

del³, lautet eine der despektierlichen Erklärungen für seinen Aufstieg. Doch das ist allenfalls ein Teil der Wahrheit, wenn man Annans Werdegang betrachtet. Ohne den Segen Amerikas kommt sicherlich niemand an die Spitze der UN, aber Annans Hintergrund scheint ihn auch in besonderer Weise für den Posten prädestiniert zu haben. Er hat die Idee der Vereinten Nationen gleichsam in sein Leben integriert; es waren die Vereinten Nationen, die seinen Neigungen und Zielen einen idealen Rahmen gaben. Das verleiht Annan bis heute eine Glaubwürdigkeit, die einen großen Teil seines positiven Images ausmacht. Wer kann schon von sich behaupten, jedenfalls in dieser Generation, gleich viel Zeit in Afrika, Europa und Amerika zugebracht zu haben? Wer kann sich sozusagen gleitend von einem Kulturraum in den nächsten begeben? Wer ist so mobil, daß er alle zwei, drei Jahre umzieht? Bei Annan wird dieser Eindruck schließlich noch auf ungewöhnliche Weise ergänzt durch sein Privatleben. Er ist in zweiter Ehe mit der Schwedin Nane Lagergren verheiratet, die ihrerseits ebenfalls aus einer prominenten Familie stammt. Ihre Mutter ist die Halbschwester von Raoul Wallenberg, jenem schwedischen Botschafter in Ungarn, der während des Zweiten Weltkriegs Tausende von Juden vor dem sicheren Tod gerettet hatte und dann selbst in sowjetischen Lagern verschollen war. Die Schweden verehren Raoul Wallenberg als Nationalhelden, die Familie gilt als reich und vornehm. Zusammen geben Nane und Kofi Annan ein ungewöhnliches – übrigens auch ungewöhnlich elegantes – Paar ab. Bezeichnenderweise spricht Familie Annan von sich selbst als »Mini-UN«.

V

An Annans Beispiel kann man ablesen, wie der Prototyp des ›internationalen Politdiplomaten‹ in der globalisierten Welt wahrscheinlich künftig aussehen wird: er (oder sie) entstammt in der Regel der lokalen Elite eines Entwicklungs- oder Schwellenlandes (die Industrieländer absorbieren ihre besten Köpfe meist selbst), die ihn mit perfekten Umgangsformen, Sprachkenntnissen und sozialer Kompetenz ausgestattet hat. Er bringt einige Zeit in westlichen Bildungseinrichtungen zu, bereichert und verändert dadurch seinen Lebensstil. Er ist ein grundsätzlich weltoffener und neugieriger Mensch mit einem ausgeprägten Verantwortungsgefühl für die Schwachen, schon

der eigenen Wurzeln wegen. Er hat einen Hang zum Abenteuerum, ohne dabei Kopf und Kragen riskieren zu wollen. Er läßt sich parteipolitisch schwer festlegen, ist aber deshalb noch lange nicht unpolitisch. Gleichzeitig hat – oder erwirbt – er eine gewisse Affinität zur angloamerikanischen (vielleicht noch französischen) Kultur, deren liberales Menschenbild und Konsumgewohnheiten eingeschlossen. Diplomaten vom Schlage Annans verstehen sich westlich zu gerieren, ohne es tatsächlich zu sein. Das macht sie so interessant für die höchsten internationalen Posten, denn Amerikaner, Briten, und Franzosen bestimmen auf Grund der UN-Struktur faktisch, was gemacht und wer gewählt wird. Gegen ihren Willen jedenfalls geht wenig. Dieser Tatsache wegen kommen eher Leute zum Zug, denen man sich – vielleicht sogar unbewußt – irgendwie verbunden fühlt, deren Mentalität einem nicht völlig fremd ist, von denen man womöglich sogar glaubt, sie leicht beeinflussen zu können.

Umgekehrt stellen die Vereinten Nationen gerade für ehrgeizige Angehörige kleinerer, weltpolitisch und weltwirtschaftlich eher unbedeutender Staaten eine unglaubliche Karrierechance dar. Selbst als ghanaischer Präsident wäre Annan nicht halb so bekannt geworden, hätte er mit großer Wahrscheinlichkeit niemals den Friedensnobelpreis erhalten und würde heute nicht in nahezu jeder Hauptstadt der Welt als Ehrengast empfangen. Die Vereinten Nationen waren für Annan und viele andere gebildete Männer und Frauen aus Afrika, Asien und Lateinamerika ein Tor zur Welt. Die Globalisierung tat und tut ein übriges, weil die schiere Zahl der Posten durch immer neue grenzüberschreitende Verabredungen weiter wächst. Kofi Annan ist zur Zeit unbestreitbar der herausragendste und erfolgreichste Repräsentant dieses besonderen Typus des internationalen Bediensteten. Mehr werden folgen – schon weil der Weg nach ganz oben nun frei ist.

1 Alle Zitate, die nicht eigens gekennzeichnet wurden, stammen aus Interviews der entsprechenden Person mit der Autorin, so auch das von Jeffrey Laurenti, einem langjährigen führenden Mitarbeiter der amerikanischen UN-Gesellschaft (UNA-USA).

2 John Tessitore, Kofi Annan: The Peacekeeper, Danbury/Connecticut 2000, S. 26f.

3 Philip Gourevitch, The Optimist. Kofi Annan's UN has never been more important and more imperilled, in: The New Yorker v. 3.3.2003.

