»Unzeitgemäß, fehlerhaft und ineffektiv«

Ein neuer Bericht zur Reform des Systems der internen Rechtspflege deckt altbekannte Mängel auf

Wolfgang Münch

Dr. Wolfgang Münch, geb. 1951, war von 1996–2005 Mitglied der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) und arbeitet seit 2006 an der Deutschen Botschaft in Nikosia (Zypern).

Die interne Rechtspflege in den Vereinten Nationen gehört zu den ›Dauerbrennern‹ der Tagesordnung des 5. Hauptausschusses der Generalversammlung. Im April 2005 wurde der Generalsekretär gebeten, eine Expertengruppe einzusetzen, die Vorschläge für eine totale Revision des allseits als unbefriedigend empfundenen Systems der internen Rechtspflege ausarbeiten sollte. Der Bericht liegt seit Juli 2006 vor. Seine Vorschläge sind mutig, allerdings auch recht kostenintensiv.

Interne Rechtspflege, die deutsche Übersetzung des englischen UN-Terminus ›administration of justice‹, ist der Oberbegriff aller informellen Beschwerdemöglichkeiten und förmlichen Rechtsbehelfe eines internationalen Beamten gegen dienstrechtliche Entscheidungen seines Dienstherrn. Ihre Bedeutung ergibt sich vor allem daraus, dass einem internationalen Beamten der Zugang zu den nationalen Justizorganen des Staates seines Dienstorts oder eines jeden anderen Staates verwehrt ist.

Die interne Rechtspflege im Sekretariat der Vereinten Nationen steht trotz des dort vorhandenen geballten juristischen Sachverstands in keinem besonders glanzvollen Ruf. Kritik wird regelmäßig sowohl aus den Reihen der Mitgliedstaaten als auch seitens des Personals und der Personalvertretungen geäußert. Die diversen Prüfungsaufträge der UN-Generalversammlung[1] an das Büro für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS) und an die Gemeinsame Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit – JIU) im Hinblick auf Defizite im gegenwärtigen System sowie der Auftrag an den Generalsekretär zur Einsetzung einer Gruppe unabhängiger Experten zur Entwicklung eines neuen Konzepts der internen Rechtspflege[2] belegen die Unzufriedenheit der Mitgliedstaaten über den Ist-Zustand. Parallel dazu hat die New Yorker UN-Personalvertretung ein Gutachten mit derselben Zielrichtung in Auftrag gegeben. Dieses unter Federführung des britischen Richters Geoffrey Robertson erstellte Gutachten wurde am 12. Juni 2006 veröffentlicht und hat den Bericht der Expertengruppe vom 28. Juli 2006 (UN Doc. A/61/205[3]) offenbar in manchen Punkten beeinflusst. Die Schlussfolgerungen beider Dokumente gehen jedenfalls in die gleiche Richtung.

Die Kritikpunkte

»Langsam, umständlich und teuer«, mit diesen nicht gerade positiven Prädikaten benotete die Generalversammlung in mehreren Resolutionen der letzten Jahre die Qualität der internen Rechtspflege. Die beiden Berichte verschärfen den Ton der Resolutionen noch um einige Grade, allerdings mit einem leichten Hang zur Übertreibung: »keine ausreichende Basis für ein faires Verfahren, unzeitgemäß, fehlerhaft, ineffektiv, archaisch, willkürlich und diktatorisch«, dies sind Auszüge aus dem Vokabular der Berichte. Die Dauer eines Beschwerdeverfahrens kann vom Eingang der Beschwerde beim Gemeinsamen Beirat für Beschwerden (Joint Appeals Board) bis zum Erlass eines Urteils des Verwaltungsgerichts der Vereinten Nationen (United Nations Administrative Tribunal – UNAT) bis zu fünf Jahren dauern. Es liegt auf der Hand, dass sich gerade hieraus ein Ansatzpunkt zur Reduzierung der Verwaltungskosten und zur Umwandlung von Geldern in eine Entwicklungsdividende ergeben kann. Dieses Ziel hat der am 31. Dezember 2006 aus dem Amt geschiedene Generalsekretär Kofi Annan vom Beginn seiner Amtszeit an kontinuierlich verfolgt.[4] Eine Absenkung der Verwaltungskosten des Sekretariats und eine Steigerung der Gesamteffizienz der Vereinten Nationen ist ihm durchaus gelungen, wie er in seinem letzten Bericht über die Tätigkeit der Organisation an die 61. Generalversammlung[5] darlegt. Vom Kostenaufwand, der durch die interne Rechtspflege verursacht wird, kann man das allerdings nicht sagen. Demzufolge spricht er dieses Thema in seinem ›Mini-Vermächtnis‹ gar nicht erst an. Eine Diskussion darüber hat er auch nicht mehr im zuständigen 5. Hauptausschuss der Generalversammlung führen müssen, denn Resolution A/RES/59/283, die den Auftrag zur Einrichtung der Gruppe enthält, hat – in realistischer Einschätzung der Bedeutung des Themas und der Fülle der Tagesordnungspunkte des 5. Hauptausschusses – die Befassung mit dem Bericht auf die erste wieder aufgenommene Sitzung (im März 2007) terminiert.

