

Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages zum Thema
„Vereinte Nationen stärken – Handlungsfähigkeit und Kooperation
zukunftsfest machen“

- Positionspapier -

1. Die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO im Jahr 1973 wurde möglich in einer Phase der Entspannungspolitik zwischen Ost und West. Beide Staaten waren zwar in ihre Blöcke eingebunden, vermochten aber die querelles allemandes bis zur Vereinigung 1990 weitgehend aus der Arbeit der Organisation herauszuhalten und haben sachlich miteinander kooperiert.
Nach 1990 wuchs der Stellenwert und die Verantwortung Deutschlands in den Vereinten Nationen. Deutschland ist viertgrößter Beitragszahler und nimmt inzwischen dank vieler konstruktiver Beiträge zur Erfüllung der UN-Ziele einen geachteten Platz in der Weltorganisation ein.
Zwischen dem 50. Jahrestag der deutschen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen 2023 und dem 80. Jahrestag der Gründung der Weltorganisation 2025 bietet sich die Gelegenheit, Bilanz zu ziehen und den Blick in die Zukunft zu richten.
2. Die UNO ist in doppelter Hinsicht die einzige internationale Organisation mit universellem Anspruch: Mit 193 Staaten sind heute nahezu *alle* Staaten der Welt UN-Mitgliedstaaten, und in den Gremien der UNO können praktische *alle* Themen von internationalem Belang erörtert werden. Die Existenz einer die zwischenstaatliche Zusammenarbeit koordinierenden Weltorganisation ist in einer Welt mit sehr verschiedenen Interessengruppierungen unabdingbar, ihr Wert unschätzbar. Die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der UNO geschieht auf der Basis der Achtung der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten, d.h. ohne supranationale Befugnisse. Daher kann die UNO immer nur so wirksam sein wie es ihre Mitgliedstaaten zulassen. Mit ihren fast 200 Mitgliedstaaten ist sie eher mit einem schwergängigen Ozeantanker als mit einem wendigen Porsche vergleichbar. Somit sollte man bei der Gesamtbewertung der Organisation idealisierende Vorstellungen vermeiden und keine unerfüllbaren Leistungen von ihr erwarten.
 - a) Bei den Verdiensten der UNO fällt zweifellos die Flexibilität ins Gewicht, die ihre Satzung (SVN) in Verlaufe der Zeit bei der Anpassung an neue Entwicklungen ermöglicht hat: Versammelten sich 1945 unter dem Dach der UNO 51 Staaten, so ist es heute fast die vierfache Zahl. Und die in Art.1 und 2 SVN aufgeführten Ziele und Grundsätze dienen noch heute als verbindliche Leitprinzipien der Zusammenarbeit.
In einer ganzen Reihe von Bereichen hat die Organisation beachtliche Verdienste erworben, die heute vielfach schon als selbstverständlich gelten. Das trifft vor allem auf den internationalen Menschenrechtsschutz zu, wo auf der Basis der UNO-Menschenrechtsdeklaration von 1948 und der beiden großen Menschenrechtspakte von 1966 unter der Ägide der UNO ein ganzes System spezieller Konventionen mit Vertragsorganen geschaffen wurde, in denen die Einhaltung der Menschenrechte in den einzelnen Mitgliedsstaaten überprüft werden kann.
Die UNO hat – vor allem durch die Verabschiedung der Unabhängigkeitsresolution 1514 (XV) von 1960 – den Rahmen für den Prozess der Dekolonialisierung geboten, in dessen Folge eine große Zahl neuer Mitgliedstaaten entstanden ist.

Zum Umweltschutz, der in der SVN von 1945 gar nicht erwähnt wird, hat die UNO nach Gründung des UNEP ein umfangreiches und wirksames Netz von Institutionen und Regelungen hervorgebracht.

Schließlich wurden durch die Kodifizierung des Völkerrechts in Gestalt der Verabschiedung von Konventionen auf wesentlichen Gebieten wie dem Seerecht, dem Diplomatenrecht oder

dem Vertragsrecht wichtige Beiträge zur internationalen Rechtssicherheit geleistet. Diesem Anliegen diente auch die einstimmige Annahme der Prinzipien Deklaration 2625 (XXV) von 1970 sowie der Aggressionsdefinition 3314 (XXIX) von 1974 durch die Generalversammlung, womit eine authentische Interpretation der völkerrechtlichen Grundprinzipien erreicht worden ist.

