Ethik, Rechenschaft und Transparenz

Können die Vereinten Nationen ihren eigenen Maßstäben gerecht werden?

Ian Williams

Ian Williams, geb. 1949, ist britischer Journalist und Autor am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York und war mehrmals Präsident der Vereinigung der UN-Korrespondenten (UNCA). Er berichtet für zahlreiche Fernseh- und Rundfunksender und für das Wochenmagazin ›The Nation‹ über die Weltorganisation.

Übersetzung aus dem Englischen von Monique Lehmann.

Die Immunität gegenüber jeglicher Gerichtsbarkeit soll die Weltorganisation vor inländischen Rechtsstreitigkeiten und staatlichen Schikanen schützen. Allerdings kann dies sowohl für UN-Bedienstete als auch für Opfer von Fehlverhalten außerhalb des Systems negative Konsequenzen haben. Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte im Jahr 2005 Maßnahmen in den Bereichen Ethik, Rechenschaft und Transparenz vor. Obwohl Einigkeit darüber herrscht, dass sich der Umgang mit Personalstreitigkeiten und institutionellem Fehlverhalten deutlich verbessert hat, bedarf es einer Reform des UN-Rechtssystems.

Der Staat Vatikanstadt verfügt über seine eigene Polizeieinheit und ein eigenes Gericht. Auch wenn die berüchtigten Kerker der Inquisition heutzutage leer sind, verfügte der Stadtstaat vor nicht langer Zeit über einen eigenen Gefangenen: Paolo Gabriele, ehemaliger Kammerdiener des Papstes Benedikt XVI., der im Zuge der ›Vatileaks‹-Affäre verurteilt wurde.[1] Strafverfahren werden normalerweise von Italien durchgeführt. So wurde zum Beispiel Mehmet Ali Ağca zu 19 Jahren Haft verurteilt, nachdem er auf dem Petersplatz in Rom am 13. Mai 1981 einen Anschlag auf Papst Johannes Paul II. verübt hatte.[2]

Im Gegensatz zum Vatikan sind die UN kein souveräner Staat, gemein ist ihnen die Extraterritorialität. Es gibt keine Kerker unterhalb des UN-Amtssitzes und die New Yorker Polizei verfolgt die Straftaten, die vor Ort begangen werden. Aufgrund der Immunität erhalten UN-Bedienstete allerdings von nationalen Gerichten keine Entschädigung. Internationale Verträge bewahren die Organisation vor inländischen Rechtsstreitigkeiten, obwohl ambitionierte amerikanische Rechtsanwälte seit 70 Jahren versuchen, die Organisation für Missstände – sowohl wahre als auch erfundene – zu verklagen.

Die Unfehlbarkeit des Generalsekretärs

Der UN-Generalsekretär wird häufig scherzhaft als ein ›säkularer Papst‹ bezeichnet. Im Bereich der Personalangelegenheiten kann ihm durchaus ein gewisses Wetteifern mit der Dreifaltigkeit unterstellt werden. Betroffene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fanden sich im Streit mit ihm über bestimmte Handlungen wieder, die in seinem Namen als nominelles Oberhaupt der Organisation durchgeführt wurden. Gegen den Generalsekretär und seine Entscheidungen konnten sie vor einem Gremium in Berufung gehen, das mit seinen Angestellten besetzt war. Die Vereinten Nationen pflegen tatsächlich ihre eigene Art der päpstlichen Unfehlbarkeit und es scheint ihnen nicht möglich zu sein, institutionelles Fehlverhalten zuzugeben.

Dabei ist nicht immer von Amtsvergehen die Rede: UN-Bedienstete sind häufig sehr loyal und es widerstrebt ihnen, die Unabhängigkeit der Organisation zu untergraben. Darüber hinaus ist die Organisation äußerst hierarchisch aufgebaut und besteht aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus verschiedenen Kulturkreisen, in denen Rangordnungen teilweise das Wichtigste sind. Daher wehrt sich die hochrangige Führungsebene dagegen, Auflagen von Gerichten zu erfüllen, die mit Richterinnen und Richtern besetzt sind, die ihnen im Rang unterstellt sind.

