

# Kein hoffnungsloser Fall

Fünf Jahre UN-Inspektorat: Versuch einer Bilanz

KARL THEODOR PASCHKE

Im November 1999 habe ich meine fünfjährige Tätigkeit als Untergeneralsekretär für das interne Aufsichtswesen bei den Vereinten Nationen in New York beendet. In meiner persönlichen Vita sind diese fünf Jahre ein wichtiger und erfüllter Abschnitt gewesen: nach fast dreieinhalb Jahrzehnten im deutschen Auswärtigen Dienst mußte ich mich noch einmal intensiv mit einer ganz anderen Organisation auseinandersetzen, eine ganz andere Verwaltungspraxis lernen – und gleichzeitig kritisch hinterfragen. Ich mußte mit einem internationalen und multikulturellen Mitarbeiterstab arbeiten – und eine bis dahin praktisch unbekannte, neue Komponente für die administrative Kultur der Weltorganisation geradezu erfinden: die interne Dienstaufsicht oder Innenrevision.

Man erinnere sich: Am 29. Juli 1994 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen nach schwierigen Verhandlungen ihre Resolution 48/218B, mit der das Amt für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services, OIOS) als eine unabhängige, mit besonderen Prüfungsbefugnissen ausgestattete Arbeitseinheit des UN-Sekretariats gegründet wurde. Die Leitung dieses Amtes wurde mir übertragen, für eine nicht verlängerbare Zeit von fünf Jahren. Die Umstände der Schaffung dieser neuen und neuartigen Position und meine ersten Eindrücke habe ich den Lesern dieser Zeitschrift bereits dargelegt (Innenrevision in den Vereinten Nationen – eine neue Erfahrung, VN 2/1996 S. 41ff.).

## I

Als die Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen dem Auswärtigen Amt in Bonn über den Beschluß 48/323 vom 24. August 1994, mit dem meine Ernennung gebilligt wurde, berichtete, fügte sie hinzu:

»Von dem Teil der VN-Mitgliedstaaten, die angesichts der ständig steigenden finanziellen Lasten der VN an einem effektiven, sparsamen und flexiblen VN-Management interessiert sind, werden hohe Erwartungen an das neue Amt gestellt.«

Nachdem ich am 15. November 1994 meinen Dienst in New York angetreten hatte, wurde mir schnell klar, daß diese Voraussage der Vertretung mehr als gerechtfertigt war, allerdings nur einen Aspekt der Komplexität meines neuen Jobs betraf. In der Tat zeigte sich, daß die Gruppe der Industrieländer von dem neuen Amt die Aufdeckung von Mißständen, die Analyse von Verwaltungsschwächen und Vorschläge zur Effizienzsteigerung und Strukturreform gleichsam über Nacht, nahezu aus dem Stand, erwartete. Mir hingegen war unwohl bei dem Gedanken, weittragende Bewertungen zu veröffentlichen und Prüfergebnisse zu verantworten, bevor ich die Arbeitsmethoden meiner Abteilung verbindlich festgelegt und mir einen Eindruck von der Qualität meiner Mitarbeiter verschafft hatte. Denn die meisten Rechnungsprüfer, Inspektoren und Programmprüfer, die das Personal des OIOS ausmachten, waren ja schon vor meinem Amtsantritt in der Organisation tätig gewesen, allerdings als Teil der Verwaltungsabteilung, ohne die notwendige Unabhängigkeit und mit teilweise ganz anderen Arbeitsplatzbeschreibungen. Ich hielt es für unerlässlich, zunächst die Struktur und – wichtiger noch – die Philosophie meiner neuen Arbeitseinheit zu definieren.

Bei meinen Überlegungen und ersten Gesprächen im Sekretariat wurde ein weiterer schwerwiegender politischer Umfeldaspekt des neuen Amtes deutlich. Einige Staaten der Dritten Welt hatten während der Verhandlungen zur Schaffung des OIOS in dem für Fragen von Haushalt und Verwaltung zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung den Eindruck gewonnen, die Industrieländer und vorneweg die Vereinigten Staaten wollten mit dieser Arbeitsein-

heit ein Instrument kreieren, um kostenintensive, aber nicht besonders wirksame UN-Programme einschränken oder gar beenden zu können. Diese Staaten hatten der OIOS-Resolution nur zähneknirschend und als Teil eines subtilen politischen Pokers zugestimmt und waren fest entschlossen, die Tätigkeit des ›Inspector General‹ (so die von den Amerikanern gern benutzte Titulierung) kritisch zu verfolgen und seine Befugnisse so eng wie möglich zu begrenzen. Für mich galt es also gegenüber jener Zielgruppe frühzeitig darzutun, was mein Verständnis von der Rolle des Amtes für interne Aufsichtsdienste war: das einer Arbeitseinheit, die nicht das Geschäft einer bestimmten Staatengruppe betreibt, sondern in partnerschaftlichem Zusammenwirken mit dem UN-Management zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung der Weltorganisation beiträgt, die also vor allem hilfreich wirkt, ohne darüber die in jedem öffentlichen Dienst unverzichtbare Kontroll- und Abschreckungsfunktion zu vernachlässigen.

