

# Das Parlament und die Weltorganisation

In einer Zeit großer internationaler Umwälzungen gibt es nach Auffassung der deutschen Außenpolitik nur den Multilateralismus als einen Ausweg. Als Forum der Nation ist der Deutsche Bundestag besonders dazu berufen, zu einer Relegitimierung und damit Stärkung der Vereinten Nationen beizutragen.



**Dr. Michael Fuchs**

war Leiter des Sekretariats des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags. Er ist unter anderem Lehrbeauftragter am Zentrum für Internationale Studien der Technischen Universität Dresden.

✉ dr.mfuchs53@gmail.com

**D**eutschland ist seit dem 18. September 1973 Mitglied der Vereinten Nationen. In den Jahren 2019 und 2020 war das Land zum sechsten Mal nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat.<sup>1</sup> Eine ständige Mitgliedschaft ist nach wie vor politischer Wunsch zumindest der gegenwärtigen Regierungskoalition.<sup>2</sup> Nicht zuletzt aus diesem Grund ist und bleibt eine möglichst UN-konforme deutsche Außenpolitik das Ziel der Bundesregierung und nahezu aller verantwortlichen politischen Kräfte in Deutschland. Wie verhält es sich aber mit dem Deutschen Bundestag, etwa seinen Institutionen, Debatten, Initiativen und Beschlüssen?

## Institutionelle und verfahrensmäßige Vorkehrungen

### Der Unterausschuss Vereinte Nationen

Institutionell sind die Voraussetzungen für eine aktive und konstruktive parlamentsseitige Befassung mit den Vereinten Nationen relativ günstig. So verfügt der Bundestag seit der zwölften Wahlperiode im Jahr 1991 und damit seit fast 30 Jahren über

einen eigenen beim Auswärtigen Ausschuss eingerichteten Unterausschuss Vereinte Nationen.<sup>3</sup> Dieser stellt zum einen eine nationale Rarität dar, denn es gibt keine andere internationale Organisation, die der Bundestag für so bedeutungsvoll erachtet hat, dass er ihr ein eigenes Unterorgan gewidmet hätte. Wohl aber gibt es nach Artikel 45 des Grundgesetzes seit dem Jahr 1994 einen eigenen Ausschuss für Europa, den sogar in der Verfassung verankerten Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (EU). Aber auch international steht der Bundestag mit seinem Unterausschuss Vereinte Nationen einzigartig dar, denn es gibt in keinem anderen vergleichbaren Land eine ähnliche Einrichtung: weder in Frankreich, noch in Großbritannien, noch in Polen. Wenn die Auswärtigen Ausschüsse dieser Länder oder etwa der USA oder Kanadas überhaupt über Unterausschüsse verfügen, folgen diese meist geografischen Gesichtspunkten oder befassen sich, wie andere Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags, mit Querschnittsthemen. Staaten wie Japan und Südafrika, die wie Deutschland einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat anstreben, verfügen über keine dem UN-Unterausschuss des Bundestags vergleichbare Institution.

Ohne Übertreibung lässt sich somit sagen, dass der Unterausschuss Vereinte Nationen international einzigartig ist und gleich mehrere Botschaften sendet: Er unterstreicht zum einen institutionell die hohe Bedeutung, die das Parlament den Vereinten Nationen beimisst. Insofern ist seine Existenz von nicht zu unterschätzender, politisch-symbolischer Bedeutung. Er signalisiert zugleich weitaus mehr, indem er einen eigenen parlamentarischen Mitsprache- und Gestaltungsanspruch im Bereich der UN-Politik deutlich macht und erhebt. Die Sach-

<sup>1</sup> Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) war 1980/1981 nichtständiges Mitglied. Vgl. Michael Fuchs, Deutschland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, München 2018.

<sup>2</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode vom 12.3.2018, Kapitel XII 2., S. 147.

