In der Troposphäre (unterhalb etwa 10 km Höhe) wird umgekehrt — auch das ist eine Erkenntnis der letzten Jahre — Ozon neu gebildet, und zwar im Sommer durch photochemische Prozesse aus verschmutzter Luft, im wesentlichen aus Kohlenmonoxyd und den Stickoxyden, den Produkten unvollständiger Verbrennung. Dies geschieht in Bodennähe, zuerst beobachtet in Los Angeles mit seinem ›Smog‹ — wo hohe Ozonwerte giftig werden können —, neuerdings aber auch in vielen anderen Industriegebieten. Lange Beobachtungsreihen (rund 20 Jahre) liegen nur von Observatorien auf dem Hohenpeißenberg im Alpenvorland und bei Dresden vor. Die dort hohen Zuwachsraten werden allerdings von anderen Beobachtungsreihen (beispielsweise bei Garmisch) nicht bestätigt. Eine weltweite Untersuchung aller Beobachtungsreihen für das Gesamtozon der ganzen Luftsäule hat bis 1984 keinen Trend ergeben. Eine Abschätzung der beiden Prozesse — Neubildung unten, Zerstörung oben — für die künftige Entwicklung des Gesamtozons ist zur Zeit kaum möglich. Maßnahmen gegen die Schadgase der unvollständigen Verbrennung (so die partielle Einführung von Katalysatoren für Kraftfahrzeugmotoren) sind ja in vielen Industrieländern im Gang und haben schon deutliche Folgen gezeitigt.

Zukunftsaufgaben

Die Ergebnisse der intensiven Klimaforschung seit 1979 haben uns zweifellos erhebliche Fortschritte gebracht, aber auch (wie immer) viele neue offene Fragen aufgezeigt. Hierzu gehören vor allem die Rolle der Wolken, die der chemischen Prozesse in der Atmosphäre, aber auch die der großen Klimaschwankungen (wie der Eiszeiten und Warmzeiten der Erdgeschichte), die Rolle des tiefen Ozeans, seines Stoffhaushaltes und seiner internen Dynamik. Wir sind uns längst darüber klar, daß chemische und biologische Prozesse eine große Rolle spielen; sie haben offenbar auch die vor 20 000 Jahren und mehr abgelaufenen raschen Änderungen des Kohlendioxydgehalts und der Temperatur entscheidend beeinflußt. Waldzerstörung und Bodenerosion, Verschmutzung der Luft und des Wassers auf Festland und Meer — das alles ist wechselseitig miteinander gekoppelt. Das von der WMO betreute Stationsnetz zur Überwachung der Luftverschmutzung (BAP-MoN) liefert hierzu als Hintergrund Daten aus ungestörten Reinluftgebieten.

Die Organisationen der Vereinten Nationen (WMO, UNEP, UNESCO mit der Internationalen Kommission für Ozeanographie) und die wissenschaftlichen Organisationen sind daher dabei, das Weltklimaforschungsprogramm noch zu erweitern zu einem Internationalen Geosphären- und Biosphären-Programm, das in der letzten Dekade dieses Jahrhunderts durchgeführt werden soll. Aber hierzu ist noch viel (generalstabsmäßige) Vorarbeit zu leisten. Nimmt man zu viele Ziele zugleich in Angriff, dann läuft man Gefahr, die noch zu definierenden Prioritäten nicht in den Griff zu bekommen. Wie heute schon sichtbar, genügt es nicht, immer neue, umfassendere Modelle zu konstruieren (ihre Ergebnisse sind beim Vergleich für den Außenstehenden nicht selten verwirrend) — deduktive und induktive Verfahren müssen Hand in Hand gehen, und nüchternes, kritisches Abwägen ist insbesondere bei der Umsetzung der Ergebnisse in praktisches Handeln vonnöten.

Daß dieses Klimaproblem — die Wahrscheinlichkeit tiefgreifender Änderungen des globalen Klimas im Laufe des nächsten halben Jahrhunderts — als Ganzes in den Bereich politischen Handelns auf internationaler Ebene einbezogen werden muß, wird weitblickenden Politikern immer deutlicher. In den Sektoren Energiepolitik und Umweltpolitik stehen heute Entscheidungen an, deren Auswirkungen sich auf Jahrzehnte, ja auf die nächsten Generationen erstrecken; dieser Verantwortung kann sich niemand entziehen. Die Deutsche Physikalische Gesellschaft und die Deutsche Meteorologische Gesellschaft haben ebenfalls in diesem Sinne Stellung bezogen. Die beiden Gesellschaften wenden sich mit einer Warnung vor drohenden weltweiten Klimaänderungen an die Öffentlichkeit, verbunden mit der Aufforderung, ein wirksames Programm zu deren Eindämmung jetzt zu beginnen. Hierzu gehört in erster Linie eine Einschränkung der Emission der oben genannten Spurengase auf ein tolerierbares Maß. Insbesondere werden die Politiker in der Bundesrepublik Deutschland aufgerufen, die diesbezüglichen Entscheidungen über die künftige Energieversorgung, den Gebrauch von Chlor-Fluor-Kohlenwasserstoffen und Kunstdünger voranzutreiben sowie in weltweiter Koordinierung die Entscheidungen für eine Einschränkung der Emission zu treffen. In dem Zusammenhang muß aber auch die fortschreitende Zerstörung der Waldflächen der Erde (geschätzt auf 36vH der Erdoberfläche vor 5 000 Jahren, auf 28vH um 1860 und auf höchstens 23vH heute), in den Tropen jährlich um über 100 000 Quadratkilometer, beachtet werden. Die Abnahme verstärkt die Zunahme des Kohlendioxydgehalts und wirkt sich hauptsächlich im Wasserhaushalt aus. Neben den Industrieländern sind also auch die Entwicklungsländer (jedenfalls in den feuchten Tropen) zum Handeln aufgerufen — über die enormen Schwierigkeiten, ein solches Programm durchzusetzen, wird sich keiner der Verantwortlichen Illusionen hingeben.

