Die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen

Chancen und Grenzen unserer Mitwirkung

RÜDIGER FREIHERR VON WECHMAR

In Kürze jährt sich der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Weltorganisation zum sechsten Male; die Bundesrepublik kann zudem schon jetzt, zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt ihrer UN-Zugehörigkeit, auf eine zweijährige Amtsperiode im Sicherheitsrat zurückblicken. In einem Vortrag in Bonn Ende Mai, zu dem die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik geladen hatte, warb Botschafter Rüdiger von Wechmar für ein besseres Verständnis der UNO in der deutschen Öffentlichkeit und hob die Rolle, die die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile in den Vereinten Nationen spielt, hervor:

I

Chancen und Grenzen unserer Mitwirkung in den Vereinten Nationen auszuleuchten, würde ein Torso bleiben, ohne zuvor den Blick auf jene weltumspannende Organisation zu lenken, von der in diesem Zusammenhang unvermeidlich die Rede sein muß. Vorweg seien daher einige Bemerkungen zu häufig kontrovers diskutierten Thesen und Themen erlaubt, welche die Vereinten Nationen immer wieder zur Zielscheibe öffentlicher Kritik werden lassen. Kritik, die sich im übrigen keineswegs nur auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkt und manchmal in pauschale Fehlurteile ausufert. Was ist das eigentlich, dieses fremde Wesen ›Vereinte Nationen‹? Oder vielleicht noch wichtiger: Was ist es nicht? Die Vereinten Nationen sind eben *keine* Weltregierung mit Exekutivbefugnissen, wohl aber ein nützliches und sich zunehmend bewährendes Instrument der Konfliktentschärfung, des Krisenmanagements. Die vermeintliche Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit, der scheinbare Abstand zwischen Traum und Realität, der Verlust einer einstmals so bequemen Mehrheit der westlichen Staaten verleitet selbst wohlwollende Beobachter zu dem resignierenden Fazit: Die Vereinten Nationen sind eine unangemessen teure, an Rede- und Papierflut krankende Versammlung von 151 Staaten, in der die Entwicklungsländer kraft einer automatischen Mehrheit ihren Willen durchsetzen können und in der die Westmächte einschließlich der Bundesrepublik Deutschland an den Pranger gestellt und stets aufs neue verurteilt werden. In Wahrheit sind die Vereinten Nationen etwas anderes. Zunächst sei davor gewarnt, sich ausschließlich von dem Geschehen in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat leiten zu lassen. Gewiß, beide sind wichtige und gewichtige Teile des Systems und bieten oft genug Anlaß für journalistische Dramatik. Zur UN-Familie gehören aber noch viele andere weitverzweigte Organisationen, deren nützliche Arbeit selten bestritten, denen leider jedoch zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die Weltbank, das Kinderhilfswerk UNICEF, die Weltgesundheitsorganisation WHO und der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge sind eben auch Glieder dieser selben Vereinten Nationen.

Der Sicherheitsrat, dem anzugehören der Bundesrepublik Deutschland schon nach etwa dreijähriger Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen gelang, erfüllt eine Funktion als Sicherheitsventil der Großmächte. Zusammen mit der Generalversammlung begründet er einen institutionalisierten Rechtfertigungszwang für alle Mitgliedstaaten. Der Sicherheitsrat bietet streitenden Parteien ein Forum, Konflikte abzukühlen und Verhandlungen zu ermöglichen, auch wenn diese später gar nicht im Rahmen der Vereinten Nationen stattfinden. Der Einsatz von UN-Friedenstruppen gehört zu den herausragenden konfliktdämmenden Beschlüssen dieses Rats in den letzten Jahren. Natürlich ist der Sicherheitsrat entscheidungsunfähig, wenn eines der fünf Ständigen Mitglieder ein Veto einlegt. Obwohl ein Veto häufiger als früher als eine Art selbstgewählte Isolierung gewertet wird, zeigt sich dann besonders deutlich, daß die Vereinten Nationen eben nie mehr sein können als die Summe ihrer Teile, als ein Spiegelbild der Welt um sie herum. Ein Spiegelbild der Völkergemeinschaft, aus der sie sich zusammensetzt.

Gewiß ist es richtig, wenn festgestellt wird, daß sich Fortschritte dieses Instruments Vereinte Nationen bestenfalls in Zentimetern messen lassen, daß es aber schon einer Elle bedarf, um die Enttäuschungen zu beschreiben. Sicher ist es auch richtig, daß die Vereinten Nationen gelegentlich ein Bild der Hilflosigkeit, ja der Ohnmacht bieten, was Anlaß zu zynischem Spott geben könnte. Gerade ein freiwilliger Zusammenschluß unabhängiger Staaten kann in der Welt eingetretene Veränderungen nicht negieren, muß sich mit ihnen auseinandersetzen, neue Formen der Zusammenarbeit suchen. Die Vereinten Nationen sind auf gutem Wege dorthin. Das ist ein langsamer, ein langwieriger Prozeß. Er verlangt Geduld und Beharrlichkeit, ganz besonders von jenen, die sich noch vor gar nicht langer Zeit ihrer Stimmenmehrheit sicher sein konnten. Es ist gerade fünf Jahre her, als sich die Vereinten Nationen auf dem Höhepunkt der Ölkrise in erbitterter Konfrontation zwischen Nord und Süd, zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern festzubeißen drohten. Es war die Stunde der Radikalen und der schrillen Töne. Die kommunistisch regierten Staaten Osteuropas gefielen sich beifallklatschend als Zaungäste und lieferten der Dritten Welt verbalen Beistand frei Haus. Heute stehen wir am Anfang eines vernünftigen, sachlichen Dialogs; eines Versuchs, als Pyrrhus-Sieg erkannte Abstimmungserfolge automatischer Mehrheiten durch einvernehmliche Beschlüsse, durch das Prinzip des Konsensus zu ersetzen.

Wert oder Unwert der Vereinten Nationen werden von ihrem Generalsekretär, Kurt Waldheim, häufig mit der Parabel vom Geburtstag eines amerikanischen Parlamentariers beschrieben, der von einem Reporter gefragt wurde: »Senator, wie fühlt man sich, wenn man nun das 90. Lebensjahr erreicht hat?« »Ausgezeichnet«, antwortete der Jubilar, »wenn ich an die Alternative denke.« Die Vereinten Nationen sind nicht nur besser als nichts, nein: es gibt keine denkbare, in der Welt von heute politisch wirksame Alternative. Dies macht

---

Autoren dieser Ausgabe

Götz Freiherr von Groll, geb. 1926, ist derzeit vom Auswärtigen Amt an die ECE beurlaubt, wo er seit 1977 die Forschungsabteilung leitet. Zuvor Referatsleiter im Auswärtigen Amt für allgemeine Fragen der Ost-West-Beziehungen; im Sommer 1977 Delegationsleiter beim KSZE-Folgetreffen.

Alfons Noll, LL.M., geb. 1937, war von 1971 bis Februar 1979 Rechtsberater der Suchtstoffabteilung und Sekretär der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen in Genf; seit März 1979 Rechtsberater der Internationalen Fernmeldeunion.

Dr. Harry Schleicher, geb. 1928, studierte Sozialwissenschaften an der Hochschule für Sozialwissenschaften in Wilhelmshaven; seit 1958 Korrespondent der ›Frankfurter Rundschau‹ für Osteuropa mit Sitz in Belgrad, Moskau und Wien.

Rüdiger Freiherr von Wechmar, geb. 1923, Botschafter, ist seit 1974 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York. Zuvor als Staatssekretär Chef des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung.

es nahezu zwingend notwendig, durch aktive und gestaltende Mitwirkung dafür zu sorgen, daß noch mehr Kooperation möglich wird. Dazu ist es erforderlich, von der Souveränität, der ungeschmälerten Souveränität aller Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer Größe auszugehen.

