

## DIE NICHTPOLITISCHEN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

### I.

Wenn im folgenden von den nichtpolitischen internationalen Organisationen gesprochen wird, so sind damit alle jene überstaatlichen Verwaltungsgemeinschaften gemeint, die zur Wahrnehmung kultureller, wirtschaftlicher, sozialer und verkehrstechnischer Belange gegründet wurden. Natürlich wird nicht verkannt, daß sich auch in der Arbeit ihrer Organe die jeweilige politische Konstellation der Weltspannungen widerspiegelt, aber ihre Einrichtungen dienen doch zunächst der internationalen Zusammenarbeit auf nichtpolitischem Gebiet, im Unterschied zu den Organisationen, die nur zur Regelung politischer Fragen geschaffen wurden (z. B. Weltsicherheitsrat, Atlantikpakt und Kominform).

Je mehr der Machtanspruch der Staatsgewalt in den einzelnen Staaten alle Bereiche des menschlichen Zusammenlebens in die Einflußsphäre seiner zwingenden Regelungen miteinzugliedern suchte, je mehr die Gestaltung menschlicher Beziehungen von Organisationen der verschiedensten Art vorgenommen wurde und je mehr die sich überstürzende technische und zivilisatorische Entwicklung die Staaten miteinander in vielgestaltige und innige Verbindungen brachte, desto stärker wurde die Notwendigkeit, zwischenstaatliche Organisationen zu schaffen. Diese sollten einerseits dem Erfahrungsaustausch und damit der Koordinierung der Tätigkeiten auf allen Lebensgebieten dienen, andererseits den reibungslosen Ablauf aller jener Bewegungen gewährleisten, durch die die Staaten in wechselseitige Berührung treten. So schlossen sich, beginnend in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts, zahlreiche Staaten in einer Fülle internationaler Organisationen zusammen. In schneller Folge entstanden 1875 der Weltpostverein, 1878 das internationale Büro für Maße und Gewichte, 1883 die Union zum Schutze des gewerblichen Eigentums, 1886 die Union zum Schutze der Werke der Literatur und Kunst, 1890 das Zentralamt für den internationalen Eisenbahntransport und der Verband zur Veröffentlichung der Zolltarife, 1900 die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeitsschutz, um nur willkürlich einige der wichtigsten zu nennen. Diese Organisationen wiesen die verschiedenartigste innere Struktur auf und wucherten zusammenhanglos und ohne ein alle verbindendes und ordnendes System. 1910 machte man einen ersten Versuch in dieser Richtung durch Gründung der Union der Internationalen Organisationen mit dem Sitz in Brüssel, in der sich 132 internationale Vereinigungen zusammenschlossen. Zu praktischer Bedeutung gelangte die Brüsseler Einrichtung nicht.

### II.

Das Ende des Weltkrieges brachte durch die Bestimmungen des Vertrages von Versailles und durch die mit seinem Abschluß verknüpfte Gründung des Völkerbundes eine neue Phase in der Entwicklung der internationalen Organisationen. Zunächst traf der Versailler Vertrag die ausdrückliche Regelung, daß die vor Kriegsausbruch gegründeten nichtpolitischen Organisationen und die zur Wahrnehmung nichtpolitischer Belange abgeschlossenen Staatsverträge zwischen Siegern und Besiegten weiter bestehen bleiben sollten. Damit wurde deren Unabhängigkeit von der politischen Lage anerkannt. Der neu entstandene Völkerbund wollte nicht nur ein politisches Instrument sein, sondern seinen Einfluß

auch auf eine Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit auf allen anderen Lebensbereichen ausdehnen. So wurden zahlreiche Kommissionen gegründet, die sich mit der Wahrnehmung nichtpolitischer internationaler Belange befassen sollten (z. B. Opiumkommission, Verkehrskommission, Wirtschafts- und Finanzkommission, Hygienekommission, Kommission für geistige Zusammenarbeit, Kommission zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels u. a.). Außerdem wurde in Art. 24 der Völkerbundssatzung der Versuch gemacht, alle früher durch Gesamtverträge errichteten internationalen Stellen dem Völkerbund unterzuordnen. Dieser Versuch schlug indes in seiner praktischen Durchführung fehl, da die einzelnen Organisationen ihre Unabhängigkeit gegenüber dem politischen Instrument des Völkerbundes und gegenüber den in seinen Organen jeweils zutage tretenden politischen Spannungen bewahren wollten. Im Jahre 1939 machte die Versammlung des Völkerbundes mit dem sogenannten „Bruce Committee Report“ noch einmal einen Versuch, durch Gründung eines Sonderausschusses für internationale Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten ein Koordinierungsorgan für die Zusammenfassung aller internationalen Organisationen zu schaffen. Der Ausbruch des zweiten Weltkrieges unterbrach diese Bemühungen. Jedoch lebte die Idee dieses Sonderausschusses im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen wieder auf.

