

Stimmrecht und tatsächliche Macht in den Vereinten Nationen

Autor(en): **Gardner, Richard N.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **46 (1966-1967)**

Heft 11

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161915>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Stimmrecht und tatsächliche Macht in den Vereinten Nationen

RICHARD N. GARDNER

Die gegenwärtige Struktur der Vereinten Nationen wird häufig kritisiert, weil das Prinzip «Ein Staat — eine Stimme» der wirklichen Bedeutung und Größe der Staaten nicht entspricht. Durch die Aufnahme zahlreicher kleiner Staaten — vorwiegend solcher auf dem afrikanischen Kontinent — in den letzten Jahren hat sich das Mißverhältnis zwischen der Gleichheit des Stimmrechts und dem wirklichen Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten an die Weltorganisation noch verstärkt. Für die nächsten Jahre ist die Aufnahme weiterer kleiner und kleinster Staaten zu erwarten. Es ist ausgerechnet worden, daß in der Generalversammlung die für wichtige Fragen erforderliche Zweidrittelsmehrheit von Staaten erreicht werden könnte, die zusammen nur 10% der Bevölkerung aller Mitgliedstaaten umfassen und nur 5% des ordentlichen Budgets tragen. Im nachfolgenden Aufsatz werden aus amerikanischer Sicht die Möglichkeiten einer Anpassung des Stimmrechts an die machtmäßigen Realitäten geprüft und interessante Wege gezeigt, die teilweise bereits heute beschritten werden. Der Verfasser wurde 1961 in jungen Jahren durch Präsident Kennedy als Deputy Assistant Secretary for International Organization Affairs ins amerikanische Staatsdepartement berufen und ist heute Professor an der Columbia University in New York, daneben Berater der amerikanischen Delegation bei den Vereinten Nationen. Der Beitrag wurde 1965 geschrieben, als der Verfasser noch die Stellung im Staatsdepartement hatte, und ist für die Publikation in den «Schweizer Monatsheften» neu überarbeitet worden.

Die Redaktion

I

Das offensichtliche Mißverhältnis zwischen Stimmrecht und tatsächlicher Macht stellt heute ein zentrales Problem für jene dar, die sich mit der Zukunft der Vereinten Nationen befassen. Wenn nicht Mittel und Wege gefunden werden können, um die Besorgnisse zu zerstreuen, die in den Vereinigten Staaten und in andern Ländern wegen dieser Frage bestehen, wird es immer schwieriger werden, die Weltorganisation in den kommenden Jahren für wichtige Aufgaben der Friedenssicherung und der wirtschaftlichen Entwicklung einzusetzen.

Freilich sollte das sich aus der gegenwärtigen Situation ergebende Problem auch nicht überschätzt werden. Wie Dag Hammarskjöld seinerzeit in einem Jahresbericht an die Generalversammlung hervorhob, besitzen die Mitglieder

der Vereinten Nationen zwar das gleiche Stimmrecht, sind aber weit davon entfernt, auch den gleichen Einfluß auszuüben. Er erklärte:

«Die Meinung, daß der Grundsatz ‹eine Nation, eine Stimme› — ohne Rücksicht auf Größe und Stärke — ein Hindernis auf dem Wege zu gerechten und repräsentativen Lösungen bedeute, ist übertrieben. Die Generalversammlung ist nicht ein Parlament individuell gewählter Mitglieder; sie ist eine diplomatische Versammlung, in welcher die Delegierten der Mitgliedstaaten die Politik ihrer Regierung repräsentieren, und diese Politik ist all jenen Einflüssen ausgesetzt, welche im internationalen Leben ohnehin vorherrschen.»

Wer zum Beispiel meint, der Einfluß der Vereinigten Staaten in den Vereinten Nationen könne daran gemessen werden, daß die Vereinigten Staaten weniger als ein Hundertstel der Stimmen in der Generalversammlung besitzen, verkennt die tatsächlichen Machtverhältnisse in der Weltorganisation vollkommen. In Wirklichkeit sind die Vereinigten Staaten der hauptsächliche Geldgeber der Vereinten Nationen, die weitaus stärkste Stütze der Friedenssicherungs- und Entwicklungsprogramme und leisten den größten nationalen Beitrag für die Verteidigung und wirtschaftliche Entwicklung der nicht-kommunistischen Welt. Bei Entscheidungen der Vereinten Nationen, die für die Vereinigten Staaten wesentliche Bedeutung haben, war die Stellungnahme anderer Länder stets weitgehend von den amerikanischen Ansichten beeinflußt. Dasselbe gilt auch für die andern Großmächte.

