

Innenrevision in den Vereinten Nationen – eine neue Erfahrung

KARL THEODOR PASCHKE

Vom 22. bis 24. Oktober 1995 versammelten sich mehr als 150 Staats- und Regierungschefs, stellvertretend für die große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten, in New York, um den fünfzigsten Geburtstag der Weltorganisation feierlich zu begehen. In den drei Tagen der Sondergedenksitzung der Generalversammlung kam jeder von ihnen für fünf Minuten zu Wort – übrigens eine bemerkenswerte, sonst in UN-Veranstaltungen nicht übliche Selbstdisziplinierung –, und alle stimmten darin überein, daß die Vereinten Nationen in den ersten fünf Jahrzehnten ihres Bestehens Nützliches geleistet haben und in der Zukunft eine noch wichtigere Rolle in der Weltpolitik werden einnehmen müssen.

Fast alle Redebeiträge enthielten auch den Ruf nach Reformen: die Weltorganisation müsse effizienter werden, sich besser auf künftige Herausforderungen einstellen, ihre Prioritäten überdenken, kostenbewußter arbeiten. Eine genauere Analyse der einzelnen Ansprachen zeigt allerdings, daß nur wenige konkrete Aussagen darüber gemacht wurden, was denn eigentlich reformiert werden müsse und wie dabei vorzugehen sei. Die am Schluß der Festsitzung angenommene feierliche Erklärung (Text: VN 1/1996 S. 34ff.) sagt lediglich, die Organisation bedürfe der »Reform und Modernisierung« und die Verwaltung müsse mit den ihr zugeteilten Mitteln »wesentlich effizienter und effektiver« umgehen.

I

UN-Kenner kann dies nicht überrascht haben. Nur selten bekommt die Uno von ihrem »Aufsichtsrat« klare und eindeutige grundsätzliche Vorgaben. Weil jedes der inzwischen 185 Mitgliedsländer durchaus unterschiedliche Vorstellungen darüber hat, was die Weltorganisation eigentlich sein und leisten soll, fällt auch der Konsens zum Thema Reform nur sehr allgemein aus; bei der Diskussion von Einzelheiten werden rasch Meinungsdivergenzen deutlich. Dies beginnt schon bei der Kardinalfrage nach den Prioritäten, nach der »Agenda« der UN. Die zurückliegenden fünfzig Jahre haben gezeigt, daß die großen Erfolge der Organisation bei der Entkolonisierung erzielt wurden, bei der Fortentwicklung des Völkerrechts und der Förderung der Menschenrechte, bei der Stabilisierung des Nord-Süd-Verhältnisses, in der humanitären und Entwicklungshilfe und bei der Institutionalisierung des ständigen multilateralen Dialogs über weltpolitische Fragen. Und es ist zuzugeben, daß die sicherheitspolitische UN-Bilanz dagegen weniger glänzend ausfällt. Gerade in letzterem Bereich haben die Vereinten Nationen sich aber in den vergangenen fünf, sechs Jahren besonders engagieren müssen, mit keineswegs immer überzeugendem Ergebnis, wie die Stichworte Jugoslawien, Somalia oder Rwanda verdeutlichen.

Ich bin mir sicher, daß zahlreiche Staaten der Dritten Welt das UN-Engagement auf dem Gebiet der Friedenssicherung durchaus kritisch sehen und eigentlich finden, die Organisation habe in letzter Zeit viel zu viele Energien dem »peace-keeping« gewidmet; wenn diese Staaten von Reform sprechen, dann zielen sie in erster Linie ab auf die Verstärkung des entwicklungspolitischen Bemühens der Vereinten Nationen, die intensivere Auseinandersetzung mit der Dritten Welt und ihren Problemen – was letztendlich ja auch eine höhere Form von Friedenssicherung ist.

Aus der Sicht der USA, die besonders lautstark und energisch die Reform der Uno anmahnen, geht es um etwas ganz anderes: die Weltorganisation soll sich nach Art eines unter Absatzschwierigkeiten

leidenden Wirtschaftsunternehmens gesundschrumpfen, Verwaltungskosten senken, Personal abbauen, Sonderorganisationen zusammenschließen – »downsizing« ist die Devise Washingtons.

Die meisten anderen größeren Beitragszahler sind in ihren Reformvorstellungen nicht so radikal wie die Amerikaner, identifizieren sich aber mit der Forderung nach rationalerem, effizienterem Mitteleinsatz und wünschen sich strukturelle Korrekturen in der Organisation, um sie für die Herausforderungen der nächsten fünfzig Jahre fit zu machen; dazu gehört auch der Wunsch nach der Reform des Sicherheitsrats, der gegenwärtig noch die Machtkonstellation der Nachkriegszeit reflektiert.

Ich glaube, es wird außerordentlich schwer sein, angesichts so unterschiedlicher Vorstellungen eine Makro-Reform der Vereinten Nationen zuwege zu bringen. Weder der Generalsekretär persönlich noch das Sekretariat als Institution könnten eine solche Reformbemühung initiieren, geschweige denn betreiben. Hierzu wäre eine kollektive Willensäußerung der Mitgliedstaaten vonnöten, die ich – allen Festreden zum Trotz – für höchst unwahrscheinlich halte.

