

Am 18. September 1973 wurde die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen. In Verbindung mit dem Aufnahmeantrag stellte der damalige Bundesminister des Auswärtigen, Scheel, in einem Schreiben an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 13. Juni 1973 klar, daß die Bundesrepublik Deutschland, soweit nicht Fragen der Sicherheit und des Status berührt sind, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Rechte und Verpflichtungen auch hinsichtlich von Berlin (West)¹ übernimmt und dessen Interessen in den Vereinten Nationen vertritt. Seitdem ist eine ausreichende Zeitspanne verstrichen, um die Frage prüfen zu können, wie sich die Interessenvertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen entwickelt und bewährt hat. Ein historischer Rückblick soll die dieser Interessenvertretung zugrunde liegende rechtliche Problematik aufzeigen. Eine Auswahl tatsächlicher Fälle beleuchtet die tägliche Praxis der Einbeziehung Berlins in die Tätigkeiten der Vereinten Nationen. Überlegungen zur zukünftigen Rolle Berlins im UN-Zusammenhang schließen diese Untersuchung ab.

I. Die rechtliche Ausgangslage

Der Status von Berlin wurzelt in der politischen und rechtlichen Lage Europas der späten Kriegs- und frühen Nachkriegszeit. Die ersten Berlin betreffenden Vereinbarungen sind im Londoner Protokoll vom 12. September 1944 und im Londoner Abkommen vom 14. November 1944 enthalten, das in der Fassung vom 1. Mai 1945 nicht nur die Schaffung von vier Besatzungszonen in Deutschland vorsah, sondern auch die Errichtung eines besonderen Berliner Gebiets, das der gemeinsamen Verwaltung der vier Hauptsiegermächte unterfallen sollte. Damit war für Berlin ein besonderer Vier-Mächte-Status begründet worden. In Durchführung der Londoner Abmachungen wurde eine Alliierte Kommandantur Frankreichs, Großbritanniens, der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion gebildet, die das Sondergebiet Berlin verwalten sollte. Die Alliierte Kommandantur arbeitete auf einer Vier-Mächte-Grundlage vom 11. Juli 1945 bis zum 16. Juni 1948, als die Sowjetunion ihre Mitarbeit an der gemeinsamen Vier-Mächte-Verwaltung Berlins einseitig einstellte. Dieser Rückzug änderte den Status der Stadt jedoch nicht. Die Alliierte Kommandantur kann allerdings seitdem ihre Befugnisse nur in den drei Westsektoren der Stadt ausüben.

Als die Militärgouverneure der drei Westmächte in Wahrnehmung ihrer Obersten Gewalt mit Schreiben vom 12. Mai 1949 das Grundgesetz genehmigten², trugen sie dem besonderen Status der Stadt mit dem Vorbehalt Rechnung, daß Berlin nicht durch die Bundesrepublik Deutschland regiert werden dürfe. Im Rahmen dieses Vorbehalts und unter bestimmten Voraussetzungen gestatteten die Drei Mächte im Jahre 1952 jedoch, daß die Bindungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den westlichen Sektoren Berlins aufrechterhalten und weiterentwickelt werden, und ermächtigten die Bundesrepublik Deutschland, die Interessen der westlichen Sektoren Berlins im Ausland zu vertreten. Seither wird die Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland mit Zustimmung der Drei Mächte und vorbehaltlich ihrer Rechte und Verantwortlichkeit in Berlin (West) übernommen und angewandt. Die Stadt ist in die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland einbezogen. Völkerrechtliche Vereinbarungen, die die Bundesrepublik Deutschland schließt, werden regelmäßig auf den westlichen Teil Berlins erstreckt.

Das Vier-Mächte-Abkommen, das am 3. September 1971 von Frankreich, Großbritannien, den Vereinigten Staaten und der

Sowjetunion in Berlin unterschrieben wurde, bestätigte die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin, begründete sie dagegen nicht. Dies folgt deutlich aus der Präambel des Abkommens, wonach die vier Siegermächte »auf der Grundlage ihrer Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten und der entsprechenden Vereinbarungen und Beschlüsse der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit, die nicht berührt werden«, handelten. Das im Vier-Mächte-Abkommen beschriebene Verfahren, wie die Interessen der Westsektoren Berlins im Ausland vertreten werden, hat daher nur deklaratorische, nicht aber konstitutive Bedeutung.

Auch Struktur und Wortlaut der die Außenvertretung behandelnden Anlage IV³ des Vier-Mächte-Abkommens zeigen, daß die Drei Mächte von der Fortführung der bisherigen Regelung der Außenvertretung Berlins (West) ausgingen und daß sie für die Vertretung gegenüber der Sowjetunion keine neue, von der seit 1952/54 geltenden weltweiten Praxis abweichende Regelung treffen wollten — eben weil die damalige Regelung unter Beachtung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte getroffen wurde und diese so wie bisher fortbestehen. Wenn damit das Vier-Mächte-Abkommen auch lediglich eine Bestätigung der bestehenden Rechtslage bedeutet, so enthält es doch in der Anlage IV eine Beschreibung des Hauptteils der praktischen Fälle der Außenvertretung von Berlin (West), ohne daß es diese Aufzählung als erschöpfend und ausschließlich bezeichnet. Das Vier-Mächte-Abkommen nennt vier spezifische Bereiche, in denen die Bundesrepublik Deutschland — unbeschadet der Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte und vorbehaltlich, daß Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden — die Interessen der Westsektoren Berlins im Ausland vertreten kann: konsularische Betreuung, Ausdehnung internationaler Abkommen, Vertretung in internationalen Organisationen und Konferenzen sowie Teilnahme zusammen mit der Bundesrepublik Deutschland am internationalen Austausch und an internationalen Ausstellungen.

