Antrag der »DDR« auf Aufnahme in die Weltgesundheitsorganisation

ELFRIEDE KRÜGER
Legationsrätin I. Klasse

Die ›DDR‹ stellte im April 1968 einen Antrag auf Aufnahme in die Weltgesundheitsorganisation (WHO), welcher – der Verfassung der WHO entsprechend – von der 21. Weltgesundheitsversammlung, die vom 6. bis 24. Mai 1968 in Genf stattfand, behandelt wurde.

Es handelte sich hierbei um den ersten Antrag der ›DDR‹ auf Aufnahme in eine der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen.

Warum die ›DDR‹ für einen derartigen Vorstoß gerade die Weltgesundheitsorganisation gewählt hat, liegt auf der Hand. Die WHO ist die einzige Sonderorganisation, in die Nichtmitglieder der Vereinten Nationen mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Ja- oder Nein-Stimmen (Stimmenthaltungen werden nicht gezählt) der in der Vollversammlung anwesenden Vollmitglieder der Organisation aufgenommen werden können. Ferner konnte sich die ›DDR‹ in der Begründung ihres Aufnahmeantrags auf die humanitären Prinzipien, die in der Präambel der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation verankert sind, berufen und damit für oberflächliche Beobachter das eminent politische Ziel, das sie mit dem Antrag verfolgte, verschleiern.

Hätte die ›DDR‹ nämlich die Aufnahme in die Weltgesundheitsorganisation erreicht, so wäre ihr automatisch der Beitritt zu fast sämtlichen unter der Ägide der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen abgeschlossenen multilateralen Konventionen ermöglicht worden; denn diese Abkommen sehen in der Regel vor, daß der Beitritt den Mitgliedern der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen offensteht. Ferner hätte eine Aufnahme der ›DDR‹ in die Weltgesundheitsorganisation einen Präzedenzfall dargestellt, der ihr unter Umständen die Aufnahme in andere Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und zwischenstaatliche Organisationen technischen Charakters erleichtert hätte. Sie wäre damit ihrem Ziel der internationalen Anerkennung, das sie auf bilateralem Wege bisher nicht hat erreichen können, auf dem Umwege über die multilateralen Organisationen um ein beträchtliches näher gekommen.

Bei den in der Weltgesundheitsversammlung gegebenen Stimmverhältnissen bestand von vornherein keine Chance, daß der Antrag angenommen würde. Bei der Behandlung der Angelegenheit hatte die Delegation der Bundesrepublik Deutschland daher nur zwei wesentliche Anliegen. Erstens mußte sie zu vermeiden suchen, daß diese politische Frage die der Weltgesundheitsversammlung zur Verfügung stehende Zeit über Gebühr beanspruchte und sie von ihren sachlichen Arbeiten abhielt. Zweitens mußte es ihr daran gelegen sein, vor diesem internationalen Forum, das zum größten Teil nicht aus Politikern, sondern aus Experten für Angelegenheiten des öffentlichen Gesundheitswesens besteht, zu verdeutlichen, daß es nicht der Entspannungspolitik der Bundesregierung widerspricht, wenn sie sich der Aufnahme der ›DDR‹ in die WHO entgegenstellt, sondern daß sie nur zu verhindern sucht, daß die Regelung der Deutschland-Frage durch die Entscheidung eines hierfür nicht kompetenten Gremiums in irgendeiner Weise präjudiziert wird. Gleichzeitig galt es klar herauszustellen, daß die Entspannung zwischen beiden Teilen Deutschlands eine innerdeutsche und nicht eine internationale Angelegenheit ist und daß die Bundesregierung im innerdeutschen Rahmen alles in ihrer Macht Stehende tut, um diese Entspannung zu fördern.

