

Die Kompetenz der UNCTAD

Analyse einer Entwicklung

*Bernhard Schlüter *)*

I. Einleitung

Zwischen Santiago und Genf liegen acht Jahre Entwicklungsgeschichte der dynamischsten Institution im System der Vereinten Nationen, der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Entgegen manchen Erwartungen hat dieser organisierte Kompromiß nicht nur überlebt, sondern auch beträchtlichen Einfluß in Fragen des internationalen Handels und der Entwicklung gewonnen. Strukturierung politischer Kommunikation zwischen entwickelten und Entwicklungsländern und Artikulation sowie Bündelung von Interessen¹⁾ haben zu einer ganzen Reihe von sach-

*) Assessor Dr. iur., LL. M., z. Z. School of Law, University of California, Berkeley (USA). — Herrn Professor R. Buxbaum, University of California, Berkeley, bin ich für seine freundlichen Anregungen dankbar.

Abkürzungen: ACBCC = Advisory Committee to the Board and to the Committee on Commodities; BIRPI = Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle; CCC = Customs Cooperation Council; CICT = Commission on International Commodity Trade; DAC = Development Assistance Committee; ECOSOC = Economic and Social Council; EFTA = European Free Trade Association; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; FAO = Food and Agriculture Organization; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GV = Generalversammlung der Vereinten Nationen; IBRD = International Bank for Reconstruction and Development; ICCICA = Interim Coordinating Committee for International Commodity Agreements; IDA = International Development Association; ILO = International Labor Organization; IMC = International Maritime Committee; IMCO = International Maritime Consultative Organization; IMF = International Monetary Fund; JWTL = Journal of World Trade Law; OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development; UN = United Nations; UNCITRAL = United Nations Commission on International Trade Law; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; UNCTAD I = Genf 1964; UNCTAD II = Neu Delhi 1968; UNCTAD III = Santiago 1972; UNDP = United Nations Development Programme; UNIDO = United Nations Industrial Development Organization; WIPO = World Intellectual Property Organization.

¹⁾ Vgl. hierzu die interessante Studie von R. S. Walter, *The Use of UNCTAD by Less Developed Countries*, International Organization 25 (1971), S. 818 ff.

lichen Erfolgen geführt. Einstellungen sind weithin verändert worden, die Handels- und Entwicklungspolitik vieler Staaten hat sich stellenweise gewandelt, und mehrere internationale Institutionen haben kräftige Impulse erhalten. Diese Erfolge sind ebenso wie die Fehlschläge häufig beschrieben worden²⁾ und hier nur insofern von Interesse, als sie eine einzigartige institutionelle Entwicklung spiegeln. Die Geschichte der UNCTAD ist die Geschichte eines kontinuierlichen, wenn auch konfliktreichen Ausbaus von sachlichen Aufgaben, Funktionen und organisatorischem Substrat. Diese Entwicklung soll im folgenden in ihrem Kontext, dem Spannungsfeld politisch-wirtschaftlicher Interessen und konkurrierender internationaler Kompetenzen, skizziert werden.

Der rechtliche Schlüsselbegriff in dieser Analyse ist der der *jurisdiction*, dem im Deutschen etwa der Begriff der Kompetenz im weiteren Sinne entspricht. Er verbindet die normativ definierte Befugnis, sich mit bestimmten Materien in bestimmter Weise zu befassen, mit der in der politisch-organisatorischen Praxis realisierten und anerkannten Fähigkeit zu entsprechenden Aktivitäten. Dieser hybride, dynamische und pragmatische Kompetenzbegriff berücksichtigt, daß die Entwicklung internationaler Zuständigkeiten und Funktionen ein komplexer politischer Prozeß ist, der durch normative Definitionen und deren juristische Interpretation nur bedingt determiniert wird. Das gilt um so mehr, als die allgemeine Fassung der Kompetenzvorschriften internationaler Statute selten eine verbindliche, eindeutige Auslegung zuläßt. Der politische Prozeß innerhalb der Organisationen macht sich häufig den herrschenden juristischen Methodenpluralismus zunutze und legitimiert sich je nach Bedürfnis mit Hilfe restriktiver oder extensiver, also objektiver, teleologischer, am *effet utile* orientierter Interpretationen des Organisationsstatuts.

Gerade dies ist in der UNCTAD immer wieder geschehen. Das Problem ihrer Kompetenz zieht sich wie ein roter Faden durch die Verhandlungen sämtlicher Organe. Vor allem die Vertreter westlicher Staaten (Gruppe B) bestreiten der UNCTAD auf Grund ihrer Lesart des Statuts und seiner Geschichte mit großer Regelmäßigkeit bestimmte Zuständigkeiten und Befugnisse. Auch im Schrifttum wird der UNCTAD nicht selten eine Überschreitung ihres verfassungsrechtlichen Wirkungskreises vorgeworfen, vor allem in Hinblick auf ihre Stellung im System der UN³⁾. Solche Kontroversen sind in diesem Ausmaß, abgesehen von den UN selbst, noch von

²⁾ Vgl. vor allem die neue, umfassende Monographie von B. Gosovic, UNCTAD: Conflict and Compromise (1972).

³⁾ Zum Beispiel R. N. Gardner, The United Nations Conference on Trade and Development, International Organization 22 (1968), S. 99, 123 f.

keiner internationalen Institution ausgelöst worden. Es mag daher interessant sein zu untersuchen, wodurch sie provoziert werden, wieweit sie sachlich begründet sind und welche Funktion sie haben. Die Untersuchung der Kompetenzentwicklung im Falle der UNCTAD kann zudem einige Verallgemeinerungen bezüglich der Bedingungen erlauben, unter denen internationale Einrichtungen die Basis ihrer Tätigkeit konsolidieren oder erweitern können. Daneben kann auch exemplarisch deutlich werden, welches die Funktion der juristischen Argumentation mit dem Kompetenzbegriff ist, und in welchem Ausmaß politisch-ökonomische Wertungen und Ziele den scheinbar rein kognitiven Akt der Interpretation von internationalen Kompetenzvorschriften in der Praxis bestimmen.

II. Die normativen Grundlagen der Kompetenz

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist die »Verfassung« der UNCTAD, die Resolution 1995 (XIX) der UN-Generalversammlung, durch welche die UNCTAD als deren ständiges Organ gemäß Art. 22 UN-Satzung geschaffen wurde⁴⁾. Diese besondere juristische Grundlage unterscheidet die UNCTAD und mit ihr die UNIDO von anderen internationalen Organisationen, die in aller Regel durch Staatsvertrag gegründet werden. Für die Frage ihrer Kompetenzen und Funktionen dürfte die Resolution als ihr Statut in gleicher Weise maßgeblich sein wie ein multilateraler Vertrag für diejenigen der klassischen internationalen Organisationen⁵⁾. Anders als bei letzteren sind die Befugnisse hier freilich das Resultat einer zweifachen Delegation. Sie finden ihre äußerste Grenze im Kompetenzrahmen der Generalversammlung, die nach Art. 22 Hilfsorgane lediglich zur Erfüllung ihrer eigenen Funktionen errichten kann⁶⁾.

Der Entwicklung von Befugnissen durch den organisationsinternen Prozeß sind also zweifache rechtliche Grenzen gesetzt. Diese können nur erwei-

⁴⁾ Vgl. Art. 1 der Resolution 1995 (XIX), Establishment of the United Nations Conference on Trade and Development as an Organ of the General Assembly, vom 30. 12. 1964, GAOR 19th Session, Suppl. No. 15 (A/5815), S. 1—5, im folgenden als »Resolution 1995« bezeichnet. Abgedruckt in *International Organisation and Integration*, ed. H. F. van Panhuys u. a. (1968) (vgl. ZaöRV Bd. 29, S. 566 ff.), S. 342 ff. Die Resolution beruht auf dem inhaltlich gleichen Anhang A.V. 1, Proceedings of the UNCTAD, Geneva, 23 March—16 June 1964, Vol. I, Final Act and Report (E/CONF. 46/141), S. 58 ff., im folgenden als »Proceedings I« bezeichnet.

⁵⁾ Vgl. G. Fischer, UNCTAD et sa place dans le système des Nations Unies, AFDI 12 (1966), S. 234, 242: «...la résolution 1995 (XIX) constitue la Charte de l'UNCTAD...». Zum Charakter der Verträge als Verfassung und damit als rechtliche Kompetenzgrundlage vgl. G. Dahm, Völkerrecht Bd. 2 (1961), S. 23 ff.

⁶⁾ H. Kelsen, *The Law of the United Nations* (1950), S. 137.

tert werden, wenn der politische Konsens unter den UN-Mitgliedern zur körperschaftlichen Statutenänderung oder gar zur vertraglichen Änderung der UN-Satzung führt. Aus dem Delegationszusammenhang folgt weiter, daß Auslegung des UNCTAD-Statuts letztlich auch Auslegung der Satzungsbestimmungen über die Kompetenzen der Generalversammlung bedeutet.

1. Die Kompetenzvorschriften

Die Kompetenzvorschriften der UNCTAD sind im Art. 2, § 3 a–g der Resolution 1995 enthalten, welcher die *principal functions* der Institution definiert. § 3 a beschreibt als sachliche Aufgabe die Förderung des internationalen Handels besonders im Hinblick auf die Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung. Dabei wird insbesondere (*particularly*) der Handel zwischen entwickelten und Entwicklungsländern, zwischen Entwicklungsländern untereinander und zwischen Ländern verschiedener Wirtschafts- und Sozialordnung angesprochen. Mit dieser Generalklausel ist der sachlich-gegenständliche Wirkbereich bereits beschrieben; eine materielle Einschränkung oder Konkretisierung fehlt. Allerdings hat die UNCTAD hier auf Funktionen, die von existierenden internationalen Organisationen ausgeübt werden, Rücksicht zu nehmen.

Die weiteren Vorschriften beschränken sich auf prozedurale Konkretisierungen, beschreiben also die Wege und Mittel zur Förderung des sachlichen Ziels. Die UNCTAD kann danach Grundsätze und *policies* zum internationalen Handel und damit zusammenhängenden Problemen wirtschaftlicher Entwicklung formulieren (§ 3 b). Sie kann zu deren Realisierung Vorschläge unterbreiten und »im Rahmen ihrer Kompetenz« andere zweckentsprechende Schritte unternehmen (§ 3 c). Sie kann sogar Maßnahmen ergreifen in Hinblick auf die Aushandlung und den Abschluß multilateraler Abkommen auf dem Gebiet des Handels (§ 3 e). Weiter soll sie als Zentrum zur Harmonisierung der Handels- und Entwicklungspolitik der Staaten und regionalen Wirtschaftszusammenschlüsse dienen (§ 3 f). Schließlich — und damit wird wiederum der Aspekt der Kompetenzvervielfachung angesprochen — soll die UNCTAD die Koordination der einschlägigen Tätigkeit anderer UN-Institutionen überprüfen und erleichtern. Diese Funktion wird gleichzeitig eingeschränkt durch eine Pflicht zur Zusammenarbeit mit der Generalversammlung und dem ECOSOC in Hinblick auf deren Koordinierungsaufgaben nach der UN-Satzung (§ 3 d). Eine weitere ausdrückliche Beschränkung sieht § 3 e für die erwähnte Aufgabe der Förderung multilateraler Handelsabkommen vor. Die UNCTAD hat nämlich der *adequacy*

bereits existierender Verhandlungsorgane Rechnung zu tragen und eine Verdoppelung ihrer Aktivitäten zu vermeiden.

Zu Recht ist oft bemerkt worden, daß die beschriebenen Kompetenzvorschriften der UNCTAD einen denkbar weiten sachlichen Spielraum zugestehen⁷⁾. Sie ist eine Organisation mit »offenem Aufgabenkreis«⁸⁾. Dies wird noch unterstrichen durch die generalklauselartige Vorschrift des § 3 g, wonach die UNCTAD sich mit »allen anderen Angelegenheiten im Rahmen ihrer Kompetenz« befassen kann.

Was die Art und Weise dieser Befassung angeht, liegt das Schwergewicht der Vorschriften freilich eindeutig auf Diskussion, Information, auf der Entwicklung von Strategien, Empfehlungen, kurz, auf Tätigkeiten, die die UNCTAD als ein *deliberative and consultative organ* kennzeichnen. Die Funktionen zur Durchsetzung (*implementation*) der *policies* in den Staaten gehen kaum über Berichte und Empfehlungen hinaus⁹⁾, und von operativen Tätigkeiten ist überhaupt nicht die Rede; freilich werden sie auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Schließlich wird auch keine normative Funktion zugestanden, wenn die UNCTAD zur »Veranlassung von Maßnahmen im Hinblick auf die Aushandlung und den Abschluß von Abkommen« ermächtigt wird. Damit scheint sie nicht einmal eindeutig als *negotiating body* konzipiert zu sein.

2. Zur Entstehungsgeschichte

Bekanntlich sind diese insgesamt wenig präzisen und in ihrer Abgrenzung problematischen Kompetenznormen Teil eines im vierten Ausschuß der Generalkonferenz erreichten Kompromisses, dem im Lauf der Vorbereitungen zur Konferenz bereits Konfrontationen zwischen westlichen Staaten und Entwicklungsländern vorausgegangen waren¹⁰⁾. Kontrovers war insbesondere, ob die UNCTAD sich auch mit dem Handel zwischen Ländern gleicher Entwicklungsstufe beziehungsweise Gesellschaftsordnung befassen, ob ihre Koordinierungsfunktionen über die Koordinierung der Rohstoffräte hinausgehen, in welchem Umfang sie zur Überwachung der Durchführung ihrer Empfehlungen zuständig sein und schließlich, ob sie selbst über das Instrumentarium zur Aushandlung multilateraler Abkommen verfügen sollte¹¹⁾.

⁷⁾ Zum Beispiel Gardner, *op. cit.* (oben Anm. 3), S. 121, 123: "Since there is hardly any problem in development not related to trade, the subject matter of UNCTAD is virtually open-ended".

⁸⁾ Zu diesem Begriff Dahm, *op. cit.* (oben Anm. 5), S. 25.

⁹⁾ Vgl. aber auch § 15 der Resolution 1995.

¹⁰⁾ Hierzu eingehend D. Cordovez, *The Making of UNCTAD. Institutional and Legislative History*, *Journal of World Trade Law (JWTL)* 1 (1967), S. 243, insbesondere S. 287 ff.

¹¹⁾ Einzelheiten bei Cordovez, *op. cit.* (oben Anm. 10), S. 287 ff.

Der beschriebene Kompromiß trägt zunächst dem Wunsch der Industriestaaten Rechnung, die Zuständigkeit und Autorität des GATT in Fragen des Handels zwischen entwickelten Staaten mit Marktwirtschaft zu wahren. *Particularly* in § 3 a sichert der UNCTAD zwar eine Allgemeinzuständigkeit auf dem Gebiet des Handels, legt aber den Schwerpunkt ihrer Aktivität auf die oben erwähnten heterogenen Handelsbeziehungen¹²⁾. Der gleichen Sorge um die Rolle des GATT entsprang die erwähnte Einschränkung der Funktionen zur Förderung multilateraler Abkommen. Auch die verwirrende Regelung der Koordinierungsaufgaben trägt den Stempel des Kompromisses und verrät die kontroversen Auffassungen zur Koordinierungsrolle des seit langem umstrittenen ECOSOC¹³⁾.

Angesichts der Blankettartigkeit der sachlichen Kompetenznormen, des bereits in der Resolution angelegten Kompetenzkonflikts und der Vielzahl konkurrierender Funktionen anderer Institutionen innerhalb und außerhalb des UN-Systems konnte man gespannt sein, wie die UNCTAD ihre Kompetenz in der Praxis realisieren und konkretisieren würde. Die Beschaffenheit ihrer Kompetenzbestimmungen ließ freilich von Anfang an erwarten, daß die Realisierung von Sachgebieten und Funktionen weitgehend der Dialektik des politischen Prozesses in ihr überlassen sein würde. Damit war die Funktion der Kompetenznormen als rechtliches Programm und Regulativ für die Tätigkeit der Organisation von vornherein relativiert. Der Schutz staatlicher Souveränität beziehungsweise der damit in der Regel gemeinten politischen und ökonomischen Interessen war weniger dem Organisationsrecht als der politischen Initiative der Mitgliedergruppen anvertraut. Immerhin sorgt die Resolution 1995 selbst an anderer Stelle bereits für eine gewisse Konkretisierung und Schwerpunktbildung der sachlichen Kompetenz, indem sie dem Rat¹⁴⁾ die Errichtung von Ausschüssen vorschreibt (bzw. im Fall des vierten Ausschusses empfiehlt), die sich mit Rohstoffen, Fabrikaten, Dienstleistungen und Finanzierung sowie mit Seetransport befassen¹⁵⁾. Diese Sachgebiete waren bereits auf der Genfer Konferenz *in extenso* diskutiert worden.

