

# Die internationalen Organisationen

## Ihre Vorläufer und ihre Rolle in der gegenwärtigen Welt

DR. DR. ARTUR C. BREYCHA-VAUTHIER  
Botschafter der Republik Österreich

*Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hat das Jahr des zwanzigjährigen Bestehens der Weltorganisation zum Jahr der Internationalen Zusammenarbeit bestimmt. Eine internationale Zusammenarbeit ist nicht an das Bestehen internationaler Organisationen gebunden. Seit etwa 100 Jahren aber haben sich Zahl und Bedeutung internationaler Organisationen zunehmend vermehrt. Wie und warum sind sie entstanden, wie haben sie sich entwickelt, welche Bedeutung ist ihnen beizumessen, wie beeinflussen sie die internationale Zusammenarbeit? Das sind Fragen, auf die nachstehender Beitrag eine Antwort zu geben versucht. — Der Autor war jahrzehntelang leitender Direktor der großen Bibliothek des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Genf (siehe seinen Beitrag in VN Heft 1/64). Er ist mit den Grundfragen der internationalen Zusammenarbeit außergewöhnlich gut vertraut. Nach Erreichung der Altersgrenze im Jahre 1964 übertrug ihm die österreichische Regierung die diplomatische Vertretung für den Vorderen Orient mit dem Sitz in Beirut.*

### I

Ein bedeutender Dichter und Theologe hat einmal in einem Werk über den Heiligen Augustin festgestellt, unsere Zeit neige dazu, dem Weg, den man geht, mehr Aufmerksamkeit zu schenken als dem Ziel, das zu erreichen man sich gesetzt hat; es gebe also eine Vorliebe für die Forschung als Vorgang anstatt für die Ergebnisse. Diese Beobachtung mag das Interesse erklären, ja, man könnte schon sagen die Leidenschaft, die man in unseren Tagen den internationalen Fragen entgegenbringt. Das gilt sowohl für die erfahrenen Beobachter — die trained watchers — des internationalen Lebens als auch für die jungen Anfänger, zu schweigen von den Praktikern, d. h. uns allen, die wir am Rande unserer täglichen Arbeit versuchen, uns über den Weg, den wir zurücklegen, und über die wahrscheinliche Zukunftsentwicklung Rechenschaft abzulegen.

Offensichtlich liegt das Endziel, der Friede, noch verschwommen in weiter Ferne. Der Friede, gewiß, aber welches sind seine Voraussetzungen? Weltstaat oder von einem System der Koexistenz im Gleichgewicht gehaltene Blöcke? Eine föderative Lösung oder noch und immer wieder die Vereinten Nationen? Ähnliche Fragen stellen sich für die einzelnen Arbeitsgebiete der internationalen Organisationen: Abrüstung? Ja, sicher, aber nach welchem Verfahren?

Wenn wir daher den Weg studieren, den zurückgelegten und den vor uns liegenden, dann kommen wir zu Überlegungen, die in uns jene Umsicht ausbilden müssen, „durch die Ihr alles erkennen werdet, durch die Ihr mit dem Wissen um die Vergangenheit die Gegenwart ordnen und für die Zukunft Vorsorge treffen werdet“, wie es in einem alten Ritual heißt.

### II

Sehen wir zu, was uns diese alte Weisheit zu sagen hat, und beginnen wir mit der Zeit vor etwa 100 Jahren, als die ersten internationalen Büros und Vereinigungen entstanden. Einige von ihnen wirken noch heute neben den sogenannten „modernen“ internationalen Organisationen. Wir beginnen also unsere Betrachtungen mit einer Zeit, in der internationale Konferenzen noch als Heilmittel für Ausnahmesituationen angesehen wurden. Heute sind diese Konferenzen unser tägliches Brot geworden. Unter dem Titel „The 1978 International

Organizations founded since the Congress of Vienna“<sup>1</sup> — bis zu ihm geht die Gründung der ersten internationalen Organisation, der Zentralen Rheinschiffahrts-Kommission, zurück — hat die Union der Internationalen Organisationen (Union des Associations Internationales) einen Band veröffentlicht, in dessen Einleitung darauf hingewiesen wird, daß „dieses Buch gewiß kein Roman ist, wenn es auch eine außergewöhnliche Epoche aus der Geschichte der menschlichen Beziehungen enthüllt“.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gesellen sich zur Rheinschiffahrts-Kommission weitere Organisationen. Ein erster Typ beginnt sich unter dem Einfluß der fortschreitenden Intensivierung der menschlichen Beziehungen und des Ideenaustausches über die Staatsgrenzen hinweg abzuzeichnen. Neue internationale Flußkommissionen entstehen und — unter den ersten — der Internationale Telegraphenverein (1865) und der Weltpostverein (1874). Während aber die Kommissionen befugt waren, unmittelbar Verwaltungsakte zu tätigen, handelten die Büros nur durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten. In beiden Fällen ging es darum, auf internationaler Ebene Probleme zu lösen, die sich den verschiedenen Regierungen stellten und die ihrem Wesen nach weniger in den Bereich der traditionellen Diplomatie paßten. Dabei verfolgten diese Organisationen in den ihnen gesetzten Grenzen das Ziel, die Regierungen zu unterstützen und die Beziehungen zwischen ihnen zu erleichtern. Sie begannen bezeichnenderweise aber auch, obwohl viel schwächer als die Regierungen, von denen sie vollkommen abhängig waren, ein Eigenleben zu führen.