Trotzdem hat es sich gezeigt, daß die Verteilung des Stimmgewichts im Lichte sowohl der Zunahme der Mitglieder als auch des Anwachsens der Verantwortlichkeiten der Vereinten Nationen verbessert werden sollte. Die UNESCO-Konferenz des Jahres 1964 zum Beispiel stimmte mit großer Mehrheit einem Budget zu, wobei die Staaten, die die zustimmende Mehrheit bildeten, weniger als 30% des Budgets tragen. An der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung desselben Jahres in Genf zeigte sich die beunruhigende Tendenz der 75 (jetzt 77) Entwicklungsländer, ihre automatische Zweidrittelmehrheit dazu zu benützen, Empfehlungen gegen die Opposition gerade jener Minderheit von Industriestaaten zu beschließen, an welche die Empfehlungen gerichtet waren.

Im großen und ganzen hat aber die Mehrheit der kleinen Länder nicht den Mangel an Verantwortungsbewußtsein gezeigt, den die Pessimisten voraussagten. Wir hoffen, daß in den kommenden Jahren die ‹Revolution der steigenden Erwartungen› von einer ‹Evolution der steigenden Verantwortung› begleitet sein werde. Doch dürfen wir unsere Mitarbeit in den Vereinten Nationen nicht nur auf Hoffnungen gründen. Realistische Anpassungen der Verfahren an die tatsächlichen Verhältnisse können dazu beitragen, diese Hoffnungen zu verwirklichen.

Das konstitutionelle Problem, um das es hier geht, besteht nicht nur in den Vereinten Nationen. Amerikaner in den Vereinten Nationen haben es

gelegentlich das «international apportionment problem» genannt, weil das Wort «apportionment» eine ganz bestimmte Bedeutung erhielt durch die unlängst erfolgten Entscheidungen unseres Obersten Gerichtshofes über die Neueinteilung der Wahlbezirke für die gliedstaatlichen Parlamente. Wir haben es hier mit Fragen der Machtverteilung zu tun, die an jene erinnern, welche unserer eigenen verfassungsgebenden Versammlung in Philadelphia vor nahezu 200 Jahren aufgegeben waren. So wie damals in Philadelphia geht es auch heute in den Vereinten Nationen vor allem darum, die souveräne Gleichheit der Staaten zu wahren, obgleich manche Staaten sehr klein, andere dagegen sehr groß sind.

Die souveräne Gleichheit der Staaten ist einer der obersten Grundsätze des Völkerrechts. «Russia and Geneva have equal rights» erklärte der Oberste Gerichtshof in einem vor langer Zeit entschiedenen berühmten Fall. Artikel 2, Ziffer 1, der Charta der Vereinten Nationen bestimmt, daß die Vereinten Nationen auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder aufgebaut seien. Die souveräne Gleichheit der Staaten hat aber nie bedeutet, daß die Staaten auch stets dasselbe Recht hätten, an den Entscheidungen internationaler Organisationen mitzuwirken. Die Zusammensetzung des Sicherheitsrates und anderer Organe der Vereinten Nationen, das Vetorecht, das Verfahren bei Satzungsänderungen und viele andere Bestimmungen der Charta gewähren einzelnen Mitgliedstaaten besondere Vorrechte. Auf diese Weise hat die Satzung der Vereinten Nationen von allem Anfang an die Notwendigkeit anerkannt, das Prinzip der souveränen Gleichheit mit der ungleichen Verteilung der tatsächlichen Macht und Verantwortung in Einklang zu bringen. Auch die Satzungen der Sonderorganisationen enthalten Bestimmungen, um diese zwei Anforderungen miteinander ins Gleichgewicht zu bringen.

Abgesehen von den bereits in der Charta enthaltenen Bestimmungen sind im Laufe der Jahre verschiedene Methoden entwickelt worden, um das Verfahren der Beschlußfassung den Machtverhältnissen anzupassen. In den letzten paar Jahren hat dieses zentrale Problem die Vereinigten Staaten wie auch andere Staaten stark beschäftigt und zu ausgedehnten Diskussionen und Verhandlungen im Schoße der UN geführt. Wir haben mit andern Staaten manche Methoden geprüft. Wir mußten dabei feststellen, daß keine Methode für alle Fälle geeignet wäre: Einzelne Methoden würden sich für Abstimmungen der Generalversammlung über unverbindliche Resolutionen eignen. Andere Methoden wären für Beschlüsse über den Finanzhaushalt geeignet. Wieder andere hätten ihre Berechtigung in Sonderorganisationen, welche erhebliche Summen zum Zwecke der Stabilisierung der Währung oder für Entwicklungshilfe zur Verfügung stellen. Aus diesen Gründen gingen wir bei unseren Untersuchungen über neue Methoden davon aus, daß für jeden Fall eine besondere Lösung gefunden werden muß.

