

Seiteneinsteiger und alte Hasen

Empirische Befunde zu den Fluktuationsraten auf der Leitungsebene des UN-Sekretariats

ANDREAS ECKERT

Die 45. Generalversammlung der Vereinten Nationen begann vor dem Hintergrund wahrhaft historischer Ereignisse: der Neugestaltung des Ost-West-Verhältnisses und der deutschen Vereinigung einerseits, der Zuspitzung der Lage im Mittleren Osten andererseits. Die eigenen Probleme der Weltorganisation treten demgegenüber in den Hintergrund, sind aber keineswegs gelöst. So steht das Thema »UN-Reform« dieses Jahr wieder auf der Tagesordnung; Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar hat hierzu auftragsgemäß einen Bericht (UN Doc. A/45/226) vorgelegt. Die Probleme der Uno, was ihre Wirksamkeit nach außen und die Arbeitsabläufe im Innern angeht, stehen mit ihren Besonderheiten als zwischenstaatliche internationale Organisation in engem Zusammenhang. Der folgende Beitrag beruht auf einer organisationssoziologischen Untersuchung, die sich mit den oft beklagten Managementmängeln, Duplikationen und Koordinationsproblemen der Vereinten Nationen beschäftigt. Leitthese der gesamten Studie ist, daß viele dieser Verwaltungsprobleme auf die schwache strategische Stellung von leitenden Vorgesetzten zurückgeführt werden können: Führungskräfte im Verband der Vereinten Nationen besitzen nur formal, nicht aber faktisch, genug Autorität, um die Zusammenarbeit unterstellter Mitarbeiter zu garantieren. Ihre Stellung ähnelt der von Frühstücksdirektoren, die sich selbst dann nicht durchsetzen könnten, wenn sie es wollten. Schuld hieran sind eine Reihe von Faktoren, die im einzelnen in der Studie analysiert und belegt werden. Viele von ihnen scheinen dabei, auf den ersten Blick und isoliert betrachtet, harmlos. In der Aggregation allerdings, so die Argumentation des Autors, ist ihre Wirkung verheerend.

Ein Kommen und Gehen

Zu den Faktoren, die die Durchsetzungsfähigkeit der Führungsriege vom Direktor bis zum Untergeneralsekretär (Besoldungsgruppen D-1 bis USG) schwächen, zählen nun unter anderem die außerplanmäßige Finanzierung vieler Vorhaben, die Vorgesetzten die Kontrolle über Ressourcen raubt, oder der nationale und regionale Proporz, der unterstellte Mitarbeiter gegenüber Sanktionen immunisiert, weil er in den Ständigen Vertretungen mächtige Vetoinstanzen etabliert. Ein weiterer Faktor ist die enorme Fluktuation im Leitungskreis selbst, die verhindert, daß sich die Führungsmannschaft konsolidieren kann. Im folgenden wird speziell auf diesen Faktor eingegangen, der wie kein zweiter dem Betrachter ins Auge sticht. Besonders fällt das ständige Kommen und Gehen auf, das heißt die Tatsache, daß mit einer Position meist auch der Verband der Vereinten Nationen verlassen wird und daß Vakanzen nicht mit Nachrückern, sondern mit Organisationsfremden besetzt werden. Nicht selten wird die Mehrzahl der Beigeordneten Generalsekretäre (Assistant Secretary-Generals, ASGs) und der Untergeneralsekretäre (Under-Secretary-Generals, USGs) von außen auf ihre Position berufen, und auch unter den Direktoren sind Seiteneinsteiger häufig. Das führt dazu, daß sich in der Organisation oft zwei ungleiche Parteien gegenüberstehen: auf der einen Seite unterstellte Karrierebedienstete mit langer Erfahrung und einem umfangreichen Netz an informellen Kontakten, auf der anderen Seite leitende Quereinsteiger, die die Fallstricke der Verwaltung erst noch meistern müssen, wenn

sie nicht überhaupt die Organisation nach einem kurzen Gastspiel wieder verlassen. Es liegt auf der Hand, daß letztere sich gegenüber »ortsansässigem« Personal, seien es Verwalter (»Executive Officers«) oder reguläre Sachbearbeiter (»Professionals«), fürs erste nur schwer durchsetzen können.

