Die Anfänge der deutschen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen

Von den ersten Kontakten bis zur Mitgliedschaft in den Sonderorganisationen

DR. HEINZ DRÖGE

Legationsrat im Auswärtigen Amt

I

Infolge seiner unglückseligen Teilung gehört Deutschland zu den wenigen Staaten, die 19 Jahre nach der Gründung der Vereinten Nationen noch nicht Mitglied der Weltorganisation sind[1]. Das liegt daran, daß die Aufnahme eines neuen Mitglieds satzungsgemäß der Zustimmung aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates bedarf[2], die Zustimmung der Sowjetunion aber nur zu erwarten ist, wenn gleichzeitig die sowjetisch besetzte Zone Deutschlands in die Vereinten Nationen aufgenommen würde. Das wiederum könnte die Bundesregierung unter keinen Umständen hinnehmen, weil ihr Anspruch, das gesamte deutsche Volk allein zu vertreten, ein unverzichtbarer Bestandteil der deutschen Politik ist.

So kommt es, daß zwar einerseits der jüngste souveräne Staat der Erde im Weltparlament am East River Sitz und Stimme hat und im Namen seiner 300 000 Einwohner das gleiche Gewicht in die politische Waagschale wirft wie zum Beispiel die Vereinigten Staaten oder die Sowjetunion, daß andererseits aber das achtgrößte Volk der Erde, die zweitgrößte Welthandelsmacht, noch vor der Tür sitzt.

Dieser Umstand hat jedoch erfreulicherweise nicht dazu geführt, daß die Bundesrepublik sich etwa in einer ähnlich isolierten Lage befindet wie das Deutsche Reich vor seinem Beitritt zum Völkerbund. Man kann vielmehr feststellen, daß wir im Bewußtsein der meisten Regierungen mit zur „Familie der Vereinten Nationen" gehören.

Wir verdanken diesen Ruf nicht zuletzt unserer aktiven Mitarbeit in den Sonderorganisationen und Hilfswerken der Vereinten Nationen, in denen wir — dank ihren Statuten — die Rolle spielen können, die unserem politischen und wirtschaftlichen Gewicht in der Welt entspricht. Da die Zugehörigkeit zu den Sonderorganisationen nicht von der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen abhängt, konnte die Bundesrepublik Deutschland nach und nach allen „Specialized Agencies" und verwandten Organisationen beitreten und sich darüber hinaus an den freiwilligen Hilfswerken beteiligen. Dieses weitreichende Engagement wird uns angesichts der Tatsache, daß die UN-Sonderorganisationen legitime Töchter der „United Nations Family" sind[3], in der öffentlichen Weltmeinung auf unserem „UNO-Konto" gutgeschrieben.

Noch in einer anderen Hinsicht steht die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Verhältnis zu den Vereinten Nationen günstiger da als das Deutsche Reich gegenüber dem Völkerbund: Der Genfer Bund, dessen Satzung Bestandteil des Versailler Vertrags war, blieb lange Jahre hindurch ein exklusiver Club der Sieger und ein „Organ der Siegermächte zur Durchführung des Straffriedens"[4]. Dagegen begannen die Vereinten Nationen ihre Arbeit von vornherein unter einem positiveren Vorzeichen. Sie wollten gerade *nicht* Vollzugsorgan für die Friedensregelung des Zweiten Weltkriegs sein, sondern behielten diese Funktion (mit den Artikeln 53 und 107 der Charter) ausdrücklich den ehemals kriegführenden Staaten selbst vor[5]. Und in der Praxis begannen die Vereinten Nationen bereits 1946, ein Jahr nach ihrer Gründung, ihre Tätigkeit auf Deutschland auszudehnen. Aus den ersten Kontakten, die damals noch auf dem Umweg über die Alliierten Kontrollbehörden zwischen Deutschland und den Vereinten Nationen hergestellt wurden, entwickelte sich bald eine rege Zusammenarbeit, die von Jahr zu Jahr enger wurde.

Die Initiative zu dieser Zusammenarbeit ging — wie die Bundesregierung bereits in ihrem ersten Jahresbericht feststellen konnte — fast immer vom Ausland aus[6]. Dafür gab es zweifellos verschiedene Gründe: Zunächst die rein praktische Erwägung, daß gewisse europäische Nachkriegsprobleme, wie Flüchtlingsfragen, Probleme der Ernährung, der öffentlichen Hygiene, des Post- und Fernmeldewesens, des Verkehrs, vernünftigerweise nicht gelöst werden konnten, ohne die Bedingungen im Herzen Mitteleuropas mit zu berücksichtigen. Hinzu kam der Wunsch der ehemaligen Feindmächte, das deutsche Volk mit Hilfe der internationalen Organisationen auf friedliche Pfade zu führen. So beschloß z. B. der Exekutivrat der UNESCO im Dezember 1948, die Arbeit der Organisation auf Deutschland (und Japan) auszudehnen, „um die Völker dieser Länder zur Demokratie hin- und von allen Formen des aggressiven Nationalismus und des Isolationismus wegzuführen"[7]. Schließlich spielte aber auch das Bewußtsein eine Rolle, daß manche Sonderorganisation der Vereinten Nationen die Tradition älterer Institutionen fortsetzt, bei deren Errichtung Deutschland maßgeblich beteiligt war. Man mag sich erinnert haben, daß der Internationale Fernmeldeverein (ITU) auf den Welttelegraphenverein von 1865 zurückgeht, zu deren Gründern die deutschen Staaten Baden, Bayern, Hamburg, Hannover, Preußen, Sachsen und Württemberg gehörten. Man hatte nicht vergessen, daß der Weltpostverein (UPU) 1874 auf Betreiben des deutschen Generalpostmeisters Heinrich von Stephan errichtet worden war, daß das Deutsche Reich 1905 an der Gründung des Internationalen Landwirtschaftsinstituts beteiligt gewesen war, das in gewissem Sinne als Vorläufer der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) angesehen werden kann, oder daß Deutschland in dem 1907 errichteten Office International d'Hygiène in Paris und in der Hygiene-Sektion des Völkerbunds aktiv mitgewirkt hatte, von deren Erfahrungen die Weltgesundheitsorganisation (WHO) profitierte. Und die Erinnerung an die deutschen Beiträge zur Lösung sozialpolitischer Probleme im internationalen Rahmen trug sicher dazu bei, der jungen Bundesrepublik den Weg in die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zu erleichtern.

