

**„Ineffizient und unverantwortlich?“:
Die Doppelkrise des UN-Sekretariats – Diagnosen,
Therapievorschläge, Genesungsaussichten**

Von Thorsten Benner^{*}

**A. Das Sekretariat nach dem „Annus horribilis“:
durch Reform aus der Krise?**

„Annus horribilis“ – mit diesen Worten charakterisiert UN-Generalsekretär *Kofi Annan* Ende 2004 bei einer Pressekonferenz im New Yorker Hauptquartier das abgelaufene Jahr. In der Tat zeichnet sich das Jahr 2004 durch eine lange Liste von Vorwürfen gegen das UN-Sekretariat aus: Korruption und Missmanagement im Rahmen des Öl-für-Lebensmittel-Programms; sexueller Missbrauch durch UN-Blauhelmsoldaten im Kongo; Fahrlässigkeit und ignorierte Sicherheitswarnungen im Vorfeld der tragischen Angriffe auf das UN-Hauptquartier im Irak; sexuelle Belästigung von Mitarbeiterinnen durch ein Mitglied der UN-Führungsspitze.

Diese Vorwürfe stürzen das Sekretariat am Vorabend des Jubiläumsjahres 2005 in eine tiefe Krise. *Annan* selbst, bis vor kurzem als Friedensnobelpreisträger unumstrittener Superstar und Säulenheiliger der UN, gerät immer stärker unter Beschuss. Und dies nicht nur aus dem Kreise der üblichen Kritiker im US-Kongress, wo beispielsweise Senator *Norm Coleman* lautstark *Annans* Rücktritt einfordert. Zunehmend sind es namhafte Unterstützer der UN, die öffentlich und hinter verschlossenen Türen *Annan* und der UN-Spitze Versäumnisse vorwerfen: schlechte Personalentscheidungen und Personalführung, zu wenig Transparenz, schwaches Krisenmanagement, kein entschlossenes Vorgehen gegen die Altlasten (die „Traditionalisten“) im UN-Generalsekretariat.¹ Es bestehe die Gefahr, so diese besorgten *Annan*-Unterstützer, dass die Errungenschaften der ersten vier Jahre von *Annans* Amtszeit zunichte gemacht würden. Ohne ein kraftvolles Um-

^{*} Der Autor dankt *Andrea Binder, Anna Herrhausen, Jan Ortgies* und *Philipp Rotmann* für hilfreiche Kommentare und Verbesserungsvorschläge.

¹ *W. Hoge*, Secret Meeting, Clear Mission: ‘Rescue’ UN, New York Times, 2.1.2005.

steuern gehe der Rest seiner Amtszeit sang- und klanglos zu Ende und *Annan* schied Ende 2006 mit einer schwachen Bilanz aus dem Amt.

Im UN-Jubiläumsjahr 2005 wächst der Reformdruck von Seiten der führenden Beitragszahler, allen voran der Vereinigten Staaten. Während die deutsche Regierung sich an der Seite von Brasilien, Indien und Japan mit dem von den Italienern angeführten „Coffee Club“ Scharmützel um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat liefert, nimmt die US-Regierung das UN-Sekretariat ins Visier. US-Außenministerin *Rice* fordert eine „lasting revolution of reform“² der Vereinten Nationen ein. Unter dem Rubrum „Managementreform“ hat sie dabei vor allem das UN-Sekretariat im Auge, das es mit Blick auf dessen tiefe Krise transparenter, effizienter und verantwortlicher zu machen gelte.

Annan reagiert Anfang 2005 und versucht zunächst, mit Personalentscheidungen die Initiative zurückzugewinnen. So verpflichtet er im Januar 2005 Mark *Malloch Brown*, Leiter des UN Development Programme (UNDP), als neuen *Chef de Cabinet*. *Malloch Browns* Rolle als Krisenmanager ist eine doppelte: Intern gilt es, Vertrauen bei den Mitarbeitern zu gewinnen und eine Dynamik für eine durchgreifende Reform des Sekretariats zu schaffen. Extern ist es *Malloch Browns* Aufgabe, das UN-Sekretariat gegenüber zentralen Mitgliedsstaaten und der breiten Öffentlichkeit besser zu vertreten als es sein farbloser Vorgänger *Iqbal Riza* vermochte hatte. Im Laufe des Reformjahres 2005 holt *Annan* mit *Rajat Gupta*, Ex-Chef und Senior Partner von McKinsey, einen der weltweit profiliertesten Unternehmensberater, an Bord. Als Sonderberater für die Managementreform ist es *Guptas* Aufgabe sicherzustellen, dass „the overall management reform programme is in line with best global practice“.³ Mit diesen Personalentscheidungen signalisiert *Annan*, dass er die Reform des UN-Sekretariats zum Schwerpunkt des Endes seiner Amtszeit machen will. Mit Hilfe einer Reformoffensive möchte er das UN-Sekretariat und auch das eigene Ansehen aus der tiefen Krise führen.

Bereits im Vorfeld des UN-Weltgipfels im September 2005 wird klar, dass sich die Mitgliedsstaaten in New York nicht auf Maßnahmen für eine weitreichende Reform des UN-Sekretariats verständigen können. Im Abschlussdokument des Weltgipfels spielen sie den Ball zurück zum Generalsekretär. *Annan* soll einen Bericht zur Reform des Sekretariats vorlegen. Anfang März 2006 präsentiert *Kofi Annan* der Generalversammlung den Bericht „Investing in the United Nations: for

² *C. Rice*, Remarks at the 60th United Nations General Assembly, New York, 17.9.2005, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/53374.htm>.

³ Secretary-General takes further steps to reform UN management, UN News Centre 2. 11. 2005 <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=16444&Cr=UN&Cr1=reform>.

a stronger Organization worldwide“.⁴ *Annan* betont in diesem Bericht, dass in den bisherigen Reformschritten nach dem Ende des Kalten Krieges lediglich einige Symptome, aber nicht die Gründe für die Malaise des UN-Sekretariats angepackt wurden. Deshalb sei die Zeit reif für einen „radical overhaul of the United Nations Secretariat – its rules, structure, systems and culture“.⁵ Diese grundlegende Reform präsentiert *Annan* in sieben Kapiteln: Personal, Führung, Informations- und Kommunikationstechnologie, Dienstleistungen, Budget & Finanzen, Governance, Change Management. Hinzu kommen die bereits im Jahr 2005 vorgestellten Maßnahmen in den Bereichen Ethik, Rechenschaft und Transparenz. *Annan* argumentiert, dass „only by an effort this scale – a management reform as broad as it is deep – can we create a United Nations Secretariat fully equipped to implement all mandates, using its Member States’ resources wisely and accounting for them fully, and winning the trust of the broader world community.“⁶

Als *Annan* den Bericht am 7. März 2006 der Öffentlichkeit präsentierte, hat sich die Abwehrfront bereits formiert. Eine sehr effektive Koalition gegen die Reform des UN-Sekretariats meldet sich zu Wort. Die beiden zahlenmäßig größten und sich überlappenden Gruppen in der Generalversammlung – die 132 Mitglieder starke Gruppe der 77 (G77) und die 115 Mitglieder zählenden Blockfreien – sprechen sich gegen die vorgeschlagenen Reformen aus. Sie sehen in der Stärkung des Sekretariats eine Schwächung der Generalversammlung. Ein stärkerer Generalsekretär schwäche den Einfluss der Mehrheit der Mitgliedsstaaten weiter und leiste einer weiteren Dominanz der USA Vorschub. Die gewerkschaftlich organisierten Mitarbeiter des UN-Sekretariats schließen sich ebenfalls der Koalition gegen die Reform an. Auf einer Sondersitzung der UN Staff Union wenden sich die anwesenden Mitglieder gegen die von *Annan* vorgeschlagenen Reformen. Die vorgeschlagene Flexibilisierung von Vertragsverhältnissen und Karrierewegen komme einer „fundamental attack against the international civil service“ gleich.⁷ Mit überwältigender Mehrheit spricht die Staff Union *Annan* und dessen Führungsteam das Misstrauen aus.

Angesichts der kurzen verbleibenden Amtszeit *Annans* und der breiten Abwehrfront sind die Aussichten sehr gering, mit einer erfolgreichen Reform das UN-Sekretariat quasi im Handumdrehen aus der Krise zu befreien. Die Dynamik von Krise und Reform des Sekretariats wird also aller Voraussicht nach auch die

⁴ *K. Annan*, Investing in the United Nations: for a stronger organization worldwide, A/60/692, 7.3.2006.

⁵ *K. Annan* (Anm. 5), 1.

