

# Eine Bewährungsprobe für das Recht internationaler Bediensteter

## Die Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte der »Koordinierten Organisationen« zur Rechtmäßigkeit von Gehaltskürzungen\*

*Ludwig Gramlich\*\**

### Inhaltsübersicht

- I. Vorgeschichte und Hintergründe des Gehaltskonflikts
  1. Die Einführung der »Solidaritäts«-Abgaben
  2. Die Übernahme in die Verbandsrechtsordnungen
  3. Zur »Krisenabgabe« in den Europäischen Gemeinschaften
- II. Die verbandsgerichtlichen Verfahren (I): Wesentliche Darlegungen der "Appeals Boards" zu formellen Fragen

\* Hugo J. Hahn zum 60. Geburtstag am 15.1.1987.

\*\* Privatdozent Dr. iur. Würzburg

Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt; A.F.D.I. = Annuaire Français de Droit International; AJCL = American Journal of Comparative Law; AJIL = American Journal of International Law; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BVerfG(E) = Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen); DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EG = Europäische Gemeinschaften; EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; EGMR = Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte; EPIL = Encyclopedia of Public International Law, Hrsg. R. Bernhardt; ESA = European Space Agency; ESRO = European Space Research Organization; EuGH = Europäischer Gerichtshof; EuR = Europarecht; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; EWO = Europäische Weltraumorganisation; ICJ = International Court of Justice; ICLQ = International and Comparative Law Quarterly; IGH = Internationaler Gerichtshof; ILO = International Labour Organisation; J.D.I. (Clunet) = Journal de Droit International; NATO = North Atlantic Treaty Organization; NVwZ = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht; NYULRev = New York University Law Review; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development; ÖZöR = Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht; R.B.D.I. = Revue Belge de Droit International; RdC = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; RDP = Revue de Droit Public; R.G.D.I.P. = Revue Générale de Droit International Public; R.T.D.E. = Revue Trimestrielle de Droit Européen; UNRIAA = United Nations Reports of International Arbitral Awards; UNTS = United Nations Treaty Series; VerfO = Verfahrensordnung; VO = Verordnung; VwGO = Verwaltungsgerichtsordnung; WBAT = World Bank Administrative Tribunal; ZBR = Zeitschrift für Beamtenrecht.

1. Mehrere parallele Prozesse
  2. Zum Gegenstand der Rechtsbehelfe
  3. Vorverfahren (allein) im Rahmen der ESA
  4. Zur Zuständigkeit des Hauptorgans (Rat) für Gehaltsregelungen und zu Grenzen einer Delegation seiner Normsetzungsbefugnisse
  5. Weitere Form- und Verfahrensrügen
- III. Die verbandsgerichtlichen Verfahren (II): Materiell-rechtliche Probleme der Gehaltskürzungen
1. Zum Umfang der (verwaltungsgerichtlichen) Überprüfung von Verbandsakten
  2. Verbot einer (externen) Besteuerung der Gehälter als Wesensmerkmal der Rechtsstellung internationaler Bediensteter?
  3. Gehaltsänderungsmodalitäten: *status vs. contract*?
  4. »Wesentlichkeit« als Grund und als Grenze von Dienstrechtsänderungen?
  5. Zur Bedeutung allgemeiner Rechtsgrundsätze im sekundären Verbands-, speziell im Dienstrecht
  6. Kostenerstattung als symbolische Genugtuung?
- IV. Resümee: Eine verpaßte Gelegenheit
1. Die wichtigsten Mankos der Entscheidungen
  2. Wie könnte/sollte es besser werden?

### *I. Vorgeschichte und Hintergründe des Gehaltskonflikts*

#### 1. Die Einführung der »Solidaritäts«-Abgaben

a) Mit dem Spruch des ESA Appeals Board vom 8. Juli 1986<sup>1</sup> fand eine Auseinandersetzung zumindest von Rechts wegen ihr Ende, die seit mehr als drei Jahren eine Vielzahl von Dienstnehmern zwischenstaatlicher Verbände in etliche Aufregung versetzt hat(te). Zuvor waren schon die Verwaltungsgerichte («Commission de recours»/«Appeals Board») von NATO<sup>2</sup>, Europarat<sup>3</sup> und OECD<sup>4</sup> mit sachlich gleichen Umständen befaßt

<sup>1</sup> Rechtssachen Nr.24–27 (ESA/CR/42); Vorsitz: W. Fürst.

<sup>2</sup> Entscheidung vom 14.2.1985, Nr.174–180, 182, 184–186, 188–195; Vorsitz: H.-J. von Oertzen; siehe allgemein G. Vandersanden, *La Commission de recours de l'O.T.A.N., son fonctionnement à la lumière de sa jurisprudence*, R.B.D.I.10 (1974), S.90ff.; K.W. Andraee, *Das Dienstrecht der NATO*, in: J.H. Kaiser/F. Mayer/C.H. Ule (Hrsg.), *Recht und System des öffentlichen Dienstes*, Bd.4 (1973), S.263 (279f.).

<sup>3</sup> Erkenntnis Nr.101–113/84 vom 15.5.1985; Nr.118–128/85 vom 30.4.1986; Vorsitz W.J. Ganshof van der Meersch; vgl. zu dieser Einrichtung etwa H. Wiebringhaus, *Une nouvelle juridiction administrative en Europe: la Commission de recours du Conseil de l'Europe*: A.F.D.I.11 (1965), S.379ff.; H. Golsong, *Das Dienstrecht des Europarates*, in: Kaiser/Mayer/Ule (Anm.2), S.231 (243ff.); M.O. Wiederkehr, *Le nouveau système de recours ouvert aux fonctionnaires du Conseil de l'Europe*, A.F.D.I.29 (1983), S.409ff.

<sup>4</sup> Entscheide Nr.105 und 106 vom 23.11.1985; Vorsitz B. Knapp. Generell zu diesem richterlichen Organ H.J. Hahn, *Das Dienstrecht der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*, in: Kaiser/Mayer/Ule (Anm.2), S.159 (183 ff.);

gewesen, denen jeweils Beschlüsse der kollegialen Hauptorgane dieser internationalen Organisationen zugrundelagen, wonach die Gehälter der Verbandsbeschäftigten bestimmte Kürzungen erfahren sollten. Diesen Rats- (bzw. Ministerausschuß-) Entscheidungen vom Frühjahr 1983 und 1984 ging freilich, wie seit langem üblich, eine zwischenstaatliche Konzentrierung der entlohnungsrelevanten Aktionen voraus:

b) Seit mehr als drei Jahrzehnten bestehen nämlich zwischen einigen intergouvernementalen Einrichtungen westeuropäisch-atlantischen Zugschnitts – und mit Sitz meist in Paris – organisatorische Vorkehrungen, um gewisse Fragen des Rechtsstatus für die (je eigenen) internationalen Bediensteten möglichst reibungslos abzuklären<sup>5</sup>. Vornehmlich ist ein Ausschuß von nationalen Haushaltsexperten – „Coordinating Committee of Government [CCG] Budget Experts“ – von diesen »Koordinierten Organisationen« beauftragt, Berichte zu erarbeiten und Empfehlungen zu verabschieden über die strukturelle wie betragsmäßige Anpassung der Gehälter an sich ändernde Bestimmungsfaktoren, wie innerstaatliche und internationale wirtschaftliche Entwicklungen, Lohnbewegungen bei anderen (öffentlichen und intergouvernementalen) Dienstherren o.ä.<sup>6</sup>; betroffen sind hiervon sowohl die noch aktiven als auch die bereits in den Ruhestand getretenen Beschäftigten. Dieses Expertenkomitee wirkt bislang ohne formelle, heteronome Verfahrensregeln<sup>7</sup>; jedoch richtet das Gremium sich aus an einem selbst erlassenen, häufig modifizierten Regelwerk, der „Revision

---

ders./A. Weber, Die OECD – Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1976), S.163 ff.; zur «Commission de recours de l'OECE» siehe P. Huet, J.D.I. (Clunet) 80 (1953), S.256 ff.

<sup>5</sup> Vgl. A. Plantey, Droit et pratique de la fonction publique internationale (1977), S.50 ff.; L. Gramlich, Gehaltskürzungen nach deutschem und internationalem Beamtenrecht, ZBR 1985, S.37 (38 und 48).

<sup>6</sup> Zu Einzelheiten der Zusammenarbeit siehe M.B. Akehurst, The Law Governing Employment in International Organizations (1967), S.46; Hahn/Weber (Anm.4), S.187 f.; D. Ruzié, Les fonctionnaires internationaux et la crise économique: L'institution d'un prélèvement temporaire sur les rémunérations des agents des Organisations européennes coordonnées, J.D.I. (Clunet) 112 (1985), S.621 (626 f.); L. Dubouis, La condition juridique des agents internationaux, in: Société Française de Droit International (S.F.D.I.), Colloque d'Aix-en-Provence, Les agents internationaux (1985), S.3 (21 f.).

<sup>7</sup> Insoweit vergleichbar mit dem »Pariser Club«; zu dessen Funktion(ieren) etwa M. Camdessus, Governmental Creditors and the Role of the Paris Club, in: D.A. Suratgar (Hrsg.), Default and Rescheduling (1984), S.125 ff.; A. Rieffel, The Paris Club 1978–1983, Colum.J.Transnat'l. L.23 (1984), S.83 ff.; M. Graf von Korff-Schmising, Der Pariser Club und sein Beitrag zur Lösung der internationalen Schuldenkrise (Vortrag im Rahmen des Seminars für Währungsrecht und Außenwirtschaftsrecht der Universität Würzburg, 7.7.1986).

of Remuneration Adjustment Procedure". Deren seit Mitte 1978 geltende Fassung sieht in Art.12 (3) vor, nach jeweils drei Jahren solle die Gesamtstruktur der Gehälter aller (vier) Mitarbeiter-Grade (A, L; B, C)<sup>8</sup> neu überdacht (*considered*) werden, ebenso das Verfahren der Lohn-Anpassung.

c) Die Dreijahresberatung zum 1. Juli 1982 nahmen nun die im CCG tätigen Repräsentanten von mitgliedstaatlichen Regierungen zum Anlaß, auf einige Ergänzungen des früheren (159.) Berichts zu drängen, der bislang von den beteiligten Verbänden befolgt worden war. Zur Begründung dieses Vorgehens hieß es im wesentlichen: Die gegenwärtigen wirtschaftlichen Gegebenheiten erforderten eine flexible Handhabung des Anpassungsmodus, nicht zuletzt in Anbetracht der sich verschärfenden ökonomischen Krise in etlichen Ländern, der damit verbundenen Budgetzwänge, der Ungewissheiten über die zukünftige Entwicklung: Nachdem bereits in manchen Mitgliedstaaten die Entlohnung im öffentlichen Dienst wie im privaten Sektor diesen Umständen Rechnung trage, komme man nicht umhin, auch das Personal der »Koordinierten Organisationen« in eine »Politik der Solidarität« mit einzubeziehen<sup>9</sup>.

d) Zwar blieben derartige Auffassungen nicht ohne Widerspruch; sowohl der Ständige Ausschuß der Bediensteten-Vertretungen (CPAPOC)<sup>10</sup> als auch Generalsekretäre/-direktoren betroffener zwischenstaatlicher Verbände hielten das Vorhaben für politisch unklug und rechtlich zweifelhaft. Den Bedenken der Exekutivorgane wurde denn auch teilweise Rechnung getragen, indem das Ausmaß der Eingriffe schließlich geringer ausfiel, als zunächst ins Auge gefaßt war. Immerhin votierte eine sehr große Mehrheit der nationalen Delegationen im CCG für die Einführung neuer Bestandteile in das Gehaltsanpassungsverfahren, deren Ergebnis sich als eine Schmälerung der Entgelte für alle Bediensteten(-Grade) darstellt(e). Zwar behielt die im 191. Bericht ausgesprochene Empfehlung das bisherige *Procedere* grundsätzlich bei, aber für das Personal der Stufen A und L wurde mit Wirkung vom 1. Juli 1983 eine Abgabe »para-fiskalischer« Art beschlossen, die das jeweilige, vorab wie bisher angepaßte Grundgehalt (*basic salary*) anschließend zunächst mit 1,5, im nächsten Jahr mit 3 und im dritten sodann mit 4,5 % Abzügen belasten würde; der Expertenausschuß

<sup>8</sup> Dazu näher Plantey (Anm.5), S.175ff.; A. Pellet, *La carrière des fonctionnaires internationaux*, in: S.F.D.I. (Anm.6), S.143 (163ff.).

<sup>9</sup> So Ziff.3 des 191. Berichts des Ausschusses vom 16.2.1982 (CCG (83) 1).

<sup>10</sup> Comité Permanent des Associations du Personnel des Organisations Coordonnées; vgl. Dubouis (Anm.6), S.22; D. Ruzié, *La protection des agents internationaux*, in: S.F.D.I. (Anm.6), S.281 (293).

stellte zudem für die Zeit nach dieser Periode eine entsprechende Reduzierung auch der Gehalts-Tabellen in Aussicht<sup>11</sup>; womit dann formal wieder der alte Zustand, freilich auf niedrigerem Niveau, hergestellt sein sollte.

Die übrigen Beschäftigtengruppen sahen sich zum selben Datum statt einer *levy* einem anderen recht subtilen Abzug (*abatement*) gegenüber: Ihre Grundbezüge wurden gemäß Art.8–11 des Anpassungsverfahrens zwar nach wie vor an Hand einer *best-employers-method*<sup>12</sup> errechnet, durch Änderungen in Details verringert(e) sich jedoch das Ergebnis – die Entlohnung – um bis zu 1% bei den B- sowie 0,5% bei den C-Graden gegenüber dem nach der bisherigen Vorgehensweise ermittelten Betrag, wobei aber das Zusammentreffen von Anpassung und Kürzung in keinem Falle zu sinkenden Nominal-Löhnen führen durfte. Diese Mindestgarantie kam nach Maßgabe eines späteren (195.) CCG-Berichts auch den A- und L-Kategorien zugute<sup>13</sup>. Real hatten mithin sämtliche Verbandsbediensteten Vermögenseinbußen zu gewärtigen, deren Auswirkungen je nach der Inflationsentwicklung im Mitgliedstaat des Tätigkeitsorts sowie der Zahlungswährung durchaus unterschiedlich hoch ausfallen konnten.

