



Management-Reform der Vereinten Nationen

Stehen die Vereinten Nationen vor einer radikalen Überholung ihres Managements? In den letzten 10 Jahren weitete die Weltorganisation ihre operative Tätigkeit in vielen Bereichen dramatisch aus – von den Menschenrechten bis zur Entwicklung. Am bemerkenswertesten war der vierfache Anstieg auf dem Gebiet der Friedenssicherung mit einem Budget von fünf Milliarden US-Dollar und bis zu 80.000 Friedenssicherungskräften. Dieser umfassenden Aufgabenverschiebung sind die derzeitigen Managementsysteme der UN nicht mehr gewachsen. Der Generalsekretär schlägt in seinem Bericht¹ vom März 2006 weit reichende Reformen vor. Die politischen Führer der UN-Mitgliedstaaten hatten den Bericht anlässlich des Weltgipfels im September 2005 angefordert. Über die Umsetzung der Reform sind die UN-Mitgliedsländer aber gespalten wie seit langem nicht mehr.



Ringens um Management-Reform: Entwicklungsländer befürchten Machtverlust der Generalversammlung. Foto:United Nations

Ausgangspunkt für diese Reformen ist eine veränderte Prioritätensetzung und eine Ausdehnung der UN-Aktivitäten, die sich von der normativen Arbeit und Konferenztätigkeit zu operativen Aktivitäten auf den Gebieten Friedenserhaltung, Friedenskonsolidierung, humanitäre Hilfe, Entwicklung und Schutz der Menschenrechte verlagern. Dieser Trend erfordert eine radikale Umgestaltung der UN-Sekretariatsein-

heiten, d.h. der Regeln, Strukturen, Systeme und Kultur. Somit geht es bei den Managementreformen nicht primär um Kostenreduzierung, sondern um gezielte Investitionen in die Stärkung des Potentials der Vereinten Nationen, insbesondere im Bereich des Konfliktmanagements.

Die vom Generalsekretär unterbreiteten konkreten Vorschläge erfordern eine enge Kooperation zwischen Mitglied-

staaten, zwischenstaatlichen UN-Organen und UN-Sekretariat. Ebenso wichtig ist die Einhaltung ethischer Grundsätze und der Rechenschaftspflicht, wobei die UN eine Vorbildfunktion gegenüber den Mitgliedstaaten innehat. Die in den letzten Jahren immer wieder aufgetauchten Vorwürfe der Korruption und des Missmanagements müssen untersucht, geahndet und in Zukunft unterbunden werden. Hier ist besonders auf die Vorwürfe gegenüber dem „Öl für Lebensmittel“-Programm, die von der Volcker-Kommission untersucht worden sind, und die sexuelle Ausbeutung von Zivilisten durch Friedenssicherungskräfte hinzuweisen. Als Antwort auf den Volcker-Bericht wurden im Laufe des Jahres 2005 Veränderungen durchgeführt, die solche Missstände verhindern helfen sollen. Unter anderem wurde ein spezielles Ethikbüro eingerichtet, strengere Erfordernisse für die Offenlegung der Vermögensverhältnisse und für Erklärungen über mögliche Interessenkonflikte eingeführt. Zudem wurde ein umfassendes Paket von Maßnahmen eingeführt, um sexuelle Ausbeutung in Feldmissionen in Zukunft zu unterbinden.

Nur wenn ethische Normen eingehalten und Korruption verhindert werden kann, wird es der UNO weiterhin möglich sein, mit Staaten in einem vertrauensvollen Verhältnis zusammenzuarbeiten und ihre Werte und Vorstellungen als Vorbild auf andere Staaten zu übertragen. Die Reformvorschläge umfassen sechs Kernbereiche:

Personalpolitik

Die Verlagerung der UN-Aktivitäten auf operative Programme in den Mitgliedstaaten erfordert eine Stärkung der Personalstruktur für diese Aktivitäten. Die Zahl der Mitarbeiter im Feld ist bereits heute deutlich größer als die des Personals in den Hauptquartieren. Doppelt so hoch ist die

¹ In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken, Bericht des Generalsekretärs (A/60/692)

Zahl des vor Ort in Friedenssicherungs-Programmen eingesetzten militärischen, polizeilichen und zivilen Personals im Vergleich zum Personal im Hauptquartier New York. Und eine weitere Zunahme des im Feld eingesetzten UN-Personals ist absehbar.

