DOI: 10.35998/VN-2023-0022

Internationale Bedienstete oder politische Aktivisten?

In einem Klima drängender globaler Probleme und sozialer Bewegungen sind internationale Beamtinnen und Beamte in ihrem außerdienstlichen politischen Engagement eingeschränkt. Die Verhaltensnormen für den internationalen öffentlichen Dienst müssen ein Gleichgewicht zwischen Unparteilichkeit und den auf Werten basierenden Äußerungen der UN-Bediensteten herstellen.

Foto: privat

Karin Esposito
ist Präsidentin des Personalrats des Büros der Vereinten Nationen in Wien (UNOV)/des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC).

espositok@un.org

Die grundlegenden Verpflichtungen internationaler Beamtinnen und Beamter sind in den Verhaltensnormen enthalten, die von der Internationalen Kommission für den öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC) entwickelt wurden. Die Normen beinhalten die vom UN-System gemeinsam vertretenen Werte, die die internationalen Beamtinnen und Beamten durch die Schaffung eines »ethischen und philosophischen Fundaments« unterweisen und inspirieren sollen.[1]

Im Jahr 2023 werden diese Normen von einer Arbeitsgruppe, der Vertreter der ICSC, der Organisationen der Vereinten Nationen und der Personalverbände angehören, überprüft und aktualisiert. Die letzte Fassung aus dem Jahr 2013 erhebt besondere Ansprüche an jene, die dem Ruf des internationalen öffentlichen Dienstes folgen. Diese beruhen auf den Idealen des Friedens, der Achtung der Grundrechte, des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und der internationalen Zusammenarbeit.[2] Spezifische Normen regeln das Verhalten außerhalb offizieller Funktionen und Zuständigkeiten, unter anderem, wenn es um öffentliche Äußerungen und politisches Engagement geht.[3]

Grundsätze und Normen, die den Einschränkungen zugrunde liegen

Die UN versuchen, sich angesichts der »extremen, katastrophalen und existenziellen Risiken, mit denen wir konfrontiert sind«,[4] anzupassen und zu erneuern. Dabei ergeben sich immer wieder Fragen zur Umsetzung der Verhaltensnormen, des Rahmens und der Grundsätze. Die Verhaltensnormen für den internationalen öffentlichen Dienst müssen an neue Herausforderungen für die internationale Ordnung sowie an drängende globale Probleme und Krisen angepasst werden.

Die Verhaltensnormen wurden in erster Linie als Mittel zur Verhinderung potenzieller Schäden durch das Engagement von Bediensteten betrachtet, anstatt die potenziellen positiven Auswirkungen der Förderung genehmigter außerdienstlicher Tätigkeiten einzubeziehen. Wie der ICSC-Vorsitzende erläuterte, »haben die sozialen Bewegungen in den Bereichen Rassismus und Diskriminierung, Frauenrechte und sexuelle Belästigung sowie bei politischen und wirtschaftlichen Themen zu einer eingehenden Prüfung der genauen Rolle des internationalen öffentlichen Dienstes geführt.«[5] Internationale Beamtinnen und Beamte könnten durch

1 UN Doc. A/77/30 v. 12.8.2022.
2 United Nations, ICSC, Standards of Conduct for the International Civil Service, New York 2013, S. 3.
3 Dieser Beitrag enthält Ideen aus den Diskussionen, die auf der 28. Tagung des Personalrats des Büros der Vereinten Nationen in Wien (UNOV)/des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) geführt wurden. Der Beitrag wurde von der Sitzung 2023–2024 des Personalrats am 14.7.2023 genehmigt.
4 UN, United Nations Secretary-General's Report ›Our Common Agenda‹, New York 2021, S. 64, www.un.org/en/content/common-agenda-report/
5 Larbi Djacta, What the ICSC Standards of Conduct Mean for You, How These Standards Aim to Protect the Organizations and Their Staff, UN Today, 1.5.2023.

ihr Handeln und Reden auch im privaten Bereich einen positiven Einfluss darauf haben, wie Gesellschaften auf die »immer komplexeren und miteinander verknüpften Herausforderungen unserer Zeit« reagieren.[6]