Die einzige Ausnahme von der gezeigten Entwicklung machte die Internationale Arbeitsorganisation, die zugleich mit dem Völkerbund gegründet worden war und damit in einer gewissen Verbindung zu ihm stand. Es gelang ihr, das Ende des Völkerbundes zu überleben.

### III.

Als am Ende des zweiten Weltkrieges die Organisation der Vereinten Nationen ins Leben gerufen wurde, wollte man die Fehler, die beim Völkerbund zu einem Versagen der internationalen Koordinierungsbestrebungen auf nichtpolitischem Gebiet geführt hatten, nicht wiederholen und begnügte sich deshalb nicht mit der Schaffung von Organen zur internationalen Regelung politischer Spannungen (Sicherheitsrat, Treuhänderat und Internationaler Gerichtshof), sondern stellte an ihre Seite noch den Wirtschafts- und Sozialrat der UNO. Dieser dient der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet. Seine Tätigkeit ist vor allem auf eine Verbesserung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, auf die Lösung internationaler Fragen wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art und auf internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Kultur und Erziehung gerichtet. Der Wirtschafts- und Sozialrat besteht aus 18 Mitgliedern, die von der Vollversammlung der UNO nach bestimmten Grundsätzen gewählt werden. Bei der Beschlußfassung im Wirtschafts- und Sozialrat gibt es, im Unterschied zum Sicherheitsrat, kein Veto. Einfache Mehrheit entscheidet. Irgendwelche, für die einzelnen Mitgliedstaaten der UNO unmittelbar bindenden Beschlüsse kann der Wirtschafts- und Sozialrat nicht fassen. Er ist ein Beratungsorgan für die Vollversammlung, der er Empfehlungen und Übereinkommensentwürfe zur Beschlußfassung unterbreiten kann. Seine Hauptaufgabe liegt auch nicht in der Schaffung zwingender Normen, sondern in der Sammlung, Zusammenfassung und Ordnung aller Bestrebungen, die auf eine nichtpolitische zwischenstaatliche Zusammenarbeit gerichtet sind. Dieses Ziel verfolgt er unmittelbar durch seine Fachausschüsse (z. B. für Wirtschaft und Beschäftigung, Transport und Verkehr, Statistik, Menschenrechte, Frauenfragen, Bekämpfung des Rauschgifthandels usw.), und unmittelbar dadurch, daß er mit allen nichtpolitischen internationalen Organisationen, die außerhalb seines organisatorischen

Wirkungsbereiches entstanden sind oder noch entstehen, in Verbindung tritt. Zu diesem Zwecke hat er für alle in Frage kommenden Organisationen je nach deren Bedeutung und Struktur ein Einteilungssystem geschaffen:

Die *erste und wichtigste Gruppe* ist die der sogenannten *Sonderorganisationen* (specialized agencies, institutions specialisees). Dies sind 13 einzeln bezeichnete Organisationen, die *amtlichen* Charakter haben, d. h. die auf Grund von mehrseitigen Verträgen durch die Staaten geschaffen worden sind und nach einem besonderen Schlüssel durch die Beiträge dieser Staaten finanziert werden. Durch zweiseitige Sonderabkommen zwischen Wirtschafts- und Sozialrat einerseits und der jeweiligen Sonderorganisation andererseits erhalten beide Partner das Recht, an den Verhandlungen des Partners teilzunehmen, Informationen und Dokumente auszutauschen und Punkte auf die Tagesordnung des Partners zu setzen. Die Sonderorganisationen werden außerdem ermächtigt, zur Regelung interner Fragen den Internationalen Gerichtshof anzurufen. Die Abkommen zwischen Wirtschafts- und Sozialrat und Sonderorganisationen bedürfen der Zustimmung der Vollversammlung der UNO. Versuche des Wirtschafts- und Sozialrates, die Querverbindungen mit den einzelnen Sonderorganisationen durch Schaffung eines für alle gemeinsamen Budgets auch auf das finanzielle Gebiet auszudehnen, sind an deren Unabhängigkeitswillen gescheitert.