<sup>3</sup> Seine Bezeichnung variiert. Gegenwärtig heißt er Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung. Vgl. Michael Fuchs, Auswärtiger Ausschuss, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Baden-Baden 2016, Paragraph 28, S. 891 und 901.

lichkeit gebietet es jedoch, auf den rechtlich sehr begrenzten Aktions- und Gestaltungspielraum des Unterausschusses eines Vollausschusses hinzuweisen. Während letzterer nach der Geschäftsordnung des Bundestags ein die Beschlüsse des Plenums vorbereitendes Organ ist<sup>4</sup>, hat ein Unterausschuss lediglich die Aufgabe, die Arbeiten des Ausschusses, dem er seine Einsetzung zu verdanken hat, vorzubereiten.<sup>5</sup> Er ist damit lediglich diesem Ausschuss, keinesfalls aber dem Plenum gegenüber, berichtsberechtigt beziehungsweise verpflichtet und verfügt über keine eigene Beschlusskompetenz. Etwaige Berichte hat er diesem Ausschuss und nicht dem Plenum vorzulegen und es ist dieser Ausschuss, der ihn jederzeit auflösen kann.<sup>6</sup> Allzu großen Erwartungen an die Durchschlagskraft eines eigenen UN-Organs im Bundestag setzt schon dessen eigene Geschäftsordnung Grenzen.

An Versuchen, diesen als unbefriedigend empfundenen Zustand zu ändern, hat es gleichwohl nicht gemangelt. Der weitestgehende Versuch war sicherlich der in der 15. Wahlperiode unter dem damaligen Vorsitzenden des Unterausschusses Vereinte Nationen und früheren Vorsitzenden der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Christoph Zöpel, unternommene ehrgeizige, von der Öffentlichkeit aber kaum wahrgenommene Versuch, diesen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags zu verankern. Dadurch sollte ihm ein erhöhtes Gewicht und eine größere Bestandskraft verschafft werden. Gescheitert ist dieser Versuch jedoch an den wachsamen Parlamentarischen Geschäftsführern, die keinen Präjudizien ihre Hand reichen wollten.

### Verfahrensmäßige Vorkehrungen

Dem Bundestag und seinen Mitgliedern steht auf dem Gebiet der UN-Politik mit dem gesamten parlamentarischen Instrumentarium und dem Kontroll-›Arsenal‹, wie in allen anderen Politikbereichen auch, viel mehr zur Verfügung. So können die Mitglieder des Bundestags mit und ohne Unterstützung ihrer Fraktionen in der Fragestunde und während der Regierungsbefragung Fragen an die Bundesregierung richten, Große und Kleine Anfragen stellen, Aktuelle Stunden beantragen, im Plenum und den Ausschüssen das Zitierrecht gegenüber der Bundesregierung ausüben, Berichte von der Bundesregierung verlangen oder gar Untersuchungs-

ausschüsse beantragen. Mithilfe dieses umfangreichen Instrumentariums ist der Bundestag in der Lage, das UN-politische Agieren der Bundesregierung parlamentarisch zu kontrollieren, die Bundesregierung zu UN-politischen Aussagen zu zwingen und ihr eigene parlamentarische UN-spezifische Vorstellungen und Erwartungen an die Hand zu geben. Sowohl institutionell als auch verfahrensmäßig wäre der Bundestag also durchaus in der Lage, in der deutschen UN-Politik ein eigenes Wort mitzureden. Wie sieht es damit aber in der Praxis aus?

### Tatsächliche Befassung

Es gibt – vom Unterausschuss Vereinte Nationen abgesehen – keine festgefügt Strukturen oder Verfahren, in deren Rahmen sich der Bundestag mit den Vereinten Nationen befassen könnte. Es gibt etwa keine UN-Fragestunde oder keine UN-Stunde im Bundestag. Derartiges hat der Bundestag bis zum heutigen Tage, trotz mehrfacher Anläufe noch nicht einmal auf dem Gebiet der Europapolitik etablieren können – ganz im Gegenteil zu einigen anderen EU-Mitgliedstaaten. Der Unterausschuss Vereinte Nationen tagt zwar regelmäßig und befasst sich regelmäßig mit UN-Themen, gerade als Deutschland zuletzt nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war. Selbstverständlich kann er dazu Vertreterinnen und Ver-

**Es gibt keine festgefügt Strukturen oder Verfahren, in deren Rahmen sich der Bundestag mit den UN befassen könnte.**

treter der Bundesregierung laden und hören. Somit begleitet er und kontrolliert kontinuierlich auf diese parlamentarische Weise die UN-Politik der Bundesregierung. Darüberhinausgehende parlamentarische Aktivitäten kann dieser Unterausschuss mangels Kompetenzen aber nicht entfalten. Abgesehen davon ist die tatsächliche Befassung des Bundestags, seiner Mitglieder und seiner Organe mit UN-Politik aber weitgehend und lediglich anlassbezogen. Die Anlässe sind unterschiedlicher Art,

<sup>4</sup> Paragraph 62, Abs. 1, Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (GO-BT).

