

III. Die Vertragsbestimmungen über die Finanzierung des Gemeinsamen Rohstofffonds sind lang und kompliziert. Das Kapital wird aus Einlagen der Mitgliedstaaten — zu leisten mittels Zeichnung von 47 000 Anteilen zu je 1000 Dollar — sowie aus Garantiekapital bestehen, welches die Mitglieder einer Rohstofforganisation bei deren Assoziierung mit dem Fonds zur Verfügung stellen müssen. Assoziierte Organisationen müssen außerdem Bareinlagen bei dem Fonds bilden und Sicherheiten leisten. Dabei sollen die Bareinlagen einem Drittel und das Garantiekapital zwei Dritteln des »maximalen Finanzbedarfs« der Organisation entsprechen (d. h. etwa der Summe, die für die Lagerfüllung zum Interventionspreis sowie die Lagerhaltung benötigt würde). — Weitere Mittel sollen aus freiwilligen Beiträgen stammen. Schließlich kann der Gemeinsame Rohstofffonds in bestimmten Grenzen auch Anleihen aufnehmen, und zwar bei Mitgliedern, internationalen Finanzinstituten sowie — für sein erstes Konto — mit Zustimmung des jeweils betroffenen Landes auch auf dem Kapitalmarkt.

IV. Zu den zentralen Vorschriften des Gründungsvertrages zählt zweifellos dessen Artikel 7, der die Beziehungen des Gemeinsamen Fonds mit internationalen Rohstofforganisationen und -institutionen regelt. Danach können die Mittel des ersten Kontos Rohstofforganisationen zur Verfügung gestellt werden, die auf der Grundlage von Abkommen errichtet worden sind, welche auch Lagerhaltung vorsehen, und die mit dem Gemeinsamen Fonds ein Assoziierungsabkommen geschlossen haben. Soweit das entsprechende Rohstoffabkommen ein internationales Ausgleichslager vorsieht, ist eine Assoziierung der Organisation mit dem Fonds nur dann zulässig, wenn das Lager von den beteiligten Erzeugern und Verbrauchern gemeinsam finanziert wird. Gegenwärtig gibt es vier Rohstoffabkommen, in denen eine Verbindung mit dem Gemeinsamen Fonds ausdrücklich ins Auge gefaßt ist, nämlich die Abkommen über Zucker vom 7. Oktober 1977 — Art.55 — (dazu VN 1/1978 S.28), über Olivenöl vom 30. März 1979 — Art.23 —, über Naturkautschuk vom 6. Oktober 1979 — Art.42 — (dazu VN 4/1980 S.140) und über Kakao vom 19. November 1980 — Art.32 — (noch nicht in Kraft; dazu VN 1/1981 S.28). Das Olivenölabkommen sieht allerdings keine Lagerhaltung vor.

Die Mittel des ersten Kontos werden stammen aus

- Einlagen in Höhe von 400 Mill Dollar,
- den Bareinlagen der assoziierten Rohstofforganisationen,
- dem von den Mitgliedern dieser Organisationen beigesteuerten Garantiekapital,
- freiwilligen Beiträgen,
- Anleihen,
- Nettogewinn,
- einer Sonderrücklage in Höhe von höchstens 40 Mill Dollar,
- Lagerscheinen als Sicherheiten von Rohstofforganisationen für deren Verbindlichkeiten.

Die assoziierten Organisationen können ihre Bareinlagen jederzeit abrufen und darüber hinaus in Höhe der übrigen zwei Drittel ihres »maximalen Finanzbedarfs« bei dem Fonds Kredit aufnehmen, jeweils gegen Sicherheitsleistung. Die Liquidität des ersten Kontos würde dabei — abgesehen von den Bareinlagen — vor allem über Anleihen sichergestellt

werden. Die starke Kapitalbasis dürfte dem Fonds recht hohe Kreditwürdigkeit verleihen. Dazu dürfte auch das sorgfältig ausgetüftelte System beitragen, welches zum Zuge kommen soll, wenn Zahlungsschwierigkeiten auftreten, sei es bei einer assoziierten Organisation, sei es bei dem Fonds selber.