II

Wie kann ein mehrfaches oder sonstwie privilegiertes Stimmrecht in den Mechanismus der Vereinten Nationen eingebaut werden? Diplomaten und Gelehrte haben sechs verschiedene Möglichkeiten einer Lösung dieses Problems untersucht:

Stimmenwägung

Die öffentliche Diskussion hat sich hauptsächlich auf Vorschläge konzentriert, die darauf zielten, in der Generalversammlung und in den Konferenzen der wichtigeren Organe der Vereinten Nationen irgend eine Form des privilegierten Stimmrechts einzuführen. Ein potenziertes Stimmrecht besteht bereits in den vier Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die sich mit Finanzfragen befassen: im Internationalen Währungsfonds, in der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank), in der Internationalen Finanzgesellschaft (International Finance Corporation) und in der Internationalen Entwicklungsgesellschaft (International Development Association). In jeder dieser Organisationen ist die Stimmkraft ungefähr proportional zur finanziellen Beitragsleistung verteilt. Ein differenziertes Stimmrecht kommt auch in den hauptsächlichsten multilateralen Handelsvereinbarungen zur Anwendung. Hier wird auf den Umfang des Handels der beteiligten Länder mit bestimmten Gütern abgestimmt. Abgesehen von diesen Organisationen auf den Gebieten der Finanzen und des Handels ist die Stimmenwägung im System der Vereinten Nationen aber nicht gebräuchlich. Die meisten Mitglieder der Vereinten Nationen sind zwar bereit, ein privilegiertes Stimmrecht für Entscheide über die Gewährung von Anleihen oder über Gütertausch zu akzeptieren, lehnen es jedoch grundsätzlich ab, dieses System auch in der Generalversammlung und den übrigen Organen einzuführen.

Das offensichtliche praktische Hindernis, in der Generalversammlung ein differenziertes Stimmrecht einzuführen, besteht darin, daß ein solches eine Revision der Charta der Vereinten Nationen nötig machen würde und daher nicht nur der Zustimmung der Sowjetunion, Frankreichs und weiterer Mitglieder des Sicherheitsrats bedürfte, sondern zudem auch die Stimmen von zwei Dritteln der Mitglieder der Vollversammlung auf sich vereinigen müßte. Beim gegenwärtigen Stand der Weltpolitik ist kaum zu erwarten, daß sich die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und zwei Drittel der Generalversammlung auf eine Formel einigen könnten, die ihnen eine unterschiedliche Stimmkraft bei Abstimmungen bringen würde. Die wahrscheinlichste Folge einer Konferenz zur Revision der Satzung der Vereinten Nationen zwecks Einführung eines differenzierten Stimmrechts wäre wohl, daß den

kommunistischen und andern Ländern die Gelegenheit geboten würde, die Wirkungsmöglichkeiten, die die Vereinten Nationen auf Grund der bestehenden Charta in den vergangenen zwanzig Jahren entfalten konnten, einzuschränken.

Selbst wenn es gelänge, die Charta in dem Sinne abzuändern, daß ein differenziertes Stimmrecht eingeführt werden könnte, würde das noch lange keine Garantie dafür bieten, daß den nationalen Interessen der westlichen Länder damit gedient wäre. Kein System der Stimmenwägung hätte nämlich Aussicht auf Erfolg, das nicht die Bevölkerungszahl berücksichtigt. Es ist fraglich, ob ein solches System den Vereinigten Staaten, in denen nur sechs Prozent der Weltbevölkerung leben und die zusammen mit ihren NATO-Partnern nicht mehr als sechzehn Prozent der Weltbevölkerung repräsentieren, überhaupt nützen könnte. Sofern die Bevölkerungszahl eine wesentliche Rolle spielt, müßte Indien mit seinen 450 Millionen und China mit seinen 700 Millionen Einwohnern konsequenterweise mehr Stimmen erhalten als die Vereinigten Staaten.

Selbstverständlich ist es immer möglich, hypothetische Systeme für ein differenziertes Stimmrecht zu konstruieren, die unseren Interessen entsprechen und zum Beispiel auf Faktoren wie den Bildungsstand, das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung und die militärische Macht abstellen. Über solche Systeme könnte aber nicht ernsthaft verhandelt werden, jedenfalls nicht in absehbarer Zeit.