Wenn das UN-System heute in seiner Vielfalt, in der großen Zahl seiner Sonderorganisationen und Spezialorgane, seiner Fonds und Programme, in seiner komplexen Struktur die etwas erratische, wenig stringente, häufig an Trends und Gruppeninteressen orientierte Willensbildung der Mitgliedstaaten in den letzten fünfzig Jahren widerspiegelt, so sind Reformwünsche sicher auch durch das Unbehagen motiviert, mit dem manche Delegationen innerhalb dieses nicht leicht zu durchschauenden Organigramms überlappende Zuständigkeiten, Doppelarbeit und Ressourcenverschwendung ausmachen. Wie viele UN-Untergliederungen befassen sich etwa mit Umweltschutz? Weshalb sind für humanitäre Aktivitäten in einer Krisenre-

Autoren dieser Ausgabe

Manfred Eisele, Generalleutnant, geb. 1938, ist seit November 1994 Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen. Zuvor Amtschef des Streitkräfteamtes in Bonn; 1992–1994 Kommandeur der 12. Panzerdivision der Bundeswehr.

Ekkehard Griep, Dipl.-Kfm., Major i.G., geb. 1960, ist persönlicher Assistent des Beigeordneten Generalsekretärs Eisele in der Hauptabteilung Friedensoperationen des UN-Sekretariats.

Dr. Wolfgang Münch, geb. 1951, gehört seit Jahresbeginn der Gemeinsamen Inspektionsgruppe der UN in Genf an. 1991 vom Bundesfinanzministerium zur Ständigen Vertretung in New York versetzt; 1991–1995 Mitglied des ACABQ (1993/94 Vizevorsitzender).

Karl Theodor Paschke, geb. 1935, wirkt seit November 1994 als »Generalinspekteur« der Vereinten Nationen im Range eines Untergeneralsekretärs. Zuvor 34 Jahre im deutschen Auswärtigen Dienst tätig, zuletzt als Leiter der Abteilung Personal und Verwaltung.

Dr. Andrei V. Zagorski, geb. 1959, ist seit 1992 Prorektor des Moskauer Staatsinstituts für Internationale Beziehungen (MGIMO-Universität) beim Außenministerium der Russischen Föderation. Seit 1981 am MGIMO tätig.

gion gleich mehrere Hilfswerke zuständig? Warum ist es immer so schwierig, zwischen einzelnen Sonderorganisationen zu koordinieren? Müßte eine Reform mit dem Ziel des effizienteren Mitteleinsatzes nicht hier ansetzen?

Ja, sicherlich. Erskine Childers und Brian Urquhart haben in ihrer luziden Studie ›Renewing the United Nations System‹ (Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala 1994) überzeugend dargetan, daß die Gründerväter der Vereinten Nationen nicht im Traum daran dachten, Untergliederungen der Organisation mit so viel Eigenständigkeit auszustatten, wie diese sie heute besitzen, sondern eine eher zentralistische Struktur mit der Generalversammlung als dem umfassenden Souverän im Auge hatten. Die Wirklichkeit nach Ablauf von fünf Jahrzehnten sieht anders aus. Die Fragmentierung des UN-Systems ist bis in die Hauptstädte der Mitgliedstaaten hinein spürbar. Für die Formulierung allgemeiner Weisungen an die jeweiligen Ständigen Vertretungen am Sitz der Vereinten Nationen in New York sind die Außenministerien, für Weisungen an die Delegationen bei den Sonderorganisationen einzelne Fachressorts zuständig. Und so ist es nicht ungewöhnlich, daß ein Mitgliedsland in der Generalversammlung lautstark einen kompromißlosen Sparkurs im gesamten UN-System einfordert, während die Delegation desselben Landes in einzelnen Sonderorganisationen erheblichen Mittelzuwachs propagiert – oder wenn ein Staat sich einerseits für mehr koordinierende Autorität des Generalsekretärs einsetzt und andererseits die Unabhängigkeit bestimmter Organisationen verteidigt.

Zuständigkeitsüberschneidungen und Konkurrenz mehrerer UN-Untergliederungen auf demselben Gebiet ließen sich aber nur wirksam bekämpfen, wenn die Mandate aller Organisationen umfassend daraufhin überprüft würden, wo sie sich mit den Mandaten anderer berühren, überschneiden oder gar widersprechen. Eine solche Reformbemühung könnte theoretisch bereits vom Verwaltungsausschuß für Koordinierung (Administrative Committee on Co-ordination, ACC) ausgehen, der ursprünglich zu exakt diesem Zweck geschaffen wurde. Die jahrzehntelang praktizierte absolute Autonomie der Sonderorganisationen hat dieses Gremium jedoch zu einer unverbindlichen Diskussionsrunde verkommen lassen, in der dem Generalsekretär gerade noch die Rolle eines Primus inter pares zugebilligt wird. Es gilt auch hier: Eine Mandatsreform innerhalb des UN-Systems könnte nur durch einen überzeugenden und klar durchge-

haltenen Beschluß der Mitgliedstaaten bewirkt werden, den ich angesichts der existierenden Interessenunterschiede nicht kommen sehe.