Erste Verbesserungen

Fairerweise ist anzuerkennen, dass das UN-Sekretariat auf der Grundlage der vom Generalsekretär initiierten Empfehlungen von OIOS[6] beachtliche Schritte zur Qualitätssteigerung der internen Rechtspflege unternommen hat. Dazu gehört unter anderem die Umschichtung von Haushaltsmitteln im Umfang von annähernd einer halben Million Dollar im Biennium 2004–2005. Mit dem Geld sollte zum einen Fortbildungsmaßnahmen finanziert und zum anderen mehr Personal für die Gemeinsamen Beiräte für Beschwer-

den in Genf und Nairobi und für den Untergeneralsekretär für Management eingestellt werden, um damit die Anzahl lange anhängiger Fälle zu reduzieren.[7] Außerdem wurde die früher eher großzügig angewandte Praxis der Fristverlängerung für Stellungnahmen des Rechtsdienstes (Administrative Law Unit) beim Untergeneralsekretär für Management seit Beginn des Jahres 2006 äußerst restriktiv gehandhabt.[8] Gleichwohl blieben die Rahmenbedingungen der Arbeit der internen Rechtspflege unzufriedenstellend. Im Jahr 2004 ist zwar die Anzahl der neu eingegangenen Beschwerden bei allen Gemeinsamen Beiräten für Beschwerden in New York, Genf, Wien und Nairobi im Vergleich zum Vorjahr insgesamt deutlich zurückgegangen.[9] Doch hat sich diese Entwicklung im folgenden Jahr 2005 nicht fortgesetzt. Außer am Dienstort Genf stieg die Zahl der Neuzugänge von Beschwerden wieder an. In Wien und Nairobi gab es eine leichte Zunahme, in New York hingegen eine massive. In den meisten Fällen geht es – wie auch bei der Inanspruchnahme der Dienste der Ombudsperson – um Entscheidungen des Generalsekretärs zu Beförderungen und die Nichtverlängerung befristeter Dienstverträge.[10]

Die Gruppe

Die vom Generalsekretär, gemäß dem Auftrag der Generalversammlung, eingesetzte so genannte **Gruppe für die Neugestaltung des Systems der internen Rechtspflege der Vereinten Nationen (Redesign Panel on the United Nations System of Administrative Justice)** nahm ihre Tätigkeit am 1. Februar 2006 auf. Ihre fünf Mitglieder (siehe Kasten) wurden unterstützt durch Sinha Besnayake, einem ehemaligen Bediensteten, der vor seiner Pensionierung die Position des Direktors der Abteilung Allgemeine Rechtsangelegenheiten im Bereich Rechtsangelegenheiten des UN-Sekretariats innehatte.

