

Die Beziehungen der internationalen Organisation ›Vereinte Nationen‹ zu den für sie tätigen Menschen sind verschieden ausgestaltet, je nachdem, welchem Zweck die Tätigkeit dient und aus welchem Personenkreis die Vertragspartner kommen. Im Laufe der Zeit haben sich Vertragstypen entwickelt, die für die verschiedenen Kategorien maßgebend sind. Die Beschreibung der verschiedenen Kategorien und ihrer wichtigsten Merkmale kann allen, die in personalvertragliche Beziehungen zur Organisation der Vereinten Nationen treten wollen oder sich in solchen befinden, helfen, einen Überblick über die Alternativen zu bekommen. Auch für Außenstehende, die sich mit der Weltorganisation beschäftigen, mag es nützlich sein, sich den unterschiedlichen Status der für diese tätigen Bediensteten zu vergegenwärtigen¹. Das Personalvertragsrecht der UN unterliegt keiner nationalen Gesetzgebung. Es gründet sich als internationales Recht ausschließlich auf die Charta der Vereinten Nationen, deren Artikel 101 den Generalsekretär als alleinigen Dienstherrn und Vertragspartner der Personalverträge festlegt. Das Wachstum der Vereinten Nationen hat es notwendig gemacht, dieses Recht zu delegieren. Im Laufe der Zeit haben sich nach den Notwendigkeiten der Aufgabenstellung der Vereinten Nationen verschiedene Vertragsarten herausgebildet. Sie sind geprägt von den Artikeln 97 bis 101 der Charta (Kapitel XV, ›Das Sekretariat‹), den ›Staff Rules‹ und ›Staff Regulations‹² sowie internen Dienstanweisungen, die trotz einer gewissen Flexibilität Bestimmungen enthalten, von denen im Interesse der Gleichbehandlung, finanzieller Grundsätze und systematischer Abgrenzung nicht ohne Anordnung des Generalsekretärs abgewichen werden kann. Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich auf die Vereinten Nationen im engeren Sinne, d.h. auf die Bereiche, für die der UN-Haushalt gilt. Nur soweit ausdrücklich erwähnt, werden auch die Personalvertragsarten behandelt, die bei den Sonderorganisationen oder anderen UN-Einrichtungen, etwa den Spezialorganen, angewandt werden.

Vertragsarten, ihr Zweck und ihre Unterschiede

Im engeren Bereich der Vereinten Nationen gibt es im wesentlichen folgende Personalvertragsarten:

- Internationale Beamte des Sekretariats (100er-Serie der ›Staff Rules‹): professionelle und höhere Posten.
- Allgemeiner Dienst des Sekretariats (100er-Serie der ›Staff Rules‹): entspricht etwa dem mittleren und gehobenen Dienst im deutschen öffentlichen Dienst. Ferner finden sich hier beispielsweise der Dienst im Feld (Field Service) und die Arbeiter (manual workers).
- Experten und Projektpersonal (200er-Serie der ›Staff Rules‹).
- Konferenzpersonal (300er-Serie der ›Staff Rules‹).
- Berater, Konsulten (Dienstvertragspartner) und Kontraktoren (Werkvertragspartner), alle auf der Grundlage von Sonderdienstverträgen (Special Service Agreements, SSA).
- OPAS/OPEX.
- Sonstige (Treuhandfonds, Nicht-rückzahlbare Ausleihe, Beigeordnete Sachverständige, Nachgeordnete Beamte).

Welcher Vertragsart der einzelne Bedienstete zuzuordnen ist, ergibt sich in erster Linie aus dem Zweck seiner Tätigkeit — seiner Funktion also —, der einzunehmenden Position und sonstigen Kriterien, die zur Abgrenzung der Vertragsarten aufgestellt sind. Die Finanzierungsquelle, d. h. der Haushalt oder ein Fonds, ob zweckgerichtet oder allgemein, kann zwar Anhaltspunkte für die Wahl der Vertragsart geben, ist aber in den meisten Fällen nicht maßgeblich für diese Wahl. Personalpolitische und organisationsbedingte Prinzipien sind ausschlaggebend. Wie in vielen nationalen Regelungen befinden sich die unmittelbar als international Bedienstete langfristige oder dauernd im Dienste der Vereinten Nationen stehenden Personen in einer Art Beamtenverhältnis³, das es ermöglicht, die Vereinten Nationen zu repräsentieren, den Generalsekretär rechtsgültig zu vertreten und gegenüber Mitgliedstaaten gewisse Privilegien innezuhaben. Innerhalb des Sekretariats gibt es auf Grund des Rangsystems und des internen Dienstrechts (mit Disziplinargewalt der Vereinten

Nationen gegenüber ihren internationalen Beamten) ein besonderes Gewaltverhältnis. Deshalb sollen hier zum besseren Verständnis die im besonderen Gewaltverhältnis stehenden Bediensteten, die zu den Sekretariatsdiensten gehören, als internationale Beamte bezeichnet werden und damit deutlich in Gegensatz gestellt werden zu den Vertragspartnern (zum Beispiel auf Grund eines Sonderdienstvertrags), auf die das internationale Dienstrecht nicht anzuwenden ist. Für sie gelten die ›Regulations‹ und ›Rules‹ nicht.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen betreffen:

- Dauer des Vertrages;
- Anwendbarkeit des ›Staff Rules‹, einschließlich des Disziplinarrechts;
- Netto- oder Bruttovergütung;
- Teilnahme an den Versicherungen und am Pensionsfonds.

