

Besserer Rechtsschutz für UN-Bedienstete

Neues System der internen Rechtspflege eingerichtet

Thomas Fitschen · Wolfgang Münch

Ineffektiv, umständlich, teuer – mit kritischen Tönen dieser Art hat die UN-Generalversammlung das bisherige System des Rechtsschutzes für UN-Bedienstete bewertet. Seit dem 1. Juli 2009 besteht nun ein neues, von Grund auf reformiertes System. Es setzt darauf, möglichst viele Konflikte auf informellem Wege zu lösen. Wenn dies nicht gelingt, steht den Bediensteten ein professionell besetztes Verwaltungsgericht mit zwei Instanzen zur Verfügung.

UN-Bedienstete können, genau wie die Beschäftigten deutscher Behörden, mit ihrem Dienstherrn über die Erfüllung ihres Arbeitsvertrags in Streit geraten. Anders als ihre deutschen Kollegen können UN-Mitarbeiter ihren Fall aber nicht einem Arbeits- oder Verwaltungsgericht ihres Heimatstaats vorlegen, denn die Vereinten Nationen genießen nach Artikel 105 UN-Charta Immunität. Dies ist auch richtig, denn nationale Gerichte von 192 Staaten sollen nicht mit bindender Wirkung das Dienstrecht der Vereinten Nationen auslegen und anwenden können. UN-Bedienstete dürfen deshalb jedoch nicht rechtlos gestellt werden. Zum festen menschenrechtlichen Mindeststandard gehört das Recht, in angemessener Zeit in einem justizförmlichen Verfahren Rechtsschutz zu erlangen. Internationale Organisationen müssen daher ein eigenes Rechtsschutzsystem für ihre Bediensteten bereitstellen. Die UN hat kurz nach ihrer Gründung ein System der internen Rechtspflege (administration of justice) entwickelt, in dem ein Bediensteter nach Abschluss eines verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen anrufen konnte. Die meisten Sonderorganisationen hatten sich dagegen dem Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation angeschlossen, das auch noch für eine Vielzahl kleinerer internationaler Organisationen außerhalb der UN-Familie zuständig ist.

Die Mängel des alten Systems

Das in den frühen Jahren der UN geschaffene System war jedoch mit den Aufgaben und insbesondere mit der Zahl der Bediensteten, die fernab der Hauptdienstsitze arbeiten, nicht mitgewachsen. Während in der Anfangszeit ein Rechtsstreit zwischen einem Bediensteten und dem UN-Sekretariat im schlechtesten Fall nach zwei Jahren abgeschlossen war, konnte das 50 Jahre später bis zu fünf Jahre dauern – ein unhaltbarer Zustand. Zudem verlor das System zunehmend das Vertrauen der Mitarbeiter, da es die Fäl-

le zunächst in verschiedenen Beiräten behandelte, die mit ehrenamtlich tätigen Sekretariatsmitarbeitern besetzt waren und nur – den UN-Generalsekretär nicht bindende – Empfehlungen aussprachen. Dementsprechend wuchs die Unzufriedenheit auch bei den Mitgliedstaaten. Letztere kritisierten das System in für Resolutionen der Generalversammlung ungewöhnlich deutlichen Worten als »langsam, umständlich und teuer«.¹

Die Aufsichtsgremien der UN, das Büro für interne Aufsichtsdienste (OIOS) und die Gemeinsame Inspektionsgruppe (JIU), hatten im Laufe der Jahre mehrfach Impulse zur Verbesserung der internen Rechtspflege gegeben.² Der Durchbruch zu einer umfassenden Reform gelang jedoch erst im Jahr 2006, nachdem eine im Auftrag der Generalversammlung noch von Kofi Annan eingesetzte Expertengruppe – das so genannte »Redesign Panel« – ihren Bericht vorlegte.³ Darin wurden die Schwächen des Systems bloßgelegt und Maßnahmen vorgeschlagen, die letztlich auf eine völlige Umgestaltung des Rechtswegs hinausliefen.⁴ Die Generalversammlung stimmte diesem Ansatz, den auch der neue UN-Generalsekretär Ban Ki-moon nach Beratungen mit dem Koordinierungsausschuss Leitung/Personal weitgehend akzeptierte,⁵ überraschend schnell zu und beauftragte ihn, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.⁶ In einem intensiven zweijährigen Verhandlungsprozess wurde das neue System von der Generalversammlung in mehreren Schritten ausgehandelt und Ende 2008

¹ Vgl. UN-Dok. A/RES/57/307 v. 15.4.2003 oder A/RES/59/283 v. 13.4.2005. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit »UN-Dok.« abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit »UN Doc.«.

² Zuletzt im Jahr 2004, vgl. die Berichte UN Doc. A/59/280 v. 19.8.2004 und A/59/408 v. 4.10.2004.

