

Die Managementreform der Vereinten Nationen 2017 und 2018

Aufbauend auf Ideen seiner Vorgänger reformiert der UN-Generalsekretär derzeit die Verwaltungs- und Haushaltsstrukturen des UN-Sekretariats mit dem Ziel, die Organisation kohärenter und politischer zu machen. Derzeit werden der Zuschnitt von Hauptabteilungen und interne Verwaltungsabläufe angepasst.



Hans-Christian Mangelsdorf, geb. 1982, ist Leiter der Arbeitseinheit für Management, Haushalt und Personalfragen der Vereinten Nationen im Auswärtigen Amt und verantwortlich für den Fünften Ausschuss der UN-Generalversammlung.

Die Verabschiedung der zweiten Resolution zur Managementreform durch die 72. UN-Generalversammlung am 5. Juli 2018 markiert eine wichtige Etappe des Reformprozesses, der die Managementstruktur, die politische Steuerung der Organisation und die Funktions- und Wirkungsweise der UN-Entwicklungshilfestrukturen erheblich verändern wird.¹ In allen drei Bereichen ist es UN-Generalsekretär António Guterres mit Unterstützung der UN-Mitgliedstaaten gelungen, Mehrheiten für Änderungen von Strukturen und Prozessen zu erringen.² Diese neuen Strukturen sollen die Organisation schlagkräftiger, effizienter, politischer und kohärenter machen. Dabei ist es gelungen, die Reform nicht in erster Linie als Kostensenkungsmaßnahme zu gestalten.

Die Vereinten Nationen vollziehen damit teilweise die organisatorischen Anpassungen, die andere Organisationen seit Jahrzehnten in die Lage versetzen, einen Marken- und Leistungskern zu definieren und sich gleichzeitig schnell und stimmig auf sich wandelnde Realitäten einzustellen. Ob es gelingt, die Weltorganisation konsequent auf diesen Pfad zu bringen und auf diesem zu halten,

werden die kommenden Monate zeigen; die neuen Strukturen sollen ab dem 1. Januar 2019 in Kraft treten. Die wahre Herausforderung für die Verwaltung der Organisation und insbesondere ihren Generalsekretär beginnt daher jetzt: Eine partielle personalwirtschaftliche Neuaufstellung ist kompliziert, was auch für die Neuverhandlung von Machtpositionen sowohl innerhalb des Sekretariats als auch zwischen dem Sekretariat und den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten gilt.

Die Idee einer Managementreform ist nicht neu: Auch vorhergehende Generalsekretäre – von Dag Hammarskjöld bis Kofi Annan – haben immer wieder versucht, ihren eigenen Aktionsradius neu zu vermessen und eigene Managementvorstellungen in die Tat umzusetzen. Es wird angesichts der komplexen Aufgaben der Organisation, der sich rapide verändernden Machtstrukturen rund um den Globus und des erkennbaren Gestaltungswillens des aktuellen UN-Generalsekretärs nicht der letzte Schritt in einem Reformprozess der Organisation sein.

Von der Idee zu den Resolutionen

António Guterres hat bereits in seinem ›Bewerbungsschreiben‹ für das Amt des UN-Generalsekretärs den Akzent auf eine Reihe von Grundprinzipien gelegt, die sich in seinen Reformvorschlägen wiederfinden: die Forderung nach einer holistischen Sicht des UN-Systems, die Betonung der Rechenschaftspflicht der Organisation gegenüber den Mitgliedstaaten und das Erfordernis nach mehr strategischer und operativer Kohärenz.³

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Vgl. UN Doc. A/RES/72/199 v. 19.1.2018, A/C.5/72/L.52 v. 6.7.2018 und UN-Dok. A/RES/72/279 v. 31.5.2018.

³ Vgl. António Guterres, Vision Statement, Schreiben des Präsidenten der UN-Generalversammlung an die UN-Mitgliedstaaten, New York, 4.4.2016.

Die Managementreform muss zusammen mit der Neustrukturierung der Hauptabteilungen Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) und Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) gesehen werden.⁴ Darüber hinaus steht auch die Reform des UN-Entwicklungssystems (United Nations Development System – UNDS) in diesem Zusammenhang.⁵ Schließlich ist eine derzeit diskutierte Modernisierung des Instruments der UN-Friedensmission und die andauernde Stärkung von Präventionspolitik und Friedensschaffung (›sustaining peace‹) ohne effizientes Management der Organisation nicht denkbar. Eine Managementreform stellt sich aus diesem Blickwinkel betrachtet als notwendige Voraussetzung und Katalysator dar.