Einige dieser Kriterien sind nicht für sich allein maßgebend, sondern lassen Überschneidungen zu. So können zum Beispiel kurzfristig zwischen zwei und sechs Monaten Beschäftigte als Beamte (staff members) eingestellt werden oder auch einen Sonderdienstvertrag (SSA) erhalten und damit nicht den ›Staff Rules‹ und ›Regulations‹ unterliegen. Der Unterschied läßt sich cum grano salis mit dem zwischen Beamten und Angestellten im deutschen öffentlichen Dienst vergleichen.

Dem Zweck des Sekretariatsdienstes entsprechend sollen Bedienstete, die für länger als sechs Monate eingesetzt werden, im Rahmen eines Beamtenverhältnisses tätig sein. Dieses dient nicht nur der besseren sozialen Absicherung des Bediensteten selbst, sondern gewährleistet auch die vollstündigere Einbindung in die Pflichten und Rechte eines internationalen Beamten. Damit soll erreicht werden, daß das Sekretariat als ein in Art.7 der Charta ausdrücklich genanntes Hauptorgan der Vereinten Nationen mit Beamten besetzt ist, für die Unabhängigkeit von nationalen Weisungen gemäß Art.100 der Charta gewährleistet wird. Art.101 Abs.2 schreibt für den Stab der Organe der Vereinten Nationen die Besetzung mit Personal vor, das »ständig«, d.h. unbefristet tätig ist. Damit soll sowohl die Kontinuität der Dienstleistungen sowie die Unabhängigkeit der Beamten sichergestellt werden. Da mehrere Mitgliedstaaten auf nur befristeter Entsendung ihrer Staatsangehörigen bestehen, läßt sich die in der Charta verbrieftete Idee nicht im vollen Maße in die Wirklichkeit umsetzen.

Sekretariatsbeamte

Kern der Bediensteten der Vereinten Nationen sind diejenigen, die das Sekretariat ausmachen. Für sie bestimmt die Charta, daß die Generalversammlung »Regelungen« für ihre Einstellung erläßt (Art.101 Abs.1), daß sie nach bestimmten Grundsätzen (Eignung, geographische Verteilung) ausgesucht werden sollen (Art.101 Abs.3) und daß der Generalsekretär sie einstellt.

Eine eingehendere Darstellung der für sie maßgeblichen Bestimmungen wie Besoldung, Ernennung, Beförderung, Urlaub usw. findet sich bei Schwörbel⁴. Der wichtigste Unterschied innerhalb des Sekretariats besteht seit 1951 zwischen den Hauptgruppen ›professionelle und höhere Posten‹ (professional and higher categories) und ›allgemeinem Dienst‹ (General Service). Außerdem gibt es für den Felddienst und die Arbeiter Lohntabellen, die in der 100er-Serie der ›Staff Rules‹ festgelegt werden.

Angehörige des professionellen Dienstes sollen für fachliche Programme, in der allgemeinen Verwaltung, im Sprachendienst und in leitenden Funktionen (managerial activities) eingesetzt werden. Für sie wird als Vorbildung in aller Regel Universitätsabschluß oder eine gleichwertige fachberufliche Erfahrung verlangt. Die Rekrutierung erfolgt weltweit auf Grund öffentlicher Ausschreibung der Stellen. Sie unterliegt mit Ausnahme des Sprachdienstes und einiger bestimmter Kategorien der geographischen Verteilung, d.h. jeder Nationalität steht nach einem Schlüssel (berechnet unter Berücksichtigung des Bruttosozialprodukts, der Bevölkerungszahl

und einer Grundquote) eine Sollstellenzahl zu. Liegt ein Mitgliedsland unter der Mindestgrenze des Sollstellenrahmens, sollen gleichqualifizierte Bewerber dieses Landes solchen von höher repräsentierten Mitgliedsländern vorgezogen werden.

Die Angehörigen des allgemeinen Dienstes (Sachbearbeiter, Büro- und Schreibkräfte, Sicherheitsdienst, Fahrer etc.) werden in erster Linie lokal als sogenannte Ortskräfte eingestellt und nach örtlichen Tarifen besoldet; das Kriterium der geographischen Verteilung gilt hier nicht. Bemerkenswert sei, daß im allgemeinen Dienst gelegentlich Bedienstete mit Universitätsabschluß eingestellt werden, obwohl man bestrebt ist, derartige Überqualifizierungen zu vermeiden. Sind örtlich keine geeigneten Kräfte verfügbar (etwa mit den nötigen Sprachkenntnissen), kann für den allgemeinen Dienst auch international rekrutiert werden. Der Felddienst ist demgegenüber ein internationaler Dienst, der zur Friedenssicherung und dem allgemeinen Dienst bei einigen Außenposten von UNDP und anderen UN-Einrichtungen dient.

Die Aufteilung des Sekretariatsdienstes in zwei (oder mehr) Gruppen ist oft kritisiert worden. Die Vertreter der Bediensteten verlangen seit geraumer Zeit ein einheitliches Dienstrecht. Mit einer grundlegenden Reform ist vor allem wegen der hohen damit verbundenen Kosten in naher Zukunft kaum zu rechnen.

Die Bestimmungen für die Sekretariatsbeamten finden sich in den »Staff Rules« der 100er-Serie. Das derzeitige System sieht verschiedene Ränge vor, für die eine unterschiedliche Besoldung gilt. Sie dienen der organisatorischen Über- und Unterordnung als Grundlage einer Linienfunktion. Die Ränge für Stabsfunktionen sind der Bedeutung vergleichbarer Ränge im Linienbereich angeglichen. Im höheren Dienst sind fünf professionelle Ränge (P-1 bis P-5) und vier höhere Posten (D-1 und D-2: Direktoren, Beigeordneter Generalsekretär (ASG) und Untergeneralsekretär (USG)) vorhanden. Im allgemeinen Dienst und im Sicherheitsdienst gibt es fünf Ränge (G-Grades und S-Grades), im Felddienst sieben Ränge (FS-Grades), Arbeiter haben sieben Ränge (M-Grades), Fremdenführer zwei Ränge (V-Grades). Mit Ausnahme der USG- und ASG-Ränge enthält jeder Rang mehrere Besoldungsstufen, in denen der jeweilige Bedienstete in bestimmten Zeitabschnitten (in der Regel jährlich) automatisch um eine Stufe aufsteigt, vergleichbar den aufsteigenden Gehältern im deutschen Beamtenbesoldungsrecht.