Bereits in der Kasseler Erklärung vom 21. Mai 1970 hatte die Bundesregierung der DDR vorgeschlagen, auf der Grundlage eines Vertrages mit der Bundesrepublik Deutschland die Mitgliedschaft und Mitarbeit der beiden Staaten in Deutschland in internationalen Organisationen zu regeln. Mit dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 wurde dieser Vorschlag verwirklicht und der Grundstein für die Mitgliedschaft beider deutscher Staaten in den Vereinten Nationen gelegt. Die Vier Mächte stellten in einer am 9. November 1972 in den vier Hauptstädten herausgegebenen Erklärung fest, daß der UN-Beitritt der beiden deutschen Staaten die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte nicht berührt. Damit wurde deutlich gemacht, daß die Lage in Deutschland insoweit durch den Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen nicht verändert wird. Diese Erklärung ist der Bundesregierung von den Drei Mächten, der Regierung der DDR von der Sowjetunion am 9. November 1972 notifiziert worden.

Bei der Übernahme des Gesetzes über den UN-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland nach Berlin (West) stellten die Drei Mächte in einem Schreiben an den Regierenden Bürgermeister vom 13. April 1973 erläuternd fest, daß mit Ausnahme von Angelegenheiten, die Sicherheit und Status betreffen, die Bundesrepublik Deutschland die Rechte und Pflichten der UN-Charta auch hinsichtlich Berlins (West) übernehmen und die Interessen von Berlin (West) in den Vereinten Nationen und ihren Unterorganen vertreten kann.

In Verbindung mit dem Aufnahmeantrag unterrichtete der damalige Bundesminister des Auswärtigen, Scheel, den Generalsekretär der Vereinten Nationen in einem Schreiben vom 13. Juni 1973 darüber, daß die Bundesrepublik Deutschland, so-

weit nicht Fragen der Sicherheit und des Status berührt sind, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Rechte und Pflichten auch hinsichtlich von Berlin (West) übernehmen und die Interessen von Berlin (West) in den Vereinten Nationen und ihren Nebenorganen vertreten wird. Der Bundeskanzler und der Bundesminister des Auswärtigen bekräftigten in ihren Reden vor der Generalversammlung, daß Berlin an der Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen teilhaben werde.

Der sowjetische UN-Botschafter Malik reagierte mit einer Darstellung des sowjetischen Standpunkts zur Rechtsgrundlage und zum Umfang der Außenvertretung von Berlin (West). In seinem Schreiben an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zweifelte er die rechtliche Wirksamkeit des Berlin-Briefes des Bundesministers des Auswärtigen an den Generalsekretär und die dadurch geschaffene rechtliche und politische Lage bezüglich der Vertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland nicht an. Er bestätigt sogar ausdrücklich das grundsätzliche Recht der Bundesrepublik Deutschland, die Interessen von Berlin (West) in internationalen Organisationen zu vertreten, vorausgesetzt, daß Sicherheits- und Statusfragen nicht berührt werden. Er bezieht darüber hinaus zum ersten Mal den Passus des Vier-Mächte-Abkommens, der von den aufrechtzuerhaltenden und zu entwickelnden Bindungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) spricht, in eine sowjetische Erklärung ein. Anliegen des Malik-Briefes ist, die sowjetische Position zum rechtsbegründenden Charakter des Vier-Mächte-Abkommens deutlich zu machen, das als Grundlage der Vertretung der Interessen von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland in internationalen Organisationen bezeichnet wird. Dem Abkommen wird also fälschlicherweise eine konstitutive Bedeutung beigegeben. Folge dieser unrichtigen Betrachtungsweise ist die sowjetische Auffassung, wonach die Bereiche, in denen die Bundesrepublik Deutschland Berlin (West) nach außen vertreten kann, im Vier-Mächte-Abkommen enumerativ und erschöpfend aufgezählt werden. Natur und Umfang des Vertretungsrechts seien in Anlage IV des Vier-Mächte-Abkommens abschließend geregelt. Demgegenüber bekräftigten die drei Westmächte in einem weiteren offiziellen Schreiben an den UN-Generalsekretär am 7. Dezember 1973 die westliche Auffassung, was wiederum die Bestätigung der sowjetischen Rechtsansicht in einem Schreiben Maliks an den Generalsekretär vom 20. Dezember 1973 nach sich zog.