Um dieser Problematik nachzugehen und um Daten über den Anteil von Seiteneinsteigern zu gewinnen, wurde im Rahmen des Forschungsprojekts eine Stichprobe von 44 Beigeordneten Generalsekretären und Untergeneralsekretären gezogen und aus öffentlich zugänglichen Biographien (»Who is Who«, »Diplomatic World Bulletin«) das Datum ihrer ersten Anstellung bei den Vereinten Nationen ermittelt. Eine Auswertung zeigte, daß fast die Hälfte (45 vH) in ihre Position von außerhalb rekrutiert wurde. Weitere 9 vH wiesen zum Zeitpunkt ihrer Ernennung weniger als drei Jahre Betriebszugehörigkeit auf, ein Zeitraum, den manche Personalfachleute noch zur Einarbeitungszeit zählen. Mehr als die Hälfte kann also rein vom beruflichen Werdegang her als Neuling oder Seiteneinsteiger bezeichnet werden. Da der Umfang der Stichprobe hoch ausfällt, ließen sich über eine Normalverteilung die Vertrauensintervalle für die Grundgesamtheit ermitteln; der Anteil der Beigeordneten Generalsekretäre und Untergeneralsekretäre, die ohne vorherige lange Organisationserfahrung eingestellt wurden, mußte danach, bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH, zwischen 46 und 62 vH gelegen haben. Eine ähnliche Stichprobe für 21 Direktoren zeigte, daß für ein Drittel der EOD (»Entry on Duty«, der Tag der ersten Einstellung) mit dem »Seniority Date«, dem Zeitpunkt der letzten Beförderung, zusammenfiel. Technisch handelte es sich also auch bei ihnen um Seiteneinsteiger.

Die Bezeichnung ergibt vor allem dann Sinn, wenn die Seiteneinsteiger mit ihren wichtigsten administrativen Gegenspielern, den »Executive Officers«, verglichen werden. Sie rekrutieren sich fast ausschließlich aus dem Apparat heraus, schon deshalb, weil für die Tätigkeit entsprechende Vorkenntnisse verlangt werden. Wie eine Stellenbeschreibung für einen »Executive Officer« belegt, gehören »zunehmend verantwortliche Erfahrung« mit den personellen und haushaltsmäßigen Besonderheiten der Vereinten Nationen zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer Einstellung. Sie müssen natürlich intern erworben werden. Folglich zählen die Verwalter meist zu den »alten Hasen«, die schon lange in der Organisation arbeiten. Einen aussagekräftigen Indikator für die Laufbahnnatur der »Executive Officers« bietet auch die Tatsache, daß sich, dem Nachnamen nach zu urteilen, unter diesen qualifizierten Verwaltern und ihren Stellvertretern kaum sowjetische Staatsbürger oder Bürger aus (ehemaligen) Ostblockländern finden. Die bisherige Praxis dieser Länder, ihren Staatsangehörigen jeweils nur begrenzte Zeitverträge zu erlauben – siehe auch S. 193 f. dieser Ausgabe –, schließt den Personenkreis automatisch von diesen Positionen aus. Auch an niedrigen »Sterbequoten« läßt sich die Betriebsverbundenheit dieser Gruppe ablesen. Von einer Zufallsstichprobe der Personen, die im Telefonbuch vom September 1985 als »Executive Officer«, »Deputy Executive Officer« oder »Administrative Officer« bezeichnet wurden, fanden sich in der Ausgabe vom September 1989, vier Jahre später, noch 82 vH der Namen. Umgerechnet entspricht das einer jährlichen »Sterbequote« von unter 5 vH; eine Rate, die, wie später noch gezeigt werden wird, beachtlich niedriger als die

anderer funktionaler Berufsgruppen und die des Leitungskreises liegt.

Etwa die Hälfte aller Beziehungen zwischen Verwaltern und Hauptabteilungsleitern läßt sich somit durch eine ausgeprägte Ungleichheit im Erfahrungshintergrund charakterisieren: Der berufsfeldfremde Neuling trifft auf einen gestandenen Verwaltungsprofi (der ihm das Fell über die Ohren ziehen könnte, ohne daß es der Betreffende überhaupt merkte). In Interviews trat immer wieder zutage, daß die Betriebsfremdheit für die Durchsetzungsfähigkeit ein erhebliches Manko bedeutete:

»Ich hatte keine Ahnung davon, wie kompliziert die Dinge hier sind. Es war für mich ein enormer Schock. Eine Bürokratie, so schlimm wie Bürokratien eben sind, und sogar noch schlimmer, weil so viele Länder sich in ihr engagieren.«

klagte etwa ein als Seiteneinsteiger eingetretener Untergeneralsekretär nach einjähriger Amtszeit. In Gesprächen mit Abteilungs- und Hauptabteilungsleitern war immer wieder der Praxisschock herauszuhören:

»Obwohl ich schon sechs Jahre lang Delegierter meines Heimatlandes war, hatte ich keine Vorstellung davon, wie das Sekretariat funktioniert. Ich dachte, ich wüßte es, aber nun weiß ich, daß ich es nicht wußte.«

