versammlung zu dieser Frage bisher verabschiedet haben. Die feste Haltung der Europäer stößt nunmehr auch auf seiten der Washingtoner Regierung auf größeres Verständnis, vor allem nach dem Prestigeverlust, den der amerikanische Präsident nach Bekanntwerden der Waffenlieferungen an Iran als Leitfigur im Kampf gegen den internationalen Terrorismus seit dem Spätherbst 1986 erlitten hat. So steht zu hoffen, daß über die bisher ergriffenen Initiativen hinaus auch grundsätzliche Überlegungen darüber angestellt werden, welche Haltung die westliche Allianz gegenüber der Anwendung von Gewalt im Umgang mit nicht-traditionellen Konfliktformen (wie Terrorismus und langwierigen Bürgerkriegen) einnehmen soll. Die Empfehlungen einer deutsch-amerikanischen Arbeitsgruppe zweier Nichtregierungsorganisationen[20] sind ein ermutigendes Anzeichen für eine solche Neubesinnung, weil sie die Staaten wieder daran erinnern, daß der internationale Terrorismus wie jegliches Gefahrenmoment für den Weltfrieden nicht in den Formen der zwischenstaatlichen Gewaltanwendung überwunden werden kann, sondern die Zusammenarbeit auf einer breiten Grundlage erfordert — eine Kooperation, in der die politischen Grundkonflikte nicht ausgeklammert bleiben dürfen.

Anmerkungen

1 Siehe Hans G. Kausch, Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme, VN 3/1980 S.77ff. Text der Konvention: VN 3/1980 S.106ff. Zum Inkrafttreten: VN 3/1983 S.97.
2 Dazu VN 3/1979 S.107f.
3 Brian M. Jenkins, Der internationale Terrorismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung ›Das Parlament‹, Nr.B5/1987 v.31.1.1987, S.17ff.(18)
4 Jenkins (siehe Anm.3).
5 Robert Oakley, International Terrorism, in: Foreign Affairs, Vol.65 (1986/87), S.610.
6 Vgl. Art.1, Ziff.2, und Art.3, Ziff.1 des II. Zusatzprotokolls von 1977 (noch nicht in Kraft).
7 Übersicht in VN 2/1984 S.68.
8 Text: BGBl 1978 II, S.321ff. Siehe auch das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen v.23.12.1982, BGBl 1982 I, S.2071ff.
9 Dazu ausführlich: Ulrich Beyerlin, Die israelische Befreiungsaktion von Entebbe in völkerrechtlicher Sicht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Bd.37 (1977), S.213ff.
10 Hermann Weber, Die ›erbetene‹ Intervention, VN 6/1983 S.169ff. Vgl. hierzu auch Jens Hacker, Völkerrechtliche Aspekte neuerer Interventionsfälle, in: Recht in Ost und West, 1987, S.65ff.
11 Urteil v.24.5.1980 (siehe VN 4/1980 S.142f.). Dazu: Joachim Wolf, Die gegenwärtige Entwicklung der Lehre über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten, untersucht am Beispiel des Urteils des Internationalen Gerichtshofes in der Teheraner Geiselaffaire, in: ZaöRV, Bd.43 (1983), S.481ff.
12 So US-Vizepräsident Bush über Ghadaffi am 18.4.1986, US Policy Information and Texts (Pressemitteilung), No.60 v.21.4.1986. Auch Außenminister Shultz charakterisierte Anfang 1987 die Situation in Beirut mit diesen Worten.
13 Resolutionen 40/61 der Generalversammlung v.9.12.1985 und 579 des Sicherheitsrats v.18.12.1985; Text: VN 5/1986 S.182f.
14 Laut Vizepräsident Bush (siehe Anm.12).
15 So in seiner Rede zur Rechtfertigung der Aktion gegen Libyen, US Policy Information and Texts, No.58 v.15.4.1986.
16 So der Bericht der Regierung an den Kongreß, Amerika-Dienst (USIS), No.5 v.4.2.1987, S.10.
17 Resolution 41/38 der Generalversammlung v.20.11.1986, OAU-Entschließung (in UN Doc. A/41/241 v.27.8.1986 enthalten) und Stellungnahme der Blockfreien (S/17996 v.15.4.1986).
18 So Edward Schumacher, The U.S. and Libya, in: Foreign Affairs, Vol.65 (1986/87), S.329ff. (335) — Am weitestgehenden die unhaltbare Behauptung des früher selbst an leitender Stelle im US-Außenministerium tätigen Eugene V. Rostow, eine gewaltsame Beseitigung des libyschen Staatschefs stünde in vollem Einklang mit dem geltenden Völkerrecht (vgl. International Herald Tribune v.28.4.1986).
19 Schreiben des syrischen Außenministers an den UN-Generalsekretär v.18.12.1986.
20 Empfehlungen der Arbeitsgruppe ›Sicherheit, Abrüstung und Regionalkonflikte in den Vereinten Nationen‹ der gemeinsam von der UN-Gesellschaft der USA und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen v.5.—8.10.1986 in Bonn veranstalteten Konferenz ›Stärkung der Vereinten Nationen: Möglichkeiten gemeinsamer Initiativen der Industriedemokratien‹.

Arbeitswelt Vereinte Nationen

Berufsbild und deutsche personelle Beteiligung

DIETER GÖTHEL

Die Personalbeschaffung bei den Vereinten Nationen kann sich über mangelndes Interesse nicht beklagen[1]. Mitgliedsländer beobachten kritisch die Personalkosten und ihren eigenen Stellenanteil, und potentielle Bewerber suchen Informationen über Berufsaussichten. Das verfügbare Material ist aber meist wenig realitätsbezogen. Oft wird die Personalstruktur der Weltorganisation mit den Kategorien des deutschen öffentlichen Dienstes interpretiert. Internationale Organisationen haben nicht nur neue Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit geschaffen, sondern sie haben auch Personalstrukturen entwickelt, die sich nicht ohne weiteres in das deutsche Laufbahnschema pressen lassen. In diesem Artikel wird der Versuch unternommen, ein wirklichkeitsnahes Berufsbild für das Personal der Vereinten Nationen zu zeichnen, wie es für deutsche Leser von Interesse sein dürfte. Die Bezeichnungen Vereinte Nationen, UN, UNO und Weltorganisation stehen dabei für den gesamten Verband der Vereinten Nationen[2] ohne die Weltbankgruppe. Notgedrungen kann nur ein Querschnitt gezeigt werden, und die Besonderheiten einzelner Organisationen müssen weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Weder Beamte noch Diplomaten

Die Schwierigkeit, ein Berufsbild für das UN-Personal zu zeichnen, fängt mit dem Namen an. In den einschlägigen deutschen Publikationen wird oft von ›internationalen Beamten‹ gesprochen. Der Beamtenbegriff ist im deutschen Recht aber so eindeutig definiert, daß er sich nicht ohne weiteres übertragen läßt. Weder stehen UN-Mitarbeiter in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis, noch üben sie hoheitsrechtliche Befugnisse aus. Parallelen lassen sich allenfalls daraus ableiten, daß die Arbeit der Weltorganisation dem Gemeinwohl — hier der Staatengemeinschaft — dient und in der Regel aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Ebenso falsch ist es, von ›UNO-Diplomaten‹ zu sprechen. Hauptaufgabe des Diplomaten ist es, die Interessen seines Landes bei der Regierung des Empfangsstaates zu vertreten. Gerade das kann und darf die Aufgabe des UN-Personals nicht sein. Mit Diplomaten haben sie lediglich die Beschäftigung im Ausland und bestimmte tätigkeitsbezogene Vorrechte gemein.

Die Frage nach dem Namen hat nicht nur semantische, sondern auch praktische Bedeutung. Die Assoziation mit Beamten und Diplomaten kann zu einem einseitigen Bewerberangebot führen, das zu Lasten der Bedarfsdeckung mit Managern und anderen Industriekräften geht.

Amateure oder Spezialisten

Die vertikale Personalstruktur weist zwei große Funktionsebenen auf: die ›Professional and higher categories‹, umgangssprachlich kurz ›Professional Category‹ genannt und im Deutschen meist mit ›höherer Dienst‹ übersetzt, und die ›General Service and related categories‹, die eher die Büroroutine und manuelle Tätigkeiten umfassen. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich fast ausschließlich mit der erstgenannten Kategorie.

Die Professional Category ist keine Profession im soziologischen Sinne, wie ihr Name nahelegen könnte. Sie stellt keine homogene Berufsgemeinschaft dar, deren Angehörige eine gemeinsame Berufsidentität, gleiche Werte, Rollenvorstellungen und Interessen haben. ›Professional‹ dient im Englischen (abgesehen von dem Gegensatzpaar ›amateur‹/›professional‹) zur Abgrenzung von technischen oder Büroarbeiten (›technical‹, ›clerical‹) und anderen unterstützenden Tätigkeiten. Der hochqualifizierte Be-

ruf, der in der Regel wissenschaftlich ausgebildeten Sachverstand voraussetzt, gilt als der professionelle.

