

kriege können auch eine Super Großmacht erfolgreich zum Rückzug zwingen.

- > Kleine, aus kommunistischer Sicht um Befreiung ringende Nationen können auf wirksame Hilfe der USSR und Chinas bauen, ohne daß letztere zur direkten Intervention übergehen müssen. Eine so begrenzte Hilfe kann entscheidende Beiträge leisten.
- > Auch die Strategische Bomber-Luftwaffe der USA ist von einer aktiven Bodenverteidigung sehr verletzlich. Nur der Übergang zum Atomkrieg kann den USA noch absolute Überlegenheit sichern.

*

Diese Lektionen werden von den übrigen um ihre politische, wirtschaftliche und soziale Emanzipation ringenden Nationen der Dritten Welt sorgfältig zur Kenntnis genommen. So wie Dienbienphu 1954 den Auftakt zur Liquidierung des französischen Imperiums in einer Serie begrenzter Kolonialkonflikte gab, so könnten die Pariser Abkommen über Zeit das Signal zur Anmeldung von Emanzipationsansprüchen gegen das amerikanische Hegemonialsystem von Lateinamerika über Afrika bis in den Mittelosten und das insulare Asien geben. China summierte bereits die logischen Schlüsse aus dem Pariser Vorfrieden, indem es Kissinger bei dessen Besuch in Peking im Februar aufforderte, Washington wissen zu lassen, die USA möchten nun weitere Schritte zur Sicherung des Friedens im Fernen Osten unternehmen und ihre Truppen

aus Formosa und Südkorea abziehen, der Auflösung der UNO-Kommission für Korea zustimmen und der friedlichen Regelung der inneren Probleme dieser Territorien im Sinne der Wünsche der Bevölkerung nichts mehr in den Weg legen.

Anmerkungen

- 1 Für die Stärke der Saigon-Armee siehe u. a. »The Asian«, Hong Kong, 17. 12. 1972, und für die Desertionsrate »Time« und »Newsweek« vom 8., 15. und 22. 1. 1973.
- 2 Nach amerikanischer Terminologie sind Nordvietnamesen auch jene Personen, die ursprünglich aus dem Süden geflohen und in Nordvietnam ausgerüstet und in FNL-Einheiten eingegliedert wurden. Das gilt vor allem für die große Zahl von Deserteuren der Saigon-Armee, die nach ihrem Überlaufen zu den Vietcong nach Norden geschickt, dort neu ausgebildet, bewaffnet und als FNL-Divisionen wieder nach Süden zurückgeschleust wurden, sowie für die Elemente der sogenannten Regionaleinheiten der FNL, die im Zuge der ständigen Verstärkung der Befreiungsfront im Norden zu regulären, sogenannten »schweren« Divisionen umgruppiert wurden. Eine solche Definition ist natürlich bestreitbar.
- 3 New York Times, 13. 6. 1961.
- 4 Die südvietnamesischen Wahlen von 1967 und 1971 waren bekanntlich massiv beeinflusst. Die Zivilbevölkerung wurde unter Androhung des Entzuges von Rationierungskarten zur Wahl gezwungen; in mehreren Städten, so Saigon, wurden mehr Stimmen ausgezählt, als die Wahllisten Wähler auswiesen u. a. m. Auch das Fehlen jeder Möglichkeit, neutralistische oder kommunistische Programme zur Abstimmung zu bringen, nimmt diesen Wahlen den Repräsentativcharakter.
- 5 Private Schätzungen indischer Mitglieder der Internationalen Kontrollkommission von 1954 und französischer Konsularbeamter.
- 6 Henle, Chinas Schatten über Südostasien, Hamburg 1964, S. 189.
- 7 Die amerikanischen Verluste waren so erheblich, daß es, wie die Londoner Times schrieb, auf Guam zu fast allgemeinen Zusammenbrüchen der Kampfmoral kam. — London Times, 28/30. 12. 72, 2/3. 1. 1973.

Das Verhältnis der Nichtstaatlichen Organisationen zur UNO

(Siehe hierzu die Tabellen auf den Seiten 62 ff.)

JENS A. BRÜCKNER

I. Problemlage

Während das Verhältnis von Sonderorganisationen und Sonderkörperschaften zu den Organen der Vereinten Nationen Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Arbeiten ist, sind die Beziehungen der Nichtstaatlichen Organisationen zu den UN-Organen, insbesondere zum Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), nur wenig erforscht¹.

Dies verwundert umso mehr, als gerade die Nichtstaatlichen Organisationen in der politischen Praxis ein weites Betätigungsfeld bieten und für internationale Gesellschaften und Verbände die Möglichkeit unmittelbaren Einwirkens auf die Weltorganisation gewähren. Wenn geltend gemacht wird, daß durch die Nichtstaatlichen Organisationen die »Völker« im Gegensatz zu den »Staaten« am Geschehen der Weltorganisation Anteil nehmen können, so liegt dieser Vorstellung zwar eine nicht vertretbare Antinomie der Völkerrechtssubjektivität von Staat und Gesellschaft zugrunde, doch veranschaulicht sie die Möglichkeit regierungsunabhängiger unmittelbarer Einflußnahme auf die Arbeit der Vereinten Nationen.

Begriff, Entwicklungsgeschichte, Status, Einflußmöglichkeiten und Typologie der Nichtstaatlichen internationalen Organisationen sollen im folgenden näher untersucht werden.

II. Begriff der Nichtstaatlichen Organisation (Non-Governmental Organization, NGO)

Der Begriff der Nichtstaatlichen Organisation ist in der Praxis der Vereinten Nationen und in der Völkerrechtslehre umstritten.

Nach der in Ausprägung von Art. 71 UN-Charta erfolgten Begriffsbestimmung des Wirtschafts- und Sozialrates aus dem Jahre 1950 ist darunter jede internationale Organisation zu verstehen, die nicht auf der Grundlage eines zwischenstaatlichen Übereinkommens oder Vertrages entstanden ist².