## 2. Die Übernahme in die Verbandsrechtsordnungen

a) »Empfehlungen« des Haushaltsexpertengremiums haben freilich noch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Entlohnung einzelner Verbandsbeschäftigter; vielmehr bedarf es hierzu ihrer Einbeziehung in die Rechtsordnung(en) der Koordinierten Organisationen. Nach den Gründungsverträgen aller beteiligten zwischenstaatlichen Einrichtungen ist es regelmäßig Sache des Staatenvertreter-Organs – zumeist als Rat bezeichnet –, über die Billigung der CCG-Vorlagen zu entscheiden, handelt es sich bei deren Themen doch einmal um haushaltsrelevante Maßnahmen, zum andern um wesentliche Elemente der jeweiligen Personalstatute („Staff Regulations“, „Staff Rules“ etc.)<sup>14</sup>. Anders als gewohnt kam es bei der Be-

<sup>11</sup> Siehe Ziff.34 und 44(b) des 191. Berichts. Nach dem 30.6.1986 folgte allerdings (zunächst?) nichts dergleichen.

<sup>12</sup> Kap.3, Art.8–11 des 159. CCG-Berichts vom 16.2.1979 (CCG (79) 1); siehe des näheren Plantey (Anm.5), S.345 ff.

<sup>13</sup> Vom 15.12.1983 (CCG (83) 5), Ziff.10 und 11.

<sup>14</sup> Vgl. Plantey (Anm.5), S.331 ff. Siehe im einzelnen Art.9 des Nordatlantikvertrags vom 4.4.1949 in Verbindung mit Nr.22.2 des Reglements für Zivilbedienstete; Art.13, 16 und 38 der Europarats-Satzung vom 5.5.1949 in Verbindung mit Art.41 (1) der „Staff

handlung des 191. Berichts zu erheblichen Verzögerungen und Komplikationen; vornehmlich bei der Europäischen Weltraum-Organisation befürwortete deren Verwaltungs- und Finanzausschuß ("Administrative and Finance Committee" [AFC]) die Empfehlungen endgültig erst längere Zeit nach dem intendierten Wirksamkeitsdatum (Jahresmitte 1983), überdies mit der ausdrücklichen Maßgabe, die Kürzungen sollten nur für den Zeitraum vom 1. Juli 1983 bis 30. Juni 1984 vorgenommen werden<sup>15</sup>.

b) Wegen des uneinheitlichen Verhaltens der verschiedenen Organisationen stellten sich auch die Folgen der gehaltswirksamen Beschlüsse unterschiedlich ein, je mehr Zeit seit Mitte 1983 schon verflossen war; durch die Addition der Kürzungen konnte daher dann, wenn deren Gesamtbetrag auf einmal vom Monatslohn einbehalten wurde, eine überaus empfindliche Beeinträchtigung entstehen. Der Zeitpunkt des tatsächlichen Vollzugs war jedoch auch deshalb bedeutsam, weil vor diesem greifbaren Ausführungsakt rechtliche Schritte gegen *levy/abatement* noch kaum sinnvoll erschienen. Erst jetzt erlangte der einzelne Verbandsbedienstete genaue(re) Kenntnis von Art und Ausmaß seiner Beschwer und war in der Lage, organisationsinterne Rechtsbehelfe einzulegen. Von der (denkbaren und möglichen) eigenen Rechtsverletzung hängt beim Gros der Internationalen Organisationen ein erfolgreiches Beschreiten des Wegs zu "Appeals Board"/«Commission de Recours» ab<sup>16</sup>. Daneben blieb freilich auch der politische Dialog über den *wage restraint* im Gange, ohne allerdings (bislang) ein völliges Umbesinnen auszulösen<sup>17</sup>.

---

Regulations" (Text in: C. F. Amerasinghe, Staff Regulations and Staff Rules of Selected International Organizations [1983], Bd. 2, S. 204 ff.); Übereinkommen über die OECD vom 14. 10. 1960, Art. 7 und 11 (1) 2, in Verbindung mit Staff Regulation 19/1 sowie Annex I (in: Amerasinghe, *ibid.*, Bd. 5, S. 1 ff.); Art. XI (5) *lits.* e, f und i) des Übereinkommens vom 30. 5. 1975 zur Gründung einer Europäischen Weltraumorganisation (BGBl. 1976 II, S. 1862) in Verbindung mit Staff Regulations 20.2 und 20.3 sowie Staff Rules 20.2/1 (i), 20.3/1.

<sup>15</sup> Beschluß vom 29./30. 5. 1984; siehe ESA/INFO (84) 53, vom 6. 6. 1984.

<sup>16</sup> Vgl. Plantey (Anm. 5), S. 432.

<sup>17</sup> Allgemein zu finanziellen Unbilden in intergouvernementalen Einrichtungen R. Wolfrum, International Organizations, Financing and Budgeting, EPIL Instalment 5 (1983), S. 115 (117 f.); C. Schreuer, Die Internationalen Organisationen, in: H. Neuhold/W. Hummer/C. Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1983), S. 154 (180 f.); ferner Neue Zürcher Zeitung vom 26. 2. 1986, S. 5 (»Finanzsorgen bei den Vereinten Nationen«).

### 3. Zur »Krisenabgabe« in den Europäischen Gemeinschaften

a) Eine zeitweilige besondere »Krisenabgabe« auf die Dienstbezüge, die Ruhegehälter und die Vergütungen beim Ausscheiden aus dem Dienst wird im übrigen auch für die Beschäftigten der Europäischen Gemeinschaften erhoben; Grundlage bildet(e) die Verordnung Nr.3821/81 des Rats vom 15. Dezember 1981<sup>18</sup>. Zwar erging dieser Rechtsakt gleichfalls »angesichts der besonderen Schwierigkeiten aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Lage«, sollte ebenso einem in den Mitgliedstaaten festgestellten Gefälle zwischen Reallohn- und Produktivitätsentwicklungen Rechnung tragen. Anders als in den »Koordinierten Organisationen« aber standen die Maßnahmen »am Abschluß eines langen Konzertierungsverfahrens mit sämtlichen repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen«<sup>19</sup>, waren die Personalvereinigungen eng an den Vorarbeiten für die Einführung des neuen Anpassungsverfahrens und der Sonderabgabe beteiligt; zudem beinhaltete die Rats-Verordnung eine ausdrückliche Ergänzung des Beamten-Statuts (Art.66 a)<sup>20</sup> und der Beschäftigungsbedingungen<sup>21</sup>.

b) Gleichwohl wurden auch hier Streitigkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof ausgetragen: In der Rechtssache 326/82 trugen 48 auf Zeit bei der EG-Kommission bedienstete Personen vor, die VO Nr.3821/81 verschärfe eine sie belastende, diskriminierende Schlechterbezahlung im Verhältnis zu denjenigen Beschäftigten derselben (C-, D-)Grade, die nicht wie sie aus Forschungs- und Investitionsmitteln besoldet würden<sup>22</sup>. Das Gericht (siehe Art.95 § 3 VerfO) wies die Klage als unzulässig ab; in den Entscheidungsgründen ging die Erste Kammer, den Schlußanträgen Darmons folgend<sup>23</sup>, offenbar von der Rechtmäßigkeit der »Krisenabgabe« aus<sup>24</sup>. Immerhin 268 Beamte und Bedienstete fochten die Vergütungsmit-

<sup>18</sup> ABl. EG Nr. L 386/1, vom 31.12.1981; siehe auch VO (Euratom, EGKS, EWG) Nr. 3822/81, *ibid.*, S. 4f.

<sup>19</sup> So Generalanwalt Darmon in seinen Schlußanträgen zur Rs. 3/83, Ziff. 9 am Ende (vom 6.3.1985); vgl. auch Ziff. 10, 21, 26 und 31 des EuGH-Urteils vom 3.7.1985, noch unveröffentlicht.

<sup>20</sup> Vgl. Art. 1 der Rats-Verordnungen vom 15.12.1981 (Anm. 18).

<sup>21</sup> Vgl. Art. 2 der Rats-VO Nr. 3821/81; näher zum »Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften« D. Rogalla (1981), S. 11 ff., 39 ff.; ders., in: H. von der Groeben/H. von Boeckh/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag (3. Aufl. 1983) Art. 212, Rdnr. 5 ff. (S. 805 ff.), jeweils zu den rechtlichen Grundlagen.

<sup>22</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 30.5.1984, Slg. 1984, S. 2253 (2254f.); dazu H. Henrichs, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Personalsachen, EuR 20 (1985), S. 171 (180 und 184).

<sup>23</sup> Slg. 1984, S. 2265 (2268 – Ziff. 5).

<sup>24</sup> Vgl. Slg. 1984 (Anm. 22), S. 2264 (Ziff. 16, 17); zweifelnd aber Ruzié (Anm. 6), S. 630 Anm. 43.

teilungen für Februar 1982 an, bei denen erstmals die Neuregelung Anwendung fand (Rs.3/83); hier entschied das EuGH-Plenum, weder die Rügen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der »Parallelität« (Art.65 Abs.1 Unterabs.2 Beamten-Statut) und des »Ermessensmißbrauchs« noch die einer Verletzung schutzwürdigen Vertrauens der Beschäftigten sowie angebliche Begründungs- bzw. Verfahrensmängel trafen zu<sup>25</sup>, und wies daher am 3. Juli 1985 die Klagen ab, wiederum im Einklang mit dem Plädoyer des Generalanwalts<sup>26</sup>.

c) Die Eigenheiten dieser Rechtsstreite und des zugrundeliegenden Sachverhalts lassen es freilich allenfalls zu, einzelne Gesichtspunkte davon auch bei einer Erörterung der Rechtslage(n) in den »Koordinierten Organisationen« in den Blick zu fassen. Wie zu zeigen sein wird (unten III.5.), vermag wohl nur der Gedanke des Vertrauensschutzes (*confiance légitime*) allgemeinere Bedeutung in intergouvernementalen Dienstrechtskonflikten<sup>27</sup> zu erlangen.

## II. Die verbandsgerichtlichen Verfahren (I):

### Wesentliche Darlegungen der "Appeals Boards" zu formellen Fragen

#### 1. Mehrere parallele Prozesse

a) Wie im Fall der EG-Krisenabgabe schlugen auch zahlreiche Beschäftigte von NATO, Europarat, OECD sowie der ESA den innerorganisatorischen Rechtsweg ein, zumeist tatkräftig unterstützt von den jeweiligen "Staff Associations"/«Comités du personnel», die sich überdies um die Verfahrenskonzentration auf wenige Musterprozesse und die möglichst umfassende Durchdringung des Rechtsstoffs bemühten und nicht zuletzt verbandsübergreifend zusammenarbeiteten. Auch wußten sie mehrere Spezialisten in diesem Sachbereich vorab aus dem französischen universitären Feld für ihr Anliegen zu gewinnen.

b) Bis auf einen Fall (unten 3.) wurden sofort Klagen zu den Verbandsgerichten erhoben, was allerdings im Rahmen des Europarats für die Bediensteten der B- und C-Grade allzu spät geschah. Die Beschwerdeführer

<sup>25</sup> Vgl. Urteil vom 3.7.1985 (Anm.19) (Ziff.15ff.).

<sup>26</sup> *Ibid.* (Ziff.4ff.).

<sup>27</sup> Dazu auch Ruzié (Anm.6), S.633; ders., Le pouvoir des organisations internationales de modifier unilatéralement la condition juridique des fonctionnaires internationaux – Droits acquis ou droits essentiels, J.D.I. (Clunet) 109 (1982), S.421 (427); Rogalla (Anm.21), S.131f.; L. Dubouis, Fonctionnaires et agents des Communautés européennes, R.T.D.E.17 (1981), S.710 (736).

hatten dort erst nach dem Bekanntwerden der "Appeals Board"-Entscheidung vom 15. Mai 1985<sup>3</sup> vom Generalsekretär der Organisation verlangt, er möge (auch) ihnen die seit Juli 1983 einbehaltenen Gehaltsteile auszahlen, um sie ebenso zu stellen wie die erfolgreichen A- und L-Gruppen. Gegen den ablehnenden Bescheid riefen sie dann im Oktober 1985 die Rekurskommission an. Dieses Gremium erklärte jedoch im Erkenntnis vom 30. April 1986<sup>3</sup> die Rechtsbehelfe für unbegründet (*unfounded*); wie im ersten Urteil, so stützte sich das Gericht auch jetzt auf einen (eher) prozeduralen Standpunkt: Die Klagen richteten sich in der Sache gegen die Entschließung des Ministerausschusses vom März 1984<sup>28</sup>; gegen deren Vollzug ab April desselben Jahres hätte man freilich innerhalb der im Personalstatut vorgeschriebenen, bindenden Frist nichts unternommen. Der jetzigen Antragsablehnung anderthalb Jahre nach dem Beschluß könne der Einwand etwaiger Illegalität nicht (mehr) entgegengehalten werden<sup>29</sup>. Sowohl im Interesse der Organisation als Ganzer wie auch dem der Bediensteten müsse der Grundsatz der Rechtssicherheit hier stärker wiegen<sup>30</sup>.