Internationale Organisationen waren ursprünglich als Konferenzsekretariate konzipiert. Hauptaufgabe des Personals war es, Konferenzen vorzubereiten, Arbeitspapiere und Tagungsberichte zu verfassen und Resolutionstexte zu entwerfen. Die Koordination multinationaler Komitees und das Suchen gemeinsamer Nenner, auf die sich die widersprüchlichen nationalen Vorstellungen bringen ließen, erforderte nicht so sehr spezifisches Fachwissen, sondern eher persönliche Qualitäten wie politisches Gespür, Takt und Verhandlungsgeschick. In dem britisch dominierten Völkerbund war die britische Auffassung weitverbreitet, daß Verwaltung eine Kunst und keine Wissenschaft sei, und daß der gebildete Amateur, der seine Ausbildung — meist in klassischen Sprachen, Literatur oder Geschichte — auf einer der Renommieruniversitäten erhalten hatte, auf Grund seines gesunden Menschenverstandes und seiner persönlichen Erfahrung in der Lage ist, jedes noch so spezielle Problem zu lösen.

Diese Vorstellung übertrug sich in den Anfangsjahren auch auf die Vereinten Nationen und ist selbst heute noch nicht vollständig verschwunden. In dem Maße, in dem die Weltorganisation operative Aufgaben besonders in der humanitären und Technischen Hilfe übernommen hat, ist auch ihr Bedarf an Fachkräften gestiegen. Der Prozeß der zunehmenden beruflichen Spezialisierung wurde durch den starken Einfluß der USA begünstigt, da die amerikanischen Berufe hochspezialisiert sind. Der Beigeordnete Generalsekretär für Personalangelegenheiten im UN-Sekretariat sieht heute in der Spezialisierung einen zunehmend wichtigeren Faktor für die Personalbeschaffung.

Ein Berufsverzeichnis (›Common Classification of Occupational Groups‹), das von der Kommission der Vereinten Nationen für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) herausgegeben worden ist, weist ungefähr 210 verschiedene Berufsgruppen aus, von denen etwa 120 als ›professional‹ gelten. Die folgende Liste zeigt die zahlenmäßig stärksten Berufsgruppen, in denen zwei Drittel der rund 13 500 Angehörigen der Professional Category bei den Zentralen und Außenstellen beschäftigt sind.

Berufsgruppen	**Beschäftigte**
Wirtschaftswissenschaftler	1 600
Verwaltungspersonal in der Technischen Hilfe	1 552
Sprachmittler (Dolmetscher, Übersetzer, Lektoren)	1 487
Personalfachleute	554
Öffentlichkeitsarbeiter	511
Fachleute für die interne Verwaltung	444
EDV-Spezialisten	319
Finanz- und Haushaltsfachleute	317
Land- und Forstwirtschaftler	313
Ärzte	259
Statistiker	222
Juristen	221
Soziologen	215
Erziehungswissenschaftler	205
Bibliothekare	181
Einkäufer im Beschaffungswesen	134
Biologen	133
Politikwissenschaftler	130
Elektro- und Elektronik-Ingenieure	110
Organisationsfachleute	101

Das verbleibende Drittel verteilt sich auf eine Vielzahl von Berufsgruppen — Physiker, Chemiker, Ingenieure aller Fachrichtungen, Luftfahrtspezialisten, Sozialwissenschaftler und andere mehr. Viele Berufsgruppen sind weiter in spezifische Berufe unterteilt, womit die Spezialisierung jedoch noch nicht zu Ende ist. Freie Stellen werden mit detaillierten Tätigkeitsbeschreibungen ausgeschrieben. Es wird beispielsweise nicht allgemein ein Bankkaufmann, sondern ein Landwirtschafts-Bankfachmann mit Spezialisierung im Kreditwesen von Kleinbauern gesucht. Anders als in Deutschland werden Bewerber nicht nach ihrem Potential für eine Berufslaufbahn ausgesucht, sondern danach beurteilt, inwieweit ihre Berufserfahrung genau die Stellenausschreibung abdeckt.

Vorrang angloamerikanischer Bildungswege

Einige der in die Professional Category eingereihten Berufe gehören in Deutschland nicht zu den akademischen Berufen, sondern sind in dem Feld qualifizierter Berufe zwischen Wissenschaft und Praxis angesiedelt. Dazu zählen Fluglotsen, Piloten, nichtärztliches medizinisches Personal, Optiker und Verwaltungsfachleute. Ihre Einreihung in die Professional Category geht auf das angloamerikanische Ausbildungssystem zurück, wo es für diese Berufe entsprechende Bildungswege im tertiären Bildungssektor gibt.

Obwohl die meisten Organisationen in den Ausschreibungen grundsätzlich einen Hochschulabschluß verlangen, ist eine Abgrenzung zur General Service Category rein nach der Vorbildung nicht möglich. Erstens ist die Grenze zwischen ›qualifizierten‹ und ›hochqualifizierten‹ Berufen manchmal fließend, zum Beispiel im technischen und administrativen Bereich. Zweitens muß bei weltweiter Personalbeschaffung auf die unterschiedlichen Bildungssysteme Rücksicht genommen werden, und drittens verfügen oft auch Angehörige der General Service Category über eine Hochschulbildung.

Die ICSC hat deshalb versucht, die professionellen Tätigkeiten (›professional work‹) genauer zu definieren. Vereinfacht ausgedrückt, sind solche Tätigkeiten analytisch, bewertend, konzeptionell, interpretierend und kreativ. Sie sind von erheblicher Komplexität und setzen Urteils- und Entscheidungsvermögen voraus. Das erforderliche Fachwissen wird üblicherweise durch ein Hochschulstudium erworben. Für spezifische Fachrichtungen kann das durch Fortbildung, Selbststudium und praktische Erfahrung erworbene Wissen als Ersatz anerkannt werden. Damit wird jenen Berufen Rechnung getragen, deren Ausbildung nicht überall im universitären Bildungssektor erfolgt oder für die noch keine eigenen Bildungswege entwickelt worden sind (wie seinerzeit bei Journalisten und Programmierern).

Die Bildungsvoraussetzungen in den Ausschreibungen beziehen sich meist auf das dreistufige Schema angloamerikanischer akademischer Grade (›Bachelor's degree‹, ›Master's degree‹ und ›Doctor's degree‹). Es bereitet den mit den deutschen Verhältnissen nur mangelhaft vertrauten Personalleuten oft Schwierigkeiten, die außeruniversitären Bildungsgänge richtig einzuordnen und für die deutschen Bildungsabschlüsse angloamerikanische Äquivalenzen zu finden. Das zur Zentralstelle für Arbeitsvermittlung gehörende ›Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen‹ (BFIO) in Frankfurt hat Übersetzungsvorschläge für deutsche Funktionsbezeichnungen und Studienabschlüsse erarbeitet und empfiehlt, diese bei Bewerbungen in Klammern hinter den deutschen Bezeichnungen anzugeben.

Oft wird bei der Personalauswahl der ›World Guide to Higher Education‹ der UNESCO zu Rate gezogen. Wie die Herausgeber jedoch einschränken, wurde kein Versuch unternommen, Äquivalenzen festzulegen oder vorgefertigte Lösungen anzubieten. Der dem deutschen Bildungssystem gewidmete Beitrag im UNESCO-Kompendium stellt resignierend fest, daß es mehr als schwierig ist, die Ebene (›level‹) irgendeines Studienganges in der Bundesrepublik zu definieren. Das beigefügte Profil deutscher Bildungsabschlüsse wirkt im Vergleich zu den klargegliederten angloamerikanischen Profilen mit Begriffen wie Zwischenprüfung, Vordiplom und Erste Staatsprüfung auf ausländische Leser eher verwirrend als klärend. Fachhochschulabschlüsse sind nicht einmal aufgeführt.

Berufstypische oder berufsfremde Aufgaben

In deutschen Publikationen wird oft zwischen Stabs- und Experten-Positionen unterschieden. Als erstere gelten Stellen in den Zentralen (›Headquarters‹) und bei Außenstellen (zum Beispiel ›Regional Offices‹), während letztere in Ländern der Dritten Welt bei Entwicklungshilfeprojekten zu finden sind. Dieses Schema kann zu Fehleinschätzungen bei Bewerbern hinsichtlich der zu erwartenden Tätigkeit führen.

In der Organisationslehre wird als Stabsstelle eine Stelle bezeichnet, deren Inhaber keine direkten Managementfunktionen mit Verantwortung für Menschen, Material und Finanzen ausübt. Managementverantwortung ist aber ein typisches Merkmal vieler Positionen in den Zentralen und Außenstellen, sei es im Projektmanagement oder in Linienfunktionen.

