

Internationale Organisationen

Staatliche Souveränität kann im Zeichen zunehmender Komplexität und grenzüberschreitender Verflechtung der jeweiligen öffentlichen Funktionen immer weniger die des geschlossenen Systems sein. Die Koordinationstechniken des älteren zwischenstaatlichen Verkehrs erwiesen sich als unzulänglich, wo es über vertragliche Zusammenarbeit der Staaten hinaus gemeinsamer Einrichtungen bedurfte. Auf dem Boden des Völkerrechts schufen deshalb die Staaten eine Vielzahl funktionell spezialisierter Organisationen, welche auf eigenständige Verfolgung bestimmter vergemeinschafteter Zwecke angelegt sind. Derartige durch völkerrechtliche Willenseinigung von Völkerrechtssubjekten (→ Völkerrecht)

geschaffene, der gemeinsamen und relativ dauerhaften Verfolgung öffentlicher Zwecke dienende und hierzu mit mindestens einem Organ ausgestattete *Internationale Organisationen* (I. O.en) sind ihrerseits Völkerrechtssubjekte. Anders als die der Staaten ist ihre Völkerrechtspersönlichkeit nicht allumfassend, sondern auf die zugewiesenen Aufgaben beschränkt. Im Verhältnis zu Drittstaaten setzt sie Anerkennung voraus.

In der Konsequenz der Entwicklung, insbesondere industriegesellschaftlicher Wirtschaftsverwaltung, liegt eine gewisse Ablösung der Willensbildung der entsprechenden I. O.en von dem Willen des einzelnen Mitgliedsstaats sowie die Konstituierung einer nichtstaatlichen hoheitlichen *Verbandsgewalt*. Noch diesseits der Schwelle bundesstaatlicher Einheit, andererseits von dem Typus der I. O. i. e. S. durch einen vergleichsweise höheren Grad struktureller Konsolidierung geschieden, bildete sich im Bereich des → Europarechts die *supranationale Organisation* heraus. Stufengenetisch gesehen stellt sie sich als ein (i. w. S.) völkerrechtliches Vorstadium staatsrechtlicher Verbandsbildung dar.

Mit der publizistischen Entwicklungsdynamik, die in dem Ausbau supranationaler Organisationen zum Ausdruck kommt, konkurriert auf national- bzw. international-privatrechtlicher Ebene die Zunahme der sog. *Non-Governmental Organizations* (N. G. O.s). Sie werden typischerweise nicht von Staaten ins Leben gerufen, sondern von Personen in verschiedenen Staaten: Horizontale Internationalisierung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Zwecke nicht durch die Staatsorganisation hindurch, sondern gleichsam an ihr vorbei. Die Zahl der N. G. O.s (z. B. Carnegie-, Rockefellerstiftung, Friedensgesellschaft, Interparlamentarische Union, internationale Kartelle und Konzerne, Handelskammern, Gewerkschaften) ist etwa zehnmal so groß wie die der I. O.en i. e. S. Völkerrechtlich können sie in Konsultationsabmachungen in Erscheinung treten (z. B. Art. 71 der UNO-Charta). – Nicht zu den I. O.en i. e. S. gehören auch Rechtspersönlichkeiten des Privatrechts, die von Staaten im Rahmen nichthoheitlicher Betätigung durch andere als völkerrechtliche Verträge geschaffen werden; dies auch dann nicht, wenn in privatrechtlichen Formen öffentlich-internationale Zwecke verfolgt werden. Die Grenzen sind i. e. flüchtig.