Bereits Anfang Januar 2017 kündigte Guterres erste Reformschritte vor Teilen der UN-Belegschaft in New York an.⁶ Damit einher ging die Einrichtung eines Exekutivkomitees mit dem Ziel der Verbesserung abteilungsübergreifender Abstimmungsprozesse im UN-Sekretariat. Zeitgleich formulierte Guterres Überlegungen für die Hauptabteilungen DPA und DPKO und veranlasste konkrete Maßnahmen, wie die räumliche Zusammenlegung dieser Arbeitsbereiche.⁷

Nach einigen Vorarbeiten legte der Generalsekretär seinen ersten Managementreformbericht samt umfangreichem Anhang am 27. September 2017 vor.⁸ Deutliche Unterstützung erhielt Guterres bereits zuvor durch eine von der US-Regierung koordinierte Erklärung von mehr als 130 Mitgliedstaaten am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York, die wirkungsvolle und auf die Bedürfnisse des Feldes fokussierte Reformen begrüßten und unter anderem die Verbesserung des Rechenschaftssystems, der Personalverwaltung sowie der Haushaltserstellungsverfahren forderten.⁹ Einen deutlichen Dämpfer erhielten seine Managementreformvorschläge hingegen durch eine vergleichsweise zurückhaltende Einschätzung des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and

Budgetary Questions – ACABQ) zu den haushalterischen Elementen seines Vorschlags.¹⁰

Das von ihm gewählte Vorgehen – eine direkte Befassung des Fünften Ausschusses der UN-Generalversammlung zu Verwaltungs- und Haushaltsfragen – hat letztendlich den UN-Mitgliedstaaten ein großes Maß an Mitsprache eingeräumt. Vor dem Hintergrund seiner Analyse, dass es dringend eines neuen Vertrauensverhältnisses zwischen den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedstaaten bedarf, ist dieses Vorgehen jedoch durchaus folgerichtig und sinnvoll.

Die Verhandlungen im Dezember 2017 wurden zeitgleich mit den Verhandlungen über den regulären Haushalt der Organisation für die Jahre 2018

Die Stärkung der Präventionspolitik und Friedensschaffung ist ohne effizientes Management der UN nicht denkbar.

und 2019 geführt. Sie waren von einer konfrontativen Konstellation gekennzeichnet. Die gleichgesinnten Staaten der Europäischen Union (EU), Australien, Kanada und Neuseeland sowie die USA – etwas skeptischer hingegen war Japan – standen einem Großteil der Staaten der Gruppe der 77 (G77) sowie China und Russland gegenüber. Nicht zu übersehen war die Spannung innerhalb der G77. Eine Vielzahl von reformfreudigen Staaten – insbesondere aus Lateinamerika – zeigte sich zu echten Verhandlungen bereit. Den Kern der Verhandlungen bildete die Neuvermessung des Umfangs haushalterischer Mitbestimmung der Mitgliedstaaten und damit der Umfang des Spielraums des UN-Generalsekretärs im Rahmen des Haushaltsvollzugs. Offensichtlich wurde dabei, dass die Art und Weise, wie UN-Haushaltsverhandlungen geführt werden, derzeit nicht effizient ist.

⁴ Kernelemente der Reform sind die Schaffung einer gemeinsamen Struktur von Länderreferaten zur Verzahnung von DPA und DPKO, die Aufwertung des Büros zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Support Office – PSO) sowie die Verschiebung von Aufgaben von DPKO zur Hauptabteilung Operative Unterstützung (Department of Operational Support – DOS).

⁵ Kernelemente sind die Trennung vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und die Neuaufstellung des Systems residierender Koordinatoren inklusive deren Finanzierung, die Erhöhung der systemweiten Kohärenz, die Stärkung der UN-Länderteams sowie ein umfassender Finanzierungsdialog zur Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda), siehe auch UN-Dok. A/RES/72/279 (Anm. 1).

⁶ Vgl. UN Doc. SG/SM/18401 v. 3.1.2017.