Die Zweiteilung des Dienstes führt zu dem besonderen Problem des Wechsels vom allgemeinen zum professionellen Dienst, vergleichbar den Aufstiegsbeamten im deutschen Dienst. Die Gene-

ralversammlung hat bestimmt, daß alljährlich nur ein bestimmter Prozentsatz der Neueinstellungen für den professionellen Dienst aus dem allgemeinen Dienst rekrutiert werden darf und daß dies auf der Grundlage von Auswahlprüfungen zu geschehen hat.

Die Einstellung von Außenstehenden wird auf Grund von Stellenausschreibungen in allen Rängen vorgenommen, d. h. es wird nicht nur für die Eingangsstufe rekrutiert. Obwohl Bewerbern aus dem Sekretariat der Vorrang gegenüber Außenstehenden gegeben werden soll, um bessere Aufstiegsmöglichkeiten zu gewährleisten, wird der überwiegende Teil der höheren Stellen von außen eingestellt. Mehrere Mitgliedstaaten lehnen es ab, ihre Staatsangehörigen für unbefristete Verträge zur Verfügung zu stellen. Die hierdurch bedingte Fluktuation führt zu verstärkter Einstellung von Außenstehenden für höhere Ränge.

Die Gehälter der UN-Beamten sind nach dem »Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen« in den meisten Ländern von nationalen Steuern befreit. Sie unterliegen dem »Staff Assessment«, einer Art progressiver UN-Steuer, die verschiedene Tarife für Ledige und Verheiratete vorsieht, sonst aber weder Freibeträge kennt noch Abzüge für Werbungskosten, Sonderausgaben oder Sonstiges zuläßt.

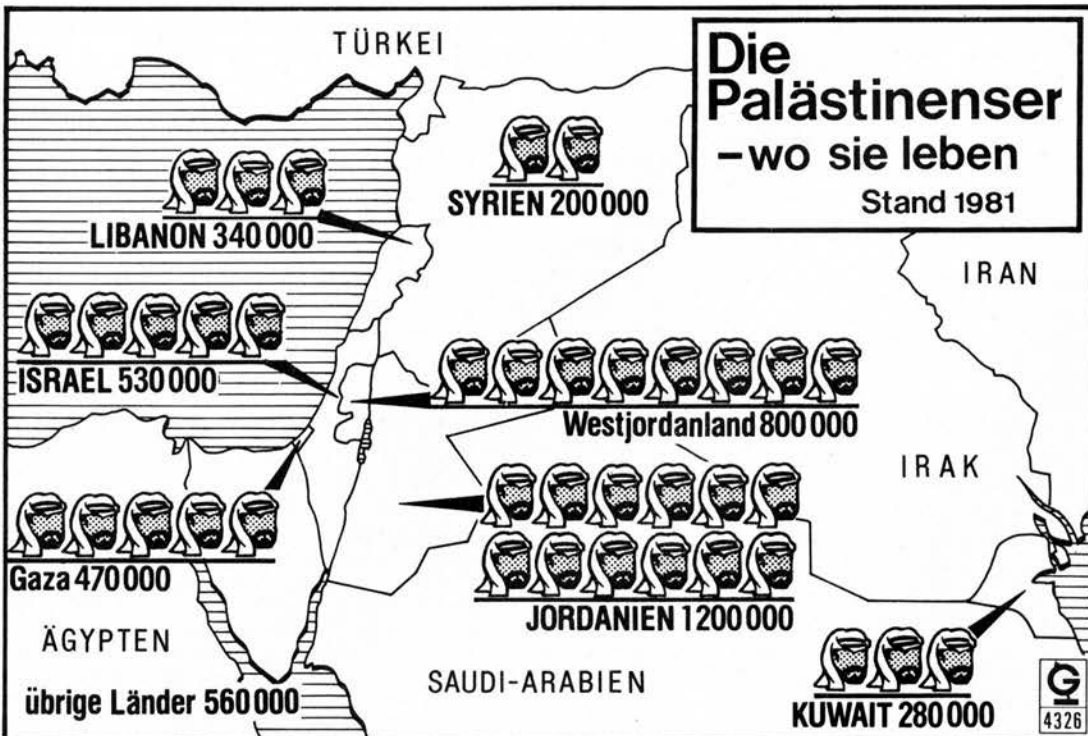
Den Beamten sind Nebentätigkeiten nur ausnahmsweise und nur nach Genehmigung gestattet. Sie dürfen von Regierungen außer Kriegsauszeichnungen weder Auszeichnungen noch Vergütungen oder Geschenke entgegennehmen, von anderer Seite nur mit ausdrücklicher Genehmigung. Dem Bezug zur Heimat und der kulturellen Repräsentation im Rahmen der internationalen Zusammensetzung des Sekretariats dient der Heimaturlaub, der jeweils nach zweijähriger Dienstzeit (in Härteposten nach kürzerer Zeit) durch Übernahme der Reisekosten für den Beamten und seine Familie gewährt wird. Den Ortskräften wird kein Heimaturlaub gewährt, auch wenn sie Ausländer sind.