UN und Immunität

Theoretisch sind die 80 000 Bediensteten der Vereinten Nationen Teil eines unparteiischen internationalen öffentlichen Dienstes.[3] Sie werden vor staatlichen Eingriffen geschützt. Die Immunität gegenüber jeder Gerichtsbarkeit schützt die UN-Bediensteten bei der Ausübung ihrer täglichen Aufgaben vor politischen Schikanen. Ohne diese Immunität würde die Organisation vor den Gerichten weltweit ständig verklagt werden. Die Gründer der Vereinten Nationen waren sich des Problems bewusst. Dennoch dauerte es mehr als 60 Jahre, um dieses effektiv anzugehen. Artikel VIII, Abschnitt 29 des Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen besagt:

»Die Organisation sorgt für geeignete Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten aus privatrechtlichen Verträgen oder von anderen privatrechtlichen Streitigkeiten, bei denen die Organisation Streitpartei ist; sowie von Streitigkeiten, an denen eine Bedienstete oder ein Bediensteter der Organisation beteiligt ist, die oder der aufgrund der amtlichen Stellung Immunität genießt, sofern diese nicht vom Generalsekretär aufgehoben worden ist.“[4]

André Sirois, ein innerhalb des UN-Systems praktizierender Rechtsanwalt und ehemaliger UN-Bediensteter, behauptet, dass die UN niemals ihren Teil der Abmachung hinsichtlich der Immunität erfüllt oder tatsächlich versucht haben, ein ständiges Gericht entsprechend Artikel VIII des Übereinkommens einzurichten. Auch die jüngst reformierte Struktur ist hinsichtlich des Umgangs mit Personalstreitigkeiten eingeschränkt.

»Dies kommt einem gigantischen diplomatischen Betrug gleich. Opfer sind all jene Hunderttausende, die einen legitimen Anspruch hätten, gegen die UN auszusagen, deren Klagen aber von keinem Gericht in der Welt gehört werden. Das System erlaubt keine Wiedergutmachung für betroffene Menschen, die keine UN-Bediensteten sind«, so Sirois. Als Beispiel verweist er auf die Menschen in Haiti, die aufgrund einer Infektion durch nepalesische UN-Friedenssoldatinnen und -soldaten an Cholera leiden, oder die Roma in Kosovo, deren Zelte die Vereinten Nationen, so Sirois, auf radioaktiv verseuchtem Boden errichteten. Als weiteres Beispiel nennt er Bulgarien, das ein Bataillon von Straffälligen als Friedenssicherungstruppe nach Kambodscha entsandt hatte. »Die kambodschanischen Familien erhielten keine Entschädigung für die Morde, Belästigungen und Raubüberfälle, die diese Straffälligen begingen«[5], erklärt Sirois.

Obwohl die offizielle Mythologie der Vereinten Nationen eine scharfe Trennlinie zwischen UN und Völkerbund zieht, enthält das UN-System weitaus mehr der ›organisatorischen DNA‹ des Völkerbunds, als allgemein anerkannt wird. Die Vereinten Nationen greifen weiterhin auf das Rechtssystem für Bedienstete des Völkerbunds zurück, worin das Personalrecht größtenteils festgeschrieben ist. »Sie erstellten dieses auf Grundlage der Kriegsgerichte Europas, insbesondere Frankreichs,« so Sirois, der darauf verweist, dass die Personalpraktiken der zwanziger Jahre heute längst überholt sind. Tatsächlich ist das System, das auch zur Verurteilung des Kapitäns Alfred Dreyfus im Jahr 1894 führte, in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts kaum noch geeignet.

Der Bereich Rechtsangelegenheiten (Office of Legal Affairs – OLA) hatte die UN-Bediensteten behandelt, als seien sie die einzigen Menschen weltweit, die sich nicht auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder andere Menschenrechtsinstrumente berufen können. »Ich hatte eine Kampagne ins Leben gerufen, die diesen Missstand beheben sollte, was, wie durch ein Wunder, im Jahr 2000 geschah«, erinnert sich Sirois. Er ergänzt, dass der Gemeinsame Beirat für Beschwerden (Joint Appeals Board) an keine Verfahrensregeln gebunden war: »Es wurden keine Zeuginnen und Zeugen angehört und keine Rücksicht auf die Rechtslage genommen. Der Beirat brauchte Jahre, um Entscheidungen zu treffen, die für den Generalsekretär ohnehin nicht verbindlich waren, und es gab keine erste Instanz.«

Der Fall Sirois, Lacoste und Goddard

Sirois eigener Fall ist ein klassisches Beispiel dafür, was UN-Bediensteten im Feld widerfahren kann. Angestellt am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR) in Tansania, lies der Kanzler des Gerichts wohlwollende Einträge in Sirois Akte durch Verleumdungen ersetzen. Er ordnete an, dass seine Telefonleitung gekappt wurde und verbot ihm, Telefongespräche nach außen zu tätigen. »Mein Fall zog sich über sieben Jahre hin und man hörte keine Zeugen an. Was mich rettete, war ein Stapel Dokumente, den ich gesammelt hatte und in denen deutliche Beweise für Fehlverhalten dokumentiert waren.« Sirois war nicht allein. Der ehemalige britische Militäroffizier Peter Goddard und die französische Journalistin Beatrice Lacoste waren ebenso Opfer der Schikanen des Kanzlers und wurden, wie Sirois, schließlich entlastet und entschädigt.

