

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-

tariates, der Generalsekretär und sein Stab, zum Gegenstand heftiger Angriffe wurden. Die Summierung der Einzelprobleme, verbunden mit der plötzlichen Problematik der bis dahin unangetasteten verfassungsmäßigen Grundlagen des Sekretariates führten zur Krise. Die Krise kann mit der Wahl U Thants zum Generalsekretär und dem damit verbundenen Verzicht der Sowjets auf eine Troika als beigelegt angesehen werden. Die Probleme des Sekretariates bleiben bestehen. Sie verdienen eine Analyse, da sie jederzeit zu einer neuen „Krise“ hochgespielt werden können. Die Auffassung der Mitgliedstaaten von den Aufgaben und Befugnissen des Sekretariates ist Spiegel ihrer Auffassung von den Aufgaben und Befugnissen der Weltorganisation.

II. Die Konzeption des Sekretariates in der Charta

Das Sekretariat der UN besteht aus einem Generalsekretär und dem für die Organisation erforderlichen Personal (Art. 97). Gemäß Art. 100 Abs. 1 der Charta dürfen weder der Generalsekretär noch sein Personal bei Erfüllung ihrer Pflichten Weisungen von irgendeiner Regierung oder einer anderen außerhalb der Organisation stehenden Behörde einholen oder entgegennehmen¹. Sie müssen sich jeder Handlung enthalten, die mit ihrer Stellung als allein der Organisation gegenüber verantwortliche internationale Beamte unvereinbar ist. Demgemäß leistet jeder Beamte des Sekretariats folgende Treueformel:

„Ich schwöre feierlich, die mir als einem internationalen Beamten der UN übertragenen Aufgaben in aller Loyalität, Verantwortung und Sorgfalt zu erfüllen, mich in meinen Handlungen allein von den Interessen der UN leiten zu lassen und hinsichtlich der Erfüllung dieser Aufgaben von keiner Regierung oder Behörde außerhalb der Organisation Weisungen einzuholen oder entgegenzunehmen.“

Dieser Diensteid ist keine bloße Formalität: Er stellt die Vertrauensgrundlage dar für die Beziehungen zwischen dem Sekretariat und den politischen Organen der Organisation. Mit der Aufnahme dieser Grundsätze in die Charta anerkennen die Mitgliedstaaten, daß die von der Charta verlangte Selbstdisziplin zur Erreichung der geforderten Objektivität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von jedem Beamten des Sekretariates gefordert werden muß, gleichgültig, welches soziale oder politische System in seinem Herkunftslande herrscht. Um gerade in dieser Hinsicht keine Zweifel aufkommen zu lassen, auferlegt die Charta den Mitgliedstaaten in Abs. 2 des Art. 100 die korrespondierende Pflicht, den ausschließlich internationalen Charakter der Aufgaben des Generalsekretärs und seines Personals zu achten und niemals zu versuchen, diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. Aus dieser Pflicht der Mitgliedstaaten erwächst umgekehrt dem Generalsekretär die Pflicht, die Einmischung einzelner Staaten in die Tätigkeit des Sekretariates zu verhindern.

In Anbetracht der hohen Anforderungen an den internationalen Beamten der UN gibt die Charta dem Generalsekretär Richtlinien für die Anstellung seines Personals. Der beherrschende Gesichtspunkt ergibt sich aus der Notwendigkeit, der Organisation ein Personal zu geben, das den höchsten Anforderungen in bezug auf Leistungsfähigkeit, Sachkenntnis und charakterliche Zuverlässigkeit gewachsen ist. Bei der Auswahl des Personals soll außerdem in angemessener Weise darauf Rücksicht genommen werden, daß die Rekrutierung auf einer breiten geographischen Grundlage vorgenommen wird (Art. 101 Abs. 3). Die Charta macht also deutlich, daß es vor allem auf die sachlichen Qualifikationen der Bewerber ankommt. Erst in zweiter Linie soll versucht werden, dem weiteren — und relativen — Erfordernis der geographischen Stellenverteilung Rechnung zu tragen, um eine „internationale“ Zusammensetzung des Sekretariates zu erreichen. Aus

dem Wortlaut der Charta und dem Sinn der Bestimmung ergibt sich, daß geographisch nicht „politisch“ oder gar „ideologisch“ bedeutet. Wenngleich man aus dem Begriff „geographisch“ auf die großen geographischen Regionen der Welt folgern müßte, so ist der Begriff in der Praxis der UN doch durchweg mit einer Verteilung nach der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten gleichgesetzt worden.