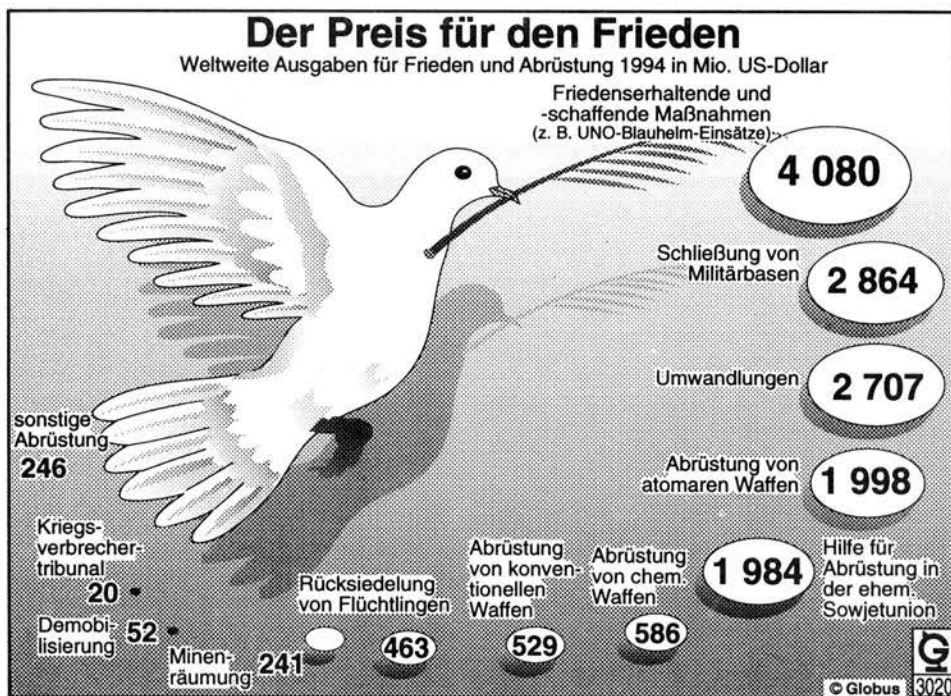
II

Ist die Weltorganisation also reformunfähig?

Nein, ich behaupte, sie ist schon auf gutem Wege zu einigen notwendigen Reformen und könnte dabei schneller und nachhaltiger voranschreiten, wenn sie sich nicht – ohne eigenes Verschulden – in einer ernststen Finanzkrise befände. Es ist kein Geheimnis, daß für diese Krise in erster Linie die Vereinigten Staaten verantwortlich sind, genauer gesagt die US-Legislative, die der Regierung Clinton nicht die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung stellt, um die fälligen und überfälligen Beiträge zu zahlen.

Übrigens mutet es grotesk an, daß die Kongreßmitglieder ihre Verweigerungshaltung damit begründen, nur so könne man die Vereinten Nationen dazu zwingen, sich zu reformieren. Diesen Abgeordneten ins Stammbuch: Eine Organisation, die sich am Rande des Ruins befindet, bringt nicht die Kraft zu echter Selbsterneuerung auf; ein Generalsekretär, der täglich über Mittelkürzungen und Personalentlassungen nachzudenken hat, kann nicht gleichzeitig innovative Organisationskonzepte entwickeln; eine Mitarbeiterschaft, die nicht ausschließen kann, über kurz oder lang auf der Straße stehen zu müssen, tut sich schwer damit, neue Denkansätze positiv aufzunehmen. Die Stimmung der UN-Bediensteten ist gegenwärtig auf einem Tiefpunkt – keine gute Voraussetzung für die Veränderungen, die zumindest im Sekretariat seit 1994 angestrebt werden.

Die Uno weist seit eh und je alle typischen Merkmale einer internationalen Organisation auf. Ihre Bediensteten stammen aus mehr als 150 verschiedenen Ländern; sie bringen nicht nur ihre kulturellen und sozialen Eigenheiten, sondern auch ihre sehr verschiedenen Auffassungen von öffentlichem Dienst mit. In einem derart multi-kulturellen Biotop die stromlinienförmige Managementkultur eines Wirtschaftsunternehmens zu entwickeln, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Aufgaben, das sich rasch verändernde internationale Umfeld, die immer wieder neu und unerwartet auftretenden Herausforderungen sind weitere Elemente