Die Einschränkungen für internationale Beamtinnen und Beamte, die sich speziell auf ihre außerdienstlichen politischen Aktivitäten beziehen, ergeben sich aus Artikel 100, Absatz 1 der UN-Charta. Darin heißt es: »Der Generalsekretär und die sonstigen Bediensteten dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten von einer Regierung oder von einer Autorität außerhalb der Organisation Weisungen weder erbitten noch entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die ihrer Stellung als internationale, nur der Organisation verantwortliche Bedienstete abträglich sein könnte.« Es kann vorkommen, dass Bedienstete eine außerdienstliche Tätigkeit ausüben möchten, die definitionsgemäß nicht zu ihren dienstlichen Pflichten oder Aufgaben gehört und die im Voraus gemäß den einschlägigen Verwaltungsanweisungen genehmigt werden muss.[7] Beispiele für Nebentätigkeiten sind die Arbeit als selbstständige Auftragnehmer für einen anderen Arbeitgeber, die Ausübung eines Hobbys, wenn es kommerzieller Natur ist oder Einnahmen generiert, die Teilnahme an Medienproduktionen oder die Mitarbeit in Vorständen, Foren, Ausschüssen, Expertengruppen oder ähnlichen Gremien.

Die Entscheidung darüber, ob eine außerdienstliche Tätigkeit mit den Verhaltensnormen in Einklang steht, liegt im Ermessen der Leiterinnen und Leiter der UN-Organisationen und wird nicht unbedingt in allen Einrichtungen einheitlich gehandhabt. Durch die Anwendung von Artikel 100, Absatz 1 der UN-Charta werden die Aktivitäten der Bediensteten außerhalb ihrer offiziellen Aufgaben eingeschränkt. Internationale Beamte sollten in ihrem Handeln unabhängig, neutral, unparteiisch und professionell sein.[8] Sie sollten »von den Nationalstaaten abgekoppelt sein, da sie Angestellte im Dienste der zwischenstaatlichen Organisation sind, für die sie arbeiten.«[9] Die spezifischen Vorschriften und Regeln für das Verhalten internationaler Bediensteter und ihr mögliches außerdienstliches politisches Engagement wurden entwickelt, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Vereinten Nationen zu gewährleisten.[10]

Die Gestaltung von Verhaltensnormen

In Zeiten öffentlicher Proteste und Demonstrationen und notwendiger sozialer Debatten kann es zu einer Wertediskrepanz zwischen den offiziellen Aufgaben der Bediensteten und der Anwendung der formalen Ethikregeln auf ihre außerdienstlichen Tätigkeiten kommen. Unter anderem gilt dies dann, wenn sie sich an gesellschaftlichen Bewegungen, die auf Veränderungen abzielen, beteiligen wollen. Bedienstete, die sich für die Menschenrechte und den sozialen Fortschritt – auch in ihren offiziellen Funktionen – einsetzen, empfinden bei ihrer Einstellung bei den Vereinten Nationen möglicherweise Frustration über die Anwendung und Durchsetzung von Normen, die ihre bürgerlichen und politischen Freiheiten einschränken. In einigen Fällen kann eine internationale Führungskraft diese Trennung als künstliche Trennung zwischen ihren Fähigkeiten, einen gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen, und ihren primären funktionalen Aufgaben bei den UN durch die festgelegten Verhaltensnormen empfinden. Die Einhaltung der Verhaltensnormen kann für Personen, die ursprünglich gerade wegen ihrer Fähigkeiten zur Interessenvertretung, ihrer früheren bürgerschaftlichen Aktivitäten und ihres Engagements für den sozialen und politischen Fortschritt bei den Vereinten Nationen eingestellt wurden, eine besondere Herausforderung sein.

Die Vorschriften für das Verhalten internationaler Bediensteter wurden entwickelt, um die Unparteilichkeit der UN zu gewährleisten.

Im Hinblick auf die Verwirklichung der allgemeinen Ziele der UN-Charta zur Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit kann es kontraproduktiv sein, Verhaltensnormen auszuarbeiten, die sich am Ziel eines völlig unparteiischen internationalen öffentlichen Dienstes orientieren, ohne die genauen Beschränkungen für politische Aktivitäten außerhalb des öffentlichen Dienstes festzulegen. Die derzeitigen Normen verlangen von internationalen Beamtinnen und Beamten, dass sie

6 UN, UN 2.0 Quintet of Change, Version 1.0, September 2021, www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/09/un_2.0_-_quintet_of_change.pdf
7 Für das UN-Sekretariat siehe UN Doc. ST/AI/2000/13 v. 25.10.2000.
8 Jean-Marc Coicaud, What is the Future for the International Civil Service? On Global Public Administration, Global Policy, 8. Jg., 4/2017, S. 574.
9 Bob Reinalda, International Secretariats: Two Centuries of International Civil Servants and Secretariats, Routledge 2020, S. 9.
10 UN, UN Ethics Office, Putting Ethics to Work: A Guide for UN Staff, Oktober 2017.