Wenn auch die Initiative zu einer deutschen Beteiligung an den Aufgaben der UN-Organisationen zunächst fast ausnahmslos von den Organisationen selbst ausging, so regte sich doch auch in Deutschland schon früh das Interesse an einer solchen Mitarbeit. Man wird zwar nicht sagen können, daß die deutsche öffentliche Meinung sich mit Begeisterung dieses Gedankens bemächtigt hätte. Dazu war die politische Lethargie nach den Schrecken des soeben überstandenen Krieges zu groß. Aber es gab schon Stimmen, die die internationale Kooperation forderten, damit das deutsche Volk wieder den Anschluß an die Völkergemeinschaft fände, von der es durch eine Politik der Autarkie und der Xenophobie isoliert worden war. Solche Stimmen erhoben sich in der seriösen Presse, an den Universitäten, in den politischen Parteien, Gewerkschaften und privaten Gruppen, und obgleich es sich zunächst um vereinzelte Stimmen vorausschauender Menschen handelte, verfehlten sie doch nicht, auf die Meinungsbildung der verantwortlichen Politiker einzuwirken: Bereits in den ersten Monaten nach der Errichtung der Bundesrepublik Deutschland gab es im Bundestag eine Reihe von Debatten über dieses Thema, angefangen von der direkten Aufforderung an die Bundesregierung, mit dem UN-Generalsekretär über den Beitritt der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen zu

verhandeln[8], über allgemeine Interpellationen zur deutschen Zusammenarbeit mit UN-Gremien bis hin zur Erörterung spezifischer Einzelfragen.

II

Man kann die Geschichte der bisherigen deutschen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen in drei klar zu definierende Phasen einteilen: die „Phase der ersten Kontakte", die von 1946 bis 1950 reicht, die „Übergangsphase" von Ende 1950 bis Mitte 1956, innerhalb welcher Deutschland die Mitgliedschaft in allen bereits bestehenden Sonderorganisationen und verwandten Institutionen erlangte, und schließlich die 1956 beginnende „Phase der normalen Beziehungen", in der Deutschland — abgesehen davon, daß es den Vereinten Nationen selbst nicht angehört — keine Sonderstellung mehr innerhalb der „Family of United Nations" einnimmt, in der es also die gleichen Rechte und Pflichten genießt wie ein anderes Nicht-Mitglied der Vereinten Nationen, etwa die Schweiz.

Wenn im folgenden nicht streng nach dieser Einteilung vorgegangen wird, so nur deshalb nicht, weil es sich im Interesse der besseren Übersichtlichkeit als zweckmäßiger erwiesen hat, jeweils die Entwicklung innerhalb einer Organisation zu verfolgen.

Die ersten Kontakte zwischen Deutschland und den Vereinten Nationen fanden statt, als die Bundesrepublik noch gar nicht bestand. Diese Beziehungen hatten zunächst rein konsultativen Charakter und entsprangen vorwiegend der Sorge um die katastrophalen Lebensverhältnisse im besetzten Deutschland. So war es zu verstehen, daß Vertreter der Alliierten Kontrollbehörden an der Internationalen Gesundheitskonferenz teilnahmen, die vom 19. Juni bis 22. Juli 1946 in New York tagte und auf der die Weltgesundheitsorganisation gegründet wurde[9]. Das war auch der Gesichtspunkt, unter dem die Rauschgiftkommission der Vereinten Nationen schon in ihrer ersten Sitzung Ende 1946 u. a. die Lage in Deutschland diskutierte. Am 7. Mai 1947 forderte der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) auf Empfehlung der Rauschgiftkommission den Generalsekretär der Vereinten Nationen auf, die Regierungen von Frankreich, Großbritannien, der Sowjetunion und den USA „von der besonderen Bedeutung einer wirksamen Rauschgiftkontrolle in Deutschland" zu unterrichten[10].

War in diesen Fällen das Interesse der UN-Organe an Deutschland noch wesentlich fürsorglicher Natur, so gab es bald darauf auch schon erste Ansätze zu einer konstruktiven Zusammenarbeit, als die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) auf ihrer zweiten Sitzung vom 5. bis 16. Juli 1947 in Genf ihren Exekutivsekretär anwies, mit dem Alliierten Kontrollrat über die Errichtung eines ECE-Verbindungsbüros in Berlin und über organisatorische Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der European Coal Organization (ECO), der European Central Inland Transport Organization (ECITO) und des Emergency Economic Committee for Europe (EECE) zu konsultieren[11]. Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa war denn in der Tat auch eines der ersten Gremien der Vereinten Nationen, in denen deutsche Vertreter — zunächst noch im Gefolge der Alliierten — aktiv mitarbeiten konnten.

Bevor es zu einer selbständigen Mitarbeit kommen konnte, mußte Deutschland jedoch erst wieder das Recht haben, seine auswärtigen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses Recht hatte auch die neu errichtete Bundesrepublik in den ersten Monaten noch nicht, weil das Besatzungsstatut die Pflege der auswärtigen Beziehungen den Besatzungsmächten vorbehielt. Erst im Petersberger Abkommen vom 22. November 1949 wurde beschlossen, daß „Die Beteiligung Deutschlands an allen denjenigen internationalen Organisationen herbeigeführt werden soll, durch welche die Erfahrung Deutschlands und dessen Unterstützung zum allgemeinen Wohlergehen beitragen können"[12]. Die Möglichkeiten, die dieses Übereinkommen eröffnete, wurden sogleich ergriffen, und als die sozialdemokratische Bundestagsfraktion die Bundesregierung am 12. Mai 1950 fragte, „welche Schritte (sie) seit November vorigen Jahres unternommen (habe), um die Mitarbeit und Mitgliedschaft Deutschlands in der UNESCO, dem Internationalen Arbeitsamt und der Weltgesundheitsorganisation zu erwirken", da konnte der Bundeskanzler in seiner Antwort am 14. Juni 1950 schon auf erfreuliche Ergebnisse hinweisen: Vertreter der Bundesregierung hatten an vier ILO-Konferenzen teilgenommen, nämlich vom Oktober bis Dezember 1949 an einer Tagung über den Entwurf eines Abkommens zur sozialen Sicherheit der Rheinschiffer, im Januar/Februar 1950 an der technischen Dreimächte-Konferenz über Fragen der Erwachsenenbildung, im April/Mai 1950 an der vorbereitenden Konferenz über Probleme der Ein- und Auswanderung und im April 1950 an der Tagung des Industrie-Ausschusses für chemische Industrie. Beobachter der Bundesregierung waren auf der 3. Weltgesundheitsversammlung im Mai 1950 vertreten; und auch an der Vollversammlung der UNESCO, die zur Zeit der Anfrage gerade tagte, nahmen drei deutsche Vertreter als Sachverständige teil. Der Bundeskanzler versicherte ferner, daß die Bundesregierung bemüht sei, eine vollberechtigte Mitgliedschaft in den genannten Organisationen herbeizuführen, die Verhandlungen darüber seien aber noch nicht abgeschlossen[13].