Die auf diesen - aber auch auf anderen - Gebieten erzielten Fortschritte sollten künftig weiter ausgebaut werden.

b) In der Öffentlichkeit wird der UNO allerdings wohl zu Recht die mangelnde Wirksamkeit bei der Erfüllung ihrer Hauptaufgabe, der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorgeworfen. Stattdessen wird sie in diesem Zusammenhang vielfach nur als eine Art humanitärer Hilfsorganisation wahrgenommen. Dies muss sich unbedingt ändern.

Auf der Negativseite wird außerdem Doppelarbeit und fehlende Abstimmung zwischen den einzelnen Institutionen, vor allem innerhalb des organisatorisch zersplitterten erscheinenden Wirtschafts- und Sozialrats, gerügt. Wichtige Aufgabenbereiche wie die Rüstungsbegrenzung und Abrüstung werden meist bilateral, also außerhalb der UNO entschieden. Als reformbedürftig gilt auch die UN-Finanzverfassung. Freilich sind auch einige Regelungen der SVN zwischenzeitlich überflüssig geworden und sollten im Zuge einer Reform gestrichen werden. Dazu zählen die Bestimmungen über die sogenannten Feindstaaten, über das Treuhandsystem und den Generalstabsausschuss.

3. In der seit Jahrzehnten andauernden Diskussion über die Notwendigkeit einer Reform der UNO steht der Sicherheitsrat an erster Stelle. Die Debatte hatte um die Jahrtausendwende einen gewissen Höhepunkt mit konkreten Vorschlägen erreicht, ist dann aber wieder abgeebbt. Ein Durchbruch scheiterte jedes Mal am Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (P5). Diese Staaten haben 1945 in Art. 108 und 109 SVN die Regelung fixiert, dass jede Änderung oder Revision der SVN ihrer ausdrücklichen Zustimmung bedarf. D.h., sie können die Abschaffung ihres Vetoprivilegs blockieren. So ist die absurde Situation entstanden, dass alle UN-Mitgliedstaaten - mit Ausnahme der P5 - diese Regelung überwinden wollen. Denn sie ist inzwischen mit dem Hinzutreten vieler neuer unabhängiger Staaten ein Anachronismus geworden. Jeder der P5 kann im Sicherheitsrat durch ein angedrohtes oder abgegebenes Veto die Verurteilung einer Konfliktpartei verhindern, sobald er selbst oder ein Verbündeter davon betroffen ist. So sind in der Vergangenheit militärische Konflikte z.T. gar nicht erst auf die Tagesordnung des Rates gelangt. Es zeigt sich, dass die P5 - auch wenn sie wie Großbritannien und Frankreich die Bedeutung als „Großmächte“ längst eingebüßt haben - unbeirrt an dem 1945 ihnen zugebilligten Vetoprivileg festhalten wollen.

Daher wurden und werden verschiedene Modelle in der UNO erörtert, die eine zugunsten des Südens gerechtere geografische Verteilung der Sitze im Sicherheitsrat unter Beibehaltung des Vetorechts der P5 beinhalten. Sie sehen eine Vermehrung der nicht ständigen Sitze und in einem Fall auch die Einführung einer neuen Kategorie von ständigen Sitzen ohne Vetorecht vor. All diese Modelle würden aber den Sicherheitsrat um weitere zehn bzw. fünf Sitze vergrößern.