Der Ombudsman im UN-Sekretariat

Ein Beitrag zur Modernisierung des Personalmanagements in den Vereinten Nationen

WOLFGANG MÜNCH

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat das Verfahren der internen Streitschlichtung in dienstrechtlichen Auseinandersetzungen zwischen Bediensteten und der Weltorganisation als Arbeitgeberin in mehreren Resolutionen mit den Prädikaten »langsam, umständlich und teuer« (slow, cumbersome and costly) bedacht¹. Darin kommt uncharmant und undiplomatisch-deutlich die Unzufriedenheit zum Ausdruck, die sowohl bei den Mitgliedstaaten als auch beim Personal und der Personalvertretung über die sekretariatsinterne Rechtspflege herrscht, und dies bei einem Dienstherrn, der nach Auffassung der Generalversammlung ein »vorbildlicher Arbeitgeber« (exemplary employer) sein sollte. Die Kritik ist berechtigt. Die Beschwerdeverfahren sind tatsächlich oft von langer Dauer und kosten beide Seiten viel Energie und Geld. Die optimale Lösung für alle Beteiligten besteht naheliegenderweise darin, eine Konfliktsituation schon vor dem Eintritt in ein förmliches Verfahren zu bereinigen. Diese Hoffnung setzen die Mitgliedstaaten, der Generalsekretär und die Bediensteten

in das vor zwei Jahren geschaffene Amt des Ombudsman des Sekretariats der Vereinten Nationen².

Entstehungsgeschichte des Amtes

Die Institution des Ombudsman – einer Schiedsperson – ist etwa 200 Jahre alt; seine geistige Heimat liegt im Skandinavien des beginnenden 19. Jahrhunderts. In der schwedischen Verfassung von 1809 wurde der vom Parlament zu berufende ›justitieombudsman‹ erstmals gesetzlich verankert³. In den Vereinten Nationen wurde über einen Ombudsman bereits vor 20 Jahren diskutiert; die Resolution 39/245 der Generalversammlung vom 18. Dezember 1984 erteilte dem Generalsekretär einen entsprechenden (allerdings vage formulierten) Prüfungsauftrag vor dem Hintergrund eines in jener Zeit immer größer gewordenen Rückstaus unerledigter Beschwerdefälle. Seitdem kam der Gedanke des Nutzens eines Ombudsman für das Sekretariat im-

mer wieder zur Sprache, sowohl auf erneute Anregung der Generalversammlung⁴ als auch durch einen Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU)⁵. Doch galt für diesen Gedanken zunächst, was auch für Reformen anderer Art in der Verwaltung der UN oft zutrifft: »Gut Ding will Weile haben!« Die Reaktion seitens des Generalsekretärs war zwar nicht negativ, bestand aber im Ergebnis in einer Art Hinhaltenakt. Angekündigt wurde in einem Bericht aus dem Jahre 1995 die Einrichtung von Schiedsinstanzen (ombudsman mediation panels) an den Dienstorten New York, Genf, Wien, Nairobi, Jerusalem und am jeweiligen Sitz der regionalen Wirtschaftskommissionen, ohne daß aber konkrete Schritte erfolgten⁶. Doch seit zwei Jahren gibt es das Amt des Ombudsman tatsächlich; die vom Generalsekretär am 26. April 2002 ernannte Amtsinhaberin ist Mignonette Patricia Durrant, zuvor Ständige Vertreterin Jamaikas am Sitz der Vereinten Nationen in New York (und einstige Botschafterin ihres Landes in Bonn).

Dem vorausgegangen war, daß die JIU ihre Empfehlung von 1986 in einem 14 Jahre später veröffentlichten weiteren Bericht zu den Beschwerdeverfahren im UN-Sekretariat⁷ mit neuen Argumenten wiederholt und präzisiert hatte; sie stieß nunmehr auf eine wesentlich positivere Resonanz. Kurz darauf schlug der Generalsekretär selbst die Schaffung dieses Amtes in einem umfassenden Bericht zur Reform des Personalmanagements vor⁸. Im Budgetentwurf für den Zweijahreszeitraum 2002-2003 war im Einzelplan VIII (Gemeinsame Unterstützungsdienste) im Abschnitt über das Büro des Untergeneralsekretärs für Management erstmals die Stelle des Ombudsman etatisiert, und zwar auf der Direktorenebene (im Range D-2)⁹. Die Generalversammlung ging über den Vorschlag des Generalsekretärs in mehrfacher Hinsicht hinaus und genehmigte die Errichtung des Postens auf der Ebene eines Beigeordneten Generalsekretärs, angesiedelt im Einzelplan I des Budgets (Allgemeine Politik, Gesamtleitung und Koordinierung), etatmäßig also im unmittelbaren Umfeld des Generalsekretärs¹⁰. In Zeiten einer weltweit anzutreffenden gespannten Lage der öffentlichen Haushalte kommt es nicht gerade oft vor, daß der Haushaltsgesetzgeber höhere Ausgabenansätze beschließt als die Exekutive beantragt hat. Das numerische Höherrücken des Postens des Ombudsman vom Einzelplan VIII in den Einzelplan I des regulären Haushalts unterstreicht den hohen politischen Stellenwert des Amtes in der Sicht der Mitgliedstaaten.

