

zu fördern, die das technische Personal (vor allem im mittleren Bereich) heranziehen werden, das für eine moderne Wirtschaft erforderlich ist. Die Absicht geht dahin, aus diesen Institutionen dynamische Entwicklungszentren zu machen, die sich selbst erhalten können, wenn die begrenzte Zeitspanne der Hilfe durch den Sonderfonds beendet ist. Bis jetzt sind mehr als 20 000 Techniker und Fachleute in den Kursen und Seminaren, die vom Sonderfonds unterstützt werden, gefördert worden.

*

Das dritte Hauptgebiet der Tätigkeit des Sonderfonds liegt in der Unterstützung von 65 Projekten für die angewandte Forschung in 84 Ländern und Gebieten mit niedrigen Einkommen. Diese Projekte unterstützen die genaue Ermittlung des Industriepotentials, die Verbesserung der Herstellungstechnik, die Entwicklung neuer Ausrüstungen und Erzeugnisse, sie fördern die bessere Nutzung des vorhandenen Materials und führen Studien und Untersuchungen an Ort und Stelle zur Steigerung der Produktivität durch. Ein gutes Beispiel bietet das „Zentrum für Leitung, Entwicklung und Produktivität in Thailand“, das vom Sonderfonds Hilfe im Wert von mehr als einer halben Mill. Dollar erhält. In dem knappen Jahr seit dem Beginn seiner Tätigkeit kann das Zentrum unter anderem folgende Leistungen aufweisen: Steigerung der Produktion je Arbeitsstunde um 200 vH in der Fertigungsabteilung einer Transformatorfabrik, Erhöhung der Produktivität von Kamm-Maschinen in einer Textilfabrik um 40 vH und schließlich hat die Elektrizitätsbehörde das Tempo der Aufstellung von Leitungsmasten und Leitungen verdoppeln können.

*

In all dieser produktiven Tätigkeit des Sonderfonds hat die Bundesrepublik Deutschland eine aktive Rolle gespielt. 27 deutsche Sachverständige sind bereits für 21 Projekte, die in 15 Ländern vom Fonds unterstützt werden, berufen worden. Zwei dieser Sachverständigen sind Leiter von Projekten. Am New Yorker Hauptsitz der UN wirken gegenwärtig Deutsche als Leiter der Forschungs- und Ausbildungsabteilungen im

Operationsbüro. Der Landesleiter des Sonderfondsprogramms in Jordanien und der stellvertretende Landesleiter in Venezuela sind ebenfalls deutsche Staatsbürger. 33 Studenten aus unterentwickelten Ländern haben in der Bundesrepublik mit Stipendien des Sonderfonds studiert.

Die Bundesrepublik hat auch auf dem konkreten Gebiet der Finanzierung ihre Unterstützung der Ziele des Sonderfonds unter Beweis gestellt. Seit Errichtung des Sonderfonds im Jahre 1959 haben die deutschen Beiträge zum Fonds den Gesamtbetrag von 64 Mill. DM erreicht. Die deutschen Jahresbeiträge haben sich seit Beginn verzehnfacht: von weniger als 2 Mill. DM 1959 bis auf über 21 Mill. DM im Jahre 1963. Das bedeutet aber trotzdem, daß 1963 jeder Deutsche nur 38 Pfennig für den Sonderfonds ausgab, d. h. weniger als den Preis für ein Glas guten deutschen Biers.

Im gleichen Zeitraum hat der Sonderfonds deutsche Ausrüstungen im Wert von fast 9 Mill. DM gekauft. Zwei deutsche Firmen sind auf Vertragsbasis an Untersuchungen über die Landwirtschaft und Wasserverhältnisse in Somalia bzw. über die Pinienwälder in Honduras beteiligt.