³ Vgl. Report of the Redesign Panel, UN Doc. A/61/205 v. 28.7.2006.

⁴ Ausführlich dazu: Wolfgang Münch, »Unzeitgemäß, fehlerhaft und ineffektiv«. Ein neuer Bericht zur Reform des Systems der internen Rechtspflege deckt altbekannte Mängel auf, Vereinte Nationen, 55. Jg., 1/2007, S. 20–23; vgl. auch August Reinisch/Christina Knahr, From the UN Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 12. Jg., 2008, S. 447–483.

⁵ Note by the Secretary-General, UN Doc. A/61/758 v. 23.2.2007.

⁶ UN-Dok. A/RES/61/261 v. 4.4.2007; darin beschließt die Generalversammlung, »ein neues, unabhängiges, transparentes, professionalisiertes, mit angemessenen Ressourcen ausgestattetes und dezentralisiertes System« einzurichten (Absatz 4).



Dr. Thomas Fitschen, geb. 1959, ist seit 1990 im Auswärtigen Amt tätig, dort Leiter des Referats für politische und soziale Fragen in der Generalversammlung. Im Jahr 2008 war er stellv. Vorsitzender des »Ad hoc Committee on the Administration of Justice« und Leiter der informellen Verhandlungen über die Statuten der neuen UN-Dienstgerichtsbarkeit.



Dr. Wolfgang Münch, geb. 1951, ist im Bundesministerium der Finanzen für Exportkreditgarantien des Bundes zuständig. Er war von 1996 bis 2005 Mitglied der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) der UN.

verabschiedet.⁷ Die Kernpunkte sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Das neue System

Das neue System der internen Rechtspflege hat zwei Säulen: das informelle und das formale System.

Das informelle System

Obligatorisches Vorverfahren

Das neue System setzt zunächst einmal stark auf die informelle Beilegung eines Streitiges. Für die meisten Streitfälle gilt nun ein obligatorisches ›Verfahren der verwaltungsinternen Kontrolle‹, in deren Rahmen nicht mehr der Vorgesetzte des Beschäftigten, sondern die Gruppe Verwaltungsinterne Kontrolle (Management Evaluation Unit)⁸ – angesiedelt in der Hauptabteilung Management – die Beschwerde prüft. Führt dies für den Bediensteten zu keinem befriedigenden Ergebnis, kann dieser seinen Fall der Ombudsperson vorlegen, um eine gütliche Einigung zu erzielen.

Stärkung der Rolle der Ombudsperson

Das seit dem Jahr 2002 bestehende Büro der UN-Ombudsperson wurde mit den bereits vorher errichteten Ombudsbüros der Fonds und Programme zusammengelegt. Es hat Büros in Bangkok, Genf, Nairobi, Santiago de Chile und Wien, um UN-Bediensteten weltweit leichteren Zugang zur Ombudsperson zu eröffnen. Funktional wurde das Büro durch die Einrichtung einer Abteilung Mediation gestärkt, die eine förmliche Konfliktlösung herbeiführen kann. Durch diese drei Änderungen stehen nunmehr die Chancen gut, dass die Zahl der Streitfälle, die in die formale UN-Verwaltungsgerichtsbarkeit einmünden, abnimmt.

Das formale System der internen Rechtspflege

Das formale System der internen Rechtspflege besteht nach dem Willen der Generalversammlung aus zwei Stufen: dem Gericht der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten und dem Berufungsgericht der Vereinten Nationen.

Gelingt keine gütliche Einigung im informellen System, kann der Beschäftigte Klage zum Gericht für dienstrechtliche Streitigkeiten (United Nations Dispute Tribunal – UNDT) erheben. Es ersetzt die Gemeinsamen Beiräte für Beschwerden (Joint Appeals Boards) und die Gemeinsamen Disziplinausschüsse (Joint Disciplinary Boards). Im Unterschied zu deren Voten sind die Urteile des Gerichts für den Generalsekretär bindend. Das Gericht entscheidet durch je einen hauptamtlichen Einzelrichter mit Sitz in New York, Genf und Nairobi, zwei nebenamtliche werden nach Bedarf eingesetzt. Dies trägt der heutigen breiten geografischen Verteilung des UN-Personals Rechnung.

Gegen Urteile des Gerichts der ersten Instanz kann das Berufungsgericht der Vereinten Nationen (Uni-

ted Nations Appeals Tribunal – UNAT) angerufen werden. Es besteht aus sieben Richtern und arbeitet in Kammern von je drei Richtern. Berufungsgründe sind unter anderem Kompetenzüberschreitung durch das erstinstanzliche Gericht oder ein Irrtum des Gerichts über materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Fragen. Da in der ersten Instanz nur ein Einzelrichter entscheidet, kann die Berufung auch auf falsche Tatsachenfeststellungen gestützt werden, sofern diese zu einem offensichtlichen Fehlurteil führten. Die Verfahren sind nunmehr grundsätzlich öffentlich, wenn das Gericht nicht ausnahmsweise anders entscheidet.

