wicklungsstrategie als die unseren, und wir sind bereit, im Rahmen der obenbeschriebenen Grundprinzipien unserer Politik und der Verfahrensweisen von sozialistischer Wirtschaft und sozialistischem Außenhandel zur Ausführung dieser Strategie für die Dritte Entwicklungsdekade beizutragen, wenn wir in dieser auch einige in politischer und sozialer Hinsicht schwache und verschwommene Stellen finden (wie aus den gemeinsamen Stellungnahmen der sozialistischen Länder zur Sache hervorgeht, die auf der 11. Sondertagung und der 35. ordentlichen Tagung der Generalversammlung abgegeben wurden[4]).

Um es konkret zu sagen: wir werden unsere Bemühungen um Entspannung und Abrüstung fortsetzen und somit auch das für die Entwicklungsländer günstige politische Klima schaffen, wobei gemäß dem Auftrag in Resolution 3093(XXVIII) der Generalversammlung vom 7. Dezember 1973[5] der Entwicklungsarbeit zusätzliche Mittel zufließen können, und wir werden unsere Anstrengungen im Kampf gegen Neokolonialismus, Diktate und Diskriminierung, Monopolmißbrauch und wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken fortführen. Wir werden den Entwicklungsländern nach unseren finanziellen und materiellen Fähigkeiten unsere Hilfe zur Kräftigung ihrer Wirtschaft und ihrer Eigenkapazität in den Bereichen Wissenschaft und Technik gewähren, sowohl für den öffentlichen wie für den genossenschaftlichen Sektor; wir sind bereit, mit ihnen auf dem Gebiet der Planung und bei der Erschließung von Rohstoffquellen unter ihrer nationalen Souveränität zusammenzuarbeiten. Zu diesem Zweck werden wir unsere Tätigkeit im Rahmen der zwischenstaatlichen Wirtschafts- und Handelsausschüsse intensivieren und dieses Netz erweitern, und wir werden neue langfristige Wirtschaftsabkommen mit Entwicklungsländern abschließen, darunter Rückzahlungsvereinbarungen. Die Hauptbereiche dieser Zusammenarbeit werden insbesondere Rohstoffe, Fertig- und Halbfertigwaren (einschließlich der Lieferungen zur Rückzahlung von uns gewährter Kredite), neue Kredite, Ausbildung von Spezialisten und Technologietransfer sein. Und wir werden auch den besonderen Problemen der am wenigsten entwickelten und geographisch benachteiligten Länder Beachtung schenken.

Der Hinweis scheint mir wichtig, daß dies echte Initiativen und nicht nur Absichtserklärungen sind. Die entsprechenden Maßnahmen zu ihrer Ausführung sind im Fünfjahresplan für die Jahre 1981—1985 vorgesehen, der kürzlich von unserem XXVI. Parteikongreß angenommen wurde.

Anmerkungen

1 UN-Doc. A/C.2/31/2 v. 4.10.1976, S.3.

2 Mitgliedstaaten des Rates sind Bulgarien, die Deutsche Demokratische Republik, Kuba, die Mongolei, Polen, Rumänien, die Sowjetunion, die Tschechoslowakei, Ungarn und Vietnam; eine Sondervereinbarung besteht mit Jugoslawien. An der 34. Ratstagung (17.—19.6.1980 in Prag) nahmen als Beobachter teil Äthiopien, Afghanistan, Angola, Jemen (Demokratischer), Laos und Mosambik.

3 UN-Doc.A/S-11/PV.4 v. 27.8.1980.

4 So finden wir, daß diese Strategie derart grundlegende Forderungen wie die nach nationaler Souveränität über die natürlichen Ressourcen, nach Kontrolle der transnationalen Konzerne sowie nach einem Verbot politisch begründeter Diskriminierung nur schwach zum Ausdruck bringt oder sie sogar beiseiteläßt. Die Festlegung der quantitativen Ziele für die Dritte Entwicklungsdekade scheint nicht in Verbindung mit den tatsächlichen nationalen Planungen der Entwicklungsländer erfolgt zu sein; Erscheinungen wie der Protektionismus oder der Abfluß von Kapital und Fachkräften werden nicht gebührend beachtet. Es fehlen genaue Vorstellungen, wie Resolution 3093(XXVIII) der Generalversammlung, die den wirtschaftlichen Gewinn der Entspannung für Entwicklungsländer behandelt (s. Anm.5), umzusetzen ist; die Rolle externer Faktoren beim Entwicklungsprozeß wird überschätzt, und anderes mehr.

5 ›Reduction of the military budgets of States permanent members of the Security Council by 10 per cent and utilization of part of the funds thus saved to provide assistance to developing countries‹.

Neue Elemente im Willensbildungsprozeß internationaler Wirtschaftsorganisationen

Strukturelle Neuerungen in den Satzungen von IFAD, UNIDO und Gemeinsamem Fonds

RÜDIGER WOLFRUM

1. Einführung in die Problematik

In der Staatenpraxis wird in jüngster Zeit denjenigen Regeln, die die Willensbildung in internationalen Organisationen steuern, zunehmende Bedeutung beigemessen. Es ist augenfällig, welch enorme Mühe und Zeit beispielsweise Staatenkonferenzen neueren Datums[1], die der Gründung internationaler Organisationen dienten, der Ausarbeitung entsprechender Normenkomplexe gewidmet haben. Die Strukturierung des Willensbildungsprozesses in internationalen Organisationen kann grundsätzlich auf zwei verschiedenen Ebenen erfolgen: Erstens durch eine Normierung des Abstimmungsverfahrens im eigentlichen Sinne — sie regelt dann die Mehrheitserfordernisse und die Verteilung der Stimmen unter die Mitglieder —; zweitens durch entsprechende Ausgestaltung der Organisation selbst. Hierüber wird die funktionelle Zuordnung einzelner Organe zueinander — Organ mit beschränktem Mitgliederkreis zu Plenarorgan — wie auch die Besetzung der Organe mit beschränktem Mitgliederkreis bestimmt. Beide Wege wurden von den Staatenkonferenzen in neuerer Zeit beschritten. Dabei wurden komplizierte Strukturen entwickelt. Die Schwierigkeiten, eine in dieser Hinsicht alle Staaten befriedigende Lösung herbeizuführen, haben gelegentlich den Abschluß der Gründungskonferenzen für internationale Organisationen verzögert. Dies gilt beispielsweise für die Konferenzen zur Gründung des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) wie auch für diejenige des Gemeinsamen Rohstoffonds, dem die Bundesrepublik Deutschland kürzlich beigetreten ist[2]. Beide Organisationen sollen, neben der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), im Vordergrund der folgenden Erörterung stehen. Denn die für diese drei Organisationen geschaffenen Strukturen lassen eine Entwicklung erkennen, die geeignet ist, die internationalen Beziehungen in institutioneller Hinsicht in neue Bahnen zu lenken.

Der Grund dafür, daß dem organisationsinternen Willensbildungsprozeß ein derartiger Stellenwert beigelegt wird, ist zweifelsohne in der wachsenden Bedeutung der internationalen Organisationen für die zwischenstaatlichen Beziehungen zu suchen. Diese werden immer weniger durch bilaterale Verhandlungen einzelner Staaten, sondern zunehmend auf multilateraler Ebene gestaltet, wobei internationale Organisationen dafür den entsprechenden institutionell verfestigten Rahmen bilden. Zudem übernehmen internationale Organisationen vor allem auf dem wirtschaftlichen Sektor — mit Rücksicht auf die weltweiten Wirtschaftsverflechtungen — Koordinations- und Lenkungsaufgaben. In dem Maße, in dem aber der einzelne Staat die Möglichkeit verliert, seine Interessen eigenständig gegenüber anderen Staaten in Einzelverhandlungen zum Tragen zu bringen und in ein Geflecht multilateraler Verhandlungen einbezogen wird, wächst sein Bedürfnis nach einem zumindest prozeduralen Schutz seiner Interessen und Rechte. Insofern ist die Ausgestaltung des innerorganisatorischen Willensbildungsverfahrens stets unter dem Gesichtspunkt einer Rechts- und Interessensicherung zu sehen. Das Bedürfnis nach entsprechenden Sicherungsmechanismen verstärkt sich, je stärker die betreffende

internationale Organisation die in ihr zusammengeschlossenen Mitglieder zu binden vermag. Insofern besteht stets ein direkter Zusammenhang zwischen der Struktur des Willensbildungsprozesses einer internationalen Organisation und deren Funktionen[3].