Wenn auch die wirtschaftlichen Vorteile, die die Hilfe zugunsten der Länder mit niedrigen Einkommen bewirkt, sehr bedeutsam sind, so können die Ergebnisse dennoch nicht allein, ja noch nicht einmal in erster Linie nach materiellen Gesichtspunkten beurteilt werden. Zudem sind die langfristigen Ziele wichtiger als das Abwägen kurzfristiger Vor- und Nachteile. Es gilt klar zu erkennen, was multilaterale, bilaterale und andere Arten von Hilfe erreichen kann, wenn sie mit Entschlossenheit, Geduld und Verständnis geleistet wird. Sie kann den Mitmenschen, die in Not sind, helfen, sie kann die Grundlagen für eine sich erweiternde Weltwirtschaft zum Vorteil aller legen, und sie kann die allein mögliche Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden schaffen.

Anmerkung der Redaktion:

1 Siehe: Das Jahrzehnt der Vereinten Nationen für Entwicklung. Der Bericht des Generalsekretärs in VN Heft 5/1962 S. 151 ff. und die Entschließung der Generalversammlung 1710 (XVI) vom 19. Dezember 1961. Deutsche Übersetzung in derselben Ausgabe S. 157 f.

Die Assoziation

Eine von der UNO begünstigte neue Institution des Völkerrechts

DR. HEINZ KLOSS

I. Das Wesen der „Assoziation“

In den 50er Jahren hören wir in einer ganzen Reihe von Fällen, daß für die Beziehungen zwischen zwei Staaten, oder zwischen einem Staat und einer Staatengemeinschaft, eine Regelung angeregt und in einer Reihe von Fällen auch durchgeführt wurde, die als „Assoziation“ (englisch und französisch: association) bezeichnet wurde.

Allgemein bekannt ist zum Beispiel, daß eine Assoziation der EWG mit anderen Staaten teils für die nähere Zukunft vorgesehen, teils, so am 9. 7. 1961 für Griechenland, schon verwirklicht worden ist. Wir begegnen dem Begriff wieder in einem wichtigen UN-Dokument, in den vom 21. 12. 1960 datierten „Grundsätzen für die Feststellung, ob für Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Übermittlung von Auskünften gemäß Art. 73 (e) der Charta besteht“¹. Grundsatz VI lautet: „Die volle Selbstregierung kann bei einem Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung angenommen werden, wenn es

- a) ein souveräner, unabhängiger Staat geworden ist;
- b) sich frei mit einem unabhängigen Staat verbunden hat (association);
- c) sich mit einem unabhängigen Staat verschmolzen hat (integration).“

Man bemerkt nun freilich sogleich, daß bei diesen Beispielen nicht genau die gleiche Art von Assoziation gemeint sein

kann. Griechenland ist ein unabhängiger Staat; seine Assoziierung mit der EWG bedeutet eine Partnerschaft zwischen zwei Völkerrechtssubjekten. In der UN-Entschließung hingegen wird die Assoziation offensichtlich als Alternative zur Unabhängigkeit aufgefaßt.

Das erregt den Verdacht, daß es sich hier garnicht um zwei Anwendungsweisen des gleichen Prinzips handelt, sondern um eine zufällige — und überdies bedauerliche, weil zu Verwechslungen führende — Namensgleichheit zwischen zwei wesensverschiedenen Institutionen. Das wäre an sich nichts Ungewöhnliches.

Es sei z. B. daran erinnert, daß eine andere im Staatsrecht häufig vorkommende Bezeichnung, nämlich „Commonwealth“, jeweils etwas völlig Verschiedenes bezeichnet im Falle

- a) des früheren britischen Empire (Staatenbund),
- b) des Commonwealth of Australia (Bundesstaat),
- c) des „Commonwealth of Massachusetts“ (Gliedstaat) und
- d) des 1934—1946 bestehenden „Commonwealth of the Philippines“ (assoziiertes Staat, s. u.).