»jederzeit eine umfassende internationale Perspektive und ein Verständnis für die internationale Gemeinschaft als Ganzes bewahren«. Das Verhalten internationaler Bediensteter soll darüber hinaus »gute Beziehungen zu den einzelnen Mitgliedstaaten [fördern] und zu deren Vertrauen in das Sekretariat der Organisation [beitragen] [...]«.[11] Außerdienstliche politische Tätigkeiten der Bediensteten sind daher insofern eingeschränkt, als die Vereinten Nationen »ihre Legitimität aus der Steuerung und Zustimmung der Mitgliedstaaten ableiten«.[12] Außerdienstliche politische Tätigkeiten können jedoch auf eben diese Mitgliedstaaten ausgerichtet sein und müssten anhand genauer Normen überwacht und kontrolliert werden.

Pauschale Beschränkungen der außerdienstlichen Tätigkeiten könnten dazu beitragen, dass glaubwürdige Stellungnahmen seltener werden.

Die in Regel 1.2(f) des ICSC-Verhaltenskodexes formulierte Verpflichtung der Bediensteten, dass ihre Ansichten und Überzeugungen ihre offiziellen Pflichten oder die Interessen der Vereinten Nationen nicht beeinträchtigen sollte, soll konzeptionell mit der Professionalität der Bediensteten verknüpft werden, auch vor dem Hintergrund dessen, was der ehemalige stellvertretende Generalsekretär Franz Baumann als »die scheinbare Unnahbarkeit internationaler Institutionen«[13] bezeichnet hat. Die wahrgenommene Unnahbarkeit einer Institution kann zumindest teilweise auf die professionelle Distanz ihrer Beschäftigten zum öffentlichen Raum und zu sozialen Bewegungen zurückzuführen sein. Die Werte und das Verständnis von Professionalität einzelner Beamtinnen und Beamter können dazu führen, dass sie sich in der Öffentlichkeit nur ungern oder gar nicht zu Themen von politischem Belang äußern, insbesondere wenn diese sich mit Angelegenheiten überschneiden, die für die Vereinten Nationen relevant sind. Je mehr jedoch ein Thema mit der Tätigkeit der UN und ihren Visionen zusammenhängt, wie zum Beispiel der Schutz der Menschenrechte, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Ethikrichtlinien den Bediensteten vorschreiben, sich nicht öffentlich zu äußern.

Defizite

Diese Diskrepanz zwischen den möglichen Auswirkungen eines Themas auf die Erfüllung des UN-Mandats und der Bedeutung, die es für die Bediensteten auf individueller Ebene hat, könnte im Kontext dessen analysiert werden, was der UN-Generalsekretär als die »Infodemie, von der die Welt derzeit heimgesucht wird,«[14] bezeichnet hat. Pauschale Beschränkungen der außerdienstlichen, privaten Tätigkeiten internationaler Beamtinnen und Beamter, darunter auch politische Äußerungen im öffentlichen Raum, könnten dazu beitragen, dass glaubwürdige Stellungnahmen, die die internationalen Menschenrechtsgrundsätze unterstützen und den »Konsens über Fakten, Wissenschaft und Wissen«[15] fördern, immer seltener werden. Diese Einschränkung kann besonders dann deutlich werden, wenn Bedienstete, die offiziell für die Interessenvertretung über die offiziellen Kanäle der Vereinten Nationen zuständig sind, diese Botschaften nicht über ihre eigenen Kanäle, wie etwa über die sozialen Medien, kommunizieren dürfen. Einer der wichtigsten Bereiche der Verhaltensnormen, der einer weiteren Aktualisierung bedarf, ist die Nutzung sozialer Medien durch Bedienstete. Ohne klare Erklärungen und Begründungen für die Beschränkung politischer Äußerungen in sozialen Medien werden die Bediensteten die Standards nicht verinnerlichen und sich nicht konsequent an sie halten.