Rein praktisch wurde die Zusammenarbeit mit den Organisationen der Vereinten Nationen dadurch erleichtert, daß die Bundesregierung nach einem Beschluß der Außenminister Frankreichs, Großbritanniens und der USA (auf ihrer New Yorker Konferenz im September 1950) durch die „Kleine Revision" des Besatzungsstatuts vom 6. März 1951 ermächtigt wurde, ein Außenministerium zu errichten und Auslandsvertretungen zu eröffnen[14]. Die diplomatischen oder (in Paris, London und New York zunächst noch) konsularischen Vertretungen konnten die mit den Organisationen angeknüpften Verbindungen nun am Sitz der Sekretariate oder am Ort der Konferenzen vertiefen und systematisch pflegen.

Im Oktober 1952, kurz vor Beginn der VII. UN-Vollversammlung, übertrug die Bundesregierung dem Deutschen Generalkonsul in New York, der bereits in dieser Eigenschaft die Tätigkeit der Vereinten Nationen verfolgt hatte, das Amt des „Beobachters der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen". Der Generalkonsul in Genf wurde etwa zur gleichen Zeit zum „Beobachter der Bundesrepublik Deutschland beim Europäischen Büro der Vereinten Nationen" ernannt.

Obgleich der Status eines „Beobachters" bei internationalen Organisationen völkerrechtlich nicht klar definiert ist[15] und die Zulassung eines „Ständigen Beobachters" bei den Vereinten Nationen allein im Ermessen des Generalsekretärs liegt, so hat sich in der UN-Praxis doch schon eine Übung entwickelt, die der verstorbene Generalsekretär Dag Hammarskjöld wie folgt formuliert hat:

> „Hinsichtlich der Beobachter und deren Zulassung habe ich die einzig mögliche Politik verfolgt, die darin besteht, daß ich solchen Anträgen entsprochen habe, wenn das in Frage stehende Land von der Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der einen oder anderen Form diplomatisch anerkannt ist ... Es handelt sich bei diesen Fragen meines Erachtens nicht um Angelegenheiten, die dem Generalsekretär die Möglichkeit zu irgendeiner Initiative geben — ganz abgesehen davon, daß ich nicht wüßte, auf welcher rechtlichen Basis ich eine solche Angelegenheit untersuchen und klären könnte."[16]

Trotz der schmalen rechtlichen Basis der Beobachterdelegation darf man ihre praktischen Möglichkeiten nicht unterschätzen. Sie haben Zutritt zu den Plenar- und Ausschußsitzungen der UN-Organe, erhalten laufend die gesamte Dokumentation und können vor allen Dingen durch ihre ständigen Kontakte mit den Delegationen der UN-Mitgliedstaaten in gewissem Um-

fang erreichen, daß die Ansichten der Bundesregierung bei den Erörterungen wichtiger Fragen mit berücksichtigt werden.
Auf der erwähnten New Yorker Außenministerkonferenz wurde auch die Haltung der drei Westmächte zur Rechtslage im geteilten Deutschland präzisiert, die im Kommuniqué vom 19. September 1950 wie folgt festgehalten ist:

„Bis zur Wiedervereinigung Deutschlands betrachten die drei Regierungen die Regierung der Bundesrepublik als die einzige frei und gesetzlich konstituierte deutsche Regierung, die infolgedessen das Recht hat, in internationalen Angelegenheiten als Vertreter des deutschen Volkes für Deutschland zu sprechen."

Die Tatsache, daß die überwiegende Mehrheit der Völkerrechtssubjekte sich dieser Haltung anschloß, ermöglichte es der Bundesrepublik Deutschland, nach und nach allen Sonderorganisationen und verwandten Institutionen der Vereinten Nationen als einzige Vertreterin der deutschen Interessen beizutreten.