⁶ *K. Annan* (Anm. 5), 42.

⁷ *E. M. Lederer*, U. N. Union: “No Confidence” in *Annan*. Associated Press, 10.3.2006.

Amtszeit des nächsten UN-Generalsekretärs begleiten – Grund genug für eine eingehendere Bestandsaufnahme, die dieser Artikel in vier Schritten leistet.

- *Erster Schritt* Anamnese der Krise: Was sind die Vorgeschichte und Entwicklung der gegenwärtigen Krise des Generalsekretariats?
- *Zweiter Schritt* Diagnose: Was sind die Gründe für die Krise?
- *Dritter Schritt* Therapie: Wie sieht die Idealpolitik der Reform aus – und wie die Realpolitik?
- *Vierter Schritt* Prognose: Was sind die Erfolgsperspektiven für die Reform des UN-Sekretariats?

B. Am East River nichts Neues? Anamnese der Doppelkrise des UN-Sekretariats

Was ist das Neue an der Krise des UN-Sekretariats? Für viele befindet sich das UN-Sekretariat quasi seit Gründung der UN in einer Dauerkrise. Diese liegt darin begründet, dass die Mitgliedsstaaten hohe und vielfach widersprüchliche Erwartungen an die Arbeit des Sekretariats haben, es aber gleichzeitig nicht mit den nötigen Ressourcen ausstatten. Die Aufregung um das Sekretariat in den letzten beiden Jahren sei vor allem der US-amerikanischen Politik geschuldet; eine direkte Folge der Verärgerung über die Widerspenstigkeit von *Kofi Annan*, *Hans Blix* und *Mohamed El-Baradei* gekoppelt mit der in Teilen der politischen Klasse der Vereinigten Staaten üblicherweise zelebrierten Verachtung der UN. Es handele sich um keine Krise des UN-Sekretariats, sondern um eine rein innenpolitisch motivierte Treibjagd der Amerikaner gegen missliebige Elemente in der verhassten UN-Bürokratie. Grundübel sei also eine aus dem Ruder gelaufene US-amerikanische UN-Politik, nicht das UN-Sekretariat, welches unter schwierigen Bedingungen gute Arbeit leiste. Dies ist eine Position, wie sie gerade in betont UN-freundlichen Staaten wie Deutschland nicht selten zu hören ist. Eine bequeme Position, die jedoch zu kurz greift und das Besondere der gegenwärtigen Krise verkennt. Zum einen ist die Kritik am UN-Sekretariat nicht auf die USA beschränkt. Gerade im Zusammenhang mit den Untersuchungen zum Öl-für-Lebensmittel-Programm geriet das Sekretariat auch in der Öffentlichkeit außerhalb der USA unter Beschuss, eine Tatsache, die die UN-Spitze nicht kalt lassen konnte. *Mark Malloch Brown* etwa betonte nach seiner Ernennung zum Chef de Cabinet Annans: „I don't think one should shrug off the problems we face [...] as

things which are going to remain uniquely American; they're not. The criticism of the UN has become much more widespread in recent months.“⁸

Zum anderen lässt sich die Krise der Jahre 2004 und 2005 nicht (wie in der Vergangenheit) ausschließlich als eine Krise der Effektivität beschreiben. Es sind die Zweifel an der Integrität und Glaubwürdigkeit des Sekretariats, die in Kombination mit den üblichen Vorwürfen von Ineffizienz die besondere Dimension der aktuellen Krise ausmachen. In diesem Sinne ist „accountability“ das Signum der gegenwärtigen Krise des Sekretariats. „Accountability“ spielte bis 2003 nur eine latente Rolle in der Debatte um das UN-Sekretariat, wurde aber binnen kurzer Zeit zum Schlüsselbegriff. Intern kommt die Krise der Verantwortlichkeit in der vom Beratungsunternehmen *Deloitte* erstellten *Organizational Integrity Survey 2004* zum Ausdruck. Die hier befragten Mitarbeiter des Sekretariats brachten zum Ausdruck, dass sie den Mangel an Verantwortlichkeit bei der Führungsspitze und Vorgesetzten für ein grundlegendes Problem halten.⁹ Die Garde der Reformer an der Spitze des Sekretariats hat dies erkannt. *Mark Malloch Brown* etwa, nach gut einem Jahr als *Chef de Cabinet* im April 2006 zum neuen UN Deputy Secretary-General an die zweite Stelle der UN-Hierarchie befördert, argumentiert: „There is a genuine concern in the building that senior management is not held accountable for their decisions, for bad judgments, for poor performance, and that must change.“¹⁰ Extern wurden auch über den Kreis der professionellen UN-Kritiker hinaus Zweifel an der Integrität des Sekretariats laut.

Diese Doppelkrise der Effektivität und Verantwortlichkeit ist aus zwei Gründen fatal für die Vereinten Nationen: Der erste Grund ist die zunehmende Bedeutung des Sekretariats. Während des Kalten Krieges leistete das Sekretariat vor allen Dingen Unterstützung für Konferenzen und Diplomatie; die Durchführung von Friedensmissionen und humanitären Hilfsmaßnahmen spielten eine untergeordnete Rolle. In den letzten 15 Jahren hat sich dieses Bild gewandelt. Heute verantwortet das Sekretariat mit 8.900 Mitarbeitern die grundlegende Infrastruktur für eine Vielzahl von Aufgaben, die über Unterstützungsleistungen der UN-Konferenzdiplomatie weit hinausgehen. Die Ausweitung der vom UN-Sekretariat verantworteten Aktivitäten schreitet parallel zur Krise fort, etwa im Bereich der Friedensicherung, wo seit Juli 2003 zahlreiche neue Missionen sowie die Ausweitung bestehender Missionen beschlossen wurden. Zudem spielt das Sekretariat eine wichtige Rolle bei den Bemühungen um die Umsetzung der Millennium-Ent-

⁸ Interview mit *Mark Malloch Brown*, *Secretariat News 1* (2005), abrufbar unter: <http://www.lowlevelpanel.org/?p=35>.

⁹ *Deloitte Consulting LLP*, *United Nations Organizational Integrity Survey 2004*. Final Report. New York.

¹⁰ Interview mit *Mark Malloch Brown* (Anm. 9).

wicklungsziele, der Koordination humanitärer Hilfe sowie ambitionierter neuer Partnerschaften mit Unternehmen und der Zivilgesellschaft. Zweiter Grund ist der Stellenwert von Glaubwürdigkeit als eine der wichtigsten, wenn nicht *der* wichtigsten Ressource des Generalsekretariats und der Vereinten Nationen im Allgemeinen. Der Einfluss des UN-Sekretariats liegt sicherlich nicht in den Truppen begründet, über die der UN-Generalsekretär gebietet. Es ist auch nur zu einem Teil die durch die Generalversammlung und den Sicherheitsrat delegierte Autorität, welche den Einfluss des Sekretariats und seiner Führungsspitze ausmacht. Zentral für die Einflussmöglichkeiten des Sekretariats ist die ihm traditionell zugeschriebene moralische Autorität: das UN-Sekretariat verkörpert und verteidigt die in der Charta festgeschriebenen Werte der Organisation. Dass es dem Sekretariat dabei manchmal an Durchschlagskraft und Ressourcen fehlte, unterhöhlte die moralische Autorität des Sekretariats nicht – im Gegenteil: das Sekretariat konnte sich als von den Mitgliedsstaaten systematisch zu schlecht ausgestattete, aber unter schwierigen Bedingungen gute und ethisch einwandfreie Arbeit leistende Organisation darstellen. Das wertebasierte Alleinstellungsmerkmal („unique value proposition“ im Beraterjargon) macht auch für externe Partner die Attraktivität des UN-Sekretariats aus, wie das Beispiel des Global Compact unterstreicht. Eine zentrale Motivation für Unternehmen, sich dem UN Global Compact anzuschließen, ist die „value-based mission“ und „convening power“ der UN, die der Generalsekretär noch einmal in seinem jüngsten Bericht herausstellt.¹¹ Nachhaltige Zweifel an der ethischen Integrität der Arbeit des UN-Sekretariats, wie sie etwa im Rahmen der Untersuchungen zum Öl-für-Lebensmittel-Programm, der Aufdeckung sexueller Übergriffe durch Blauhelm-Truppen oder der systematischen Unregelmäßigkeiten im Beschaffungsprozess bei Peacekeeping-Missionen aufgetaucht sind, unterhöhlen die moralische Autorität, die wichtigste Ressource des Sekretariats.