III. Der institutionelle Ausbau

Effektive Ausübung von Befugnissen setzt die Errichtung einer Maschinerie voraus, die zur Ausübung in der Lage ist. Das organisatorische Substrat

¹²⁾ Ebenso Cordovez, *op. cit.* (oben Anm. 10), S. 310.

¹³⁾ Zur Auslegung dieser Vorschrift vgl. Cordovez, *op. cit.* (oben Anm. 10), S. 311.

¹⁴⁾ So bezeichne ich im Text das Trade and Development Board.

¹⁵⁾ § 23 der Resolution 1995.

der Kompetenz der UNCTAD ist auf recht dynamische, komplexe und initiativenreiche Weise ausgebaut worden. Am Anfang stand, wie von der Resolution 1995 vorgesehen, die Schaffung der drei Ausschüsse für Rohstoffe, Fabrikate sowie Dienstleistungen und Finanzierung durch den Rat. Zugleich errichtete der Rat einen vierten Ausschuß für Seetransport¹⁶⁾, der als solcher von der Resolution nicht unmittelbar vorgeschrieben ist. Stattdessen folgte der Rat hier aber der Direktive des § 23 c der Resolution, ein »angemessenes institutionelles Mittel zur Behandlung von Problemen des Seetransports zu erwägen« und dabei den einschlägigen Empfehlungen der Anhänge A.IV.21 und 22 der Schlußakte Rechnung zu tragen. Die prompte, wenn auch umkämpfte Erfüllung dieses Auftrages ist kennzeichnend für das Engagement des Rates im Ausbau der Institution.

1. Die *terms of reference* der vier Ausschüsse

Die Definition der Aufgaben dieser Ausschüsse, die Bestimmung ihrer *terms of reference*, erfolgte nur zum kleineren Teil in der Resolution 1995 selbst. Im wesentlichen delegierte die Generalversammlung diese Aufgabe in § 23 an den Rat: "The Board will determine the terms of reference . . . of its subsidiary organs". Die einzigen im Statut bereits festgelegten Ausschußfunktionen sind die der bislang bestehenden UN-Handelsorgane, der Commission on International Commodity Trade (CICT)¹⁷⁾ und des Interim Co-ordinating Committee for International Commodity Arrangements (ICCIKA)¹⁸⁾; sie sind nunmehr vom Ausschuß für Rohstoffe auszuüben¹⁹⁾. Im übrigen war der Rat frei, den sachlichen Wirkbereich der Ausschüsse sowie ihre Befugnisse in Hinblick auf Verfahren, Koordination und Institutionenbau festzulegen. Dabei hatte er selbstverständlich seinen eigenen Kompetenzrahmen wie den der UNCTAD zu beachten und — im Falle der Ausschüsse II bis IV — »der Wünschbarkeit der Vermeidung von Verdopplung und Überschneidung von Kompetenzen Rechnung zu tragen«²⁰⁾.

Diese Delegation durch die Generalversammlung stellt zwar keine ungewöhnliche Technik im internationalen Organisationsrecht dar. Sie erhielt hier aber besondere Bedeutung angesichts der Offenheit der Kompetenzvorschriften der UNCTAD, welche der Rat normativ auszufüllen und zu konkretisieren hatte. Freilich war mit der Übertragung dieser Befugnis auf den Rat die Aufgabendefinition nicht dem politischen Prozeß entzogen

¹⁶⁾ Resolution 11 (II) vom 29. 4. 1965, TD/B/64/Rev. 1.

¹⁷⁾ ECOSOC Resolution 691 A (XXVI), E/3169, S. 5.

¹⁸⁾ ECOSOC Resolution 557 (XVIII), F § 7, E/2654, S. 22, 26.

¹⁹⁾ § 23 a der Resolution 1995.

²⁰⁾ § 23 der Resolution 1995.

Trotz der Gegensätze unter seinen Mitgliedern gelang es ihm aber, von seiner Befugnis prompt und recht umfassend Gebrauch zu machen.

a) Der erste Ausschuß

Der sachliche Wirkungsbereich des ersten Ausschusses wird von seinen *terms of reference* ²¹⁾ ein gutes Stück konkretisiert, wenn ihm unter anderem die Förderung einer allgemeinen, integrierten Rohstoffpolitik (§ 1), die Empfehlung kurz- und langfristiger Stabilisierungsmaßnahmen und anderer Maßnahmen zur Verbesserung der Handelsbedingungen (§ 7), insbesondere der Importbedingungen der Industriestaaten, übertragen wird. Was seine Funktionen angeht, wird er auf Studien, Statistiken, Übersichten, Empfehlungen prinzipieller und konkreter Natur und auf Hilfestellungen zu einzelstaatlichen und multilateralen Maßnahmen, z. B. internationalen Rohstoffabkommen, verwiesen (§§ 3–6). In institutioneller Hinsicht ist der Ausschuß ermächtigt, einen ständigen Unterausschuß sowie Arbeitsgruppen einzusetzen (§ 11), unter anderem zum Studium des Wettbewerbs zwischen natürlichen und synthetischen Stoffen (§ 13). Schließlich hat er im Rahmen der Kompetenz der UNCTAD die Tätigkeit aller auf diesem Gebiet arbeitenden Institutionen zu koordinieren. Ausdrücklich werden die FAO, die autonomen Rohstoffräte und Studiengruppen sowie bemerkenswerterweise die Rohstoffaktivitäten im Rahmen des GATT genannt. Diese Einbeziehung der GATT-Arbeit läßt sich freilich nicht auf die Koordinationsbestimmungen der Resolution 1995 zurückführen. § 3 d umgreift nur UN-Institutionen; auch die Koordinationsfunktionen des ICCICA, die auf den Ausschuß übergegangen sind, umfassen lediglich die Rohstoffräte und Studiengruppen ²²⁾. Während alle übrigen Bestimmungen der *terms of reference* zweifelsfrei nur den weiten Rahmen der aus § 3 a–f der Resolution 1995 folgenden Kompetenz der UNCTAD konkretisieren, scheint der die Koordinierung regelnde § 2 eine Aufgabendefinition zu sein, die sich allein mit der Generalklausel des § 3 g der Resolution rechtfertigen läßt.

b) Der zweite Ausschuß

Kann das Gebiet der Rohstoffe noch als die ureigene Domäne der UNCTAD angesehen werden, so führt die Festlegung des Aufgabenbereichs des zweiten Ausschusses durch den Rat mitten hinein in das turbulenteren Fahrwasser konkurrierender Institutionen. Das kommt in einer ganzen Reihe von Vorschriften der *terms of reference* ²³⁾ zum Ausdruck. Die Förde-

²¹⁾ Decision 7 (I) vom 29. 4. 1965, TD/B/61/Rev. 1.

²²⁾ Vgl. die in Anm. 18 genannte Resolution des ECOSOC.

²³⁾ Decision 9 (I) vom 29. 4. 1965, TD/B/62/Rev. 1.

Die Aufgabe der UNCTAD, die Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, ist eine einheitliche Politik zur Expansion und Diversifikation des Handels mit Halbfertig- und Fertigerzeugnissen der Entwicklungsländer ist die Hauptaufgabe des Ausschusses. Soweit damit Industrieerzeugnisse angesprochen sind, besaß der Ausschuß für industrielle Entwicklung und besitzt heute die UNIDO eine Primärzuständigkeit in Sachen Diversifikation. Der zweite Ausschuß hat auf diese Zuständigkeiten Rücksicht zu nehmen und mit den regionalen Wirtschaftskommissionen zusammenzuarbeiten, wenn er Empfehlungen zur Förderung von Exportindustrien und zur industriellen Entwicklung von regionalen und subregionalen Wirtschaftszusammenschlüssen ausspricht (§ 7). Auf dem Gebiet der Exportförderung durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken, durch Einräumung von Präferenzen und durch andere Maßnahmen weist der Rat dem Ausschuß lediglich Hilfsfunktionen zu. Dafür konkretisiert er aber bemerkenswerterweise an dieser Stelle seine eigenen Aufgaben auf diesem — im übrigen vom GATT bestellten — Feld (§ 4). Weiter soll der Ausschuß gemeinsam mit dem dritten Ausschuß Fragen der Exportkredite, der Exportkreditversicherung und der Investitionspolitik in Bezug auf Exporte der Entwicklungsländer studieren (§ 9). Eventuelle Vorschläge an den Rat zur Vorbereitung von Vertragsentwürfen haben wiederum auf die Arbeit existierender Verhandlungsorgane Rücksicht zu nehmen und eine Verdoppelung ihrer Aktivitäten zu vermeiden (§ 10). Eine allgemeine Sicherung gegen Arbeitsverdoppelung enthält § 11. Hinzu kommen Koordinierungsaufgaben in Bezug auf UN-Institutionen (§ 2), Bericht- und Studienaufgaben (§§ 2, 3) und schließlich eine operative Funktion, nämlich die Befassung mit technischer Hilfe zur Exportförderung in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Einrichtungen. Insgesamt eine recht komplexe, aber ganz im Rahmen der Resolution 1995 bleibende Regelung, die reich an Indizien für das Kräftefeld konkurrierender Institutionen ist.

c) Der dritte Ausschuß

Dem dritten Ausschuß wies der Rat die Aufgabe zu, eine konsistente Politik auf dem Gebiet der Dienstleistungen und der mit dem Handel zusammenhängenden Finanzierung zu fördern²⁴⁾. Sachliche Aspekte sind dabei unter anderem Wachstumsraten, Mobilisierung von heimischen Ressourcen, Exportverdienste (§ 4), der Nettozufluß an Finanzmitteln (§ 5), die Koordination und Verbesserung zwei- und mehrseitiger Entwicklungshilfeprogramme sowie die Verbesserung der Bedingungen solcher Hilfe (§ 6), die Verbesserung der Außenhandelsbilanz der Entwicklungsländer in Bezug auf Tourismus, Transport, Versicherung und andere Dienstleistungen (§ 7), das

²⁴⁾ § 1 der *terms of reference*, Decision 10 (I) vom 19. 4. 1965, TD/B/63/Rev. 1.

Problem der Schuldentilgung und Verschuldung (§ 8) sowie die Ausgleichs- und Ergänzungsfinanzierung (§ 9).

Die erwähnten Finanzierungsfragen hängen alle sehr eng mit dem Komplex des Handels zusammen, fallen also zweifellos in die Zuständigkeit der UNCTAD unter §§ 3 a und 23 c der Resolution 1995. Ob das uneingeschränkt auch für die Befassung mit Entwicklungshilfeprogrammen gilt, ist schon eher fraglich, wird sich aber bejahen lassen, soweit solche Programme einen konkreten Bezug zum Handel aufweisen, also nicht ausschließlich humanitären, sozialen oder allgemeinpädagogischen Zwecken dienen. Jedenfalls ist dies wiederum ein Beispiel dafür, daß es der Rat versteht, den Kompetenzrahmen der UNCTAD bisweilen extensiv auszunutzen. Im übrigen hat der Rat die Aufgaben des Ausschusses auf Studien, Vorschläge, Empfehlungen und Diskussion beschränkt. Im Hinblick auf die einschlägige Tätigkeit anderer Institutionen, insbesondere von IMF, IBRD, IDA und UNDP, enthalten die *terms of reference* wiederum die von § 23 der Resolution 1995 geforderte kompetenzeinschränkende Klausel (§ 14).

d) Der vierte Ausschuß

Bei der Definition der Aufgaben des vierten Ausschusses ist der Rat, wie von § 23 c der Resolution 1995 gefordert, den Empfehlungen in Anhang A.IV.21 und 22 der Schlußakte von Genf gefolgt²⁵⁾. Die Förderung des Verständnisses und der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Seetransports wird in Anhang A.IV.21 angestrebt; die Aufgabe der Harmonisierung der entsprechenden nationalen Politiken folgt aus § 3 f der Resolution 1995. Der Ausschuß soll insbesondere Maßnahmen zur Ausweitung des Handels der Entwicklungsländer durch Verbesserungen im internationalen Seetransportwesen empfehlen und dabei neben den ökonomischen Aspekten auch die einschlägige Gesetzgebung der Staaten prüfen (§ 2). Die Verbesserung von Häfen und Landtransportwegen (§ 3), die Beteiligung von Entwicklungsländern in den *shipping conferences* (§ 5) und die Entwicklung von Handelsmarinen in Entwicklungsländern (§ 6) sollen Gegenstand von Studien und Empfehlungen sein. Dies entspricht Anhang A.IV.22 §§ 1–3 der Schlußakte. Der Ausschuß kann zudem seine Empfehlungen bezüglich nationaler und internationaler Maßnahmen direkt den Regierungen übermitteln (§ 7). Er prüft und erleichtert die Koordination von technischer und finanzieller Hilfe durch internationale Institutionen auf dem erwähnten Gebiet. Diese Vorschrift geht wiederum über die in § 3 d der Resolution 1995 eingeräumte Koordinierungsfunktion hinaus, indem sie auch internationale Orga-

²⁵⁾ Siehe Proceedings I, S. 54.

nisationen außerhalb des UN-Systems miteinbezieht. Das ist aber unbedenklich, weil dem Ausschuß keinerlei rechtliche Befugnisse obligatorischen Charakters gegenüber solchen Organisationen eingeräumt werden. Auch eine operationale Funktion wird dem Ausschuß zugewiesen, nämlich die der technischen Hilfe in Zusammenarbeit mit zuständigen internationalen Einrichtungen (§ 9). Schließlich kann er sich ebenfalls am institutionellen Ausbau beteiligen durch die Errichtung von Arbeits- und Studiengruppen (§ 12).

e) Würdigung

Insgesamt gelang dem Rat mit der Definition der *terms of reference* seiner Hauptorgane eine recht umfassende normative Ausfüllung der UNCTAD-Kompetenzen. Der Charakter der Einrichtung als *deliberative organ* bleibt durchweg erhalten. Legislative Funktionen werden nicht beansprucht, wohl aber Funktionen im Vorfeld internationaler Rechtsetzung konkretisiert, nämlich in Bezug auf Rohstoffabkommen und Seetransportrecht. Koordination und Kooperation werden komplex und teilweise extensiv geregelt, und operative Möglichkeiten werden auf dem Gebiet technischer Hilfe eröffnet.

Die anschließende Entwicklung operativer und quasi-legislativer Funktionen wird also bereits in den *terms of reference* normativ vorbereitet. Dagegen lassen die Bestimmungen wenig von dem Kampf um die Befugnis zur *implementation* ahnen, die bei anderen Organen, nämlich dem Rat und dem Sekretariat, liegen wird. In sachlicher Hinsicht erfaßt die Regelung teils detailliert, teils generalklauselartig, fast das gesamte Gebiet des Handels und der Entwicklung. Der Schwerpunkt bleibt allerdings eindeutig bei heterogenen Handelsbeziehungen²⁶⁾. Die Übereinstimmung mit dem Statut ist offensichtlich; beide, Statut und *terms of reference*, spiegeln in gleicher Weise die kontroversen Auffassungen über die Rolle der UNCTAD im Raum der internationalen Kompetenzen wider.

2. Der weitere Ausbau der Institution

Mit der Errichtung der vier Ausschüsse war der Ausbau des organisatorischen Substrats der Kompetenz nicht abgeschlossen. Der Rat errichtete gemäß § 23 a der Resolution 1995 einen beratenden Ausschuß, das *Advisory Committee to the Board and to the Committee on Commodities (ACBCC)*, das das *ICCICA* ersetzt und außer dem Rat und dem ersten Ausschuß auch

²⁶⁾ Einzelheiten zur Arbeit des Rates an der Definition der *terms of reference* in seinem Bericht über seine erste Sitzung, GAOR 20th Session, Suppl. No. 15 (A/6023/Rev. 1), S. 9—18.

den Generalsekretär in Fragen der Rohstoffabkommen berät²⁷⁾. Alle vier Ausschüsse und der Rat errichteten, teilweise gemeinsam mit anderen Organisationen, im Laufe der Zeit eine Anzahl von Studien- und Arbeitsgruppen. Die wichtigsten sollen hier aufgezählt werden, da sie die sachlichen Schwerpunkte des Kompetenzausbaus markieren. Es ist nachzutragen, daß im September 1968 auch der zweite und dritte Ausschuß vom Rat ermächtigt wurden, ohne seine Mitwirkung Studiengruppen einzusetzen²⁸⁾.