Die strittige Rechtsnatur des Vier-Mächte-Abkommens berührt jedoch nicht die durch die Erstreckung des Gestzes zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen auf Berlin (West) und durch den Scheel-Brief vom 13. Juni 1973 bewirkte Einbeziehung von Berlin (West) in die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen. Berlin (West) als solches ist kein selbständiges Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen geworden. Die Einbeziehung von Berlin (West) in die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland zog vielmehr lediglich die Ausdehnung des Geltungsbereiches der UN-Charta auf das Gebiet der Stadt nach sich. Die im Vier-Mächte-Abkommen und im Scheel-Brief vom 13. Juni 1973 verwandte Formulierung der Vertretung der Interessen von Berlin (West) drückt deutlich aus, daß die Wahrnehmung der Interessen von Berlin (West) im internationalen Verkehr nicht über ein völkerrechtliches Vertretungsverhältnis abgewickelt werden soll, das die Stadt zwangsläufig in die Rolle eines durch die Westmächte oder die Bundesrepublik Deutschland vertretenen selbständigen Völkerrechtssubjekts gedrängt hätte. Gegenstand der von den Westmächten erteilten Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland zur Wahrnehmung der Interessen von Berlin (West) gegenüber dem Ausland, die im Vier-Mächte-Abkommen ihre Bestätigung durch die Sowjetunion gefunden hat, ist daher nicht die teilweise Abtretung des Vertretungsrechts, sondern nur die Befugnis, dieses Recht auszuüben. Da diese Befugnis sich nicht

auf Angelegenheiten des Status und der Sicherheit von Berlin (West) erstreckt, bleiben die Westmächte auch im UN-Rahmen für alle Fragen zuständig, die die in Berlin (West) fortbestehenden Besatzungsrechte betreffen.

II. Praktische Auswirkungen der Einbeziehung von Berlin (West) in das System der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen übernehmen für zahlreiche völkerrechtliche Vereinbarungen die Aufgabe des Depositars bei der Hinterlegung von Ratifikations- und Beitrittsurkunden. Damit spielen sie auch eine wichtige Rolle bei der Einbeziehung von Berlin (West) in die internationalen Abkommen der Bundesrepublik Deutschland.

Die Alliierte Kommandantur genehmigte bereits mit ihrer Erklärung vom 21. Mai 1952⁴, daß die Bundesrepublik Deutschland die Westsektoren Berlins in ihre völkerrechtlichen Abkommen einschließt, soweit nicht im Einzelfall die Vorbehaltsrechte der drei Westmächte entgegenstehen. Gleichzeitig wurde verlangt, daß die Ausdehnung solcher Vereinbarungen auf die Westsektoren Berlins jeweils ausdrücklich erwähnt wird. Dies mußte entweder durch die Nennung des Namens Berlin im Text des Abkommens — die sogenannte Berlin-Klausel — geschehen oder, bei den für den UN-Bereich typischen multilateralen Vereinbarungen ist dies der Regelfall, durch eine sogenannte Berlin-Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit des Beitritts zu der Vereinbarung, daß diese in Berlin Anwendung finden werde. Zusätzlich wurden Verfahren festgelegt, um der Alliierten Kommandantur die Möglichkeit zu geben, jede Vereinbarung überprüfen und alle notwendigen Schritte unternehmen zu können, bevor sie der Erstreckung des Abkommens auf die Westsektoren Berlins zustimmt, um sicherzustellen, daß alle erforderlichen Voraussetzungen für die Ausdehnung erfüllt sind.

Diese festgelegten Verfahren und die auf ihnen beruhende Praxis sind durch Anlage IV A 2.b zum Vier-Mächte-Abkommen von den Drei Mächten bekräftigt worden; die Sowjetunion hat in der Anlage IV B 2.b erklärt, daß sie unter der Voraussetzung, daß Angelegenheiten des Status und der Sicherheit nicht berührt werden, ihrerseits keine Einwände gegen die Ausdehnung von völkerrechtlichen Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland auf die westlichen Sektoren Berlins mehr erheben wird. Dennoch haben die Sowjetunion und die DDR, aber auch andere Warschauer-Pakt-Staaten in einer Vielzahl von Fällen rechtswahrende Erklärungen und Proteste zur Einbeziehung von Berlin (West) in multilaterale Übereinkommen abgegeben. Die Einsprüche werden damit begründet⁵, daß mit dem Abkommen Status- und Sicherheitsfragen von Berlin (West) angesprochen werden, was mit dem Vier-Mächte-Abkommen unvereinbar sei. Jüngste Beispiele sind die sowjetischen Proteste gegen die Berlin-Erklärungen, die die Bundesregierung anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zur Geiselnahme-Konvention und der Beitrittsurkunde zum Übereinkommen über Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen abgegeben hat. Die Berlin-Erklärungen hatten folgenden Wortlaut:

»Ich habe die Ehre, im Namen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der heutigen Hinterlegung der Ratifikations-(Beitritts-)Urkunde zum Internationalen Übereinkommen vom ... gegen (über) ... zu erklären, daß das Übereinkommen mit Wirkung von dem Tag, an dem es für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten wird, auch für Berlin (West) gilt.«