Für den UN-Sekretariatsbeamten bestehen drei Kategorien hinsichtlich der Dauer des Dienstverhältnisses:

- Einstellung auf Probe (probationary appointment);
- Einstellung auf Zeit (fixed term appointment);
- Dauerbestellung (permanent appointment).

Während einer Probezeit ist eine Beförderung ausgeschlossen. Für die beiden anderen Kategorien gibt es Mindestfristen, die bis zu einer Beförderung abgewartet werden müssen. Ein Anspruch auf Beförderung besteht nicht. Beamte, die sich in ihren Rechten beeinträchtigt fühlen, können Rechtsmittel einlegen; über die Beschwerden wird von UN-internen Gremien und in letzter Instanz vom Internationalen Gerichtshof im Haag entschieden.

Nach fünfjähriger Dienstzeit erwirbt der UN-Beamte einen Anspruch auf Ruhegehalt gegen den UN-Pensionsfonds, der durch



Die israelische Invasion des Libanon und das Vorgehen Israels gegen die dortigen Palästinenser haben erneut verdeutlicht, daß der Nahost-Konflikt nicht »nur« den zwischenstaatlichen Konflikt eines Staates mit seinen Nachbarn darstellt, sondern daß hier zwei historisch begründete, auf das gleiche Territorium gerichtete Ansprüche aufeinanderstoßen. 1948 waren fast eine Million Araber aus den im Teilungsplan der Vereinten Nationen für den jüdischen Staat vorgesehenen sowie den im Zuge der Kriegshandlungen von Israel eroberten weiteren Gebieten geflohen oder vertrieben worden. Nach Angaben des Palästinensischen Nationalfonds in Beirut gibt es heute fast vier-einhalb Millionen Palästinenser; dazu zählen alle im ehemaligen Mandatsgebiet geborenen Araber und deren Nachkommen. Zwei Drittel von ihnen leben in Jordanien, Israel und den von Israel besetzten Gebieten.

Beiträge der Beamten und der Organisation gespeist wird und dessen Leistungen nach der Dauer der UN-Tätigkeit und der Höhe der Bezüge der Beamten gestaffelt sind.

Ähnlich wie Beamte des Sekretariats werden für kurzfristige Dienste, insbesondere für Konferenzzwecke, Beamte eingestellt, für die hierauf zugeschnittene Regeln gelten (300er-Serie der »Staff Rules«). Diese Dienstart wird insbesondere für die vielfältigen Konferenzen angewandt, die im UN-Konferenzzentrum Genf stattfinden, während die Generalversammlung und sonstige in New York stattfindende Sitzungen zum überwiegenden Teil von dem permanenten Konferenzpersonal bedient werden, das unter den »Staff Rules« der 100er-Serie eingestellt wird.

Eine Kategorie besonderer Art bilden die Nachgeordneten Beamten (Junior Professional Officers, JPO), die im operativen Bereich bei einigen Spezialorganen (z. B. UNDP und UNIDO), deren Sekretariate keiner geographischen Verteilung unterliegen, eingesetzt werden.

Die JPO sind jüngere Generalisten oder Fachkräfte, denen durch den Dienst bei einer UN-Organisation im entwicklungspolitischen Aufgabenfeld Gelegenheit gegeben werden soll, berufliche Erfahrungen zu sammeln und ggf. bei Bedarf und Eignung in den UN-Dienst übernommen zu werden. Die Mittel für die JPO werden von den sie bereitstellenden Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Einige Geberländer (bedauerlicherweise nicht die Bundesrepublik Deutschland) gewähren Mittel auch für JPO-Stellen, die mit Bewerbern aus Entwicklungsländern besetzt werden. Die Tätigkeit eines JPO soll je nach der mit dem Geberland getroffenen Vereinbarung zwei bis drei Jahre nicht überschreiten. Obwohl die JPO Sekretariatsdienst versehen und nicht Berater sind, werden sie unter der 200er-Serie der »Staff Rules« eingestellt.

Projektpersonal (Experten)

Von den Sekretariatsbeamten in wesentlichen Punkten zu unterscheiden sind die für Projekte der Vereinten Nationen eingestellten Bediensteten, die sich ebenfalls in einem besonderen Gewaltverhältnis befinden, vom Generalsekretär ernannt werden und als internationale Bedienstete Privilegien gegenüber UN-Mitgliedstaaten nach dem »Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen« gemäß Resolution 76(I) der Generalversammlung vom 7. Dezember 1946 haben. Für sie gilt die 200er-Serie der »Staff Rules«.

Der maßgebliche Unterschied zu den Sekretariatsbeamten besteht in der Funktion dieser Bediensteten. Sie sind nicht zur Vertretung der Organe der UN berechtigt und haben keine Weisungsfunktion in der Sekretariatshierarchie. Sie haben als Fachkräfte ausschließlich eine beratende Funktion. Da sie nicht der für den Sekretariatsdienst vorgeschriebenen geographischen Verteilung unterliegen, wird streng darauf geachtet, daß sie nicht für Sekretariatsaufgaben eingesetzt werden. Als Bedienstete der Vereinten Nationen sind sie ebenfalls keinen Weisungen von nationalen Regierungen unterworfen und stehen nicht in deren Diensten. Sie beraten Regierungen, Behörden, Projekte und andere Institutionen als Angehörige der Vereinten Nationen im Auftrage des Generalsekretärs. Dem Projektgedanken entsprechend sind sie niemals auf Dauer, sondern stets nur befristet eingestellt. Probeeinstellungen gibt es nicht. Ihre Rechte sind der Dauer ihrer Tätigkeit entsprechend verschieden ausgestaltet. Bei Verträgen mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr wird der Bedienstete behandelt, als wäre er alleinstehend, d.h. er erhält keine Reisekosten für seine Familie und vom Bruttogehalt wird rechnerisch das höhere »Staff Assessment« (UN-Steuer) für Alleinstehende abgezogen; mit anderen Worten: das Nettogehalt ist geringer.