Eine Unterscheidung bietet sich an zwischen Stellen, in denen die Inhaber in der für ihren Beruf typischen Art arbeiten, und solchen, in denen sie ihr Fachwissen auf andere Weise einbringen. Berufstypische Tätigkeiten bezeichnet das ICSC-Berufsverzeichnis als ›operative Arbeit‹ und berufsbezogene andere Arbeiten als ›Funktionen technischer oder substantieller Art‹. Diese Begriffe sind nicht sehr klar. Der Unterschied wird am Beispiel eines Arztes deutlich: Arbeitet er in der ärztlichen Versorgung, so ist das ›operating work‹. Entwirft er Projekte, um die Verbreitung bestimmter Krankheiten einzudämmen, so sind das ›functions of a technical or substantive nature‹.

Überwiegend berufstypisch arbeiten beispielsweise Sprachmittler, Rechtsberater, EDV-Spezialisten und Bibliothekare. Im Grunde ist ihre Tätigkeit nicht viel anders als in vergleichbaren Berufen in nationalen Einrichtungen. Unterschiede ergeben sich nur aus der multinationalen Zusammensetzung des Personals und der fehlenden Verwaltungstradition. Auch die in der humanitären Hilfe Tätigen und die Experten der Technischen Hilfe sind überwiegend berufstypisch eingesetzt. Die Tätigkeit eines Experten hat zusätzlich eine starke Ausbildungskomponente, denn der Wissenstransfer ist ein bedeutender Aspekt der Entwicklungshilfe. Zu den Fachkenntnissen, die die Experten brauche, um Entwicklungsländern bei der Bewältigung spezifischer Probleme zu helfen, müssen sie immer über die Fähigkeit verfügen, ihr Wissen und Können an ihre jeweiligen Gegenüber (›national counterparts‹) weiterzugeben. Ihre Arbeit erfordert Improvisationstalent und die Bereitschaft, selbst mitanzupacken, da Anlagen und Einrichtungen oft nicht dem gewohnten Standard entsprechen. Solche Aufgaben vor Ort werden nicht nur von speziell rekrutierten Experten wahrgenommen, sondern auch von Personal der Zentralen und Außenstellen während sogenannter Feldaufenthalte (›field missions‹).

Ingenieure und Wissenschaftler üben oft ›functions of a technical or substantive nature‹ aus. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Koordinierung von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben;
- Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Informationen und Daten über neue Entwicklungen;
- Erstellung von Fachdokumentationen, Ausbildungshilfen und technischen Anleitungen;
- fachliche Planung, Überwachung und Auswertung von Entwicklungshilfeprojekten;
- Beratung in fachlichen Angelegenheiten.

Daneben gibt es noch die klassische Konferenztätigkeit, für Techniker und Wissenschaftler als wissenschaftliche Sekretäre (›scientific secretaries‹). Diese verfassen oder bewerten Arbeitspapiere, wählen Tagungsteilnehmer aus, bereiten die Sitzungsberichte zur Veröffentlichung vor und verfolgen die fachliche Durchführung der Tagungsbeschlüsse.

In Unkenntnis dieser Unterschiede in der Berufsausübung beklagen besonders Naturwissenschaftler und Ingenieure oft, daß sie ihre Energien mit ›unproduktiver Schreibtischarbeit‹ vergeuden und ihnen keine Zeit für ihre berufstypischen Aufgaben bleibt. Frustration ist die Folge, wenn das berufliche Interesse überwiegend der Forschung, Entwicklung oder praktischen Anwendung gilt, die Tätigkeitsbeschreibung aber ›functions of a technical or substantive nature‹ enthält.

Sprachkenntnisse ›wie Oberkellner‹

Bismarcks kritische Bemerkung über Personen, die ihre Berufung zum Diplomaten aus ihren Sprachkenntnissen ableiten, »wie auch Oberkellner sie besitzen«, hat auch für die Vereinten Nationen ihre Berechtigung. Gute Sprachkenntnisse reichen für eine Verwendung in der Weltorganisation alleine nicht aus — sie sind aber unabdingbar.

Ausschreibungen verlangen üblicherweise das Beherrschen (›proficiency‹) einer der Arbeitssprachen und Kenntnisse in einer zweiten. Englisch, als die weitestverbreitete Fremdsprache auf der Welt, dominiert auch in der UNO. Obwohl Französisch meistens die zweite offizielle Arbeitssprache ist, wird es in der Praxis heute schon oft vom Spanischen überholt, besonders in der Entwicklungshilfe. Die Forderung nach Kenntnissen in zwei Arbeitssprachen wirkt sich nachteilig für deutsche Bewerber aus, da beides für sie Fremdsprachen sind. Bewerber, deren Muttersprache eine der Arbeitssprachen ist, haben einen natürlichen Startvorteil.

Neuer Exekutivsekretär der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), die mittlerweile auf eine 40jährige Geschichte zurückblickt, ist seit dem 15. März der Österreicher Dr. Dr. Gerald Hinteregger; er löste den Finnen Klaus Sahlgren ab. Hinteregger, am 12. November 1928 in Weiz geboren, erlangte den Doktorgrad sowohl der Philosophie als auch der Rechtswissenschaft. Seine Tätigkeit im diplomatischen Dienst Österreichs begann er 1957. 1975—1978 war er Botschafter in Spanien und 1978—1981 in der Sowjetunion; ab 1981 nahm er neben seiner Tätigkeit im Außenministerium die Vertretung seines Landes bei der UNIDO und beim UN-Büro in Wien wahr.

Nach einer Definition der ICSC müssen die Sprachkenntnisse ausreichen, um gewöhnlichen Unterhaltungen und Fachdiskussionen zu folgen und dabei eigene mündliche Beiträge zu leisten. Weiterhin gehört dazu, sich schriftlich in fachlichen Dingen in einer Sprache auszudrücken, die, ohne notwendigerweise perfekt zu sein, gröbere grammatikalische und syntaktische Fehler vermeidet und allgemeinverständlich ist.

Ein Angehöriger der Weltorganisation, dessen Muttersprache nicht die dominierende Arbeitssprache ist, muß sich täglich, ja stündlich einer Fremdsprache bedienen, und zwar sowohl in seiner Arbeit als auch in seinem sozialen Umfeld, was ständige erhöhte Konzentration erfordert. Alle Telefonate, Gespräche und Sitzungen werden in der für ihn fremden Sprache geführt. Er kann sich deshalb nicht voll auf die eigentlichen Sachfragen konzentrieren, sondern muß verstärktes Augenmerk auf die Sprache richten, um Mißverständnisse zu vermeiden. Er braucht auch eine gewisse Ausdrucksgewandtheit, wenn in Diskussionen die Argumente hin- und herfliegen. Alle Notizen, Briefe, Berichte und Publikationen, von ihm in einer fremden Sprache verfaßt, müssen sowohl verständlich sein als auch den stilistischen und formalen Ansprüchen genügen, die an offizielle Papiere gestellt werden. Vorgesetzte müssen befähigt sein, von Mitarbeitern verfaßte Formulierungen sprachlich zu überprüfen.

Was der ehemalige Botschafter Friedrich-Karl von Plehwe über die Angehörigen der nationalen Vertretungen bei internationalen Organisationen gesagt hat, gilt in verstärktem Maße auch für das Personal der Weltorganisation, »daß sie auf sprachlichem Gebiet unter besonders harten Bedingungen stehen und weit mehr zu leisten haben als bei den bilateralen Auslandsvertretungen (Beschäftigte)«[3].