Grundzüge des gegenwärtigen Beschwerdeverfahrens

Um die Bedeutung des Ombudsman und die auf ihn gesetzten Hoffnungen einzuschätzen, sollte man sich in Kürze das bestehende förmliche Beschwerdeverfahren bei den UN in dienstrechtlichen Auseinandersetzungen samt seinen Schwächen und Nachteilen vor Augen führen¹¹. Rechtsgrundlage bilden die Artikel XI 11.1 und 11.2 des Personalstatuts und Kapitel XI 111.1 und 111.2 der Personalordnung. Am Beginn eines förmlichen Beschwerdeverfahrens gegen einen Verwaltungsakt des Generalsekretärs steht das Ersuchen um eine verwaltungsinterne Überprüfung (request of an administrative review). In diesem Stadium soll dem Beschwerdeführer und seinem beziehungsweise seinen Vorgesetzten die Gelegenheit gegeben werden, ihre getroffenen respektive angegriffenen Entscheidungen näher zu begründen, zu überdenken, abzuändern und gegebenenfalls zu revidieren, um so zu einer einvernehmlichen Konfliktlösung zu gelangen. Im Falle des Scheiterns steht dem Beschwerdeführer die Anrufung des je nach Dienstort für ihn zuständigen Gemeinsamen Beirats für Beschwerden (Joint Appeals Board) in New York, Genf, Wien oder Nairobi binnen einer Frist von einem Monat nach Zugang der Entscheidung des Generalsekretärs offen. Der aus drei Sekretariatsbediensteten zusammengesetzte Beirat prüft die Beschwerde, beraumt nach seinem Ermessen eine nicht-obligatorische mündliche Verhand-



Dr. Wolfgang Münch, geb. 1951, ist seit 1996 Mitglied der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU); 1991-1995 gehörte er dem Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen an (1993/94 als stellvertretender Vorsitzender). 1984 Eintritt in das Bundesfinanzministerium.

Beiträge in VN:

- *Kurzbeitrag:* Wolfgang Münch / Armin Plaga, Friedenssicherung: Vorschlag der »Agenda für den Frieden« aufgegriffen, VN 2/1993 S. 58f.
- *Kurzbeitrag:* Friedenssicherung: Dauerproblem UNFICYP-Finanzierung, VN 6/1993 S. 207f.
- *Kurzbeitrag:* Wolfgang Münch / Armin Plaga, Friedenssicherung: Eineinhalb Jahre Reservefonds, VN 3/1994 S. 107.
- Experten für den Interessenausgleich. Aufgaben und Arbeitsweise des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ), VN 2/1996 S. 45ff.
- *Kurzbeitrag:* Internationale Gerichte: Schwierigkeiten bei der Finanzierung, VN 5/1996 S. 178f.
- Inspektionen, Evaluierungen und Untersuchungen. Zur Tätigkeit der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) der Vereinten Nationen, VN 5/1997 S. 172ff.
- Wolfgang Milzow / Wolfgang Münch, Euro und Uno. Das System der Vereinten Nationen und die gemeinsame europäische Währung, VN 1/1999 S. 1ff.
- *Kurzbeitrag:* Euro faßt Fuß im UN-System, VN 1/2000 S. 27f.
- Tomiji Mizutani / Joachim Müller / Wolfgang Münch, Ergebnisorientiertes Haushalten. Erste Erfahrungen mit einem neuen Budgetverfahren im Verband der Vereinten Nationen, VN 2/2000 S. 59ff.
- *Kurzbeitrag:* Joachim Müller / Wolfgang Münch, Verbesserte Mittelsteuerung, VN 2/2001 S. 70f.
- *Buchbesprechung:* Müller, Joachim (ed.): Reforming the United Nations, VN 5/2001 S. 206.
- Joachim Müller / Wolfgang Münch, Die neue Finanzordnung der Vereinten Nationen. Ein weiterer Schritt auf dem Wege der Reformen, VN 3/2003 S. 78ff.
- *Kurzbeitrag:* Islamisch-katholische Allianz, VN 3/2004 S. 96f.

lung an und spricht gegenüber dem Generalsekretär eine Empfehlung (recommendation) aus. Der Generalsekretär ist, wie der Begriff der Empfehlung schon sprachlich beinhaltet, an das Votum des Beirats nicht gebunden, folgt ihm aber in der großen Mehrheit der Fälle, in denen das Votum einstimmig ergangen ist.

Gegen eine ablehnende Endentscheidung des Generalsekretärs beziehungsweise im Falle seines Nichthandelns nach Ablauf von 30 Tagen nach Zustellung der Empfehlung des Beirats kann der nach eigener Einschätzung in seinen Rechten verletzte Bedienstete das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen (United Nations Administrative Tribunal) anrufen, und zwar im Regelfalle binnen 90 Tagen nach dem Ablauf des sekretariatsinternen Beschwerdeverfahrens, und dies in einer der sechs Amtssprachen der UN, nicht nur in den gängigen Arbeitssprachen Englisch und Französisch. Die näheren Einzelheiten dieses Verfahrens ergeben sich aus den Artikeln 7ff. des Statuts des Verwaltungsgerichts¹². Das 1949 errichtete Verwaltungsgericht besteht aus sieben von der Generalversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren bestellten Mitgliedern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit und entscheidet im Normalfall in der Besetzung einer Dreier-Kammer. Seine Judikatur erstreckt sich auf Klagen von Bediensteten des UN-Sekretariats sowie der angeschlossenen Fonds und

Programme (UNDP, UNEP, UNFPA, UNHCR, UNICEF und UNRWA, nicht jedoch WFP), der Sekretariate des Internationalen Gerichtshofs und des Internationalen Seegerichtshofs, der ICAO und der IMO – für die Bediensteten der anderen Sonderorganisationen sind das Verwaltungsgericht der ILO respektive bei IMF und Weltbankgruppe deren eigene Verwaltungsgerichte zuständig – sowie der Bediensteten der Internationalen Meeresbodenbehörde. Schließlich führt der Rechtsweg gegen Entscheidungen des Gemeinsamen Pensionsfonds der Vereinten Nationen vor das UN-Verwaltungsgericht, unabhängig vom ehemaligen Dienstherrn eines Bediensteten respektive seiner Hinterbliebenen, sofern die Organisation dessen Zuständigkeit akzeptiert hat. Die Gesamtzahl möglicher Kläger beläuft sich somit auf mehr als 150 000 Personen.