Für das Projektpersonal ist keine Rangordnung vorgesehen. Die Einstufung in verschiedene Besoldungsebenen und -stufen dient nur verwaltungsmäßigen Zwecken wie z. B. der Bemessung von Nebenleistungen und der jährlichen Gehaltserhöhung. Das Angebot wird in dem Nettogehalt und nicht in einem Rang ausgedrückt. Außer dem jährlichen Anstieg um eine Stufe (ab L6 Stufe IV: zweijährlich) gibt es keine Beförderung zur nächsten Ebene (level). Möglich ist nur eine Neueinstufung (reclassification), wenn sich Aufgaben und Verantwortungsbereich wesent-

lich verändern, so daß es sich praktisch um einen anderen als den ursprünglich angebotenen Posten handelt.

Im Gegensatz zum Sekretariatspersonal gibt es nur sieben Ebenen (L-1 bis L-7). Die Bezüge entsprechen den Rängen P-1 bis P-5, L-6 entspricht D-1 und L-7 entspricht D-2. ASG- und USG-Ebenen gibt es nicht. Die Titel für das Projektpersonal ergeben sich aus der Aufgabenbeschreibung (job description). Projektleiter heißen in der Regel »Technische Hauptberater« (Chief Technical Adviser) oder »Koordinator«. Das übrige Personal wird zumeist als »Experte«, »Berater« oder für kurzfristige Aufgaben (bis zu sechs Monaten) als »Konsulent« (Consultant) bezeichnet.

Ein auch im nationalen System bekanntes Problem tritt auf, wenn die befristet eingestellten Experten nach Beendigung ihrer Tätigkeit keine berufliche Verwendung finden. Insbesondere nach langjährigem Einsatz kann dies eine unbillige Härte darstellen. Zwar werden in diesen Fällen zumeist besondere Anstrengungen unternommen, um für den Experten eine neue Position zu finden, oft jedoch ohne Erfolg. Es ist deshalb grundsätzlich ratsam, die Expertentätigkeit nicht als Karriere aufzufassen, sondern nach Möglichkeit von einer Rückfallposition aus vorzusehen, beispielsweise auf der Grundlage einer Beurlaubung oder im Rahmen eines Beratungsunternehmens.

Eine besondere Gruppe des Projektpersonals stellen die Technischen Berater, die Interregionalen Berater und die Regionalen Berater dar. Sie dienen dazu, am Sitz der UN-Einrichtung oder regionalen Kommission der Vereinten Nationen zu beraten (Technische Berater) oder Regierungen zur Seite zu stehen (Interregionale oder Regionale Berater). Für diese Berater gelten gemäß Regel 200.1 (a) (i) der »Staff Rules« einige Bestimmungen der Regeln für Sekretariatsbeamte (wie z.B. Umzugskostenerstattung).

Für Projektpersonal gilt nicht die Altersgrenze von 60 Jahren wie für Sekretariatsbeamte. Vielmehr wird bis zum 70. Lebensjahr eingestellt, um sich der Erfahrung pensionierter Fachkräfte bedienen zu können.

Der Zweck der Projektstätigkeit ergibt sich aus der operativen Aufgabenstellung der UN. Sie besteht in den meisten Fällen der technischen Zusammenarbeit in der Übertragung von Wissen und Erfahrung, von »Know how«; daraus ergibt sich der befristete Charakter des Experteneinsatzes und das Fehlen einer Karriere für Projektpersonal. Im Prinzip wird erwartet, daß ein Experte nach Vermittlung seines Wissens und seiner Erfahrung an den Partner im Entwicklungsprojekt wieder in seinem Fachbereich zu Hause tätig ist und Anschluß an den letzten Stand fachlicher Tätigkeit findet und neue Erfahrungen sammelt. Diese Überlegung läßt sich vielfach, z.B. bei reiner Lehrtätigkeit in Ausbildungsprojekten, nicht uneingeschränkt verwirklichen. Sie muß aber als maßgebliches Prinzip hinsichtlich der Beschäftigung von Projektpersonal angesehen werden.

Die Entscheidung über die Auswahl von Projektpersonal muß in Übereinstimmung mit der Regierung des Landes getroffen werden, dem das Projekt dient. Dementsprechend spielt sich die Auswahl von Experten und Konsulenten in aller Regel wie folgt ab:

Nachdem ein Projekt im Rahmen des UNDP-Landesprogramms beschlossen und ein Projektvertrag in Aussicht genommen oder abgeschlossen ist, werden auf Grundlage der Stellenbeschreibungen der Experten-/Konsulenten-Posten Bewerber gesucht. Hierfür wird zunächst die Computer-Bewerberliste (Roster) zu Rate gezogen, in der generell geeignete Bewerber gespeichert sind (Bewerber und Beratungsunternehmen tun gut daran, sich oder ihre verfügbaren Experten zur Aufnahme in diese Liste anzumelden). Finden sich dort nicht genügend geeignete Bewerber, wird die Stellenbeschreibung weltweit an die nationalen Rekrutierungsdienste — in der Bundesrepublik Deutschland an das Büro für Führungskräfte zu Internationalen Organisationen (BFIO) in Frankfurt am Main — und an die örtlichen UNDP-Vertreter geschickt. Bewerbungsunterlagen werden von der zuständigen Fachabteilung durch deren Technischen Berater überprüft. Geeignete Bewerber, die ihr Interesse bekundet haben und verfügbar sind, werden nach Referenzüberprüfung und persönlichem Interview der Regierung des Landes, in dem das Projekt gelegen ist, vorgeschlagen. Nach Möglichkeit soll der Auswahlvorschlag mehrere Bewerber (etwa vier bis fünf) umfassen, die aus verschiedenen Weltregionen kommen sollen. Dem Prinzip der internationalen technischen Zusammenar-

beit entsprechend können Staatsangehörige nicht in ihrem Heimatland eingesetzt werden — mit Ausnahme von regionalen und globalen Projekten. Dem steht nicht entgegen, daß der Einsatz von Ortskräften gefördert wird; sind solche verfügbar, wird das Projektdokument entsprechend keine internationalen Experten vorzusehen haben.