Ich erinnere mich an meinen ersten Auftritt im 5. Hauptausschuß im Dezember 1994, wo ich über meine Vorstellungen von der Arbeitsweise des OIOS sprach. Gespannte Erwartung und offene Skepsis waren im Auditorium unter dem Firmis diplomatischer Höflichkeit und den üblichen Ermutigungsfloskeln für den Neuling klar spürbar. Auch im Kreis meiner Sekretariatskollegen überwog gewiß eine skeptische Anfangsstimmung, mußte doch jeder damit rechnen, daß das neue Amt in die anderen Abteilungen hineinwirken, kritische Fragen stellen und unbequeme Berichte verfassen würde, die noch dazu der Generalversammlung (und damit der Öffentlichkeit) zur Kenntnis gebracht werden würden. Um die Intensität dieser Stimmung richtig einschätzen zu können, muß man sich bewußt machen, daß es ein unabhängiges Inspektorat in den UN fast fünf Jahrzehnte nicht gegeben hatte, die Manager also vor meinem Amtsantritt nicht daran gewöhnt waren, daß ihnen ein Kontrolleur über die Schulter schaute oder ihnen gar sagte, daß sich manche ihrer Aufgaben wirksamer und sparsamer erledigen ließen. Und wer läßt sich schon gerne kritisieren? Das Beharrungsvermögen öffentlicher Verwaltungen ist weltweit sprichwörtlich. In einer internationalen Organisation ist die Bereitschaft zu schneller Veränderung aber noch weniger ausgeprägt – aus Gründen, über die weiter unten noch zu reden sein wird.

Korrekterweise muß ich an dieser Stelle hinzufügen, daß ich von den

---

## Autoren dieser Ausgabe

*Karl Theodor Paschke*, geb. 1935, war von November 1994 bis November 1999 Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen für interne Aufsichtsdienste. Zuvor im deutschen Auswärtigen Dienst tätig, zuletzt als Leiter der Abteilung Personal und Verwaltung.

*Dr. Arne Clemens Seifert*, geb. 1937, gehörte 1996/97 der Mission der OSZE in Tadschikistan an. Von 1987 bis 1990 war er Abteilungsleiter im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, zuvor (ab 1982) Botschafter in Kuwait.

*Dr. Christian Tomuschat*, geb. 1936, Professor für Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin, war Koordinator der Wahrheitskommission für Guatemala. Dem Menschenrechtsausschuß gehörte er von 1977 bis 1986 an, der Völkerrechtskommission von 1985 bis 1996.

## Die Berichte des OIOS

(Stand: 31. Oktober 1999)