Die Einschränkung der politischen Aktivitäten internationaler Beamtinnen und Beamter auf nationaler oder lokaler Ebene kann einerseits ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sicherstellen und andererseits die höchsten Integritätsstandards für die Vereinten Nationen gewährleisten. Werden außerdienstliche politische Tätigkeiten ohne angemessene Beschränkung zugelassen, könnte dies zu einem Mangel an Vertrauen in die Arbeit der Organisation und ihres Personals führen und in der Folge zu innerer Kündigung, hoher Personalfluktuation oder dem Entzug der Unterstützung oder Finanzierung durch Geberländer.

Die derzeitigen Verhaltensnormen unterscheiden nicht zwischen Bediensteten im allgemeinen Dienst, Fachleuten oder Führungskräften und den entsprechenden Beschränkungen für deren außerdienstliche politische Tätigkeiten. So unterliegen beispielsweise Führungskräfte mit Diplomatenstatus nicht

11 UN, ICSC, Standards of Conduct, a.a.O. (Anm. 2), S. 4.

12 Kemal Derviş, The Case for International Civil Servants, Brookings, 1.11.2019, www.brookings.edu/articles/the-case-for-international-civil-servants/

13 Franz Baumann, United Nations Management – An Oxymoron?, Global Governance, 22. Jg., 4/2016, p. 461–472, hier: S. 469.

14 UN, »Our Common Agenda«, a.a.O. (Anm. 4).

15 Ebd.

automatisch höheren oder strengeren Normen. Die Verhaltensnormen berücksichtigen keine größeren oder geringeren Risiken für die Organisation, einschließlich der Möglichkeit, dass es für Personen mit Führungsverantwortung oder öffentlichkeitswirksamen Positionen bei den Vereinten Nationen unterschiedliche Beschränkungen für außerdienstliche Tätigkeiten geben sollte. Insbesondere für Bedienstete des allgemeinen Dienstes und andere vor Ort eingestellte Personengruppen, die in enger Anlehnung an die örtlichen Marktbedingungen beschäftigt und besoldet werden (Flemming-Prinzip), könnte infrage gestellt werden, inwieweit sie in ihrer Redefreiheit denselben Restriktionen unterworfen werden sollten. Ungeachtet dessen werden diese Restriktionen von den UN in der Phase, in der sie Stellen ausschreiben oder potenzieller Arbeitgeber für örtliche Bedienstete sind, nicht klar kommuniziert.

Ein Element der UN-Organisationskultur ist, dass internationale Beamtinnen und Beamte oft ihre Heimatländer verlassen und auf einige der üblichen Rechte und Vorteile der Staatsbürgerschaft verzichten, wie etwa auf das Stimmrecht bei Wahlen im Heimatland oder die Teilnahme an lokalen Aktivitäten. Viele Beschäftigte haben sich für die Arbeit bei den Vereinten Nationen entschieden, um sich für Demokratie und Menschenrechte einzusetzen. Die Verwirklichung ihrer eigenen Menschenrechte kann ironischerweise dadurch beeinträchtigt werden, wie die Verhaltensnormen formuliert und durchgesetzt werden. Die Verwirklichung des in Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) verankerten Rechts, sich unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreterinnen und Vertreter an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten zu beteiligen, wird durch die Beschäftigung als internationale Beamtin oder Beamter eingeschränkt. Wenn neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt werden, müssen sie einen ›Amtseid‹ auf die ihnen anvertrauten Aufgaben ablegen. Neue Bedienstete werden jedoch nicht unbedingt darüber aufgeklärt, wie sich ihr Dienst bei den UN auf die weitere Verwirklichung ihrer bisherigen bürgerlichen und politischen Freiheiten auswirkt.

Ethikrichtlinien schränken im Allgemeinen die nichtoffizielle, außerdienstliche Meinungsäußerung und Beteiligung internationaler Beamtinnen und Beamter ein, selbst wenn es um lokale politische Angelegenheiten geht, wie beispielsweise die Unterzeichnung von Petitionen zu kommunalen Themen. Diese Einschränkung lokaler außerdienstlicher politischer Tätigkeiten der Bediensteten kann ihre Verbindungen zu den Herkunftsländern und -gemeinschaften stark belasten. Die Bedeutung des Begriffs ›lokal‹ sollte im Hinblick auf die Art der erlaubten politischen Aktivitäten gründlicher überdacht werden. Viele internationale Bedienstete möchten sich beispielsweise in ihren Gemeinschaften vor Ort beziehungsweise in ihrem Heimatland stärker engagieren, indem sie Angelegenheiten von lokalem Interesse wie Bildung, Steuern oder öffentliche Gesundheit unterstützen. Wenn sich daraus kein Schaden für die UN ergibt, kann die Verpflichtung, außerdienstliche politische Aktivitäten offenzulegen, auf eine Verletzung des Rechts auf Privatsphäre und Vereinigungsfreiheit des Bediensteten hinauslaufen.