Diese Definition erscheint jedoch zu weit, da sie einerseits keine Abgrenzungskriterien gegenüber überstaatlichen wirtschaftlichen Interessenverbänden und internationalen Kartellen bietet, zum anderen keine Aussagen zur Völkerrechtssubjektivität und Staatsfreiheit enthält. Die Staatsfreiheit, Ausfluß der Nichtstaatlichkeit, mag in Ländern westlicher Demokratie mit ihrer Dialektik von Staat und Gesellschaft noch nachvollziehbar und feststellbar sein, doch gilt dies für Volksdemokratien nur bedingt³. Wenn auch generell davon ausgegangen werden kann, daß Nichtstaatliche Organisationen keine Völkerrechtspersönlichkeit genießen, so trifft dieser Status nicht auf das Internationale Rote Kreuz zu, da diese, ihrem Wesen nach Nichtstaatliche Organisation aufgrund der Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten wurde⁴.

Ungeachtet der politischen Diskussion und völkerrechtlichen Problematik gelten im Rahmen der Vereinten Nationen diejenigen internationalen Idealvereine⁵ als Nichtstaatliche Organisationen, die vom Wirtschafts- und Sozialrat als solche anerkannt worden sind. Das Spektrum ist breit und vielfältig, wobei in kritischer Betrachtung einige anerkannte Organisationen weder international (z. B. All-India Women's Conference, All-Pakistan Women's Association, Carnegie Endowment for International Peace) noch nichtstaatlich (z. B. Women's International Democratic Federation, World Confederation of Labour) sind.

Als Mindestanforderungen für die Anerkennung als Nichtstaatliche internationale Organisation durch den Wirtschafts- und Sozialrat gelten für die höchste Stufe, die *Kategorie I*:

1. Grundsätzliches Interesse an fast allen Tätigkeitsfeldern und Aufgabenbereichen des Wirtschafts- und Sozialrates;
2. Nachweis, in den Gebieten Sozialwesen, Kultur, Erziehung, Gesundheit, Wissenschaft, Technologie und Men-

schenrechte wesentliche Beiträge für die Arbeit der Vereinten Nationen leisten zu können;

3. Engagement in und Konnexität mit dem wirtschaftlichen und sozialen Leben der vertretenen Bevölkerungsschichten und Interessen;
4. Repräsentation von größeren Bevölkerungsteilen in einer Vielzahl von Ländern⁶.

Für die *Kategorie II*, die weniger Konsultativrechte verleiht, gelten folgende Kriterien:

1. Spezifisches Interesse für partielle Aufgabenbereiche des Wirtschafts- und Sozialrates;
2. Internationales Ansehen als qualifizierte Fachorganisation des entsprechenden Gebietes;
3. Repräsentationsfunktion im jeweiligen Fachgebiet.

In das *Register* können schließlich die Nichtstaatlichen Organisationen gesetzt werden, die nach Meinung des Wirtschafts- und Sozialrates oder des Ausschusses für Nichtstaatliche Organisationen in einzelnen Problembereichen und Sachfragen einen nützlichen und aufgabenbezogenen Beitrag für die Arbeit der Vereinten Nationen leisten können.

Durch die Kriterien dieser Kategorisierung wird eine Filterwirkung erreicht. Während es für eine internationale Vereinigung im allgemeinen keine Schwierigkeiten bereitet, ins Register aufgenommen zu werden, zeigen die Merkmale der Kategorie II schon eine beachtliche Bremswirkung. Die Anforderungen für die Kategorie I stellen sicher, daß es sich bei den in diesen Bereich aufgenommenen Nichtstaatlichen Organisationen in der Tat um repräsentative internationale Verbände handeln muß. Zwar sind die normierten Kriterien ausfüllungsfähig und auslegungsbedürftig, doch sichern sie tendenziell eine qualitative Verdichtung zur Spitze.

Da mit der Kategorisierung unterschiedliche Rechte und damit auch unterschiedliche Anerkennung verbunden sind, ist das Bestreben der Organisationen darauf ausgerichtet, den eigenen Status ständig zu verbessern. Dieser Kampf hat zu einer langwierigen und wechselhaften Entwicklung des Verhältnisses der Nichtstaatlichen Organisationen zu den Vereinten Nationen geführt.

III. Entwicklung des Verhältnisses Nichtstaatlicher Organisationen zu internationalen Organisationen

1. Völkerbund

Das Problem des Verhältnisses von Nichtstaatlichen Organisationen zu internationalen Organisationen ist nicht erst mit der Gründung der Vereinten Nationen entstanden.

Bereits die Satzung des Völkerbundes bestimmte in Art. 24:

»Alle früher durch Gesamtverträge errichteten internationalen Stellen werden... dem Bunde untergeordnet. Alle anderen künftig gebildeten Stellen und mit der Regelung von Angelegenheiten internationalen Interesses betrauten Ausschüsse werden dem Bunde zugeordnet.«

Ob und wieweit Nichtstaatliche Organisationen von dieser Norm erfaßt wurden, blieb jedoch umstritten⁷. Die Meinung des Rates war schwankend und uneinheitlich.

Während sich der Rat im Jahre 1921 ausdrücklich zu einer extensiven Auslegung des Art. 24 unter Einschluß von Nichtstaatlichen Organisationen bekannte, vertrat er in späteren Jahren die gegenteilige Auffassung. Begründet wurde die restriktive Interpretation mit dem Wunsch nach Pluralismus und Autonomie für Nichtstaatliche Organisationen. Damit sollte der Anschein einer offiziellen Integration und offiziellen Überwachung der Organisationen vermieden werden.

Diese Grundpositionen, nämlich unabhängige pluralistische Interessenwahrnehmung durch Autonomie gegenüber der Organisation einerseits, Effektivierung der Einflußmöglichkeiten durch Integration in die Organisation andererseits bestimmten auch die Diskussion um die Normierung des

Verhältnisses von Nichtstaatlichen Organisationen und Organen der Vereinten Nationen auf der Gründungskonferenz in San Franzisko.