In diesem Zusammenhang ist noch ein weiterer Gesichtspunkt zu beachten: Es gelingt den Gründungskonferenzen häufig nicht, die Funktion der betreffenden Organisation anders als nur mit programmatischen Leitlinien zu umschreiben. Die Auseinandersetzung über die Modalitäten der Mittelvergabe bei den internationalen Finanzierungsinstituten oder aber über die Art und Weise, wie die betreffende internationale Organisation ihre Beratungs- oder Koordinierungsfunktion wahrnehmen wird, bleibt ihr selbst überlassen. Damit werden die Beratungen der entsprechenden Gründungskonferenzen zwar entlastet, im Grunde genommen findet hier aber nur eine Verlagerung der Probleme in die betreffenden internationalen Organisationen statt, wobei dadurch das Bedürfnis nach einer die einzelstaatlichen Belange berücksichtigenden Struktur des innerorganisatorischen Willensbildungsprozesses verstärkt wird.

Bei der Analyse des Willensbildungsprozesses internationaler Organisationen[4] unter dem Gesichtspunkt der Rechts- und Interessensicherung ist zu berücksichtigen, daß dieses Problem erst mit der Abkehr von dem Einstimmigkeitsprinzip relevant geworden ist. Unter der Herrschaft dieses Prinzips bedurfte es keines einzelstaatlichen Interessenschutzes, denn Einstimmigkeit bedeutet Vetorecht[5]. Letztlich maskiert das Einstimmigkeitsprinzip jedoch die Macht- und Interessenunterschiede zwischen den Staaten. Nicht umsonst wurde deshalb argumentiert, daß die Forderung nach Einstimmigkeit praktisch auf das Bekenntnis hinausläuft, daß eine Organisation der Staatengemeinschaft ausgeschlossen ist[6].

Mehrheitsprinzip bedeutet die Möglichkeit, überstimmt zu werden. Deshalb setzt die Anwendung des reinen Mehrheitsprinzips in internationalen Organisationen, die über mehr als reine Beratungsfunktionen verfügen, voraus, daß ein Minimum an Interessengemeinsamkeiten besteht, das zumindest die Beachtung vitaler Belange jedes einzelnen Mitgliedes sichert[7]. Von einer derartigen Interessenkongruenz kann bei den neueren internationalen Organisationen mit wirtschaftlicher Zielsetzung nicht gesprochen werden. Daher finden wir beispielsweise auch in den Statuten dieser Organisationen Vorkehrungen zur Rechts- und Interessensicherung bestimmter Staatengruppen.

2. *Strukturelemente des Willensbildungsprozesses in konventionellen internationalen Wirtschaftsorganisationen*

Bevor jedoch auf die für die drei Organisationen IFAD, UNIDO und Gemeinsamer Rohstoffonds geschaffenen Strukturen eingegangen wird, soll zunächst, um den Blick für die folgenden Erörterungen zu schärfen, skizziert werden, welche Formen der Rechts- und Interessensicherung sich in internationalen Wirtschaftsorganisationen entwickelt haben. Dem angesprochenen Sicherungszweck dienen, ganz allgemein gesprochen, die Einführung qualifizierter Mehrheiten, die unterschiedliche Gewichtung des Stimmrechts einzelner Staaten, die Überrepräsentation bestimmter regional oder interessenmäßig gegliederter Staatengruppen in Organen mit beschränktem Mitgliederkreis, die Zuerkennung fester Sitze an bestimmte Staaten in derartigen Organisationen, die Abstimmung nach Gruppen und das Konsensprinzip. Den genannten Strukturelementen ist gemeinsam, daß sie bestimmten Staaten oder Staatengruppen mit Rücksicht auf die von diesen vertretenen Interessen im Rahmen des Willensbildungsprozesses einer internationalen Organisation ein stärkeres Stimmengewicht beimessen als dies ihrem rein numerischen Gewicht entspricht. Dies heißt, entscheidend in dem Willensbildungsprozeß dieser internationalen Organisation ist nicht die Zahl der Staaten, sondern die Gewichtung von Interessen.

Soweit qualifizierte Mehrheiten vorgeschrieben werden, ist es in der Regel die Zweidrittelmehrheit. Gelegentlich werden aber höhere Mehrheiten verlangt. So sieht beispielsweise das Statut des Internationalen Währungsfonds (IMF) für bestimmte Grundsatzentscheidungen eine Mehrheit von 85 vH vor, was den Vereinigten Staaten, die über 20 vH der Stimmen verfügen, ein Vetorecht einräumt. Die Kombination von einer extremen Mehrheitsanforderung und einer Stimmengewichtung bewirkt insofern eine sehr weitgehende Form des Interessenschutzes.

Es liegt auf der Hand, daß die angesprochene Sicherungsfunktion qualifizierter Mehrheiten auf der negativen Entscheidungsmacht beruht, die es der qualifizierten Minderheit gestattet, Entscheidungen trotz ihrer numerischen Schwäche zu verhindern.

Eine direkte Stimmenwägung findet sich in den Abstimmungsverfahren der Organisationen der Weltbankgruppe und des IMF[8]. Ausschlaggebend für die Stimmenzuteilung an die einzelnen Mitglieder in der Weltbank, der Internationalen Finanzkorporation (IFC) und dem Internationalen Währungsfonds ist deren jeweiliger Finanzbeitrag. Jedes Mitglied verfügt über 250 Basisstimmen plus einer zusätzlichen Stimme für einen bestimmten Teil seiner Einlage. Das Ergebnis dieser Stimmenhäufung ist, daß beispielsweise sechs der insgesamt 135 Mitglieder der Weltbank — die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Japan, Frankreich und Kanada — über mehr als 50 vH der Stimmen in dem Gouverneursrat verfügen. Die USA vereinigen auf sich allein 70833 Stimmen, das sind 21 vH der Gesamtstimmen, im Vergleich zu den Malediven, die nur über 0,08 vH der Stimmen (256) verfügen. Damit sind die genannten sechs Industriestaaten theoretisch in der Lage, den Willensbildungsprozeß im Gouverneursrat der Weltbank — dies gilt auch für den Internationalen Währungsfonds — zu steuern, da hier die Entscheidungen mit einfacher Mehrheit gefällt werden. Soweit also in diesen Organisationen mit einfacher Stimmenmehrheit entschieden wird, wirkt sich dies zusammen mit der starken Stimmengewichtung zugunsten der genannten sechs wirtschaftlich starken, kapitalexportierenden und zu Lasten der kapitalimportierenden Länder aus.

Eine gewisse Relativierung erfährt die Stimmengewichtung, da die meisten Entscheidungen sowohl in der Weltbank wie auch dem Internationalen Währungsfonds ohne formelle Abstimmung, das heißt im Konsens verabschiedet werden[9], so daß die Entscheidungsmacht der diese Organisationen kontrollierenden Industriestaaten nicht voll zum Tragen kommt.

Erwähnt wurde schon, daß den Mitgliedern der genannten Organisationen Basisstimmen unter Durchbrechung des Prinzips der Stimmenwägung zugewiesen werden. Dies bedeutet eine Reverenz gegenüber dem Prinzip der Staatengleichheit. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß in der Weltbank und in dem Internationalen Währungsfonds nur etwa 10 vH der Gesamtstimmenzahl unter diesem Gesichtspunkt verteilt werden. Dieser Prozentsatz ist ein wesentlicher Gradmesser, inwieweit das Willensbildungsverfahren derartiger internationaler Organisationen auf der Basis der vertretenen Interessen oder unter dem Gesichtspunkt der Staatengleichheit strukturiert ist.