Der Aufnahmeantrag, der fristgemäß 30 Tage vor Beginn der Weltgesundheitsversammlung dem Sekretariat der Weltgesundheitsorganisation zugestellt worden war, wurde von dem Generalsekretär der Organisation den Mitgliedsländern in einer Form notifiziert, die jede Stellungnahme des Sekretariats hinsichtlich der Zulässigkeit des Antrags vermied. Der Hauptausschuß der Weltgesundheitsversammlung, der für die Aufstellung der Tagesordnung zuständig ist, beschloß, die Entscheidung über den Aufnahmeantrag als ersten sachlichen Punkt auf die Tagesordnung der Vollversammlung zu setzen. Über diesen Punkt wurde daher – nach den Feiern zum 20jährigen Bestehen der Organisation und nach Erledigung der prozeduralen Tagesordnungspunkte – am Vormittag des 9. Mai 1968 verhandelt.

Technisch eingeführt wurde der Antrag durch einen Resolutionsentwurf, der von Polen, Bulgarien, der Tschechoslowakei, Syrien, der Vereinigten Arabischen Republik und Jugoslawien eingebracht wurde und der in knapper Formulierung besagte, daß die 21. Weltgesundheitsversammlung die ›DDR‹ als Mitglied in die Weltgesundheitsorganisation aufnehme, sofern sie eine formelle Erklärung, daß sie die Verfassung der WHO annehme, beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlege. Die Sowjetunion befand sich nicht unter den Miteinbringern des Resolutionsentwurfs.

Die deutsche Delegation hatte sich zu diesem Tagesordnungspunkt als erste Delegation in die Rednerliste eingetragen, trat jedoch diesen Platz zugunsten des polnischen Delegierten ab, damit dieser als Haupteinbringer den Resolutionsentwurf begründen konnte. Sodann ergriff Ministerialdirektor Dr. Frank vom Auswärtigen Amt für die deutsche Delegation das Wort (siehe Anlage).

In seiner maßvollen, von jeder Polemik freien Intervention wies er zunächst darauf hin, daß hinter dem Aufnahmeantrag Ostdeutschlands, der alltäglich und wie eine Routinefrage erscheinen möge, das Problem der Deutschland-Frage stehe. Laut Artikel 3 der WHO-Verfassung stehe die Mitgliedschaft jedem ›Staat‹ offen. Ob Ostdeutschland ein Staat sei, sei zumindest eine äußerst umstrittene Frage. Wenn die Weltgesundheitsversammlung die Entscheidung träfe, Ostdeutschland als Mitglied aufzunehmen, würde sie damit etwas tun, was die Aufgaben und Ziele der WHO übersteige, nämlich eine ausgehandelte Friedensregelung für Deutschland präjudizieren. Aus diesen Erwägungen hätten sowohl der Generalsekretär der Vereinten Nationen als auch alle internationalen Organisationen, einschließlich der WHO selber, dieses Problem immer mit größter Vorsicht behandelt.

Zu der Frage, warum – da die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der WHO sei – nicht auch Ostdeutschland zugelassen werden solle, führte er aus, daß die Bundesrepublik Deutschland von sämtlichen vier Siegermächten des Zweiten Weltkriegs als souveräner und unabhängiger Staat anerkannt sei, Ostdeutschland jedoch nicht.

Wir seien weit davon entfernt, den von Ostdeutschland auf dem Gebiet des Gesundheitswesens erzielten Fortschritt herabwürdigen zu wollen, sondern freuten uns im Gegenteil darüber. In dem Wunsche, der Bevölkerung Ostdeutschlands die Teilhabe an den Früchten der Tätigkeit der WHO zu ermöglichen, und im Geiste der Aussöhnung, schlage die Bundesregierung den Behörden Ostdeutschlands die Einrichtung eines innerdeutschen Amtes für die Fragen des Gesundheitswesens und für die fachlichen Kontakte mit der Weltgesundheitsorganisation vor. Auf dem Gebiete des Gesundheitswesens wie auch auf anderen Gebieten sei die Bundesregierung, sobald die Verantwortlichen im anderen Teil Deutschlands konkrete Beweise einer Entspannungspolitik in Deutschland lieferten, bereit, über die Probleme zu diskutieren, die sich aus

der Teilung unseres Landes ergeben, um sie zu mildern und schließlich zu überwinden.