In dem breiten Mittelbereich der I. O.en i. e. S. herrscht ein mehr oder weniger lockerer, oft rudimentärer Organisationsstandard vor. Von der Durchsetzung zivilisatorischer Mindestanforderungen (z. B. Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels) über eher verwaltungstechnische Aufgabenkreise auf Teilgebieten internationaler Wohlfahrtspflege (< *Verwaltungsunionen* > seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts; z. B. Weltpostverein – UPU – [1874]) bis zur tendenziell universalen Friedensordnung (Haager Friedenskonferenzen 1899/1907; → Internationale Gerichtsbarkeit) und politischen Teilsynthese reicht die Skala der

vorkommenden Zweck-Agenden. Frühformen pragmatischer und punktueller Internationalisierung, mit der Folge ineffizienter Wucherungen und Kompetenzüberlagerungen, gingen seit der Ära des *Völkerbunds* (1920–1946) in Systematisierungsversuche über, gegenwärtig kulminierend in der *Organisation der Vereinten Nationen* (seit 1945) mit ihren Sonderorganisationen (*Specialized Agencies*; z. B. UNESCO [1945], Weltbank und Internationaler Währungsfonds [1944], auch UPU) als satzungsmäßig und vertraglich koordinierten Untersystemen, »die auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung, der Gesundheit und auf verwandten Gebieten weitreichende, in ihren maßgebenden Urkunden umschriebene internationale Aufgaben zu erfüllen haben« (Art. 57 der UNO-Charta); der Gründungsabsicht nach befindet sich die UNO ferner in einem prekären Gleichgewicht mit *regionalen* Abkommen und Organisationen (Art. 52 ff. der UNO-Charta; z. B. Europarat [1949], OAS [1948] – Amerika –, Arabische Liga [1945]).

Soweit ungeachtet solcher Unterschiede nach Zweck und Geltungsbereich von einem durchschnittlich vorfindlichen Typus I. O. i. e. S. die Rede sein kann, handelt es sich um i. d. R. *körperschaftlich* aufgebaute Gebilde mit geschlossenem oder offenem, d. h. auch (allen oder bestimmten) anderen als den am *Gründungsvertrag* beteiligten Staaten geöffnetem Mitgliederkreis. (Eine beschränkt offene I. O. ist z. B. die UNO, Art. 4 der UNO-Charta. Die BRD ist UNO-Mitglied, vgl. das Beitritts-Gesetz vom 6. 6. 1973 [BGBl. II S. 430]). I. O.en sind i. d. R. mit einem *Hauptorgan*, einem *engeren Organ* und einem *Sekretariat* ausgestattet. Hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Organfunktionen ist ein Blick auf innerstaatliche, zumal demokratisch-konstitutionelle Vergleichsstrukturen aufschlußreich: Hinter diesen pflegen Spezialorganisationen nicht weniger weit zurückzubleiben als die unmittelbar politischen I. O.en. Die UNO-Charta im besonderen erstrebt, über einen Grundbestand menschenrechtlich-wohlfahrtsstaatlicher Programmelemente hinaus, nicht die Kongruenz oder gar eine rechtsrelevante föderative Verzahnung innerstaatlicher Systeme mit dem der Weltorganisation. Der völkerrechtliche Demokratismus der UNO-*Generalversammlung* (Art. 9 ff. der UNO-Charta), des Hauptorgans der UNO, ist ein Demokratismus der – instruktionsabhängigen – Vertreter souverän bleibender Staaten; im übrigen ist er durch Großmachtvorrechte und -konflikte im *Sicherheitsrat* (Art. 23 ff. der UNO-Charta) als engerem, mit z. T. konkurrierenden Kompetenzen ausgestattetem Organ überlagert und schon deshalb als Ausgangspunkt für Strukturvergleiche ungeeignet.

Eine Dreiheit von Rechtsetzung, Vollziehung und Rechtsprechung liegt zumeist nicht im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten. Nicht nur der streng »legalistische« Ansatz als rechtsstruktureller Grenzwert wäre hier