Wie auch Untersuchungen anderer Autoren hervorheben, wird der Quereinstieg in Leitungspositionen durch zahlreiche Besonderheiten der Vereinten Nationen erschwert:

»Sogar die qualifiziertesten Beamten brauchen eine Weile, um sich auf die besonderen Umstände im Sekretariat einzustellen. Sie müssen neue Verwaltungsabläufe lernen, sie müssen sich, vielleicht sogar mit der Familie, an ein fremdes Land gewöhnen. Sie haben oft Probleme mit der Sprache, mit dem Klima, mit dem Essen, den Sitten. Manche Mitarbeiter sind mit den Umstellungsproblemen so beschäftigt, daß sie überhaupt nicht dazu kommen, auch noch sinnvolle Arbeit für das Sekretariat zu leisten.«¹

Derlei Umstellungsschwierigkeiten überwältigen auch erfahrene Manager aus der Privatwirtschaft. Tendenziell scheint ihre Durchsetzungsfähigkeit dann sogar geringer als die von Leitern mit diplomatischen Erfahrungen, wie mehrere im Rahmen der Studie beobachtete Karrieren nahelegen. Nimmt man zum Beispiel die Leiterin der Hauptabteilung Presse und Information, Thérèse Paquet-Sévigny, oder den (früheren) Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Jean-Pierre Hocké, so fällt auf, daß sie mit ähnlichen Abwehrreaktionen zu kämpfen hatten. Kritiker sprachen von einem »rauen« (abrasive) Führungsstil oder vom sprichwörtlichen Elefanten im Porzellanladen, stießen sich mit anderen Worten an den als autokratisch empfundenen Orientierungen. Im institutionellen Gewirr der Vereinten Nationen liefen die beiden Neulinge schnell auf. Der eine stolperte über den Umgang mit einem von einem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellten Sonderfonds für Reisekosten, bei der anderen ist die Umstrukturierung der von ihr geleiteten Hauptabteilung nach fast vier Jahren immer noch unvollendet und heftigen Angriffen der Gemeinsamen Inspektionsgruppe ausgesetzt.² Verschiedene Gremien haben bereits damit begonnen, zentrale Elemente des Designs wieder zu demontieren. Rückblickend wird auch von wohlgesonnenen Personen geurteilt, sie sei schlecht beraten worden. Die vorläufige Lehre aus den beiden Fällen: es scheint nur begrenzt möglich, die Erfahrungen aus privatwirtschaftlich strukturierten Handlungsräumen auf die UN zu übertragen. Sie müssen innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen von den Betreffenden erworben werden und lassen sich auf Grund der besonderen Natur der Organisation nur schwer importieren. Sowohl Seiteneinsteiger aus dem diplomatischen Milieu – in der Stichprobe fast 60 vH – als auch Kandidaten mit Managementkenntnissen fangen als Neulinge mehr oder weniger von unten an.

Fluktuationsraten im Leitungskreis

Der hohe Anteil betriebsfremder Seiteneinsteiger im Leitungskreis gewinnt freilich erst vor einer hohen Fluktuationsrate an Bedeutung. Ohne den ständigen Wechsel in der Führungsriege

würden Quereinsteiger nur zeitweise ein Problem darstellen. Bei einer personellen Konstanz nämlich würde sich der schwächende Effekt nach einiger Zeit von allein auflösen – die Betroffenen hätten Erfahrungen gesammelt und die Betriebsfremdheit allmählich verloren. Daß es allerdings dazu nicht kommt, daß sich die Situation nicht stabilisiert, hängt mit den hohen Fluktuationsraten im Leitungskreis zusammen. Sie sorgen dafür, daß stets ein hoher Rekrutierungsbedarf in der Führungsriege besteht, der, bedingt durch den nationalen und regionalen Porporz, mit immer neuen betriebsfremden Seiteneinsteigern gedeckt wird.

Schon die grobe Telefonbuchanalyse, die bereits erwähnt wurde, macht das Ausmaß der Fluktuationen im Leitungskreis deutlich. Von 57 Direktoren des Ranges D-2 etwa, die im »Directory of Senior Officials« vom März 1985 geführt wurden, fanden sich nach vier Jahren, im Telefonbuch vom März 1989, noch 24 Namen (42 vH). Von den in diesem Verzeichnis ebenfalls ausgewiesenen 38 Beigeordneten Generalsekretären oder Untergeneralsekretären fanden sich nach vier Jahren sogar nur noch 15 »Überlebende« (39 vH). Vernachlässigt man Versetzungen zu Dienstorten, die nicht vom New Yorker Telefonbuch erfaßt werden, so errechnen sich für beide Gruppen jährliche »Sterbequoten« von fast 20 vH. Obwohl die Quoten, da interne Migrationen bei dem groben Meßverfahren unberücksichtigt bleiben, nur Näherungswerte für die wahren Fluktuationsraten bilden, spricht ihre Größenordnung für sich. Verglichen mit den »Sterbequoten« der Verwalter besitzen sie beinahe astronomische Ausmaße: Abteilungs- und Hauptabteilungsleiter wechseln im Schnitt viermal so häufig ihre Positionen wie ihre Mitarbeiter. Wie eine solche Fluktuation die strategische Stellung der Führungsmannschaft gegenüber dem professionellen Stammpersonal unterminiert, ist unschwer zu erkennen: Wenn der Vorgesetzte sowieso alle Augenblicke wechselt, besteht noch weniger Anlaß, sich mit ihm zu arrangieren.