<sup>5</sup> Paragraph 55, Abs. 1, Satz 1 GO-BT.

<sup>6</sup> Paragraph 55, Abs. 2, Satz 2, 2. Halbsatz und Paragraph 55, Abs. 2, Satz 3 GO-BT.

sie können vorgegeben oder vom Bundestag selbst geschaffen sein. Bei den parlamentarischen Instrumenten, mittels derer der Bundestag diese Anlässe zum Gegenstand parlamentarischer Beratungen macht, hat er die Wahl zwischen den zuvor erwähnten Mitteln, die er einzeln oder kumulativ nutzen kann.

### Regierungsseitige Berichtspflichten

Ein Beispiel für die Befassung des Bundestags mit UN-Politik sind regierungsseitige Berichtspflichten. Es gibt Fälle, in denen sich der Bundestag in Plenum und Ausschüssen mit der UN-Politik der Bundesregierung befasst, weil er sie zuvor durch Auferlegung von Berichtspflichten dazu gezwungen hat. Liegen derartige Berichte und Materialien zur Unterrichtung des Bundestags vor, werden sie nach dessen Geschäftsordnung regelmäßig auf die Tagesordnung des Bundestags gesetzt.<sup>7</sup> Auch auf dem Gebiet der UN-Politik hat der Bundestag eine ganze Reihe solcher Berichte eingefordert, die Grundlage parlamentarischer Beratungen und parlamentarischer Initiativen sein können. Dazu gehört an

erster Stelle der alle zwei Jahre erscheinende Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem UN-System. Der letzte dieser Berichte deckt den Zeitraum 2018 und 2019 ab.<sup>8</sup> Er wird in aller Regel ausführlich in Ausschüssen und Plenum beraten und ist informatorische Grundlage für den Bundestag, der UN-Politik der Bundesregierung nicht nur eine parlamentarische Resonanz zu geben, sondern diese einem regelrechten parlamentarischen Stresstest zu unterziehen. Ein nicht minder wichtiger Bericht für parlamentarische UN-Aktivitäten ist der Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen. Der letzte und sechste diesbezügliche Bericht stammt vom 7. Juni 2019.<sup>9</sup> Diesem Berichtersuchen liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Personalpolitik, häufig in Relation zu den deutschen Beitragspflichten, ein unbestechlicher Gradmesser für den Erfolg deutscher UN-Politik sei. Entsprechend heftig und zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen kontrovers pflegen die parlamentarischen Beratungen über diesen Bericht zu sein. Daneben gibt es eine ganze Reihe sektorspezifischer UN-Berichte, etwa zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD), aber auch Berichte der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland<sup>10</sup>, die willkommene Gelegenheiten bieten, die UN-Politik der Bundesregierung kritisch zu hinterfragen und eigene parlamentarische Vorschläge und Initiativen zu unterbreiten.

### Auslandseinsätze der Bundeswehr

Im Fall der Auslandseinsätze der Bundeswehr ist der Bundestag sogar aufgrund eines von ihm selbst beschlossenen Gesetzes, dem Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG)<sup>11</sup> dazu verpflichtet, tätig zu werden. Über einen derartigen Einsatz hat bekanntlich auf Antrag der Bundesregierung der Bundestag zu entscheiden. Dieser Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte muss eine ganze Reihe von Angaben enthalten. Dazu gehören insbesondere An-



Anlässlich des 75. Jahrestags der Gründung der Vereinten Nationen hielt UN-Generalsekretär António Guterres im Dezember 2020 während einer Sonderveranstaltung eine Rede im Deutschen Bundestag. FOTO: BUNDESTAG/HENNING SCHACHT

<sup>7</sup> Paragraph 75, Abs. 1 lit. e GO-BT.