Auch Frieden und Abrüstung kosten Geld und erfordern den effizienten Einsatz knapper Mittel. Die weltweiten Ausgaben für Frieden und Abrüstung versechsfachten sich innerhalb weniger Jahre: sie betragen 1994 insgesamt 15,8 Mrd US-Dollar, nach 2,5 Mrd im Jahre 1989. Daß deswegen die Welt noch nicht friedlicher geworden ist, belegen die zahlreichen fortdauernden Konflikte – meist in Asien und Afrika – und nicht zuletzt die steigenden Ausgaben für die Minenräumung. Der Aufwand hierfür stieg binnen fünf Jahren von 10 auf 241 Mill Dollar.

einer Organisationsform, die sich radikalen Kurs- und Strukturveränderungen verweigert. Das größte Hindernis für massive organisatorische Veränderungen stellt jedoch der bereits apostrophierte ›Aufsichtsrat‹ dar, die Mitgliedstaaten, die die Weltorganisation in ihrer diffusen Struktur erschaffen haben und letzten Endes dafür verantwortlich sind, daß sie heute so ist, wie sie ist. Die Mitgliedstaaten, daran muß einmal erinnert werden, geben die Aufgaben vor, haben die komplizierten Prozeduren erfunden, fordern für ihre Gremien die umfangreichen und kostspieligen Serviceleistungen des Sekretariats, wachen über die Einhaltung der Regeln – und widersetzen sich allem, was ihre Partikular- und Gruppeninteressen tangiert. Dennoch: All diesen Widrigkeiten und Besonderheiten zum Trotz können auch die UN sich dem weltweiten Trend nicht entziehen, öffentliche Verwaltung kritisch zu evaluieren, zu modernisieren, Art und Umfang einzelner Dienstleistungen zu hinterfragen, Kosten und Nutzen zu analysieren.

Seit einigen Jahren bereits – seit 1994 mit gesteigerter Intensität – bemühen sich die Verantwortlichen im Sekretariat, mit Unterstützung durch Generalsekretär Boutros-Ghali selbst, das Management dieses umfangreichen Apparats zeitgemäßer und kostengünstiger zu gestalten. Ein Kernstück dieser Bemühung ist die seit langem überfällige Einführung vernetzter Datenverarbeitung in der Weltorganisation, das ›Integrated Management Information System‹ (IMIS), mit dem die Personal- und Sachverwaltung, die Haushaltsplanung und -durchführung und die allgemeine Aufgabenstrukturierung und -erfüllung auf eine neue, rationale Grundlage gestellt werden sollen. Die stufenweise Verwirklichung des Programms ist auf gutem Wege. Das Management der Humanressourcen hat in der Uno immer ziemlich im argen gelegen, an sich ein bedauerlicher Befund für ein Unternehmen, das so personalintensiv ist und mit der professionellen Qualität und Motivation seiner Mitarbeiter steht und fällt. In diesem Bereich ist jedoch die kulturelle Verschiedenheit der internationalen Bedienstetenschaft besonders spürbar. Der Umgang zwischen ›Boß‹ und ›Angestelltem‹ ist nun einmal anders je nach Kulturkreis, und trotz des in der Weltorganisation und besonders am Amtssitz in New York übermächtigen angelsächsischen Einflusses in Sprache und allgemeinen Kommunikationsformen haben sich in diesem Bereich moderne, mitarbeiterorientierte Managementmethoden noch nicht erfolgreich etabliert. Ein neues, auf regelmäßigen Dialog zwischen allen Hierarchieebenen abhebendes ›Performance Appraisal System‹ (PAS) soll da Abhilfe schaffen. Die Personalabteilung führt dieses System mit einer großen, umfassenden Fortbildungsanstrengung ein und muß dabei gegen erhebliche Widerstände und Skepsis bei einem Personalkörper ankämpfen, der nach zahlreichen gescheiterten Experimenten in der Vergangenheit nicht mehr an spürbare Verbesserungen glauben mag (und zudem durch die schon beschriebene Gefährdung seiner Arbeitsplätze verunsichert ist).

Eine weitere Reformbemühung gilt dem in der Uno traditionell schlecht, undurchsichtig und wenig kostenbewußt geführten Beschaffungswesen. Dieser Bereich ist nur ein Teil, wenn auch der finanziell schwerwiegendste, jenes nicht besonders überzeugenden Bildes, das die Verwaltung der Weltorganisation insgesamt bietet. Zwar halte ich die in den internationalen Medien in den letzten Jahren regelmäßig wiederholten Behauptungen für maßlos übertrieben, in der Uno gebe es überall und in erheblichem Maße Korruption, Unterschleife und Verschwendung – ich behaupte, die Vereinten Nationen sind da nicht besser oder schlechter als der Durchschnitt vergleichbarer öffentlicher Organisationen –, aber es ist sicher zuzugeben, daß die Qualität administrativen Handelns, die Qualifikation des für Organisation und Verwaltung zuständigen mittleren Managements und das Bewußtsein für die Notwendigkeit stringenter, rationaler Verwaltungsabläufe in der Uno allgemein unterentwickelt sind. Die Organisation hat sich in fünf Jahrzehnten einen Wust an Prozeduren und Strukturen zugelegt, in dem sie nun selbst gefangen

ist und aus dem sich zu befreien außerordentlich mühsam und beschwerlich sein wird.