Der Generalsekretär wird als höchster Beamter der Organisation von der Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrates gewählt (Art. 97). Er ernennt sein Personal nach den von der Generalversammlung erlassenen Vorschriften (Art. 101 Abs. 1). Aus dieser Regelung der Charta folgt ein Doppelpes. Der Generalsekretär als der einzige gewählte Beamte des Sekretariates trägt gegenüber den politischen Organen der UN allein die Verantwortung für die Tätigkeit seines Sekretariates. Er ist der Vorgesetzte der von ihm kraft eigener Zuständigkeit ausgewählten und ernannten Mitglieder seines Stabes. Selbst wenn er Teile seiner Befugnisse auf Mitglieder seines Sekretariates überträgt, so unterliegt doch die Durchführung der delegierten Tätigkeit seiner Dienstaufsicht und Kontrolle. In Konsequenz dieser Verantwortung muß dem Generalsekretär auch die Organisation des Sekretariates und die Aufgabenverteilung an Leute seines Vertrauens überlassen bleiben².

Der Generalsekretär der UN ist jedoch — im Gegensatz zum Generalsekretär des Völkerbundes — mehr als nur der erste Verwaltungsbeamte der Organisation³. Die verfassungsmäßige Grundlage für die politischen Aufgaben des Generalsekretärs findet sich vor allem in Art. 99 der Charta: „Der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.“ Von Bedeutung für die politischen und diplomatischen Aufgaben des Generalsekretärs ist außerdem der Art. 98 der Charta, wonach dem Generalsekretär Sonderaufgaben übertragen werden können.

Das unabhängige Sekretariat der Charta ist eine wesentliche Grundlage für die Zielverwirklichung der Organisation. Die Vorbereitende Kommission hat zutreffend darauf hingewiesen, daß zwar den Räten der Organisation und der Generalversammlung die Beschlußfassung über die Politik der UN zukomme, daß aber dem Sekretariat die wesentliche Aufgabe der Vorbereitung und Durchführung dieser Politik zufallen werde. „Die Art und Weise“, so meinte die Vorbereitende Kommission, „in der das Sekretariat diese Aufgabe erfüllt, wird wesentlich dafür bestimmend sein, wie weit die Ziele der Charta verwirklicht werden“⁴. Die tatsächliche Entwicklung der UN hat das Sekretariat in unvorhergesehener Weise zur Exekutive der Organisation gemacht. Damit wird jede Einflußnahme auf das Sekretariat gleichzeitig zu einer Einflußnahme auf die Vereinten Nationen.

III. Die Wandlung der Aufgabenstellung des Sekretariates

Der hohe Anteil der Sekretariatskosten am Gesamtbudget der UN erregte auf der XIV. Generalversammlung allgemeine Aufmerksamkeit. Mit der Aufnahme der jungen Staaten waren durchweg finanziell schwache Staaten Mitglieder geworden. Die Belastung des Budgets durch die Exekutivaufgaben der UN, vor allem im Suezgebiet, führte zu einer kritischen Prüfung der Ausgaben. Notwendig mußte der hohe Anteil der Sekretariatskosten zu der Frage führen, ob durch eine Straffung der Struktur und Arbeitsweise nicht eine Einsparung erzielt werden könne. So wurde bereits auf der XIV. Generalversammlung ein Sachverständigenausschuß beauftragt zu prüfen, wie höchste Sparsamkeit und Wirksamkeit der Sekretariatstätigkeit sichergestellt⁵ werden können. Dabei war eine Erhöhung der Sekretariatskosten in Anbetracht der veränderten Aufgabenstellung des Sekretariates unvermeidlich.