Die Nutzung erneuerbarer Energiequellen (Biogas, Sonnenenergie, Wind, Gezeiten und Wasserkraft) ist zwar nur in begrenztem Ausmaß möglich; aber auch ein Beitrag in der Größenordnung von 10vH des Energiebedarfs ist wichtig. Die Risiken bei der Verwendung der Kernenergie ließen sich somit in den westlichen Ländern weiter einschränken. Ein Ersatz der Fluor-Chlor-Kohlenwasserstoffe, die wegen ihrer Reaktionsträgheit und langen Lebensdauer in Kürze für ein Fünftel bis ein Viertel des sogenannten Treibhauseffekts verantwortlich sein werden, sollte sich wohl finden lassen. Das ist nur eine Auswahl von Möglichkeiten, die sich in wenigen Jahrzehnten realisieren lassen; aber die Zeit ist reif, die ersten Planungsschritte zu einem globalen Programm zu diskutieren. Wenige große Länder (oder Ländergruppen wie die EG) repräsentieren zusammen mehr als die Hälfte der Vorräte und des Verbrauchs fossiler Brennstoffe; bei ihnen liegt das Hauptgewicht der Verantwortung.

Der Weltorganisation für Meteorologie gebührt das Verdienst, als erste internationale Organisation auf zwischenstaatlicher Ebene dieses Problem aufgegriffen und seine Erforschung mit Nachdruck vorwärtsgetrieben zu haben.

Ausgleich zwischen Beweglichkeit und Starrheit

Die Verfassungsreform der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

GISBERT BRINKMANN

Die Verfassung der 1919 durch Teil XIII des Versailler Vertrages gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO; da Deutsch Arbeitssprache ist, auch bekannt unter der Abkürzung IAO) soll nach dem Beschluß der 72. Internationalen Arbeitskonferenz vom 24. Juni 1986 geändert werden. Damit wurde die seit mehr als zwei Jahrzehnten geführte Diskussion über die Struktur der Organisation abgeschlossen. Die vier durch die Konferenz angenommenen Änderungen betreffen die Zusammensetzung des Verwaltungsrats, das Verfahren der Wahl des Generaldirektors, die Beschlußfähigkeit der Konferenz und das Verfahren der Verfassungsänderung. Nach der Überarbeitung der Verfassung der ILO nach dem Zweiten Weltkrieg sind diese Änderungen die seit dem Bestehen der Organisation zweite bedeutendere Neugestaltung der Struktur

dieser traditionsreichen Sonderorganisation der Vereinten Nationen.

I. Gründe für die Änderung der Verfassung

Alle internationalen Organisationen gründen sich auf einen multilateralen Vertrag zwischen unabhängigen Staaten, der die Verfassung oder Satzung der Organisation darstellt. Ob eine Organisation mit Leben erfüllt wird und ob ihre Satzung Geltung beanspruchen kann, hängt von ihrer Realisierungsmöglichkeit ab, also davon, inwieweit die Normen an die Gegebenheiten einer bestimmten geschichtlichen Situation anknüpfen und von dem Willen der Beteiligten, die Inhalte der Verfassung zu realisieren, getragen sind. Da die Satzung Ausdruck des politischen Willens der vertragsschließenden Parteien in einer bestimmten Lage ist, ist bei einer Änderung der Situation und des Willens die Änderung der Verfassung die notwendige Folge, sofern diese nicht bereits selbst so offen ist, daß ohne Änderung des Verfassungstextes dem Wandel Rechnung getragen werden kann.

Die Gründe für die Änderung der Verfassung liegen in den seit dem Zweiten Weltkrieg erfolgten grundlegenden Veränderungen der ILO hinsichtlich der Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft und der Aufgabenstellung[1]. Hatte die ILO 1945 noch 52 Mitglieder, so hat sie jetzt, nach der Aufnahme sozialistischer Staaten und der unabhängig gewordenen Länder der Dritten Welt, 150. Entsprechend der Veränderung der Zusammensetzung der Mitgliedschaft wuchs auch das Verlangen der weniger entwickelten Länder nach einer Vergrößerung ihres Einflusses bei der Festlegung der Ziele und Aufgaben der ILO. Während nach dem Zweiten Weltkrieg der Druck zugunsten von Änderungen zunächst im wesentlichen von den asiatischen Ländern herrührte, kam er in den sechziger Jahren hauptsächlich von den afrikanischen Mitgliedern. Die Forderungen der Entwicklungsländer bezogen sich unter anderem auf die Ausweitung der Befugnisse der Internationalen Arbeitskonferenz zu Lasten des Verwaltungsrats und die verbesserte Vertretung in dem letzteren. Die Aufnahme sozialistischer Länder in die ILO betraf zunächst die grundsätzliche Frage, inwieweit der Ostblock ihrer dreigliedrigen Struktur – der gleichberechtigten Vertretung von Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern in den Organen – genügte; später schlossen sich diese Staaten dem Verlangen der Entwicklungsländer nach Stärkung der Aufgaben der Arbeitskonferenz und Begrenzung der Rolle des Verwaltungsrats an. Mit der allmählichen Akzeptanz des Ostblocks in der ILO durch die westlichen Staaten wurde die verstärkte Vertretung der sozialistischen Länder in den Organen der eigentliche Streitpunkt. In der 1963 mit der Vorlage eines Berichts des Generaldirektors formell eingeleiteten Strukturdiskussion war daher von den Befürwortern umfangreicher Veränderungen die Sicherstellung von »Demokratie und Gerechtigkeit« und die »Angleichung an die in anderen internationalen Organisationen bestehenden Verhältnisse« gefordert worden.

Mit der Änderung der Zusammensetzung ging eine Änderung der Aufgaben und Tätigkeiten der ILO einher. Die Aufgabe der Organisation war zunächst weitgehend auf die Ausarbeitung und Verabschiedung internationaler Arbeitsnormen, Übereinkommen und Empfehlungen, zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer beschränkt. Seit 1919 hat die Arbeitskonferenz 162 Übereinkommen und 172 Empfehlungen angenommen. Dieses Normenwerk, das gelegentlich auch ›Internationales Arbeitsgesetzbuch‹ genannt wird, regelt vielfältige Probleme des Arbeits- und Sozialrechts – so berufliche Grundrechte wie die Vereinigungsfreiheit, das Verbot der Zwangsarbeit und der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, ferner die Förderung der Vollbeschäftigung, den Zugang zur beruflichen Ausbildung, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, den Arbeitsschutz, die soziale Sicherheit und die Arbeitsbeziehungen[2].