Daß die verschiedenen geltenden Vorschriften und Statuten sich zu einer solchen Dornenhecke haben auswachsen können, hat gewiß auch etwas damit zu tun, daß es in den Vereinten Nationen fast fünfzig Jahre lang kein wirksames internes Revisionswesen gab, keine unabhängige Instanz, die Sinnhaftigkeit und Haushaltsrelevanz einzelner Aktivitäten hinterfragt beziehungsweise die Aufsichtsfunktion der Generalversammlung oder des 5. Hauptausschusses durch entsprechende Untersuchungen unterstützt hätte. Wohl gab es Rechnungsprüfung (Audit), Evaluierung (Evaluation) und Überwachung (Monitoring) schon seit geraumer Zeit, aber als Referate der Verwaltungsabteilung, ohne Unabhängigkeit und Durchschlagskraft; die Verantwortlichen in anderen Teilen der Organisation sahen sich durch diese Prüftätigkeit nur selten veranlaßt, sich in ihrer Routine stören zu lassen.

III

Als Anfang der neunziger Jahre das Bedürfnis nach Reformen unter jenen Mitgliedstaaten, die als die Hauptbeitragszahler bezeichnet werden, immer deutlicher artikuliert wurde, begann insbesondere die amerikanische Vertretung die Schaffung eines effektiven, nicht in die Verwaltung eingebundenen Aufsichtswesens für die UN zu propagieren. Die USA ließen sich dabei von ihrem eigenen, 1978 geschaffenen Modell eines Generalinspektors leiten.

Der amerikanische ›Inspector General‹ ist eine Kreation der Regierung Carter, die 1977 mit dem Anspruch, die US-Bundesverwaltung mit neuen ethischen Standards zu versehen, ins Amt gewählt worden war. Jedes Ministerium, jede größere Behörde sollte eine Inspektionsabteilung einrichten, an deren Spitze ein hochrangiger Bediensteter berufen würde, der außerhalb der üblichen Hierarchie steht und die Ergebnisse seiner Prüftätigkeit in Empfehlungsform parallel zwei Adressaten vorlegt: dem jeweiligen Minister beziehungsweise Behördenchef und dem amerikanischen Kongreß. Es dauerte einige Jahre, bis dieses Modell überall in den Washingtoner Ministerien akzeptiert wurde – Pentagon und Außenministerium beispielsweise sträubten sich zuerst gegen diese neue Funktion –, inzwischen ist aber der ›Inspector General‹ ein etablierter Bestandteil amerikanischer Behördenkultur und hat über die Bundesverwaltung hinaus in vielen Einzelstaaten und Kommunen Einzug gehalten.

Die Grundelemente für eine Resolution der Generalversammlung, die Gegenstand von Sondierungen und Gesprächen zwischen verschiedenen Delegationen in New York wurden, orientierten sich also stark an diesem Modell. Die Meinungsbildung gestaltete sich aber nicht einfach. Zwar waren jene Staaten, die den größten Teil der Mitgliedsbeiträge zahlen, gegenüber der amerikanischen Initiative zur Schaffung einer effektiven Aufsichtsinstanz in den UN durchaus aufgeschlossen, auch wenn sie teilweise etwas andere Modalitäten vorschlugen; bei einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Ländern des Südens herrschte jedoch der Verdacht, hier solle ein Instrument geschaffen werden, um Programme einzuschränken, die insbesondere im Interesse der Dritten Welt liegen.

Im Sommer 1993 reagierte Generalsekretär Boutros-Ghali auf die in dieser Diskussion vorgetragene Kritik an dem Fehlen einer unabhängigen Inspektions-Arbeitseinheit durch die Einrichtung eines ›Bereichs Inspektionen und Untersuchungen‹ (Office of Inspections and Investigations) mit einem Beigeordneten Generalsekretär an der Spitze. Die bis dahin als Teil der Verwaltungsabteilung existierenden Rechnungsprüfungs-, Evaluierungs- und Überwachungsreferate gewannen damit organisatorische Selbständigkeit, blieben aber integrierender Bestandteil der Sekretariatshierarchie. Den Hauptbeitragszahlern aber erschien dies nicht ausreichend, und nach weiteren

mühsamen Verhandlungen kam es dann Ende Juli 1994 zur Annahme der Resolution 48/218B durch die Generalversammlung, mit der das Amt für Interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services, OIOS) unter Leitung eines Untergeneralsekretärs etabliert wurde.

Dieser Untergeneralsekretär unterscheidet sich von seinen Kollegen, den anderen Abteilungsleitern und vergleichbaren Funktionsträgern im Sekretariat dadurch, daß er nicht vom Generalsekretär autonom ernannt (und wieder abgesetzt) werden kann, sondern der Bestätigung durch die Generalversammlung bedarf und eine feste, nicht verlängerbare Amtszeit von fünf Jahren hat. Er berichtet über seine Untersuchungen und deren Ergebnisse über den Generalsekretär an die Generalversammlung. Ihm ist Zugang zu allen Personen, Dokumenten und Informationen zu gewähren. In der Gestaltung und Durchführung seines Aufsichtsprogramms ist er unabhängig.