Die Beziehungen der Staaten untereinander haben seit dem Zweiten Weltkrieg einen grundlegenden Wandel erfahren. Wir sind längst eingetreten in das Zeitalter der multilateralen Diplomatie. Eine Studie über den britischen Auswärtigen Dienst hat ermittelt, daß auch an bilateralen Botschaften Großbritanniens schon heute 75 Prozent der Tagesarbeit multilateralen Themen gewidmet sind. Bei uns dürfte das wenig anders sein. Zu dem Wandel seit 1945 gehört, neben manchen anderen, ein ganzes Bündel neuer Probleme, mit denen sich die Völkerfamilie gemeinsam auseinandersetzen muß, die sie letztlich auch nur gemeinsam bewältigen kann. Dazu zählen zum Beispiel die Bevölkerungsexplosion und das mit ihr verknüpfte Ausmaß an Hunger in der Welt, die Staatwerdung ehemaliger Kolonialgebiete, der Umweltschutz, die Rohstoff- und Energieversorgung, welche, wie kaum ein anderes Thema, die gegenseitige Abhängigkeit der Völker untereinander unterstreicht. Wunder zu erwarten, hieße die Vereinten Nationen überfordern. Vielmehr gilt es, das gewiß noch unvollkommene, aber dennoch schon jetzt oft effektive, zumindest nützliche Instrument als Forum der internationalen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ernst zu nehmen.

Wir können unsere eigenen Interessen nur sichern, wenn wir aktiv mitarbeiten. Die Welt ist auf der Suche nach einer partnerschaftlichen Ordnung auf der Grundlage der Gleichberechtigung. Daran muß sich die politische Strategie der westlichen Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland ausrichten. Wir sind Anwalt einer solchen partnerschaftlichen Ordnung, in der nicht versucht wird, Zonen des Einflusses oder der Macht zu schaffen beziehungsweise anderen Staaten bestimmte Staats- und Gesellschaftsordnungen aufzudrängen. Die Welt, in der die Vereinten Nationen ihre Tätigkeit entfalten, ist immer noch geteilt durch ideologische Gegensätze und getrennt durch eine Kluft zwischen armen und reichen Nationen. Sie ist zerrissen durch eine Vielfalt von Konflikten. Tiefgreifende Veränderungen fordern neues Denken und neues Handeln. In einer geschichtlichen Periode des Übergangs werden alte Machtrivalitäten immer mehr überlagert durch weltweite Abhängigkeit voneinander. Staaten sehen nicht mehr nur auf ihre Nachbarn, ihre Freunde, ihre Handelspartner, nein: Zum ersten Mal in der Geschichte sind sich die Staaten dieser Erde bewußt geworden, wie sehr sie weltweit interdependent und aufeinander angewiesen sind. Den Vereinten Nationen als der einzigen weltumspannenden Organisation kommt bei der Lösung dieser Aufgaben eine zentrale Bedeutung zu.

II

Wer die Chancen und Grenzen der Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen auf diesem Hintergrund untersucht, darf nicht übersehen, daß uns die im Jahre 1973 erworbene Vollmitgliedschaft zusätzliche Verantwortung auferlegt hat. Wir haben damals eine neue Rolle übernommen. In den Vereinten Nationen werden wir nach unserer Leistung und an unserem Ansehen gemessen. Daß es darum so schlecht nicht bestellt sein kann, läßt sich, neben vielem anderen, an der Tatsache ablesen, daß es kein wichtiges Gremium, keine Sonderorganisation, keinen Ausschuß und keine Expertenkonferenz von Bedeutung gibt, in der die Bundesrepublik Deutschland nicht vertreten ist. Schon im zweiten Jahr unserer Vollmitgliedschaft stellten wir einen der Vize-Präsidenten der Generalversammlung, wenig später übernahmen wir den Vorsitz im wichtigen Dritten Ausschuß der Generalversammlung, der soziale Probleme und Fragen der Menschenrechte behandelt. In den Jahren 1977 und 1978 gehörten wir dem Weltsicherheitsrat an, dessen Präsidentschaft uns zweimal zufiel. Wir sind in doppelt so vielen Sonderorganisationen vertreten wie die DDR. Unsere Stimme hat Gewicht, unsere Leistung wird anerkannt und unser politischer Einfluß geht weit über die 7,7 Prozent hinaus, die wir als Pflichtbeitrag zum Haushalt der Vereinten Nationen entrichten.

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich in den Vereinten Nationen nicht als Einzelgänger, nicht als Störenfried. Eingebettet in die westliche Gruppe traditioneller und historisch gewachsener Demokratien fällt ihr Verantwortung und Gewicht vor allem durch ihre zuverlässige Arbeit im Kreise der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zu, die als geschlossene Gruppe mit großem Einfluß nicht nur bei der Beratung aktueller politischer Themen, sondern vor allem im Nord-Süd-Dialog eine zentrale Rolle spielt. Die EG-Neun sind unter tatkräftiger Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen zu einem bestimmenden Faktor geworden, der eine Schlüsselfunktion übernommen hat. Im Ausgleich zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern kommt ihr von Jahr zu Jahr wachsende Bedeutung zu. In der Konsequenz hat dies dazu geführt, daß in New York, wie wohl an keinem anderen Platz der Welt, die Europäische Gemeinschaft nicht nur mit einer Stimme spricht, sondern auch in ihrem Abstimmungsverhalten ein Höchstmaß an Geschlossenheit zeigen kann. In der Geschichte der internationalen Diplomatie ist es sicherlich ein Novum, daß sich die Botschafter der Neun im Rahmen ihrer intensiven Konsultationen immer häufiger in umfangreichen gemeinsamen Berichten an ihre Regierungen wenden, die in Grundsatzfragen (wie etwa der Bewertung des Verlaufs einer Generalversammlung oder in politischen Analysen) die nationale Berichterstattung der neun Botschafter ergänzt, wenn nicht gar abgelöst hat. Die Notwendigkeit, sich mit den übrigen 142 Mitgliedstaaten auseinanderzusetzen, die Position der neun EG-Staaten deutlich zu machen, löst einen heilsamen Zwang aus: Sie verlangt nämlich von den Regierungen nicht nur national, sondern gemeinschaftlich zu Konflikten oder noch ungelösten Problemen Stellung zu nehmen und bewirkt auf diese Weise einen deutlich sichtbaren Prozeß in Richtung auf eine künftige gemeinsame europäische Außenpolitik, von der noch vor wenigen Jahren niemand zu träumen gewagt hätte.

Nun wird häufig beklagt, daß in den Vereinten Nationen alle Staaten, ob klein oder groß, gewichtig oder unbedeutend, über gleiches Stimmrecht — nämlich eine einzige Stimme — verfügen. Unsere Auffassung von Souveränität und Gleichberechtigung sowie unsere eigenen Erfahrungen in anderen Gremien — wie etwa im Ministerrat der NATO, wo Luxemburg das gleiche Stimmrecht hat wie Großbritannien und Frankreich — sollte uns eigentlich diese von den Vätern der UN-Charta sorgsam überlegte Entscheidung verständlich machen. Die Generalversammlung ist eben kein gewähltes Parlament von Volksvertretern, sondern eine Versammlung von Staaten. Eine politische Gewichtung tritt bei streitigen Abstimmungen ohnehin ein, denn eine noch so schöne Resolution verliert viel von ihrem Wert, wenn bedeutende Mitgliedstaaten, wie die Bundesrepublik Deutschland, negativ votieren und sie deswegen nicht ausführen.