Abschließend wandte sich der Redner mit einem Bericht über ein persönliches Erlebnis an die afrikanischen Delegierten und zitierte Patrice Lumumba, der ihm im Jahre 1960 gesagt hatte: »Wir Afrikaner haben nicht das Recht, das deutsche Volk zur Trennung und zur Teilung seines Landes zu verurteilen.«

In der folgenden, etwa zweistündigen Debatte sprachen sich die Delegierten der osteuropäischen und einige wenige Delegierte nichtgebundener Staaten für die Aufnahme der ›DDR‹ aus. Ihre vorbereiteten Reden waren auf eine weit weniger flexible Haltung der deutschen Delegation eingestellt und stießen daher weitgehend ins Leere. Sechs westliche, eine asiatische und zwei südamerikanische Delegationen sprachen gegen die Annahme des Resolutionsentwurfs.

Die Abstimmung, die auf polnischen Antrag namentlich erfolgte, brachte folgendes Ergebnis: Von den 121 an der 21. Weltgesundheitsversammlung teilnehmenden Vollmitgliedstaaten stimmten 19 Delegationen für die Annahme des Resolutionsentwurfs, d. h. für Aufnahme der ›DDR‹, 59 Delegationen stimmten dagegen, 27 enthielten sich der Stimme und 16 Delegationen waren während der Abstimmung nicht anwesend.

Für die Aufnahme der ›DDR‹ stimmten 9 kommunistische, 6 arabische und 4 afrikanische und asiatische nichtgebundene Staaten.

Die *Stimmenthaltungen* und die *Abwesenheit* eines verhältnismäßig großen Teils der Delegationen waren auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Zum Teil handelte es sich um Staaten, die aufgrund besonderer Verhältnisse in allen Fragen, in denen sich West und Ost innerhalb der Vereinten Nationen konfrontiert sehen, Stimmenthaltung üben. Eine weitere Gruppe folgte aus außenpolitischen Rücksichten, die nichts mit der Deutschland-Frage zu tun haben, den in regionalen Koordinierungssitzungen getroffenen Empfehlungen. Eine Reihe kleinerer Staaten, die in Genf nur mit geringem Personal vertreten sind, konnte der Versammlung nicht beiwohnen, weil gleichzeitig andere internationale Organisationen tagten, an denen für sie ein vitales Interesse bestand. Bei einigen Delegationen, von denen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten regionalen Blocks eigentlich eine Stimmabgabe für die Aufnahme der ›DDR‹ zu erwarten gewesen wäre, waren Stimmenthaltung oder Abwesenheit geradezu als Sympathiebezeigung für die Bundesrepublik Deutschland zu werten.

Gegen die Aufnahme der ›DDR‹ stimmten neben den Delegationen der 15 NATO-Länder, 2 neutrale und 3 weitere europäische Staaten, 18 süd- und mittelamerikanische, 8 afrikanische und 11 asiatische Staaten, darunter bemerkenswerterweise ein arabisches Land, sowie Australien und Neuseeland.

Damit war der erste ernstzunehmende Versuch der ›DDR‹, in der Familie der Vereinten Nationen Fuß zu fassen, in einem Zeitraum von wenig mehr als drei Stunden zurückgewiesen. Eine Presseerklärung, die einige Tage später auf einem Empfang der Nachrichtenagentur ADN in Genf verteilt wurde und in der die ›DDR‹-Behörden »die Vertreter der Kiesinger-Strauß-Regierung, unterstützt von einigen Vertretern imperialistischer Staaten« beschuldigten, zur Herbeiführung einer für sie positiven Entscheidung ›den Geist des Kalten Krieges‹ heraufbeschworen zu haben, fand in Genf und in der Weltmeinung kein Echo.

ANLAGE

Stellungnahme des Sprechers der Bundesregierung, Ministerialdirektor Dr. Paul Frank, Auswärtiges Amt, zum Aufnahmeantrag der ›DDR‹ in die Weltgesundheitsorganisation (WHO) am 9. Mai 1968 auf der 21. Weltgesundheitsversammlung in Genf.