2. Streit um Art. 71 UN-Satzung

Ausgangspunkt der Auseinandersetzungen war die Beteiligung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als Beobachter und Berater während der Gründungsverhandlungen. Die Sowjetunion drängte darauf, daß auch dem Weltgewerkschaftsbund (WTUC), einer im Februar 1945 im Rahmen der Kommunistischen Internationale gegründeten Arbeitsorganisation, der gleiche Beobachter- und Beraterstatus zubilligt werden sollte. Der Lenkungsausschuß der Konferenz verweigerte jedoch diesen Status, da es sich um eine Nichtstaatliche Organisation handele. In grundlegender Abkehr von der bislang vertretenen Auffassung der Staatsfreiheit von Gewerkschaften berief sich die Sowjetunion nun darauf, daß der WTUC eine Zwischenstaatliche Gewerkschaftsorganisation sei, daher nicht unter die Nichtstaatlichen Organisationen falle und infolgedessen mit der ILO gleichgestellt werden müsse.

Diese Kontroverse wurde nicht endgültig beigelegt, bewirkte aber die ursprünglich in der Satzung nicht vorgesehene Trennung von Sonderorganisationen und Nichtstaatlichen Organisationen und die Zuweisung der Klärung des Verhältnisses an den Wirtschafts- und Sozialrat. Während Art. 70 UN-Charta das Zusammenwirken der Vereinten Nationen mit den Sonderorganisationen normiert, regelt Art. 71 die Mitwirkung Nichtstaatlicher Organisationen:

»Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit Nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der Vereinten Nationen auch mit nationalen Organisationen getroffen werden.«

Nach den Auseinandersetzungen bei der Entstehung und dem Kompromißcharakter der Norm war die Generalversammlung schon auf ihrer ersten Tagung in London, später New York, gezwungen, ausführlich die Rechte und das Verhältnis von Nichtstaatlichen Organisationen zu den Vereinten Nationen zu diskutieren.

Anlaß der Erörterungen bildete ein von der Sowjetunion eingebrachter, von Belgien und Frankreich unterstützter Antrag, dem Weltgewerkschaftsbund (World Federation of Trade Unions, WFTU) und dem Internationalen Genossenschaftsverband den gleichen permanenten Berater-Status zuzuerkennen wie der ILO.

Da somit der Status einer Sonderorganisation angestrebt wurde, widersetzten sich die Vereinigten Staaten diesem Antrag zunächst grundsätzlich, modifizierten dann aber ihre Position, indem sie für den amerikanischen Gewerkschaftsverband (American Federation of Labor) die gleichen Rechte forderten. Die von beiden Seiten mit frapperender Doppelbödigkeit geführte Auseinandersetzung⁸ endete in der Anerkennung aller drei Verbände als Nichtstaatliche Organisationen und in der Aufforderung an den Wirtschafts- und Sozialrat, baldmöglichst die in Art 71 geforderten Abmachungen zu erarbeiten⁹.

3. Kategorisierung und Rechte

In Ausführung dieser Entschliebung wurden drei Kategorien von Nichtstaatlichen Organisationen mit unterschiedlichen Rechten und Mitwirkungsbefugnissen gegenüber den Vereinten Nationen geschaffen.

Organisationen der *Kategorie A* — grundsätzliches Interesse an fast allen Tätigkeiten des Wirtschafts- und Sozialrates, überregionale und pluralistische Repräsentationsfunktion — erhielten folgende Rechte:

1. Entsendung von Beobachtern zu allen Sitzungen des Rates;
2. Verbreitung von Anträgen und Materialien an alle Mitgliedsstaaten des Rates in unbeschränkter Länge;
3. Das Recht, Sachfragen auf die vorläufige Tagesordnung des Rates zu setzen;
4. Konsultativrecht auf Aufforderung oder eigenen Antrag;
5. Recht auf Anhörung;
6. Unmittelbarer Zugang zu allen Ausschüssen und Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates mit Rede- und Anhörungsrecht.

Organisationen der *Kategorie B* — spezielles Interesse für begrenzte Sektoren der Tätigkeit des Wirtschafts- und Sozialrates, Teilrepräsentanz — wurde zwar auch die Entsendung von Beobachtern zu allen Sitzungen zuerkannt, die Verbreitung von Anträgen und Materialien aber nur dann zugebilligt, wenn dies von mindestens einem Mitgliedsstaat des Rates beantragt wurde. Anhörungs- und Beratungsrecht wurden auf Ausschüsse und Kommissionen beschränkt.

Organisationen der *Kategorie C* — damals unspezifisches Interesse und Repräsentanz, Funktion als internationaler Multiplikator — durften nur Beobachter entsenden und nach Aufforderung Anhörungs- und Beratungsrechte in Ausschüssen wahrnehmen.

Zur Vorprüfung des Status nach Kategorie A, B oder C und zur Koordinierung der Mitwirkungsrechte der Nichtstaatlichen Organisationen wurde ein Ausschuß eingesetzt, der zunächst aus fünf, später sieben, heute aus dreizehn Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialrates bestand¹⁰.

4. Strukturschwächen

Doch erwies sich der Ausschuß außerstande, die in der getroffenen Regelung immanenten strukturellen Spannungen auszugleichen oder zu beseitigen. Die Vereinbarungen erscheinen aus folgenden Gründen strukturell unglücklich:

1. Die Kriterien für die Kategorisierung sind vage und wenig differenziert. Sie sind dazu geeignet, jede Organisation aus Gründen der Selbstdarstellung und nicht des sachlichen Interesses den Status der nächst höheren Kategorie anstreben zu lassen.
2. Dies gilt umso mehr, als das Gefälle der Mitwirkungsrechte der einzelnen Kategorien zu stark ist. Während die A-Organisationen den Status des quasi-Mitglieds des Wirtschafts- und Sozialrates ohne Stimmrecht haben, sind die B-Organisationen auf Ausschüsse und Kommissionen beschränkt. Der C-Status geht kaum über den eines Außenseiters hinaus, zumal die Sitzungen des Rates in der Regel ohnehin öffentlich und damit jedem zugänglich sind.
3. Die quasi-mitgliedschaftlichen Rechte der Nichtstaatlichen Organisationen der Kategorie A fordern Spannungen mit den ordentlichen Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialrates durch die unterschiedliche Interessen- und Verantwortungslage heraus.
4. Die Mitwirkungsrechte sind nicht mit einer entsprechenden Verantwortung oder Verantwortlichkeit innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen gekoppelt. Das erscheint bei Verhandlungen außerhalb des Wirtschafts- und Sozialrates und im politischen Vorfeld unbedenklich, doch besteht bei einer Tätigkeit im Rat ständig die Gefahr des Mißbrauches der Mitwirkungsbefugnisse.