›Typisch deutsch‹

Die Vereinten Nationen können auf keine lange Tradition zurückblicken, während der sich Arbeitsverfahren, Organisationsstrukturen und Verwaltungsrecht entwickeln konnten. Es herrscht deshalb auf vielen Gebieten ein gesunder Pragmatismus, der auch durch den britischen Einfluß begünstigt wird. Ein Bewerber für eine Beschäftigung in der Weltorganisation sollte deshalb nicht unbedingt von jenem deutschen Hang zur Perfektion beseelt sein, den von Plehwe bei der Ausarbeitung des Vertrages über eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft in den fünfziger Jahren ausmachte:

»(Die) nach Paris entsandten Sachverständigen (gingen) mit viel Fleiß an diese Arbeit, allen voran die deutschen Juristen. Die 132 Artikel des Vertragsentwurfes waren für sie eine Weide, auf der sie sich mit nicht endenwollender Liebe zum Perfektionismus getummelt haben. Für Zusatz- und Ausführungsbestimmungen bis zur letzten Verästelung traten sie mit atemlosen Nachdruck ein, damit ein hieb- und stichfestes Wunderwerk für alle Zukunft geschaffen werde. Parallel zu dieser Hektik wuchsen aber von Monat zu Monat die Bedenken einiger Partner, nicht zuletzt der Franzosen. Sie hatten zwar zunächst dem Grundgedanken einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft durchaus zugestimmt, waren nun aber überrascht zu sehen, bis zu welchen fernen Ufern, bis zu welchen detaillierten Konsequenzen diese Gemeinschaft, noch dazu mit den Deutschen nach nur sieben Jahren seit Beendigung des Krieges, juristisch präzisiert werden sollte. Sie hatten sich eine mehr pragmatische Entwicklung vorgestellt. Sie erschraken davor, sich am grünen Tisch auf alle Einzelregelungen, auch von geringerer Bedeutung, festlegen zu sollen.«[4]

Ebenso störend ist der Deutschen oft nachgesagte Hang zur schulmeisterlichen Besserwisserei und Prinzipienreiterei, der schon Kurt Tucholsky zu dem Stoßseufzer veranlaßte, daß die Deutschen nicht Auto fahren, um sich fortzubewegen, sondern um recht zu haben. Toleranz und die Bereitschaft, von anderen zu lernen, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Arbeit in der Weltorganisation. Die Generalversammlung betonte in ihrer Resolution 153(II), daß die Grundsätze und Arbeitsmethoden des Sekretariats von den Vorzügen der verschiedenen Kulturkreise und der Fachkompetenz aller Länder profitieren sollen. Jeder Angehörige arbeitet mit Kollegen zusammen, die von der politischen, religiösen, wirtschaftlichen und kulturellen Umwelt in ihren Heimatländern geprägt worden sind. Wertvorstellungen, Arbeitsauffassungen und Problemlösungsmechanismen unterscheiden sich oft grundlegend. Das setzt die Bereitschaft voraus, vorurteilsfrei zu versuchen, den Standpunkt des anderen zu verstehen und den eigenen kritisch zu reflektieren. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Mitarbeiter der UNO seine eigenen persönlichen Überzeugungen aufgibt. Es ist vielmehr gesagt worden, daß der beste internationale Bedienstete jemand ist, der sich seiner eigenen nationalen Identität bewußt ist und die Vorzüge seines Kulturkreises in seine Arbeit einbringt, und nicht der kosmopolitische Globetrotter ohne Wurzeln. Wie die ehemaligen Botschafter Krekeler und von Plehwe schreiben, vermittelt die Tätigkeit in einer internationalen Organisation wesentlich bessere Kenntnisse über die Psychologie und Arbeitsweise anderer Länder (stellt aber auch höhere Anforderungen) als die Arbeit in bilateralen Auslandsvertretungen[5].

Die Beschäftigung in der Weltorganisation erfordert außerdem politisches Gespür, auf das der UN-Mitarbeiter sich verlassen können muß, um realistisch das Machbare abzuschätzen und bei möglichen Loyalitätskonflikten richtig zu handeln. Er muß sich darüber im klaren sein, daß seine Berufspflichten ausschließlich auf die Ziele der Organisation gerichtet sind und er jeden Anschein der Parteinahme für einen Staat vermeiden muß. Für Dag Hammarskjöld bedeutete Integrität, wie sie in der UN-Charta gefordert wird, daß der Mitarbeiter nur eine Loyalität hat, und zwar die zu den Vereinten Nationen. Er muß sozusagen von außen auf sein eigenes Land schauen. Das soll aber nicht heißen — wie Churchill dem früheren Generalsekretär der NATO, Lord Ismay, mit auf den Weg gab —, daß es absolut notwendig ist, das eigene Land immer und bei jeder Gelegenheit an die letzte Stelle zu setzen. Loyalitätskonflikte sind bei deutschen Mitarbeitern wenig wahrscheinlich, da deutsche Stellen üblicherweise große Zurückhaltung im Verkehr mit ihren Landsleuten in der Weltorganisation üben. Solche Konflikte können im Extremfall nur bei solchen Personen vorkommen, die sich als selbsternannte Beauftragte ihrer Regierung fühlen und aus falsch verstandenem Patriotismus immer und überall die deutschen Interessen gefährdet sehen.

Wie sicher ist der Arbeitsplatz?

Die Professional Category ist keine Laufbahn im deutschen Sinne und bietet heute nur geringe Karriereaussichten und Beschäftigungsgarantie. Das war nicht immer so. Zumindest im Völkerbund und in den Anfangsjahren der UNO war es unbestritten, daß die Tätigkeit im Sekretariat überwiegend ein Lebensberuf ist. Das impliziert Rekrutierung in jungen Jahren nach klaren Auswahlkriterien, Hineinwachsen in verantwortungsvolle Aufgaben mit Beförderungen und Sicherheit des Arbeitsplatzes. Ein solches Karrieresystem wurde als der beste Garant für die Unabhängigkeit des internationalen Personals und die Ausformung der erforderlichen Charaktereigenschaften und intellektuellen Fähigkeiten gesehen[6].

Obwohl diese Auffassung noch viele Anhänger hat, zeigt sich doch ein Trend weg vom Lebenszeitprinzip, hin zu befristeten Verträgen. Die Sonderorganisationen bedürfen für ihre operativen Aufgaben eines ständigen Zustroms frischen Blutes, um auf dem neuesten Stand der technischen Entwicklung zu bleiben. Viele Spezialisten ziehen es vor, nach einigen Jahren in ihre heimatliche Berufswelt zurückzukehren, um ihrerseits nicht den Anschluß in ihrem Beruf zu verpassen. Einige Länder lehnen aus ideologischen Gründen das Konzept eines unabhängigen internationalen Dienstes ab und sehen im UN-Personal nur auf Zeit von ihren Ländern abgestellte nationale Emissäre. Für andere Länder stellen Dauerverträge ein Hindernis auf dem Weg zu einer ausgewogenen nationalen Repräsentation dar, da die Stellen auf Jahrzehnte hinaus blockiert werden. Und für manche Staaten schränken Dauerverträge den Handlungsspielraum ein und behindern Personalabbau bei Programmänderungen. So hat sich aus den unterschiedlichsten Gründen eine Allianz gegen das Lebenszeitprinzip gebildet.

Zur Zeit sind 47vH aller Angehörigen der Professional Category (außer Experten) mit Dauerverträgen beschäftigt; 1982 waren es noch 50vH. Es gibt allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Organisationen. Den niedrigsten Anteil hat die IAEA mit 3vH und den höchsten das GATT mit 82vH; im Sekretariat der UN sind es 62vH. Deutsche haben als Nachzügler in der UNO in der Regel seltener Dauerverträge als die Staatsangehörigen der Gründungsmitglieder. Im UN-Sekretariat zum Beispiel sind 46vH der Deutschen mit befristeten Verträgen beschäftigt (im Vergleich zu 14vH der Briten, 19vH der Franzosen und 16vH der US-Amerikaner).

Um dem politischen Willen der Mitgliedstaaten entgegenzukommen, ohne die Kontinuität ihrer Arbeit zu gefährden, haben viele Organisationen einen Kompromiß in Form von Kettenarbeitsverträgen gefunden. Mitarbeiter werden über Jahrzehnte hinweg mit regelmäßig verlängerten befristeten Verträgen beschäftigt. Für die Betroffenen stellt die berufliche Unsicherheit eine ziemliche Belastung dar, besonders, wenn sie nicht mehr jung sind, Familie haben und nicht von einem nationalen Arbeitgeber beurlaubt worden sind. Für sie hat die regelmäßige Vertragsverlängerung existenzielle Bedeutung. Sollte die Organisation einfach den Vertrag auslaufen lassen, was in der derzeitigen Finanzkrise leicht Realität werden kann, steht dem Mitarbeiter nicht einmal eine Abfindung oder Kündigungsentschädigung zu. Die Verwaltungsgerichte der ILO und UN haben zwar Klagen gegen die Nichtverlängerung von Kettenarbeitsverträgen in Fäl-

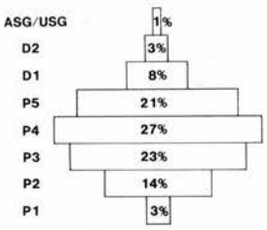
len von Verfahrensfehlern und bei Ermessensmißbrauch stattgegeben; desgleichen, wenn eine aus den Umständen des Einzelfalles begründete Aussicht auf Vertragsverlängerung vorlag. Dieser Schutz ist jedoch unzureichend, da die Beweislage für den Kläger meistens schwierig ist und die Gerichte keine Wiedereinstellung anordnen können.