Mit dem Hubschrauber gelangte Generalsekretär Annan am 2. Juli zum Lager Iridimi in Tschad, in dem mehrere Tausend Flüchtlinge aus Darfur leben. Es ist eines von acht Lagern, die von den Vereinten Nationen im östlichen Tschad errichtet wurden.

Schwachpunkte beim gegenwärtigen Beschwerdeverfahren

Beim Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen gehen jährlich rund 60 bis 70 neue Klagen ein; das Maximum der letzten Jahre wurde 1999 mit 72 Neuzugänge erreicht. Die Verfahrensdauer bis zum Abschluß des sekretariatsinternen Abschnitts beträgt im Durchschnitt annähernd drei Jahre¹³. Bei diesem Gericht, das pro Jahr zwei Sitzungsperioden abhält (eine in New York, die andere in Genf), muß mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von zwei Jahren gerechnet werden. Hieraus ergeben sich fünf Jahre an Ungewißheit über den Ausgang des Verfahrens (in der Frühzeit der UN betrug die Gesamtverfahrensdauer 12 bis maximal 18 Monate). Ein solcher Zustand kann zumindest für einen Teil der Bediensteten zur psychischen Belastung werden. Entscheidet das Verwaltungsgericht zuungunsten des Klägers – der Spruch ist im Regelfalle abschließend¹⁴ –, ist dies für den Kläger nicht nur enttäuschend, sondern kann zu einer weiteren psychischen Belastung führen. Personalmanager sehen ein derartiges Risiko insbesondere bei Sekretariaten kleiner Organisationen beziehungsweise bei kleinen, gut überschaubaren Sekretariatseinheiten, in denen sich alle Bediensteten untereinander sehr gut kennen.

Abgesehen von dem sich je nach Einzelfall mehr oder weniger gravierend auswirkenden psychischen Aspekt ist der Bedienstete mit handfesten finanziellen Ausgaben und Verlustrisiken konfrontiert. Kompliziertere Fälle erfordern meistens professionelle Rechtsberatung, auch wenn der Beschwerdeführer respektive Kläger sich nicht förmlich von Rechtsanwälten vertreten, sondern nur von aktiven oder pensionierten Kollegen unterstützen lassen kann. Zwar sind hierüber keine verlässlichen Daten bekannt, in Kreisen mit der Thematik vertrauter Bediensteter geht man aber davon aus, daß Honorare für Rechtsberatung in Höhe von 5 000 US-Dollar bei einer größeren Streitsumme schnell erreicht werden können. Immerhin besteht gegen dieses Ausgabenrisiko die Absicherungsmöglichkeit durch eine private Rechtsschutzversicherung. Keine Absicherung besteht jedoch gegenüber finanziellen Verlusten, die aus der in Art. 10 Abs. 1 des Statuts des UN-Verwaltungsgerichts festgelegten Maximalkompensation in Höhe von zwei Nettajahresgehältern resultieren (in Ausnahmefällen darf das Gericht diese Kappungsgrenze überschreiten, wovon es allerdings selten Gebrauch macht)¹⁵. Im – zugegebenermaßen atypischen – Extremfall der Entfernung aus dem Dienst muß sich ein Bediensteter auf rund fünf Jahre Verfahrensdauer einstellen, während er im Falle des vollständigen Obsiegens gerade einmal zwei Nettajahresgehälter an Kompensation zu erwarten hat.

Eine Bewertung der Probleme des Beschwerde- und Klageverfahrens unter Finanzgesichtspunkten darf natürlich nicht die andere Seite aus dem Blick verlieren. Auch das UN-Sekretariat wird durch die lange Prozedur mit recht erheblichen Kosten belastet. Als Faustregel kalkuliert es die durchschnittlichen reinen administrativen Kosten eines Verfahrens (also losgelöst von etwaigen Kompensationszahlungen zugunsten des Klägers) bis zum Erlaß eines Urteils des Verwal-

tungsgerichts mit 24 000 Dollar. Bei der ILO hingegen rechnet man für den gleichen, mit einem Richterspruch des ILO-Verwaltungsgerichts abschließenden Vorgang nur mit der Hälfte dieses Betrages, hauptsächlich wegen der erheblich kürzeren Verfahrensdauer.

Mandat des Ombudsmann, Erwartungen, erste Beobachtungen

Finanzpolitische Argumente und mehr noch der übergeordnete Gesichtspunkt der Herstellung des Rechtsfriedens auf sozusagen sanftem Wege sprechen dafür, eine Konfliktlösung nach Möglichkeit bereits vor dem Eintritt in ein förmliches Verfahren zu erreichen. Dieser Grundgedanke findet seinen Niederschlag auch im nationalen Recht, etwa in Paragraph 15a des Einführungsgesetzes zur deutschen Zivilprozeßordnung, der es dem Landesrecht überläßt, unter anderem im Falle von Vermögensstreitigkeiten geringen Umfangs den Versuch einer Streitbeilegung vor einer durch die Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle vorzuschreiben. Paragraph 68 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung ordnet vor Erhebung der Anfechtungsklage die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsakts in einem Vorverfahren an.