- A/49/843 v. 2.2.1995 (Progress of the investigation and action thereon to determine responsibility for the theft of US \$ 3.9 million in UNOSOM II)
- E/AC.51/1995/3 v. 8.3.1995 (In-depth evaluation of the programme on environment)
- E/AC.51/1995/2 v. 17.3.1995 (Final report on the in-depth evaluation of peace-keeping operations: start-up phase)
- A/49/884 v. 5.4.1995 (Report on investigation of allegations of irregularities and mismanagement made by Mr. Frank Ruddy, former Deputy Chairman of the Identification Commission of MINURSO)
- A/49/891 v. 19.4.1995 (Reports on the programme and administrative practices of the secretariats of the regional commissions for Africa, Western Asia and Europe)
- A/49/892 v. 26.4.1995 (Report on the programme and administrative practices of the Centre for Human Rights)
- A/49/914 v. 6.6.1995 (Report on the audit of UNPROFOR Personnel Pilot Project)
- A/49/937 v. 5.7.1995 (Follow-up report on the audit of MINURSO)
- A/49/959 v. 31.8.1995 (Review of the Field Administration and Logistics Division, Department of Peace-keeping Operations)
- A/50/459 v. 2.10.1995 (Annual report for the period from 15 November 1994 to 30 June 1995) – auch in deutscher Übersetzung vorliegend
- A/50/791 v. 30.11.1995 (Report on the audit of the United Nations Access Control System Project)
- A/50/719 v. 14.12.1995 (Review of the programme and administrative practices of the secretariat of UNCTAD)
- Report on enhancing the internal oversight mechanisms in operational funds and programmes (sent by the Secretary-General to all funds and programmes for their comments)
- A/50/945 v. 30.4.1996 (Report on the audit of procurement handled by the Contracts and Procurement Service of the Department for Development Support and Management Services)
- A/50/1004 v. 19.7.1996 (Report on the investigation of the alleged misappropriation of United Nations assets at the United Nations Gift Centre)
- A/50/1005 v. 19.7.1996 (Report on the management audit of electronic mail at the United Nations Secretariat)
- E/AC.51/1996/2 v. 22.3.1996 (Final report on the in-depth evaluation of the Department of Public Information)
- E/AC.51/1996/3 v. 22.3.1996 (Final report on the in-depth evaluation of peace-keeping operations: termination phase)
- E/AC.51/1996/4 v. 21.3.1996 (Triennial review of the implementation of recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its 32nd session on the evaluation of UNHCR)
- A/51/88 v. 4.4.1996 (Strengthening the role of evaluation findings in programme design, delivery and policy directives)
- A/51/128 v. 6.5.1996 mit Add. 1 v. 7.5.1996 (Report of the Secretary-General on the programme performance of the United Nations for the biennium 1994-1995)
- A/51/302 v. 22.8.1996 (Report on the management audit of United Nations global cargo and motor vehicle insurance programmes)
- A/51/305 v. 23.8.1996 (Review of the management structure in the civilian staff component of the United Nations Peace Forces)
- A/51/432 v. 30.9.1996 (Annual report for the period from 1 July 1995 to 30 June 1996) – auch in deutscher Übersetzung vorliegend
- A/51/467 v. 8.10.1996 (Report on the investigation of the United Nations Access Control System)
- A/51/486 v. 11.10.1996 (Report on the investigation into seminars of the Special Committee on Decolonization)
- A/51/789 v. 6.2.1997 (Report on the audit and investigation of the International Criminal Tribunal for Rwanda)
- A/51/801 v. 20.2.1997 (Final report of the Secretary-General on enhancing the internal oversight mechanisms in operational funds and programmes)
- A/51/802 v. 20.2.1997 (Report on the audit of Headquarters catering operations)
- A/51/803 v. 20.2.1997 (Report on the audit of the United Nations Logistics Base)
- A/51/804 v. 21.2.1997 (Report on the review of outsourcing practices at the United Nations)
- A/51/810 v. 27.2.1997 (Report on the review of UNEP and the administrative practices of its secretariat, including the United Nations Office at Nairobi)
- A/51/824 v. 11.3.1997 (Report on the review of the 1997 resource requirements for the International Tribunal for the former Yugoslavia)
- E/AC.51/1997/2 v. 25.3.1997 (In-depth evaluation of the Statistics Programme)
- E/AC.51/1997/3 v. 9.4.1997 (In-depth evaluation of the Department of Humanitarian Affairs)
- E/AC.51/1997/4 v. 11.4.1997 (Topics for future in-depth evaluations)
- E/AC.51/1997/5 v. 21.4.1997 (Triennial review of the in-depth evaluation of the Social Development Programme)
- A/51/884 v. 23.4.1997 (Report on the review of the programme and administrative practices of the UNCHS (Habitat))
- A/51/897 v. 13.5.1997 (Report on the audit of the United Nations Postal Administration)

anderen Untergeneralsekretären freundlich und interessiert aufgenommen wurde und die meisten schon im ersten Kontakt anerkannten, daß eine Aufsichtsfunktion, wie sie nun durch das OIOS gewährleistet werden sollte, für die Organisation und insbesondere für ihr Bild in der Öffentlichkeit wichtig sei.

## II

Die Vereinten Nationen sind ein Biotop besonderer Art, das im Wortsinne bunte Volk ihrer Bediensteten an den unterschiedlichsten Standorten weltweit ein fruchtbarer Nährboden für Klatsch, Gerüchte und Information ebenso wie für Desinformation, Halbwahrheiten und Übertreibung. Die Schaffung des OIOS, die Einrichtung eines heißen Drahtes zur Entgegennahme von Beschwerden oder Verbesserungsvorschlägen, vor allem aber das neue Referat für »Untersuchungen« (investigations) trafen auch in der Bedienstetenschaft ganz allgemein natürlich auf großes Interesse und viele Mißverständnisse. War hier eine neue Instanz für Personalquerelen entstanden? Könnte man beim OIOS mißliebige Kollegen gefahrlos anschwärzen? Würden nun in der Uno Hausdetektive tätig werden? Waren Verhöre und Bürodurchsuchungen zu befürchten? Mit solchen Vorstellungen hieß es sich rasch auseinanderzusetzen, Irrtümern entgegenzuwirken, den Bezugsrahmen des neuen Amtes zu erklären, Transparenz zu fördern.

In diesem Zusammenhang will ich eine sicherlich typische UN-Erfahrung aus den ersten Monaten meiner Amtszeit erwähnen. Im Bulletin des Generalsekretärs vom 7. September 1994 war näher festgelegt worden, mit welchen Unregelmäßigkeiten das OIOS-Untersuchungsreferat sich zu befassen haben würde: »Verletzungen von Bestimmungen oder Statuten, Mißmanagement, Fehlverhalten, Mittelvergeudung oder Mißbrauch von Befugnissen« (violations of rules or regulations, mismanagement, misconduct, waste of resources or abuse of authority). Bei den Überlegungen, die Arbeitsweise des Referats für alle Bediensteten verständlich und transparent zu machen, kam mir sofort der Gedanke, für diese Begriffe Legaldefinitionen niederzuschreiben und in unserem geplanten Handbuch für Disziplinaruntersuchungen zu veröffentlichen. Ich wurde jedoch eindringlich und überzeugend vor einem solchen Vorgehen gewarnt. Jeder Versuch, für den UN-Bereich die Definition von Begriffen wie »mismanagement«, »misconduct« oder dergleichen verbindlich festzulegen, werde bestimmt von der Generalversammlung als Eingriff in ihre Gesetzgebungsprerogative empfunden. Wenn ich andererseits die Legislative bitten würde, diese Definitionen für das OIOS zu entwickeln, müsse mit mehrjährigen Verhandlungen im mit Rechtsfragen befaßten 6. Hauptausschuß der Generalversammlung gerechnet werden, und in der Zwischenzeit werde das Referat nicht wirksam tätig sein können. So mußte ich mich damit begnügen, den Bediensteten in einer Verwaltungsanordnung anhand von Beispielen näherungsweise zu erläutern, was unter diesen Tatbeständen zu verstehen sei – ein Beispiel für multilaterale Komplexität.