IV

Am 15. November 1994 trat ich meinen Dienst als Untergeneralsekretär für die Internen Aufsichtsdienste an und sah mich praktisch vom ersten Tage an einem großen, teilweise übertriebenen und unrealistischen Erwartungsdruck gegenüber, andererseits aber auch spürbaren Befürchtungen und Widerständen. Innerhalb und außerhalb der UN, im Gastland USA, in meiner Heimat Deutschland und weit darüber hinaus in den Medien wurde diesem neuen Amt und seinem Träger erhebliches Interesse entgegengebracht. Etiketten vom »Großinquisitor« über den »Antikorruptionspolizisten« bis zum »Sparkommissar« oder gar »Bluthund« wurden erfunden; Prognosen zur Wirksamkeit reichten von manifester Skepsis gegenüber der Reformfähigkeit der UN bis zu der Hoffnung, nun werde über Nacht alles anders und besser werden.

Mir war bewußt, daß ein Charakteristikum dieser Tätigkeit sein würde, es niemals allen und meist niemandem recht machen zu können. Nach knapp anderthalb Jahren muß ich aber zugeben: so schwierig und komplex, wie sie wirklich ist, hatte ich mir die Aufgabe nicht vorgestellt. Dennoch bin ich nicht entmutigt, sondern glaube daran, daß die Schaffung dieses Amtes richtig und notwendig war und daß das OIOS bereits Fuß und Tritt gefaßt hat in der Organisationskultur der Vereinten Nationen.

Bei meinem Dienstantritt fand ich eine Unterabteilung für Innenrevision (Internal Audit), zwei Referate für Evaluierung und Überwachung sowie eine noch im Embryonalstadium befindliche Einheit für Disziplinaruntersuchungen (Investigations) vor. Mein erster Eindruck war, daß die Innenrevision viel zu schwach besetzt war, um in der weitläufigen Organisation mit all den verschiedenen Dienstorten einen wirksamen, flächendeckenden und glaubhaften Prüfzyklus sicherzustellen. Bei knapp 60 Berufsrevisoren mußten manche Arbeitseinheiten über mehr als fünf Jahre ungeprüft bleiben. Außerdem konnte das Prüfungsspektrum nur die elementarsten Verwaltungsvorgänge abdecken, nicht aber Managementaspekte und Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte berücksichtigen. Es galt also diese Unterabteilung personell zu verstärken und ihre Tätigkeit zumindest teilweise umzudefinieren. Das Referat für Disziplinaruntersuchungen verfügte weder über ausgebildete Untersuchungsführer noch über verbindliche Vorgehensrichtlinien oder ein Handbuch.

Ich bemühte mich unverzüglich um Abhilfe und lernte dabei sehr schnell, wie unendlich schwer es in den Vereinten Nationen ist, Veränderungen zu erreichen, wenn es um Stellen, Personal und Vorschriften geht. Zwar gelang es mir, schon vor Weihnachten 1994 einige zusätzliche Stellen bewilligt zu bekommen – in der Mitte einer Haushaltsperiode, ein von Insidern als fast einmalig bezeichneter Erfolg –, aber das tatsächliche Hereinbringen neuer Fachleute von außerhalb der Organisation erwies sich als außerordentlich kompli-

ziert und zeitraubend, die Trennung von vorhandenen leistungsschwachen Mitarbeitern als nahezu unmöglich. Neuland galt es auch bei den Prozeduren für die Vorlage unserer Prüfberichte an die geprüften Arbeitseinheiten, an den Generalsekretär und an die Generalversammlung zu beackern. Die Generalversammlung war natürlich begierig, rasch erste Arbeitsergebnisse des neuen Amtes zu Gesicht zu bekommen (und erhielt sie durch die Veröffentlichung einiger Einzeluntersuchungen bereits im Frühjahr 1995 und dann in einem ersten zusammenfassenden Tätigkeitsbericht in dem – auch auf deutsch erschienenen – Dokument A/50/459 vom 2. Oktober 1995). Die untersuchten Abteilungen konnten sich andererseits nur schwer an den Gedanken gewöhnen, daß nunmehr ein Inspektorat ihre Arbeitsweise und -ergebnisse gegenüber der Legislative, und damit gegenüber der internationalen Öffentlichkeit, kritisch bewerten sollte. Hier wurden mir Merkmale der Unternehmenskultur der UN bewußt, die zu verändern nach meinem Dafürhalten noch längere Zeit erfordern wird.