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drucksache 19/20950 v. 2.7.2020. Der Bundestag hatte die Bundesregierung mit Beschlüssen vom 22.6.2001 (BT-Drucksache 15/5855) und vom 1.7.2004 (BT-Drucksache 16/3458) darum gebeten, alle zwei Jahre einen Bericht vorzulegen.

<sup>9</sup> BT-Drucksache 19/10770. Der Bundestag hatte die Bundesregierung mit Beschluss vom 21.2.2008 zur zweijährigen Vorlage dieses Berichts verpflichtet (BT-Drucksache 16/7938 und BT-Drucksache 16/6602 [neu]).

<sup>10</sup> Die Periode 2014–2017 umfasst der Bericht vom 12.11.2018 (BT-Drucksache 19/5720).

<sup>11</sup> Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte ins Ausland vom 18.3.2005, Bundesgesetzblatt [BGBl], Teil I, S. 775.

gaben über »die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes«<sup>12</sup>. In der Praxis macht die Bundesregierung in ihrem Antrag deshalb unter anderem detaillierte Angaben über die völkerrechtlichen wie auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einsätze.<sup>13</sup> Unabhängig von substanziellen politischen, strategischen, humanitären und anderen Überlegungen sind es erfahrungsgemäß gerade die völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Einsätze, die in den Plenar- und Ausschussberatungen besonders streitbefangen sind.

Als völkerrechtliche Grundlagen kommen regelmäßig entweder nur das Selbstverteidigungsrecht gemäß Artikel 51 der UN-Charta oder die vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Anwendung von Gewalt gemäß Artikel 39 UN-Charta und folgende in Betracht. Als verfassungsrechtliche Grundlagen kommen regelmäßig nur entweder Artikel 24 oder Artikel 87a des Grundgesetzes infrage.<sup>14</sup> Beides ist hoch kontrovers und wird noch dadurch kompliziert, dass nach verbreiteter Auffassung ein Auslandseinsatz völkerrechtlich nur infrage kommt, wenn ein Mandat des UN-Sicherheitsrats vorliegt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Auffassung zwar zurückgewiesen, zuletzt mit Urteil vom 23. September 2015<sup>15</sup>, und ausgeführt, dass das Erfordernis parlamentarischer Mitwirkung sowohl für bewaffnete Außeneinsätze deutscher Soldatinnen und Soldaten innerhalb von Systemen kollektiver Sicherheit, als auch allgemein für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte unabhängig von dessen materiellrechtlicher Grundlage gilt.<sup>16</sup>

Und doch geht der Bundestag davon aus, dass ein Auslandseinsatz nur dann völkerrechtlich zulässig ist, wenn ein Mandat des Sicherheitsrats vorliegt. Folglich nimmt genau dies, wenn das Vorliegen eines derartigen Mandats eine Prüfung der verfassungsrechtlichen Grundlagen keineswegs entbehrlich macht oder gar präjudiziert, in den parlamentarischen Erörterungen einen extrem breiten Raum ein. Das gilt besonders dann, wenn Deutschland selbst, wie in den Jahren 2019 und 2020, nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist, also das Stimmverhalten der Bundesrepublik selbst auf dem Prüfstand steht. Obwohl somit in der parlamentarischen Praxis die UN-

Mandatierung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr eine derart wichtige Rolle spielt, ist es doch der für die Auslandseinsätze federführende Ausschuss Vereinte Nationen, in dem die entscheidenden Beratungen darüber stattfinden. Wer sich die Anzahl der Auslandseinsätze der Bundeswehr und das Erfordernis ihrer parlamentarischen Mandatierung vor Augen führt, kann ermessen, wie oft sich das Parlament mit Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats in internationalen Konfliktfällen befassen muss.

### Besuche hoher UN-Repräsentanten

Das Parlament ist zudem regelmäßiger Adressat von Besuchen hochrangiger UN-Repräsentantinnen und Repräsentanten. Dabei handelt es sich häufig um Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Sondergesandte für bestimmte

## Das Parlament ist regelmäßiger Adressat von Besuchen hochrangiger UN-Repräsentanten.

---

Aufgaben oder Regionen und Leiterinnen und Leiter von politischen UN-Missionen oder -Blauhelmeinsätzen. Je nach Gesprächsgegenstand sind einzelne Abgeordnete, Gremien des Bundestags wie Ausschüsse oder Unterausschüsse oder Vertreterinnen und Vertreter oder Gremien von Fraktionen die Adressaten. Stehen derartige Gespräche im Zusammenhang mit bestehenden oder kommenden UN-Mandaten, ist ihre Bedeutung für die parlamentarischen Gesprächspartner, die letztendlich im Falle der Beteiligung Deutschlands über einen Auslandseinsatz der Bundeswehr zu entscheiden haben, offenkundig. Ebenso bedeutend ist der Wert von Gesprächen mit Regionalbeauftragten für die

<sup>12</sup> Paragraph 3, Abs. 2 und 3. Anstrich ParlBG.