Der Berlin-Erklärung zur Geiselnahme-Konvention waren noch folgende den Sicherheits- und Statusvorbehalt unterstreichende Worte hinzugefügt worden: »... vorbehaltlich der Rechte, Verantwortlichkeiten und Rechtssetzung der Alliierten«. Nach sowjetischer Auffassung verstoßen beide Berlin-Erklärungen gegen den Sicherheits- und Statusvorbehalt. Die Geiselnahme-Konvention enthalte Bestimmungen über die Schaffung von strafrechtlichen Tatbeständen gegen Geiselnahmen auf dem Territorium der Vertragsstaaten oder auf Schiffen oder in Flugzeugen, die in diesen Staaten registriert seien, sowie Be-

stimmungen über Auslieferung und gerichtliche Verfahrensregeln gegenüber den Tätern. Damit berühre die Konvention souveräne Rechte und Pflichten, die nicht von einem Staat in einem Territorium ausgeübt werden könnten, das nicht unter seine Jurisdiktionsgewalt falle. Auch das Übereinkommen über Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen berühre Angelegenheiten der Sicherheit und des Status der Stadt. Das Übereinkommen regle die Gewährung von Vorrechten und Immunitäten an Organe und Bedienstete der Vereinten Nationen im Staatsgebiet der Vertragsparteien, einschließlich der Immunität von der Rechtsverfolgung sowie von Verhaftung oder Festnahme. Damit berühre das Übereinkommen souveräne Rechte und Pflichten, die nicht durch einen Staat für ein Territorium wahrgenommen werden können, das nicht dessen Rechtssprechungsgewalt unterliegt. Beide Beispiele zeigen deutlich das sowjetische Bemühen, den Status- und Sicherheitsvorbehalt möglichst weit zu fassen und die Einbeziehung von Berlin (West) in die internationalen Verträge der Bundesrepublik Deutschland auf technische und sachbezogene Vereinbarungen zu beschränken.

Doch selbst bei solch sachbezogenen Abmachungen wie dem Internationalen Naturkautschuk-Abkommen von 1979 hat die Sowjetunion die Berlin-Erklärung der Bundesregierung nicht schweigend hingenommen, sondern dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mitgeteilt, daß sie von der Berlin-Erklärung der Bundesregierung nur auf der Grundlage Kenntnis nehme, daß die Erstreckung des Abkommens gemäß dem Vier-Mächte-Abkommen erfolgt und daß die festgelegten Verfahren beachtet werden. Zu der schon früher erfolgten Berlin-Erklärung der Bundesregierung zur Konvention über psychotrope Stoffe gab die sowjetische Seite eine Stellungnahme ab, wonach sie mit der Maßgabe und in dem Ausmaß der Erstreckung des Abkommens auf Berlin (West) nicht widerspreche, wie es mit dem Standpunkt des Vier-Mächte-Abkommens vereinbar sei, wonach Westberlin kein konstitutiver Teil der Bundesrepublik Deutschland sei und nicht von ihr regiert werde. Diese interpretativen sowjetischen Erklärungen mit dem Hinweis auf das Vier-Mächte-Abkommen dienen offensichtlich dazu, die angeblich statusbegründende Funktion des Vier-Mächte-Abkommens zu unterstreichen. Insgesamt hat die Sowjetunion gegenüber etwa der Hälfte aller Berlin-Erklärungen der Bundesregierung bezüglich der Abkommen, bei denen die Bundesrepublik Deutschland nach UN-Beitritt Vertragspartner geworden ist, Protest eingelegt. Die bislang unbeanstandeten Berlin-Erklärungen beziehen sich zumeist auf technische und fachliche Abkommen, beispielsweise solche des Straßenverkehrs. Es scheint hierbei keinen erkennbaren Unterschied zu machen, ob die Sowjetunion selbst Vertragspartner ist oder nicht.

Vielfach schickt die Sowjetunion auch ihre Verbündeten vor, um Proteste gegen Berlin-Erklärungen der Bundesregierung abzugeben, vor allem die DDR. Beim Diplomatschutz-Abkommen verwahrten sich nicht nur die DDR, sondern auch Ungarn und die Tschechoslowakei gegen die Einbeziehung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland. Die drei Westmächte haben diese Proteste zurückgewiesen und darauf aufmerksam gemacht, daß DDR oder Tschechoslowakei weder Vertragsparteien der Kriegs- und Nachkriegsvereinbarungen der vier Siegermächte noch an dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin beteiligt seien. Sie hätten daher keine Berechtigung, das Abkommen mit Autorität zu kommentieren. Um eine Ausuferung des Notenkrieges zu vermeiden, pflegen die Westmächte in ihre Erklärungen eine Klausel aufzunehmen, wonach nicht beabsichtigt sei, auf weitere Proteste einzugehen, ohne daß dies als ein Wandel ihrer bisherigen Auffassung interpretiert werden dürfe (sogenannte Omnibus-Note).