Weitere Anlaufschwierigkeiten entstanden für das OIOS im Personalbereich. Die Generalversammlung hatte mir vorgeschrieben, das Amt müsse »innerhalb vorhandener Ressourcen« aufgebaut werden. Etwa 100 Mitarbeiter waren mir schon vorgegeben. Zwar hatte der Leiter der Verwaltungsabteilung zugesagt, diejenigen, die mir für die neue Aufsichtsarbeit ungeeignet erschienen, werde man mir abnehmen; aber es zeigte sich bald, daß dies angesichts der Rigidität der UN-Personalwirtschaft ein leeres Versprechen war. Auch meine Darlegung, daß das OIOS zu wenig Stellen habe, um seine Aufgaben zufriedenstellend erfüllen zu können, stieß bei der Verwaltung auf nicht mehr als Achselzucken, zumal die nächste Haushaltsperiode erst im Januar 1996 beginnen würde. Bis dahin sei gar nichts zu machen.

Es ließ sich dann doch etwas machen. Ich lancierte einen direkten Appell an den einflußreichen Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ), das Hilfsorgan des 5. Hauptauss-

schusses, wo alle Haushaltsentscheidungen der Legislative vorprogrammiert werden, und zur großen Überraschung aller UN-Insider wurden mir einige zusätzliche Stellen bereits zum Jahreswechsel 1994/95 zugestanden. Außerdem wandte ich mich an die Mitgliedstaaten selbst und bat sie, mir eine Anzahl von Fachkräften kurzfristig und gratis zur Verfügung zu stellen; tatsächlich konnte ich mehrere solche Helfer für eine gewisse Zeit in meinem Amt beschäftigen.

An dieser Stelle muß ich eine weitere Erfahrung referieren, die die Komplexität der Vereinten Nationen verdeutlicht. Die Idee, einen Personalengpaß durch Einwerbung von Gratispersonal zu überbrücken, stammt nicht etwa von mir, sondern war bereits jahrelang eine durchaus gängige Methode im Sekretariat. Die Hauptabteilung für friedenserhaltende Operationen, die Anfang der neunziger Jahre durch den rapiden Aufwuchs ihrer Aufgaben ständig überfordert wurde, half sich durch die Einstellung von Hunderten von Soldaten, die Mitgliedstaaten gratis verfügbar machten. Von dieser Praxis profitierten sowohl das Sekretariat, das auf diese Weise kostenlosen Sachverstand hinzugewann, als auch die Entsendestaaten, deren Offiziere Erfahrung in internationaler Zusammenarbeit sammeln konnten. Allerdings kamen diese Offiziere fast ausschließlich aus Industrieländern, die sich solche Abordnungen ohne Entgelt leisten konnten; dadurch geriet die delikate geographische Ausgewogenheit des UN-Personals mehr und mehr in eine Schiefelage. Daraufhin drückte die »Gruppe der 77« 1997 eine Entschließung in der Generalversammlung durch, die dem Sekretariat befahl, die Praxis der Einstellung von Gratispersonal zu beenden. So mußte auch ich die wenigen bei mir tätigen Leihbediensteten wieder nach Hause schicken.

Die erste Phase, in der das OIOS Tritt zu fassen und seinen Platz in der Managementrealität zu finden versuchte, war also nicht einfach.

### III

Neben der oben geschilderten Aufgabe, zwischen den Erwartungen und Befürchtungen der verschiedenen Gruppen von Mitgliedstaaten, der UN-Administration und -Bedienstenschaft den richtigen Kurs zu steuern, mußte ich immer auch auf eine angemessene öffentliche Wahrnehmung des neuen Amtes bedacht sein. Das Medieninteresse vor allem in den USA und in Europa war erheblich, und es überwogen Klischees wie »Sparkommissar«, »Anti-Korruptions-Polizist«, »Wachhund« oder »Detektiv«.