Doch gibt es einen gemeinsamen Generalnenner für das, was ich auf Grund der beiden oben gegebenen Beispiele einmal kurz die „Assoziation vom EWG-Typ“ und die „Assoziation

vom UN-Typ“ nennen möchte. Die beiden Typen haben folgende vier Merkmale gemeinsam:

1. Die „Assoziierung“ genannte Vereinbarung wird von beiden Partnern freiwillig getroffen.
2. Die Vereinbarung wird auf der Grundlage der Gleichberechtigung beider Partner getroffen.
3. Die Vereinbarung hat zum Inhalt, daß hinsichtlich des den Gegenstand der Vereinbarung bildenden Sachbereichs der eine Partner die eigentlichen Entscheidungen trifft, der andere aber einen Rechtsanspruch darauf hat, daß seine Belange dabei gebührend berücksichtigt werden und daß er seinen Standpunkt zu den anstehenden Einzelfragen und Entscheidungen jeweils in geeigneter, im Assoziierungsvertrag festgelegter Weise geltend machen kann.
4. Dem sich mit dem geringeren Einfluß auf die Entwicklung begnügenden Partner gibt die Vereinbarung einen anderen, und zwar selbständigeren Status als dem Gliedstaat eines Bundesstaates.

Da sich also ein Generalnenner für die beiden Formen der Assoziierung deutlich herauschälen läßt, bestehen auch keine prinzipiellen Bedenken dagegen, daß man für beide den gleichen Terminus verwendet. Trotzdem bleibt natürlich der Unterschied zwischen beiden Assoziierungsweisen beträchtlich. Um Verwechslungen vorzubeugen, empfiehlt es sich, im Einzelfall die Assoziierung vom EWG-Typ als Außenassoziiierung (external association) zu bezeichnen, die vom UN-Typ als Binnenassoziiierung (internal association). Darin kommt zum Ausdruck, daß es sich bei der einen Art der Assoziierung um einen Akt der Außenpolitik eines Staates (oder einer Staatengemeinschaft wie der EWG) handelt, bei der anderen um eine Angelegenheit, die gleichsam im Binnenraum eines unabhängigen Gesamtstaates geregelt worden ist.

In geschichtlicher Hinsicht kann die Außenassoziation vielleicht als moderne, zeitgerechte Nachfolgeinstitution für die überholte Einrichtung des Protektorates gelten, die Binnenassoziation als moderne Ablösung der überholten Institution des sog. Staatenstaates.

II. Wesen der Außenassoziation

Um das Wesen der Außenassoziation kennenzulernen, wollen wir kurz zwei Beispiele betrachten.

Das eine nannten wir schon: Die Assoziation der EWG mit Griechenland. Die Nennung dieses Staates legt den Gedanken nahe, daß eine Außenassoziiierung ihrem Wesen nach eine Partnerschaft zwischen einem stärkeren und einem schwächeren, einem größeren und einem kleineren Partner bedeutet. Diese Vermutung wird im allgemeinen dort zutreffen, wo es sich um eine umfassende, alle Bereiche der Außenpolitik im weitesten Sinne einbeziehende Assoziierung handelt; hier wird wohl nur ein wesentlich kleinerer und schwächerer Staat seine Handlungsfreiheit wesentlich einschränken zugunsten des Vertragspartners.

Ein charakteristisches Beispiel ist die Beziehung des am 1. 1. 1962 unabhängig gewordenen kleinen Staates West-Samoa zu Neuseeland. West-Samoa zählt nur rd. 110 000 Einwohner und besitzt somit, zumal auch das durchschnittliche Bildungs- und Wohlstandsniveau vorerst noch bescheiden ist, nur eine schmale Basis für die Führung eines eigenen Staatswesens, besonders wenn es gilt, dieses in fremden Hauptstädten und internationalen Gremien zu vertreten. Der zwischen Neuseeland, als der bisherigen Treuhandmacht, und West-Samoa geschlossene Freundschaftsvertrag vom 1. 8. 1962 sieht u. a. vor:

Art. V: Die Regierung von Neuseeland wird, solange wie die Regierung von West-Samoa dies wünscht und auf eine Art, die in keiner Weise das Recht der Regierung von West-Samoa auf selbständige Festlegung seiner Außenpolitik beeinträchtigt, der Regierung von West-Samoa beistehen bei

der Abwicklung seiner internationalen Beziehungen. Insbesondere wird die Regierung von Neuseeland