Während der erste Ausschuß einen ständigen Unterausschuß für Rohstoffe, eine ständige Gruppe für synthetische Stoffe und eine Arbeitsgruppe für Wolfram bildete, arbeiten im Rahmen des zweiten Ausschusses die zwischenstaatliche Expertengruppe zum Studium der Klassifizierung von Handelserzeugnissen, die gemeinsame Expertengruppe UNCTAD/UNIDO für industrielle Exporte und die gemeinsame Arbeitsgruppe UNCTAD/FAO für Forstprodukte. Hinzu kommt die gemeinsame beratende Gruppe zum International Trade Centre UNCTAD/GATT. Für den dritten Ausschuß arbeiteten die Expertengruppe für internationale Währungsfragen und Entwicklungsländer sowie die zwischenstaatliche Expertengruppe für Ergänzungsfiananzierung (*supplementary financing*). Dem vierten Ausschuß ist die Arbeitsgruppe für internationales Seetransportrecht zugeordnet.

Weiter hat der Generalsekretär auf Ersuchen der Konferenz von Neu Delhi²⁹⁾ unter anderem eine Expertengruppe für Probleme der Binnenentwicklungsländer eingesetzt. Der Rat selbst schuf eine zwischenstaatliche Gruppe für die Vermittlung von Technologie³⁰⁾, eine *ad hoc*-Expertengruppe für besondere Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder sowie eine zwischenstaatliche Gruppe für Handelsausweitung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und regionale Integration zwischen Entwicklungsländern³¹⁾. Im Januar 1969 tagte überdies eine zwischenstaatliche Gruppe für die zweite Entwicklungsdekade. Auf erfolgreiche Weise hat sich auch die Konferenz in Neu Delhi am Institutionenbau beteiligt³²⁾. Mit der einstimmig gefaßten Resolution 21 (II)³³⁾ schuf sie den Sonderausschuß für Präferenzen als Organ des Rates mit der Aufgabe, ein allgemeines, nicht reziprokes und nicht diskriminatorisches System von Präferenzen für Ent-

²⁷⁾ *Terms of reference* in Resolution 8 (I), *ibid.*, S. 12.

²⁸⁾ Decision 45 (VII) vom 21. 9. 1968; hierzu K. A h o o j a - P a t e l, Meeting of the UNCTAD Board, September 1968, JWTL 2 (1968), S. 710, 715.

²⁹⁾ Resolution 11 (II), Proceedings of the UNCTAD, Second Session, New Delhi, 1 February—29 March 1968, Vol. I, Report and Annexes (TD/97), S. 30—32, im folgenden als "Proceedings II" bezeichnet.

³⁰⁾ Resolution 74 (X) vom 18. 9. 1970.

³¹⁾ Resolution 53 (VIII) vom 7. 2. 1969.

³²⁾ Dies gemäß §§ 3 (e) und 30 der Resolution 1995.

³³⁾ Proceedings II, S. 38.

wicklungsländer zu errichten³⁴⁾. Ihm ist eine Arbeitsgruppe für Herkunftsregeln angegliedert.

Die Bildung dieser Organe und die Festlegung ihres Aufgabenbereiches erfolgten weitgehend auf Initiative und Drängen der Entwicklungsländer, deren Strategie es war und ist, durch Institutionenbau zu sachlichen Resultaten zu gelangen. Tatsächlich haben Arbeits- und Studiengruppen, wie ich zeigen werde, in vielen Fällen neue Sachprobleme enttabuisiert, die involvierten Interessen artikuliert und deren Diskussion gefördert. Nicht zuletzt haben die so entstandene Transparenz, aber auch der dadurch erzeugte politische Druck, zu Fortschritten in der Sache geführt. Auf diese Karte setzte die Gruppe der 77 auch während der dritten Konferenz in Santiago. Mit ihrem Vorschlag, neue Gremien für Fragen der nichttariflichen Einfuhrbeschränkungen, des Schuldendienstes und der Vermittlung von Technologie zu bilden, konnte sie sich allerdings nicht durchsetzen. Ebenso kam es auch nicht zu der von ihr angestrebten Aufwertung des Sonderausschusses für Präferenzen³⁵⁾. Die Länder der B-Gruppe haben in dem Bemühen, die Strategie der 77 zu vereiteln, sich lediglich zu minder bedeutsamen institutionellen Zugeständnissen bewegen lassen. So schlug die Konferenz schließlich ohne Gegenstimmen die Errichtung einer zwischenstaatlichen Gruppe über die am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer als Hilfsorgan des Rates vor. Zudem forderte sie den Rat auf, die *terms of reference* seiner Ausschüsse und Hilfsorgane zu überprüfen, um ihre Effektivität zu erhöhen³⁶⁾.

Die Auseinandersetzung um den Ausbau der Institution spiegelt nicht nur unterschiedliche Bewertungen des institutionellen *approachs* wider; in ihr fallen Vorentscheidungen über die Kompetenz der UNCTAD und damit über das Ausmaß, in dem wirtschaftliche Interessen der Industriestaaten dem Prozeß der Bewertung, Kritik und Verhandlung in der UNCTAD ausgesetzt werden.

IV. Der Ausbau der sachlichen Zuständigkeit

Hatte der institutionelle Ausbau über eine Hierarchie von Kompetenzregelungen zu einer normativen Konkretisierung der Kompetenzen und Funktionen geführt, so suchte die sich fortentwickelnde Maschinerie durch

³⁴⁾ Vgl. hierzu den Text unten zu Anm. 46—48 und 131 ff.

³⁵⁾ Siehe den Resolutionsentwurf TD/III/WG.I/Rev. 1, § 9 (b).

³⁶⁾ Resolution 80 (III) vom 20. 5. 1972. Resolution 59 (III) vom 19. 5. 1972 fordert überdies den Rat auf, ein besonderes Organ für Probleme des Schuldendienstes zu schaffen (§ 6). Die Resolutionen von UNCTAD III (Santiago) werden im folgenden zitiert nach ihrer vorläufigen Zusammenstellung durch das Sekretariat in TD/(III)/Misc. 3 (29. 6. 1972). Die endgültige Version der Resolutionen erscheint als Anhang I. A zum Bericht der Konferenz in ihren "Proceedings".

ihre sachliche Arbeit den Kompetenzrahmen in praktischer Hinsicht auszufüllen. Welche Unzahl von sachlichen Problemen und Aspekten im Laufe der Zeit behandelt wurde, illustrieren etwa die Bezeichnungen der oben erwähnten Organe oder die Resolutionen der Konferenzen von Neu Delhi und Santiago. Die sachliche Arbeit der UNCTAD kann hier weder dargestellt noch auf ihren Erfolg hin bewertet werden³⁷⁾. Gebrauch und Ausbau sachlicher Zuständigkeit garantieren jedenfalls — das hat auch Santiago wieder gezeigt — ebensowenig wie ein »erfolgreicher« Institutionenbau materielle, praktische Resultate. Er ist aber selbst — institutionell gesehen — ein »Erfolg« für die Organisation oder die in ihr treibenden Kräfte, weil er die Möglichkeiten von Resultaten einschließt.

Ich beschränke mich im folgenden darauf, die Entwicklung einer Reihe von Sachproblemen aufzuzeigen, deren Behandlung zu Kompetenzkontroversen innerhalb und außerhalb der UNCTAD geführt hat. Zu solchen Kontroversen trägt in der Regel der Wunsch der B-Gruppe bei, einmal den Aufgabenkreis der UNCTAD prinzipiell zu beschränken und zum anderen ihrem Einfluß besonders delikate Interessengebiete zu entziehen. Damit einher läuft die Sorge um internationale Kompetenzen etablierter Organisationen, deren Mehrheitsverhältnisse eine Bedrohung für den *status quo* im Welthandel ausschließen. Wegen der beschriebenen Allgemeinheit des Statuts wird sich die Beschäftigung der UNCTAD mit jenen Sachgebieten wohl stets juristisch legitimieren lassen. Die Verflochtenheit der Welthandelssituation läßt kaum einen Aspekt des Handels erkennen, der mit Fragen der Entwicklung nicht mehr oder weniger eng verbunden wäre. Bedenken lassen sich allenfalls aus der im Statut und den *terms of reference* vielfach betonten Pflicht der UNCTAD herleiten, Arbeitsverdoppelungen mit anderen Einrichtungen zu vermeiden und deren Funktionen zu respektieren. Freilich ist auch diese vom Kompromiß geprägte normative Begrenzung mancher Auslegung fähig; sie hat nicht zuletzt deswegen den expansiven Drang der UNCTAD nur bedingt kontrollieren können. Das wird deutlich in der folgenden Darstellung, die sich weniger mit der (rein rational kaum zu verneinenden) Frage der Satzungsmaßigkeit befaßt als mit den prozessualen Aspekten der Realisierung von Kompetenzen durch politischen Konflikt und Konsens³⁸⁾.

³⁷⁾ Hierzu siehe vor allem Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2).

³⁸⁾ Einen informativen Überblick über die Arbeit der UNCTAD gibt neuerdings der Bericht des Generalsekretärs "The International Development Strategy in Action: The Role of UNCTAD", TD/99 (15. 2. 1972).

1. Rohstoffe

Auf dem Gebiet der Rohstoffe ist der UNCTAD ihre allgemeine Zuständigkeit als Initiator und Koordinator internationaler Rohstoffabkommen selten streitig gemacht worden, vor allem nicht von den Räten der existierenden Abkommen. Die FAO, welche selbst über einen Rohstoffausschuß verfügt, nimmt an den Verhandlungen im ersten Ausschuß teil und entsendet überdies einen Vertreter in das ACBCC³⁹⁾. Insgesamt scheinen Initiative und Primärzuständigkeit faktisch von ihr auf UNCTAD übergegangen zu sein, was aber kaum die vereinzelt rechtlichen Bedenken im Schrifttum rechtfertigt⁴⁰⁾.

Die führende Rolle der UNCTAD und die Notwendigkeit von Koordination und Kooperation ist im ersten Ausschuß des öfteren von den Vertretern des GATT und einer Reihe von Rohstoffräten und Studiengruppen anerkannt worden⁴¹⁾. Freilich hat die Autorität der UNCTAD einen empfindlichen Rückschlag erlitten, als während der Kennedy-Runde das Weizenabkommen von 1967 im GATT lange Zeit ohne Konsultation mit der UNCTAD und dem zur Koordination zuständigen ersten Ausschuß verhandelt wurde⁴²⁾. Darin drückte sich nicht nur die sachliche Sonderstellung dieses Rohstoffes aus, sondern auch die erhebliche Rivalität zwischen beiden Einrichtungen. Das Abkommen kam schließlich jedoch unter der Mitarbeit der UNCTAD, wenn auch unter den Auspizien des Internationalen Weizenrates zustande⁴³⁾.

Ihre Führungsrolle konnte die UNCTAD jedoch anschließend beim Abschluß des Internationalen Zuckerabkommens 1969 und der Internationalen Weizenübereinkünfte 1971 mit Erfolg spielen⁴⁴⁾. Die Konferenz in Santiago brachte keine sachlichen Fortschritte auf dem Rohstoffsektor, betonte aber erneut die Rolle des ersten Ausschusses insbesondere als Organisator von zwischenstaatlichen Konsultationen über Handelsliberalisierung und *pric-*

³⁹⁾ Vgl. Cordovez, *op. cit.* (oben Anm. 10), S. 315 Anm. 136.

⁴⁰⁾ Vgl. etwa den Diskussionsbeitrag von Aufricht in *Proceedings, American Society of International Law* 61 (1967), S. 165.

⁴¹⁾ "UNCTAD, Committee on Commodities, Third Session, Geneva, 28 October to 8 November 1968", *JWTL* 3 (1969), S. 231, 233.

⁴²⁾ Vgl. Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 206 f. Auf Konfliktmöglichkeiten mit GATT weist auch Gardner hin, *op. cit.* (oben Anm. 3), S. 126. Siehe ferner hierzu den Bericht des Sekretariats "Institutional Evolution in a Changing World", TD/145 (27. 3. 1972), S. 24 f.

⁴³⁾ Gosovic, *loc. cit.*

⁴⁴⁾ Vgl. auch Resolution 18 (II) vom 26. 3. 1968 (UNCTAD II) zur Koordinierungsrolle in Bezug auf Rohstoffräte. Die in Resolution 49 (III) vom 19. 5. 1972 (UNCTAD III) geforderte Kakao-Konferenz hat unter den Auspizien der UNCTAD im Oktober 1972 zum Abschluß eines Abkommens geführt. Die Zeit Nr. 43 (1972), S. 60.

ing⁴⁵⁾. Insgesamt konsolidierten Ausbau der Institution und Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen die Rolle der UNCTAD, was freilich durch das weitgehende Fehlen konkurrierender Kompetenzen erleichtert wurde.

2. Fabrikate

Auch auf dem Gebiet der Präferenzen ist die maßgebende Rolle der UNCTAD heute nicht mehr bestritten, soweit sie in der Anregung, technischen Ausarbeitung, Beratung und neuerdings »Überwachung« eines Systems von Vorzugszöllen für Exporte der Entwicklungsländer besteht. Das Zustandekommen eines derartigen Systems im Rahmen der UNCTAD im Oktober 1970 bestätigt ihre Zuständigkeit eindrucksvoll⁴⁶⁾. Im Verlauf der Vorarbeiten war es nach anfänglichen Widerständen zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen dem Sonderausschuß für Präferenzen und der OECD gekommen. Dabei wurde der Ausschuß als der angemessene Rahmen für die Beratung der Präferenzvorschläge anerkannt, auf welche sich zuvor die Länder der B-Gruppe innerhalb der OECD geeinigt hatten⁴⁷⁾. Die Vertragsparteien des GATT, dessen Art. 1 einem Präferenzsystem entgegensteht, haben darauf im Sommer 1971 einen *general waiver* bezüglich dieser Vorschrift vereinbart⁴⁸⁾ und damit die rechtlichen Voraussetzungen für einen Erfolg der UNCTAD-Initiative geschaffen.

Solche Einmütigkeit ist freilich neueren Datums. Auch nach UNCTAD I meldeten Vertreter der entwickelten GATT-Staaten im Rat Bedenken gegen eine Verlagerung der Beratungszuständigkeit von GATT auf UNCTAD an. Ihrem Pochen auf die im UNCTAD-Statut enthaltenen Kompetenzregulative, insbesondere auf das Verbot der Aufgabenverdoppelung, hielten die Entwicklungsländer die Universalität des Mitgliederkreises und damit ihrer Interessenvertretung entgegen⁴⁹⁾. Als die Vertragsschließenden Parteien dem GATT einen vierten Teil über Handel und Entwicklung anfügten,

⁴⁵⁾ Resolution 83 (III) vom 20. 5. 1972. Vgl. auch die Resolutionen zum Wettbewerb zwischen natürlichen und synthetischen Stoffen (50 [III] vom 19. 5. 1972) und zur kommerziellen Ausbeutung des Meeresbodens (51 [III] vom 19. 5. 1972).

⁴⁶⁾ Hierzu R. Krishna m u r t i, *Tariff Preferences in Favour of Developing Countries*, JWTL 4 (1970), S. 447 ff.; ders., *The Agreement on Preferences*, JWTL 5 (1971), S. 45 ff.; J. D. Green w a l d, *Generalized Tariff Preferences for Developing Countries*, *Columbia Journal of Transnational Law* 10 (1971), S. 111 ff.

⁴⁷⁾ Krishna m u r t i, *op. cit.* (oben Anm. 46), S. 448, 459. Einzelheiten auch bei G o s o v i c, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 231–32. Siehe auch die Resolution 21 (II), *Proceedings II*, S. 38.

⁴⁸⁾ GATT Press Release 1082 (26. 6. 1971). Zur Realisierung des Systems siehe nunmehr Resolution 77 (III) vom 19. 5. 1972.

⁴⁹⁾ *La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement; deux ans d'activité, Chronique de la Politique Etrangère* 20 (1967), S. 153, 162. Vgl. G a r d n e r, *op. cit.* (oben Anm. 3), S. 127.

wurde dies allgemein als Reaktion auf die UNCTAD und als Versuch interpretiert, sich auf diesem Gebiet die Initiative nicht völlig aus der Hand nehmen zu lassen⁵⁰⁾. Die Strategie, die Kompetenz der UNCTAD hierdurch faktisch oder auf dem Umweg über das organisationsrechtliche »Verdoppelungsverbot« zu beschneiden, war freilich nicht erfolgreich.

Anschließende Kompetenzstreitigkeiten zwischen beiden Sekretariaten und Fälle von Arbeitsverdoppelung, die überwiegend auf das Konto des GATT gegangen zu sein scheinen⁵¹⁾, sind inzwischen einer ruhigeren Phase gewichen. Zudem ist die partielle Zusammenarbeit mehrfach institutionalisiert worden. Das GATT entsendet einen Vertreter in das ACBCC⁵²⁾; auch an den einschlägigen Beratungen der anderen UNCTAD-Organen nahm es teil, zuletzt auf der Konferenz in Santiago und dort interessanterweise auch in der mit institutionellen Aspekten befaßten Arbeitsgruppe I⁵³⁾. Vor allem aber sind beide Organisationen eine Verbindung eingegangen, die als symbiotisch bezeichnet worden ist⁵⁴⁾: Die gemeinsame Verwaltung des International Trade Centre, der technische Hilfe auf dem Feld der Exportförderung leistet, stellt einen wichtigen Vorstoß der UNCTAD in den Bereich operativer Tätigkeiten dar⁵⁵⁾. Diese Entwicklung liefert ein recht typisches Beispiel für die Realisierung und Konsolidierung der Kompetenzen der UNCTAD auf dem Weg von der Konfrontation zur Kooperation.

