»Die UN müssen als Organisation stärker und nicht billiger werden«

Interview mit **Franz Baumann**, Beigeordneter Generalsekretär a.D., über Managementdefizite und notwendige Verwaltungsreformen, das IT-System ›Umoja‹ sowie Ethik und Personalfragen im Sekretariat der Vereinten Nationen.

Fast seit der Gründung der UN wird die Ineffizienz der Verwaltung beklagt. Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte im März 2006 in seinem Bericht ›In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken‹ eine »radikale Überholung des UN-Sekretariats« vorgeschlagen. Sind ihm grundlegende Reformen gelungen?

Franz Baumann: Der Bericht vom März 2006[1] war der dritte Bericht von Kofi Annan, mit der er die Reform der UN vorantreiben wollte. Er legte den Bericht neun Monate vor Ende seiner zweiten Amtszeit vor, um seinem Nachfolger Ban Ki-moon den Einstieg zu erleichtern. Leider übernahm dieser fast keinen der Reformvorschläge, sondern setzte sich eher von seinem Vorgänger ab. Bereits nach den ersten sechs Monaten seiner Amtszeit hatte Annan im Juli 1997 den Bericht ›Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm‹ vorgelegt; fünf Jahre später den Bericht ›Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen‹. Dies zeigt, dass er sehr reformorientiert war und sich um die Organisation gekümmert hat. Annan hatte verstanden, wie wichtig ein starkes und loyales Sekretariat für seine politische Unabhängigkeit ist.

Es ist eine beachtliche Leistung, eine Organisation umzubauen, die vor 70 Jahren mit einigen hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschaffen wurde, hauptsächlich Konferenzdienste anbot und diplomatische Verhandlungen unterstützte. Seit Mitte der neunziger Jahre ist das zivile Personal auf 40 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewachsen, von denen über die Hälfte in Kriseneinsätzen sind. Der Jahreshaushalt des Sekretariats beläuft sich inzwischen auf über zehn Milliarden US-Dollar. Als Beigeordneter Generalsekretär war Annan in den achtziger Jahren für die Programm- und Haushaltsplanung, das Personalmanagement und die Personalsicherheit sowie schließlich für den Finanzbereich verantwortlich. Es ist sein großes Verdienst, diese konzeptionelle Innovation vorangetrieben zu haben.

Thomas Weiss, ehemaliger Direktor des Ralph Bunche Institute for International Studies in New York, hat das System der Vereinten Nationen kürzlich als »überbordende Bürokratie bei enttäuschender Führung« bezeichnet.

Weiss ist ein Formulierungskünstler, der den Nagel auf den Kopf trifft. Viele der von Max Weber postulierten Eigenschaften einer rationalen Bürokratie, wie eine definierte Arbeitsteilung und die Verantwortlichkeit von Entscheidungsträgern, sind in der UN-Charta angelegt und wurden trotz der Politisierung der Organisation in gewissem Sinne praktiziert. Leider ist vieles im Laufe der letzten Jahrzehnte verloren gegangen. Die Universalität, die die Vereinten Nationen wichtig und mächtig macht, bringt Nachteile für das Management mit sich. Es gibt 193 grundsätzlich gleichberechtigte UN-Mitgliedstaaten, während die fünf größten beitragszahlenden Staaten über die Hälfte zum ordentlichen Haushalt beitragen.[2] Es handelt sich hier um eine Asymmetrie, die die Tendenz zur Politisierung verstärkt und keine Anreize für eine moderne, rationale und effiziente Organisation bietet.

Können Sie konkrete Beispiele für Probleme nennen, die in der Verwaltung vorherrschen?

Das Elektronische Dokumentenarchiv (Official Document System – ODS), in dem alle veröffentlich-

Dr. Franz Baumann

Franz Baumann, geb. 1953, koordinierte seit dem Jahr 2014 die Einführung des IT-Systems ›Umoja‹. Der Deutsche war seit dem Jahr 2009 Beigeordneter Generalsekretär für Angelegenheiten der Generalversammlung und Konferenzdienste (DGACM).