Den Rahmen für das bestehende Personalmanagement bildete ein einst stabiles und größtenteils auf den Amtssitz konzentriertes Umfeld. Diese Situation hat sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Heute sind 55% des Personals im „Feld“, 36% im Hauptquartier und 9% bei den Regionalkommissionen beschäftigt (Abbildung 1). Diese Veränderung der Prioritäten erfordert auch eine Veränderung in der Qualitätsstruktur des Personals. Dazu sollen proaktive, gezielte und beschleunigte Rekrutierungsverfahren und eine verbesserte Personalentwicklung beitragen. Die Mitarbeiter, die die UN gegenwärtig benötigt, müssen in so unterschiedlichen Bereichen wie humanitäre Hilfe, Friedenssicherung, Wahlhilfe und vielen anderen Tätigkeitsfeldern zurechtkommen, die sie in die unterschiedlichsten Regionen der Welt führen. Für diese Aufgaben braucht man hochqualifizierte und -motivierte Mitarbeiter. Die verkrusteten Strukturen und momentan in der UN angebotenen Karriere- und Aufstiegsperspektiven geben aber für solche Top-Fachkräfte wenig Anreiz, sich bei der UN zu bewerben oder dort zu bleiben. Die zurzeit praktizierte Verfahrensweise sieht für Mitarbeiter „im Feld“ keine Möglichkeit vor, mit ihrem „Tätigkeitsprofil“ innerhalb der Vereinten Nationen gemäß ihren Fähigkeiten weiter ge- und befördert zu werden.

Aus diesem Grund schlägt Kofi Annan vor, die erfolgreiche Tätigkeit in opera-

tiven Programmen verstärkt als Kriterium für Beförderungen anzusehen, eine Vorgehensweise, wie sie in vielen Staaten beim Militär seit Jahrzehnten praktiziert wird.

Die Veränderung der Prioritäten erfordert auch eine Veränderung der Qualifikationsstruktur des Personals. Dazu sollen vereinfachte und beschleunigte Rekrutierungsverfahren, verbesserte Personalentwicklung, Programme zur Abfindung und die Einstellung von qualifiziertem Personal für multilaterale Sicherheitsoperationen beitragen. 2.500 neue Posten sind im Gespräch. Auch größere Mobilität und Flexibilität des UN-Personals werden gefordert. Dabei sollen Wechsel zwischen Hauptquartier und Einsatz in operativen Programmen möglich sein. Angestrebt wird, die starre Trennung zwischen Berufsgruppen aufzuheben. Dazu gehört auch eine Flexibilisierung der vertraglichen Regelungen in der Personalpolitik (höherer Anteil an Kurzzeitverträgen, keine unbefristeten sondern sog. open-ended Verträge). Um Korruptionsfälle effektiver zu verhindern, sollen verstärkt ethische Verhaltensregeln erlassen und umgesetzt werden.

Nicht nur auf der Ebene der Mitarbeiter, auch in der Führungsebene gibt es Reformbedarf. Besonders das Amt des Generalsekretärs ist mit Arbeit viel zu überlastet, um auch in Zukunft der Aufgabe als „Chefdiplomat“ und Leiter der weltgrößten internationalen Organisation gerecht zu werden. Besonders auffällig ist dies im Bereich der 25 Hauptdienststellen, die dem Generalsekretär zwar direkt unterstellt, jedoch faktisch nicht von ihm kontrolliert werden können. Daneben berichten Sonderberater, Sondergesandte und Sonderbeauftragte in regelmäßigen Abständen über ihre Arbeit,

zusätzlich zu zehn Leitern von Programmen und Fonds, die ebenfalls strategische Instruktionen erhalten müssen.