Dem Vorbild der Weltbank folgen prinzipiell — was die Stimmenwägung angeht — die meisten der regionalen Entwicklungsbanken[10] sowie der von den OPEC-Staaten gegründete Entwicklungsfonds[11]. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Entwicklungsländer sich stets gegen jede Form der Stimmengewichtung ausgesprochen haben, in der sie eine Verletzung des Prinzips der Staatengleichheit sehen. Allerdings ist hier der Zusammenhang zwischen Stimmrecht und Finanzeinlage weniger stark ausgeprägt. Eine Ausnahme bildet insofern die Interamerikanische Entwicklungsbank[12], bei der die Stimmenverteilung zu über 93 vH an die Finanzeinlage geknüpft ist und die Vereinigten Staaten über mehr als 35 vH der Stimmen und damit über eine Sperrminorität verfügen[13]. Die Asiatische Entwicklungsbank[14] — sie steht auch Staaten außerhalb der Region offen — wählt einen etwas anderen Weg, indem sie in der Satzung festschreibt, daß mindestens 20 vH der Stimmen gleichmäßig unter die Mitglieder verteilt werden müssen. Zweifelsohne war diese ausgeprägte Stimmengewichtung notwendig, um westliche Industrie-

staaten als Geldgeber zu gewinnen. Aber auch die Afrikanische Entwicklungsbank[15], in der nur Entwicklungsländer Afrikas vertreten sind, verzichtet nicht auf das Mittel der Stimmenwägung. Nach ihrer Satzung werden immerhin noch etwa ein Drittel der Stimmen gemäß der Einlage der Staaten verteilt. Die einzige Ausnahme bildet insofern die Zentralamerikanische Bank für wirtschaftliche Integration[16], die jedoch von ihren Mitgliedern Einlagen in gleicher Höhe verlangt. Angesichts dessen verliert das im Rahmen der Forderung nach einer neuen Wirtschaftsordnung von den Entwicklungsländern vorgetragene Verlangen nach einer Aufgabe der gewichteten Stimmenrechte zugunsten der Industriestaaten ein wenig an Überzeugungskraft.

Eine mittelbare Stimmengewichtung ist in der Errichtung von Organen mit beschränktem Mitgliederkreis zu sehen, wenn in ihnen bestimmte Staatengruppen überrepräsentiert sind. Wegen des in den Vereinten Nationen herrschenden Prinzips der ›gerechten geographischen Verteilung‹ wird auf Regionalgruppen abgestellt[17]. In der Praxis begünstigt dieses Besetzungsverfahren die Gruppe der osteuropäischen sozialistischen Staaten sowie diejenige der westlichen Industrieländer[18].

Als Beispiel für eine darüber hinausgehende Überrepräsentation bestimmter Staaten in den angesprochenen Organen kann auf die Zusammensetzung des Direktoriums der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds verwiesen werden. Bei beiden Organisationen haben die fünf Staaten mit dem größten Kapitalanteil das Recht, jeweils einen der Direktoren zu benennen, während die übrigen von dem Gouverneursrat gewählt werden müssen. Das hat beispielsweise zur Konsequenz, daß elf der Direktoren von den Industriestaaten und nur neun von den Entwicklungsländern gestellt werden.

Verstärkt werden kann theoretisch die Bedeutung einer derartigen Überrepräsentation, wenn diesem, so zusammengesetzten Organ gegenüber dem alle Staaten umfassenden Plenarorgan der betreffenden Organisationen ein eigenständiges Gewicht zuerkannt wird. Auffälligerweise verzichten die bislang als Beispiele herangezogenen Satzungen der Weltbank und des IMF auf dieses Strukturelement. Dies läßt sich daraus erklären, daß die Interessen der Kapitalgeber bereits in dem Plenarorgan gesichert wurden und es einer weiteren Interessensicherung durch eine entsprechende Organstruktur nicht bedurfte. Als Gegenbeispiel mag hier die Satzung der Europäischen Investitionsbank dienen[19], die dem Direktorium die alleinige Entscheidung über die Kredit- und Bürgschaftsvergabe sowie die Aufnahme von Anleihen zuweist. Der Grund dafür ist darin zu sehen, daß in dem Gouverneursrat der Europäischen Investitionsbank alle Staaten mit gleicher Stimme vertreten sind, während nur für das Direktorium eine Stimmengewichtung erfolgt.

Diese Konsequenzen aus der Kompetenzverteilung zwischen Organen mit verschiedenem Mitgliederkreis erkennend geht eine der Forderungen der Entwicklungsländer — mit der sie sich übrigens für neue internationale Organisationen weitgehend durchzusetzen vermochten — dahin, die Willensbildung bei den jeweiligen Plenarorganen zu konzentrieren.

Eine andere Form der Staatengruppenbildung strukturiert den Willensbildungsprozeß in internationalen Rohstoffabkommen, soweit sie über eine Organisation verfügen[20]. Für die Abstimmungen in den entscheidenden Beschlußgremien — zum Beispiel Zinn-[21], Kaffee-[22] und Olivenölrat[23] —, deren Aufgabe es bekanntlich ist, durch Eingriffe in das Marktgeschehen die Rohstoffmärkte zu stabilisieren, verfügen Exporteure und Importeure bzw. Erzeuger und Verbraucher als Gruppe über die gleiche Stimmenmacht, wobei innerhalb der Gruppe das Stimmengewicht jedes einzelnen Staates unter Berücksichtigung seines Anteils an Einfuhr oder Ausfuhr bestimmt wird.

Als letztes der gebräuchlichen Strukturelemente, das der Rechts- und Interessenwahrung in dem Willensbildungsprozeß internationaler Organisationen dient, und das zunehmend an Bedeutung gewinnt, sei das Konsensprinzip genannt[24]. Bislang enthalten die Satzungen und Verfahrensordnung internationaler Organisationen keine inhaltliche Umschreibung dessen, was als Konsens zu verstehen ist. Definitionen finden sich jedoch, was in der Regel übersehen wird, in den Statuten des Rindfleisch-[25] und des Milchrates[26] — beides Institutionen des GATT. Eine Umschreibung des Konsensprinzips unternahm nun die noch nicht abgeschlossene III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen. Danach bedeutet Konsens das Fehlen eines formellen Widerspruchs. Diese Definition ist keinesfalls eine Selbstverständlichkeit. Es hat Ansätze gegeben, auch dann von einem Konsens auszugehen, wenn nur eine geringe Anzahl von Staaten einer Entscheidung widerspricht[27]. Es mag vielleicht auf den ersten Blick nicht einleuchten, daß das Konsensprinzip der Rechts- und Interessenwahrung dient. Man muß sich aber verdeutlichen, daß bei dem Konsens- ebenso wie bei dem Einstimmigkeitsprinzip sich die negative Entscheidungsmacht eines einzelnen Staates gegenüber der positiven Mehrheit durchzusetzen vermag. Daß dennoch Unterschiede zwischen Konsens- und Einstimmigkeitsprinzip bestehen, soll nicht geleugnet werden. Dennoch rechtfertigt der mit dem Konsensprinzip erzielte Rechts- und Interessenschutz eines einzelnen Staates den Befund, daß insoweit ein Rückfall in die Zeit des Völkerbundes erfolgt. Die Entwicklungsländer haben sich — da das Konsensprinzip darauf angelegt ist, daß sie ihr numerisches Übergewicht in den internationalen Organisationen nicht zum Tragen bringen — vehement gegen die Einführung des Konsensprinzips gewandt[28]. Praktiziert wurde es erstmals in dem Sonderausschuß für völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen der Staaten und dem Weltraumausschuß. Es ist kennzeichnend, daß beide Ausschüsse vornehmlich unter dem Eindruck der Konfrontation der beiden Supermächte standen. Letztlich geht die Einführung des Konsensprinzips auf einen Wunsch der Sowjetunion zurück.