Nachwuchskräfte und Seiteneinsteiger

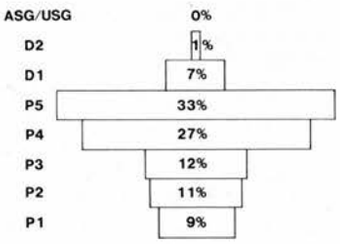
Die eigentliche Professional Category weist fünf Besoldungsgruppen aus (P1 bis P5), die das Spektrum des mittleren Managements und der hochqualifizierten Fachkräfte abdecken. Darüber liegt die Leitungsebene mit vier Rängen: zwei für Direktoren (D-1, D-2) und zwei für den Beigeordneten Generalsekretär (ASG) und den Untergeneralsekretär (USG). Die Leitungsebene ist nicht bei allen Organisationen mit allen vier Rängen ausgestattet. Bei den kleineren ist D-2 der höchste Rang unterhalb des Generalsekretärs oder -direktors.

Die folgenden Schaubilder zeigen die Stellenpyramiden der Zentralen und Außenstellen und für Experten in der Technischen Hilfe.

Zentralen und Außenstellen

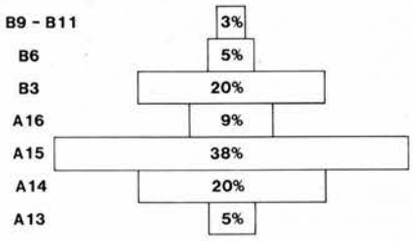


Experten der Technischen Hilfe



Die stärkere Ausbuchtung der rechten Pyramide bei P5 ist daraus zu erklären, daß die Gehaltsvorstellungen von Experten sich bei niedriger Einstufung kaum mehr erfüllen lassen. Selbst wenn man die Frage der Besoldungsgruppen-Äquivalenzen außer Betracht läßt, so zeigt sich doch, daß der Stellenkegel für deutsche Beamte bei den obersten Bundesbehörden in der Führungsebene (B3 und darüber) breiter ist.

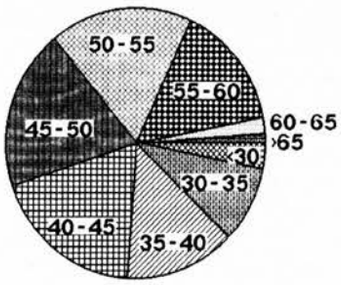
Deutsche oberste Bundesbehörden



Es gibt erhebliche Unterschiede im Stellenschlüssel der verschiedenen Organisationen, die nicht nur mit den unterschiedlichen Strukturen und Aufgaben erklärt werden können. Den höchsten Prozentsatz an P5-Stellen hat die WHO mit 38vH als Folge der Arbeitsmarktlage bei Ärzten. Andere Spitzenreiter im selben Rang sind die IMO mit 34vH sowie der IFAD und die WMO mit jeweils 32vH. Das UN-Sekretariat liegt mit 16vH deutlich niedriger als die meisten anderen Organisationen.

Erhebliche Unterschiede zeigen sich auch in der Einstufung von Männern und Frauen. 68vH aller Frauen werden nach den Besoldungsgruppen P1 bis P3 bezahlt, verglichen mit 31vH der Männer. Zwei Drittel aller Männer sind in die Ränge P4 bis D-1 eingestuft, aber nur 32vH der Frauen gehören denselben Rängen an.

Von den rund 2 500 Einstellungen bei allen Organisationen im Jahre 1985 waren 63vH für die mittleren Ränge P3 bis P5. Der Seiteneinstieg ist demnach die Regel. Das zeigt sich auch im Durchschnittsalter aller Neueingestellten, das mit 40 Jahren verhältnismäßig hoch ist. Die Folge ist eine ungünstige Altersschichtung, wie das folgende Schaubild zeigt.



Das Ruhestandsalter liegt bei 60 Jahren. Die Bemühungen, es auf wenigstens 62 Jahre anzuheben, sind am Widerstand der UN-Generalversammlung gescheitert, weil sich dadurch der Umschichtungsprozeß in der nationalen Zusammensetzung des Sekretariats verlangsamen würde.

Der Anteil der Einstiegsstufen P1 und P2 an den Gesamteinstellungen des Jahres 1985 war mit 31vH verhältnismäßig groß. Das ist jedoch insofern irreführend, als nur die eigentliche UNO (mit UNICEF, UNHCR und UNDP) und die FAO in nennenswertem Umfang Einstiegsstellen für Nachwuchskräfte haben. Das UN-Sekretariat führt seit 1974 Auswahlwettbewerbe für Nachwuchskräfte in unterrepräsentierten Ländern einschließlich der Bundesrepublik Deutschland durch. Beim letzten dortigen Auswahlverfahren 1985 bewarben sich auf eine Ausschreibung des BFIO 166 Personen für jeweils zwei Stellen für Juristen und Wirtschaftswissenschaftler. Für erfolgreiche Sozialwissenschaftler und Öffentlichkeitsarbeiter war die Aufnahme in eine Reserveliste vorgesehen. Eine Einstiegsmöglichkeit bietet sich auch über das Programm für ›Junior Professional Officers‹ und ›Associate Experts‹ an. Das Programm, das jungen Nachwuchskräften eine zweijährige Tätigkeit überwiegend in Rahmen der Entwicklungshilfe bietet, wird von der Bundesrepublik finanziert. Nach Mitteilung des BFIO liegt der Prozentsatz der Teilnehmer, die eine Anschlußverwendung bei der UNO finden, bei 40vH, was allerdings nicht besagt, daß damit eine längerfristige Beschäftigung verbunden ist. (Näheres hierzu im Kurzbeitrag von Peter W. Lässig S. 72ff. dieser Ausgabe.)

Nur 6vH aller Neueinstellungen waren für die Leitungsebene. Bei diesen Funktionen wird eine angemessene Balance zwischen den verschiedenen Staatengruppen und politischen Systemen angestrebt, weswegen in der Regel die politischen Aufsichtsorgane vor der Einstellung konsultiert werden müssen. Von den 16 im letzten Jahr im UN-Sekretariat neueingestellten Deutschen erhielten drei D-1- und D-2-Stellen. Da viele der oberen Ränge durch Seiteneinsteiger gefüllt werden, sind die Beförderungschancen im allgemeinen mäßig. Es gibt aber auch da erhebliche Unterschiede zwischen den Organisationen. Einige, darunter das UN-Sekretariat, reservieren einen Teil der freiwerdenden Stellen für interne Beförderungen. Andere, darunter die IAEA und die ICAO, schreiben grundsätzlich alle freien Stellen international aus.

Im UN-Sekretariat scheint sich die Berufslaufbahn der durch Auswahlwettbewerbe eingestellten Nachwuchskräfte besonders günstig entwickelt zu haben. Wie die folgende Tabelle zeigt, hatten die nach erfolgreicher Teilnahme an einem Auswahlwettbewerb zwischen 1974 bis 1979 Eingestellten einen wesentlich günstigeren Karriereverlauf als die übrigen Nachwuchskräfte.

Erreichter Rang 1985	Teilnehmer an Auswahlwettbewerben	Übrige Nachwuchskräfte
P5	12 vH	2 vH
P4	72 vH	38 vH
P3	16 vH	54 vH
P2/P1	0 vH	6 vH

In den Organisationen, in denen alle freien Stellen international ausgeschrieben werden, müssen sich interne Bewerber dem Wettbewerb mit Außenbewerbern stellen. Nach den Personalordnungen genießen interne Bewerber einen gewissen Vorrang, der jedoch unter dem Vorbehalt des Zustroms frischen Blutes und der Schaffung einer ausgewogenen Nationalitätenverteilung steht.

Unabhängigkeit gefährdet

Internationale Organisationen sind mit bestimmten Vorrechten

ausgestattet, die ihre Funktionsfähigkeit sichern und die Unabhängigkeit ihres Personals gewährleisten sollen. Eine funktionale Immunität schützt das Personal vor Strafverfolgung bei dienstlichen Handlungen. Die Beschäftigten sind außerdem von der Steuerpflicht in bezug auf ihr UN-Einkommen (das dort aber einer internen Steuer unterliegt), von Ein- und Ausreiserestriktionen und Devisenbeschränkungen befreit. Manche Länder haben in ihren Amtssitzabkommen den ansässigen Organisationen weitergehende Privilegien eingeräumt wie das Recht zur abgabefreien Einfuhr von Waren zum persönlichen Gebrauch. Auch genießen meistens die Angehörigen der Leitungsebene vollen diplomatischen Status wie vergleichbares Personal der diplomatischen Vertretungen. Alle diese Vorrechte stehen unter dem Vorbehalt, daß sie nur im Interesse der Organisation gewährt werden, und bei mißbräuchlicher Nutzung kann und wird der Generalsekretär oder -direktor sie in der Regel entziehen.