Die Entscheidung, den Vereinten Nationen beizutreten, war umstritten. Dennoch war und bleibt sie richtig. Draußen vor der Tür zu bleiben, uns ins Abseits zu begeben, hätte bedeutet, auf wesentliche Möglichkeiten zu verzichten, die Weltpolitik mitzugestalten. Unsere Mitwirkung im Sicherheitsrat sei nur als ein Beispiel von vielen genannt. Die gleichzeitige Aufnahme beider deutscher Staaten hat die deutsche Teilung nicht vertieft. Wir haben vor den Vereinten Nationen deutlich gemacht (und werden das auch in Zukunft tun), daß die deutsche Frage nicht gelöst ist, daß sie weiter offen bleibt. Wir nehmen die Interessen von Berlin (West), soweit nicht Fragen der Sicherheit oder des Status berührt sind, voll wahr

und werden dabei von den Schutzmächten unterstützt. Der Besuch von Generalsekretär Waldheim in Berlin Ende März gehört in diesen Zusammenhang. Wir bekräftigen vor den Vereinten Nationen, daß es das politische Ziel der Bundesrepublik Deutschland bleibt, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.

Eine *Lösung* der deutschen Frage durch die Vereinten Nationen ist — zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt — nicht zu erwarten. Die Ständige Vertretung in New York hat es sich aber zur Aufgabe gestellt, in geduldiger, zäher und oftmals mühseliger Aufklärungsarbeit bei Mitgliedern anderer Missionen, insbesondere solchen aus der Dritten Welt, Kenntnisse über und das Verständnis für unser zentrales nationales Problem zu erweitern. Das geschieht wirkungsvoller durch stetes Bemühen hinter den Kulissen als durch geräuschvolle und damit unvermeidlich demonstrative Aktion. Es hat keinen Zweck, die Augen davor zu verschließen, daß den meisten Entwicklungsländern zur Zeit die Lösung anderer Probleme wichtiger erscheinen. Auch muß die Frage erlaubt sein, inwieweit uns eigentlich unsere Verbündeten voll folgen würden, sollten wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt versuchen, etwa in der Generalversammlung der Vereinten Nationen die deutsche Frage auf die Tagesordnung zu setzen.

Untrennbar hiervon ist die Forderung nach der Verwirklichung der Selbstbestimmung, der Menschenrechte. Die Vereinten Nationen haben gerade in den Jahren seit unserer Vollmitgliedschaft eine Reihe von bedeutsamen Entscheidungen getroffen, die uns dem leider noch weit entfernten Ziel wenigstens eine kleine Wegstrecke näher bringen. Es ist gut, sich daran zu erinnern, daß sich die Mehrheit der Staaten nach dem Ersten Weltkrieg noch weigerte, auch nur die Idee der Menschenrechte in der Satzung des Völkerbundes zu verankern. Heute sind Selbstbestimmung und Menschenrechte beherrschendes Thema der Weltpolitik. Heute hängt das Ansehen eines Staates auch davon ab, wie er mit den Menschenrechten umgeht. Die Bundesrepublik Deutschland ist selbstverständlich Mitglied der UN-Menschenrechtskommission und sie spielt im Dritten Ausschuß der Generalversammlung, der sich mit sozialen Fragen und Problemen der Menschenrechte beschäftigt, allein und in der Gemeinschaft der neun EG-Delegationen eine führende Rolle. Eingangs hatte ich schon darauf hingewiesen, daß wir für diesen Ausschuß schon 1976 den Vorsitz gestellt haben. Sachkundige Vertreter aus der Bundesrepublik Deutschland gehören den Fachausschüssen an, die im Gefolge der beiden Menschenrechtspakte geschaffen wurden.

Den rund 30 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aus der westlichen demokratischen Welt und ihren Vertretern in New York ist schon lange klar, daß vor allem durch ein Bezugssystem ineinander übergreifender Institutionen, durch nachhaltige Forderung der Verwirklichung der Menschenrechte in der *ganzen* Welt auch Fortschritte in Einzelfällen in bestimmten Staaten oder Regionen zu erreichen sein werden. Der Staatsanwalt bedarf der Gerichte, um Anklage erheben zu können. Wir waren unter den ersten, die freiwillig einen Länderbericht der Bundesrepublik Deutschland im Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen über die Verwirklichung der politischen und bürgerlichen Rechte in unserem Lande unterbreitet haben. Ich habe diesen Bericht voriges Jahr vor dem Ausschuß erläutert, und wir haben uns einer großen Zahl sachkundiger Fragen stellen müssen. Die ständig zunehmende Beschäftigung der Vereinten Nationen mit den Menschenrechten wird auch die DDR früher oder später in ein System einbinden, dem sie sich auf Dauer gar nicht wird entziehen können. Eine solche Entwicklung scheint wirkungsvoller als die Vorlage einer Klageschrift, die von den Geschworenen, nämlich den Mitgliedstaaten, angesichts der gegenwärtigen Mehrheiten auch mit einem vorläufigen Freispruch beantwortet werden könnte.

III

Es wäre weltfremd, die DDR nicht zu sehen; gleichermaßen außerhalb wie innerhalb der Vereinten Nationen. Wir haben keinen Minderwertigkeitskomplex. Unsere Nation endet eben nicht an der Elbe. Und wenn von dem Zustand des Friedens in Europa die Rede ist, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wieder erlangt, dann sieht die Ständige Vertretung in diesem Ziel den Auftrag, ja die Verpflichtung, Deutschland in den Vereinten Nationen mit Würde und, wenn der Begriff noch oder wieder erlaubt ist, mit preußischer Disziplin und Hingabe zu repräsentieren. Überzeugende Leistungen sind die besten Argumente. Zu den Aktivposten der Leistungsbilanz der Bundesrepublik

Die Vereinten Nationen haben außer New York und Genf nun noch ein drittes Zentrum: Wien. Am 23. August wurde dort die ›UNO-City‹ eröffnet. Blick über das Donaupark-Zentrum auf die Donau, die nördlichen Vororte der Stadt Wien und den Wiener Wald mit Kahlenberg, Kobenzel und Leopoldsberg. Rechts im Bild der Aussichts- und Fernsehturm im Donaupark, einem beliebten Freizeitgelände der Wiener. — Vgl. den Beitrag auf S.125ff. dieser Ausgabe.

Deutschland in den Vereinten Nationen gehört unsere Initiative zum Abschluß einer weltweiten Konvention gegen Geiselnahme. Was der Generalsekretär der Vereinten Nationen 1972 nach dem Massaker von München nicht erreichte, nämlich im Kampf gegen den Terrorismus etwas Entscheidendes für die Menschenrechte, für den Schutz des Lebens von Unschuldigen zu tun, das scheint uns schon nach wenigen Jahren zu gelingen. Ein Sonderausschuß der Vereinten Nationen hat seine Beratungen über unseren Konventionsentwurf abgeschlossen, und es ist möglich, daß schon die kommende UN-Generalversammlung ein abschließendes Dokument verabschieden und eine Konvention zur Zeichnung auflegen kann. Wer sich erinnert, daß zwanzig Jahre nötig waren, um die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen auszuarbeiten, der wird ermessen können, in welch relativ kurzer Zeit es uns gelungen ist, einen wichtigen Baustein in das System zur Sicherung von Menschenrechten einzufügen.

Von besonderer Bedeutung bei den mannigfachen Versuchen, weltweit geltendes Recht zu schaffen, ist die seit 1973 tagende Seerechtskonferenz, die unmittelbare Interessen der Bundesrepublik Deutschland berührt. Diese Konferenz hat sich zur Aufgabe gemacht, bestehendes Völkerrecht klarer zu definieren und neues Recht für die Nutzung der Meere und des darüberliegenden Luftraums zu schaffen. Als hochentwickeltes Industrie- und Welthandelsland haben wir natürlich an diesem Vorhaben ein ganz besonderes Interesse, zumal, im übertragenen Sinne, hier wirkliches Neuland betreten wird. Allein unsere Abhängigkeit von Rohstoffimporten, unsere hochentwickelte Forschung und Technologie und unsere stark exportabhängige Industrie sind Gründe für unser herausragendes Interesse.