Obwohl die Sowjetunion sich in der Anklage IV B 2.c und d des Vier-Mächte-Abkommens damit einverstanden erklärte, daß die Bundesrepublik Deutschland die Interessen von Berlin (West) in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen vertreten kann und Personen mit ständigem Wohnsitz

in Berlin (West) gemeinsam mit Teilnehmern aus der Bundesrepublik Deutschland am internationalen Austausch teilnehmen können, werden von östlicher Seite weiterhin Vorbehalte gegen die Teilnahme von Vertretern in Berlin ansässiger Bundesbehörden an UN-Veranstaltungen geltend gemacht. Schwerpunkte der Auseinandersetzungen sind die Teilnahme von Mitarbeitern des Umweltbundesamtes in Berlin (West) an Veranstaltungen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), ferner die Beteiligung von Angehörigen des Bundeskartellamtes an Tagungen der UN-Kommission für transnationale Unternehmen sowie die Mitwirkung von Mitarbeitern des Bundesgesundheitsamtes an den Tagungen der Suchtstoffkommission. Die östliche Seite argumentiert hierbei mit der These, das Vier-Mächte-Abkommen habe mit der zentralen Aussage, wonach Berlin (West) kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland sei, eine Reduzierung der Bundesbehörden in Berlin beabsichtigt. Es habe lediglich eine Entwicklung der Verbindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland in nichtstaatlicher Hinsicht, besonders im Bereich der Wirtschaft und Kultur, zugelassen. Die östliche Auffassung von der Illegalität der Tätigkeit der Bundesbehörden in Berlin (West) ist in jüngerer Zeit besonders drastisch in Protestschreiben der Sowjetunion und der DDR gegen die Aufführung eines Bediensteten des Bundesgesundheitsamtes in der Delegationsliste der Bundesrepublik Deutschland zur 7.Sondertagung der Suchtstoffkommission zum Ausdruck gekommen. Das sowjetische Schreiben vom 5. Februar 1982 behauptet unter anderem, daß die Aufführung des Bundesgesundheitsamtes, das seinen Sitz rechtswidrig in Westberlin habe, in den Kommissionsdokumenten unzulässig und nicht mit den Normen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sei. Wie allgemein bekannt wäre, würde die Ansiedlung jedes Organs der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich des erwähnten Amtes, im Territorium von Westberlin im direkten Widerspruch zum Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 stehen. Die DDR bewertet die Aufführung des Bundesgesundheitsamtes in dem Kommissionsdokument als Versuch, das Ansehen der Vereinten Nationen für die Anerkennung der Rechtmäßigkeit der illegal in Berlin (West) tätigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland zu mißbrauchen.

Diese Auffassung widerspricht nicht nur der deklaratorischen Rechtsnatur, sondern auch dem Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens. Denn in ihm ist nichts enthalten, was zum Abbau der in Berlin bereits ansässigen Bundeseinrichtungen zwingen oder was die Rechtmäßigkeit des Sitzes dieser Institutionen in Berlin in Frage stellen könnte. Die in II B des Abkommens verwandte Formel von der Aufrechterhaltung und Entwicklung der Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland, deren sichtbarer Ausdruck gerade auch jene Einrichtungen sind, läßt vielmehr die bestehenden Bundesinstitutionen in Berlin unberührt. Diese gehören nicht zu den in Anlage II Ziff. 2 des Vier-Mächte-Abkommens genannten staatlichen Organen, deren Aktivitäten in Berlin (West) bestimmte Grenzen gesetzt sind. Sie verkörpern die Bundespräsenz in Berlin (West), die nicht auf dem Vier-Mächte-Abkommen basiert, sondern zurückgeht auf die Erklärung der Bundesregierung vom 23. Oktober 1954 über die Hilfeleistung für Berlin und die Antwort der Drei Mächte vom selben Tage. Die Westmächte haben in dieser Erklärung verbindlich zugesagt, ihre Vorbehaltsrechte in bezug auf Berlin in einer Weise auszuüben, die es der Bundesrepublik Deutschland gestatten würde, ihre Verpflichtung zur Hilfeleistung für Berlin zu erfüllen. Im Rahmen dieser Hilfe für die Lebensfähigkeit der Stadt hat die Bundesregierung mit Zustimmung der drei Westmächte einige Bundesinstitutionen nach Berlin (West) verlegt, die aber keine unmittelbare Staatsgewalt über Berlin (West) ausüben dürfen. Die Alliierte Kommandantur stellt in Ausübung ihrer Obersten Gewalt sicher, daß diese Bundesinstitutionen keine Entscheidungen in bezug auf die Westsektoren Berlins treffen, die gegen den Grundsatzvorbehalt des Vier-Mächte-Abkom-

mens verstoßen. Die Bundespräsenz ist somit ein legitimer Ausdruck der im Abkommen bestätigten Bindungen. Die drei Westmächte haben daher den sowjetischen Protest gegen die Auf-
führung eines Bediensteten des Bundesgesundheitsamtes in der Delegationsliste der Bundesrepublik Deutschland zur 7. Sondertagung der Suchtstoffkommission mit Schreiben vom 8. Februar 1982 zutreffend zurückgewiesen. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in einem gesonderten Schreiben der Rechtsauffassung der westlichen Alliierten angeschlossen und zudem darauf hingewiesen, daß es grundsätzlich Sache des einzelnen Mitgliedsstaates sei, darüber zu befinden, welche Institutionen er an seinem Beitrag zu den Kommissionsarbeiten beteiligen möchte.