Die materiellen Befugnisse der neuen Gerichtsbarkeit gehen allerdings kaum über jene des früheren Verwaltungsgerichts hinaus. Insbesondere ist das Recht des Generalsekretärs, einem Bediensteten statt der Erfüllung eines durch Urteil festgestellten Anspruchs auf Weiterbeschäftigung, Beförderung oder Ernennung (nur) eine materielle Entschädigung anzubieten, nicht eingeschränkt worden.

Für beide Gerichte neu ist die Befugnis, einer Streitpartei die Verfahrenskosten aufzuerlegen, wenn sie offensichtlich die neuen Instrumentarien der internen Rechtspflege missbraucht hat.

Weitere neue Institutionen

Anpassungen sind – zusätzlich zur bereits genannten neuen Gruppe für Verwaltungsinterne Kontrolle – auch auf der Seite des UN-Sekretariats erfolgt.

Das Büro für interne Rechtspflege

Um das neue Rechtsschutzsystem auch innerhalb des Sekretariats unabhängig zu machen, wurde ein separates Büro für interne Rechtspflege (Office of Administration of Justice) unter der Leitung eines Exekutivdirektors geschaffen, das die Kanzleien der beiden Gerichte und das Rechtsberatungsbüro für Bedienstete umfasst.

Das neue Rechtsberatungsbüro (Office of Staff Legal Assistance) soll die Bediensteten in Rechtsstreitigkeiten mit dem Generalsekretariat juristisch beraten und betreuen. Damit soll größere ›Waffengleichheit‹ zwischen den streitenden Parteien hergestellt werden. Denn während das Sekretariat über eine große Anzahl fachlich versierter Juristen verfügt, musste sich ein Bediensteter bisher oft von Pensionären vertreten lassen oder auf eigene Kosten juristischen Rat bei Anwälten holen.

Die Kanzleien als Eingangsstation für Klagen aller Bediensteten weltweit finden sich ebenfalls dezentral am Sitz der Gerichte in New York, Genf und Nairobi.

Der Rat für interne Rechtspflege

Zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit der Dienstgerichte wurde der Rat für interne Rechtspflege (Internal Justice Council) eingesetzt.⁹ Seine Hauptauf-

Das neue System der internen Rechtspflege hat zwei Säulen: das informelle und das formale System.

Das formale System besteht aus zwei Stufen: dem Gericht für dienstrechtliche Angelegenheiten und dem Berufungsgericht.

gabe ist die Überwachung des neuen Systems. Er schlägt der Generalversammlung Kandidaten für die von ihr zu wählenden Richter der beiden Instanzen vor. Der Rat besteht aus fünf Personen, und zwar aus je einem von den Bediensteten und vom Generalsekretär nominierten Vertreter, zwei externen Juristen (gleichfalls von Seiten der Bediensteten und des Dienstherrn paritätisch nominiert) und einem Vorsitzenden, der im Konsens von den übrigen vier Mitgliedern bestimmt wird. Die Richter werden für eine Amtszeit von sieben Jahren ohne Möglichkeit der Wiederwahl gewählt. Anders als bisher müssen die Kandidaten zwingend über einschlägige richterliche Erfahrung verfügen. Damit soll ein höherer Grad an Professionalität der Rechtspflege sichergestellt werden.

Schwierige Verhandlungen

Mit der für UN-Verhältnisse zügigen Verabschiedung der neuen zweinstanzlichen Struktur der internen Rechtspflege hat die Generalversammlung auch ein Stück Verfahrensgeschichte geschrieben. Weil die Schaffung einer Dienstgerichtsbarkeit sowohl dienst- und völkerrechtliche als auch verwaltungstechnische und finanzielle Aspekte betraf, hatte die Generalversammlung diese Aufgabe dem 6. Ausschuss (Rechtsfragen) und dem 5. Ausschuss (Verwaltungs- und Haushaltsfragen) gemeinsam übertragen. Die Frage, welches Gremium was zu entscheiden hatte, sorgte anfangs für Spannungen. Denn es war klar, dass ein besserer Rechtsschutz für alle UN-Bediensteten weltweit teuer werden würde.¹⁰ Die USA und einige andere Staaten bestanden daher darauf, dass der Verwaltungs- und Haushaltsausschuss die letzte Entscheidungsbefugnis haben sollte. Andere betonten dagegen, dass sich die rechtsstaatlich gebotenen Elemente des neuen Systems nicht allein nach haushälterischen Erwägungen richten können. Denn natürlich sei ein einzelner Richter ›billiger‹ als eine Kammer, sei die Möglichkeit der Berufung teurer als nur eine Instanz, machten kurze Fristen das Verfahren schneller als die umständliche Rücksichtnahme auf örtliche Besonderheiten. Aber in einem System mit Beschäftigten (und Richtern) aus ganz unterschiedlichen Rechts- und Kulturkreisen, die weltweit unter oft schwierigsten Bedingungen eingesetzt sind, gebe es einen rechtsstaatlich gebotenen Mindeststandard, der nicht aus Kostengründen unterschritten werden könne.