<sup>13</sup> Vgl. etwa die ausführliche völker- und verfassungsrechtliche Begründung der Bundesregierung in Ziffer 2 ihres Antrags vom 18.9.2019 »Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte-Stabilisierung sichern, Wiedererstarben des IS verhindern, Versöhnung fördern in Irak und Syrien« (BT-Drucksache 19/13290).

<sup>14</sup> Vgl. Katharina Stock, *Verfassungswandel in der Außenverfassung*, Berlin 2017 und dazu die kritische Rezension von Michael Fuchs, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 132. Jg., 22/2017, S. 1417.

<sup>15</sup> Bundesverfassungsgericht 140, 160 (188).

<sup>16</sup> Michael Fuchs, *Wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt bei Gefahr im Verzug*, *Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl)*, 147. Jg., 13/2016, S. 433–437.

betreffenden Regional-Berichterstatterinnen und -erstatter der Fraktionen. Informationen aus erster Hand finden häufig sofort Eingang in die parlamentarischen Beratungen in Berlin. Für Oppositionsabgeordnete bieten derartige Gespräche darüber hinaus regelmäßig willkommene Gelegenheiten, sich ein Bild über die deutsche Reputation im UN-System zu machen und nach Partnern für eigene UN-politische Überlegungen zu suchen. Umgekehrt spiegelt es nicht nur die UN-politische Bedeutung Deutschlands, sondern auch des Bundestags, wenn der Generalsekretär der Vereinten Nationen, wie zuletzt António Guterres am 18. Dezember 2020, vor dem obersten Verfassungsorgan Deutschlands eine Rede hält.

### Delegationsreisen zu den UN

Mindestens so wichtig wie Gespräche mit UN-Vertreterinnen und -Vertretern in Berlin sind Gespräche am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York. In diesem Zusammenhang sind besonders die regelmäßigen Delegationsbesuche des Unter-

innerhalb des Deutschen Bundestags beigetragen und ihn dort zu einem wichtigen Ansprechpartner in Sachen Vereinte Nationen werden lassen.

### Anfragen von Abgeordneten und Anträge von Fraktionen

Die weitaus häufigste Konstellation parlamentarischer Befassung mit den Vereinten Nationen stellen jedoch entstandene Anfragen einzelner Abgeordneter oder Anträge von Fraktionen dar. So hat die Fraktion der Freien Demokratischen Partei (FDP) im Deutschen Bundestag, die derzeit den Vorsitzenden im Unterausschuss Vereinte Nationen stellt, die Krise des Multilateralismus am 24. Oktober 2019 zum Gegenstand eines sehr grundsätzlichen und überaus bemerkenswerten Antrags gemacht, über den der Bundestag zusammen mit anderen Anträgen erst ein Jahr später beraten hat.<sup>18</sup> Der Antrag mit dem Titel ›Multilateralismus stärken, Handlungsfähigkeit von internationalen Organisationen unterstützen‹ setzt sich kritisch mit den neuesten Entwicklungstendenzen internationaler Organisationen auseinander.<sup>19</sup> Deren Handlungsfähigkeit sieht er durch die Reduzierung der finanziellen Unterstützung wichtiger weltpolitischer Akteure und die zunehmende – auch die Bundesregierung betreffende – Tendenz, Zahlungen an internationale Organisationen mit Zweckbindungen zu versehen, bedroht. Dadurch würden internationale Organisationen immer mehr »zu reinen Durchführungsorganisationen einzelstaatlicher Politikziele degradiert«. <sup>20</sup> Der Antrag spricht, wenngleich zum Teil überspitzt, veritable Probleme an und möchte im Deutschen Bundestag eine Diskussion darüber anstoßen, wie verbale Bekenntnisse zum Multilateralismus in operative Politik umgesetzt werden können. Damit zielte er unmittelbar auf Deutschlands Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die ebenfalls unter dem Leitmotiv der Stärkung des Multilateralismus stand.