Der Konfliktlösung auf sanftem Wege hat sich unverkennbar auch die erste Amtsinhaberin des Postens des UN-Ombudsmann verschrieben. Hervorhebenswert sind folgende Grundzüge des Mandats¹⁶, die zwar nicht vollständig, aber doch in weitem Umfang an denjenigen der Pioniere auf diesem Gebiet im Verband der Vereinten Nationen, nämlich von IMF und Weltbank, orientiert sind:

- Ernennung durch den Generalsekretär, nach Konsultation mit dem Personal, für eine einmalige Amtsdauer von fünf Jahren mit Dienstsitz in New York (nach Ende der Amtszeit vollständiges Beschäftigungsverbot bei den Vereinten Nationen);
- Unabhängigkeit gegenüber dem Generalsekretär (daher das Verbot einer späteren Beschäftigung) und gegenüber den Vereinigungen des UN-Personals;
- unmittelbarer Zugang zum Generalsekretär;
- Zugang zu allen das Personal betreffenden Akten mit Ausnahme von medizinischen Dossiers (vorherige Zustimmung des Bediensteten erforderlich) und Akten zu laufenden Ermittlungen;
- Verpflichtung zur strikten Neutralität und Wahrung der Vertraulichkeit und Verschwiegenheit;
- uneingeschränktes Zeugnisverweigerungsrecht über sämtliche dem Ombudsmann zur dienstlichen Kenntnis gebrachten Vorgänge;
- keine Entscheidungsbefugnisse, Verpflichtung zur Beratung und Unterbreitung von Vorschlägen zur Konfliktbereinigung (wobei der Begriff des Konflikts sehr weit gefaßt ist, beispielhaft genannt werden Angelegenheiten betreffend die Arbeitsbedingungen des Personals, die administrative Praxis bei Leistungsansprüchen,

Praktiken des Managements und ganz allgemein die Arbeitsbeziehungen (professional and staff relation matters), und zwar in der Konstellation von Bediensteten gegenüber dem Sekretariat wie auch im Hinblick auf Konflikte von Bediensteten untereinander);

- regelmäßige Berichterstattung an den Generalsekretär mit einem Gesamtüberblick über die Tätigkeit des Amtes und Stellungnahmen zu einschlägigen Grundentscheidungen, Verwaltungsprozeduren und -praktiken; darüber hinaus informiert die Amtsinhaberin aus eigenem Antrieb auch den 5. Hauptausschuß der Generalversammlung und den Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und lädt von Zeit zu Zeit zu Personalversammlungen ein mit besonderem Augenmerk auf die anderen Dienstorte der Vereinten Nationen mit starker Personalpräsenz neben New York, an denen der Zugang des Personals zum Ombudsman weitestgehend auf die schriftliche oder telefonische Kommunikation reduziert ist.

Aus der Sicht der Bediensteten ist zu betonen, daß niemand zur Zusammenarbeit mit dem Ombudsman gezwungen werden kann; dessen Dienste sind stets gekennzeichnet vom Prinzip der Freiwilligkeit der Annahme seines Angebots zur Hilfestellung. Umgekehrt darf kein Bediensteter Nachteile aus der Inanspruchnahme der Dienste des Ombudsman beziehungsweise der Übermittlung von Informationen an ihn erleiden.

Patricia Durrant, erster Ombudsman der UN, ist um eine eher unauffällige und als behutsam zu bezeichnende Amtsführung bemüht. Sie ist für ihre Klientel präsent via Intranet und Internet¹⁷ und durch kurzgefaßte Broschüren und Informationsblätter in englischer und französischer Version – teils im Kleinstformat von Visitenkartengröße, das man bequem auf Reisen mitnehmen kann. Sie ist erreichbar per Telefon (auch per ›collect call‹, also kostenfrei für den Anrufer), Telefax und E-Mail. Optisch sofort sichtbar sind aber weder sie selbst noch ihr kleiner Mitarbeiterstab noch ihre Büros im Hauptgebäude des UN-Sitzes am East River. Nicht nur Durrant, sondern auch ihre schon langgedienten Kolleginnen und Kollegen bei anderen Organisationen legen im allgemeinen Wert auf eine gewisse Abgeschlossenheit der Lage ihrer Amträume. Die Büros eines Ombudsman sollten nicht in der Nähe des Haupteingangs eines Dienstgebäudes, der Cafeteria, der häufig benutzten Konferenz- und Besprechungsräume oder an anderen Stellen mit regem Verkehr von Personal und Delegierten liegen. Wer den Ombudsman aufsucht, sollte sich – soweit möglich – nicht beobachtet fühlen; etwaige Schwellenangst sollte nicht noch durch einen unglücklich gewählten Standort des Büros begünstigt werden.