Auch die Seerechtskonferenz ist ein gutes Beispiel dafür, wie nützlich das Instrument der Vereinten Nationen war und ist. Ohne die Entscheidung der Vereinten Nationen, sich um die rechtliche Ordnung dieser Materie kümmern zu wollen, wären wir sicherlich der Willkür von Küstenstaaten, dem Willen des Stärkeren und einer allgemeinen Rechtsunsicherheit ausgesetzt gewesen, kurz: Der Konfliktstoff wäre angereichert worden statt abzunehmen. Auch für die Seerechtskonferenz gilt die gängige Vereinfachung nicht, daß sich die Industrieländer hier einer automatischen Mehrheit der Dritten Welt gegenübersehen. Natürlich gibt es in Einzelfragen Gegensätze zwischen entwickelten und Entwicklungsländern. Aber es gibt Konstellationen, wo auf der einen Seite Industriestaaten und Entwicklungsländer und auf der anderen Seite Industriestaaten und Entwicklungsländer stehen. Ob jemand eine lange oder kurze Küste besitzt, oder ob jemand gar keinen Zugang zum Meer hat, ist völlig unabhängig von seiner Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Gruppe und beeinflußt selbstverständlich auch nicht die jeweils gegebenen nationalen Interessen.

Ein weiteres Fehlurteil oder, besser gesagt, eine unbegründete Sorge ist, daß in den Vereinten Nationen mit den Stimmen der großen Mehrheit der Länder der Dritten Welt Abrüstungsmaßnahmen verabschiedet werden, die sich negativ auf die Sicherheit der Bundesrepublik und der westlichen Alliierten auswirken könnten. Dazu ist zunächst zu sagen, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen kein Verhandlungsgremium ist, das Verträge oder Abkommen ausarbeitet und verabschiedet. Sie ist auch hier in erster Linie ein Diskussionsforum, das dem Meinungsaustausch, der Abklärung unterschiedlicher Positionen und dem Versuch ihrer Annäherung dient. Es ist sozusagen das Vorfeld eigentlicher Verhandlungen, die dann eingeleitet werden können, wenn die Diskussion hierfür erfolgversprechende Ansätze ergibt. Um so bemerkenswerter ist, daß es sowohl in der Vorbereitung wie in der Durchführung der Sondergeneralversammlung (SGV) über Abrüstung im Mai/Juni 1978 keine Abstimmungen gegeben hat, sondern alle Mitgliedstaaten sich erfolgreich darum bemüht haben, das dreiteilige Schlußdokument — Verhandlungsprinzipien, Programm (Ziele und Maßnahmen) und Strukturreform — im Konsensus, d. h. einstimmig, zu verabschieden.

Keine der großen politischen Gruppierungen — Dritte Welt, Westen oder Osten — mußte offenbar am Ende der SGV negative Auswirkungen von diesem Dokument befürchten. Dies ist deswegen wichtig, weil auszuschließen ist, daß die gesamte NATO einschließlich der Führungsmacht USA einem sicherheitspolitisch bedenklichen Dokument zugestimmt hätten. Ferner bewies die SGV, daß weder eine regionale Gruppe, etwa der Osten oder die Dritte Welt, noch eine Koalition verschiedener Interessengruppen versucht haben, das politische Gewicht der Mehrheit gegen die Interessen einer Abstimmungsminderheit durchzusetzen. Gerade Staaten der Dritten Welt haben sich bemüht, Sicherheitsinteressen anderer Länder und Staatengruppen zu respektieren. Auch diese Entwicklung zeigte, daß es im sensitiven Bereich Abrüstung keine automatische antiwestliche Mehrheit gibt und eine sachliche und weniger propagandistische Auseinandersetzung mit den Fragen der Sicherheit möglich ist. Was in der Generalversammlung und in ihren Ausschüssen in New York vor sich geht, sollte übrigens nicht mit den eigentlichen Abrüstungsverhandlungen verwechselt werden, die im Abrüstungs*ausschuß* in Genf stattfinden, welchem die Bundesrepublik Deutschland natürlich gleichfalls angehört. Aber auch dort wird das Prinzip der Einstimmigkeit angewandt. In der UNO-Abrüstungsdiskussion haben wir eigene Vorschläge gemacht: hinsichtlich der Verifikation von künftigen Abkommen über den kompletten Teststopp sowie über die chemischen Waffen und bezüglich des wichtigen Komplexes der vertrauensbildenden Maßnahmen. Gegenwärtig tagt in New York die Abrüstungs*kommission* mit dem Auftrag, Elemente eines umfassenden Abrüstungsprogramms zu erarbeiten. Auch hierzu hat die Bundesrepublik Deutschland Anregungen unterbreitet.

Im mittelbaren Zusammenhang mit dem umfangreichen Thema Abrüstung steht die Diskussion über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten sowie über die friedenserhaltenen Maßnahmen der Vereinten Nationen. Die UN-Friedenstruppen, auf die vorher schon kurz hingewiesen wurde, spielen dabei eine erhebliche Rolle. Auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland hatte die Generalversammlung im vergangenen Herbst beschlossen, das Instrument Friedenstruppen auf eine solide Grundlage zu stellen und für ihren Einsatz bessere Voraussetzungen zu schaffen. Bei der Verabschiedung dieser Resolution, die zweifellos als ein besonderer Erfolg angesehen werden kann, manövrierte sich der Osten überraschenderweise in die Ecke. Unsere westlichen Freunde hatten uns selbstverständlich ohnehin unterstützt. Was aber wichtiger und (im Hinblick auf die so häufig kritisierte angebliche automatische antiwestliche Mehrheit der Entwicklungsländer) aufschlußreich war, ist die Tatsache, daß unser Antrag vom Lager der Ungebundenen voll unterstützt wurde. Das für den Osten blamable Ergebnis der Schlußabstimmung im Plenum lautete: 106 zu 10 Stimmen bei 19 Enthaltungen zu unseren Gunsten. Auch an diesem Beispiel läßt sich demonstrieren, daß Gewicht und Chancen unserer Mitwirkung in den Vereinten Nationen in vielen Fällen über die Summe unseres Finanzbeitrags zum Jahresbudget hinausgehen.

Warum haben wir uns diesem Thema zugewandt? Zur Zeit sind allein sechs friedenserhaltende Aktionen der Vereinten Nationen im Gange, darunter einige, ohne die das Wiederaufleben blutiger Kampfhandlungen wahrscheinlich oder sogar unvermeidbar wäre. Der Friedensvertrag zwischen Ägypten und Israel ist seinerseits vielschichtig und mancherorts umstritten. Trotzdem läßt sich feststellen, daß er sein Zustandekommen auch dem Vorhandensein von Friedenstruppen auf der Halbinsel Sinai und damit den Vereinten Nationen verdankt. Das Beispiel von Camp David zeigt, daß Verhandlungspartner, selbst wenn sie außerhalb der Vereinten Na-

tionen einen Vertrag abschließen, immer dann damit nach New York zurückkehren, wenn die Vereinbarung mehr als nur bilaterale Bedeutung hat. Die Problematik von UN-Friedenstruppen liegt denn auch oft weniger in ihrer Auflösung als in ihrer zu langen Existenz: Es besteht die Gefahr, daß die Streitparteien sich an ›ihre‹ UN-Friedenstruppen gewöhnen, ihre Fortdauer voraussetzen und *daher* nicht alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Gegensätze friedlich zu lösen. Zypern ist hierfür ein typisches Beispiel. Die vom Sicherheitsrat beschlossenen UN-Friedensstreitkräfte sind aber nicht als Ersatz, sondern als praktische Voraussetzung einer friedlichen Streitlösung gedacht.