Eine Anzahl von Staaten haben die entsprechenden Abkommen jedoch nicht oder nur mit Vorbehalten akzeptiert. Beispielsweise befreien die Vereinigten Staaten ihre Staatsangehörigen nicht von der Steuerpflicht auf ihr UN-Einkommen. Gravierender ist jedoch, daß einige Länder die Abkommen bewußt verletzen. Der UN-Generalsekretär berichtete letztes Jahr der Generalversammlung von 95 Verhaftungen in einem Jahr. Sein Bericht enthält die Namen von 36 UN-Mitarbeitern, die noch in Haft oder vermißt sind. Die Personalvertreter legten eine umfangreichere Liste von 51 Personen vor, die seit zwölf Jahren als eingesperrt, vermißt oder getötet geführt werden, darunter auch ein Deutscher aus der Bundesrepublik und einer aus der DDR. Andere Verletzungen betreffen Reisebeschränkungen für Angehörige bestimmter Staaten, wie sie die USA 1985 durch das sogenannte ›Roth Amendment‹ eingeführt haben. Der UN-Generalsekretär beklagte sich letztes Jahr, daß sich die Situation allgemein verschlechtert hat[7]. Die Generalversammlung verurteilt regelmäßig — zuletzt in Resolution 41/205 — diese Verstöße und fordert die betreffenden Länder auf, die Vorrechte und Immunitäten des Personals peinlichst zu beachten und mit dem Generalsekretär alle anstehenden Fälle schnellstens zu lösen. Mehr als deklamatorischen Charakter scheinen diese Appelle aber nicht zu haben.

Die Unabhängigkeit des Personals wird aber noch auf andere, schleichende Weise ausgehöhlt. In einigen Organisationen werden nur Bewerber eingestellt, die von ihren Ländern empfohlen worden sind (›government sponsorship‹). Für abgeordnete nationale Beamte und mit befristeten Verträgen Beschäftigte kann es in bestimmten Situationen leichter zu Loyalitätskonflikten kommen als bei Personen, die nicht um ihre Weiterbeschäftigung bangen müssen. Und selbst ein UN-Generalsekretär klagte über den »wachsende(n) Druck«, der von seiten vieler Länder bei Personalentscheidungen ausgeübt wird[8]. Dadurch kann der Eindruck entstehen, daß das berufliche Fortkommen vom Wohlwollen und der Unterstützung der eigenen Regierungsstellen abhängt.

Dauerexil — unterbrochen von Heimaturlauben

Von den in Zentralen und Außenstellen beschäftigten Angehörigen der Professional Category arbeiten 86vH außerhalb ihres Heimatlandes. Für Experten der Technischen Hilfe liegt der Prozentsatz bei 94vH. Das ergibt sich zwangsläufig daraus, daß das Personal der Professional Category grundsätzlich international rekrutiert wird. Die IAEA hat mit 96vH den höchsten und das UNICEF mit 57vH den niedrigsten Prozentsatz an außerhalb ihres Heimatlandes Beschäftigen.

UN-Personal ist in 160 Ländern stationiert. An vielen Dienstorten herrschen schwierige Lebensbedingungen (›hardship duty stations‹); die als Ausgleich und Anreiz gewährten Leistungen sind unzureichend. In vielen Ländern ist das Personal besonders gefährdet. Der UN-Sicherheitskoordinator veröffentlicht ständig die Gefahrenorte und die für Mitarbeiter geltenden Sicherheitsmaßnahmen. Diese reichen von besonderer Vorsicht bei Dienstreisen bis zur Evakuierung des Personals. Im Februar 1987 mußten in 39 Staaten Sicherheitsmaßnahmen angeordnet werden.

Während ein Angehöriger des diplomatischen Dienstes damit rechnen kann, nach ein oder zwei Verwendungszeiträumen im Ausland für einige Zeit in seinem Heimatland Dienst zu tun, bedeutet die Tätigkeit in der UNO für die langfristig Beschäftigten ein »permanentes Exil, durchlöchert von gelegentlichen Heimaturlauben«, wie einmal pointiert gesagt worden ist[9]. Die Lebensumstände sind aber auch nicht vergleichbar mit denen eines Auswanderers, da die Arbeit bei einer exterritorialen Einrichtung einer vollen Assimilation im Wege steht und ihr immer etwas Vorläufiges anhaftet.

Leben im Ausland heißt zunächst, losgelöst zu sein von der Umwelt, in der man aufgewachsen ist und seine geistige Ausprägung erhalten hat. Es bedeutet Trennung von Verwandten und Freunden; oft auch soziale Isolation in einer fremden Umwelt. Auch in Ländern ohne weitverbreitete Fremdenfeindlichkeit wird der UN-Mitarbeiter nie voll in das soziale Leben integriert sein. Die internationale Gemeinde oder die deutsche Kolonie sind nur ein unzureichender Ersatz für die notwendigen sozialen Bindungen, die sich zu Hause über Jahrzehnte hinweg langsam entwickelt haben. Der UN-Mitarbeiter kann auch nicht aktiv am politischen Leben im Gastland teilnehmen. Er mag seine ganze Arbeitskraft der Verbesserung der Lebensverhältnisse in weiten Teilen der Welt widmen — aber wehe, wenn er versucht, alltägliche Dinge in seiner unmittelbaren Nachbarschaft zu ändern!

Die Tätigkeit bei der UNO bezieht Ehepartner und Kinder mit ein und verlangt auch ihnen viel ab durch die ständige Anpassung an fremde Umwelten, Repräsentationspflichten und Einschränkungen in den sozialen Beziehungen. Für Ehepartner und Kinder gibt es nur beschränkt Beschäftigungsmöglichkeiten und kaum Hilfe bei Familienproblemen.

Wenn der UN-Bedienstete am Ende seines Berufslebens schließlich ins Heimatland zurückkehrt, wird er die Erfahrung machen, daß er da eigentlich auch nicht mehr richtig dazugehört. Das Land hat sich geändert, die Freunde und Bekannten von früher sind durch ihre eigenen Erfahrungen geprägt worden, und er selbst ist vermutlich auch nicht mehr der, der vor vielen Jahren auszog, um der Weltorganisation zu dienen. Für seine Kinder, die überwiegend im Ausland aufgewachsen sind, ist das Heimatland oft nicht mehr als ein neues fremdes Land, in dem es ihnen nur schwer gelingt, ein Netz sozialer Beziehungen aufzubauen und beruflich Anschluß zu finden.

Ist er beurlaubter deutscher Beamter und scheidet er mit 60 Jahren wegen Erreichens der Altersgrenze aus der UNO aus, so stellt sich für ihn die Frage der Anschlußverwendung in der Heimatverwaltung bis zum 63. oder 65. Lebensjahr. Da er nicht mehr auf dem laufenden ist, wird eine reibungslose Wiedereingliederung in die deutsche öffentliche Verwaltung nur schwer möglich sein.

Deutsche personelle Beteiligung

In allen Organisationen besteht die Verpflichtung, für eine ausgewogene nationale Repräsentation in der Professional Category zu sorgen. Für die größeren Organisationen legen Sollstellenrahmen (›desirable ranges‹) oder Quoten den angestrebten Personalanteil aller Mitgliedstaaten fest. Diese sind aber nicht mehr als statistische Hilfsmittel, an denen gemessen wird, ob ein Land angemessen oder über- oder unterrepräsentiert ist. Sie begründen keinen Anspruch auf Zuteilung einer bestimmten Anzahl von Stellen zur ausschließlichen Besetzung durch ein Mitgliedsland. Bei Einstellungen hat das Eignungsprinzip nach der Charta der Vereinten Nationen Vorrang, und nur bei gleicher Eignung darf einem Bewerber aus einem unterrepräsentierten Land der Vorzug gegeben werden. Da die Sollstellenrahmen und Quoten den Finanzbeitrag der Mitgliedstaaten berücksichtigen, ergibt sich für einen Hauptbeitragszahler wie die Bundesrepublik Deutschland ein verhältnismäßig hoher theoretischer Personalanteil.

Die folgende Tabelle zeigt die Sollstellenrahmen oder Quoten und den tatsächlichen Personalanteil der Bundesrepublik, der DDR, Großbritanniens, Frankreichs, Japans und Italiens in den verschiedenen Organisationen.