3. Rechts- und Interessensicherung oder Staatengleichheit als Strukturprinzip für die Willensbildungsprozesse

Läßt man die hier bislang kursorisch angesprochenen Satzungen und die von ihnen vorgesehene Struktur des organisationsinternen Willensbildungsprozesses Revue passieren, so wird offenbar, daß hier weniger der Zahl der sich für und gegen eine Entscheidung zusammenschließenden Staaten als den dahinter stehenden Interessen das entscheidende Gewicht beigemessen wird. Dabei dominiert bei den Finanzorganisationen eindeutig das Interesse der Geberländer. Ganz offenkundig ist dies für die Organisationen der Weltbankgruppe und den Internationalen Währungsfonds. Es gilt dies aber auch für alle weiteren internationalen Organisationen, deren Struktur von antizipierten Interessengegensätzen geprägt wird, wie die Internationale Arbeitsorganisation, die Internationale Atomenergie-Organisation und die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation, um nur wenige Beispiele zu nennen. Wollte man — nur als Hypothese — eine Organisation schaffen, die den Rechts- und Interessenschutz in extremer Weise verwirklicht, so müßte diese wie folgt aufgebaut sein: Gewichtung des Stimmrechts im Plenum, Verlagerung entscheidender Fragen in ein Organ mit beschränktem Mitgliederkreis, in dem die zu schützenden Interessen überrepräsentiert werden. Potenziert werden könnte der Interessenschutz durch ein entsprechendes Abstimmungsverfahren.

Die Entwicklungsländer haben sich mit zunehmendem Nachdruck gegen jede institutionelle Rechts- und Interessensicherung in internationalen Organisationen gewandt, soweit dies die Begünstigung einer numerisch kleineren Staatengruppe gegenüber der Mehrheit zur Konsequenz hat. Artikuliert wurde dies — auf breiterer Basis — erstmals[29] in der berühmt gewordenen Erklärung der ›Gruppe der 77‹ auf UNCTAD I (1964), der die Gruppe bekanntlich ihren Namen verdankt, obwohl ihr nun rund 120 Staaten zuzurechnen sind. Seitdem ist das Verlangen nach institutionellen Veränderungen in den internationalen Wirtschaftsorganisationen fester Bestandteil aber auch der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen artikulierten Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung geworden[30]. In der ›Erklärung der Vereinten Nationen über die Errichtung

einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung‹ findet sich beispielsweise das Postulat nach einer vollen und effektiven Beteiligung aller Staaten auf der Basis der Gleichberechtigung bei der Lösung der weltwirtschaftlichen Probleme, das vor allem in den Wunsch nach einer institutionellen Neuordnung des Welternährungssystems einmündet. Das Postulat nach einer gleichberechtigten Beteiligung aller Staaten in dem Willensbildungsprozeß internationaler Organisationen wurde in der ›Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten‹ unter ausdrücklichem Hinweis auf das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten dogmatisch untermauert. Gebräuchlich ist durchaus auch die Formulierung, es gelte die internationalen Organisationen zu demokratisieren[31].

Auf die bestehende Organisationsstruktur der Vereinten Nationen und die internationalen Wirtschaftsorganisationen vermochten die Entwicklungsländer bislang keinen Einfluß zu nehmen[32]. Sie zielen letztlich darauf ab, der Generalversammlung der Vereinten Nationen und UNCTAD die Kompetenz zur Formulierung der Grundsätze für Weltwährungs-, Welthandels- und Finanzierungsfragen zu übertragen, und zwar mit Bindungswirkung für das gesamte System der Vereinten Nationen. Das würde bedeuten, daß den Entwicklungsländern — kraft der Mehrheitsverhältnisse in diesen Gremien — bei der Gestaltung der weltwirtschaftlichen Grundsätze eine Schlüsselrolle zukäme.

4. Die Ausgestaltung der Willensbildungsprozesse für IFAD, UNIDO und Gemeinsamen Rohstoffonds

Mit Rücksicht auf ihren Fehlschlag, die bestehenden Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zu ändern, stellt sich die Frage, ob es den Entwicklungsländern gelungen ist, ihre institutionellen Vorstellungen in bezug auf diejenigen drei Organisationen durchzusetzen, deren Entstehung auf die Bestrebungen zurückzuführen ist, die Weltwirtschaftsordnung neu zu gestalten. Wäre dies der Fall, so dürften sie über keinen der besprochenen Mechanismen zur Rechts- und Interessensicherung verfügen und müßten in dem Willensbildungsverfahren allein das numerische Gewicht ausschlaggebend sein lassen. Der strukturelle Unterschied zu der vorhin als Hypothese skizzierten, ganz auf die Interessensicherung ausgerichteten Organisation liegt auf der Hand. Insofern sind die Satzungen von IFAD, UNIDO und dem Gemeinsamen Rohstoffonds ein Test, inwieweit die Bestrebungen um eine neue Weltwirtschaftsordnung institutionell verwirklicht wurden.

Wenden wir uns zunächst dem *Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung* zu[33]. Er wurde unter dem Eindruck der Welternährungskrise geschaffen. Die Initiative hierzu ging von der 4. Tagung der Blockfreien in Algier (1973) aus, die die Einberufung einer Welternährungskonferenz befürwortete. Diese forderte die Errichtung eines Koordinierungsgremiums (Welternährungsrat) und einer Finanzorganisation, des Fonds[34].

IFAD hat die Aufgabe, die Nahrungsmittelerzeugung in den Entwicklungsländern — vor allem in den am wenigsten entwickelten Staaten — durch Vergabe billiger Kredite und verlorener Zuschüsse zu steigern, um die Ernährungssituation in diesen Ländern zu verbessern. Er verfügt über ein Kapital von 1 Mrd US-Dollar, das aus Mitgliederbeiträgen stammt.

Insofern handelt es sich bei IFAD neben dem Internationalen Währungsfonds und den drei Organisationen der Weltbankgruppe um das fünfte Finanzinstitut im Verbande der Vereinten Nationen. Auffallend ist die ausgeprägte gruppenmäßige Gliederung von IFAD, die seinen Willensbildungsprozeß entscheidend prägt und ihn deutlich von den bislang besprochenen Verfahren abhebt. Zu unterscheiden sind die Gruppe der westlichen Industriestaaten, die OPEC-Staaten und die Gruppe der Entwicklungsländer. Die Kategorien I und II umfassen die Geldgeber der Organisation, zur Gruppe III gehören die Empfänger. Diese Gruppen entsprechen nicht ganz dem herkömmlichen Muster. So fehlen in Kategorie I Griechenland, Portugal und die Türkei, die sich als Empfänger einstuften, in Kategorie II fehlt das

Das Abkommen über den Gemeinsamen Rohstoffonds wurde namens der Bundesrepublik Deutschland am 10. März 1981 von Botschafter Rüdiger Freiherr von Wechmar in Gegenwart des Rechtsberaters der Vereinten Nationen, Untergeneralsekretär Erik Suy, unterzeichnet. Der Abkommenstext war am 27. Juni 1980 nach vierjährigen Verhandlungen unter der Schirmherrschaft von UNCTAD von einer Staatenkonferenz gebilligt und am 1. Oktober zur Unterzeichnung aufgelegt worden. Mitte März hatten 27 Staaten unterzeichnet; ratifiziert hat Indonesien.

OPEC-Land Ecuador, das ebenfalls zu den Empfängern zählt. Schließlich gehört noch Rumänien[35] als einziges Mitglied der osteuropäischen sozialistischen Staaten zu der Kategorie der Entwicklungsländer.

Die von den Kategorien I und II erbrachten Finanzleistungen sind, entgegen einer ursprünglichen Vereinbarung, nicht ganz identisch[36]. Auf Gruppe I entfallen 567 Mill Dollar (USA: 200 Mill, Bundesrepublik Deutschland: 55 Mill Dollar), auf Gruppe II 435 Mill und auf Gruppe III 9 Mill US-Dollar, wobei Mexiko allein 5 Mill Dollar davon trägt. Die Kategorisierung der Gründungsmitglieder erfolgt im wesentlichen durch Selbsteinschätzung[37]. Die Einstufung eines neuen Mitgliedes geschieht mit dessen Zustimmung und mit Zweidrittelmehrheit durch den Gouverneursrat, das Plenarorgan. Den Gruppen wird also kein Kooperationsrecht zuerkannt, was dem System an sich entsprochen hätte.

