

“Administration of Justice” in den Vereinten Nationen – ein Werkstattbericht

Thomas Laker*

I.	Das neue System der “Administration of Justice”	569
	1. Management Evaluation	569
	2. UNDT	569
	a) Die Richterinnen und Richter des UNDT	570
	b) Die Standorte des UNDT	571
	c) Grundzüge der Gerichtsverfassung und des Prozessrechts	571
	aa) Statut des UNDT	572
	bb) Verfahrensordnung des UNDT	573
	3. UNAT	573
	4. Mediation	574
II.	Aktuelle Schwerpunkte der Rechtsprechung des UNDT	575
	1. Prozessrechtliche Fragestellungen	575
	a) Eröffnung des Rechtswegs	576
	b) Verfristung und Wiedereinsetzung	577
	c) Beweislast	578
	2. Aspekte des materiellen Rechts	579
	a) Begriff des Verwaltungsakts	579
	b) Beendigung des Dienstverhältnisses	580
	c) Entschädigung	581
	3. Vorläufiger Rechtsschutz	582
III.	Ausblick	583

Am 1.7.2009 hat das neu eingerichtete “Office of Administration of Justice” der Vereinten Nationen seine Tätigkeit aufgenommen. Auf der Grundlage jahrelanger Vorarbeiten verschiedener Einrichtungen¹ ist damit ein internes System des Rechtsschutzes für die Bediensteten der Vereinten Nationen in Kraft getreten, das sich in markanter Weise von seinem Vorgänger unterscheidet. Das abgelöste System war seit geraumer Zeit als unzureichend empfunden worden.² Seine zentrale Schwäche bestand darin, dass die

* Dr. iur., der Verfasser ist Richter am “United Nations Dispute Tribunal” in Genf und (beurlaubter) Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Hamburg.

¹ Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 13.4.2005 (A/RES/59/283); Bericht des Redesign Panels vom 20.7.2006 (A/61/205); Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 4.4.2007 (A/RES/61/261) und vom 22.12.2007 (A/RES/62/228).

² Eine instruktive Zusammenfassung der Entwicklung bietet P. Hwang, Reform of the Administration of Justice System at the United Nations, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 8 (2009), 181 ff.

Entscheidungen der darin etablierten Beschwerdeinstanzen – “Joint Appeals Board” und “Joint Disciplinary Committee” – lediglich empfehlenden Charakter hatten und vom Generalsekretär der Vereinten Nationen in seiner Eigenschaft als oberster Dienstherr abgeändert werden konnten. Ein anschließendes Verfahren vor dem nicht notwendigerweise mit Berufsrichtern besetzten “United Nations Administrative Tribunal” fand in aller Regel ohne mündliche Verhandlung statt und zog sich nicht selten über mehrere Jahre hin. Mit diesen offenkundigen Defiziten konnte eine Organisation, deren Generalversammlung sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte generell zu einem Anspruch auf wirksame Rechtsbehelfe (Art. 8) und auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht (Art. 10) bekannt hat, gegenüber ihren eigenen Beschäftigten längerfristig nicht bestehen, zumal die Generalversammlung das existierende System als langsam, schwerfällig und teuer kritisierte.³

Nachdem einige Anläufe zu einer umfassenden Reform im Sande verlaufen waren,⁴ lieferte der Bericht des Redesign Panels im Jahre 2006 die Grundlage für zielführende Entscheidungen der Generalversammlung. In diesem Zusammenhang stellen die Resolutionen A/RES/61/261 und A/RES/62/228 entscheidende Marksteine dar. Insbesondere die Etablierung des “Internal Justice Council” und die dort erfolgte zügige Erledigung der Ausschreibung der Richterstellen nebst Durchführung einer Vorauswahl⁵ haben dazu beigetragen, dass die Einführung des neuen Systems zwar nicht – wie ursprünglich vorgesehen – zum Jahreswechsel 2008/2009, aber zum 1.7.2009 erfolgen konnte.

Das System der “Administration of Justice” unterscheidet grundsätzlich zwischen informellen und förmlichen Wegen der Konfliktlösung. Der folgende Beitrag konzentriert sich auf die Beschreibung des förmlichen Rechtsschutzangebotes mit Schwerpunkt auf dem erstinstanzlichen Gericht, dem “United Nations Dispute Tribunal” (UNDT); cursorisch behandelt er das Rechtsmittelgericht “United Nations Appeals Tribunal” (UNAT) und das Mediationsverfahren (I.). Im Anschluss werden einige bislang sichtbar gewordene Schwerpunkte der prozess- und materiellrechtlichen Problemstellungen sowie die hierauf von der Rechtsprechung erarbeiteten, durchaus divergierenden Lösungen dargestellt (II.). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick (III.).

³ Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 15.4.2003 (A/RES/57/307).

⁴ Vgl. P. Hwang (Anm. 2), 191 ff.

⁵ Bericht des Internal Justice Council vom 16.10.2008 (A/63/489); andere Aspekte der Beratungen der Generalversammlung beleuchten T. Fitschen/W. Münch, Besserer Rechtsschutz für UN-Bedienstete, VN 12 (2010), 69 ff.

I. Das neue System der “Administration of Justice”

Der den Bediensteten zur Verfügung gestellte interne Rechtsschutz ist als grundsätzlich zweistufiges Verfahren ausgestaltet. Ausnahmen, in denen unmittelbar das Gericht angerufen werden kann, gelten für Entscheidungen, die die Verwaltung auf der Grundlage eines Gutachtens eines technischen Beratungsgremiums getroffen hat, sowie für disziplinarrechtliche Entscheidungen.⁶ Auf der ersten Stufe findet eine verwaltungsinterne Kontrolle (“management evaluation”) im Sinne eines Widerspruchsverfahrens statt (1.). Soweit das Begehren dort erfolglos bleibt, ist der Weg zum UNDT eröffnet (2.), gegen dessen Urteile die Beteiligten Rechtsmittel beim UNAT einlegen können (3.).