Die *zweite Gruppe* von internationalen Organisationen, die der Wirtschafts- und Sozialrat in seine Koordinierungstätigkeit miteinzubeziehen sucht, sind diejenigen *amtlichen*, d. h. auf der Mitgliedschaft von Staaten beruhenden und von diesen finanzierten Organisationen, die *nicht* zu den 13 Sonderorganisationen gehören. In diesen Kreis fallen, um nur einige zu nennen, z. B. die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, das Internationale Komitee für den Eisenbahntransport, das Internationale Weizenabkommen, die Vereinigten Büros für den Schutz des literarischen, künstlerischen und gewerblichen Eigentums, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich usw. Da die UNO-Satzung dem Wirtschafts- und Sozialrat nicht die Befugnis gibt, mit diesen Institutionen direkte Vereinbarungen abzuschließen, kann er mit ihnen nur dadurch in Verbindung treten, daß er ihnen seine Vorschläge auf dem Umwege über die Regierungen mitteilt, deren Staaten sowohl dem Wirtschafts- und Sozialrat als auch der in Frage kommenden Organisationen angehören.

Die *dritte Gruppe* von internationalen Organisationen sind solche *nichtamtlichen* Charakters. In ihnen wird die Mitgliedschaft nicht von Staaten getragen, sondern von Einzelpersonen oder von Personengruppen, die sich in einem überstaatlichen Rahmen zusammengeschlossen haben. Nach der Verfassung der UNO ist der Wirtschafts- und Sozialrat angehalten, auch mit diesen nichtamtlichen internationalen Organisationen Vereinbarungen über gegenseitige Zusammenarbeit abzuschließen. Zu diesem Zwecke hat er diese Gruppe wieder in *drei Kategorien* unterteilt, je nach der Bedeutung, die den einzelnen Organisationen im Weltmaßstab ihrer Tätigkeit beigemessen wird.

*Kategorie a):* Organisationen dieser Kategorie haben das Recht, Punkte auf die Tagesordnung der Verhandlung des Wirtschafts- und Sozialrates zu setzen, Beobachter zu seinen Beratungen zu entsenden und ihm und seinen Mitgliedern schriftliche Vorschläge zu machen. In diese Untergruppe fallen z. B. die AFL, die Internationale Handelskammer, die Internationale Föderation landwirtschaftlicher Produzenten, die Interparlamentarische Union, die Internationale Organisation der industriellen Arbeitgeber, der Weltgewerkschaftsbund und der Internationale Bund Freier Gewerkschaften.

*Kategorie b):* Organisationen dieser Kategorie können auch Beobachter zu den Verhandlungen des Wirtschafts- und Sozialrates entsenden, haben aber nicht

das Recht, Punkte auf seine Tagesordnung zu setzen. Ihre schriftlichem Vorschläge werden vom Wirtschafts- und Sozialrat nur dann behandelt, wenn sie von einem seiner Mitglieder unterstützt werden. Zu dieser Untergruppe gehören z. B. das Internationale Büro der Boy Scouts, der Rat Jüdischer Organisationen, die Internationale Vereinigung für Strafrecht, das Internationale Komitee des Roten Kreuzes, der Internationale Frauenrat, die Internationale Liga für Menschenrechte, das Internationale Institut für Statistik, die Internationale Transportarbeiterföderation, die Heilsarmee und viele andere mehr.

*Kategorie c):* Organisationen dieser Kategorie sind in ihren Befugnissen den Organisationen der Kategorie b) im wesentlichen gleichgestellt. In diese Gruppe fallen z. B. die Weltorganisation des Lehrberufes und der Internationale Rotary Club.

#### IV.

Zu den 13 Sonderorganisationen<sup>1)</sup> mit amtlichem Charakter gehören:

Die *Internationale Arbeitsorganisation*<sup>2)</sup> (ILO — International Labour Organization) dient der Schaffung und Fortbildung eines internationalen Sozialrechts. Sie wurde 1919 gegründet. Die Beschlußfassung über die Empfehlungen und Übereinkommen liegt bei der von den Mitgliedstaaten beschickten Internationalen Arbeitskonferenz. Die ständige Einrichtung der ILO, das Internationale Arbeitsamt, hat seinen Sitz in Genf.

Die *Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation* (FAO — Food and Agriculture Organization) dient der Förderung der Produktion und Verteilung von Nahrungsmitteln durch Verbreitung moderner Methoden der landwirtschaftlichen Technik. Ihr Vorläufer war das 1905 geschaffene Internationale Landwirtschaftsinstitut in Rom. Die FAO wurde 1945 geschaffen. Die Beschlüsse werden von einer Konferenz gefaßt, auf der alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Der Sitz ihres ständigen Büros ist Washington.