Aufgrund dieser Strukturdefekte kam es bereits 1949 zu einer ersten größeren Revision des Verhältnisses der Nichtstaatlichen Organisationen zu den Vereinten Nationen. Durch endlose Antrags- und Materialfluten strapaziert und langwierige, wenig sachbezogene Reden ermüdet, forderte der Wirtschafts- und Sozialrat den Generalsekretär auf, in Absprache mit dem Ausschuß einen Bericht über Rechtsstellung, Tätigkeiten und Einflußnahme der Nichtstaatlichen Organisationen vorzulegen¹¹.

Einstimmig schlug der Ausschuß vor, den Nichtstaatlichen Organisationen das bislang gewährte Recht, Anträge zur Tagesordnung des Wirtschafts- und Sozialrates zu stellen, zu entziehen¹². Die Vereinigten Staaten bemühten sich in einem Kompromißvorschlag darum, das Antragsrecht auf den Ausschuß für Nichtstaatliche Organisationen als ›Vorprüfungsausschuß‹ übergehen zu lassen¹³. Ausschlaggebend für beide Vorschläge war die negative Erfahrung mit den Organisationen der Kategorie A, die mit unsachgemäßen Tagesordnungsanträgen und propagandistischen Reden und Materialien die politische Arbeit des Rates belasteten.

Verständlicherweise widersetzten sich die dazu gehörten Nichtstaatlichen Organisationen wie der amerikanische Gewerkschaftsbund (AFL), der Weltgewerkschaftsbund (WFTU), der Internationale Genossenschaftsverband (ICA), die Internationale Vereinigung christlicher Gewerkschaften (IFTCU) und der Weltverband der nationalen Gesellschaften für die Vereinten Nationen (World Federation of the United Nations Associations, WFUNA) diesen Vorschlägen. Sie sahen in dem Entzug des Antragsrechts eine Aufweichung des demokratischen Prozesses innerhalb der Vereinten Nationen und eine Auflösung der rechtlichen Verbindung zur Weltorganisation. Zwar wurde eingeräumt, daß das Antragsrecht von einzelnen Organisationen mißbraucht worden sei, doch dürfe von diesen Ausnahmerecheinungen aus die sonst konstruktive Mitarbeit der Nichtstaatlichen Organisationen weder beurteilt noch behindert werden.

Nach ausführlicher Debatte wurde Einigkeit darin erzielt, den Nichtstaatlichen Organisationen der Kategorie A (heute I) das Antragsrecht für die vorläufige Tagesordnung des Wirtschafts- und Sozialrates im Grundsatz zu belassen, die Vorschläge aber durch den Ausschuß für Nichtstaatliche Organisationen als Vorprüfungsinstantz mit nicht überprüfbarcm Ablehnungsrecht zu kanalisieren. Darüber hinaus wurde der Ausschuß ermächtigt, die Anträge ohne Rückfrage zuständigkeitshalber bei Kommissionen oder anderen Hilfsorganen einzubringen. Das Antragsrecht gegenüber Kommissionen wurde durch zwei zusätzliche Voraussetzungen, nämlich Einvernehmen mit dem Generalsekretär und mehrheitliche Unterstützung bei der Einbringung, modifiziert.

Um die Materialflut zu bremsen — zur gleichen Zeit auch eine Kostenfrage für die Organisationen, da Druck und Verbreitung aus Haushaltsmitteln der UN finanziert werden — wurde die zulässige Länge der Berichte und Dokumentationen begrenzt auf 2000 Worte für Nichtstaatliche Organisationen der Kategorie A (heute I) und auf 500 Worte für die Kategorie B (heute II)¹⁴. Bis dahin wurden Anträge und Veröffentlichungen der A-Organisationen in voller Länge, die der B-Organisationen in einer vom Generalsekretariat erstellten Kurzfassung dem Wirtschafts- und Sozialrat unterbreitet.

Diese Beschränkung der Rechte der Nichtstaatlichen Organisationen gegenüber dem ursprünglichen Konzept schuf jedoch eine pragmatische Grundlage für das Verhältnis der Nichtstaatlichen Organisationen zu den UN-Organen. Die Mitwirkungsrechte wurden soweit erhalten als notwendig, um durch ›Außenseiter‹ Vorschläge und Ideen in die Organisationen der Vereinten Nationen einfließen zu lassen und damit eine externe Innovationsfähigkeit zu sichern, gleichzeitig durch die Kanalisierung aber begrenzt, um unverantwortliches Handeln und Mißbrauch zu vermeiden. Es wurde eine Stabilität in die Rechtsbeziehungen gebracht, die eine organische Entwicklung und fruchtbare Beeinflussung durch Nichtstaatliche Organisationen begünstigte. So bildeten diese Regeln beinahe zwanzig Jahre eine zufriedenstellende Arbeitsgrundlage.

5. Reformen 1968

Bedingt durch die ständig steigende Zahl der Nichtstaatlichen Organisationen auf über 350¹⁵, durch die damit verbundene

Unübersichtlichkeit und durch die Unklarheit der Finanzierung kam es dann aber 1968 zur Neugestaltung des Verhältnisses.

In einer Entschließung vom 6. Juni 1967¹⁶ hatte der Wirtschafts- und Sozialrat den Ausschuß für Nichtstaatliche Organisationen aufgefordert,

1. die Zulassungskriterien für die drei Kategorien,
2. die inhaltliche Ausgestaltung der sich aus der Kategorisierung ergebenden Rechte,
3. den Entzug der Anerkennung als Nichtstaatliche Organisation,
4. die Haushaltsbelastung der Vereinten Nationen,
5. die Finanzquellen der einzelnen Organisationen zu überprüfen.