Die Auflösung dieses Spannungsverhältnisses gelang – wie so oft in den UN – durch ein Verfahren, welches alles so lange wie möglich offen ließ. Der 6. Ausschuss hielt seine Empfehlungen nicht wie üblich in einer förmlichen Resolution fest, sondern in Briefen seines Vorsitzenden (über den Präsidenten der Generalversammlung) an den Vorsitzenden des 5. Ausschusses. Diese Briefe banden den 5. Ausschuss nicht, machten aber aktenkundig, was der

6. Ausschuss wollte. Für die Diskussion über die beiden Verwaltungsgerichte wurde ein Sonderausschuss der Generalversammlung (*Ad hoc* Committee on the Administration of Justice) eingerichtet, in dem die Juristen des Rechtsausschusses in fünfwöchigen informellen Verhandlungen die zusammen 30 Artikel mit über 140 Einzelbestimmungen der Statuten beider Gerichte aushandelten. Der Sonderausschuss hat die (Zwischen-)Ergebnisse der verschiedenen ›Lesungen‹ aber nie förmlich verabschiedet, sondern hat sich nur zweimal mündlich vom Vorsitzenden über die Fortschritte berichten lassen und im Übrigen das schriftliche Verhandlungsprotokoll in einem Anhang zu seinen Berichten abgedruckt.¹¹ Als der Rechtsausschuss diese ›Zusammenfassung‹ dann nach weiteren Beratungen im Oktober 2008 in einen Entwurf umgoss und mit ein paar noch offenen Fragen hauptsächlich finanzieller Art dem Verwaltungs- und Haushaltsausschuss zuleitete, konnte dieser schnell zustimmen.¹² Nach der Wahl der Richter haben die beiden Gerichte ihre Arbeit am 1. Juli 2009 aufgenommen.¹³

Fazit

Nach Jahrzehnten erfolgloser Reformversuche ist nun innerhalb kurzer Zeit eine wirklich umfassende Neuausrichtung des Systems des organisationsinternen Rechtsschutzes gelungen, die gute Aussichten hat, von den Bediensteten angenommen zu werden. Noch nicht entschieden ist jedoch über die Frage des Rechtsschutzes für Arbeitskräfte, die nicht UN-Bedienstete sind. Dennoch ist mit dem neuen System ein wichtiger Beitrag geleistet worden, um die Zufriedenheit der Bediensteten am Arbeitsplatz und die viel beschworene Effizienz des Managements zu erhöhen. Trotz der zusätzlichen Kosten für das Gericht besteht die Hoffnung, dass die Bediensteten jetzt schnelleren und ›besseren‹ Rechtsschutz bekommen und dass damit mittelfristig die Gesamt-›Kosten‹ sogar sinken.

Trotz der zusätzlichen Kosten für das Gericht besteht die Hoffnung, dass die Bediensteten jetzt schnelleren und ›besseren‹ Rechtsschutz bekommen und dass damit mittelfristig die Gesamt-›Kosten‹ sogar sinken.

⁷ UN-Dok. A/RES/61/261 v. 4.4.2007, UN-Dok. A/RES/62/228 v. 22.12.2007, A/RES/63/253 v. 24.12.2008.

⁸ UN-Dok. A/RES/62/228 v. 22.12.2007, Abs. 50–56.

⁹ UN-Dok. A/RES/62/228 v. 22.12.2007, Abs. 35–38.

¹⁰ Zu den Kosten vgl. den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/61/758 v. 23.2.2007.

¹¹ Unter dem höchst ›informellen‹ Titel ›Coordinator's Summary of the Preliminary Observations Made in the Informal Consultations‹, vgl. die Berichte des Sonderausschusses, UN Doc. A/63/55 und A/63/55/Add.1, General Assembly Official Records, Sixty-third Session, Suppl. 55, New York 2008.

¹² Die Statuten sind enthalten in: UN-Dok. A/RES/63/253 v. 24.12.2008.

¹³ Die Verfahrensordnung ist enthalten in: UN-Dok. A/RES/64/119 v. 16.12.2009.