Die 2004/2005 aufgetretene und noch nicht ausgestandene Doppelkrise aus Effektivität und Verantwortlichkeit ist für das Sekretariat um so gefährlicher in einer Zeit, in der es einerseits von den Mitgliedsstaaten immer weitreichendere Aufgaben übertragen bekommt und versucht, durch eine intensivere Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Unternehmen die Schlagkraft und Reichweite der UN zu erhöhen, es andererseits Tendenzen gibt, eine als nicht ausreichend handlungsfähig eingeschätzte UN durch *ad hoc*-Arrangements zu umgehen.

¹¹ K. Annan, Enhanced Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General, A/60/214, 10.8.2005, S. 20. Vgl. hierzu auch J. M. Witte/W. H. Reinicke, Business UN Usual. Facilitating United Nations Reform Through Partnerships (New York 2005).

C. Ursachen für die Krise des Sekretariats

Kommentatoren streben danach, eine Krise immer auf eine klare Ursache zurückzuführen und zu personalisieren – deshalb auch die Tendenz, die Ursache entweder allein beim UN-Generalsekretär oder in der US-amerikanischen UN-Politik zu suchen. Wie so oft ist die Situation komplizierter. Weder haben wir es mit „Kofigate“ zu tun, wie es einige der neurotischeren UN-Jäger in den USA behaupten,¹² noch handelt es sich um eine allein von der US-Politik fabrizierte Krise.

Eine tragfähige Erklärung der Doppelkrise muss komplexer argumentieren. Es sind drei komplementäre Elemente, welche zu einem differenzierten Bild beitragen: die Krise als nachholende Entwicklung, strukturelle Widersprüche im Verhältnis zwischen Mitgliedsstaaten und Sekretariat sowie Unzulänglichkeiten und Fehlleistungen innerhalb der Sekretariats-Bürokratie.

I. Die Krise als nachholende Entwicklung

In der Wissenschaft spielte in den vergangenen Jahrzehnten ein nüchterner Blick auf die UN und das Sekretariat als Bürokratie nicht oder nur am Rande eine Rolle. Die Forschung hatte die UN je nach theoretischer Präferenz als Spielball von Großmachtinteressen, Transaktionskostenminimierer oder Verhandlungsforum, aber nicht als bürokratische Organisation im Visier.¹³ In der Öffentlichkeit stand und steht die Arbeit des UN-Sekretariats gerade in UN-freundlichen Staaten wie Deutschland unter einem generellen Heiligenscheinverdacht. Während sich etwa Weltbank und Internationaler Währungsfonds heftigen Attacken aus Medien und sozialen Bewegungen gegenüber sahen, schien das UN-Sekretariat als Hort des Gutmenschentums frei von jeglicher Kritik und Beobachtung. Die kritisch die Arbeit der *Bretton-Woods*-Organisationen unter die Lupe nehmenden NGOs etwa interessierten sich nicht für einen Blick hinter die Kulissen des UN-Sekretariats, sei es weil sie Rolle der UN in zentralen entwicklungspolitischen Fragen als peripher einschätzten oder weil sie die Bürokratie des Sekretariats auf ihrer Seite wähten. Die Presse zeigte sich ebenfalls desinteressiert an einer kritischen Analyse der Arbeit des Sekretariats.

¹² Z.B. P. A. Sanjuan, *The UN Gang. A Memoir of Corruption, Espionage, Anti-Semitism, and Islamic Extremism at the UN Secretariat* (New York 2005).

¹³ Vgl. M. Barnett/M. Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics* (Ithaca 2004).

Dies hat sich in den letzten beiden Jahren ein Stück weit geändert. In Folge einer nachholenden Entwicklung wurden die Vereinten Nationen eingeholt von der Transparenz- und Rechenschaftsrevolution, die bereits viele andere internationale Organisationen erreicht und zum Ende des „closed shop“-Modells des Multilateralismus geführt hatte.¹⁴ Ausgangspunkt waren die Anfeindungen UN-kritischer Think Tanks und Presseorgane (wie dem Wall Street Journal), welche das Sekretariat insbesondere nach den erhitzten Debatten um den Irak-Krieg vermehrt unter Beschuss nahmen. Diese Kritik verfiel, da es gehäuft Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten des Sekretariats gab, so dass auch neutrale oder UN-freundliche Zeitungen wie die New York Times und Financial Times über Missstände im Sekretariat berichteten und Abhilfe einforderten.

Das UN-Sekretariat war auf diese nachholende Entwicklung schlecht vorbereitet. Im Unterschied zu Weltbank und IWF, die sich auf die neuen Anforderungen *in puncto* Transparenz und Rechenschaft eingestellt und über eine gut geölte Maschinerie aus Krisenkommunikation, Dialogen mit Kritikern, Internetforen und anderen PR-Instrumenten verfügen. Nicht so das UN-Sekretariat, das auf die harsche Kritik in keiner Weise eingestellt war. *John Ruggie* etwa, ehemaliger Chefstrategie *Annans*, betont, dass er keine andere Organisation kenne, deren Kommunikationsabteilung so unfähig auf eine Krise reagiert habe wie das UN-Sekretariat.¹⁵ Einige Top-Beamte (wie etwa *Annans* ehemaliger Chef de Cabinet *Iqbal Riza*) missachteten das grundlegende Gesetz politischer Krisen und Skandale, dass der Eindruck der Vertuschung oft schwerwiegender ist als die ursprünglichen Vorwürfe, etwa indem sie im Rahmen der Untersuchung des Öl-für-Lebensmittel-Programms Dokumente vernichteten.

Die unzureichende Öffentlichkeitsarbeit des Sekretariats in Reaktion auf die Vorwürfe hat sicherlich zur Verschärfung der Krise beigetragen. Gleichzeitig ist die Sichtweise, dass es sich ausschließlich um ein Kommunikationsproblem des Sekretariats handele, falsch. Dies betont auch *Ruggie*: „The recognition set in that you actually have more than a communications problem. You can't resolve structural problems through better communications. You have to restructure.“¹⁶

Zu diesen strukturellen Problemen gehören einerseits Widersprüche im Verhältnis Mitgliedsstaaten-Sekretariat, die einer „organisierten Heuchelei“ gleichen,

¹⁴ *R. W. Grant/R. O. Keohane*, Accountability and Abuses of Power in World Politics, *American Political Science Review* 99 (2005), 1-15.

¹⁵ Zitiert in *W. Hoge*, Once Lionized, Annan Teeters on Pedestal, *New York Times*, 4.12.2004.

¹⁶ Zitiert nach *C. Lynch*, Repairing Ties with the U. S. is Key, U. N. Officials Say, *Washington Post*, 26.2.2005.

andererseits von den Mitgliedsstaaten unabhängige Probleme in der Bürokratie des Sekretariats.

II. „Organisierte Heuchelei“: Widersprüche im Verhältnis Mitgliedsstaaten-Sekretariat

Die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedsstaaten beschwören in ihren Sonntagsreden bei den feierlichen Almauftrieben des Multilateralismus (wie jüngst dem UN-Weltgipfel 2005) gebetsmühlenhaft ihre bedingungslose Unterstützung der Vereinten Nationen. Sie sprechen von den gemeinsamen Werten der „internationalen Gemeinschaft“ und stellen eine großzügige und selbstlose Unterstützung der UN und konkrete Handlungen zur Stärkung der Organisation in Aussicht. Wenn sich Schall und Rauch verzogen haben, sieht die Realität freilich anders aus. Die konkreten Handlungen haben wenig mit den wohlklingenden Beteuerungen zu tun. Diese „organisierte Heuchelei“¹⁷ zeigt sich deutlich in vier Feldern des prekären Verhältnisses Mitgliedsstaaten-Sekretariat.

1. Ausweitung der Aufgaben bei inadäquater Ressourcenausstattung

Eine Ausweitung der dem Sekretariat übertragenen Aufgaben steht einer stagnierenden Ressourcenausstattung gegenüber. Auch außerhalb des Peacekeeping-Bereichs, dessen separat veranlagtes Budget sich stetig erhöht hat, hat das Sekretariat wichtige neue Aufgaben übernommen. Das Kernbudget des Sekretariats ist jedoch über einen langen Zeitraum hinweg nicht über einen Inflationsausgleich angehoben worden. Hinzu kommt, dass die dem Sekretariat übertragenen Aufgaben generell kein „Ablaufdatum“ haben und sich über die Jahre auf 36.000 einzelne Posten erhöht haben. So werden alte, oft obsolete Mandate beibehalten, was die Kapazitäten der Organisation überdehnt und zu Frustration bei den Mitarbeitern führt. Schlagen aber Generalsekretär oder Mitgliedsstaaten die Streichung von Mandaten vor, sich oft einzelne Mitgliedsstaaten, die obsolete, aber für ihr Land als wichtig angenommene Mandate verteidigen. Gegen die generelle Einführung von festgelegten Ablaufdaten für Mandate („sunset clauses“) wehrt sich zum Beispiel die Mehrzahl der G-77 und blockfreien Staaten. Die G-77 steht

¹⁷ S. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton 1999); N. Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (New York 1989).

dem gegenwärtig vom Sekretariat unter der Ägide von Assistant Secretary-General *Robert Orr* durchgeführten *Mandate Review* skeptisch bis ablehnend gegenüber.