Das Vier-Mächte-Abkommen bestätigt in der Anlage IV A 2.d, daß unter der Voraussetzung, daß Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden, Tagungen internationaler Organisationen und internationale Konferenzen sowie Ausstellungen mit internationaler Beteiligung in den Westsektoren Berlins durchgeführt werden können. Einladungen hierzu werden vom Senat oder gemeinsam von der Bundesrepublik Deutschland und dem Senat ausgesprochen. Damit läßt das Vier-Mächte-Abkommen auch die Durchführung von UN-Veranstaltungen in Berlin zu. Seminare der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) haben mit UN-Beteiligung oder unter Beteiligung von UN-Bediensteten stattgefunden. Die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der DSE hat sich trotz gewisser anfänglicher Schwierigkeiten, die die östliche Seite insbesondere wegen der Einladungsmodalitäten machte, bewährt. Einladungen zu den DSE-Seminaren werden gemäß Vier-Mächte-Abkommen gemeinsam durch die Bundesrepublik Deutschland und den Senat ausgesprochen. Die jeweils zuständige Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland übermittelt die Einladungen.

Die Berlin (West) betreffenden Angaben in Dokumenten und Listen der Vereinten Nationen waren häufig Anlaß zu Auseinandersetzungen. Dies trifft zu sowohl für Angaben, die Berlin (West) insgesamt betreffen, insbesondere Statistiken, als auch für Angaben über Behörden, wissenschaftliche Institute, Bibliotheken und vergleichbare Institutionen mit Sitz in Berlin (West). Einige praktische Fälle sollen die Problematik illustrieren.

So wird im Demographischen Jahrbuch der Vereinten Nationen Berlin (West)⁶ unter der Bundesrepublik Deutschland aufgeführt, und zwar in der Städteliste an letzter Stelle außerhalb des alphabetischen Zusammenhangs, in der Länderliste an letzter Stelle außerhalb des alphabetischen Zusammenhangs und ausgerückt. Berlin (Ost) wird alphabetisch eingeordnet und als Hauptstadt in der Städteliste der DDR ausgewiesen. In der Liste der Bundesländer entsprechenden Liste der DDR-Bezirke steht es als Hauptstadt am Anfang. Alle Berlin betreffenden Angaben im Demographischen Jahrbuch sind mit einer Fußnote versehen, wonach die Angaben von den zuständigen Behörden aufgrund der einschlägigen Vereinbarungen der Vier Mächte geliefert worden sind. Dieser Regelung war eine langwierige Auseinandersetzung zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik Deutschland einerseits und dem unter starkem östlichen Druck stehenden UN-Sekretariat andererseits vorausgegangen. Ihr folgte ein durch die Sowjetunion im März 1974 ausgelöster Notenkrieg, der nach der vierten sowjetischen Note mit einer vierten Zurückweisungsnote durch die Alliierten Ende Juni 1975 abgeschlossen wurde.

Bei sonstigen statistischen Veröffentlichungen liefern beide Seite regelmäßig nur noch Gesamtangaben, die jeweils Berlin einschließen. In einem Vorwort wird deutlich gemacht, daß diese Praxis Statusfragen nicht präjudiziert.

Bei UN-Publikationen über Anschriften von Institutionen zu bestimmten Fachbereichen kann ebenfalls keine einheitliche Praxis festgestellt werden. Postanschriften Westberliner Adressen unter der Überschrift oder mit dem Zusatz Bundesrepublik Deutschland werden von östlicher Seite beanstandet. Das UN-

Sekretariat benutzt daher gelegentlich die Postanschrift mit der Postleitzahl, was offensichtlich von östlicher Seite akzeptiert worden ist.

Im Zusammenhang mit der Auflistung Berliner Institutionen in UN-Dokumenten ist Berlin (West) wiederholt gesondert von der Bundesrepublik Deutschland in einer reinen Staatenliste mit einer besonderen Rubrik nach Belgien aufgeführt worden. Die Bundesregierung und die drei Westmächte haben dies nicht hingenommen. Allmählich hat sich eine Übung herausgebildet, die Berlin (West) bei der Bundesrepublik Deutschland aufführt, allerdings in einer Fußnote vermerkt, daß die Angaben von den zuständigen Behörden aufgrund der einschlägigen Vereinbarungen der Vier Mächte geliefert worden sind.

III. Ausblick

Die dargestellten praktischen Erfahrungen zeigen, daß die Einbeziehung von Berlin (West) in die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen nicht frei von Störungen geblieben ist. Die Berlin-Frage bleibt Teil der ungelösten deutschen Frage. Die Bundesregierung hat beim Beitritt zu den Vereinten Nationen erklärt, daß es das politische Ziel der Bundesrepublik Deutschland sei, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Der Bundesminister des Auswärtigen hat die Auffassung der Bundesregierung zur Lage in Deutschland in seinen jährlichen Reden vor der Generalversammlung bekräftigt. In diesen Erklärungen hat sich die Bundesregierung auch zur Sicherung der Lebensfähigkeit von Berlin (West) bekannt und die Bedeutung der Stadt für die Entspannung in Europa hervorgehoben. Sie hat immer wieder an die Bindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland erinnert und gefordert, die Stadt in die internationale Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit den Vereinten Nationen einzubeziehen. Eine solche Teilhabe wurde besonders eindrucksvoll vor den Augen der Weltöffentlichkeit durch die Berlin-Besuche der Generalsekretäre Waldheim (30. März 1979) und Pérez de Cuéllar (12./13. Juni 1983) verwirklicht.