»Der Versammlung der Weltgesundheitsorganisation liegt ein Entschließungsentwurf vor, der die Aufnahme Ostdeutschlands als Mitglied der Organisation zum Ziel hat. Hinter diesem Antrag, der alltäglich und wie eine Routinefrage erscheinen mag, verbirgt sich ein ernstes und folgenschweres Problem: die Deutschland-Frage.

Man kann und man sollte über diese Frage aber keine Entscheidung fällen ohne voraufgegangene eingehende Prüfung. Danach wird dann jeder von uns in voller Kenntnis der Sachlage seine Entscheidung zu fällen haben, und jeder wird auch seine Verantwortung auf sich zu nehmen haben.

Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland bedauert am meisten, daß diese Versammlung, die sich mit so immens wichtigen Fragen des Gesundheitswesens befaßt, auf diese Weise nun Fragen zu behandeln hat, die im wesentlichen politischer Natur sind.

Im Artikel 3 des Statuts der Organisation heißt es – ich zitiere: »Die Mitgliedschaft der Organisation steht jedem ... Staat ... offen.«

Und damit befinden wir uns schon mitten in der Kontroverse. Die einen sagen, Ostdeutschland sei ein Staat, die anderen bestreiten dies. Das Mindeste aber, was man sagen kann, ist, daß es äußerst umstritten ist, ob Ostdeutschland ein Staat ist.

Was bedeutet diese Feststellung? Sie bedeutet nicht mehr und nicht weniger als die rechtliche Unmöglichkeit, eine Friedensregelung für Deutschland dadurch zu präjudizieren, daß man diese Frage hier zu entscheiden versucht.

Wenn diese Versammlung die Entscheidung träfe, Ostdeutschland als Mitglied aufzunehmen, hätte sie damit das negativ präjudiziert, was einer allgemeinen ausgehandelten Friedensordnung oder jeder anderen ausgehandelten Lösung vorbehalten bleiben muß. Unter diesen Umständen für die Aufnahme zu stimmen, würde also bedeuten, daß die Versammlung beabsichtigte, ihre Entscheidung an die Stelle einer ausgehandelten Friedensordnung in Europa zu setzen.

Sicherlich ist die Versammlung darin mit mir einig, daß eine solche Konsequenz nicht in ihrer Absicht liegt und daß dies auch Aufgaben und Ziele der Organisation weit übersteigen würde.

Dieser Sachverhalt erklärt denn auch, warum der Generalsekretär der Vereinten Nationen und seine Vorgänger stets zu Klugheit und Vorsicht in dieser Sache geraten haben.

Die juristischen Dienste aller internationalen Organisationen haben diese Fragen immer mit größter Vorsicht behandelt.

Der Generaldirektor unserer Organisation hat den Aufnahme-

Der amerikanische Präsident Lyndon B. Johnson traf am 12. Juni überraschend am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York ein. Die Generalversammlung hatte gerade den Atomsperrvertrag gebilligt. Johnson pries das Vertragswerk als eins der bedeutendsten völkerrechtlichen Übereinkommen auf dem Gebiet der Abrüstung seit Beginn des Atomzeitalters. (Siehe hierzu den Beitrag auf S. 101 ff. dieser Ausgabe.) – Im übrigen macht das freundliche Bild nicht den Eindruck, als ob U Thant und Johnson sich über Vietnam unterhielten, denn in dieser Sache vertreten beide völlig entgegengesetzte Standpunkte. Siehe hierzu die Ausführungen auf S. 119 ff.