III

Die erste Sonderorganisation, die Deutschland als Mitglied aufnahm, war die *Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)*. Auf einer Sondersitzung der FAO-Vollversammlung wurde die Bundesrepublik durch Vermittlung der Alliierten Hohen Kommission am 10. November 1950 zum Mitglied der Organisation gewählt. Sie konnte damit eine alte Tradition der internationalen Zusammenarbeit im landwirtschaftlichen Bereich fortsetzen, die mindestens bis zum Jahre 1905 zurückreicht, als das damalige Deutsche Reich zu den Mitbegründern des Internationalen Landwirtschafts-Instituts in Rom gehörte. Die Arbeit dieses Instituts, das am 1. August 1946 von der FAO übernommen wurde und von 1947 an als zeitweiliges Regionalbüro fungierte, war von Deutschland entscheidend gefördert worden[17].
Diese Tatsache hat es den deutschen Regierungsvertretern erleichtert, in der FAO schnell zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zu kommen. Schon 1953 bekam die Bundesrepublik einen Sitz im Committee on Commodity Problems und den stellvertretenden Vorsitz im European Committee on Agriculture. Allerdings dauerte es bis 1959, ehe ein deutscher Vertreter in den Exekutivrat der Organisation gewählt wurde.
Der *Weltgesundheitsorganisation (WHO)* trat die Bundesrepublik anläßlich der 4. Weltgesundheitsversammlung am 29. Mai 1951 bei, nachdem — wie oben gezeigt worden ist — schon bei der Gründungsversammlung im Jahre 1946 die deutschen Interessen indirekt vertreten gewesen waren. Auch in dieser Organisation trugen frühere Erfahrungen dazu bei, den deutschen Vertretern das Feld für eine gedeihliche Zusammenarbeit zu erleichtern. Es waren Erfahrungen aus der Zeit der engen deutschen Kooperation mit der Gesundheitsorganisation der Völkerbundszeit (Office International d'Hygiène, OIHP).
Mit der *Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)* hatte Deutschland besonders erfreuliche Beziehungen gepflegt. Die nach dem Ersten Weltkrieg im Rahmen des Völkerbundes errichtete (allerdings vom Bund unabhängige) Arbeitsorganisation hatte Deutschland bereits während der ersten Tagung in Washington am 30. Oktober 1919 als Mitglied aufgenommen, obgleich das Deutsche Reich damals dem Völkerbund noch nicht angehörte. 14 Jahre lang arbeiteten deutsche Regierungsbeamte und Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber konstruktiv an den Aufgaben der Organisation mit. Deutschland hatte einen ständigen Sitz im Verwaltungsrat; Deutsch war als Verhandlungssprache eingeführt worden (weil, wie der französische Vertreter damals erklärt hatte, die Mehrzahl der Arbeiter Deutsch besser verstehen als die Amtssprachen Englisch und Französisch). Diese gedeihliche Zusammenarbeit wurde dann jäh beendet, als Hitlers Regierung am 24. Oktober 1933, fünf Tage nach dem Austritt aus dem Völkerbund, auch Deutschlands Austritt aus der ILO erklärte. Der bei dieser Gelegenheit vom Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes geäußerte Wunsch, daß die Umstände es dem deutschen Reich gestatten möchten, eines Tages seinen Platz in der ILO wieder einzunehmen, ging erst 18 Jahre später in Erfüllung.
Der Verwaltungsrat der ILO hatte schon im Jahre 1949 eine deutsche Beteiligung an der Arbeit der Organisation befürwortet, und vom Herbst desselben Jahres an konnten deutsche Vertreter an den wichtigeren Konferenzen teilnehmen (siehe oben unter II). Den Aufnahmeantrag der Bundesregierung vom 12. Mai 1951 nahm die 34. Internationale Arbeitskonferenz am 12. Juni 1951 mit 165 gegen 12 Stimmen bei 5 Enthaltungen an. Damit war Deutschland wieder Vollmitglied der ILO geworden. Die Bundesrepublik wurde sogleich Mitglied der Industrieausschüsse für die chemische, die Eisen- und Stahl- und die metallverarbeitende Industrie sowie die Textilindustrie, das Inlandtransportwesen und den Kohlenbergbau. Auf der 37. Internationalen Arbeitskonferenz 1954 konnte Deutschland wieder den ständigen Sitz im Verwaltungsrat einnehmen, der ihm als eines der zehn wichtigsten Industrieländer der Welt zustand[18].
Deutschlands Beziehungen zur *Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)* waren zunächst in besonderem Maße mit den Ressentiments der ehemaligen Kriegsgegner belastet, die zwar bereit waren, Deutschland an der internationalen Zusammenarbeit im technischen Bereich teilnehmen zu lassen, sich aber gegen die Aufnahme geistig-kultureller Beziehungen sträubten. Freilich hatten bereits auf der I. Vollversammlung der UNESCO in Paris im Jahre 1946 die niederländische und die amerikanische Delegation erklärt, daß Deutschland nicht in geistiger Isolierung verbleiben dürfe und daß gerade die Beteiligung an der UNESCO-Arbeit zu einer Stärkung der demokratischen Grundhaltung und der Bereitschaft zu internationaler Verständigung beitragen könne. Verhandlungen, die der Generaldirektor der Organisation auf Anweisung der II. Vollversammlung (Mexiko 1947) mit dem Kontrollrat über die Ausdehnung der UNESCO-Arbeit auf Deutschland führte, erbrachten schließlich das grundsätzliche Einverständnis der drei westlichen Besatzungsmächte, während die sowjetischen Behörden zunächst gar nicht und später negativ reagierten. Aufgrund dieses Ergebnisses beschloß der Verwaltungsrat am 4. April 1948 u. a., daß deutsche Beobachter an fachlichen Tagungen der Organisation teilnehmen könnten, UNESCO-Veröffentlichungen in Deutschland verteilt werden sollten und Deutschland in den Studenten- und Bücheraustausch einbezogen werden würde. In der Folgezeit wurden Untersuchungen angestellt, die das Verständnis für deutsche Probleme fördern und die Beziehungen zum Ausland erleichtern sollten. Am 27. Mai 1949 trat ein besonderer Deutschland-Ausschuß zusammen, dem Fachleute aus sieben Ländern angehörten und an dessen 4. Sitzung (7.—9. August 1950) auch ein deutscher Beobachter teilnahm. Die Empfehlungen dieses Ausschusses, die darauf gerichtet waren, Deutschlands verantwortliche Beteiligungen an der UNESCO-Arbeit vorzubereiten, wurde zwar auf der IV. Vollversammlung in Paris 1949 von einigen Ostblockvertretern heftig abgelehnt, schließlich aber mit einer überwältigenden Mehrheit angenommen. Immerhin enthielt die Präambel zu der betreffenden Deutschland-Entschließung aber doch die Feststellung, daß die Arbeit der Organisation in Deutschland nur fortgesetzt werden könne, wenn „die zuständigen deutschen Kreise ... sich jeder Tätigkeit oder Polemik enthalten, die gegen die Prinzipien der Organisation verstoßen, und sich bemühen, die Atmosphäre gegenseitigen Verständnisses zu schaffen, die für die erfolgreiche Durchführung dieser Tätigkeit notwendig ist". Es würde hier zu weit gehen, die mannigfachen Beziehungen zu beschreiben, die nunmehr in wachsendem Umfang zwi-

schen Deutschland und der UNESCO geknüpft wurden, Beziehungen, bei denen der „Deutsche Ausschuß für UNESCO-Arbeit" (die spätere „Deutsche UNESCO-Kommission") seit seiner Gründung im Mai 1950 eine maßgebliche Rolle gespielt hat.