## 2. Zum Gegenstand der Rechtsbehelfe

a) Zu allem Anfang stellte sich die Frage nach dem tauglichen Objekt für individuelle Rechtsbehelfe: In der Sache konnte es letztlich allein darum gehen, die einschlägigen Beschlüsse der Verbandshauptorgane zu revidieren; ein unmittelbarer Angriff hierauf – nach Art innerstaatlicher Normenkontrollverfahren<sup>31</sup> – kam jedoch schwerlich in Betracht, denn die Vorschriften über die Zuständigkeit der zur Entscheidung berufenen Gremien sind allesamt aus dem Prinzip der Einzelermächtigung abgeleitet<sup>32</sup>. Wenn auch zuweilen ausdrücklich niedergelegt ist, den Verbandsgerichten sei gerade auch die Entscheidung bei Zweifeln an der eigenen Zuständigkeit,

<sup>28</sup> Urteil vom 30.4.1986 (Anm.3), S.5 (Nr.3), S.14 (Nr.57ff.).

<sup>29</sup> Allgemein zur Fristversäumnis *Plantey* (Anm.5), S.439; A. Pellet, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux* (2), R.G.D.I.P.85 (1981), S.657 (708ff.).

<sup>30</sup> Urteil vom 30.4.1986 (Anm.3), S.15 (Nr.64–68).

<sup>31</sup> Siehe nur Art.93 I Nr.2, 100 I GG; ferner § 47 VwGO.

<sup>32</sup> Vgl. schon S. Bastid, *Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*, RdC 92 (1957-II), S.343 (442); Pellet (Anm.29), S.740; T. Meron, *Status and Independence of the International Civil Servant*, RdC 167 (1980-II), S.285 (356f.); H.G. Schermers, *International Organizations, Legal Remedies Against Acts of Organs*, EPIL Instalment 5 (1983), S.145 (146f.).

also eine Art Kompetenz-Kompetenz eingeräumt<sup>33</sup>, so mögen solche Regeln doch nur im Falle von Randunschärfen befugnisergänzend wirken, aber kaum eine Inanspruchnahme völlig neuartiger Rechte durch "Appeals Board"/«Commission de recours» gestatten<sup>34</sup>.

b) Als anfechtbarer Akt stellte sich mithin das Handeln des jeweiligen Verbands-Generaldirektors in Vollzug der (Rats-) Beschlüsse dar; nichtsdestoweniger mußte jedoch – auf einem Umweg – die Rechtmäßigkeit der auszuführenden Entscheidung in den Mittelpunkt auch der richterlichen Erwägungen rücken. Obzwar ihre förmliche Aufhebung durch ein anderes Verbandsorgan auszuschneiden hat(te), blieb doch eine Inzidentkontrolle nicht bloß zulässig, sondern sie war geboten; alles andere hätte eine Rechtsverweigerung bedeutet<sup>35</sup>, wäre dem jeder internationalen Organisation eigenen Aufbau nach Maßgabe strikter Legalität zuwidergelaufen<sup>36</sup>.

c) Im Einklang mit Erkenntnissen weiterer "International Administrative Tribunals"<sup>37</sup> bejahten alle vier richterlichen Organe ihre Zuständigkeit zur Entscheidung in der Sache und insbesondere zur Überprüfung der jeweiligen (Rats-) Beschlüsse; nur in Nuancen gehen ihre Darlegungen auseinander. Allgemein wurde der Ausführungs- bzw. Vollzugs-Charakter der formell angefochtenen Maßnahme (der Verbandsexekutive) hervorgehoben; die «Commission de recours» der NATO spricht sogar, allerdings ungenau, von einer schlichten Vervielfältigung (*reproduire*) der Rats-

<sup>33</sup> So ESA Staff Reg.33.6 (in: Amerasinghe, Statutes and Rules of Procedure of International Administrative Tribunals, Bd.1 (1983), S.138ff.); Art.4 Satz 2 des Appendix XI zum Europarats-Personalstatut (in: Amerasinghe, *ibid.*, S.91ff.); ohne diesbezügliche Vorschriften hingegen die Regelungen in der NATO (siehe Art.4.2, 4.3 des Anhangs IX zu den Civilian Personnel Regulations, in: Amerasinghe, S.112ff.) und OECD (vgl. z.B. Staff Reg.22 *lit.* (d), in: Amerasinghe, *ibid.*, Bd.2 [1984], S.116ff.); siehe ferner Art.3 des Statuts des World Bank Administrative Tribunal (in: Amerasinghe, a.a.O., Bd.1, S.43ff.).

<sup>34</sup> Insoweit zutreffend Reisman, Has the International Court Exceeded its Jurisdiction?, AJIL 80 (1986), S.128 (129f.); siehe auch Philip/de Cara, Nature et évolution de la juridiction internationale, Generalbericht auf dem Lyoner Kolloquium der S.F.D.I., 29./31.5.1986, Typoskr. S.21 ff. und 37 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Ruzié (Anm.6), S.629; siehe auch Pellet (Anm.29) Teil 1, S.253 (286f.); I. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften (4. Aufl.1984), S.192f. (Rdnr.1351).

<sup>36</sup> Siehe etwa Seidl-Hohenveldern (vorige Anm.), S.109f. (Rdnr.905ff.); Schreuer (Anm.17), S.159; R.L. Bindschedler, International Organizations, General Aspects, EPIL Instalment 5 (1983), S.119 (120 und 124f.); Bernhardt, International Organizations, Internal Law and Rules, *ibid.*, S.142 (144f.).

<sup>37</sup> Das NATO-Gremium verweist auf S.5 seines Urteils auf eigene frühere Entscheide (Nr.6 (d), 57, 77, 169 (b)); siehe ferner Ruzié (Anm.6), S.627ff., mit weiteren Nachweisen.

Entscheidung, während das OECD-Gremium deutlich machte, auch über die Gültigkeit von normativen Verbandsakten müsse bei gegebenem Anlaß befunden werden (dürfen), in Anbetracht der Bindung aller Organe an allgemeine Rechtsgrundsätze. Andererseits unterstrichen jedoch sämtliche Verwaltungsgerichte, eine Aufhebung oder Annullierung der Entscheide des Verbandshauptorgans selbst bleibe ihnen versagt<sup>38</sup>. Hierfür ist allein der Weg des neuerlichen, konträren Ratsbeschlusses vorhanden; das Gericht des Europarats machte denn eigens darauf aufmerksam, daß keine seiner beiden Entscheidungen die nach dem Primärrecht zuständigen Verbandsorgane daran hindere, Schritte zu unternehmen, um eine ungerechtfertigte unterschiedliche Behandlung zwischen Verbandsbediensteten zu vermeiden<sup>39</sup>.

### 3. Vorverfahren (allein) im Rahmen der ESA

a) Nur innerhalb der "European Space Agency" fand ein außergerichtliches Vorverfahren vor einem "Advisory Board"/«Comité consultatif» statt, wie dies (fakultativ) in zahlreichen zwischenstaatlichen Verbänden vorgesehen ist<sup>40</sup>. Zwar handelt es sich hierbei auch bei dieser Organisation um keine zwingende Voraussetzung für ein (Sach-)Erkenntnis von "Appeals Board"/«Commission de recours», jedoch kann diese Stufe nur bei Einverständnis aller Streitbeteiligten übersprungen werden<sup>41</sup>. Die späteren Kläger erlangten von dem aus sechs Verbandsbediensteten zusammengesetzten Gremium immerhin eine Empfehlung an den Generaldirektor, die Abgabenangelegenheit dem Rat zurückzureichen mit dem Vorschlag (*request*), die Belastung zu beseitigen (*suppress*) und eine Auszahlung der einbehaltenen Gehaltsteile zu veranlassen<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Siehe das 1. Europarats-Urteil (Anm.3), S.13f. (Nr.54); OECD-Urteil (Anm.4), S.4 (f.); ESA-Urteil (Anm.1), S.3.

<sup>39</sup> Vgl. (2.) Urteil (Anm.3), S.15 (Nr.69).

<sup>40</sup> Allgemein hierzu Plantey (Anm.5), S.418ff.; Pellet (Anm.29), S.678ff.; Ruzié (Anm.10), S.285f.; ferner Hahn (Anm.4), S.180ff.; Schreuer (Anm.17), S.165; Seidl-Hohenveldern (Anm.35), S.193 (Rdnr.1354).

<sup>41</sup> ESA Staff Reg.30.1 (ii); vgl. auch das Schaubild Nr.2 (Anhang zu Titel VII. der Staff Reg.), wiedergegeben auch bei Pellet (Anm.29), S.689.

<sup>42</sup> "Opinion" vom 12.11.1984. – Drei der Mitglieder werden vom Generaldirektor, drei von der Staff Association bestellt (Staff Reg.31.1 Satz 2); bei ihren Beratungen sind sie »völlig unabhängig« (31.3). Die dem Generaldirektor wie dem betr. Bediensteten zu übermittelnde, mit Gründen versehene »Auffassung« des Beratungsorgans erging hier offenbar einmütig; sind doch nicht die ansonsten (vgl. Staff Reg.31.2 Satz 2, Rule 32/7 (v)) gebotenen Einzelvoten abgegeben worden!

b) Diesem Ansinnen zu folgen, sah sich ESA's "Director General" jedoch nicht in der Lage: In seiner Stellung an der Spitze der Verbandsexekutive und nach seinen Funktionen habe er alle vom AFC im Auftrag (*on behalf of*) des Rates getroffenen Entscheidungen zu vollziehen; es liege daher außerhalb seiner Aufgaben und Befugnisse, auf der Grundlage der Ansichten des Beratungsorgans den Verwaltungs- und Finanzausschuß oder gar den Rat zu ersuchen, ihre Beschlüsse rückgängig zu machen (*withdraw*)<sup>43</sup>. Nachdem somit die Ausgangsentscheidung der Administration nochmals bekräftigt war, stand auch in diesem Verband der Weg zur gerichtlichen Kontrolle offen; da die erste Instanz ihre Nachprüfung im selben Ausmaß wie das Verwaltungsgericht vornehmen durfte, mochten ihre für die Beschwerdeführer durchweg günstigen Erwägungen mit Nachdruck in die Verhandlung vor dem "Appeals Board"/«Commission de recours» eingeführt werden.

#### 4. Zur Zuständigkeit des Hauptorgans (Rat) für Gehaltsregelungen und zu Grenzen einer Delegation seiner Normsetzungsbefugnisse

Die Rechtswidrigkeit von *levy* bzw. *abatement* konnte nun einmal aus der Mißachtung verbandsverfahrensrechtlicher Erfordernisse herrühren, was vornehmlich bei der ESA wichtig erschien, hatte doch dort nicht der Rat selbst den Gehaltskürzungsbeschluß gefaßt. Zum ändern mochte sich die Lohnschmälerung gleich aus mehreren Sachgründen als Verletzung höherrangigen Verbandsrechts darstellen, wobei vorab maßgeblich war, ob und ggf. wie weit die aufgeworfenen Probleme überhaupt justitiabel wären (dazu unten III.1.).

a) Bei NATO, Europarat und OECD war der Entscheid über *wage restraint*-Maßnahmen vom Rat bzw. Ministerausschuß der Organisation(en) getroffen worden, an deren (genereller) Kompetenz zu derartigen Akten kein Zweifel bestand<sup>44</sup>. Gegen das im Einzelfall eingeschlagene Verfahren war ebenfalls nichts Durchschlagendes zu erinnern. In der ESA hingegen beriet der Rat zwar über den anstehenden Fragenkreis; alle inhaltlichen Beschlüsse faßte aber nicht das Hauptorgan selbst, sondern das "Administrative and Finance Committee", d.h. ein nachgeordnetes Gremium, eine Hilfseinrichtung im Sinne des Art. XI (8) (b) des EWO-Über-

<sup>43</sup> Ziff.7 seiner Entscheidung nach Staff Rule 32/8 vom 21.12.1984.

<sup>44</sup> Vgl. die Nachweise oben bei Anm.14.

einkommens<sup>45</sup>. Wohl geschah dies auf Vorschlag des hierzu befugten Generaldirektors hin; eine Kompetenz zu eigenständiger Entscheidung in (bestimmten) Personaldingen ist dem Ausschuß in den speziell dienstrechtlichen Vorschriften des Verbandsrechts nicht ausdrücklich zuerkannt; vielmehr statuieren die "Staff Regulations" in 20.2, Besoldungsregelungen zu treffen, sei Sache des Rats. Demgemäß stützten sich hier die Kläger auf den Grundsatz der Selbstbindung («legem patere quem ipse fecisti»)<sup>46</sup> – d. h. bis zu einer förmlichen und ordnungsgemäßen Änderung der "Staff Regulations" müsse sich auch der ESA-Rat an die von ihm selbst erlassenen Vorschriften halten – und wiesen überdies darauf hin, eine ansonsten allenfalls denkbare gewohnheitsrechtliche Derogation des geschriebenen (sekundären) Verbandsrechts hätte doch ihrerseits nur innerhalb der Schranken vorrangiger Organisationsnormen vonstatten gehen können. Mit Sinn und Zweck der Art. X und XI (8) (b) der Gründungskonvention sei freilich überhaupt nur eine explizit erfolgende, positivierte Zuständigkeitsverschiebung vom Rat weg und zum AFC hin vereinbar. Des weiteren erlaubten primärrechtliche Bestimmungen hier sicherlich keine *ad hoc*-Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen, sondern allein eine Übertragung von nach allgemeinen Merkmalen abgegrenzten Materien auf das empfangende Organ. Schließlich gebe es Bereiche vorbehaltener Ratskompetenz, nicht zuletzt in grundlegenden Fragen des Bediensteten-Status; insoweit könnten *de conventione lata* einem anderen Gremium überhaupt nur beratende Zuständigkeiten eingeräumt werden.

b) Gleichwohl bejahte der "ESA Appeals Board" die Zuständigkeit des Verwaltungs- und Finanzausschusses für alle Entscheidungen betreffend die Entlohnung der Bediensteten: Der Rat der Organisation habe bereits im Sommer 1976 von der oben genannten Ermächtigung im Gründungsübereinkommen Gebrauch gemacht und seinerzeit auch den AFC autorisiert, «de prendre avec l'autorité déléguée du Conseil, toutes les décisions concernant les rémunérations du personnel» (Art. II, 6.c.)<sup>47</sup>. Da freilich diese ausdrückliche Delegation, die in der Sammlung der dienstrechtlichen

<sup>45</sup> Siehe auch ESA-Urteil (Anm.1), S.3; zu »plenaren Hilfsorganen« ferner Schreuer (Anm.17), S.173.