Nur wenige Journalisten waren an den oben geschilderten organisatorischen Problemen und Anlaufschwierigkeiten des OIOS interessiert. Die meisten wollten von mir Enthüllungsgeschichten hören, haarsträubende Details über Verwaltungsmängel, Ressourcenverschwendung, kriminelles Fehlverhalten von Personal, Management-Chaos. Ich sollte alle die Klischees bestätigen, die insbesondere in der amerikanischen Presse seit Jahren über die Vereinten Nationen verbreitet worden waren. Und natürlich gab es so manches in dieser Organisation, was mit moderner Managementpraxis wenig zu tun hatte, fiskalischen Sparsamkeitsprinzipien Hohn sprach oder administrative Schwächen offenbarte. Selbstverständlich entdeckte das OIOS auch relativ schnell Fälle von vorsätzlichen Unregelmäßigkeiten, wie sie erfahrungsgemäß in jeder öffentlichen Verwaltung vorkommen.

Aber mein Erkenntnisstand nach etwa sechs Monaten Prüfarbeit erlaubte es mir nicht, den Medien das von ihnen erwartete (und manchmal vielleicht erhoffte) Horrorbild von Korruption und Verschwendung bei den Vereinten Nationen zu entwerfen. Vielmehr mußte ich versuchen, einen sehr viel differenzierteren Befund zu vermitteln: den einer Organisation, die mit viel zu vielen und teilweise nicht sinnvollen Mandaten fertig werden soll, dabei von den Mitgliedstaaten nicht angemessen finanziert wird, über einen unzureichend ausgebildeten Personalkörper verfügt, zu viel Hierarchie und zu wenig Transparenz aufweist, unter einem Wust von irrationalen Verwaltungsvorschriften und sonstigen bürokratischen Absurditäten leidet, auf Grund politischer Meinungsunterschiede zwischen den Mit-

- A/51/933 v. 24.6.1997 (Report on the review of the programme and administrative practices of the secretariat of the International Trade Centre UNCTAD/WTO)
- A/52/339 v. 10.9.1997 (Report into alleged conflict of interest within the UNCHS (Habitat))
- A/52/426 v. 2.10.1997 (Annual report for the period from 1 July 1996 to 30 June 1997) – auch in deutscher Übersetzung vorliegend
- A/52/776 v. 27.1.1998 (Report on the audits of the regional commissions)
- A/52/777 v. 27.1.1998 (Report on the review of programme management in the Crime Prevention and Criminal Justice Division)
- A/52/784 v. 6.2.1998 (Report on the follow-up to the 1997 audit and investigation of the International Criminal Tribunal for Rwanda)
- A/52/813 v. 5.3.1998 (Report on the review of the implementation of procurement reform)
- A/52/814 v. 5.3.1998 (Report on the audit of the use of consultants)
- E/AC.51/1998/2 v. 17.3.1998 (In-depth evaluation of the United Nations International Drug Control Programme)
- E/AC.51/1998/3 v. 17.3.1998 (In-depth evaluation of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme)
- A/52/821 v. 20.3.1998 (Report on the audit of the Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II))
- E/AC.51/1998/4 v. 30.3.1998 (Triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its 35th session on the evaluation of peacekeeping operations: start-up phase)
- A/53/90 v. 25.3.1998 (Strengthening the role of evaluation findings in programme design, delivery and policy directives)
- E/AC.51/1998/5 v. 8.4.1998 (Triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its 35th session on the evaluation of the programme on environment)
- A/52/881 v. 28.4.1998 (Report on the audits of the procurement process in UNAVEM)
- A/52/886 v. 6.5.1998 (Report on the termination benefits paid to the locally employed civilians in UNFICYP)
- A/52/887 v. 8.5.1998 (Report on the review of the procurement of Lysol by UNHCR)
- A/53/122 v. 13.5.1998 mit Add. 1 v. 14.5.1998 (Report of the Secretary-General on the programme performance of the United Nations for the biennium 1996-1997); A/C.5/53/CPR.1/Rev. 1 v. 11.3.1998
- A/52/1010 v. 5.8.1998 (Report on the inquiry into allegations of insufficient use of expertise in procurement planning of aviation services in peacekeeping missions)
- A/52/1020 v. 18.8.1998 (Audit of the commercial insurance programmes)
- A/53/428 v. 23.9.1998 (Annual report for the period from 1 July 1997 to 30 June 1998) – auch in deutscher Übersetzung vorliegend
- A/53/467 v. 7.10.1998 (Report on the audit of the United Nations health insurance programme)
- A/53/642 v. 5.11.1998 (Report on the audit of the employment of retirees)
- A/53/811 v. 28.1.1999 (Report on the investigation into allegations of theft of funds by an UNCTAD staff member)
- A/53/829 v. 16.2.1999 (Report on the increase in costs of the Integrated Management Information System development contract)
- A/53/843 v. 1.3.1999 (Report on the review of procurement-related arbitration cases)
- E/AC.51/1999/4 v. 30.3.1999 (Triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its 36th session on the evaluation of the Department of Public Information)
- E/AC.51/1999/2 v. 31.3.1999 (In-depth evaluation of the Disarmament Programme)
- E/AC.51/1999/3 v. 23.3.1999 (In-depth evaluation of Electoral Assistance)
- E/AC.51/1999/5 v. 8.4.1999 (Triennial review of the implementation of the recommendations made by the Committee for Programme and Coordination at its 36th session on the evaluation of peacekeeping operations: termination phase)
- A/54/117\* v. 14.6.1999 (Report of the Secretary-General on ways in which the full implementation and the quality of mandated programmes and activities could be ensured and could be better assessed by and reported to Member States)
- A/54/157 v. 30.6.1999 (Report on the inspection of Common Services)
- A/54/120 v. 3.6.1999 (Report on the audit and investigation of the International Tribunal for the Former Yugoslavia)
- A/54/169 v. 13.7.1999 (Report on the investigation into the award of a fresh rations contract in a United Nations peacekeeping mission)
- A/54/335 v. 9.9.1999 (Report on the audit of the management of service and rations contracts in peacekeeping missions)
- A/54/334 v. 9.9.1999 (Report on the review of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
- A/54/367 v. 21.9.1999 (Report on the investigation into the UNRWA field office in Lebanon)
- A/54/394 v. 23.9.1999 (Report on the audit of the liquidation of peacekeeping missions)
- A/54/393 v. 23.9.1999 (Annual report for the period from 1 July 1998 to 30 June 1999) – auch in deutscher Übersetzung vorliegend
- A/54/410 v. 28.9.1999 (Report on the management audit of ECA and ESCAP conference centres)
- A/54/413 v. 29.9.1999 (Report on the investigation into allegations concerning an electronic commerce project at UNCTAD)