Die Vereinten Nationen machen dem Bewerber ein Angebot, der von der betreffenden Regierung ausgesucht worden ist. Im Durchschnitt wird für diese Prozedur ein Zeitraum von vier Monaten benötigt. Werden genügend Kandidaten vom »Roster« gefunden und erübrigt sich eine Versendung der Stellenbeschreibung oder schlägt das Projektland geeignete Kandidaten selbst vor, kann der Zeitablauf verkürzt werden; handelt es sich um ungewöhnliche Qualifikationsanforderungen oder den Einsatz an Härtefällen, die von vielen Bewerbern abgelehnt werden, kann sich ein längerer Zeitraum für das Einstellungsverfahren ergeben.

Eine besondere, aus der Finanzierung des Postens sich ergebende Variante stellen die Treuhandfonds-Sachverständigen (funds in trust experts) dar. Hierbei handelt es sich um Experten, für deren Einsatz ein Geberland (zumeist das Land der Staatsangehörigkeit des Experten) den Vereinten Nationen die Kosten für den Experten erstattet. Ein anderer Weg, den Vereinten Nationen Personal für Projektzwecke zur Verfügung zu stellen, besteht darin, daß der Experte auf der Grundlage einer »Nicht-rückzahlbaren Ausleihe« (non-reimbursable loan) kostenlos gestellt wird.

Eine weitere Kategorie, den bereits erwähnten Nachgeordneten Beamten (JPO) ähnlich, bilden die Beigeordneten Sachverständigen (associate experts). Hierbei handelt es sich um junge Experten (bis zum Alter von 30 Jahren), für deren Einsatz ein Geberland die finanziellen Mittel bereitstellt und die von den UN im Rahmen der 200er-Serie als Projektpersonal eingestellt werden. Auf diese Weise erhalten Entwicklungsländer Experten, die ihnen nicht auf die knappen UN-Hilfsmittel angerechnet werden. Zugleich wird den jungen Experten Gelegenheit gegeben, Erfahrungen in dem Einsatz in Entwicklungsprojekten zu erwerben. Einige Geberländer wie die Niederlande, Dänemark und Schweden gewähren Mittel auch für den Einsatz von Beigeordneten Sachverständigen aus Entwicklungsländern.

Den Beigeordneten Sachverständigen ähnlich, allerdings mit Kosten für das Entwicklungsland verbunden, sind die nicht als Vollexperten bezahlten Freiwilligen des »United Nations Volunteer Service« in Genf, wenngleich sie zumeist noch keine Expertenqualifikation haben. Auf sie soll hier nicht näher eingegangen werden; Ansprechpartner für Bewerber aus der Bundesrepublik Deutschland ist der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) in Berlin (West).

Sonderdienstverträge

Konsulenten, Dozenten, Verfasser von Monographien oder Studien sowie sonstige Kurzzeitberater und Aushilfskräfte können sowohl für den Sekretariatsdienst wie für Projektzwecke auf Grund eines Sonderdienstvertrages (SSA) angestellt werden. Dieser flexible Vertragstyp dient vor allem dazu, kurzfristige Einsätze zu ermöglichen, aber auch, um anderen Besonderheiten, z. B. dem Einsatz in mehreren unregelmäßigen Zeitabständen, Rechnung zu tragen. In keinem Fall soll ein Sonderdienstvertrag im Verlaufe eines Jahres für länger als sechs Monate vorgesehen werden. Auch seine Verlängerung um bis zu drei Monate soll auf unvorhersehbare Ausnahmen beschränkt bleiben.

Der wesentliche Unterschied zu allem vorstehend beschriebenen Sekretariats- und Projektpersonal besteht darin, daß die auf der Grundlage eines Sonderdienstvertrages Tätigen nicht UN-Beamte sind oder werden, sondern — vergleichbar den Angestellten im deutschen System — in einem Vertragsverhältnis zu den UN stehen, dessen Bedingungen im Vertrag selbst enthalten sind. Die »Staff Regulations« und »Rules« sind nicht anwendbar. Die Angestellten erhalten eine Bruttovergütung, die im Rahmen der nationalen Vorschriften der Besteuerung in ihrem Heimatland unterliegt; sie sind weder Teilnehmer am UN-Pensionsfonds noch sonst von den UN-Kranken- und Lebensversicherungsleistungen erfaßt. Nur bei Dienstunfällen sind gewisse Leistungspflichten vorgesehen. Als für die UN tätige Vertragspart-

ner genießen die Angestellten nach dem Übereinkommen über Vorrechte und Immunitäten den Schutz eines Experten auf Mission analog den UN-Beamten, erhalten jedoch keinen UN-Paß, sondern nur eine Bescheinigung. Auch sind sie nicht von nationalen Steuern befreit.