Die ursprüngliche Aufgabe des Sekretariates hat darin bestanden, als Konferenzsekretariat für die Generalversammlung und die Räte zu dienen, die Veröffentlichungen dieser Organe vorzubereiten, durchzuführen und Grundlagenstudien für die einzelnen Aufgabengebiete zu betreiben. Bereits auf dem Sektor der Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich ein bedeutsamer Wandel vollzogen. Entwicklungshilfe und technische Hilfe haben die Aufgabenstellung der Organisation sehr stark beeinflusst, wobei lediglich an das Erweiterte Programm für Technische Hilfe und den Special Fund zu erinnern ist. Eine der derzeitigen Hauptaufgaben des Sekretariates ist es, auf diesen beiden Gebieten eine Reihe von Programmen zu unterstützen und durchzuführen. Die Totalausgaben der Organisation für wirtschaftliche und soziale Aufgaben haben demzufolge im Jahre 1960 mehr als 48 vH der gesamten UN-Ausgaben ausgemacht.

Eine bedeutende Veränderung der Aufgabenstellung für das Sekretariat ergibt sich aus der Fortentwicklung der Organisation selbst, die ihren Ausdruck in einer Gewichtsverlagerung vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung gefunden und gleichzeitig den Generalsekretär zum Träger der Exekutive der UN gemacht hat⁶.

Nachdem im Jahre 1950 mit der Entschließung „Uniting for Peace“ ein verfahrensmäßiger Ausweg aus der Blockierung des Sicherheitsrates gefunden werden konnte, war es unvermeidlich, daß die Versammlung in vermehrtem Maße von der Befugnis des Artikels 98 der Charta Gebrauch machte, dem Generalsekretär die Durchführung der von ihr beschlossenen Maßnahmen zu übertragen. Damit war die Organisation in Fragen der Friedenssicherung in einem begrenzten Rahmen wieder aktionsfähig geworden.

An sich besteht für die Organe der UN auch die Möglichkeit, andere Personen als den Generalsekretär mit der Durchführung besonderer Aufgaben zu betrauen. Eine solche Beauftragung ist in der Praxis kaum möglich, da nur der Generalsekretär über einen Mitarbeiterstab verfügt, um schwierige und komplexe Aufgaben durchzuführen⁷. Wenn einerseits das Sekretariat in seiner Stellung und Funktion unmittelbar von der seines Generalsekretärs abhängig ist, so läßt sich andererseits die Fortentwicklung der Stellung des Generalsekretärs nur aus der Gegebenheit erklären, daß er in seinem Sekretariat über den notwendigen Apparat verfügt, der für die Durchführung schwieriger Aufgaben geeignet ist. Das Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Loyalität, die Unabhängigkeit, die Objektivität, das sachliche und diplomatische Können der Beamten des Sekretariates sind die unerläßliche Voraussetzung für die Übertragung bestimmter Exekutivaufgaben an den Generalsekretär.

IV. Die Stellung des Generalsekretärs

Auf der Grundlage dieses bis zum Kongo-Konflikt integren Vertrauens hat sich eine Wandlung der Stellung des Generalsekretärs zum Exekutivorgan der Organisation vollzogen, die ihrerseits erhebliche Rückwirkungen auf die Struktur und Belastung des Sekretariates haben mußte⁸. Diese Entwicklung setzte bereits frühzeitig ein. So wurde z. B. Trygve Lie beauftragt, den Direktor des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) zu ernennen und im Korea-Konflikt Vorschläge für die Errichtung eines Amtes des Hochkommissars für Flüchtlinge zu unterbreiten und den Kommissar zu ernennen, im Zusammenhang mit der Entschließung „Uniting for Peace“ die Möglichkeiten für die Errichtung einer Sanktionstruppe der Generalversammlung zu prüfen und einen ihm unterstellten Stab von Militärexperten zu benennen. Ihren Höhepunkt fand diese Entwicklung in der Amtsperiode von Dag Hammarskjöld, dessen aktive politische Tätigkeit 1954 mit seiner Mission nach Peking zur Erwirkung der Freilassung von 11 US-