Trotz der unterschiedlichen Finanzleistungen verfügen die Gruppen über gleiche Stimmkontingente in dem Gouverneursrat — nämlich je 600 — und haben als Gruppe Anspruch auf die gleiche Anzahl der Sitze in dem Verwaltungsrat, der 18 Mitglieder umfaßt.

Auch der IFAD verzichtet nicht auf eine Gewichtung des Stimmrechts, jedoch enthält diese hier eine ganz eigene Note. Denn die Stimmengewichtung erfolgt innerhalb der Gruppen I und II — die Entwicklungsländer in Gruppe III verteilen die Stimmen gleichmäßig unter sich —, und zwar durch die Gruppen selbst. Dabei werden in der Gruppe der Industrieländer 17,5 vH und in der Kategorie der OPEC-Staaten 25 vH der Stimmen gleichmäßig unter die Gruppenmitglieder, der Rest jedoch in dem Verhältnis der Beiträge zueinander verteilt. Diese Quoten unterscheiden sich nur graduell von dem Weltbankschlüssel. Nun erfolgt jedoch die Abstimmung sowohl in dem Gouverneursrat wie

auch in dem Verwaltungsrat nicht gruppenweise, sondern nach Einzelstaaten, mit der Folge, daß auch hier wieder die USA wie schon in den besprochenen Finanzierungsinstituten über ein höheres Stimmengewicht als ein einzelnes Entwicklungsland verfügt. Hinzu kommt, daß sich 20 Industriestaaten, aber 59 Staaten als Gruppe III in die ihnen zugewiesenen 600 Stimmen teilen müssen. Damit drängt sich die Frage auf, welche Bedeutung dann noch der Kategorisierung zukommt. Zweifelsohne wird mit dem gewählten Abstimmungsverfahren der Forderung der Entwicklungsländer nach ›one State, one vote‹ nicht Rechnung getragen. Sie haben dementsprechend auch diese Lösung — die immerhin auf einen Vorschlag Saudi-Arabiens zurückgeht[38] —, kritisiert[39]. Auf der anderen Seite ist es den Entwicklungsländern in IFAD als der ersten Finanzorganisation gelungen, trotz unterschiedlicher Finanzeinlage (1 : 63) eine gruppenmäßige Parität zu den Industriestaaten herbeizuführen. Allerdings vermögen sie nicht — auch nicht zusammen mit den OPEC-Staaten — den Fonds völlig zu kontrollieren, da der Verwaltungsrat mit Dreifünftelmehrheit entscheidet und Gouverneursrat und Verwaltungsrat nur beschlußfähig sind, wenn mindestens die Hälfte der Stimmen aus jeder Kategorie teilnehmen. Damit kommt jeder Gruppe praktisch ein Gruppenveto zu. Insofern kann man sagen, daß das Willensbildungsverfahren von IFAD durch eine Gruppenparität charakterisiert wird und die Zusammenarbeit zwischen den Gruppen voraussetzt. Betont wird dies durch die Geschäftsordnung von IFAD, die eine Verpflichtung enthält, Entscheidungen möglichst im Konsens zu fällen.

Die Gründung der *Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung*[40], der zweiten in diesem Zusammenhang zu behandelnden Organisation, weist insofern eine Besonderheit auf, als hierdurch das Spezialorgan gleichen Namens in eine Sonderorganisation mit ausgebauter Organstruktur und eigenen Finanzquellen umgewandelt werden soll. Erstmalig gefordert wurde diese Umwandlung in Deklaration und Aktionsplan zur industriellen Kooperation und Entwicklung von der II. Generalkonferenz der UNIDO 1975, in denen wesentliche Elemente der Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung enthalten sind[41].

Hauptziel der Organisation ist die Förderung und Beschleunigung der industriellen Entwicklung in den Entwicklungsländern, »um zur Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung beizutragen«[42]. Der Stellenwert der Organisation im Rahmen der Bestrebungen um eine neue Weltwirtschaftsordnung ist damit evident.

Anders als IFAD ist die UNIDO gleichzeitig Fachorganisation und Finanzierungsinstitut. Die Gründungskonferenz hatte große Schwierigkeiten, eine sachgerechte, beide Eigenschaften berücksichtigende Kompromißlösung zu finden, die sowohl dem von den Entwicklungsländern verfolgten Prinzip der Staatengleichheit wie auch dem Sicherungsbedürfnis der besonders beitragsbelasteten Staaten Rechnung trägt. Dabei wurde den Staatengruppen eine weniger evidente Bedeutung als bei IFAD beigemessen[43]. Die UNIDO wird über drei Hauptorgane verfügen, nämlich ein Plenarorgan — die Generalkonferenz, in der alle Mitglieder mit gleicher Stimme vertreten sind —, einen Rat, der 53 Mitglieder umfaßt, und ein Sekretariat. Dabei ist auffallend, daß dem Plenarorgan keine absolute Führungsposition zuerkannt wurde. Vielmehr ist die Struktur der UNIDO dadurch gekennzeichnet, daß sie die Verteilung der Kompetenzen auf Organe mit verschiedenem Mitgliederkreis (Generalkonferenz, Rat sowie Programm- und Haushaltsausschuß) zur kollektiven Interessensicherung zugunsten der Beitragsländer einsetzt. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist die Zusammensetzung von Rat und Ausschuß. Von den 53 Mitgliedern des Rates stehen den Staaten der Kategorie A und C 33, 15 den Industriestaaten (Kategorie B) und 5 den sozialistischen Staaten Osteuropas zu. Bei dem Ausschuß — er hat 27 Mitglieder — ist das Verhältnis 15 : 9 : 3. Die Zugehörigkeit zu den einzelnen Gruppen wird in Listen fixiert. Danach umfaßt die Kategorie A 88 Staaten aus Afrika und Asien — einschließlich Jugoslawiens, Israels und Südafrikas —, B 28 entwickelte Marktwirtschaftsländer, C 28 lateinamerikanische Staaten und D 10 sozialistische Staaten Osteuropas. Eine Überrepräsentation der Gruppen B und D ist deutlich.

Bezieht man in die Überlegungen mit ein, daß wesentliche Entscheidungen in den beiden Gremien eine Zweidrittelmehrheit benötigen, so ist festzustellen, daß keine der Gruppen über eine positive Entscheidungsmacht und nur die Gruppe A/C, die wohl als Einheit zu sehen ist, über eine negative Entscheidungsmacht verfügt. Damit findet sich der bei dem IFAD entwickelte Befund einer Gruppenparität bestätigt[44]. Allerdings ist bei UNIDO die Gruppenzugehörigkeit stärker regional als interessenorientiert. Die der Organisation eingeräumte Befugnis, die Listen zu revidieren, deutet allerdings darauf hin, daß die durch die Gruppen verkörperten Interessen durchaus gesehen wurden.