1. Management Evaluation

Das verwaltungsinterne, grundsätzlich erforderliche Widerspruchsverfahren ist binnen 60 Tagen nach Bekanntgabe der angefochtenen Entscheidung einzuleiten.⁷ Es wird in einer eigens gebildeten “Management Evaluation Unit” durchgeführt,⁸ die im Regelfall binnen 45 Tagen ihre Entscheidung zu treffen hat, was ausweislich des ersten internen Erfahrungsberichts im Zeitraum zwischen Juli und September 2009 bislang gelungen ist. Nach diesem Bericht sind etwa zwei Drittel der erhobenen Widersprüche vollständig, ein weiteres Sechstel zum Teil zurückgewiesen worden.

2. UNDT

Das UNDT setzt sich aus derzeit acht richterlichen Mitgliedern und einem Stab von juristischen sowie verwaltungstechnischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen, die wohl an drei verschiedenen Standorten – Genf, Nairobi und New York – unter Leitung jeweils eines “Registrars”, zugleich aber als ein einheitliches Gericht fungieren.

⁶ Provisional staff rule 11.2 (b).

⁷ Provisional staff rule 11.2 (c).

⁸ Aufgrund entsprechender Delegation wird die “management evaluation” für die Beschäftigten des Flüchtlingshilfswerks UNHCR durch den dortigen Deputy High Commissioner durchgeführt.

a) Die Richterinnen und Richter des UNDT

Nach den von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Statuten des UNDT besteht das Gericht aus drei vollzeitig beschäftigten Mitgliedern sowie zwei Mitgliedern, die mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit tätig sind. Sie werden von der Generalversammlung unter Beachtung von geographischer und geschlechtsspezifischer Ausgewogenheit für eine befristete, nicht wiederholbare Amtsperiode gewählt. Wählbar ist nur, wer vom "Internal Justice Council" hierfür vorgeschlagen wird.⁹ Dieses Gremium führt das Stellenausschreibungsverfahren durch und trifft eine Vorauswahl anhand der im Statut aufgeführten Qualifikationsmerkmale.¹⁰

Fünf der derzeit amtierenden Mitglieder des UNDT sind im März 2009 gewählt worden. Zwei Richterinnen stammen aus Botswana und Neuseeland, ihre drei männlichen Kollegen kommen aus Deutschland, Großbritannien und Mauritius.

Zur Abwendung der sich frühzeitig abzeichnenden Gefahr, dass die Vielzahl der in das neue Rechtssystem zu überführenden, im vormaligen System anhängigen und dort nicht erledigten "Altfälle"¹¹ sich zu einer zeitnah nicht zu bewältigenden Erblast mit gravierenden Folgen für die Verfahrensdauer der "neuen" Fälle auswachsen könnte, hat die Generalversammlung ebenfalls im März 2009 eine weitere Richterin (aus Nigeria) und zwei weitere Richter (aus Australien und Frankreich) gewählt und als Vollzeitbeschäftigte "ad litem judges" für die Dauer eines Jahres bestellt. Ihre Amtszeit ist mit Blick auf die unerwartet hohe Zahl der vom aufgelösten "United Nations Administrative Tribunal" zum 1.1.2010 übernommenen Fälle im März 2010 um ein Jahr verlängert worden.

⁹ Die Einberufung des Internal Justice Council wurde von der Generalversammlung in der Resolution A/RES/62/228 beschlossen. Gemäß Para. 36 dieser Resolution setzt sich der Internal Justice Council aus einem Vertreter der Bediensteten, einem Vertreter der Verwaltung sowie zwei externen Juristen, von denen jeweils einer von den Bediensteten und einer von der Verwaltung nominiert wird, zusammen; die vier Mitglieder ihrerseits designieren einstimmig den Vorsitzenden des Internal Justice Council. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat die vier Mitglieder und die Vorsitzende im März 2008 für vier Jahre ernannt.

¹⁰ Vgl. den die erstmalige Wahl vorbereitenden Bericht des Internal Justice Council vom 16.10.2008 (A/63/489).

¹¹ Vom Joint Appeals Board/Joint Disciplinary Committee wurden dem UNDT am 1.7.2009 161, vom United Nations Administrative Tribunal am 31.12.2009 140 Fälle übertragen (vgl. Letter dated 8.2.2010 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly, A/64/664).

b) Die Standorte des UNDT

Abweichend von den anders lautenden Empfehlungen des “Redesign Panels”¹² ist das UNDT lediglich in drei, und zwar den jeweils bedeutendsten UN-Standorten in Genf, Nairobi und New York mit sog. “Registries” eingerichtet worden. Dort arbeiten jeweils ein auf Dauer bestelltes sowie ein “*ad litem*” Mitglied mit den eingerichteten Arbeitsstäben, die wiederum vom “Registrar”, einer Art Hauptverwaltungsbeamten mit administrativen und registrativen Aufgaben, geführt werden. Die beiden teilzeitbeschäftigten Richter wechseln ihren Einsatzort nach Bedarf; die Entscheidung hierüber wird vom Gerichtspräsidenten auf der Grundlage entsprechender Konsultationen getroffen.