Das Staatsdepartement führte im Jahre 1962 eine Untersuchung verschiedener Systeme einer auf Bevölkerungszahl und Finanzbeiträgen basierenden Stimmenwägung durch. Die verschiedenen Systeme wurden an Hand von 178 wichtigen Abstimmungen, die zwischen 1954 und 1961 in der Generalversammlung stattfanden, geprüft. Dabei erwies sich, daß bei Anwendung dieser Systeme zwar die Zahl der gegen den Widerstand der Vereinigten Staaten angenommenen Resolutionen um einiges abgenommen hatte, anderseits aber die Zahl der Resolutionen, die von den Vereinigten Staaten unterstützt und gegen den Willen der Kommunisten durchgesetzt wurden, sich in noch stärkerem Maße reduziert hatte. Die gleiche Schlußfolgerung ergab sich, wenn man die Formeln bis ins Jahr 1970 projizierte unter Berücksichtigung einer weiteren Zunahme der Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen im übrigen, daß die meisten Mitgliedstaaten dank dem Wunsch nach politischer Unabhängigkeit und wirtschaftlichem Fortschritt in wichtigen Fragen auf derselben Seite standen wie die USA.

Die Vereinigten Staaten sind daher zum Schluß gelangt, daß jedes System eines differenzierten Stimmrechts, welches die Bevölkerungszahl der Länder berücksichtigt, den kommunistischen Staaten mehr nützen würde als uns, weil sie damit leichter die nötige Stimmenzahl eines Drittels erzielen könnten, die erforderlich ist, um die Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Erhal-

tung des Friedens und zur Förderung des Wohlstands, die im Interesse der Vereinigten Staaten und anderer Nationen der nicht-kommunistischen Welt liegen, zu blockieren.

Doppelte Mehrheiten

Ein System doppelter Mehrheiten ist kürzlich von einigen Kommentatoren als mögliche Lösung vorgeschlagen worden. Zum Beispiel hat Benjamin Cohen angeregt, daß Entscheidungen der *Generalversammlung* über wichtige Vorlagen in Zukunft mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und stimmenden Mitglieder gefaßt werden sollten, vorausgesetzt, daß diese Mehrheit zugleich zwei Drittel der Mitglieder des *Sicherheitsrates* einschließt.

Das System doppelter Mehrheiten hat im Vergleich mit der Stimmenwägung bedeutende Vorteile: es verletzt in keinem Fall direkt das Prinzip «eine Nation — eine Stimme». Es bedingt keine komplizierten, das nationale Prestige berührenden Verhandlungen, in denen den verschiedenen Mitgliedstaaten verschiedenes Stimmgewicht zugeteilt werden muß. Doch wären wohl die meisten Mitglieder der Vereinten Nationen der Auffassung, daß die Einführung des Systems doppelter Mehrheiten in allen wichtigen Angelegenheiten eine Änderung der Charta erfordern würde. Es ist zweifelhaft, ob eine genügende Mehrheit dafür zu erreichen wäre.

Immerhin besteht die Möglichkeit, das System doppelter Mehrheiten für Spezialfragen einzuführen. An der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung in Genf im Jahr 1964 schlugen die nicht-kommunistischen Länder ein System doppelter Mehrheiten für diese neue Organisation vor. Nach diesem Plan hätten einzelne wichtige Entscheidungen der periodisch stattfindenden Handels- und Entwicklungskonferenz mit Zweidrittelmehrheit gefaßt werden sollen, wobei zusätzlich eine Mehrheit der industrialisierten und eine Mehrheit der Entwicklungsländer erforderlich gewesen wäre. Dieser Vorschlag fand nicht nur bei industriell hoch entwickelten, sondern auch bei Entwicklungsländern eine gewisse Unterstützung, da einige der letzteren erkannten, daß Resolutionen nutzlos sind, wenn sie nicht von einer Mehrheit jener Länder unterstützt werden, an welche sie gerichtet sind. Doch hätte die Neuerung eine zu große Umstellung erfordert, als daß sie bereits auf den ersten Anhieb hätte Erfolg haben können.