Friedensstreitkräfte der Vereinten Nationen sind keine einfache Sache. Schon ihre Organisation ist schwierig. Beteiligt ist regelmäßig eine Vielzahl von truppenstellenden Staaten aus verschiedenen Regionen, Kulturkreisen und Sprachen. Ausgerüstet sind diese Truppen nicht zum offensiven Kampf oder Gegenschlag, sondern zur Selbstverteidigung. Ihr Erfolg setzt daher ein Mindestmaß an Kooperation durch die Streitparteien voraus. Wo es daran fehlt, wie leider zeitweise im Südlibanon, gerät die internationale Streitmacht in Bedrängnis und Existenzgefahr. Alle Friedensstreitkräfte haben Todesopfer zu beklagen. Dabei ist glücklicherweise die aktive Verwicklung in Kampfhandlungen als Ursache der Ausnahmefall. Trotzdem ist die Bilanz schwerwiegend. UNIFIL hat im Südlibanon in dem ersten Jahr ihres Bestehens bereits 24 Todesopfer zu beklagen, davon mindestens neun durch Verwicklung in Kampfhandlungen.

Wir selbst sind aus den bekannten verfassungsrechtlichen Gründen nicht zur personellen Beteiligung an bewaffneten UN-Einheiten in der Lage. Wir haben aber schon 1975 bei UNEF II am Transport von Truppen mitgewirkt und uns 1978, wie schon erwähnt, durch Transportleistungen und Ausrüstung aktiv am Aufbau von UNIFIL beteiligt. Friedensstreitkräfte der Vereinten Nationen sind natürlich kein Allheilmittel. Sie zeigen aber, daß die Vereinten Nationen über wirksame Maßnahmen der Friedensbewahrung und -wiederherstellung nicht nur reden, sondern solche Maßnahmen auch in die Tat umsetzen können.

IV

Ein großes Maß an Verantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt obliegt nach der Charta der Vereinten Nationen dem Sicherheitsrat. Vor dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen im Jahre 1973 war das Argument zu hören, daß es, bei allem Vorteil, den man aus der Mitgliedschaft in den UN-Sonderorganisationen ziehe, doch von Nutzen sei, den Vereinten Nationen selbst nicht anzugehören, da damit in einem internationalen Konflikt notwendigerweise Parteinahme zugunsten der einen oder anderen Seite verbunden sei. Eine solche Parteinahme müsse sich negativ auf die jeweiligen bilateralen Beziehungen auswirken. Dieses Argument war auch nach unserem Beitritt gegen eine mögliche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zu hören. Alle derartigen Bedenken haben sich während unserer ersten Mitgliedschaft im Rat nicht bestätigt. Wir mögen insoweit von den Umständen begünstigt worden sein, da es nicht zu einer großen und umstürzenden Nahost-Krise kam und sich die Gretchenfrage, wie auf ein Scheitern der Namibia-Initiative zu reagieren wäre, bis zum Jahresende 1978 nicht stellte. Auch war die durchweg konfrontationsfreie Atmosphäre, wie sie sich am sinnfälligsten in dem fast völligen Fehlen von Vetos zeigte, während der zwei Jahre unserer Mitgliedschaft vorteilhaft. Aber selbst bei weniger günstigen Umständen wäre die Entscheidung, für den Sicherheitsrat zu kandidieren, richtig gewesen. Aus New Yorker Sicht hat unsere Mitgliedschaft im Sicherheitsrat die bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten zudem nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern im Gegenteil positiv beeinflußt. Es ist eine Tatsache, daß unter den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ein Mitglied des Sicherheitsrats eine besonders hervorgehobene Rolle als politischer Gesprächspartner hat. Zu von uns mitgetragenen, zum Teil initiativ vorgeschlagenen Entscheidungen des Rats gehörten außer solchen zu Zypern, zum Nahen Osten, bezüglich Rhodesien und Südafrika vor allem die Beschlüsse zu Namibia. Die Namibia-Initiative hat uns in New York in einen ständigen und intensiven Dialog mit einer Vielzahl afrikanischer Staaten gebracht. Aus der Berichterstattung unserer Botschaften in Afrika läßt sich ableiten, daß auch an diesen Plätzen unsere Rolle als Mitträger der Namibia-Initiative unser politisches Gewicht bei den Gastregierungen erheblich erhöht hat.

Als wir 1977 in den Sicherheitsrat einrückten, fanden wir wegen konfliktschwangerer Handlungen Südafrikas und der SWAPO eine für den Weltfrieden gefährliche Situation vor. Zusammen mit Kanada und mit den Ständigen Mitgliedern USA, Großbritannien und Frankreich bildeten wir frühzeitig die Kontaktgruppe der westlichen Fünf. Unverzüglich begannen wir unsere gemeinsame Namibia-Initiative mit dem Ziel einer friedlichen Lösung durch freie Wahlen unter Aufsicht der Vereinten Nationen. In unermüdlichen Verhandlungen mit Südafrika, den afrikanischen Frontstaaten und Nigeria, der SWAPO und den Vereinten Nationen entwickelten die Fünf einen Lösungsplan, wonach in einem politischen Prozeß von etwa sieben Monaten bei Beibehaltung der südafrikanischen Verwaltung schrittweise das südafrikanische Militär abgezogen, Kontrollpersonal und Friedenstruppen der UNO nach Namibia hineingeführt und schließlich freie Wahlen für eine verfassunggebende Versammlung abgehalten werden sollen. Südafrika erreichte das Zugeständnis, ein Militärkontingent von 1500 Mann bis nach den Wahlen in Namibia, beschränkt auf zwei Stützpunkte, belassen zu dürfen.

Obwohl die Sowjetunion diese westliche Initiative ablehnte, gelang es den Fünf, nach Billigung des Plans durch Südafrika und durch die SWAPO die Zustimmung des Sicherheitsrats zu erreichen. Wir verdanken diesen Erfolg dem Umstand, daß die Fünf das Mißtrauen der Afrikaner dadurch abgebaut hatten, daß sie die in dieser Frage maßgebenden Frontstaaten (Angola, Sambia, Botswana, Tansania, Mosambik) und den wichtigen Machtfaktor Nigeria von vornherein engstens in den Verhandlungsprozeß einbezogen hatten. Die Sowjets mußten in dieser Konstellation vermeiden, durch Veto oder Mißbrauch ihres Einflusses auf die SWAPO in einen Gegensatz zu den Afrikanern und damit zur von den Blockfreien gebildeten UNO-Mehrheit zu geraten. Dennoch konnte der Plan noch nicht ausgeführt werden, weil Südafrika sich bisher dem angebotenen Waffenstillstand und dem Einzug der UN-Friedenstruppen widersetzt, obwohl es dem Vorschlag der westlichen Fünf formell zugestimmt hatte. Premierminister Botha gibt vor, ein Vorschlag Waldheims sei nicht akzeptabel, zur Zeit des Waffenstillstands etwa innerhalb Namibias befindliche bewaffnete SWAPO-Kämpfer (wohl kaum mehr als 300 Mann) unter strenger UNO-Aufsicht in einem Lager zusammenzufassen. Den Gegenvorschlag der sofortigen Entwaffnung dieser Gruppe oder ihres Rückzugs über die Grenze hält die Gegenseite für unzumutbar, was angesichts des erwähnten Restkontingents südafrikanischen Militärs nicht unverständlich ist. Darüber hinaus bestehen die Südafrikaner darauf, daß die vereinbarte Beschränkung von SWAPO-Streitkräften in Angola und Sambia auf Stützpunkte nicht nur von den dortigen Sicherheitskräften, sondern auch von UNO-Truppen überwacht werden. Dies ist ihnen nie zugesagt worden und wird von Angola und Sambia aus Gründen der Souveränität abgelehnt.