Nach erfolglosen Versuchen des seinerzeitigen Direktors in den dreißiger Jahren, Einfluß auf die internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik zu nehmen, unternahm der 1948 gewählte Generaldirektor David A. Morse aus den Vereinigten Staaten die Ausrichtung der Aufgaben der ILO auf Dienstleistungen durch Leistung Technischer Hilfe. Wurde diese anfänglich im wesentlichen den europäischen Ländern gewährt, so verlagerte sich diese Tätigkeit in den fünfziger Jahren auf die weniger entwikkelten Länder; der Anteil Europas an der gesamten Technischen Zusammenarbeit beträgt jetzt nur noch 1vH. Die Programme der Technischen Zusammenarbeit konzentrieren sich im wesentlichen auf ähnliche Bereiche wie die Normen. Die normensetzende Tätigkeit der ILO ist zwar weiter ein hauptsächliches Aktionsmittel zur Verwirklichung ihrer Ziele, doch bestimmen heute Programme der Technischen Zusammenarbeit und Forschungs- und Bildungstätigkeiten im weitesten Sinne den überwiegenden Teil der Arbeit der Organisation.

Die Aufgabenerfüllung der ILO, wie jedes anderen Zusammenschlusses, hängt zu einem großen Maße von der Effektivität ihrer Organe ab. Zweck einer Verfassungsänderung sollte daher primär die Anpassung der Institutionen und Verfahren an die gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Entwicklungen sein, um so die Aufgabenerfüllung bestmöglich zu sichern. Die Gegner radikaler Änderungen wiesen auch darauf hin, daß das Ziel jeder strukturellen Änderung darin bestehen müsse, sicherzustellen, daß die ILO auf den Gebieten Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen ihren wahren Zweck erfülle und die Leistungsfähigkeit erhalten und gesteigert werde[3]. Das Ergebnis der langjährigen und schwierigen Bemühungen, das das Mindestmaß des möglichen Konsensus im wesentlichen der westlichen Industrieländer und der ›Gruppe der 77‹ ist[4], ist zwar keine weitreichende Änderung der Struktur der ILO – insoweit wurde anerkannt, daß sich dieselbe in den wesentlichen Punkten bewährt hat –, andererseits bringen die Änderungen jedoch gewisse Machtverschiebungen mit sich, deren Auswirkungen nur vorläufig eingeschätzt werden können.

II. Zusammensetzung des Verwaltungsrats

Im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen ist die dreigliedrige Struktur der ILO insofern einzigartig, als die Delegationen der Mitgliedstaaten aus Vertretern der Regierung, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestehen. Die Organe der ILO sind die jährlich einmal (für mehrere Wochen) als höchstes Organ tagende Internationale Arbeitskonferenz, der Verwaltungsrat und das Internationale Arbeitsamt, das unter der Lenkung des Verwaltungsrats stehende Sekretariat der Organisation[5]. Der Rat, der für eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt wird und jährlich drei- bis viermal zusammentritt, ist das oberste Exekutivorgan der ILO. Er bestimmt die Tagesordnung der Konferenz und führt ihre Beschlüsse aus, stellt den von der Konferenz zu beschließenden Haushaltsplan auf, ernennt den Generaldirektor und übt die Aufsicht über die Tätigkeit des Internationalen Arbeitsamts und die besonderen Ausschüsse (Industrie- und ähnliche Ausschüsse) aus. Der Verwaltungsrat hat seit 1975 56 Vollmitglieder, von denen 28 die Regierungen und je 14 die Arbeitgeber und -nehmer vertreten; daneben gehören ihm noch 18 Regierungs- und je 14 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter als rede-, aber nicht stimmberechtigte Ersatzmitglieder an. Von den 28 Regierungsvertretern werden 18 durch die Konferenz gewählt und zehn werden durch die Mitglieder ernannt, denen die größte wirtschaftliche Bedeutung zukommt; zur Zeit sind dies Brasilien, China, Deutschland (Bundesrepublik), Frankreich, Großbritannien, Indien, Italien, Japan, Sowjetunion und Vereinigte Staaten.

Nach der Verfassungsänderung soll das Konzept der nicht einer Wahl unterliegenden Sitze der Staaten mit der größten wirtschaftlichen Bedeutung abgeschafft und die Repräsentativität des Rates durch Erhöhung der Zahl seiner Mitglieder auf 112 (56 Regierungs- und je 28 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) verbessert werden. Von den 56 Regierungssitzen werden 54[6] nach Kriterien, die auf der Anzahl der Staaten in einer Region,

ihrer Bevölkerungszahl und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung beruhen, bestimmt: Amerika 12, Afrika 13, Asien und Europa abwechselnd 14 beziehungsweise 15 Sitze. Im Verwaltungsrat hatten in der Amtszeit 1984–1987 Afrika 6 (21,4vH), Amerika und Asien je 7 (25vH), Westeuropa 5 (17,8vH) und Osteuropa 3 Sitze (10,7vH); die zukünftige regionale Verteilung — Afrika 24vH, Amerika 22,2vH, Asien 26,9vH, Westeuropa 16,7vH und Osteuropa 10,2vH — ändert nur wenig an der bisherigen Aufteilung. Die Regierungsvertreter der vier Regionen sollen durch fünf Wahlkollegien, wobei Europa in eine west- und eine osteuropäische Unterregion unterteilt wird, gewählt werden. Für die Verteilung der Sitze, die in Regionalprotokollen zu regeln ist, gilt künftig, daß die Zusammensetzung des Rates so repräsentativ wie möglich zu sein und die verschiedenen geographischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu berücksichtigen hat. In den verschiedenen Regionalprotokollen, wobei das der amerikanischen Region noch nicht verabschiedet ist, wird den vorgenannten Kriterien Rechnung getragen, so daß den Ländern mit der größten wirtschaftlichen Bedeutung praktisch ständige Sitze eingeräumt werden.

Die Arbeitgeber und -nehmer wählen namentlich je 28 ordentliche und zehn Ersatzmitglieder nach von den beiden Gruppen bereits verabschiedeten internen Regeln in geheimer Wahl, wobei auch eine regionale Aufteilung vorgesehen ist. Der Ostblock konnte sich, da der Grundsatz der Gruppenautonomie ausdrücklich anerkannt wurde, mit seiner Hauptforderung nach gesicherter Vertretung in den Nicht-Regierungsgruppen nicht durchsetzen. (Zwar waren bisher östliche Arbeitnehmer, aber keine östlichen Arbeitgeber im Rat vertreten, da sie in ihrer Gruppe nie die erforderliche Stimmenzahl erhalten hatten.) Aus diesem Grund stimmten die Ostblockvertreter auf der 72. Arbeitskonferenz als einzige gegen die Verfassungsänderungen.