Das Zweikammersystem

Das Zweikammersystem in irgendeiner Form bietet auf kurze Sicht größere Möglichkeiten als die Stimmenwägung und das System doppelter Mehrheiten. In seiner extremen Form würde das Zweikammersystem bedeuten, den

Sicherheitsrat und die Generalversammlung als ein «Oberhaus» und ein «Unterhaus» zu betrachten und zu verlangen, daß Beschlüsse über einzelne oder auch alle Vorlagen von beiden Organen durchberaten und angenommen werden müßten. Dabei könnte zum Beispiel das Vetorecht weiterhin auf Zwangsmaßnahmen Anwendung finden; dagegen könnte vorgesehen werden, daß freiwillige Aktionen zur Friedenssicherung und Empfehlungen auf andern Gebieten mit Zweidrittelsmehrheit der Generalversammlung und mit der Mehrheit von neun der fünfzehn Mitglieder des Sicherheitsrates angenommen werden müßten. Auch dieser Vorschlag würde wahrscheinlich eine Änderung der Charta nötig machen, weshalb er sich in nächster Zeit kaum verwirklichen lassen dürfte. Doch könnten vorsichtige und informelle Schritte in Richtung auf ein Zweikammersystem vielleicht zum Ziele führen.

Im September 1964 unterbreiteten die Vereinigten Staaten der Arbeitsgruppe der UN für Friedenssicherungsaktionen einen Plan bezüglich Beschlußfassung und Finanzierung von Friedenssicherungsaktionen, bei welchen militärische Streitkräfte eingesetzt werden. Wir schlugen vor, daß alle Anträge für solche Aktionen zuerst dem Sicherheitsrat zu unterbreiten seien. Die Generalversammlung dürfte solche Aktionen nicht bewilligen oder durchführen, außer wenn sich zeigen würde, daß der Sicherheitsrat nicht in der Lage ist, einen Beschluß zu fassen. Dieser Vorschlag würde eine Änderung der heute geltenden Verfahren bewirken. Während vom Sicherheitsrat auf Grund der Charta normalerweise erwartet wird, daß er im Falle einer Bedrohung des Friedens und der Sicherheit als erste Instanz handelt, besteht keine zwingende Pflicht, Friedenssicherungsaktionen zuerst dem Sicherheitsrat zu unterbreiten. Während der Suezkrise zum Beispiel trat der Sicherheitsrat zusammen, bevor die Generalversammlung zu einer Notsitzung einberufen wurde, zog jedoch die Aufstellung einer UN-Truppe nicht in Betracht. Der Vorschlag für diese wurde erst von der Generalversammlung selbst gemacht.

Eine neue Ordnung, unter der Vorschläge für die Aufstellung von UN-Truppen zur Sicherung des Friedens zuerst dem Sicherheitsrat unterbreitet werden müßten, wäre ein Schritt in der Richtung auf eine Stärkung der primären Verantwortung des Rates im Bereich der Friedenssicherung. Sie sollte nicht nur für jene Mitglieder annehmbar sein, welche die Stellung des Sicherheitsrates verbessern möchten, sondern auch für jene, die eine vernünftige Aufteilung der Befugnisse zwischen dem Rat und der Generalversammlung anstreben. Die Friedensaktionen der UN im Nahen Osten, im Kongo und auf Zypern zeigten, wie wichtig eine *rasche* Entsendung von UN-Truppen in Unruheherde ist. Deshalb sollte jeder Vorschlag, daß der Sicherheitsrat sich zuerst mit der Angelegenheit befassen muß, mit Vorbehalten versehen sein — zum Beispiel in Form einer Zeitlimite —, damit die Generalversammlung nicht daran gehindert wird, auf Grund ihrer subsidiären Kompetenz rechtzeitig zu intervenieren, falls die Situation es erfordert.

Kommissionen mit selektiver Vertretung

Wahrscheinlich die aussichtsreichste Methode, mit deren Hilfe mehr Verantwortung in die Beschlußfassung der Vereinten Nationen eingebaut werden kann, ist die Schaffung von Kommissionen mit selektiver Vertretung. Der grundlegende Gedanke kommt bereits in der Bestimmung der Charta zum Ausdruck, wonach ein Sicherheitsrat aus elf Mitgliedstaaten geschaffen werden soll, der die fünf ständigen Mitglieder einschließt, welche die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tragen. Der gleiche Gedanke wiederholt sich in den Satzungen einiger Sonderorganisationen. Im Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitsorganisation zum Beispiel haben die zehn Staaten mit der größten industriellen Bedeutung ständige Sitze.

Selbst wo keine besonderen Bestimmungen bestehen, die bestimmten Kategorien von Mitgliedern permanente Sitze zuteilen, ist bei den Wahlen in die Exekutivbehörden der Spezialorganisationen der Vereinten Nationen normalerweise auf die besonderen Verantwortlichkeiten Rücksicht genommen worden, welche einzelne Mitgliedstaaten auf besonderen Sachgebieten haben, z. B. auf den Gebieten des Fernmeldewesens, der Meteorologie oder der medizinischen Forschung. Dies wird voraussichtlich auch in Zukunft so gehandhabt werden.