Die örtliche Zuständigkeit der drei Standorte ist im Sinne einer “ortsnahe” Gerichtsbarkeit geregelt. In Genf werden Fälle aus Europa und dem Nahen und Mittleren Osten behandelt, Nairobi ist für Afrika zuständig, New York für die restliche Welt. Nach den Erfahrungen der ersten Monate führt diese Verteilung zu einer in etwa gleichmäßigen Auslastung der Standorte.

c) Grundzüge der Gerichtsverfassung und des Prozessrechts

Die rechtlichen Grundlagen der Tätigkeit des UNDT sind in einem 13 Artikel umfassenden Statut sowie einer Verfahrensordnung von 38 Artikeln niedergelegt, wobei die Verfahrensordnung teilweise Regelungen des Statuts wiederholt und/oder näher ausführt. Vergleichbares gilt für das UNAT als Rechtsmittelgericht. Die Verfahren sind gerichtskostenfrei; eine Erstattung von außergerichtlichen Kosten findet grundsätzlich nicht statt. Die Rechtsschutzsuchenden können sich kostenfrei von juristisch geschulten Mitgliedern des “Office of Staff Legal Assistance” (OSLA)¹³ beraten und vertreten lassen, das ebenfalls beim Office of Administration of Justice ressortiert.

¹² Bericht des Redesign Panels vom 20.7.2006 (A/61/205), para. 76: “To ensure that all staff, particularly those in the field, have access to justice, the Dispute Tribunal should have registries in New York, Geneva, Nairobi, Santiago and Bangkok.”

¹³ Vgl. Paragraph 13 der Resolution A/RES/62/228 der Generalversammlung.

aa) Statut des UNDT¹⁴

Das Statut enthält grundlegende Regelungen über den – bereits dargelegten – Aufbau des Gerichts (Art. 1, 4 Abs. 1, 5), die richterliche Unabhängigkeit (Art. 4 Abs. 8), die Anforderungen an das richterliche Personal (Art. 4 Abs. 3), seine Entlassung und etwaige Rücktritte (Art. 4 Abs. 10 und 11), die Eröffnung des Rechtswegs in persönlicher (Art. 3) und sachlicher Hinsicht (Art. 2 Abs. 1), die Entscheidungsgewalt des Gerichts (Art. 10 Abs. 5), die Verbindlichkeit der Entscheidungen (Art. 11 Abs. 3) sowie einige wichtige prozessrechtliche Fragen wie z.B. Klagefrist (Art. 8 Abs. Abs. 1 lit. d), Wiedereinsetzung (Art. 8 Abs. 3), Besorgnis der Befangenheit (Art. 4 Abs. 9), vorläufiger Rechtsschutz (Art. 2 Abs. 2, 10 Abs. 2). Daneben finden sich an unterschiedlichsten Stellen kleinteilige Vorschriften betreffend z.B. Ausfertigung und Veröffentlichung der Urteile (Art. 10 Abs. 4 bis 6) und Berichtigungen (Art. 12 Abs. 2). Die Errichtung einer eigentlichen Verfahrensordnung überträgt das Statut den Richtern des UNDT (Art. 7).

Grundsätzlich entscheidet das UNDT durch den Einzelrichter (Art. 10 Abs. 9 Satz 1). In Fällen von besonderer Schwierigkeit oder Bedeutung kann ein mit drei richterlichen Mitgliedern besetzter Spruchkörper gebildet werden. Dies setzt ein entsprechendes Ersuchen des Präsidenten des UNDT und die Zustimmung des Präsidenten des UNAT (!) voraus (Art. 10 Abs. 9 Satz 2).

Klagebefugt sind nach dem Statut ausschließlich aktuelle oder frühere Beschäftigte der Vereinten Nationen mit dem Status eines “staff member”¹⁵ sowie deren Angehörige, soweit Ansprüche des “staff member” geltend gemacht werden (Art. 3).

In sachlicher Hinsicht beschränkt sich die Zuständigkeit des UNDT auf drei Arten von Klagen (Art. 2 Abs. 1 *lit a – c*), nämlich solche

- gegen Verwaltungsakte (“administrative decision”), soweit diese (nach dem Klagevorbringen) gegen die Ernennungsbedingungen (“terms of appointment”) oder den Beschäftigungsvertrag (“contract of employment”) verstoßen,
- gegen Disziplinarmaßnahmen,

¹⁴ UNDT-Statut, abgedruckt als Annex der Resolution der Generalversammlung vom 24.12.2008 (A/RES/63/253).

¹⁵ Vgl. Staff Regulations of the United Nations Scope and Purpose: “For the purposes of these Regulations, the expression(s) ... ‘staff members’ ... shall refer to all the staff members of the Secretariat, within the meaning of Article 97 of the Charter of the United Nations, whose employment and contractual relationship are defined by a letter of appointment subject to regulations promulgated by the General Assembly pursuant to Article 101, paragraph 1, of the Charter”.

- zur Durchsetzung von Vereinbarungen, die im Mediationsverfahren getroffen worden sind.

In seinen Urteilen kann das UNDT im Falle eines erfolgreichen Begehrens im Wesentlichen

- den angegriffenen Verwaltungsakt aufheben,
- eine Entschädigung zusprechen,
- die Aufhebung mit einer Entschädigung verbinden (Art. 10 Abs. 5).

Soweit die Aufhebungsentscheidung eine Ernennung, Beförderung oder Entlassung betrifft, ist in der Entscheidung zugleich eine Entschädigungssumme festzusetzen, die die Verwaltung an Stelle der Aufhebung zahlen kann. Die Verhängung von Strafgeldern ist ausdrücklich untersagt (Art. 10 Abs. 7).

bb) Verfahrensordnung des UNDT¹⁶

Die dem Gericht auferlegte Erstellung einer Verfahrensordnung ist im Rahmen einer unmittelbar vor Aufnahme seiner Tätigkeit durchgeführten, einwöchigen Vorbereitungsveranstaltung Ende Juni 2009 erfolgt. Wie im Statut vorgesehen, hat die Generalversammlung dem – zunächst vorläufig in Kraft befindlichen – Entwurf sodann im Dezember 2009 zugestimmt. Neben einigen Wiederholungen enthalten die “rules of procedure” Regelungen über die mündliche Verhandlung, die Beschaffung und Behandlung von Beweismitteln und die Beweisaufnahme in der mündlichen Verhandlung (Art. 16-18).