V. Die Mittel des zweiten Kontos sollen für Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen einer »Internationalen Rohstoffinstitution« (International Commodity Body, ICB) bereitstehen. Dazu heißt es in Art.7, es sei Sache des Exekutivrats, Institutionen als ICBs anzuerkennen. Als Voraussetzung dafür müßten bestimmte Kriterien erfüllt sein, nämlich insbesondere (vgl. Anlage C zum Abkommen): Errichtung auf zwischenstaatlicher Grundlage; ständige Befassung mit Fragen der Erzeugung und des Verbrauchs des jeweiligen Rohstoffs sowie des Handels damit; Mitgliedschaft von Erzeugern und Verbrauchern, die einen »angemessenen Anteil« an der einschlägigen Weltausfuhr und -einfuhr darstellten; wirksames und die Interessen der Beteiligten berücksichtigendes Entscheidungsverfahren. In Art.7 wird präzisiert, hier könnten auch internationale Rohstofforganisationen in Betracht gezogen werden, und zwar unabhängig davon, ob sie mit dem Fonds ein Assoziierungsabkommen geschlossen hätten oder nicht. Die zahlreichen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) dürften die genannten Kriterien erfüllen.

Das zweite Konto soll finanziert werden mit

- Kapitaleinlagen in Höhe von 70 Mill Dollar,
- freiwilligen Beiträgen (von anfangs wenigstens 280 Mill Dollar),
- Nettogewinn,
- Anleihen,
- anderen Mitteln, im Einklang mit dem Gründungsvertrag.

Die Förderungsleistungen können in Zuschüssen und Krediten bestehen. Es liegt auf der Hand, daß das zweite Konto von Zeit zu Zeit wiederaufgefüllt werden muß.

VI. Der Gemeinsame Rohstofffonds soll später Sonderorganisation der Vereinten Nationen gemäß Art.57 und 63 der UN-Charta werden. Er wäre — je nachdem, ob ihm die neue UNIDO zuvorkäme — die sechzehnte oder siebzehnte. NJP

Sozialfragen und Menschenrechte

ECOSOC: Berichtsprüfung im Rahmen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte — Auseinandersetzung über Verfahren — Berichtsprüfung als solche laut Sowjetunion »fast ein wenig anstößig« — Vorerst keine Würdigung der Staatenberichte (32)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 4/1978 S.135 fort; vgl. außerdem die Darstellung von R. Echthöller, Schritte zur Verwirklichung der sozialen Menschenrechte, VN 2/1980 S.37ff.)

I. Nach der diesjährigen Frühjahrstagung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (14. April — 8. Mai in New York) ist fraglich, ob es jemals zu einer effektiven Prüfung der Berichte kommen wird, die die Vertragsstaaten des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

(im folgenden: WSKR-Pakt) vorlegen müssen. In dessen Teil IV heißt es: »Die Vertragsstaaten verpflichten sich, nach Maßgabe dieses Teiles Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die Fortschritte vorzulegen, die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden. Alle Berichte werden dem Generalsekretär der Vereinten Nationen vorgelegt, der sie abschriftlich dem Wirtschafts- und Sozialrat übermittelt, damit dieser sie nach Maßgabe dieses Paktes prüft (for consideration in accordance with) . . .« (Artikel 16). »Der Wirtschafts- und Sozialrat kann die . . . Berichte über Menschenrechte der Menschenrechtskommission zur Prüfung und allgemeinen Empfehlung oder gegebenenfalls zur Kenntnisnahme übermitteln (for study and general recommendation or, as appropriate, for information) . . .« (Art.19). »Der Wirtschafts- und Sozialrat kann der Generalversammlung von Zeit zu Zeit Berichte mit Empfehlungen allgemeiner Art . . . vorlegen (reports with recommendations of a general nature) . . .« (Art.21). Auf Grund dieser Bestimmungen kann kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, daß der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gehalten ist, sich mit den Staatenberichten inhaltlich auseinanderzusetzen. Dazu ist es im Plenum bislang nicht gekommen.

II. Der WSKR-Pakt ist am 3. Januar 1976 in Kraft getreten. Zu seiner internationalen Durchsetzung ist seitdem — kurz zusammengefaßt — folgendes geschehen: Mit Resolution 1988(LX) vom 11. Mai 1976 stellte der ECOSOC einen Zeitplan für die Vorlage der Staatenberichte auf. Zugleich wurde der Grundsatzbeschuß gefaßt, für die Behandlung der Berichte zur Unterstützung eine tagungsgebundene Arbeitsgruppe einzusetzen. 1978 wurde die Zusammensetzung dieses Unterorgans festgelegt (mit der Maßgabe, die Entscheidung auf der ersten ordentlichen Tagung des Jahres 1981 zu überprüfen; Beschluß 1978/10 vom 3. Mai 1978; dazu VN 4/1978 S.135). 1979 schließlich billigte der ECOSOC die Arbeitsmethoden des Gremiums (Resolution 1979/43 vom 11. Mai 1979), und zwar u. a. mit folgenden Punkten:

»Die Arbeitsgruppe tritt jährlich während der ersten ordentlichen Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats zusammen.« (Ziffer 2)

»Die Arbeitsgruppe gestaltet ihre Sitzungen in Einklang mit der Geschäftsordnung des Wirtschafts- und Sozialrats, soweit diese anwendbar ist. Die Arbeitsgruppe ist jedoch bestrebt, Konsensentscheidungen zu treffen.« (Ziffer 4)

»Die Arbeitsgruppe unterstützt den Wirtschafts- und Sozialrat bei der Behandlung der gemäß Artikel 16 des Paktes vorgelegten Berichte der Vertragsstaaten . . .« (Ziffer 5)

». . . Den Vertretern der berichtserstattenden Staaten steht das Recht zu, den Sitzungen der Arbeitsgruppe bei Behandlung der Berichte ihres Landes beizuwohnen, zu diesen Berichten Stellung zu nehmen und etwaige von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe an sie gerichtete Fragen zu beantworten.« (Ziffer 7)

». . . Für die oben in Ziffer 7 genannten Sitzungen erhalten die Vertreter der betreffenden Vertragsstaaten besondere Einladungen.« (Ziffer 8)

»Die Arbeitsgruppe kann dem Wirtschafts- und Sozialrat Vorschläge bezüglich der in Artikel 21 des Paktes genannten Empfehlungen allgemeiner Natur vorlegen. Sie kann dem Rat

ferner Vorschläge zu den Artikeln 19, 22 und 23 des Paktes vorlegen.« (Ziffer 12)

»Die Arbeitsgruppe . . . kann . . . dem Generalsekretär empfehlen, an säumige Vertragsstaaten Mahnschreiben zu richten.« (Ziffer 14)

»Von den Sitzungen der Arbeitsgruppe werden Kurzprotokolle angefertigt und in den Arbeitssprachen verteilt. Der Generalsekretär leitet allen Vertragsstaaten des Paktes die Protokolle jeder Tagung zu.« (Ziffer 15)

»Zum Abschluß jeder Tagung legt die Arbeitsgruppe dem Wirtschafts- und Sozialrat einen Bericht über ihre Arbeit vor.« (Ziffer 16)

III. 1980 und 1981 befaßte sich die Arbeitsgruppe mit Staatenberichten zu den Artikeln 6 bis 9 des Pakts (Recht auf frei gewählte Arbeit; Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen; Gewerkschaftsfreiheit; Recht auf Soziale Sicherheit einschließlich Sozialversicherung). In seinem Bericht über die diesjährige Tagung gab der Vorprüfungsausschuß dem Hauptorgan ECOSOC folgende Hinweise und Anregungen: Er nannte die 22 Staaten, deren Berichte er erörtert habe, und verwies wegen aller weiterer Einzelheiten auf die Kurzprotokolle seiner Sitzungen. Außerdem unterbreitete er vier Beschlußvorschläge.

Als sich der ECOSOC mit diesem Bericht befaßte, lagen die Kurzprotokolle noch nicht vor. Nahezu alle dem ECOSOC angehörenden westlichen Staaten übten zum Teil recht scharfe Kritik an dem Verfahren: Die Arbeit des Unterorgans bleibe undurchsichtig. Wann kämen die Kurzprotokolle? Der Arbeitsgruppenbericht habe rein prozeduralen Charakter. Er müsse aber substantiell sein bzw. ein richtiges Bild davon vermitteln, wie die Staaten ihre Verpflichtungen unter dem Pakt erfüllten. Der ECOSOC müsse nämlich in die Lage versetzt werden, das Thema gemäß seinen Zuständigkeiten zu erörtern, d. h. die Berichte nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern sie auch gründlich und umfassend zu erörtern sowie zu würdigen. Der Vertreter Italiens stellte fest, an dem Bericht seines Landes über die Verwirklichung der wirtschaftlichen Rechte sei länger als ein Jahr gearbeitet worden; die Aussicht, diesen Bericht in einem späteren Arbeitsgruppenbericht lediglich unter einer Dokumentenziffer erwähnt zu finden, sei im Hinblick auf die Anfertigung des Berichts über soziale Rechte kaum ermutigend.

Mehrere Staaten unterbreiteten Reformvorschläge: Alle Dokumente der Arbeitsgruppe sollten verteilt werden (Niederlande); über jede Sitzung des Gremiums sollten Pressemitteilungen herausgegeben werden (Niederlande); der Vorprüfungsausschuß solle auch in der Zeit zwischen ECOSOC-Tagungen zusammentreten können (Dänemark). Am häufigsten wurde die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe angesprochen. Ausgangspunkt war hier die bestehende »Gruppenparität« mit dem Verteilungsschlüssel von drei Staaten aus jeder der fünf Regionalgruppen (siehe dazu VN 4/1978 S. 135). Auf der ECOSOC-Organisationstagung für 1981 (3.—6. Februar 1981) waren im Einklang damit gewählt worden: Libyen, Senegal, Zaire; Indien, Irak, Jordanien; Barbados, Ecuador, Nicaragua; Bulgarien, DDR, Sowjetunion; Deutschland (Bundesrepublik), Norwegen, Spanien. Die Änderungsvorschläge hierzu bezogen sich nun sowohl auf den Verteilungsschlüssel als

auch auf den Mitgliedschaftsstatus als solchen. Zu diesem wurde der Wunsch nach »mehr Sachverstand« geäußert (allgemein Australien, Dänemark), wobei die einen für die Besetzung der Arbeitsgruppe mit Regierungssachverständigen eintraten (Frankreich, Großbritannien, Zypern), während sich andere für die Wahl von unabhängigen Experten einsetzten (Kanada, Niederlande). Norwegen ging so weit zu fordern, die Arbeitsgruppe nach dem Vorbild des Menschenrechtsausschusses im Rahmen des Pakts über bürgerliche und politische Rechte auszugestalten. Die Bundesrepublik Deutschland äußerte sich ähnlich. Zum Verteilungsschlüssel wurde in der Regel nur der Wunsch nach einer »gerechteren« geographischen Verteilung vorgebracht, wobei Italien als Anpassungszeitpunkt den (wohl nicht fernen) Augenblick empfahl, in welchem die Hälfte der UN-Mitglieder zu den WSKR-Paktstaaten zähle. Die Niederlande hatten allerdings den Mut, Zahlen zu nennen: Verteilung auf die fünf Gruppen nach dem Schlüssel 4—3—3—3—2. Das Modell gibt freilich Rätsel auf. Die 67 Paktstaaten verteilen sich nämlich folgendermaßen auf die Regionalgruppen: 9 Asien, 10 Osteuropa, 13 Afrika, 17 Lateinamerika, 18 westeuropäische und andere Staaten. Danach läge es näher, 4 (Westeuropa) — 4 (Lateinamerika) — 3 (Afrika) — 2 (Osteuropa) — 2 (Asien) zu quotieren (mit der wohl als heikel empfundenen Folge einer lateinamerikanisch-westeuropäischen Majorität). — Die Niederlande waren schließlich auch der einzige Staat, der zu dem Thema der Paktdurchführung einen eigenen Beschlußantrag einbrachte. Dieser richtete sich auf eine Überprüfung von Zusammensetzung, Organisation und Arbeitsmethode der Arbeitsgruppe.

Die westlichen Staaten erzielten mit ihrer Initiative letztlich keinen großen Erfolg. Vor allem die »Arbeitsmethode« des Unterorgans blieb nicht nur unbekannt, was ihre praktische Handhabung anbetrifft, sondern im Ergebnis auch unberührt. Während einige Staaten ihr völliges Desinteresse an dem gesamten Themenkomplex bekundeten (etwa Brasilien: die Vertragsstaaten sollten sich darum kümmern, schon die Einsetzung der Arbeitsgruppe sei ein Fehler gewesen), und während andere einfach Gefallen an dem Status quo äußerten (einschließlich Delegation der Berichtsprüfung an die Arbeitsgruppe) und zu dessen Gunsten das Argument beisteuerten, man solle solche zeitraubende und konfliktträchtige Arbeit vom Hauptorgan ECOSOC fernhalten, waren es die sozialistischen Staaten Osteuropas, die die westlichen Vorstöße am nachdrücklichsten zurückwiesen. Der sowjetische Sprecher fand es »fast ein wenig anstößig«, daß einige Delegierte eine Berichtsprüfung im Rahmen des WSKR-Pakts vorschlugen. Wenn man die Staatenberichte näher untersuchen wolle, müsse man die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der verschiedenen Staaten studieren. Dies würde nur zu fruchtloser Polemik führen. Sein Land sei für die Einehe, wolle sich aber nicht mit denen streiten, die für die Polygamie einträten. In seinem Land gebe es bezahlten Mutterschaftsurlaub, doch es kritisiere nicht die Staaten mit einer anderen Regelung. Das Verfahren für die Erörterung der Staatenberichte, welches man gefunden habe, sei optimal. Der Bericht der Arbeitsgruppe sei in Ordnung. Wer wolle, könne ja in weitere Dokumente wie etwa die Staatenberichte schauen.