Heftige Auseinandersetzungen ergaben sich über die vom Ausschuß geforderte Verpflichtung der Nichtstaatlichen Organisationen, ihre Finanzquellen offen zu legen. Während Belgien und Japan es für ausreichend hielten, von Regierungen und anderen offiziellen Stellen gewährte Mittel auszuweisen, vertraten die Sowjetunion und einige Staaten der Dritten Welt die Ansicht, daß auch größere private Spenden und Zuweisungen offengelegt werden müßten, um mögliche Abhängigkeiten transparent werden zu lassen. Angesichts der Vielzahl der Zuwendungen und der damit verbundenen umfangreichen Buchführung sah Großbritannien die Offenlegung der Mittel insgesamt als überflüssig und letztlich ausagelos an.

Nach mühevollen Verhandlungen bahnte sich schließlich als Kompromiß an, bei Neuzulassung und Statusänderung Nichtstaatlicher Organisationen eine Offenlegung sämtlicher Finanzen, also auch privater Zuschüsse und Spenden, zu fordern. Den bereits anerkannten und nicht um Statusänderung bemühten Organisationen dagegen wurde nur auferlegt, in ihrem alle vier Jahre vorzulegenden Tätigkeitsbericht über staatliche Zuwendungen Rechenschaft abzulegen.

Die Empfehlungen des Ausschusses zur Neugestaltung des Verhältnisses der Nichtstaatlichen Organisationen zu den Vereinten Nationen nahm der Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Entschließung 1296 vom 23. Mai 1968 im wesentlichen an¹⁷.

Die Aufteilung in drei Kategorien wurde beibehalten, die Benennung nach Buchstaben jedoch durch römische Ziffern ersetzt. Die Fortschreibung der Aufgabenbereiche der Nicht-

staatlichen Organisationen durch Einfügung von »wissenschaftlichen und technologischen Angelegenheiten« bedeutet weniger eine Ergänzung als eine nun auch im Text nachvollzogene Nennung ohnehin schon wahrgenommener Funktionen.

Wesentliche Änderungen wurden hingegen in Beratungsmodus und Struktur eingeführt:

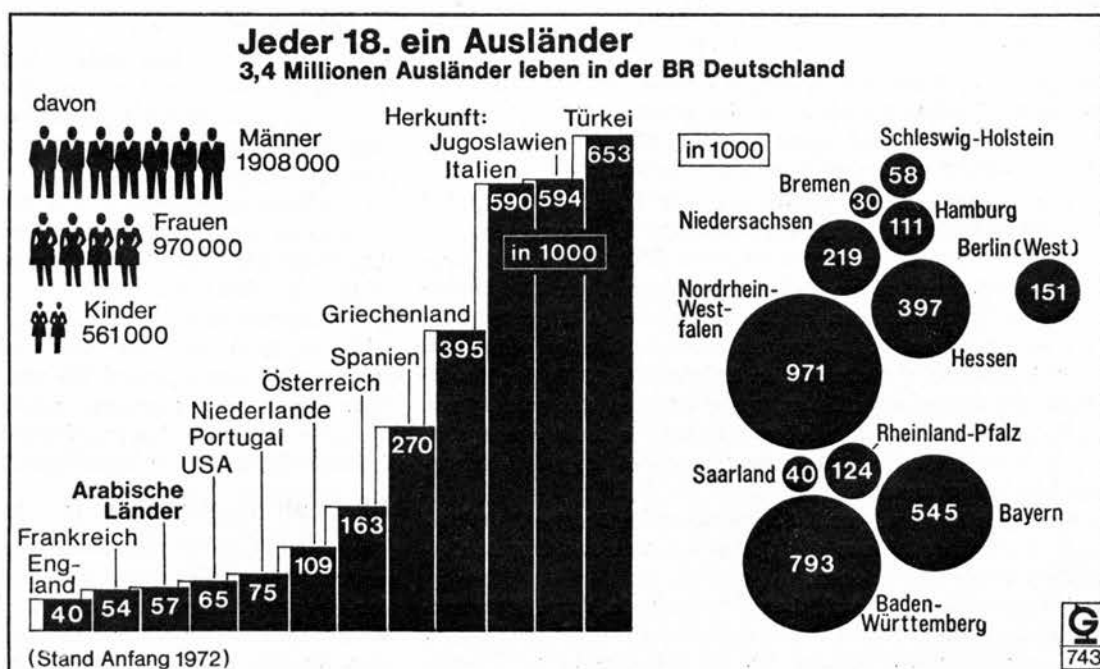
1. Bildung gemeinsamer Ausschüsse Nichtstaatlicher Organisationen im Beratungsverfahren, wenn Aufgaben und Zielsetzung im wesentlichen gleich sind, um eine Straffung und Versachlichung der Arbeit zu erreichen;
2. Stärkere Beachtung einer gerechten geographischen Verteilung bei der Zulassung neuer nationaler Nichtstaatlicher Organisationen;
3. Offenlegung der Finanzierung, insbesondere hinsichtlich staatlicher Mittel, gegenüber dem Ausschuß für Nichtstaatliche Organisationen und dem Generalsekretär bei Neuzulassung oder Änderung des Beratungsstatus;
4. Präzisierung der Bestimmungen über Suspendierung und Entzug des Beratungsstatus, um sowohl größere Effizienz als auch Sicherheit zu schaffen;
5. Normierung der Verpflichtung, dem Generalsekretär alle vier Jahre einen Tätigkeitsbericht vorzulegen, der zur gleichen Zeit dem Ausschuß als Grundlage für die Klassifizierung der Organisation dient.

Steigerung der Effektivität des Beratungsverhältnisses und Straffung der Beziehungen bestimmten die Zielsetzung dieser Reform.