Das Spannungsverhältnis zwischen UNCTAD und GATT ist freilich alles andere als beendet. Die Absicht der westlichen Staaten, ab 1973 innerhalb des GATT eine neue Verhandlungsrunde zu beginnen⁵⁶⁾, hat die Kon-

⁵⁰⁾ Vgl. etwa Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 198—203; J. Greenwald, UNCTAD and GATT as Instruments for the Development of Trade Policy, Proceedings, American Society of International Law 61 (1967), S. 155, 161 f.; Coppens-Janssen, The United Nations Conference on Trade and Development, World Justice 10 (1968/69), S. 459, 467. Siehe auch G. Maier, UNCTAD Proposals for International Economic Reform, Stanford Law Review 19 (1967), S. 1173, 1175 ff.

⁵¹⁾ Beschreibung dieser Konflikte bei Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 203 bis 205; ders., UNCTAD: North-South Encounter, International Conciliation 568 (1968), S. 1, 44 Anm. 15. Siehe auch den oben in Anm. 42 zitierten Sekretariatsbericht TD/145, S. 24.

⁵²⁾ Vgl. Cordovez, *op. cit.* (oben Anm. 10), S. 315 Anm. 136.

⁵³⁾ Vgl. den Berichtsentwurf der Arbeitsgruppe I, TD/III/WG.I/L.4 (15. 5. 1972), S. 8—9.

⁵⁴⁾ Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 216.

⁵⁵⁾ Hierzu unten Teil V 3. Zu den Einzelheiten, insbesondere den vielfältigen Motiven der Beteiligten, siehe Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 209—217. Allgemein zum Centre siehe V. E. Santapillai, The International Trade Centre UNCTAD—GATT, JWTL 3 (1969), S. 578 ff. Die Exportförderung war zuvor als Bereich potentieller Konflikte mit GATT angesehen worden, etwa von Gardner, *op. cit.* (oben Anm. 3), S. 126.

⁵⁶⁾ Hieran übten die Vertreter der sozialistischen Staaten Kritik in der Arbeitsgruppe I, vgl. TD/III/WG.I/L.4, S. 5.

ferenz in Santiago veranlaßt, die Aspirationen der UNCTAD auf diesem Gebiet klarzumachen. Die Resolution über *multilateral trade negotiations*⁵⁷⁾ zählt nicht nur eine Anzahl von Prinzipien auf, die nach dem Wunsch der Entwicklungsländer die Verhandlungen im GATT leiten sollen. Sie postuliert vielmehr auch die selbständige, ungeminderte Rolle der UNCTAD auf dem Gebiet der Handelsausweitung und fordert das GATT auf, dem UNCTAD-Sekretariat seine Aufgabe zu erleichtern, den an der Runde teilnehmenden Entwicklungsländern zu assistieren. Die UNCTAD strebt also, da sie nicht Verhandlungsforum sein kann, wenigstens die Rolle des Beraters an, dessen informelle Präsenz die Position der Entwicklungsländer sachlich und taktisch stärken kann.

Auf deutliche Grenzen ist die UNCTAD mit ihrer Schrittmacherrolle bereits früher im Bereich der Liberalisierung von Zöllen und anderen Einfuhrbeschränkungen gestoßen. Ein Vorschlag der Entwicklungsländer, die UNCTAD möge ein Aktionsprogramm ausarbeiten und eine eigene Studiengruppe errichten, scheiterte am Widerstand der Industrienationen⁵⁸⁾. Das gleiche geschah in Santiago mit dem Plan der 77, eine *ad hoc* Intergovernmental Group on Non-Tariff Barriers zu berufen⁵⁹⁾. Ein Vorstoß gelang dagegen schon früher bei der Zollklassifizierung von Waren aus Entwicklungsländern. Auf Ersuchen des zweiten Ausschusses arbeitet der Generalsekretär gemeinsam mit dem Rat für Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (CCC) an der Identifizierung von Produkten, die für eine Reklassifizierung in Betracht kommen. Weiter errichtete der Ausschuss eine Expertengruppe, die mit dem CCC die technischen und verwaltungsmäßigen Probleme einer gesonderten Klassifizierung handwerklicher Erzeugnisse untersucht⁶⁰⁾. Interessanterweise gelang dieser Vorstoß in den Wirkungsbereich des CCC nur mit einer der seltenen Kampfabstimmungen. Neun Industriestaaten votierten gegen die Bildung der Gruppe, drei enthielten sich der Stimme, beides mit der Begründung, die *terms of reference* der Gruppe seien unklar⁶¹⁾.

⁵⁷⁾ Resolution 82 (III) vom 20. 5. 1972. Ein etwas schärferer Entwurf war von den 77 vorgelegt worden, TD/L. 61/Rev. 1 (11. 5. 1972). Vgl. auch den Bericht TD/145, S. 25.

⁵⁸⁾ Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 51), S. 58 f.

⁵⁹⁾ Resolutionsentwurf TD/III/WG.I/L. 1/Rev. 1, § 11 (b). Stattdessen sieht die Resolution 76 (III) vom 19. 5. 1972 aber einen Tagungsausschuß des 2. Ausschusses vor, der sich mit nichttariflichen Handelsschranken im Hinblick auf die GATT-Runde 1973 befassen soll.

⁶⁰⁾ Vgl. "Tariff Reclassification", Note by the Secretariat, TD/B/C.2/103.

⁶¹⁾ A. Szokoloczy-Syllaba, Meeting of the UNCTAD Committee on Manufactures, October 1968, JWTL 3 (1969), S. 108, 112 f.

Ein weiteres Beispiel für den aktionistischen *drive*, mit dem die Entwicklungsländer auf den extensiven Gebrauch der Zuständigkeiten der UNCTAD drängen, aber auch für die Reserve der westlichen Länder, liefert die Beschäftigung mit restriktiven Geschäftspraktiken. Dieses Problem kam erstmals in Neu Delhi zur Sprache⁶²⁾. Zur Vermeidung von Arbeitsverdoppelung stellte das Sekretariat sicher, daß keine andere internationale Organisation, etwa EWG, EFTA und BIRPI, auf diesem Feld arbeitete. Bei der Diskussion seiner Vorstudie kam es im zweiten Ausschuß wie schon zuvor in Neu Delhi zu erheblichen Kontroversen über den Charakter und die Reichweite der zu unternehmenden Studie⁶³⁾. Ein Durchbruch gelang dagegen in Santiago. Die Konferenz errichtete eine *ad hoc*-Expertengruppe, die vor allem die für die Entwicklungsländer nachteiligen Praktiken plurinationaler Unternehmen unter die Lupe nehmen und Abhilfemaßnahmen ausarbeiten soll⁶⁴⁾.

Eine sinnvolle Zusammenarbeit und Arbeitsteilung scheint die UNCTAD mit der UNIDO erreicht zu haben. Zwar sind beide Einrichtungen mit der Förderung der Industrialisierung der Entwicklungsländer befaßt, doch hat die UNCTAD sich im direkten Kontakt mit der Vorbereitungskommission der UNIDO diejenigen Aspekte der Industrialisierung vorbehalten, die mit dem Außenhandel zusammenhängen, während die UNIDO sich mit allgemeinen und technischen Aspekten beschäftigt⁶⁵⁾. Die Einflußnahme auf den normativen Kompetenzrahmen der jüngeren Schwesterorganisation war so ein Mittel, die eigene Zuständigkeit zu erhalten und zu konsolidieren. Die Kooperation wurde unter anderem in der früher erwähnten gemeinsamen Expertengruppe zur Förderung industrieller Exporte institutionalisiert.

3. Finanz- und Währungsfragen

Das Sachgebiet, welches dem dritten Ausschuß zugewiesen ist, berührt sich eng mit der Tätigkeit der internationalen Finanzorganisationen IMF, IBRD und IDA. Die ebenfalls betroffene OECD reagierte mit der Einrichtung des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC), um ihre Position und damit die der B-Gruppe gegenüber dem *drive* der 77 in UNCTAD zu stär-

⁶²⁾ Resolution 25 (II), Proceedings II, S. 38, mit dem Abstimmungsergebnis 57—12—9. Siehe auch Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 51), S. 59.

⁶³⁾ A. Szokoloczy-Syllaba, UNCTAD: Restrictive Business Practices, JWTL 3 (1969), S. 332—334.

⁶⁴⁾ Resolution 73 (III) vom 19. 5. 1972, §§ 4, 5.

⁶⁵⁾ Siehe das UNIDO-Statut, Resolution 2152 (XXI) vom 17. 11. 1966. Vgl. auch GV-Resolution 2089 (XX) vom 20. 12. 1965 und die Empfehlung A.III.1 der Genfer Schlußakte. Zum ganzen vgl. Fischer, *op. cit.* (oben Anm. 5), S. 242 f., und TD/B/89.

ken. Insgesamt haben sich die genannten Organisationen mehr oder weniger notgedrungen schon früh zur technischen Zusammenarbeit verstanden. In deren Verlauf wurde freilich die UNCTAD zunehmend initiativ und entwickelte eigene Vorstellungen, die den Interessen der Entwicklungsländer mehr zu entsprechen scheinen als die westlich orientierten Ideen der Finanzinstitutionen. Die auf Ersuchen der Genfer Konferenz von der Weltbank gefertigte Studie zur Ergänzungsfinanzierung⁶⁶⁾ wurde lange von der früher erwähnten UNCTAD-Gruppe geprüft⁶⁷⁾, bis sie schließlich durch eine Alternative (»vereinfachtes Schema«) ersetzt wurde, welche der Rat seinerseits der Weltbank zur Prüfung zuleitete⁶⁸⁾. Diese Prüfung wurde von der Bank allerdings mit der Begründung vertagt, die potentiellen Geberländer könnten sich nicht entschließen, die Mittel zur Ergänzungsfinanzierung bereitzustellen⁶⁹⁾.

Bereits nach UNCTAD I hatte eine Expertengruppe über internationale Währungsprobleme und Entwicklungsländer gearbeitet, und zwar auf der Grundlage der Empfehlung A.IV.19 der Genfer Konferenz⁷⁰⁾. Die Diskussion des Berichts der Gruppe im dritten Ausschuß stieß ebenso wie die Entscheidung, internationalen Währungsfragen eine Sondersitzung zu widmen, auf den Protest der westlichen Staaten. Diese hatten 1965 im Rat mit Erfolg die Erwähnung von Währungsfragen in den *terms of reference* des Ausschusses bekämpft. Obwohl sie während der Sondersitzung im Februar 1966 auf der Alleinzuständigkeit des IMF in Fragen internationaler Währungsreform beharrten, gelang es ihnen nicht, die Konsolidierung einer entsprechenden UNCTAD-Kompetenz zu vermeiden⁷¹⁾. Diese wurde nämlich alsbald ausdrücklich anerkannt durch Resolution 2208 (XXI) der UN-Generalversammlung, in der die UNCTAD zur Konsultation mit dem IMF über Reformfragen des internationalen Währungssystems aufgefordert wurde. Daraus resultierten ein *progress report* des Sekretariats⁷²⁾ und die einschlägige Entscheidung 32 (II) der Konferenz in Neu Delhi⁷³⁾, die ihrerseits zu

⁶⁶⁾ "Supplementary Financial Measures — a Study Requested by the UNCTAD, 1964", IBRD, December 1965.

⁶⁷⁾ *Op. cit.* (oben Anm. 49), S. 207—210 mit Einzelheiten zur Sache.

⁶⁸⁾ Resolution 60 (IX), TD/B/(IX)/Misc. 9 (24. 9. 1972), Annex 1; vgl. auch G. F. Erb, Development Financing and UNCTAD, JWIL 3 (1969), S. 413, 417, und Resolution 30 (II), Proceedings II, S. 42 f.

⁶⁹⁾ Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 231. Erneuten Druck auf die Weltbank suchte die Konferenz von Santiago auszuüben, vgl. Resolution 55 (III) vom 19. 5. 1972. Siehe ferner zum Problem des Schuldendienstes Resolution 59 (III) vom 19. 5. 1972.

⁷⁰⁾ Proceedings I, S. 3; Bericht in Sales No. 66.II.D.2.

⁷¹⁾ Einzelheiten im Bericht (oben Anm. 49), S. 178, 180, 204—206, 216.

⁷²⁾ TD/B/115.

⁷³⁾ Proceedings II, S. 43.

neuen Aktivitäten des Sekretariats und einer Expertengruppe führte ⁷⁴⁾. Dieses recht interessante Interaktionsmuster trug jedenfalls dazu bei, daß die UNCTAD heute einigermaßen fest im Sattel der internationalen Währungsreform sitzt. Die Zügel hält freilich, um im Bild zu bleiben, der IMF auf Grund der unterschiedlichen Rollen beider Einrichtungen.

Das ist auch von der Konferenz in Santiago anerkannt worden. Ihre Resolution zur internationalen Währungssituation ⁷⁵⁾ bezeichnet den Fonds als das zentrale Verhandlungs- und Entscheidungsforum für alle Fragen des internationalen Währungssystems. Gleichzeitig fordert das Dokument ihn allerdings auf, sich den Interessen und der Mitwirkung der Entwicklungsländer weiter zu öffnen, unter anderem durch die Einrichtung eines beratenden Ausschusses. § X der Resolution, der die Exekutivdirektoren des IMF einlädt, gewisse Studien für den Gouverneursrat vorzubereiten, provozierte allerdings eine *roll-call*-Abstimmung. Sehr viel weitergehende Schrittmacherarbeit für den IMF war zuvor ohne Erfolg von der Gruppe der 77 angestrebt worden ⁷⁶⁾.

Kooperation mit den Finanzorganisationen fand auch auf dem Gebiet der Rohstoffpreisstabilisierung sowie der Ausgleichsfinanzierung (*compensatory financing*) statt — letzteres mit beschränktem Erfolg ⁷⁷⁾ —, ohne daß es hier zu bemerkenswerten Kompetenzkollisionen gekommen ist. Allerdings kann die Rolle der UNCTAD auch hier als die des Schrittmachers angesehen werden ⁷⁸⁾.

4. Seetransport

Das Sachgebiet »Seetransport« war vor UNCTAD I eine Art *forbidden territory* für internationale Aktion gewesen ⁷⁹⁾. Insofern stellte die auf der Genfer Konferenz partiell erzielte Einigkeit ⁸⁰⁾ bereits einen Fortschritt dar, der institutionell alsbald in der Errichtung des vierten Ausschusses zum Ausdruck kam. Dabei war allerdings einiger Widerstand der großen Schiffahrtsnationen zu überwinden, die ihre Sorge, unter konzertierten Druck gesetzt zu werden, in den Hinweis auf die Kompetenz bestehender internationaler

⁷⁴⁾ TD/B/198/Rev. 1

⁷⁵⁾ Resolution 84 (III) vom 21. 5. 1972, Teil II und III.

⁷⁶⁾ Resolutionsentwurf TD/III/C.3/L.12.

⁷⁷⁾ Vgl. die Entscheidung 31 (II), Proceedings II, S. 43.

⁷⁸⁾ Das wird zuletzt auch wieder in der Resolution 54 (III) vom 19. 5. 1972 deutlich, die konkrete Empfehlungen zur Rolle der Weltbankgruppe ausspricht (Abstimmungsergebnis: 74—2—13). Eine ökonomische Analyse findet sich bei Meier, *op. cit.* (oben Anm. 50), S. 1190—1194; ferner I. Frank, *New Perspectives on Trade and Development*, Foreign Affairs 45 (1967), S. 520, 530—540.

⁷⁹⁾ Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 51), S. 62.

⁸⁰⁾ In der Empfehlung A.IV.22, Proceedings I, S. 54.

Organisationen kleideten⁸¹⁾. Damit war im wesentlichen die IMCO gemeint, die von eben diesen Schiffahrtsnationen dominiert wird und die sich bislang mit den in Genf diskutierten Problemen nicht befaßt hatte⁸²⁾.