Die *Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur* (UNESCO — United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization) versucht, die Errungenschaften von Wissenschaft und Kunst und die Fortschritte im Erziehungswesen allen Ländern zugute kommen zu lassen. Sie wurde 1946 gegründet. Die Beschlußfassung liegt bei der Allgemeinen Konferenz, auf der die Mitgliedstaaten vertreten sind. Das Büro hat seinen ständigen Sitz in Paris. .

Die *Internationale Organisation für zivile Luftfahrt* (ICAO — International Civil Aviation Organization) versucht, den Weltluftverkehr nach überstaatlichen Gesichtspunkten zu ordnen und zu regeln. Ihre Vorläuferin war die 1919 gegründete Internationale Luftfahrtkommission. Die ICAO wurde 1947 geschaffen. Ihre Organe sind die Allgemeine Versammlung, in der alle Mitgliedstaaten paritätisch vertreten sind, und der Rat, an dem die Staaten je nach ihrer Bedeutung in der Luftfahrt beteiligt sind. Das ständige Büro hat seinen Sitz in Montreal.

Die *Weltbank für Wiederaufbau und Entwicklung* (World Bank for Reconstruction and Development) gewährt Anleihen an Staaten und Privatunternehmen zur Förderung bestimmter Wirtschaftsprogramme. Zurückgehend auf die Beschlüsse von Bretton Woods im Jahre 1944 nahm sie 1946 ihre Tätigkeit auf. Ihr Grundkapital, das auf 10 Milliarden Dollar festgesetzt ist, wird von den Mitgliedstaaten aufgebracht, die je nach ihrem einbezahlten Anteil ein entsprechendes Stimmrecht bei der Gewährung der Anleihen besitzen. Im Jahre 1950 (ohne Dezember) hat die Bank an zehn verschiedene Länder Anleihen von über 276 Millionen Dollar gewährt. Ständiger Sitz der Bank ist Washington.

Der *Internationale Währungsfonds* (International Monetary Fund) ist eng verknüpft mit der Weltbank und geht wie diese auf die Besprechungen von Bretton

1) Vgl. dazu die von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches Öffentliches Recht der Universität Hamburg herausgegebene Dokumenten-Sammlung, in der die Satzungen der Sonderorganisationen mit ausführlichen Einleitungen veröffentlicht werden.

2) Vgl. den Aufsatz des Verf. „Deutschland und die Internationale Arbeitsorganisation“ in Gewerkschaftl. Monatsh. 1950, S. 254.

Woods zurück. Er trat 1945 in Tätigkeit. Der Internationale Währungsfonds dient dem internationalen Zahlungsverkehr und soll störende Wertschwankungen der nationalen Währungen verhindern. Sein Grundkapital, das in der Höhe nicht beschränkt ist, setzt sich aus Quoten der Mitgliedstaaten zusammen, deren Stimmrecht ihren Einzahlungen entspricht. Die Quoten werden vom Fonds festgesetzt und dürfen nur von ihm verändert werden. Der Sitz des Fonds ist bei dem der Weltbank in Washington.

Der *Weltpostverein* (UPU — Universal Postal Union) dient dem zwischenstaatlichen Postverkehr. Er wurde 1875 gegründet; der ihm zugrunde liegende internationale Postvertrag wurde 1948 erneuert. Alle fünf Jahre findet ein von den Mitgliedstaaten beschickter Postkongreß statt. Der Sitz des ständigen Büros ist in Bern.

Die *Internationale Union für das Fernmeldewesen* (ITU — International Telecommunications Union) dient der Zusammenarbeit im zwischenstaatlichen Fernmeldeverkehr. Hervorgegangen aus dem 1865 gegründeten Westeuropäischen Telegraphenverein wurde die ITU 1932 gegründet. 1949 wurde ihre Verfassung in ihre jetzige Form gebracht. Die Beschlußfassung liegt bei einer Konferenz, auf der die Mitgliedstaaten vertreten sind. Das Internationale Büro für das Fernmeldewesen hat seinen Sitz in Bern.

Die *Weltgesundheitsorganisation* (WHO — World Health Organization) dient der Krankheitsbekämpfung und -Vorbeugung. Zurückgehend auf das 1907 in Paris gegründete Internationale Büro für öffentliche Hygiene besteht sie seit 1946 in ihrer jetzigen Form. Bei der Weltgesundheitskonferenz, auf der die Mitgliedstaaten vertreten sind, liegt die Beschlußfassung über die zu ergreifenden Maßnahmen. Der Sitz des ständigen Büros ist Genf.