Verstärkt wurde die beabsichtigte Klärung und Effektivierung noch dadurch, daß den Nichtstaatlichen Organisationen bei Verletzung ihrer Berichtspflicht die Entziehung des Konsultativstatus angedroht wurde¹⁷. Dieses für internationale Organisationen sonst unübliche Mittel sollte einen Reinigungsprozeß einleiten, um den ungeeigneten Tätigkeiten der Nichtstaatlichen Organisationen, der sowohl vom Wirtschafts- und Sozialrat als auch von anderen Sonderorganisationen als störend empfunden wurde, auszuschalten. In der Tat war im Laufe der Jahre aufgrund der weiten Begriffsbestimmungen, irrationaler Anziehungskraft, innergesellschaftlicher Veränderungen und der Tendenz zur Internationalisierung Zahl und Aufgabenbereich der Nichtstaatlichen Organisationen kaum übersehbar geworden.

Während 1949 nur 90 Nichtstaatliche Organisationen Konsul-

Ohne alliierte Truppen und deren Familien leben in der Bundesrepublik Deutschland bereits rund 3,4 Millionen Ausländer. Ihre Zahl hat sich in den letzten vier Jahren fast verdoppelt. Gegenwärtig sind von je 1000 Einwohnern 56 Ausländer. Das bringt Probleme mit sich und bisweilen auch Sorgen, aber die Gastarbeiter sind nicht nur zu ihrem, sondern auch zu unserem Nutzen hier. Das vielschichtige Problem, das sie mit sich bringen, ist noch bei weitem nicht im erforderlichen Maß angegangen worden. Die im Gange befindlichen Überlegungen, ob, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen die in der Bundesrepublik Deutschland arbeitenden Ausländer eingebürgert werden sollen, werden auch die negative deutsche Geburtenentwicklung berücksichtigen müssen (Vgl. Schaubild S. 45).



tativstatus besaßen, waren es Ende 1969 bereits 377 Organisationen. Innerhalb der einzelnen Kategorien ergab sich folgende Bewegung:

	1949 ¹⁸	1969 ¹⁹
Kategorie I (A)	9	16
Kategorie II (B)	77	116
Register (C)	4	245
insgesamt	90	377

Damit hat sich die Zahl der Nichtstaatlichen Organisationen mit Beratungsstatus innerhalb von 20 Jahren mehr als vervierfacht.

Die größte Konsistenz ist in der Kategorie I festzustellen, da 8 der 9 im Jahre 1949 in diese Gruppe eingereichten Organisationen noch heute anerkannt sind.

Demgegenüber verlief die Entwicklung in Kategorie II wechselhaft, wobei gerade Mitte der sechziger Jahre vielfach eine Rückstufung in das Register erfolgte.

Der Boom der früheren Kategorie C mit einem Anstieg von 4 auf 245 machte die Einführung eines Registers unerlässlich, um die Sacharbeit des Rates nicht durch Papier- und Antragsflut zu ersticken.

IV. Typologie der Nichtstaatlichen Organisationen

Gewandelt hat sich nicht nur die Zahl, sondern auch der schwerpunktmäßige Aufgabenbereich der Nichtstaatlichen Organisationen. Ein Grobraster der Funktionen der Nichtstaatlichen Organisationen der Kategorie I und II ergibt folgendes Bild:

Funktion	Kategorie I	Kategorie II
Gewerkschaften	4	—
Arbeitgeberverbände,		
Berufsgenossenschaften	3	11
Frauenvereinigungen	2	11
Kommunalfragen	2	9
Handel und Wirtschaft	1	15
Verkehr, Transportwesen	1	9
Menschenrechte	1	7
Rechtsfragen	1	6
Familie und Jugend	—	9
Soziales und Wohlfahrt	—	10
Kirche, Religion	—	8
Bildung, Wissenschaft	—	8
Gesundheit	—	5
Presse	—	3
Sonstige	1	5
insgesamt	16	116

Bei der Zuordnung wurde der im Selbstverständnis der Organisation aufgabenmäßige Schwerpunkt zugrunde gelegt. Aus Aufgliederung und Gegenüberstellung lassen sich folgende Strukturmerkmale und Tendenzen feststellen:

- Die in Kategorie I stark vertretenen Organisationen sind nicht in gleichem Verhältnis in Kategorie II vertreten. Dieses proportionale Mißverhältnis läßt sich aus Repräsentationsfunktion und Organisationsgrad der Nichtstaatlichen Organisationen erklären. Da die in I vertretenen Organisationen definitionsgemäß weitgehendes politisches Interesse und Repräsentation bedeutender Teile der Bevölkerung aufweisen müssen, besteht wegen des günstigeren Konsultationsstatus in dieser Kategorie kein ausgeprägtes Interesse an einem Zusammenschluß im politisch weniger bedeutsamen Folgefeld. Organisationsgrad und Solidarisierungsfähigkeit verhindern darüber hinaus die Gründung von funktional gleichen Suborganisationen.
- Die funktionalen Aufgabenschwerpunkte der Nichtstaatlichen Organisationen der Kategorien I und II entsprechen numerisch nicht den in Art. 62 UN-Charta normierten

Aufgaben und Zuständigkeiten des Wirtschafts- und Sozialrates.

Während für die Gebiete Wirtschaft und Sozialwesen noch eine Korrelation zwischen ECOSOC und der Zahl der in diesem Bereich tätigen Nichtstaatlichen Organisationen besteht, gilt dies nicht für die Gebiete Kultur, Erziehung, Gesundheit und Menschenrechte. Gemessen an der satzungsmäßigen Zuständigkeit des Wirtschafts- und Sozialrates besteht in diesen Bereichen eine Unterrepräsentation der Nichtstaatlichen Organisationen. Diese Unterrepräsentation wird jedoch für die Gebiete Kultur, Erziehung und Gesundheit dadurch kompensiert, daß die mit diesen Fragen befaßten Nichtstaatlichen Organisationen ihre Beratungsfunktion in erster Linie gegenüber der UNESCO, der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, und der WHO, der Weltgesundheitsorganisation, wahrnehmen. So haben bei der UNESCO 107, bei der WHO 54 Nichtstaatliche Organisationen Konsultativstatus²⁰.

- Die Tätigkeitsbereiche der Nichtstaatlichen Organisationen spiegeln nur beschränkt die tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben und den Wandel der politischen Schwerpunkte des Wirtschafts- und Sozialrates wider.