Sirois Fall unterstreicht die in der Verwaltung herrschende Solidarität. Noch bevor Sirois seinen Fall vorbrachte, wurde der Kanzler zum Rücktritt gezwungen und von der Presse angeprangert. Die Verwaltung tadelte ihn, war jedoch nicht in der Lage, institutionelles Fehlverhalten zuzugeben. Der Fall schaffte es in die New York Times und die öffentliche Berichterstattung über die massive, unbestreitbare Inkompetenz und die Korruption im ICTR hat dazu geführt, dass der Kanzler nicht – wie einst – Straflosigkeit genießen konnte.

Die Kontrolle durch die Medien, die politische Aufmerksamkeit sowie das Ende des Kalten Krieges waren Gründe, warum Führungspersonen nicht mehr automatisch auf die parteiische Unterstützung aus den verschiedenen Blöcken zählen konnten. In den neunziger Jahren versuchten Klägerinnen und Kläger immer häufiger, in den USA Gerichtsprozesse gegen die UN zu führen. Diese wurden von der übersteigerten, jedoch gleichermaßen berechtigten öffentlichen Wahrnehmung begleitet, dass UN-Bedienstete absolute Straffreiheit besäßen. Vorwürfe über sexuelle Belästigung bei den Vereinten Nationen wurden zum Beispiel derart beiseitegeschoben, dass die Intransparenz der Verfahren beinahe die gleiche Relevanz wie die eigentlichen Beschwerden entwickelte.

Die Kontrolle durch die Medien, die politische Aufmerksamkeit sowie das Ende des Kalten Krieges waren Gründe, warum Führungspersonen nicht mehr automatisch auf die parteiische Unterstützung aus den verschiedenen Blöcken zählen konnten.

1 Andrew Brown, Vatileaks: Secret Conspiracy, or a Butler Covering his Back?, The Guardian, 30.4.2013, www.theguardian.com/commentisfree/andrewbrown/2013/apr/30/vatileaks-conspiracy-butler-paolo-gabriele

2 Sebnem Arsujan, Man Who Shot Pope in 1981 Is Freed, The New York Times, 18.1.2010, www.nytimes.com/2010/01/19/world/europe/19pope.html?_r=0

3 Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006.

4 Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen, angenommen von der Generalversammlung am 13.2.1946.

5 Soweit nichts anders angegeben stammen die Zitate von André Sirois und George Irving aus Interviews, die der Autor im Mai 2016 geführt hat.

Es folgten verschiedene Finanzskandale und die Vereinten Nationen waren gezwungen zu handeln. Der Mangel an ordnungsgemäßen Verfahren machte sich bemerkbar. Die Amerikaner forderten im Jahr 1994 den damaligen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali auf, acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wegen Korruption fristlos zu entlassen. Dies ging in die Geschichte als die ›Skylink-Affäre‹ ein. Den Vereinten Nationen wurde irrtümlicherweise vorgeworfen, sie würden einen kanadischen Flugzeugauftragnehmer gegenüber einer amerikanischen Firma bevorzugen. Alle Beteiligten wurden letztlich für unschuldig befunden, wieder eingesetzt oder großzügig entschädigt, was der Führungsebene zugutekam[6].

Das OIOS glich dem Mikrokosmos anderer UN-Abteilungen, in dem die Führungsebene Autorität über das Personal ausübte und bürokratische Machtspiele spielte, ohne Konsequenzen fürchten zu müssen.

Amt für interne Aufsichtsdienste

Ein Ergebnis des medialen Druckes und des politischen Einflusses der Amerikaner war die Einrichtung des Amtes für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS), das beinahe als das ›FBI‹ des UN-Systems bezeichnet werden kann. Damit wurde allerdings nur eine weitere ›kosmetische Korrektur‹ vorgenommen. Das Amt veröffentlicht seine Untersuchungen, besitzt jedoch keine Umsetzungsbefugnis. Da der US-Kongress darauf drängte, straffällig gewordene UN-Bedienstete aus dem Dienst zu entlassen, zu inhaftieren und nicht durch unparteiische Gerichte zu entlasten, nahmen die Probleme für das Personal eher zu. Der Schwerpunkt des OIOS lag im Bereich der Ordnungsmäßigkeit der Finanzen und des Verfahrensrechts. Einer seiner Erfolge war, dass das Kanzleramt des ICTR überprüft wurde – in Bezug auf die drei geschädigten Personen Sirois, Godard und Lacoste wurde das OIOS jedoch nicht tätig. Deren Karrieren wurden zunichte gemacht. Durch die Veröffentlichung ihrer Hinweise hatten sie ihre Arbeit verloren. Es dauerte bis zu sieben Jahre, bevor sie entschädigt wurden und ihre Reputation wieder hergestellt war.