Fliegern begann. Es folgten die Beauftragung zur Überwachung und Durchsetzung des Waffenstillstandes im Mittleren Osten zwischen Israel und den arabischen Staaten 1956, die Suez-Krise mit dem Einsatz der Streitkräfte der Vereinten Nationen (United Nations Emergency Forces, UNEF)⁹ und der Reinigung des Suez-Kanals, die Ungarn-Krise, die Nah-Ost-Krise des Jahres 1958 und schließlich der Kongo-Konflikt im Frühsommer 1960, wobei jedesmal dem Generalsekretär neue und schwierigere Aufgaben übertragen wurden. Die neue Beweglichkeit der Weltorganisation auf dem Gebiete der Friedenssicherung mußte in zunehmendem Maße derjenigen Macht bedenklich erscheinen, der es mit Erfolg gelungen war, die Organisation auf diesem Gebiete durch den Mißbrauch des Vetos zu lähmen, der UdSSR. Zum offenen Ausbruch einer Krise kam es jedoch erst, als die Aktionen der UN im Kongo der Sowjetunion die Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Kongo unmöglich machten. Die UdSSR klagte den Generalsekretär und mit ihm das Generalsekretariat an, die Beschlüsse des Sicherheitsrates und der Generalversammlung verfälscht und die Aktion im Kongo unter Mißbrauch ihres Ermessens in unverantwortlicher, mit den Zielen der UN und dem Grundsatz der Neutralität des Sekretariates unvereinbarer Weise gelenkt und sich damit zum Handlanger des westlichen Militärblocks gemacht zu haben.

Die Lösung für diese Fehler in Struktur und Leitung des Sekretariates sollte das sogenannte Troika-Prinzip sein, das Amt des Generalsekretärs dabei dergestalt verändert werden, daß das Exekutiv-Organ der Vereinten Nationen nicht durch eine einzelne Person, sondern durch drei Personen geleitet wird. Dabei sollen die gegenwärtigen drei Hauptgruppen von Staaten — die sozialistischen Staaten, die „neutralistischen“ Staaten und die „Mitglieder westlicher Militärblocks“ — vertreten werden. Außerdem sollte der gesamte Stab des Sekretariates auf derselben Grundlage reorganisiert werden.

Neben einem politischen Druckmittel im Ost-West-Konflikt stellte der Troika-Vorschlag eine besonders drastische Form dar, auf die unzulängliche geographische Vertretung der kommunistischen Länder hinzuweisen. Der sowjetische Vertreter im Expertenausschuß für Sekretariatsfragen wies nachdrücklich darauf hin, daß die sozialistischen Staaten im Jahre 1961 nur einen Untergeneralsekretärs- und drei Direktorenposten besetzten. Er fuhr fort:

„Von den insgesamt 1309 Stellen des Sekretariates, die der geographischen Verteilung unterliegen, ... werden 1006 Stellen durch Staatsangehörige der Länder westlicher Blocks besetzt (einschließlich 357 von den USA, 129 von Großbritannien und 93 von Frankreich). Alle neutralistischen Staaten besetzen zusammen 219 Stellen und alle sozialistischen Staaten 84, davon die Sowjetunion 42. Solch eine unkorrekte und einseitige Zusammensetzung des Sekretariates hat weitreichende Konsequenzen. Unter diesen Konsequenzen ist die wichtigste, daß das Sekretariat zu einer Exekutive nicht der Vereinten Nationen, sondern der westlichen Militärbündnisse umgewandelt worden ist. Die Bestimmungen der Charta über den internationalen Charakter des Sekretariates und ‚die Bedeutung der Rekrutierung des Stabes auf einer möglichst breiten geographischen Grundlage‘ werden in der Praxis mißachtet¹⁰.“

Auch die afrikanischen Staaten schlugen auf der XV. Generalversammlung das Thema der geographischen Stellenverteilung an¹¹. So wurde der Generalsekretär sowohl als Exekutivbeamter der Organisation im Zusammenhang mit dem Kongo-Konflikt als auch als Verwaltungsbeamter der UN Gegenstand heftiger Angriffe. Nicht nur Amt und Politik des Generalsekretärs, auch das Sekretariat erschien plötzlich problematisch: seine Eignung zur Durchführung unerwünsch-

ter Aufgaben konnte so in Frage gestellt werden. Die Sekretariatskrise schwoll durch die Einbeziehung der geographischen Stellenverteilung an.