- a) auf Ersuchen als Nachrichtenübermittler zwischen der Regierung von West-Samoa und anderen Regierungen sowie internationalen Organisationen dienen,
- b) auf Ersuchen und in Fällen, wo es schlüssig und angemessen ist, die Regierung von West-Samoa auf internationalen Konferenzen, bei denen West-Samoa teilnahmeberechtigt ist, vertreten,
- c) auf Ersuchen West-Samoa mit Informationen über internationale Probleme versehen,
- d) den diplomatischen Schutz von Staatsangehörigen West-Samoas in dritten Ländern übernehmen und sie konsularisch betreuen. (Als symbolisch dafür, wie sehr West-Samoa dabei auf volle Gleichberechtigung bedacht ist, mag gelten, daß die englische und die samoanischsprachige Fassung des Vertrages als gleich authentisch gelten sollen.)

Handelt es sich bei der Assoziierung um Staatengemeinschaften, die ihr Programm bewußt auf die Anliegen eines bestimmten regionalen und/oder fachlichen Teilbereiches beschränken — und das trifft wie für die EWG z. B. auch für die OAS (Organisation of American States) zu —, so kann sich auch eine Großmacht, ja eine Weltmacht, sofern sie nicht einen Bestandteil dieses Raumes bildet, ihr „bloß“ assoziieren. Ist doch z. B. schon von einer Assoziierung der USA mit der EWG die Rede gewesen, und könnte man sich theoretisch vorstellen, daß Großbritannien, Frankreich oder Dänemark wegen ihrer Herrschaft über westindisches oder grönlandisches Gebiet assoziierte Mitglieder der OAS würden. Auf Außenassoziation im hier gemeinten Sinne bezieht sich z. B. auch

die Verwendung des Ausdrucks „assoziiert“ während des 2. Weltkrieges in der Bezeichnung „Alliierte und assoziierte Mächte“, ferner

die Anerkennung einer assoziierten Mitgliedschaft seitens nicht unabhängiger Gebiete bei der UNESCO (s. u.).

Es ist mit dem Wesen der Außenassoziation d. h. mit der vollen Selbständigkeit der Assoziationspartner nicht unvereinbar, daß diese Partner für die Ausführung ihres Assoziationsvertrages ein eigenes gemeinsames Organ schaffen. Der Assoziationsvertrag zwischen der EWG und Griechenland sieht z. B. einen „Assoziationsrat“ vor (Art. 3, Art. 65), in welchem abwechselnd je 6 Monate ein Vertreter der EWG und ein Vertreter Griechenlands den Vorsitz führt (Art. 66).

III. Vom Wesen der Binnenassoziation

Die Assoziation zwischen einem souveränen und einem zu seinem Hoheitsbereich gehörenden nichtsoveränen Staatswesen trägt ganz verschiedenen Charakter, je nachdem ob es sich beim Gesamtstaat um einen Einheits- oder einen Bundesstaat handelt.

In einem Einheitsstaat kann als Assoziation jede Vereinbarung gewertet werden, welche einem Teilbereich die Stellung eines (nichtsoveränen) Staates gewährt, mit eigener Verfassung, Regierung, Gesetzgebungs- und Rechtsprechtungseinrichtungen. Als Assoziierung kann z. B. ohne weiteres gelten die staatsrechtliche Beziehung, die 1948 im Rahmen des Einheitsstaates Dänemark für die Faröer eingerichtet wurde, ebenso die Autonomie, deren sich 1952—1962 Eritrea im Rahmen des Einheitsstaates Äthiopien erfreute.

Viel komplizierter liegt es beim Bundesstaat. Hier wird man von Assoziierung nur sprechen, wenn der betreffende Landesteil einen Status erhält, der von dem eines Gliedstaates im gleichen Lande wesentlich abweicht; ein wesentliches Merkmal dieser Abweichungen wird darin bestehen, daß man diesem Landesteil in bestimmter Frage höhere Rechte gewährt als einem „normalen“ Gliedstaat.