Professor Schwarzenberger hat sehr sachkundig in seiner gedankenreichen Studie über die internationalen Organisationen, die im Jahrgang 1960 von „Current Legal Problems“ erschienen ist, darauf aufmerksam gemacht, daß bereits zu jener frühen Zeit kluge Juristen wie Frédéric de Martens die internationalen Organisationen als Organe der internationalen Gemeinschaft auffaßten — unbeschadet ihrer Entstehung aus dem autonomen Willen der Mitgliedsstaaten. Das war ein sehr richtiger Gesichtspunkt, denn auf diesem Unterschied beruht die Bedeutung der internationalen Organisationen, denen es gelang, trotz aller Mannigfaltigkeit, und obwohl sie kaum Verbindung untereinander hatten, ein allgemeines Interesse zu erwecken. Dieses Interesse wurde wirksam, als es darum ging, diese frühen Organisationen in ein erstes weltweites System einzugliedern, in den Völkerbund. Wenn das europäische Konzert der Mächte zuvor hauptsächlich auf Kompromissen beruhte, so entwickelte sich nun die Zusammenarbeit als Grundlage. Gewiß war der Tätigkeitsbereich dieser Organisationen noch sehr eng, sowohl hinsichtlich des Umfangs der behandelten Themen wie der Zahl der Mitglieder. Universalität der Mitgliedschaft war anfangs nur das Kennzeichen der Organisationen mit rein technischer Zielsetzung. Erst seit den Haager Konferenzen von 1899 und 1907 zeigt sich der Zug zur Universalität auch auf dem Gebiet der Politik, und dieser Weg mußte schließlich zum Völkerbund führen.

### III

Welche Situation fand der Völkerbundspakt im Bereich der internationalen Zusammenschlüsse vor, als er mit Erfolg die erste ständige politische internationale Organisation mit universellem Auftrag schuf?

Wir sehen die Entstehung der ersten Fachorganisation, der Internationalen Arbeitsorganisation, und später die dem Völkerbund angeschlossenen Institute, unter ihnen als das wichtigste das Internationale Institut für Geistige Zusammenarbeit, dem Vorläufer der UNESCO. Andererseits wurden dem Völkerbund aufgrund des Artikels 24 seiner Satzung 6 internationale Büros, u. a. das Nansen-Büro für Flüchtlinge, unterstellt. Und schließlich wurde aus Gründen der Koordination beschlossen, die Präsidenten gewisser Organisationen vom Völkerbundsrat wählen zu lassen. Das System war also insgesamt sehr vielgestaltig. Man darf nicht übersehen, daß der Völkerbund viele Aufgaben hatte, die inzwischen von den weitgehend selbständigen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wahrgenommen werden; sein eigenes Arbeitsfeld war also vielseitiger als das der Vereinten Nationen.

Große Internationale Organisationen wie der Weltpostverein und der Internationale Fernmeldeverein sollten jedoch außerhalb des Völkerbundes bleiben; man versuchte, die anfallenden Probleme nicht durch eine strukturelle Eingliederung, sondern durch Konferenzen unter der Schirmherrschaft des Völkerbundes zu lösen. Damit waren natürlich erste Unzuträglichkeiten verbunden. Wenn zum Beispiel der Völkerbund Fragen der Luftfahrt behandeln wollte, mußte er die Luftpost ausklammern, denn dafür war der Weltpostverein zuständig. Noch ein Beispiel, diesmal aus dem folgenschweren Gebiet der allgemeinen Politik: Der Völkerbund war gezwungen, den Beitritt eines bestimmten neu entstandenen Staates abzulehnen, obwohl dieser bereits Mitglied einer internationalen Organisation, nämlich des Weltpostvereins, war, denn jener Staat war dadurch entstanden, daß ein Mitgliedsland des Völkerbundes militärisch besetzt und geteilt worden war.