2. Nationales Mikromanagement und Kirchturmdenken

Verbreitet ist nationales Kirchturmdenken vor allem bei der Personalpolitik und der Budgetplanung. Ein wichtiger Einflusskanal für nationales Mikromanagement ist das „Fifth Committee“ der Generalversammlung, das den Budgetprozess kontrolliert. Alle 191 Mitgliedsstaaten haben hier einen Sitz, es herrscht das Konsensprinzip. Mit Zähigkeit werden auch noch so kleine Punkte durchgeboxt und dem Sekretariat Vorschriften auf Mikroebene gemacht. Änderungsinitiativen aus dem Sekretariat werden oft ausgebremst. Ein jüngeres Beispiel ist ein während der 59. Periode der Generalversammlung eingebrachter Vorschlag des Sekretariats, die Ausschreibefristen für neu zu besetzende Stellen von 60 auf 45 Tage zu verkürzen. Nach einer längeren Debatte entschied das Fifth Committee, „to revert to this issue in the context of a comprehensive study addressing all factors contributing to the process at its 61st session“, also geschlagene zwei Jahre später.¹⁸

3. Widersprüchliche Anforderungen an den Generalsekretär

Die UN-Charta bezeichnet den UN-Generalsekretär als „Chief Administrative Officer“. Die Volcker-Kommission stellt in ihrem Bericht treffend fest: „Whatever the founders had in mind, the Secretary-General – any Secretary-General – has not been chosen for his managerial or administrative skills, nor has he been provided with a structure and instruments conducive to strong executive oversight and control. That is most clearly evident in the area of personnel management, where professional competence must compete with, and often take second place to, the narrow political interests of member states.“¹⁹ Zudem muss die Aufgabe als „Chief Administrative Officer“ mit zwei weiteren zeitintensiven und anspruchsvollen Rollen des UN-Generalsekretärs konkurrieren. Zum einen der des Welt-diplomaten, des Vermittlers zwischen Staaten und Konfliktgruppen, dessen Dienste in einer Vielzahl von Fällen (oft unterhalb des Radars der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit) in Anspruch genommen werden. Zum anderen der gerade von

¹⁸ *T. Johnston/M. Turner*, Under Fire: the United Nations struggles to meet the challenges of a changed world, *Financial Times*, 6.6.2005.

¹⁹ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food-Programme, *Management of the Oil-For-Food Programme*, Vol. I (New York 2005), 1.

Annan gewählten und stilisierten Rolle als „weltlicher Papst“, der die hehren Ziele der UN-Charta verkörpert und Mitgliedsstaaten und Weltöffentlichkeit auf deren Umsetzung drängt²⁰.

Vom Zeitbudget her sind die Rollen als Diplomat und Weltgewissen nicht mit der als CEO einer zunehmend komplexen Organisation vereinbar; auch ist es die natürliche Neigung eines jeden UN-Generalsekretärs, der strategischen und operativen Führung des UN-Sekretariats eine geringere Priorität zukommen zu lassen. Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten wiederum hat bislang wenig darauf gedrängt, dass die UN-Führungsspitze den strategischen Managementaufgaben Priorität einräumt, sondern sich auf ihre eigenen Interventionen, etwa im Budgetprozess, als Steuerungsinstrument verlassen.

4. Ineffiziente Steuerungs- und Kontrollmechanismen und Verantwortlichkeits-Pingpong

Im Verhältnis Mitgliedsstaaten-Sekretariat tritt ein punktuelles Mikromanagement allzu oft an die Stelle von Steuerungs- und Kontrollmechanismen, wie sie den dem Sekretariat übertragenen komplexen Aufgaben angemessen wären. Das Öl-für-Lebensmittel-Programm ist hierfür das augenfälligste Beispiel. Die untereinander zerstrittenen Mitgliedsstaaten des Sicherheitsrates erteilten dem Sekretariat kein klares Mandat für die Steuerung des Programms, des mit Abstand größten dieser Art, das das Sekretariat je durchgeführt hat. Zudem war das UN-Sekretariat nicht mit den nötigen Ressourcen ausgestattet: Bei der Überprüfung der im Rahmen des Programms abgeschlossenen Verträge konnte sich die USA allein der Dienste von 60 dafür abgestellten Mitarbeitern bedienen – mehr als das Doppelte der Gesamtzahl der Beschäftigten im Öl-für-Lebensmittel-Büro des Sekretariats. Die USA und Großbritannien stoppten bis zu 5.000 der insgesamt 36.000 Verträge aufgrund möglicher „dual use“-Probleme der gelieferten Güter. Kein einziger Vertrag wurde wegen Unregelmäßigkeiten bei der Preisgestaltung aufgehoben.²¹

Wie die Volcker-Kommission herausstellt, versäumte es der Sicherheitsrat, die „practical parameters, policies, and administrative responsibilities“ des Programms

²⁰ Siehe auch *S. Chesterman*, *Duty Pulls Annan in Two Directions*, *International Herald Tribune*, 9.9.2005.

²¹ *J. G. Ruggie*, *What about the log in your eye, Congress?*, *International Herald Tribune*, 8.12.2004.

klar zu definieren.²² Stattdessen überließ der Sicherheitsrat den Irakern einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung des Programms. Weder der Sicherheitsrat noch die Führung des Sekretariats hatten eindeutig die Kontrolle über das Programm, „[which] turned out to be a recipe for the dilution of Secretariat authority and evasion of personal responsibility at all levels“.²³

Unklare Verantwortlichkeitsstrukturen zwischen Mitgliedsstaaten und Sekretariat führen bei Fehlleistungen regelmäßig zum Ritual der „politics of blame avoidance“²⁴: Sekretariat und Mitgliedsstaaten machen sich wechselseitig für Fehler verantwortlich, ohne die eigene Verantwortung einzugestehen. Umgekehrt ist kein Vorgang aktenkundig, bei dem Mitgliedsstaaten und Sekretariat im Falle eines Erfolges einander die Lorbeeren zugewiesen hätten; diese werden bei Erfolgen selbstverständlich monopolisiert. Die „organisierte Heuchelei“ im Verhältnis Mitgliedsstaaten-Sekretariat schafft hervorragende Bedingungen für Strategien der wechselseitigen Schuldzuweisungen und hat mit ihren negativen Auswirkungen auf Effizienz und Verantwortlichkeit zur Krise des Sekretariats beigetragen.

III. Die interne Dimension der Krise

Falsch wäre es jedoch, die Krise des Sekretariats allein auf die „Fehlsteuerung“ durch Generalversammlung und Sicherheitsrat zurückzuführen. Viele Unzulänglichkeiten liegen in der Verantwortung des Sekretariats und wären somit (den nötigen Willen der relevanten Akteure vorausgesetzt) ohne Zustimmung und Handeln der Mitgliedsstaaten ausräumbar. Dies bringt auch eine reformorientierte Gruppe von Sekretariats-Mitarbeitern, die als „Low Level Panel“ einen Gegenpunkt zu den „High Level Panels“ der *elder statesmen* setzen will, zum Ausdruck: „Wasted resources, frustrated staff and partially implemented policies translate into a less effective organisation. Member State representatives need not intervene to solve these problems, and the solutions are rarely complex.“²⁵

Fünf Bereiche stechen heraus: mangelndes Engagement und strategische Fehlleistungen der Führungsspitze, unzureichende interne Management- und

²² Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food-Programme (Anm. 20), 3.

²³ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food-Programme (Anm. 20), 3.

²⁴ Vgl. R. K. Weaver, The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy* 6 (1986), 371-398.

²⁵ Low Level Panel, Practical Steps to a More Effective and Efficient United Nations (New York 2006), 6.

Kontrollsysteme, unzureichende Transparenz- und Verantwortlichkeitsmechanismen, eine fehlgeleitete Personalpolitik sowie eine Organisationskultur, die den Idealen des „international public service“ nicht gerecht wird.