### Deutschlands Verhalten in UN-Gremien

Natürlich ist parlamentarisches UN-Engagement dann am naheliegendsten und erforderlich, wenn Deutschland, wie zuletzt, Mitglied im Sicherheits-

## Die häufigste Konstellation parlamentarischer Befassung mit den UN stellen Anfragen einzelner Abgeordneter oder Anträge von Fraktionen dar.

ausschusses Vereinte Nationen anlässlich der jährlichen Generaldebatte der Vereinten Nationen in New York erwähnenswert.<sup>17</sup> Auf diese Weise gewinnt der Unterausschuss nicht nur relevante Informationen aus erster Hand, er hat es im Laufe der Zeit geschafft, in New York sichtbar zu sein und sich als Ansprechpartner und Akteur deutscher UN-Politik zu präsentieren. Seine Präsenz während der Generaldebatte sichert ihm zudem nicht nur eine Vielzahl von Ansprechpartnern aus den UN und aus anderen Mitgliedstaaten, sondern vor allem Anschluss an die inhaltliche UN-Agenda. Beides hat durchaus zum Ansehen des Unterausschusses

<sup>17</sup> Vgl. Bericht des Bundestagspräsidenten über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages vom 24.10.2017 bis 30.9.2019, BT-Drucksache 19/13402 v. 17.10.2019, S. 6.

<sup>18</sup> BT-Drucksache 19/14493 und BT-PlPr 19/186 v. 29.10.2020, S. 23450 B-23458 C.

<sup>19</sup> Tanja Brühl, Krise des Multilateralismus-Krise der Vereinten Nationen?, VEREINTE NATIONEN (VN), 67. Jg., 1/2019, S. 3ff.

<sup>20</sup> BT-Drucksache 19/14493, S. 2.

rat ist. Gerade weil der Sicherheitsrat in aller Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt, kommt der parlamentarischen Begleitung des Verhaltens der Bundesregierung in diesem Gremium eine besondere Bedeutung zu. Parlamentarisches Interesse gilt in diesem Zeitraum insbesondere folgenden Punkten: der Umsetzung der deutschen Schwerpunkte, den Beiträgen der Bundesrepublik zur Lösung aktueller internationaler Krisen und Deutschlands Stimmverhalten.

Die Sicherheitsratspräsidentschaften Frankreichs im März 2019 und Deutschlands im April 2019 verstanden sich dabei ebenso wie die erneuten Präsidentschaften Frankreichs im Juni 2020 und Deutschlands im Juli 2020 als ›Zwillingspräsidentschaften‹ (Jumelage), mit denen nicht nur UN-Geschichte geschrieben und ein praktisches Beispiel für Multilateralismus gegeben, sondern auch den Zielen des am 22. Januar 2020 in Kraft getretenen Vertrags von Aachen Rechnung getragen werden soll.<sup>21</sup> Nachdem er bereits zuvor für eine »Allianz der Multilateralisten« geworben hatte<sup>22</sup>, stellte der deutsche Außenminister Heiko Maas anlässlich der Generaldebatte in der UN-Generalversammlung am 26. September 2019 in New York »Sechs Initiativen für den Multilateralismus« vor.<sup>23</sup> Unter anderem ging es dabei um konkrete Maßnahmen zur Stärkung des humanitären Völkerrechts, was noch nie so notwendig wie in der heutigen Zeit zu sein schien. Alles das liefert genügend konkrete Ansatzpunkte für parlamentarische An- und Nachfragen, wie auch der bis Ende 2020 dauernde Vorsitz Deutschlands in zwei Ausschüssen und der stellvertretende Vorsitz in einer Arbeitsgruppe des Sicherheitsrats, den Sanktionsausschüssen zu Nordkorea und Libanon und der informellen Arbeitsgruppe zu Internationalen Tribunalen.<sup>24</sup>