#### IV

Das System der Vereinten Nationen hat diesem unlogischen Zustand ein Ende gemacht. Wir sehen heute eine strengere Auffassung am Werk, deren Hauptziel es ist, die Arbeit der Vereinten Nationen für die Erhaltung des Friedens auf allen Gebieten und durch alle Mittel zu unterstützen. Die Verwirklichung dieser Auffassung wurde im übrigen dadurch erleichtert, daß die USA zwar das Funktionieren des Völkerbundsystems genau beobachtet hatten, aber nicht Mitglied des Völkerbundes gewesen waren; sie konnten also in völliger Freiheit die Initiative ergreifen, nachdem sie einmal beschlossen hatten, Mitglied, und zwar ein sehr aktives Mitglied, der Vereinten Nationen zu werden. Die Grundkonzeption der Vereinten Nationen war einfach: Alle internationalen Organisationen mit weltweiten Aufgaben – mit Ausnahme einiger Verwaltungsorganisationen – sollten in das System der Vereinten Nationen eingegliedert werden. Dieses System sollte sich zudem nicht nur auf die internationalen *staatlichen* Organisationen stützen, die wir hier vor allem behandeln, sondern auch auf die *nichtstaatlichen* (Organisations non gouvernementales), die jetzt aufgrund eines in der Charta definierten Beratungsstatus in direkter Beziehung zu den Vereinten Nationen stehen. Wenn diese Organisationen den Beratungsstatus erhalten, werden sie in eine der drei Kategorien A, B, C eingeordnet, damit sie mit einer Rolle, die ihrer Bedeutung entspricht, an der Arbeit beteiligt werden können.

Die staatlichen Organisationen ihrerseits sind gemäß der Grundkonzeption der Charta der Vereinten Nationen teilweise umgestaltet worden. Die Geschichte dieser Umgestaltungen muß noch geschrieben werden<sup>2</sup>. Sie ist sehr interessant, vor allem sind es die Argumente darüber, ob bestimmte Organisationen den Vereinten Nationen angegliedert werden oder unabhängig bleiben sollten, zum Beispiel die Vereinigten Internationalen Büros für den Schutz des Geistigen Eigentums und für Urheberrechtsschutz. Interessant sind auch Fälle, in denen es darum geht, eine selbständige Organisation, die auch selbständig bleiben soll, mit geeigneten Sonderorganisationen der

Vereinten Nationen in Verbindung zu bringen. Ein Beispiel hierfür bietet die UNESCO und ihr Verhältnis zum Internationalen Erziehungsbüro.

#### V

Es gab also Organisationen, die in der Organisation der Vereinten Nationen aufgehen wollten, aber nicht zugelassen wurden, und andere, die es nicht wollten, weil ihre Sonderinteressen oder das Interesse des Landes, in dem sie ihren Sitz hatten, sich der Auflösung oder Überführung widersetzen. Schließlich darf man nicht vergessen, daß jede Auflösung oder Umwandlung einer solchen Organisation die Zustimmung einer mehr oder weniger wichtigen Zahl von Staaten voraussetzte, die das jeweilige internationale Gründungsabkommen unterzeichnet hatten und die nicht in allen Fällen Mitglieder der Vereinten Nationen waren. Trotz dieser Schwierigkeiten kann festgestellt werden, daß von 76 Organisationen, die in einer 1948 vom Generalsekretär aufgestellten Liste für die Umwandlung vorgesehen waren, 1956 nur noch 49 übrigblieben<sup>3</sup>.

So sehen wir, daß die Funktionen des Internationalen Büros für Technischen Unterricht von der ILO übernommen wurden, während das Zentralbüro für die Weltkarte im Maßstab 1 : 1 000 000 im Kartographischen Dienst des Sekretariats der Vereinten Nationen aufging. Fast zwei Jahre dauerte es, bis nach mühsamen Verhandlungen die Internationale Kommission für Strafrecht und Strafvollzug in die Vereinten Nationen eingegliedert werden konnte. Eine bezeichnende Entwicklung hat sich auf dem Gebiet der Landwirtschaft vollzogen: die FAO, gegründet 1946, übernahm das 1906 errichtete Internationale Landwirtschafts-Institut. In diesem Falle wurden die Verhandlungen dadurch erleichtert, daß die Verschmelzung mit der Verlegung der FAO von Washington nach Rom verbunden war, wo das aufgelöste Institut seinen Sitz hatte.