1. Mangelndes Engagement und strategische Fehlleistungen der Führungsspitze

Nach einigen Initiativen zur Modernisierung des Sekretariats zu Beginn seiner Amtszeit ließ das Interesse *Annans* am Umbau der eigenen Bürokratie über die Jahre merklich nach. Gerade während der *Annan*-Jubiläumzeit nach der Verleihung des Nobelpreises war vom Umbau des Sekretariats keine Rede mehr – andere Fragen schienen dringlicher oder geschichtsträchtiger für einen nobelgekrönten Generalsekretär. *Annans* Stellvertreterin *Louise Fréchette* hatte weder das Mandat noch den Durchsetzungswillen und die Durchsetzungskraft, um energisch eine Modernisierung voranzutreiben. Die von *Annan* eingeführten Managementgruppen zur Bündelung der Koordination in verschiedenen Politikbereichen (z.B. Sicherheit) scheiterten daran, dass die machtbewussten Garden der Undersecretary-Generals sich keiner Steuerung durch eine „peer group“ unterordnen wollten; die dysfunktionalen Rivalitäten zwischen dem Department of Political Affairs und dem Department of Peacekeeping Operations etwa gingen auch im Rahmen der Managementgruppe „peace and security“ rege weiter.

Ein strategischer Fehler *Annans* war es zudem, den Umbau des Sekretariats in seiner Reformoffensive zum 60. Bestehen der UN zunächst hinten anzustellen und stattdessen die Reform und Ausweitung des Sicherheitsrates als vordringliches Ziel zu präsentieren.²⁶ Die Reformoffensive begann im Herbst 2003 mit einer Rede vor der UN-Generalversammlung, bei der er die Frage der Zusammensetzung des Sicherheitsrates als dringende Aufgabe bezeichnete. Die Ergebnisse sind bekannt: Ein Großteil der öffentlichen Aufmerksamkeit um die Reform der UN galt in den folgenden Jahren den bitteren Kämpfen zwischen den G4-Aspiranten und ihren Gegnern (allen voran China, Pakistan und Italien). Der Impuls zum umfassenden Bericht zur Reform des Sekretariats kam 2005 erst in Reaktion auf die tiefe Krise des Sekretariats, nicht vorausschauend als integraler Bestandteil des 2003 von *Annan* gestarteten Aufrufs zu einer Reformoffensive.

Das relative Desinteresse an internen Managementfragen zieht sich auch durch das mittlere Management des Sekretariats, wie eine Gruppe jüngerer Mitarbeiter zu Protokoll gibt: „The Organisation’s culture does not reward management

²⁶ Vgl. *M. Berdal*, The UN’s Unnecessary Crisis, *Survival* 47 (2005), 7-26; *E. C. Luck*, How Not to Reform the United Nations, *Global Governance* 11 (2005), 407-414.

ability, nor emphasise management responsibilities enough. [...] Many of us refer to vital management tasks – budget planning, identifying resource needs, motivating junior staff, setting expectations, giving feedback – as „administrative“ work, as opposed to our „substantive“ work. Few staff spend time trying to improve their management skills. Too many staff with management roles over-emphasise their external work and neglect their internal management duties. One middle manager responsible for managing a number of junior staff told us: „I am a diplomat, not an administrator“.²⁷

2. Unzureichende interne Managementsysteme, Aufsichts- und Kontrollmechanismen

Untersuchungen des Öl-für-Lebensmittel-Programms und des Beschaffungswesens im Peacekeeping-Bereich²⁸ förderten die umfangreichen Unzulänglichkeiten interner Managementsysteme sowie Aufsichts- und Kontrollmechanismen zu Tage. Das 1995 geschaffene Office of Internal Oversight Services (OIOS) konnte seiner Bestimmung nur unzureichend nachkommen. Erst Anfang 2006 wurde eine umfassende Evaluierung der internen Kontroll- und Überwachungssysteme in Auftrag gegeben, welche von PriceWaterhouseCoopers und einem Gremium von acht Experten durchgeführt wird. In den Bereich unzureichender Managementsysteme fällt auch das Fehlen eines modernen Informations- und Wissensmanagementsystems. Das Low Level Panel stellt hierzu fest: „We find it hard to identify and contact potentially helpful colleagues because the Secretariat lacks an up-to-date electronic directory of staff and their roles.“²⁹ In einer stark wissensbasierten Organisation, wie dem Sekretariat, ist dies eine signifikante und teure Fehlstelle. Dass die für die IT verantwortlichen Personen im Sekretariat weit unten in der Hierarchie angesiedelt waren, hinderte sie, sich in der Organisation Gehör zu verschaffen. Erst Ende 2005 empfahl das Budgetkomitee der Generalversammlung die Schaffung des Postens eines „Chief Technology Officer“ im Sekretariat.

3. Unzureichende Transparenz- und Verantwortlichkeitsmechanismen

Die Transparenz- und Verantwortlichkeitsregelungen des Sekretariats entsprechen nicht den Standards einer modernen Organisation. Ein Beispiel ist die (im

²⁷ Low Level Panel (Anm. 26), 8.

²⁸ C. Lnych, U. N. Finds Waste in Peacekeeping Work, Washington Post, 24.1.2006.

²⁹ Low Level Panel (Anm. 26), 5.

Herbst 2005 geänderte) Regelung, nach der UN-Beamte Geschenke bis zu einem Wert von US\$10,000 nicht deklarieren mussten. Weiteres Merkmal ist die fehlende Regelung für den Schutz für bei Aussagen gegen Vorgesetzte und Kollegen („whistleblower protection policy“). Einer Reihe von Mitarbeitern des Sekretariats fehlte das Bewusstsein dafür, bei ihrer Arbeit stets den höchstmöglichen ethischen Standards zu folgen. Dies ist bei einer großen Organisation nicht ungewöhnlich; allerdings ist es bei einer stark reputationsbasierten Organisation wie dem UN-Sekretariat fatal.

4. Personalplanung und Personalentwicklung

Fehlende Meritokratie bei der Rekrutierung und Beförderung gerade mit Positionen im mittleren und gehobenen Management wird von vielen Beobachtern des Sekretariats hervorgehoben. Dies ist zu einem Gutteil dem bereits diskutierten Mikromanagement durch einzelne Mitgliedsstaaten geschuldet. Manche Beobachter kritisieren jedoch einen „verauseilenden Gehorsam“, mit der bei der Besetzung von Stellen im Sekretariat Mikrointeressen von einzelnen Mitgliedsstaaten antizipiert werden.³⁰

5. Organisationskultur

Der Mangel an Meritokratie bei Personalplanung und Personalentwicklung hat deutliche Auswirkungen auf die Organisationskultur. Desillusionierung und Zynismus sind oft Resultate einer verfehlten Personalpolitik und den Altlasten der Zeit des Kalten Krieges. Mit den Idealen eines modernen „International Civil Service“ hat die Realität in vielen Teilen des UN-Sekretariats wenig gemein.³¹ Gerade junge Mitarbeiter des Sekretariats (oft solche mit ausgiebiger Felderfahrung) kritisieren eine rigide und innovationsfeindliche Hierarchie: „We need to aim for a working culture that is more collaborative and open, and much more innovative“.³² Mit Blick auf das Verständnis von Verantwortlichkeit und Transparenz kann man zwischen den „Traditionalisten“ und „Modernisten“ unterscheiden: „Whereas traditionalists treat opacity as a strategic asset, for modernists transparency is the

³⁰ Vgl. als frühe Kritik *T. G. Weiss*, *International Bureaucracy: The Myth and Reality of International Civil Service*, *International Affairs* 58 (1982), 287-306.

³¹ Vgl. als Darstellung der Ideale und Geschichte *Dag Hammarskjöld*, *The International Civil Servant in Law and in Fact* (Oxford 1961).

³² *Low Level Panel* (Anm. 26), 6.

key to institutional success.“³³ Transparenzorientierte Vertreter wie *John Ruggie* betonen, dass die „Traditionalisten“ zu lange die Oberhand behielten – zum Schaden der Gesamtorganisation – und dass sich erst im Rahmen der Krise die Gelegenheit für eine Veränderung bietet.

D. Wege aus der Krise: Idealpolitik vs. Realpolitik der Reform des UN-Sekretariats

Der Schritt von der Diagnose der Krise des Sekretariats hin zu Therapievorschlügen erfordert keine intellektuellen Höchstleistungen. Prinzipien und Einzelmaßnahmen einer „Idealpolitik der Reform“ liegen auf der Hand; der Generalsekretär und reformorientierte UN-Mitgliedsstaaten haben sie in den letzten Jahren artikuliert. Die „Realpolitik“ der Reform sieht (wie üblich) anders aus. Hier mischen sich erste Erfolge mit handwerklichen Fehlleistungen und einer von einigen Mitgliedsstaaten sehr erfolgreich organisierten Reformblockade.