Die existierenden 25 Einheiten, die an den Generalsekretär berichten, sollen gemäß dem vorliegenden Bericht zu acht Einheiten zusammengelegt und somit die Kontrollebene entsprechend reduziert werden. Weiterhin stünde jeder dieser Organisationseinheiten oder Gruppen ein Untergeneralsekretär vor, der an den Generalsekretär berichten und Weisungen von ihm erhalten soll. Kofi Annans Reformvorschläge sehen auch eine stärkere Autorisierung des Stellvertretenden Generalsekretärs für das operative Management vor.

Informations- und Kommunikationstechnologien

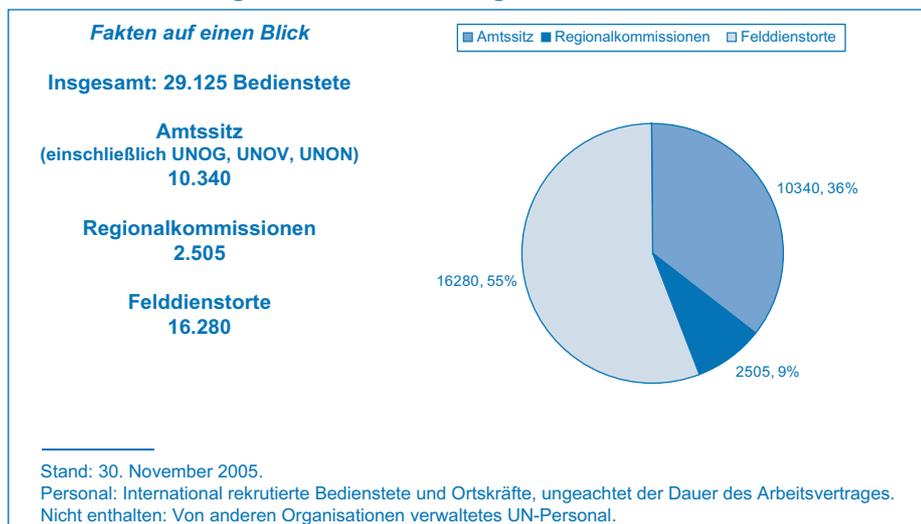
Trotz Verbesserungen in der Kommunikationstechnologie in den vergangenen Jahren ist ein effektiver Wissensaustausch innerhalb der Organisation aufgrund fehlerhafter Organisationskultur und Technologie derzeit kaum möglich. Das System ist fragmentiert, überholt und gegenüber vergleichbaren großen komplexen Organisationen unterfinanziert. Es fehlt ein integriertes, effizientes System für die Speicherung, Abfrage und Recherche der von den UN generierten Informationen.

Kofi Annan fordert daher, die modernste Informations- und Kommunikationstechnologie umfassend einzusetzen und anzuwenden. Des Weiteren muss die Stelle eines Einsatzleiters der Informationstechnologie eingerichtet werden, der für die Festlegung und Umsetzung einer umfassenden Informationsmanagement-Strategie verantwortlich ist.