Über die wolkige, wenig präzise, häufig mehrdeutige UN-Sprache ist schon viel gewitzelt worden. Sie hat sich in zahllosen multilateralen Verhandlungen entwickelt, das Verhalten von Delegierten geprägt und so manche Konsensfindung durch Formelkompromisse ermöglicht. Ich behaupte aber, daß dieses Idiom sich auch im Sekretariat, in seiner Arbeitsweise und im Umgang der Bediensteten untereinander auswirkt – nicht immer segensreich. Mir scheint, daß selbstkritisches Hinterfragen der eigenen Tätigkeit in der UN-Verwaltung selten ist, jede Kritik durch andere zunächst einmal als ungebührlich empfunden wird und vor allem die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für Fehler und Unzulänglichkeiten weitgehend fehlt. Die außerordentlich komplizierten Verwaltungsrichtlinien haben allerdings auch dafür gesorgt, daß sich Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten immer leicht vernebeln oder nach oben delegieren lassen.

Es hat viele Monate gedauert, bis das OIOS über die Modalitäten seiner Berichterstattung und über die Weiterverfolgung seiner Empfehlungen mit widerstrebenden Sekretariatsinstanzen Einigkeit erzielen konnte; einige Einzelheiten sind auch heute noch offen. Als Argument gegen die Veröffentlichung kritischer Berichte wurde und wird häufig ins Feld geführt, solche Bewertungen von Sekretariatstätigkeiten seien nur destruktiv, deshalb »unausgewogen« und nicht im Interesse der Organisation. Ich habe von Beginn an die präventive, proaktive Rolle meines Amtes herauszustellen versucht. In der Tat ist unser Hauptinteresse nicht die Überführung von Missetätern oder die Bloßlegung von Mißständen, sondern die Verbesserung der administrativen Leistung, des Managements und der Ressourcennutzung. In unseren Empfehlungen heben wir schwerpunktmäßig auf diese in die Zukunft weisenden Aspekte ab, und unsere Berichte lesen sich in vielen Fällen wie die Untersuchungsergebnisse einer Beratungsfirma.

Zum Zuständigkeitsrahmen der neuen Einrichtung für das interne Aufsichtswesen hat die Resolution 48/218B der Generalversammlung vom Sommer 1994 eine Aussage getroffen, die von Rechtsexperten als klar und eindeutig bezeichnet wird, in der UN-Praxis jedoch Anlaß zu unterschiedlichen Interpretationen bietet. Das OIOS soll nicht nur für das Sekretariat mit seinen vier Dienstorten und für die fünf Regionalkommissionen zuständig sein, sondern auch für die auch als Spezialorgane bekannten, getrennt verwalteten operativen Fonds und Programme der Vereinten Nationen unter der Verantwortung des Generalsekretärs wie UNDP, UNICEF oder UNHCR – das wird aus der in der Aufgabenbeschreibung gebrauchten Formulierung »Verantwortlichkeiten ... in bezug auf die Mittel und das Personal der Organisation« herausgelesen, ebenso wie die Feststellung, daß das OIOS nichts mit den Sonderorganisationen (also etwa der WHO oder der FAO) zu tun hat. Das OIOS ist durch die Resolution aufgefordert zu prüfen, inwieweit es diese Fonds und Programme dabei unterstützen kann, ihre eigenen inter-

nen Aufsichtsmechanismen wirksamer zu gestalten. Anfang dieses Jahres habe ich all diesen Adressaten über den Generalsekretär einen Berichtsentwurf mit der Bitte um Konsultation zukommen lassen. Ich bin gespannt, wie lange es dauern wird, über diese eigentlich nicht sehr komplizierte Materie allgemeine Einigkeit zu erzielen; vermutlich werden auch in den Spezialorganen zunächst einige Widerstände und Inquisitionsbefürchtungen gegenüber dem OIOS abzubauen sein.

V

Deutlich wurde hoffentlich, daß die Schaffung des OIOS für die Organisation der Vereinten Nationen kein Routinevorgang war, nicht einfach die Hinzufügung eines weiteren Kästchens in einem bereits vielfältig strukturierten Organigramm, sondern ein signifikanter, von manchen gar als beunruhigend empfundener Schritt zu einer moderneren ›Unternehmenskultur‹ mit mehr Transparenz, Effizienz und Verantwortungsbewußtsein. In den anfänglichen und teilweise immer noch spürbaren Widerständen gegen diese neue Aufsichtsfunktion sehe ich einen klaren Beweis für die Richtigkeit dieses

Schritts und auch dafür, daß das OIOS sich auf dem richtigen Wege befindet.

Natürlich machen wir auch Fehler, sind manchmal vielleicht zu harsch in unserer Kritik; gewiß läßt die professionelle Qualität unserer Prüftätigkeit und unserer Berichte gelegentlich Wünsche offen und legt im Einzelfall vielleicht sogar eine Flanke bloß, in die der Adressat dann allzugern hineinstößt, um unser ganzes Prüfergebnis zu diskreditieren. Das ist Berufsrisiko jedes Inspektorats.