Für die außerhalb New Yorks tätigen Bediensteten des UN-Sekretariats bietet sich die Kontaktaufnahme mit dem Ombudsman per Telefon oder E-Mail an, sei es zur telefonischen Aussprache oder zur Vereinbarung eines Besuchstermins. Eine Ausnahme bilden (zur Zeit) die Wiener Dienststellen der UN: dort leitet ein reaktivierter UN-Ruheständler als Pilotprojekt ein kleines Außenbüro des Ombudsman. Hinterläßt ein Ratsuchender eine telefonische Nachricht auf dem Anrufbeantworter, reagiert das Büro des Ombudsman nach Möglichkeit innerhalb eines (Werk-)Tages während der üblichen Dienstzeiten, auch per Rückruf auf der privaten Telefonnummer des Ratsuchenden, wenn dieser es im Interesse der Vertraulichkeit so wünscht. Per E-Mail kommuniziert der Ombudsman Nachrichten technischen Inhalts, also Terminvereinbarungen, Terminänderungen und dergleichen, aber keine Nachrichten substantieller Natur. Auch dies soll der Vertraulichkeit dienen, verfolgt aber noch einen anderen, von Durrant für wichtig gehaltenen Zweck: Wenn die Einschaltung des Ombudsman nicht zu dem erhofften Erfolg führt und der Streit der Bediensteten untereinander oder mit dem Sekretariat weiterschwelt, soll sich später niemand gegenüber dem Sekretariat, vor dem Gemeinsamen Beirat für Beschwerden oder vor dem UN-Verwaltungsgericht auf schriftliche Darlegungen des Ombudsman berufen können. Dies könnte das Amt zumindest in die Nähe einer anwaltlichen Rolle führen; einen

solchen Eindruck möchte die Amtsinhaberin im Interesse der Neutralitätspflicht unbedingt vermeiden. So beherrscht der Grundsatz der Mündlichkeit die alltägliche Amtsführung des UN-Ombudsman. Durrant versteht sich als geduldige ZuhörerIn eines Ratsuchenden, als ›facilitator‹ in Konflikten zwischen Personen, und will dahingehend beraten, wie sich ein Bediensteter selbst helfen kann und welche vernünftigen Handlungsoptionen ihm offenstehen. Erreicht ein Konflikt die Schwelle der Rechtsförmlichkeit, erfolgt also die Befassung des Gemeinsamen Beirats für Beschwerden, sieht sie ihre Rolle als beendet an.

Soweit bekannt, sind in den ersten annähernd eineinhalb Jahren seit der Aufnahme seiner Tätigkeit schon mehrere hundert Kontaktaufnahmen in Form von persönlichen Besuchen oder Anrufen respektive E-Mail-Sendungen erfolgt. Hauptsächlich ging es um die Ablehnung einer Beförderung, die Nichtverlängerung befristeter Arbeitsverhältnisse, die Ablehnung von Leistungsansprüchen und Konflikte unter den Bediensteten. Die Ratsuchenden verteilen sich geographisch etwa so: knapp 40 vH sind am Amtssitz New York tätig, während die übrigen gut 60 vH je zur Hälfte aus den Friedensmissionen und aus den sonstigen UN-Dienstorten (Schwerpunkte: Genf, Wien, Nairobi sowie die Sitze der regionalen Wirtschaftskommissionen) stammen. Nach den eigenen Eindrücken des Ombudsman zeigen sich, vorsichtig geschätzt, rund 70 bis 75 vH der Ratsuchenden nach dem Gespräch respektive den Gesprächen zufriedengestellt oder sehen jedenfalls die Kontaktaufnahme im Rückblick als hilfreich an. Immerhin ist die Anzahl der bei dem Gemeinsamen Beirat für Beschwerden eingehenden Neuzugänge seit der Amtsaufnahme des Ombudsman leicht rückläufig. Ob darin Kausalität oder nur Koinzidenz zu erkennen ist, möchte die Amtsinhaberin entsprechend ihrem zurückhaltend-diplomatischen Naturell nicht beurteilen, auf jeden Fall nicht sich jetzt schon als Erfolg zurechnen. Es bleibt zu hoffen, daß sich dieser Trend fortsetzt, auch unter verschärften Bedingungen, wenn etwa der Generalsekretär das von ihm im grundlegenden Reformdokument von 1997¹⁸ angekündigte und in nachfolgenden Berichten¹⁹ erneut betonte und näher ausgeführte sowie von der Generalversammlung²⁰ wiederholt angemahnte Prinzip der Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Vorgesetzten für ihr Amtshandeln noch stärker als bisher in die Tat umsetzt und beispielsweise bei grobem Fehlverhalten Schadensersatzansprüche tatsächlich geltend macht.

Seitens der Personalvertretungen fallen die ersten inoffiziellen Reaktionen im Blick auf die Bedeutung des Ombudsman ein wenig reserviert aus. In Gesprächen mit Vertretern der ›Staff Association‹ klingt manchmal durch, daß »dem Ombudsman die Zähne fehlen«; er sei »nur eine Art psychologische Beratungsstelle, Konflikte gravierender Natur sind durch ihn nicht lösbar«. Der Genfer Koordinierungsrat der Personalvertretungen (United Nations Office at Geneva Staff Co-ordinating Council) bewertete Anfang dieses Jahres die Ergebnisse der Anrufung des Ombudsman als »häufig von gemischter Art«.