Neue Wege der Leistungserbringung

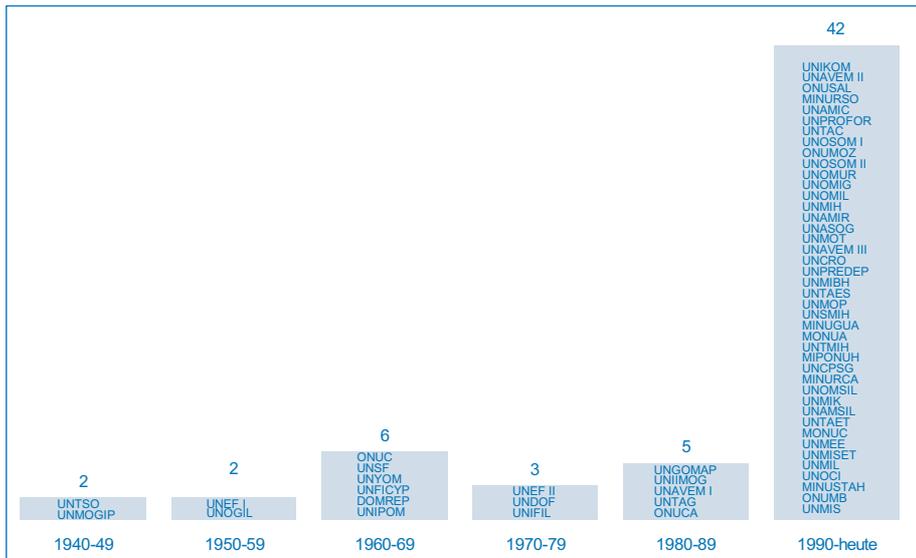
Durch die stetig steigenden Herausforderungen, denen sich die UN stellen muss, wurde in letzter Zeit immer deutlicher, dass die heute angewendeten Beschaffungs-, sowie Verfahrensregeln und -vorschriften viel zu komplex und schwerfällig sind, um die gesteigerte Zahl von Friedenssicherungsaufgaben in Zukunft kompetent erfüllen zu können. Dazu gehört eine Korrektur der Systeme und die Einführung robuster interner Kontrollen zur Verhütung korrupten Verhaltens bei Beschaffungen für

Abbildung 1:
Personalverteilung nach Standortkategorie



Quelle: Bericht des Generalsekretärs, A/60/692

Abbildung 2:
Erheblicher Anstieg der Zahl der in den letzten 16 Jahren
genehmigten Friedenssicherungsmissionen



Quelle: Bericht des Generalsekretärs, A/60/692

Feldeinsätze und Hilfsmaßnahmen, deren Umfang inzwischen auf über 1,6 Milliarden Dollar angeschwollen ist. Im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen werden mehrere Untersuchungen durchgeführt, die mögliche Vergehen durch Bedienstete aufdecken und zu Strafverfolgungen führen sollen. Zudem soll das Beschaffungswesen grundlegend modernisiert und größerer Transparenz und Rechenschaftspflicht unterworfen werden.

Der Kampf gegen Verschwendung beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen zählt ebenfalls zu den dringlichen Veränderungen, die angegangen werden müssen. Dazu gehört die Tatsache, dass die meisten Verwaltungs- und Unterstützungsdienste organisationsintern und an teuren Standorten wie New York oder Genf erbracht werden. Deshalb stellt Kofi Annan in seinem Bericht fest: „Für eine weltweit tätige Organisation gibt es keinen Grund, Tätigkeiten nicht auch weltweit ausführen zu lassen.“ Doch die herrschende Mentalität der Vereinten Nationen steht dem sehr ablehnend gegenüber.

Eine eingeforderte Kosten-Nutzen-Analyse soll alternative Optionen für die Erbringung administrativer Dienstleistungen (zum Beispiel Druckaufträge) prüfen, um evtl. durch Standortverlagerung (Offshoring) und Auslagerung von Tätigkeiten (Outsourcing) oder Telearbeit Kosten zu sparen. Dabei muss aus Qualitätsgründen darauf geachtet werden, dass nur Bereiche außerhalb der UN-Kernkompetenzen an externe Dienstleister abgegeben werden – nicht jedoch zum Beispiel Übersetzungsarbeiten.

Die Kosten an teuren Standorten wie New York oder Genf ließen sich durch eine Auslagerung von Einheiten an kostengünstigere Orte drastisch reduzieren. Beispiele von UNDP-Abteilungen, die nach Kopenhagen ausgelagert wurden und seitdem 25% wirtschaftlicher agieren können, machen die Effizienz solcher Reformen deutlich.