3. UNAT¹⁷

Als Rechtsmittelgericht amtiert das UNAT nicht ständig, sondern tritt unterjährig nach Bedarf zu ggf. mehrwöchigen Sitzungsperioden zusammen. Es besteht aus sieben richterlichen Mitgliedern aus Argentinien, Frankreich, Ghana, Indien, Kanada, Uruguay und den Vereinigten Staaten von Amerika, die diese Aufgabe nebenamtlich wahrnehmen und ebenfalls von der Generalversammlung gewählt worden sind. Das UNAT kann als

¹⁶ UNDT Rules of Procedure (UNDT-RoP), Resolution der Generalversammlung vom 16.12.2009 (A/RES/64/119).

¹⁷ UNAT Statute, Resolution der Generalversammlung vom 24.12.2008 (A/RES/63/253); UNAT Rules of Procedure, Resolution der Generalversammlung vom 16.12.2009 (A/RES/64/119).

Plenum oder in – mit jeweils drei Mitgliedern besetzten – Kammern tätig werden.

Die sachliche Zuständigkeit des UNAT ist nicht auf die Behandlung von Berufungen gegen Urteile des UNDT beschränkt, sondern erstreckt sich auf Entscheidungen des Pensionsfonds der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen, die sich auf der Grundlage entsprechender vertraglicher Vereinbarungen der Gerichtsbarkeit des UNAT unterwerfen. In diesen Fällen wird das UNAT als erste (und grundsätzlich letzte) gerichtliche Instanz tätig. Die erste Zusammenkunft des UNAT hat im März 2010 in Genf stattgefunden. In dieser Sitzungsperiode sind vor allem Verwaltungsentscheidungen des Pensionsfonds behandelt worden.

4. Mediation

Nach den Vorstellungen der Generalversammlung soll die Lösung dienstrechtlicher Konflikte im Verhandlungswege ausgebaut und gefördert werden. Zu diesem Zweck sind die eigenständigen “Ombudsman and Mediation Services” mit Sitz in New York errichtet worden, von denen professionelle Streitschlichter sukzessive an mehreren wichtigen Standorten der Vereinten Nationen eingesetzt worden sind und werden.

Auch im Rahmen des förmlichen Rechtsschutzverfahrens kann Mediation – etwa vom Gericht¹⁸ – angeregt und durch Aussetzung des Gerichtsverfahrens erleichtert werden. Von diesen Möglichkeiten ist bislang eher zurückhaltend Gebrauch gemacht worden. Mit Blick auf den konsensorientierten Charakter des Verfahrens bedarf es beiderseitiger Einwilligung in die Mediation. Im Falle des Scheiterns findet der gerichtliche Prozess – unter Ausblendung von Verlauf und Inhalt des vertraulichen Mediationsverfahrens – Fortsetzung.

¹⁸ Vgl. Art. 10 Abs. 3 UNDT-Statut; Art. 15 UNDT-RoP.

II. Aktuelle Schwerpunkte der Rechtsprechung des UNDT¹⁹

Die Verwaltungspraxis der Vereinten Nationen ist in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich durch die Rechtsprechung des zum Jahresende 2009 aufgelösten “United Nations Administrative Tribunal” geprägt worden. Die dort entwickelten Traditionen werden in der einsetzenden Rechtsprechung des UNDT²⁰ in unterschiedlichem Umfang reflektiert, jedenfalls aber nicht als präjudizierend im Sinne einer obergerichtlichen Rechtsprechung angesehen.²¹ In der Tat dürfte der von der Generalversammlung ausdrücklich beabsichtigte Neubeginn mit einer unkritischen Fortschreibung der von den vormaligen Rechtsschutzorganen erarbeiteten Ergebnisse kaum vereinbar sein. Für nahezu alle Mitglieder des UNDT stellt das internationale Verwaltungsrecht zudem *terra incognita* dar.²² Vor diesem Hintergrund stehen die anzuwendenden Rechtsgrundlagen in ihrer Gesamtheit auf dem Prüfstand. In den ersten Monaten haben sich einige Schwerpunkte herausgebildet, die bereits Gegenstand mehrerer Entscheidungen waren.

1. Prozessrechtliche Fragestellungen

Die zur Verfügung stehenden verfahrensrechtlichen Grundlagen stellen in quantitativer Hinsicht ein bloßes Gerüst – nicht zu sagen: Gerippe – dar, das vielfach qualifizierender Ausfüllung bedarf. In diesem Unterfangen treffen innerhalb des UNDT Grundpositionen aufeinander, die (mehrheitlich) vom common law oder aber kontinental-europäisch geprägt sind. Ohne hinreichende Gelegenheit zu interner Abstimmung waren die einzelnen Mitglieder des Gerichts gehalten, ihre Spruchfähigkeit unmittelbar nach formeller Installation des neuen Systems am 1.7.2009 aufzunehmen – bereits im Juli 2009 waren vier (End-) Entscheidungen zu treffen. Erst im Dezem-

¹⁹ Zurzeit sind die Entscheidungen des UNDT nur über das Internet zugänglich. Alle Urteile und ausgewählte Beschlüsse sind auf der website <http://www.un.org/en/internaljustice> unter UNDT judgments bzw. orders geordnet nach Jahrgang und Aktenzeichen aufzufinden. Im Folgenden werden die Entscheidungen nach dem Aktenzeichen zitiert, das – entsprechend gerichtsinterner Praxis – um den Fallnamen erweitert worden ist.

²⁰ Seit Beginn seiner Tätigkeit hat das Gericht innerhalb von 9 Monaten etwa 150 Urteile gesprochen (Stand 31.3.2010).

