische Sicherheit, sondern im Sinne der Atlantik-Charta auch Schutz vor materieller Not und politischer, religiöser oder rassischer Verfolgung. Diese Ausweitung des in der Zwischenkriegszeit arg strapazierten Sicherheitsbegriffs auf den wirtschaftlich-sozialen und den kulturell-humanitären Sektor bezeugt einen tiefgreifenden Bewußtseinswandel, der allerdings damals keineswegs allgemein war und der auch heute vielerorts erst noch nachvollzogen werden muß. Er wurzelte in dem Schlüsselerlebnis, daß die Auflösung der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge, wie sie unter dem Druck der Großen Krise erfolgte, letztlich auch die gesamte internationale politische Ordnung zum Einsturz gebracht hatte³³). Diese historische Lehre veranlaßte die nachdrückliche Betonung ökonomischer, sozialer und menschenrechtlicher Belange in der UNO-Charta, die Einrichtung des Wirtschafts- und Sozialrats als eines eigenen Hauptorgans sowie die Schaffung zahlreicher zusätzlicher Neben- und Sonderorganisationen³⁴). Damit traten auch ein Element der Be-

Die UNO-Charta war wiederum vom Gedanken der kollektiven Sicherheit inspiriert, aber seit den fünfziger Jahren wird das internationale System gerade durch die Existenz der 1919 so verpönten Allianzen in einer wenn auch äußerst prekären Balance gehalten. Solange Logik und Mentalität der Machtpolitik ungebrochen sind, kann die UNO dieses Gleichgewicht nicht ersetzen. Sie ist aber immerhin in der Lage, das moralisch kaum zu rechtfertigende Prinzip der Abschreckung mit Massenvernichtungswaffen durch das Prinzip der internationalen Organisation zu ergänzen, indem sie die Militärbündnisse und Regionalpakte gleichsam überwölbt und einen umfassenden, ununterbrochenen Dialog und Kommunikationsfluß sicherstellt.

III. Erfolge und Mißerfolge

wegung und der Wille zur Veränderung und Reform in den Vordergrund, wie sie dem allzusehr am Status quo ausgerichteten Völkerbund fremd geblieben waren.

1. Der Völkerbund

Die Genfer Liga hatte sich nicht völlig unempfindlich gegenüber wirtschaftlichen Problemstellungen gezeigt, konnte aber keine langfristige und planvolle Wirksamkeit auf diesem Felde entfalten. Die lediglich beobachtende Haltung der Nordamerikaner und die strikte Weigerung der Franzosen, internationale Organisationen in die Diskussion von Kernfragen der Wirtschafts- und Finanzordnung wie Reparationen und interalliierte Kriegsschulden einzuschalten, beschränkten den Völkerbund auf Not- und Aushilfsmaßnahmen, die selten über ein Kurieren an Symptomen hinausgingen. Trotz dieser ungünstigen Voraussetzungen stellte die Liga gelegentlich ihre Nützlichkeit unter Beweis und veranschaulichte, was noch mehr ins Gewicht fiel, daß es prinzipiell möglich war, kostspielige politische und ökonomische Rivalitäten durch neue Formen staatenübergreifender Zusammenarbeit zu mäßigen. Hierher gehört das entschlossene Eingreifen zugunsten der vom wirtschaftlichen Ruin bedrohten „Nachfolgestaaten“ Österreich und Ungarn in den Jahren 1922 und 1924, das eine zumindest vorübergehende Stabilisierung des gesamten, politisch so unheilvoll zersplitterten Donauraumes bewirkte. Bei dieser Gelegenheit nahm sich eine internationale Organisation erstmals in offener und regulärer Weise interner Wirtschaftsfragen wie Haushaltsausgleich, Inflationsbekämpfung, Exportförde-

³²) Zur Fragwürdigkeit des Konzepts der kollektiven Sicherheit vgl. G. B. Ostrower, *Collective Insecurity. The United States and the League of Nations during the Early Thirties*, Lewisburg-London 1979.

³³) Vgl. J. Becker/K. Hildebrand (Hrsg.), *Internationale Beziehungen in der Weltwirtschaftskrise 1929—1933*, München 1980; S.-K. Sharma, *Der Völkerbund und die Großmächte, 1929—1933*, Frankfurt/a. M. 1978; E. Most, *Großbritannien und der Völkerbund, 1925—1934*, Bern-Frankfurt/a. M. 1981.

³⁴) W. R. Sharp, *The United Nations Economic and Social Council*, New York-London 1969.

rung und Kreditgewährung an und ernannte Finanzfachleute als Kommissare, die vor Ort die Erfüllung der vereinbarten Bedingungen überwachten³⁵⁾.

In eine ähnliche Richtung zielte das Bemühen, das deutsch-polnische Verhältnis, das schwer unter den Folgen der Grenzziehung litt, durch eine partielle Verklammerung der wirtschaftlichen Interessen beider Länder zu entkrampfen. So sollte der paritätisch mit Polen und Deutschen besetzte und von einem Neutralen geleitete Danziger „Hafenaus-schuß“ die Prosperität der Freien Stadt zum beiderseitigen Vorteil sichern. Auch die Oberschlesien-Konvention von 1922, die den Teilungsbeschluß ergänzte, war dazu bestimmt, einen heilsamen Zwang zur Kooperation auszuüben und das Gefühl gemeinsamer Verantwortlichkeit für das Schicksal des Industriegebiets und seiner Menschen zu wecken. Beide Regelungen bewährten sich über eine Reihe von Jahren, obgleich Polen wie Deutsche sie für „unnatürlich“ hielten³⁶⁾.

Auf hartnäckigen Widerstand stieß der Völkerbund allerdings immer dann, wenn er zu den Wurzeln der Nachkriegsmalaise vordringen und die Analysen seiner technischen Kommissionen in Taten umsetzen wollte. Alle Anstrengungen, die seit der ersten Weltwirtschaftskonferenz von 1927 unternommen wurden, um der verhängnisvollen Einschränkung des freien Welthandels durch Schutz-zölle und andere Formen des Protektionismus Einhalt zu gebieten, scheiterten an dem kurz-sichtigen, nur aufs eigene wirtschaftliche Überleben bedachten Egoismus der Mitglied-staaten³⁷⁾. Das Unvermögen der Londoner World Monetary and Economic Conference von 1933, als Voraussetzung für eine allgemeine Wiederbelebung den Abwertungswett-lauf zu stoppen und das internationale Wäh-rungssystem zu stabilisieren, kündigte im Zu-sammenhang mit dem Dahinsiechen der Ab-rüstungskonferenz in Genf die engültige Flucht in Nationalismus, Bilateralismus und Autarkismus an³⁸⁾. In der Folgezeit verlager-

ten sich die Völkerbundsaktivitäten zwangs-läufig in die technischen Nebenorgane und angegliederten Institutionen, die Forschung betrieben und — wie die Organisation für Ge-sundheitswesen — unterhalb der Regierungsebene den Menschen praktische Hilfe zukom-men ließen³⁹⁾.

2. Die UNO

Den Vereinten Nationen wurde von vornher-ein ein höheres Maß an Mitverantwortung in wirtschaftlichen und sozialen Belangen einge-räumt, auch wenn die Gründer zunächst nur an die Beseitigung der Kriegsschäden dach-ten. Ihrem Auftrag entsprechend, konnte die neue Weltorganisation sogleich über Finanz-mittel verfügen, die in keinem Verhältnis zu dem bescheidenen Völkerbundbudget stan-den, und die in der Folgezeit proportional so-gar schneller wuchsen als die nationalen Haushalte⁴⁰⁾. Die gegen Ende der Völker-bundsära bevorzugte Methode, wichtige Ar-beiten eigens konstituierten Nebenorganen und autonomen, nur locker an die Hauptor-gane angebotenen „specialized agencies“ zu übertragen, ist dabei allerdings beibehalten worden. Die Folge war, daß die Zahl dieser Einrichtungen, die über einen jeweils eigenen Beamtenapparat, ein eigenes Budget, eigene Organisationsstrukturen und Verfahrensreg-eln verfügen, im Zuge des technischen Fort-schritts und der weltwirtschaftlichen Ver-flechtung sprunghaft zunahm. Das hervorste-chende Merkmal der Nachkriegszeit ist des-halb die Auffächerung der UNO in ein dezent-ralisiertes, sich immer weiter untergliedern-des und verzweigendes Netzwerk von Institu-tionen, das, einer „stillen Revolution“ ver-gleichbar, in fast alle Bereiche menschlichen Handelns eindringt⁴¹⁾.

Manche Einrichtung, so die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), konnte im Rahmen

³⁵⁾ F. P. Walters, a. a. O. (Anm. 7), S. 205ff., 260ff.; The Financial Reconstruction of Austria. General Survey and Principal Documents, Genf 1926.

³⁶⁾ F. Fürstenau, Der Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege von Danzig, Diss., Münster/Westf. 1927; G. Kaeckenbeeck, International Experiment of Upper Silesia. A Study of the Working of the Upper Silesian Settlement, 1922—1937, London 1942. Vgl. J. Monnet, a. a. O. (Anm. 10), S. 108ff.

³⁷⁾ Von einer „wirtschaftlichen Kriegführung“ ab September 1931 spricht E. A. Rosen, Hoover, Roosevelt, and the Brains Trust. From Depression to New Deal, New York 1977, S. 80f.

³⁸⁾ Die Mitverantwortung der USA erörtert E. A. Rosen, a. a. O. (Anm. 37), S. 348ff.; vgl. F. P. Walters, a. a. O. (Anm. 7), S. 423ff., 517ff.

³⁹⁾ Eine „unerwartete Renaissance“ der wirtschaftli-chen und sozialen Völkerbundsorganisationen zwi-schen 1935 und 1939 konstatiert F. P. Walters, ebd., S. 749ff.

⁴⁰⁾ Mit dem ersten Budget der UNESCO hätten vor dem Krieg die jährlichen Ausgaben von Völker-bund, ILO und Haager Gerichtshof zusammen be-stritten werden können. F. P. Walters, a. a. O. (Anm. 7), S. 813. Zwischen 1950 und 1968 stieg der Gesamthaushalt des UNO-Systems (in konstanten Preisen) um 250 %, derjenige der Sowjetunion um 193 %, der USA um 190 % und der meisten westeu-ro-päischen Länder zwischen 130 und 220 %. Die Ausgaben lagen 1950 bei 165 Millionen US-Dollar, 1975 bei ca. 1,8 Milliarden US-Dollar. Zahlen nach E. Luard, International Agencies. The Emerging Framework of Interdependence, London 1977, S. 2 f., 319f.

⁴¹⁾ Der Begriff „quiet revolution“ erscheint E. Luard, a. a. O. (Anm. 40), S. VII, angemessen.

dieses UNO-Systems bruchlos fortwirken⁴²⁾, andere dienten an Anregung und sind ausgebaut und auf ein breiteres Fundament gestellt worden. Ein Beispiel liefert die Kulturarbeit, die in der „Organisation für Geistige Zusammenarbeit“ des Völkerbunds begann und heute von der UNESCO und vom Kinderhilfswerk UNICEF unter egalitärem Vorzeichen und stärker an gesellschaftlichen Grundbedürfnissen wie Alphabetisierung, Schul- und Berufsschulerziehung ausgerichtet, weltweit geleistet wird⁴³⁾. Ähnliches gilt für das gesamte Sozial- und Menschenrechtswesen, dem sich der Völkerbund durch die arbeitsrechtlichen Konventionen der ILO, die Flüchtlingshilfe und den Kampf gegen Drogenmißbrauch und Menschenhandel ebenfalls bereits zugewandt hatte⁴⁴⁾. Die „Universal Declaration of Human Rights“ von 1948 und nachfolgende Sonderkonventionen verleihen allen diesen Aktivitäten eine juristische Grundlage und einen hohen moralischen Rang. Gewiß zeigt die mühevoll Tätigkeits der UNO-Menschenrechtskommission, welche große Kluft sich gerade hier zwischen den feierlichen Zusicherungen und der bedrückenden Praxis vieler Länder auftut. Dennoch erscheint es bedeutsam, daß die internationale Gemeinschaft auch in diesem Bereich aus freien Stücken und durch freie Übereinkunft Recht gesetzt und damit Standards geschaffen hat, an denen sich jede Regierung messen lassen muß⁴⁵⁾.

Andere Aufgaben sind durch die wissenschaftlich-technische Entwicklung erheblich erweitert worden oder haben sich der UNO völlig neu gestellt. In die erste Gruppe fallen die Beschäftigung mit den modernen Kommunikationsmitteln, die Regulierung des Luft- und Seetransportwesens und der Weltwetterdienst, zur zweiten gehören so wichtige Komplexe wie Bevölkerungspolitik, Umweltschutz, Energiesicherung und die Nutzung von Weltraum und Meeresboden als gemeinschaftlicher Besitz der Menschheit⁴⁶⁾.