Budget- und Finanzpolitik

Zurzeit wird die Arbeit der UN in mehreren Bereichen des Haushalts- und Finanzwesens stark beeinträchtigt, was besonders problematisch ist, da die Haushalts- und Finanzregelungen die Grundlage für die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen bilden. Zu den Problemen zählt zum Beispiel ein inflexibler Haushaltsvollzug, der es den Vereinten Nationen erschwert, Mittel strategisch dort einzusetzen, wo sie für operative Bedürfnisse benötigt werden. Daneben hat der Generalsekretär nur eine beschränkte Autorität, wenn es darum geht, Mittel zur Deckung neuer Bedürfnisse umzuschichten.

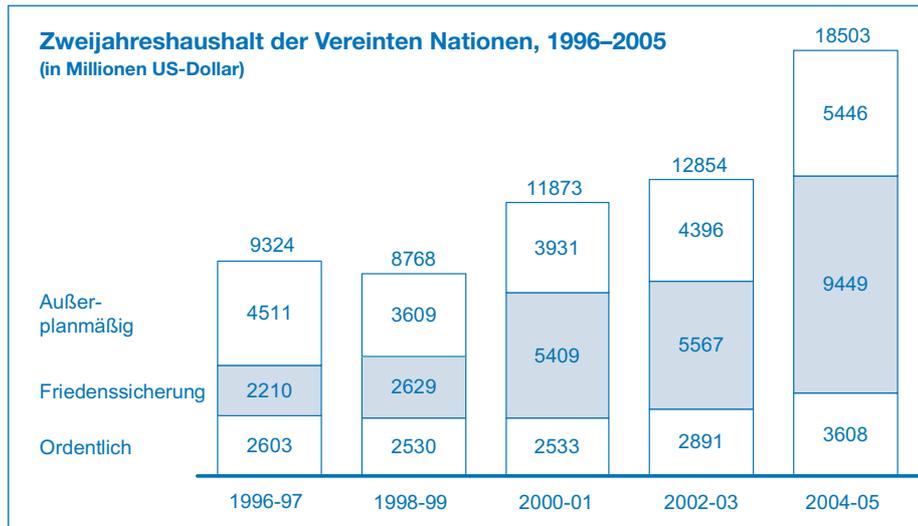
Des Weiteren legt das Sekretariat dem Fünften Ausschuss (Verwaltungs- und Haushaltsausschuss) jedes Jahr mehrere Tausend Berichtsseiten vor, die sich zum Teil überschneiden, so dass der Ausschuss allein durch die Fülle der an ihn gerichteten Berichte unterzugehen droht. Diese und weitere Probleme im Haushalts- und Finanzbereich machen Reformen dringend erforderlich. Der gesamte Prozess der Programm- und Budgetplanung soll vereinfacht, beschleunigt

und transparenter gemacht werden. Die Mitgliedstaaten sollen sich in den zwischenstaatlichen Entscheidungsprozessen auf strategische Fragen des Programms und Budgets beschränken und kein „Mikromanagement“ betreiben. Dies erfordert eine entsprechende Änderung der Arbeitsweise solcher Organe wie der Fünfte Ausschuss der Generalversammlung, der sich in Zukunft mehr auf strategische Schlüsselfragen und Politiken konzentrieren soll, während das konkrete Management von Einzelfragen dem Generalsekretariat überlassen bleibt. Betroffen wären auch der in UN-Haushaltsfragen einflussreiche Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und der Programm- und Koordinierungsausschuss (CPC). Die Autorität und Flexibilität des Generalsekretärs im Managementprozess würde erhöht. Die enge Verbindung zwischen Programm, Budget und Leistungsbewertung soll verstärkt werden. Zur Vereinfachung soll die Zahl der Trust-Funds und Spezialbudgets für friedenssichernde Operationen reduziert werden. Durch die angestrebten Reformen wird es der UN möglich sein, ein flexibles und strategieorientiertes Haushaltsverfahren aufzubauen.