V. Der Grundsatz der geographischen Stellenverteilung

Die sich seit dem Herbst 1955 verwirklichende Universalität der UN hat für das Sekretariat das Problem der geographischen Stellenverteilung geradezu unlösbar werden lassen. Die Mitgliedschaft hat sich von 51 im Jahre 1945 auf 80 im Jahre 1956 und 104 im Jahre 1961 erhöht, d. h. sich mehr als verdoppelt, — und nimmt noch ständig zu¹². Der Stellenpegel des Sekretariates hat sich demgegenüber kaum verändert, nämlich von 1026 internationalen Stellen im Jahre 1950^{12a} auf 1166 im Jahre 1961¹³. Zu dieser rein numerischen Frage kommt die aus der Sicht der jungen afro-asiatischen Staaten verständliche Tatsache, daß die Mehrheit dieser Staaten in ihrer Mitarbeit im Sekretariat der UN eine Bestätigung ihrer staatlichen Unabhängigkeit und Gleichheit und damit eine Prestigefrage sehen. Für diese Staaten wird das Problem durch ihre noch nicht ganz überwundene antikoniale und damit antieuropäische — wenn nicht gar antiwestliche — Grundhaltung weiter kompliziert. Der hohe Anteil von Beamten aus europäischen Staaten im Sekretariat läßt für sie den Zustand einer „unerträglichen Unausgeglichenheit“ der Stellenverteilung besonders plastisch werden. Zu dieser Unzufriedenheit der jungen Staaten gesellt sich die plötzliche Wiederentdeckung der UN durch die UdSSR, die mit dem Auftreten Chruschtschows auf der XV. Generalversammlung zu einer Initiative der Sowjets auf breitester Basis geführt hat^{13a}.

Dem Grundsatz der geographischen Stellenverteilung liegt die Erwägung zugrunde, daß das internationale Sekretariat nicht nur in seiner geistigen Haltung und in seiner Pflichterfüllung, sondern auch nach seiner personellen Zusammensetzung „international“ sein müsse.

So einfach Formulierung und Begründung dieses Grundsatzes erscheinen mögen, so problematisch gestaltet sich seine Verwirklichung. Zunächst sind zwei Aspekte des Problems erkennbar: Die Frage nach der Formel, auf Grund derer die Stellenverteilung die verschiedenen Mitgliedstaaten berücksichtigt, und die Frage, bis zu welcher Ebene innerhalb des Sekretariats die Formel Anwendung findet. Soll bis zur letzten Schreibkraft eine „internationale“ Zusammensetzung des Sekretariats gewährleistet sein?

Die Problematik der geographischen Stellenverteilung reicht jedoch bis an die Wurzeln des Sekretariats: an die Stellung des internationalen Beamten. Sie birgt die Gefahr, daß Mitgliedstaaten bei der Stellenverteilung feste Kontingente beanspruchen, um sie mit Leuten ihres „Vertrauens“ zu besetzen. Auch das innere Gefüge des Sekretariats wird durch den Grundsatz der geographischen Stellenverteilung gefährdet, wenn dem einzelnen Sekretariatsmitglied die Karriere blockiert wird.

Das Sekretariat mußte nach der Errichtung der UN schnell aufgebaut werden¹⁴. Es galt, innerhalb weniger Wochen einen qualifizierten und arbeitsfähigen Stab zu schaffen. Der Kader wurde in London rekrutiert, viele Beamte des Völkerbundes wurden übernommen. Die Masse der Beamten waren Westeuropäer. Mit dem Überwechseln der Organisation nach New York kamen in der Hauptsache Amerikaner und Kanadier hinzu. Zwischen April und September 1946 mußte das Sekretariat von 400 auf 2 800 Mitglieder erweitert werden. Trygve Lie stellte Personal „aus denjenigen Teilen der Welt ein, in denen Personen mit den erforderlichen Qualifikationen schnell gefunden werden konnten“. Die geographische Stellenverteilung war damit von Anbeginn der Sekretariatstätigkeit an nicht gewahrt. Bereits die zweite Generalversammlung betonte die Notwendigkeit, alle international rekrutierten Stellen auf der breitestmöglichen Grundlage zu besetzen, und

forderte den Generalsekretär auf, die gegenwärtige geographische Stellenverteilung zu verbessern.