Der hohe Stellenwert, den ökonomische Belange — im engeren und im weiteren Sinne

— genießen, verdeutlicht, daß die Wirtschafts- und Sozialpolitik tatsächlich zum integralen Bestandteil der Sicherheitsproblematik geworden ist. Ende der fünfziger Jahre verbreitete sich die Einsicht, daß die Funktionsfähigkeit des Weltwährungs- und Welt-handelssystems langfristig nur zu gewährleisten sein werde, wenn es gelinge, das bedrohliche Ungleichgewicht zwischen den reichen Industrienationen und den vornehmlich auf der südlichen Halbkugel angesiedelten armen Ländern zu vermindern und möglichst vollständig abzubauen. Seither rückte die Entwicklungspolitik ins Zentrum der Überlegungen und beanspruchte in steigendem Maße die Aufmerksamkeit und die Mittel nahezu aller UNO-Einrichtungen. Die 1946 gegründete Weltbank, die sich als erste speziell um die Bedürfnisse der Entwicklungsländer kümmerte, erhielt nach und nach Unterstützung durch eine Reihe zusätzlicher Institutionen wie die International Finance Corporation (IFC), die International Development Agency (IDA), das United Nations Development Program (UNDP), die United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) und schließlich die United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Parallel hierzu wurden die Zollkonferenz GATT und der Internationale Währungsfonds (IMF), die sich ursprünglich vor allem den Handels- und Finanzproblemen der Industriestaaten gewidmet hatten, durch die Zunahme ihrer Mitglieder auf weit über hundert immer stärker in die Entwicklungspolitik hineingezogen⁴⁷⁾.

In der gegenwärtigen Situation, in der die zweifelsfrei erzielten Entwicklungserfolge durch die akuten Finanznöte zahlreicher Länder, die Stagnation des Welthandels und einen aufkommenden Protektionismus gefährdet sind⁴⁸⁾, treten allerdings auch beträchtliche Konstruktionsmängel dieses vielgestaltigen UNO-Systems zutage. Die Vorteile der Dezentralisation und Spezialisierung — eine gewisse Unabhängigkeit von den politischen Konstellationen in der Generalversammlung, die Mitarbeit von Ländern, die erst zu einem

⁴²⁾ A. Alcock, *History of the International Labour Organization*, London 1971.

⁴³⁾ J. P. Sewell, *UNESCO and World Politics. Engaging in International Relations*, Princeton (N. J.) 1975.

⁴⁴⁾ F. P. Walters, a. a. O. (Anm. 7), S. 175 ff.

⁴⁵⁾ Text der Universal Declaration abgedruckt in v. Bredow, *Geschichte und Organisation der UNO*, S. 80 ff. Eine Aufstellung aller Menschenrechtskonventionen von UNO, ILO und UNESCO findet sich bei H. K. Jacobsen, a. a. O. (Anm. 9), S. 353 f.

⁴⁶⁾ Aufgaben, Struktur und Geschichte der entsprechenden Institutionen skizziert E. Luard, a. a. O. (Anm. 40), S. 11 ff.

⁴⁷⁾ Vgl. D. C. Dicke, *Die administrative Organisation der Entwicklungshilfe durch die Vereinten Nationen*, Frankfurt/a. M. 1972; M. Ferber/G. Winkelmann, *Internationaler Währungsfonds, Weltbank, IDA, IFC*, Frankfurt/a. M. 1972; G. Heiduk, *Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD*, Baden-Baden 1973; K. Glaubitt, *Elemente einer neuen Weltwirtschaftsordnung. Verhandlungsstand zu UNCTAD V*, Basel 1979; J. Riedel, *Multilaterale Industriekooperation. Die Initiative von UNIDO und weitere Ansätze*, München 1980.

⁴⁸⁾ Siehe die Dokumente zur Jahresversammlung von IMF und Weltbankgruppe, in: *Europa-Archiv*, 37 (1982), D 583 ff.

späteren Zeitpunkt Vollmitglieder wurden (dazu zählt auch die Bundesrepublik Deutschland, die 1973 zusammen mit der DDR in die UNO aufgenommen wurde)⁴⁹⁾, größere Eigeninitiative der Organisationen und optimale Ausnutzung des technischen Sachverstands — müssen mit Unübersichtlichkeit, Kompetenzenwirrwarr und entsprechenden Koordinierungsschwierigkeiten erkauft werden⁵⁰⁾.

Da eine starke Zentralinstanz fehlt, besteht die Gefahr, daß der „Nord-Süd-Dialog“, von dem sich die Staaten der „Dritten Welt“ eine gerechtere, ihre Belange besser berücksichtigende Weltwirtschaftsordnung erhoffen, in verschiedenen UNO-Gremien gleichzeitig, aber in keinem wirklich autoritativ und verbindlich geführt werden wird. Dies wiederum könnte den Industrienationen, die sich ohnehin häufig auf die Anklagebank versetzt und majorisiert fühlen, zum Vorwand dienen, um die entscheidenden politischen Verhandlungen außerhalb der Weltorganisation zu führen. Damit würde die UNO, die über die reichhaltigsten Erfahrungen auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik verfügt und bei der die Informationen aus allen Teilsystemen zusammenlaufen, wieder in eine Beobachterrolle zurückgedrängt. Die augenblickliche Krise läßt erkennen, daß einige entwickelte Länder angesichts eigener Haushaltssorgen ihr Engagement in den internationalen Gremien drosseln und bilateralen oder multilateralen Verhandlungen den Vorzug geben.

Trotz dieser Einschränkungen wird man in der Gewichtsverlagerung von den eigentlich politischen Organen hin zu den mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen befaßten, dabei aber keineswegs völlig „unpolitischen“ Neben- und Sonderorganisationen das markanteste Unterscheidungsmerkmal zwischen Vereinten Nationen und Völkerbund sehen

IV. Schlußbetrachtung

Völkerbund und Vereinte Nationen haben neue Formen der Bürokratie und der Diplomatie geschaffen. Darüber hinaus bildeten sie Kristallisationspunkte für eine „öffentliche

müssen. Es bewahrheitet sich, daß die Zusammenarbeit dort am leichtesten fällt und die fruchtbarsten Resultate zeitigt, wo der Druck gemeinsamer Nöte und Bedürfnisse ideologische Streitigkeiten hinter pragmatische Erwägungen zurücktreten läßt. In weit höherem Maße, als dies dem Völkerbund je gelingen konnte, beeinflussen und verändern die UN-Organisationen deshalb das alltägliche Leben der Menschen — eine Tatsache übrigens, die von den Betroffenen nicht immer deutlich wahrgenommen wird.

Andererseits heißt „internationale Organisation“ im ökonomischen Bereich ebensowenig „Weltregierung“ wie im politischen und militärischen. Fundamentale Widersprüche zwischen den nunmehr „drei Welten“ bestehen fort, und die Zusammenarbeit auf zahlreichen Sachgebieten kann die politischen Grundeinstellungen wenn überhaupt, dann nur sehr langfristig verändern. Die UNO legt Verhaltensregeln und moralisch-ethische Standards fest, sie bündelt die Anstrengungen einzelner Staaten zu gemeinsamen Programmen und bietet Informationen, Dienstleistungen sowie technischen und finanziellen Beistand an. Dabei bleibt sie aber auf das freiwillige Einverständnis der Regierungen angewiesen, das sie von Fall zu Fall durch Autorität, Sachverstand und Überzeugungskraft herbeiführen muß. Fraglos sind die UNO-Gremien an der Überwachung und Steuerung der Kapital- und Warenströme und damit an der Verteilung des Weltsozialprodukts beteiligt⁵¹⁾. Sie wirken aber nur komplementär zu den Marktkräften und ersetzen weder die Wirtschaftspolitik der Regierungen noch die private Initiative. Gegenwärtig spricht deshalb nur wenig für die teils erhoffte, teils befürchtete Heraufkunft einer über die UNO zentral gelenkten „Weltplanwirtschaft“.

Weltmeinung“, deren Einfluß auf die Geschicke der Menschheit heute nicht mehr zu leugnen ist. Mit der Herausbildung eines Beamtentums, das einen eigenen „esprit de corps“ entwickelt und sich einem den partiku-

⁴⁹⁾ Die beiden deutschen Staaten wurden am 18. 9. 1973 in die UNO aufgenommen. Die Bundesrepublik gehörte zuvor schon sämtlichen Sonderorganisationen an, die DDR arbeitete seit 1972 in der UNESCO mit. Vgl. E.-O. Czempel, Macht und Kompromiß. Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen 1956—1970, Düsseldorf 1971; W. Bruns, Die Uneinigen in den Vereinten Nationen. Bundesrepublik Deutschland und DDR in der UNO, Köln 1980; U. Scheu-

ner/B. Lindemann, Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland, München-Wien 1973.

⁵⁰⁾ Kritik und Reformvorschläge bei E. Luard, a. a. O. (Anm. 40), S. 264 ff.

⁵¹⁾ Vgl. H. K. Jacobsen, a. a. O. (Anm. 9), S. 217 ff.; D. Wallace, Jr./H. Escobar (Eds.), The Future of International Economic Organizations, New York-London 1977.

laren Interessen der Staaten übergeordneten Gemeinwohl verpflichtet fühlt, hat der Trend zur Bürokratisierung, der den neuzeitlichen Staat kennzeichnet, auf die internationale Ebene übergegriffen⁵²). Zur Kehrseite dieses auf Ordnung, Berechenbarkeit, Kontinuität und Regelmäßigkeit angelegten Trends gehört die enorme Vergrößerung der Behördenapparate, die oft in keinem rechten Verhältnis zu der Leistungssteigerung zu stehen scheint. Auch fördert die Bürokratisierung eher den Hang zur Routine als zu so dringend erforderlichen Eigenschaften wie Initiative, Beweglichkeit und Erfindungsgabe. Insbesondere droht sie die Weltorganisation aber immer strikteren „Sachzwängen“ zu unterwerfen und sie auf diese Weise dem gewöhnlichen Bürger zu entfremden, um dessen lebendige Mitarbeit und moralische Unterstützung schon der Völkerbund gerungen hatte. Nur wenn die UNO in dieser Hinsicht zu periodischen Reformen und Kurskorrekturen fähig bleibt, wird sie sich vor Erstarrung und Leerlauf hüten können.

Entgegen den hochgesteckten Erwartungen mancher seiner Befürworter hat der Völkerbund die internationale diplomatische Szenerie nicht grundlegend verändert. Eine abrupte Ablösung der „alten“, aristokratischen, volksfernen Geheimdiplomatie durch die „neue“, offene, demokratische Diplomatie fand nicht statt. Die Wandlungen vollzogen sich über längere Zeiträume, und manche Tradition lebt noch in der heutigen Praxis fort. Tatsächlich ist der Befund keineswegs eindeutig, denn während sich die Regierungen bemühen, ihre Konferenz-, Reise- und Gipfeldiplomatie als zunehmend offen darzustellen, nimmt die UNO gelegentlich das moralische Recht in Anspruch, Krisenverhütung unter dem Schlagwort der „preventive diplomacy“ vertraulich zu betreiben.

Insgesamt gesehen haben Völkerbund und Vereinte Nationen aber zwei Entwicklungslinien verstärkt, die für den breiten Modernisierungsprozeß charakteristisch sind, den die Diplomatie im 20. Jahrhundert durchlief⁵³). Zum einen hat sich der Aufgabenbereich der

Diplomatie erheblich erweitert und wirtschaftliche, soziale, kulturelle und wissenschaftliche Belange einbezogen. Dies kommt in der fortlaufenden Differenzierung und Spezialisierung des diplomatischen Dienstes zum Ausdruck und spiegelt sich im umfassenden Katalog der Themen, mit denen sich internationale Organisationen heute befassen. Zum anderen haben multilaterale und internationale Formen des diplomatischen Verkehrs gegenüber den früher vorherrschenden bilateralen allgemein an Bedeutung gewonnen⁵⁴). Die zweiseitigen Beziehungen bilden zwar nach wie vor das Fundament, auf dem die Staatengemeinschaft ruht. Mehr und mehr Probleme sind jedoch ihrer Natur nach nicht mehr bilateral zu bewältigen und verlangen deshalb nach alternativen Lösungen, sei es im regionalen oder im internationalen Rahmen.

Nirgends wird der hieraus resultierende Stilwandel der Diplomatie besser sichtbar als in Organisationen wie GATT und UNCTAD, wo die Nationen kaum mehr individuell, sondern vielmehr als Mitglieder von Staatengruppen auftreten und Gruppeninteressen verfechten⁵⁵). Indem die UNO also der sterilen Konfrontation entgegenwirkt und dafür sorgt, daß dieser Prozeß der kompetitiven, wettbewerbsmäßigen Entscheidungsfindung in dauerhaften und regulären Bahnen verläuft, hat sie die moderne Diplomatie um eine zusätzliche Dimension bereichert und ist im gleichen Zuge zu ihrem festen, unverzichtbaren Bestandteil geworden.