Seine Laufbahn bei den UN begann der promovierte Politikwissenschaftler und studierte Verwaltungswissenschaftler im Jahr 1980 als Beigeordneter Sachverständiger beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) in Nigeria. Danach war Baumann in verschiedenen Abteilungen des UN-Sekretariats in New York tätig, wie etwa in der Hauptabteilung Management, der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sowie im Exekutivbüro des Generalsekretärs. Im Jahr 2004 wurde Baumann zum stellvertretenden Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Wien (UNOV) und des Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) ernannt, ab dem Jahr 2008 hatte er die kommissarische Leitung des Büros für Weltraumfragen (OOSA) inne.

›Umoja‹ ist Kisuaheli und bedeutet ›einvernehmlich zusammenarbeiten‹. Es steht für ein organisationsweites Softwaresystem, welches die zahlreichen unabhängigen, nicht kommunizierenden Systeme, die in den UN-Standorten, -Landesbüros und -Friedensmissionen verwendet wurden, ersetzt und integriert.

ten UN-Dokumente abgelegt sind, basiert auf einer Technologie der siebziger Jahre und verfügt über keine adäquate Suchmaschine.

Ein strukturiertes Archiv für interne Papiere und Dokumente sowie eine organisierte Aktenablage gibt es nicht mehr, was das Wissensmanagement und die Datenanalyse sehr schwierig macht. Jede Beamtin und jeder Beamte verwaltet seine Daten auf einem USB-Stick und jede Hauptdienststelle hat ihr eigenes System. Gedruckte Dokumente sind nur auffindbar, wenn die Nummer des Dokuments bekannt ist. Der Verlauf von Verhandlungen und internen Diskussionen ist nicht mehr nachvollziehbar.

Eine andere Schwachstelle ist die Personalauswahl. Es kann fast ein Jahr dauern, um jemanden einzustellen. Auf jede freie Stelle kommen 250 Bewerbungen, die durch die Abteilungsleitung ohne Hilfe der Personalabteilung bearbeitet werden müssen. Es gibt nur noch ein einziges Instrument zur Einstellung, Versetzung und Beförderung von Angestellten. Insgesamt ist der Apparat sehr zäh, nicht integriert und wenig anpassungsfähig. Die externe Rechnungsprüfung hat vor einigen Monaten beklagt, dass es im Sekretariat über 70 Organisationseinheiten und etwa 2200 Software-Programme gibt.

Bei einer Konferenz des Verbands deutscher Bediensteter in internationalen Organisationen (VDBIO) haben Sie kürzlich den Begriff ›Fragmentierungsfalle‹ verwendet und vom ›Silodenken‹ bei den Vereinten Nationen gesprochen. Was genau meinen Sie damit?

Die UN sind als Organisation nicht logisch, komplementär und hierarchisch strukturiert. Eine Standardbehörde ist thematisch horizontal differenziert und pyramidenförmig vertikal integriert. Das Sekretariat ist in etwa 25 Hauptabteilungen unterteilt, denen jeweils ein Untergeneralsekretär (Under-Secretary-General – USG) vorsteht. Alle USGs unterstehen direkt dem Generalsekretär und alle Vorgänge landen formal auf seinem Tisch. Andererseits hat der Generalsekretär nicht die Befugnis, eine Person von der einen in eine andere Abteilung zu versetzen oder Mittel dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden. Das wurde von der UN-Generalversammlung bewusst festgelegt, um den Generalsekretär zu kontrollieren. Da die zentrale Verwaltung schwach ist, verfügen die einzelnen Abteilungen über eigene Verwaltungseinheiten und -praktiken. Ohne eine starke, integrative und programmatisch visionäre Führung floriert das strukturell angelegte Chaos. Die Fragmentierungsfalle kann nicht beseitigt werden. Allerdings können und müssen ihre Auswüchse eingedämmt und die Silos durchlässiger gemacht werden. Die Mobilität zwischen den Abteilungen ließe sich vergrößern, indem man dem ›Generalistenprinzip‹ folgend die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedene Stationen durchlaufen lässt. Dies könnte ihnen helfen, die Organisation als Ganzes zu begreifen.