<sup>46</sup> Vgl. Ruzié (Anm.10), S.284; ders. (Anm.6), S.633f.; siehe auch Zalma, Patere regulam quam fecisti ou l'autorité administrative liée par ses propres actes unilatéraux, R.D.P.96 (1980), S.1099 (1103 ff. und 1127 ff.).

<sup>47</sup> A.a.O. (Anm.1), S.3; im ESA-Recht fehlt im übrigen eine Vorschrift über die Publikation von Ratsbeschlüssen (dieser Art), von der allgemeinen Implementationsbefugnis, ja, -pflicht des Generaldirektors (siehe Art. XII (1) (b)) des Übereinkommens einmal abgesehen.

Bestimmungen weder wiedergegeben noch sonst erwähnt ist, dem Verbandspersonal (bislang) nicht förmlich mitgeteilt wurde, wies das Gericht zusätzlich auf die – allerdings erst sehr viel später, nämlich zum 1. April 1981 letztmals überarbeiteten – “Staff Regulations” hin, wonach deren Anwendungsmodalitäten (*implementation/modalités d’application*) in “Staff Rules”/«Règlement du personnel» niedergelegt werden sollten; zur (erstmaligen) Billigung wie zu Änderungen dieser Ausführungsnormen sei nicht der Rat selbst, sondern AFC befugt (Staff Reg.1.3.). Der von letzterem Gremium vorgenommene Abzug (*retenue*) beziehe sich auf die Bezüge der Beschäftigten; formal handele es sich um eine Verringerung des Nettobetrag der Gehaltsskalen, im Einklang mit Staff Reg.20.3<sup>48</sup>. Eben diese Personalstatutsregelung schweigt freilich über das kompetente Verbandsorgan, während die nach wie vor geltende Staff Rule 20.3/1 eigens von Rats-Entscheiden spricht, welche Gehälter oder andere Bezüge modifizieren (“Any Council decision which modifies salaries or other emoluments ...”). In diesem Punkte jedenfalls steht also die Aussage der Rekurskommission auf recht schwachen Füßen<sup>49</sup>.

#### 5. Weitere Form- und Verfahrensrügen

a) In allen »Koordinierten Organisationen« wurden demgegenüber diverse formelle wie prozedurale Mängel speziell gegenüber der Durchführung der Abgaben-Beschlüsse geltend gemacht: Diesen sei keine Begründung beigegeben oder solche sei doch (zumindest) unzulänglich; die Bekanntgabe an die Betroffenen genüge nicht unabdingbaren rechtlichen Mindestanforderungen; zwar hätten sich die Personal-Vereinigungen (gegenüber dem Haushaltsexperten-Ausschuß) zu den vorgesehenen Kürzungsmaßnahmen äußern können, jedoch habe man dort deren Einwände inhaltlich nicht ernst genommen, wie schon der Umstand zeige, daß die Stellungnahme von CPAPOC dem 191.CCG-Bericht lediglich als Anhang I angefügt worden sei.

b) Mit all’ diesen Rügen drangen die Kläger jedoch nicht durch; in den Urteilsgründen wird hierauf oft nur kursorisch eingegangen. So bemerkte etwa der “Appeals Board”/«Commission de recours» der OECD, selbst

<sup>48</sup> Zur Wertung als inhaltliche Aussage siehe unten III.2.c), sowie bereits Gramlich (Anm.5), S.48 Anm.217 a.

<sup>49</sup> Im Personalrecht der ESA ist außer in Staff Reg.1.3 Abs.2 vom AFC nur noch die Rede im Anhang IV, wo es heißt, dieses Organ nehme die jährlichen (Grund-) Gehaltstabellen an (*adopt(er)*). Angezeigt gewesen wären also zumindest Überlegungen zu *lex posterior* bzw. *specialis*-Problemen.

wenn eine Konsultation der Bedienstetenvereinigung nicht ordnungsgemäß erfolgt sein sollte, hätte dies im konkreten Falle keine praktischen Folgen zeitigen können, sei doch deren Ansicht dem Generalsekretär bestens bekannt gewesen (*parfaitement connue*)<sup>50</sup>. Ähnlich verlautet auch die ESA-Entscheidung, wo den Beschwerdeführern entgegengehalten wird, ihre Vertreter seien insbesondere im Rahmen der CCG-Beratungen angemessen beteiligt worden; im übrigen reiche die vom Expertenausschuß gegebene Begründung auch für jeden einzelnen Verband aus, selbst wenn man sich diese dort nur global zu eigen gemacht habe<sup>51</sup>. Wenn endlich die Bekanntmachung des AFC-Beschlusses der "Staff Rule" 8/5 nicht entsprochen habe, nach deren Satz 3 jeder Zusatz (*rider/avenant*) zur Bestellungsurkunde vom Bediensteten zu unterzeichnen und zu datieren ist, so berühre dies die Gültigkeit des Entscheids selbst nicht, sondern allenfalls seine bindende Wirkung (*force obligatoire*), denn in der Tat könne niemand durch eine Entscheidung verpflichtet werden, die ihm nicht hinreichend zur Kenntnis gebracht worden sei. Angesichts der ausführlichen Information der Bediensteten durch den Generaldirektor sei ein derartiger Unterrichtungsmangel jedoch nicht ersichtlich<sup>52</sup>.

c) Etwas eingehendere Beachtung fand die Kundmachung der Gehaltskürzungsbeschlüsse allerdings unter dem inhaltlichen Gesichtspunkt, ob hierbei nicht eine unzulässige echte Rückwirkung von Normen vorgefallen sei<sup>53</sup>. Insoweit gründete das Verwaltungsgericht des Europarats seine erste, den Klagen von A- und L-Bediensteten stattgebende Entscheidungsmaßgebend darauf, daß die Abgaben von einem Zeitpunkt an Anwendung gefunden hätten, der mehrere Monate vor jedweder Unterrichtung der Betroffenen lag. Weil keine außergewöhnlich gewichtigen und dringlichen Umstände («*circonstances de gravité et d'urgence exceptionnelles*») ersichtlich seien, hätte eine Gehaltsmodifikation, wie sie erfolgte, nach Auffassung dieses "Appeals Board"/«*Commission de recours*» nur nach einer Vereinbarung (*accord*) mit den Verbandsbeschäftigten rechtens geschehen können; die bloße Anhörung von deren Repräsentanten vermöge den strikten Maßstäben für eine Ausnahme vom Rückwirkungsverbot nicht zu genügen<sup>54</sup>.

d) Auch das Gericht der OECD übte deutliche Kritik an der Art und

<sup>50</sup> OECD-Urteil (Anm.4), S.6 bzw. S.5f.

<sup>51</sup> ESA-Urteil (Anm.1), S.5f. und S.10.

<sup>52</sup> *Ibid.*, S.6.

<sup>53</sup> Dieser Satz zumindest findet allgemein Anerkennung; vgl. Gramlich (Anm.5), S.49 mit Anm.239; Busch, Dienstrecht der Vereinten Nationen (1981), S.133f.

<sup>54</sup> A.a.O. (Anm.3), S.16f. (Nr.65-69); dazu Ruzié (Anm.6), S.637f.

Weise, wie die Änderung des Personalstatuts verwirklicht worden war, und betonte, die angefochtenen Entscheidungen des Generalsekretärs entbehrten an sich jeder rechtlichen Grundlage («*dépourvues de toute base légale*»), da sie zeitlich vor der ordnungsgemäßen Bekanntmachung der Reglementsnovelle ergangen seien. Gleichwohl lehnte dieses Gremium eine Annullierung ab, weil Akte mit gleichem Inhalt jederzeit wieder – und nunmehr rechtmäßig – erlassen werden könnten; eine Aufhebung bloß der Form halber sei unangebracht<sup>55</sup>.

e) Dem "ESA Appeals Board" hingegen schien auch hier kein Rechtsfehler vorzuliegen, obzwar in diesem Verband weder *levy* noch *abatement* Anlaß für eine ordnungsgemäße Änderung des Dienstrechts geboten hatten, sondern außerhalb des Personalstatuts erlassen und ins Werk gesetzt wurden<sup>56</sup>.

### III. Die verbandsgerichtlichen Verfahren (II): Materiell-rechtliche Probleme der Gehaltskürzungen

#### 1. Zum Umfang der (verwaltungsgerichtlichen) Überprüfung von Verbandsakten

a) Aus der Warte eines an der umfassenden Rechtsschutzgewährleistung des Art.19 Abs.4 GG auch in Sonderstatusverhältnissen<sup>57</sup> urteilenden Betrachters mag es ziemlich überraschen, daß "International Administrative Tribunals", wenn sie auf Klagen von Bediensteten hin die Rechtmäßigkeit von Verbandsakten nachprüfen, ihre Kontrolltätigkeit nach Umfang wie nach Dichte recht eng begreifen<sup>58</sup>. Auch beim Gehaltskonflikt innerhalb der »Koordinierten Organisationen« trat diese Selbst-Beschränkung deutlich zutage, wobei zwei unterschiedliche Ansätze dazu aufscheinen.

b) Die zuerst ergangene Entscheidung (im Rahmen der NATO) wies Argumente, die sich z.B. auf die Auswirkungen der Abgabe(n) auf die Beschäftigtenmoral, die Qualität von deren Leistungen oder auch auf die

<sup>55</sup> A.a.O. (Anm.2), S.11f. bzw. S.9f. Dies erinnert an Argumente zur »Unbeachtlichkeit« bzw. zur »Heilung« von (Verfahrens-) Fehlern im innerstaatlichen Recht; vgl. etwa Meyer, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrens und die Sanktion für Verfahrensfehler, NVwZ 1986, S.513 (518ff.).

<sup>56</sup> Vgl. S.6 und 7 des Urteils. Eine *mise à jour* des Dienstrechts erfolgte hingegen beim Europarat und bei der OECD.

<sup>57</sup> Siehe nur Schenke, Art.19 Abs.4 (Zweitbearb.1982), in: Bonner Kommentar zum GG (1950ff.), S.110ff. (Rdnr.194ff.); Schmidt-Aßmann, Art.19 IV, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar (6. Aufl.1982ff.), S.49ff. (Rdnr.84ff.).

<sup>58</sup> Vgl. Plantey (Anm.5), S.428ff.; Pellet (Anm.29), S.740ff.; zum EuGH Henrichs (Anm.22), S.190.

divergierenden Entwicklungen im Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften wie, je nach Ausgang der verbandsinternen Rechtsstreitigkeiten, auch ggf. zu anderen Organisationen des Gehaltsverbands stützten, lakonisch damit zurück, daß dies Probleme wesentlich politischer Natur seien und daher allein Sache des Rates (*ressort du Conseil*), abhängig von der *politique administrative*, der die miteinander kooperierenden Einrichtungen folgten; nicht etwa gehe es dabei um rechtliche Erwägungen, die den angefochtenen Exekutiventscheidungen entgegengesetzt werden könnten<sup>59</sup>.

c) Die Erkenntnisse des OECD Appeals Board hingegen verwarfen (nur) den Diskriminierungseinwand – auf verschiedene Bedienstete(n) grade wirkte(n) sich die Abgabe(n) ohne sachliche Rechtfertigung ungleich aus<sup>60</sup> – als unstatthaft (*irrecevable*): Solche Erwägungen allgemeiner oder abstrakter Art betrafen nicht direkt die Rechtmäßigkeit des (individuellen) Vollzugsaktes, sondern richteten sich inhaltlich gegen den diesem zugrundeliegenden Beschluß normativer Art; überdies gehe es hierbei gegenwärtig bloß um theoretische Belastungen («*actuellement ... des griefs théoriques*»), welche die beschwerdeführenden Beschäftigten weder unmittelbar noch wirksam beeinträchtigten. Bei dergleichen Äußerungen mag, wenn gleich unausgesprochen, die Fassung der einschlägigen Personalstatuts-Bestimmungen<sup>61</sup> maßgeblich geworden sein, wonach eine eigene Rechtsverletzung des Klägers vorgetragen und nachgewiesen werden muß, um zum Erfolg des Rechtsbehelfs zu führen<sup>62</sup>.

d) Bei der ESA wiederum widmete sich deren Gericht der angeblich dreifachen Diskriminierung – im Verhältnis der Verbandsbediensteten untereinander (A-, L-Grade zum einen, B-, C-Grade andererseits) wie zu denjenigen anderer Koordinierter Organisationen und schließlich auch zu den Europäischen Gemeinschaften – recht eingehend, fand jedoch, daß – abgesehen von dem »mehr vordergründigen als realen« Unterschied hinsichtlich der Dauer der Abgabe(n) – es »objektive und akzeptable« Beweg-

<sup>59</sup> A.a.O. (Anm.2), S.8f.

<sup>60</sup> Zum Diskriminierungsverbot resp. Gleichheitssatz siehe Gramlich (Anm.5), S.49 Anm.240, 242; D. Ruzié, *Le recours à l'arbitrage dans le contentieux de la fonction publique internationale: L'exemple du personnel local de l'U.N.R.W.A.*, J.D.I. (Clunet) 113 (1986), S.109 (114); C.F. Amerasinghe, *Détournement de pouvoir* in *International Administrative Law*, ZaöRV 44 (1984), S.439 (441 ff.).