Der Generalsekretär gewährte dem Personal nur zeitlich befristete Anstellungsverträge, um die geographische Stellenverteilung zu erleichtern, und widmete sich der Verbesserung der geographischen Stellenverteilung. Waren im Jahre 1948 noch 20 Mitglieder ungenügend vertreten, so waren es 1949 nur noch 13 und im Jahre 1952 nurmehr 4. Nach der Zulassung neuer Mitglieder vom Jahre 1955 an kam das Schema wieder in Unordnung. Mit den ersten sechzehn neuen Mitgliedern vermochte die Personalabteilung noch Schritt zu halten: zwischen dem 1. 9. 1955 und dem 30. 11. 1956 stellte der Generalsekretär 19 Staatsangehörige neuer Mitgliedstaaten ein. Mit dem weiteren sprunghaften Anwachsen der Mitgliederzahl wurden die Forderungen nach der „angemessenen geographischen Stellenverteilung“ naturgemäß immer lauter. Die XV. Generalversammlung stellte die gesamte seitherige Praxis in Frage und wandte sich gegen die bis dahin für die geographische Stellenverteilung gebilligte Formel. Auch der Umfang der Anwendung dieser Formel, wie er bis zur XV. Generalversammlung allgemein anerkannt war, wurde nunmehr streitig.

Die dritte Generalversammlung hatte Trygve Lies Formel für die geographische Stellenverteilung gebilligt, nach der als Maßstab für den Anteil der einzelnen Mitglieder an der Stellenverteilung der prozentuale Anteil jedes Staates am Budget der Organisation zu Grunde gelegt wird, wobei Abweichungen nach oben und unten um 25 vH dieses Anteiles zulässig sind¹⁵. Die „Lie-Formel“ steckt einen Rahmen für die jeweiligen nationalen Anteile ab, gewährt aber dem Generalsekretär innerhalb dieses Rahmens genügend Spielraum, um den Primat der Qualifikation und des inneren Gefüges des Sekretariats aufrecht erhalten zu können. Das von Lie gewählte Kriterium der Beteiligung am Budget war sorgfältig ausgesucht. Es wohnt ihm ein Zug materieller Gerechtigkeit inne, da es billig erscheint, einem Staat einen großen Personalanteil einzuräumen, der sich wesentlich an der Kostentragung der Organisation beteiligt. Normalerweise decken sich die Bereitschaft und Fähigkeit eines Mitgliedes zur Tragung eines hohen Kostenanteiles mit seinem politischen Interesse an der Organisation.

Auch für den Anwendungsbereich dieser Formel gab es eine von der Generalversammlung gebilligte Praxis¹⁶. Die Rangordnung im Sekretariat geht seit 1951 vom Untersekretär über die Direktoren (D-2) zu den Referenten (D-1), über die Hilfsreferenten und Sachbearbeiter (P-5 bis P-1) zu der sogenannten Kategorie der „Allgemeinen Dienste“ (G-5 bis G-1). Während die internationale Rekrutierung im allgemeinen bei P-1 beginnt, wurde im Hauptquartier des Sekretariats die oberste Klasse des „Allgemeinen Dienstes“, die G-5 Grade, mit einbezogen.

Im Jahre 1960 wurde die „Lie-Formel“ mit der Begründung angegriffen, daß die Überbetonung des Haushaltsbeitrages die finanzschwachen afro-asiatischen Länder benachteilige und daß die Formel den Faktor der von den einzelnen Staaten repräsentierten Bevölkerungszahl sowie den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten außer acht lasse. Im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Formel wurde verschiedentlich vorgeschlagen, die G-5 Grade nunmehr auszunehmen, während andere eine Erweiterung des Anwendungsbereiches anstrebten. Die Generalversammlung beauftragte den bereits erwähnten Expertenausschuß mit der Prüfung dieser Fragen. Der Ausschuß sollte feststellen, welche Stellen der internationalen Besetzung unterliegen sollten, und versuchen, eine neue Formel für die geographische Stellenverteilung zu erarbeiten, wobei er auch die unterschiedliche Bedeutung der Posten berücksichtigen sollte. Der Ausschuß war von der herrschenden Unregelmäßigkeit der geographischen Stellenverteilung beeindruckt¹⁷. Im Frühjahr 1961 waren von 99 Mitgliedstaaten