Diese Vertragsart wird in der Regel mit einer Pauschalvergütung abgegolten, die neben dem Spesen-Tagessatz und den Reisekosten gewährt wird. Möglich ist es aber auch, die Vergütung pro Zeiteinheit (monatlich, wöchentlich, kalender- oder arbeits-tätlich) vorzusehen. Wenn der Zeitraum des Einsatzes, die Verfügbarkeit des Konsulenten oder das Ausmaß seines Arbeitseinsatzes im Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht feststehen, kann der Sonderdienstvertrag auch auf der Grundlage »wenn tatsächlich eingestellt« (when actually employed) mit einer Vergütung pro Tag oder sonstiger Zeiteinheit abgeschlossen werden. In diesem Fall wird die Stelle benannt, die anordnet und bescheinigt, wann der Berater eingesetzt werden soll bzw. wurde.

Ein Sonderdienstvertrag kann auch für die Erstellung einer Arbeit oder eines Produktes (z. B. einer Monographie) benutzt werden, ohne daß Zeit in einem UN-Projekt oder -Büro aufgewendet werden muß. In diesem Fall handelt es sich um eine Art Werkvertrag. Oft wird der Vertragspartner in diesen Fällen als »contractor« bezeichnet — im Gegensatz zum »subcontractor«, der die Dienste anderer bereitstellt.

Für örtlich vorhandene Kräfte können die UNDP-Ländervertreter sogenannte Dienstverträge (im Gegensatz zu Sonderdienstverträgen) abschließen, die ein Entgelt in Landeswährung vorsehen, das sich nach den ortsüblichen Gehaltssätzen richtet. Dieser Vertragsart kommt im Rahmen der neuen Dimension der Zusammenarbeit, d. h. verstärkter leitender Teilnahme von örtlichen Kräften, zunehmende Bedeutung zu.

OPAS/OPEX⁵

Eine Vertragsart besonderer Prägung gilt für das sogenannte operative Exekutiv- oder Administrativ-Personal (OPAS, gelegentlich auch OPEX genannt). Hierbei handelt es sich um Personal, das von den UN für den Dienst als Beamte der Regierung eines Entwicklungslandes oder nachgeordneten Institutionen ausgesucht und vermittelt wird. OPAS-Experten erhalten Gehalt von der Regierung oder von der Institution, deren Weisungen sie unterliegen, während UN-Experten nur Berater sind und den Weisungen des UN-Generalsekretärs unterstehen. OPAS-Experten können nicht UN-Beamte sein, da es mit dem Status eines UN-Beamten unvereinbar ist, Weisungen einer Regierung entgegenzunehmen. Die Vereinten Nationen schließen deshalb einen Zusatzvertrag mit dem Experten ab, der ihm die Differenz zu dem Gehalt, das er von der Regierung erhält, und der Vergütung eines entsprechenden UN-Experten nebst allen Nebenleistungen (wie Reisekosten, Kinderzulage, Erziehungsbeihilfe etc., nicht jedoch die Teilnahme am Pensionsfonds) gewährt.

Maßstäbe für die Höhe der Vergütung

Es soll an dieser Stelle nicht näher auf die vielfältigen Überlegungen und Schwierigkeiten eingegangen werden, die sich aus der weltweiten Herkunft des Personals für den internationalen Dienst ergeben⁶. Für den allgemeinen Dienst (Ortskräfte) werden die Gehälter nach den besten am Ort für entsprechende Berufsgruppen (etwa Sekretärinnen) generell gezahlten Gehältern berechnet. Über die Ermittlungsmethoden gibt es viele Auseinandersetzungen. Es hat Orte gegeben (z. B. Genf), wo zeitweilig der gehobene Dienst höhere Gehälter als der professionelle Dienst erhielt⁷.

Die Zuordnung zu den verschiedenen Dienststrängen beruht auf der Stellenbewertung (job classification) und gewissen Grundsätzen, nach denen die Qualifikation des Bewerbers (wie abgelegte Examen und Vordienstzeiten) beurteilt wird. Etwas flexibler ist die Einstufung von Projektpersonal, da die Gehaltsskala für Projektpersonal nicht als Rangmaßstab bestimmt ist. Die Vereinten Nationen — anders als einige Sonderorganisationen

(z. B. ILO) — bewerten nicht den Expertenposten, sondern suchen die am besten geeigneten Fachleute zu finden. Bei knapper Marktlage kann das zu höheren Gehaltsangeboten für bestimmte Fachgruppen oder auch für bestimmte Posten führen, wenn sich hierfür nicht genügend Interessenten finden. Noch weitergehende Flexibilität findet sich bei den Sonderdienstverträgen (SSA). Oft werden hier die Vergütungen an die Gehaltsstruktur für UN-Beamte angelehnt, vor allem, wenn frühere UN-Beamte unter einem SSA verwendet werden. Die zumeist begrenzten Projektmittel und das Bestreben nach gleicher Behandlung machen es den Vereinten Nationen oft unmöglich, die Spitzgehälter zu zahlen, die »berühmte« Sachverständige verlangen. Gelegentlich finden sich aber solche Sachverständigen bereit, zu den für die Organisation tragbaren Vergütungssätzen tätig zu werden, wenn sie aus idealistischen Motiven der Besonderheit der internationalen Aufgabe Rechnung zu tragen bereit sind.