Für diejenigen internationalen Bediensteten, die sich außerhalb ihres Herkunftslands aufhalten, könnten weitere Einschränkungen in Bezug auf politische Demonstrationen und Meinungsäußerungen gelten, vor allem wenn sich diese außerdienstlichen, privaten Äußerungen gegen ihr Gastland richten. Ein erheblicher Teil des internationalen öffentlichen Dienstes der Vereinten Nationen wird jedoch vor Ort rekrutiert. Die Beschränkungen für das lokale politische und staatsbürgerliche Engagement dieser Personen sollten sich von denen der international rekrutierten Fachkräfte unterscheiden. Wenn internationale Fachkräfte in den Ruhestand gehen oder aus dem Dienst ausscheiden, kehren sie in der Regel in ihre Herkunftsländer zurück und nehmen wieder ein gewisses Maß an bürgerschaftlichem Engagement auf. In einigen Ländern kann sich diese Wiedereingliederung angesichts der ethischen Verpflichtungen, die während des jahrzehntelangen internationalen öffentlichen Dienstes der Bediensteten erforderlich waren, als problematisch erweisen. Die meisten internationalen Bediensteten geben ihre Staatsbürgerrechte und -vorteile auf, ohne im Gegenzug konkrete oder gleichwertige Privilegien als internationale Bedienstete zu erhalten, insbesondere wenn sie während ihrer Amtszeit keine diplomatische Immunität erlangt haben.

Viele Beschäftigte haben sich für die Arbeit bei den UN entschieden, um sich für Demokratie und Menschenrechte einzusetzen.

Bislang gibt es kein Konzept einer globalen Staatsbürgerschaft für internationale Beamtinnen und Beamte für die Dauer ihrer Ernennung, ihrer Laufbahn oder ihres Lebens. Die Inkohärenz der Normen zeigt sich darin, dass pensionierte oder aus dem Dienst ausgeschiedene Bedienstete bisher

nicht verpflichtet sind, sich politischer Aktivitäten zu enthalten. Dies kann den erklärten Zweck, die außerdienstlichen politischen Tätigkeiten von Bediensteten einzuschränken, unterminieren oder ihm sogar zuwiderlaufen. Abgeordnete, (vorübergehend freigestellte) Beschäftigte von Regierungseinrichtungen oder politisch besetzten Positionen können später in den Staatsdienst zurückkehren. Einige Bedienstete werden nach ihrer Tätigkeit bei den UN als Beraterinnen oder Berater für die Regierung eines Mitgliedstaats eingestellt, und zwar aufgrund der spezifischen Position, die sie bei den UN innehatten, und ihres Zugangs zu Informationen. Die Logik der Verhaltensnormen für außerdienstliches politisches Engagement sollte ein übermäßiges Zurückgreifen auf politisch Entsandte oder eine unzureichende Kontrolle der politischen Aktivitäten nach der Dienstzeit verhindern.

Konkret haben die Anfragen zur Stellungnahme des Ethikbüros im Hinblick auf außerdienstliche politische Tätigkeiten zugenommen.

Neben Fragen im Zusammenhang mit der außerdienstlichen politischen Meinungsäußerung regeln die Verhaltensnormen auch die Mitgliedschaft in politischen Gremien und Parteien.[16] Die Normen schränken die politischen Aktivitäten der Bediensteten ein, die über die Stimmabgabe bei einer Wahl oder die einfache Mitgliedschaft in einer politischen Partei ohne bestimmte Funktionen hinausgehen. Andere politische Aktivitäten, wie die Kandidatur für ein öffentliches Amt auf lokaler Ebene oder die ehrenamtliche Tätigkeit in politischen Parteien, würden vermutlich nicht genehmigt werden. Darüber hinaus wurde in der Vergangenheit die freiwillige Teilnahme an der neutralen Moderation, Organisation oder Beobachtung von Wahlen als genehmigungspflichtige außerdienstliche Tätigkeit angesehen. Gleichzeitig ist das Interesse an Leitlinien zum Umfang politischer Aktivitäten anhaltend stark.[17]