Am 1. Dezember 1950 stellte die Bundesregierung den Antrag auf Mitgliedschaft in der UNESCO. Da Deutschland den Vereinten Nationen nicht angehörte, mußte gemäß Artikel 2 des Abkommens zwischen UNESCO und den Vereinten Nationen zunächst der Wirtschafts- und Sozialrat diesen Antrag entscheiden. Die Abstimmung im ECOSOC ergab 14:3 Stimmen bei einer Enthaltung (Philippinen). Nachdem auch der UNESCO-Verwaltungsrat der Aufnahme zugestimmt hatte, beschloß endlich die VI. Vollversammlung mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit die Aufnahme der Bundesrepublik als Vollmitglied der Organisation[19]. Seit 1955 hat Deutschland auch Sitz und Stimme im Verwaltungsrat, und seit 1959 ist der Deutschen Botschaft in Paris ein Beamter zugeteilt, der als Ständiger Delegierter einen dauernden Kontakt zum Sekretariat der Weltorganisation unterhält.

Zum *Internationalen Fernmeldeverein (ITU)*, der Nachfolger der ältesten völkerrechtlichen Verwaltungsgemeinschaft, des Welttelegraphenvereins, ist, hatte Deutschland seit dessen Gründung im Jahre 1865 enge Beziehungen (sieben deutsche Staaten hatten zu den Gründungsmitgliedern des Vereins gehört). Die deutsche Mitgliedschaft erlosch aber am 31. Dezember 1948, da Deutschland nicht zu der Konferenz in Atlantic City eingeladen worden war, auf der der Internationale Fernmeldevertrag von 1947 abgeschlossen wurde, der am 1. Januar 1949 in Kraft trat. Die Konferenz beschloß jedoch einstimmig, daß Deutschland (und Japan) ohne die an sich vorgeschriebene Abstimmung Mitglied des Vereins werden könnte, sobald die „zuständigen Behörden" (der Besatzungsmächte) den Beitritt für angebracht hielten[20]. Nachdem die Alliierte Hohe Kommission ihr Einverständnis erklärt hatte, wurde die Bundesrepublik Deutschland am 17. April 1952 als stimmberechtigtes Mitglied in die ITU aufgenommen. Vorher hatten allerdings schon Angehörige des Bundespostministeriums und des Fernmeldetechnischen Zentralamts als sachverständige Berater von Vertretern der Alliierten Hohen Kommission an wichtigen internationalen Fernmeldetagungen teilgenommen[21]. Auf der Europäischen Ultrakurzwellen- und Fernsehkonferenz in Stockholm im Mai/Juni 1952 war Deutschland zum ersten Mal mit einer offiziellen Delegation vertreten, die erfolgreich über die Zuteilung von Rundfunk- und Fernsehfrequenzen verhandeln konnte[22].

Mit dem *Internationalen Währungsfonds (FUND)* und der *Weltbank (BANK)* hatten Vertreter der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1951 Verhandlungen aufgenommen, die dazu führten, daß der Gouverneursrat beider Organisationen am 28. Mai 1952 eine Entschließung über die Aufnahme Deutschlands annahm. Die Bundesrepublik trat den beiden Institutionen am 14. August 1952 bei und erhielt wegen ihres hohen Anteils an den Gesamteinlagen sogleich eine angemessene Vertretung in den Direktorien zugebilligt. Im Fonds ist sie seit ihrem Beitritt durch einen Exekutivdirektor und einen stellvertretenden Direktor vertreten, in der Weltbank stellte sie zunächst nur einen Exekutivdirektor, seit dem 1. November 1954 jedoch auch einen stellvertretenden Direktor.

Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der *Weltorganisation für Meteorologie (WMO)* ist die Unterhaltung eines eigenen zentralen Wetterdienstes. Da der frühere Reichswetterdienst nach dem Zweiten Weltkrieg von den Besatzungsmächten dezentralisiert worden war, konnte die Bundesrepublik diese Voraussetzung zunächst nicht erfüllen. Erst nachdem mit Hilfe des „Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst" vom 11. November 1952 wieder eine zentrale deutsche meteorologische Organisation geschaffen worden war, konnte die Aufnahme in die WMO beantragt werden. Das geschah am 20. April 1953. Nachdem mehr als zwei Drittel der Mitglieder in einem brieflichen Abstimmungsverfahren dem Antrag zugestimmt hatten, konnte die Beitrittsurkunde am 10. Juni 1954 in Washington hinterlegt werden. Der Beitritt trat satzungsgemäß am 10. Juni 1954 in Kraft. Auf dem 4. Kongreß der WMO in Genf 1963 wurde der Präsident des Deutschen Wetterdienstes in den Exekutivausschuß der Weltorganisation gewählt.

Dem *Weltpostverein (UPU)*, dessen geistiger Vater der deutsche Generalpostmeister Heinrich von Stephan gewesen ist, hatte das Deutsche Reich seit der Gründung des „Allgemeinen Postvereins" im Jahre 1874 angehört. Die Mitgliedschaft wurde aber dadurch unterbrochen, daß der neue Weltpostvertrag vom 1. Juli 1948, der auf dem 12. Postkongreß in Paris am 5. Juli 1947 ohne deutsche Beteiligung abgeschlossen worden war, Deutschland zwar als Mitglied erwähnte, aber gleichzeitig feststellte, daß Deutschland zur Zeit verhindert sei, dem Vertrag beizutreten. In Artikel XVII des Schlußprotokolls wurde bestimmt, daß Deutschland ohne die vorgeschriebenen Förmlichkeiten beitreten könne, sobald die Besatzungsmächte dies für zweckmäßig hielten. Inzwischen war die Bundesrepublik auf Anweisung der Alliierten Hohen Kommission verpflichtet, den Vertrag als für sie verbindlich anzusehen.

Der Brüsseler Kongreß von 1952, auf dem die Bundesrepublik Deutschland und die sowjetische Besatzungszone durch Sachverständige im Gefolge der Besatzungsmächte vertreten waren, wiederholte im Schlußprotokoll des dort revidierten Vertrags die Bestimmung des Schlußprotokolls von 1947, nach der für die Aufnahme Deutschlands ein vereinfachtes Verfahren gelten sollte. Die Bundesrepublik hat — für ganz Deutschland handelnd — die Bestimmung in Anspruch genommen, als sie mit Wirkung vom 21. März 1955 den Verträgen des Weltpostvereins beitrat und dadurch die deutsche Mitgliedschaft im Weltpostverein wiederaufnahm.