Vereinheitlichung des Systems

Im Vorstehenden sind die wichtigsten Typen von personalvertraglichen Beziehungen im Bereich der Vereinten Nationen beschrieben. Sie gelten nicht notwendig in gleicher Weise für andere UN-Organisationen bzw. Sonderorganisationen, die nicht dem Generalsekretär unterstehen, nicht von der Generalversammlung abgedeckt sind und für die der UN-Haushalt nicht gilt, obwohl sie dem sogenannten Gemeinsamen System (Common System) des Dienstrechts angehören mögen. Organisationen außerhalb des Gemeinsamen Systems (wie z. B. Weltbank und IFC) weisen noch weitergehende Abweichungen auf. So gibt es zum Beispiel bei mehreren Sonderorganisationen keine Sonderbestimmungen für Projektpersonal (200er-Serie), werden Expertenposten mit einer bestimmten Vergütungsgruppe ausgeschrieben und so weiter. Auf die für die jeweiligen Organisationen geltenden Besonderheiten soll hier nicht näher eingegangen werden, sondern lediglich auf die besondere Bedeutung hingewiesen werden, die den Arbeiten der UN-Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission, ICSC) zur Vereinheitlichung zukommt. Im letzten Jahr hat die Gemeinsame Inspektionsgruppe Möglichkeiten der Personalpolitik dargestellt⁸. Dabei wird vor allem der Unterschied eines Systems mit Karrierebeamten im Verhältnis zu

einem System mit sowohl Karrierebeamten als auch Beamten auf Zeit untersucht, wobei Zeitbeamte vor allem für die Erledigung von Fachaufgaben vorgesehen würden. Das Sekretariat der ICSC hat in Erfüllung eines Auftrags der Generalversammlung⁹ die verschiedenen Vertragsarten im einzelnen dargestellt, dabei aber weniger auf den geltenden Typen aufgebaut als vielmehr Vorschläge für ein in sich geschlossenes System gemacht. Über Einzelheiten dürfte in Kürze die 37. Generalversammlung beraten. Da es viele einander widersprechende Ansichten unter den Mitgliedstaaten gibt, bleibt abzuwarten, ob in den konzeptionellen Fragen eine Annäherung erzielt wird und welche Vorschläge angenommen werden.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

- 1 Eine knappe Übersicht über die wichtigsten Vertragsarten findet sich bei Lorenz Walg, Die personelle Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, VN 3/1978 S. 80 ff.
- 2 Die »Staff Regulations« sind von der Generalversammlung verabschiedete Grundsätze, nach denen sich das Dienstverhältnis der für die Vereinten Nationen Tätigen bestimmt. Die »Staff Rules« sind vom Generalsekretär erlassen und konkretisieren die Grundsätze für die einzelnen Gruppen von Bediensteten; »Regulations« und »Rules« überschneiden sich aber auch teilweise. Die Numerierung der »Rules« unterscheidet sich durch Serienziffern: 100 ff. für Sekretariatsbeamte, 200 ff. für Projektpersonal, 300 ff. für Konferenzbedienstete.
- 3 Es beinhaltet nicht alle Vorteile des deutschen Beamtenstatus: so müssen etwa zum Pensionsfonds eigene Beiträge geleistet werden; Beihilfen gibt es nicht. Der Ruhestand tritt im Alter von 60 Jahren ein.
- 4 Herbert Schwörbel, Der internationale Beamte im Dienst der Vereinten Nationen. Fachgebiete, Aufgaben und Arbeitsbedingungen, Bonn (Auswärtiges Amt, 104-109.30/0) o. J.
- 5 OPAS: Operational and Administrative Personnel, OPEX: Operational and Executive Personnel. Diese Expertenhilfe durch internationale Organisationen geht auf den zweiten Generalsekretär der Vereinten Nationen zurück; vgl. Klaus Hüfner, Vorzeitige Gedanken eines Generalsekretärs. Dag Hammarskjöld als politischer Entwicklungsökonom, VN 1/1982 S. 5 ff. (8 ff.).
- 6 Vgl. im Detail Henri Reymond, The Salary Problem in the United Nations Service, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. XLIV (No. 3/1978). Siehe auch den Aufsatz von Goethel und Slater in diesem Heft.
- 7 Zur Besoldung der Ortskräfte Henri Reymond, The Remuneration of Locally Recruited Staff in the United Nations System, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. XLVI (No. 3/1980).
- 8 UN-Doc. A/36/432 v. 14. 9. 1981.
- 9 In Resolution 35/210 v. 17. 12. 1980. Der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst und der Gemeinsamen Inspektionsgruppe war aufgegeben worden, »das Thema »Konzeption des internationalen Beamtentums, der verschiedenen Vertragsformen und der Laufbahnförderung sowie damit zusammenhängende Fragen« noch weiter zu untersuchen und der Generalversammlung auf ihrer sechsunddreißigsten Tagung darüber getrennte Berichte vorzulegen«. Der entsprechende Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe ist in Anm. 8 zitiert, der ICSC-Bericht wird auf Grundlage der Beratungen der in der zweiten Julihälfte abgehaltenen 16. Tagung der Kommission der Generalversammlung vorgelegt werden.

Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei dem Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen internationalen Organisationen, Wien, ist Botschafter Julius Hoffmann. Mitte Mai überreichte er (links im Bild) dem kürzlich ernannten Generaldirektor des Wiener UN-Büros, dem Syrer Mowaffak Alalaf, sein Beglaubigungsschreiben. Bereits seit 1976 ist Botschafter Hoffmann bei der UNIDO und der IAEA akkreditiert. — Julius Hoffmann wurde am 29. September 1919 in Mannheim geboren. Er studierte an den Universitäten Heidelberg, Genf und München; sein erstes juristisches Examen legte er an der »New York Law School« ab, wo er 1968 auch zum Doktor der Rechtswissenschaften promoviert wurde. Dem Auswärtigen Dienst gehört er seit Ende 1952 an; bereits in den fünfziger Jahren lernte er die Vereinten Nationen aus der Perspektive der Beobachtermission in New York kennen.