<sup>61</sup> Art.4.21 der NATO-Regelung (Anm.33); Art.59.1 des Europarats-Personalstatuts (*ibid.*); Staff Reg.22 lit. (d) der OECD (*ibid.*); Staff Reg.33.2 der ESA (*ibid.*); immer noch wegweisend das ILOAT-Statut, in: Amerasinghe (Anm.33), Bd.1, S.26 ff.

<sup>62</sup> Dazu etwa Plantey (Anm.5), S.430f.; Pellet. (Anm.27), S.284f. und S.701ff.; ferner Henrichs (Anm.22), S.172.

gründe, wie die »berufliche Lage« der verschiedenen Agenturbediensteten, gebe, welche differenzierte Gehaltsschmälerungen zu rechtfertigen vermöchten<sup>63</sup>. In den Beziehungen zu den übrigen Organisationen des Lohnverbands bzw. den Gemeinschaften fehle es an der Gleichheit der Rechtsstellungen oder sei doch jedenfalls eine Ungleichbehandlung nicht aufgezeigt worden<sup>64</sup>.

## 2. Verbot einer (externen) Besteuerung der Gehälter als Wesensmerkmal der Rechtsstellung internationaler Bediensteter?

a) Eine Abgabe »para-fiskalischer« Art mag auf den ersten Blick, nicht zuletzt ihrer Bezeichnung wegen, als (zusätzliche) Steuer angesehen werden. In mehreren zu den jeweiligen Organisations(gründungs)verträgen hinzutretenden, völkerrechtlichen Abmachungen<sup>65</sup> ist insoweit jedoch festgelegt, das Verbandspersonal sei von jeder (mitglied)staatlichen Besteuerung seiner Dienstbezüge befreit; zum Teil findet sich statt dessen eine Steuer zugunsten der dienstgebenden intergouvernementalen Einrichtung, so bei der ESA<sup>66</sup>. Ähnliches gilt für das Feld der sozialen Absicherung der Organisationsbeschäftigten; auch hier entsprechen sich Inhalt und Umfang einer Verbandshoheit sowie die deren Ausübung erst ermöglichenden, komplementären Kompetenzen-Verzichte aller Mitgliedsländer zumindest dann, wenn die internationale Organisation ein eigenes Versorgungssystem besitzt<sup>67</sup>. Überhaupt liegt in der Notwendigkeit einer Abgrenzung und Zuordnung einschlägiger Befugnisse der tiefere Grund für die Aufnahme von steuer- wie von sozialrechtlichen Vorschriften in das Verbandsprimär-

<sup>63</sup> A.a.O. (Anm.1), S.8.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Siehe allgemein Seidl-Hohenveldern (Anm.35), S.281 ff. (Rdnr.1901 ff.); Schreuer (Anm.17), S.161 ff. und 165 f.; I. Szasz, *International Organizations, Privileges and Immunities*, EPIL Instalment 5 (1983), S.152 (155 ff.); siehe auch W. Meng, *Das Recht der Internationalen Organisationen – eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts* (1979), S.60 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Art. XVIII und XIX des Anhangs I des ESA-Übereinkommens (siehe dessen Art.20 (1) 2) sowie die vom Rat beschlossenen "Rules Governing the ESA Internal Tax", Annex V zum Personalstatut.

<sup>67</sup> Vgl. *ibid.*, Art. XX, und Staff Reg.22; eingehender Ruzié (Anm.10), S.298 ff.; Zyss, *La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies*, in: S.F.D.I. (Anm.6), S.379 (381 f.); Busch (Anm.53), S.185 f. Zum Verhältnis von Gehalt und Sozialversicherung siehe jetzt auch das EGMR-Urteil vom 29.5.1986 (*Deumeland-Fall*) Nr.72, und die gemeinsame *dissenting opinion* von Ryssdal u. a., Nr.9, 13.

recht, wie es nicht allein aus den eigentlichen Errichtungsabkommen, sondern auch aus den diese ergänzenden Übereinkünften zwischen sämtlichen Mitgliedern besteht.

b) Weiterhin läßt sich freilich gerade die höchstrangige, in der »Verfassung« einer internationalen Organisation festgeschriebene Verbürgung insbesondere von Steuerprivilegien als eine abschließende Regelung verstehen, wenn und soweit dort Gegenstände sowie Berechtigter und Pflichtiger derartiger Abgaben (befreiungen) bezeichnet sind; danach wären nur bereits eingerichtete oder doch vorgesehene Belastungen zulässig (und könnten die Netto-Einkünfte der Beschäftigten verringern). Mehr noch: Der Begriff »Steuer« (*tax/impôt*) dürfte enger als der der Abgabe und bloß dann gegeben sein, wenn durch eine Last alle sich in gleicher Lage befindlichen Personen betroffen sind, ohne daß sie eine Gegenleistung des Verbands erhalten (könnten). »Para-fiskalisch« mag dagegen auf die Form der »Sonderabgabe«<sup>68</sup> hindeuten; recht eigentlich werde keine (weitere) »Steuer« erhoben. Im Ergebnis freilich setzten sich die Kürzungsmaßnahmen im einen wie im andern Fall dem Verdikt eines Verstoßes gegen primäres Staatengemeinschaftsrecht aus<sup>69</sup>.

c) Diese von den Klägern teilweise auch verbandsgeschichtlich und rechtsvergleichend untermauerten Bedenken, die allerdings allein auf die *levy* zielten, nicht auf die anders geartete Beschwer der B-/C-Grade, verhalten zumeist ungehört: Aus der gleichzeitig beschlossenen Nominallohngarantie<sup>70</sup> wie aus dem Ziel der Abgabe(n), eine Verminderung der Gehälter zu bewerkstelligen; folge – so die »Commission de recours« der NATO –, daß es sich bei dieser *modération* weder um *impôt* noch um *taxe para-fiscale* handle; daher könnten auch nicht (Privilegien-)Bestimmungen

<sup>68</sup> Zu deren Zulässigkeit im innerstaatlichen (deutschen) Recht vgl. BVerfGE 55, S.274 ff.; 57, S.139 ff.; zusammenfassend Fischer-Menshausen, in: von Münch (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd.3 (2. Aufl.1983) Art.105/Rdnr.6b, 7 (S.777 ff.).

<sup>69</sup> So pointiert Ruzié (Anm.6), S.631 f. Zur nationalen Besteuerung der Bezüge des Lehrpersonals an der Europäischen Schule in Culham: jetzt auch EuGH, Urteil vom 15.1.1986, Rs.44/84, Ziff.33 ff. (noch unveröffentlicht); siehe auch die Schlußanträge von Generalanwalt Sir Gordon Slynn, insbes. zur Vorlagefrage 2 (vom 22.5.1985), sowie U. Everling, Geld und Währung in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, in: H.J. Hahn (Hrsg.), Das Geld im Recht (1986), S.39 (60). Vgl. ferner Case Concerning the Taxation Liability of Euratom Employees between the Commission of the European Atomic Energy Community (Euratom) and the United Kingdom Atomic Energy Authority, 25.2.1967 (Hambro, Sole Arbitrator), UNRIAA 18 (1980), S.497 (508 ff.).

<sup>70</sup> Zu Recht kritisiert Ruzié die *curieuse conception*, diesen Umstand für die Bestimmung der fiskalischen Natur einer Maßnahme heranzuziehen (Anm.6), S.632.

der Konvention von Ottawa oder des Pariser Protokolls verkannt sein<sup>71</sup>.

Das Verwaltungsgericht der OECD meinte zum einen, die »fiskalische Immunität« nach dem Zusatzprotokoll I<sup>72</sup> beziehe sich nur auf staatliche Abgaben, überdies sei die Form des *prélèvement* aus Zweckmäßigkeitsgründen gewählt worden: Diese Kürzungsmaßnahme sei materiell eng mit der Festsetzung der Gehälter verbunden, trage so keinen steuerlichen Charakter<sup>73</sup>. Im Erkenntnis des Appeals Board des Europarats werden bloß die gegensätzlichen Auffassungen der Streitparteien zu dieser Frage wiedergegeben; das Gremium selbst nimmt keine Stellung<sup>74</sup>.

Das ESA-Gericht schließlich meint schlicht, ein Abzug vom Grundgehalt liege nicht vor, sondern lediglich eine »überdies bescheidene« Anpassung (*adaptation*) der Bezüge, wenn auch nach unten; daher werde der AFC-Beschluß zugleich der "Staff Rule" 20.2/1 (ii) darin gerecht, daß die Gehaltsskalen Netto-Beträge ausweisen sollten<sup>75</sup>.

### 3: Gehaltsänderungsmodalitäten: *status vs. contract*?

a) Weil jede Änderung der Bezüge zugleich die Rechtsverhältnisse eines Verbandsbediensteten insgesamt in einem (oft) nicht unerheblichen Maße berührt, scheint es für deren Zulässigkeit zunächst entscheidend darauf anzukommen, worin die Rechtsstellung des einzelnen internationalen Beschäftigten gründet; die wissenschaftliche Debatte richtete sich hier lange Zeit an den Eckpfeilern von verordneter Stellung (*status*) und Vertrag (*contract*) aus<sup>76</sup>. In den meisten neueren Personalreglements sind freilich sowohl einseitig-hoheitliche als auch zweiseitig-vertragliche Elemente für

<sup>71</sup> A.a.O. (Anm.2), S.6. Zu den genannten Instrumenten vom 20.9.1951 (UNTS Bd.200, S.3ff.) bzw. vom 28.8.1952 (*ibid.*, S.340ff.) siehe J. Ignarski, North Atlantic Treaty Organization, EPIL Instalment 6 (1983), S.264 (266); ferner G. Boehmer/H. Walter, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1955, ZaöRV 23 (1963), S.175 (227).

<sup>72</sup> Zum OEEC-Übereinkommen vom 16.12.1948 (Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Bd.1 [1955], S.2ff.); zu Fortgeltung und Inhalt Hahn/Weber (Anm.4), S.146 Anm.259 und S.207f.

<sup>73</sup> A.a.O. (Anm.4), S.7 (Urteil Nr.105).

<sup>74</sup> A.a.O. (Anm.3), S.8 (Nr.28), S.10 (Nr.40).

<sup>75</sup> A.a.O. (Anm.1), S.9.

<sup>76</sup> Vgl. E. Kordt, Beamte, Internationale, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd.1 (1960), S.161 (163).

Begründung wie Ausgestaltung eines internationalen Dienst(nehmer)verhältnisses auffindbar<sup>77</sup>, so daß eine eindeutige Zuordnung schwer fällt: So besagt, um nur ein Beispiel zu nennen, bei ESA "Staff Regulation" 8.4., die Bestellungsurkunde (*letter of appointment/lettre de nomination*) erlange Wirkung und binde beide Parteien, d.h. Bediensteten wie Verband, (erst) mit Eingang der schriftlichen Einverständniserklärung des neuen Mitarbeiters bei der Organisation. Solchen auf einen Vertragsschluß hindeutenden Umständen, die auch bei Änderungen von Belang sein sollten<sup>78</sup>, steht jedoch die Regelung gegenüber ("Staff Reg." 8.3., "Staff Rule" 8/1 (ii)), daß über den Inhalt des Dienstes keine Verhandlungen stattfinden oder gar Modifikationen des Personalstatuts im Einzelfall erfolgen, sondern allein der Dienstherr diese Konditionen festlegt. Der Interessent hat also nur die Wahl, entweder die in der Bestellungsurkunde fixierten Bedingungen zu akzeptieren oder von seiner Bewerbung Abstand zu nehmen. Freilich ist auch im nationalen öffentlichen Dienst wie außerhalb desselben eine individuelle Vertragsausgestaltungsfreiheit überaus selten. Schließlich verweist das Bestelldokument allgemein auf das je geltende verbandliche Dienstrecht, dessen aktuelle Fassung dem neuen Beschäftigten zusammen mit dem Einstellungsangebot zugeht ("Staff Reg." 8.1. Satz 3, 8.2.). Jede spätere Änderung des Personalstatuts muß jedem einzelnen Mitarbeiter sodann bekanntgegeben, seine Kenntnisnahme zudem schriftlich festgehalten werden ("Staff Rule" 8/5). Gerade in diesem letztgenannten Erfordernis zeigt sich wieder stärker ein Mitwirkungsaspekt, wenn nicht gar ein Element von Vertragsmodifizierung.

b) Obwohl sohin die Rechte und Pflichten des Verbandspersonals auf einem Gemenge von Abmachung und Unterwerfung gründen, stimmen die organisationsspezifischen Regeln insofern überein, als hoheitliche Gehaltsschmälerungen wie überhaupt beschäftigtenbezogene Normativakte nicht völlig ausgeschlossen sind<sup>79</sup>. Das erste Erkenntnis des "World Bank

<sup>77</sup> Vgl. H.J. Hahn, Einführung in die typischen Elemente des Dienstrechts der internationalen Einrichtungen, in: Kaiser/Mayer/Ule (Anm.2), S.25 (50f.); Plantey (Anm.5), S.163ff.; Meron (Anm.32), S.302ff.; siehe z.B. Art.IV der UN Staff Regulations, in: Amerasinghe (Anm.14) Bd.1 (1983), S.1ff.; Art.15 des Personalstatuts des Europarats (*ibid.*, Bd.2, S.204ff.); Art.6-9 der OECD Staff Regulations (*ibid.*, Bd.5, S.1ff.); sowie Ruzié (Anm.6), S.423f.

<sup>78</sup> Vgl. Staff Rule 8/5 Satz 1.