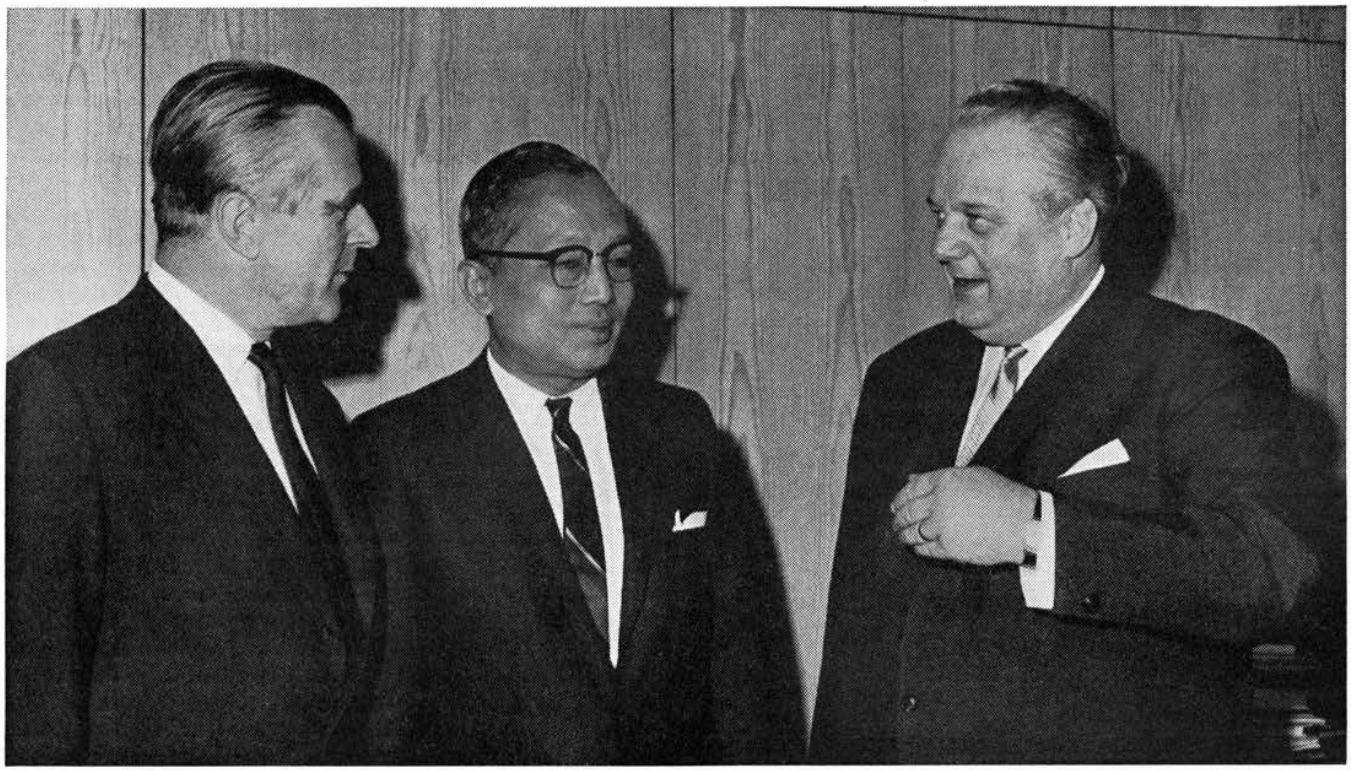
Auf dem Weltpostkongreß in Ottawa 1957 wurde Deutschland in die Vollzugs- und Verbindungskommission des Weltpostvereins gewählt, die als permanentes Organ die Arbeit des Vereins zwischen den Kongressen fortführt[23].

Der *Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)* konnte Deutschland erst beitreten, nachdem es seine Lufthoheit wiedererlangt hatte. Diese Voraussetzung wurde erfüllt, als die Pariser Verträge am 5. Mai 1955 in Kraft traten. Im zwölften Teil des Überleitungsvertrags hatte die Bundesregierung sich überdies verpflichtet, dem Chicagoer Abkommen über Zivilluftfahrt beizutreten und schon vorher gewisse Bestimmungen dieses Abkommens anzuwenden.

Die Bundesregierung stellte am 9. Juni 1955 den Aufnahmeantrag, dem die Vollversammlung der Vereinten Nationen am 25. Oktober 1955 zustimmte. Seit dem 8. Juni 1956 ist die Bundesrepublik Deutschland formal Mitglied der ICAO[24]. Aber schon lange vorher hatten deutsche Vertreter Gelegenheit, an wichtigen Konferenzen der Organisation als Beobachter teilzunehmen.

Mit dem Beitritt zur ICAO war die Übergangsphase der deutschen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen abgeschlossen. Deutschland gehörte nun allen bis dahin bestehenden Sonderorganisationen an. Es war sogar schon in den Führungsgremien einiger dieser Organisationen vertreten und konnte dadurch ihre Geschicke aus erster Hand mit beeinflussen. Auch über die Sonderorganisationen hinaus hatte die Bundesrepublik in der United Nations Family Fuß gefaßt.

So war sie am 21. Februar 1956 Vollmitglied der *Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE)* geworden. Die Zulassung erfolgte aufgrund einer Entschließung des Wirtschafts- und Sozialrats vom 15. Dezember 1955[25], mit der der Mitgliedschaftsartikel der Terms of Reference der Kommission entsprechend ergänzt wurde[26].



Bundeswirtschaftsminister Kurt Schmücker (r.) stattete anläßlich seines Amerikaaufenthaltes am 9. April 1964 Generalsekretär U Thant am Hauptsitz der UN in New York einen Besuch ab. Er wurde von Botschafter von Braun (l.), dem Beobachter der Bundesrepublik bei der UNO, begleitet. (Vgl. S. 118 in dieser Ausgabe.)

Die sogenannte „DDR" konnte dagegen nur auf dem Umwege über ihre sowjetische Besatzungsmacht gemäß Artikel 10 der Terms of Reference an den Arbeiten der ECE teilnehmen. Dieser Artikel sieht vor, daß die Kommission „mit den Vertretern der einzelnen Behörden der besetzten Gebiete Beratungen aufnehmen und von diesen zum Zweck der gegenseitigen Unterrichtung ... konsultiert werden" kann. Infolge einer weiten Auslegung dieser Bestimmung konnten „Vertreter der Ostzone Deutschlands in beratender Eigenschaft an der Arbeit der nachgeordneten ECE-Organe partizipieren"[27]. Die der ECE angehörenden Ostblockstaaten haben zwar immer wieder versucht, der Sowjetzone in der ECE weitergehende Rechte zu verschaffen, sind damit aber bis auf den heutigen Tag stets auf Ablehnung gestoßen.