nur 58 ausreichend und 41 ungenügend vertreten. Bei den 41 ungenügend vertretenen Staaten waren 23 im Sekretariat überhaupt nicht vertreten, davon allein 16 afrikanische Staaten. Der „Anteil“ wurde von 28 Staaten überschritten, darunter 1 afrikanischer, 6 asiatische, 8 westeuropäische und 7 lateinamerikanische Staaten. Im April 1962 waren von 104 Mitgliedstaaten 14 nicht vertreten. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt 40 Staaten ungenügend vertreten¹⁸.

Der Ausschuß schlug eine neue Formel für die Stellenverteilung vor, bei der die Mitgliedschaft in der Organisation, die Bevölkerungsdichte, die angemessene Berücksichtigung von sieben geographischen Regionen der Erde und der Haushaltsbeiträge der Mitglieder berücksichtigt werden¹⁹. Nach dieser Formel verändern sich die theoretischen Anteile der einzelnen Regionen der Welt wie folgt:

	Formel heute	vorgeschlagene Formel	tatsächl. Besetzung 1961
Afrika	34—89	91	49
Asien und Ferner Osten	155—264	273	215
Osteuropa	214—305	253	87
Westeuropa	267—450	317	415
Lateinamerika	59—115	108	119
Mittlerer Osten	17—39	41	46
Nordamerika	397—541	403	401

Wie soll eine so einschneidende Umbesetzung des Sekretariats praktisch erfolgen? Die Personalabteilung verfügte in den Jahren 1961 und 1962 über 400 freiwerdende Stellen, die zum Teil durch Beförderungen, zum Teil durch internationale Rekrutierung im Hinblick auf eine Verbesserung der geographischen Stellenverteilung besetzt werden sollten. Der Ausschuß schlug vor, älteren Beamten eine freiwillige frühzeitige Pensionierung nahezulegen. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß der Zwang, andauernd neues Personal einzustellen, auf Kosten des Entstehens einer Sekretariatslaufbahn gehen muß. Dem Aufstieg innerhalb des Stabes werden dadurch enge Grenzen gezogen. Andererseits wird der Anteil an Personal mit zeitlich befristeten Dienstverträgen laufend ansteigen, um der Personalabteilung den erforderlichen Spielraum bei der geographischen Stellenverteilung zu verschaffen. Auch dadurch wird das Entstehen einer Sekretariatslaufbahn, wie sie von der Vorbereitenden Kommission für unerlässlich gehalten worden ist²⁰, erschwert.

Eine Überbetonung der geographischen Stellenverteilung führt von der „Krise“ um das Sekretariat zu einer Krise im Sekretariat. Der Arbeitsfriede im Stab des Generalsekretärs wird gefährdet, das auf einer gesunden und fürsorglichen Personalpolitik gegründete Vertrauen zwischen Personal und Generalsekretär wird gemindert. Ergebnis des „Stellenkrieges“ wäre eine innere Schwächung des Sekretariates und damit eine

Beeinträchtigung der Einsatzfähigkeit des Generalsekretärs bei der satzungsgemäßen Zielverwirklichung der Organisation. Verdient nicht der sowjetische Vorschlag, unter Bruch der Arbeitsverhältnisse rechtswidrige Entlassungen vorzunehmen, aus dieser Sicht betrachtet zu werden? Personalpolitik einerseits und Organisation des Sekretariats andererseits sind die verwaltungsmäßigen Möglichkeiten des Generalsekretärs, einen einsatzfähigen und einsatzfreudigen Mitarbeiterstab aufzubauen. Mehr noch als bei der Personalpolitik wird dies bei der Frage der Organisation des Sekretariats deutlich.