Die Möglichkeiten der Begegnung im menschlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Bereich sind gerade in Berlin besonders ausgeprägt und könnten auch von den Vereinten Nationen stärker genutzt werden. Das Vier-Mächte-Abkommen sieht in der Anlage IV A 2.d ausdrücklich vor, daß Tagungen internationaler Organisationen und internationale Konferenzen in den Westsektoren Berlins durchgeführt werden können. Die Sowjetunion hat damit auch der Abhaltung von Veranstaltungen der Vereinten Nationen im westlichen Berlin ihre Zustimmung gegeben. Auf diesem Gebiet sollten daher Anstrengungen unternommen werden, um die Brückenfunktion der Stadt zu nutzen. Neben den UN-Seminaren im Bereich der Entwicklungspolitik, die sich als Modell dafür bewährt haben, wie in Berlin internationale Themen über die Grenzen hinaus behandelt werden können, ist hier auch an Tagungen von UN-Gremien und -Sonderausschüssen zu denken. So hat die DDR den Sonderausschuß der Vereinten Nationen gegen Apartheid im Jahre 1974 nach Ostberlin eingeladen. 1981 organisierte sie zusammen mit diesem Ausschuß ein internationales Seminar über die Rolle der Massenmedien in der internationalen Mobilisierung gegen Apartheid im Internationalen Pressezentrum in Ostberlin. Da offensichtlich auch bei der DDR ein Interesse an UN-Aktivitäten besteht, könnte an die Abhaltung von UN-Veranstaltungen gedacht werden, die gleichzeitig oder konsekutiv sowohl im östlichen als auch im westlichen Teil Berlins durchgeführt werden. Die besondere politische und geographische Lage der Stadt könnte zu einem fruchtbaren Klima solcher Tagungen und zu einem besseren Verständnis ihrer Teilnehmer beitragen.

Eine Errichtung von ständigen UN-Institutionen in Berlin zeichnet sich nicht ab. Die Verlegung des Sitzes von bereits

bestehenden UN-Organisationen nach Berlin ist wegen des Widerstandes des bisherigen Sitz-Staates und wegen der mit einem Umzug verbundenen finanziellen Auswirkungen nicht zu erwarten. Bei der Entscheidung über den künftigen Standort neuer UN-Institutionen würde Berlin unwillkürlich in einen Wettbewerb mit den europäischen UN-Zentren Genf und Wien treten, deren noch nicht ausgeschöpfte Kapazitäten ein wichtiges finanzielles Argument liefern würden. Nach der UN-Erfahrung kommt im übrigen die Ansiedlung von UN-Institutionen in Berlin nur dann in Betracht, wenn sich hierzu ein Konsens aller Mitgliedstaaten abzeichnet.

Auch wenn in der praktischen UN-Arbeit immer wieder Berlin-Fragen relevant werden und zu Schwierigkeiten führen können, so ist doch als Ergebnis einer Bestandsaufnahme festzuhalten, daß sich die Außenvertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen bewährt hat und daß sich anfängliche Reibungen im Interesse der praktischen Arbeit verringert haben. Auch in den Vereinten Nationen hat sich die Berlin-Lage im Laufe der letzten Jahre beruhigt. Das UN-Sekretariat bemüht sich, bei seinen Entscheidungen eine Balance der widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten einzuhalten und sucht daher nach Wegen des Ausgleichs und des Kompromisses, die manchmal nicht voll unseren Vorstellungen entsprechen, jedoch die Außenvertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland nicht in Frage stellen. Die Bindungen zwischen Berlin (West) und der

Bundesrepublik Deutschland dürfen auch im UN-Zusammenhang nicht beeinträchtigt werden. Darauf wird auch in Zukunft zu achten sein.

Anmerkungen

Dieser Artikel erscheint mit freundlicher Genehmigung des Berlin Verlags Arno Spitz. Er stellt die gekürzte und geringfügig überarbeitete Fassung eines Beitrags zu der vom Landesverband Berlin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen herausgegebenen Aufsatzsammlung ›Berlin translokale‹ (Berlin 1983) dar; dort finden sich auch detaillierte Quellennachweise.