⁷ United Nations Permanent Mission, Message from Secretary-General António Guterres, Establishing an Executive Committee vom 3.1.2017, www.un.int/news/message-secretary-general-ant%C3%B3nio-guterres

⁸ UN Doc. A/72/492 v. 27.9.2017.

⁹ UN Doc. A/72/532/Rev.1 v. 19.10.2017.

¹⁰ UN-Dok. A/72/7/Add.24 v. 22.11.2017.

Es verwundert daher wenig, dass die am Ende gebilligte Einführung eines Einjahreshaushalts als das einzige greifbare Ergebnis in der Summe eine technische Frage ist.¹¹ Ob man in diesem Punkt wirklich von einer Reform sprechen kann, sei dahingestellt.¹² Insgesamt war nach dem 23. Dezember 2017 das Momentum der Managementreform erheblich gebremst und der Ausblick auf die Fortsetzung des Prozesses wenig positiv, wenngleich Guterres ein klares Mandat für einen weiteren »umfassenden« Reformbericht erhalten hatte.

Nach weiteren, wiederum weitgehend von Guterres ausgehenden – im Vergleich zum Jahr 2017

Insgesamt war nach dem 23. Dezember 2017 das Momentum der Managementreform erheblich gebremst.

jedoch deutlich intensiveren – bilateralen Konsultationen, legte der Generalsekretär im März 2018 einen weiteren Reformbericht vor.¹³ Der kurz vor Beginn der zweiten, wiederaufgenommenen Sitzung des Fünften Ausschusses öffentlich gemachte Bericht des ACABQ setzte einen vergleichsweise positiven Tenor und unterstützte grundsätzlich die eingebrachten Strukturveränderungen abgesehen von zwei Ausnahmen.¹⁴ Das große persönliche Engagement von Guterres muss hier unterstrichen werden; er selbst hat sich mehrfach Zeit genommen, um seine Vorstellungen vor Mitgliedstaaten zu verteidigen.¹⁵ Gleichzeitig gab dies immer wieder Anlass zur Frage, wer sonst noch hinter den Reformen stünde.

Mit der Ernennung des Dänen Jens Wandel zum Sonderberater für Reformen im Rang eines Unter-Generalsekretärs am 31. Juli 2018 wurde die Umsetzung aller drei Reformen zumindest nominell gebündelt. Die Ernennung kommt jedoch spät.¹⁶ Der Zeitplan ist anspruchsvoll. Inwiefern Guterres einen weiteren Vorstoß im Bereich der Haushaltsaufstellungs- und -vollzugsverfahren angeht, ist derzeit noch nicht klar.

Managementreform als Daueraufgabe

Keine Reform ist ohne Vorläufer.¹⁷ Dies gilt auch für das derzeitige Managementreformpaket.¹⁸ Die Rückbezüge, insbesondere zu den Vorschlägen von Kofi Annan, sind offensichtlich.¹⁹ Sie stehen als noch immer nicht vollständig eingelöster Vorschlag und Reformvermächtnis des früheren Generalsekretärs weiterhin im Raum. Rückblickend ist insbesondere der Bericht »In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken« eine Fundgrube von Vorschlägen und Anregungen, die bis heute nachwirken.²⁰

Kofi Annans Vorschläge haben seine Zeit als UN-Generalsekretär überdauert: Neben vielen anderen Reformen waren dies unter anderem die Stärkung des internen Aufsichtswesens durch das Amt für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS) sowie die Schaffung eines Ethikbüros. Dies erfolgte im Jahr 2005 noch kurz vor dem Ende seiner Amtszeit.

Auf Druck von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon wurde eine wesentliche strukturelle Änderung des UN-Sekretariats im Jahr 2007 durch die Abspaltung der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS)

11 UN-Dok. A/RES/72/266 A v. 15.1.2018.

12 Die im Jahr 1966 geführte Debatte hatte einen Beschluss der UN-Generalversammlung zum Ergebnis, der mit Wirkung zum Haushalt 1974–1975 zum Übergang zu einem Zweijahreshaushalt führte.

13 UN Doc. A/72/492/Add.2 v. 21.3.2018.

14 Hierbei ging es um die Reformen der Personalverwaltung und des Beschaffungswesens. Letztere wurde hin zu einem Lieferketten-Management schließlich angenommen. UN Doc. A/72/7/Add.49 v. 25.5.2018.