Eine unabhängige Überprüfung des OIOS im Jahr 2007[7] – das Amt war zu diesem Zeitpunkt von ursprünglich fünf auf 116 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewachsen – beklagte, »Der Fokus liegt beinahe zwanghaft auf dem Aspekt der Vertraulichkeit und dem Fehlen von Transparenz«, was bei den »Menschen außerhalb des OIOS den Eindruck erweckt, dass dieses wie ein Nachrichtendienst mit einer hierarchischen Struktur von oben nach unten geleitet wird, wodurch eine Kultur der Angst und Unsicherheit erzeugt und weitergetragen wird«[8]. Die Ermittlerinnen und Ermittler des OIOS erstellten Berichte und legten dabei wenig Wert auf die Regeln der juristischen Beweisführung. »Das OIOS war auch ein willkommener Nährboden für manche hochrangige Führungspersonen, die, aufgrund ihres Verständnisses von Macht- und Kontrollausübung, das Vertrauen und die Reputation der Abteilung mit der Zeit wesentlich zerstörten«[9], so der Überprüfungsbericht.

Die Vereinten Nationen weisen die Unvollkommenheit einer Regierungsbürokratie auf.

Das OIOS glich dem Mikrokosmos anderer UN-Abteilungen, in dem die Führungsebene Autorität über das Personal ausübte und bürokratische Machtspiele spielte, ohne Konsequenzen fürchten zu müssen. Die Vereinten Nationen weisen die Unvollkommenheit einer Regierungsbürokratie auf – doch müssen sie dem Druck von 193 Mitgliedstaaten standhalten und nicht nur von einer einzigen politischen Gruppe. Zudem erachten es die meisten Botschafterinnen und Botschafter nicht als falsch, innerhalb des UN-Systems nach einem Posten für sich selbst oder ihre Landsleute zu streben. Personalentscheidungen sind – ganz offenkundig und von Amts wegen – hinsichtlich Leitungspositionen hochgradig politisch. Dies trifft jedoch teils auch für Posten auf unteren Ebenen zu.

Obwohl viele UN-Bedienstete ihre Aufgaben – und darüber hinaus weitaus mehr – erfüllen, lag und liegt wahrscheinlich noch immer eine traurige Wahrheit in der Antwort des ehemaligen UN-Generalsekretärs Perez de Cuellars, als er gefragt wurde, wie viele Menschen in der Organisation arbeiten. Es wird berichtet, dass er mit den Worten »Etwa die Hälfte« reagierte. Er hätte ergänzen können, dass die andere Hälfte aus Personen besteht, die befördert werden wollen. Im 20. Jahrhundert lag die Strategie darin, Personal bei Bedarf auszugrenzen, bei einer Beförderung zu übergehen und ihnen das Leben durch schlechtes Management zu erschweren – doch es war schwierig, Personen zu kündigen. Auf der anderen Seite war es ein langer, mühsamer und unberechenbarer Prozess für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, beim Ausbleiben einer Beförderung entsprechend entschädigt zu werden.

Reform des Rechtssystems

Kofi Annan, der erste UN-Generalsekretär, der aus den Reihen des UN-Personals ernannt wurde, legte ein besonderes Augenmerk auf die Rechtsbelange der UN-Bediensteten. Im Jahr 2002 ernannte er mit der Jamaikanerin Patricia Durant die erste Ombudsperson. Heute hat das Büro Vertreterinnen und Vertreter an sieben Standorten weltweit. Auch wenn dies zur Lösung einiger Probleme beigetragen hat, so war die Ombudsperson als Beigeordnete Generalsekretärin lediglich befugt, Einigungen auszuhandeln. Innerhalb des UN-Systems sah die hochrangige Führungsebene keinen Anlass dafür, einer Person, die ihnen rangmäßig unterstellt ist, Gehör zu schenken. Verschiedene beteiligte Personen verwiesen auf die Ironie: Die Vereinten Nationen, Mediator und Friedensstifter der Welt, sind nicht gut darin, Streitigkeiten mit dem eigenen Personal zu

schlichten und eine Einigung zu erzielen. Sirois empfahl seinen Klientinnen und Klienten, »sie sollten sich ein Kissen kaufen, in das sie weinen können«, anstatt Zeit damit zu verschwenden, die Ombudsperson aufzusuchen.