I. Idealpolitik der Reform

1. Grundprinzipien

Kofi Annan hat die Grundsätze für eine Reform 2005 treffend skizziert: „But if reform is to be truly successful, the secretary-general, as chief administrative officer of the organization, must be empowered to manage it with autonomy and flexibility, so that he or she can drive through the necessary changes. The secretary-general must be able to align the organization’s work program behind the kind of agenda I have outlined, once it is endorsed by member states, and not be hamstrung by old mandates and a fragmented decision-making structure that jeopardize setting a central strategic direction. When member states grant the post this autonomy and flexibility, they will have both the right and the responsibility to demand even greater transparency and accountability.“³⁴ Die Volcker-Kommission forderte Ähnliches in ihrem Abschlussbericht: „The Organization requires

³³ *J. G. Ruggie*, Modernists Must Take over the United Nations, *Financial Times*, 24.1.2005.

³⁴ *K. Annan*, „In Larger Freedom“, *Decision Time at the UN*, *Foreign Affairs* 84 (2005).

stronger executive leadership, thoroughgoing administrative reform, and more reliable controls and auditing“.³⁵

Dies übersetzt sich in eine Vielzahl von einzelnen Maßnahmen, welche das Verhältnis zwischen den Mitgliedsstaaten und dem Sekretariat, das Management des Sekretariats sowie die Personalpolitik betreffen. Aus Gründen der Kürze der Darstellung seien hier nur einige Grundlinien diskutiert.

2. Verhältnis Mitgliedsstaaten-Sekretariat

Grundlage für eine Neubestimmung des Verhältnisses Mitgliedsstaaten-Sekretariat muss ein „neuer *grand bargain*“ sein, wie ihn *Annan* skizziert hat: die Mitgliedsstaaten geben dem Sekretariat mehr Entscheidungsfreiheit, als Gegenleistung erhalten sie ein Mehr an Effektivität und Rechenschaft. Ein verbessertes Reporting umfasst u.a. die Einführung eines aussagekräftigen Jahresberichts sowie die Konsolidierung der gegenwärtigen Flut von Einzelberichten (etwa der gegenwärtig 30 Berichte zu Management- und Budgetfragen).

3. Management

Maßnahmen zur Verbesserung des Managements umfassen u. a. die Ernennung eines Chief Operating Officer (COO), der als Stellvertreter des Generalsekretärs für das Management des Sekretariats verantwortlich ist. Weitere Maßnahmen sind ein besseres Auditing und interne Kontrolle und die Verbesserung der Koordination und Abstimmung mit anderen UN-Organisationen.

4. Personalpolitik und Organisationskultur

Der stellvertretende UN-Generalsekretär *Mark Malloch Brown* betont die Notwendigkeit „to re-create the internal, meritocratic, non-politicized career ladder so that someone of talent and energy, regardless of nationality or gender, can join close to the bottom rung of the ladder and believe that they can be Administrator of UNDP or Secretary-General of the United Nations as the reward for a career of hard work and success.“³⁶ Eine stärkere Orientierung der UN-Per-

³⁵ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For-Food Programme (Anm. 20), 1.

³⁶ Interview mit *M. Malloch Brown* (Anm. 9).

sonalpolitik an meritokratischen Prinzipien setzt einerseits weniger Einflussnahme durch Mitgliedsstaaten auf Personalentscheidungen voraus, andererseits eine neue Personal- und Managementkultur. Dafür gibt es in den nächsten fünf Jahren Gelegenheit, da ein Gutteil der Beschäftigten des UN-Sekretariats das Rentenalter erreichen wird und es so zu einem Generationswechsel kommen muss.³⁷ Zu besserem Personalmanagement gehören z.B. auch die Möglichkeiten zum Personalaustausch mit NGOs oder Unternehmen, damit Mitarbeiter des Sekretariats Erfahrungen in anderen Bereichen sammeln können. Wichtig ist zudem die Einrichtung von Förderprogramme und Karrierewegen für die Sekretariatsmitarbeiter, um sich für Managementaufgaben zu qualifizieren.

Mark Malloch Brown spricht von einer „kulturellen Revolution“, die mit Blick auf die Organisationskultur stattfinden müsse: „I think there is a profound cultural revolution, apart from an institutional revolution, that has to happen. [...] A renewal of the vision of what it means to be an international civil servant and the terms and conditions which underpin that vision is absolutely critical.“³⁸ *Kofi Annan* hat seine Vision der Wiederbelebung der Ideale des „International Civil Service“ in seinem Bericht „Investing in the United Nations“ im März 2006 skizziert: „My vision is of an independent international civil service which will once again be known for its high standards of ethics, fairness, transparency and accountability, as well as its culture of continuous learning, high performance and managerial excellence. The Secretariat will be truly an integrated, field-oriented operational Organization. Its multiskilled, versatile and mobile staff will be working across disciplines to fulfil the Organization’s complex and interrelated mandates in an efficient and cost-effective manner. The United Nations will be an employer of choice in the international public sector“.³⁹

5. Handwerk der Reformarbeit

Der US-amerikanische UN-Botschafter *John Bolton* hat festgestellt: „Reform is not a one-night stand“. *Kofi Annan* betont regelmäßig: „Reform is a process, not an event“.⁴⁰ Dies setzt einen langen Atem voraus – und die Beherrschung des „Reformhandwerks“, zu dem eine effektive Kommunikation nach innen und nach

³⁷ Vgl. *Low Level Panel* (Anm. 26), 9.

³⁸ Interview with *Mark Malloch Brown* (Anm. 9).

³⁹ *K. Annan* (Anm. 5), 9.

⁴⁰ Zitiert in *M. Malloch Brown*, Testimony at the House International Relations Committee, 28.9.2005, abrufbar unter: http://wwwc.house.gov/international_relations/109/bro092805.pdf

außen gehört. Nach innen gilt es, eine Mehrheit der Mitarbeiter hinter die Reformbemühungen zu bringen und hartnäckige Saboteure aus dem Verkehr zu ziehen (wozu man beispielsweise den „one time staff buyout“, den *Annan* beantragt hat, nutzen könnte). Nach außen gilt es, sowohl Mitgliedsstaaten als auch die breite Öffentlichkeit von den vorgeschlagenen Maßnahmen und dem Fortgang der Reform zu überzeugen. Zum Handwerk der Reform gehört auch eine Umsetzungskontrolle – es reicht nicht, neue Institutionen wie das Ethics Office zu schaffen, ohne deren Umsetzung zu laufend zu evaluieren.

II. Realpolitik

1. Erste Erfolge

Im Gefolge des UN-Gipfels im September 2005 und im Rahmen des Handlungsspielraums des Generalsekretärs sind bereits erste Schritte mit Blick auf eine umfassende Managementreform unternommen worden.⁴¹ Dazu gehören unter anderem die Einrichtung eines „Ethics Office“ zum 1.1.2006, eine Schutzbestimmung bei Aussagen gegen Vorgesetzte („whistleblower protection“), Offenlegungsbestimmungen für Bezüge und Geschenke sowie die bereits erwähnte, noch zu vollziehende Bestellung eines Chief Technology Officer. Auf der Habenseite sind auch Erfolge der Modernisten innerhalb des UN-Generalsekretariats zu verbuchen. Das von *Jan Egeland* geleitete UN-Büro zur Koordinierung humanitärer Hilfe beispielsweise zeigte im Gefolge des Seebebens in Südostasien, dass die UN im Stande ist, in kurzer Zeit vergleichsweise effektive Hilfe zu mobilisieren und gleichzeitig auf moderne Art und Weise Rechenschaft über die Mittelverwendung abzulegen. Unterstützt von einer weltweit operierenden Wirtschaftsprüfungskanzlei machte die UN der Öffentlichkeit ein Online-System für die Nachverfolgung der Mittelverwendung zugänglich. Ein Erfolg ist auch die verbesserte Außenkommunikation des Sekretariats. *Mark Malloch Brown* etwa, der die Gesetze des Medienzeitalters gerade in den Vereinigten Staaten beherrscht, hat dazu beigetragen, dass das UN-Sekretariat effektiver Position bezieht in der US-Debatte – unter anderem durch mit klaren Aussagen nicht geizende Auftritte um US-Fernsehen und vor dem US-Kongress.