Ähnlich wie sich im 17. und 18. Jahrhundert, zuerst in England, dann auch auf dem Kontinent, eine „bürgerliche Öffentlichkeit“ herausbildete, die der jeweiligen Staatsmacht kritisch entgegentrat, erlebt dieses Jahrhundert parallel zu den Fortschritten der Kommunikationstechnik die Entstehung einer die Staatsgrenzen mißachtenden „Weltöffentlichkeit“. Von den schwerwiegenden Einschränkungen, denen die freie Meinungsäußerung in großen Teilen der Welt bis heute unterliegt, scheint diese Entwicklung nur gebremst, nicht aber aufgehalten werden zu können.

Schon der Völkerbund versuchte, über die verschiedenen privaten Friedensgesellschaften und League of Nations Societies mit dieser neuen Öffentlichkeit Fühlung zu halten, und wollte ihr moralisches Gewicht für seine

⁵²) Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Rede Dag Hammarskjölds über „The International Civil Service in Law and Fact“ am 30. 5. 1961 in Oxford, abgedruckt in D. A. Key (Ed.), *The United Nations Political System*, New York 1972, S. 142ff. Vgl. Th. G. Weiss, *International Bureaucracy*, Lexington (Mass.) 1975; N. A. Graham/R. S. Jordan (Eds.), *The International Civil Service. Changing Roles and Concepts*, New York 1980.

⁵³) Diesem Modernisierungsprozeß widmet die Zeitschrift *Relations Internationales* die Hefte 31 (1982) und 32 (1983) unter dem Titel „Les formes nouvelles de la diplomatie au XX^e siècle“.

⁵⁴) Über die Anfänge dieser Entwicklung J. Heideking, *Oberster Rat — Botschafterkonferenz — Völkerbund. Drei Formen multilateraler Diplomatie nach dem Ersten Weltkrieg*, in: *Historische Zeitschrift*, 231 (1980), S. 589ff.

⁵⁵) R. L. Rothstein, *Global Bargaining. UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, Princeton (N. J.) 1979.

Zwecke nutzbar machen⁵⁶⁾. In der Zwischenkriegszeit erwiesen sich diese Ansätze jedoch als zu schwach, um dem wiederaufflammenden Nationalismus Paroli zu bieten. Die heute weltweit erhobenen Forderungen nach Friedenssicherung, Rüstungsbegrenzung, solidarischer Hilfe für die armen Völker, Schutz der natürlichen Umwelt, sparsamer und sinnvoller Nutzung der Bodenschätze und Energiequellen und Gewährleistung der grundlegenden Menschenrechte stehen weitestgehend im Einklang mit den Zielsetzungen der UNO-Charta.

Speziell in der Abrüstungsfrage scheint der öffentliche Druck auf die Regierungen, den die UNO 1982 durch die Einberufung einer Sondervollversammlung verstärkt hat⁵⁷⁾, inzwischen zumindest psychologische Wirkung zu zeitigen. Als Transmissionsriemen zwischen öffentlicher Meinung und Weltorganisation dienen nicht mehr allein die Medien und nationale Einrichtungen wie etwa die „Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen“. Unterdessen ist eine Vielzahl von „in-

ternational non-government organizations“ hinzugekommen, die im Sinne der UNO arbeiten und immer häufiger sogar beratenden Status erhalten⁵⁸⁾. Hier deutet sich eine Ergänzung von ideellem Engagement und praktischer Wirksamkeit an, die man ebenfalls zu den strukturellen Verbesserungen gegenüber der Völkerbundsperiode zählen darf.

Von der engen Verklammerung zwischen den Institutionen des UNO-Systems und einer demokratisch gebildeten Weltmeinung dürfte es jedenfalls in hohem Maße abhängen, ob aus dem Prinzip der internationalen Organisation künftig eine neue Form von „world government“ erwachsen wird, die weniger auf Zwang und Sanktionen als auf Konformitätsdruck, wechselseitigem Nutzen und verunftsgemäßer Konsensbildung gründet.

⁵⁶⁾ F. P. Walters, a. a. O. (Anm. 7), S. 199 ff.

⁵⁷⁾ Dokumente abgedruckt in: Europa-Archiv, 37 (1982), D 443 ff.

⁵⁸⁾ H. K. Jacobsen, a. a. O. (Anm. 9), S. 403, berechnet die Zahl dieser „INGOs“ für 1970 auf 2 300, von denen ca. ein Sechstel beratenden Status hatten. Die Tendenz ist seit 1970 weiter stark steigend. Vgl. B. Mennis/K. P. Sauvart, *Emerging Forms of Transnational Community*, Lexington (Mass.) 1976; R. L. Merritt/B. M. Russett (Eds.), *From National Development to Global Community. Essays in Honor of K. W. Deutsch*, London 1981.

Zehn Jahre Vollmitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen

I. Problemstellung und Fragen

Am 18. September 1983 sind die beiden deutschen Staaten zehn Jahre Vollmitglied der Vereinten Nationen. Inwieweit ist heute noch bewußt, wie die Bundesrepublik und die DDR Vollmitglied wurden?

— Meinungsumfragen in der Bundesrepublik ermittelten 1973 Desinteresse in weiten Teilen der Bevölkerung, aber auch kaum vorhandene Informationen über die UNO.

— Die DDR drängte in die UNO, die Bundesrepublik blieb abwartend.

— Beide, Bundesrepublik wie DDR, konnten wegen des Erfordernisses, daß alle Mitglieder des Sicherheitsrats einer Aufnahme zustimmen müssen, nur gemeinsam Mitglied werden. (Gegen die alleinige Aufnahme eines deutschen Staates hätte es Gegenstimmen gegeben.)

— Die Vier Mächte sprachen eine gemeinsame Empfehlung aus, wobei der Vorbehalt für Deutschland als Ganzes ausdrücklich erwähnt wurde.

— Der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR vom 21. Dezember 1972, der am 8. November 1972 paraphiert wurde, schuf politisch die Voraussetzung für die Einbeziehung der DDR in das System der Vereinten Nationen.

— Gegen die Stimmen der CDU/CSU wurde das Beitrittsgesetz zu den Vereinten Nationen im Deutschen Bundestag verabschiedet; die beiden deutschen Staaten konnten 133. und 134. Mitglied der Weltorganisation werden. Die DDR erklärte ihr ihre Bereitschaft in der UNO und in den Sonderorganisationen gleichberechtigt und gleichverpflichtet mitzuarbeiten.

— Drittstaaten sahen im Beitritt der beiden deutschen Staaten die Erledigung der deutschen Frage. In der Bundesrepublik gab es Erwartungen und Forderungen, insbesondere bei der CDU/CSU, die mit dem Tenor vorgebracht wurden, die Regierung Brandt-Scheel müsse die deutsche Frage zum internationalen Thema machen.

— Nicht zuletzt gab es Ungewißheiten und zahlreiche Fragen, die sich auf das Verhalten beider deutscher Staaten sowie ihr Verhältnis zueinander bezogen. Wird es zur deutsch-

deutschen Konfrontation kommen? Können sich beide — beschränkt — auf dem Feld der Zusammenarbeit verständigen? Welche Rolle spielt die deutsche Frage? Wie ist das Verhältnis der beiden deutschen Staaten bei ihrem Abstimmungsverhalten zu ihren jeweiligen Führungsmächten? Was werden die beiden deutschen Staaten zu den großen Themen der UNO beitragen?

Heute, nach zehn Jahren Mitgliedschaft und Mitarbeit, können bereits einige verallgemeinerungsfähige Aussagen und Prognosen über das Verhalten der beiden deutschen Staaten sowie über ihr Verhältnis zu zentralen Fragen der UNO gemacht werden.

1. Interessante Fragen — schwierige Antworten

Das Verhältnis von Staaten zur Weltorganisation sowie ihr Verhalten in dieser ist eine komplexe Angelegenheit. Im Falle der beiden deutschen Staaten kommt zur Komplexität noch die Kompliziertheit, zumal in rechtlicher Hinsicht.

Es ist erstaunlich, daß es bis heute lediglich ein Buch gibt, das die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen vergleichend ins Blickfeld nimmt¹⁾. Weder die bundesdeutsche DDR-Forschung noch diejenigen, die sich in der DDR mit der Bundesrepublik befassen, haben sich dieses Themas angenommen. Ist es zu schwierig oder uninteressant? Uninteressant kann das Thema nicht sein; denn Politiker und Publizisten bei uns reden über dieses Thema, wenngleich nicht selten unter einem eingeeengten Blickwinkel: Was kann die UNO für die „deutsche Frage“ tun?

¹⁾ Vgl. W. Bruns, Die Uneinigen in den Vereinten Nationen. Bundesrepublik Deutschland und DDR in der UNO, Köln 1980 (dieses Buch ist in seinen strukturellen Aussagen immer noch gültig). Über deutsch-deutsche Beziehungen in der UNO siehe G. Zieger (Hrsg.), Deutschland und die Vereinten Nationen, Köln u. a. 1981.

Vom Verfasser liegen zahlreiche Aufsätze zur Thematik dieses Beitrags vor, darunter etwa: Nebeneinander und gegeneinander, in: Der Überblick, 18 (1982) 3, S. 15 ff. Bezogen auf die beiden deutschen Staaten hat der Verfasser seit 1974 im „Deutschland-Archiv“ kontinuierlich die UNO-Politik von DDR und Bundesrepublik analysiert.

Dies ist in der Tat ein Aspekt unter vielen möglichen. Es gibt andere (wichtigere) Fragen, die es zu beantworten gilt, wie etwa die: Warum konnten Bundesrepublik und DDR erst relativ spät Vollmitglied der Vereinten Nationen werden? Welche Zwischenbilanz läßt sich nach zehn Jahren Vollmitgliedschaft ziehen? Wie ist ihr Verhältnis zur UNO? Was machen sie in den Sonderorganisationen? Lassen sich aus der bisher gezeigten Mitarbeit im UNO-System verallgemeinerungsfähige Aussagen über Verhaltensmuster und Einstellungen herausarbeiten? Welches Abstimmungsverhalten zeigten Bundesrepublik und DDR im ersten Dezennium ihrer Vollmitgliedschaft? Wie passen ihre Vorschläge und Positionen in die internationale politische Landschaft? Wie mehrheitsfähig sind die Positionen der Bundesrepublik und die der DDR? Was tun Bundesrepublik und DDR für die Entwicklungsländer (multilaterale Entwicklungshilfe)? Gibt es in beiden deutschen Staaten so etwas wie eine intakte UNO-Forschung? Welche Prognosen für die nächsten Jahre lassen sich aus der Analyse ihrer bisherigen UNO-Politik ableiten? Welche Verhaltensmodi dominieren im Verhältnis beider deutscher Staaten zueinander? Kooperation, Competition oder Konfrontation? Und nicht zuletzt: Welche Rolle hat die „deutsche Frage“ in diesen zehn Jahren gespielt?

2. Zur Beitrittsgeschichte

Die Frage, warum die beiden deutschen Staaten erst 24 Jahre nach ihrer Staatsgründung Vollmitglied der Weltorganisation werden konnten, lenkt die Aufmerksamkeit auf den deutschlandpolitischen Zusammenhang, den die Bundesregierung unter der Kanzlerschaft Willy Brandts (Außenminister Walter Scheel) hergestellt hat und der bis heute in den einschlägigen DDR-Publikationen entweder bestritten oder „einfach“ unterschlagen wird.

Ohne die „Aufnahmegeschichte“ hier im einzelnen nachzeichnen zu können²⁾, sollen doch einige Anmerkungen vorangestellt werden, zumal sie von der DDR bisher trotz ihrer umfangreichen UNO-Literatur nicht thematisiert wurde und bei uns in Vergessenheit geraten zu sein scheint:

Erst 28 Jahre nach der Gründung der Vereinten Nationen und 24 Jahre nach der Konstituierung der beiden deutschen Staaten konnten die Bundesrepublik Deutschland und die DDR 1973 ihr Debüt als Vollmitglieder bei der Weltorganisation geben. Während die

Bundesrepublik Deutschland seit den frühen fünfziger Jahren in allen Sonderorganisationen der UNO mit Sitz und Stimme vertreten war und in New York einen offiziellen Beobachterstatus hatte, gelang es der DDR trotz wiederholter Versuche erst am 21. November 1972 (einige Tage nach der Paraphierung des Grundlagenvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR), Mitglied einer Sonderorganisation (UNESCO) zu werden.