Über die satzungsmäßig festgelegten Aufgaben haben sich die Funktionsschwerpunkte des Wirtschafts- und Sozialrates im letzten Jahrzehnt auf die Gebiete Dekolonisierung, Entwicklungspolitik, Bevölkerungspolitik, Umweltschutz und Menschenrechte verlagert. Dieser Aufgabewandel korrespondiert nicht mit der Gründung oder dem Ansteigen Nichtstaatlicher Organisationen zur spezifischen Interessenwahrnehmung auf diesen Gebieten. Wieweit die bestehenden Nichtstaatlichen Organisationen diese Problembereiche zu Schwerpunkten ihrer weiter gefaßten Arbeit gemacht haben, läßt sich ohne empirische Untersuchungen schwer beurteilen. Die Sitzungsprotokolle des ECOSOC ergeben aber, daß der Großteil der Nichtstaatlichen Organisationen der Kategorie I zu diesen neuen Aufgaben gehört worden ist. Dennoch bleibt festzustellen, daß es an einer spezifischen internationalen Interessenvertretung für Dekolonisierung, Entwicklungspolitik und Umweltschutz bislang fehlt. Daraus ist jedoch nicht zwingend auf die Wünschbarkeit hierfür interessenspezifischer Nichtstaatlicher Organisationen zu schließen, wenn bestehende Organisationen aufgrund vorhandener Rückkoppelung diese Funktion wahrnehmen können.

V. Zusammenfassung

Die Entwicklung des Verhältnisses der Nichtstaatlichen Organisationen zu den Vereinten Nationen zeigt die Bedeutung dieser internationalen Interessenverbände für die Arbeit der Weltorganisation. Das quantitative Anwachsen hat zu qualitativen Veränderungen des Konsultationsstatus geführt. Die in Ausfüllung von Art. 71 UN-Charta ergangenen Regelungen erscheinen von der Gründungskonzeption her in ihrer heutigen Form als restriktiv, doch wurde gerade dadurch für die Arbeit der Vereinten Nationen eine Effektivierung und erhöhte Transparenz erreicht.

Mit der gegenwärtigen Ausgestaltung des Beratungsstatus wurde auf internationaler Ebene ein institutionalisierter Einfluß von nicht-regierungsspezifischen Interessen geschaffen, der für die Arbeit der Weltorganisation tendenziell eine institutionelle Innovationsfähigkeit sichert.

VI. Parallelproblematik im innerstaatlichen Bereich

Das Verhältnis Nichtstaatlicher Organisationen zu den Vereinten Nationen ist jedoch nicht nur ein Problem internationaler Organisationen, sondern stellt in seinen Grundstrukturen auch eine der dringlichen Fragen im innerstaatlichen Recht dar. Da sich die Nichtstaatlichen Organisationen funktional

als internationale Interessenverbände verstehen, könnte — trotz Unterschiedlichkeit der Bezugsrahmen — eine Modellwirkung auf das Verhältnis von nationalen Interessenverbänden zu den Beschluß- und Entscheidungsorganen, insbesondere zum Parlament, gegeben sein.

Die Registrierung von Interessenvertretern, wie im VI. Deutschen Bundestag vom Ältestenrat beschlossen, bedeutet einen ersten Schritt zur Normierung dieses Verhältnisses. Offenlegung, erhöhte Transparenz und Versachlichung des Einflusses bildeten auch hier die entscheidenden Motive. Nach der — für das deutsche Verfassungsrecht neuen — Inkorporierung der politischen Parteien in Art. 21 GG erscheint eine verfassungsrechtliche Verankerung der Interessenverbände gerade unter dem Gesichtspunkt der Partizipation und der innerverbandlichen Demokratisierungsverpflichtung geboten. Zwar darf nicht verkannt werden, daß die Verrechtlichung des Verhältnisses von beratenden Verbänden zum Beschlußorgan als solche nicht zwingend eine Transparenz im Willensbildungsprozeß schafft, doch kann gerade die Entwicklung der Ausgestaltung des Konsultativstatus dem politischen Entscheidungsträger Anregungen und Hinweise geben. Auch unter diesem Gesichtspunkt sollte der Arbeit der Nichtstaatlichen Organisationen in Zukunft mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Anmerkungen

- 1 Grundlegend zum Problem der Nichtstaatlichen Organisationen, wenn auch teilweise veraltet: L. C. White, *International Non-Governmental Organisations*, 1951; Borko D. Stosic, *Les Organisations non gouvernementales et les Nations Unies*, Genf 1964.
- 2 Resolution 288 B (X) des Wirtschafts- und Sozialrates vom 27. Februar 1950; vgl. auch *United Nations Yearbook 1950*, S. 658 ff.
- 3 Zum Problem s. Kaiser, *Nichtstaatliche Organisationen*, in: Strupp-Schlochhauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, II. Band, S. 612; Goodrich-Hambro-Simons, *Charter of the United Nations*, second edition, Anm. zu Art. 71 Charta.
- 4 Vgl. Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 und Schneider, *Zur Rechtsstellung des internationalen Roten Kreuzes*, in: *Archiv für Völkerrecht*, Bd. 5 (1955/56), S. 257 ff.