Der gewissermaßen „klassische“ Fall einer solchen Binnenassoziation zwischen einem Bundesstaat und einem Teil seines Hoheitsgebietes ist der 1950/52 zwischen den Vereinigten Staaten und dem „Commonwealth“ Portoriko geschlossene Assoziierungsvertrag.

Hier bei Portoriko ist die Binnenassoziation im Rahmen eines Bundesstaates *de jure* und *expressis verbis* institutionell verankert. Es gibt aber einen weiteren Bundesstaat, der zu einem Teil seines Hoheitsgebietes eine Beziehung unterhält, die als Binnenassoziation bezeichnet werden kann — nur ist sie hier bloß *de facto* gegeben. Es ist die Bundesrepublik in ihrem Verhältnis zu West-Berlin.

Sowohl Art. 23 GG wie Art. 1 der Verfassung Berlins vom 1. 9. 1950 stellen fest, daß das Grundgesetz auch in Berlin gilt. Aber die *Anwendung* des Grundgesetzes auf Berlin unterliegt weitreichenden Beschränkungen, und *de facto* ist West-Berlin im Rahmen der Bundesrepublik ein Staatswesen *sui generis*, dessen Status sich von dem der übrigen Länder in ähnlicher Weise unterscheidet wie im Rahmen der USA der Status Portorikos von dem Pennsylvaniens oder Kaliforniens. Dieser Vergleich ist zuerst von einem amerikanischen Gelehrten gezogen worden².

Als Beispiele für eine Binnenassoziation wurden oben neben Portoriko auch die Färöer und Eritrea genannt. Für Eritrea wurde die assoziative Verknüpfung mit Äthiopien 1962 durch den Negus beseitigt und das Land stattdessen mit dem eigentlichen Äthiopien verschmolzen. Auf den Färöer sind die auf Unabhängigkeit drängenden, die heutige Binnenassoziation verwerfenden Kräfte im Vordringen. Es wäre falsch, aus diesen Kräften zu folgern, daß sich die Binnenassoziation nicht bewährt habe. Wohl aber läßt sich der Schluß ziehen, daß sie eine gewisse Reife der institutionellen Grundlagen voraussetzt, wie sie in Äthiopien wohl noch nicht genügend vorhanden ist, und eine Reife der politischen Urteilsbildung, die bei dem nur 30 000 Köpfe starken Fischervölkchen der Färinger naturgemäß nicht überall anzutreffen ist.

Es ist übrigens grundsätzlich mit dem Wesen der Binnenassoziation vereinbar, daß der nichtsoveräne Partner assoziiertes Mitglied internationaler Körperschaften wird. Im

niederländischen Reichs„statuut“ von 1954 ist diese Möglichkeit für Surinam und die Niederländischen Antillen ausdrücklich vorgesehen. Zur Zeit sind assoziierte Mitglieder der UNESCO: Katar, Mauritius und Singapur, der FAO: Britisch-Guayana, Mauritius sowie Rhodesien und Nyassaland.

Die Beziehung zwischen den Niederlanden und ihren beiden amerikanischen Reichsteilen, Surinam und den Niederländischen Antillen (im folgenden einfach Antillen genannt), bildet ein Beispiel gelungener Binnenassoziation. Sie ist interessant auch insofern, als die Schöpfer der Reichssatzung (statuut) vom 19. 12. 1954 keine Assoziierung, sondern eine Integrierung bewirken wollten; das Königreich besteht aus den drei gleichberechtigten Gliedstaaten Niederlande, Surinam und Antillen. Aber als man das statuut entwarf, zählten die Niederlande über 10 Millionen Einwohner, Surinam 220 000, die Antillen 180 000. Eine Reichsordnung, die in streng bundesstaatlicher Weise dafür gesorgt hätte, daß alle Angelegenheiten des Gesamtstaates, z. B. auch die Außenpolitik, von Organen besorgt werden, auf deren Willensbildung die drei Reichsteile den gleichen Einfluß gehabt hätten, hätte die halbe Million Bewohner der überseeischen Reichsteile ständig überfordert, da sie so viele Spitzenkräfte, wie sie für eine derartige Mitlenkung des Gesamtstaates nötig wären, gar nicht zur Verfügung stellen könnten. Man hat daher dem Gesamtstaat in erfindungsreicher Weise eine Struktur gegeben, die den Interessen und der Würde Surinams und der Antillen voll gerecht wird, ohne für ihn um eines mechanisch angewandten Gleichheitsprinzips willen eine eigene, riesige, der der europäischen Niederlande übergeordnete Regierungs- und Verwaltungsmaschinerie aufzubauen. Das Ergebnis: Integration der Intention und Assoziation der Sache nach — ein wahrscheinlich einmaliger Fall³.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. Kloss, Heinz, Das Selbstbestimmungsrecht in zwei UN-Dokumenten in VN Heft 3/1962 S. 75 ff. und Entschließung 742 (VIII) vom 27. November 1953 S. 93 f.
- 2 Friedrichs, C. J., *Puertorico: Middle Road to Freedom*, New York 1959, p. 16.
- 3 Als Assoziation wird die Stellung Surinams und der Antillen im niederländischen Reichsverband aufgefaßt bei Sady, E. J., *The UN and Dependant Peoples*, Washington, 2 A. 1954, p. 97.