In der Folge entstand rasch Uneinigkeit über die Bandbreite zukünftiger Aktivität, wobei unter anderem die Befugnis der UNCTAD, sich mit Höhe und Struktur von Frachtraten zu befassen, streitig war. Die Behandlung dieses Gegenstandes ist weder in der Empfehlung A.IV.22 noch in den *terms of reference* des vierten Ausschusses ausdrücklich vorgesehen⁸³⁾. Allerdings läßt sich die Zuständigkeit der UNCTAD ohne Schwierigkeiten aus ihrer im Statut definierten Aufgabe ableiten, den Handel der Entwicklungsländer zu fördern. Ihre Rolle auf diesem Gebiet konsolidierte sich in der Folge auch zunehmend, wie der im vierten Ausschuß⁸⁴⁾ und auf den Konferenzen von Neu Delhi und Santiago erzielte Konsens zeigt⁸⁵⁾.

Lange Zeit kontrovers war auch die Rolle der UNCTAD auf dem Feld technischer Hilfe für Seetransport und Hafentwicklung, bis schließlich noch vor UNCTAD II wichtige einschlägige Funktionen vom UN-Department of Economic and Social Affairs auf das UNCTAD-Sekretariat übertragen wurden⁸⁶⁾.

Ein heißes Eisen ist bis heute die Beteiligung der UNCTAD an der Fortbildung des internationalen Seehandelsrechts. Diese Aufgabe führt sie beträchtlich hinein in den satzungsmäßigen Jurisdiktionsbereich anderer internationaler Organisationen, etwa der IMCO, der ILO, der Brüsseler Diplomatischen Konferenz über Internationales Seerecht, des International Maritime Committee (IMC) und neuerdings der UNCITRAL⁸⁷⁾. Obwohl sich bislang keine dieser Einrichtungen mit seehandelsrechtlichen Problemen der

⁸¹⁾ Hierzu Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 51), S. 64; vgl. auch den Bericht (oben Anm. 49), S. 181.

⁸²⁾ J. S. Smid, UNCTAD, *International Legislation on Shipping*, JWTL 3 (1969), S. 318 f.; S. Zamora, *Rate Regulation in Ocean Transport; Developing Countries Confront the Liner Conference System*, California Law Review 59 (1971), S. 1299, 1310 mit Nachweisen.

⁸³⁾ Vgl. den Bericht (oben Anm. 49), S. 182, 210 f.

⁸⁴⁾ Zum Durchbruch im vierten Ausschuß siehe P. W., *UNCTAD Success in Shipping*, JWTL 4 (1970), S. 586 ff.

⁸⁵⁾ Resolution 3 (II), *Proceedings II*, S. 46. Siehe Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 51), S. 62 f.; Erb, *The Second Session of UNCTAD*, JWTL 2 (1968), S. 346, 355 ff.; Zamora, *op. cit.* (oben Anm. 82), S. 1314 ff. Resolution 69 (III) vom 19. 5. 1972 hebt die Zuständigkeit der UNCTAD auf dem Gebiet der Frachtraten hervor.

⁸⁶⁾ Siehe Resolution 6 (II), *Proceedings II*, S. 47.

⁸⁷⁾ Eine Diskussion der Kompetenzen und Tätigkeiten dieser Organisationen findet sich in dem Bericht von T. K. Thommen, *International Legislation on Shipping*, TD/32/Rev. 1, S. 3—4. Gemäß GV-Resolution 2205 (XXI) vom 17. 12. 1967 berichtet die UNCITRAL gleichzeitig der GV und der UNCTAD.

Entwicklungsländer befaßt hatte, ist ihre Zuständigkeit und die Gefahr einer Arbeitsverdoppelung eines der — auch rechtlich nicht überzeugenden — Hauptargumente der Schiffahrtsnationen in der Auseinandersetzung innerhalb der UNCTAD gewesen. Das gilt für die Diskussionen im vierten Ausschuß⁸⁸⁾ ebenso wie für diejenigen auf der Konferenz in Neu Delhi, welche in ihrer Resolution 14 (II)⁸⁹⁾ gegen die Stimmen der Schiffahrtsländer die Errichtung einer Arbeitsgruppe über *international shipping legislation* empfahl. Diese Gruppe soll wirtschaftliche und kommerzielle Aspekte des internationalen Seehandelsrechts untersuchen, Problemgebiete identifizieren und neue Regelungen vorschlagen. Um den Entwurf neuer Abkommen auf diesem Gebiet soll laut Resolution 14 (II) dann die UNCITRAL ersucht werden. Bewältigt diese die ihr gestellte Aufgabe nicht, soll die Initiative wieder zurück an die Arbeitsgruppe fallen (§ 1 a). Außerdem soll die Gruppe prüfen, wieweit die Ausarbeitung eines Entwurfs eines allgemeinen Abkommens über Seetransport und Entwicklung angebracht ist (§ 1 c).

Diese Empfehlung, die in Bezug auf die UNCITRAL recht provozierend anmutet, wurde alsbald vom Rat⁹⁰⁾ und vom vierten Ausschuß⁹¹⁾ mit der Errichtung der Arbeitsgruppe in die Tat umgesetzt. Nachdem die UNCITRAL allerdings auf Vorschlag der UN-Generalversammlung⁹²⁾ der Materie Priorität auf ihrem Arbeitsprogramm eingeräumt und eine eigene Studiengruppe eingesetzt hatte, verwies der Ausschuß die UNCTAD-Gruppe in ihren *terms of reference* auf das Vorrecht der UNCITRAL im juristisch-technischen Bereich⁹³⁾. Da die Gruppe ihr Augenmerk auf Charterverträge, Seevericherung und Ladescheine allein unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung der Entwicklungsländer zu richten hat, bleibt ihre Aufgabe klar im Zuständigkeitsbereich der UNCTAD, wie er von ihrem Statut definiert wird⁹⁴⁾.

Inzwischen hat die Arbeitsgruppe die Prüfung des Rechts der Ladescheine abgeschlossen und der UNCITRAL über den vierten Ausschuß entsprechende Vorschläge zur juristischen Ausarbeitung unterbreitet⁹⁵⁾. Die

⁸⁸⁾ Vgl. TD/B/116/Rev. 1, S. 15.

⁸⁹⁾ Proceedings II, S. 50 f.

⁹⁰⁾ Resolution 46 (VII) vom 21. 9. 1968.

⁹¹⁾ Resolution 7 (III), TD/B/C.4/55, § 81 und Annex.

⁹²⁾ Resolution 2421 (XXI) vom 18. 12. 1968.

⁹³⁾ Siehe TD/B/C.4/ISL/2.

⁹⁴⁾ S m i d, *op. cit.* (oben Anm. 82), S. 326; vgl. auch UNCTAD: *International Legislation on Shipping*, JWTL 4 (1970), S. 81 ff.; UNCTAD Committee on Shipping, Geneva, 9—25 April 1969, JWTL 3 (1969), S. 420.

⁹⁵⁾ Report of the Secretary General on the Work of the Organization, GAOR 26th Session, Suppl. No. 1 (A/8401), S. 174 f. Siehe auch TD/B/C.4/86 Annex I.

UNCITRAL hat ihrerseits auf ihrer vierten Tagung im April 1971 die Vordringlichkeit dieser Vorschläge anerkannt und eine neue, erweiterte Arbeitsgruppe für *shipping legislation* eingesetzt⁹⁶⁾. Das hat die UNCTAD freilich nicht bewegen können, ihre Schrittmacherrolle auf diesem Gebiet zu beenden. Das Sekretariat verfolgt die Arbeit der UNCITRAL ständig und berichtet der Arbeitsgruppe⁹⁷⁾, die es ihrerseits nicht an Ermunterung für die UNCITRAL fehlen läßt. So ersuchte sie jene auf ihrer Tagung im Januar 1972, ihre Arbeit beschleunigt fortzusetzen und ihr die Ergebnisse baldmöglichst vorzulegen⁹⁸⁾. Der noch weitergehende Resolutionsentwurf der Entwicklungsländer, der die UNCITRAL unter den Druck eines Ultimatums gestellt hätte, scheiterte allerdings am Veto der entwickelten Staaten⁹⁹⁾. Eine im weiteren Ausbau befindliche UNCTAD/UN-Office of Legal Affairs Joint Shipping Legislation Unit soll nicht nur die UNCTAD, sondern bemerkenswerterweise auch die UNCITRAL in ihrer Arbeit unterstützen¹⁰⁰⁾. Seit der wohl auch taktisch gemeinten Konfrontation der Konferenz von Neu Delhi determiniert und fördert die UNCTAD also einen bedeutenden Teil der Arbeit der UNCITRAL.

Entgegen ihrem ursprünglichen Programm hat die Arbeitsgruppe sich während ihrer dritten Tagung im Januar 1972 den Schifffahrtskartellen (*liner conferences*) und ihren Auswirkungen auf den Außenhandel der Entwicklungsländer zugewandt. Der Motor dieser Wendung war, wie oft zuvor, das Sekretariat, dessen Studie "The Regulation of Liner Conferences — Code of Conduct for the Liner Conference System"¹⁰¹⁾ einschneidende Änderungen in der *laissez faire*-Politik der Industrieländer forderte. Beteiligung der Entwicklungsländer an den Kartellen, Mitwirkung bei der Tariffestlegung, Vorzugstarife, feste Frachtquoten (*cargo sharing*) und Streit-schlichtungsverfahren wollte das Sekretariat in einem *code of conduct* normiert und anschließend in einer UN-Konvention inkorporiert sehen. Da die vorgeschlagenen Maßnahmen mit der marktwirtschaftlichen Orientierung der westlichen Staaten kaum in Einklang zu bringen sind, bot sich jenen Staaten als erste Verteidigungslinie wieder das Kompetenzargument an: Die UNCTAD sei zur Vorbereitung eines solchen *code of conduct* beziehungs-

⁹⁶⁾ Einzelheiten in "Report of UNCITRAL on the Work of its Fourth Session, 29 March—20 April 1971", GAOR 26th Session, Suppl. No. 17 (A/8417), S. 6 ff.

⁹⁷⁾ "Progress report by the UNCTAD secretariat on UNCITRAL's work on bills of lading", TD/B/C.4/ISL/10.

⁹⁸⁾ Resolution "Work of UNCITRAL on Bills of Lading", TD/B/C.4/93 — TD/B/C.4/ISL/12 Annex I, Appendix II, S. 9.

⁹⁹⁾ TD/B/C.4/93, S. 26.

¹⁰⁰⁾ *Ibid.* und Annex II. Ferner ST/SGB/131/Amend. 18.

¹⁰¹⁾ TD/104.

weise der Konvention nicht befugt. Vielmehr sei allein der UNCITRAL die Kodifizierung internationalen Handelsrechts anvertraut. Dagegen leitete der Vertreter des Generalsekretärs eine recht weitgehende Befugnis der UNCTAD aus Resolution 1995 und der oben erwähnten Resolution 14 (II) der Konferenz in Neu Delhi her ¹⁰²). Die Gruppe legte schließlich die beiden von Entwicklungsländern auf Grund der Sekretariatsstudie ausgearbeiteten Entwürfe eines *code of conduct* der Konferenz in Santiago vor ¹⁰³). Dort gaben die Staaten der Gruppe B ihre ablehnende Haltung in der Kompetenzfrage auf und befürworteten sogar die Errichtung einer UNCTAD-Gruppe zur weiteren Beratung. Diese Anerkennung ihrer Zuständigkeit verdankt die UNCTAD freilich dem Wunsch der B-Gruppe, die von den 77 angestrebte baldige Einberufung einer Vertragskonferenz durch die UN-Generalversammlung zu verhindern. Diese Taktik scheiterte an der Ungeduld einer Gruppe von Entwicklungsländern, so daß schließlich der Entwurf der 77 gegen die Stimmen der westlichen Staaten verabschiedet wurde ¹⁰⁴).

Die Resolution, wahrscheinlich ein Pyrrhus-Sieg der 77, fordert die 27. Generalversammlung auf, für 1973 eine Bevollmächtigtenkonferenz einzuberufen, welche die Konvention verhandeln und abschließen soll. Die Vorbereitungsarbeit soll von einem besonderen Ausschuß der Generalversammlung auf der Grundlage des von den 77 erarbeiteten *code of conduct* geleistet werden. Man wird abwarten müssen, ob dieser Einsatz auf relativ neuem Territorium zu sachlichen Resultaten führt.

5. Vermittlung von Technologie

Kompetenzausbau als Befassung mit Materien, die weder ausdrücklich im Statut vorgesehen sind noch bei Gründung der UNCTAD in Genf Aufmerksamkeit fanden, hat auf einer Anzahl weiterer Gebiete stattgefunden. Hierzu zählen der Ost-West Handel und die Handelsausweitung und Integration unter Entwicklungsländern (homogene Beziehungen) ¹⁰⁵). Zu inter-

¹⁰²) Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe über ihre dritte Tagung im Januar 1972, TD/B/C.4/93 — TD/B/C.4/ISL/12, S. 9, 11, 18 f.

¹⁰³) *Loc. cit.* Annex I, Appendix I; vgl. zu den Kartellen auch Zamora, *op. cit.* (oben Anm. 82).

¹⁰⁴) Resolution 66 (III) vom 19. 5. 1972. Das Abstimmungsergebnis war 74—19—2. Österreich war eines der beiden Länder, die sich der Stimme enthielten. Zur Konferenz und zu Einzelheiten der sachlichen Problematik siehe S. Zamora, UNCTAD III and the Question of Shipping, demnächst in JWTL 7 (1973).

¹⁰⁵) Vgl. zuletzt Resolution 48 (III) vom 18. 5. 1972 und Resolution 53 (III) vom 19. 5. 1972. Einzelheiten auch bei Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 251—254, 259—262.

essanten institutionellen Kontroversen kam es in zwei weiteren Fällen, die noch kurz skizziert werden sollen.

Einzelne Aspekte der Vermittlung von Technologie haben immer wieder verschiedene UNCTAD-Organen beschäftigt, doch ist diese Beschäftigung erst nach UNCTAD II intensiviert und institutionalisiert worden. Nach den Resolutionen 48 (VII) und 62 (IX) definierte der Rat schließlich auf eine Studie des Sekretariats hin ¹⁰⁶⁾ in seiner Resolution 74 (X) ¹⁰⁷⁾ die Rolle der UNCTAD auf diesem Gebiet und bildete eine Expertengruppe, deren Aufgabe eng auf die mit Entwicklung und Handel zusammenhängenden Aspekte bezogen ist. Damit wird die Praxis großer Wirtschaftsunternehmen, insbesondere multinationaler Gesellschaften, die als »technologischer Kolonialismus« charakterisiert worden ist, der kritischen Analyse überwiegend reformorientierter Experten ausgesetzt. Es ist daher nicht überraschend, in der Vorgeschichte dieser Aufgabenerweiterung das gleiche Muster taktischer Auseinandersetzung zu finden, wie ich es oben im Fall der *shipping legislation* beschrieben habe. Diesmal verwiesen die Länder der B-Gruppe auf die Zuständigkeit des ECOSOC, seines Beratenden Ausschusses für die Anwendung von Wissenschaft und Technik auf Entwicklung (ACAST), aber auch der UNIDO, UNESCO und des BIRPI ¹⁰⁸⁾. Deren Tätigkeit ließ allerdings die Gefahr einer Arbeitsverdoppelung durch die UNCTAD als sehr entfernt erscheinen. Was den ECOSOC angeht, so gab dieser mit Resolution 1454 (XLVII) ¹⁰⁹⁾ grünes Licht und anerkannte die partielle Zuständigkeit der UNCTAD, welche ihre letzte Weihe noch durch die UN-Generalversammlung, den »Verfassungsgeber« der UNCTAD, erhielt ¹¹⁰⁾.

Hatten die Industriestaaten sich mit der Existenz der Zwischenstaatlichen Gruppe zur Technologievermittlung abgefunden, so lag ihnen in Santiago daran, deren Aufwertung zu einem Hauptausschuß des Rates zu verhindern. Immerhin einigte man sich, daß die Zuständigkeit der UNCTAD auf kontinuierlicher Basis von der Gruppe wahrgenommen werden solle und daß der Rat jene Kontinuität institutionell sichern solle ¹¹¹⁾. Die umfangreiche Resolution zur Vermittlung von Technologie definiert im übrigen die Rolle der

¹⁰⁶⁾ "Transfer of Technology Including Know How and Patents — Elements of a Programme of Work for UNCTAD", TD/B/310.

¹⁰⁷⁾ Resolution vom 18. 9. 1970, TD/B/327 Annex 1, S. 10 ff.

¹⁰⁸⁾ Siehe den oben Anm. 106 zitierten Bericht, S. 3—9. Einzelheiten auch bei G o s s i c , *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 255—259.

¹⁰⁹⁾ E/4735, S. 6 f.

¹¹⁰⁾ Resolution 2726 (XXV); Resolution 2821 (XXVI), welche die Materie zur Beratung durch UNCTAD III in Santiago vorschlägt.

¹¹¹⁾ §§ 1—2 der Resolution 39 (III) vom 16. 5. 1972 ("Transfer of Technology") (ohne Gegenstimmen). Zur institutionellen Kontroverse vgl. den Entwurf der 77, TD/III/WG.I/L. 1, § 9 (a) mit der verabschiedeten Kompromißresolution 80 (III) vom 20. 5. 1972.