Im Zuge der Reformen eröffneten die Vereinten Nationen im Jahr 2005 – nach dem mutmaßlichen Öl-für-Lebensmittel-Skandal[10] – ein Ethikbüro[11], um das Personal zu beraten, wie es sich angemessen zu verhalten habe und um finanzielle Angaben von Führungspersonen zu überwachen und einzufordern. Das Büro wurde außerdem damit beauftragt, Whistleblower zu schützen. Im Jahr 2006 setzte Annan die ›Gruppe für die Neugestaltung des Systems der internen Rechtspflege der Vereinten Nationen‹ (Redesign Panel on the United Nations System of Administrative Justice) ein, um das Rechtssystem zu überprüfen. Dies führte wiederum im Jahr 2007 zu einer neuen Struktur: Die Vereinten Nationen reformierten ihr internes Rechtssystem, Gerichte wurden geschaffen und mit externen Richterinnen und Richtern ausgestattet.[12]

Die Generalversammlung richtete zusätzlich das Rechtsberatungsbüro für Bedienstete (Office of Staff Legal Assistance – OSLA) ein, das mit Rechtsreferenten und -referentinnen ausgestattet wurde, die sowohl am UN-Amtssitz in New York als auch in Addis Abeba, Beirut, Genf und Nairobi in Vollzeit tätig sind. Daneben besteht ein Verzeichnis mit Namen von ehrenamtlichen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten. Sie alle sind bei jener Organisation angestellt, gegen die sie schließlich Klagen erheben und wissen, dass diese intolerant gegenüber all jenen ist, die das Boot zum Schaukeln bringen. Aus diesem Grund suchen viele UN-Bedienstete externe Beratung auf eigene Kosten auf oder vertreten sich vor Gericht selbst.

Der Whistleblower James Wasserstrom

Die Wirksamkeit des Systems wurde mit dem Fall von James Wasserstrom infrage gestellt. Seine Korruptionsvorwürfe gegen die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) führten dazu, dass er selbst Opfer wurde und Ermittlungen ausgesetzt war. Es verwundert nicht, dass das Ethikbüro den Fall übernahm und das OIOS keine Beweise für Vergeltungsmaßnahmen feststellte. Wasserstrom konsultierte schließlich das neu eingerichtete Gericht der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten (UN Dispute Tribunal) und erhielt im Jahr 2012 65 000 Dollar Entschädigung. Das Gericht befand, dass eindeutige Beweise für Vergeltungsmaßnahmen vorlagen.[13]

Im Zuge dieses Vorfalls stellte die nichtstaatliche Organisation ›Government Accountability Program‹ fest, dass das Ethikbüro in acht von 300 Beschwerden befunden hatte, dass Vergeltungsmaßnahmen vorlägen. Doch nur in einem einzigen Fall hatte es Rechtsschutz empfohlen. Wasserstrom berichtete der Presse: »Damit wird ein wirklich entsetzliches Signal an Whistleblower innerhalb des UN-Systems ausgesendet. Hier wurde eine Entscheidung getroffen, die keinerlei Konsequenzen für die Vereinten Nationen hat. Der Betrag ist so gering; es handelt sich lediglich um ein Dutzend Flugtickets. Rachesuchende haben keine Konsequenzen zu fürchten und Whistleblower setzen sich enormen Risiken aus. Wo liegt da der Anreiz, vorzutreten und mit Korruption oder anderen Missständen aufzuräumen?«[14]

Das Urteil im Fall Wasserstrom bestätigte gewissermaßen das neue System, das von den Vereinten Nationen selbst als »unabhängig, professionell, zielführend, transparent und dezentral«[15] bezeichnet wird. Die Richter, die am Gericht der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten tätig sind, sind unabhängig, obwohl sie von der Organisation eingestellt und bezahlt werden. Die Entscheidungen sind bindend. An den Amtssitzen der Vereinten Nationen in Genf, Nairobi und New York arbeiten jeweils eine Richterin beziehungsweise ein Richter sowie weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um die anhängigen Fällen zu bearbeiten. Am Berufungsgericht (UN Appeals Tribunal) in New York sind fünf Richterinnen und Richter tätig und es werden die Berufungsklagen von jeder Seite angehört – anders als bei den Entscheidungen des Gerichts für dienstrechtliche Streitigkeiten.

Die Vereinten Nationen reformierten ihr internes Rechtssystem, Gerichte wurden geschaffen und mit externen Richterinnen und Richtern ausgestattet.