dysfunktional. Schon daß überhaupt verhaltensregelnde Normen (über die der Satzung hinaus) und situationsbezogene Einzelentscheidungen auseinandertreten und daß sich so das Grundmuster klassischer Gewaltenteilung herausbildet, entspräche nicht überall dem bisherigen völkerrechtlichen Rationalitätsstandard. Einzelne ›Gewalten‹ fehlen als ganze bzw. fallen mit anderen zusammen; oder es fehlen doch wesentliche Momente einer Funktion. Die Rechtsetzungsfunktion etwa kann, wo sie nicht insgesamt entfällt, auf die Konzeptfindungs- und Entwurfsstufe beschränkt sein und in Empfehlungsrechte für vertragliche Rechtsetzung der Staaten ausmünden. Die gouvernementale Funktion ihrerseits wird nicht selten über wiederum bloßen Empfehlungsrechten notleidend, mögen die Empfehlungen auch – z. B. i. S. des Art. 25 der UNO-Charta – rechtsverbindlich sein. Der gesteigerte Technokratie-Verdacht, wie er heute den Exekutivorganen supranationaler Gemeinschaften begegnet, ist bezüglich der I. O.en i. e. S. unangebracht. Im Gegenteil erhebt sich dort immer wieder die Klage über strukturelle Entscheidungsschwäche; so in der UNO im Hinblick auf die Verantwortung des Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit: Funktionsschädliche Macht-Konfigurationen bleiben unüberwindlich, die rechtlich vorausgesetzte Teilhomogenität in ideologischer Hinsicht stellt sich nicht ein. – Derartige Labilität kann zugleich die administrative Tätigkeit des (nach der UNO-Charta ohnehin institutionell schwachen, Art. 97 ff.) *Sekretariats* hemmen. – Über den *Internationalen Gerichtshof* (Art. 92 ff. der UNO-Charta) → Internationale Gerichtsbarkeit.

Die Aufgabenbereiche der Weltwohlfahrtspflege und Entwicklungsförderung sind in der UNO von dem Bereich der Friedenssicherung kunstvoll getrennt: Neben dem Sicherheitsrat besteht der *Wirtschafts- und Sozialrat* als zusätzliches engeres Organ; ihm sind die Sonderorganisationen – als solche selbständige Rechtssubjekte – attachiert (Art. 55 ff., 61 ff. der UNO-Charta). Diese Aufspaltung der gouvernementalen Funktion bringt eine gewisse Entideologisierung und Entlastung von anderweitigen Machtkonflikten mit sich. Hier liegt denn auch ein Schwerpunkt praktischer Bewährung dieser Weltorganisation.

Die *UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)* befindet sich allerdings heute in einer schweren Krise. Zum hauptsächlichsten Streitpunkt wurde das UNESCO-Projekt einer *Neuen Welt-Informationsordnung*. Ausgangspunkt war hier der Umstand, daß der internationale Nachrichtenmarkt von den großen westlichen Presseagenturen (UPI, AP, Reuter, AFP) beherrscht wird. Die Staaten der Dritten Welt wandten sich nun gegen eine derartige weltumspannende Pressefreiheit westlichen Zuschnitts. Sie wiesen auf strukturbedingte Ungleichgewichte und Verzerrungen des Informationsaustauschs hin. Davon befürchteten sie Überfremdungen und Bedrohungen ihrer kultu-

rellen Identität. Sie erstrebten eine Ausbalancierung durch Informationssysteme in eigener Regie. Daran schlossen sich Bemühungen um gewisse auf UNO-Ebene zu verankernde globale Rahmenstandards an. In diesem Zusammenhang kam es zu heftigen Auseinandersetzungen über das westliche Desiderat des *free flow of information*. Die westlichen Länder sahen sich mit korrigierenden, zum Teil gegenläufigen regulativischen Ansätzen konfrontiert, z. B. mit dirigistischen »Ausgewogenheits-«Konzepten, welche von westlicher Seite auf kommunistische Einflüsse zurückgeführt wurden. Daraus erwuchs der westliche Vorwurf einer dysfunktionalen »Politisierung« der UNESCO. Hinzu kamen deutliche, mittlerweile unbestrittene Schwächen in Management, Personalpolitik und Finanzwirtschaft des Pariser Sekretariats unter Leitung des senegalesischen Generaldirektors M'Bow. Der Ausgang der Krise ist derzeit noch nicht absehbar.