Organisation	Deutschland, Bundesrepublik		Deutsche Demokratische Republik		Groß-britannien		Frankreich		Japan		Italien	
	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P
UN-Sekretariat	124–168	116	24–34	16	75–102	100	97–131	119	161–217	101	60–81	56
UNDP*		27		0		50		24		17		31
UNICEF*		14		0		43		27		12		15
UNHCR*		20		0		25		38		18		12
WHO	68– 94	32	13–20	4	39– 54	74	53– 73	71	82–112	25	32–44	22
FAO	107	49	***		59	79	82	69	130	16	47	94
UNESCO	29– 48	28	5– 8	0	***	27	22– 37	42	35– 46	20	13–21	15
ILO	43– 72	36	7–12	4	24– 39	55	33– 55	60	52– 70	13	19–32	16
IAEA	41– 69	40	7–11	4	23– 38	29	32– 53	29	50– 84	20	18–30	24
UNIDO****		25		3		13		12		12		11
ICAO	14	5	***		11	24	12	15	19	4	7	2
ITU**		13		1		14		31		9		6
WMO**		3		1		8		9		3		1
IMO**		2		0		10		1		3		1
GATT**		8	***			19		22		2		1
WIPO**		4		1		8		10		2		4
IFAD**		2	***			4		2		1		2
Gesamt		424		34		582		581		278		313

S Sollstellenrahmen oder Quoten
P Anzahl der Bediensteten in Stellen, für die das Prinzip der geographischen Verteilung gilt
* unterliegt rechtlich nicht der geographischen Verteilung; eine angemessene personelle Beteiligung aller Mitgliedstaaten wird aber angestrebt
** Sollstellenrahmen oder Quoten wegen der geringen Stellenzahl nicht möglich
*** gehört dieser Organisation nicht an
**** noch kein eigener Sollstellenrahmen festgelegt (die Bundesrepublik gilt als überrepräsentiert)

Stand: Ende 1986

Wie die Tabelle zeigt, gilt die Bundesrepublik in den meisten Organisationen als unterrepräsentiert, desgleichen Japan, Italien und die DDR, während Großbritannien und Frankreich in der Regel ihre Sollstellenrahmen überschreiten. Dafür gibt es nicht nur historische Gründe; einige der in diesem Aufsatz aufgezeigten Faktoren scheinen ebenfalls eine gewichtige Rolle zu spielen.

Schlüsselt man das Personal aus der Bundesrepublik Deutschland nach Besoldungsgruppen auf, so zeigt sich ein Stellenkegel, der in P5 beträchtlich günstiger als der allgemeine ist.

Besoldungsgruppe	Personal
ASG/USG	1,3 vH
D-2	2,7 vH
D-1	7,5 vH
P 5	30,4 vH
P 4	26,1 vH
P 3	20,0 vH
P 2	11,5 vH
P 1	0,5 vH

Frankreich und Großbritannien sind sowohl insgesamt als auch in der Leitungsebene wesentlich besser vertreten als die Bundesrepublik, obwohl beide Länder geringere Sollstellenrahmen haben. Sie profitieren außerdem davon, daß ihre Landessprachen Arbeitssprachen in der UNO sind, und besetzen eine erhebliche Anzahl von Stellen im Sprachendienst, die nicht der geographischen Verteilung unterliegen und die Deutschen in der Regel verschlossen sind.

Angebot und Nachfrage

Das erklärte Ziel der Bundesregierung, in der Weltorganisation als einer der Hauptbeitragszahler auch personell angemessen vertreten zu sein, wird sich wegen der ungünstigen Rahmenbedingungen in absehbarer Zeit nur schwer erreichen lassen. Die UNO befindet sich in einer Finanzkrise, die in den meisten Organisationen schon zu Einstellungsstopps und Personalabbau geführt hat oder noch führen wird. Hervorgerufen wurde die Krise durch den starken Verfall des US-Dollars, die Beitragsschulden einzelner Länder und die einseitige Verringerung ihres Finanzbeitrags durch die USA. Der Ausfall der amerikanischen Millionen hat die Organisationen natürlich am stärksten getroffen, zumal die übrigen Mitgliedsländer nicht bereit sind, den Beitragsausfall auszugleichen. Die USA sahen sich zu diesem Schritt veranlaßt, um einerseits ihr eigenes Haushaltsdefizit zu verringern und um andererseits bestimmte Reformen in der Weltorganisation zu erzwingen. Im UN-Sekretariat muß die Anzahl der Stellen innerhalb der nächsten drei Jahre um 15vH reduziert werden (bei ASG- und USG-Stellen sind sogar Kürzungen um 25vH vorgesehen). Neben anderen einschneidenden Maßnahmen wurde ein Einstellungsstopp verfügt, von dem unter anderem die erfolgreichen Teilnehmer des letzten Auswahlwettbewerbs von 1985 betroffen sind. Durch umfangreiche Umbesetzungen wird außerdem versucht, den Personaleinsatz effizienter zu gestalten und wichtige Aufgaben trotz Stellenkürzungen und Einstellungsstopps fortzuführen. Die meisten der anderen Organisationen kämpfen mit ähnlichen Problemen.

Die Nachfrage, hier speziell nach deutschen Bewerbern, wird aber nicht nur durch die Anzahl der Stellenausschreibungen und den relativ hohen deutschen Sollstellenrahmen gesteuert, sondern unterliegt noch anderen, nicht direkt greifbaren Faktoren. Ressentiments, die auf die jüngste deutsche Vergangenheit zurückzuführen sind, treten offen kaum mehr zutage. Stereotype Deutschenbilder, wie sie natürlich überall auf der Welt vorhanden sind (und wie umgekehrt auch wir unsere Stereotypen von fremden Nationaleigenschaften haben), mögen oft unterschwellig eine Rolle spielen, besonders wenn das Auftreten eines deutschen Bewerbers dem Klischee zu entsprechen scheint. Deutschen unterstellt man allgemein Sachkenntnis, Organisationstalent und Arbeitsfreude, nicht aber — wie schon Madame de Staël vor 180 Jahren behauptete — die Befähigung für Angelegenheiten, die Flexibilität und Gewandtheit erfordern.

In der UNO, wie in allen Bereichen, wo Menschen zusammenarbeiten, gibt es Interessengruppen, Einflußzirkel und Seilschaften (›old boys' networks‹). Bei einer Befragung von 900 UN-Mitarbeitern in Genf nannten 82vH die Personalbeschaffung reformbedürftig und gebrauchten in diesem Zusammenhang Begriffe wie ›Mafia‹, ›Vetternwirtschaft‹, ›Beziehungen-spielen-Lassen‹ und ›Clans‹. Die Kritik mag sicher sehr subjektiv sein, denn die Praxis zeigt, daß Sachkenntnisse und Persönlichkeitsmerkmale bei Einstellungen — abgesehen von Einzelfällen — die wichtigste Rolle spielen. Es läßt sich aber nicht leugnen, daß Interessengruppen, die auf der Zugehörigkeit zum selben Kulturkreis beruhen, bei der Personalauswahl einen gewissen Einfluß nehmen können. Da sie mit den Bildungssystemen und Berufsstrukturen ihres eigenen Kulturkreises am besten vertraut sind, werden sie Bewerbern, die aus dem gleichen Umfeld kommen, in Zweifelsfällen den Vorzug geben. Deutsche gehören in der Regel nicht zu solchen Gruppierungen, haben keine eigenen Seilschaften und sind selten in den Entscheidungszirkeln vertreten, wo die eigentliche Personalpolitik gemacht wird.

Auf der Angebotsseite spiegeln sich die Probleme des deutschen Arbeitsmarktes wider. Junge Akademiker mit geisteswissenschaftlicher Vorbildung ohne große Berufserfahrung sind relativ leicht zu gewinnen. Auch mangelt es nicht an Bewerbern, deren Laufbahn zu Hause stagniert, oder die, aus welchen Gründen auch immer, ihre privaten Lebensverhältnisse ändern wollen. (Übrigens erweist sich die Hoffnung, durch eine Verwendung im Ausland bestehende familiäre Probleme zu lösen, meist als trügerisch. Der erhoffte Neubeginn endet oft in einer Sackgasse.)

Hochqualifizierte Fachkräfte besonders mit naturwissenschaftlicher oder technischer Vorbildung und langjähriger Berufserfahrung in verantwortungsvollen Positionen sowie Manager sind dagegen nicht so leicht zu bewegen, ihre sichere Stelle zu Hause mit den Unwägbarkeiten einer Beschäftigung in der Weltorganisation zu vertauschen. Auch finanziell ist die Tätigkeit bei der UNO — deren Ansehen zudem weltweit gesunken ist — nicht länger attraktiv. Wie die Generalsekretäre und

-direktoren jüngst erklärt haben, sind die Gehälter der Professional Category seit 1975 nicht mehr real angehoben worden, und selbst Inflationsausgleiche hat es seit 1984 nicht mehr gegeben; die Pensionsansprüche sind in den letzten vier Jahren erheblich reduziert worden. Sie warnen, daß qualifizierte Mitarbeiter so nicht gewonnen und gehalten werden könnten und daß Mittelmäßigkeit der Preis für eine weitere Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen sei. Es gibt sicher ernstzunehmende Einwände gegen die Praxis mehrerer Länder, ihren in der Weltorganisation beschäftigten Staatsangehörigen einen Zuschlag zu den UN-Gehältern zu zahlen, wie sie von Reinhard Riegel in VN 1/1987 S.31f. ausführlich dargelegt worden sind. Solange diese Länder – im Schlepptau der amerikanischen Haushaltspolitik – aber nicht in der Lage sind, für wettbewerbsfähige Bezahlung in der UNO zu sorgen, stellen solche Zulagen das kleinere Übel dar; zumal dann, wenn sie nicht an politisches Wohlverhalten geknüpft werden. Das größere Übel wäre, auf hochqualifizierte Bewerber von vornherein zu verzichten und Mittelmäßigkeit in Kauf zu nehmen oder den Anspruch auf angemessene personelle Beteiligung aufzugeben.