Die Entwicklung einer Satzung für einen *Gemeinsamen Rohstoffonds*[45], der letzten der hier zu behandelnden Organisationen, hat eine lange Geschichte[46]. Die Forderung nach einem derartigen Fonds gehört mit zu den Kernpunkten der Bemühungen von seiten der Entwicklungsländer um eine Neuordnung der Weltwirtschaft. Letztere zielten unter anderem auch auf eine Umstrukturierung des Weltrohstoffhandels. Davon versprechen sich die Entwicklungsländer eine Stabilisierung und auf lange Sicht auch Steigerung ihrer im wesentlichen noch auf der Rohstoffausfuhr beruhenden Exporterlöse. Das Resultat war bekanntlich die Entwicklung eines Integrierten Rohstoffprogramms durch UNCTAD. Dessen Grundelement ist die Bildung von Rohstoffabkommen, die unter anderem Warenausgleichslager unterhalten sollen, welche wiederum durch den Gemeinsamen Rohstoffonds finanziert werden. Bei der Ausarbeitung der Satzung für den Gemeinsamen Rohstoffonds standen sich eingangs zwei grundsätzlich unterschiedliche Konzepte gegenüber. Nach den Vorstellungen der Entwicklungsländer sollte der Gemeinsame Rohstoffonds über 6 Mrd Dollar verfügen, die im wesentlichen durch die Industriestaaten aufzubringen waren und damit sowohl Warenausgleichslager wie auch Entwicklungs- und Hilfsprojekte fördern. Die unterschiedlichen Beitragslasten sollten — und dies entsprach den allgemeinen institutionellen Forderungen, die die Entwicklungsländer im Rahmen ihrer Bemühungen um die Neuordnung der Weltwirtschaft erhoben — ohne Einfluß auf die Mitgliedschaftsrechte bleiben. Vielmehr war vorgesehen, den Willensbildungsprozeß des Fonds auf dem Grundsatz ›one State, one vote‹ beruhen zu lassen, womit er von den Entwicklungsländern kontrolliert worden wäre. Eine grundsätzliche Einigung über diese Fragen konnte erst 1979 erzielt werden. Deren Wortlaut[47] ist für die Bewertung der Mitte 1980 von einer Staatenkonferenz verabschiedeten Satzung des Gemeinsamen Rohstoffonds von wesentlicher Bedeutung. Auf den ersten Blick scheint sich nämlich die Struktur des Willensbildungsprozesses in dem Fonds nicht von derjenigen der Organisationen der Weltbankgruppe und des Welternährungsfonds zu unterscheiden. Die Satzung des Gemeinsamen Rohstoffonds sieht die üblichen Organe vor, einen Gouverneursrat, in dem alle Mitglieder mit unterschiedlich gewichtetem Stimmrecht vertreten sind, und einen Verwaltungsrat, dessen 28 Mitglieder ebenfalls ein unterschiedlich gewichtetes Stimmrecht haben[48]. Die Stimmunterschiede sind dabei durchaus bemerkenswert; die Vereinigten Staaten beispielsweise sollen über 11738 Stimmen verfügen, gegenüber den 307 Stimmen der Mongolei. Die Stimmengewichtung bemißt sich — abgesehen davon, daß jeder Staat eine Anzahl von Basisstimmen erhält — nach seiner finanziellen Leistung[49]. Der Unterschied zu den vorgenannten Beispielen liegt jedoch darin, daß einzelnen Staatengruppen bestimmte Stimmkontingente zugeteilt wurden und diese sie innerhalb ihrer Gruppe verteilen. Es wird also ein ähnliches System angewandt wie durch die Satzung von IFAD, mit dem einzigen Unterschied, daß diese Gewichtung alle Gruppen umfaßt. Der Gruppenschlüssel, der nicht ausdrücklich in die Satzung inkorporiert wurde[50], sieht vor, daß die ›Gruppe der 77‹ über 47 vH, die Gruppe der Industriestaaten über 42 vH, diejenige der sozialisti-

schen Staaten Osteuropas über 8 vH und China, das eine eigene Gruppe bildet, über 3 vH der Stimmen verfügen soll. Ebenfalls gruppenmäßig aufgeteilt werden die Finanzlasten, und zwar 10 : 68 : 17 : 5.

Hier drängt sich naturgemäß die Frage nach der Bedeutung dieser gruppenmäßigen Stimmengewichtung auf. Sie führt dazu, daß die übermäßige Stimmenhäufung, wie sie bei den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion zu beobachten ist, sich nicht zu Lasten der Entwicklungsländer, sondern zu Ungunsten der schwächeren Staaten der betreffenden Gruppe auswirkt. So verfügen beispielsweise Türkei, Portugal und Griechenland sowie Albanien über deutlich weniger Stimmen als die schwächsten der Entwicklungsländer (Komoren, Malediven etc.). Dem kommt deshalb eine Bedeutung zu, da nicht gruppenweise, sondern nach Staaten abgestimmt wird. Das heißt, in dem Willensbildungsprozeß des Gemeinsamen Rohstoffonds verfügt nicht eine Staatengruppe — wie in der Weltbankgruppe die Industriestaaten — über das größte Stimmengewicht, sondern dieses liegt bei den in ihren Regionen jeweils wirtschaftlich bedeutendsten Staaten, wobei sich die Bedeutung nicht nach einem mondialen, sondern nach einem regionalen Maßstab bestimmt.

Allerdings ist der Willensbildungsprozeß für den Gemeinsamen Rohstoffonds — ebenso wie derjenige von IFAD — nicht auf Konfrontation angelegt, vorherrschen soll die Konsensentscheidung. Dahinter steht jedoch die Möglichkeit der Abstimmung, wobei für den Gouverneursrat des Gemeinsamen Rohstoffonds im Regelfall die einfache Mehrheit genügt. Somit vermag keine der Gruppen den Willensbildungsprozeß, sei es negativ oder positiv, zu dominieren. Dies ist als tragendes Prinzip für den Willensbildungsprozeß des Gemeinsamen Rohstoffonds festgeschrieben[51].

5. *Zusammenfassung: Von der Interessensicherung zur Gruppenparität*

Die beiden vorhin gebildeten hypothetischen Beispiele — extreme Form der Interessensicherung einerseits, Verzicht auf jegliche Interessensicherung unter Anwendung des reinen Mehrheitsprinzips andererseits — läßt plastisch werden, welche Entwicklungslinien sich heute abzeichnen. Es ist unschwer zu erkennen, daß die Entwicklungsländer die Einführung des reinen Mehrheitsprinzips nicht durchzusetzen vermochten. Ebenso deutlich wird, daß die Industriestaaten die internationalen Wirtschaftsorganisationen in Zukunft nicht mehr gestützt auf ihre Finanzleistungen dominieren können. Diese rein negative Aussage bildet jedoch nicht den wesentlichen Befund. Entscheidend ist vielmehr, daß die in letzter Zeit geschaffenen Verfassungen von internationalen Wirtschaftsorganisationen auf dem Strukturelement der Gruppenparität beruhen. Dabei besagt das Prinzip der Gruppenparität in diesem Zusammenhang, daß keine Gruppe für sich allein über eine positive Entscheidungsmacht und nur die Gruppe der Entwicklungsländer allein über eine negative Entscheidungsmacht verfügt. Hierin liegt ganz deutlich eine Reverenz gegenüber dem stärkeren numerischen Gewicht dieser Gruppe. Allgemein formuliert heißt dies, daß an die Stelle der Forderung nach individueller Staatengleichheit in dem Willensbildungsprozeß internationaler Wirtschaftsorganisationen eine kollektiv geprägte Staatengleichheit getreten ist. Diese Entwicklung entspricht der auf dem wirtschaftlichen Gebiet klar zum Ausdruck kommenden gruppenmäßigen Gliederung der Staatengemeinschaft und der Natur des Entwicklungshilferechts — in dessen Dienst die hier behandelten Organisationen stehen — als Klassenrecht. Dabei wird die Gruppenbildung für zwei verschiedene Ebenen relevant. Sie wirkt sich einerseits auf die Besetzung von Organen mit beschränktem Mitgliederkreis sowie andererseits — und dies ist die eigentliche Neuerung, die in den Satzungen des IFAD und des Gemeinsamen Rohstoffonds liegt — bei der Willensbildung in den Plenarorganen aus. Dieses System hat seine Vorzüge, weist aber auch deutliche Schwachstellen auf.

Die gruppenmäßige Besetzung von Organen mit beschränktem Mitgliederkreis ist sowohl für die allgemeine Position des einzelnen Staates als auch für den Willensbildungsprozeß in der betreffenden Organisation von Bedeutung. Es liegt auf der Hand, daß die Einbettung in eine Gruppe von Staaten, die untereinander durch gemeinsame Interessen verbunden sind, für den einzelnen Staat eine gewisse institutionelle Sicherung seiner Interessen bedeuten kann[52]. Aber auch die Nachteile, und zwar für den Außenseiter, sind evident. So gehört beispielsweise Israel — auf eigenen Wunsch — im IFAD zu der Gruppe der Entwicklungsländer, wird jedoch von Hilfeleistungen ausgeschlossen[53]. In diesem Fall bedeutet die durch die Gruppenzuweisung bewirkte Mediatisierung eine Isolierung des betreffenden Staates.