antrag Ostdeutschlands mit sehr viel Umsicht und völliger Neutralität behandelt.
Ich schlage der Versammlung vor, seiner sachgemäßen Amtsführung und seiner Gewissenhaftigkeit ihre Anerkennung auszusprechen.
Man hält uns manchmal entgegen: Aber Sie, die Bundesrepublik sind Mitglied der Organisation – warum nicht auch Ostdeutschland?
Nun hier ist die Antwort:
Die Bundesrepublik Deutschland ist als souveräner und unabhängiger Staat von den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges, einschließlich der Sowjetunion, anerkannt. Dies ist aber nicht der Fall für Ostdeutschland.
Dies also ist der grundlegende Unterschied zwischen der juristischen Lage der Bundesrepublik Deutschland und der Situation Ostdeutschlands.
Sicherlich leugnen wir nicht den auf dem Gebiet des Gesundheitswesens von Ostdeutschland erzielten Fortschritt. Wir sind weit davon entfernt, diese Ergebnisse etwa herabwürdigen zu wollen, im Gegenteil, wir freuen uns darüber.
Wir wünschen der Bevölkerung Ostdeutschlands, daß sie ebenfalls an den Früchten der Tätigkeit der Weltgesundheitsorganisation teilhaben möge. Wir sind überzeugt, daß dies möglich ist, ohne das dornenreiche Problem eines Aufnahmeantrags aufzuwerfen.
Zu diesem Zweck und im Geiste der Aussöhnung bin ich befugt, den Behörden Ostdeutschlands die Errichtung eines innerdeutschen Amtes 1. für die Fragen des Gesundheitswesens und 2. für die fachlichen Kontakte mit der Weltgesundheitsorganisation vorzuschlagen. Dieser Vorschlag erfolgt im Geiste der Erklärung der Regierung der Bundesrepublik vom 12. 4. 1967, in der es heißt:
›Wir wollen, soviel an uns liegt, verhindern, daß die beiden Teile unseres Volkes sich während der Trennung auseinanderleben. Wir wollen entkrampfen und nicht verhärten, Gräben überwinden und nicht vertiefen. Deshalb wollen wir die menschlichen, wirtschaftlichen und geistigen Beziehungen mit unseren Landsleuten im anderen Teil Deutschlands mit allen Kräften fördern.‹
Mit Bedauern füge ich hinzu, daß die praktischen Vorschläge der Bundesregierung zur Verbesserung der innerdeutschen Zusammenarbeit, die dieser Erklärung vom 12. 4.1967 beigefügt waren, bis auf den heutigen Tag unbeantwortet geblieben sind.
Dennoch ist die Bundesregierung bereit, mit den im anderen Teil Deutschlands Verantwortlichen die Probleme zu untersuchen, die sich aus der fortdauernden Teilung unseres Landes ergeben, um sie zu mildern und schließlich zu überwinden.
In dem vorliegenden Fall des Gesundheitswesens wie in jeder anderen Frage bleibt die Haltung der Bundesregierung unverändert.
Wenn die Verantwortlichen im anderen Teil Deutschlands uns konkrete Beweise einer Entspannungspolitik in Deutschland lieferten, anstatt durch einseitige Maßnahmen die Aussichten auf eine Friedensordnung in Europa zu gefährden, wäre die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bereit, über viele Probleme zu diskutieren, die uns heute noch unlösbar scheinen.

Herr Präsident,
erlauben Sie mir, abschließend von einem persönlichen Erlebnis zu sprechen, das mit dieser Art Problem verbunden ist, und mich dabei insbesondere an unsere afrikanischen Freunde zu richten.
Im Jahre 1960 war ich in ein afrikanisches Land entsandt, dessen Regierung die Absicht hatte, Ostdeutschland anzuerkennen. Nach einer Erläuterung der Sachlage – so wie ich sie Ihnen soeben gab – sagte ein afrikanischer Politiker zu mir:
›Seien Sie ohne Sorge, wir werden es nicht tun. Wir Afrikaner haben nicht das Recht, das deutsche Volk zur Trennung und zur Teilung seines Landes zu verurteilen.‹
Der Mann, der das sagte, hieß Patrice Lumumba.
Ich bitte die Versammlung über diese Worte nachzudenken.
Um einer ausgehandelten friedlichen Lösung des deutschen Problems alle Möglichkeiten offen zu halten, bitte ich die Versammlung, gegen den ihr vorliegenden Entschließungsentwurf zu stimmen.«

Die Genfer Konferenz 1954 und die amerikanische Ostasienpolitik

Die politisch-rechtliche Grundlage des Vietnamkonflikts

HERMANN WEBER

Nachstehend bringen wir den zweiten Teil einer längeren Abhandlung des Referenten an der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg über die politisch-rechtlichen Grundlagen des Vietnamkonflikts. (Vgl. Teil 1 ›Der Krieg in Vietnam – Nationalismus? Kommunismus? Imperialismus?‹ in Heft 3/1968 S. 80 ff.) Ein abschließender Beitrag über die ›Frage der Wahlen zur Wiederherstellung der Einheit Vietnams‹ folgt in der nächsten Ausgabe.