Berufliches Zwischenstadium

Die Erwartungen von Bewerbern, die eine sichere Berufslaufbahn mit guten Aufstiegschancen suchen, kann die Weltorganisation nur bedingt erfüllen. Dieses Berufsziel läßt sich bestenfalls über die Auswahlwettbewerbe für junge Nachwuchskräfte im UN-Sekretariat erreichen.

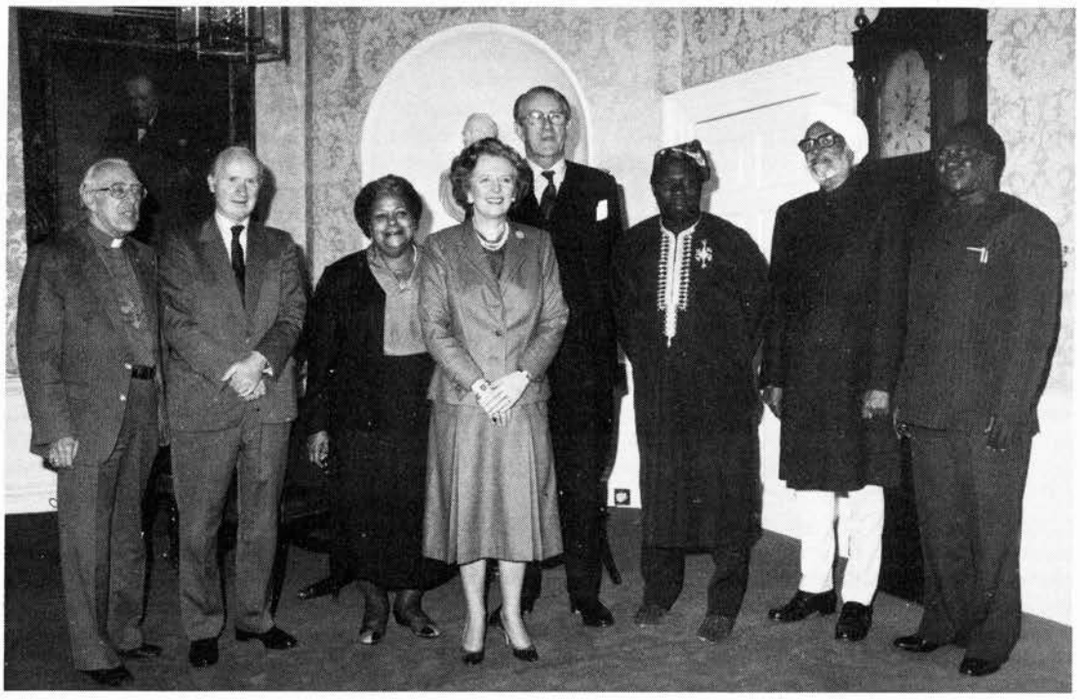
Attraktiv kann die Tätigkeit in der UNO aber für solche Personen sein, die darin nur ein berufliches Zwischenstadium sehen. Das können einmal junge Nachwuchskräfte sein, die internationale Erfahrung sammeln möchten, bevor sie ihre Karriere zu Hause starten. Es können auch qualifizierte Fachkräfte mit erheblicher Berufserfahrung sein, die – abgesichert durch eine Beurlaubung vom Arbeitgeber in der Heimat –, es reizt, für einige Jahre an der Lösung internationaler Probleme mitzuarbeiten. Für Wissenschaftler und Ingenieure bieten kurze Einsätze im Rahmen der Technischen Hilfe als Experten eine stimulierende Unterbrechung des Berufsalltags. Und Führungskräfte, die ihre Berufslaufbahn mehr oder weniger abgeschlossen haben, können ihre Erfahrung in zeitlich befristeten Funktionen der Leitungsebene nutzbringend anwenden, ohne auf eine Anschlußverwendung angewiesen zu sein. Die befristete Tätigkeit bringt es allerdings mit sich, daß Deutsche selten Zugang zu den informellen Entscheidungszirkeln finden oder Einflußpositionen in den verschiedenen Bereichen aufbauen können, wie es den Ländern gelungen ist, deren Staatsangehörige vielfach langfristig seit den Anfangsjahren bei der Weltorganisation beschäftigt sind.

Diese Entwicklung kommt jenen Ländern entgegen, die schon heute die Ansicht vertreten, daß die Abordnung von nationalen Beamten für fünf Jahre die geeignete Form der Personalbedarfsdeckung in der UNO ist. Angeblich wird sie bereits von mehr als 70 Staaten praktiziert (ohne jedoch mehr als 5 bis 10vH des Personals auszumachen, wie der UN-Generalsekretär dazu anmerkte). Damit würde das ursprüngliche Konzept eines aus nationalen Emissären bestehenden internationalen Dienstes, das bei der Gründung des Völkerbundes zur Debatte stand, aber nicht zum Zuge kam, mit einer Verspätung von mehreren Dekaden Wirklichkeit werden. Die Idee eines unabhängigen internationalen Dienstes, die der erste Generalsekretär der Vereinten Nationen eine der wichtigsten und vielversprechendsten politischen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts genannt hat[10], wäre damit nur ein Zwischenspiel in der Geschichte der Weltorganisation gewesen.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.
Die statistischen Angaben wurden den einschlägigen UN-Dokumenten entnommen. Personalstatistiken ändern sich natürlich ständig. Die meisten Zahlen beziehen sich auf die Jahre 1985 und 1986; sie können als repräsentativ für gegenwärtige Größenordnungen, Relationen und Trends angesehen werden.

1 In den letzten Jahren ist diese Zeitschrift insbesondere mit den folgenden Beiträgen auf Themen aus dem Bereich des Personal- und Besoldungswesens der Vereinten Nationen eingegangen: Lorenz Walg, Die personelle Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, VN 3/1978 S.80ff.; Josef Klee, Das Personalwesen der Vereinten Nationen. Ein Überblick über seine Organisation, VN 3/1978 S.86ff.; Dieter Göthel / Terry Slater, Noblemaire und analytische Arbeitsplatzbewertung. Ein Rangvergleich zwischen dem deutschen öffentlichen Dienst und dem der Vereinten Nationen, VN 4/1982 S.122ff.; Ingo von Ruckteschell, Personalverträge der Vereinten Nationen, VN 4/1982 S.127ff.; Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, VN 2/1983 S.47ff.; Dieter Göthel, Exzessiv oder angemessen? (I) Die Kontroverse um die UN-Besoldung, VN 5/1986 S.160ff.; Jobst Holborn, Exzessiv oder angemessen? (II) Die Diskussion über die UN-Pensionen, VN 5/1986 S.166ff.
2 Organigramm: VN 1/1986 S.34.
3 Friedrich-Karl von Plehwe, Internationale Organisationen und die moderne Diplomatie, München 1972, S.67.
4 v. Plehwe (Anm.3), S.176.
5 v. Plehwe (Anm.3), S.70. Heinz L. Krekeler, Die Diplomatie, München 1965, S.138.
6 Norman A. Graham / Robert S. Jordan, The International Civil Service. Changing Role and Concepts, New York 1980, S.3.
7 UN Docs. A/C.5/41/12 v.10.10.1986 und A/C.5/41/39 v.17.11.1986.
8 Kurt Waldheim in seinem Bericht an die 33. Generalversammlung, VN 6/1978 S.214.
9 So der ehemalige Verwaltungsdirektor der UNIDO, Geoffrey Holmes, bei einem Vortrag vor der Diplomatischen Akademie in Wien am 23.6.1975.
10 Trygve Lie, In the Cause of Peace, New York 1954, S.41.



Einen Versuch, Südafrika bei der Überwindung der Apartheid auf friedlichem Wege zu helfen, stellte die Entsendung der ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ ins Südliche Afrika durch das Commonwealth dar. Anläßlich ihrer ersten Sitzung im Dezember 1985 in London traf die Gruppe mit der britischen Premierministerin Margaret Thatcher zusammen; im Bild v. l. n. r.: Erzbischof Edward Scott (Kanada), Lord Barber (Großbritannien), Dame Nita Barrow (Barbados), Margaret Thatcher, Malcolm Fraser (Australien), General Olusegun Obasanjo (Nigeria), Sadar Swaran Singh (Indien) und John Malecela (Tansania).