Im Falle des Sicherheitsrates erklärt die Charta selbst, daß bei der Wahl der Mitglieder «in erster Linie der Beitrag der Mitglieder der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und für die anderen Ziele der Organisation» berücksichtigt werden sollte. Dieser Grundsatz hat nicht die Beachtung gefunden, die er verdienen würde. Es würde das Ansehen und den Einfluß des Rates erhöhen, wenn diesen Überlegungen bei künftigen Wahlen in den Sicherheitsrat mehr Rechnung getragen würde.

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben Kommissionen mit selektiver Repräsentation besonders im Bereich internationaler Finanzfragen als nützlich schätzen gelernt. Die Beratende Kommission der Generalversammlung für administrative und Budgetfragen ist verantwortlich für die Prüfung und Berichterstattung über den Haushaltplan des Generalsekretärs. Die Vereinigten Staaten haben das wirksame Funktionieren dieses aus nur zwölf Personen bestehenden Organs gefördert, bei dessen Zusammensetzung nicht nur auf die größeren geographischen Gruppen der Vereinten Nationen, sondern auch auf die Größe der Beiträge an das Budget der Vereinten Nationen Rücksicht genommen wird. Wir haben uns bemüht, die Autorität ähnlicher Gruppen in den Sonderorganisationen zu stärken, und wir glauben, daß die Mitgliedstaaten noch vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch machen sollten, solche Arbeitsgruppen einzusetzen.

Wir befürworten die Schaffung einer Kommission mit selektiver Repräsentation auch im Bereich der Friedenssicherung. Unser im September 1964 an den für diese Fragen eingesetzten Ausschuß gerichteter Vorschlag lautete dahin, daß die Generalversammlung eine ständige besondere Finanzkommission einsetzen sollte. Die Zusammensetzung dieses Gremiums wäre derjenigen des erwähnten Ausschusses ähnlich: es müßten die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und vor allem jene Mitgliedstaaten aus verschiedenen geographischen Regionen darin vertreten sein, welche bedeutende finanzielle Beiträge an die Vereinten Nationen leisten. Die Generalversammlung dürfte über die Kostenverteilung für Friedenssicherungsaktionen nur auf Grund von Empfehlungen der Finanzkommission Beschluß fassen, die von dieser Kommission mit Zweidrittelmehrheit angenommen worden sind.

Ein großer Vorzug der Bildung von Kommissionen mit selektiver Vertretung besteht darin, daß diese Methode keine Änderung der Charta oder der Satzungen der verschiedenen Sonderorganisationen nötig macht. Die vorgeschlagene besondere Finanzkommission für Friedenssicherungsaktionen zum Beispiel könnte auf Grund von Verfahrensregeln der Generalversammlung ernannt und organisiert werden. Genau genommen würde die Generalversammlung sich verpflichten, nur auf Grund von Vorschlägen zu handeln, die in dieser Kommission angenommen wurden. Die Generalversammlung hätte die Möglichkeit, die Vorschläge der Kommission anzunehmen oder abzulehnen oder sie mit Abänderungsvorschlägen zurückzuschicken; aber sie dürfte eine Resolution, die nicht schon im gleichen Wortlaut von der Kommission gebilligt worden wäre, grundsätzlich nicht passieren lassen.

Informelle Beziehungen der Staaten mit internationalen Sekretariaten

Informelle Beziehungen mit internationalen Sekretariaten dürften ebenfalls eine brauchbare Methode sein. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen und die Leiter der Sonderorganisationen pflegen einen ständigen Gedankenaustausch mit den Mitgliedstaaten. In diesen Besprechungen tragen sie den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten natürlich gebührend Rechnung.

Während der Operationen der Vereinten Nationen im Kongo zum Beispiel konsultierte das Generalsekretariat laufend ein beratendes Komitee der Länder, die der Organisation Truppen zur Verfügung stellten. In weniger offizieller Form wurden auch Beratungen mit den hauptsächlichsten Geldgebern und sonstwie beteiligten Staaten abgehalten. So standen die Vereinigten Staaten und andere Länder, die in irgend einer Form einen wesentlichen Beitrag an das Unternehmen leisteten, in regelmäßigem Kontakt mit dem Generalsekretär und seinen Mitarbeitern in New York sowie mit dem Chef der UN-

Operationen im Kongo. Dies war ein wahrhaft internationales Unternehmen. Gleichzeitig kamen in seiner Durchführung die Auffassungen der wichtigsten beteiligten Staaten zum Ausdruck.