Lenkungsmechanismen stärken

Die Mitgliedstaaten sind einer Flut von Berichten ausgesetzt, die zwar informativ aber als Analyseinstrument nur begrenzt nutzbar sind. Wie bereits erwähnt, ist vor allem der fünfte Ausschuss mit der Fülle an Berichten, die jährlich bei ihm eingehen, überfordert. Daraus entsteht ein Mangel an Klarheit und Transparenz in den Haushalts- und Entscheidungsprozessen, der die Arbeit des Sekretariates zusätzlich erschwert. Hinzu kommt, dass die Öffentlichkeit bei den momentanen beschränkten Zugangsbedingungen keine Möglichkeit der Überprüfung oder des Einspruchs gegenüber den Abteilungsleitern zur Behandlung ihrer Anfragen hat. Des Weiteren ist das momentane Zusammenwirken zwischen dem Generalsekretariat und den einzelnen Ausschüssen der Generalversammlung dysfunktional, da die verschiedenen Ausschüsse zu zahlreich und zu groß (Beispiel: Fünfter Ausschuss mit 191 Mitgliedern) sind und ihre Tagesordnungen sich häufig überlappen. Um diese Missstände zu beheben, schlägt Kofi Annan in seinem Bericht vor, die Berichterstattungs-

Abbildung 3:
Rascher Anstieg des Haushalts der Vereinten Nationen
in den letzten 10 Jahren



Quelle: Bericht des Generalsekretärs, A/60/692

mechanismen durch einen einzigen, umfassenden Jahresbericht, in dem auch Finanz- und Programminformationen enthalten sind, zu verbessern. Dies setzt jedoch zusätzliche Reformen voraus: Zum einen müssen die Entscheidungsprozesse so reformiert werden, dass sie Ergebnisse liefern, die allen nützen. Das bedeutet vor allem eine Verkleinerung der Gruppen, die einem strikten Zeitplan folgen müssen. Zusätzlich muss jedoch auch der Berichterstattungsmechanismus reformiert werden, wodurch weniger Berichte erstellt, diese jedoch besser und klarer verfasst werden müssen. Dadurch haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Arbeit des Sekretariats zu verfolgen und somit sicherzustellen, dass die ihm erteilten Mandate ordnungsgemäß umgesetzt werden.

Dieses „Change Management“ im Sinne grundlegender Reformen des UN-Managements erfordert den Konsens der Mitgliedstaaten über die Richtung der Veränderungen im Sinne größerer Effizienz, Effektivität und Transparenz. Es erfordert Änderungen sowohl im Bereich „Governance“ der UN als auch in ihren Managementstrukturen, -instrumenten und -prozessen, speziell der Finanz- und Personalpolitik. Diese Reformen können jedoch ebenfalls notwendige komplementäre Reformprozesse bei Struktur und Arbeitsweise anderer zwischenstaatlicher Organe nicht ersetzen. Die Kapazitäten der Vereinten Nationen als Manager komplexer operativer Programme werden jedoch gestärkt. Viele Details sind noch zu klären. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch bereit sein, die Prioritäten klar zu bestimmen und Veränderungen mitzutragen.