In den *Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen für Asien und den Fernen Osten (ECAFE)* und für *Lateinamerika (ECLA)* hatte die Bundesrepublik seit dem 20. Juli bzw. dem 19. Dezember 1956 Beobachterstatus. Seit 1951 war Deutschland Vertragspartner des *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)*, seit 1952 beteiligte es sich an den Programmen des *Weltkinderhilfswerks UNICEF* und am *Erweiterten Technischen Hilfsprogramm (EPTA)*.

IV

In der nun einsetzenden Phase der „normalen Beziehungen" gab es für Deutschland keine Sonderstellung mehr. Das Feld war bereitet für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf der Basis der unbedingten Gleichberechtigung. Diese Gleichberechtigung, die Deutschland de facto in den internationalen Organisationen schon aufgrund ihrer Vollmitgliedschaft genoß, war in den Pariser Verträgen vom 23. Oktober 1954, die im Mai 1955 in Kraft getreten waren, auch de jure dadurch hergestellt worden, daß der Bundesrepublik „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten" zuerkannt wurde[28].

Deutschland nahm nun wieder einen geachteten Platz in der Völkergemeinschaft ein. Man schätzte die deutsche Erfahrung, das technische Wissen, die Wirtschaftskraft, man verschmähte natürlich auch nicht das deutsche Geld. Jedenfalls hatte das deutsche Volk durch die gemeinsame Arbeit an den großen Aufgaben „Wohlfahrt und Sicherheit in einer weltweiten Vereinigung freier Nationen" gefunden, und die übrige Welt hatte den „Beweis, daß das neue demokratische Deutschland ein fähiger und zuverlässiger Partner ist", wie der jetzige Präsident der ECE 1952 es vorausgesagt hatte[29]. Von 1956 an war es selbstverständlich, daß die Bundesrepublik allen UN-Sonderorganisationen, die nun errichtet wurden, sogleich beitrat: Am 20. Juli 1956 gehörte Deutschland zu den Gründungsmitgliedern der *Internationalen Finanzkorporation (IFC)*. Am 1. Oktober 1956 trat es der neugegründeten *Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO)* bei; am 7. Januar 1959 erklärte die Bundesregierung ihren Beitritt zur *Zwischenstaatlichen Beratenden Seeschiffahrtsorganisation (IMCO)* und am 24. September 1960 wurde es Gründungsmitglied der *Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA)*. Am 8. Juli 1960 erhielt Deutschland beratenden Status in der *Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika (ECA)*, und seit 1959 beteiligt sie sich an den Projekten des *Sonderfonds* der Vereinten Nationen für Entwicklungshilfe.

Daß in all diesen Sonderorganisationen, Regionalkommissionen und Hilfswerken der Vereinten Nationen die Bundesrepublik Deutschland allein die Interessen des deutschen Volkes vertritt und von Anfang an vertreten hat, gehört zu den „Realitäten" unserer Zeit, die im politischen Dialog viel zu wenig berücksichtigt werden.

Anmerkungen:

Bei der Niederschrift dieses Artikels hat der Verfasser mit großem Nutzen eine unveröffentlichte Übersicht herangezogen, die Willi L. Blümel unter dem Titel: Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen im Herbst 1954 im Institut für Europäische Politik und Wirtschaft, Frankfurt am Main, verfaßt hat.

1 Von den rund 130 selbständigen Staaten der Erde gehören jetzt 113 mit einer Gesamtbevölkerung von 3 Milliarden Menschen den UN an. Lediglich die neutrale Schweiz, einige Zwergstaaten und die drei geteilten Länder Deutschland, Korea und Vietnam sind nicht Mitglieder der Weltorganisation.

2 Gemäß Art. 4 der UN-Charter beschließt die Vollversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrats über die Zulassung eines neuen Mitglieds. Die Empfehlung des Sicherheitsrats muß gemäß Art. 27 Abs. 3 der Charter mit den Stimmen aller ständigen Mitglieder und sieben Stimmen insgesamt beschlossen werden.
3 Vgl. Art. 57, 58, 59, 63 der UN-Charter.
4 Zimmermann, Deutsche Außenpolitik in der Ära der Weimarer Republik, Göttingen 1958, S. 298.
5 Vgl. Münch, Vereinte Nationen in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Band III, S. 504.
6 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, Bonn 1950, S. 7.
7 Yearbook of the United Nations 1947—48, S. 845.
8 Antrag der Zentrumsfraktion vom 8. November 1950. Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1583.
9 International Organization Vol. I (1947) S. 114—135.
10 Yearbook of the United Nations 1946—47, S. 535.
11 S. Anm. 10, aaO, S. 528.
12 Punkt 1 des „Protokolls über die Abkommen, die zwischen den alliierten Hochkommissionen und dem Bundeskanzler der Deutschen Bundesrepublik am 22. November 1949 auf dem Petersberg getroffen wurden".
13 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, Drucksachen Nr. 949 und 1065.
14 Kommuniqué vom 19. September 1950, International Organization Vol. V (1950) S. 724. Entscheidung Nr. 11 der Alliierten Hohen Kommission vom 6. März 1951; Amtsblatt der AHK, S. 792 ff., vgl. auch von Puttkamer, Vorgeschichte und Zustandekommen der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 in: Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 17 Nr. 3—4, Juni 1957.
15 Vgl. auch Steppuhn, Der Beobachter, seine Stellung und seine Bedeutung in der Internationalen Organisation, Würzburger Diss., Juli 1956.
16 Auszug aus dem Wortlaut der Pressekonferenz Dag Hammarskjölds am 21. April 1960, zitiert bei Wieck, Deutschland und die Vereinten Nationen im Jahrbuch für Auswärtige Politik 1961.
17 Vgl. Wicharz, Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen in: Dokumente Heft VIII (1953), hrsg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg.
18 Vgl. Meissner, Die Internationale Arbeitsorganisation in: Dokumente Heft VII (1952), s. Anm. 17, aaO, S. 23 ff. sowie Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1952, S. 149.
19 Vgl. Menzel, UNESCO in: Dokumente Heft V (1951), s. Anm. 17, aaO, S. 19 ff.
20 Codding Jr., The International Telecommunication Union, Leiden 1952, S. 206 und 280.
21 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1951, S. 180.
22 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1952, S. 177.
23 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1955, S. 325 und Deutschland im Wiederaufbau, 1957, S. 349.
24 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau, s. Anm. 6, aaO, 1955, S. 308 und Deutschland im Wiederaufbau, 1956, S. 349.
25 ECOSOC-Res. 594 (XX) vom 15. Dezember 1955.
26 Gemäß Art. 7 der Terms of Reference sind Mitglieder der Kommission „die europäischen Mitgliedsländer der Vereinten Nationen und die Vereinigten Staaten". Der Artikel hat auf Grund der Entschließung 594 und des daraufhin erfolgten deutschen Beitritts eine Fußnote bekommen, derzufolge die Bundesrepublik Deutschland am 21. Februar 1956 Mitglied der Kommission geworden ist.
27 Cooperation for Economic Progress, ECE, ECAFE, ECLA, ECA published by United Nations Office of Public Information, 1959, S. 4.
28 Art. 1 Abs. 2 des Deutschlandvertrags vom 23. Oktober 1954.
29 Hallstein in: Foreign Affairs, Oktober 1952, S. 58.

