

STUDIEN
AUS DEM INSTITUT FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

7

EBERHARD EYL

Das ordentliche Haushalts- und Finanzwesen
der Organisation der Vereinten Nationen für
Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Eberhard Eyl

Das ordentliche Haushalts- und Finanzwesen der Organisation
der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)

STUDIEN
AUS DEM INSTITUT FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

Herausgegeben von Prof. Dr. Wilhelm A. Kewenig

Das ordentliche Haushalts- und Finanzwesen
der Organisation der Vereinten Nationen für
Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)

Von

Dr. Eberhard Eyl



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte, einschließlich das der Übersetzung, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet
das Buch oder Teile daraus in irgendeiner Weise zu vervielfältigen.

© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

ISBN 3 428 04379 0

Vorwort

Die vorliegende völkerrechtliche Dissertation geht auf wegweisende Gespräche mit dem Erstberichterstatter, Herrn Prof. Dr. Knut Ipsen, zurück. Sie entstand im Institut für Internationales Recht der Universität Kiel. Nachdem Professor Ipsen einen Ruf nach Bochum angenommen hatte, wurde das förmliche Dissertationsverfahren mit der mündlichen Prüfung am 14. Februar 1978 an der Ruhr-Universität Bochum abgeschlossen. Als Zweitberichterstatter stellte sich freundlicherweise Herr Prof. Dr. Hermann-Wilfried Bayer zur Verfügung. Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät war Herr Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann.

Das Manuskript der Arbeit ist im August 1975 abgeschlossen worden; der Zweite Abschnitt wurde im Oktober 1976 überarbeitet.

Mein bleibender Dank gilt den Herren Dr. Horst Richter von der Deutschen UNESCO-Kommission und Dr. Klaus Hagedorn vom Sekretariat der UNESCO in Paris; beide halfen mir uneigennützig bei der Beschaffung von Dokumenten— ihnen verdanke ich es, wenn ich im Rahmen eines mehrmonatigen Praktikums in Paris einen Blick „hinter die Kulissen“ der UNESCO werfen konnte. Selbstverständlich freue ich mich über die Aufnahme in diese Reihe durch Herrn Prof. Dr. Wilhelm A. Kewenig und über eine großzügige Druckbeihilfe der FAZIT-Stiftung, Frankfurt/Main.

Hamburg, im August 1978

Eberhard Eyl

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------	----

Erster Abschnitt

Die Entwicklung einer Haushalts- und Finanzkonzeption der UNESCO im Gründungsstadium	17
---	----

<i>A. Die Einflüsse bestehender oder in der Entwicklung befindlicher Satzungsmodelle internationaler Organisationen auf die Diskussionsentwürfe der Konferenz der alliierten Erziehungsminister (16.11.1942-5.12.1945)</i> . . .	17
I. Vorläufiger Satzungsentwurf einer Organisation der Vereinten Nationen für Wiederaufbau im Erziehungs- und Kulturbereich (19.4.1944)	18
II. Entwurf für eine Erziehungs- und Kulturorganisation der Vereinten Nationen (12.7.1945)	19
III. Französischer Gegenentwurf (21.8.1945)	25
<i>B. Außen- und machtpolitische Aspekte in den Beratungen der Londoner Gründungskonferenz (1.-16.11.1945)</i>	28
I. Beratungen der Vierten Kommission	29
II. Beratungen der Fünften Kommission	32
<i>C. Einflüsse des Völkerbundes und aus dem System der UNO auf die Arbeit der Vorbereitenden Kommission (16.11.1945-6.12.1946)</i>	36
I. UNO-Abkommen mit der UNESCO	36
II. Entwurf einer Finanzordnung	41
<i>D. Ergebnis</i>	43

Zweiter Abschnitt

Die haushalts- und finanzbezogenen Rechtsquellen	45
---	----

<i>A. Geltungsgrund und Ermächtigungen</i>	46
I. Satzung der UNESCO	46
II. Finanzordnung und Personalstatut	49

<i>B. Beteiligte am Rechtsetzungs- und Rechtsänderungsverfahren</i>	49
I. Mitgliedsstaaten	50
II. Organisation der Vereinten Nationen.	50
III. Organe der UNESCO	51
1. Generalkonferenz	52
2. Exekutivrat	53
3. Sekretariat	54
<i>C. Auslegung und Streitschlichtung</i>	54
I. Materielle Auslegungsregeln	55
II. Formeller und sachlicher Zuständigkeitsbereich.	55
1. Organe der UNESCO	55
2. Gerichte	57
<i>D. Qualifikation</i>	59
I. Völkerrechtliche Akte	59
1. Verträge	59
a) UNO-Abkommen mit der UNESCO	59
b) Abkommen über Vorrechte und Befreiungen der Sonderorga- nisationen	59
c) Hauptsitzabkommen mit Frankreich	60
d) Satzung	61
2. Sekundäres Mitgliedsstaatengemeinschaftsrecht	62
II. Internes Organisationsrecht der UNESCO.	65
III. Nationales Rechtssystem – Kreditverträge zwischen der UNESCO, dem französischen Staat und der Caisse des Dépôts et Consigna- tions.	68
IV. Internes Recht einer anderen Organisation – Kreditaufnahme beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen	70
<i>E. Ergebnisse</i>	71

Dritter Abschnitt

Das Haushalts- und Finanzplanungsverfahren	73
<i>A. Gegenstand der Haushalts- und Finanzplanung</i>	73
I. Entwurf des Arbeitsprogramms und entsprechender Haushaltsvoran- schläge	73
1. Begriffe	74
a) Entwurf des Arbeitsprogramms	74
b) Haushaltsvoranschläge	76
a) Struktur und begleitende Informationen	76
b) Sachlicher und zeitlicher Umfang	78

2. Praxis in Form des Entwurfs des Programmhaushalts	82
a) Operativer Haushalt	82
aa) Titel I – Allgemeine Politik	83
bb) Titel II – Programmtätigkeiten und Dienstleistungen	84
cc) Titel III – Allgemeine Verwaltung und programmbegleitende Dienste	90
dd) Titel IV – Veröffentlichungs-, Konferenz-, Sprachen- und Dokumentationsdienst	91
ee) Titel V – Gemeinsame Leistungen	91
ff) Titel VI – Haushaltsrücklage	92
b) Investitionshaushalt: Titel VII – Kapitalausgaben	92
c) Begleitende Informationen	95
II. Ansätze zur mittelfristigen Ausgabenplanung	98
III. Ergebnis	102
<i>B. Vorbereitung des Entwurfs des Arbeitsprogramms und entsprechender Haushaltsvoranschläge</i>	<i>102</i>
I. Konsultationsverfahren	102
1. Beteiligte	102
2. Kompetenz von Mitgliedern und Exekutivrat	106
3. Praxis	110
a) Mitglieder	110
b) Exekutivrat	114
II. Arbeit im Sekretariat	119
1. Stellung und Funktion des Generaldirektors	119
2. Organisationsstruktur des Sekretariats	124
3. Planungsablauf	129
4. Methode für die Ermittlung der Haushaltsvoranschläge	132
a) Entwicklung und Inhalt der Methode	132
b) Bestimmende Faktoren	138
aa) Wechselkursveränderungen	138
bb) Preisbewegungen	141
cc) Kombination von Währungs- und Preisbewegungen	142
III. Ergebnis	146
<i>C. Von der Prüfung bis zur Verabschiedung des Entwurfs des Arbeitsprogramms und entsprechender Haushaltsvoranschläge</i>	<i>146</i>
I. Exekutivrat	147
1. Prüfungs- und Empfehlungskompetenz	147
2. Praxis	150
a) Haushaltsvolumen	151
b) Finanz- und haushaltstechnische Aspekte	154

II.	Mitgliedstaaten und Assoziierte Mitglieder	156
1.	Korrektur des Haushaltsvolumens	156
2.	Praxis	158
III.	Generalkonferenz	160
1.	Zusammensetzung und Struktur	160
2.	Genehmigung und Verabschiedung	161
a)	Programme	161
b)	Haushalt	164
c)	Haushaltsresolution	167
d)	Vorläufige gesamte Ausgabengrenze	173
3.	Funktion und Praxis der Verwaltungskommission	174
4.	Abstimmungsverfahren	177
IV.	Ergebnis	181
<i>D.</i>	<i>Vollzug des verabschiedeten Programmhaushalts</i>	181
I.	Funktion von Exekutivrat und Generaldirektor	181
II.	Grundlagen des Vollzugs	183
1.	Verabschiedeter Programmhaushalt	183
2.	Programmatische Einzelpläne	184
III.	Korrekturinstrumente des Vollzugs	186
1.	Übertragungen	186
2.	Zusatzvoranschläge	191
IV.	Kontrollverfahren bis zur endgültigen Bezahlung der Programmaktivitäten	195
1.	Zuweisung der Haushaltsmittel	195
2.	Mittelbindungen	197
a)	Begriff	197
b)	Zuständige Stellen im Sekretariat	198
c)	Zusätzliche Genehmigungserfordernisse	199
d)	Prüfungskriterien und Verantwortung des Prüfungsreferenten	200
e)	Geltungsdauer der Mittelbindungen	202
f)	Behandlung nicht ausgenutzter Haushaltsmittel	202
3.	Zahlungen	204
V.	Ergebnis	205
<i>E.</i>	<i>Die direkten und indirekten Finanzmittel zur Finanzierung des ordentlichen Programmhaushalts</i>	206
I.	Mitgliedsbeiträge	206
1.	Beitragsskala	206
a)	Mitgliedstaaten	206
b)	Assoziierte Mitglieder	209
2.	Währungen	210
3.	Berechnung und Aufforderung zur Zahlung	212

4. Folgen bei Zahlungsrückständen	214
5. Wiederherstellung des Stimmrechts für zahlungsrückständige Mitgliedstaaten	217
6. Sonderbeschlüsse der Generalkonferenz gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten	222
II. Freiwillige Beiträge	225
III. Vermischte Einnahmen.	227
1. Beiträge des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen zu den Agenturgemeinkosten.	227
2. Überträge aus Sonderkonten und Fonds für einnahmeerzielende Tätigkeiten.	230
3. Sonstiges	231
IV. Arbeitskapitalfonds	232
1. Zwecksetzungen und Betrag	232
2. Finanzierung und Währung	235
3. Rückzahlungen nach Inanspruchnahme	237
V. Aufnahme von Geldern von Institutionen außerhalb der Organisation	238
1. Kompetenz zur Kreditaufnahme.	238
2. Kreditpraxis mit der Caisse des Dépôts et Consignations und dem französischen Staat	240
a) Ermächtigungen der Generalkonferenz	240
b) Rechte und Pflichten der Vertragspartner.	242
aa) Caisse des Dépôts et Consignations	243
bb) UNESCO	243
cc) Französischer Staat	244
3. Kreditpraxis mit sonstigen Banken	247
4. Kreditaufnahme beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen	249
VI. Ergebnis	250
<i>F. Kontrolle in Form der Rechnungsprüfung</i>	<i>250</i>
I. Interne Rechnungsprüfung	251
II. Externe Rechnungsprüfung	252
1. Stellung des Externen Rechnungsprüfers	252
2. Prüfungsgegenstände	254
3. Prüfungsprinzipien und Prüfungsziel	256
4. Praxis der Berichte des Externen Rechnungsprüfers	257
5. Behandlung der Berichte durch den Exekutivrat und die Generalkonferenz	260
III. Ergebnis	261
Schrifttumsverzeichnis	262
Sachregister	290

Abkürzungsverzeichnis

ACABQ	= Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions of the General Assembly	ESCOR	= Official Records of Economic and Social Council
ACC	= Administrative Committee on Co-ordination	EX	= Executive Board
ADG	= Assistant Director-General	FAO	= Food and Agriculture Organization of the United Nations
ADM	= Administration	FE	= Division of Training Abroad
AFDI	= Annuaire française de droit international	FED	= Field Equipment Division
AJIL	= The American Journal of International Law	FF	= (alte) Französische Franken
AO	= Administrative Officer of Sector or Bureau	GA	= General Assembly
App	= Appendix	GAOR	= General Assembly Official Records
AVR	= Archiv des Völkerrechts	GC	= General Conference
BB	= Bureau of the Budget	GES	= Bureau of General Services
BGBI	= Bundesgesetzblatt	HQ	= Headquarters Committee
BOC	= Bureau of the Comptroller	IAEA	= International Atomic Energy Agency
BYIL	= The British Yearbook of International Law	IBRD	= International Bank for Reconstruction and Development
CAB	= Executive Office of the Director-General	ICAI	= International Commission of Agricultural Industries
CAME	= Conference of Allied Ministers of Education	ICAO	= International Civil Aviation Organization
CCAQ	= Consultative Committee on Administrative Questions	ICJ	= International Court of Justice
COM	= Communication	IDA	= International Development Association
Comm	= Commission	IDB	= International Development Banks
CS	= Comité du Siège	ILO	= International Labour Organization
DG	= Director-General	IMF	= International Monetary Fund
DDG	= Deputy Director-General		
Diss.	= Dissertation		
EA	= Europa-Archiv		
ECOSOC	= United Nations Economic and Social Council		

IPFs	= Indicative Planning Figures	Sess.	= Session
Iss.	= Issue	SF	= Special Fund
ITU	= International Telegraphic Union	SHC	= Social Sciences Humanities and Culture
JIR	= Jahrbuch für Internationales Recht	Sitz.	= Sitzungen
JIU	= Joint Inspection Unit	Suppl.	= Supplement
JUS	= Juristische Schulung	UNCIO	= United Nations Conference on International Organization
LA	= Office of International Standards and Legal Affairs	UNDP	= United Nations Development Programme
MIN	= Bureau of Management and Data Processing	UNFDAC	= United Nations Fund for Drug-Abuse Control
NF	= (neue) Französische Franken	UNFPA	= United Nations Fund for Population Activities
OAU	= Organization of African Unity	UNHCR	= United Nations High Commissioner for Refugees
o.D.	= ohne Datum	UNICEF	= United Nations Children's Fund
PAD's	= Programme Activity Details	UNO	= United Nations Organization
PICAO	= Provisional International Aviation Conference	UNRRA	= United Nations Relief and Rehabilitation Administration
PER	= Bureau of Personnel	UNRWA	= United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees
PSP	= Office of Pre-Programming	UPU	= Universal Postal Convention
PUB	= Office of Publications	Vol.	= Volume
RdC	= Recueil des Cours de l'Académie de Droit International	WCF	= Working Capital Fund
REP	= Report	WFP	= World Food Programme
Reg.	= Regulation	WGAFM	= Working Group on Administrative and Financial Matters
Res.	= Resolution	WHO	= World Health Organization
rev.	= revised	ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
RGDIP	= Revue Générale de Droit International Public		
RMO	= Bureau of Relations with Member States and with International Organizations and Programmes		
SdN	= Société des Nations		

Einleitung

Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist das ordentliche Haushalts- und Finanzwesen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), also einer Organisation, die gemäß Artikel 57, 63 der Charta der Vereinten Nationen als Sonderorganisation der Vereinten Nationen bezeichnet wird und von supra-nationalen und nicht-staatlichen Organisationen zu unterscheiden ist. Im historischen Abschnitt geht es um die Entwicklung der Haushalts- und Finanzkonzeption der UNESCO im Gründungsstadium, im zweiten Abschnitt um die haushalts- und finanzbezogenen Rechtsquellen und im dritten Abschnitt um das ordentliche Haushalts- und Finanzplanungsverfahren. Letzteres ist Inbegriff und Ergebnis aller Entscheidungsprozesse, für die eine grundsätzliche finanzielle Verantwortlichkeit der Mitglieder der UNESCO besteht, im Gegensatz zu Entscheidungsprozessen gegenüber fremd-finanzierten Programmen, die von der UNESCO verwaltet, aber nicht finanziert werden.

Im ersten Abschnitt wird die Entwicklung der Haushalts- und Finanzkonzeption der UNESCO im Gründungsstadium unter besonderer Betonung der sie prägenden Außeneinflüsse gezeigt. Einflüsse sollen dabei in Form von Konzeptionen schon bestehender internationaler Organisationen und anhand von außen- und machtpolitischen Ambitionen einzelner, an der Gründung beteiligter Staaten verdeutlicht werden.

Der zweite Abschnitt der Arbeit orientiert sich an der Hypothese der Weiterbildung des Völkerrechts durch die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Es soll beispielhaft untersucht werden, ob dem gegenständlich funktional begriffenen Haushalts- und Finanzplanungsverfahren ein einheitliches, geschlossenes Haushalts- und Finanzrecht entspricht. Erst danach ist die Einordnung in Systematisierungsversuche bestehender Kategorien des Internationalen Finanz- und Währungsrechts vorzunehmen¹. Zu diesem Zweck sind die tragenden haushalts- und finanzbezogenen Rechtsquellen aufzusuchen, zusammenzustellen und in ihren Besonderheiten und Gemeinsamkeiten zu systematisieren.

Der dritte Abschnitt bringt über die Anwendung und Auslegung jener Rechtsquellen hinaus eine Darstellung der haushalts- und finanzbezogenen Praxis, die je nach Intensität und Spezialität ihrer Rechtsvorschriften herauszustellen ist.

Der Praxis der Organe einer internationalen Organisation sowie der an ihr beteiligten Mitglieder kommt allgemein eine Rechtsfortbildungsfunktion zu, sei es als Auslegungsmittel oder sei es im Zusammenhang mit dem estoppel-

¹ Zu diesbezüglichen Versuchen: Szawlowski (2), S. 314; Weides, S. 11-15; Spiller, S. 545/555.

Prinzip, wonach ein Mitgliedstaat gehindert ist, sich auf eine Interpretation zu berufen, die mit seinem Verhalten in der Organisation im Widerspruch steht. Dabei kommt, wie der Internationale Gerichtshof (ICJ) ausgeführt hat, der individuellen Stimmabgabe einzelner Mitgliedstaaten eine besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund erfährt die besondere Betonung der Praxis ihre Rechtfertigung².

Diese Studie zielt auch darauf ab, anhand der Praxis in typisch verfahrensbezogenen Abschnitten die faktische Rolle, Funktion und Einflußbereich der am finanziellen Planungsprozeß beteiligten Organe der Organisation und sonstiger Beteiligter (Staaten und andere Organisationen) herauszuarbeiten, also gleichsam Ansätze zu einer deskriptiven Entscheidungstheorie zu liefern³.

Schließlich sollen spezifische Institute des ordentlichen Haushalts- und Finanzwesens nicht nur in ihrer normativen Eigenart, sondern auch in ihrem finanz- und haushaltspolitischen Gewicht verdeutlicht werden.

Was die Methode angeht, so wird im ersten Teil der Arbeit im Wege einer historisch-soziologischen, vergleichenden Betrachtungsweise eine Vielzahl von Faktoren gesammelt und systematisiert, um den vorrechtlichen Raum einer sich abzeichnenden Haushalts- und Finanzkonzeption der UNESCO zu erhellen⁴.

Der zweite Abschnitt beruht auf einer gemischt deskriptiv-induktiven und normativen Methode, um aus dem Phänomen einer sich beschleunigenden Rechtsbildung strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede hervortreten zu lassen. Dies geschieht mit Ausnahme des Unter-Abschnitts „Qualifikation“ weitgehend in bewußter Abkehr von einem deduktiven Ansatz, der mit vorbelasteten nationalen oder internationalen Systembegriffen operiert⁵.

Der dritte Teil findet in erster Linie seinen Ausgangspunkt in einer normativen Betrachtungsweise, die an die im vorangegangenen Teil gewonnenen Systemerkenntnisse anknüpft und auf traditionelle Mittel der juristischen Interpretation nicht verzichtet. Als Ergänzung oder Korrektur dazu dient die induktiv gewonnene Praxis⁶.

² Zur Rechtsprechung internationaler Gerichte vgl. Judgements of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against the UNESCO, Advisory Opinion of 23 October 1956, I.C.J. Reports 1956, S. 77, 80; Certain expenses of the United Nations (Art. 17, para 2 of the Charta), Advisory Opinion of 20 July 1962, I.C.J. Reports 1962, S. 151, 168/169; in der Literatur vgl. Focsaneau, S. 331/332; Müller, S. 244-250.

³ Vgl. Etzioni, S. 34.

⁴ Vgl. zum methodischen Ansatz: Huber; Schindler; Schwarzenberger (1), S. 687; Schwarzenberger (2), S. 6636/6637; Schüle, S. 143/144; Simma (1), S. 344; einen guten Überblick über weitere Ansätze für das Studium einer internationalen Organisation bietet Hoole, S. 360.

⁵ Schüle, S. 133; Simma (1), S. 340/341.

⁶ Vgl. Menzel, S. 45/46; Schüle, S. 149; Zemanek (3), S. 456.

Erster Abschnitt

Die Entwicklung einer Haushalts- und Finanz- konzeption der UNESCO im Gründungsstadium

A. Die Einflüsse bestehender oder in der Entwicklung befindlicher Satzungsmodelle internationaler Organisationen auf die Diskussionsentwürfe der Konferenz der alliierten Erziehungsminister (16.11.1942 - 5.12. 1945)

Der Ursprung des Haushalts- und Finanzwesens der UNESCO findet sich in den am 16.11.1942 aufgenommenen Beratungen der Konferenz der alliierten Erziehungsminister (Conference of Ministers of Education of the Allied Governments and French National Committee)¹.

Die Erziehungsminister beziehungsweise deren Stellvertreter aus Belgien, der Tschechoslowakei, Griechenland, Holland, Norwegen, Polen, Jugoslawien und der Erziehungskommissar des französischen Nationalausschusses beschäftigten sich zunächst informell mit der kulturpädagogischen Aufbauarbeit in den vom II. Weltkrieg zerstörten Ländern der Alliierten und entwickelten einheitliche Konventionen für bilaterale Kulturabkommen².

Auf der dritten Sitzung am 25. Mai 1943 wurde Luxemburg Mitglied der Konferenz³, die USA und die UdSSR ließen sich durch Beobachter vertreten. Auf der 5. Sitzung am 25. Juli 1943 erweiterten Australien, Kanada, Neuseeland und die Südafrikanische Union die Konferenz als Mitglieder. China, Indien und die vier britischen Dominien sandten Beobachter⁴.

Nach der Reorganisation der Konferenz im Oktober 1943, die durch eine Einladung an alle Mitglieder der Vereinten Nationen und durch die Bildung eines Exekutivbüros sichtbar wurde, analysierte ein Unterausschuß Pläne für die Gründung einer ständigen, zwischenstaatlichen Erziehungsorganisation. Es handelte sich um Entwürfe des Liaison Committee for International Education (1943, Harpers Ferry, Virginia), des US Committee of Educational Reconstruction (1943, New York) und der London International Assembly (1943, London)⁵.

¹ Allied Plan, S. 1 ff.; Krill de Capello, S. 251.

² Krill de Capello, S. 250; Prop. Ed. Cult. Org., S. 726; Thompson, S. 312.

³ Cowell, S. 213.

⁴ Laves/Thomson, S. 727.

⁵ Krill de Capello, S. 252/253; Opocensky, S. 4/5; Thompson, S. 317.