Frankreich erreicht die Beendigung des Indochinakrieges

Sieben Jahre führten Frankreich und die Vietminh gegeneinander einen erbarmungslosen Dschungelkrieg, ehe beide zu der Überzeugung gelangten, daß ein militärischer Sieg in absehbarer Zukunft nicht zu erringen sein würde. Der Indochinakrieg war jedoch inzwischen schon zu sehr Interessenobjekt mehrerer Großmächte geworden, als daß er ohne deren Zustimmung in bilateralen Verhandlungen zwischen Ho Chi Minh und der französischen Regierung hätte beendet werden können. So wurde die Aufnahme von Friedensverhandlungen auf der Berliner Viermächte-Konferenz im Februar 1954 beschlossen[1]. Der französischen Regierung war es dort gelungen, die drei anderen Konferenzmächte, Großbritannien, die USA und die Sowjetunion, die über den eigentlichen Gegenstand ihres Zusammentreffens, die Deutschland-Frage, zu keinem Ergebnis gelangt waren, dafür zu gewinnen, auf einer internationalen Ostasienkonferenz, zu der auch die Volksrepublik China geladen werden sollte, nicht nur über die Koreafrage, sondern auch über die Wiederherstellung des Friedens in Indochina zu beraten.
Die feierliche Eröffnungssitzung der inzwischen berühmt gewordenen Ostasienkonferenz fand am 26. April 1954 im Palais des Nations in Genf, dem Europäischen Sitz der Vereinten Nationen, statt. Entsprechend der Berliner Vorentscheidung wurden die anstehenden Probleme in zwei Fragenkomplexe, die der Reihe nach verhandelt werden sollten, aufgeteilt: Politische Lösung des Koreaproblems und Beendigung des Indochinakrieges. Solange aber noch das Koreaproblem verhandelt wurde, suchte Frankreich seine Position für die bevorstehenden Indochina-Beratungen durch einen spektakulären militärischen Erfolg in Vietnam zu verbessern. In aller Eile wurde das im nordöstlichen unwegsamen Bergland von Tonking gelegene und strategisch nicht entscheidende Dien Bien Phu zu einer Art Festung ausgebaut. Die Vietminh nahmen die Herausforderung an und führten ihrerseits bestens ausgerüstete Divisionen durch den Dschungel heran, denen die französische Garnison nicht standhielt. Am 7. Mai 1954 war die Schlacht durch die völlige Niederlage der eingeschlossenen französischen Elitetruppen entschieden[2]. Für die tags darauf in Genf beginnenden Indochina-Verhandlungen war damit eine wichtige Vorentscheidung getroffen worden.

Zu den Verhandlungen hatten sich die geladenen Vertreter Großbritanniens, der USA, Frankreichs, der Sowjetunion und der Volksrepublik China zusammengefunden. Ferner waren durch Delegierte vertreten die Vietminh sowie die Regierungen der drei ›Assoziierten Staaten‹ Vietnam, Laos und Kambodscha. Geleitet wurden die Verhandlungen, soweit sie offiziell geführt wurden, abwechselnd von den Chefdelegierten der Sowjetunion und Großbritanniens, Molotov und Eden. Nach einem fruchtlosen Geplänkel über prozedurale Fragen unterbreiteten die Vertreter der beiden Kriegführenden, Frankreich und der Vietminh, ihre Vorschläge. Dabei zeigte sich gleich zu Anfang, daß keine der beiden Seiten außer dem Wunsch, die Feindseligkeiten baldigst zu beenden, Anzeichen