Das Sekretariat der Vereinten Nationen kann die Aktivitäten seiner Bediensteten und deren Einhaltung der Normen für außerdienstliche politische Aktivitäten selbst steuern, indem es erstens Handlungsempfehlungen anbietet, zweitens Richtlinien, Kommunikationsmaterialien und Schulungen entwickelt und drittens Disziplinar- oder Verwaltungsmaßnahmen als Reaktion auf Fehlverhalten ergreift. Uneinheitliche oder vage Verhaltensrichtlinien können zu unnötiger Verwirrung unter den Bediensteten und zu unbeabsichtigten Verstößen gegen die Normen führen. Die Verhaltensnormen müssen leicht verständlich und anwendbar sein und machen es im Idealfall nicht erforderlich, dass die Beschäftigten für jede einzelne außerdienstliche Tätigkeit eine Genehmigung einholen müssen.

Konkret haben die Anfragen zur Stellungnahme des Ethikbüros im Hinblick auf außerdienstliche politische Tätigkeiten in den letzten Jahren zugenommen, insbesondere aufgrund der Auswirkungen von Massendemonstrationen wie dem ›Women's March‹ im Januar 2017.[18] Für die Bediensteten und die Öffentlichkeit zugänglich ist auch die Übersicht über Disziplinarmaßnahmen (Compendium of Disciplinary Measures) des UN-Generalsekretärs.[19] Die stärkste Maßnahme, die von der Organisation als Reaktion auf Verstöße ergriffen werden kann, ist die Entlassung aus dem Dienst.

Die nächsten Schritte: Verhaltensnormen 2.0

Die derzeit geltenden Normen sind nicht das Ergebnis von Personalbefragungen oder Beratungsgesprächen. Das Personal der Vereinten Nationen ist im Allgemeinen vom Inhalt und der Entwicklung von Regeln und Vorschriften, einschließlich der Verhaltensnormen, abgekoppelt. Die Bediensteten kommen normalerweise nur dann mit diesen Normen in Berührung, wenn sie eine Genehmigung beantragen oder wenn ein Verstoß gegen die Normen festgestellt wird. Die Regeln und Normen wurden von denjenigen, für die sie gelten, nicht kritisch überprüft. Zwar wurden einige Personalvertreterinnen und -vertreter – über die Gewerkschaftsverbände – in die Überprüfungsdiskussionen auf der Ebene der ICSC-Arbeitsgruppe einbezogen, aber der Ansatz von oben bei der Entwicklung von Regeln wird weiterhin verfolgt.

16 UN, ICSC, Standards of Conduct, a.a.O. (Anm. 2), S. 11.

17 UN Doc. A/77/75 v. 3.5.2022, S. 9.

18 Meghan Keneally, More Than 1 Million Rally at Women's Marches in US and Around World, ABC News, 22.1.2017, abcnews.go.com/Politics/womens-march-heads-washington-day-trumps-inauguration/story?id=44936042

19 UN, Compendium of Disciplinary Measures, Practice of the Secretary-General in Disciplinary Matter Cases of Criminal Behaviour from 1 July 2009 to December 2019, New York 2020.

Was die spezifische Frage der außerdienstlichen politischen Tätigkeiten anbelangt, so wird der *Status quo* wahrscheinlich bestehen bleiben. Er besagt, dass die Bediensteten bei ihrer Einstellung ihre Verbindungen zur Politik auf nationaler und lokaler Ebene aufgeben sollten, unabhängig davon, wie wenig weitreichend einige politische Aktivitäten auf lokaler Gemeinschaftsebene sind. Die Normen wurden jedoch zu einer Zeit entwickelt, als das Sekretariat eine Einrichtung für die berufliche Karriere war und eine solche Trennung von lokalen Verbindungen logisch war. Die derzeitige Einstellungspraxis und die Ernennungskategorien bieten weniger Unterstützung für Einzelpersonen, um ›Karriere zu machen‹.[20] Es besteht somit keine ausreichende Rechtfertigung, das außerdienstliche politische Engagement von Personen, die in einem prekären Beschäftigungsverhältnis zu den Vereinten Nationen stehen, komplett zu unterbinden.