Die Gruppe war ausgestattet mit einem Budget in Höhe von etwa 750 000 Dollar. Damit wurden die Honorare der Mitglieder (auf dem Besoldungsniveau eines Untergeneralsekretärs), die Reisekosten zu den anderen Hauptdienstorten Genf, Wien und Nairobi, zu Dienstorten im Feld und zur Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik sowie Kommunikationsdienste (unter anderem Videokonferenzen) abgedeckt. Zusätzliche, die Millionengrenze überschreitende Mittelanforderungen des Generalsekretärs wurden vom Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der Generalversammlung (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ) abgelehnt.[11]

Der Bericht

Der rund 40 Seiten umfassende Bericht ›Report of the Redesign Panel on the United Nations System of Administration of Justice‹[12] ist in 13 Kapitel unterteilt und enthält sechs Anhänge.

Einleitung und Überblick

Nach einer Einleitung (Kapitel I) werden in einer Übersicht in Kapitel II zum Ist-Zustand die bestehenden Mängel aufgelistet. Ferner wird hervorge-

Die Gruppe für die Neugestaltung des Systems der internen Rechtspflege (Redesign Panel)

Mandat: UN-Dok. A/RES/59/283 v. 13.4.2005

Budget: 750 000 US-Dollar

Dauer: 1. Februar 2006 bis 28. Juli 2006

Mitglieder:

Ahmed **El-Kosheri**,
Ägyptischer Ad-hoc-Richter am Internationalen Gerichtshof, ehemaliger Richter am Verwaltungsgericht der afrikanischen Entwicklungsbank und führender Vermittler (arbiter) bei der Internationalen Handelskammer;

Diego **Garcia-Sayan**,
Ehemaliger peruanischer Justizminister und Richter am Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof;

Mary **Gaudron**,
Australische Richterin und Mitglied des Verwaltungsgerichts der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO);

Kingsley **Moghalu**,
UN-Bediensteter aus Nigeria mit langjährigen Erfahrungen in UN Friedenseinsätzen und beim Strafgerichtshof für Ruanda;

Louise **Otis**,
Kanadische Mediationsexpertin.

1 Vgl. UN-Dok. A/RES/57/307 v. 15.4.2003.

2 Vgl. UN-Dok. A/RES/59/283 v. 13.4.2005.

3 Der Bericht ist unter anderem zu finden auf der Website des Generalsekretärs zur Reform: http://www.un.org/reform/

4 Vgl. Aktion 21 im Bericht des Generalsekretärs ›Renewing the United Nations. A Programme for Reform‹, UN Doc. A/51/950 v. 14.7.1997.

5 UN-Dok. A/61/1 v. 16.8.2006. Siehe hierzu auch den Kommentar von Friederike Bauer, VN, 5/2006, S. 201.

6 Siehe UN Doc. A/59/408 v. 1.10.2004.

7 Einzelheiten dazu in: UN Doc. A/59/706 v. 18.2.2005 und UN Doc. A/61/342 v. 13.9.2006.

8 So gab es während der ersten acht Monate des Jahres 2006 nur eine Ausnahme bei der Überschreitung der Zweimonatsfrist.

9 Einzelheiten hierzu im Bericht des Generalsekretärs: UN Doc. A/60/72 v. 11.4.2005.

10 Vgl. UN Doc. A/61/71 v. 4.4.2006.

11 Siehe UN Doc. A/60/7/Add.1 v. 6.10.2005.

12 UN Doc. A/61/205 v. 28.7.2006, über: http://www.un.org/reform/

hoben, wie wichtig die Reform des Systems der internen Rechtspflege sei, in dem sie zur *Conditio sine qua non*, zur unverzichtbaren Voraussetzung, einer jeglichen umfassenden Managementreform erhoben wird. Einen besonderen Kritikpunkt stellt aus Sicht der Autoren die mangelnde Einhaltung des menschenrechtlichen Mindeststandards eines fairen Verfahrens dar (Beispiel: fehlende mündliche Anhörungen). Daraus resultiere das geringe oder gar fehlende Vertrauen des Personals in das bestehende System.

Einheitliches System

Während der Bericht eine gänzliche Harmonisierung der Statuten von UNAT und ILOAT für nicht durchführbar ansieht, hält er eine Annäherung der Judikatur und der Kompetenzen der beiden Gerichte für möglich.