UNCTAD als im wesentlichen »ergänzend« zur Arbeit anderer internationaler Einrichtungen, insbesondere der neuen Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO). Mit dieser wird die UNCTAD unter anderem die Grundlagen neuer internationaler Rechtsetzung auf dem Gebiet der Technologievermittlung studieren ¹¹²⁾.

6. Zweite Entwicklungsdekade

Schließlich ist auch die Rolle der UNCTAD in der Formulierung und Durchführung der Zweiten Entwicklungsdekade von Anfang an umstritten gewesen. Der damit befaßte Bericht des ehemaligen Generalsekretärs *Prebisch* ¹¹³⁾ alarmierte die anderen Institutionen des UN-Systems wie die entwickelten Staaten. In ihren Augen war die UNCTAD bemüht, gegen ihre Kompetenzvorschriften und gegen die Charta die zentrale Führungsrolle in der Dekade zu usurpieren. Diese Rolle aber war von der Charta dem ECOSOC zugeordnet. Als Kompromiß wurde der Wirtschaftsausschuß des ECOSOC auf die doppelte Mitgliederzahl erweitert und als »Vorbereitungsausschuß zur Zweiten Entwicklungsdekade« konzipiert. Da sein Tätigwerden aber zunächst durch den Streit um die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland blockiert wurde, gehörte das Terrain praktisch der zwischenstaatlichen UNCTAD-Gruppe für die Dekade. Auf deren Tagung im Januar 1969 machte die B-Gruppe kein Hehl aus ihrer Ablehnung einer Aufgabenerweiterung der UNCTAD, konzedierte aber gewisse Teilfunktionen in der Durchführung der Dekade ¹¹⁴⁾. Der Rat löste anschließend die Gruppe auf und zog ihre Aufgaben an sich. Seine sachliche Arbeit war grundlegend für die internationale Entwicklungsstrategie, wie sie von der Generalversammlung in Resolution 2626 (XXV) formuliert wurde ¹¹⁵⁾. Bereits 1968 hatte die Generalversammlung die sachlich auf ihre Ziele begrenzte Rolle der UNCTAD in der Planung der Dekade unterstrichen. Auch seitdem hat sie es nicht an Rückenstärkung fehlen lassen ¹¹⁶⁾. Dieses *feedback* ist ein bedeutsamer heteronomer Faktor im Entwicklungsprozeß der Institution.

¹¹²⁾ §§ 8, 9 der Resolution 80 (III).

¹¹³⁾ TD/B/186 (21. 8. 1968).

¹¹⁴⁾ Zu diesen *review and appraisal*-Funktionen siehe unten Teil V 1. Vgl. auch Resolution 47 (VII) vom 21. 9. 1968. Ferner *Ahojja-Patel*, *op. cit.* (oben Anm. 28), S. 717; *P. Guillaumet*, *La Conférence de la Nouvelle-Delhi et les tendances actuelles de la coopération économique internationale en vue du développement*, *L'Univers Politique* 1968, S. 78 f.

¹¹⁵⁾ Zum Vorangehenden mit Einzelheiten *Gosovic*, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 189—197.

¹¹⁶⁾ Vgl. die Resolutionen 2411 (XXIII), 2641 (XXV), 2725 (XXV) und 2801 (XXVI).

Heute scheint hinsichtlich der Rollenverteilung zwischen dem ECOSOC und der UNCTAD insoweit ein Konsens zu bestehen, als jener der zentrale Koordinator ist, diese aber nur "clearly defined sectoral responsibilities of a world-wide character" hat¹¹⁷⁾. Umstritten bleibt dagegen wohl auf absehbare Zeit die jeweilige Rolle in der *implementation* der Dekade. Die Konferenz in Santiago bekräftigte für ihren Teil einmütig die

"essential role and responsibility of UNCTAD for carrying out its sectoral review and appraisal of the progress achieved in implementing the policy measures and realization of goals and objectives of the International Development Strategy within its field of competence"¹¹⁸⁾.

Auch einigte man sich schließlich auf den Rat als Träger der Funktion von *review and appraisal*¹¹⁹⁾. Doch blieben Methode und Gegenstand dieser Funktion weitgehend offen. Die Länder der B-Gruppe wollen ihre Entwicklungspolitik im Rahmen der Dekade keiner allzu detaillierten, qualitativen und länderbezogenen Analyse durch die UNCTAD aussetzen. Daher auch ihr — erfolgreicher — Kampf gegen den Vorschlag der 77, einen besonderen Sitzungsausschuß des Rates mit der Aufgabe zu betrauen, »angemessene« Empfehlungen für den Rat zu formulieren¹²⁰⁾. Sprecher der 77 in der Arbeitsgruppe I der Konferenz suchten die prinzipielle Reserve der B-Gruppe mit dem Hinweis zu überwinden, es gehe nicht um eine Kompetenzausweitung, sondern allein um die Durchführung der Resolutionen 2820 und 2801 der 26. Generalversammlung¹²¹⁾. In dieser Argumentation deutet sich die initiiierende und legitimierende Funktion der Generalversammlung hinsichtlich der Kompetenzpolitik ihres Organs an, eine Funktion, die ihrerseits politische Impulse von der UNCTAD erhalten hat.

V. Der Ausbau der Funktionen

Die bisherige Erörterung der Kompetenz der UNCTAD hat an vielen Stellen neben ihrer sachlichen auch die instrumentale und prozedurale Komponente miteinbezogen. Im folgenden sollen die Funktionen der UNCTAD, verstanden als rechtliche und politische Befugnisse in Hinsicht auf Verfahren

¹¹⁷⁾ So der Bericht des Sekretariats für UNCTAD III, "Review of the Institutional Arrangements of UNCTAD; Institutional Evolution in a Changing World", TD/145 (27. 3. 1972), S. 23.

¹¹⁸⁾ Resolution 79 (III) vom 20. 5. 1972.

¹¹⁹⁾ *Loc. cit.* § 3.

¹²⁰⁾ Vgl. den Resolutionsentwurf der 77, TD/L.57/Rev. 1, §§ 3 ff. mit der Kompromißresolution 79 (III) vom 20. 5. 1972.

¹²¹⁾ Draft Report of Working Group I, TD/III/WG.I/L.4, S. 7, und Add. 1, S. 6, 7. Die Gruppe verabschiedete den Entwurf der 77 in einer Kampfabstimmung, in der sich die B-Gruppe der Stimme enthielt.

und Mittel, systematisch untersucht werden, wie sie sich als Ergebnis des politisch-organisationsrechtlichen Entwicklungsprozesses darstellen.

Das Spektrum der Funktionen internationaler Einrichtungen ist denkbar breit. Es reicht von reiner Studien- und Informationstätigkeit über Konsultation, Entwicklung von *policies* und deren Empfehlung an die Mitgliedstaaten, über quasi-normative Aufgaben bis hin zu operativen, justiziellen und legislativen Tätigkeiten¹²²⁾. Über den Standort der UNCTAD in diesem Spektrum herrschten, wie ich oben zeigte, bereits vor ihrer Gründung recht unterschiedliche Auffassungen. Ihr Charakter als Organ der UN-Generalversammlung beschränkte sie allerdings von vorneherein rechtlich auf das Muster an Funktionen, welches die UN-Satzung für die Generalversammlung vorsieht. Entsprechend liegt nach der Konzeption ihrer »Verfassung« das Schwergewicht auf Studien, Information, Konsultation und Empfehlungen als Mittel, politische Diskussion zu strukturieren und den Willen der Mitglieder zu beeinflussen. Weitergehende Funktionen werden freilich vom Statut, der Resolution 1995, nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Sie können vielmehr in den Grenzen der Charta als in ihm angelegt angesehen werden. So läßt sich die beschriebene ansatzweise Konkretisierung quasi-normativer und operativer Funktionen in den *terms of reference* der Ausschüsse juristisch durchaus mit dem Rückgriff auf das Konzept der *implied powers* rechtfertigen¹²³⁾. Auf der anderen Seite setzt die nichtvertragliche Grundlage der UNCTAD dem Entwicklungsprozeß ihrer Funktionen rechtliche (nur abstrakt klar ziehbare) Grenzen: Hoheitliche Befugnisse auf völkerrechtlicher oder innerstaatlicher Ebene bedürfen rechtlich wie faktisch des Konsenses, also entweder der Änderung der Charta oder eines Vertragsstatuts als neue autonome Grundlage. Es liegt in der »Natur der Sache«, daß die entwickelten Staaten trotz ihrer Majorisierung durch die übrigen UNCTAD-Mitglieder imstande sind, jene rechtliche Grenze auch in der politischen Praxis zu behaupten.

Der politische Entwicklungsprozeß in der UNCTAD hat, das zeigt der obige Überblick, ihren Charakter als *deliberative organ* nicht grundlegend verändert. Interessenartikulation und Strukturierung politischer Kommunikation sind faktisch nach wie vor ihre Hauptfunktionen. Allerdings ist es nicht dabei geblieben. Die von der B-Gruppe primär als Diskussionsforum

¹²²⁾ Näheres bei R. Ago, Die internationalen Organisationen und ihre Funktionen im inneren Tätigkeitsgebiet der Staaten, in: Rechtsfragen der internationalen Organisation, Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag (1956), S. 20 ff. Ferner eingehend zu den Funktionen im allgemeinen Dahm, *op. cit.* (oben Anm. 5), S. 23 ff.

¹²³⁾ Hierzu etwa R. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 40) (1963), S. 97 ff.

gesehene Institution »erwarb« im dialektischen Prozeß von Konflikt und Konsens allmählich Funktionen, die im oben skizzierten Spektrum weiter »rechts« angesiedelt sind, also aktionsbetonter und/oder normativ im weiteren Sinne sind.

1. Die Durchsetzung von *policies*

Wie früher gezeigt, hat die UNCTAD auf einer Anzahl von Gebieten *policies* formuliert und sie, in der Regel nachdem ein gewisses Maß an Konsens darüber erzielt worden war, ihren Mitgliedern zur Realisierung empfohlen. Damit konnten sich die Entwicklungsländer naturgemäß nicht zufrieden geben, solange dem Konsens nicht die Tat folgte. Politischer Druck zur effektiveren und rascheren Realisierung von Empfehlungen kann durch die Funktion von *review and appraisal* ausgeübt werden, vorausgesetzt, die Maßnahmen der einzelnen Staaten werden hinreichend detaillierter und kritischer Analyse und Publizität unterworfen. Gerade darum ging es seit der Genfer Konferenz den 77¹²⁴⁾, die damit freilich auf den geschlossenen Widerstand der entwickelten Länder stießen. Diese hielten wiederum das GATT für das allein zuständige Forum. In der Resolution 19 (II) vom September 1965¹²⁵⁾ mußte sich der Rat schließlich programmatisch auf die Bewertung der Fortschritte bei der Ausführung der Genfer Empfehlungen beschränken, und zwar auf der Grundlage jährlicher Berichte des Sekretariats über Handel und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Fortschritte und Bedürfnisse der Entwicklungsländer. Von den Maßnahmen individueller entwickelter Staaten war nicht mehr die Rede. Immerhin gelang es auf diese Weise, eine Existenzkrise der UNCTAD zu beenden¹²⁶⁾.

Bemerkenswerterweise scheint die von den entwickelten Staaten erzwungene Abstinenz hinter dem Text der entsprechenden Kompetenznormen im Statut der UNCTAD zurückzubleiben. § 15 ermächtigt nämlich den Rat, »im Rahmen seiner Kompetenz angemessene Maßnahmen zur Durchsetzung der Empfehlungen . . . zu ergreifen«. Dieser Text würde etwa *review*-Funktionen tragen, wie sie von den OECD-Mitgliedern dem DAC eingeräumt worden sind. Freilich ist das DAC eine recht homogene Gruppe mit homogenen Zielen. In der UNCTAD dagegen haben die B-Länder allen Grund,

¹²⁴⁾ Vgl. den Bericht (oben Anm. 49), S. 159.

¹²⁵⁾ Vgl. TD/B/71 (August 1966).

¹²⁶⁾ Resolution 19 (II), A/6023 Add. 1, Annex A.1, S. 4. Vgl. den Bericht (oben Anm. 49), S. 161, und G o s o v i c, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 220 f. Zum institutionellen Problem der *implementation* durch die UNCTAD auch R. H. G r e e n, UNCTAD and After, *Anatomy of a Failure*, *Journal of Modern African Studies* 5 (1967), S. 243, 262.

ihre Informationspolitik so allgemein und euphemistisch zu halten, daß sie dem geringsten Druck ausgesetzt werden ¹²⁷).

Die oben geschilderte Diskussion um die Rolle der UNCTAD in der zweiten Entwicklungsdekade gab Gelegenheit, ihre allgemeine *implementation*-Funktion erneut zur Sprache zu bringen ¹²⁸). Der von den 77 in Santiago vorgelegte Resolutionsentwurf zur Durchführung der Zweiten Entwicklungsdekade weist den Rat unter anderem an, Maßnahmen, Erfolge und Schwierigkeiten der einzelnen entwickelten Länder bei der Verwirklichung der UNCTAD-*policies* zu analysieren ¹²⁹). Diese Vorschrift fehlt bezeichnenderweise in dem Kompromißentwurf des Konferenzpräsidenten, der schließlich ohne Gegenstimmen angenommen wurde ¹³⁰). Man kann daher erwarten, daß die Befugnis der UNCTAD zu *review and appraisal* in der absehbaren Praxis auf der Ebene des Allgemeinen und Unverbindlichen gehalten werden wird.

Das gilt in geringerem Maße für den Sonderbereich der Präferenzen. Das auf der vierten Sitzung des Sonderausschusses im Oktober 1970 beschlossene allgemeine Präferenzsystem ist eine *policy*-Maßnahme, kein multilaterales Abkommen mit rechtlicher Bindungswirkung ¹³¹). Bei der Durchführung dieses Systems, darin besteht Einigkeit, soll die UNCTAD eine zentrale Rolle spielen. Wie von den Resolutionen 21 (II) und 24 (II) der Konferenz von Neu Delhi empfohlen, weist das Kapitel VIII der *agreed conclusions* mit dem Titel *institutional arrangements* der UNCTAD die Funktion zu, die Auswirkungen des Systems regelmäßig unter allen möglichen Gesichtspunkten zu prüfen sowie allgemeine und *ad hoc*-Konsultationen anzuregen und zu fördern ¹³²). Das bedeutet einen wichtigen Schritt zur Stärkung der Ausführungs-, aber auch der Verhandlungsfunktionen, auf die ich gleich zurückkomme.

Wie sehr diese Funktionen gestärkt werden sollen, darüber bestehen freilich wieder Meinungsverschiedenheiten, die sich im Tauziehen um das zur Überwachung zuständige UNCTAD-Organ manifestierten. Die Entwicklungsländer favorisierten den Sonderausschuß für Präferenzen, den sie zum ständigen Hauptausschuß des Rates mit den im Kapitel VIII der *agreed*

¹²⁷) Zur Informationspolitik siehe Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 222 und Anm. 14—16.

¹²⁸) Siehe den Sekretariatsbericht TD/145, S. 22 (oben Anm. 117).

¹²⁹) TD/L. 57/Rev. 1, § 5. Zur Diskussion in der Arbeitsgruppe I vgl. deren Draft Report, TD/III/WG.I/L.4, S. 7, und Add. 1, S. 6—7.

¹³⁰) Resolution 79 (III) vom 20. 5. 1972.

¹³¹) Vgl. den Abschnitt IX zum *legal status*, TD/B/329 — TD/B/AC.5/36, S. 15. Siehe den Text zu Anm. 46—48 oben.

¹³²) Einzelheiten *loc. cit.*, S. 13, und Resolution 75 (S-IV) vom 13. 10. 1970.

conclusions definierten Aufgaben aufwerten wollten. Dabei spielten zwei Hauptmotive eine Rolle: Im Sonderausschuß steht die Mitarbeit allen interessierten Staaten offen, so daß den Entwicklungsländern im Ernstfall eine überwältigende Mehrheit sicher wäre¹³³). Das wird allerdings in Zukunft auch für den von der B-Gruppe bevorzugten zweiten Ausschuß gelten, dem bislang zwar nur 45 Staaten angehörten, der aber auf Entschluß von UNCTAD III vom Rat allen interessierten Staaten geöffnet werden wird¹³⁴).