Franz Baumann bei einer Konferenz des VDBIO im Juni 2016 in Berlin.
Foto: Tilman-Ulrich Pietz

Das Amt des Stellvertretenden Generalsekretärs wurde im Jahr 1997 geschaffen, substanzielle Entscheidungen im Verwaltungsbereich obliegen weiterhin dem oft überlasteten Generalsekretär. Was ist Ihre Empfehlung?

Annans Idee war es, dass der Stellvertretende Generalsekretär für den Binnenbetrieb der Organisation zuständig sein und den Generalsekretär entlasten sollte. Die tatsächliche Ausgestaltung des Amtes des Stellvertretenden Generalsekretärs liegt im Ermessen des Generalsekretärs. Louise Fréchette, Mark Malloch Brown und Asha-Rose Migiro haben sich stärker um den Binnenbetrieb gekümmert, während Jan Eliasson für inhaltliche Themen zuständig ist. Vor einem Jahr gab es den Vorschlag, einen stellvertretenden Generalsekretär für Frieden und Sicherheit einzuführen. Dadurch könnte die Konkurrenz zwischen den politischen Hauptdienststellen und der Friedenssicherung abgemildert werden. Beinahe

»Die UN sind als Organisation nicht logisch, komplementär und hierarchisch strukturiert.«

1 In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006.

2 Siehe dazu die Übersicht über den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2016 bis 2018, Vereinte Nationen (VN), 3/2016, S. 135–136.

100 USGs unterstehen direkt dem Generalsekretär, dazu kommen einige Beigeordnete Generalsekretäre (Assistant Secretary-General – ASG). Zu überlegen ist, ob die Rolle entwertet werden würde, wenn es mehrere Stellvertretende Generalsekretäre gäbe. Das geschah zu Anfang der Organisation, als die Posten der USGs eingeführt wurden, um den Generalsekretär zu entlasten. Eine ›Posteninflation‹ geht, wie eine Geldinflation, mit einer Entwertung einher.

Wo sehen Sie die größte Herausforderung für die neue Generalsekretärin beziehungsweise den neuen Generalsekretär im Bereich Management und Verwaltung?

In den ersten paar Monaten sollte die neue Generalsekretärin beziehungsweise der neue Generalsekretär den etwas größeren Spielraum nutzen, um ihr beziehungsweise sein Amtsverständnis klar zu kommunizieren. Der zweite Generalsekretär Dag Hammarskjöld sah das Sekretariat als seine ›Machtbasis‹. Ihm war es wichtig, seine Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten zu wahren und sich Freiräume zu erkämpfen.

Zur Stärkung der Institution könnte eine internationale Expertengruppe einberufen werden, bestehend aus Spezialistinnen und Spezialisten für öffentliche Verwaltung, um Vorschläge zur Defragmentierung, Rationalisierung und Modernisierung zu unterbreiten. Wenn Kostenaspekte im Mittelpunkt stehen, werden zwei Drittel der Mitgliedstaaten diese Reform nicht mittragen. Die UN müssen als Organisation stärker und nicht billiger werden.

»Es sind vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen, um das angespannte Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und dem Sekretariat zu verbessern.«

Des Weiteren sind vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen, um das angespannte Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und dem Sekretariat zu verbessern. Koalitionen von Mitgliedstaaten können äußerst hilfreich sein, um Reformen zu initiieren und diese bei der Durchführung unterstützend zu begleiten. Bei allem muss klar sein, dass die UN ein Instrument und kein Selbstzweck sind. Dies bedeutet, dass so wenig Energie wie möglich in den Binnenbetrieb investiert werden sollte.

Der britische Journalist Column Lynch hat kürzlich den Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten Jeffrey Feltman zitiert, der das IT-System ›Umoja‹ als »grundlegend mangelhaft« empfindet. Das muss Sie als ehemaligen Koordinator für die Einführung von ›Umoja‹ treffen.