Ebenso auf der Habenseite ist die zunehmend offene Besetzung von Spitzenposten. Dies war (außerhalb des Sekretariats, aber in der Verantwortung *Annans*) etwa bei der Besetzung der Spitzenposten des UN-Entwicklungsprogramms UNDP und des UN-Umweltprogramms UNEP der Fall, wo mit *Kemal*

⁴¹ Vgl. die aktuelle Übersicht unter www.un.org/reform.

Dervis und *Achim Steiner* in einem offenen und transparenten Prozess zwei ausgewiesene Fachleute berufen wurden. Auch Spitzenposten innerhalb des Sekretariats werden zunehmend offen ausgeschrieben, so zuletzt die Stelle des Assistant Secretary-General for Peacekeeping. Nicht der Fall war dies zwar bei der Besetzung der Nachfolge *Louise Fréchettes* als *Annan*-Stellvertreter, die nach einem Versteckspiel mit der Presse an *Annans* Chef de Cabinet *Mark Malloch Brown* fiel – allerdings wäre für die verbleibende neunmonatige Amtszeit eine offene Ausschreibung für auswärtige Kandidaten auch wenig sinnvoll gewesen.

2. Rückschläge und Blockaden

Verantwortlich für Rückschläge und Blockaden auf dem Weg aus der Krise zu einer umfassenden Reform des Sekretariats sind sowohl handwerkliche Fehler als auch die Blockade durch eine Koalition von Mitgliedstaaten.

Zu den handwerklichen Fehlern gehört die unzureichende Vermittlung des umfassenden Reformprogramms nach innen. Viele Mitarbeiter des Sekretariats fühlten sich (gerade bei der Erstellung des umfassenden, im März 2006 vorgestellten Berichts) unzureichend eingebunden. Es war ein strategischer Fehler der Autoren des Berichts, die Fragen der Verlagerung („relocating/offshoring“) und der externen Vergabe („outsourcing“) von bislang innerhalb des Sekretariats erbrachter Dienstleistungen im Bericht zu diskutieren. Damit eröffnete die UN-Spitze eine neue Flanke gegenüber den Sekretariatsmitarbeitern, die sich schon nach Indien umgesiedelt sehen und befürchten, dass ihr Job an externe Dienstleister ausgelagert wird. Wenig erfolgreich war die UN-Spitze auch in der Reaktion auf die besorgten Nachfragen von Sekretariatsmitarbeitern. Bei einer Zusammenkunft mit in der UN Staff Union organisierten Mitarbeitern wurde *Annan* nach der Präsentation seines Berichts zur Managementreform am 7. März 2006 mit einer angeblichen Aussage seines Undersecretary-General for Management Christopher Burnham konfrontiert, der gefragt haben soll „Why should we do something in the organization when we could do it cheaper outside“ und dabei den Namen „Kinko’s“ erwähnt habe.⁴² *Annan* fragte nur nach: „What is Keeko’s?“⁴³ – offenbar war ihm der Name der in New York allgegenwärtigen Kopier- und Druckläden nicht geläufig. Es ist zudem Ergebnis einer schlechten Kommunikationspolitik, wenn sich die Schlagzeilen zum im März 2006 vorgestellten *Annan*-Bericht in Zeitungen wie der *Financial Times* oder dem *Boston Globe* allein auf die Frage

⁴² *E. M. Lederer*, Blog: Behind the Scenes at the U. N., Associated Press, 11.3.2006.

⁴³ *Ibid.*

des Outsourcing beziehen („UN looks at ways to reduce its staff“⁴⁴), statt die Kernbotschaften des Berichts aufzugreifen. Wenig effektiv war auch die gerade von US-amerikanischer Seite oft vorgebrachte Rhetorik, welche das UN-Sekretariat auf ein Dienstleistungsunternehmen reduziert. Dies brachte auch besorgte NGO-Kritiker auf den Plan, die wie beispielsweise *James A. Paul*, Exekutivdirektor des Global Policy Forum, argumentierten: „It is unfortunate that this campaign continues with the same methods and the same concept: that the secretary-general’s post is like that of a corporate chief executive officer (CEO), not like a government leader, responsible to a parliamentary body“.⁴⁵ *Paul* übersieht hierbei geflissentlich, dass seine einfach gestrickte parlamentarische Analogie genauso wenig tragfähig ist wie naiv auf die UN übertragene Konzepte aus der Managementlehre für Anfänger.

Gleichzeitig spielen Kritiker wie *Paul* den G77-Staaten in die Hände, deren Blockadepolitik viele der nötigen Reformen verzögert. Es ist die oft geäußerte Befürchtung der G 77, dass eine stärkere Rolle und größere Handlungsfreiheit des UN-Generalsekretärs die Einflussmöglichkeiten der Generalversammlung beschneidet. Sie sehen in der Managementreform ein trojanisches Pferd für die absolute Dominanz der Organisation durch die USA: ein stärkerer Generalsekretär wäre für die G77 nicht mehr als eine Marionette des größten Beitragszahlers Vereinigte Staaten. Die G77 sieht zudem die Agenda der Vereinigten Staaten als eine an, die Fragen der Entwicklung nur nachrangig behandelt und die UN auf Fragen der Förderung von Demokratisierung und Terrorismusbekämpfung reduzieren will. Einige Beobachter sehen die Blockade der Reformpolitik durch die G77 auch darin motiviert, dass die G77-Staaten um aus Finanz-, Patronage- und Prestige-gründen lieb gewonnene, aber unnötige Posten und Programme fürchten, die im Zuge einer Reform wegfallen würden.

Innerhalb des vergangenen Jahres bezichtigte die G77 den Generalsekretär sowie den Sicherheitsrat mehrfach der Unterminierung der Funktionen der Generalversammlung, des Versuchs, „to usurp the powers of member states as represented by the General Assembly.“⁴⁶ So beschwerte sich die Gruppe der 77 bei UN-Generalsekretär *Annan*, dass seine Top-Beamten „continue to recklessly leak privileged information and to undermine the world body in public.“⁴⁷ Der Vorsitzende der G77, Südafrikas Botschafter *Dumisani Kumalo*, kritisierte das Sekretariat, weil es die Generalversammlung umgangen habe und die Presse über

⁴⁴ *J. Lauria*, UN looks at ways to reduce its staff, Boston Globe, 10.2.2006.

⁴⁵ *James Paul* zitiert in *T. Deen*, U. N. Chief Challenges at Contentious Staff Meeting, IPS, 8.2.2006.

⁴⁶ *T. Deen*, U. N. Security Council Wades into Corruption Fray, IPS, 9.2.2006.

⁴⁷ *Ibid.*

Fragen von Missmanagement, Betrug und Korruption informiert habe. Der jüngste Streit entzündete sich an einem Treffen des Sicherheitsrates zu Verwürfen von Korruption und Mismanagement im Beschaffungswesen bei Peacekeeping-Operationen: „It is a peculiar coincidence“, so der indische UN-Botschafter *Nirupam Sen* für die G77, „that the (recent) attempted arrogation of the functions of the General Assembly by the Secretariat comes at a time when we are witnessing a similar arrogation by the Security Council.“ Beschaffung und Beschaffungskontrolle seien allein Aufgabe der Generalversammlung. Dass *Annans* Chef de Cabinet *Malloch Brown* vor dem US-Kongress ausgesagt habe, sei nicht hinzunehmen.

Die Vereinigten Staaten antworteten mit weiteren Drohungen, ihren Beitrag zum Budget der Vereinten Nationen weiter zurückzuhalten, falls die G77 ihre Blockade der Reformbemühungen aufrechterhalte. Die US-Vertreter weisen regelmäßig darauf hin, dass sie allein 22% des Budgets zahlen, die niedrigsten 128 UN-Beitragszahler jedoch gemeinsam für weniger als 1% (genau 0.966 %) des UN-Budgets aufkommen.⁴⁸ Dieses Verhältnis sei nicht haltbar, falls die niedrigsten Beitragszahler sich gleichzeitig als Anti-Reformblock hervortäten. Es ist auch Aufgabe Deutschlands und Europas, diese Gefahr den G77-Staaten deutlich zu machen. Europa sollte die Reform des Sekretariats zu einer klaren Priorität einer gemeinsamen UN-Politik machen – nach der Demonstration der Teilbarkeit der EU im Vorfeld des Irak-Krieges und der Erweiterung des Sicherheitsrates eine gute Gelegenheit, mit einer gemeinsamen Position Flagge zu zeigen. In der Frage der Reform des Sekretariats ist die EU 2006 (vertreten durch die österreichische Präsidentschaft) bereits gemeinsam aufgetreten; es fehlen jedoch bislang klare Worte gegenüber den G77-Staaten. Die EU sollte deutlich machen, dass es nicht länger hinzunehmen ist, dass sich die G77 mit wohlfeiler Rhetorik als Sachwalter von Entwicklungsfragen präsentieren und *de facto* vor allem dringend notwendige Reformen des Sekretariats blockieren.⁴⁹ Bewegung in dieser Frage sollte von Seiten Deutschlands und der EU auch zu einem Kriterium bei der Entscheidung über bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit G77-Staaten gemacht werden.