Wichtiger ist daher die zweite Überlegung, daß der Sonderausschuß weit eher als der mit anderen Aufgaben ausgelastete zweite Ausschuß in der Lage sein wird, durch Detailarbeit in *review and appraisal* und durch eine kontinuierliche Verhandlungssituation das Präferenzsystem zu realisieren und auszubauen. Umgekehrt war die Schwäche des zweiten Ausschusses gerade seine Stärke in den Augen der B-Gruppe¹³⁵). Der Rat schob die Entscheidung vor sich her und verlängerte das provisorische Mandat des Sonderausschusses¹³⁶). Ein erneuter Vorstoß der 77 in Santiago¹³⁷) war schließlich erfolgreich. Die Konferenz entschied sich — bemerkenswerterweise ohne Gegenstimmen — für den Sonderausschuß, der sich dynamisch für die weitere Verbesserung des Präferenzsystems einsetzen soll¹³⁸).

2. Funktionen im Vorfeld internationaler Rechtsetzung

Die Befugnisse der UNCTAD im Prozeß internationaler Rechtsetzung waren seit der Genfer Konferenz 1964 ein ständiger Streitpunkt. Das kommt bereits in der vagen, vom Kompromiß diktierten Formulierung des § 3 e ihres Statuts zum Ausdruck¹³⁹). Besonders die Formulierung "to initiate action for the negotiation and adoption . . ." gab ständig Anlaß zu den unterschiedlichsten Auslegungen unter zwei Aspekten: Wieweit ist die UNCTAD befugt, Konventionsentwürfe technisch vorzubereiten, und welchen Einfluß darf sie auf die Verhandlung und den Abschluß von Konven-

¹³³) Siehe die Diskussion auf der 11. Tagung des Rates, September 1971, TD/B/385, S. 66 ff. Vgl. auch die grundlegende Resolution 21 (II), § 2, Proceedings II, S. 38. Auf die erste Sitzung des Sonderausschusses entsandten 88 Staaten ihre Vertreter.

¹³⁴) Resolution 80 (III) vom 20. 5. 1972, insbes. § 9.

¹³⁵) Einzelheiten bei Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 233.

¹³⁶) TD/B/385, Annex 1, S. 4.

¹³⁷) Resolutionsentwurf TD/III/WG.I/L.1/Rev. 1, § 9 (b).

¹³⁸) Resolution 77 (III) vom 19. 5. 1972, insbes. Art. II A u. B.

¹³⁹) Die UNCTAD soll "initiate action, where appropriate, in cooperation with the competent organs of the UN for the negotiation and adoption of multilateral legal instruments in the field of trade, with due regard to the adequacy of existing organs of negotiation and without duplicating their activities".

tionen nehmen? Ein Konsens bezüglich der *negotiating role* der UNCTAD kam weder in Neu Delhi¹⁴⁰⁾ noch anschließend im Rat zustande. Dieser klammerte schließlich die Definition des Begriffes schlicht aus¹⁴¹⁾. Auch die Konferenz in Santiago erzielte keinen wesentlichen Fortschritt. Immerhin wies sie den Rat auf den eben erwähnten § 3 e ihres Statuts hin und lud ihn – recht sibyllinisch – ein “to initiate action” “to that end”¹⁴²⁾. Das ist jedenfalls weniger als die 77 anstrebten, in deren Vorschlag von der Vorbereitung und Unterbreitung von Konventionsentwürfen die Rede war¹⁴³⁾.

In der Praxis hat sich allein die Rolle der UNCTAD beim Zustandekommen von Rohstoffabkommen einigermaßen gefestigt. Sie ist faktisch befugt, solche Abkommen oder deren Neuverhandlung anzuregen, in der Substanz vorzubereiten, informelle und formelle Konsultationen in Gang zu setzen und Vertragskonferenzen einzuberufen. UNCTAD II ermächtigte den Generalsekretär, Regierungskonsultationen einzuberufen, eine Befugnis, von der jener wirkungsvoll Gebrauch gemacht hat, wie die Konferenz in Santiago anerkannte¹⁴⁴⁾. Eine Reihe von Vertragskonferenzen sind unter den Auspizien der UNCTAD erfolgreich gewesen¹⁴⁵⁾. Allerdings sind UNCTAD-Organe nie unmittelbar Abschlußforen gewesen, eine Tatsache, die Vertreter der B-Gruppe häufig betonen¹⁴⁶⁾. Daran wird sich wohl auch in Zukunft nichts ändern. Wohl aber dürfte sich die jetzige Funktion der UNCTAD weiter konsolidieren, zumal sie von den sozialistischen Staaten, deren Teilnahme an den Abkommen wünschenswert ist, favorisiert wird¹⁴⁷⁾.

Jenseits des Rohstoffsektors ist unter den Auspizien der UNCTAD lediglich die Konvention über den Transithandel von Binnenländern zustandekommen, die im Juni 1967 in Kraft trat. Andere Projekte der Organisation blieben im Bereich von *policies*, etwa die Verhandlungen über das allgemeine Präferenzsystem, obwohl die Entwicklungsländer auch hier recht-

¹⁴⁰⁾ Hierzu Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 226.

¹⁴¹⁾ Siehe die Entscheidung 45 (VII) vom 21. 9. 1968. Ferner Coppens-Janssen, *op. cit.* (oben Anm. 50), S. 485 ff.; Ahoja-Patel, *op. cit.* (oben Anm. 28), S. 713 f.

¹⁴²⁾ Resolution 80 (III) vom 20. 5. 1972, § 7 (a).

¹⁴³⁾ TD/III/WG.I/L.1/Rev. 1, § 5 (a). Resolution 63 (III) vom 19. 5. 1972 ersucht immerhin den UNCTAD-Generalsekretär, für die GV einen Konventionsentwurf über Zölle und Handelspapiere im Transithandel von Binnenländern vorzubereiten. Vgl. ferner auch den Text vor Anm. 112 oben.

¹⁴⁴⁾ Resolution 80 (III) vom 20. 5. 1972, § 12 (b). Vgl. aber den weitergehenden Entwurf der 77, TD/III/WG. I/L. 1/Rev. 1, § 12.

¹⁴⁵⁾ Rohstoffabkommen über Zucker, Weizen, Zinn und Olivenöl. Zu den Bemühungen um ein Kakao-Abkommen siehe Anm. 44 oben.

¹⁴⁶⁾ Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 227 und Anm. 31.

¹⁴⁷⁾ Darauf beruht auch der Erfolg der UNCTAD als Veranstalter der Weizenkonferenz 1971; siehe Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 230.

lich verbindliche Vereinbarungen anstreben und wohl auch jetzt noch durch den Sonderausschuß zu fördern hoffen.

Die konfliktreiche Entwicklung auf dem Gebiet der *shipping legislation* ist oben geschildert worden ¹⁴⁸⁾. Der Einfluß der UNCTAD auf Substanz und Tempo der Reform des Seehandelsrechts ist beträchtlich, auch wenn sie gezwungen ist, die juristische Ausarbeitung der Texte letztlich der UNCTRAL zu überlassen. Was die von ihr vorkonzipierte Konvention über einen *code of conduct for liner conferences* angeht, wird nicht sie, sondern die UN selbst als Veranstalter der Vertragskonferenz auftreten ¹⁴⁹⁾.

Insgesamt folgt die Entwicklung der UNCTAD hier der allgemeinen Tendenz, die Regelung internationaler Interessenkonflikte zu verrechtlichen und mit dem Entwurf der Regelungsprogramme internationale Einrichtungen zu betrauen ¹⁵⁰⁾. Dagegen ist die UNCTAD schon wegen der früher erörterten institutionellen Bedingungen ¹⁵¹⁾ weit davon entfernt, den Mitgliedern rechtliche Verpflichtungen auferlegen zu können. Insbesondere haben ihre Resolutionen und Empfehlungen, selbst wenn sie einstimmig verabschiedet sind, als solche keinerlei unmittelbare Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten ¹⁵²⁾. Die gegenteilige Ansicht, bisweilen von Entwicklungsländern geäußert, läßt sich rechtlich unter keinem Gesichtspunkt begründen und hat in der Praxis nie den Konsens der im wesentlichen betroffenen entwickelten Staaten gefunden ¹⁵³⁾.

3. Operative Funktionen

Die Entwicklungsländer und das Sekretariat haben von Anbeginn an versucht, die UNCTAD aus den Wolken unverbindlicher Diskussionen auf den Boden effektiver Aktionen zu holen. Am deutlichsten gelungen ist dies

¹⁴⁸⁾ Oben Teil IV 4.

¹⁴⁹⁾ Siehe den Text nach Anm. 104 oben. Etwas Ähnliches scheint auch Resolution 45 (III) vom 18. 5. 1972 im Sinn zu haben, die eine Arbeitsgruppe mit der Vorbereitung einer »Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten« betraut (§ 1) und in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit spricht, allgemein akzeptierte »Normen« zur Regelung der internationalen wirtschaftlichen Beziehungen zu entwickeln. Entsprechend fiel das Abstimmungsergebnis aus: 90—0—19.

¹⁵⁰⁾ Hierzu A. Etra, *Time for a Change, the United Nations Conference on Trade and Development*, *Revue Belge de Droit International* 1 (1966), S. 50, 58 mit Anm. 59 und 60; E. Ustor, *Développement progressif du droit commercial international: un nouveau programme juridique de l'ONU*, *AFDI* 13 (1967), S. 289 ff.

¹⁵¹⁾ Siehe den Text zu Anm. 4—6 und nach Anm. 123 oben.

¹⁵²⁾ Z. B. B. Fischer, *op. cit.* (oben Anm. 5), S. 240. Das im Text Gesagte gilt auch für rechtliche Wirkungen wie Unterrichtszwang, Vorlegungszwang usw. Hierzu Dahm, *op. cit.* (oben Anm. 5), S. 28 f.

¹⁵³⁾ Siehe den Bericht (oben Anm. 49), S. 159, 212. Der bindende Charakter gewisser UN-Resolutionen wird dagegen ernsthaft diskutiert, vgl. Dahm, *op. cit.* (oben Anm. 5),

im Bereich der technischen Entwicklungshilfe. Diese operative Funktion *par excellence* ist, wie gezeigt, im Statut lediglich impliziert und wurde erst in den *terms of reference* des zweiten und vierten Ausschusses konkretisiert¹⁵⁴). Der eigentliche Anstoß erfolgte allerdings bemerkenswerterweise durch den Generalsekretär, der den Rat auf seiner vierten Tagung auf die Notwendigkeit und die organisatorischen Möglichkeiten solcher operativen Tätigkeit hinwies¹⁵⁵). Der Rat schlug darauf der Generalversammlung den Generalsekretär der UNCTAD als Mitglied des Inter-Agency Consultative Board des UNDP vor und definierte die Hilfsaufgaben der UNCTAD auf dem Gebiet der Exportförderung und der Dienstleistungen einschließlich Schifffahrt, Versicherung und Tourismus¹⁵⁶). Es blieb nicht bei der unselbständigen Mitarbeit im UNDP als Organ der UN¹⁵⁷). Auf Betreiben des Sekretariats und der Entwicklungsländer, die die Unterstützung Frankreichs, der skandinavischen und der sozialistischen Länder fanden, beantragte der Rat, der UNCTAD den Status einer *participating and executing agency* des UNDP zu verleihen¹⁵⁸). Auch diesmal reagierte die Generalversammlung prompt¹⁵⁹).

Eine eng mit dieser Aufwertung zusammenhängende institutionelle Neuerung wurde bereits erwähnt. Seit 1968 betreibt die UNCTAD gemeinsam mit dem GATT den International Trade Centre, dem die Exportförderung im allgemeinen und ein Großteil der technischen Ausführung der UNDP/UNCTAD-Programme obliegt¹⁶⁰). Zudem wurde innerhalb des Sekretariats eine Technical Assistance Co-ordination Unit gebildet. Ein komplexes Netz von Kommunikation und Kooperation verbindet die UNCTAD mit den zuständigen Organen des UNDP, des UN-Sekretariats, der beteiligten Sonderorganisationen und des GATT¹⁶¹). Das organisatorische Substrat

S. 26 f. Vor allem aber die neuen theoretischen Arbeiten von R. Higgins, *The United Nations and Lawmaking*, Proceedings, American Society of International Law (1970), S. 37 ff.; S. A. Bleicher, *The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions*, AJIL 63 (1966), S. 444 ff.

¹⁵⁴) Vgl. oben Teil III 1 (b) und (d).

¹⁵⁵) TD/B/97 und Add. 1 (15. 8. 1966).

¹⁵⁶) Resolution 31 (IV) vom 23. 8. 1966; vgl. den Bericht des Sekretariats TD/145, S. 4, 5 (oben Anm. 117).

¹⁵⁷) Grundlage hierzu war GV-Resolution 2207 (XXI) vom 17. 12. 1966.

¹⁵⁸) Entscheidung 44 (VII) vom 21. 9. 1968.

¹⁵⁹) Resolution 2401 (XXIII) vom 13. 12. 1968. Hintergründe dieser Entwicklung bei Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 241—245.

¹⁶⁰) Einzelheiten z. B. bei Santapillai, *op. cit.* (oben Anm. 55).

¹⁶¹) Näheres im Bericht des Sekretariats "Technical Assistance Activities of UNCTAD", TD/B/315 und TD/B/360, und im Bericht für UNCTAD III, TD/145, S. 28. Siehe ferner Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 246.

der operativen Funktionen hat sich also mit diesen entwickelt; allerdings sind dem durch die mangelnde Autonomie der UNCTAD Grenzen gesetzt.

Die operativen Tätigkeiten der UNCTAD bleiben weitgehend in den traditionellen Formen technischer Hilfe. So entsendet sie beratende Experten, gewährt Stipendien, veranstaltet regionale und interregionale Seminare, Symposien und Trainingskurse und erarbeitet Marktanalysen¹⁶²). Die ihr vom UNDP zugewiesenen Mittel haben sich von 1970 auf 1971 verdoppelt, stellen allerdings immer noch lediglich einen Bruchteil von 1,1 Prozent des UNDP-Budgets dar. In Santiago bestand Einigkeit, daß die UNCTAD ihre wichtige operative Funktion auch in Zukunft mit Nachdruck ausüben sollte¹⁶³).

4. Exkurs: Die Finanzen der UNCTAD

Die institutionelle und operative Entwicklung der UNCTAD spiegelt sich recht deutlich in ihren Finanzen. Ihr Budget, nach wie vor ein selbständiges Kapitel im regulären UN-Budget, wuchs seit 1965 um das Vierfache und beläuft sich im Finanzjahr 1972 auf über 12 Millionen Dollar¹⁶⁴). Den Löwenanteil von etwa 7 Millionen beansprucht das Sekretariat mit seinen über 300 Bediensteten¹⁶⁵). Dazu verfügt die UNCTAD in wachsendem Maße über die erwähnten Zuweisungen des UNDP und des UN Regular Programme of Technical Co-operation, von denen sie den Großteil der Kosten ihrer technischen Hilfe bestreitet. Die großzügige Zuweisung von Mitteln durch die Generalversammlung und die Erschließung der Quellen des UNDP waren also wesentliche Bedingungen für die Expansion der UNCTAD auf operativem Gebiet.

Konsequenterweise liegt dem Sekretariat und den Entwicklungsländern daran, den Einfluß des Rates auf die Budgetplanung des UN-Generalsekretärs und der Generalversammlung zu vergrößern¹⁶⁶). In Santiago regten die 77 eine Erweiterung des § 29 der Resolution 1995 an. Danach soll die Generalversammlung die Budget-Empfehlungen der Konferenz und des Rates

¹⁶²) Einzelheiten in den oben Anm. 161 genannten Berichten.

¹⁶³) Resolution 80 (III) vom 20. 5. 1972, § 6. Vgl. auch den Entwurf der 77, TD/III/WG.I/L.1/Rev. 1, § 4. Siehe ferner Resolution 75 (III) vom 19. 5. 1972 zur Exportförderung; § 7 (b) und (c) der Resolution 39 (III) vom 16. 5. 1972 zur technischen Hilfe auf dem Gebiet der Technologievermittlung; und schließlich Resolution 42 (III) vom 17. 5. 1972 zur technischen Hilfe im Versicherungswesen.

¹⁶⁴) Resolution 2899 (XXVI) der GV.

¹⁶⁵) Vgl. Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, First Report on the Budget Estimates for the Financial Year 1972, GAOR 26th Session, Suppl. No. 8 (A/8408), S. 84 ff.

¹⁶⁶) Siehe die vorsichtig formulierten Vorschläge des Sekretariats in TD/145, S. 26—27.

»voll berücksichtigen«¹⁶⁷⁾. Wie vorauszusehen, vereitelten die B-Länder diesen Versuch, die UNCTAD in Budgetfragen von der UN weiter zu emanzipieren¹⁶⁸⁾.