Hält man die geringfügige Substanz dieser südafrikanischen Forderungen gegen die Gefährdung des hohen Wertes einer friedlichen Namibia-Lösung, so drängt sich die Frage auf, ob Südafrika in Wirklichkeit noch bereit ist, das Risiko eines garantiert freien demokratischen Prozesses einzugehen. Inzwischen haben die Südafrikaner interne und daher aus

UNO-Sicht nichtige Wahlen veranstaltet und eine sogenannte Nationalversammlung zugelassen. Mit dem westlichen Lösungsvorschlag, an dem wir weiter festhalten, ist dies klar unvereinbar. Es legt leider den Schluß nahe, daß in Pretoria eine Entscheidung zugunsten einer internen Namibia-Lösung ohne internationale Anerkennung zumindest nicht mehr ausgeschlossen wird. Dafür könnte auch der Umstand sprechen, daß die Südafrikaner zum ersten Mal seit fünf Jahren wieder an der gerade jetzt stattfindenden Plenardebatte der Vereinten Nationen zu Namibia teilzunehmen suchten. Während der Verhandlungen hatten sie das unterlassen, um den Gang der Besprechungen nicht zu stören. Die Frage muß erlaubt sein, ob hier absichtlich der Schwarze Peter den Vereinten Nationen zugeschoben werden soll, denn die 49 schwarzafrikanischen Staaten empfanden das Auftreten der Südafrikaner in der Generalversammlung als absichtlich provokativ. Hinzu kommt, daß Pretoria seit gleichfalls fünf Jahren seine Pflichtbeiträge zu den Vereinten Nationen nicht mehr geleistet hat, so daß Schulden in Höhe von rund 25 Mill DM aufgelaufen sind. Es bedarf eigentlich keiner Erwähnung, daß wir und unsere westlichen Verbündeten selbstverständlich das Recht der Südafrikaner durch Erklärungen im Plenum nachdrücklich bestätigt haben, an der Debatte teilzunehmen. Südafrika scheint mit Blick auf den Wahlsieg der Konservativen in London und die Schwierigkeiten der Rhodesien-Politik Carters im US-Kongreß Hoffnungen zu hegen, auf lange Sicht doch noch auch eine solche interne Namibia-Lösung international akzeptabel machen zu können. Demgegenüber muß beachtet werden, daß im Südlichen Afrika eine friedliche Entwicklung in Konfrontation mit den Frontstaaten nicht möglich ist. Daß diese sich mit einer von Südafrika einseitig diktierten Lösung abfinden könnten, ist trotz massiver wirtschaftlicher Interessen alles andere als sicher. Mit tiefer Sorge sehen wir die Gefahr, daß im Gegenteil der bewaffnete Konflikt verschärft und ein regionaler Einflußgewinn der Sowjetunion von historischer Tragweite heraufbeschworen wird.

Genau in diesem Aspekt gleichen sich die sonst recht verschiedenen Probleme Namibia und Rhodesien. Die jüngste Rhodesien-Entwicklung ist einer breiten Öffentlichkeit recht genau bekannt. Wir wissen, welche Gründe die britische Regierung und zahlreiche amerikanische Politiker veranlassen, der Regierung Muzorewa weit entgegenzukommen. Aber auch hier gilt, daß die interne Lösung auf lange Sicht keine Aussicht hat, die Anerkennung durch die Mehrheit in den Vereinten Nationen zu gewinnen. Solange infolge der Verweigerung einer Aufsichtsrolle der Vereinten Nationen im politischen Prozeß die scharfe Ablehnung der Afrikaner bestehen bleibt, wird auch ein Einlenken der Frontstaaten äußerst schwierig sein. Bleibt es aber bei der Konfrontation mit den Frontstaaten, so müssen wir uns auch hier der bedrohlichen Perspektive tiefgreifenden kommunistischen Einflußgewinns stellen.

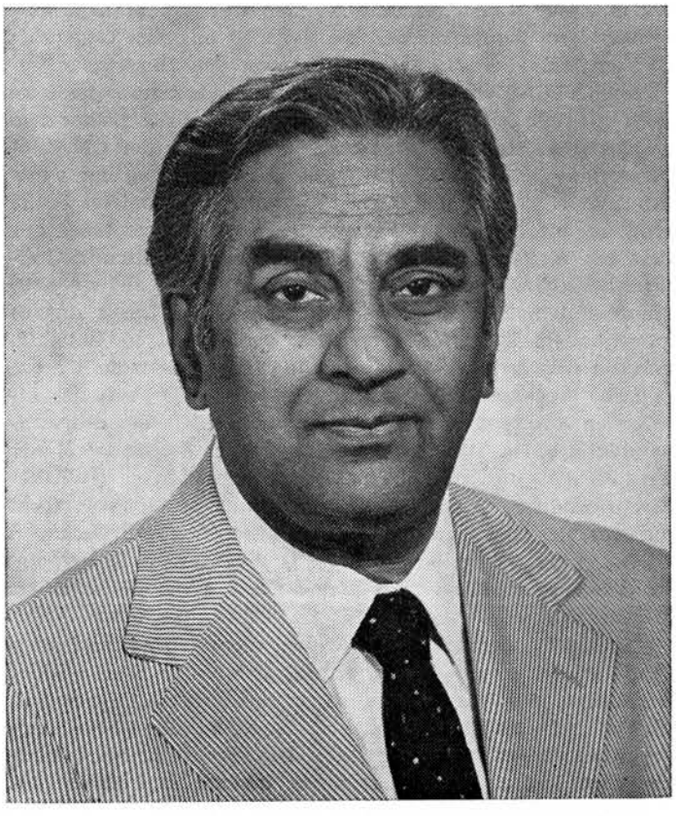
V

Von den Vereinten Nationen zu sprechen, ohne den Nord-Süd-Dialog zu erwähnen, hieße einen gewichtigen neuen Schwerpunkt unserer Außenpolitik auszusparen. Im Mittelpunkt dieser aus der Konfrontation in den Dialog herausgeführten Diskussion steht die Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung. Die Verhandlungsgremien der Vereinten Nationen sind der eigentliche Schauplatz der Dritte-Welt-Politik, nämlich des Bemühens, die wirtschaftliche Entwicklung der nicht-industrialisierten Staaten zu beschleunigen und die Kluft zwischen Nord und Süd zu verringern. Hierbei ist es notwendig, sich in Erinnerung zu rufen, daß die Vereinten Nationen für Entwicklungsländer das einzige Forum sind, in dem sie international ihre Stimme hörbar machen können. Wir sind in der NATO, in der WEU, im Europarat, in den Europäischen Gemeinschaften oder in der OECD fest verankert. Die Entwicklungsländer haben nur die Vereinten Nationen.

Im Nord-Süd-Dialog geht es für uns um eine marktkonforme Reform der Weltwirtschaft, deren Ziel es ist, die weltwirtschaftlichen Bedingungen für eine Beschleunigung der Entwicklung zu verbessern und die Entwicklungsländer nicht nur formell gleichberechtigt, sondern mehr und mehr auch mit materieller Chancengleichheit in die Weltwirtschaftsordnung zu integrieren. Der Nord-Süd-Dialog stellt eine der entscheidenden außenpolitischen und außenwirtschaftspolitischen Aufgaben unserer Zeit dar. Wir nutzen ihn mit vollem Ernst, um eine Ordnung der Zusammenarbeit aufzubauen, in der zwei Ziele erreicht werden: stabiles Wachstum in den Industrieländern und beschleunigtes, überproportionales Wachstum in den Entwicklungsländern. Bedauerlicherweise haben die industriellen Demokratien des Westens in der Diskussion zwischen Nord und Süd zu lange nur auf den Forderungskatalog der Dritten Welt reagiert. Endlich machen wir von unserer Seite auch jene Fragen zu Verhandlungsthemen, bei denen Beiträge der Entwicklungsländer nötig sind, um die vorgenannten Ziele zu erreichen. Der Aufbau einer neuen Weltwirtschaftsordnung, besser: einer reformierten Ordnung, setzt nämlich voraus, daß beide Seiten Rechte erhalten und Pflichten übernehmen.