²¹ Vgl. z.B. UNDT/2009/052, *Rosca*.

²² Berufliche Vorerfahrung in den Vereinten Nationen hat allein der erste Präsident des Gerichts, der seit 2002 als Richter in der Interimsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) tätig war.

ber 2009 bestand im Rahmen einer einwöchigen, in Genf durchgeführten Plenarversammlung des Gerichts die Möglichkeit, einige fundamentale Aspekte des Prozessrechts zu diskutieren, auf die weder das Statut noch die “rules of procedure” eindeutige Antworten bereithalten. In diesem Zusammenhang hat sich das UNDT beispielsweise darauf verständigt, in seinen Verfahren die Grundsätze der Ermittlung von Amts wegen zu praktizieren. Andere, nicht wesentlich unbedeutendere Fragen sind demgegenüber – noch – nicht einer einheitlichen Behandlung zugeführt worden und haben vorläufig unterschiedliche Lösungen gefunden.

a) Eröffnung des Rechtswegs

Zu den prozessualen Fundamenten jeder Rechtsprechung gehört die Entscheidungskompetenz des Gerichts in persönlicher und sachlicher Hinsicht. In beiden Bereichen sind dem UNDT deutliche Grenzen gesetzt.

Zugang zum Gericht haben nur diejenigen Personen, die selbst “staff member” waren oder sind oder deren Rechte wahrnehmen. Damit ist von vornherein die große Anzahl derjenigen ausgeschlossen, die ehrenamtlich (“volunteers”) oder auf der Grundlage einzelvertraglicher Abmachungen (“contractors”) für die Vereinten Nationen tätig sind. “Staff member” ist dagegen nur, wer nach einem mehrstufigen Verfahren eine Ernennungsurkunde (“letter of appointment”) erhalten hat. Das UNDT hatte in diesem Zusammenhang mehrfach seine Entscheidungszuständigkeit in Fällen zu prüfen, in denen gerade über den Erwerb des Status’ eines “staff member” gestritten worden ist.²³

Mit der sachlichen Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle auf Verwaltungsakte (“administrative decisions”) ist auf prozessrechtlichem Feld die Diskussion über einen, wenn nicht *den* zentralen Begriff des materiellen Verwaltungsrechts eröffnet. Hierauf wird weiter unten einzugehen sein. An dieser Stelle genügt der Hinweis, dass das Gericht bereits in einigen Urteilen seine Entscheidungszuständigkeit mit Blick auf die “ungeeigneten” Verfahrensgegenstände verneinen musste.²⁴

²³ Vgl. einerseits Order No. 2 (GVA/2010), *Gabaldon*; andererseits Order No. 3 (GVA/2010), *Samuel Thambiah*. Mittlerweile hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen dem Generalsekretär den Auftrag erteilt, in seinem für die 65. Sitzung zu erstellenden Bericht auch etwaige Erweiterungsmöglichkeiten des Rechtsschutzangebotes auf andere Personengruppen zu erörtern und in ihren Konsequenzen darzustellen; vgl. Resolution vom 22.12.2009 (A/RES/64/233).

²⁴ Vgl. UNDT/2009/086, *Planas* und UNDT/2010/033, *Zhang*.

b) Verfristung und Wiedereinsetzung

Wie in vielen nationalen und anderen internationalen Verfahrensrechtsschutzordnungen²⁵ existieren auch im neuen Rechtsschutzsystem der Vereinten Nationen Ausschlussfristen in Bezug auf die Erhebung von Widerspruch und Klage. Sowohl in den auf das UNDT übergeleiteten “Altfällen” als auch bei neuen Verfahren wurden und werden diese Fristen nicht nur regelmäßig “ausgereizt”, sondern nicht selten mit der Folge überschritten, dass über – nach deutschem Rechtsverständnis – Wiedereinsetzung in den vorigen Stand entschieden werden muss.

Statut und Verfahrensordnung des UNDT erlauben eine derartige Verfahrensweise (“waiver of time limits”) lediglich in außergewöhnlichen Fällen (“exceptional cases”) und verlangen die Darlegung von außergewöhnlichen Umständen (“exceptional circumstances”) im hierauf gerichteten Antrag.²⁶ Es bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Kriterien in diesem Zusammenhang anzuwenden sind. Teilweise wird unter Anlehnung an die ständige Rechtsprechung des aufgelösten United Nations Administrative Tribunal die – restriktive – Ansicht vertreten, dass hier nur in den persönlichen Verhältnissen des Rechtsschutzsuchenden liegende Umstände berücksichtigt werden können, die – im Sinne eines “unverschuldeten Umstands” – außerhalb seiner Kontrolle liegen.²⁷ Andere Spruchkörper neigen dagegen zu einer offeneren Interpretation, wonach mit Blick auf den Wortlaut der Vorschriften gerade auch die außergewöhnlichen Umstände des betreffenden Falles in materieller Hinsicht zu würdigen sind, wozu beispielsweise auch die Erfolgsaussichten gehören.²⁸ Daneben werden bei der Beantwortung der Frage nach “außergewöhnlichen Fällen” auch offene, ungewichtete Kriterienkataloge benutzt.²⁹ Abgesehen davon, dass die Beurteilung der Frage, ob ein “exceptional case” vorliegt, stets einer auf die Umstände des Einzelfalles bezogenen Gesamtwürdigung bedarf, erscheint die mittelfristige Harmonisierung der anzulegenden Maßstäbe vor allem des-

²⁵ Nachweise in UNDT/2010/019, *Samardzic et al.* in Abgrenzung von UNDT/2009/052, *Rosca*.