<sup>79</sup> Siehe etwa Akehurst (Anm.6), S.218ff.; Plantey (Anm.5), S.87; Apprill, La notion de «droit acquis» dans le droit de la fonction publique internationale, R.G.D.I.P.87 (1983), S.315 (328ff.); C.F. Amerasinghe, The Implications of the *de Merode Case* for International Administrative Law, ZaöRV 43 (1983), S.1 (37).

Administrative Tribunal"<sup>80</sup> in Sachen *de Merode*<sup>81</sup> zeigte hierzu überzeugend auf, wie die Anerkennung von Befugnissen einer internationalen Organisation, einseitig Arbeitsbedingungen abzuändern, letztendlich auf der (ungeschriebenen, gleichwohl zentralen) Aufgabe eines Verbands beruht, die Ziele und Zwecke, um derenwillen er geschaffen wurde, zur Gänze und effizient zu verfolgen wie zu erreichen. Ansonsten gäbe es so viele Dienstrechtsregelungen, wie gerade Beschäftigte vorhanden sind; damit aber bestünden nicht zu rechtfertigende Ungleichheiten zwischen den Dienstnehmern – genau das Gegenteil von »elementaren Erfordernissen einer guten Verwaltung«<sup>82</sup>. Nach Auffassung des Weltbank-Gerichts müßten daher allein die verbandsrechtlichen Grenzen solcher Änderungsbefugnisse abgesteckt werden.

c) Die "Administrative Tribunals" der »Koordinierten Organisationen« beschritten vorliegend überaus ähnliche gedankliche Pfade. So maß es das NATO-Gremium vorab der wachsenden Komplexität der Beschäftigungsbedingungen zu, daß diese weithin in einem Personalstatut geregelt seien, welches dann aber zwei ihrer Natur nach unterschiedliche Typen von Bestimmungen enthalte: Neben den auf den einzelnen Bediensteten bezogenen Vorschriften gebe es andere, die auf die Organisation des internationalen öffentlichen Dienstes, auf unpersönliche und variable Gewährleistungen abzielten; (nur) ihnen eigne normative Beschaffenheit (*caractère réglementaire*); sie allein könnten jederzeit, im Interesse des *service*, modifiziert werden, unter Umständen freilich lediglich gegen Gewährung von Ersatz(ansprüchen) an die davon betroffenen Bediensteten. Zu diesem Normentyp gehöre auch das Gehaltsanpassungsverfahren<sup>83</sup>.

Dem "Appeals Board"/«Commission de recours» des Europarats erschien das Recht des Ministerausschusses, die selbst aufgerichteten Maßstäbe für die Gehaltsermittlung wieder zu verändern, sogar ohne Zweifel (*sans doute*) gegeben und daher keiner näheren Darlegungen bedürftig<sup>84</sup>.

Dagegen befaßte sich das OECD-Verwaltungsgericht wieder eingehend

<sup>80</sup> Siehe oben Anm.33 zu dessen Statut; dazu insbes. C.F. Amerasinghe, *The World Bank Administrative Tribunal*, ICLQ 31 (1982), S.748ff.; de Vuyst, *The World Bank Administrative Tribunal*, R.B.D.I.16 (1981/82), S.81ff.; T. Meron, *World Bank Administrative Tribunal*, EPIL Instalment 5 (1983), S.400ff.

<sup>81</sup> *Louis de Merode et al. v. The World Bank*, 5.6.1981, WBAT Reports 1981, S.1ff. (Nr.1); hierzu neben Amerasinghe (Anm.79) und Ruzié (Anm.6), S.421ff., vor allem Decaux, *Jurisprudence du Tribunal administratif de la Banque mondiale*, A.F.D.I.27 (1981), S.362ff.

<sup>82</sup> Siehe vorige Anm., S.17 (Nr.36); siehe auch Decaux, S.370.

<sup>83</sup> A.a.O. (Anm.2), S.7f.

<sup>84</sup> A.a.O. (Anm.3), S.16 (Nr.66); insoweit ähnlich Ruzié (Anm.6), S.637.

der – zum Teil übrigens wortgleich mit dem NATO-Erkenntnis – mit der »angeblichen Verletzung des Prinzips der Achtung wohlerworbener Rechte« («respect des droits acquis»): Die Bedingungen des Dienstes seien hauptsächlich im Personalstatut niedergelegt; dort fänden sich Regeln normativer Art, die in jedem Augenblick durch eine rechtsgültige Entscheidung des zuständigen Organs ohne Zustimmung der Bediensteten abgewandelt werden könnten – «dans l'intérêt du service». Auch das hierunter fallende Gehaltsanpassungsverfahren sei aber nicht schrankenlos änderbar<sup>85</sup>. Im ESA-Fall spricht das Gericht zum einen davon, die Bediensteten würden auf vertragliche Weise gewonnen («recrutés par voie de contrat»). Vorbehaltlich der Achtung wohlerworbener Rechte<sup>86</sup> könnten die Normativbestimmungen von Staff Regulations/Rules jedoch ohne vorheriges Einverständnis (*consentement*) des Personals modifiziert werden. Aus dem Dienstrecht folge vielmehr umgekehrt, daß allein vor *adaptations* (engl. *amendments*) der diversen Vorschriften eine (bloße) Anhörung der Bedienstetenvereinigung geboten, aber auch ausreichend sei ("Staff Reg." 1.3. Abs.4, 42.2. (ii))<sup>87</sup>. Allerdings verbiete es der »allgemeine Grundsatz« der *droits acquis*, daß Beschäftigungsbedingungen »in grundlegender oder wesentlicher Weise« geändert würden, ohne daß zuvor die tangierten Mitarbeiter zugestimmt hätten («sans l'accord préalable du personnel intéressé»)<sup>88</sup>. Ein derartiger Extremfall sei hier jedoch nicht gegeben; beim Gehaltsanpassungsverfahren sei im allgemeinen noch nicht einmal das (unverbindliche) Gespräch mit dem Personal vorgeschrieben oder sonst erforderlich<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> A.a.O. (Anm.4), S.9f. bzw. S.7.

<sup>86</sup> Dazu im einzelnen unten 4. und 5.; siehe auch ESA Staff Reg. 8.2 am Ende; Staff Rule 8/5 Satz 1.

<sup>87</sup> A.a.O. (Anm.1), S.4f. und S.5f. Siehe allgemein Ruzié (Anm.10), S.290f., sowie Lemoine/Maupin, La défense des intérêts des agents par les associations du personnel, au sein du système des Nations Unies et en particulier de l'O.I.T., in: S.F.D.I. (Anm.6), S.352 (354ff.).

<sup>88</sup> Generell zur Inbezugnahme von wohlerwobenen Rechten Apprill (Anm.79), S.327ff.

<sup>89</sup> Ruzié wies zutreffend auf die Bedeutung der »Europäischen Sozialcharta« auch im internationalen Dienstrecht hin, hier etwa Art.4 und 6 (Anm.6), S.635f.; siehe ferner Apprill (Anm.79), S.355.

#### 4. »Wesentlichkeit« als Grund und als Grenze von Dienstrechtsänderungen?

a) Im *de Merode*-Erkenntnis hatte das Verwaltungsgericht der Weltbank, nachdem es die Abänderung bestimmter personalrechtlicher Vorschriften im Prinzip für zulässig befunden hatte, die Vorstellung von einer völlig unbegrenzten Änderbarkeit der "Staff Regulations" etc. schon mit der evidenten Überlegung beiseite geschoben, niemand würde in einer derart strukturierten Einrichtung tätig sein wollen; andererseits komme es aber, was die Legalität von Verbandsakten anbelangt, generell nicht auf die Ideen, Erwartungen oder Motive an, die Organisationsbedienstete mit ihrer (neuen) Beschäftigung verknüpfen<sup>90</sup>. Das Gremium unterschied vielmehr zwischen bestimmten Bestandteilen der dienstlichen Verhältnisse, die so »grundlegend und wesentlich für die Abgewogenheit von Rechten und Pflichten des Dienstnehmers« sind, daß sie »überhaupt nur mit Einverständnis des Betroffenen geändert« werden könnten, und anderen, weniger »fundamentalen« und »essentiellen« Merkmalen, die in gewissen Schranken und unter bestimmten Umständen einseitigen Neuregelungen zugänglich seien. Zutreffend verweist das "World Bank Administrative Tribunal" darauf, diese Distinktion sei in der Sache auch anderen internationalen Verwaltungsgerichten geläufig<sup>91</sup>. Da aber die Befugnis einer Organisation, »unwesentliche« Personalregelungen zu ergänzen, nicht »absolut«, sondern Ermessensausübung (*discretionary power*) sei, dürfe auch sie weder retroaktiv noch willkürlich oder sonstwie unverhältnismäßig gehandhabt werden<sup>92</sup>. All' dies gilt im übrigen immer, jedoch auch nur dann, wenn vorher die einschlägigen Vorschriften überhaupt als (sekundärrechtlich) modifizierbar erkannt wurden.

b) Weil dem Urteil Nr.1 des WBAT ebenfalls Probleme des *salary adjustment* zugrunde lagen, mochten einige *obiter dicta* dieses Entscheids<sup>93</sup> im Gehaltskonflikt bei den »Koordinierten Organisationen« einige Bedeutung gewinnen, hatte das Gericht doch verlautet, eine »konsistente Praxis periodischer Anpassung« der Bezüge, zumal wenn sie aus der Überzeugung des Verbands heraus erfolge, hierzu rechtlich verpflichtet zu sein,

<sup>90</sup> A.a.O. (Anm.81), S.18ff. (Nr.39ff.); dazu Amerasinghe (Anm.79), S.37ff.; Decaux (Anm.81), S.370ff.; Apprill (Anm.79), S.345f.

<sup>91</sup> A.a.O. (Anm.81), S.19 (Nr.42). Als »zumindest verwirrend« kennzeichnet deren Praxis hingegen Amerasinghe (Anm.79), S.41; siehe auch Gramlich (Anm.5), S.49; Ruzié (Anm.6), S.428ff. und S.434ff.

<sup>92</sup> A.a.O. (Anm.81), S.21f. (Nr.45ff.); vgl. – nicht nur im nationalen Kontext instruktiv – Shapiro, *Jurisdiction and Discretion*, N.Y.U.L.Rev.60 (1985), S.543 (574ff.).

<sup>93</sup> Vgl. Decaux (Anm.81), S.378; Ruzié (Anm.6), S.433.

führe auch ohne Positivierung im jeweiligen Staatengemeinschaftsrecht zum einen zur Pflicht, »Gehälter regelmäßig zu überprüfen und dabei diverse einschlägige Umstände in Betracht zu ziehen«. Darin erschöpfe sich jedoch der (Gewohnheits-)Rechtssatz nicht; vielmehr habe sich eine *legal obligation* herausgebildet, periodische Gehalts-Adjustierungen vorzunehmen, welche Veränderungen in den Lebenshaltungskosten und andere Faktoren widerspiegeln sollten. Auch diese Verpflichtung müsse als »grundlegender Bestandteil« der Beschäftigungsbedingungen angesehen werden; die internationale Organisation sei folglich nicht berechtigt, hier einseitige Änderungen zu bewerkstelligen<sup>94</sup>.

c) Wie im Schrifttum schon bald konstatiert<sup>95</sup>, bewegten sich zumindest die soeben angeführten Passagen aus *de Merode* doch auf ziemlich unsicherem Terrain; obwohl die Kläger auch im Rahmen der Koordinierten Organisationen auf der Relevanz dieser Darlegungen insistierten, hielten sich die hernach gefällten Urteile allesamt auf sicherer Distanz: Nicht das »Ob«, nur das »Wie« der Kürzungsmaßnahmen wurde eingehender kontrolliert. Bereits die »Commission de recours« der NATO schlug einen anderen, schon häufiger beschrittenen Weg ein, ausgerichtet wohl an der Rechtsprechung des »International Labour Organisation Administrative Tribunal«<sup>96</sup>: Eine Modifikation (auch) des Gehaltsanpassungsverfahrens dürfe jeder Verband auch unilateral ins Werk setzen; es frage sich hier lediglich, ob daraus etwa für die Bediensteten ein Recht zur Auflösung (*résiliation*)<sup>97</sup> des Dienstverhältnisses oder auf Schadensersatz (*indemnité*) entspringe. Beides komme nur in Betracht im Falle eines »bouleversement de l'économie des ... contrats«; hingegen spiele der Begriff der Verletzung »wesentlicher« Rechte keine Rolle. In Anbetracht des begrenzten Zeitraums, der geringen Höhe (1,5 %) der Abgabe sowie der Nominallohngarantie liege jedoch (noch) keine »exzessive« Belastung vor, bei der man von einem Umstürzen der Vertragsgrundlagen sprechen könne<sup>98</sup>.

Das Europarats-Gericht kennzeichnete demgegenüber zunächst das Ge-

<sup>94</sup> A.a.O. (Anm.81), S.55f. (Nr.111f.); siehe im einzelnen Amerasinghe (Anm.79), S.29ff.

<sup>95</sup> Ruzié (Anm.6), S.427; Apprill (Anm.79), S.346; Amerasinghe (Anm.79), S.42.

<sup>96</sup> Zu diesem Gremium allgemein Knapp, International Labour Organisation Administrative Tribunal, EPIL Instalment 5 (1983), S.94ff.; siehe auch die Berichte über dessen Rechtsprechung in A.F.D.I., seit 1983 von Ruzié, zuvor von Knapp, sowie Apprill (Anm.79), S.341ff.

<sup>97</sup> Hierzu allgemein Plantey (Anm.5), S.202ff.