Neben dieser Konzentration universeller Gebilde sehen wir andere zwischenstaatliche Organisationen sich in regionalen Bereichen entwickeln. Dafür sind die europäischen Organisationen ein typisches Beispiel. Da sie regionalen Charakter haben und von den Vereinten Nationen unabhängig sind, aber viele Berührungspunkte mit ihnen haben, entstehen neue bedeutsame Probleme. Obwohl hier vertragliche Bindungen fehlen, sehen Übereinkünfte, oft von inoffiziellen Charakter, den Austausch von Beobachtern und Dienstleistungen vor, der besonders dank der Zusammenarbeit der Sekretariate nützlich ist. Manchmal erleichtern auch persönliche Beziehungen den Gang der Geschäfte, wenn zum Beispiel dieselben Delegierten zu den Kommissionen der Vereinten Nationen und zu den europäischen Organisationen entsandt werden.

Interessant ist die Behandlung der Atomfragen, seit sie in das Blickfeld der UNO getreten sind. Als im Jahre 1958 zwischen den Vereinten Nationen und der Internationalen Atomenergiebehörde ein Übereinkommen geschlossen werden mußte, wurde im Sekretariat eine bezeichnende Untersuchung angestellt. In ihr wurde dargelegt, daß sich die Verträge der Vereinten Nationen mit den Sonderorganisationen zuweilen merklich von den Absichten der Charta und sogar vom vereinbarten Text entfernten. Das Dokument spricht sich deshalb für elastischere Beziehungen aus.

Dieses Dokument vom 15. November 1958<sup>4</sup> erinnert daran, daß die Organe der Vereinten Nationen Unterorgane bilden können, also Ausschüsse, Kommissionen, ausführende und andere Organe. Allen diesen Unterorganen ist gemeinsam, daß sie von den Organen eingesetzt wurden, von denen sie abhängig sind, die ihnen Weisungen erteilen, sie umgestalten oder auch auflösen können.

#### VI

Neben diesen Organen stehen die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, so die Internationale Arbeitsorganisation,



Die Vorderansicht der Oper von San Franzisko, dem Hauptplatz der Verhandlungen über den Text der Charta der Vereinten Nationen.



die schon dem Völkerbund angegliedert war, und andere jüngere Gründungen, deren Arbeitsgebiete sich von der Medizin bis zur Post, von der See- und Luftfahrt bis zum Bankwesen und zur Meteorologie usw. erstrecken. Diese Organisationen wurden durch internationale Übereinkommen ins Leben gerufen. Sie haben ihre eigenen Organe. Die Beziehungen zu den Vereinten Nationen sind durch Sonderverträge geregelt, die ihre Rechte und Pflichten bestimmen, u. a. gegenseitige Unterstützung und Austausch von Informationen. Für einige Sonderorganisationen sind Maßnahmen vorgesehen, die auf die Bildung einer einheitlichen internationalen Beamtenschaft abzielen. Gemeinsame Richtlinien sollen gleiche Beschäftigungsbedingungen schaffen und damit Versetzungen von einer Organisation in eine andere erleichtern. Es wird auch angestrebt, die statistischen Dienste zu koordinieren und gewisse gemeinsame Verwaltungszweige und technische Dienste einzurichten. Und schließlich halten sich diese Organisationen in der Haushaltspraxis und der Finanzgebarung an einheitliche Richtlinien, die von den Vereinten Nationen empfohlen worden sind.

In der Praxis haben sich also für die Eingliederung neuer Organisationen in den Bereich der Vereinten Nationen verschiedene Formen eingebürgert, damit einerseits die Arbeitsgebiete vernünftig abgegrenzt und andererseits die Vereinten Nationen von den anderen Organisationen wirksam unterstützt werden können. Wenn eine zwischenstaatliche Organisation es als vorteilhaft ansieht, unabhängig zu bleiben, d. h. nur von ihren eigenen Organen abhängig zu sein, so bedeutet das zugleich, daß sie vor allem von den Staaten abhängt, die sie gegründet haben. Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, daß die Organisationen, die zur Familie der Vereinten Nationen gehören, in diesem übergeordneten Organ ein nützliches Gegengewicht sehen können; sie können so notfalls neue Entscheidungsfaktoren ins Spiel bringen, und

zwar sowohl die Bindungen bestehender Verträge mit anderen Sonderorganisationen – was günstiger sein kann als das Aushandeln von Verträgen von Fall zu Fall – als auch den Zugang zum Internationalen Gerichtshof.