Wie schon angedeutet, gewinnt die gruppenmäßige Gliederung, auch wenn über sie nur die Besetzung von Organen mit beschränktem Mitgliederkreis gesteuert wird, Einfluß auf den Willensbildungsprozeß der Organisationen. Sie bewirkt eine Polarisierung der Meinungen, wobei deren Vorformung in den Gruppen erfolgt, ein Phänomen, das bekanntlich die Arbeiten der Kodifikationskonferenzen in der letzten Zeit deutlich geprägt hat. Insofern wird ein Teil des Willensbildungsprozesses aus den Organisationen heraus in die Gruppen verlagert. Auch hier stellt sich wieder die Frage, inwieweit ein Schutz der Außenseiter zu bewirken ist. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die gruppenmäßige Prägung des Willensbildungsprozesses weiter verstärkt wird, wenn auch das Abstimmungsverfahren in dem Plenarorgan — wie bei IFAD und dem Gemeinsamen Rohstoffonds — entsprechend strukturiert wird. Daß dies zu einer unterschiedlichen Stimmenverteilung zwischen den einzelnen Staaten führt, liegt angesichts der verschiedenen numerischen Stärke der Gruppen auf der Hand. Aufgrund dessen verfügt ein Entwicklungsland, vom System her, über eine geringere Stimmenmacht als ein Industriestaat. Hingenommen wird diese systemimmanente staatlich-individuelle Diskriminierung nur mit Rücksicht auf die angesprochene Gruppenparität.

In diesem Kontext ist noch einmal auf die Stimmengewichtung innerhalb der Gruppen zurückzukommen, wie sie die Satzungen des IFAD und vor allem des Gemeinsamen Rohstoffonds vorsehen. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß die hier verwirklichte Interessenberücksichtigung nicht zur Überrepräsentation einer Staatengruppe führt, wie dies bei der Weltbank der Fall war, sondern unter strikter Aufrechterhaltung der Gruppenparität zu einer Bevorzugung bestimmter Staaten in einer Gruppe. Nichts könnte die Bedeutung der Gruppenbildung als Rahmen für die Mitwirkung der Staaten in internationalen Organisationen deutlicher werden lassen. Im Grunde genommen hat sich damit für den Bereich der internationalen Wirtschaftsorganisationen ein quasi ständisches Element durchgesetzt, das dem Völkerrecht, einer Ordnung, die auf der individualistisch zu verstehenden einzelstaatlichen Souveränität beruht, grundsätzlich fremd ist.

Das hier skizzierte Element der Gruppenbildung und die Überrepräsentation bestimmter Staaten mittels Stimmengewichtung dienen letztlich dem Zweck, die vorhandenen politischen Kräfte in die institutionelle Struktur der angesprochenen Organisationen einzupassen. Damit soll ein Macht- und Interessengleichgewicht hergestellt werden, welches Voraussetzung für die Effektivität der betreffenden Organisationen ist. Dem kann nicht die Forderung nach Demokratisierung der internationalen Organisationen — Einführung des Mehrheitsprinzips auf der Basis von ›one State, one vote‹ — entgegengehalten werden. Dieses von seiten der Entwicklungsländer mitunter erhobene Postulat enthält den unzulässigen Versuch, staatsrechtliches Gedankengut auf internationale Organisationen zu übertragen. Denn es geht von der Fiktion aus, daß das Verhältnis der Staaten untereinander mit dem Verhältnis der Bürger eines Staatswesens bei der Staatswillensbildung gleichzusetzen sei, wobei durch diese Fiktion der Bezug der Demokratie zum Menschen verloren geht. Es wird nämlich außer acht gelassen, welch unterschiedliche Bevöl-

kerungszahlen die einzelnen Staaten repräsentieren[54]. Ausgangspunkt für die Strukturierung des Willensbildungsprozesses in internationalen Organisationen ist vielmehr der Grundsatz der souveränen Gleichheit, wonach jedem Staat die gleiche Stimme in internationalen Beziehungen zukommt und er nicht ohne seinen Willen gebunden werden kann — also durchaus ›one State, one vote‹, aber nicht im Rahmen des Mehrheitsprinzips. Logische Konsequenz ist an sich das Einstimmigkeitsprinzip. Hält man aber an der Notwendigkeit effektiver internationaler Organisationen fest, so bedeutet dies die Absage an das Einstimmigkeitsprinzip und — angesichts der Heterogenität der Staatengemeinschaft — die Hinnahme von Strukturelementen zur Rechts- und Interessensicherung. Dabei gilt es einen Kompromiß zwischen den objektiv feststellbaren und subjektiv geltend gemachten Interessen und dem Postulat der souveränen Gleichheit der Staaten herzustellen. Zumindest bei den hier behandelten internationalen Wirtschaftsorganisationen, wo die Mitgliedschaft in verhältnismäßig klar geschnittene Interessengruppen zerfällt, erscheint die Strukturierung des Willensbildungsprozesses unter dem Prinzip der Gruppenparität als eine funktionsgerechte Lösung. In diesem Kontext ist offenbar auch für die Entwicklungsländer die sonst strikt von ihnen bekämpfte Stimmenwägung akzeptabel. Insofern ist es nicht auszuschließen, daß diese Elemente in Zukunft in dem Willensbildungsprozeß internationaler Wirtschaftorganisationen noch an Bedeutung gewinnen werden.

Anmerkungen

Der Beitrag beruht auf der öffentlichen Antrittsvorlesung, die der Verfasser am 23. Januar 1981 im Rahmen seines Habilitationsverfahrens vor der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät in Bonn gehalten hat.