15 Exemplarisch dafür steht eine Unterrichtung für Ständige Vertreter bei den UN am 23.5.2018 in New York zum Thema Managementreform. Trotz Anwesenheit von Sekretariatsangehörigen wurde diese beinahe vollständig allein durch Guterres geführt.

16 UN Doc. SG/A/1821-BIO/5111 v. 31.7.2018. Kofi Annan hatte zu Beginn seiner Amtszeit als Generalsekretär mit Maurice Strong von Anfang jemanden an seiner Seite, der die Inhalte und den Prozess maßgeblich gestaltete.

17 Einen kompakten und bis nah an die derzeitigen Vorschläge heranreichenden Überblick über Reformbemühungen früherer UN-Generalsekretäre bietet Joachim Müller (Hrsg.), *Reforming the United Nations: A Chronology*, Leiden/Boston 2016.

18 Anders und gegenüber Guterres wohlwollender die Einschätzung von Beate Wagner, António Guterres – Ein Jahr im Amt, Vereinte Nationen (VN), 1/2018, S. 26–30.

19 Vgl. für einen kurzen Überblick Thorsten Benner, *Auf immer unvollendet – Managementreform in den Vereinten Nationen*, VN, 1/2007, S. 16–19.

20 UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006. Eine Übersicht über alle Reforminitiativen unter Annan gibt es beispielsweise beim Deutschen Übersetzungsdienst der UN unter www.un.org/depts/german/de/sekretariat.html. Der ambitionierte und von Kofi Annan am 8.3.2006 persönlich in der Generalversammlung vorgestellte Bericht enthält Vorschläge in den Bereichen Personalwirtschaft, Führung, Informations- und Kommunikationstechnik, Leistungserbringung, Haushaltsverfahren, Lenkung/Steuerung sowie Veränderungsmanagement. Es findet sich darin, neben dem Vorschlag zur Einführung eines Jahreshaushalts, auch der Ansatz zum Neuzuschnitt der Haushaltsdokumente und Titelgruppen.

vom DPKO vorgenommen. Das DFS ist nunmehr, rund zehn Jahre nach der Einrichtung, selbst wieder Gegenstand einer Umstrukturierung. Eine beträchtliche Veränderung der UN-Personalwirtschaft ist mit dem Jahr 2009 und der erheblichen Straffung des Regimes der Arbeitsvertragssysteme der UN verbunden.

Im Sommer 2011 fanden erste Analysen zur Reform der Übertragung von Anordnungsbefugnissen in den Vereinten Nationen und zur Einführung eines organisationsweiten Risikomanagements statt. Im gleichen Jahr setzte der damalige UN-Generalsekretär ein Team für Veränderungsmanagement für die Themen Informations- und Kommunikationstechnik, Beschaffung, Prozessgestaltung und Personalwesen ein. Die Leitung übernahm mit dem Beigeordneten Generalsekretär Atul Khare ein erfahrener Reformierender aus dem Umfeld von Kofi Annan.²¹

Auch von außen wurden immer wieder Reformideen an das UN-Sekretariat herangetragen. Nennenswert ist die Studie zur Reform des Haushaltswesens der Organisation, die von einem unabhängigen, regionenübergreifenden Expertenpanel im August 2014 vorgelegt wurde, die sowohl eine sehr tiefgehende und noch immer aktuelle Analyse der bestehenden Haushaltsverfahren (und ihrer Defizite) als auch eine Vielzahl an Empfehlungen enthält.²²

Bei allen Reformen ging und geht es auch um das Verhältnis zwischen dem UN-Generalsekretär und den UN-Mitgliedstaaten, also letztendlich um Macht.²³ Guterres trennt sehr deutlich zwischen der Verbesserung der Funktionsweise der Organisation und deren programmatischer Ausrichtung.²⁴ Anders als Kofi Annan im Jahr 2005 tastet er zum jetzigen Zeitpunkt intergouvernementale Prozesse und insbesondere die Rolle des Fünften Ausschusses nicht an. Der Kontext von Reformvorschlägen und Reformen erweist sich dabei immer als erstaunlich ähnlich: US-amerikanische Kürzungsdrohungen aufgrund perzipierter Wirkungslosigkeit der UN, die G77, die auf Machtausbau und Mehrausgaben für Entwicklungshilfe pocht sowie europäische Staaten, die sich Effizienz und nicht Kostenreduzierungen als Credo auf die Fahnen geschrieben haben.