Die Koordination kann auf zweierlei Art geschehen. Einerseits durch die Führungsgremien der Vereinten Nationen, also durch die Generalversammlung und besonders durch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der immer mehr zum Symbol der wachsenden Bedeutung des Fachmanns und der zahlreichen Wirtschaftsgutachten geworden ist, die in unserer Zeit auf nützliche Weise die schwindende politische Macht ersetzen. Der ECOSOC zentralisiert Tätigkeiten auf den verschiedensten Gebieten und erstellt einen gemeinsamen Arbeitsplan für die Priorität der Themen. Ein anderes Koordinierungsmittel sind die speziell zu diesem Zweck geschaffenen Gremien, so der Koordinationsausschuß für Verwaltungsarbeit, der aus den obersten Chefs der Sonderorganisationen unter dem Vorsitz des Generalsekretärs der Vereinten Nationen besteht. Er gibt diesen Spitzenfunktionären Gelegenheit zu einem ständigen Erfahrungsaustausch.

## VII

Hierhin gehört die Nennung eines Dokuments aus der Arbeit des Beratungsausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen<sup>5</sup>. Es untersucht die Möglichkeiten der Koordinierung und Zusammenlegung der oft räumlich getrennten Vertretungen der Vereinten Nationen, der Sonderorganisationen und der Organe für technische Hilfe der Vereinten Nationen mit nicht selten vielen Personen und in nicht wenigen Städten der ganzen Welt. Ein gemeinsamer Sitz würde die Arbeit dieser Vertretungen erleichtern und verbilligen und ihnen zugleich einen repräsentativeren Charakter geben, der für die Arbeit der Vereinten Nationen wünschenswert ist. Solche über die ganze Welt verteilte „Sitze der Vereinten

Nationen“ haben Bedeutung. Man braucht sich nur an das Wort Albert Schweitzers zu erinnern, daß es zwar die Menschen sind, die sich ihr Haus bauen, daß es dann aber oft der Einfluß des Hauses ist, dem die Menschen unterliegen. Der Grundgedanke bei aller Koordination auf diesem Gebiet wie auch anderswo besteht darin, daß kein einzelnes Amt auf der Welt denkbar ist, das in ständiger Weise, alle Aktivitäten auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit in seiner Hand zu vereinigen. Auf der anderen Seite wächst die Zahl der internationalen Organisationen, deren Gründung auf sehr verschiedene politische Erwägungen zurückzuführen ist, die sehr verschiedene Aufgaben haben, aber dennoch oft in Beziehung zueinander stehen. Das macht eine Verständigung mit Hilfe von Absprachen und Empfehlungen notwendig, und sei es nur, um im nationalen und im internationalen Bereich die Kompetenzen abzugrenzen. Hierfür sollte das Prinzip maßgebend sein, daß internationale Maßnahmen nur dann gerechtfertigt sind, wenn eine auf sich allein gestellte nationale Behörde mit dem betreffenden Problem nicht fertig wird. Diese Erwägung erklärt im übrigen, warum die Koordination unerlässlich, aber auch sehr wirksam ist, namentlich auf allen Gebieten, die mit der technischen Hilfe zu tun haben. So umrissen hat die Koordination also den zweifachen Sinn, Doppelarbeit zu vermeiden und eine Verständigung herbeizuführen, wenn es heißt, neuen Entwicklungen gemeinsam zu begegnen. Verständigung ist so wichtig, weil eine opponierende Organisation nicht durch Mehrheitsentscheidung gebunden werden kann.

### VIII

Wir haben also gesehen, daß sehr verschiedene Wege zu der jetzigen Situation geführt haben. Zuerst kam die Epoche der Organisationen, die keine Beziehungen zueinander hatten, die sich nur mit einem Teilausschnitt der internationalen Probleme befaßten und die kein Eigenleben führten, da sie in ihrer Existenz völlig vom Willen der Regierungen abhingen. Dann dehnt sich ihr Tätigkeitsfeld allmählich aus, die Organisationen nehmen Verbindungen zueinander auf und erhalten bald – was besonders bedeutsam ist – gewissermaßen eine dritte Dimension: sie gehen in die Tiefe, da sie nun Eigenleben haben. In dieser Phase stehen wir heute, in der Phase der Vereinten Nationen. Aber auch sie ist nur trotz aller Fortschritte, die sie gebracht hat, eine Etappe in der allgemeinen Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit.

Wenn man sich diese Entwicklung vergegenwärtigt, darf man das Erreichte nicht als ein logisches Ergebnis eines einheitlichen Planes ansehen. Oft wurde die Gründung selbst einer großen internationalen Organisation nur durch einige energische Personen betrieben und unter günstigen Umständen erreicht. Vielleicht besäßen heute auch die Fachleute für Wohnungsbau ihre Sonderorganisation im Rahmen der Vereinten Nationen, hätten sie das gleiche Geschick gezeigt wie die Experten für Landwirtschaft und Ernährung.