›Umoja‹ sollte eine Vielzahl selbstständiger aber veralteter Computersysteme integrieren und modernisieren. Die Einführung der ersten Phase wurde im Jahr 2015 abgeschlossen. Ich habe die Einführung dieses hochkomplexen Systems am Amtssitz in New York koordiniert und nicht die Entwicklung, die schon im Jahr 2007 begann. Das System wurde pünktlich eingeführt. Die Probleme, die Feltman durchaus zutreffend beschreibt, waren die Folge der bereits genannten Managementprobleme. Ein Computersystem kann vernünftige Geschäftsabläufe automatisieren, beschleunigen und verbilligen. Es kann Informationen generieren und Analysen unterstützen, welche wiederum effizientes Handeln ermöglichen. Es ist allerdings ein Fehlschluss, die Anschaffung eines neuen Computersystems für 450 Millionen US-Dollar mit einer Reform gleichzusetzen. Mit ›Umoja‹, dem ein System zugrunde liegt, welches erfolgreich von über 100 000 Institutionen weltweit genutzt wird, wurden veraltete Papierabläufe ins elektronische System übertragen. Bis vor kurzem gab es weltweit zwölf Zentren, in denen die Gehaltsabrechnungen für 40 000 UN-Bedienstete bearbeitet wurden. Mit ›Umoja‹ kann dies alles virtuell durchgeführt werden, feste Standorte sind eigentlich nicht mehr notwendig. Trotzdem wurden in vorauseilendem politischem Gehorsam fünf dieser Zentren beibehalten. So können keine Einsparungen von bis zu 220 Millionen US-Dollar bis zum Jahr 2019 vorgenommen werden, wie sie der Generalsekretär der Generalversammlung angekündigt hat. Einen ausgearbeiteten Plan zur Verwirklichung dieser Einsparungen gibt es noch nicht. Jeffrey Feltman ist sicherlich kein Gegner von Reformen, aber ohne ein funktionierendes System kann er seine Arbeit nicht durchführen.

Im Jahr 2005 hat Kofi Annan auch Maßnahmen im Bereich Ethik und Rechenschaftslegung vorgestellt. Würden Sie sagen, dass das Sekretariat in Sachen Transparenz und Risikomanagement heute gut aufgestellt ist?

Es hat sich viel verbessert, aber es bleibt noch viel zu tun. Die Welt entwickelt sich weiter und vieles muss ab und zu überdacht werden. Zum Beispiel haben Fehler der Vergangenheit dazu geführt, dass in Stellenausschreibungen ›Konsequenzen bei Fehlverhalten‹ (Consequences of Error) erwähnt werden. Es wird nicht gefordert, erwartet oder unterstützt, dass das Personal Risiken eingeht und Vorgesetzte ihre Angestellten in Schutz nehmen. Eine risikoscheue Absicherung und formalistische Korrektheit entsprechen eher dem Geist des Hauses als Kreativität, Vertrauen und Inspiration durch die hehren Ziele der Organisation. Die Einführung des Ethikbüros und des Amtes für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS) waren gute Schritte in die richtige Richtung. Nach zehn Jahren ist es allerdings an der Zeit, zu überprüfen, ob

sich die Integrität in der Organisation dadurch erhöht hat.

Die Struktur des UN-Personals befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel weg von der traditionellen Beamtenlaufbahn. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung?

Der Bereich Personalmanagement (Office of Human Resources Management – OHRM) spielt eine zentrale Rolle. Immerhin werden drei Viertel aller Ressourcen für Personal ausgegeben. Für viele Bewerberinnen und Bewerber geht es nicht um einen Job, sondern um eine Lebensentscheidung. Eine globale Organisation, deren Verkaufsschlager die geistige Arbeit von Menschen aus allen Teilen der Welt ist, sollte diesen Produktionsfaktor sorgfältig auswählen und pfleglich behandeln. Für die Unabhängigkeit des Generalsekretärs gegenüber den Mitgliedstaaten ist die Qualität und Loyalität der Bediensteten von größter Wichtigkeit. Dies wird durch ein gewachsenes Berufsbeamtentum eher gewährleistet. Ich stelle mit Bedauern fest, dass das Berufsbeamtentum seit Jahren geschwächt wird und mit ihm die Organisation. Die Entwicklung weg von der Beamtenlaufbahn hin zu befristeten Stellen hat zu einer großen Fluktuation geführt. Inzwischen verfügen Direktorinnen und Direktoren im Durchschnitt nur noch über zehn Jahre Berufserfahrung bei den UN, traditionell waren es weit über 20. Die Loyalität des Personals gegenüber der Organisation schwindet und die Erfahrung aus dem UN-System fehlt. Zu glauben, dass man eine Organisation dynamisiert, wenn man sie öffnet, halte ich nicht für richtig.