6 Siehe dazu Ian Williams, The UN, the CIA, and Evergreen Air, in: Covert Action Quarterly #47, 15th Anniversary Issue, Januar 1994, S. 50–52.

7 Erling Grimstad, Final Report, Review of the OIOS Investigations Division, Office of Internal Oversight Services, 25.6.2007, www.hrw.org/legacy/pub/2008/un/External.ReviewOIOS.pdf

8 Ebd., S. 103.

9 Ebd., S. 7.

10 Vgl. Ian Williams, ›Öl für Lebensmittel‹ Das Programm, der ›Skandal‹ und die Geschichte dahinter, Vereinte Nationen (VN), 1/2007, S. 10–15.

11 UN Doc. A/60/568 v. 28.11.2005.

12 www.un.org/en/oaj/unjs/; Wolfgang Münch, »Unzeitgemäß, fehlerhaft und ineffektiv«. Ein neuer Bericht zur Reform des Systems der internen Rechtspflege deckt altbekannte Mängel auf, VN, 1/2007, S. 20–23.

13 Michelle Nichols, Tribunal orders United Nations to pay $65,000 to Whistleblower, Reuters, 24.9.2012, www.reuters.com/article/us-un-kosovo-whistleblower-idUSBRE92J1EY20130320

14 Ebd.

15 www.un.org/en/oaj/unjs/

Hochrangige Führungsebene gegen Gerichte

Obwohl Einigkeit darüber herrscht, dass sich das System gegenüber dem ursprünglichen deutlich verbessert hat, treten noch immer Probleme auf, von denen einige im Bericht der Unabhängigen Interimsgruppe zur Überprüfung des Systems der internen Rechtspflege der Vereinten Nationen (Interim Independent Assessment Panel on the United Nations System of Administration of Justice) vom 2. November 2015 genannt werden.[16] Es liegt nicht in der Kultur der Vereinten Nationen, dass die hochrangige Führungsebene von Richterinnen und Richtern niedrigeren Ranges gemaßregelt wird. So sehr sich das System auch bemüht: Hochrangiges Führungspersonal wird bei Fehlverhalten von der Organisation vor direkten Konsequenzen bewahrt. Die UN verweigern zudem wiederholt, bestimmte Dokumente, die Hinweise über das Fehlverhalten liefern können oder gar eine Rechenschaftsablegung zur Folge haben könnten, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Gewinnt der Beschwerdeführer oder die Beschwerdeführerin ihren Fall, wird die Entschädigung von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern weltweit entrichtet. Die Verantwortung liegt nicht bei den UN-Bediensteten. Diese genießen den politischen Rückhalt ihrer Regierungen sowie Kolleginnen und Kollegen, wodurch erschwert wird, ihnen zu kündigen.

Es liegt nicht in der Kultur der Vereinten Nationen, dass die hochrangige Führungsebene von Richterinnen und Richtern niedrigeren Ranges gemaßregelt wird.

Die Kosten für die UN sind hoch – ein Beschwerdeführer erhielt beispielsweise im Jahr 2010 eine Entschädigung in Höhe von 700 000 US-Dollar, da der Anwalt der Vereinten Nationen die Anordnung des Gerichts missachtete. Es sollte offengelegt werden, wie eine umstrittene Beförderungsentscheidung des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon zustande kam. Obwohl keine hochrangigen Personen entlassen wurden, ist der Fall durchaus nennenswert. Nachdem der australische Richter Michael F. Adams, ein langjähriger und geachteter Kritiker der Straflosigkeit, die Entschädigungszahlung in Höhe von 700 000 US-Dollar anordnete, wurde ihm die Wiederwahl für eine zweite Amtszeit verweigert.[17] Zuletzt wurde erst im März 2016 die höchste Entschädigungszahlung aller Zeiten angeordnet. 23 UN-Bedienstete erhielten eine Zahlung in Höhe eines vollen Dreijahresgehalts.

Das Rechtssystem stößt an seine Grenzen, wenn es mit der Verkettung von politischen Fragen und Personalfragen konfrontiert wird.