Die kommunistischen Industrieländer haben sich bisher an diesem Dialog nur passiv beteiligt. Zwar unterstützen sie die Forderungen der Entwicklungsländer verbal, entziehen sich aber selbst den notwendigen Leistungen. Während die westlichen Industrieländer 71,8 Prozent der Exporte der Entwicklungsländer aufnehmen, importieren die kommunistischen Industrieländer nicht einmal 4 Prozent. Der gesamte Ostblock leistet weniger als die Hälfte dessen an Entwicklungshilfe, was allein die Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung stellt. Um so stärker sind ihre Waffenexporte in

Zum Sekretär des nach der Sondergeneralversammlung über Abrüstung umgestalteten Abrüstungsausschusses (CD) wurde Rikhi Jaipal vom Generalsekretär der Weltorganisation ernannt. Der Inder Jaipal, der nun den Rang eines Beigeordneten Generalsekretärs innehat, wurde am 15. Dezember 1916 geboren. Vor seiner Ernennung am 7. Juni war er Ständiger Vertreter seines Landes bei den Vereinten Nationen; 1977 und 1978 vertrat er Indien im Sicherheitsrat. Schon in den Jahren 1954 bis 1959 hatte er der indischen Delegation zur Generalversammlung angehört.



die Dritte Welt, die niemanden satt machen, die aber friedliche Lösungen erschweren.

Der Aufbau einer neuen Wirtschaftsordnung, die sich die Entwicklung der Dritten Welt zur Gemeinschaftsaufgabe macht, fordert von den Industrieländern Opfer. Dennoch bietet eine solche neue Öffnung Chancen, nämlich in der Weltwirtschaft nicht nur wieder ein Klima der Rechtssicherheit und des Optimismus zu erzeugen, sondern damit auch dem Wachstum in den Industrieländern neue und wichtige Impulse zu geben. Wir leben in einer geschichtlichen Periode des Übergangs von alten Machtrivalitäten zur weltweiten Interdependenz. Der Dialog wird noch Jahre, wenn nicht Jahrzehnte dauern. Als eine der stärksten Industrienationen tragen wir internationale Verantwortung. Auch wir haben 1945 mit der Hilfe Dritter von vorn angefangen. Die künftige Ordnung, von der die Rede ist, kann nur gelingen, wenn sie auf dem Prinzip der Freiwilligkeit aufgebaut ist und zugleich die Stabilität zum Ziel hat.

Ein immer wieder zur Diskussion anregendes Thema ist die Behauptung, die Vereinten Nationen seien eine sündhaft teure Organisation, in der sich Vertreter der Dritten Welt fette Posten besorgen und dem Westen gnädig die Rolle des Zahlmeisters überlassen werde. Auch diese Vorstellung hält einer Nachprüfung oder einem internationalen Vergleich nicht stand. Am Beispiel unseres eigenen Pflichtbeitrags zum Budget des UN-Sekretariats in New York kann dies bewiesen werden. Dabei lasse ich unsere freiwilligen Leistungen an andere UN-Organe ebenso außer Betracht wie etwa unsere finanziellen Beiträge zur Weltbank oder zum Internationalen Währungsfonds.

Zum regulären Haushalt des Sekretariats, also der zentralen Verwaltung der Vereinten Nationen, tragen wir 7,7 Prozent der Gesamtsumme bei. Der Prozentsatz wird nach einem vorgeschriebenen, freiwillig vereinbarten und für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gültigen Schema durch den Beitragsausschuß, in dem wir Mitglied sind, alle drei Jahre neu errechnet. Unser Anteil von 7,7 Prozent an einem Haushalt von etwas über einer Milliarde DM für das Jahr 1979 entspricht einer Verpflichtung von rund 70 Mill DM. Wir sind damit nach den USA (25 Prozent), der Sowjetunion (13,53 Prozent) und Japan (8,64 Prozent) der viertgrößte Beitragszahler. Die DDR ist mit 1,33 Prozent eingestuft. Sie zahlt den Gegenwert von rund 12 Mill DM und steht an 13. Stelle der Beitragszahler.

Vergleiche mögen das Gesamtbild plastischer zeichnen, wobei zuzugeben ist, daß solche Verpflichtungen wegen der verschiedenen Währungen — der UN-Haushalt errechnet sich in US-Dollar, der EG-Haushalt in Rechnungseinheiten — und ihrer Wechselkurse nur annähernde Werte geben können. Von der einen Milliarde DM UN-Haushalt New York entfallen 78 Prozent, also nicht ganz 800 Mill DM, auf Personalkosten. Der Anteil des Sachaufwandes beträgt 11 Prozent, für Baumaßnahmen wurden 3,5 Prozent und für Reisekosten 2 Prozent veranschlagt. Wenn man diese Zahlen beispielsweise in Vergleich setzt zu dem 1979er Haushalt der Europäischen Gemeinschaft von insgesamt 31,2 Milliarden DM und hier auf die EG-Verwaltungskosten von 1,6 Milliarden DM verweist, so zeigt sich, daß der Haushalt — nur auf die Verwaltung bezogen — von neun EG-Mitgliedstaaten schon in diesem einen einzigen Posten höher liegt als der gesamte Jahreshaushalt des UN-Sekretariats für 151 Mitgliedstaaten. Drei nationale Vergleiche mögen auch der Illustration dienen: Der Haushalt des Saarlands von 3,1 Milliarden DM enthält rund 45 Prozent Personalkosten, der des Landes Bremen von 3,9 Milliarden DM 41 Prozent Personalkosten und der des Landes Berlin von 14,7 Milliarden DM 36 Prozent Personalkosten. Der Aufwand für Personal jedes dieser drei Bundesländer liegt also höher als der gesamte Jahreshaushalt des UN-Sekretariats in New York. Noch zwei internationale Relationen: Nur der Verteidigungshaushalt des neutralen Schweden ist über achtmal so groß wie das UN-Budget und unter den 200 umsatzstärksten Firmen der USA wäre die UN-Zentrale nicht zu finden.

Yasushi Akashi ist seit Ende April als Untergeneralsekretär für die Informationsabteilung der Weltorganisation verantwortlich. Der am 19. Januar 1931 geborene Akashi war bereits 1957 als Beamter des Sekretariats in den Dienst der Vereinten Nationen getreten; später gehörte er dem Auswärtigen Dienst Japans an. Als Vertreter seines Landes in UN-Gremien befaßte er sich auch mit Fragen des Informationswesens der Vereinten Nationen.

Was die personelle Besetzung des Sekretariats in New York angeht, so sind folgende Feststellungen am Platz:

> Die Führungsspitze in New York (der Generalsekretär und seine neun Untergeneralsekretäre) läßt ein relatives Übergewicht der nur 23 Mitgliedstaaten der westlichen Gruppe erkennen. Fünf von diesen leitenden Posten sind durch Vertreter von Industriestaaten besetzt (Österreich, USA, Großbritannien, Frankreich und Kanada).

> Während es für das Sekretariat insgesamt zutrifft, daß einige Entwicklungsländer überrepräsentiert sind (z. B. Ägypten, Indien und die Philippinen), ist die Mehrheit dieser Länder im Sekretariat entsprechend ihrer Stellenzahl vertreten oder unterrepräsentiert. Viele westliche Gründungsmitglieder haben weit mehr Angehörige ihrer Nationen in der UN-Zentrale als ihnen an sich zustehen würden (allen voran Frankreich, Großbritannien und die USA, aber auch Belgien, Schweden und Österreich).