Kapitel III enthält ein Plädoyer zur Errichtung eines einheitlichen Systems der internen Rechtspflege. An Dienstorten außerhalb der UN-Hauptsitze stationierte Bedienstete seien in der Wahrnehmung ihrer Rechte benachteiligt, da sie nicht auf ständige Gemeinsame Beiräte für Beschwerden beziehungsweise Disziplinarangelegenheiten zurückgreifen könnten. Daher seien zumindest Beiräte für Disziplinarangelegenheiten bei sämtlichen Friedenseinsätzen und UN-Büros außerhalb der Hauptsitze permanent einzurichten.

Ombudspersonen

Kapitel IV geht auf das informelle Instrumentarium der internen Rechtspflege ein. So sollte jedem größeren Friedenseinsatz eine Ombudsperson zugeordnet werden. Der Bericht schließt hieran die Forderung nach einer generellen Stärkung der Rolle der Ombudsperson an. In Fortentwicklung des schon bestehenden Mandats der UN-Ombudsperson[13] solle ihm auch die Aufgabe der Mediation übertragen werden. Die Ämter der Ombudspersonen des UN-Sekretariats (im engeren Sinne) und der UN-Fonds und -Programme seien zu einem Amt zu verschmelzen. An den fünf regionalen Wirtschaftskommissionen und anderen personalstarken Dienstorten seien regionale Ombudspersonen beziehungsweise stellvertretende Ombudspersonen einzusetzen.[14]

Formales System

Den breitesten Raum im Bericht nehmen Kritik und Vorschläge für das formale System der internen Rechtspflege in Kapitel V ein. Darin wird dem UNAT eine gelegentliche Inkonsistenz seiner Entscheidungen, vor allem ein Mangel an Kohärenz seiner Rechtsprechung zu den Pflichten einer Organisation gegenüber ihren Bediensteten bescheinigt. Seine Stellung sei im Vergleich zu jener des ILO-Verwaltungerichts (ILOAT)[15] schwächer im Hinblick auf das dem UN-Generalsekretär zustehende Ermessen zur Ausübung so genannter ›special performance‹. Dies bedeutet, er kann wählen zwischen einer Befolgung des UNAT-Urteils auf Restitution der Rechte des obsiegenden Bediensteten (Wiedereinstellung in den Dienst) oder an seiner Entscheidung auf Entlassung festhalten, muss ihm dafür jedoch eine Entschädigung zahlen. Nach dem Statut des ILOAT kann der Chef einer Organisation ein solches Ermessen nur ausüben mit Zustimmung des Gerichts. Kernelement eines von Grund auf reformierten Systems der internen Rechtspflege solle die Errichtung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit sein. Die erste Instanz solle das neu zu schaffende ›UN Dispute Tribunal‹ werden. Die Verfahren vor diesem Gericht sollen jene der Gemeinsamen Beiräte für Beschwerden ersetzen. Letztere sollen im gleichen Zuge abgeschafft werden. Das Gericht sei mit Berufsrichtern zu besetzen, die vom Generalsekretär ernannt werden sollen. Die Amtsdauer soll fünf Jahre betragen, mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederernennung. Seine Urteile seien – anders als die Voten der Gemeinsamen Beiräte – für die Verwaltung bindend und in bestimmten Bereichen auch endgültig. Als Novum soll dem Gericht das Recht des Erlasses einstweiliger Anordnungen übertragen werden. Geschäftsstellen des Gerichts seien an den UN-Hauptsitzen (außer Wien) und an der Mehrzahl der Sitze der regionalen Wirtschaftskommissionen zu unterhalten. UNAT solle nach diesem Konzept vor allem die Rolle eines letztinstanzlichen Berufungsgerichts (mit entsprechender Änderung seines Namens in ›United Nations Appeals Tribunal‹) zukommen, seine erstinstanzliche Funktion müsste allerdings für eine Reihe von Streitfällen beibehalten werden (etwa Streitsachen gegen den UN-Pensionsfonds, Verfahren der Bediensteten des Internationalen Gerichtshofs oder des Internationalen Seegerichtshofs gegen ihre jeweiligen Dienstherren). Während der Bericht eine gänzliche Harmonisierung der Statuten von UNAT und ILOAT für nicht durchführbar ansieht, hält er eine Annäherung der Judikatur und der Kompetenzen der beiden Gerichte und – bemerkenswerterweise – auch eine Harmonisierung der Honorare der Richter (derzeit großzügiger bei den Richtern des ILOAT) für möglich.