George Irving, ehemaliger Präsident der Personalgewerkschaft, war 13 Jahre im Bereich Rechtsangelegenheiten der Vereinten Nationen tätig. Heute ist er praktizierender Anwalt, dessen Kanzlei UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter in Gerichtsverfahren vertritt; und zwar mit besonderer Leidenschaft, da er die andere Seite des Systems kennengelernt hat. Er bestätigt, »dass das neue System eine Verbesserung gegenüber dem alten darstellt und viel Potenzial zur Weiterentwicklung in sich birgt. Doch es gibt noch viele Herausforderungen. Die Richter sind neu, sie kommen nicht aus dem UN-System und es braucht Zeit, bis sie sich in das System eingearbeitet haben.« Irving ist der Ansicht, dass »eine Bewegung der Personalgewerkschaften die Reformen vorangetrieben hat und die Generalversammlung unter Zugzwang stand. Grundsätzlich waren die UN-Mitgliedstaaten bestrebt, das System zu professionalisieren. Es sollten erfahrene Richterinnen und Richter mit Kenntnissen aus der internationalen Praxis und keine mit Kolleginnen und Kollegen besetzte Jury eingesetzt werden.«

»Das System wurde zudem verkompliziert, so dass es dem Personal schwer fällt, es selbst zu steuern und viele ihre eigenen Interessen verfolgen. Es wurden so viele Fälle vorgebracht, dass man sich fragt, ob den UN-Bediensteten geraten wurde, ihre eigenen Prozesse anzustreben. Angesichts des kleinen Prozentsatzes der gewonnenen Fälle erfahren die Klagenden keine Gerechtigkeit. Sie erhalten vielleicht eine Entschädigungszahlung und ein paar freundliche Worte, doch niemand wird für schlechte Entscheidungen zur Rechenschaft gezogen. Wenn der Generalsekretär nicht bereit ist, Rechenschaft für verlorene Fälle einzufordern, wird dies kein anderer tun. Das Rechtssystem stößt demnach an seine Grenzen, wenn es mit der Verkettung von politischen Fragen und Personalfragen konfrontiert wird. Hochrangiges Führungspersonal möchte nicht zur Rechenschaft gezogen werden,« so Irving.

Personaleinstellung im Wandel?

Obwohl es rechtlich gesehen richtig wäre, den Generalsekretär zur Verantwortung zu ziehen, sollte man nachsichtig sein. Seine höchsten Beamtinnen und Beamten werden von den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats nominiert. Auch andere einflussreiche Staaten fordern ihre Mitsprache bei Neuernennungen ein. Alle Bemühungen, das System der Personaleinstellung zu professionalisieren, treffen ständig auf die Gegenwehr der Regierungen. Es ist nicht nur schwer, Kündigungen auszusprechen, auch die Gewinnung von Personal erweist sich als schwierig. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen UN-Generalsekretäre versuchten, ihr gewünschtes Personal einzustellen und letztendlich an den Anwälten der UN-Bediensteten gescheitert sind.

Irving erläutert: »Das Personal, das im Feld im Einsatz ist, hat kaum Möglichkeiten, sich über die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten zu beschweren. Die UN-Bediensteten haben kaum Zugang zu Beratungsstellen oder Personalvertretungen.« Er erklärt weiter, dass die Übertragung von Autorität in den Einsatzorten als problematisch erachtet wird – doch es liegt in der Natur einer internationalen Organisation, mit komplexen Problemen konfrontiert zu werden. Für das Personal verstärkt sich das Rechts-

problem dadurch, dass das Konzept einer professionellen internationalen öffentlichen Behörde mit dauerhaften Anstellungen aufgegeben wird. Kurzzeitverträge sind heute die Norm, das rekrutierte Personal sieht sich entwurzelt und zieht an entfernte Orte mit der ständigen Befürchtung, dass ihre Verträge aufgrund negativer Berichte ihrer Vorgesetzten auslaufen.[18]

Doch auch Kurzzeitverträge fallen unter das System und jede Person, die den Diensteid spricht und ein Amt übernimmt, fällt unter die Personalgesetze mit all ihren Versorgungsansprüchen. Demnach soll jede Person gleichberechtigt behandelt werden, doch sind kurzfristig beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Missionen offensichtlich besonders angreifbar. Aus diesem Grund ist das Rechtssystem so wichtig – genauso wichtig wie eine entsprechende Führungskultur. Trotz der Bemühungen, das Management zu professionalisieren, werden viel zu viele UN-Posten an Botschafterinnen und Botschafter sowie Ministerinnen und Minister vergeben – viele von ihnen stammen aus Staaten, deren Kultur sowohl in Personal- als auch in Rechtsangelegenheiten zu wünschen übrig lässt. Letztlich ist das Rechtssystem trotz seiner Schwächen unerlässlich, um die großen Schwächen des Personalsystems der Vereinten Nationen, das mehr denn je einer Reform bedarf, zu beseitigen. In dem Bericht der Unabhängigen Interimsgruppe aus dem Jahr 2015 wurde betont, dass ein kompetentes Management beinahe genauso bedeutend ist wie eine Reform des Rechtssystems.