²⁶ Vgl. Art. 8.3 UNDT-Statut: “The Dispute Tribunal may decide in writing, upon written request by the applicant, to suspend or waive the deadlines for a limited period of time and only in exceptional cases ...”; und Art. 7.5 der UNDT-RoP: “In exceptional cases, an applicant may submit a written request to the Dispute Tribunal seeking suspension, waiver or extension of the time limits referred to in article 7.1 above. Such request shall succinctly set out the exceptional circumstances that, in the view of the applicant, justify the request ...”

²⁷ UNDT/2009/065, *Schook*; UNDT/2010/019, *Samardzic et al.* und UNDT/2010/031, *Bidny*.

²⁸ UNDT/2009/036, *Morsy* und UNDT/2009/052, *Rosca*.

²⁹ UNDT/2010/016, *Fedoroff*.

wegen unerlässlich, weil ihre Beantwortung unmittelbare Auswirkung darauf hat, ob die Klage überhaupt auf ihre Begründetheit (“merits”) hin untersucht werden kann oder aber bereits als unzulässig (“irreceivable”) abzuweisen ist.

c) Beweislast

Fragen der Beweislast werden in den prozessrechtlichen Grundlagen nicht angesprochen. In der Kasuistik des früheren United Nations Administrative Tribunal galt der Grundsatz, dass es grundsätzlich – z.B. im Zusammenhang mit “mobbing” oder Diskriminierungsvorwürfen – Aufgabe des Klägers sei, die sein Vorbringen stützenden Tatsachen zu beweisen. Nur in Ausnahmefällen trug die Verwaltung die Beweislast, etwa wenn es um die Durchführung eines fairen Auswahlverfahrens im Bereich von Beförderungsentscheidungen ging.³⁰

Diesem Ansatz wird in der Rechtsprechung des UNDT nur teilweise gefolgt.³¹ Demgegenüber wird auch mit der Figur der “preponderance of evidence”³² operiert. Dies hat zur Folge, dass – nach Maßgabe einer entsprechenden “preponderance of evidence” – die Verwaltung die materielle Beweislast für die Rechtmäßigkeit ihrer Entscheidungen trägt und im Falle des *non liquet* auch die Konsequenzen zu tragen hat.

Im Rahmen der Disziplinarverfahren liegt eine erhöhte Darlegungs- und Beweispflicht der Verwaltung mit Blick auf die gravierenden Folgen der disziplinarischen Sanktionen auf der Hand. Gleichwohl sind die Beweisforderungen nicht mit denjenigen des vom “*in dubio pro reo*” geprägten Strafverfahrens gleichzusetzen. Gelingt es im Rahmen der disziplinarischen Vorermittlungen, den Betroffenen belastende Tatsachen in prozedural beanstandungsfreier Weise zu etablieren und erscheint die Disziplinarmaßnahme auch nicht als unverhältnismäßig, obliegt es dem Kläger, ihn entlastende Umstände darzulegen und zu beweisen.³³

³⁰ Vgl. z.B. Judgment No. 362, *Williamson* (1986).

³¹ UNDT/2009/083, *Bye*; UNDT/2010/006, *Parmar*.

³² UNDT/2009/095, *Sefraoui*.

³³ UNDT/2010/040, *Diakite*; UNDT/2010/036, *Sanwidi*; UNDT/2010/041, *Lyanarachigi*.

2. Aspekte des materiellen Rechts

Die Dienstverhältnisse der Beschäftigten der Vereinten Nationen beruhen (neben wenigen grundlegenden Bestimmungen der Charta³⁴) im Wesentlichen auf den – von der Generalversammlung beschlossenen – “Staff Regulations” sowie den hierauf fußenden, durch zahlreiche Ausführungsbestimmungen ergänzten, “Staff Rules” des Generalsekretärs. Letztere sind als “provisional Staff Rules” mit Wirkung zum 1.7.2009 nicht unerheblich verändert worden.³⁵ Die Anwendung und Interpretation dieser materiellrechtlichen Grundlagen seitens des UNDT erstreckt sich mittlerweile auf viele “klassische” Bereiche des Dienstrechts wie diejenigen der Ernennung, Beförderung, Versetzung oder Besoldung. Eine nähere Analyse einzelner Entscheidungen erscheint angesichts der jeweils besonderen Umstände der Einzelfälle verfrüht. Dagegen lohnt ein Blick auf einige Grundfragen.

a) Begriff des Verwaltungsakts

Die fundamentale und zugleich exklusive Bedeutung einer “administrative decision” beruht auf der Tatsache, dass die Entscheidungszuständigkeit des UNDT an das Vorliegen eines Verwaltungsaktes gebunden ist. Denn im Unterschied zum deutschen Verwaltungsprozessrecht, das z.B. mit der allgemeinen Leistungsklage oder dem Normenkontrollverfahren auch anderweitige Bereiche der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich macht, kennt das Verfahrensrecht des UNDT keine wesentlichen Erweiterungen in Bezug auf mögliche Prozessgegenstände.

Das “United Nations Administrative Tribunal” verwendete seit 2003 – mit “a unilateral decision taken by the administration in a precise individual case (individual administrative act), which produces direct legal consequences” – in ständiger Rechtsprechung eine Definition der “administrative decision”, die in vielen Elementen der Legaldefinition in deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzen entspricht.³⁶ Diese Begriffsbestimmung wird auch in einigen Entscheidungen des UNDT zu Grunde gelegt.³⁷ Demgegenüber haben sich andere Spruchkörper gegen einzelne Elemente dieser Definition

³⁴ Vgl. Art. 8, 97, 100, 101 und 105 UN-Charta.

³⁵ ST/SGB/2009/7 (nicht veröffentlicht).

³⁶ Grundlegend Judgement No. 1157, *Andronov*; zuletzt etwa Judgement No. 1383 (2008); vgl. statt aller § 35 Abs. 1 VwVfG des Bundes.