Der Ombudsman im Verband der Vereinten Nationen

Der UN-Ombudsman zählt im Verband der Organisationen der Vereinten Nationen eher zu den Spätberufenen, bildet aber auch nicht das Schlußlicht. FAO, IMO, UNIDO und UPU haben ein solches Amt (bisher) nicht, jedoch alle anderen Organisationen einschließlich der den Vereinten Nationen angeschlossenen Fonds und Programme²¹. Das Amt des Ombudsman beziehungsweise der ›Ombudsperson‹²² oder eines ›Mediators‹ wurde in der Mehrzahl der Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen in drei Wellen errichtet. Das Gewicht und der Wirkungsgrad des Amtes sind in starkem Maße abhängig von der Dynamik der Person des jeweiligen Amtsinhabers und von der Aufgeschlossenheit des Chefs der Organisation gegenüber der Bedeutung des Amtes. Dies äußert sich beispielsweise in der Größe eines etwaigen Dienstreisebudgets, was bei Organisationen mit starker

Feldpräsenz von Bedeutung ist. Oder in der Handhabung der Dienstreisegenehmigungspraxis: Muß der Ombudsman beim Reiseantrag den üblichen Dienstweg einhalten? Muß er wie jeder andere Bedienstete den Zweck der Dienstreise näher erläutern? Muß er anlässlich der von ihm geplanten Dienstreise auch Aufträge der Verwaltung erfüllen? Muß er während der Dienstreise die Begleitung von Kollegen aus dem Sekretariat akzeptieren?

Die erste Gründungswelle in Sachen Ombudsman fand in den siebziger Jahren statt. Pioniere waren die Bretton-Woods-Institutionen und kurz zuvor schon die WHO (1974) und die UNESCO (1976). Der IMF-Mediator zeichnet sich insoweit durch eine Sonderrolle aus, als er extern berufen werden muß. Ein Bediensteter beziehungsweise Ex-Bediensteter des IMF ist im Interesse der Wahrung strikter Neutralität und Unabhängigkeit von der Übernahme des Amtes ausgeschlossen. Die Bestellung erfolgt zunächst für zwei Jahre und kann um drei Jahre verlängert werden²³. Das Mandat des Ombudsman der WHO ist ebenfalls von einer Besonderheit gekennzeichnet: es erstreckt sich im Prinzip auf das gesamte Personal unter WHO-Verträgen, wobei jedoch den Bediensteten der Regionalbüros für Afrika (AFRO-Brazzaville), Amerika (PAHO/AMRO-Washington), Europa (EURO-Kopenhagen) und den westlichen Pazifik (WPRO-Manila) ein eigener regionaler (Teilzeit-)Ombudsman zur Verfügung steht²⁴. Der Zugang zu dem auf fünf Jahre bestellten, in Vollzeitstellung tätigen WHO-Ombudsman am Sitz dieser Sonderorganisation in Genf erfordert das Einverständnis des jeweiligen Regionaldirektors. Außerdem kennt die WHO neben dem Ombudsman fürs Personal die Institution des »Technischen Ombudsman«. Hierbei handelt es sich um einen Mediator in Streitfragen fachlich-technischer und naturwissenschaftlicher Art, der auch als Berater des Generaldirektors bei derartigen Konflikten fungiert.

Die zweite Welle der Errichtung von Ombudsman-Ämtern setzte in den achtziger Jahren ein (in dieser Zeit entstanden die Ämter unter anderem bei UNHCR und UNICEF); die dritte Welle begann schließlich in den neunziger Jahren und dauert noch an. In jüngerer Vergangenheit wurden bei ITU und WIPO ein solches Amt errichtet. Bemerkenswert erscheint eine erst kürzlich abgeschaffte Besonderheit beim Ombudsman der ILO. Dieser war – entgegen dem allgemein vorherrschenden Verständnis der Funktion dieses Amtes – bis März 2004 auch zuständig für Ermittlungen im Falle des Verdachts auf ein Fehlverhalten eines Bediensteten. Diese Funktion obliegt ansonsten regelmäßig den Chefs der inneren Revision, im Falle des UN-Sekretariats dem das Amt für interne Aufsichtsdienste (OIOS) leitenden Untergeneralsekretär. Die 289. Sitzung des Verwaltungsrats der ILO im März 2004 hat der vom Generaldirektor initiierten Revision des Personalstatuts der ILO zugestimmt und den Ombudsman wieder zurückgeführt auf seine Kernaufgabe als Mediator. Im Unterschied zu den Vereinten Nationen ist der Generaldirektor der ILO unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Revision des ILO-Personalstatuts ermächtigt, sofern der Verwaltungsrat dem zustimmt.

Seit rund zwei Jahren treffen sich – ähnlich der schon viel längeren Tradition bei den Chefs der Konferenz- und Rechtsdienste und der Innenrevision – die Ombudsleute und Mediatoren der Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen zu einem Erfahrungs- und Meinungsaustausch in einer jährlichen Konferenz. Während eines Segments dieser ansonsten grundsätzlich geschlossenen Veranstaltung sind auch Gäste zugelassen. Diese Informationsmöglichkeit nutzen zum Beispiel Organisationen außerhalb der UN-Familie, die den Aufbau der Institution eines Ombudsman bei sich planen oder bereits damit begonnen haben (so bei der letzten Jahreskonferenz im April 2004 in Genf der Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz). Dem Konferenzbeobachter fällt auf, daß die Mehrzahl der Ombudsleute Frauen sind, wie auch umgekehrt die Dienste eines Ombudsman offenbar etwas häufiger von Frauen als von Männern in Anspruch genommen werden (wobei zuzugeben ist, daß letztere Aus-

sage auf einer eher schmalen statistischen Basis beruht). Bei den Ombudsleuten fällt weiterhin auf, daß sie überwiegend in einem vorge-rückten Abschnitt ihrer eigenen beruflichen Karriere stehen. Das ergibt sich schon aus dem Umfang an der für eine erfolgreiche Amtsführung erforderlichen Lebenserfahrung, aber auch aus dem typischerweise nach dem Ende der Amtszeit geltenden Beschäftigungsverbot bei demselben Dienstherrn. In Kreisen der Ombudsleute gilt dieses Amt als eine »klassische Aufgabe zum Abschluß der Karriere«, es ist aber auch bei rüstigen Pensionären als ein potentielles Bestätigungsfeld beliebt.