VI. *Schlußbemerkungen*

G o s o v i c berichtet, daß ein afrikanischer Delegierter der Konferenz in Neu Delhi das Akronym der UNCTAD interpretierte als "Under No Circumstances Take Any Decisions"¹⁶⁹⁾. Auch gegen die damit sarkastisch, aber recht treffend charakterisierte Haltung der größeren Staaten der B-Gruppe ist es den Entwicklungsländern gelungen, die UNCTAD auf ihrem Weg von Genf nach Santiago zu einem Forum zu machen, auf dem Entscheidungen gefällt und von dem Entscheidungen beeinflußt werden. Der Prozeß dieser Entwicklung stellt sich als ein recht komplexes, dynamisches Muster von Interaktionen dar, an denen Institutionen auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen Funktionen beteiligt sind. Initiativen und Impulse gehen von allen Organen wie von der Konferenz selbst aus, im wesentlichen freilich vom Sekretariat, das als Motor und Informant Kommunikation in Gang setzt und inhaltlich häufig determiniert. Die Umsetzung in *policies* erfolgt durch Vermittlung des Rates vorwiegend in den spezialisierten Arbeitsgruppen; politischer Konsens hierüber wird im Rat, aber auch seinen Ausschüssen aufgebaut. Die UN-Generalversammlung als Mutterorgan schafft beträchtliches *feedback* und legitimiert häufig den expansiven Prozeß.

Innerhalb der Organe erfolgt der Anstoß zum Betreten von Neuland in der Regel durch die Entwicklungsländer, welche sich dabei verschiedener Techniken bedienen. Einige dieser Techniken sind die Bildung neuer Arbeitsgruppen, die institutionelle Verflechtung mit anderen internationalen Einrichtungen, die extensive Festlegung der *terms of reference* und der Arbeitsprogramme, die Einführung neuer Themen auf der Tagesordnung der Konferenz und der Hauptorgane, die Beauftragung des Sekretariats und der Gruppen mit Studien zu neuen Aspekten und schließlich die extensive Interpretation der Kompetenzvorschriften zur juristischen Legitimation. Dieser ständige *drive*, die *ambition de tout entreprendre*¹⁷⁰⁾, sich mit allen denkbaren Aspekten des Handels und der Entwicklung zu befassen, beruht strukturell auf der Vielzahl und Verschiedenartigkeit der Interessen der in der UNCTAD vertretenen Entwicklungsländer¹⁷¹⁾. Die Bündelung dieser Inter-

¹⁶⁷⁾ TD/III/WG.I/L.1/Rev. 1, § 3 (e). Zur Diskussion in der Arbeitsgruppe I siehe den Draft Report TD/III/WG.I/L. 4/Add. 1, S. 4.

¹⁶⁸⁾ Resolution 80 (III) vom 20. 5. 1972.

¹⁶⁹⁾ G o s o v i c, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 234.

¹⁷⁰⁾ So der Bericht (oben Anm. 49), S. 223.

¹⁷¹⁾ So G u i l l a u m e t, *op. cit.* (oben Anm. 114), S. 80.

essen in der Gruppe der 77 reduziert ihre Vielfalt selten, bringt sie vielmehr insgesamt ein in den dialektischen Willensbildungsprozeß der Gruppen in der UNCTAD ¹⁷²⁾.

Im Rahmen dieses Prozesses ist die Kompetenz der UNCTAD zu einem Schlüsselbegriff geworden, dessen Gebrauch eine evidente politische Funktion hat. Er ist Bestandteil einer Neutralisierungsstrategie, mit welcher die in der Defensive befindlichen westlichen Staaten, allen voran die Vereinigten Staaten und Großbritannien, sich des organisierten Drucks auf ihre wirtschaftspolitische Willensbildung zu erwehren suchen. Das ist ihnen teilweise gelungen, auch wenn die Entwicklung der UNCTAD weit über ihre ursprünglichen Erwartungen hinausging.

Rechtliche Zuständigkeiten ohne Durchsetzungsmöglichkeiten sind selten effizient, wenn die Kooperationsbereitschaft fehlt. Daher haben die Entwicklungsländer nur in einer Minderheit von Fällen Aufgabenerweiterungen gegen die Stimmen der entwickelten Staaten durchgesetzt. Häufiger haben neue Schritte den Charakter von Kompromissen gehabt oder doch später die Zustimmung der Industriestaaten gefunden. So hat sich allmählich im institutionellen Bereich ein Konsens entwickelt, der das einzige verifizierbare Indiz der tatsächlichen Kompetenz der UNCTAD ist.

Jener Konsens ist an keiner Stelle über den breiten Wortlaut der Kompetenzvorschriften des Statuts hinausgegangen. Zu dessen eigenverantwortlicher Auslegung in der täglichen Praxis ist die UNCTAD ebenso befugt wie internationale Organisationen auf vertraglicher Basis ¹⁷³⁾. Anders als bei diesen existiert aber im Falle der UNCTAD eine Instanz, die solche praktischen Auslegungen organisationsrechtlich überprüfen, berichtigen oder sanktionieren kann. Vor allem das letztere hat die UN-Generalversammlung, deren mitgliedschaftliche Struktur mit der der UNCTAD fast identisch ist, häufig getan. Die Praxis beider Organe kann ihrerseits bei der Auslegung der Charta und der Resolution 1995 in dem Maße berücksichtigt werden, in dem dies methodisch im allgemeinen anerkannt ist ¹⁷⁴⁾.

Auch im System der konkurrierenden internationalen Kompetenzen hat die UNCTAD ihre Rolle gefunden, ohne daß sich eindeutig feststellen ließe, daß sie die ihr im Statut auferlegten Schranken mißachtet hat. Eine am *effet utile* orientierte Betrachtung wird insbesondere das Verbot der Arbeitsverdoppelung konkret und restriktiv dahin auslegen, daß eine umgreifende

¹⁷²⁾ Zu diesem Gruppensystem vgl. etwa Gosovic, *op. cit.* (oben Anm. 2), S. 267 ff. Allgemein zu Abstimmung und Konsens in der UNCTAD auch Gardner, *op. cit.* (oben Anm. 3), S. 114—120.

¹⁷³⁾ Hierzu allgemein Bernhardt, *op. cit.* (oben Anm. 123), S. 46 ff.

¹⁷⁴⁾ Vgl. hierzu Bernhardt, *op. cit.* (oben Anm. 123), S. 168 ff.

und von einer anderen Konzeption von Handel und Entwicklung geprägte Arbeit eben keine »doppelte Arbeit« ist.

Freilich ist mit solcher juristischen Legitimation eines politischen Prozesses wenig gewonnen. Bedeutsamer ist auch hier nach Konfrontationen und institutionellen Reaktionen ¹⁷⁵⁾ das Entstehen von Konsens und Zusammenarbeit. Heute unterhält die UNCTAD förmliche Beziehungen mit über 34 internationalen Organisationen und Institutionen ¹⁷⁶⁾, ein Indiz unter vielen für das Maß ihrer internationalen Anerkennung. Im Verhältnis zu manchen dieser Einrichtungen hat die UNCTAD allerdings die Initiative übernommen und jenen dabei wichtige neue Impulse gegeben. Das verlief nicht ohne einige Invasionen ehemals sakrosankter abstrakter Zuständigkeitsbereiche anderer Organisationen. Angesichts der früheren Stagnation und Inaktivität auf dem Gebiet von Handel und Entwicklung kann man diesen Vorgang aber kaum bedauern. Im Ergebnis hat sich damit das Schwergewicht von den westlich dominierten Organisationen merklich zugunsten einer von Entwicklungsländern dominierten Einrichtung verlagert.

Der Ausbau der Kompetenz dieser Einrichtung ist in mehrfacher Hinsicht ein bedeutsames Politikum. Er ist nicht nur ein Instrument zur Umstrukturierung des internationalen Handels und der Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung der Länder der Dritten Welt, sondern trägt auch bei vielen dieser Länder zu ihrer Identifikation als Nation und zur Legitimation ihrer politischen Führung bei ¹⁷⁷⁾. Darüber hinaus bildet er offensichtlich einen Kristallisationspunkt für das Gruppenbewußtsein der Entwicklungsländer und wird damit zum politischen Machtfaktor. Schließlich läßt er sich, insofern er politischen Konsens spiegelt, als Indiz und Ansatzpunkt für das Wachsen einer universalen *trade, aid and development community* denken, deren gemeinsame Wertüberzeugungen und entwicklungspolitische Praxis zur Grundlage von internationalen Rechtsgrundsätzen werden könnten. Solches Gewohnheitsrecht würde den Staaten in Bezug auf *resource sharing* im allgemeinen und Handels- und Entwicklungspolitik im besonderen Verhaltenspflichten auferlegen, die über das gegenwärtige Völkerrecht, insbesondere über die UN-Satzung, hinausgehen ¹⁷⁸⁾. Eine etwas

¹⁷⁵⁾ Etwa das DAC der OECD, der International Trade Centre und Teil IV des GATT, die von der Weltbank eingesetzte Pearson-Kommission u. a. Siehe auch G o s o v i c, *op. cit.* (oben Anm. 51), S. 39.

¹⁷⁶⁾ Yearbook of International Organizations, 13th (1970/71) edition, S. 701 f.

¹⁷⁷⁾ Darauf weist M. S u b h a n hin, The Confrontation between Developed and Developing Countries in the UNCTAD, *Revue du Sud-Est Asiatique* 2 (1966), S. 219, 235.

¹⁷⁸⁾ Vgl. dazu den recht optimistischen Konstruktionsversuch von J. R. W i l k i n s, Legal Norms and International Economic Development: the Case of the Cuba Shipping Restriction in the United States Foreign Assistance Act, *California Law Review* 55 (1967),

dialektischere Betrachtung der bisherigen Entwicklung kann allerdings gegenüber solcher *community*-Konzeption skeptisch stimmen. Zur Zeit scheint es jedenfalls wirkungsvoller zu sein, konzertierten Druck durch den Ausbau einer internationalen Institution auszuüben, als politisch-moralische Verpflichtungen zu verrechtlichen¹⁷⁹⁾.

Deswegen werden die Entwicklungsländer ohne Zweifel ihre Bemühungen fortsetzen, die Rolle der UNCTAD zu stärken und den Ausbau ihrer Verhandlungs- und Durchsetzungsaufgaben, ihrer quasi-legislativen und operativen Funktionen voranzutreiben. Daß dies auf die Dauer ohne eine grundlegende Strukturreform unmöglich ist, wird aus dem früher Gesagten deutlich. Folgerichtig ermunterte die UN-Generalversammlung — als Antwort auf entsprechende Impulse von der UNCTAD¹⁸⁰⁾ — den Rat mehrfach, sich mit der Reform der Grundbestimmungen der Resolution 1995 zu beschäftigen. Diese Arbeit sollte die Konferenz von Santiago instandsetzen, konkrete Reformvorschläge zu unterbreiten¹⁸¹⁾.

Hatten die westlichen Staaten bereits in der Generalversammlung ihre Reserve gegenüber solchen Plänen bekundet, so machten sie auf der elften Tagung des Rates im September 1971 recht deutlich, daß sie institutionelle Verbesserungen allein im Rahmen der Resolution 1995 befürworten würden. Eine Änderung der existierenden Struktur und eine Mandatserweiterung strebten dagegen die Vertreter der Entwicklungsländer an. In ihrer Vorstellung soll die UNCTAD über größere Autonomie und mehr, insbesondere operative Befugnisse verfügen, um ihre Rolle in der Zweiten Entwicklungsdekade effektiver spielen zu können. Auf dieser Linie liegt auch der Vorschlag, die UNCTAD in "United Nations Organization for Trade and Development" umzubenennen¹⁸²⁾.

In den gleichen Bahnen bewegten sich im Mai 1972 die Verhandlungen der zuständigen Arbeitsgruppe I in Santiago¹⁸³⁾. Daß als Nahziel eine Veränderung der Substanz der Resolution 1995 ausschied, war allen Beteiligten klar. So einigte man sich schließlich auf eine Anzahl eher technisch-kosme-

S. 977—1019, mit Nachweisen zu ähnlichen Versuchen in Anm. 4 auf S. 979. Siehe ferner *Etra*, *op. cit.* (oben Anm. 150).

¹⁷⁹⁾ Siehe aber auch die oben Anm. 149 erwähnten neueren Bemühungen innerhalb der UNCTAD.

¹⁸⁰⁾ Z. B. Resolution 45 (VII) vom 21. 9. 1968.

¹⁸¹⁾ Z. B. Resolutionen 2725 (XXV) vom 15. 12. 1970; 2820 (XXVI) vom 16. 12. 1971; zuvor schon 2402 (XXIII).

¹⁸²⁾ Einzelheiten im Bericht des Rates über seine elfte Tagung, TD/B/385, S. 131—133. Zu der Rolle der UNCTAD in der Sicht der sozialistischen Staaten siehe auch *U. P a p i e s*, Die UNCTAD vor ihrer III. Tagung, Sozialistische Außenwirtschaft 21 (1971), S. 12—16.

¹⁸³⁾ Draft Report TD/III/WG.I/L.4 und Add.

tischer Reformvorschläge¹⁸⁴). Über das Fernziel der weiteren Entwicklung der UNCTAD-Maschinerie kam es dagegen zum Zusammenstoß. Die 77 setzten in der Arbeitsgruppe I ihren Entwurf gegen die B-Gruppe und ohne Mitwirkung der D-Gruppe durch¹⁸⁵). Die Konferenz verabschiedete darauf den Entwurf mit einer ebenfalls von den 77 beantragten Änderung des § 1. Das Abstimmungsergebnis, 25 Gegenstimmen und 6 Stimmenthaltungen¹⁸⁶), erstaunt niemanden. Die Konferenz fordert nämlich den Rat auf, sich eingehend mit dem Projekt einer universalen Handelsorganisation mit umfassendem Aufgabenbereich zu beschäftigen. Der im ursprünglichen § 1 enthaltene Bezug zur Reform der Resolution 1995 ist fallengelassen worden, so daß auch eine Organisation auf vertraglicher Grundlage nach dem Muster der UN-Sonderorganisationen in das Blickfeld des Rates gerückt ist. Weiter wurde der Generalsekretär beauftragt, einem Tagungsausschuß des Rates eine Modellstudie vorzulegen, damit anschließend der UN-Generalversammlung »angemessene« Vorschläge zur Errichtung der Organisation unterbreitet werden können. Somit richten sich die Erwartungen der 77 auf die Generalversammlung, bei der es liegen wird, die UNCTAD dem vor 28 Jahren konzipierten Fernziel einer Welthandelsorganisation näherzubringen.

S u m m a r y

UNCTAD's Jurisdiction: A Study of an Evolution

Since its establishment as a permanent organ of the United Nations General Assembly in 1964, UNCTAD has assumed a broad range of responsibilities in the field of international trade and development. Its statutory powers as defined in very general terms in Resolution 1995 (XIX) characterize it as a primarily deliberative and consultative organ. An important factor in its evolution was the extensive determination by the Trade and Development Board of the subject matters and functions of UNCTAD's numerous subsidiary organs.

During the eight years of its activity, UNCTAD has frequently invaded territories formerly considered as sacrosanct against international action or as being within the exclusive jurisdiction of other international organizations such as GATT, UNCITRAL, the financial institutions and other specialized agencies. The article

¹⁸⁴) Vgl. den Resolutionsentwurf der 77, TD/III/WG.I/L.1/Rev. 1, mit der Konferenzresolution 80 (III) vom 20. 5. 1972. Auf mehrere dieser Änderungen ist im Text dieses Aufsatzes hingewiesen worden.

¹⁸⁵) TD/III/WG.I/L.2/Rev. 1; vgl. den Bericht TD/III/WG.I/L.4/Add. 1, S. 2.

¹⁸⁶) Resolution 81 (III) vom 20. 5. 1972. Die Änderungen zu § 1 und § 3 (b) wurden in einer gesonderten Abstimmung mit 58 gegen 28 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen angenommen, TD/(III)/Misc. 3, S. 153 Anm. 1.

analyses the resulting jurisdictional conflicts on both the intra- and inter-organizational level. This permanent jurisdictional conflict is indicative of the conflicting economic interests of developed and developing countries in the field of international trade and development.

As far as the functional aspect of its evolution is concerned, UNCTAD has ventured beyond the range of its deliberative and consultative responsibilities and has developed some quasi-legislative and operational functions implicitly contained in its statute. This process, although dynamic and expansive, has as yet not exceeded the broad, general terms of UNCTAD's statutory powers. The need for fundamental structural reforms, however, has constantly been stressed by the developing countries desiring to further expand UNCTAD's negotiating, implementing, and operational powers.

On the intra-organizational level, UNCTAD's evolution has been brought about by a complicated pattern of interactions between the various organs including the activist secretariat. The General Assembly has been providing an increasing amount of "feedback" and legitimation. The third Conference in Santiago in April and May 1972, while frustrating many of the developing countries' expectations of institutional reform, reached a compromise on some moderate, technical amendments to the statute. At the same time, it invited the General Assembly to take concrete steps for the establishment of an international trade organization.

B. Schlüter