1 Besonders gilt dies für die III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen. Eine Lösung für die Struktur der geplanten Meeresbodenbehörde zeichnet sich jetzt ab.
2 Die Unterzeichnung durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgte am 10.3.1981 in New York.
3 Nach Virally, La Notion de Fonction dans la Théorie de l'Organisation Internationale, in: Mélanges offerts à Charles Rousseau, Paris 1974, S.276(291), ist einziger Maßstab für die Struktur des Willensbildungsprozesses die Funktionalität der Organisation.
4 Allgemein dazu Schermers, International Institutional Law Bd II, Leiden 1972, S.328ff.
5 Jüngst dazu Zamora, Voting in International Economic Organizations, in: AJIL Bd 74 (1980) S.566 mit weiteren Nachweisen.
6 Jenks, Unanimity, the Veto, Weighted Voting, special and simple Majorities and Consensus as Modes of Decision in International Organizations, in: Cambridge Essays in International Law, London 1965, S.48.
7 Brinkmann, Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den Vereinten Nationen, Frankfurt 1978, S.8ff.
8 Vgl. dazu McIntyre, Weighted Voting, in: International Organization Bd 8 (1954) S.484ff.; Jenks (Anm.6) S.48; Zamora (Anm.5) S.566 mit weiteren Nachweisen.
9 Zamora (Anm.5) S.568.
10 Vgl. dazu Syz, International Development Banks, Leiden 1977.
11 OPEC Special Fund, Text des Abkommens vom 28.1.1976: International Legal Materials 1976, S.1356. Die Stimmwägung ist bei dem OPEC-Fonds nicht auf den ersten Blick evident. An sich verfügt jedes Mitglied nur über eine Stimme und Entscheidungen fallen mit Zweidrittelmehrheit. Notwendig ist aber außerdem die Zustimmung von mindestens 70 vH der Einzahlungen (Art.5.08), wodurch die Hauptgeldgeber ein Vetorecht erhalten.
12 Text: UNTS Bd 389 S.70ff.
13 Denn die USA können den Exekutivrat durch Fernbleiben beschlußunfähig machen.
14 Text: UNTS Bd 571 S.132.
15 Text: UNTS Bd 510 S.46.
16 Text: UNTS Bd 455 S.216.
17 Vgl. dazu Lindemann, Die Organisationsstruktur der Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von U. Scheuner und B. Lindemann, München 1973, S.217(221); Hovet, Bloc Politics in the United Nations, Cambridge/Mass. 1960, S.31ff.
18 Im einzelnen nachgewiesen bei Tomuschat, Tyrannei der Minderheit? Betrachtungen zur Verfassungsstruktur der Vereinten Nationen, in: German Yearbook of International Law Bd 19 (1976) S.278 (283ff.); Kolasa, ›One State — One Vote Rule‹ in International Universal Organizations, in: Polish Yearbook of International Law Bd VI (1974) S.215(226); Brinkmann aaO (Anm.7) S.90ff.
19 Text: BGBl. II S.964, in der Folgezeit in hier nicht relevanten Punkten geändert.
20 Vgl. dazu im einzelnen Alexandrowicz, World Economic Agencies, Law and Practice, 1962, S.277.
21 Text des Abkommens BGBl. 1976 II S.1581.
22 Text des Abkommens BGBl. 1976 II S.1389.
23 Text des Abkommens von 1979 UN-Doc. TD/Olive Oil.7/7/Rev.1.
24 Zur Entwicklung des Konsensprinzips vgl. Bastid, Observations sur le pratique du consensus, in: Festschrift für Wilhelm Wengler Bd I, Berlin 1973, S.11 (13ff.); Sohn, Voting Procedures in United Nations Conferences for the Codification of International Law, in: AJIL Bd 69 (1975) S.310; Hardy, Decision Making at the Law of the Sea Conference, in: Revue belge de droit international 1975 S.442 (446ff.).
25 GATT Basic Documents and Selected Instruments 26th Supplement, 35th Session, S.84.
26 GATT Basic Documents (Anm.25) S.92.
27 Kunz-Hallstein, Die Genfer Konferenz zur Revision der Pariser Verbandsübereinkunft, hektographiert o.J., S.5ff.
28 UN-Docs. A/C.6/SR.1092 para.27; A/C.1/PV.1929 p.18-20, 33-35, 52-53; PV.1932 p.22,28.
29 Joint Declaration of the Group of 77 at UNCTAD I, Proceedings, vol.I: Final Act and Report (UN-Doc. E/Conf.46/141) para.6; Charter of Alta Gracia, UNCTAD I, Proceedings, vol.VI p. 57 (66); Lusaka Declarations 10 September 1970 (3. Konferenz der Blockfreien) para.13c; Declaration and Plan of Action of Industrial Development and Co-operation; adopted by the Second Ministerial Meeting of the Group of 77 paras. 45, 46; Declaration of the OPEC Summit Conference, 1975 para.12; Group of 77 Manila Declaration, 1976 para.6.
30 UN-Docs. A/Res/3201(S-VI) v.1.5.1974 (Declaration on the Establishment of a New International Economic Order) para.4c; A/Res/3202(S-VI) v.1.5.1974 sec. II 1d und IX; A/Res/3281(XXIX) v.12.12.1974 (Charter of Economic Rights and Duties of States) Art.10; A/Res/3347(XXIX) v.17.12.1974; A/Res/3362(S-VII) v.16.9.1975 sec. VII. Vgl. dazu im einzelnen Erasmus, The New International Economic Order and International Organizations, Frankfurt 1979, S.143ff.
31 Joint Declaration of the Group of 77 at UNCTAD I; Lusaka Declarations, 1970 aaO (Anm.29); vgl. im übrigen die Fundstellen in Anmerkungen 39 und 44.
32 Hierzu eingehend Meltzer, Restructuring the United Nations System: Institutional reform efforts in the context of North-South relations, in: International Organization Bd 32 (1978) S.993ff.
33 Text: BGBl. 1978 II S.1405ff. Zur Entstehung vgl. Sauvignon, Le Fonds International de Développement Agricole, in: AFDI Bd 24 (1978) S.660ff.
34 Resolution XIII v.16.11.1974, Report of the World Food Conference, Rome, 5.—16.11.1974 (UN-Doc. E/Conf.65/20) Kap.II. Vgl. auch die Resolutionen der UN-Generalversammlung 3348 (XXIX) v.17.12.1974, 3362(S-VII) v.16.9.1975, 3503 (XXX) v.15.12.1975. Die Gründungskonferenz arbeitete auf der Basis eines Entwurfs, der in Treffen ›interessierter Staaten‹ ausgearbeitet worden war (UN-Doc. A/Conf.73/4). Vgl. auch den aufschlußreichen Bericht zu diesem Treffen (IFAD/CRP.11 in UN-Doc. A/Conf.73/Inf.2).
35 Erklärung: IFAD/CRP.21 para.29.
36 Offenbar mit Rücksicht auf die Belastung der OPEC-Staaten durch den OPEC-Fonds. Vgl. Äußerung des Vertreters von Kuwait IFAD/CRP.21 para.26.
37 Der Gründungskonferenz lag ein Vorschlag Ägyptens vor, wonach der Gouverneursrat die Einordnung eines Mitgliedes durch Mehrheitsentscheid revidieren konnte, wenn diese nicht seiner wirtschaftlichen Entwicklung entsprach.
38 IFAD/CRP.11.
39 Erklärung der ›Gruppe der 77‹, ebenso Rumänien UN-Doc. A/Conf.73/Inf.4 p.2, das dabei von der Notwendigkeit der Demokratisierung sprach.
40 Text: International Legal Materials Bd 18 (1979) S.667.
41 Vorarbeiten wurden von einem ›Intergovernmental Committee of the Whole‹ geleistet, das 1976—1977 in fünf Tagungen beriet. Vgl. dazu Bericht UN-Doc. A/AC.180/12.
42 Art.1 der Satzung. Dieser Passus war äußerst umstritten. Vgl. die unterschiedlichen Formulierungen in: UN-Docs. A/AC.180/12 Appendix 1 Art.1 sowie A/Conf.90/5 Annex Art.1.
43 In den Beratungen wurde zwischen vier Gruppen unterschieden: ›Gruppe der 77‹, westliche Industriestaaten, sozialistische Staaten Osteuropas und China. Dies entspricht der Gruppenbildung in dem Gemeinsamen Rohstoffonds.
44 Insbesondere bei der Entwicklung der UNIDO-Satzung haben die Entwicklungsländer auf die Notwendigkeit einer Demokratisierung internationaler Organisationen verwiesen. Darunter verstanden sie eine Zusammensetzung der Organe mit beschränktem Mitgliederkreis strikt auf der Grundlage gerechter geographischer Verteilung sowie die Bestätigung der führenden Rolle des Plenarorgans (Erklärung des Gruppensprechers, UN-Doc. A/Conf.90/12, Annex IV S.2-3). Dagegen wandte sich ausdrücklich der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland als Sprecher der Industriestaaten. Er führte aus, daß keine Gruppe allein in der Lage sein solle, die anderen Staaten positiv zu dominieren (UN-Doc. A/Conf.90/12, Annex IV p.21).
45 Text: UN-Doc. TD/IPC/CF/Conf.24.
46 Vgl. dazu im einzelnen Reynolds, A Common Fund to Finance International Commodity Agreements, in: Law and Policy in International Business Bd 10 (1978) S.877 sowie Paragamian, The Common Fund, Development, Mechanics and Forecasts, in: Law and Policy in International Business Bd 11 (1979) S.1193ff.
47 United Nations Negotiating Conference on a Common Fund under the Integrated Programme for Commodities Res. 1 (III) v. 12.3.1979 (UN-Doc. TD/IPC/CF/Conf.18).
48 Daneben zählt noch der von dem Gouverneursrat zu wählende Verwaltungsdirektor zu den Hauptorganen.
49 Res. 1 (III) para.24 (Anm.47).
50 ›Schedule D‹ verweist in para.4 lediglich auf die »fundamental principles governing the distribution of votes reflected in this schedule . . .«. In den Schlußerklärungen auf der Kodifikationskonferenz wurde dies als Querverweis auf Res. 1 (III) gewertet.
51 Res. 1 (III) para.24 (Anm.47).
52 Im einzelnen dazu am Beispiel der Vereinten Nationen: Tomuschat aaO (Anm.18) S.306.
53 Vgl. Anlage I, Teil I Fußnote 1.
54 Kaiser, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 23 S.1 (16); Badura ebenda S.38; Claude, Swords into Plowshares, The Problems and Progress of International Organization 4.Aufl. New York 1971 S.124.