gliedstaaten Reformen nur unter großen Schwierigkeiten und im Schnecken tempo zu vollziehen vermag – kurz: einer höchst unvollkommenen, aber keineswegs verdorbenen Organisation, in der übrigens neben Kritikwürdigem auch viel Positives erkennbar war, etwa die Fähigkeit, auf veränderte Vorgaben durch die Mitgliedstaaten schnell und kreativ zu reagieren, oder die im allgemeinen hohe Motivation der meisten Mitarbeiter.

Dieses einigermaßen balancierte Gesamtbild der UN in die Medien zu transportieren und gleichzeitig überzeugend die energische, verantwortungsvolle und notwendigerweise auf die Kritikpunkte abhebende Kontrolltätigkeit meines Amtes darzustellen, war eine weitere ständige Herausforderung für mich. Wir sind damit offenbar recht erfolgreich gewesen, denn schon nach kurzer Zeit genossen die von uns veröffentlichten und von der Presse referierten Prüfberichte den Ruf, in klarer Sprache formuliert und gut lesbar zu sein, nichts verschleiern oder beschönigend, wo notwendig auch hart, scharf und unmißverständlich.

Dazu muß unterstrichen werden, daß die OIOS-Berichte nach dem von mir entwickelten *Procedere* unseren ›Klienten‹, also den für den jeweiligen Prüfbereich verantwortlichen Managern, grundsätzlich zunächst im Entwurf zur Kenntnis und Stellungnahme übermittelt werden; die Kommentare der Klienten werden dann in der Endfassung referiert, teilweise im Wortlaut zitiert. Der Leser wird also nicht nur über die von den Prüfern gemachten Feststellungen und die OIOS-Empfehlungen zur Behebung von Mängeln informiert, sondern gewinnt auch einen Eindruck von der Reaktion des Managements.

Für die Mitgliedstaaten, die ja die eigentlichen Adressaten der vom OIOS publizierten Informationen sind, erwies sich dieses Berichtsformat als besonders nützlich; sie konnten die interne Arbeitsweise der Organisation besser begreifen, außerdem die Prüfmethode des neuen Kontrollorgans OIOS und gleichzeitig dessen Wirksamkeit verfolgen und somit erfahren, inwieweit auf Grund der OIOS-Empfehlungen tatsächlich Veränderungen und Verbesserungen in den Vereinten Nationen bewirkt wurden. Der Dialog zwischen dem OIOS und den Prüfungsklienten zielt nämlich darauf ab, über unsere Empfehlungen möglichst Einvernehmen mit dem Management zu erzielen, in der nüchternen Erkenntnis, daß nur solche Veränderungen, die für eine Verwaltung einsichtig sind und als nützlich empfunden werden, letztendlich die Aussicht auf nachhaltigen Vollzug und Erfolg haben. Ein solcher Dialog darf andererseits nicht zur Kungelei zwischen Prüfern und Klienten verkommen, sondern muß das OIOS-Anliegen, die administrative Qualität der *Uno* signifikant zu verbessern, voll durchsetzen.

#### IV

Ich denke, das ist in den fünf Jahren der Existenz dieses neuen Amtes erreicht worden, und einige nachprüfbare Zahlen mögen dafür als Illustration dienen: Das OIOS hat in der genannten Zeitspanne etwa 6 000 Einzelempfehlungen ausgesprochen, von denen mehr als sieben Zehntel inzwischen voll implementiert sind. Das OIOS hat durch seine Prüftätigkeit dokumentierte Einsparungen von mehr als 120 Mill. US-Dollar innerhalb der Vereinten Nationen bewirkt, in Wahrheit aber wohl sehr viel mehr, wenn man den Abschreckungseffekt in Rechnung stellt, der mit dieser neuen internen Kontrollinstanz verbunden ist.