16 Bea Edwards, Catch 22: The Sophistry of the UN Justice System for Whistleblowers, 11.12.2015, Government Accountability Project, www.whistleblower.org/blog/125311-catch-22-sophistry-un-justice-system-whistleblowers

17 Neil MacFarquhar, Review Panel Judges See a Culture of U.N. Secrecy, The New York Times, 16.6.2010, www.nytimes.com/2010/06/17/world/17nations.html?pagewanted=all&_r=0

18 Anonymous, A Job at UN HQ? Goodbye Principles and Philanthropy, Hello Power and Privilege!, The Guardian, 4.6.2016, www.theguardian.com/global-development/2016/jun/04/working-for-the-united-nations-power-privilege-principles-philanthropy

Drei Fragen an **Ralf Südhoff**

Welche Bilanz ziehen Sie zum Jahrestag des Erdbebens in Nepal am 25. April 2015 und welche Erkenntnisse ergaben sich daraus für die Arbeit des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (UN World Food Programme – WFP) nach dem Beben in Ecuador?

Alle Helferinnen und Helfer von nichtstaatlichen Organisationen, der nepalesischen Regierung und den UN haben im schwer zugänglichen Terrain Nepals außergewöhnliche Arbeit geleistet. WFP hat bereits kurz nach dem Beben über das Nothilfezentrum, das einen Monat zuvor in Kathmandu eröffnet worden war, die Hilfe für zwei Millionen Menschen in die Wege geleitet und die Logistik bereitgestellt. Auch unsere Wiederaufbauprogramme begannen rasch: die Menschen bauen Lager, Straßen und Häuser wieder auf – und das vor allem sicherer. Dafür erhalten sie Bargeld von WFP. Unsere Analysen ergaben, dass diejenigen, die am meisten verloren haben, sich bisher am wenigsten von den Folgen des Bebens erholen konnten. Nepal hat gezeigt, dass alle Akteure auf den Ernstfall vorbereitet sein müssen. Das gilt auch für Ecuador: WFP konnte die Regierung binnen 72 Stunden mit Notrationen unterstützen, weil wir für eine Katastrophe in der Region bereits Vorbereitungen getroffen hatten. Über das logistische Netzwerk der UN konnten wir schnell Hilfsgüter von anderen Hilfsorganisationen in das Erdbebengebiet bringen.

Die humanitäre Situation in Syrien verschlechtert sich zunehmend und die Friedensbemühungen erfahren immer wieder Rückschläge. Wie kooperieren Sie mit den ›richtigen‹ Partnerorganisationen vor Ort?

Um helfen zu können, sind wir in ständigem Kontakt mit allen Akteuren in der Region und verhandeln an jedem Checkpoint über den Zugang zu Syrerinnen und Syrern in Not. Eine Ausnahme sind die vom Islamischen Staat (IS) besetzten Gebiete. Hier können sich die UN auf keinerlei Kompromisse im Bezug auf Transparenz, Überwachung und Neutralität der Hilfe einlassen. Seit Anfang des Jahres konnte WFP über Hilfskonvois wieder Nahrung in 17 belagerte und schwer erreichbare Gebiete Syriens bringen. Dort haben die Menschen teilweise seit Monaten oder sogar Jahren keine Hilfe von außen erhalten. Auch dabei arbeiten wir eng mit lokalen Organisationen wie dem Syrischen Roten Halbmond zusammen, der die Notrationen verteilt. Diese Partnerorganisationen werden genau überprüft und sind unabdingbar, damit jeden Monat rund vier Millionen Syrerinnen und Syrer lebenswichtige Nahrung von WFP erhalten können.

Der Weltgipfel für humanitäre Hilfe stand im Zeichen der gestiegenen Herausforderungen an die humanitäre Hilfe. Wie können diese in Zeiten vielfältiger Krisen gemeistert werden?

Neben der weiter zu verbessernden Koordination der Hilfe sind zwei Punkte besonders wichtig: Zum einen müssen wir eine ausreichende Finanzierung der humanitären Hilfe sicherstellen, insbesondere da sich der Bedarf binnen weniger Jahre verzehnfacht hat. Hier geht bislang vor allem Deutschland mit gutem Beispiel voran. Damit verbunden sind weitere Fortschritte bei der Verknüpfung von humanitärer Hilfe mit Wideraufbau und Entwicklung. Der Schlüssel könnte sein, noch stärker auf Hilfsprogramme zu setzen, die eine bessere Vorsorge und Resilienz gegen zukünftige Katastrophen mit der Nothilfe verbinden. Nicht zuletzt, weil wir jeden Euro Hilfe nur einmal ausgeben können.

Ralf Südhoff, geb. 1968, ist Leiter des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (WFP) in Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der deutschsprachigen Schweiz.