- 1 Der Begriff ›Berlin (West)‹ hat sich für die Bezeichnung der Westsektoren Berlins im UN-Rahmen eingebürgert.
- 2 Die Bundesrepublik Deutschland besteht aus den in Artikel 23 des Grundgesetzes genannten Ländern einschließlich Berlins; vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag (31.7.1973).
- 3 Anlage IV hat die Form gegenseitiger Mitteilungen: Die Drei Mächte teilen der Sowjetunion mit, daß sie ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in der Frage der Außenvertretung behalten, daß sie sich jedoch einverstanden erklärt haben, die Bundesrepublik Deutschland — wie geschehen — zu ermächtigen. Die Sowjetunion nimmt in der Antwortmitteilung dies zur Kenntnis und erklärt, ihrerseits keine Einwände zu haben.
- 4 Die drei Westmächte ermächtigten den Berliner Senat, die Außenvertretung Berlins, soweit es um eine Einbeziehung in internationale Verträge und Verpflichtungen ging, der Bundesrepublik Deutschland zu übertragen. Dies geschah in der Form einer Vereinbarung zwischen dem Senat von Berlin und der Bundesregierung am 19. Dezember 1952.
- 5 Vor dem Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens wurden Berlin-Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland von der Sowjetunion mit der Begründung zurückgewiesen, daß diese im Hinblick auf den völkerrechtlichen Status Berlins und aufgrund der Tatsache, daß Berlin die Hauptstadt der DDR sei, unzulässig wären.
- 6 Die Kennzeichnung ›West‹ bzw. ›Ost‹ ist vom Verfasser. Im Demographischen Jahrbuch wird jeweils nur ›Berlin‹ genannt.

Weder Musterknabe noch Außenseiter

Zum Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik Deutschland in der UN-Generalversammlung

HORST RISSE

Es hat an Standortbestimmungen, Absichtserklärungen und programmatischen Ankündigungen nicht gefehlt, als die beiden deutschen Staaten 1973 in die Weltorganisation aufgenommen wurden. So lassen sich den Reden des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt und seines Außenministers Walter Scheel vor der 28. Generalversammlung wesentliche erste Angaben über die Ziele der UN-Politik der Bundesrepublik Deutschland entnehmen¹: Mitwirkung an Konfliktausräumung, Rüstungskontrolle und Friedenssicherung, verbunden mit dem Eintreten für die Respektierung von Gewaltverzicht und Menschenrechten. Auch mit deutscher Hilfe sollten der Restkolonialismus überwunden, jeder Rassismus geächtet und schließlich wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gefördert werden.

Ob die Bundesrepublik diesen Zielen ihrer Politik über die zehn Jahre ihrer bisherigen Mitgliedschaft verpflichtet geblieben ist, soll im folgenden an Hand ihres Abstimmungsverhaltens in der Generalversammlung untersucht werden. Eine solche Betrachtung bietet sich schon deshalb an, weil dieses Gremium das Hauptforum der internationalen Staatengemeinschaft ist; seine Beratungen, Entschlüsse und Beschlüsse spiegeln die Probleme der Welt in einzigartiger Weise wider. Das Abstimmungsverhalten eines Landes in der Generalversammlung gibt in gewissem Umfang Aufschluß über seine politische Grundhaltung und seine Stellung gegenüber anderen Mitgliedern oder Gruppen der Staatengemeinschaft.

I. Abstimmungen in der Generalversammlung

Schon auf den ersten Blick zeigt sich jedoch, daß ›das Abstimmungsverhalten‹ eines Staates ein schwer zu fassendes Phänomen ist. Die Generalversammlung hat neben ihren zehn ordentlichen Jahresversammlungen seit 1973 sieben Sondertagungen und vier Notstandssondertagungen abgehalten. Dabei hat sie fast 2 100 Resolutionen verabschiedet. Gerade in wesentlichen

Fragen umfassen diese oft zahlreiche Teile, über die einzeln abgestimmt wird². Hinzu treten noch die Beschlüsse (Decisions). Zusammengenommen ist ›das Abstimmungsverhalten‹ damit die Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland in weit über 3 000 Einzelfällen.

Davon ist nur ein gewisser Teil kontrovers. 63 bis 70 vH der Entscheidungen in der Generalversammlung fielen in den letzten Jahren ohne Abstimmung³. In diesen Fällen weicht die Bundesrepublik ohnehin nicht von der Mehrheitsentscheidung ab. Das gleiche gilt natürlich dann, wenn sie bei kontroversen Resolutionen mit Ja stimmt. Dies tut sie bei etwa 15 vH aller Resolutionen und Beschlüsse. In den verbleibenden Fällen, also ungefähr bei jeder fünften Stimmabgabe, votiert die Bundesrepublik anders als die Mehrheit. Meist geschieht das durch Stimmenthaltungen. Diese in New York als die konziliantere Form des Nein geltenden Voten machen allerdings insgesamt nur etwa 13–15 vH aus. Auf alle Entscheidungen der Generalversammlung bezogen, kann daher das spöttische Wort von der Enthaltung als dem ›German vote‹⁴ nicht mit vollem Recht angewendet werden. Der Anteil der Nein-Stimmen schließlich ist im Laufe der Zeit sehr stark gestiegen: von 1,5 vH im Jahre 1973 auf 8,35 vH 1982. Dennoch, setzt man die Nein-Stimmen in ein Verhältnis zu allen in der Generalversammlung fallenden Entscheidungen, waren es stets deutlich unter 10 vH der bundesdeutschen Willensäußerungen, die diametral der Mehrheitsmeinung entgegenstanden.

Diese rein quantitativen Betrachtungen — Einzelheiten bezüglich der letzten fünf Jahre können der nachstehenden Tabelle entnommen werden — lassen sich dahin zusammenfassen, daß das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik Deutschland normaler ist, als es oft den Anschein hat. Was den UNO-Alltag betrifft, kann kaum die Rede davon sein, daß sie eine extreme Außenseiterposition einnehme: