

Juristische Kurz-Lehrbücher

Institutionalisiertes Völkerrecht

Ein Studienbuch

von

Prof. Dr. Matthias Ruffert, Prof. Dr. Christian Walter

2. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 64737 6

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Organization	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UNFCCC ⁱ	8 505 500	7 824 800	9 727 100	11 618 600	12 548 000	12 738 000	16 065 200	16 771 900	17 495 346	22 085 799	26 873 070	26 628 513	27 032 460	26 999 124	31 928 720	31 277 422
UNFPA ^j	325 000 000	285 000 000	275 000 000	249 900 000	260 700 000	268 671 000	260 112 000	292 281 000	327 698 000	365 848 000	389 322 000	457 131 000	469 478 000	486 431 000	475 000 000	475 000 000
UN-Habitat ^k	6 992 400	4 258 800	6 395 150	6 395 150	6 645 050	6 645 050	5 888 950	5 888 950	6 909 900	6 909 900	8 263 900	8 263 900	9 219 550	9 219 550	11 141 700	11 141 700
UNHCR	25 304 000	22 115 000	23 305 000	23 259 000	19 596 000	20 423 000	21 021 000	28 227 000	27 750 000	38 534 000	31 458 354	37 043 250	33 853 600	46 030 758	39 640 800	41 364 700
UNICEF ^l	600 050 000	600 050 000	578 200 000	578 200 000	657 750 000	657 750 000	618 100 000	626 100 000	790 450 000	793 450 000	919 000 000	919 000 000	1 278 500 000	1 278 500 000	1 318 300 000	1 318 300 000
UNIDO ^m	109 549 390	97 256 140	67 682 384	65 524 500	67 179 050	67 179 050	60 288 070	60 288 070	91 123 570	91 123 570	90 746 302	95 338 208	94 884 079	98 153 421	112 579 729	116 716 300
UNRWA	11 321 500	11 321 500	10 610 900	10 610 900	10 833 950	10 833 950	12 414 200	12 414 200	16 901 100	19 037 600	17 592 400	17 592 400	19 138 400	20 290 200	24 262 700	24 482 000
UNWTO ⁿ	8 802 000	9 297 000	8 851 000	9 248 000	8 724 000	9 386 000	9 309 000	9 658 000	14 444 000	13 536 000	15 326 000	18 246 000	17 379 000	18 704 000	17 941 000	18 423 000
UPU	30 211 638	30 815 948	27 628 169	28 714 788	22 312 500	22 312 500	21 250 000	21 250 000	27 461 538	27 461 538	29 504 132	29 504 132	31 315 789			
WHO	421 327 000	421 327 000	421 327 000	421 327 000	421 327 000	421 327 000	427 827 000	427 827 000	440 055 000	440 055 000	457 657 500	457 657 500	479 420 000	479 420 000	472 557 200	472 557 200
WIPO	118 636 047	107 775 000	135 753 546	120 385 220	116 393 466	121 936 012	222 009 468	221 909 118	280 175 439	243 816 794	202 671 756	202 671 756	297 596 558	305 884 466	300 291 262	300 291 262
WMO	55 620 690	53 620 690	42 842 466	42 842 466	39 669 810	38 227 270	42 332 215	48 519 231	48 911 462	48 911 462	48 332 137	48 332 137	56 500 000	56 500 000	67 307 692	67 307 692
WTO	89 684 886	81 473 838	82 254 504	76 852 484	72 555 119	79 811 673	96 060 302	119 195 654	141 909 211	128 781 221	144 628 223	162 478 973	165 081 696	168 980 000	167 521 157	171 161 140
Total	5 451 232 670	5 351 558 140	5 271 588 680	5 185 658 224	5 229 609 319	5 276 585 512	5 607 147 030	5 811 186 251	6 816 124 264	6 943 265 799	7 571 585 753	7 730 551 510	8 929 407 218	8 856 517 936	9 173 658 326	9 215 230 566

^a This table shows the amounts of the estimated expenditure actually approved under regular budgets plus any approved supplementary estimates, net of staff assessment. No adjustments are made in the figures. In this context, the term "regular budget" is broadly interpreted as "regular resources" regardless of a corresponding "assessment" in the legal sense. Where the estimates approved make provision for undistributed reserve, the amount is excluded from the figures, so that the comparisons relate to effective working budgets. Estimated expenditure for the support of extrabudgetary activities is included where and to the extent that it is integrated into the regular budget. Estimated budgetary reimbursements to accounts drawn upon to finance expenditure under the budget or supplementary authorizations are reported in the period of reimbursement. Figures for biennial budgets are divided into two equal annual amounts (unless specified by year); supplementary estimates are reported according to the years to which they relate.

^b b-n Vom Abdruck der Fußnoten wurde abgesehen.

374 Im Übrigen lassen sich die Ausgaben theoretisch in **operative und Verwaltungsausgaben** unterscheiden. Allerdings hat diese Unterscheidung nach der Entscheidung des IGH im *Certain Expenses*-Gutachten keine haushaltsrechtliche Bedeutung. Der IGH hat in dieser Entscheidung festgehalten, dass grundsätzlich auch „operative Kosten“ (wie diejenigen für Peacekeeping-Operationen) zu den Ausgaben „der Organisation“ im Sinne von Art. 17 Abs. 2 UN-Charta gehören.³⁸ Typische Verwaltungsausgaben sind die Ausgaben für Personal, den Erhalt der Gebäude sowie die Durchführung der Sitzungen der Organe der internationalen Organisation.³⁹

4. Haushaltszuständigkeit und Haushaltsverfahren

a) Haushaltszuständigkeit

375 Die verbindliche Entscheidung über den Haushalt obliegt in aller Regel dem **Plenarorgan**, da in diesem alle Mitgliedstaaten vertreten sind und so gleichberechtigt an der Haushalts„gesetzgebung“ mitwirken können (vgl. etwa Art. 17 UN-Charta; Art. 13 Abs. 1 lit. c ILO-Verfassung; Art. 9 Nr. 1 lit. f AU-Verfassung; Art. IX Nr. 2 UNESCO-Verfassung; Art. IV Nr. 2 i. V. m. Art. XVIII FAO-Verfassung).

376 Von der Budgetzuständigkeit des Plenarorgans gibt es allerdings **Abweichungen**, wenn dies durch sachliche oder strukturelle Besonderheiten veranlasst ist. So hat etwa der hohe Integrationsgrad der EU dazu geführt, dass das **Europäische Parlament** starke Mitwirkungsrechte besitzt, die durch den Vertrag von Lissabon zu einer echten Gleichberechtigung mit dem Rat bei der Annahme des Haushalts ausgebaut wurden.⁴⁰ In anderen internationalen Organisationen liegt der Schwerpunkt der Entscheidungsbefugnis nicht beim Plenarorgan, sondern bei einem **reduzierten Organ**. So kann im Rahmen der IAEA die Generalkonferenz keine Abweichungen von dem ihr vom Gouverneursrat vorgelegten Entwurf beschließen, sondern muss diese dem Gouverneursrat vorlegen (Art. XIV IAEA-Statut). Hintergrund dieser Abweichung ist, dass den Atommächten im Gouverneursrat ein besonderer Einfluss auf den Haushalt ermöglicht werden soll. In der Andengemeinschaft werden Finanzierungsfragen nach Art. 22 lit. i der Andengemeinschaftsverfassung von der Kommission geregelt und gerade nicht vom Andenparlament, so dass man hier weniger von Haushalts„gesetzgebung“ sprechen kann. Damit legt in der Andengemeinschaft das Hauptexekutivorgan verbindlich den Haushalt der Organisation fest – eine Besonderheit sowohl gegenüber dem hergebrachten Grundsatz staatlichen Rechts, wonach das Budgetrecht das vornehmste Recht des Parlaments ist, als auch gegenüber dem Recht der meisten anderen internationalen Organisationen, in denen das (intergouvernementale) Plenarorgan die Haushaltsgewalt innehat.

377 Auch in den **Vereinten Nationen stellt sich die Frage nach der Budgetzuständigkeit differenzierter dar, als dies nach Art. 17 Abs. 1 UN-Charta zunächst erscheint**. Probleme entstehen immer dann, wenn die Zuständigkeit für eine kosten-trächtige Sachentscheidung bei einem anderen Organ als der Generalversammlung liegt. So hat der Sicherheitsrat im Rahmen von Entscheidungen nach Kapitel VII UN-Charta gelegentlich entschieden, dass die Kosten für die von ihm beschlossene Maßnahme aus dem „regulären Haushalt“ (also nicht durch freiwillige Beiträge) fi-

³⁸ Vgl. bereits oben → Rn. 364.

³⁹ Näher *Schermers/Blokker*, §§ 956 ff.

⁴⁰ S. unten bei Rn. 383.

nanziert werden sollen. Beispiele sind die Einrichtung des Jugoslawien-Tribunals⁴¹ und die Entscheidung über die Finanzierung der Friedensmission UNFICYP auf Zypern.⁴² In beiden Fällen hat die Generalversammlung zwar in der Sache zugestimmt, gleichzeitig aber das Bedenken geäußert, dass der Sicherheitsrat bei der Finanzierung „did not respect the role of the General Assembly as set out in Article 17 of the Charter.“⁴³ Eine sachgerechte Lösung lässt sich wohl nur durch eine einvernehmliche Entscheidung beider Organe erreichen, denn weder darf über die Budgetzuständigkeit der Generalversammlung die Sachentscheidungsbefugnis des Sicherheitsrats unterlaufen werden, noch darf der Sicherheitsrat durch kostenträchtige Sachentscheidungen die Budgethoheit der Generalversammlung beeinträchtigen. Anders gewendet: Die Generalversammlung muss die Rolle des Sicherheitsrats nach Art. 24 Abs. 1 UN-Charta beachten, wenn sie ihre Haushaltsentscheidungen trifft und der Handlungsspielraum des Sicherheitsrats wird auch dann nach Art. 17 Abs. 1 UN-Charta begrenzt, wenn er im Rahmen seiner Friedenssicherungsbefugnisse unter Kapitel VII entscheidet.

In gewisser Weise liegt eine Umkehrung dieses Problems dem **Rechtsstreit über die Finanzierung der ersten Friedensmissionen** durch die Vereinten Nationen zugrunde. Der Streit entstand aus der Tatsache, dass die Generalversammlung angesichts der Untätigkeit des Sicherheitsrats die Einsetzung einer Friedensmission im Nahen Osten (UNEF, 1956) und im Kongo (ONUC, 1960) beschloss. Da sich verschiedene Sicherheitsratsmitglieder weigerten, für die Kosten dieser Missionen aufzukommen, musste geklärt werden, ob sich das Budgetrecht der Generalversammlung aus Art. 17 UN-Charta nur auf die „regulären“ oder „verwaltungsmäßigen“ Ausgaben der Organisation bezieht. Der IGH befand, dass alle Ausgaben, die sich im Rahmen der Aufgaben der Vereinten Nationen bewegten, Ausgaben „der Vereinten Nationen“ im Sinne von Art. 17 Abs. 2 UN-Charta seien und bejahte diese Voraussetzung im konkreten Fall des Einsatzes von Friedenstruppen. Auf die Organzuständigkeit der Generalversammlung im Verhältnis zum Sicherheitsrat komme es für die Rechtmäßigkeit der Ausgaben nicht entscheidend an.⁴⁴ Maßgeblich sei allein, dass diese von den Aufgaben der Vereinten Nationen als Organisation umfasst seien. 378

Anders als es der Wortlaut von Art. 17 UN-Charta erwarten lässt, ist die Generalversammlung bei ihrer Haushaltsentscheidung nicht völlig frei. Aus Anlass eines Rechtsstreits über die Folgen eines Zahlungsurteils des UN-Verwaltungsgerichts in dienstrechtlichen Streitigkeiten entschied der durch die Generalversammlung um ein Gutachten zu dieser Frage gebetene IGH, dass die Generalversammlung bei der Haushaltsentscheidung **Zahlungsverpflichtungen beachten müsse, welche eine Folge ihrer früheren Entscheidungen seien.**⁴⁵ 379

⁴¹ Art. 32 ICTY-Statut; SC Res. S/RES/827 v. 25.5.1993, Nr. 5 des operativen Teils.

⁴² SC Res. S/RES/831 v. 27.5.1993, Nr. 4 des operativen Teils.

⁴³ GA Res. A/RES/47/235 v. 14.9.1993, Nr. 3 des operativen Teils und GA Res. A/RES/47/236 v. 14.9.1993, Nr. 2 des operativen Teils.

⁴⁴ ICJ Rep. 1962, S. 151 (167f.) – *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)*.

⁴⁵ ICJ Rep. 1954, S. 47 (59) – *Effect of awards of compensation made by the UN Administrative Tribunal*: „[...] the function of approving the budget does not mean that the General Assembly has an absolute power to approve or disapprove the expenditure proposed to it; for some part of that expenditure arises

b) Haushaltsverfahren

- 380 Das Haushaltsverfahren ist zumeist nicht in den Gründungsdokumenten festgelegt, sondern wird durch interne Rechtsakte geregelt.⁴⁶ Während manche Internationale Organisationen über **jährliche Haushalte** verfügen,⁴⁷ gilt in den Vereinten Nationen seit 1974 ein **Zweijahreshaushalt**.⁴⁸ Dem sind beispielsweise die ILO und die WHO gefolgt.⁴⁹ Die FAO und die UNESCO hatten dies schon zuvor eingeführt.⁵⁰ Der Vorteil des Zweijahresturnus liegt vor allem in der Zeitersparnis der Verwaltung, denn die Vorbereitung des Haushalts ist sehr zeit- und arbeitsaufwändig. Auch wird durch die längere Laufzeit die Planungssicherheit verbessert.
- 381 Die Vorbereitung des Haushalts ist ein hochkomplexer Vorgang, in welchem sich die inhärenten Spannungen zwischen finanzieller und politischer Priorisierung widerspiegeln. Es ist nun einmal unvermeidlich, dass Finanzierungsentscheidungen die politischen Entscheidungen einschränken und umgekehrt politische Entscheidungen die finanziellen Handlungsspielräume beeinflussen. Im Haushaltsverfahren der UN wird diese wechselseitige Abhängigkeit dadurch berücksichtigt, dass der Haushalt in mehreren Stufen vorbereitet wird, zu denen auch eine mittlere Finanzplanung mit einem vierjährigen Zeithorizont gehört. Ursprünglich war diese vierjährige Planungsphase der eigentlichen Haushaltsvorbereitung vollständig vorgeschaltet. Generalsekretär Kofi Annan bezeichnete dieses Verfahren im Jahr 2002 als „äußerst mangelhaft“, „überkomplex, langwierig, unabgestimmt, zeitaufwändig und starr“. Er fügte hinzu, dass insbesondere die mittlere Finanzplanung mit ihrem vierjährigen Zeithorizont „besonders umständlich und unpraktisch“ sei.⁵¹ Dies führte zu einer Reform, mit der die mittlere Finanzplanung rationalisiert und eine Überlappung zwischen der Finanzplanung (für zwei Jahre) und der Vorbereitung des eigentlichen Haushalts eingeführt wurde, welche ihrerseits einen Zeitraum von zwei Jahren abdeckt. Hierzu wurde die mittlere Finanzplanung durch den sog. „Strategischen Rahmen“ ersetzt, der seinerseits aus zwei Teilen besteht, dem Planentwurf (Teil 1) und einer Zusammenstellung der Einzelpläne für die derzeit insgesamt 28 verschiedenen Programme (Teil 2). Der „Strategische Rahmen“ wird als Generalsversammlungsresolution beschlossen⁵² und dann in einer konsolidierten Fassung als Gesamtdokument unter dem Titel „Biennial programme plan and priorities for the period“ veröffentlicht.⁵³ Gleichzeitig wird ein „Budgetentwurf“ („Budget Outline“) für die betreffende Periode beschlossen, in welchem eine erste Schätzung des

out of obligations already incurred by the Organization, and to this extent the General Assembly has no alternative but to honour these engagements.“

⁴⁶ Zu den Vereinten Nationen s. Rules 152–157 der Rules of Procedure of the General Assembly (Fn. 15).

⁴⁷ Zur EU siehe http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/budget_en.pdf; zur IAEA siehe Resolution der Generalkonferenz GC(51)/RES/7 v. 20.9.2007.

⁴⁸ *Woeste/Thomma* in Simma, Art. 17 Rn. 27f.; vgl. als Beispiel GA Res. A/RES/60/247 A-C v. 23.12.2005.

⁴⁹ Z. B. ILO: <http://www.oit.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc88/rep-1a-a.htm#Annex%20II>, zur FAO: <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2005/1000163/index.html>, zur UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001449/144964e.pdf>, zur WHO: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_7-en.pdf.

⁵⁰ *Schermers/Blokker*, § 1101.

⁵¹ UN Doc. A/57/387 v. 9.9.2002, Rn. 157 und 160.

⁵² Vgl. GA Res. A/RES/67/236 v. 24.12.2012 zum Planungszeitraum 2014/15.

⁵³ Vgl. UN Doc. A/67/6/Rev.1 v. 15.2.2013 zum Planungszeitraum 2014/15.

voraussichtlichen Finanzbedarfs enthalten ist.⁵⁴ Ein Jahr danach beschließt die Generalversammlung den eigentlichen Haushalt, das sog. „Programme Budget“ für den betreffenden Zeitraum.⁵⁵ Während der gesamten Planungsphase ist der Programm- und Koordinierungsausschuss (*Committee on Programme and Coordination*, CPC) an den Beratungen beteiligt. Dieser Ausschuss ist das zentrale Unterorgan von ECOSOC und Generalversammlung für die Planung und Koordination aller Aktivitäten der Vereinten Nationen.⁵⁶ Im Hinblick auf Budgetfragen, d. h. bei der Vorbereitung des „Budget Outline“ und später bei der Vorbereitung des eigentlichen Haushalts („Programme Budget“) nimmt der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (*Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions*, ACABQ) seine Beratungsaufgaben wahr. Dieser Ausschuss wurde bereits 1946 gegründet und setzt sich heute aus 16 unabhängigen Experten zusammen.⁵⁷

In den Vereinten Nationen versucht man seit 1986, in verfahrensrechtlicher Hinsicht den 382 Sorgen der Hauptbeitragszahler durch Entscheidungen im Konsens entgegenzukommen, da diese andernfalls wegen der 2/3-Mehrheit nach Art. 17 Abs. 1 UN-Charta und Art. 18 Abs. 2 UN-Charta im Prinzip überstimmt werden können. Ihr Finanzbeitrag wirkt sich – wie bereits angesprochen – nicht auf die Stimmberechtigung aus.⁵⁸ Seit dem Jahr 2006 gab es aber immer wieder Drohungen, von diesem Grundsatz abzurücken und gegebenenfalls mit Mehrheit zu entscheiden.⁵⁹ Hier schlagen sich die wachsenden Spannungen zwischen entwickelten und weniger entwickelten Staaten bei Bestimmung der Prioritäten der UN-Politik im Allgemeinen auch in den Haushaltsverhandlungen nieder, die in den vergangenen Jahren deutlich schwieriger geworden sind.

Im Recht der Europäischen Union ist auch im Haushaltsverfahren die Beteiligung des 383 Parlaments ein wichtiger Unterschied gegenüber anderen internationalen Organisationen. Die Beteiligungsrechte des Parlaments wurden auch im Haushaltsverfahren im Laufe der Jahre kontinuierlich ausgebaut. Inzwischen entscheiden Rat und Parlament gleichberechtigt über die Annahme des Haushalts.⁶⁰ Ganz vergleichbar zur gerade für die Vereinten Nationen beschriebenen Situation hat es sich auch in der EU als notwendig erwiesen, eine mittlere und sogar eine langfristige Finanzplanung einzuführen, um die Entscheidungen über politische Prioritäten und über Finanzzuweisen rechtzeitig aufeinander abzustimmen. Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde dieses Ziel durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission verfolgt, in der eine Übereinkunft über die Haushaltsprioritäten für einen mehrjährigen Zeitraum festgelegt worden war (**System der Finanziellen Vorausschauen**). Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde dieses System der Finanziellen Vorausschauen unter dem Namen „Mehrjähriger Finanzrahmen“ durch

⁵⁴ Vgl. GA Res. A/RES/67/248 v. 24.12.2012: „Programme budget outline for the biennium 2014–2015“.

⁵⁵ Vgl. GA Res. A/RES/68/248 v. 27.12.2013: „Programme budget outline for the biennium 2014–2015“.

⁵⁶ Zu Details des CPC, das bereits seit 1962 existiert, vgl. *Woestel Thomma* in Simma, Art. 17 Rn. 19.

⁵⁷ Zur Geschichte und Entwicklung der Aufgaben dieses Komitees, vgl. *Woestel Thomma* in Simma, Art. 17 Rn. 17.

⁵⁸ Zur Rolle der GA Res. A/RES/41/213 v. 19.12.1986 und späteren Entwicklungen vgl. *Woestel Thomma* in Simma, Art. 17 Rn. 51 ff.

⁵⁹ *Woestel Thomma* in Simma, Art. 17 Rn. 55–59.

⁶⁰ Für weitere Details s. *Waldhoff* in Calliess/Ruffert, Art. 314 Rn. 13.

Art. 312 Abs. 1 AEUV in das Primärrecht übernommen. Genauso wie das frühere System der finanziellen Vorausschau verfolgt der mehrjährige Finanzrahmen das doppelte Ziel, einerseits finanzielle Planungssicherheit zu gewährleisten und andererseits ein Anwachsen des Haushalts zu begrenzen. Deshalb darf der jährliche Haushalt die Grenzen des mehrjährigen Finanzrahmens nicht übersteigen (Art. 312 Abs. 1 AEUV).

5. Rechnungskontrolle

- 384 Angesichts des Umstands, dass es in den meisten internationalen Organisationen keine parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten über die Haushaltsabwicklung gibt, **kommt internen und externen Kontrollmechanismen besondere Bedeutung zu**. Dies gilt umso mehr als verschiedene Organisationen (insbesondere auch die Vereinten Nationen) wegen Verschwendung ihrer Gelder oder gar wegen Korruption in Verfall geraten sind.⁶¹ Im Jahr 1993 wurde das Inspektions- und Ermittlungsbüro der UN (*Office for Inspections and Investigations*, OII) errichtet,⁶² welches 1994 in das Amt für interne Aufsichtsdienste (*Office for Internal Oversight Services*, OIOS) umgewandelt wurde.⁶³ Diese Einrichtung nimmt Aufgaben der Rechnungsprüfung wahr und achtet auf die Einhaltung der einschlägigen Buchhaltungs- und Verwaltungsvorschriften. Im Nachgang zum „Öl-für-Lebensmittel“-Skandal beschloss die UN-Generalversammlung im Jahre 2007 eine umfassende Reform des Beschaffungswesens.⁶⁴ Danach müssen nun sämtliche mit Beschaffungsfragen befasste Bedienstete des Sekretariates jährlich Erklärungen über ihre Vermögensverhältnisse abgeben.
- 385 Bereits anlässlich ihrer ersten Sitzung beschloss die Generalversammlung ein Organ zur Rechnungsprüfung, das Board of Auditors, einzurichten.⁶⁵ Im Jahre 2007 wurde auf Grundlage der Resolution 61/275 ein neuer **Unabhängiger Beratender Ausschuss für Rechnungsprüfung** (*Independent Audit Advisory Committee*, IAAC) eingerichtet, der aus fünf Mitgliedern besteht und in erster Linie die Generalversammlung bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten berät.⁶⁶ Im Unterschied zum OIOS, welches als Teil des Sekretariats dem Generalsekretär untersteht, ist der Unabhängige Beratende Ausschuss für Rechnungsprüfung ein Unterorgan der Generalversammlung. Er arbeitet daher unabhängig vom Sekretariat und auch dem Board of Auditors. Beim IAAC handelt es sich nicht um ein weiteres allgemeines Rechnungsprüfungsorgan. Seine Aufgabe ist es vielmehr, als direkt die Generalversammlung beratendes Organ die anderen Rechnungskontrolleure zu überwachen.⁶⁷

II. Personal

1. Praktisch-politische Bedeutung der Personalauswahl

- 386 Verwaltungsstäbe können aufgrund ihres **weitläufigen Kommunikationsnetzes**, das ihnen in Fragen der internationalen Politik einen deutlichen Informationsvorsprung

⁶¹ Vgl. *New York Times* v. 18.3.1984, verfügbar unter: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9801E0DE1039F93BA25750C0A962948260&sec=health&spon=>.

⁶² UN Doc. ST/SGB/262.

⁶³ GA Res. A/RES/48/218 B v. 23.12.1993.

⁶⁴ GA Res. A/RES/61/246 v. 7.3.2007.

⁶⁵ GA Res. A/RES/74 (I) v. 7.12.1946.

⁶⁶ GA Res. A/RES/61/275 v. 29.6.2007.

⁶⁷ *Woestel Thomma* in Simma, Art. 17 Rn. 25.

gegenüber nationalen Regierungen verschafft, bemerkenswerten Einfluss auf die Politikentwicklungen einer internationalen Organisation ausüben.⁶⁸ Häufig geben die Verwaltungsstäbe selbst umfangreiche Studien zu Politikfeldern in Auftrag, die sie dann in Berichten aufbereiten. Diese Berichte sind oft später die inhaltliche Grundlage für Beschlüsse der Plenarorgane, woraus sich eine nicht unerhebliche Thematisierungsmacht des Personals ergibt. Haben sich die Mitgliedstaaten als Mitglieder einer Internationalen Organisation noch keine klare Meinung zu einem politischen Problem gebildet, so können die Verwaltungsstäbe neben ihrer Thematisierungsmacht, ein Problem überhaupt auf die Agenda eines Beschlussorgans zu bringen, auch mit der Formulierung konkreter Handlungsvorschläge die Initiative ergreifen.⁶⁹ Wichtige Beispiele für die Thematisierungsmacht der UN-Generalsekretäre sind „An Agenda for Peace“⁷⁰ von Generalsekretär Boutros-Ghali und der Reformbericht „In Larger Freedom“⁷¹ von Generalsekretär Kofi Annan, der zugleich auch wichtige Anstöße für eine Reform der Personalpolitik enthält (→ Rn. 396).

2. Statistische Angaben und Kriterien der Personalauswahl

Im UN-System einschließlich aller Sonderorganisationen gibt es insgesamt etwa 387 75 000 Beschäftigte, davon sind ca. 42 900 unmittelbar im Sekretariat der Vereinten Nationen tätig.⁷² Nach Art. 101 Abs. 3 UN-Charta sind für die Auswahl die **Kriterien der Leistungsfähigkeit, fachlichen Eignung und Ehrenhaftigkeit** ausschlaggebend.⁷³ Die Vorgabe einer möglichst breiten geographischen Verteilung ist demgegenüber nur „gebührend zu berücksichtigen“ (Art. 101 Abs. 3 S. 2 UN-Charta). Gleichwohl spielt die geographische (und damit nationale) Verteilung in der Praxis und der politischen Diskussion eine wichtige Rolle.⁷⁴ Für die Verteilungsgerechtigkeit kommt es unter anderem auf die Bevölkerungsgröße des jeweiligen Staats und auf dessen Finanzbeiträge zum UN-Haushalt an. Insgesamt sind mehr als 188 der 193 Mitgliedstaaten im Sekretariat vertreten.

Es leuchtet ein, dass es **zwischen den verschiedenen Auswahlkriterien leicht zu Spannungen kommen kann**. Insbesondere fällt es offenbar schwer, eine geographisch breite Verteilung einzuhalten und gleichzeitig nach der fachlichen Qualifikation auszuwählen. Derzeit stellen die Entwicklungsländer 45 % der Dienstposten des höheren Dienstes, machen aber 78 Prozent der Weltbevölkerung aus. Demgegenüber haben Westeuropa (23 %) und Nordamerika (20 %) einen bezogen auf ihre Bevölkerungsgröße überproportionalen Anteil an den Dienstposten des höheren Dienstes. Die 388

⁶⁸ Rittberger/Zangl, Internationale Organisationen, 2013, S. 105.

⁶⁹ Rittberger/Zangl, Internationale Organisationen, 2013, S. 105; speziell zur EU-Kommission Pollack, European Integration online Papers 3 (1999), No. 6, verfügbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-006a.htm>.

⁷⁰ An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/47/277 v. 17. 6. 1992.

⁷¹ In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 v. 21. 3. 2005.

⁷² Für die Zusammensetzung des Sekretariats s. Composition of the Secretariat: Staff Demographics, UN Doc. A/67/329 v. 28. 8. 2012.

⁷³ Vgl. auch die entsprechende Regelung in Art. VII Nr. 3 de FAO-Verfassung; diese Kriterien wurden auch jüngst wieder von der Generalversammlung für die Besetzung des neuen Rechnungsprüfungsausschusses angewendet, vgl. GA Res. A/RES/61/275, Annex I, Nr. 3 v. 31. 8. 2007.

⁷⁴ Zum Konzept der geographischen Verteilung ausführlich: Goodrich, Geographical Distribution of the Staff of the UN Secretariat, International Organization 16 (1962), 465 ff.

USA stellen mit 2714 Bediensteten im Sekretariat die größte nationale Gruppe. In den ersten Jahren der VN stellten die USA, Kanada und einige westeuropäische Staaten sogar rund 80% des Personals.⁷⁵ Bei solchermaßen offensichtlichen Ungleichgewichten in der geographischen Verteilung riskiert die Organisation, die Akzeptanz unter ihren Mitgliedern zu verlieren.⁷⁶ Aus diesem Grund wird der geographische Proportz oft wichtiger als das Prinzip der Bestenauslese. Dies ist nicht zuletzt deshalb problematisch, weil die Regelung in Art. 101 Abs. 3 UN-Charta deutlich macht, dass Fragen der geographischen Verteilung erst auf einer zweiten Ebene, eben *nach* der fachlichen Eignung, Leistungsfähigkeit und Integrität, als Entscheidungskriterium eine Rolle spielen dürfen.⁷⁷

389 Zur Beseitigung möglicher Ungleichgewichte beschloss die Generalversammlung schon 1947, dass eine Über- oder Unterrepräsentanz eines Staates beim Personal vorliegt, wenn der Anteil am Personal 25% über oder unter den finanziellen Beiträgen dieses Staates liegt.⁷⁸ Diese Formel wurde zunächst 1962 und nochmals 1987 verändert, um neben der Finanzkraft auch die Bevölkerungsgröße eines Landes zu berücksichtigen.⁷⁹ Sie gilt bis heute fort, allerdings hat die Generalversammlung im Jahr 2007 in einer Resolution zum Personalmanagement die **Überprüfung des Auswahlverfahrens** für das Personal gefordert.⁸⁰ Nachdem die Generalversammlung den Generalsekretär dazu aufgefordert hatte, eine Durchführbarkeitsstudie zu erstellen,⁸¹ legte dieser einen Bericht für eine „human resources management reform“ vor.⁸² Die Generalversammlung nahm diesen Bericht in zwei Resolutionen an, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die dort in Aussicht genommenen Reformen nun umgesetzt werden.⁸³

390 Bei der konkreten **Einstellungsentscheidung** handeln die internationalen Organisationen heute autonom. Eine Genehmigung durch die Mitgliedstaaten ist nicht erforderlich. Die historische Praxis des 19. Jahrhunderts bestand hingegen darin, die Verwaltung („bureaux“) der damaligen technischen Organisationen unter die Aufsicht eines Mitgliedstaats zu stellen. Beim Central Office for the International Carriage of Rail bestand diese Praxis, bis diese Organisation im Jahr 1985 insgesamt durch die Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF) ersetzt wurde. Üblicherweise erfolgt die Stellenbesetzung zunächst durch den Versuch, bereits in der Internationalen Organisation tätige Mitarbeiter anzusprechen. Erst danach wird ausgeschrieben.⁸⁴ An diesem Punkt setzen Änderungsvorschläge von Generalsekretär Kofi Annan an, der eine stärkere Berücksichtigung externer Bewerbungen favorisiert, um der Gefahr einer Lähmung durch zu umfangreiche interne Besetzungen vorzubeu-

⁷⁵ *Stöckl* in Simma, Art. 101 Rn. 119 m. w. N.

⁷⁶ Die FAO hat im Jahr 2002 eine umfangreiche Studie zu ihrem internen Verteilungsverfahren veröffentlicht, derzufolge die starke Orientierung des FAO-Verteilungsverfahrens an den finanziellen Beiträgen der Mitgliedstaaten zu erheblichen geographischen Ungleichgewichten führt (vgl. <http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7401e/Y7401e.HTM>).

⁷⁷ Siehe sehr detailliert *Schermers/Blokker*, § 503.

⁷⁸ GA Res. A/RES/153 (II) v. 15. 11. 1947.

⁷⁹ GA Res. A/RES/42/220 A III; Einzelheiten bei *Stöckl* in Simma, Art. 101 Rn. 119.

⁸⁰ GA Res. A/RES/61/244 v. 30. 1. 2007.

⁸¹ GA Res. A/RES/63/250 v. 10. 2. 2009.

⁸² UN Doc. A/65/305 v. 2. 9. 2010.

⁸³ GA Res. A/RES/65/247 v. 17. 3. 2011; GA Res. A/RES/67/255 v. 30. 5. 2013.

⁸⁴ *Schermers/Blokker*, § 495.