### IX

Mein oben gegebenes Bild von der Entwicklung der internationalen Organisationen ist nicht vollständig. Es gibt Erscheinungen, die sich in das bestehende System nicht einordnen lassen. Sie sind vorhanden, weil sie hier und dort geeignet sind, akute Probleme zu lösen. Hierher gehört zum Beispiel die „Präsenz“ der Vereinten Nationen in kritischen Gebieten, sei es durch die Entsendung und Anwesenheit eines persönlichen Vertreters des Generalsekretärs an Ort und Stelle, um zu versuchen, eine Kriegsgefahr zu bannen, oder durch die Einsetzung eines ständigen Organs, um die Voraussetzung für ein schnelles Eingreifen der UN zu schaffen. Das ist eine interessante und sehr wichtige Entwicklung, sie ist aber noch völlig im Fluß und deshalb noch nicht reif für eine systematische Behandlung.

Diese Praxis enthält für unsere Untersuchung aber einen wichtigen Gedanken. Diese auf die Entsendung von Beobachtern oder zeitweiligen Missionen beschränkte Präsenz der Vereinten Nationen könnte möglicherweise zur Errichtung ständiger Vertretungen in bestimmten als gefährlich anzusehenden Regionen führen. Es könnte letztlich ein weltweites Sicherheitsnetz, basierend auf dem *good will* der Vereinten Nationen, entstehen, wie ihn die Sonderorganisationen und die Technische Hilfe an vielen Stellen der Welt tagtäglich praktizieren. Ein solches Netz würde politische Bedeutung haben. Es könnte eine neue Form der internationalen Zusammenarbeit *sui generis* darstellen und die friedenserhaltende Funktion der Vereinten Nationen stärken.

Würde ein solch neuer Schritt der Weltorganisation von der Entwicklung der Stellung des Generalsekretärs abhängen? Es gibt einmal das bekannte Amt des Generalsekretärs, wie es die Charta vorsieht. Es gibt aber darüber hinaus die Rolle, die ihm durch den Auftrag der Mitgliedstaaten zugewachsen ist und die über seine „Normalfunktionen“ hinausgeht. An dieser Entwicklung kann man am besten die Wirksamkeit der Organisation der Vereinten Nationen als die eines diplomatischen Instruments ermessen<sup>6</sup>.

Solche von der Praxis bestimmten Situationen hat es in gewisser Weise in den internationalen Organisationen immer gegeben. Ich werde nie die Reaktion eines bekannten Völkerbundsjuristen auf meine Ankündigung, ein angesehener Professor des Völkerrechts plane eine größere Untersuchung über die *Lücken* der Völkerbundsatzung, vergessen. Diese Untersuchung sollte dann sozusagen als Leitfaden zur Ausfüllung der Lücken dienen. „Diese Unglücksmenschen“, sagte er, „wissen sie denn nicht, daß unsere Maschine nur dank der Lücken funktioniert?“ Auch für die Vereinten Nationen liegt in der Geschmeidigkeit der Charta ein unschätzbare Vorteil; er hat in mancher Hinsicht Entwicklungen ermöglicht, die ursprünglich kaum vorauszusehen waren.

Das Ziel ist, unsere Maschine so funktionsfähig zu machen, daß eine internationale Aktion schneller und wirksamer durchgeführt werden kann, als es Regierungen, wenn sie es wollten, möglich wäre. Das ist die logische Grundlage, auf der alle internationalen Organisationen beruhen.

Ich hatte früher in der internationalen Beamtenlaufbahn einen Kollegen, der die Gabe besaß, die manche hoch bewerten und deshalb auch bei Diplomaten ausgebildet sehen möchten, Aufgaben, von denen er nichts hielt, zu erledigen, und zwar gut zu erledigen. Er wurde ein ausgezeichnete Beamter des Völkerbundes, ohne an ihn zu glauben. Von seinen glänzenden Einfällen habe ich einen behalten, der des Nachdenkens wert ist. Er versuchte uns zu erklären, daß der Völkerbund als solcher gar nicht existiere. „Das, was existiert, das sind die Konferenzen und Ausschusssitzungen, die ähnlich den Speichen eines Rades, das man schnell genug dreht, den Eindruck eines festen Körpers erwecken. Auch die einander immer schneller folgenden Tagungen des Völkerbundes rufen diesen Eindruck hervor. Der Körper an sich hat indes keine Kraft, da es ihn als solchen nicht gibt.“

### X

Die internationalen Organisationen basieren auf Satzungen und anderen Rechtsurkunden; zahlreiche Texte entfalten große Beredsamkeit, um die Ziele der jeweiligen Organisation zu kennzeichnen. Trotz dieser schönen Rhetorik läßt sich aber die Konferenz einer internationalen Organisation nicht mit der gesetzgebenden Versammlung eines Staates vergleichen. Die Konferenz hat keine gesetzgebende Funktion, denn sie ist keine supranationale Regierung<sup>3</sup>. Jedesmal, wenn nach einem Kriege ein optimistischer Wind den internationalen Organisationen neue Möglichkeiten bringt, werden Bemühungen in dieser Richtung unternommen. Einige Organisationen haben sogar tatsächlich eine gewisse supranationale Autorität. Ich verweise auf gewisse Bestimmungen in den



Verträgen über die Montanunion und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Es gibt auch Beispiele in der Familie der Vereinten Nationen selbst, zum Beispiel in den Funktionen der Weltbank.