An seinem ersten Arbeitstag, dem 3. Januar 2017, traf sich UN-Generalsekretär António Guterres (rechts) unter anderem mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern seines Exekutivbüros. Bereits zu diesem Zeitpunkt kündigte er erste Reformvorhaben an. UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

Managementreform – was ändert sich?

Die Frage, ob sich die Reformbemühungen der letzten Monate gelohnt haben, kann man mit Ja beantworten. Die Organisation wird sich strukturell und prozedural verändern.

Hauptabteilung Management und Feldunterstützung

Die beiden bisherigen Hauptabteilungen werden so aufgestellt, dass sie der gesamten Organisation Dienstleistungen zuliefern, jedoch strategische und operative Aufgaben strikt getrennt werden: In Fragen der Strategie wird die Hauptabteilung Management, Strategie und Richtlinien (Department of Management Policy, Strategy and Compliance – DMSPC) unter anderem für Haushalt, Steuerung und Überwachung zuständig sein. DMSPC gibt die Beschaffungsfunktion ab, bleibt jedoch die zentrale Schaltstelle für alle Finanzierungs- und Aufsichtsaspekte der Organisation, insbesondere auch im Verhältnis zu den UN-Mitgliedstaaten.

Für alle operativen Fragen wird die Hauptabteilung Operative Unterstützung (Department of Operational Support – DOS) zuständig sein. Sie

²¹ Vgl. den Bericht *The Change Plan: Proposals by the Change Management Team to the Secretary General*, December 2011, New York.

²² *Independent Expert Panel Report, Because Process Matters, Groundwork for a Reform of Planning and Budgeting at the United Nations*, August 2014, einzusehen unter www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/20170228-because-process-matters.pdf

²³ Vgl. Jan Conrady, *Wandel der Funktion des UN-Generalsekretärs*, Schriften zum Völkerrecht, Band 186, Berlin 2009.

²⁴ Ohne Zweifel steht die Ausrichtung der Organisation auf Wirkung vor Ort im Zentrum seiner Bemühungen. Dabei ist der Dreiklang aus Prävention, Friedenserhalt und (reformierter) Friedenssicherung sicherlich kennzeichnend für Guterres. Nicht zu vergessen ist auch die Ausrichtung der Organisation auf die 2030-Agenda. Für eine Bewertung des Erfolgs ›seiner‹ Programmatik ist es jedoch zu früh.

übernimmt alle Beschaffungsaktivitäten und gibt strategische Funktionen an das DMSPC ab. Das DOS bleibt damit zentraler Ansprechpartner für UN-Friedensmissionen und für truppenstellende Nationen und wird Schaltstelle für ein neu aufzubauendes UN-Beschaffungs- und Logistikwesen. Beide Hauptabteilungen werden unter anderem durch einen gemeinsamen Verwaltungsrat verzahnt.

Ein weiterer Aspekt wird die Zentralisierung der Informationstechnologie sein. Die Einrichtung eines eigenständigen Amtes für Informations- und Kommunikationstechnologie (Office for Information and Communication Technology – OICT) ist

Ein weiterer Aspekt wird die Zentralisierung der Informationstechnologie sein.

in struktureller Hinsicht weitgehend abgeschlossen. Diese Zentralisierung der Zuständigkeit, bei gleichzeitiger Präsenz in der Fläche auf der Systembetriebsebene, folgt als ein logischer und überfälliger Schritt der Einführung einer organisationsweiten Standardsoftware namens ›Umoja‹ (›Einheit auf Swahili).

Umstellung auf einen Jahreshaushalt

Die Vereinten Nationen werden, beginnend mit dem Jahr 2020, erstmals seit dem Jahr 1973 wieder ein jährliches Budget erhalten. Es entfällt damit die derzeitige Praxis der Neubewertungen nach Abschluss des ersten Teils des Zweijahreshaushalts. Gleichzeitig verengt sich der gesamte Haushaltsaufstellungsprozess. Die Sequenzierung der Sitzungen von ACABQ und Programm- und Koordinierungsausschuss (Committee for Planning and Coordination – CPC) soll zunächst unverändert bleiben. Offen ist, wie sich der neue Haushaltsturnus auf die Arbeit des Fünften Ausschusses auswirken wird.