Die meisten internationalen Organisationen haben neben einer Generalversammlung ein Exekutivorgan, in dem nicht alle Mitglieder vertreten und dem Sonderaufgaben zugewiesen sind[7]. Hauptgrund für ein kleineres Organ ist, daß der Entscheidungsprozeß in einer Generalversammlung zu schwerfällig ist; kleinere Organe können ihre Arbeit effizienter erledigen. Ferner tagen die die Gesamtmitgliedschaft umfassenden Organe seltener als die kleineren. Die Exekutivorgane der meisten internationalen Organisationen umfassen etwa ein Drittel bis ein Fünftel der Zahl der Mitglieder. Wegen der dreigliedrigen Struktur ist die ILO eine Ausnahme: bei 150 Mitgliedern gibt es 600 Delegierte auf der jährlichen Konferenz; der Verwaltungsrat hat insgesamt 102 ordentliche und Ersatzvertreter.

Angesichts der Verdoppelung der Zahl der ordentlichen Mitglieder auf 112, wozu noch je zehn Arbeitgeber- und Arbeitnehmerersatzvertreter kommen, stellt sich die Frage nach der Fähigkeit des Rates, zu schnellen und einverständlichen Beschlüssen gelangen zu können, da er mit 132 Mitgliedern eine Art Mini-Konferenz werden wird. Eine deutliche Verschlechterung seiner Arbeitsfähigkeit steht jedoch nicht zu befürchten. In den Nicht-Regierungsgruppen melden sich in der Regel die jeweiligen Gruppensprecher und nur vereinzelt weitere Mitglieder zu Wort. In der Regierungsgruppe können hingegen der Gruppensprecher und die Regionalsprecher nur selten für ihre Gruppe sprechen; Vertreter kleinerer Staaten ergreifen aber selten das Wort. Im übrigen werden Entscheidungen nur selten durch förmliche Abstimmungen getroffen; Konsensentscheidungen sind die Regel.

Für die Sicherung der Arbeitsfähigkeit ist weiter die Kontinuität der Arbeit von Bedeutung, für die eine möglichst gleichbleibende Mitgliedschaft notwendig ist[8]. Diesem Erfordernis wird auch in Zukunft dadurch Rechnung getragen, daß sich die Häufigkeit der Vertretung im Verwaltungsrat im wesentlichen nach der wirtschaftlichen Bedeutung bemißt und die größeren Industriestaaten somit durchgängig im Rat vertreten sein werden. Insgesamt sind durch die Vergrößerung des Rates und die Abschaffung ständiger Sitze kaum negative Wirkungen für seine Arbeitsfähigkeit zu erwarten.

Für die Zugehörigkeit zu einem Organ mit beschränkter Mitgliedschaft ist eine ausgewogene Vertretung aller in der Organisation repräsentierten Interessen zu sichern, da nur so die nicht dem Organ angehörigen Mitglieder Vertrauen in das Organ haben können. Insoweit steht der Notwendigkeit effizienter Aufgabenerledigung, für die ein möglichst kleines Organ wichtig ist, das Interesse an einem möglichst großen Organ, in dem alle Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme der verschiedenen Weltregionen vertreten sind, entgegen. Die durch die Verfassungsänderung vorgenommene Aufteilung der Regierungssitze wird dem Grundsatz möglichst großer Repräsentativität gerecht.

Ferner wird in manchen internationalen Organisationen den Ländern, die durch die Höhe ihres Beitrages oder durch den Aufgabenbereich der Organisation ein besonderes Interesse an der Arbeit der Organisation haben, eine bevorrechtigte Stellung durch zusätzliche oder höher gewichtete Stimmen für einzelne Mitglieder, Entsendung mehrerer stimmberechtigter Vertreter oder ständige Sitze in Organen mit beschränkter Mitgliedschaft eingeräumt. In Anerkennung der Tatsache, daß trotz formaler Gleichheit aller Länder tatsächliche Ungleichheiten bestehen,

Vertrauensbildende Maßnahmen vor Ort in Gestalt einer deutsch-deutschen Offiziersbegegnung: Zum ersten Mal in der Geschichte der beiden Staaten in Deutschland nahmen Ende März Beobachter der Bundeswehr an einer gemeinsamen Truppenübung der Gruppe der sowjetischen Streitkräfte in Deutschland (GSSD) und der Nationalen Volksarmee (NVA) teil. In der am 1. Januar dieses Jahres in Kraft getretenen Schlußakte der Stockholmer ›Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa‹ (KVAE) hatten sich die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, zu Manövern mit 17000 und mehr Soldaten Beobachter einzuladen (an dem Manöver in der DDR nahmen 23500 Soldaten der GSSD und 1500 der NVA teil). Vertrauensbildende Maßnahmen spielen nicht nur in Europa, sondern (als Beratungsgegenstand) auch in den Vereinten Nationen eine Rolle; so wurde in Resolution 41/60C ein auf Grund einer Initiative der Bundesrepublik Deutschland entstandener Richtlinienentwurf zur Kenntnis genommen. Siehe auch den Literaturhinweis S. 102 dieser Ausgabe.

was sich bereits an dem unterschiedlichen Beitragssatz von 25vH für die Vereinigten Staaten und 0,01vH für die kleinsten Länder zeigt, wird den Ländern mit der größten wirtschaftlichen Bedeutung auch weiter die Zugehörigkeit zum Verwaltungsrat praktisch garantiert. Damit soll das zur Sicherung der weiteren Unterstützung der Arbeit der ILO erforderliche Vertrauen der wichtigsten Länder in die Beschlüsse des Rates gewährleistet werden. Andererseits wird jedoch durch die Verdoppelung der Zahl der ordentlichen Sitze das Gewicht jeder einzelnen Stimme halbiert, wodurch — formal — die Sicherung der Interessen der wichtigsten Länder geschwächt wird.

III. Verfahren der Wahl des Generaldirektors

Nach der geltenden Regelung hat der Verwaltungsrat die alleinige Zuständigkeit für die Wahl des Generaldirektors, während nach der künftigen Verfassung die Wahl durch den Rat von der Konferenz zu bestätigen ist. Die Konferenz erhält somit ein Mitspracherecht bei der Wahl, an der sie vorher nicht beteiligt war. Die zukünftige Geschäftsordnung des Rates gibt zwar den Mitgliedstaaten der ILO, den maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und bestimmten nichtstaatlichen internationalen Organisationen ein Vorschlagsrecht, trifft aber keine Regelung für den Fall, daß ein vom Rat gewählter Generaldirektor nicht von der Konferenz bestätigt wird.