Bisher haben die Chefs der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen den Ansichten jener Länder stets besondere Beachtung geschenkt, die hohe finanzielle oder andere Verpflichtungen tragen. Eine Schwierigkeit bestand allerdings stets darin, daß diese Länder es nicht fertig brachten, den Chefs der Sonderorganisationen ihren jeweiligen Standpunkt rechtzeitig bekanntzugeben. Die Regierung der Vereinigten Staaten hat in den vergangenen Jahren besondere Anstrengungen unternommen, mit diesem Problem fertig zu werden. Wir versuchten, die Aufgaben internationaler Organisationen auf weitere Sicht zu überblicken und unsere eigenen Auffassungen über Programme und Haushaltpläne zu entwickeln in der Weise, daß die Leiter der Sonderorganisationen die Möglichkeit haben, diese Stellungnahmen zu berücksichtigen, wenn Programme und Voranschläge aufgestellt werden. Dies ist unvergleichlich viel besser, als wenn wir sie ihre Programme und Voranschläge im luftleeren Raum aufstellen lassen mit dem Erfolg, daß sie an der Generalversammlung plötzlich der Opposition größerer Geldgeber gegenüberstehen.

Im Jahr 1965 begannen die Vereinigten Staaten systematisch eine Reihe von Besprechungen mit einigen der andern hauptsächlichen Geldgeber, unter anderem auch mit der Schweiz, abzuhalten, im Bemühen, eine einheitliche Stellungnahme zu den Programmen und Budgets der internationalen Organisationen auszuarbeiten. Wir haben diese Methode der Besprechungen in der sogenannten «Genfer Gruppe» als sehr nützlich empfunden. Sobald sich die Auffassungen der Regierungen zu den verschiedenen Problemen der Sonderorganisationen gebildet haben, werden sie den Vorstehern der betreffenden Organisationen in unverbindlicher Form vorgelegt. Wir sind überzeugt, daß auf weite Sicht dieser Gedankenaustausch zwischen den Regierungen und den Sekretariaten der Sonderorganisationen eine wirksamere Teilnahme der wichtigeren Partner in den internationalen Organisationen ermöglicht und zu realistischeren Programmvorschlügen in den Sonderorganisationen führt.

Vergleichsverfahren

Die jüngste und vielleicht originellste verfahrensmäßige Neuerung bei der Beschlußfassung in den Vereinten Nationen ist das Vergleichsverfahren, das von der Generalversammlung für die neue Organisation auf dem Gebiet des Handels und der wirtschaftlichen Entwicklung (UNCTAD) eingeführt worden ist. Die Notwendigkeit des Vergleichsverfahrens zeigte sich während der Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und wirtschaftliche Ent-

wicklung in Genf. Während der letzten Tage der Konferenz, an der ich als Vizepräsident der Delegation der Vereinigten Staaten amtierte, ließ sich eine ermutigende Bereitschaft feststellen, bei der Behandlung einzelner Traktanden zu einer Einigung zu gelangen. Doch gab es auch Fälle, wo der Stimmenblock der Entwicklungsländer in Fragen von entscheidender wirtschaftlicher Bedeutung gegen die Opposition der Minderheit industrialisierter Länder Resolutionen faßte.

Manche Delegierte sahen darin keinen Grund zur Beunruhigung, da die Resolutionen nur den Charakter von Empfehlungen hatten. Doch wiesen die Vereinigten Staaten und mit ihnen auch andere Länder darauf hin, daß solche Empfehlungen ihren Wert einbüßen würden, wenn sie nicht eine weitgehende Übereinstimmung aller beteiligten Länder zum Ausdruck brächten, und zwar besonders jener Länder, welche die Hauptverantwortung für ihre Erfüllung zu tragen hätten.

Was wir im Grunde nötig haben, sind nicht Abstimmungen, sondern konkrete Resultate. Weil dies von den meisten Delegationen eingesehen wurde, konnte in Genf in letzter Minute eine Übereinkunft getroffen werden, wonach ein Vergleichsverfahren geschaffen werden sollte, das nötigenfalls vor den Abstimmungen durchzuführen ist mit dem Zweck, eine genügende Grundlage für die Annahme von Empfehlungen zu schaffen, welche die wirtschaftlichen und finanziellen Interessen bestimmter Länder betreffen.