Wichtiger aber scheint mir zu sein, daß mit diesem Amt für Interne Aufsichtsdienste innerhalb der Organisation jetzt gerechnet wird, daß unsere Existenz mehr noch als unsere einzelnen Aktivitäten eine präventive, disziplinierende Wirkung auf die gesamte Organisation ausübt. Und daß dies so ist, dafür habe ich eine Menge Hinweise.

Manchmal versuche ich mir vorzustellen, wie es wäre, wenn die deutsche Bundesverwaltung jahrzehntelang ohne Bundesrechnungshof existiert und man dann diese Instanz von einem Tag zum anderen plötzlich errichtet hätte. Selbst in Deutschland, einem Staat mit besonders festgefügtter Beamtentradition, würde dies als fundamentale Veränderung begriffen werden. Und dann sage ich mir: Auch die Uno muß sich erst an ihr ›Office of Internal Oversight Services‹ gewöhnen. Oder besser noch: Sie sollte dies nicht allzu schnell tun.

Experten für den Interessenausgleich

Aufgaben und Arbeitsweise des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ)

WOLFGANG MÜNCH

Dramatische Appelle von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Vereinten Nationen im Angesicht der akuten finanziellen Krise sind mittlerweile keine Seltenheit mehr, und Untergeneralsekretär Joseph Connor prognostiziert die Zahlungsunfähigkeit der Weltorganisation noch für 1996. Dabei sind Finanzkrisen keine neue Erscheinung in der Geschichte der Vereinten Nationen. So wurde im Herbst 1964 die Generalversammlung wegen des Konflikts um die Finanzierung der Kongo-Operation (ONUC) praktisch lahmgelegt, und die letzte Krise liegt noch gar nicht lange zurück. Sie ging – wie die jetzige – zugleich um Reformnotwendigkeit und Einflußmöglichkeiten; sie endete 1986 mit der Einräumung eines De-facto-Einspruchsrechts an die Hauptbeitragszahler. Neben dem Programm- und Koordinierungsausschuß (Committee for Programme and Co-ordination, CPC), einem Gremium von Staatenvertretern, das im Konsens entscheidet, ist ein kleiner, aber einflußreicher Expertenausschuß der Generalversammlung in die Haushaltsberatungen eingeschaltet: der Beratende Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ). Dieser kann in diesem Jahr bereits auf eine fünfzigjährige Geschichte zurückblicken. Ihm kommt nicht zuletzt die Aufgabe zu, das Wünschbare und Machbare in größtmögliche Übereinstimmung zu bringen und die Kontrollfunktion gegenüber dem Sekretariat der Vereinten Nationen namens der Mitglieder der Organisation wahrzunehmen.

PRÜFEN UND BERATEN

Nur unwesentlich jünger als die Vereinten Nationen selbst, die im vergangenen Herbst ihr fünfzigjähriges Bestehen feiern konnten, ist

der ACABQ. Die Resolution 14A(I) der Generalversammlung vom 13. Februar 1946 wies ihm folgende Aufgaben zu:

- a) Prüfung des Budgetvorschlags des Generalsekretärs;
- b) Beratung der Generalversammlung in allen Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten;
- c) Prüfung der Verwaltungshaushalte der UN-Sonderorganisationen;¹
- d) Stellungnahme zu den Berichten der Rechnungsprüfer der UN und der Sonderorganisationen.

Nach einiger Verzögerung² wurden am 19. November 1946 die zu jener Zeit neun Mitglieder des ACABQ gewählt³. Im folgenden Jahr erhielt der Ausschuß ein zusätzliches rechtliches Fundament in der Geschäftsordnung der Generalversammlung. Deren heutige Fassung⁴ widmet dem ACABQ drei Regeln (155-157), die in der Substanz an dem 1946 beschlossenen Mandat des Gremiums festhalten. Geändert hat sich allerdings die Zahl der Ausschußmitglieder; sie wurde schrittweise erhöht, und zwar zunächst von neun auf zwölf (im Jahre 1961)⁵, sodann zehn Jahre später⁶ auf 13 und schließlich auf 16 (1977)⁷. Dies reflektiert die Beinahe-Verdreifachung der UN-Mitgliedschaft zwischen 1946 und 1977 von 51 auf 147 Staaten.

Die 16 Mitglieder dieses Sachverständigenausschusses werden für eine Amtsdauer von drei Jahren (übereinstimmend mit den Kalenderjahren) vom 5. Hauptausschuß der Generalversammlung, dem Haushaltsausschuß, in geheimer und oft streitiger Wahl bestimmt und sodann von der Generalversammlung bestätigt. Zu einem größeren Teil handelt es sich bei den Gewählten um Diplomaten der Ständigen Vertretungen der UN-Mitgliedstaaten am Sitz der Weltorganisation; eine Wiederwahlbeschränkung besteht nicht. Legt ein Mitglied sein Mandat vor Ablauf der Wahlperiode nieder – dies geschieht nicht selten, insbesondere aus Anlaß von Versetzungen –, so bestimmt die Generalversammlung den Nachfolger auf Vorschlag des Mitgliedstaates, der auch den ausgeschiedenen Vorgänger vor-