Sonstige Vorschläge

Unter den sonstigen Vorschlägen der Gruppe verdienen insbesondere noch drei weitere Beachtung:

- Die Einrichtung eines Rechtsberatungsbüros (Office of Counsel) mit Servicefunktion für Bedienstete, um unter anderem eine größere Gleichheit bei einem Streitfall zwischen einem Bediensteten und dem über eine Reihe qualifizierter Juristen verfügenden UN-Sekretariat herzustellen (Ausstattung: ein Direktor, drei Stellen des höheren Dienstes und drei Stellen des allgemeinen Dienstes);
- Die Errichtung eines Büros der internen Rechtspflege (Office of Administration of Justice) unter der Leitung eines Exekutivdirektors im Range eines Beigeordneten Generalsekretärs;
- Die Einrichtung eines Rates der internen Rechtspflege (Internal Justice Council), der sich aus je einem Vertreter des Personals und des Managements, zwei weiteren externen Mitgliedern (der eine vom Personal, der andere vom Management nominiert)

und einem vom Generalsekretär berufenen externen Juristen (nach Konsultation mit den vier anderen Mitgliedern) als Vorsitzendem zusammensetzt. Dieses Gremium soll das neue System der internen Rechtspflege überwachen und dabei unter anderem die Liste der Kandidaten für die Posten der Richter des ›UN Dispute Tribunal‹ und des UNAT zusammenstellen, über deren Berufung im ersten Falle der Generalsekretär und im zweiten die Generalversammlung entscheidet.

Geltung erlangen soll das neue System der internen Rechtspflege mit Beginn des Jahres 2008. Der Bericht schließt ab mit mehreren tabellarischen Übersichten über die neu einzurichtenden Stellen und einer grafischen Darstellung des vorgeschlagenen Ganges eines Beschwerdeverfahrens vom Zeitpunkt des Beschwerdeeingangs bei einer Geschäftsstelle des ›UN Dispute Tribunal‹ an bis zum Erlass eines Berufungsurteils des UNAT, sofern das Verfahren nicht zuvor abgeschlossen werden konnte (beispielsweise durch erfolgreiche Mediation).

Follow-up

Der Generalsekretär hat in seinem Bericht über die Umsetzung der Aufträge gemäß den Resolutionen A/RES/59/283 und A/RES/61/342 eine Stellungnahme zu dem von der Gruppe entwickelten Konzept einer reformierten internen Rechtspflege zur wieder aufgenommenen Tagung der 61. Generalversammlung angekündigt. Die Vertreter der Mitgliedstaaten dürften hierauf gespannt sein, ebenso wie auf den zu dem gesamten Komplex zu erwartenden Bericht des ACABQ. Ob sich die Reform der internen Rechtspflege bereits im Jahr 2007 oder gar innerhalb der wieder aufgenommenen Tagung der Generalversammlung bis Mitte September 2007 unter Anwendung des im 5. Hauptausschusses üblichen Konsensprinzips abschließend behandeln lässt, kann nur mit einem sehr hohem Grad an Optimismus prognostiziert werden. In den letzten Jahren wurde eine grundlegende Reform der internen Rechtspflege von einer Generalversammlung auf die nächste verschoben. Auf jeden Fall wird auch die 62. Generalversammlung im Zuge der Haushaltsberatungen für das Biennium 2008–2009 damit befasst sein, wenn über die neu einzurichtenden Posten entschieden werden muss. Darüber hinaus erfordert die Verwirklichung des Konzepts der Gruppe noch eine Menge an ›handwerklicher Feinarbeit‹, wie eine umfangreiche Revision des UNAT-Statuts und eine Resolution der Generalversammlung zum ›UN Dispute Tribunal‹.