Die *Internationale Flüchtlingsorganisation* (IRO — International Refugee Organization)<sup>3)</sup> dient der Betreuung der Flüchtlinge und verschleppten Personen (displaced persons) des zweiten Weltkrieges und bemüht sich vor allem, diesen bei der Gewinnung einer neuen Heimat behilflich zu sein. Sie löste im Jahre 1947 die 1943 gegründete UNRRA ab. Die IRO ist die einzige Sonderorganisation, die nur vorübergehenden Charakter hat. Die Beschlußfassung hat der von den Mitgliedstaaten beschickte Generalrat. Das ständige Büro hat seinen Sitz in Genf.

Die *Weltorganisation für Wetterbeobachtung* (WMO — World Meteorological Organization) soll die Zusammenarbeit im zwischenstaatlichen Wetterdienst fördern. Der ihr zugrunde gelegte internationale Vertrag, der 1947 geschlossen wurde, wird erst in Kraft treten, wenn er von 30 Staaten ratifiziert ist.

Die *Internationale Handelsorganisation* (ITO — International Trade Organization) soll den internationalen Handelsverkehr erleichtern. Ihre im Jahre 1948 in Havanna beschlossene Gründungsurkunde wird erst in Kraft treten, wenn die notwendigen Ratifizierungen erfolgt sind. Als Vorläufer ist das 1947 geschlossene Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT — General Agreement on Tariffs and Trade) die Grundlage für die gegenwärtige internationale Zusammenarbeit im Zollwesen und im Handel.

Die *Zwischenstaatliche Beratungsorganisation für Schifffahrt* (IMCO — Intergovernmental Maritime Consultative Organization) soll die internationale Zusammenarbeit in der Schifffahrt fördern. Das 1948 beschlossene Gründungsabkommen wird erst in Kraft treten, wenn es von 21 Staaten ratifiziert ist, von denen sieben über einen Schiffsraum von mindestens 1 Million BRT verfügen. In der Zwischenzeit verrichtet ein vorbereitender Ausschuß die notwendigen Tätigkeiten.

## V.

Wenn man fragt, welche rechtliche und tatsächliche Macht die internationalen Organisationen haben, um die Staaten zur Durchführung überstaatlicher Maßnahmen anzuhalten, so muß die Antwort lauten: *keine*. Nach wie vor ist die Souveränität der einzelnen Staaten unbeschränkt. Maßnahmen in einem Rahmen, der über den territorialen Hoheitsbereich eines Staates hinausgeht, können nur

3) Die IRO hat am 31. Dezember 1951 ihre Tätigkeit eingestellt.

ergriffen werden, wenn sich die beteiligten Staaten *freiwillig* darüber verständigen. So beruhen alle internationalen Organisationen auf einem von den Mitgliedstaaten unterzeichneten Vertrag. Die Beschlüsse der Organisationen werden nach demokratischen Abstimmungsmethoden von Gremien gefaßt, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt sind. Eine Anerkennung der so gefaßten Beschlüsse ist in das Belieben des jeweiligen Staates gestellt. Solange es keine überstaatliche, d. h. mehrere Staaten zusammenfassende Regierung gibt, die mit Zwangsgewalt ihre Anweisungen durchsetzen kann, wird sich an diesem Zustand nichts ändern.

Trotz dieser Schwäche haben die internationalen Organisationen auf ihren jeweiligen Tätigkeitsgebieten sehr viel erreicht, nicht unter dem Zwang einer Macht, sondern unter dem Zwang der Notwendigkeit, das Zusammenleben der Staaten in geordnete Formen zu bringen, gegenseitig Erfahrungen auszutauschen und die eigenen innerstaatlichen Tätigkeiten mit denen anderer Staaten abzustimmen.

Die Schwierigkeiten, denen sich der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen bei seiner Koordinierungsarbeit gegenüberstellt, erscheinen unüberwindlich. Er kann nur an den Willen zur Zusammenarbeit aller beteiligten Staaten und Organisationen appellieren. Ob ihm sein letztes Ziel, der organisatorische Mittelpunkt aller nichtpolitischen internationalen Tätigkeiten zu werden und das gesamte Fachwissen aller Welt für alle Welt nutzbar zu machen, gelingt, wird die Zukunft zeigen.