Die Forderung nach einer Beteiligung der Konferenz oder nach alleiniger Zuständigkeit für die Wahl des Generaldirektors wurde insbesondere von den Entwicklungs- und sozialistischen Ländern erhoben und mit fehlender oder eingeschränkter Repräsentativität des Rates und/oder dem Rang der Konferenz als höchstem Organ der ILO begründet; der Generaldirektor müsse das Vertrauen aller Mitglieder und nicht nur der des Verwaltungsrats haben. Andererseits wurde befürchtet, daß die Konferenz wegen ihrer im Vergleich zum Verwaltungsrat eher zufälligen und häufig wechselnden personellen Zusammensetzung und ihrer Größe weniger als der Rat für die Wahl geeignet sei[9].

Angesichts der Entwicklung des Amtes des Generaldirektors nach dem Zweiten Weltkrieg[10] — dieser ist zum Hauptakteur bei der Anpassung und Bestimmung von Politikzielen und Programmen geworden, während der Rat nur korrigierend in einzelne Bereiche eingreift — ist ihm eine wichtige Machtposition zugefallen; das Verlangen insbesondere der kleineren Staaten nach einem Mitspracherecht bei seiner Wahl erscheint verständlich. Die Bedeutung des Amtes ergibt sich im wesentlichen aus seinen drei Hauptfunktionen: als Organ zur Durchführung von Beschlüssen, als Initiator von Programmen und als Leiter einer Verwaltung von etwa 2 000 Beschäftigten.

Während dem Generaldirektor die formale Autorität zur Ausübung seines Amtes durch die Wahl übertragen wird, hängt die Ausübung und Erhaltung seines Einflusses ab von seinem tatsächlichen Handeln und seiner Fähigkeit, einen Konsens zwischen den widerstreitenden Interessen von Ost und West, von Industrie- und Entwicklungsländern zu erreichen. Einfluß ausüben kann er nur, wenn er für sein Handeln das Vertrauen insbesondere der wichtigsten Länder und der Sprecher der Nicht-Regierungsgruppen hat.

Dieses Wechselspiel zwischen Generaldirektor einerseits und Mitgliedern und Gruppen andererseits wird bei der Aufstellung des Haushalts deutlich[11]. Auf Grund der Vorschläge des Generaldirektors zu ›Programm und Haushalt der ILO‹, die detaillierte Angaben über das künftige Arbeitsprogramm enthalten, stellt der Rat den Haushalt auf, der von der Arbeitskonferenz anzunehmen ist. Der Generaldirektor kann durch seine Vorschläge für bestimmte Programme, für Kürzungen und Erhöhungen laufender Programme bestimmenden Einfluß auf die Arbeit der ILO nehmen. Seine Gestaltungsfreiheit wird jedoch durch die Haltung der Hauptbeitragszahler und der Sprecher der Nicht-Regierungsgruppen eingeschränkt. Um nicht einen für diese nicht annehmbaren Vorschlag zu machen, haben der Generaldirektor und andere hochrangige Bedienstete bereits vor Einbringung der Vorschläge in den Programm- und Haushaltsausschuß des Verwaltungsrats in informellen Konsultationen mit den Hauptbeitragszahlern insbesondere die von ihnen hinnehmbare Gesamthöhe und mit den wichtigsten Gruppenvertretern die von ihnen besonders gewünschten Programme erkundet. Das Interesse der Hauptbeitragszahler, die über das Druckmittel der Zahlungsverzögerung oder der Kürzung der Beiträge verfügen, gilt mehr der Gesamthöhe als den einzelnen Programmen. Der Generaldirektor ist bemüht, die gegensätzlichen Interessen der Hauptbeitragszahler, die in den letzten Jahren ein Nullwachstum forderten, und der Entwicklungsländer und insbesondere der Arbeitnehmergruppe, die für eine Ausweitung der Programme eintreten, zu einem Ausgleich zu bringen.

Wird die Wahl des Generaldirektors durch den Verwaltungsrat in Zukunft von der Konferenz bestätigt, so dürfte seine Position und Autorität insgesamt gestärkt werden, da durch die Zustimmung der Mehrheit der Delegierten die Basis für seine Wahl vergrößert wird. Ob sich der Generaldirektor durch das Mitwirkungsrecht der Internationalen Arbeitskonferenz künftig weniger dem Verwaltungsrat als der Konferenz gegenüber verantwortlich fühlt, wie von den Gegnern eines Mitwirkungsrechts der Konferenz vorgebracht wurde, und somit die Position des Rates gegenüber dem Generaldirektor geschwächt wird, kann zwar kaum vorausgesagt werden, ist jedoch unwahrscheinlich. Der Rat hat nur hinsichtlich des Bestätigungsrechts der Konferenz eine Machtschmälerung hinnehmen müssen; ansonsten ist seine Zuständigkeit zur Kontrolle der Amtsführung des Generaldirektors nicht angetastet worden. Im übrigen ist durch die Erhöhung der Zahl der Sitze des Rates dessen Repräsentativität und Autorität gestärkt worden — insoweit sind die ursprünglich für die Beteiligung der Konferenz bei der Wahl des Generaldirektors vorgebrachten Gründe weitgehend hinfällig geworden —, so daß der Verwaltungsrat künftig stärker die Zusammensetzung und Machtverhältnisse der Konferenz widerspiegeln wird und es daher seltener zu unterschiedlichen Haltungen von Rat und Konferenz kommen dürfte.

IV. Verfahren der Änderung der Verfassung

Mit der Abschaffung ständiger Sitze im Verwaltungsrat für die zehn Länder mit der größten wirtschaftlichen Bedeutung ist auch die Sonderrolle dieser Länder für das Wirksamwerden einer Verfassungsänderung beseitigt worden. Nach dem geltenden Artikel 36 bedarf es neben der Annahme einer Änderung durch zwei Drittel der Delegierten der Konferenz auch der Ratifizierung oder Annahme[12] von zwei Dritteln der Mitglieder, wobei diese zwei Drittel fünf der zehn Länder mit der größten wirtschaftlichen Bedeutung einschließen müssen. Nach der Neufassung tritt eine mit Zweidrittelmehrheit auf der Konferenz beschlossene Änderung in Kraft, wenn sie von zwei Dritteln der Mitglieder ratifiziert oder angenommen worden ist; bei Änderungen der wichtigsten, im einzelnen aufgeführten Verfassungsbestimmungen bedarf es jeweils einer Dreiviertelmehrheit. Diese Bestimmungen betreffen die grundsätzlichen Ziele der Organisation, die Zusammensetzung und Aufgaben der Organe, die Regelungen über Übereinkommen und Empfehlungen, einschließlich der verfassungsmäßigen Verfahren der Normenkontrolle (Beschwerden und Klagen), und das Verfahren der Verfassungsänderung.