(Wird fortgesetzt)

Anmerkungen:

- 1 Für die Praxis des Völkerbundes vgl. Hammarskjöld, Dag, Der internationale Beamte in Gesetz und Praxis, in Dag Hammarskjöld — ein Leben für die Menschheit und den Frieden. Baden-Baden und Bonn: August Lutzeyer Verlag 1962 (Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen) Heft 13 S. 17 ff.; Baily, Sidney D., The Secretariat of the United Nations, New York 1962, p. 17 ff.
- 2 So auch Urrutia, Francisco, in UN-Doc. A/4776 Appendix p. 7 und Hammarskjöld, Dag, in UN-Doc. A/4794 p. 5.
- 3 Vgl. Schwebel, Stephen M., The Secretary General of the United Nations, Harvard University Press, Cambridge 1952, insbes. p. 63 ff.; Kunzmann, Karl Heinz, Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, in Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen 1960, Heft 31 S. 3 ff.
- 4 Report of the Preparatory Commission of the United Nations, UN-Doc. PC/20 Chapter VIII Section 2 Para. 1.
- 5 UN-Doc. A/RES/1446 (XIV) und UN-Doc. A/4776 p. 4.
- 6 Vgl. Scheuner, Ulrich, Wandlungen und Entwicklungen in der Satzung der Vereinten Nationen, in Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen 1960 Heft 30 S. 16 ff.; Kunzmann, Karl Heinz, Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen. Plan und Wirklichkeit, in Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen 1959 Heft 26 S. 19 f. und 1960 Heft 27 S. 16 ff.
- 7 Urrutia, Francisco, s. Anm. 2, aaO, p. 8.
- 8 UN-Doc. A/4776 p. 36 f.
- 9 Jackson, Elmore, The Developing Role of the Secretary General, in International Organization Vol. XI (1957) No. 3 p. 431 ff.; Kunzmann, Karl Heinz, s. Anm. 3, aaO; Baily, Sidney D., s. Anm. 1, aaO, p. 36 ff.
- 10 UN-Doc. A/4776 Appendix p. 2.
- 11 Vgl. Goodrich, Leland M., Geographical Distribution of the Staff of the UN Secretariat, in International Organization Vol. XVI (1962) No. 3 p. 465 ff., hier: p. 470.
- 12 Siehe die Aufstellung der Mitgliedstaaten in VEREINTE NATIONEN 11. Jg. (1963) Heft 1 S. 33 ff.
- 12a The United Nations Secretariat, hrsg. vom Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950, p. 61.
- 13 Für alle der geographischen Stellenverteilung unterliegenden Stellen — auch außerhalb des Hauptquartiers — sind 1382 Stellen verfügbar: UN-Doc. A/C. 5/890.
- 13a Vgl. Kunzmann, Karl Heinz, Die friedliche Koexistenz im sowjetischen Völkerrecht, in Europa Archiv 17. Jg. (1962) Folge 21 S. 741 ff.
- 14 Vgl. Swift, Richard N., Personnel Problems and the United Nations Secretariat, in International Organization Vol. XI (1957) No. 2 p. 228 ff.; Lengyel, Peter, Some Trends in the International Civil Service, in International Organization Vol. XIII (1959) No. 4 p. 520 ff.; Goodrich, Leland M., s. Anm. 11, aaO, p. 467 f.
- 15 Goodrich, Leland M., s. Anm. 11, aaO, p. 468, 477; Swift, Richard N., s. Anm. 14, aaO, p. 231; UN-Doc. A/4776 p. 25.
- 16 UN-Doc. A/4776 p. 26 f.
- 17 UN-Doc. A/4776 p. 29.
- 18 Vgl. Swift, Richard N., s. Anm. 14, aaO, p. 231 und Goodrich, Leland M., s. Anm. 11, aaO, p. 478.
- 19 UN-Doc. A/4776 p. 27 und Annex V.
- 20 S. Anm. 4, aaO, Paras. 59—61.

Generalsekretär U Thant spricht im Saal des Politischen Hauptausschusses der UN am Hauptsitz in New York zu den Delegierten der Jahrestagung des Weltverbandes der UN-Gesellschaften (WFUNA). Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist assoziiertes Mitglied und stellte gleichfalls eine Delegation.