Die Vereinten Nationen und die Staatenlosigkeit

DR. DR. PAUL WEIS, GENF

Direktor der Rechtsabteilung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Genf[1]

I

Das Problem der Staatenlosigkeit hat gerade in den letzten Jahrzehnten, insbesondere seit dem Ersten Weltkrieg, größeren Umfang angenommen. Da Fragen der Staatsangehörigkeit grundsätzlich in den innerstaatlichen Bereich fallen, d. h. jeder Staat berechtigt ist zu bestimmen, wer seine Staatsangehörigkeit besitzt, ist Staatenlosigkeit im Sinne des Mangels einer Staatsangehörigkeit unvermeidlich. Trotzdem ist das Auftreten von Staatenlosigkeit in normalen Zeiten gering. In Ländern, in denen die Staatsangehörigkeit durch Geburt im Staatsgebiet erworben wird *(jus soli)*, ist Staatenlosigkeit bei Geburt kaum denkbar; in anderen Ländern, deren Staatsangehörigkeitsrecht auf dem Abstammungsprinzip *(jus sanguinis)* beruht, kommt sie immerhin vor, insbesondere bei Kindern staatenloser Eltern. Daneben gibt es zahlreiche Fälle, in denen das Kind nicht die Staatsangehörigkeit des maßgeblichen Elternteils erwirbt, weil die in Frage kommende Rechtsordnung einen abgeleiteten Staatsangehörigkeitserwerb bei Geburt im Ausland nicht vorsieht; in anderen Fällen schließlich wird der Erwerb der Staatsangehörigkeit auf diesem Wege allein dadurch verhindert, daß die Staatsangehörigkeit des maßgeblichen Elternteils wegen Beweisschwierigkeiten nicht festgestellt werden kann. Heute besitzen die meisten Staaten ein gemischtes System, d. h. in Staaten, deren Recht auf dem jus soli beruht, kann häufig Staatsangehörigkeit subsidiär auch durch Abstammung erworben werden; in Staaten, deren Recht auf dem jus sanguinis beruht, oft unter gewissen Umständen auch durch Geburt im Staatsgebiet, wenn nicht bei Geburt selbst, so in einem späteren Zeitpunkt bei Zutreffen zusätzlicher Bedingungen (z. B. bei Volljährigkeit im Falle eines ununterbrochenen Aufenthalts im Staatsgebiet innerhalb eines gewissen Zeitraumes, oder bei Vorliegen von Abstammungsvoraussetzungen, die normalerweise nicht die Staatsangehörigkeit verleihen usw.). Häufiger ist Staatenlosigkeit nach der Geburt, d. h. Staatenlosigkeit infolge des Verlustes einer Staatsangehörigkeit: durch Wechsel des Personalstatuts (Eheschließung, Adoption usw.) oder, öfters, durch einseitigen Staatsakt, durch die Ausbürgerung. Insbesondere Massenausbürgerungen ganzer Gruppen aus politischen oder ethnisch-demographischen Gründen (Gründung von Nationalstaaten) haben vielfach zu Staatenlosigkeit geführt. Der Entzug der Staatsangehörigkeit ist allerdings in der Bundesrepublik durch das Grundgesetz (Artikel 16) ausgeschlossen.

Eine der Hauptursachen der Staatenlosigkeit sind aber, zumindest indirekt, politische und territoriale Umwälzungen. Der Untergang von Staaten sowie die Neugründung von Staaten, insbesondere als Kriegsfolge oder als Folge revolutionärer Ereignisse, haben zu Massenverlusten von Staatsangehörigkeit geführt und, wo dies nicht mit dem Erwerb einer Staatsangehörigkeit verbunden war, daher zur Staatenlosigkeit. Die Zahl der als Folge der territorialen Umwälzungen nach dem Ersten Weltkrieg staatenlos Gewordenen ging in die Hunderttausende; allein auf dem Gebiet des neu gegründeten tschechoslowakischen Staates wurde sie auf 80 000 geschätzt[2].

II

Zunächst erscheint eine Begriffsklärung erforderlich. Staatenlos ist eine Person, die unter dem Recht keines Staates eine Staatsangehörigkeit besitzt. Schon diese Definition zeigt die Schwierigkeit, Staatenlosigkeit zu beweisen. Es ist jedoch üblich geworden, die so definierte Staatenlosigkeit als de jure-Staatenlosigkeit zu bezeichnen und ihr die de facto-Staatenlosigkeit gegenüberzustellen. Als de facto staatenlos wird eine Person bezeichnet, die zwar formell eine Staatsangehörigkeit besitzt, jedoch nicht den Schutz des betreffenden Staates genießt. Den Schulfall bilden die Flüchtlinge. Sie befinden sich außerhalb ihres Heimatlandes, genießen jedoch nicht den Schutz desselben, sei es, daß sie staatenlos sind, sei es, daß der Heimatstaat, obzwar sie noch dessen Staats-