Mit ihrer Bewerbung für einen ständigen Sitz ohne Vetorecht hätte die Bundesrepublik zweifellos die Aussicht auf eine stärkere Einflussnahme auf die Weltpolitik. Damit wäre aber auch eine größere internationale Verantwortung verbunden, z.B. bei der Bereitstellung von Militär- und Polizeikräften in Krisengebieten. Es muss auch bedacht werden, dass damit die Disproportionen innerhalb des Sicherheitsrates weiter zementiert werden würden:

Aus der derzeitigen Zweiklassengesellschaft würde dann eine Dreiklassengesellschaft entstehen. Überdies würde durch eine Aufstockung um weitere Sitze die Entscheidungsfindung erschwert werden, obwohl gerade in akuten Fällen der Friedenssicherung schnelle Beschlüsse vom Sicherheitsrat erwartet werden. Es wird klar, dass eine zahlenmäßige Vergrößerung des Sicherheitsrates ohne Beseitigung des undemokratischen Vetorechts letztlich nur eine vorübergehende Lösung sein kann.

Der gegenwärtige Umbruch der Weltordnung, der in die Richtung einer multipolaren Ordnung und weiteren Demokratisierung der internationalen Beziehungen weist, wird dazu führen müssen, dass das Vetorecht in der zentralen Frage von Krieg und Frieden durch eine Regelung ersetzt wird, die dem Prinzip der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten in angemessener Weise Rechnung trägt. Dabei sollte der Rat im Interesse der Handlungsfähigkeit künftig nicht viel größer als heute sein. Dies könnte im Rahmen der jetzigen Organisation der Vereinten Nationen durch eine Reform nach Artikel 109 SVN geschehen. In diesem Zusammenhang könnten auch die anderen fälligen Änderungen und Streichungen in der SVN vorgenommen werden. In jedem Falle wäre aber zu gewährleisten, dass die Priorität der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Satzung erhalten bleibt. Bis es dazu kommt, werden sich die Mitgliedstaaten wie bisher wohl damit begnügen müssen, notwendige Anpassungen zur Effektivierung der Arbeit der Organe und Ausschüsse der UNO in kleinen Schritten und möglichst unterhalb der Schwelle der aufwändigen Verfahren nach Art.108 und 109 SVN zu beschließen.

4. Der für den September 2024 terminierte UN-Zukunftsgipfel soll einer solchen Anpassung an die neuen Erfordernisse dienen, ohne dabei diese beiden Reformbestimmungen in Anspruch zu nehmen. Sein Ziel ist es, eine Bestandsaufnahme des in der Agenda 2030 fixierten Aktionsplans der UNO für nachhaltige Entwicklung vorzunehmen und darüber hinaus die Herausforderungen und die daraus erwachsenden Zukunftsaufgaben zu benennen. Dieses ambitionierte Vorhaben bietet die Gelegenheit, der Organisation eine inhaltliche Orientierung für die kommende Zeit zu geben. Die Beschlüsse des Gipfels werden dann allerdings nicht juristisch verbindlich, sondern nur politische Empfehlungen sein. Dennoch wird das Vorhaben von den UN-Mitgliedstaaten nicht nur zustimmend aufgenommen, sondern stößt auch auf Skepsis und Ablehnung. Hier zeigt sich, dass vor allem Entwicklungsländer andere Vorstellungen z.B. von der Messung des Fortschritts und des Wohlstands haben als westliche Staaten. Die gemeinsame Leitung der Gipfelvorbereitung durch Deutschland und Namibia könnte sich insoweit durchaus als hilfreich erweisen. Allerdings ist die Vorbereitung zeitlich sehr begrenzt und wird erschwert durch die geopolitischen Spannungen sowie die Kriege in Nahost und in der Ukraine. Umso wichtiger ist es, in der verbleibenden Vorbereitungszeit das Abschlussdokument für eine große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten zustimmungsfähig zu gestalten. Der bisher vorgesehene Umfang an zu behandelnden Themen könnte dabei allerdings hinderlich sein. Eine Konzentration auf weniger Punkte, die dafür aber mit konkretem zustimmungsfähigem Inhalt versehen sind, z.B. in der Agenda 2030, könnte dagegen zu einem Abschlussdokument führen, das für die Mitgliedstaaten praktisch handhabbar und zugleich wegweisend ist. An einem Text mit nur deklamatorischem und sehr allgemeinem Charakter kann niemandem gelegen sein. Davon hat die UNO genug. Dafür ist jedoch das Anliegen des Gipfels, die Zukunft zu gestalten, zu bedeutend.