- 5 Zu Begriff und Kriterien immer noch maßgebend Schrag, *Internationale Idealvereine*, 1936.
- 6 Resolution 1296 (XLIV) des Wirtschafts- und Sozialrates vom 23. Mai 1968; Text auch in *United Nations Yearbook*, 1968, S. 647—652.
- 7 Vgl. zur Auseinandersetzung Stosic, *Les Organisations non gouvernementales*, Genf 1964, S. 153 ff.
- 8 Vgl. Sitzungsberichte der Generalversammlung, *General Assembly*, *Official Records*, 1. Tagung, 1. Teil, 22. Plenarsitzung vom 2. Februar 1946, S. 320—328; 29. Plenarsitzung vom 12. Februar 1946, S. 402—412.
- 9 Resolution der Generalversammlung vom 16. Februar 1946; zum Hintergrund gerafft: *United Nations Yearbook 1946—1947*, S. 551 ff.
- 10 Vgl. zur Entwicklung der Mitgliederzahl des Ausschusses *Official Records of the Economic and Social Council E/4647* und *E/4685*, sowie Resolution 1391 (XLVI) des Wirtschafts- und Sozialrates vom 3. Juni 1969, wo der Modus der Wahl bestimmt wird; der Ausschuß selbst ist organisatorisch in Arbeitsgruppen eingeteilt, an deren Sitzungen auch Nichtmitglieder auf Einladung teilnehmen können.
- 11 Resolution 214 E (VIII) des Wirtschafts- und Sozialrates vom 16. Februar 1949; vgl. auch *United Nations Yearbook 1950*, S. 656 ff.
- 12 Vgl. *Official Records*, E/1619 und *Corrigenda 1* und 2.
- 13 *United States Amendment*, in *Official Records E/L. 23*; wobei die Annahme des Kompromißvorschlages dadurch verfahrensmäßig erleichtert wurde, daß der amerikanische Delegierte den Vorsitz im Ausschuß führte.
- 14 Resolution 288 B (X) des Wirtschafts- und Sozialrates vom 27. Februar 1950; bis dahin wurde der volle Wortlaut von Dokumenten Nichtstaatlicher Organisationen der Kategorie B (heute: II) allerdings dann in voller Länge zugänglich gemacht, wenn dies von einem Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrates verlangt wurde. Hinsichtlich der Länge der Papiere sind A (I)- und B (II)-Organisationen gegenüber den Kommissionen gleichgestellt.
- 15 Wobei die meisten allerdings nur im Register geführt waren, also keinen unmittelbaren Beratungsstatus hatten.
- 16 Resolution 1225 (XLII) des Wirtschafts- und Sozialrates vom 6. Juni 1967; vgl. auch *United Nations Yearbook*, 1967, S. 569—570.
- 17 Resolution 1296 (XLIV) des Wirtschafts- und Sozialrates vom 23. Mai 1968; dabei ist zu beachten, daß ein Entzug des Beratungsstatus nur bei II (B)- und Register-Organisationen, nicht aber bei Nichtstaatlichen Organisationen der Kategorie I (A) möglich ist.
- 18 Stand vom 31. Dezember 1949; vgl. *Official Documents E/1643* und *United Nations Yearbook 1949*.
- 19 Stand vom 31. Dezember 1969; *United Nations Yearbook 1970*, S. 560.
- 20 Vgl. die Tabelle der Organisationen mit Beratungsstatus bei Sonderorganisationen in *United Nations Yearbook 1969*, S. 562 ff. und *Official Records E/4671 Non-governmental Organisations placed on register by Secretary-General*, sowie *Report of the Council Committee on NGOs*, *Official Records*, E/4647, insb. S. 99 ff.

Der Weltverband der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (WFUNA)

Ziele, Mitgliedschaften, Tätigkeiten

L. H. HORACE PERERA

1. Warum Gesellschaften für die Vereinten Nationen?

Die Präambel der Charta der Vereinten Nationen spricht von der Entschlossenheit der ›Völker der Vereinten Nationen‹, nicht der Regierungen oder, wie man auch sagt, der ›Hohen Vertragsschließenden Parteien‹, den Frieden zu bewahren, die Menschenrechte und die Grundfreiheiten zu schützen und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in aller Welt zu fördern.

Damit bringt die Präambel deutlich zum Ausdruck, daß das Erreichen dieser erstrebenswerten und unverzichtbaren Ziele nicht allein Aufgabe der Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern in gleichem Maße eine Verantwortung der Völker dieser Staaten ist. Die Präambel sagt, daß im Rahmen dieser Zielsetzung alle Völker einen starken Beitrag zu leisten haben und daß die Vereinten Nationen ohne diesen Beitrag nicht die Ziele erreichen können, für die sie einst geschaffen wurden. Das wurde von der Generalversammlung schon in der einstimmig angenommenen Entschließung 137 (II) vom 17. November 1947 festgestellt. Ähnliche Gedanken finden sich ausdrücklich oder sinngemäß in den Satzungen der verschiedenen Organe und Sonderorganisationen, die zusammen den Verband der Vereinten Nationen bilden. Getragen wird diese Vorstellung weiterhin durch zahlreiche Entschließungen der Generalversammlung und der Konferenzen der Mitglieder des Verbandes der Vereinten Nationen, in denen zu Unterstützung und Beteiligung der Öffentlichkeit oft dringend aufgerufen wird. Schließlich strebt auch Artikel 71 der Charta der

Vereinten Nationen Beratungen zwischen dem Wirtschafts- und Sozialrat auf der einen Seite und den Nichtstaatlichen Organisationen auf der anderen Seite an.

Alles dies beruht auf dem Grundgedanken, daß jede Regierung zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen und Ziele die Unterstützung und das Verständnis der Menschen haben muß, denen sie dienen will. Die Vereinten Nationen sind nicht der Versuch, eine Weltregierung zu errichten. Sie sind allerdings der Versuch, eine neue Weltordnung auf der Grundlage von Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Fortschritt zu schaffen. Es ist offensichtlich, daß sich diese neue Weltordnung nicht herausbilden kann und herausbilden wird ohne weitestgehendes Verständnis für die Vorstellungen und Ziele der Vereinten Nationen, größtmögliche Anerkennung der Tätigkeiten und Bemühungen der Organisation, eine realistische Einschätzung der Schwierigkeiten und Hindernisse und die Überzeugung, daß der Erfolg von einer breiten öffentlichen Beteiligung und uneingeschränkter Unterstützung abhängt.

Um dieses Verständnis und diese Unterstützung zu fördern, traten im Jahre 1946 in Luxemburg eine Anzahl von Gesellschaften für die Vereinten Nationen, die sich kurz nach Gründung der Vereinten Nationen gebildet hatten, zusammen und gründeten den Weltverband der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (World Federation of United Nations Associations, WFUNA). Erklärtes Ziel war es, eine Bewegung der Völker für die Vereinten Nationen zu sein und ihre Anstrengungen ausschließlich dafür einzusetzen, die