Unter dem Eindruck der Aussprache waren die Niederlande schließlich bereit, Abänderungen ihres Beschlußantrages hinzunehmen. Danach war nicht mehr vorgesehen, die Tätigkeit der Arbeitsgruppe auf der Frühjahrstagung 1982 unter einem eigenen Tagesordnungspunkt zu behandeln, und gestrichen wurde auch der Terminus »Arbeitsmethoden«. Nach dem dieserart kurz geschorenen und sodann ohne förmliche Abstimmung angenommenen Beschlußtext wird der ECOSOC auf seiner ersten ordentlichen Tagung des Jahres 1982 Zusammensetzung, Organisation und »administrative Vorkehrungen« der Arbeitsgruppe überprüfen. Man wird diese Entscheidung kaum anders als dahingehend verstehen können, daß eine Änderung der durch Resolution 1979/43 festgelegten Arbeitsmethoden nicht zur Debatte stehen soll, also — ganz abgesehen von dem Konsensprinzip — insbesondere auch nicht der ECOSOC-Unterrichtung im Wege von Protokollübermittlung plus Berichterstattung. Bleibt es dabei, wird man — will man eine effektive Berichtsprüfung im Hauptorgan ECOSOC selber sicherstellen — bei den »administrativen Vorkehrungen« der Arbeitsgruppe anzusetzen haben: Denn wenn die praktisch einzige Informationsquelle über die Tätigkeit eines »tagungsgebundenen« Unterorgans in dessen Kurzprotokollen besteht, so kann das übergeordnete Organ diese Tätigkeit nur dann wirksam überwachen, wenn die Protokolle auf der Tagung rechtzeitig vorliegen.

IV. Auch die vier Beschlüsse, die der ECOSOC auf Vorschlag seiner Arbeitsgruppe verabschiedete, sind für das weitere Berichtsprüfungsverfahren nicht gerade verheißungsvoll. Die Entwürfe waren durch Konsensentscheidung angenommen worden, und im ECOSOC unterstrichen namentlich die sozialistischen Staaten Osteuropas die Bedeutung des entsprechenden Prinzips. Der Rat beschloß damit jedenfalls,

- den Bericht der Arbeitsgruppe zur Kenntnis zu nehmen, der Gruppe die Bezeichnung »Tagungsgebundene Arbeitsgruppe (von Regierungssachverständigen) (sic! — also in Klammern) für die Durchführung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« zu verleihen und außerdem folgendes vorzusehen: Die Arbeitsgruppe solle weiterhin fünfzehn Mitglieder haben, geographisch ausgewogen zusammengesetzt sein, einmal jährlich zusammentreten, und zwar grundsätzlich für die Dauer von drei Wochen, sowie im übrigen weitermachen wie bisher;

- die säumigen WSKR-Paktstaaten zur Vorlage ihrer Berichte aufzufordern;

- die vorläufige Tagesordnung der Arbeitsgruppe für 1982 zu billigen;

- die vorgesehene geographische Zusammensetzung des Vorstandes der Arbeitsgruppe für 1982 gutzuheißen (womit feststeht, daß der Berichterstatte des Unterorgans 1982 aus den sozialistischen Staaten Osteuropas kommen wird).

Mehrere Delegierte unterstrichen ihren Standpunkt, die ECOSOC-Beschlüsse »ergänzten sich gegenseitig«. Soviel scheint wenigstens klar zu sein, daß einer Modifikation der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe auch prozedural nichts im Wege steht. NJP

Beitrag 30: Dr. Wilhelm Bruns, Bonn (WB); 29: Prof. Dr. Friedemann Büttner, Berlin (FBü); 31, 32: Dr. Norbert J. Prill, Bonn (NJP); 28: Peter H. Rabe, Rethem/Aller (PHR).