> Es ist richtig, daß die Bundesrepublik Deutschland erst rund die Hälfte derjenigen Plätze im Sekretariat hat besetzen können, die ihr an sich zustehen, nämlich 81 (davon 14 Frauen) anstatt rund 140. Dies ist bedauerlich und die Bundesregierung ist bemüht, hier so schnell wie möglich Abhilfe zu schaffen. Noch vor zwei Jahren waren es übrigens nur 52. Es darf aber nicht vergessen werden, daß wir den Vereinten Nationen erst seit sechs Jahren angehören und daß unser Nachholbedarf daher groß ist. Im UN-Sekretariat ist es natürlich genau so wie in anderen Verwaltungsbehörden: Wenn nicht neue Stellen geschaffen werden, müssen Bewerber warten, bis eine Planstelle frei wird.

Da wir andererseits stets bemüht sind, einer Posteninflation über die Schaffung neuer zusätzlicher Stellen entgegenzuwirken, müssen wir häufig länger als wünschenswert warten, bis irgendwo eine Vakanz entsteht. Als Fußnote sei hinzugefügt, daß auch die DDR bisher nur ein Drittel der ihr zustehenden Positionen, nämlich zehn von 28, hat besetzen können. In UN-Sonderorganisationen, denen wir schon länger angehören, ist unsere Vertretungsquote im übrigen sehr viel besser; in einigen sind wir sehr gut repräsentiert, zum Beispiel bei IWF/Weltbank und UNICEF.
Zu diesem Gesamtkomplex noch eine erläuternde Bemerkung: Im New Yorker UN-Sekretariat sind einschließlich Sachbearbeitern, Sekretärinnen und Boten etwas über 6000 Personen beschäftigt, was etwa dem Personalbestand der Zentrale des Auswärtigen Amtes und der Bundesministerien für Finanzen, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und für Wirtschaft zusammengenommen entspricht.
Lassen Sie mich abschließend erneut feststellen, daß es für die Vereinten Nationen keine denkbare und in der Welt von heute politisch wirksame Alternative gibt. Aus diesem Grunde ist es für die Bundesrepublik Deutschland mehr denn je notwendig, aktiv mitzuwirken, daß noch mehr Zusammenarbeit zwischen den souveränen Staaten der Welt möglich wird. In Abwandlung einer bekannten These hat das Wort volle Gültigkeit: Wenn es die Vereinten Nationen nicht gäbe, müßten sie spätestens heute erfunden werden!

Ost-West-Zusammenarbeit als Programm

Die Genfer Wirtschaftskommission (ECE) vor neuen Aufgaben

GÖTZ FREIHERR VON GROLL

Neue Akzente

Vor mehr als einem Jahr stellte J. M. Hunck in dieser Zeitschrift die Frage, ob es den regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen, zu denen die Wirtschaftskommission für Europa (Economic Commission for Europe, ECE) gehört, beschieden sei, ein Schattendasein zu führen, oder ob sie wichtige Treibsätze bei der Verwirklichung der neuen Weltwirtschaftsordnung werden könnten[1]. Auch war von der Auszehrung der ECE die Rede, weil die Europäischen Gemeinschaften in Brüssel (EG) und der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe in Moskau (RGW) direkte Kontakte aufgenommen hätten. Wenn man den Verlauf der letzten Jahresversammlung betrachtet, die vom 27. März bis zum 27. April 1979 in Genf stattfand, muß man diese Ansicht wohl revidieren. Die ›ausgezehrte‹ ECE trat plötzlich in das Licht der Öffentlichkeit mit Meldungen wie ›Moskau akzeptiert die Europäische Gemeinschaft als Vertragspartner — Erfolgreicher Abschluß der XXXIV. Jahrestagung der ECE‹.
Was war geschehen? Wie häufig vor wichtigen Entscheidungen multilateraler Gremien schienen die Schwierigkeiten anfangs unüberwindlich. Zum ersten Mal in der 32jährigen Geschichte der Kommission war eine Jahrestagung nicht nach zwei Wochen zu Ende gegangen. Eine längere Unterbrechung war notwendig geworden, um eine juristische Frage mit politischem Hintergrund zu klären, ob nämlich die Mitglieder des RGW die Unterschrift der EG unter eine Konvention über grenzüberschreitende Luftverschmutzung akzeptieren, die im November dieses Jahres auf einer Ost-West-Konferenz über Umweltschutz in Genf abgeschlossen werden soll. Daneben machte die Verhandlungsebene die Sache schwierig: es sollte ein ›hochrangiges‹ Treffen werden — man rechnet allgemein mit dem Erscheinen der für Umweltschutz zuständigen Minister. Dies wäre die zweite Minister-Konferenz der ECE überhaupt — bisher traf sich die ECE erst einmal auf diesem Niveau, auf der 20-Jahr-Feier 1967; allein schon dadurch wurde das Umwelttreffen zu einem Ereignis von erheblicher politischer Bedeutung in den Ost-West-Beziehungen, in denen multilaterale Ministertreffen nur selten zustande kommen. Wie kam es zum Beschluß über diese Konferenz, und weshalb wurde die ECE für eine Konvention über Luftverschmutzung als Rahmen gewählt, und nicht etwa die OECD[2], die sich seit zehn Jahren darum bemüht, oder UNEP, das Umweltprogramm der Weltorganisation, die bereits 1972 eine Umweltkonferenz abhielt[3]?

Rückblick

Als die ECE 1947 als Regionalorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) gegründet wurde und das Sekretariat als erste UN-Organisation in das alte Völkerbund-Palais in Genf einzog, sollte sie sich vor allem um den Wiederaufbau des zerstörten Europa kümmern und die Marshallplangelder verwalten, die ja ursprünglich auch den ost- und südosteuropäischen Ländern zugute kommen sollten. Die OEEC, Vorgängerin der OECD, übernahm diese Aufgabe. Kurz darauf kam es auch zur Gründung ihres östlichen Gegenstücks, des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Der erste Exekutivsekretär der ECE, der bekannte schwedische Ökonom Gunnar Myrdal, bemühte sich indessen, die ECE als Gesprächsforum zwischen Ost und West zu erhalten. Dies gelang in den ersten zehn Jahren ihrer Existenz trotz des ›kalten Krieges‹. Die ECE stand als multilaterales Forum für die vorsichtige Anbahnung ost-westlicher Geschäftskontakte zur Verfügung und konnte zu dem eindrucksvollen Aufschwung des Ost-West-Handels in den sechziger Jahren wesentlich beitragen[4]. Eine Zeitlang fungierte die ECE als Clearing-Stelle für die Durchführung des Zahlungsverkehrs. Die damals eingeleitete Schiedsgerichtsbarkeit für Ost-West-Geschäfte wird nach wie vor rege benutzt.
Bei der 20-Jahr-Feier 1967 konnten die Minister ein neues Arbeitsprogramm verabschieden, das es der ECE unter ihrem noch heute amtierenden Exekutivsekretär, dem energischen und versierten Jugoslawen Janez Stanovnik, erlaubte, sich als das einzige multilaterale Regierungsorgan für Ost-West-Kooperation, das es je gegeben hat und wohl auch auf absehbare Zeit geben wird, kontinuierlich zu entwickeln.

Sicherheit und Zusammenarbeit

Zur Stärkung der Bedeutung der ECE hat die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) nicht unwesentlich beigetragen. Die Schlußakte, Anfang August 1975 von den Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten[5] in Helsinki unterzeichnet, war in mühsamer Kleinarbeit in den Jahren 1973/1975 in Genf ausgearbeitet worden, und das umfangreiche zweite Kapitel (›Korb II‹) über wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und Umweltschutz trägt die Handschrift der gleichen nationalen Experten, die auch für die Arbeit in der ECE verantwortlich waren. Schon zur Vorbereitung des Themenkata-