Mit ›Abschreckung‹ ist ja nicht nur gemeint, daß potentielle Missetäter unter dem Personal heute – anders als vor fünf Jahren – damit rechnen müssen, daß ihnen ein Prüfer über die Schulter schaut; vielmehr trägt die Präsenz des OIOS in einem viel breiteren Sinne dazu bei, daß Gesichtspunkte von Sparsamkeit und Effizienz im Tagesgeschäft der Organisation einen höheren Stellenwert genießen, daß Vorschriften besser eingehalten werden und Manager selbst die ihnen obliegenden Aufsichts- und Kontrollpflichten ernster nehmen.

Darüber hinaus stellt die OIOS-Tätigkeit sicher, daß die Vereinten Nationen aus erkannten Mängeln und Fehlern Lehren ziehen und der Verlust an institutionellem Gedächtnis sich in Grenzen hält. Ich gehe so weit zu behaupten, daß die *Uno* heute eine bessere, schlankere und effizientere Organisation ist als vor fünf Jahren und daß das OIOS an dieser Entwicklung maßgeblichen Anteil hat.

#### V

In den vergangenen fünf Jahren habe ich in der mir übertragenen Funktion Gelegenheit zu ebenso umfassenden wie tiefen Einblicken in die Befindlichkeit der Weltorganisation gehabt. Einige allgemeinere Beobachtungen und Erkenntnisse will ich den Lesern dieses Beitrags nicht vorenthalten.

Die *Uno* ist in dem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts arg gebeutelt worden. Ihr weltpolitisches Umfeld hat sich dramatisch gewandelt in dieser Zeitspanne, und die Organisation hat auf diese Veränderungen nicht immer adäquat und schnell genug reagiert. Hauptgrund dafür war jedoch nicht die Unfähigkeit oder Trägheit der Bürokratie der UN, sondern die Uneinigkeit ihres ›Aufsichtsrats‹, der aus allen ihren Mitgliedstaaten besteht, über den jeweils einzuschlagenden Kurs. Unrealistische und übertriebene Erwartungen an die Weltorganisation einerseits kontrastierten mit der Weigerung, die erforderlichen Korrekturen in Struktur und Handlungsweise der Vereinten Nationen zuzulassen und sie finanziell entsprechend auszustatten. Der abgegriffene, aber nach wie vor gültige Lehrsatz, daß die Weltorganisation nur so gut sein kann, wie die Mitgliedstaaten es erlauben, hat in diesen Jahren neue Aktualität gewonnen.

Eklatantes Beispiel dafür waren die friedenserhaltenden Operationen ›neuen Typs‹, deren Charakteristikum darin bestand, daß im Zielgebiet ein zu erhaltender Friede gar nicht existierte, sondern erst unter Einsatz von Gewalt hätte hergestellt werden müssen. Die Lage in Somalia, Bosnien-Herzegowina oder Rwanda ließ sich mit dem herkömmlichen Blauhelm-Instrumentarium nicht beherrschen; die Mitgliedstaaten gaben dem Sekretariat jedoch kein wirksameres Werkzeug an die Hand. So kam es zu den Mißerfolgen und Fehlschlägen, die – man ist versucht zu sagen: groteskerweise – von den Mitgliedstaaten dann dem Sekretariat angelastet wurden und in der Weltöffentlichkeit das Bild einer unfähigen, sklerotischen, außerdem korrupten und aufgeblähten Organisation entstehen ließen.

Als direkte Folge dieser Entwicklung setzte eine massive Kampagne für die Reformierung der Vereinten Nationen ein. Und erneut zeigte sich das gleiche Phänomen: die UN-Bürokratie, an der Spitze der Generalsekretär, unternahm energische Anstrengungen, um notwendige Reformen einzuleiten, ergriff sogar ganz konkrete Reorganisations- und Einsparungsschritte, soweit dies in der Verfügungsmacht des Generalsekretärs stand; die Mitgliedstaaten zeigten sich jedoch unfähig, Übereinstimmung über jene Bereiche der Reform zu erzielen, in denen ohne ihr aktives Mittun Veränderung nicht möglich ist. Die Modernisierung des Sicherheitsrats, die Neudefinition des Beitragsschlüssels oder die Straffung der Prozeduren der Generalversammlung und ihrer Ausschüsse werden nach wie vor in ›open-ended working groups‹, allen Mitgliedstaaten offenstehenden Arbeitsgruppen ohne zeitliche Begrenzung, zerredet. Der einzige konkrete Reformschritt, zu dem die Generalversammlung sich bisher aus eigener Initiative heraus und in der Form einer Konsens-Resolution durchgerungen hat, war die Schaffung des OIOS; wie mühselig dieser Konsens zustandekam, habe ich bereits beschrieben.