⁴⁸ Zitiert nach United Nations, Resolution Adopted By the General Assembly: Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of the United Nations, A/RES/58/1 (2004).

⁴⁹ Vgl. die Argumentation *Mats Berdals* (Anm. 27), der die Staaten der G77 unkritisch als Advokaten einer entwicklungsorientierten Agenda innerhalb der VN präsentiert.

E. Aussichten

„The United Nations is no stronger than the collective will of the nations that support it. Of itself it can do nothing. It is a machinery through which the nations can cooperate. It can be used and developed ... or it can be discarded and broken“.⁵⁰

Mit diesen Worten erinnerte der erste UN-Generalsekretär *Tryvge Lie* im Jahr 1946, ein Jahr nach der Gründung der UN, die Mitgliedsstaaten an ihre Verantwortung für das Gedeihen der Vereinten Nationen. In einer solchen Sichtweise bleibt dem Sekretariat keine klar zugewiesene Verantwortung für Erfolge oder Misserfolge der Organisation. Sechzig Jahre nach *Tryvge Lies* Plädoyer bietet die Doppelkrise des Sekretariats die Gelegenheit für eine Neubestimmung des Verhältnisses von Mitgliedsstaaten und UN-Sekretariat. Diese Neubestimmung ist umso dringlicher, als die „organisierte Heuchelei“ im Verhältnis von Mitgliedsstaaten und Sekretariat zur gegenwärtigen Krise beigetragen hat. Ziel sollte es sein, das Sekretariat zu einer leistungsfähigen und verantwortlichen Organisation zu entwickeln. Es gilt, den Nachfolger *Annans* gleich bei der Auswahl auf das Vorantreiben der Reformen des Sekretariats verpflichten. Die Position des stellvertretenden Generalsekretärs, der sich für das Management des Sekretariats verantwortlich zeichnen wird, ist von solcher zentraler Bedeutung, dass der neue Generalsekretär direkt im Tandem mit einem Stellvertreter ernannt werden. Dies heißt, dass sich mögliche Kandidaten für den Posten des Generalsekretärs auf der Basis eines „joint ticket“ mit einem möglichen Stellvertreter der Bewertung durch Mitgliedsstaaten und die breitere Öffentlichkeit stellen.

Gerade weil das Sekretariat immer neue Aufgaben angenommen hat, ist die Reform der Organisation von entscheidender Bedeutung. Leider wird diesem Umbau sowohl von vielen Mitgliedsstaaten, wie auch vielen Sekretariatsmitarbeitern, oft nicht die nötige Zentralität zugemessen. Das Low Level Panel, die bereits oben erwähnte Gruppe reformorientierter Sekretariatsmitarbeiter, bringt dies zum Ausdruck: „For many UN staff, internal management reform is not as interesting and important as the politics of the Middle East, anti-narcotics work on the Afghan-Tajik border, or planning food distribution in Sudan. But we need to focus more on internal reform because the cumulative impact of low level problems on the Secretariat is immense“.⁵¹ Eine Blockade der Reforminitiativen und Fortschreibung des Status Quo würde zu einem weiteren Verlust von Effektivität und Glaubwürdigkeit des Sekretariats führen. Genau dies droht jedoch durch die Politik der G77-Staaten. Deutschland sollte seine (nicht zuletzt im Rahmen der

⁵⁰ Tryvge Lie 1946 zitiert nach *E. B. Haas*, *Why we still need the United Nations* (Berkeley 1986), 54.

⁵¹ Low Level Panel (Anm. 28).

deutschen Werbebemühungen für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat intensiv gepflegten) Beziehungen zu G77-Staaten nutzen, um ein Ausbrechen aus dieser Sackgasse zu befördern. Es ist erfreulich, dass Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in ihrer Regierungserklärung eine Abkehr von einer Fixierung auf einen deutschen Sicherheitsratssitz angekündigt hat: „Die Reform der UNO kann nicht auf die Frage des Sicherheitsrates reduziert werden, sondern sie geht weit darüber hinaus. Die Frage, welche Rolle die UNO in den nächsten Jahrzehnten einnimmt, wird von existenzieller strategischer Bedeutung für eine global zusammenwachsende Welt sein.“⁵² Ob der Sicherheitsrat dabei mit oder ohne Deutschland als ständigem Mitglied operieren wird, wird für das Wohlergehen der UN und der Welt nur eine periphere Bedeutung haben. Weit wichtiger wird sein, ob das UN-Sekretariat über die Fähigkeiten, das Personal und das Maß an Integrität verfügen wird, um die sich den Vereinten Nationen stellenden Aufgaben erfolgreich anzugehen. Die Vereinten Nationen sind heute weit mehr als die Plattform für zwischenstaatliche Kooperation, als die sie der erste UN-Generalsekretär bezeichnete. Als zunehmend feldbasierte Organisation erfüllt sie immer komplexere und wichtigere Aufgaben. Ressourcenausstattung und Managementprozesse, Mentalität und Praktiken der Mitgliedsstaaten; Kooperations- und Koordinationsfähigkeit mit anderen UN-Unterorganisationen und Programmen und auch mit der Zivilgesellschaft und Unternehmen, die Mentalität der Mitarbeiter und vorherrschende Organisationskultur tragen dem jedoch noch nicht Rechnung.

Die vorliegenden Vorschläge für eine umfassende Reform des Sekretariats können hier Abhilfe schaffen oder zumindest Anstöße für eine Kurskorrektur geben. Ziel sollte es sein dem Sekretariat mehr Entscheidungsspielraum zuzubilligen und dafür eine stärkere Rechenschaft und Erfolgskontrolle zu verlangen. Dann könnte auch das Sekretariat für Fehlleistungen klar verantwortlich gemacht werden.

Das setzt einen Kompromiss zwischen den Reformbefürwortern (vor allem den USA) und den Reformgegnern (G77 und Blockfreie) voraus – ein Kompromiss, für den Deutschland werben sollte: Einerseits müssen die G77-Staaten ihre Blockade der Reformen aufgeben und ihre Politik gegenüber dem UN-Sekretariat grundlegend ändern. Eine Politik des Neo-Patrimonialismus,⁵³ der die „UN als Beute“ sieht und bei der die Verteidigung von Pfründen im Vordergrund steht, befördert lediglich den Niedergang des Sekretariats – die großen Beitragszahler werden die Mittel für die Pfründe nicht endlos bereitstellen. Andererseits sollten große Beitragszahler wie die USA von regelmäßigen Erpressungsversuchen der

⁵² *A. Merkel*, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, 30.11.2005.

⁵³ Vgl. *M. Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der Verstehenden Soziologie (Tübingen 1922), Erster Teil, Kap. III.3.9.

UN und einer Rhetorik abrücken, bei der die UN lediglich als ein Anbieter im „Markt für globales Problemlösen“ firmiert – ein Anbieter, den die USA je nach gusto nutzen.⁵⁴ Als Gegenleistung für durchgreifende Reformen müssten sich die Hauptbeitragszahler zu regelmäßigen Beitragszahlungen und signifikanten Investitionen in die Kapazitäten der UN verpflichten. Resultat dieses Kompromisses wäre eine Politik des „Förderns und Forderns“ des UN-Sekretariats – und damit ein Kompromiss, der das Verhältnis Mitgliedsstaaten-Sekretariat neu justiert und gleichzeitig die Wiederbelebung der Ideale des „International Civil Service“ in moderner Form vorantreibt.

Ohne einen neuen „grand bargain“ wird der angestrebte „radical overhaul“ (*Annan*) und die „lasting revolution of reform“ (*Rice*) zu einer institutionalisieren Scharade – und es bleibt allein die organisierte Heuchelei, welche die Malaise nicht nur des Sekretariats, sondern auch der Gesamtorganisation befördern wird.

⁵⁴ So der US-amerikanische UN-Botschafter *John Bolton*, der im November 2005 erklärte: „Americans are a very practical people, and they don't view the U.N. through theological lenses. They look at it as a competitor in the marketplace for global problem-solving, and if it's successful at solving problems, they'll be inclined to use it. If it's not successful at solving problems, they'll say, 'Are there other institutions?'“, zitiert nach *C. Lnych*, *Bolton Admonishes the UN*, *Washington Post*, 23.11.2005.