Das Vergleichsverfahren kann in den Konferenzen der UNCTAD, im Rat dieser Organisation sowie in dessen Kommissionen angewandt werden. Es ist durchzuführen, wenn eine sehr kleine Zahl von Ländern (zehn in der Konferenz, fünf im Rat und drei in den Kommissionen) oder wenn der Präsident der Konferenz oder der Vorsitzende des Rates es verlangen.

Wird ein Antrag auf Durchführung des Vergleichsverfahrens gestellt, so wird eine Kommission eingesetzt, in der jene Länder vertreten sind, welche am Problem interessiert sind. Gelingt es dieser Kommission nicht, während der Session der Konferenz oder des Rates eine Einigung zu erzielen, so ist sie verpflichtet, an der nächsten Session über das Ergebnis ihrer Verhandlungen Bericht zu erstatten. Hat die Kommission sich auf eine Resolution einigen können, so wird diese zur Abstimmung gebracht, wenn nicht, so muß darüber beschlossen werden, ob das Vergleichsverfahren fortgesetzt oder aber der ursprüngliche Antrag, eventuell mit Ergänzungen, zur Abstimmung gebracht werden soll.

Dieses Verfahren verschafft allen Mitgliedern der Vereinten Nationen bedeutende Vorteile: der Minderheit der industrialisierten Länder gewährt es einen gewissen Schutz gegen unannehmbare Resolutionen der sich automatisch ergebenden Mehrheit der Entwicklungsländer, ferner eine Zeitspanne von sechs oder mehr Monaten, während der durch stille Diplomatie ein Kompromiß gesucht werden kann. Für die Mehrheit der Entwicklungsländer

aber bietet es ein Mittel, die Industriestaaten zu einer ausgedehnten Debatte zu verpflichten, in der diese Gelegenheit haben, die Gründe für ihre Opposition gegen die Vorschläge der Mehrheit vorzubringen.

Noch ist es zu früh, genau zu erkennen, wie sich ein Vergleichsverfahren in dieser Form praktisch auswirken wird, aber wir können immerhin die eine Prognose wagen, daß der eigentliche Wert weniger im tatsächlichen Gebrauch liegen wird als in der subtilen Art, in welcher sein bloßes Vorhandensein die Mitgliedstaaten dahin beeinflussen wird, auf Kompromisse einzugehen, statt Abstimmungen über Vorlagen zu erzwingen, über die keine Einigung besteht.

III

Die vorstehenden Ausführungen mögen dazu beitragen, folgende vier Tatsachen klarzustellen. Erstens: die Vereinigten Staaten und andere Länder sind sich bewußt, daß die Prozeduren der Vereinten Nationen einer Anpassung an die tatsächlichen Machtverhältnisse bedürfen. Zweitens: es besteht eine große Zahl möglicher Alternativverfahren, um das Problem wirksam zu lösen. Drittens: die praktisch am ehesten durchführbaren Methoden können ohne Änderung der Charta der Vereinten Nationen oder der Satzungen der übrigen Organisationen durchgeführt werden. Viertens: Anpassungen und Erneuerungen des Verfahrens im gesamten System der Vereinten Nationen sind bereits in umfassender Weise im Gange.

Selbstverständlich sind Verfahren an und für sich nur Teilprobleme. Was wirklich not tut, ist, daß sich überall die Erkenntnis verbreitet, daß Beschlüsse der Vereinten Nationen auf einem hinreichenden Konsens beruhen müssen, einem Konsens, der vor allem auch jene Staaten umfaßt, welche die Hauptverantwortung für die Durchführung der in Frage stehenden Aktionen zu übernehmen haben.

Wird diese Erkenntnis sich durchsetzen? Die Zyniker mögen sich fragen, welches Interesse die kleinen Länder daran haben könnten, eine Einschränkung ihres Stimmrechts zu akzeptieren. Die Antwort darauf ist leicht zu geben. Wenn die Verfahren der Vereinten Nationen nicht mit den tatsächlichen Machtverhältnissen in Einklang gebracht werden können, werden die großen und die mittleren Mächte ihre nationalen Interessen immer mehr außerhalb der Vereinten Nationen verfolgen. Wenn andererseits die notwendigen prozeduralen Anpassungen vorgenommen werden, sollten die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen in der Lage sein, größere Verantwortung sowohl hinsichtlich der Sicherung des Weltfriedens als auch der wirtschaftlichen Entwicklung zu übernehmen. Dies ist der tiefere Grund, weshalb die zur Zeit in den Vereinten Nationen im Gang befindlichen verfahrensmäßigen Anpassungen den Interessen aller in eine weitere Zukunft denkenden Mitgliedstaaten dienen.