Der Bundestag hatte lange vor Beginn der deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat deutlich gemacht, dass er diese intensiv zu beobachten und zu begleiten gedenke. So hatte er schon am 29. Juni 2018 eigene, großenteils mit den Regierungsschwerpunkten deckungsgleiche Leitlinien und Ziele for-

muliert.<sup>25</sup> Auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion hin musste die Bundesregierung am 14. Januar 2019 ihre Planungen und Vorbereitungen detaillierter darlegen.<sup>26</sup> Und am 9. September 2019, drei Monate vor Ablauf des ersten Jahres ihrer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, war die Bundesregierung auf eine über 50 detaillierte Fragen umfassende Kleine Anfrage ebenfalls dieser Fraktion hin zu einer Zwischenbilanz gezwungen.<sup>27</sup>

Diese Fraktion war es auch, die dem Stimmverhalten Deutschlands in einem besonders sensiblen

## Der Bundestag hat lange vor der deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat deutlich gemacht, dass er diese intensiv begleiten wird.

Fall zu parlamentarischer und öffentlicher Aufmerksamkeit verhalf. Gemeint ist das deutsche Abstimmungsverhalten bei gegen Israel gerichteten Resolutionen von UN-Gremien. So hatte die Generalversammlung im Jahr 2018 insgesamt 26 Resolutionen verabschiedet, in denen Verurteilungen gegenüber Staaten ausgesprochen wurden, von denen allein 21 Israel betrafen. Deutschland hatte 16 dieser Resolutionen zugestimmt und sich bei vier enthalten. Nur eine einzige Resolution betraf im gleichen Zeitraum Länder wie Iran, Nordkorea oder Syrien. Am 6. Februar 2019 hatte die FDP-Fraktion daraufhin einen Antrag mit dem Titel ›Deutsches und europäisches Abstimmungsverhalten in Bezug auf Israel bei den Vereinten Nationen neu ausrichten‹ in den Bundestag eingebracht.<sup>28</sup> In diesem Antrag wurden das Abstimmungsverhalten Deutschlands scharf kritisiert und der Bundesregierung zum Teil recht weitgehende Abstimmungsvorgaben gemacht.<sup>29</sup> Auch wenn der Antrag im Deutschen Bundestag keine Mehrheit gefunden hatte, ist es ihm

<sup>21</sup> Vgl. Art. 8, Abs. 1, Satz 1 des Vertrags vom 22.1.2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (BGBl. II S. 898).

<sup>22</sup> Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung vom 27.8.2019.

<sup>23</sup> Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung vom 26.9.2019.

<sup>24</sup> Die Sanktionsregime werden jeweils von einem Sanktionsausschuss überwacht, dem eines der zehn nichtständigen Ratsmitglieder vorsitzt, siehe United Nations Security Council, Sanctions and Other Committees, [www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/sanctions-and-other-committees](http://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/sanctions-and-other-committees)

<sup>25</sup> BT-Drucksache 19/2982.

<sup>26</sup> BT-Drucksache 19/6985.

<sup>27</sup> BT-Drucksache 19/13054.

<sup>28</sup> Vgl. BT-Drucksache 19/7560.

<sup>29</sup> Gerade zum letzten Punkt daher kritisch: Michael Fuchs, (Wie) Kann der Deutsche Bundestag auf die neue Weltunordnung reagieren?, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 50. Jg., 4/2019, S. 828ff.

ausnahmsweise gelungen, zu sensibilisieren, Aufmerksamkeit zu erregen und das öffentliche Interesse auf die Vereinten Nationen zu lenken. Bedauerlicherweise handelte es sich dabei aber um einen Fall, der die Vereinten Nationen nicht gerade in günstigstem Licht erscheinen ließ und der eher dazu angetan war, Unzufriedenheit mit dem UN-System zu befördern und zu bestätigen, als abzubauen. Und das führt zur Frage, ob es nicht gerade der Bundestag sein sollte, der zur Revitalisierung und Relegitimierung der Vereinten Nationen beitragen könnte.<sup>30</sup>