<sup>98</sup> A.a.O. (Anm.2), S.7f.

halt als einen Bestandteil der »Situation« des Beschäftigten; dieser habe einen Anspruch (*droit subjectif*) auf den Geldbetrag, welcher sich aus den jeweils vom Ministerausschuß festgesetzten Lohn Tabellen ergebe<sup>99</sup>. Auch diese Beschwerdekommision prüfte dann nurmehr, unter welchen Voraussetzungen und wann («à quelles conditions et quand») das Hauptorgan rechtsändernd tätig werden dürfe; weil und soweit in dieser Organisation aber den Bediensteten bereits ein subjektives Recht, eine bestimmte Gehaltssumme zu bekommen, erwachsen war, hielten die Richter das einseitige Vorgehen der Verbandsadministration (!) im konkreten Fall für (verbands)rechtswidrig<sup>100</sup>.

Wieder anders setzte der "Appeals Board"/«Commission de recours» der OECD an, dem ausdrücklich – wie übrigens auch in der ESA (Staff Reg.33.2.) – der Schutz »wohlerworbener« Rechte anvertraut ist (Staff Reg.22 *lit. d*) Satz 1): Dieser Terminus wird präzisiert als Teil »fundamentaler Rechtsgrundsätze«, in denen Befugnisse eines Verbands(organs) zur (Personal-) Rechtsänderung ihr Limit fänden. Eine bedeutsame (*importante*) Modifizierung der Dienstrechtsverhältnisse, welche für einen Mitarbeiter beim Eintritt in die Organisation ausschlaggebend waren, stelle sich als Verletzung von *droits acquis* dar, denn «l'économie de la relation d'emploi est bouleversée»<sup>101</sup>. Hier gehe es jedoch weder um eine völlige Beseitigung (*suppression*) oder doch eine gewichtige Änderung der Gehaltsanpassung, sondern lediglich um eine kleinere (*mineure*) Modifikation der einschlägigen Modalitäten<sup>102</sup>.

Dem schloß sich das ESA-Gremium an: Von *conditions fondamentales ou essentielles* könne nur die Rede sein, wenn derart gewichtige oder bedeutsame Regeln inmitten stünden, daß ein Verbandsbediensteter gerade ihretwegen in die Organisation eingetreten oder dort geblieben sei. Dies sei bei dem geringen Ausmaß (*modicité*) des Abzugs und seiner für die A- und L-Grade zeitlich begrenzten Dauer offensichtlich (*manifestement*) nicht der Fall, eine Verletzung wohlerworbener Rechte daher abzulehnen<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> A.a.O. (Anm.3), S.17 (Nr.66).

<sup>100</sup> *Ibid.* sowie S.18 (Nr.69).

<sup>101</sup> A.a.O. (Anm.4), S.9f. bzw. S.7f.

<sup>102</sup> *Ibid.*, S.10 bzw. S.8.

<sup>103</sup> A.a.O. (Anm.1), S.5 und S.10.

### 5. Zur Bedeutung allgemeiner Rechtsgrundsätze im sekundären Verbands-, speziell im Dienstrecht

a) Entscheidungen von Verbandsorganen haben sich gerade in Personalrechtssachen, wie manche Kompetenzvorschriften für die interne Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits durch den Maßstab »Achtung wohlervorbener Rechte« erkennen lassen<sup>104</sup>, auch an Rechtssätzen auszurichten, die im zwischenstaatlichen Bereich nur unzulänglich, wenn überhaupt positiviert sind. Hinter dem vielfältig schillernden Begriff der *droits acquis/vested rights* zeichnen sich für den Bereich des Rechts internationaler Bediensteter – inhaltlich z.T. abweichend von dessen Inhalt im allgemeinen Völkerrecht, bei der Nachfolge seiner Subjekte etwa<sup>105</sup> oder dem Schutz der Vermögenswerte von Ausländern<sup>106</sup>, aber auch allenfalls ähnlich »wohlervorbene Rechte« staatlichen (Beamten-) Rechts<sup>107</sup> – durchaus präzise Institute ab, welche auch von »International Administrative Tribunals« herangezogen werden (können).

b) In intergouvernementalen Organisationen als herrschaftlich verfaßten Einrichtungen bedarf es dieses Aufbaus wegen ähnlicher Vorkehrungen wie im innerstaatlichen Verhältnis von Bediensteten der öffentlichen Hand und deren Dienstherrn; hier wie dort sind Rechtsgewährleistungen gegenüber belastenden Maßnahmen der Organisation erforderlich. Der Erkenntnis der Notwendigkeit, auch internationalen Dienstnehmern müsse ein hinreichendes Maß an Sicherheit im Hinblick auf Inhalt und Bestand ihrer Beschäftigungsverhältnisse zukommen, schulden daher geschriebene Personalstatute ganz allgemein ihre Entstehung; »wohlervorbene Rechte«, wie sie dort konkretisiert und präzisiert sind, kann sohin durchaus primärrechtsgleicher Rang in der Hierarchie der Verbandsnormen beigemessen werden, wenn und soweit sie rechtliche Bindungen (innerhalb) der einer

<sup>104</sup> Siehe bereits oben im Text, nach Anm.100; ebenso verhält es sich bei der NATO (siehe Apprill [Anm.79], S.331); zumindest mittelbar auch bei der ILO, Art.4.8 der Staff Regulations, in: Amerasinghe (Anm.14), Bd.4, S.185 ff.

<sup>105</sup> Dazu D.P. O'Connell, *The Law of State Succession* (1956), S.77 ff.; H.J. Hahn, *Continuity in the Law of International Organizations*, ÖZöR 13 (1963), S.167 (168 ff. und 208 f.); Barde, *La notion de droits acquis en droit international public* (1981).

<sup>106</sup> Vgl. O'Connell, S.106 ff.; A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht* (3. Aufl.1984), S.631 f., 805 ff.

<sup>107</sup> Vgl. die Übersichten bei Apprill (Anm.79), S.319 ff.; und bei Baade, *The Acquired Rights of International Public Servants*, AJCL 15 (1966/67), S.251 ff.; zu Einzelheiten etwa P. Auvret, *La notion de droit acquis en droit administratif français*, R.D.P.101 (1985), S.53 ff.; BVerfGE 8, S.1 (12 f.); M. Schröder, *Die »wohlervorbene Rechte« in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften* (1969), S.36 ff.

internationalen Organisation von den Mitgliedstaaten »übertragenen« Aufgaben und Befugnisse mit sich bringen<sup>108</sup>.

c) Solche regelmäßig wohl aus (mehr oder weniger) »allgemeinen Rechtsgrundsätzen« herzuleitende Bestimmungen werden sich einmal auf das bei Verbandshandeln einzuhaltende Verfahren, aber auch auf dessen Inhalte beziehen: So war etwa im vorliegenden Gehaltskonflikt kaum problematisch, daß ein Recht auf Anhörung vor belastenden Entscheidungen bestehe, sondern nurmehr, wie diesem angemessen Rechnung zu tragen sei<sup>109</sup>; weiterhin wurde zwar nicht überall, aber doch vielfach die Pflicht eines Verbands bejaht, Eingriffsakte zu begründen<sup>110</sup>.

Als materiell für jede Aktivität von Verbandsorganen verbindlich dürften anerkannt sein vorab das Verbot der Rückwirkung von Organisationsmaßnahmen, aber auch der Gleichheitssatz<sup>111</sup>. Von der Geltung beider im Recht der jeweiligen zwischenstaatlichen Einrichtung gingen denn auch alle vier "Appeals Boards"/«Commissions de recours» aus; daß hiergegen im konkreten Fall aber verstoßen worden wäre, mochte nur das Europarats-Gericht feststellen: Der Ministerausschuß dieses Verbandes hatte erst im März 1984 die Einführung der Abgabe(n) rückwirkend zum 1. Juli 1983 beschlossen, während in den anderen Organisationen die entsprechenden Entscheidungen zumindest im Grundsatz bereits im Frühjahr 1983 gefallen waren. Daß sie auch dort teilweise weit nach dem Wirksamkeitszeitpunkt vollzogen wurden, verschlug mithin nichts, denn schon seit Jahresmitte bestand für die Verbandsbediensteten kein »voll- und endgültiges Recht« (mehr) auf das ihnen zuvor zustehende (Grund-) Gehalt<sup>112</sup>.

d) Erscheint die Erörterung der (Non-) Retroaktivität im ganzen noch durchaus einsichtig, so erstaunt doch, wie wenig die Diskriminierungsrü-

<sup>108</sup> Vgl. Akehurst (Anm.6), S.209; D. Ruzié, *Les fonctionnaires internationaux* (1970), S.47f.; siehe ferner das IGH-Erkenntnis vom 13.7.1954, ICJ Reports 1954, S.47 (56 und 61).

<sup>109</sup> Siehe das NATO-Urteil (Anm.2), S.6f., das (1.) Europarats-Urteil (Anm.3), S.8f. (Nr.27ff.) und S.11 (Nr.45ff.), die OECD-Urteile (Anm.4), S.6 bzw. S.5f., das ESA-Urteil (Anm.1), S.4ff. Vgl. zur Geltung dieses Satzes ferner Knapp, *Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail*, A.F.D.I.28 (1982), S.584 (597); *Suntharalingam v. I.B.R.D.*, 27.11.1981, WBAT Reports 1982, Nr.6, S.13 (Nr.37f.); *Salle v. I.B.R.D.*, 8.10.1982, WBAT Reports 1983 I, Nr.10, S.23 (Nr.50) und S.30 (Nr.59).

<sup>110</sup> Vgl. vorige Anm. Auch insoweit bedeutsam *Skandera v. The World Bank*, 5.6.1981, WBAT Reports 1981, Nr.2, S.11 (Nr.28); ferner D. Ruzié, *Jurisprudence du Tribunal administratif de l'O.I.T.*, A.F.D.I.29 (1983), S.386 (388).

<sup>111</sup> Vgl. Akehurst (Anm.6), S.240ff.; Plantey (Anm.5), S.73f.; *de Merode-Urteil* (Anm.81), Nr.47 (S.22); Amerasinghe (Anm.60), S.454ff.

<sup>112</sup> So das ESA-Urteil (Anm.1), S.7.

gen Beachtung fanden. Immerhin ließ sich gegen die Motivation der »Solidaritätsabgabe« geltend machen, sie treffe doch wohl für alle Verbandsbediensteten gleichermaßen zu; insofern werde gerade keine bereits bislang vorgesehene Unterscheidung im Gehaltsanpassungsverfahren systemkonform fortgeschrieben. Schon durch die überkommene (und unverändert beibehaltene) Ausgestaltung dieser Prozedur erfolgt eine Berücksichtigung des Anstiegs der Lebenshaltungskosten, von (Höhe und) Entwicklung der Gehälter im nationalen öffentlichen Dienst sowie bei anderen internationalen Organisationen<sup>113</sup> und der wirtschaftlichen wie sozialen Lage in den Mitgliedstaaten des Verbunds (Art.5 (1) des Anhangs zum 159.CCG-Bericht)<sup>114</sup>; von den internationalen Bediensteten wurde sonach wahrlich ein doppeltes Maß an Solidarität verlangt. Auch dürften bei der Anwendung der Abgabe(n) Ungleichbehandlungen zwischen Beschäftigten desselben Grades, ja, derselben Stufe entstanden sein, die letztlich aus der Struktur des *wage restraint* herrührten, für die jedoch ein sachlicher Grund nicht zu Tage tritt<sup>115</sup>.

Was das ESA-Gericht hierzu ausführt – die (als solche nicht angegriffene) unterschiedliche Gehaltsanpassung lasse auch verschiedene Abgaben zu<sup>116</sup> (siehe auch oben 1.d) –, beantwortet die aufgeworfenen Fragen allenfalls zum Teil, desgleichen die Erwägung des NATO-Gremiums, (die) Gehaltsanpassungs-Kriterien dürften auch für die Einführung einer Abgabe herangezogen werden<sup>117</sup>.

e) Wohl auch, weil es hier um außerordentliche Maßnahmen ging, finden sich im Rahmen der Erkenntnisse innerhalb der »Koordinierten Organisationen« kaum weitere Darlegungen zum Vertrauensschutz (*confiance légitime*) der Bediensteten sowie zur Rechtsverbindlichkeit einmal wirksam gewordener (sekundärrechtlicher) Verbandsnormen (bis zu ihrer

<sup>113</sup> Vorab, aber nicht nur den »Koordinierten«, was die ESA-Entscheidung zu verkennen scheint (siehe a.a.O. [Anm.1], S.8).

<sup>114</sup> Bei der NATO z. B. ist der Bericht (als Anhang II) in die "Civilian Personnel Regulations" einbezogen, während demgegenüber bei der ESA Staff Reg.20:3 hervorhebt, bei der Gehaltsanpassung im Verband sei insbesondere auf *increases* (frz. *évolution*) von Lebenshaltungskosten und Lebensstandard in den Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen, also gerade keine automatische Übernahme der CCG-»Empfehlungen« vorsieht. Das ESA-Gericht notierte die Differenzen im Wortlaut (siehe S.9), hielt dann freilich ohne Begründung die weitere Fassung für aussagekräftig.

<sup>115</sup> So auch der ESA-Generaldirektor selbst in einem Papier vom 20.3.1984 (ESA/AF (84) 27), S.6f.; siehe auch *ibid.*, Anhang IV (Zusammenfassung von Stellungnahmen der Personal-Vertreter).

<sup>116</sup> A.a.O. (Anm.1), S.8.

<sup>117</sup> A.a.O. (Anm.2), S.7.

ordnungsgemäßen Aufhebung) auch für das rechtsetzende Organ (Rat etc.) selbst<sup>118</sup>. Unter diesen beiden komplementären Aspekten hatte der Europäische Gerichtshof mehrfach die reguläre jährliche Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften<sup>119</sup> beurteilt<sup>120</sup>. Auch Art.3 der "Revision of Remuneration Adjustment Procedure" mag von dieser Vorstellung ausgehen, wenn S.2 ausdrücklich verlautet, bei späterer Änderung der Vorschriften könnten aus den dann unwirksam gewordenen Normen keine wohlerworbenen Rechte entspringen. Allein der ESA "Appeals Board" nahm diesen Gedanken auf, wenn er als Sinn und Zweck einer Non-Retroaktivität die Erhaltung von *droits acquis* bezeichnet<sup>121</sup>. Im übrigen sind Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot letztlich zwei Seiten einer Medaille – der Recht(sstaat)lichkeit<sup>122</sup>.