Aus dem Wesen der Verfassung als rechtlicher Grundordnung des Zusammenschlusses folgt für die Regelung einer Satzungsänderung einmal, daß die Verfassung nicht vorschnell abgeändert werden kann, da sie ansonsten ihre stabilisierende Funktion verlieren würde. Andererseits darf sie aber nicht Verfassungsänderungen übermäßig erschweren, da sie dann Veränderungen, die nicht mehr durch eine einen Wandel ermöglichende offene Satzung aufgefangen werden können, nicht gerecht werden kann. Auch sollte eine Verfassungsänderung nicht gegen den Willen einer großen und bedeutenden Minderheit von der Mehrheit durchgesetzt werden können[13].

Ein Beispiel für eine nur schwer zu ändernde Verfassung war Art.422 des Versailler Vertrages[14], die Vorgängerregelung des

jetzigen Art.36 der ILO-Verfassung. Hiernach war neben einer Zweidrittelmehrheit der Konferenz und einer Ratifizierung durch drei Viertel der Mitglieder der ILO auch die Ratifizierung durch die im Rat des Völkerbundes vertretenen Staaten erforderlich. Die 1922 angenommenen Änderungen, die eine Vergrößerung des Verwaltungsrats von 24 auf 32 Mitglieder und die Festlegung einer Mindestzahl von Sitzen für außereuropäische Länder vorsahen, konnten erst 1934, bedingt durch das Vetorecht der Mitglieder des Völkerbundrats, in Kraft treten[15].

Die seit 1946 geltende Regelung erleichterte durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit eine Verfassungsänderung, wobei den Interessen der zehn bedeutendsten Länder durch ein Quasi-Vetorecht Rechnung getragen wurde. Die auf den Konferenzen von 1953, 1962 und 1972 beschlossenen Änderungen zur Vergrößerung des Rates konnten nach relativ kurzer Zeit in Kraft treten; das Vorrecht der zehn wichtigsten Länder hat auch nicht das Inkrafttreten einer von der Internationalen Arbeitskonferenz beschlossenen Änderung verhindert[16].

Die künftige Regelung schafft hinsichtlich der Abänderbarkeit durch die Voraussetzung einer Zweidrittelmehrheit einen angemessenen Ausgleich zwischen Beweglichkeit und Starrheit. Andererseits wird durch das Erfordernis einer Dreiviertelmehrheit bei grundlegende Bestimmungen der Verfassung berührenden Änderungen zumindest weitgehend sichergestellt, daß eine derartige Änderung nicht gegen den Willen einer bedeutenden Minderheit in Kraft treten kann.

Die Zustimmung einer größeren Mehrheit bei grundlegenden Änderungen ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da auch die Mitglieder, die die Änderungen nicht ratifizieren oder annehmen, an die Änderungen gebunden sind. Insoweit wird das Problem der Rechtsstellung der überstimmten Mitglieder bei durch Mehrheitsbeschluß wirksam werdenden Verfassungsänderungen eindeutig geregelt und es wird ein unerwünschter Zustand, in dem für die Mitglieder, die einer Änderung nicht zugestimmt haben, die bisherige Satzung weiter in Kraft bleibt und somit die Rechtsgrundlagen der Organisation zersplittert werden, vermieden[17]. Andererseits berührt die Frage der Bindung an eine nicht zugestimmte, aber in Kraft getretene Änderung die Souveränität der betroffenen Mitgliedstaaten. Das Mitglied kann dann entweder nach Art.1 Abs.5 aus der ILO austreten, wobei diese Erklärung zwei Jahre später in Kraft tritt, oder aber ein außerordentliches Kündigungsrecht in Anspruch nehmen[18].

V. Wertung und Ausblick

Eine Wertung der Verfassungsänderung läßt sich aus zwei Richtungen vornehmen: einmal aus der Sicht der Organisation hinsichtlich einer Verlagerung von Macht und Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Organen und hinsichtlich der weiteren Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Organisation, zum anderen aus der Sicht der Mitglieder hinsichtlich der Wahrung ihrer Interessen. Diese beiden theoretisch unterscheidbaren Gesichtspunkte sind allerdings bei einer Organisation, deren Arbeits- und Funktionsfähigkeit mangels Zwangsmitteln wesentlich von der Zustimmung der Mitglieder abhängt, weitgehend miteinander verbunden und lassen sich daher in der Praxis nur schwer trennen.

Der Wandel in Struktur und Arbeitsweise seit 1945 ist bei der ILO weniger deutlich und weitreichend als bei den Vereinten Nationen. Obwohl beide Organisationen von ihrer Umwelt abhängen, schlagen sich Veränderungen der politischen Lage (Ost-West-Gegensatz und Kalter Krieg, Entkolonisierung und Erstarken der Dritten Welt) bei den UN, deren Ziel die Friedenssicherung ist, ungleich stärker nieder als bei der ILO, die einen begrenzten funktionalen Aufgabenbereich hat. Deutliche Veränderungen der inneren Struktur, wie bei der Weltorganisation die Gewichtsverlagerung zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung, haben bei der ILO nicht stattgefunden. Von den Veränderungen der weltpolitischen Lage waren die wesentlichen Tätigkeiten der ILO äußerlich nicht betroffen, auch wenn inhaltlich eine Anpassung an die Änderungen erfolgte. Hinsichtlich der Normensetzung wurden jährlich durchschnittlich zwei Übereinkommen und zwei Empfehlungen angenommen. Auch blieb der Dienstleistungsbereich weitgehend unbeeinträchtigt und wurde stetig ausgebaut; Veränderungen zeigen sich jedoch insoweit, als zum Beispiel der Anteil Afrikas an der gesamten Technischen Zusammenarbeit inzwischen über 50vH beträgt, während Technische Hilfe in den Anfangsjahren zunächst überwiegend Europa geleistet wurde.

Andererseits gingen die weltpolitischen Ereignisse nicht unbemerkt an der ILO vorbei, was sich bei Entschließungen zu Südafrika oder Israel oder bei der Anerkennung der Vollmachten von Delegierten nach einem Regierungswechsel zeigte. Auch konnte die Arbeitgebergruppe nach der Aufnahme sozialistischer Staaten im Jahre 1954 nur bis 1958 verhindern, daß östliche Arbeitgebervertreter — entsandt werden meist Direktoren staatlicher Betriebe — mit Stimmrecht in den Ausschüssen der Konferenz vertreten waren[19]. Allerdings war der Austritt der USA im Jahre 1977, der jedoch mit internen Entwicklungen der ILO begründet wurde, für die Organisation von einschneidender Bedeutung; so hat trotz des Wiederbeitritts der USA im Jahre 1980 die reale Höhe des Haushalts immer noch nicht wieder das Niveau der Zeit vor dem Austritt erreicht. Trotzdem hat sich die ILO als stabil und arbeitsfähig erwiesen[20].