Nirgendwo ist die Widersprüchlichkeit im Verhalten der Mitgliedstaaten zur *Uno*, die ja schließlich ihre eigene Organisation ist, deutlicher ausgeprägt als im Gastland des UN-Sitzes, den USA. Während in der amerikanischen öffentlichen Meinung Sympathie und Unterstützung für die Vereinten Nationen vorherrschen, pflegt die Mehrheit des Kongresses in Washington eine prononciert negative Einstellung gegenüber der *Uno*, die sich in teilweise unerfüllbaren Reformforde-

rungen und in völkerrechtswidriger Beitragsverweigerung manifestiert. Die Regierung Clinton ist nach einer Anfangsphase des multilateralen Enthusiasmus zu einer Einstellung gelangt, wo von der Weltorganisation nur dann Gebrauch gemacht wird, wenn bilateraler Machteinsatz nicht den gewünschten Erfolg bringt – eine aus der Sicht der einzig verbliebenen Supermacht vielleicht verständliche, aber langfristig fragwürdige und für die Vereinten Nationen gefährliche Haltung, durch die das Klima in der Generalversammlung erheblich belastet wird.

## VI

Mir ist nicht erst in den vergangenen fünf Jahren, sondern schon während meiner Tätigkeit als Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Internationalen Organisationen in Wien Mitte der achtziger Jahre klar geworden, welche große Bedeutung im multilateralen Umgang der Weltgemeinschaft dem ›Klima‹ zukommt, insbesondere im Verhältnis zwischen den Industriestaaten und der Dritten Welt. Ernsthafter Dialog, Kooperation und Konsens am East River können nicht gedeihen, wenn Spielregeln nicht eingehalten werden oder einzelne Delegationen zu erkennen geben, daß ihnen die Organisation nur insoweit wichtig ist, als sie die Durchsetzung des nationalen Interesses erlaubt. Auch das demonstrative Ausspielen der naturgemäß unterschiedlichen Gewichte von Mitgliedstaaten ist einer gedeihlichen Atmosphäre zwischen den Delegationen unzutraglich.

Die Uno ist in erster Linie eine Nord-Süd-Organisation. Ihre Existenz als Bühne kontinuierlichen politischen Dialogs hat das Nord-Süd-Verhältnis über mehr als fünf Jahrzehnte einigermaßen friedlich und stabil gehalten, und ich sehe darin den Erfolg der Organisation schlechthin. Von ihm haben gerade die Industriestaaten erheblich profitiert, insbesondere durch die ungestörten und immer offener werdenden internationalen Handelswege. Im Vergleich dazu müssen die Ausgaben der industrialisierten Welt für die Finanzierung der UN als lächerlich gering erscheinen, und ich habe mich oft gefragt,

warum diese so einfache Schlußfolgerung vielen Politikern nicht einsichtig ist.

Ich glaube, daß die Zukunft der Weltorganisation im 21. Jahrhundert weiterhin vorwiegend von Nord-Süd-Themen bestimmt sein wird, schon deshalb, weil die Zahl und das Gewicht globaler Herausforderungen weiter wachsen wird und die meisten davon eine Nord-Süd-Dimension haben. Und während es innerhalb der industrialisierten Welt einige mehr oder weniger funktionierende Abstimmungsmechanismen für kooperative Problembewältigung gibt (wie etwa G-7/G-8, EU, NATO etc.), stehen als globales Forum nur die UN bereit; die Weltorganisation ist ohne Alternative und muß deswegen gestärkt werden.

Das UN-Sekretariat hat durch signifikante Veränderungen von innen heraus in den letzten Jahren bewiesen, daß es kein hoffnungsloser Fall ist, sondern aufgeschlossen für den Wandel, verbesserungsbereit und in der Lage, mit einer Fülle der unterschiedlichsten Aufgaben fertig zu werden. Generalsekretär Kofi Annan hat durch die Einführung moderner Managementprinzipien die Kohäsion, Transparenz und Reaktionsfähigkeit dieser internationalen Bürokratie entscheidend verbessert. Er ist außerdem aktiv darum bemüht, die Koordination und Zusammenarbeit innerhalb des UN-Systems, also zwischen dem Sekretariat und den Sonderorganisationen einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen, zu intensivieren.

Nach wie vor wäre es allerdings falsch, die Vereinten Nationen mit dem Maßstab eines privatwirtschaftlichen Unternehmens zu beurteilen. Eine internationale Organisation, in der mittlerweile 188 Mitgliedstaaten sich auf die unterschiedlichste Weise wiederzufinden wünschen, eine multikulturelle und vielfältigen politischen Einflüssen ausgesetzte Bürokratie kann nicht so funktionieren wie ein Industriekonzern, der Generalsekretär kann nicht so führen wie ein Unternehmensboss – und der UN-Inspekteur braucht bei seinen Bemühungen, die Managementkultur zu verändern und zu verbessern, einen langen Atem.

*Schauplatz eines internationalen Großereignisses war die Bundesstadt Bonn im Herbst 1999, als die Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen (UNFCCC) zu ihrer fünften Konferenz zusammentraten. Bundeskanzler Gerhard Schröder hielt am 25. Oktober 1999 die Eröffnungsrede.*