Bis zur Paraphierung des Grundlagenvertrages scheiterten alle Versuche der DDR, ihr Statusdefizit in der internationalen Politik auszugleichen und mit der Bundesrepublik Deutschland gleichzuziehen. Bis zur Erlangung ihrer Mitgliedschaft in der UNESCO blieb die UNO-Politik der DDR auf eine nichtformalisierte Ad-hoc-Partizipation beschränkt.

Eine Alleinmitgliedschaft der DDR in der UNO war nach der UN-Charta und vom politischen Fahrplan der sozialliberalen Bundesregierung her nicht möglich. Nach der sog. Scheel-Doktrin war Voraussetzung für eine Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in der UNO eine „akzeptable“ Formalisierung der deutsch-deutschen Beziehungen. Die DDR hat diesen politischen Zusammenhang zwischen Grundvertrag und UNO-Mitgliedschaft zunächst heftig geleugnet, dann jedoch stillschweigend geduldet. Das Procedere für die Aufnahme von Staaten in die UNO ist in der Charta, insbesondere im Artikel 4, und in der Geschäftsordnung der Vereinten Nationen geregelt.

Die politischen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft sind fixiert in Art. 4.2 der Charta: „Die Aufnahme eines solchen Staates als Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt auf Empfehlung des Sicherheitsrates durch Beschluß der Generalversammlung.“ Der entscheidende Punkt ist der, daß alle fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates für den Aufnahmeantrag stimmen müssen. Gegen eine alleinige Aufnahme der Bundesrepublik hätte die UdSSR gestimmt, gegen eine alleinige Aufnahme der DDR hätten die drei Westmächte gestimmt (vermutlich auch die VR China).

Der enge politische Zusammenhang zwischen deutsch-deutschem Grundvertrag, Ausgang der Bundestagswahl (vom 19. November 1972) und der „Anerkennungswelle“ der DDR als Vorläufer der UNO-Mitgliedschaft wird dadurch ausgedrückt, daß am Montag nach der Wahl, also am 20. November 1972, und nach vorher vollzogener Paraphierung des Grundlagenvertrages ein Vertreter des Bonner Aus-

²⁾ Vgl. im einzelnen bei B. Zündorf, Die Ostverträge, München 1979, hier insbes. S. 285 ff.

wärtigen Amtes nach Paris flog, um für die Aufnahme der DDR in die UNESCO „grünes Licht“ zu geben. Am Dienstag, dem 21. November 1972, wurde die DDR innerhalb von drei Minuten (!) Mitglied der UNESCO — mit demonstrativer Zustimmung der Bundesrepublik.

Mit der Veränderung des Stellenwerts der deutschen Frage in der Strategie der Westmächte und unter den Bedingungen diplomatischer Entspannung zwischen den USA und der UdSSR mußte die Bundesrepublik ihre Beziehungen zur DDR überprüfen. Es zeigte sich — zuerst 1968 in der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und in der UNESCO —, daß es der Bundesrepublik Deutschland, die bereits seit den fünfziger Jahren Mitglied in

allen Sonderorganisationen war, auf Dauer nicht möglich sein würde, ihre alleinige Präsenz gegen die forcierten Versuche der DDR, „gleichberechtigt“ (so das erklärte Ziel) im UNO-System mitzuarbeiten, zu behaupten. Der Tatbestand, daß die DDR-Anträge auf Aufnahme in die WHO und in die UNESCO 1968 und 1970 nicht mehr — wie bis dahin — prinzipiell abgelehnt, sondern lediglich vertagt wurden³⁾, signalisierte eine veränderte Situation. Ende der sechziger Jahre konnte die Bundesrepublik die Aufnahme der DDR in die WHO und die UNESCO nur noch mit dem Hinweis auf die bevorstehende Formalisierung des deutsch-deutschen Verhältnisses, die einer UNO-Aufnahme der DDR vorausgehen sollte, verhindern, also nicht mehr grundsätzlich, sondern nur noch temporär.

II. Die Bundesrepublik Deutschland und die DDR in den Hauptorganen

1. Zur Bedeutung des Abstimmungsverhaltens in der Generalversammlung

Die methodische Zulässigkeit und die politische Notwendigkeit einer detaillierten Abstimmungsanalyse als eines wichtigen Indikators für die UNO-Politik eines Staates und die Konzentration auf die Generalversammlung (GV) ergeben sich aus einer Reihe von Überlegungen:

Die GV ist zwar nur eines der sechs Hauptorgane der UNO, sie ist jedoch das einzige, das aus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen besteht. Drei Gründe rechtfertigen die prioritäre Aufmerksamkeit für die GV:

1. Die DDR entzieht sich einem Vergleich dadurch, daß sie in acht von 15 Sonderorganisationen nicht vertreten ist, obgleich sie das

Recht und — wie nicht wenige sagen — die Pflicht zur Mitgliedschaft hätte.

2. Die GV ist das einzige Hauptorgan, in dem beide deutsche Staaten „gleichberechtigt“ und seit 1973 kontinuierlich vertreten sind. Die Bundesrepublik war 1977/78 nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat, die DDR 1980/81. Im Internationalen Gerichtshof (IGH) ist die Bundesrepublik durch Professor Mosler vertreten, die DDR nicht. Im Wirtschafts- und Sozialrat ist die Bundesrepublik stets Mitglied gewesen, die DDR mit Unterbrechungen. Im Treuhandrat, der mit der Aufgabe betraut ist, noch nicht unabhängige Kolonien in

³⁾ S. Frank, Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur, Stuttgart 1981, hier insbes. S. 213 ff.

Tabelle 1

Mitgliedschaft in Hauptorganen (nach Art. 7 der UNO-Charta)	Mitgliedschaft in Hauptorganen (nach Art. 7 der UNO-Charta)	
	DDR	Bundesrepublik
Generalversammlung (GV)	seit 1973	seit 1973
Wirtschafts- und Sozialrat (WSR)	von 1974 bis 1976 und von 1979 bis 1981 und dann wieder ab 1983	seit 1974
Internationaler Gerichtshof (IGH)	—	seit 1976
Treuhandrat (TR)	—	—
Sicherheitsrat (SR)	von 1980 bis 1981	von 1977 bis 1978
Generalsekretariat (GS)	(Hier gibt es keine Mitgliedstaaten, sondern Stellenbesetzungen, wobei Staaten bestimmte Quoten haben.)	

die Unabhängigkeit zu führen, sind beide nicht vertreten und werden auch nicht Mitglied werden. Im Generalsekretariat sind beide durch hohe Beamte repräsentiert.

Den Posten des Generalsekretärs werden beide wohl wegen des Neutralitätsgebots nicht besetzen können. Zudem handelt es sich bei den Hauptorganen der UNO — mit Ausnahme der GV — um Gremien mit begrenzter Mitgliederzahl, in die die sog. Regionalgruppen ihre Vertreter entsenden.

Die GV eignet sich deshalb für eine Abstimmungsanalyse, weil ihre Tagesordnung (meistens etwa 200 Punkte) den Problemhaushalt der internationalen Politik widerspiegelt. Die Staaten werden zu vergleichbaren Stellungnahmen gezwungen.

Aus der Außenpolitikforschung ist bekannt, daß jede Außenpolitik — und die UNO-Politik gehört dazu — zu ihrem Erfolg zweierlei bedarf: eines inneren Konsenses, also einer innenpolitischen Vertretbarkeit, und einer äußeren Kompatibilität, also Vereinbarkeit mit dem internationalen System.

Der Zweck ist hier die Erfassung der internationalen Position eines Staates, wie sie über die UNO vermittelt wird. Die internationale Position und damit die „äußere Kompatibilität“ bzw. „Inkompatibilität“ läßt sich ausdrücken in der Vereinbarkeit einer Position mit jenen Gegenständen, die in der UNO diskutiert und in Resolutionsform gegossen werden. Das Abstimmungsverhalten und der Grad an Übereinstimmung des eigenen Verhaltens mit dem Abstimmungsergebnis gibt einen verallgemeinerungsfähigen Hinweis auf die Mehrheitsposition eines Staates. Neben diesem aktuellen Aussagewert der Kategorie hat die „äußere Kompatibilität“ auch einen prospektiven Gebrauchswert: Sie gibt in etwa den Grad der Wahrscheinlichkeit an, mit der Staaten bzw. Staatengruppen Mehrheiten für sich und gegen andere mobilisieren können. Die Berechtigung der Anwendung dieser Kategorie ergibt sich aus drei Gründen:

1. Die Bemühungen beider deutscher Staaten — in- und außerhalb der UNO — zeigen, daß sie die Mehrheitsfähigkeit ihrer Positionen, ihrer Ziele und Mittel anstreben. Diese Aktivitäten werden nur unterschiedlich bezeichnet. Für die DDR ist die „äußere Kompatibilität“ ein Synonym für die Formel vom „veränderten Kräfteverhältnis zugunsten des Friedens und des Sozialismus“.

2. Die Antwort auf unsere Leitfrage erlaubt hinreichend gesicherte Aussagen darüber, wie mehrheitsfähig die Positionen der beiden

deutschen Staaten sind, und über die Chancen, die UNO als Instrument zur Beförderung eigener Ziele gegen die des anderen einzusetzen.

3. Die Frage nach der Vereinbarkeit von Positionen, Zielen und Mitteln eines Staates mit der internationalen Politik lenkt den Blick vom „Deutsch-deutschen“ weg und die Aufmerksamkeit hin auf die Situation in der Weltorganisation. Bei allem Interesse, darüber verständlicherweise den deutschen Staaten in der UNO entgegengebracht wird, sollte nicht übersehen werden, daß die Bundesrepublik und die DDR lediglich zwei der nunmehr 157 Mitglieder sind.

Auch für die DDR ist das Abstimmungsverhalten eines Staates indikativ. So nimmt sie beispielsweise das von der Mehrheit abweichende Verhalten der USA als „eindeutigen Beweis für die destruktive Haltung“ in Abrüstungsfragen⁴⁾. Das eigene gilt der DDR als Beweis für konstruktives Verhalten. Obwohl die Zulässigkeit von Abstimmungsanalysen anerkannt wird, so zeigt sich jedoch bei näherem Hinsehen, daß die DDR bislang keine einzige vollständige Untersuchung über ihr Abstimmungsverhalten vorgelegt hat.

2. Bilanz des deutsch-deutschen Abstimmungsverhaltens in den Vereinten Nationen

Eine Untersuchung des deutsch-deutschen Abstimmungsverhaltens im Zeitraum von 1973 bis 1982/83 auf der Grundlage von über 1 500 strittigen Resolutionen der Generalversammlung ergibt folgenden Befund:

1. Im Verhältnis zu den Führungsmächten: Während die DDR in zehn Jahren lediglich in sieben Fällen von ihrer Führungsmacht Sowjetunion abwich, ergibt sich im Verhältnis Bundesrepublik-USA ein völlig anderes Bild: Bei fast jeder zweiten strittigen Resolution stimmte die Bundesrepublik nicht mit den USA überein. Insofern lassen sich — bezogen auf die UNO — die USA nicht als Führungsmacht bezeichnen.

2. Im Verhältnis Bundesrepublik-DDR: Das Abstimmungsverhalten beider deutscher Staaten ist signifikant unterschiedlich; nur in Ausnahmefällen gab es bei strittigen Resolutionen Übereinstimmung.

3. Die DDR konnte bislang häufig mit der Mehrheit abstimmen, insbesondere bei Themen wie Naher Osten und Südliches Afrika.

⁴⁾ Vgl. etwa IPW-Berichte, (1982) 6, S. 64.

Die Bundesrepublik war oft in Minderheitenpositionen.

4. Beide deutsche Staaten haben sich aktiv an der Einbringung bzw. Miteinbringung von Resolutionen beteiligt, allerdings nie in bilateraler Kooperation, allenfalls bei nicht strittigen Resolutionen mit zahlreichen anderen Nationen (in der Regel 30—40 Miteinbringer). Die Themen waren unterschiedlich: Während die DDR in ausgewählten Fragen der Abrüstung und der internationalen Sicherheit vorrangig aktiv wurde, konzentrierte sich die Bundesrepublik auf Vertrauensbildende Maßnahmen, Flüchtlingsfragen, Geiselnkonvention und Menschenrechtsfragen allgemein.

3. Das Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten auf der 37. Generalversammlung

Das in der Tabelle 2 zum Ausdruck kommende Abstimmungsverhalten in den Hauptausschüssen der GV ist durchaus typisch insofern, als auch in den vorangegangenen Sitzungen der GV ähnlich abgestimmt wurde⁵⁾. Die von der Mehrheit abweichende Quote der Bundesrepublik war erheblich höher als die der DDR. Die Art, wie in der UNO Probleme des Nord-Süd-Gefälles, Fragen der Abrüstung und der Menschenrechte, die Rolle der Befreiungsbewegungen und das Nah-Ost-

⁵⁾ Vgl. W. Bruns, Zehn Jahre Gegeneinander und Nebeneinander in der UNO. Die beiden deutschen Staaten auf der 37. Generalversammlung, in: Deutschland-Archiv, 16 (1983) 7, S. 720—728.