Diese Stabilität hängt bei der ILO neben der begrenzten funktionalen Aufgabenstellung in hohem Maße von der dreigliedrigen Struktur ab. Obwohl sich in der Regierungsgruppe politische Gegensätze deutlich zeigen, werden sie durch die weitaus homogeneren Nicht-Regierungsgruppen insgesamt abgeschwächt. Die Haltung der Arbeitnehmergruppe des Rates wird im wesentlichen von den Vertretern der Mitglieder des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) bestimmt, obwohl in der Gruppe auch Mitglieder christlicher Gewerkschaften und des (kommunistisch dominierten) Weltgewerkschaftsbundes (WGB) vertreten sind, während für die Arbeitgeber die Internationale Arbeitgeberorganisation (International Organisation of Employers, IOE) von entscheidender Bedeutung ist. Für beide Gruppen bereiten die in Genf ansässigen Sekretariate die Tagungen vor und bestimmen so wesentlich das Verhalten der beiden Gruppen[21].

Mit der Abschaffung der ständigen Sitze der zehn Länder mit der größten wirtschaftlichen Bedeutung im Verwaltungsrat und des Quasi-Vetorechts bei der Verfassungsänderung geht der zukünftige Verfassungstext weitgehend von der Gleichheit der Mitglieder aus und beseitigt insoweit die bisherige Anerkennung der Ungleichheit. Die Tatsache, daß beispielweise die Stimme San Marinos das gleiche Gewicht wie die der USA hat, heißt allerdings nicht, daß beide den gleichen Einfluß haben; andererseits bedeutet das Stimmgewicht der US-Regierungsvertreter auf der Konferenz von einem Drittelprozent nicht, daß ihr Einfluß vernachlässigt werden könnte. Der sich im Satzungstext niederschlagende mangelnde Realismus hinsichtlich des unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Gewichts entspricht dem Mangel an Realismus derjenigen, die übersehen, daß die wichtigsten Staaten in den Organen einen Einfluß haben, der weit über ihr Stimmgewicht hinausgeht[22]. Zwar ist dieser Einfluß nicht quantifizierbar oder direkt nachweisbar, auch sprechen nicht gegen die Annahme unterschiedlichen Einflusses Abstimmungen, in denen die bedeutenderen Staaten durch eine Koalition der Kleineren überstimmt worden sind; jedoch läßt sich eine Meinungsführerschaft der wichtigsten Staaten nicht übersehen.

Wie oben am Beispiel der Aufstellung des Haushalts gezeigt wurde, ist auch außerhalb der Vertretungsorgane der Einfluß der bedeutenderen Länder auf die Arbeit der ILO groß. Die Ungleichheit in der Möglichkeit, innerhalb und außerhalb der Vertretungsorgane Einfluß auszuüben, wird durch die Verfassungsänderungen, insbesondere die Reduzierung des Stimmgewichts im Verwaltungsrat daher — wenn überhaupt — nur unwesentlich berührt.

Von größerer Bedeutung für die Zukunft der ILO und das Vertrauen ihrer Mitglieder in die Organisation dürfte jedoch die Person des Generaldirektors sein. Die bisherigen Generaldirektoren kamen seit 1919 alle aus westlichen Ländern (Frankreich, Großbritannien, Irland und USA); die Amtszeit des 1974 gewählten und zweimal wiedergewählten jetzigen Generaldirektors, des Franzosen Francis Blanchard, läuft 1989 aus. Wie oben dargelegt wurde, kann der Generaldirektor, sofern er das Vertrauen der wichtigsten Länder und der beiden Nicht-Regierungsgruppen genießt, auf die Programme der Organisation einen wesentlichen Einfluß nehmen; sein Einfluß als Vermittler zwischen den widerstreitenden Interessen zur Bildung eines Konsensus ist für die Kontinuität der ILO von lebenswichtiger Bedeutung.

Wer Blanchard nachfolgt, ob wieder ein Vertreter eines westlichen Industrielandes oder eines Entwicklungslandes, kann noch nicht abgesehen werden. Für die Zustimmung des Westens dürfte jedoch von entscheidender Bedeutung sein, daß auch der künftige Generaldirektor die Identität der ILO als normensetzender Organisation und als Erbringer von Dienstleistungen innerhalb des Mandats der Organisation nicht wesentlich ändert und etwa die Förderung der beruflichen Grundrechte, wie sie von der ILO entwickelt wurden, weiter unterstützt.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Verfassungsänderungen dem Wandel in der ILO seit 1945 Rechnung getragen haben und dem Petitum insbesondere der Dritten Welt gerecht wurden, ohne daß die Interessen der westlichen Länder gefährdet werden. Es kann daher erwartet werden, daß sich die künftige Struktur als ebenso wirksam und stabil wie die gegenwärtige erweisen wird. Die ILO kann damit weiter zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer in aller Welt beitragen und sich so weiter bemühen, das im ersten Satz der Präambel der Verfassung enthaltene hohe Ziel — »Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden« — zu verwirklichen.

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderungen ist allerdings noch ungewiß, da bisher nur einige kleinere Länder die notwendige Ratifizierung oder Annahme durchgeführt haben. Sofern allerdings der mühsam erreichte Konsens über die Änderungen durch eine ungenügende Zahl von Ratifikationen oder Annahmen nicht verwirklicht wird, ist mit einer schweren Krise der ILO zu rechnen. Deren Ausgang wäre allerdings nicht absehbar.