Wie sehen Sie den deutschen Beitrag zu den Reformbemühungen des Verwaltungsapparats?

Deutschland ist ein geschätzter, konstruktiver und vernünftiger UN-Mitgliedstaat, der Brücken baut und für das Sekretariat ein wichtiger Partner ist. Ich persönlich habe gute Erfahrungen mit deutschen Vertreterinnen und Vertretern in UN-Gremien gemacht. Aus meiner Sicht sind die UN für die Bundesregierung eines der Foren, in denen internationale Politik zur Förderung deutscher Interessen gemacht wird. Mein Eindruck ist, dass der Binnenbetrieb internationaler Organisationen für Deutschland allerdings keine Priorität genießt. Dahinter könnte die Befürchtung deutscher Diplomatinnen und Diplomaten stehen, dass dies als zu große Einmischung empfunden werden könnte. Politisch zu intervenieren und Lobbyismus zu betreiben, geht vielen zu weit. Andere Staaten, auch westliche, zeigen hier weniger Scheu und Skrupel und sind daher erfolgreicher, was die Stellenbesetzung betrifft. Deutschland wird respektiert und ist viertgrößter Beitragszahler. Das spiegelt sich politisch und personell (noch) nicht wider: Nicht nur im Bereich der Friedenssicherung ist Deutschland unterrepräsentiert. Mit einem bestimmteren, strategischeren Auftreten in Personalfragen könnte viel erreicht werden, auch zum Wohle des Landes.

Franz Baumann mit UN-Generalsekretär Ban Ki-moon während seiner Amtseinschwörung als Beigeordneter Generalsekretär für die Hauptabteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement (DGACM) am 20. Juli 2009 in New York. Zahlreiche Amtskolleginnen und -kollegen wohnten der Zeremonie bei. UN-Foto: Eskinder Debebe

Die deutschen Bediensteten in Führungspositionen lassen sich aktuell an einer Hand abzählen. Was kann die Bundesregierung tun, um den Anteil an deutschem Personal in hochrangigen Positionen zu erhöhen?

Bei Einstiegspositionen und im mittleren Bereich ist Deutschland gut aufgestellt. Deutschland hält die Regeln ein und das deutsche Personal soll die klassische Laufbahn von unten nach oben verfolgen. Allerdings ist die Frustration unter jüngeren Kolleginnen und Kollegen oft hoch, da sie nicht selten von externen Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern überholt werden. Die Bundesregierung sollte überlegen, welche Stellen im UN-Bereich wichtig sind. Das Ziel, den Anteil an deutschem Personal zu erhöhen, könnte mit mehr Priorität verfolgt werden, indem Listen erstellt werden und Personal entsprechend platziert wird. Zudem sollte sich Deutschland für sein Personal einsetzen und etwas weniger Zurückhaltung an den Tag legen. Diskretion ist nicht unbedingt zielführend. Gleichzeitig muss Deutschland weiter dafür werben, dass Stellen lediglich nach Kompetenzkriterien besetzt werden. Sonst fühlt sich der qualifizierte deutsche Nachwuchs übergangen, den das UN-System so dringend benötigt.

»Ich stelle mit Bedauern fest, dass das Berufsbeamtentum seit Jahren geschwächt wird und mit ihm die Organisation.«

Das Telefoninterview fand am 7. Juli 2016 statt. Die Fragen stellte Sylvia Schwab.