³⁷ UNDT/2009/077, *Hocking, Jarvis, McIntyre*; UNDT/2009/086, *Planas*; UNDT/2010/008, *Glavind*.

ausgesprochen³⁸ oder auch jede Form einer präzisen und eingrenzenden Definition des Verwaltungsaktes abgelehnt und für eine einzelfallbezogene Betrachtung unter Beachtung des individuellen Entscheidungskontextes plädiert.³⁹ Die insgesamt kritische Haltung zum Begriff des Verwaltungsakts gipfelt in der These, ihm komme keinerlei spezifische oder rechtstechnische Bedeutung zu.⁴⁰

Hinter den unterschiedlichen Auffassungen stehen gravierende Differenzen über die Grundlagen des Dienstverhältnisses der Beschäftigten der Vereinten Nationen. Sie finden – jedenfalls auch – ihre Erklärung in den Vortätigkeiten der spruchrichterlichen Mitglieder des Gerichts: Während eine – geringere – Anzahl von ihnen über langjährige Erfahrungen in den spezifisch verwaltungsgerichtlichen, kontinental-europäisch kodifizierten Systemen ihrer Herkunftsländer verfügen, entstammt die Mehrheit dem common law. Hieraus resultiert eine Tendenz zur Verwendung verwaltungsrechtlicher – und im Besonderen beamtenrechtlicher – Kategorien einerseits, bzw. eine stärkere Orientierung an arbeitsrechtlichen *topoi* und der Betonung des “contract law” andererseits. In Teilen führt die Hervorhebung der vertraglichen Elemente zu einer ausdrücklichen/vehementen Ablehnung von verwaltungsrechtlichen Prinzipien.⁴¹ Eine Auflösung dieser Differenzen ist vorläufig nicht abzusehen.

b) Beendigung des Dienstverhältnisses

Im Unterschied zu deutschen beamtenrechtlichen Traditionen, die grundsätzlich ein zeitlich erst durch den Ruhestand begrenztes, dauerhaftes Dienstverhältnis beinhalten, befinden sich viele Bedienstete der Vereinten Nationen in temporär befristeten “appointments”. In Folge dieser, etwa wegen eines vorübergehenden Verwendungszwecks durchaus nachvollziehbarer Befristungen bildet die Frage der Verlängerung derartiger Ernennungen einen quantitativen Schwerpunkt der Spruchpraxis. Auch insoweit war die Verwaltungspraxis bislang durch die Rechtsprechung des früheren United Nations Administrative Tribunal geprägt, demzufolge die Eingehung befristeter Dienstverhältnisse mit keinerlei Erwartung auf Verlängerung und/oder Erneuerung verbunden war und insbesondere die Versagung einer Erneue-

³⁸ UNDT/2009/074, *Luvai*.

³⁹ UNDT/2009/090, *Teferra*.

⁴⁰ Order No. 19 (NY/2010) *Wasserstrom*; offengelassen in UNDT/2009/094, *Zhang*.

⁴¹ Vgl. z.B. Order No. 40 (NY/2010), *Bertucci*.

zung (“non-renewal”) keinerlei Begründung bedurfte.⁴² Nur soweit eine Begründung erfolgt war, unterlag diese einer begrenzten gerichtlichen Kontrolle.⁴³

Von diesen Einschränkungen der gerichtlichen Kontrolldichte ist das UNDT mit Hinweis darauf abgerückt, dass die Verschweigung von – stets vorhandenen – Gründen die effektive Gewährung von Rechtsschutz leerlaufen ließe.⁴⁴ Zwar ist hiermit nicht die Forderung nach Aufgabe befristeter Dienstverhältnisse verbunden. Allerdings hegt das Gericht die Erwartung, dass in diesem Zusammenhang getroffene Entscheidungen der (faktischen) Beendigung des Dienstverhältnisses mit Gründen versehen und dem Betroffenen bekanntgemacht werden. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Verwaltung diesen neuen “Offenlegungspflichten” stellen wird.

c) Entschädigung

Nach den Gepflogenheiten des früheren Systems war die Sanktionierung unrechtmäßigen Verwaltungshandelns in aller Regel auf die Gewährung einer Entschädigung fokussiert. Neben oder statt der Aufhebung des angegriffenen Verwaltungsakts bietet auch das Statut des UNDT die Möglichkeit eine Entschädigung auszuurteilen. Diese ist der Höhe nach im Regelfall auf zwei Nettojahresgehälter begrenzt und darf nicht als Strafzahlung angelegt sein (Art. 10 Abs. 5 (b) und Abs. 7 UNDT Statut).

In der Rechtsprechung des UNDT zeichnet sich die Tendenz zu einer großzügigen Auslegung des Begriffs der Entschädigung (“compensation”) ab. Er umfasst nicht nur den Ersatz materieller Schäden, sondern erstreckt sich auf immaterielle Schäden, die sich beispielsweise aus der Verletzung von Verfahrensrechten ergeben können.⁴⁵ Fehlerhaft durchgeführte Bewerbungsverfahren können Entschädigungsansprüche hinsichtlich des Verlustes einer Aufstiegsmöglichkeit (“loss of a chance”) auslösen.⁴⁶ Bei unterbliebener Beförderung kann auch eine Einbuße oder Verzögerung einer zu erwartenden Karriere zu einer weitergehenden Entschädigungsverpflichtung führen.⁴⁷ Auch insoweit gilt freilich, dass eine zu erwartende Überprüfung dieser Ansätze durch das Rechtsmittelgericht noch aussteht.

⁴² Vgl. z.B. Judgment No. 1003, *Shasha’a* (2001); No. 1191, *Aertgeerts* (2004).

⁴³ Grundlegend Judgment No. 885, *Handelsman* (1998); ferner etwa No. 1177, *van Eden* (2004).

⁴⁴ UNDT/2010/039, *Beaudry*.