UN über Management-Reform tief gespalten

Nach einem Konsens sieht es zurzeit allerdings nicht aus. UN-Generalsekretär Kofi Annan musste bei der weiteren Umsetzung seiner Vorschläge für eine Managementreform einen herben Rückschlag hinnehmen. 108 Entwicklungsländer aus der sog. „Gruppe der 77“, ein Block von mittlerweile 132 Ländern, haben ihre Muskeln spielen lassen. Sie nahmen in einer Aufsehen erregenden Entscheidung im Haushaltsausschuss der UN-Generalversammlung am 28. April 2006 einen Resolutionsentwurf an, der Kernstücke der Reformvorschläge Kofi Annans zur Modernisierung des UN-Managements abschmettert. Mit dem Entschluss dieses mächtigen Fünften Ausschusses, der für alle relevanten Haushalts- und Finanzfragen der Weltorganisation zuständig ist, wurde die jahrzehntelang geübte Praxis der Konsens-Entscheidungen in Management-Angelegenheiten durchbrochen. Die Generalversammlung hat am 8. Mai die Ablehnung der Reformvorschläge mit noch größerer Mehrheit bestätigt. 121 Länder stimmten für die ablehnende Resolution, lediglich 50 Staaten stimmten dagegen, unter anderem Deutschland, andere EU-Staaten sowie die USA.

Die Entwicklungsländer-Gruppe stemmt sich gegen eine Schwächung der UN-Generalversammlung in so wichtigen Fragen wie der Entscheidung über den UN-Haushalt. Sie wendet sich insbesondere gegen den Vorschlag, in Haushalts- und Finanzierungsfragen „einer kleinen repräsentativen Staatengruppe“, die den

UN-Haushalt grobenteils finanziert und zu denen auch Deutschland zählt, wesentlich mehr Entscheidungsgewalt einzuräumen, so der südafrikanische Botschafter Duminsani Kumalo, Sprecher der Gruppe der 77. Sie sehen darin eine Verletzung der Charta, die jedem Mitgliedsland unabhängig von seiner Wirtschaftskraft und Beitragszahlung in der Generalversammlung gleiches Stimmrecht zubilligt. „Das Ringen innerhalb der Vereinten Nationen um Kofi Annans Reformvorschläge zur Verschlinkung der UN-Bürokratie hat die UN in einem Ausmaß polarisiert wie seit 1970 nicht mehr“, schreibt die BBC in ihren Analysen. Die Atmosphäre sei äußerst gereizt, seitdem Entwicklungsländer Blockaden aufbauen aus Angst, Einfluss zu verlieren, während die großen Geberländer ihre finanzielle Kraft nutzen, um zu versuchen, die Reform durchzudrücken. Die USA, die Europäische Union und Japan, die 80 Prozent des UN-Budgets finanzieren, kritisierten die Ablehnung der Reformpläne. Die USA hatte die Reform zur Bedingung für weitere Beitragszahlungen gemacht. Kofi Annan bedauerte zutiefst, dass sich die UN-Mitglieder nicht auf einen Konsens einigen konnten.

Weitere Informationen

- Bericht des UN-Generalsekretärs zur Management-Reform: „In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken“ vom 7. März 2006 (A/60/692). Bezug: www.dgvn.de/pdf/Publikationen/Bericht_In_die_UN_investieren.pdf
 - Bericht des UN-Generalsekretärs über alle auf Resolutionen der Generalversammlung und anderer Organe beruhender Mandate, die älter als 5 Jahre sind: „Mandatierung und Leistungserbringung: Analyse und Empfehlungen zur Erleichterung der Mandatsprüfung“ vom 30. März 2006 (A/60/733). Bezug: www.dgvn.de/pdf/Publikationen/Bericht_Mandatierung.pdf
- Die Berichte sind auch erhältlich bei der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin, www.dgvn.de und www.runiceurope.org/german/index.htm
- Benner, Thorsten: „Ineffizient und unverantwortlich?“. Die Doppelkrise des UN-Sekretariats – Diagnosen, Therapie-vorschläge, Genesungsaussichten, in: GPPi Research Paper Series No. 4. Berlin 2006. www.globalpublicpolicy.net/fileadmin/gppi/GPPiRP5TB.pdf

Text: Prof. Dr. Albrecht Horn
Gudrun Kett

Redaktion: Ulrich Keller

Stand: Mai 2006