Das Wesen und der Zweck des internationalen öffentlichen Dienstes sollten die Richtschnur für eine Überarbeitung der Verhaltensnormen sein. Die Normen müssen dem ständigen Bedarf an »kompetenten, erfinderischen und engagierten Bediensteten«[21] gerecht werden. Was die außerdienstlichen politischen Tätigkeiten anbelangt, so zielen die Normen darauf ab, negative Folgen für die UN zu verhindern. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Bediensteten nicht in der Lage sind, ihr eigenes politisches Engagement ohne Rücksicht auf die berufliche Loyalität ethisch korrekt zu beurteilen. Einige außerdienstliche politische Aktivitäten könnten jedoch auch die Zielsetzungen der Vereinten Nationen unterstützen.

Genehmigungen für außerdienstliche Tätigkeiten sollten nur erforderlich sein, wenn ein Schaden für die Vereinten Nationen erkennbar zu befürchten ist. Die Einschränkung des kollektiven und individuellen Spielraums internationaler Beamtinnen und Beamter für politisches und soziales Engagement führt zum erzwungenen Nichthandeln. Manche Bedienstete empfinden es vielleicht sogar als unethisch, zu dringenden Problemen schweigen zu müssen. Bei der Ausarbeitung moderner Verhaltensnormen für außerdienstliche politische Tätigkeiten müssen die Folgen der politischen Untätigkeit und des kollektiven Nichtengagements internationaler Beamtinnen und Beamter in die Überlegungen mit einbezogen werden. Die weltweit zunehmende politische Apathie sollte nicht durch die politische Untätigkeit und das Schweigen internationaler Bediensteter noch verstärkt werden.

Bei Diskussionen über die Umgestaltung der Arbeitskultur und Reformen der Vereinten Nationen werden die Bediensteten nur selten in offene Gespräche oder die Entwicklung von Strategien zu ethischen Grundsätzen und deren Anwendbarkeit auf die organisatorischen Bedingungen einbezogen. Die Förderung des Engagements und des Wohlbefindens der Beschäftigten stellt nach wie vor eine Herausforderung für das gesamte System dar. Offene Gespräche mit interessierten Bediensteten sollten ein möglicher Rahmen sein, um zu klären, ob die Verhaltensnormen weiterhin geeignet, relevant und handhabbar sind. Die Moral der Bediensteten könnte von einer Wiederbelebung des politischen Spielraums und der ihnen gewährten Freiheiten profitieren. Dadurch wird anerkannt, dass »Organisationen und Beamtinnen und Beamte, die der Welt als Ganzes dienen, eine unverzichtbare Quelle der Unterstützung für notwendige kollektive Maßnahmen sind«.[22] Um den politischen Spielraum zu erweitern, in dem sich die Beschäftigten engagieren und ihre persönlichen Ansichten darlegen dürfen, müssten die Verhaltensnormen für ein Gleichgewicht zwischen der notwendigen Unparteilichkeit des internationalen öffentlichen Dienstes und der Schaffung von Kanälen für die auf Werten basierenden Meinungsäußerungen von Personen, die ihr Leben den Vereinten Nationen widmen, sorgen.

Aus dem Englischen von Angela Grossmann.

English Abstract

Karin Esposito
International Staff or Political Activists? pp. 208–213

Constraints on an international civil servant's outside political activities and engagements stem from Article 100, paragraph 1 of the UN Charter. Standards of Conduct for the international civil service have been developed to help safeguard the independence and impartiality of the United Nations. These standards guide how United Nations staff can engage in political activities outside their official functions and duties in an era of mass social movements. The standards of conduct should ideally be attuned to staff interests and responsive to emerging risks to the international order, as well as pressing global issues and crises.

Keywords: Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Deutschland, Entwicklungsziele/SDGs, Gipfeltreffen, Nachhaltige Entwicklung, 2030 Agenda for Sustainable Development, Germany, Development Goals/SDGs, Summit, Sustainable Development

20 Siehe dazu auch den Beirag von Henriette Keijzers und Veronika Tywuschik-Sohlström in diesem Heft.
21 Yves Beigbeder, Current Staff Problems in UN Secretariats, International Review of Administrative Sciences, 46. Jg., 2/1980, p. 149.
22 Derviş, The Case for International Civil Servants, a.a.O. (Anm. 12).