Problem behandelt werden (ohne Ausschußberatung, 1. Hauptausschuß sowie 2., 3. und 4. Hauptausschuß), erleichtert der DDR das Mitschwimmen in der durch die Entwicklungsländer dominierten Mehrheit. Diese Mehrheitsverhältnisse kann man kritisieren, man sollte sie jedoch nicht ignorieren, indem etwa in der Bundesrepublik immer wieder verlangt wird, diese UNO mit „deutschen Problemen“ zu befassen. Lediglich im fünften Hauptausschuß (wo es um Haushaltsfragen geht) häufen sich im Falle der DDR (an der Seite der UdSSR) die Nein-Stimmen. Im Falle der Bundesrepublik ist der häufige Gebrauch der Enthaltung kennzeichnend, was Spötter zu der Feststellung veranlaßte: In der UNO gibt es die Nein- und die Ja-Stimme und das „German-vote“.

4. Unterschiede im Abstimmungsverhalten bei Abrüstungsresolutionen

1. Bei allen Resolutionen, die die atomare Abrüstung priorisieren, stimmt die DDR mit Ja; die Bundesrepublik verweigert sich einer Zustimmung und verweist auf die Gleichrangigkeit mit der konventionellen Abrüstung.

2. Allen Resolutionen, die die Abrüstung zu konkretisieren suchen und dazu etwa auf dem Wege von Studien die einzelnen Schritte operationalisieren wollen, bekennt die DDR mit Ablehnung, während die Bundesrepublik zu den Staaten gehört, die Resolutionen, welche versuchen, auf dem Wege von Studien Sachverhalte zu erläutern und zu konkretisieren, unterstützen.

Tabelle 2

	DDR			Bundesrepublik Deutschland		
	Ja	Nein	Enthaltung	Ja	Nein	Enthaltung
Resolutionen ohne Ausschußberatung	37	3	0	11	8	21
1. Ausschuß (Abrüstung und Sicherheit)	28	5	8	16	10	15
Politischer Sonderausschuß	19	0	0	11	3	5
2. Ausschuß (Wirtschaft und Finanzen)	11	4	2	9	2	6
3. Ausschuß (Sozialfragen und Menschenrechte)	12	1	0	2	3	8
4. Ausschuß (Entkolonisierung)	4	0	1 ^{*)}	1	0	4
5. Ausschuß (Verwaltung und Haushalt)	5	9	3	8	6	3
6. Ausschuß (Recht)	4	0	2	2	1	3
Sonstige Entscheidungen	2	1	0	1	2	0

^{*)} Bei der Abstimmung über die Resolution 37/30 über Ost-Timor ist bei der DDR das für sie ungewöhnliche „absent“ verzeichnet. Die UdSSR hat bei dieser äußerst strittigen Resolution (50-46-50) mit Ja gestimmt, die Bundesrepublik hat sich der Stimme enthalten. Hier gilt das gleiche wie bei früheren Ost-Timor-Resolutionen. Eine verifizierbare Erklärung für diese Variante des DDR-Abstimmungsverhaltens gibt es nicht. Die DDR selbst hat ihr „absent“ nicht kommentiert, ja sie hat es nicht einmal in ihrer Literatur notiert.

3. Versuche, einzelne Waffensysteme zu isolieren und zu verbieten, werden von der Bundesrepublik zumeist mit einem Nein quittiert. Dies gilt etwa für Resolutionen zu Neutronenwaffen; dazu hat die DDR einen Entwurf vorgelegt.

4. Die DDR stimmt in Fragen der Abrüstung prinzipiell mit der Sowjetunion überein. Dies gilt auch für die Fälle, in denen die DDR nicht direkt betroffen ist, etwa bei kernwaffenfreien Zonen in Fernost u. ä. Die Bundesrepublik weicht bei etwa jeder zweiten Abrüstungsresolution von den USA ab.

Bei der jüngsten Generalversammlung (der 37.) stimmten die beiden deutschen Staaten lediglich in fünf von 41 strittigen Resolutionen identisch ab. Bei jeder achten Abrüstungsresolution also!

5. Verifikations- und Transparenzforderungen stoßen prinzipiell auf Ablehnung durch den Warschauer Vertrag, während die Bundesregierung hier zu den fordernden Staaten gehört, die dazu Resolutionsentwürfe vorgelegt haben.

Diese fünf signifikanten Merkmale im Abstimmungsverhalten beider deutscher Staaten im Abrüstungsbereich können auch als Merkmale ihrer bisherigen UNO-Politik schlechthin gelten, und es gehört nicht viel Prognosefähigkeit dazu vorauszusagen, daß diese Charakteristika auch künftig bestimmend sein werden.

5. Die Arbeit der beiden deutschen Staaten in den sonstigen Hauptorganisationen

a) Der Wirtschafts- und Sozialrat

Im Wirtschafts- und Sozialrat (WSR) sind die beiden deutschen Staaten als Industrieländer und d. h. als Geber von Leistungen gefordert. Die numerische Dominanz der Entwicklungsländer sowie der Problemdruck, der von den Entwicklungsländern ausgeht, hat dazu geführt, daß sich der WSR primär mit Nord-Süd-Fragen beschäftigt.

Die DDR unterstützt die Entwicklungsländer in ihren Forderungen an die westlichen Industriestaaten, aber erklärt sich hinsichtlich ihrer Erfüllung für nicht verantwortlich. Während die DDR verbal die Entwicklungsländer im Ziel bestärkt, die „überkommene“ internationale Wirtschaftsordnung durch eine neue zu ersetzen (ohne allerdings sagen zu können, wie diese im einzelnen aussehen soll), ist die Bundesrepublik bereit, die bestehende internationale Wirtschaftsordnung „weiter“ zu entwickeln. In zentralen Fragen, wie Rohstoffindexierung, Gemeinsamer Fonds, Technolo-

gietransfer, Verschuldung, Marktöffnung u. ä., unterscheiden sich die beiden deutschen Staaten erheblich, so daß es hier zu keinerlei Zusammenarbeit gekommen ist.

b) Der Sicherheitsrat

Nacheinander waren die beiden deutschen Staaten für zwei Jahre im „höchsten“ Organ, im Sicherheitsrat (SR), vertreten. Für beide stand die zeitweise Mitgliedschaft wohl mehr unter der Überschrift „Mehr Bürde als Würde“, denn sowohl die Bundesrepublik als auch die DDR mußten unangenehme Entscheidungen (mit)treffen: Die Bundesrepublik an der Seite der USA bei Entscheidungen zum südlichen Afrika (Südafrika), die DDR an der Seite der UdSSR in der Frage der Verurteilung der Afghanistan-Besetzung. Immerhin gilt es festzuhalten, daß aus den ehemaligen „Feindstaaten“ UNO-Mitglieder wurden, die im SR zeitweise die „Hauptverantwortung“ für den „Frieden und die internationale Sicherheit“ trugen.

c) Der Generalsekretär

Die Bundesrepublik wie die DDR wurden von den Generalsekretären Kurt Waldheim und Javier Pérez de Cuéllar besucht. Zugespielt formuliert: Beide unterstützen eher den „Sekretär“ als den „General“. Die DDR hat dies jedoch deutlicher zum Ausdruck gebracht: Der Generalsekretär hat keine eigenen Befugnisse; er erfüllt seine Funktion als Dienender (insbesondere im Auftrag des Sicherheitsrats). Beide deutsche Staaten zeigen sich hinsichtlich einer politischen wie institutionellen Stärkung des Amtes relativ zurückhaltend. Im Generalsekretariat sind die Bundesrepublik und die DDR immer noch erheblich unterrepräsentiert, im Falle der DDR deutlicher als in dem der Bundesrepublik.

d) Der Internationale Gerichtshof

Im „Hauptrechtsprechungsorgan“ der UNO, im „Internationalen Gerichtshof“ (IGH), ist lediglich die Bundesrepublik vertreten. Im Schrifttum wird beklagt, daß es keine obligatorische Zuständigkeit des IGH gibt, der die Staaten automatisch unterworfen wären. Die DDR gehört zu jenen Staaten, die sich gegen jedwede Kompetenz des IGH zur „objektiven“ Streitschlichtung wenden. Da sich die beiden deutschen Staaten nicht dem IGH unterworfen haben, kann dieses Hauptrechtsprechungsorgan der UNO in Streitigkeiten zwischen den beiden deutschen Staaten überstaatlich nicht eingeschaltet werden. Die Bundesrepublik wie auch die DDR haben sich bekanntlich für den zwischenstaatlichen Verhandlungsweg entschieden.

Der Vollständigkeit halber soll noch kurz auf das sechste Hauptorgan verwiesen werden: auf den Treuhandrat (TR), der für beide deutsche Staaten mit Abstand die geringste Be-

deutung hat. Der entscheidende Grund dafür ist, daß der Prozeß, die „Gebiete ohne Selbstregierung“ in die Unabhängigkeit zu führen, bis auf einen winzigen Rest im wesentlichen abgeschlossen ist. Der TR hat praktisch keinen Aufgabenbereich mehr.

III. Mitgliedschaft und Mitarbeit in den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen

Wenn auch die Mitarbeit beider deutscher Staaten in den Sonderorganisationen hier nicht im einzelnen untersucht werden kann, so sollen doch folgende Charakteristika und Spezifika herausgestellt werden.

1. Die DDR ist lediglich in jeder zweiten Sonderorganisation vertreten, während die Bundesrepublik Deutschland in allen Sonderorganisationen Mitglied geworden ist. DDR-Vertreter werden in- und außerhalb der UNO we-

Tabelle 3

(Stand 1983)	DDR	Bundesrepublik Deutschland
Internationale Zivil-Luftfahrt-Organisation (ICAO)	—	seit 1956
Weltpostverein (UPU)	seit 1973	seit 1955
Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)	seit 1972	seit 1952
Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO)	—	seit 1950
Internationale Arbeitsorganisation (ILO)	seit 1974	seit 1951
Internationale Bank für Aufbau und Entwicklung (Weltbank)	—	seit 1952
Internationale Entwicklungsorganisation (IDA)	—	seit 1960
Internationale Finanzkorporation (IFC)	—	seit 1957
Internationale Fernmelde-Union (ITU)	seit 1973	seit 1955
Weltgesundheitsorganisation (WHO)	seit 1974	seit 1951
Meteorologie (WMO)	seit 1973	seit 1954
Internationaler Währungsfonds (IMF)	—	seit 1952
Internationale Organisation zum Schutz geistigen Eigentums (WIPO) ⁶⁾	seit 1972	seit 1967
Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA)	seit 1973	seit 1957
Zwischenstaatliche Beratende Seeschiffahrts-Organisation (IMCO)	seit 1973	seit 1959
Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)	—	seit 1978
Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) [*]	—	—

^{*} Bei der UNIDO handelt es sich bei beiden Staaten um eine Übergangssituation: Sie haben zwar die UNIDO-Satzung unterzeichnet, sind jedoch noch keine Mitglieder, denn beide haben die dazu vorgesehene Ratifikation der Satzung nicht geleistet. Rechtswirksam würde die Mitgliedschaft nach der Hinterlegung der Satzung.

⁶⁾ Die WIPO besteht als Sonderorganisation der UNO seit 1974. Sie sowie ihre Verbandsvereinbarungen sind für die beiden deutschen Staaten von großer Wichtigkeit, was sich aus ihrer Hauptaufgabe ergibt: Schutz des geistigen Eigentums durch Zusammenarbeit möglichst vieler Staaten. Dieser weltweite Schutz von Erfindungen, Warenzeichen und gewerblichen Mustern, aber auch von Kunstwerken kann für exportorientierte Länder nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die DDR gibt Beitrittsdaten wie 1887 (Berner Verband) und 1903 (Pariser Verband) an und für die WIPO selbst das Jahr 1967. Hier ist anzumerken: Weder 1887 noch

1903 existierten die DDR oder die Bundesrepublik. Eine solche Mitgliedschaft wäre nur über die Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches möglich. Hier bedarf es einer Wiederanwendungserklärung. Die DDR hat bekanntlich mehrfach ihre Auffassung gewechselt, ob sie nun Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches mit allen Rechten und Pflichten sein wollte oder nicht. Erstmals Mitglied einer Sonderorganisation wurde sie vielmehr am 24. November 1972 durch die Aufnahme in die UNESCO. Die DDR mißt diesem Datum offenbar selbst konstitutive Bedeutung zu, da sie erst ab November 1972 Mitgliedsbeiträge an die WIPO zahlt.

gen ihrer Politik der selektiven Mitgliedschaft nicht nur von westlichen Staaten, sondern auch zunehmend von Entwicklungsländern gefragt, warum ihr Land Organisationen wie etwa die FAO (die größte aller Sonderorganisationen) boykottiert. Immerhin ist die DDR nach ihrem Selbstporträt ein „sozialistischer Industriestaat mit hochentwickelter Landwirtschaft“⁷⁾. Die DDR wird beispielsweise auch bedrängt, Mitglied im Internationalen Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) zu werden, der ausschließlich den Interessen der Entwicklungsländer dient. Die angesprochenen DDR-Vertreter sind nicht in der Lage, ihre Politik der selektiven Mitgliedschaft und damit ihrer eingeschränkten Mitarbeit zu begründen.