### Kontinuierliche Befassung mit UN-Themen

Die institutionellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen für eine aktive und positive Rolle des Bundestags in UN-Angelegenheiten sind, wie gesehen, günstig. Es steht ihm ein ganzes Arsenal an parlamentarischen Instrumenten und sogar ein eigener Unterausschuss Vereinte Nationen zur Verfügung, wenngleich dessen Handlungsspielraum

geschäftsordnungsrechtlich eingeschränkt ist. Die Befassung des Bundestags mit UN-Angelegenheiten ist bei alledem aber nicht selbstreferenziell. Sie ist vielmehr regelmäßig auf das Verhalten der Bundesregierung im UN-System ausgerichtet und dient damit der Erfüllung einer Kernaufgabe des Parlaments, der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung. Es darf deshalb nicht weiter verwundern, dass es gemäß der Eigenlogik unseres parlamentarischen Regierungssystems schwerpunktmäßig die Oppositionsfraktionen sind, die sich dieser Aufgabe besonders widmen. Genauso wenig verwunderlich ist, dass es deshalb keine systematische, sondern jeweils nur eine anlassbezogene parlamentarische Befassung mit UN-Themen gibt.

Fraglich ist, ob dies bei der gegenwärtigen Krise des Multilateralismus ausreicht, in der nichts weniger wichtig und notwendig ist als eine Revitalisierung und Relegitimierung internationaler Organisationen, allen voran der Vereinten Nationen. Gerade den UN würde ein ›Vitaminstoß‹ mit Sicherheit guttun. Wer ›ja‹ zum Multilateralismus sagt, muss auch ›ja‹ zu internationalen Organisationen sagen und ›ja‹ sagen zu den Vereinten Nationen. Erfolgversprechende Ansätze zur Umsetzung dieser Erkenntnis sind im Bundestag erkennbar. Sie sollten vorurteilsfrei aufgegriffen und nicht vorschnell abgeblockt werden. Und trotzdem muss die Frage beantwortet werden, ob es nicht anderer und neuer, kreativer Formate, wie einer ›UN-Stunde‹ im Parlament oder ähnlichem bedarf.<sup>31</sup> So überlegenswert derartige Innovationen auch sein mögen, muss doch betont werden, dass, wie das Beispiel der zahlreichen europarechtlichen parlamentarischen Beteiligungsregime zeigt<sup>32</sup>, noch so ausgefeilte parlamentarische Instrumentarien das tatsächliche parlamentarische Engagement nicht ersetzen können. Dieses möglichst fraktionsübergreifend parlamentarisch zu bündeln, sollte übereinstimmendes Anliegen aller an den UN interessierten Mitglieder des Deutschen Bundestags sein.

## English Abstract

Dr. Michael Fuchs

**The Parliament and the World Organization** pp. 76–82

The Federal Government represents Germany in the United Nations, including in the UN Security Council. Its most recent term in the Council has been in 2019/2020. However, the German Parliament has a say as well: It does not simply provide the Government with the necessary resources. It is the Parliament which fulfills the responsible task to monitor closely and permanently governmental political action in the UN system. For this purpose, the German Parliament can make use of a broad variety of parliamentary tools, among them a unique Subcommittee United Nations. To strengthen multilateralism means first and foremost to strengthen international institutions. It has to be discussed whether the German Parliament could or should do more in this respect.

*Keywords: Deutsche UN-Politik, Friedenssicherung, Multilateralismus, Sicherheitsrat, German UN policy, peacekeeping, multilateralism, Security Council*

<sup>30</sup> FDP-Antrag vom 24.10.2019 (BT-Drucksache 19/14493).

<sup>31</sup> Wiederum war es eine Oppositionsfraktion, die FDP-Fraktion, die diesbezüglich initiativ geworden ist und am 11.12.2018 allein (BT-Drucksache 19/6399) und am 25.6.2019 inhaltsgleich zusammen mit der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 19/11151) den ›Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen‹ in den Deutschen Bundestag eingebracht hatte, der am 27.6.2019 ohne Aussprache in erster Lesung an die Ausschüsse überwiesen worden ist (Stenographischer Bericht der 107. Sitzung des 19. Deutschen Bundestags am 27.6.2019, S. 13157). Der Gesetzentwurf sieht verpflichtende Vor- und Nachbereitungsdebatten im Plenum anlässlich sogenannter Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs auf internationaler, ausdrücklich auch auf UN-Ebene vor. Zum Gesetzentwurf: Michael Fuchs, Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz?, DVBl, 134. Jg., 11/2019, S. 668ff.

<sup>32</sup> Michael Fuchs, Parlamentarische Mitwirkungsregime in der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik, München 2018.