Wenn man die Dinge sieht, wie sie sind, bemerkt man, daß es gefährlich sein kann, an all die schönen Worte der internationalen Rechtsurkunden zu glauben. Es ist aber ohne Zweifel noch gefährlicher, den Fortschritt zu leugnen, der Tag für Tag vor unseren Augen bewirkt wird; es gibt genügend Beispiele dafür, wie unheilvoll es ist, neue Entwicklungen nicht zu erkennen. Eine Tatsache von ständig wachsender Bedeutung ist, daß für viele neue Länder die Sitzungen und der ganze Apparat der Vereinten Nationen nicht nur eine Realität bedeuten, sondern auch eine Frage des Prestiges sind. Die Zugehörigkeit zu den Vereinten Nationen ist für diese Länder gleichbedeutend mit ihrer jüngst errungenen Unabhängigkeit. Sie bezeugen damit ihre aktive Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit. Man soll das nicht unterschätzen, denn diese Länder sind die eigentlichen Empfänger der technischen Hilfe der Vereinten Nationen und deshalb an der Verbesserung der Arbeitsweisen oder an der Einführung von Neuerungen interessiert. Der Völkerbund mußte sich zu einem guten Teil darauf beschränken, eine zuverlässige Dokumentation zusammenzutragen und zu sichten und mit ihrer Hilfe Konferenzen vorzubereiten. Wir haben jetzt ein Stadium erreicht, in dem direkte Aktionen möglich sind.

## XI

Kehren wir zu den Problemen zurück, die unmittelbar mit der Arbeit unserer Organisationen zu tun haben. Wer den Gang der Ereignisse aus der Nähe verfolgt – als „handelnder Beobachter“, wie man in Amerika sagt –, kann aufgrund der tatsächlichen Lage bestätigen, daß ein bedeutsamer Fortschritt erzielt worden ist. In diesem Zusammenhang möchte ich auf eine Stelle in einer Rede hinweisen, die der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen am 1. Mai 1960 in Chicago gehalten hat<sup>7</sup>. Hammarskjöld sagt, man sei weit davon entfernt zu glauben, daß alles in der besten der Welten aufs beste bestellt sei, und fährt dann fort: „Die innerhalb und durch die Vereinten Nationen unternommenen Bemühungen sind ebenso notwendig, wie andere Versuche es waren. Und die Weiterführung unseres besonderen Experiments muß mit unserer ganzen Fähigkeit, unserer vollen Energie und unserer ganzen Hingabe verteidigt werden. In der Tat scheinen unsere bisherigen Anstrengungen schon neuen festen Boden für unsere zukünftige Arbeit gewonnen zu haben. Diese Ergebnisse dürften bleibenden Wert haben, selbst wenn politische Verwicklungen uns eines Tages zwingen sollten, wieder von vorne zu beginnen.“<sup>8</sup>

Ich habe die Probleme der Koordination skizziert, und es hat sich gezeigt, um welche enorme Arbeit es sich hierbei handelt. Diese ist gerechtfertigt, wenn große Aktionen ablaufen. Wenn es sich aber um eng begrenzte Gebiete handelt – man denke etwa an die regionalen Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, deren Aufgabe es ist, auf möglichst einfache Weise, in Zusammenarbeit mit staatlichen und privaten Organisationen, die nicht den Vereinten Nationen angehören, Wohnungsprobleme zu lösen –, so ist zu empfehlen, neue Organisationsformen zu erwägen, zum Beispiel eine Art gemischter Gremien, die in ihren Grenzen große Selbständigkeit hätten, die vielleicht leichter zu handhaben wären und die dank eines bescheidenen Apparates befriedigendere und schnellere Ergebnisse sicherten.