In keinem Fall kann die DDR diese Politik mit dem Hinweis auf die „sozialistische Gesellschaftsordnung“ begründen; denn in allen Sonderorganisationen, in denen sie nicht Mitglied ist, ist zumindest ein „sozialistischer“ Staat vertreten. Dies gilt auch für die Weltbankgruppe. Die Politik der selektiven Mitgliedschaft kann als Verstoß gegen das Kooperationsgebot des Artikels 1,4 der UNO-Charta wie gegen die Selbstverpflichtung der DDR in den fünfziger und sechziger Jahren gewertet werden, in den Sonderorganisationen mitarbeiten zu wollen. Selbst der Hinweis auf die UdSSR als Bestimmungsfaktor für die UNO-Politik der DDR vermag keine ausreichende Erklärung zu geben; denn die Sowjetunion ist immerhin in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) vertreten. Ansonsten boykottiert sie dieselben Organisationen wie die DDR.

2. In denjenigen Sonderorganisationen, in denen beide deutsche Staaten Mitglied sind, ist festzustellen, daß die DDR zwar gleichberechtigt, nicht aber gleichverpflichtet ist. Sie nutzt zwar die Rechte (etwa zur Selbstdarstellung), versagt sich jedoch Leistungen, die über die Pflichtbeiträge hinausgehen. Ein Vergleich der materiell-finanziellen Mitarbeit fällt deutlich zugunsten der Bundesrepublik aus. In ausgewählten UNO-Programmen leistet die Bundesrepublik mehr als das Vierzigfache wie die DDR (UNICEF).

3. Die DDR bevorzugt eine mehr forumsorientierte Mitarbeit, die materiell nichts kosten,

⁷⁾ Siehe HORIZONT, (1975) 20, S. 16.

aber politisch viel bringen soll. Dabei steht nicht die organisationsspezifische Arbeit im Vordergrund, sondern die Propagierung der Abrüstung, so wie sie von der UdSSR buchstabiert wird. Unabhängig davon, ob es sich um die UNESCO, die WMO, die WHO oder die ILO⁸⁾ handelt — die wichtigste Aufgabe der Sonderorganisation ist nach Lesart der DDR jeweils die Herbeiführung der Abrüstung! Dagegen beschränkt sich die Bundesrepublik auf die organisationsspezifischen Aufgabenfelder der einzelnen Sonderorganisationen. Sie lehnt ihre „Politisierung“ ab, wenngleich gesehen wird, daß die Arbeit der Sonderorganisationen so unpolitisch nicht ist und es durchaus Zusammenhänge zwischen der Erhaltung des Friedens und der fachspezifischen Arbeit der Sonderorganisationen gibt.

4. Eine empirische Prüfung der Mitarbeit der deutschen Staaten in den Sonderorganisationen, in denen beide Mitglied geworden sind, auf den drei Ebenen „personelle Repräsentanz“, „finanziell-materielles Engagement“ und „konzeptionelle Mitarbeit“ zeigt im Ergebnis, daß ihre personelle Repräsentanz in den Sekretariaten der untersuchten Sonderorganisationen z. T. erheblich unterhalb des ihnen zustehenden Personalkontingents liegt. Im Falle der Bundesrepublik muß jedoch für die FAO, ILO und IAEO festgestellt werden, daß sie die sogenannte mittlere Quote erreicht hat und hier also nach UNO-Usancen nicht unterrepräsentiert ist. Dadurch, daß die Bundesrepublik bereits seit vielen Jahren Mitglied der meisten Sonderorganisationen ist, hat sie Startvorteile bei der personellen Besetzung. Die DDR hat offenbar „Kaderprobleme“; denn sie ist in den Sekretariaten der Sonderorganisationen trotz ihres Interesses an der Arbeit bestimmter Organisationen (WHO, UNESCO) erheblich unterrepräsentiert. Die finanziell-materielle Mitarbeit der beiden deutschen Staaten ist signifikant unterschiedlich. Während sich die Bundesrepublik über den Pflichtbeitrag hinaus an den zahlreichen Sonderprogrammen (die ausnahmslos den Entwicklungsländern zugute kommen) beteiligt, geht die DDR über ihre Pflichtbeiträge nicht hinaus.

⁸⁾ Durchaus repräsentativ für den organisationspezifischen Charakter ist die Überschrift „DDR tritt in der ILO für Abrüstung ein“, in: Außenpolitische Korrespondenz, (1983) 24, S. 191.

IV. Bündniskonformität und Bestimmungsfaktoren

Sowohl die Bundesrepublik als auch die DDR verhalten sich bündniskonform, allerdings mit erheblichen Unterschieden. Im Verhältnis der DDR zur UdSSR zeigt sich eine Übereinstimmung in den Vereinten Nationen, die zwischen zwei souveränen und selbständigen Staaten einzigartig ist. In über 1 500 Abstimmungen in der Generalversammlung läßt sich die Nichtübereinstimmung zwischen der UdSSR und der DDR an der vielzitierten einen Hand abzählen. Die DDR bestreitet diese Übereinstimmung nicht, sie interpretiert sie nur anders als hierzulande: Dies sei das Ergebnis der abgestimmten Außenpolitik zwischen zwei Bruderstaaten.

Ganz anders ist das Bild im Verhältnis Bundesrepublik und USA: Hier gibt es zahlreiche Abweichungen. Obwohl die EG trotz erheblicher Harmonisierungsversuche etwa im Rahmen der EPZ nicht einheitlich abstimmt, zeigt die Bundesrepublik hingegen einen hohen Grad von EG-Konformität (übertroffen lediglich von Luxemburg). Überspitzt formuliert: Als Bestimmungsfaktor für das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik gilt die EG (EPZ) und nur in Ausnahmefällen die USA. Im Falle der DDR läßt sich nur ein Bestimmungsfaktor ausmachen: die UdSSR!

In den Wandelgängen der UN in New York herrscht der Eindruck vor, daß das Abstimmungsverhalten der DDR in den Vereinten Nationen weniger in Ost-Berlin, sondern hauptsächlich in Moskau entschieden wird, was Folgen für die Verhandlungsfähigkeit beider deutscher Staaten hat. Die Bundesrepublik gilt allgemein als eigenständiger Verhandlungspartner, der sowohl gegenüber den anderen neun EG-Staaten als auch gegenüber den USA über ein hohes Einflußpotential verfügt. Die Bundesrepublik ist auch direkter Adressat von konkreten Wünschen und Forderungen.

Ganz anders die DDR: Ihre Verhandlungsfähigkeit wird von UNO-Delegierten als extrem gering angesehen. Wenn die Entwicklungsländer konkrete Forderungen haben, so adressieren sie diese an den Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) bzw. an die RGW-Führungsmacht, die UdSSR. Es ist bisher nicht bekannt geworden, daß die DDR in Problemlösungsfällen als eigenständiger Faktor angesprochen wurde. Wollen Staaten für ihre Resolutionen Unterstützung, so wenden sie sich direkt an die Sowjetunion in der wohl durchaus berechtigten Annahme, daß der Gewinn der Stimme der UdSSR „automatisch“ auch den der DDR bedeutet.

V. Die drei Erfordernisse der Arbeit der Vereinten Nationen

Der UNO-Generalsekretär hat bei seinem Besuch in der DDR⁹⁾ in einem Toast auf drei Erfordernisse hingewiesen, denen die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder prioritäre Aufmerksamkeit widmen sollen:

- „Notwendigkeit einer gerechten Weltwirtschaftsstruktur“,
- „Abrüstung“,
- „Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen bei der Erhaltung des Friedens“.

Alle drei „Erfordernisse“ stehen in einem engen Zusammenhang. Hier soll in einer kurzen Übersicht die Frage beantwortet werden, welchen Beitrag die beiden deutschen Staaten zur Einlösung dieser Anforderungen geleistet haben.

1. Die Notwendigkeit einer gerechten Weltwirtschaftsstruktur

Bei der Betrachtung dieser Forderung sollten konzeptionelle, institutionelle und operative

materielle Gesichtspunkte bzw. Beiträge unterschieden werden.

Konzeptionelles Anliegen ist die „Neue Weltwirtschaftsordnung“, die von der DDR unterstützt wird.

Institutionell geht es darum, welche Organe und Organisationen den Veränderungsprozeß tragen bzw. vorantreiben sollen. Der Westen (und damit die Bundesrepublik) unterstützt die Weltbankgruppe und das außerhalb der UNO stehende, aber mit UNO-Organen verbundene GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Die DDR hingegen kritisiert und bekämpft die Weltbankgruppe als „imperialistische Organisationen“. Sie setzt ganz auf die UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), die soeben ihre VI. Welthandelskonferenz in Belgrad beendet hat¹⁰⁾.

¹⁰⁾ Vgl. die Auffassung der DDR zu Fragen einer Weltwirtschaftsordnung erst jüngst bei: H. Faulwetter, Entwicklungsländer und neue internationale Wirtschaftsordnung, Berlin (Ost) 1982.

⁹⁾ In: Neues Deutschland vom 30. 6. 1983.

Die UNCTAD ist jedoch keine selbständige Organisation, die über Mittel verfügte (wie die Weltbankgruppe), den ökonomischen Dekolonisierungsprozeß wirksam zu unterstützen. Die DDR möchte ebenso wie zahlreiche Entwicklungsländer Kompetenzen und Ressourcen von der Weltbankgruppe wegziehen und auf die UNCTAD verlagern, wo die Entwicklungsländer eine sichere Stimmenmehrheit haben. Die Bundesrepublik wendet sich wie die übrigen westlichen Staaten und viele Entwicklungsländer gegen eine solche Kompetenzverlagerung.

Deutliche Unterschiede zwischen beiden deutschen Staaten zeigen sich auch im operativ-materiellen Bereich. Dies wird einmal daran deutlich, daß die Bundesrepublik bereit ist, einen Teil ihrer Entwicklungshilfe als Kapitalhilfe zu multilateralisieren (also über die UNO verteilen zu lassen). Die DDR dagegen setzt ganz auf den bilateralen Weg, womit für sie ihre Entwicklungshilfe als außenpolitisches Instrument einsetzbar bleibt.

Auf der jüngsten UNCTAD-Sitzung wurde im übrigen ersichtlich, daß die kommunistischen Staaten in der Unterstützung der Forderungen der Entwicklungsländer an die Adresse der westlichen Staaten ihren Hauptbeitrag sehen. Als Industrienationen sind jedoch auch die beiden deutschen Staaten von der UNCTAD aufgefordert, ihren Beitrag zur ökonomischen Dekolonisierung zu leisten. Dies soll in vier Bereichen geschehen:

1. Das Handelsvolumen ist zu steigern und dabei sind insbesondere die Märkte des RGW zu öffnen.
2. Die Entwicklungshilfe ist zu erhöhen, wobei immer noch als Ziel gilt, daß die Industrieländer 0,75 % ihres Bruttosozialprodukts dafür zur Verfügung stellen.
3. Zumindest ein Teil der Entwicklungshilfe ist zu multilateralisieren.
4. Die Entwicklungshilfe als Form der Zusammenarbeit zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern ist zu diversifizieren.

Diese vier Prüfungskriterien sind nicht nur auf westliche Industriestaaten anzuwenden, sondern auch auf östliche. Wie sieht das Ergebnis der DDR-Entwicklungshilfe (die DDR spricht nicht von Entwicklungshilfe, sondern von „Wirtschaftshilfe“) unter Berücksichtigung dieser Kriterien aus?

ad 1: Die kommunistischen Staaten wickeln seit Jahren lediglich max. 5 % ihres Außenhandels mit Entwicklungsländern ab. Dieser Prozentsatz ist relativ konstant; dies gilt auch

für die DDR (4—5 %)¹¹⁾. Konstant ist deshalb auch die Forderung der Entwicklungsländer an die osteuropäischen Staaten, ihren Handel mit den Entwicklungsländern zu steigern.

ad 2: In der Regel weigert sich die DDR, ihre Entwicklungshilfe (Wirtschaftshilfe) zu quantifizieren.

ad 3: Die Entwicklungshilfe (Wirtschaftshilfe) der DDR ist bilateral. Die DDR weigert sich ihre Entwicklungshilfe über UNO-Organisationen verteilen zu lassen. Damit will sie ihre Wirtschaftshilfe außenpolitisch instrumentalisieren, wobei für die Vergabe nationale Gesichtspunkte der DDR entscheidend sind und nicht die der Entwicklungsländer.

ad 4: Die Wirtschaftshilfe der DDR, d. h. die Zusammenarbeit der DDR mit Entwicklungsländern, konzentriert sich auf einige wenige Staaten (darunter Kuba, Indien, Argentinien, Irak, Brasilien, Jemen, Angola). Es ist nicht erkennbar, inwieweit die DDR den am weitesten entwickelten Entwicklungsländern Hilfe gewährt bzw. mit ihnen zusammenarbeitet.