Hingewiesen sei noch auf den EU-Ombudsman, dessen Amt durch den Vertrag vom Maastricht von 1992 geschaffen wurde²⁵. Hierbei handelt es sich um den seinem schwedischen Urbild am nächsten kommenden Ombudsman auf der internationalen respektive supranationalen Ebene insofern, als er nicht nur von EU-Bediensteten, sondern von jedem Bürger eines EU-Mitgliedstaats oder jedem in einem EU-Mitgliedstaat wohnhaften Einwohner wegen Beschwerden über Mißstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe und Institutionen der Europäischen Gemeinschaft angerufen werden kann. 2003 geschah dies in immerhin 2 436 Fällen²⁶.

Der Verfasser dankt Gaynel Curry, Wissenschaftliche Mitarbeiterin der JIU, für ihre inhaltlichen Anregungen und für ihre Unterstützung bei Recherche und Fertigstellung dieses Beitrags.

1 Zuletzt in Resolution 57/307 v. 15.4.2003.

2 Einzelheiten im Bulletin des Generalsekretärs, UN Doc. ST/SGB/2002/12 v. 15.10.2002.

3 Einzelheiten bei Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden 2004, S. 4ff., mit weiteren Nachweisen. Die gegenwärtige verfassungsrechtliche Stellung des Ombudsman ergibt sich aus Kapitel 12, Artikel 6 und 8, der schwedischen Verfassung.

4 Resolution 40/258A der Generalversammlung v. 18.12.1985, operative Ziffer 7; Resolution 45/239B v. 21.12.1990, op. Ziff. 3.

5 A/41/460, Empfehlung 2.

6 A/C.5/49/60, Ziff. 8-10.

7 A/55/57 Empfehlung 2.

8 A/55/253, Anlage V, Ziff. 3.

9 A/56/6.

10 Resolution 56/253 v. 24.12.2001.

11 Zusammenfassung in ST/IC/2004/4.

12 Das Statut des Verwaltungsgerichts der Vereinten Nationen ist veröffentlicht als Anlage zur Resolution 55/159 der Generalversammlung v. 12.12.2000. Durch Resolution 58/87 v. 9.12.2003 wurde das Statut ein weiteres Mal revidiert, und zwar hinsichtlich der Anforderungen an die fachliche Qualifikation seiner Mitglieder. Weitere Informationen zum UN-Verwaltungsgericht im von der Generalversammlung angeforderten Bericht dieses Gerichts A/58/680 sowie im Internet unter <http://untreaty.un.org/ola-internet/unat.htm>.

13 Der Rückstau der beim Gemeinsamen Beirat für Beschwerden anhängigen Fälle liegt bei rund 200; nähere Einzelheiten in A/58/300.

14 Die auf Empfehlung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) in den fünfziger Jahren geschaffene Möglichkeit eines unter sehr engen Voraussetzungen zulässigen Rekurses gegen Urteile des UN-Verwaltungsgerichts an den IGH wurde durch die Generalversammlung mit ihrer Resolution 50/54 v. 11.12.1995 wieder abgeschafft.

15 Das Statut des Verwaltungsgerichts der ILO, das für 44 internationale Organisationen zuständig ist, kennt keine derartige Begrenzung seiner Jurisdiktion.

16 Das Mandat ist niedergelegt in einem Bulletin des Generalsekretärs (Anm. 2).

17 www.un.org/ombudsman.

18 Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997.

19 A/53/849; A/54/793; A/55/253; A/55/270; A/57/387, Ziff. 188.

20 Vgl. die Resolutionen der Generalversammlung 51/226 v. 3.4.1997, Abschnitt II, Ziff. 3; 53/221 v. 7.4.1999, Abschnitt IV, Ziff. 7; 54/249 v. 23.12.1999, Ziff. 168; 55/258 v. 14.6.2001, Abschnitt VII, Ziff. 3; 57/305 v. 15.4.2003, Abschnitt III, Ziff. 1.

21 Hierzu im einzelnen Reif (Anm. 3), S. 333ff.

22 Die Vokabel »Ombudsman« ist schwedischen Ursprungs und bedeutet im wörtlichen Sinne »Vertreter«; sie ist geschlechtsneutral, wird aber in einigen Organisationen des neutraleren Klanges wegen durch »Ombudsperson« ersetzt; Reif (Anm. 3), S. 12.

23 Amtsinhaberin ist zur Zeit die ehemalige Personalchefin des UNHCR.

24 Die WHO-Regionalbüros für das östliche Mittelmeer (EMRO-Kairo) und Südostasien (SEA-NewDelhi) haben keinen eigenen Ombudsman.

25 Im einzelnen Reif (Anm. 3), S. 367ff.; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 4.5.2004 »Immer mehr Unternehmen rufen den EU-Bürgerbeauftragten an«.

26 Näheres zum EU-Ombudsman unter <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/de/default.htm>.