Das Sekretariat der Vereinten Nationen

DR. KARL HEINZ KUNZMANN

Reg.-Rat und Dozent für Völkerrecht an der Schule der Bundeswehr für Innere Führung

I. Die „Sekretariatskrise“

Das Sekretariat der Vereinten Nationen (UN) rückte im Zusammenhang mit der Kongo-Krise in den Mittelpunkt der Diskussionen um eine Reform der Vereinten Nationen. Der Bruch der UdSSR mit Dag Hammarskjöld, die Propagierung des Troika-Prinzips, der plötzliche Tod des Generalsekretärs und die Umstände der Wahl des zunächst amtierenden Generalsekretärs ließen das Schlagwort von der „Sekretariatskrise“ auftauchen.

Der Begriff „Krise“ läßt den Eindruck entstehen, als handle es sich um plötzlich auftretende Probleme, als seien Stellung und Funktionsfähigkeit des Sekretariats plötzlich in Frage gestellt. Unterscheidet man die einzelnen Faktoren der „Krise“, so treten folgende Probleme hervor:

1. Stellung und Status des internationalen Beamten,
2. die personelle Struktur des Sekretariats, besonders die Frage der angemessenen geographischen Verteilung,
3. die Organisation des Sekretariats.

Diese Probleme begleiten das Sekretariat seit seinen Anfängen. Neu ist nur die Auseinandersetzung um das Amt des Generalsekretärs im Zusammenhang mit den Ereignissen im Kongo und den sowjetischen Troika-Vorschlägen.

Im Jahre 1961 wurden zunächst latente Probleme des Sekretariats — Stellenverteilung, finanzielle Belastung, Organisation — akut. Gleichzeitig begann eine Krise der UN in Verfolg des Kongo-Konfliktes, wobei die sich ausgeschaltet fühlenden Mächte jenes Amt der Charta angriffen, das die Exekutivfunktionen übernommen hatte, das *Amt des Generalsekretärs*. Ziel dieser Angriffe war, die neuen Aktionsmöglichkeiten der UN auszuschalten, die Exekutive in deren Handlungszentrum durch die Errichtung einer „Troika“ lahmzulegen und die Institution in Frage zu stellen, die Träger dieser Exekutivmaßnahmen ist, das *Generalsekretariat*. Es wurde eine der Grundlagen des Sekretariats, die Möglichkeit eines internationalen Beamtentums schlechthin mit der Behauptung angegriffen, es könne keine loyalen internationalen Beamten geben, da es in der heutigen Welt keine neutralen Menschen gebe.

Man spricht von einer „Sekretariatskrise“, obschon von einer Krise der Vereinten Nationen gesprochen werden müßte. Auch die rein verwaltungsmäßigen und finanziellen Probleme sind nicht ohne politische Aspekte und können nicht ohne Beachtung der politischen Fragen gelöst werden. Die „Sekretariatskrise“ entstand dadurch, daß beide Teile des Sekre-