Legt man die vier genannten Maßstäbe an die Entwicklungshilfepolitik der Bundesrepublik an, so erscheint diese in einem erheblich besseren Licht als die der DDR, wenngleich auch die Bundesrepublik weit von den Forderungen der Entwicklungsländer entfernt ist. Immerhin ist festzustellen¹²⁾:

ad 1: Die Einfuhren aus Entwicklungsländern beliefen sich 1982 auf 37,7 Mrd. DM, während der Export in Entwicklungsländer 1982 36,8 Mrd. DM erreichte. Dies entspricht einem Anteil von 25 % am Außenhandel der Bundesrepublik.

ad 2: Die Bundesrepublik verfehlt immer noch (trotz geringfügiger Steigerung) das 0,75 %-Ziel der UNO. Ihre öffentliche Entwicklungshilfe lag 1982 bei 0,48 % des Bruttosozialprodukts.

ad 3: Die Entwicklungshilfe der Bundesrepublik ist zu einem Drittel multilateralisiert.

ad 4: Die Entwicklungshilfe der Bundesrepublik ist hochgradig diversifiziert (unter Ein-schluß der ärmsten Länder).

Nach Lage der Dinge ist es nun um so erstaunlicher, daß auf der VI. UNCTAD in Belgrad erstmalig absolute Zahlen und prozentuale Angaben über die Höhe der Entwicklungshilfe von der DDR genannt wurden.

¹¹⁾ Vgl. etwa Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Handbuch DDR-Wirtschaft (aktualisierte Ausgabe), Reinbek 1977, hier S. 255.

¹²⁾ Vgl. im einzelnen: Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit), Bonn, März 1983.

Wurde bislang die Forderung der UNCTAD, daß alle Industrieländer 0,75 % ihres Bruttosozialprodukts den Entwicklungsländern zur Verfügung stellen sollten, strikt mit dem Hinweis zurückgewiesen, daß die DDR als „sozialistisches“ Industrieland damit nicht gemeint sein könne (Verantwortlichkeitsthese), so erklärte der Minister für Außenwirtschaft, Horst Sölle, jetzt: Im Jahre 1982 leistete die DDR „Hilfe für Entwicklungsländer und nationale Befreiungsbewegungen im Gesamtumfang von 1 587,7 Millionen Mark. Das entspricht 0,79 Prozent ihres 1982 produzierten Nationaleinkommens. Diese Leistungen umfassen sowohl materielle als auch finanzielle Unterstützungen“¹³⁾.

Dies ist im Grunde eine Sensation, weil die DDR einerseits ihre oben skizzierte Position verlassen hat und sich also prozentual und in realen Mark-Beträgen mit anderen vergleicht und andererseits damit an der Spitze (mit Schweden) und weit vor der Bundesrepublik (1982: 0,48 Prozent) läge. Bisher lagen die westlichen Schätzungen bei 0,04—0,10 Prozent! Um die von Sölle genannte Entwicklungsleistung der DDR jedoch prüfen zu können, müßten Einzelheiten genannt werden. „Zusammenfassende Angaben dazu sind dem Sekretariat übergeben worden“, führte Sölle aus. Diese Angaben sollten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

2. Abrüstung

Die Abrüstungsproblematik bestimmt quantitativ und qualitativ immer stärker die Generalversammlung der UNO. Formal zuständig ist der 1. Hauptausschuß. In den Grundsatzreden zu Beginn einer jeden Generalversammlung wie in den anderen Beiträgen spielt jedoch die Abrüstungsfrage eine entscheidende Rolle. Auf diesen Bereich entfielen mit 57 Resolutionen auch die meisten Abstimmungen der 37. GV. Damit ist in einem Organ, das von der Dritten Welt numerisch bestimmt wird und in dem in früheren Jahren Fragen der Nord-Süd-Politik die Hauptrolle spielten, die Abrüstungsfrage zu Recht ins Zentrum gerückt; denn von der Lösung dieser Frage hängt nicht nur Krieg und Frieden ab, sondern auch, ob es gelingt, den Ländern der Dritten Welt zu helfen.

¹³⁾ „DDR — stabiler Handelspartner“, Rede von DDR-Außenhandelsminister Horst Sölle am 10. 6. 1983 in Belgrad, in: Außenpolitische Korrespondenz, (1983) 24, S. 185 ff., hier S. 187. Etwas vage, aber durchaus DDR-Prozente im Auge hatte der DDR-Autor E. Kaschel, Unterstützung des Gesundheitswesens in Entwicklungsländern — ein Schwerpunkt solidarischer Hilfe der DDR, in: Deutsche Außenpolitik, (1981) 4, S. 59.

Dennoch sind hier bei den einzelnen Staaten-Gruppen Unterschiede erkennbar: Wenn es nach den Staaten des Warschauer Pakts ginge, würde sich die UNO — überspitzt formuliert — fast ausschließlich um Abrüstung kümmern, genauer gesagt: um die Vorschläge des Warschauer Pakts dazu.

Der Westen hält dieses Thema zwar auch für wichtig, wird jedoch (was unverständlich ist) durch den Warschauer Pakt in die Defensive gedrängt. Optisch sieht es für den Westen nicht gut aus, wenn er bei vorgelegten Resolutionen in die Position des Neinsagers gedrängt wird bzw. sich drängen läßt. Niemand würde den Westen daran hindern, in den Vereinten Nationen verstärkt Abrüstungsresolutionen einzubringen und darum zu ringen. Die Staaten der Dritten Welt verhalten sich in ihrer Mehrheit abwartend. Es ist hier keine durchgängig klare und eindeutige Präferenz für Ost oder West zu erkennen. Besonders aktiv sind Staaten wie Mexiko und Indien, die um die Wortführerschaft der „Blockfreien“ kämpfen.

Abrüstung und internationale Sicherheit ist auch das übergreifende Stichwort zur Kennzeichnung der UNO-Politik der DDR, zumindest ihres deklarativen Teils, während die Bundesrepublik im Rahmen der UNO gelegentlich zwar auch Initiativen zur Abrüstung und zur internationalen Sicherheit ergreift, aber daneben ihre Aufmerksamkeit auch anderen Fragen zuwendet. Bei der Auswertung des bisherigen Stimmverhaltens beider deutscher Staaten wie der Reden von UNO-Delegierten aus der Bundesrepublik und der DDR läßt sich feststellen, daß sich beide in der Problemdefinition sowie im Ansatz der Problemlösung erheblich unterscheiden.

Zu berücksichtigen ist hier, daß die Erfolgsquote in Fragen der Abrüstung denkbar gering ist. Selbst im Genfer Abrüstungsausschuß, in dem 40 UNO-Mitgliedstaaten vertreten sind, darunter die beiden deutschen Staaten, wird zwar intensiv verhandelt, aber gemessen am Output (Verträge) ist bislang wenig dabei herausgekommen. Insgesamt wird die Problemlösungskapazität der UNO in Abrüstungsfragen als gering eingestuft, auch von UNO-Diplomaten.

3. Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen

Die dritte vom UNO-Generalsekretär genannte Aufgabe „Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen“ umschreibt im wesentlichen folgende Vorhaben:

— Bemühungen im Rahmen des Sonderausschusses für die Charta der Vereinten Nationen mit dem Ziel der Stärkung der Rolle der Organisation

— Stärkung der UNO-Friedenstruppen

— Stärkung des Sicherheitsrates

— Unterstützung des Generalsekretärs in seinen Funktionen der „guten Dienste“ und der Tatsachenermittlung

— Befolgen von Beschlüssen des Sicherheitsrates und der Empfehlungen der Generalversammlung.

Hier zeigen die beiden deutschen Staaten unterschiedliche Unterstützungsgrade: Die DDR hat sich strikt gegen jedwede Stärkung der Problemlösungskapazität der UNO durch eine Charta-Revision ausgesprochen¹⁴⁾. Resolutionen, die sich für eine Stärkung der UNO (was auch die Unterstützung der Friedenstruppen betrifft) einsetzen, verweigert die DDR — im Gegensatz zur Bundesrepublik — ihre Zustimmung. Dabei kommt der UNO-Friedenstruppe als Peace-keeping-Unternehmung eine zunehmende Rolle zu. Doch findet diese Friedenstruppe bei der DDR sowohl materiell wie ideell keine Unterstützung, während die Bundesrepublik sich nicht nur an ihrer Finanzierung beteiligt, sondern durch Logistik-Flüge durch die Bundesluftwaffe die

Friedenstruppe bei ihren Einsätzen tatkräftig unterstützt.

Beide deutsche Staaten haben ihre „Probleme“ mit Empfehlungen der Generalversammlung. Ihr nicht genehme Mehrheitsentscheidungen der GV werden von ihnen in der Praxis ignoriert.

Bei der Stärkung des Sicherheitsrats (SR) kommt es nicht auf das „Ob“, sondern das „Wie“ an. Dazu sind Vorschläge gemacht worden, die von einer Erweiterung von derzeit 15 Mitgliedern über eine frühzeitige Befassung des SR mit internationalen Konflikten bis hin zur Veränderung des Vetorechts gehen. Die DDR hat sich wie die Bundesrepublik an den Vorschlägen nicht beteiligt. Die DDR hat sich jedoch deutlicher als die Bundesrepublik gegen jedwede Veränderung ausgesprochen. Am deutlichsten hat sie vor der Veränderung (Abschaffung) des Vetorechts gewarnt. Dabei ist ihr Verhalten nicht frei von Widersprüchen: So kritisiert sie lediglich die westlichen Staaten und die VR China, wenn sie von dem ihnen prinzipiell konzidierten Vetorecht Gebrauch machen. Dieser Gebrauch wird nicht selten als Mißbrauch dargestellt. Im Falle der UdSSR wird das Vetorecht positiv dargestellt und gerechtfertigt¹⁵⁾.

VI. Exkurs: Kann die UNO die „deutsche Frage“ lösen?

Der UNO-Generalsekretär hat im Juni 1983 nacheinander die beiden deutschen Staaten besucht. Vom 9. bis 13. Juni 1983 war er in Bonn, München und West-Berlin im Rahmen seines Besuches des Mitgliedlandes Bundesrepublik. Vom 29. Juni bis 3. Juli 1983 besuchte er Ost-Berlin und Dresden. Anlässlich dieses Besuches ist in der Bundesrepublik die Frage aufgeworfen worden, inwieweit die UNO zur Lösung der deutschen Frage beitragen könne.

Weder die Bundesrepublik Deutschland noch die DDR sind 1973 Vollmitglied der UNO mit dem Ziel geworden, die „deutsche Frage“ zu lösen. Im Falle der DDR ist dies nur konsequent; denn für sie gibt es erklärtermaßen keine „offene deutsche Frage“ mehr. Die Bundesrepublik hat niemals während ihrer Mit-

gliedschaft versucht, die deutsche Frage offensiv vorzubringen, um sie im Rahmen der Vereinten Nationen lösen zu lassen. Diese bilanzierende Feststellung führt zu zwei Fragen:

1. Warum haben die sozialliberalen Bundesregierungen niemals versucht, die deutsche Frage zum Problem der UNO zu machen?
2. Gibt es Anzeichen dafür, daß die neue Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl die deutsche Frage in der UNO vorbringen wird und ihr damit einen internationalen Stellenwert gibt?

Bundeskanzler Willy Brandt hat am 26. September 1973 in seiner Antrittsrede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York gesagt: „Wir sind nicht hierhergekommen, um die Vereinten Nationen als Klagemauer für die deutschen Probleme

¹⁴⁾ Generell zur Stärkung der UNO vgl. B. Neugebauer, Friedensfördernde Aktivitäten der DDR in der UNO, in: Deutsche Außenpolitik, (1982) 5, S. 5 ff. Vgl. auch das Kapitel 7 des jüngsten DDR-Buches zur DDR-Außenpolitik: Autorenkollektiv, Außenpolitik der DDR. Sozialistische deutsche Friedenspolitik, Berlin (Ost) 1982², S. 273 ff.

¹⁵⁾ Zum Gebrauch des Veto-Rechts siehe die Aufstellung von G. Fahl, Die Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (1970—1982), in: Vereinte Nationen, (1983) 3, S. 84 ff.

zu betrachten oder um Forderungen zu stellen, die hier ohnehin nicht erfüllt werden können."