#### 6. Kostenerstattung als symbolische Genugtuung?

a) Zumindest in den »Koordinierten Organisationen« und den Europäischen Gemeinschaften gilt für das Verfahren vor den jeweiligen Gericht(shöf)en Kostenfreiheit<sup>123</sup>, was jedoch nur besagt, daß die Verbände ihre Richterorgane finanziell hinlänglich auszustatten haben. Die "Appeals Boards"/«Commissions de recours» sind überdies befugt, über die Erstattung von Aufwendungen, etwa zur Nachforschung nach Beweismaterial, und andere (Partei-) Kosten zu entscheiden, wobei in der Regel die beteiligte Organisation selbst ihren Aufwand tragen muß<sup>124</sup>. Auch beim Obsiegen eines Klägers muß ein Verband jedoch nicht etwa notwendig (all') dessen Kosten ersetzen; unterliegt der Beschwerdeführer aber, so

<sup>118</sup> Lediglich das ESA-Gericht verneint eine Verletzung des Grundsatzes der *espérance légitime* der Kläger (S.9f.), anknüpfend offenbar an Entscheide des vormaligen ESRO Appeals Board (Nr.14, 24.9.1971, S.5; Nr.37, 29.7.1975, S.2).

<sup>119</sup> Dazu oben bei Anm.21; siehe auch D. Rogalla, *Civil Service, European, EPIL Instalment 6* (1983), S.75 (77); Ried, *Das System der Besoldung der Beamten der Europäischen Gemeinschaften*, ZBR 1984, S.330 (332ff.).

<sup>120</sup> EuGH, 5.6.1973, Rs.81/72, Slg.1973, S.575ff.; 26.6.1975, Rs.70/74, Slg.1975, S.795ff.; 6.10.1982, Rs.59/81, Slg.1982, S.3329ff.

<sup>121</sup> A.a.O. (Anm.1), S.7.

<sup>122</sup> Vgl. BVerfGE 25, S.269 (289f.).

<sup>123</sup> Dazu Pellet (Anm.29), S.757.

<sup>124</sup> Einzelheiten bei Pellet (Anm.29), S.758 in Verbindung mit S.716ff.; ferner Rogalla (Anm.21), S.214; Busch (Anm.53), S.224.

erhält er normalerweise auch insoweit nichts, außer einem Reisekostenersatz<sup>125</sup>.

b) In Ausnahmefällen hingegen dürfen die (Verwaltungs-) Gerichte einem Kläger auch bei einem für diesen ungünstigen Prozeßausgang eine (teilweise) Erstattung seiner Unkosten zusprechen. Dies erfolgte bereits einige Male, vornehmlich wenn der Bedienstete berechtigterweise im Ungewissen sein durfte oder es sich um besonders schwierige oder bedeutende Angelegenheiten handelte<sup>126</sup>. Andererseits zeigt sich jedoch "International Administrative Tribunals" recht zurückhaltend, was den Betrag des je zugewilligten Aufwendersersatzes anbelangt. Noch am großzügigsten war wohl das Gericht der ILO mit Summen von 3000 SFr. bereits 1962, 4000 US \$ (1978) bzw. 6000 SFr. (1983)<sup>127</sup>. Zu keiner Zeit freilich dürfte dies zur Deckung von Anwaltshonoraren, Fachgutachten o.ä. auch nur annähernd hingereicht haben!

c) In Anbetracht der »Umstände der Rechtssache und unter Berücksichtigung der Bedeutung und Komplexität des Rechtsstreits« hielt es hier nun schon die NATO-Rekurskommission für geboten, speziell die aus fachkundiger Beratung entstandenen Kosten in Höhe von 6000 bfrs pro Kläger, insgesamt auf 54000 bfrs begrenzt, zu erstatten<sup>128</sup>. Das Gremium des Europarats ordnete zusätzlich zur Freigabe der einbehaltenen Beträge eine Kosten-Zahlung von 500 FF pro Beschwerdeführer an, ohne dies weiter zu begründen<sup>129</sup>. Für die OECD sprach deren Verwaltungsgericht den (neun) Bediensteten der A- bzw. L-Grade insgesamt 10000 FF, den beiden Mitarbeitern des B- bzw. C-Grads zusammen 5000 FF zu. Wortgleich heißt es in den Entscheidungen *sur les dépens*, die Kläger hätten triftige Gründe gehabt, Rechtsbehelfe einzulegen, der Rechtsstreit sei von erheblicher pekuniärer Bedeutung gewesen; auch rechtfertige sich die Erstattung der aufgewendeten Kosten hier deshalb, weil der klägerische Anwalt in einer überaus komplizierten Angelegenheit sehr wichtige Arbeit geleistet habe (!)<sup>130</sup>. Nichts findet sich in den Urteilen freilich zur unterschiedlichen

<sup>125</sup> Siehe z. B. Art. 11 (4) des Statuts des Europarat-Gerichts; ESA Staff Rule 41.16/1 (iii).

<sup>126</sup> Vgl. Pellet (Anm. 29), S. 758 Anm. 414.

<sup>127</sup> Siehe das Schaubild Nr. 6 bei Pellet (Anm. 29), S. 761, sowie Ruzié (Anm. 110), S. 399.

<sup>128</sup> A.a.O. (Anm. 2), S. 9 (Art. 2).

<sup>129</sup> A.a.O. (Anm. 3), S. 18 (Nr. 71). Im zweiten Verfahren lautete der Ausspruch hingegen, daß jede Partei ihre eigenen Kosten tragen müsse (a.a.O. [Anm. 28], S. 16).

<sup>130</sup> A.a.O. (Anm. 4), S. 12 f. bzw. S. 11.

Erstattung in bezug auf A-/L- bzw. B-/C-Grade<sup>131</sup>. Der ESA Appeals Board lieferte insofern eine Überraschung: Bei »so komplexen Fällen« sei in gewissen Grenzen die Erstattung der Kosten für die Verteidigung (*dé-fense*) anerkannt; als Höchstbetrag wurden kurzerhand 65000 FF (betr. vier Kläger) geschätzt (*estimé*)<sup>132</sup>. Es fällt schwer, hierin nicht eine Art von Vorbeugemaßnahme gegenüber befürchteter Urteilsschelte zu sehen – hätten denn die Bediensteten viel mehr erreichen können, wenn ihren Anträgen zwar stattgegeben worden wäre, sie aber ihre Kosten selbst hätten tragen müssen<sup>133</sup>?

#### IV. Resümee: Eine verpaßte Gelegenheit

##### 1. Die wichtigsten Mankos der Entscheidungen

Trotz diverser eindrucksvoller Passagen und Aussagen hinterlassen die Urteile der "Appeals Boards"/«Commissions de recours» im Streit um die »Solidaritätsabgaben« in den Koordinierten Organisationen einen eher zwiespältigen Eindruck. Möglichkeiten der verbandsinternen Judikativen zur effektiven Kontrolle scheinen unzureichend ausgeschöpft, die richterliche Unabhängigkeit<sup>134</sup> kaum optimal ausgenützt. Vor allem aber wurde die Bindung sämtlicher Organe einer intergouvernementalen Einrichtung an rechtsgültig gesetzte Verbandsnormen nur zögerlich durchgesetzt; Funktion und Bedeutung »allgemeiner Rechtsgrundsätze« im Verbandsrecht<sup>135</sup> bleiben häufig in der Schwebe. Immerhin ging es um die in jeder (internationalen) Organisation aufgeworfene Grundfrage: Auf welche Weise läßt sich die auf eine optimale Erfüllung des Verbandszwecks zie-

<sup>131</sup> Auch der Ratsbeschluß vom 21.12.1982 (in: *Amerasinghe* [Anm.33] Bd.2, S.121) besagt insoweit in Art.8 *lit.* (g) nur, es sei Bedacht zu nehmen auf "the nature of the dispute and the amount of money involved"; siehe auch *Pellet* (Anm.29), S.759f.

<sup>132</sup> A.a.O. (Anm.1), S.11 (Ziff.3).

<sup>133</sup> Im Ergebnis wird daher Ruzié beizupflichten sein («je persiste à penser que l'ensemble des personnels des organisations coordonnées ont profité de l'introduction des recours contentieux» – Schreiben an H.J. Hahn vom 24.7.1986), wenn hiermit auch primär gemeint ist, daß sich die Räte letztlich mit der begrenzten Abgabe abgefunden hätten.

<sup>134</sup> Vgl. *Pellet* (Anm.29), S.273ff. sowie z.B. ESA Staff Reg.33.1. ("independent of the Agency" (!)).

<sup>135</sup> Hierzu G. R e s s, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht internationaler Organisationen, *ZaöRV* 36 (1976), S.227ff.; ferner E. L a u t e r p a c h t, The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals, *RdC* 152 (1976 IV), S.379 (414ff.); neuerdings G ö t z, Probleme des Verwaltungsrechts auf dem Gebiet des gemeinsamen Agrarmarktes, *EuR* 21 (1986), S.29 (43ff.).

lende Befugnis zur Setzung und Änderung von internem (Staatengemeinschafts-) Recht in Einklang bringen mit unabdingbaren Rechten der Bediensteten/Rechtsunterworfenen? Daß die Lösung (nicht) im Satz *volenti non fit iniuria* liege, kam den Gerichten erfreulicherweise gar nicht erst in den Sinn. Leider aber dürften die von ihnen unternommenen Begrenzungen der Normierungsmacht des Verbandshauptorgans noch zu vage und zaghaft ausgefallen sein. Dies könnte schwerwiegende Folgen zeitigen: Die ESA tat sich 1986 bereits schwer, geeignete Mitarbeiter zu gewinnen. Auch für bereits dort beschäftigte Personen mag zudem aus ursprünglich ins Auge gefaßter Laufbahn bloß noch Laufbahnphase werden<sup>136</sup>.

## 2. Wie könnte/sollte es besser werden?

Der Abstand zwischen dem Recht der nationalen öffentlichen Dienste<sup>137</sup> und dem der *agents internationaux*<sup>138</sup> erweist sich gerade aus deutscher Sicht noch stets als beträchtlich, vorab unter dem Aspekt der Rechtsbeständigkeit, wiewohl auch das Bundesverfassungsgericht eine Kürzung von Beamtengehältern bei regelgerechtem Inswerksetzen für verfassungsrechtlich unbedenklich erachtete<sup>139</sup>. Der intergouvernementale Gehaltskonflikt zeigt jedoch zumindest die Notwendigkeit baldiger Harmonisierung von internationaler Verwaltungsgerichtsbarkeit dort, wo schon (andere) Ansätze zwischenverbandlichen Zusammenwirkens bestehen. Wenn Eurocontrol-Bedienstete vor dem ILOAT ihr Recht suchen müssen<sup>140</sup> (und finden können), wäre Ähnliches in absehbarer Zeit nicht auch vor einem Gericht aller »Koordinierten Organisationen« denkbar, wenn nicht gar vor einer Kammer des Europäischen Gerichtshofs<sup>141</sup>?

<sup>136</sup> Vgl. Hahn in seiner Rezension von S.F.D.I., *Les agents internationaux* (Anm.6), *ZaöRV* 46 (1986), S.573 ff.

<sup>137</sup> Rudolf/Wagener, *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 37 (1979), S.175 ff. und S.215 ff.

<sup>138</sup> Vgl. das oben (Anm.6) genannte Kolloquium.

<sup>139</sup> DVBl.1985, S.520 ff.; vgl. auch Gramlich (Anm.5), S.41 ff.

<sup>140</sup> Vgl. zum verfassungsrechtlichen Aspekt BVerfGE 59, S.63 ff. mit Anmerkungen von Busch, DVBl.1982, S.579 f., Gramlich, DÖV 1982, S.407 ff., sowie T. Stein, *ZaöRV* 42 (1982), S.596 (597 f.); ferner VGH Baden-Württemberg, DVBl.1980, S.127 ff. mit Anmerkung von Gramlich, *ibid.*, S.459 f.

<sup>141</sup> Dazu auch Ruzié (Anm.6); S.639 ff.; Dubouis (Anm.6), S.25 ff.

## Summary\*

## International Civil Servant Law on Trial

## The findings of the administrative courts of the "Co-ordinated Organizations" on the legality of wage restraints measures

In 1983 and 1984, the main organs of the "Co-ordinated Organizations" – i. e. a loose relationship between NATO, OECD, Council of Europe, ESA and some other mostly Paris-based intergovernmental institutions operating in the field of staff remuneration – initiated certain "wage restraint" measures concerning their personnel which were intended to adjust the salaries of these international officials to deteriorating financial and economic situations within the member States of those organizations. After "levy" and "abatement" had taken effect in the midst of 1984, many staff members of various grades lodged appeals with the administrative tribunals ("Appeals Boards" or «Commissions de recours») of each of the aforementioned international organizations. Although the results of the complaints proved negative in all but one case, the four (resp. five) judicial decisions may nonetheless become a valuable contribution to the growing body of international civil servant law, as well as another step in the direction of promoting the rule of law at an intergovernmental level.

Regrettably, the Appeals Boards did not go as far as could be hoped for, since they accepted general principles of law only peripherally and also neglected serious procedural deficiencies which had taken place during the implementation of the "wage restraint". A better solution for future dispute settlement in personnel affairs could be one administrative tribunal for all "Co-ordinated Organizations".

---

\* Summary by the author.