Eigene Bewertung

Es ist bemerkenswert, dass der Bericht eine Reihe von Gedanken aufgreift, die in verschiedenen Berichten der JIU schon angesprochen worden waren.[16] Dazu zählen unter anderem der Ruf nach einer stärkeren Nutzung der Mediation zur Konfliktregelung, die Schaffung einer zweiten Verwaltungsgerichtsinstanz und eine Revision des UNAT-Statuts mit dem Ziel der Gleichstellung seiner Kompetenzen mit jenen des ILOAT (Schlussentscheidung über ›special performance‹ beim Gericht und nicht beim Generalsekretär). Was die Empfehlungen der JIU-Berichte angeht reichte die Reaktion des Generalsekretärs in der Vergangenheit von Zurückhaltung bis Ablehnung. Im 5. Hauptausschuss der Generalversammlung wurden sie zwar ausgiebig diskutiert, es folgte aber weder eine Indossierung noch Modifizierung oder Ablehnung der Empfehlungen. Vorstellbar und auch wünschenswert ist, wenn die vorgeschlagene Stärkung der Rolle der Ombudsperson als Mediator Zustimmung findet. Die Mediation hat sich in der öffentlichen Verwaltung einzelner UN-Mitgliedstaaten bewährt und wird auch in Deutschland vom Auswärtigen Amt als Weg eines konstruktiven Umgangs mit Konflikten geschätzt. Mit einer gewissen Skepsis ist jedoch der Diskussion zur Einrichtung neuer, zum Teil sehr hoch eingestufter Sekretariatsposten entgegenzusehen. Die Frage wird sich aufdrängen, ob die damit verbundenen Mehrbelastungen des Budgets mittelfristig durch einen Rückgang der Beschwerden, eine deutliche Abkürzung der Verfahrensdauer und letztlich eine Steigerung der Leistungen des Personals im Lichte eines gestärkten Rechtsfriedens und eines verbesserten Arbeitsklimas ausgeglichen werden. Ferner müssten die Mitgliedstaaten bereit sein, ihren – bisher uneingeschränkten – Einfluss auf die Besetzung der Richterposten beim UNAT erheblich zurückzunehmen (Berufung eines Richters nur noch gemäß Vorschlagsliste des ›Internal Justice Council‹) und auf ihre Mitwirkung bei der Berufung der Richter des ›UN Dispute Tribunal‹ ganz zu verzichten. Ob sie zu derartigen Konzessionen bereit sind, mag durchaus bezweifelt werden.

In den letzten Jahren wurde eine grundlegende Reform der internen Rechtspflege von einer Generalversammlung auf die nächste verschoben.

Die Verwirklichung des Konzepts der Gruppe erfordert noch eine Menge an ›handwerklicher Feinarbeit‹.

Alles in allem sind die Vorschläge interessant, greifen schon früher geäußerte Gedanken auf und erweitern sie zu einem völlig neuen Gesamtkonzept der internen Rechtspflege, dies allerdings zu relativ hohen Kosten. Nunmehr sind die Mitgliedstaaten am Zug, aber auch der neue Generalsekretär Ban Ki-moon, der seine Reformbereitschaft in genereller Hinsicht alsbald nach seinem Amtsantritt schon zum Ausdruck gebracht hat.

13 Zum Mandat siehe UN Doc. ST/SGB/2002/12 v. 15.10.2002.

14 Die Amtsinhaber sollen dabei auf dem Niveau D-1 (Director) besoldet werden, Stellvertreter auf dem Niveau P-5 (vergleichbar mit einem Regierungsdirektor).

15 Das ILOAT ist für die Mehrzahl der UN-Sonderorganisationen und viele weitere internationale Organisationen zuständig.

16 Zuletzt im Bericht A/59/280 v. 30.8.2004 zur Harmonisierung der Statuten von UNAT und ILOAT.