Hat der ehemalige Bundeskanzler damit auf etwas verzichtet? Die damalige Opposition hat dies so gesehen. Sie hat immer wieder die sozialliberale Koalition aufgefordert, die deutsche Frage zum integralen Bestandteil bundesdeutscher UNO-Politik zu machen. Sie hat allerdings über diese Forderung hinaus niemals gesagt, wie dies geschehen soll. Insbesondere geht es um die Frage, welches Organ sich mit diesem Problem befassen soll.

Es kommen prinzipiell drei Hauptorgane der UNO in Frage: der Generalsekretär, die Generalversammlung und der Sicherheitsrat. Der Sicherheitsrat wird nach der UNO-Satzung aktiv, wenn der „internationale Friede" und die „internationale Sicherheit" bedroht sind. Die deutsche Frage hat während der zehnjährigen Mitgliedschaft weder den internationalen Frieden noch die internationale Sicherheit bedroht. Eine Zuständigkeit des Sicherheitsrats war daher nicht gegeben. Der Generalsekretär der UNO wäre ein weiteres Hauptorgan, das hier theoretisch in Betracht käme. Er könnte die Aufmerksamkeit anderer Organe auf die deutsche Frage lenken, doch hat er dies nie getan. Der jetzige UNO-Generalsekretär, Perez de Cuellar, der kürzlich im Rahmen seines Besuchs in der Bundesrepublik auch West-Berlin besuchte, sprach vom „Gefühl der Traurigkeit" angesichts der deutschen Teilung¹⁶⁾. Doch er wies auf die Ohnmacht der Vereinten Nationen hin, die drängenden Probleme der Gegenwart zu lösen. Es ist durchaus möglich, ja sogar wahrscheinlich, daß der Generalsekretär mit dem Bundeskanzler auch über den Stand der deutsch-deutschen Beziehungen gesprochen hat, über die deutsche Frage offenbar nicht.

Bleibt noch die Generalversammlung. Hier ist festzustellen, daß der Bundesaußenminister während der jährlichen Generaldebatte im

Herbst eines jeden Jahres die Weltöffentlichkeit auf die deutsche Teilung hinweist, aber auch deutlich macht, daß die Bundesregierung versucht, mit der DDR, auf dem Wege von Verhandlungen und Verträgen, die Teilung für die Menschen in Deutschland erträglicher zu machen. Bei diesem Hinweis und der Entgegnung seines Amtskollegen aus der DDR bleibt es dann auch. Spötter sprechen hier von einer „Deutschstunde", wengleich dies nicht wörtlich zu nehmen ist; denn in Wirklichkeit handelt es sich mehr um eine „Erinnerungsminute" zur deutschen Frage.

Die zweite Frage ist, was die neue Bundesregierung in Zukunft tun wird. Obwohl nun schon seit Oktober 1982 im Amt, hat sie bislang keine Anstalten gemacht, das Thema der deutschen Frage aufzugreifen. Dazu hätte Helmut Kohl mindestens zweimal Gelegenheit gehabt. Er hat weder im letzten Herbst noch vor wenigen Wochen mit dem Generalsekretär der UNO über die deutsche Frage gesprochen. Auch gibt es keine Anzeichen dafür, daß in anderen Hauptorganen, etwa im Sicherheitsrat oder in der Generalversammlung, eine Änderung der bundesdeutschen UNO-Politik eingetreten ist bzw. eintreten wird. Es ist also unwahrscheinlich, daß es hier eine Wende gibt; denn allen verantwortlichen Politikern ist völlig klar, daß das, was in der Bundesrepublik als deutsche Frage bezeichnet wird, unterhalb jener Schwelle von Problemen liegt, für die die Vereinten Nationen zuständig sind. Hinzu kommt, daß die UNO keine überstaatliche Organisation ist, ausgestattet mit einer Weltregierung und einer Weltpolizei. Sie ist eine zwischenstaatliche internationale Organisation, in der Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnungen vertreten sind. Daraus folgt, daß sie überfordert wäre, wenn sie ein so heikles Problem wie die deutsche Frage im Sinne der Bundesrepublik lösen wollte. Zuständig für diese Frage sind immer noch die Vier Mächte. Dabei sollte es bleiben.

VII. Gibt es eine deutsch-deutsche Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen?

Vor dem Hintergrund der dargestellten Positionen sind die Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine formalisierte und kontinuierliche Zusammenarbeit im Sinne abgestimmter bzw. gemeinsamer Interessenverfol-

gung zwischen der Bundesrepublik und der DDR im UNO-System äußerst begrenzt.

Einzige Ausnahme, wenn auch mit begrenzter Bedeutung, war von 1974 bis 1981 der personell und finanziell gemeinsam von der Bundesrepublik Deutschland, der DDR und Österreich getragene deutschsprachige Überset-

¹⁶⁾ So in: Das Parlament vom 25. 6. 1983, S. 3 (Bildunterschrift).

zungsdienst der Vereinten Nationen, aus dem sich die DDR trotz nachhaltiger Bemühungen der Bundesrepublik um weitere Mitarbeit mit Wirkung vom 1. Januar 1982 zurückgezogen hat. Die DDR hat die Einstellung ihrer Mitarbeit und damit der Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik mit angeblich „fehlendem Bedarf für UNO-Dokumente in deutscher Sprache“ begründet.

Gleichwohl gibt es gelegentlich in den verschiedenen UNO-Organen bzw. Organisationen auf einer Ad-hoc-Basis deutsch-deutsche Kontakte, die vom Austausch von Informationen über bestimmte Absprachen bis zu wechselseitigen Unterstützungszusagen im Einzelfall (z. B. bei Kandidaturen, Entschließungstexten) reichen können. Diese Ad-hoc-Praxis, die allerdings durch die unterschiedliche Zielrichtung der UNO-Politik von Bundesrepublik und DDR begrenzt ist, wird von der Bundesrepublik Deutschland ermutigt und gefördert. Dazu einige Beispiele:

a) Rüstungskontrolle und Abrüstung

Gestützt auf die mündliche Konsultationsvereinbarung beim Abschluß des Grundlagenvertrages kam ab 1977 auf verschiedenen Ebenen ein deutsch-deutscher Meinungs-austausch über Rüstungskontrolle und Abrüstung in Gang.

Die Kontakte zwischen den beiden deutschen Staaten gingen bisher jedoch über den Meinungsaustausch nicht hinaus. Es ergab sich keine konkret auf das Procedere im UNO-System gerichtete Zusammenarbeit.

b) UNO-Menschenrechtsausschuß

Bei den Wahlen zum Menschenrechtsausschuß im September 1982 wurde mit der DDR auf Initiative der Bundesrepublik hin eine Absprache gegenseitiger Unterstützung getroffen. Sie war jedoch eine Ausnahme, da die DDR der osteuropäischen Regionalgruppe angehört und es dort bei Wahlen regelmäßig zu sogenannten „agreed slates“ kommt. Daher können Gegenseitigkeitsabsprachen und da-

mit entsprechende Angebote von Seiten der Bundesrepublik nur dann in Betracht gezogen werden, wenn bei der betreffenden Wahl — wie im Falle des Menschenrechtsausschusses — nicht nach Regionalgruppen gewählt wird.

c) UNO-Sonderorganisationen

Die beiden deutschen Staaten haben sich gelegentlich Unterstützung bei Kandidaturen zugesagt, z. B. zur Mitgliedschaft im Verwaltungsrat der internationalen Fernmeldeunion bei der ITU-Regierungskonferenz in Nairobi 1983.

In einigen Sonderorganisationen ist es auch zur Abstimmung der vier deutschsprachigen Mitgliedstaaten in Übersetzungsfragen gekommen. So treffen sich im Rahmen der ILO jährlich Vertreter Österreichs, der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und der DDR reihum in den genannten Ländern zur Festlegung der Übersetzungen von ILO-Übereinkommen und -Empfehlungen ins Deutsche.

Zwischen den UNESCO-Nationalkommissionen der vier deutschsprachigen UNO-Mitglieder werden Übersetzungen ausgetauscht, jedoch blieben langjährige Bemühungen der drei westlichen deutschsprachigen UNESCO-Kommissionen, die Nationalkommission der DDR zur Mitherausgabe der deutschen Ausgabe des UNESCO-Kuriers zu bewegen, bislang ohne Erfolg.

Innerhalb der WHO gibt es eine funktionierende Übersetzungsgruppe, die die Fachtermini ins Deutsche übersetzt.

Übereinstimmendes Vorgehen ist bei verschiedenen Sonderorganisationen (z. B. bei der ITU), insbesondere im Finanzbereich, zu beobachten. Dies scheint jedoch eher auf eine gleichgerichtete Interessenlage als auf echte kontinuierliche Zusammenarbeit zurückzuführen sein.

Insgesamt also gibt es Kontakte, aber keine kontinuierliche formalisierte Zusammenarbeit zwischen den beiden deutschen Staaten.

Jürgen Heideking: Völkerbund und Vereinte Nationen in der internationalen Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/83, S. 3—16

Die Vereinten Nationen als Organ zur Sicherung des Weltfriedens sind ins Gerede gekommen. Angesichts der täglich neu aufbrechenden und der noch ungelösten Konflikte dieses Jahrzehnts ist das Vertrauen in die Schiedsrichterrolle der UNO auf ein Minimum gesunken. Dem steht die Tatsache gegenüber, daß bisher kein Staat von Bedeutung auf die Mitgliedschaft in der Weltorganisation zu verzichten ernsthaft bereit wäre.

War der Völkerbund nach dem Verzicht der USA und dem Fernbleiben der UdSSR faktisch zu einem Organ im „Europäischen Konzert“ geworden, so ist die UNO als eine wahrhaft globale Organisation zu bezeichnen. Ihr Gesicht wird mittlerweile in entscheidenden Zügen von den Klein- und Mittelstaaten der nachkolonialen Welt geprägt. Der in der UNO-Charta verankerte Rechtsgrundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten bietet ihnen die Möglichkeit, ihren Interessen auch gegenüber den Großmächten Nachdruck zu verleihen — sofern sie sich zu solidarischem Handeln zusammenfinden können. Die Großmächte waren und sind deshalb versucht, zwischen ihnen auftretende Streitfragen unter Umgehung der Weltorganisation zum Ausgleich zu bringen. Ungeachtet dieser Tendenz scheint die UNO in der Lage zu sein, sogar im Fall der Sprachlosigkeit unter den Großmächten den weltweiten Dialog über Fragen der Friedenssicherung in Gang zu halten.

Anders als der sich im wesentlichen auf den politisch-militärischen Komplex beschränkende Völkerbund haben die Vereinten Nationen die Bedeutung des wirtschaftlich-sozialen und kulturell-humanitären Sektors für eine stabile internationale Ordnung erkannt. Auf diesen Gebieten liegen denn auch die greifbarsten Erfolge der UNO bzw. ihrer Sonder- und Unterorganisationen.

Der neue diplomatische Stil, der sich im 20. Jahrhundert herausgebildet hat, ist nicht zuletzt den Vereinten Nationen zu verdanken. Über die von ihnen mitgeprägte „Weltöffentlichkeit“, in der Fragen der globalen Friedenssicherung, der Rüstungsbegrenzung, der Hilfe für die armen Völker einen festen Platz haben, könnte die Idee eines „world government“, die bei den Gründungen von Völkerbund und UNO Pate stand, zu neuer Qualität und Form heranreifen.

Wilhelm Bruns: Zehn Jahre Vollmitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/83, S. 17—30

Der jetzige UNO-Generalsekretär hat bei seinen Besuchen der beiden UNO-Mitglieder Bundesrepublik Deutschland und DDR im Juni 1983 sowohl dem einen wie dem anderen „aktive Mitarbeit“ und eine Politik „konstruktiver Unterstützung“ der UNO bescheinigt. Damit hat der Generalsekretär keine vollständige Aussage über die UNO-Politik beider deutscher Staaten gemacht und wohl auch nicht machen wollen.

Eine empirisch fundierte Analyse und Bewertung der Politik von DDR und Bundesrepublik im ersten Dezennium ihrer Mitgliedschaft in der UNO wird hier vorgelegt. Dabei werden Antworten u. a. auf folgende Fragen gegeben: Wie ist das Verhältnis beider zur UNO und wie ist ihr Verhalten im UNO-System? Lassen sich aus der bisher gezeigten Mitarbeit verallgemeinerungsfähige Aussagen über Verhaltensmuster ableiten, die auch künftiges Verhalten prognostizieren helfen? Welches Abstimmungsverhalten zeigten beide? Wie begründet die DDR ihre Politik der selektiven Mitgliedschaft in den Sonderorganisationen? Wie passen die Vorschläge beider deutscher Staaten in die internationale Landschaft? Spielte die deutsche Frage eine Rolle? Und nicht zuletzt: Gibt es Möglichkeiten einer deutsch-deutschen Zusammenarbeit im UNO-System?