Anmerkungen

1 Vgl. Robert W. Cox, ILO: Limited Monarchy, in: R. W. Cox/H. K. Jacobsen (eds.), The Anatomy of Influence, New Haven-London 1973, S.102ff.
2 Vgl. zu den Normen: N(icolas) Valticos, International Labour Law, Deventer 1979.
3 Vgl. zu den verschiedenen Forderungen: Internationales Arbeitsamt, Struktur der IAO. Bericht IX zur 59. Internationalen Arbeitskonferenz, Genf 1974, S.7ff.
4 Vgl. zum Ablauf der Strukturreform und zu Einzelheiten der Regelungen: Gisbert Brinkmann, IAO: Ende der Strukturdiskussion?, Bundesarbeitsblatt (BArbBl) 4/1986, S.26ff.
5 Vgl. zur Struktur der ILO und zu den Verfassungsänderungen von 1945 und 1946: Hartwig Bülck, Die neue Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 107 (1951), S.90ff.; C. W. Jenks, The Revision of the Constitution of the International Labour Organization, British Yearbook of International Law (B.Y.B.I.L.) 23 (1946), S.303ff.
6 Zwei Regierungssitze sollen für nicht in einem Regionalprotokoll berücksichtigte Staaten freigehalten werden; hierdurch wurde das ›Israel-Problem‹ gelöst, da Israel in dem Protokoll der asiatischen Region nicht berücksichtigt worden war.
7 Vgl. Ignaz Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Köln-Berlin-Bonn-München 1984 (4. Aufl.), Rdnr.1141ff.; Henry G. Schermers, International Institutional Law, Alpen aan den Rhijn–Rockville 1980, Paragraph 354ff.
8 Diese Forderung wurde insbesondere von westlichen Vertretern erhoben; vgl. Struktur der IAO (Anm.3), S.48ff.
9 Vgl. Struktur der IAO (Anm.3), S.31ff.
10 Vgl. Cox (Anm.1), S.119ff.
11 Vgl. Cox (Anm.1), S.115.
12 Vgl. zum Unterschied von Ratifizierung und Annahme: Ralph Zacklin, The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies, Leyden 1968, S.155ff. Nach deutschem Verfassungsrecht ist für eine Ratifizierung ein Zustimmungsgesetz nach Art.59 II 2 des Grundgesetzes erforderlich, während eine Annahme nach Beschluß der Bundesregierung durch den Außenminister erklärt wird. Die bisherigen Änderungen der ILO-Verfassung wurden angenommen und nicht ratifiziert. Die Bundesrepublik Deutschland ist der ILO ohne Ratifizierung der ILO-Verfassung beigetreten; siehe das Schreiben des Bundeskanzlers v. 12.5.1951, BArbBl 1951, S.405.
13 Vgl. Schermers (Anm.7), Paragraph 1012ff.; C. Wilfred Jenks, Some Constitutional Problems of International Organizations, B.Y.B.I.L. 22 (1945), S.11, 68.
14 Vgl. zur Auslegung: Ernst Berger/Ewald Kuttig/Horst Rhode, Internationales Arbeitsrecht, Berlin 1931, S.170ff.
15 Vgl. Zacklin (Anm.12), S.60ff., 87ff.
16 Die auf der Arbeitskonferenz von 1964 angenommenen drei Änderungen, von denen zwei die Möglichkeit des Ausschlusses oder der Suspendierung der Mitgliedschaft eines Staates, der eine Apartheidpolitik verfolgt, vorsahen, scheiterten bereits an der nicht erreichten Zweidrittelmehrheit der Ratifizierung oder Annahme.
17 Vgl. Lester H. Phillips, Constitutional Revision in the Specialized Agencies, American Journal of International Law 62 (1968), S.654, 671.
18 Vgl. Seidl-Hohenveldern (Anm.7), Rdnr.1530; Zacklin (Anm.12), S.161ff.
19 Vgl. Ernst B. Haas, Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization, Stanford 1964, S.204, 211.
20 Bei näherer Betrachtung scheint sich das Abseitsstehen auch für (aus sehr unterschiedlichen Gründen) ILO-kritische Staaten nicht zu lohnen. Während die USA in die Organisation zurückgekehrt sind, hat Polen seinen 1984 für Mitte November 1986 angekündigten Austritt (vgl. VN 1/1985 S.25f.) erst einmal aufgeschoben. Rechtskräftig geworden ist dagegen 1985 der Austritt Vietnams.
21 Die Darstellungen von Haas (Anm.19) von 1964 (dort S.197ff.) und Cox (Anm.1) von 1973 (dort S.116ff.) stimmen weitgehend mit den heutigen Gegebenheiten überein.
22 Vgl. Inis L. Claude, Swords Into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization, New York 1971 (4. Aufl.), S.133; vgl. auch Wellington Koo, Voting Procedures in International Political Organizations, New York 1947, S.21, der zwischen ›voting power‹ (Stimmgewicht) und ›voting strength‹ (Stimmacht) unterscheidet.

Im Interesse der Gäste wie der Gastgeber

Die Weltorganisation für Tourismus (WTO)

WILLIBALD P. PAHR

Das Reisen ist wohl so alt wie die Menschheit selbst. Den Tourismus im heutigen Sinn — als Phänomen des täglichen Lebens zumindest im überwiegenden Teil der Industriestaaten — gibt es erst seit der Mitte dieses Jahrhunderts. Er ist ein Produkt des seit dem Ende des letzten Weltkrieges wesentlich verbesserten Lebensstandards und des seit den dreißiger Jahren insbesondere von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) propagierten Rechts auf regelmäßigen bezahlten Urlaub, das auch in Artikel 24 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 Eingang gefunden hat. Dort heißt es:

»Jeder Mensch hat Anspruch auf Erholung und Freizeit sowie auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit und auf periodischen bezahlten Urlaub.«

Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 werden in Artikel 7, Absatz d

»Arbeitspausen, Freizeit, eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßiger bezahlter Urlaub sowie Vergütung gesetzlicher Feiertage«

ausdrücklich als Bestandteil des von den Vertragsstaaten anerkannten Rechtes auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen gekennzeichnet.

Die sprunghafte Entwicklung des Tourismus hat die Staaten im Interesse ihrer eigenen Staatsbürger wie in dem der ausländischen Besucher insbesondere auf den Gebieten des Verkehrswesens, der Hotellerie, der Restauration, der Raumplanung und Raumordnung sowie der Ausbildung mit neuen Aufgaben konfrontiert. Der Fremdenverkehr macht aber an den Grenzen nicht halt, sondern entwickelt sich über Landesgrenzen hinweg; er wurde sowohl zu einem wesentlichen Bestandteil des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs als auch der Begegnung zwischen den verschiedenen Völkern und Kulturen. Viele Probleme des internationalen Tourismus wurden zu Fragen, die nur in zwischenstaatlicher Zusammenarbeit befriedigend gelöst werden können. Gleichzeitig entwickelte sich das Bedürfnis, die auf diesem verhältnismäßig neuen Gebiet gemachten nationalen Erfahrungen und Kenntnisse auszutauschen und vor allem auch den Entwicklungsländern zugänglich zu machen.

Diesen Bedürfnissen Rechnung tragend wurde die Weltorganisation für Tourismus (World Tourism Organization, WTO; französisch: Organisation Mondiale du Tourisme, OMT) als zwischenstaatliche Organisation zur Behandlung aller Angelegen-