Übertragung von Anordnungsbefugnissen

Die deutlichste interne Zäsur dürfte die Umstellung der Anordnungsbefugnisse (delegation of authority) von einem indirekten und oft personen gebundenen System hin zu einem direkten und funktional aufgestellten System sein. Die bisherige

Verleihung von Anordnungsbefugnissen – vom Generalsekretär über die Untergeneralsekretärin für Management zu den Beigeordneten Generalsekretären für Steuerung beziehungsweise für zentrale Unterstützungsleistungen – wird damit von einem System abgelöst, das vom Generalsekretär unmittelbar bis an die im Feld fachlich verantwortlichen Führungskräfte wirkt.

Transparenz und Rechenschaft

Mit dem Fortschritt des Umoja-Systems wird es erheblich einfacher werden, den Mitgliedstaaten entscheidungsrelevante Unterlagen online zur Verfügung zu stellen.²⁵ Dieses Angebot wird Guterres als Teil seiner Vertrauenskampagne nutzen. Gleiches gilt für die Vielzahl an Berichten zu Managementthemen: Hier ist bereits eine stärkere Betonung quantitativer Daten auszumachen. Diese Transparenz schafft auf der anderen Seite auch die Voraussetzung für ein besseres System von Rechenschaftspflichten.

Was noch zu tun bleibt

1. Die Wünsche des UN-Generalsekretärs nach mehr Flexibilität im Haushaltsvollzug in Gestalt von Deckungsfähigkeiten zwischen Haushaltstitelgruppen (und nicht wie bisher zwischen einzelnen Titeln ein und derselben Titelgruppe), einer Erhöhung des Betriebsmittelfonds (Working Capital Fund – WCF) sowie durch die Einrichtung von Rücklagen (reserve funds) für unterschiedliche Notfallsituationen und für unvorhergesehene Ausgaben stehen weiterhin im Raum.²⁶ Diesen grundsätzlich sinnvollen Schritt wollten insbesondere die G77 trotz Zusage größerer Transparenz in der Darstellung der Verwendung von Haushaltsmitteln nicht mitgehen.
2. Ebenfalls mit einiger Sicherheit Gegenstand weiterer Verhandlungen wird der Vorschlag sein, eine vollständige Neugliederung der Haushaltsdarstellung, verbunden mit dem Neuzuschnitt von Titeln und Titelgruppen, zu unternehmen und in diesem Zusammenhang auch die Informationstiefe und damit den Umfang der Haushaltsdokumente zu reduzieren.²⁷ Die Struktur eines Haushalts ist nicht in Stein gemeißelt und sollte neue Realitäten strukturell und optisch nachvollziehen. Hier wäre eine Einigung – ohne

²⁵ Vgl. zum Beispiel das Indikatorencockpit vom DFS unter fieldsupport.un.org/en/performance-framework

²⁶ Vgl. UN Doc. A/72/7 Add. 24 (Anm. 9). Der Bericht des ACABQ erlaubt einen schnellen Überblick, macht aber auch die politischen Hürden der Vorschläge des UN-Generalsekretärs in Haushaltsangelegenheiten deutlich.

²⁷ Vgl. dazu im Einzelnen UN Doc. A/72/492 Add.1, Abs. 42ff.

- Kontrollverlust für die UN-Mitgliedstaaten – möglich und wünschenswert. Gleiches gilt für den Vorschlag, die Vielzahl bestehender Haushaltsdokumente in einen Haushaltsentwurf und einen Jahresabschluss zu überführen.²⁸ Eine derartige Straffung von Berichten ist überfällig und würde sich vermutlich auch auf die Arbeitsmethoden des Fünften Ausschusses positiv auswirken.
3. Für den Bereich der Personalverwaltung unterbreitete der UN-Generalsekretär während der Hauptsitzung der 72. UN-Generalversammlung einen neuerlichen Vorschlag für ›seine‹ Vision einer Trennung von strategischer und operativer Personalverwaltung.²⁹ Dies fällt mit einem turnusmäßig fälligen Bericht zum Stand und zur Weiterentwicklung der UN-Personalwirtschaft zusammen. Die Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften für das Personalwesen werden dem Fünften Ausschuss voraussichtlich spätestens zur ersten wiederaufgenommen Sitzung im Jahr 2019 vorgelegt werden.³⁰