Ein Beispiel: Die Fortsetzung der technischen Hilfe, die immer bedeutsamer wird, verlangt neue Verfahrensweisen. Ein weiteres Problem drängt sich auf – es ist sehr umfassend und beginnt allenthalben, die besten Köpfe zu beschäftigen: Welches ist die optimale Größe einer Organisation für ein befriedigendes Arbeiten? Unter Umfang wird nicht nur

die Zahl der Mitarbeiter verstanden, ganz im Gegenteil<sup>9</sup>. Haben doch schon die klügsten Beobachter<sup>10</sup> aufgrund der Erfahrungen im Sekretariat des Völkerbundes festgestellt, daß wir offenbar in den Vereinten Nationen noch nicht das beste System gefunden haben, nach dem eine internationale Organisation mit Tausenden von Mitarbeitern funktionieren kann. Wir kennen ja auch im internationalen Leben genügend Beispiele für außerordentliche Arbeitsleistungen kleinerer Behörden, die überschaubar geblieben sind.

Hammarskjöld hat in der erwähnten großen Rede auf die allgemeine Tendenz hingewiesen, für jedes neue Arbeitsgebiet eine neue internationale Organisation zu gründen. Das paradoxe Ergebnis ist, daß die internationale Arbeit an Leistungsfähigkeit einbüßt, was sie an Umfang gewinnt. Hammarskjöld hat diesen Vorgang mit einem Baum verglichen, der durch ein Zuviel an Ästen schwächer wird. Andererseits aber hat er auch vor der umgekehrten Tendenz gewarnt, nämlich zuviele nicht zusammenpassende Tätigkeiten in einer Organisationsform zu vereinigen. Es ist also notwendig, den Mittelweg zwischen zwei Übeln zu finden.

In diesem Zusammenhang ist noch ein anderer interessanter Gedanke zu erwägen. Wir haben gesehen, welche Rolle die internationalen Vereinigungen gespielt haben und noch spielen und daß einige von ihnen unabhängig von den Vereinten Nationen geblieben sind. Es dürfte interessant sein, ihre Arbeitsweise und die der Vereinten Nationen zu vergleichen. So haben diese Vereinigungen zum Beispiel im Gegensatz zu den Vereinten Nationen eng begrenzte Tagesordnungen, die zudem politische Themen von vornherein ausschließen. Oder Vergleiche mehr technischer Art wie die Rolle des Sekretariats in einer internationalen Vereinigung im Vergleich zu der des Sekretariats der Vereinten Nationen und der Einfluß der Sekretariate auf die Satzung. Und last but not least der Vergleich der Verwaltungskosten, den die Mitgliedstaaten aufbringen müssen. Es wäre lehrreich zu wissen, welche Antworten etwa die Delegierten der Mitgliedstaaten und die Diplomaten auf all diese Fragen haben, und ob und an welchen Punkten ihnen Reformen angebracht erscheinen würden. Im internationalen Leben tätig zu sein bedeutet gewissermaßen, an der Peripherie der menschlichen Gesellschaft zu wirken, und da diese sich ständig weiterentwickelt, immer an der Grenze zum Unbekannten. Andererseits muß man billigerweise feststellen, daß unsere Probleme selten auf grundsätzlich neuen Tatsachen fußen. Neu ist aber fast immer die Anwendung von Präzedenzfällen und anderswo gemachten Erfahrungen auf neue Situationen.

## Anmerkungen:

- 1 „The 1978 International Organizations founded since the Congress of Vienna“, chronological list with an introduction by G. P. Speeckaert, Union of International Associations, Brüssel 1957 (Documents for the study of international non-governmental relations, No. 7, § 2.50).
- 2 Kotschnig, Walter M.: Problems of Co-ordination in: United Nations and Promotion of the General Welfare, Brookings Institution, Washington 1957.
- 3 Myrdal, Gunnar: Realities and Illusions in Regard to Inter-governmental Organizations. Oxford University Press, London 1955.
- 4 UN-Doc. A/C. 1/758.
- 5 UN-Doc. A/CN. 1/R. 431.
- 6 Kertesz, Stephen und M. A. Fitzsimons: Diplomacy in a Changing World, University Press, Notre Dame (Ind.) 1959, und im besonderen Kapitel IV in: The United Nations; auch Hammarskjöld, Dag: The Role of the United Nations; Sir Pierson Dixon: Diplomacy at the United Nations.
- 7 Hammarskjöld, Dag: The Development of a Constitutional Framework for International Co-operation in: United Nations Review, Juni 1960, S. 26–32.
- 8 Siehe Anm. 7 aaO, S. 28.
- 9 Kohr, Leopold: The Breakdown of Nations, Routledge, London 1957, und The Danger of Size... in: The Business Quarterly, University of Western Ontario, Sommer 1957.
- 10 Leveday, Alexander: Reflexions on International Administration, Clarendon Press, Oxford 1956; Giraud, Emile: Le Secrétariat des institutions internationales in: Académie de droit international, Recueil des cours 1951-52, S. 369–509.