⁴⁵ UNDT/2009/084, *Wu*.

⁴⁶ UNDT/2010/040, *Kob*.

⁴⁷ UNDT/2010/026, *Kasyanov*.

3. Vorläufiger Rechtsschutz

Die Möglichkeit des Erlasses vorläufiger gerichtlicher Maßnahmen ist bei personalrechtlichen Entscheidungen – etwa in Fragen der Nichtverlängerung befristeter Dienstverhältnisse – eine elementare Voraussetzung der Gewährung effektiven Rechtsschutzes. Sie sind im neuen System sowohl auf der Stufe des administrativen Vorverfahrens (“management evaluation”) als auch im Rahmen bereits gerichtlich anhängiger Verfahren vorgesehen. Soweit ein verwaltungsinternes Vorverfahren eingeleitet worden ist, ist das Gericht ohne Einschränkung zur Aussetzung der angegriffenen Maßnahme befugt (“suspension of action”).⁴⁸ Nach Erhebung der Klage sind weitere vorläufige Maßnahmen (“interim measures”) zulässig; allerdings ist die Aussetzung in Fällen von Ernennung, Beförderung oder Entlassung in diesem Verfahrensstadium ausgeschlossen.⁴⁹ Voraussetzungen des Erlasses derartiger Maßnahmen sind jeweils, dass – vor allem – Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verwaltungsakte bestehen (“*prima facie* illegal”), dass die in Rede stehenden Entscheidungen faktisch noch nicht vollzogen worden sind, und dass die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes zu nicht wieder gutzumachenden Schäden führte (“irreparable damage”).

In der Rechtsprechung des UNAT bestehen unterschiedliche Auffassungen sowohl bezüglich des Prüfungsmaßstabes der Rechtmäßigkeitszweifel als auch hinsichtlich der Anwendungsbereiche der geschilderten Maßnahmen. Was unter “*prima facie* illegal” zu verstehen ist, wird von den Spruchkörpern unterschiedlich beantwortet.⁵⁰ Daneben existieren Versuche, die verschiedenen Maßnahmen miteinander zu verknüpfen,⁵¹ während andererseits für eine strikte Trennung zwischen Maßnahmen im Rahmen des Vorverfahrens und solchen während des Klageverfahrens plädiert wird.⁵² Einigkeit besteht darin, dass im Interesse effektiven Rechtsschutzes nicht diejenigen – strengen – Anforderungen an die Gefahr irreparabler Schäden gestellt werden dürfen, die im alten System den vorläufigen Rechtsschutz unter Hinweis auf die Möglichkeiten nachträglicher finanzieller Kompensation faktisch haben leer laufen lassen. Weil die Entscheidungen des UNDT im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes unanfechtbar sind, kann in diesem Bereich nicht ohne weiteres auf rechtsvereinheitlichende Entscheidungen des UNAT als Rechtsmittelgericht gesetzt werden.

⁴⁸ Art. 2.2 UNDT-Statut, Art. 13 UNDT-RoP.

⁴⁹ Art. 10.2 UNDT-Statut, Art. 14 UNDT-RoP.

⁵⁰ UNDT/2009/003, *Hepworth*; anders z. B. UNDT/2009/064, *Buckley*.

⁵¹ UNDT/2009/016, *Tadonki*.

⁵² UNDT/2009/071, *Corcoran*.

III. Ausblick

Mit der Einführung eines neuen Rechtsschutzsystems sind vielfältige Erwartungen verbunden. Unter Berücksichtigung der minimalen Vorbereitungszeit sowie der begrenzten Kommunikations- und Abstimmungsmöglichkeiten zwischen seinen in drei unterschiedlichen Zeitzonen operierenden Spruchkörpern darf es nicht überraschen, dass das UNDT Hoffnungen auf die Prognostizierbarkeit seiner Spruchpraxis bislang nur in begrenztem Umfang hat erfüllen können. Die aufgezeigte Divergenz in gewichtigen prozessualen und materiellen Fragen dürfte eine Erklärung auch in dem Zusammentreffen der einzelrichterlichen Entscheidungszuständigkeit mit der nach dem Statut gebotenen Auswahl der richterlichen Mitglieder aus unterschiedlichsten Regionen der Erde mit entsprechend unterschiedlichen Rechtstraditionen und Amtsverständnissen finden.⁵³ Die einer wünschenswerten Harmonisierung vermutlich förderliche, einzelfallbezogene Einberufung von mit drei richterlichen Mitgliedern besetzten Kammern ist mit Blick auf das aufwändige (und unsachgemäße, vgl. oben I. 2. c) aa)) Verfahren sowie die traditionelle (auch in diesem Bereich zu beklagende) Knappheit der finanziellen Ressourcen bislang kaum erfolgt. Insoweit richten sich die Hoffnungen der Beteiligten und insbesondere der Verwaltung der Vereinten Nationen verstärkt auf die einsetzende Spruchtätigkeit des als Rechtsmittelinstanz eingerichteten UNAT. Die erhebliche Berufungsquote ist deswegen nicht in erster Linie als Zeichen der Unzufriedenheit mit den jeweiligen erstinstanzlichen Entscheidungen, sondern als Ausdruck eines längerfristig angelegten Interesses an einheitlichen Richtlinien für die Verwaltungspraxis zu interpretieren. Allerdings wird die Verwirklichung dieses nachvollziehbaren Anliegens unter Berücksichtigung des auf wenige Wochen des Jahres beschränkten Sitzungsbetriebes des UNAT möglicherweise mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

⁵³ Diese Unterschiede finden in augenfälliger Weise auch in Aufbau und Stil der Urteile Niederschlag; vgl. etwa UNDT/2009/085, *Boutruche* einerseits und UNDT/2010/044, *D’Hooge* andererseits.

ZaöRV 70 (2010)