Die Vorlage von umfassend angepassten Verwaltungsvorschriften für Finanzfragen ist für Ende 2019 geplant. Die gesamte Managementreform wird während der 75. UN-Generalversammlung im Jahr 2020 einer Bewertung unterzogen werden.³¹

Eine Reform zur richtigen Zeit

Über einzelne Elemente der Managementreform – wie auch der übrigen beiden Reformstränge – wird man weiterhin streiten können. Kritikerinnen und Kritiker werden die obsessive Befassung des derzeitigen Generalsekretärs mit Reformthemen als inhaltliche Schwäche werten, Befürworterinnen und Befürworter werden entgegenen, dass nur eine effizient organisierte und damit gut zu steuernde Organisation die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann.

Die Frage, ob die Vereinten Nationen ›richtig‹ aufgestellt sind, um die von ihnen verlangten Leistungen – wie Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung – zu erbringen, ist kaum zu beantworten. Gemessen an den gesetzten Zielen des derzeitigen UN-Generalsekretärs³²

kann sich das Ergebnis der letzten 18 Monate sehen lassen. Die Chancen, dass es der Organisation insgesamt gelingt, diese Ziele zu erreichen, sind durch die Reformen erheblich gestiegen. Unter Managementgesichtspunkten ist es zu begrüßen, dass an der Spitze eine klare Führungsstruktur sowie in der Hauptabteilung DPA einheitliche Analyse- und Konzeptionskapazitäten eingerichtet werden. Ebenfalls auf der Habenseite ist die konsequente Verbindung von Ergebnisverantwortung und Ressourceneinsatz innerhalb der Organisation zu verbuchen.

Eine Daueraufgabe wird die Überwindung des Misstrauens zwischen Organisation und Mitgliedstaaten bleiben. Dies ist nicht durch Reformen, sondern nur durch konkretes Handeln zu erreichen. Der UN-Generalsekretär wird weitere Versuche unternommen müssen, um seinen Ressourcenspielraum moderat zu erweitern. Das damit angesprochene Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen gilt es immer wieder von neuem auszutarieren. Auf diesem Weg gibt es für António Guterres noch ausreichend zu tun. Fest steht, dass jenseits konkreter sicherheitspolitischer Themen es auch für die UN auf die Frage ihres Managements ankommt. Forscherinnen und Forscher, die dieses Thema intensiver bearbeiten möchten, finden darin auch im deutschsprachigen Raum weiterhin ein lohnendes, offenes Feld.³³

English Abstract

Hans-Christian Mangelsdorf

The United Nations Management Reform 2017 and 2018 pp. 220–225

Management reform has been a recurring task for nearly every incoming Secretary-General, serving a double purpose of recalibrating his relationship with Member States and creating an administrative environment that helps to achieve his political agenda. António Guterres' proposal for a restructured management and field support structure has resonated remarkably well, while his request for more budgetary leg-room was met with skepticism. With two remodeled departments, DMSPC and DOS, in place from January 2019, he will dispose of certain catalytic structures and processes in order to implement additional reforms of both the peace and security pillar of the organization and the UN development system.

Keywords: Generalsekretär, Haushalt/Verwaltung (UN), UN-Reform, UN-Sekretariat, António Guterres, management reform

²⁸ Auch über den 1.1.2020 hinaus wird die Dokumentation des Haushaltszyklus aus mindestens neun umfangreichen Dokumenten bestehen.

²⁹ Vgl. UN-Dok. A/RES/72/266 B v. 17.7.2018, Abs. 16.

³⁰ Vgl. UN Doc. 5C agenda item 134, Supplementary information Addendum 1 v. 8.6.2018.

³¹ Vgl. UN-Dok. A/RES/72/266 B (Anm. 28), Abs. 28.

³² Vgl. UN Doc. 5C agenda item 134, Supplementary information v. 7.7.2018.

³³ Neben den vielfältigen Arbeiten von Klaus Hüfner sei hier insbesondere auf die Arbeiten der DFG-Forschungsgruppe ›International Public Administration‹ an der Universität München und auf die Arbeit von Wolfgang Seibel an der Universität Konstanz hingewiesen. Dennoch bleibt dieses Forschungsgebiet schwach besetzt.