Woher kommen nun die hohen Fluktuationsraten? Aus verschiedenen Analysen ergaben sich drei getrennte Fluktuationskomponenten: Pensionierungseffekte, politisch bedingte Rückrufe und die generelle Wettbewerbslage der Vereinten Nationen. Sie alle tragen zu hohen Abgangsraten und einem entsprechenden Rekrutierungsbedarf bei. Die folgenden Abschnitte widmen sich diesen drei Faktoren und ihrer Bedeutung für verschiedene Berufspositionen.

Pensionierungseffekte als Fluktuationskomponente

Von den drei Fluktuationskomponenten am wenigsten beschrieben ist ein Stau- oder Pensionierungseffekt, der vor allem intern aufgestiegene Leiter der höchsten Besoldungsgruppe trifft. Dichotomisiert man nämlich die Gruppe der Beigeordneten Generalsekretäre und Untergeneralsekretäre in interne Aufsteiger und externe Seiteneinsteiger (also Personen ohne vorheriges Arbeitsverhältnis mit den Vereinten Nationen), so wird ein deutlicher Überfliegerereffekt sichtbar. In der oben beschriebenen Stichprobe etwa zeichneten sich die Quereinsteiger in statistisch signifikanter Weise ($p < 2$ vH) dadurch aus,

Autoren dieser Ausgabe

Andreas Eckert, geb.1960, arbeitet seit 1985 in der Hauptabteilung Presse und Information des UN-Sekretariats. Er steht vor dem Abschluß einer Studie über »Steuerungsprobleme organisierter Anarchien«.

Dr. Günther Unser, geb.1936, ist Akademischer Oberrat am Institut für Politische Wissenschaft der Rheinisch-Westfälischen Hochschule Aachen.

daß sie in einem früheren Alter als Karrierebedienstete in ihre Position gelangen. Während interne Aufsteiger im Durchschnitt erst mit 54 Jahren die Weihen zum ASG oder USG erhalten, haben ihre extern rekrutierten Kollegen den Rang bereits seit dem 49. Lebensjahr inne. Im Datensatz für die Direktoren war der Überfliegereffekt ebenfalls sichtbar, allerdings weniger ausgeprägt und mit einer höheren Irrtumswahrscheinlichkeit ($p=27$ vH) behaftet. Extern rekrutierte Mitarbeiter treten ihre Position im Schnitt zweieinhalb Jahre eher als ihre Kollegen aus dem Apparat an, die den Direktorensessel erst mit 48 Jahren erklimmen. Hand in Hand mit Unterschieden im Amtsantrittsalter geht bei beiden Gruppen natürlich, bei ansonsten gleichem Pensionsalter, eine Differenz in der durchschnittlichen Amtszeit.

Von Bedeutung für die hier erörterte Problematik ist nun, daß die hohen Fluktuationsraten im obersten Leitungskreis zu einem beachtlichen Teil mit auf das hohe Amtsantrittsalter und auf die mit ihm verbundene Wahrscheinlichkeit der Pensionierung zurückgeführt werden können. In der Stichprobe etwa entfielen auf jedes Altersjahr zwischen 52 und 59 Jahren im Schnitt 7,4 vH aller Fälle. Entsprechend aber fällt die durchschnittliche Pensionierungsquote aus. Im Klartext nämlich besagen die Zellenwerte, daß je nach Kohortenumfang pro Jahr schon zwischen 7 und 11 vH aller ASGs und USGs aus wahrscheinlichkeitsstatistischen Gründen das Pensionsalter erreichen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß fast ein Fünftel der ASGs und USGs über die Altersgrenze hinaus, zum Teil bis zum Alter von 70 Jahren, auf ihren Posten bleibt. Geht man davon aus, daß die Hyperbel rechts der Pensionsgrenze einigermaßen konstant bleibt, so wird die Zahl der jährlichen Pensionsfälle von der weichen Altersgrenze für ASGs und USGs nicht berührt. Rund die Hälfte der oben geschätzten Fluktuationsrate im Leitungskreis muß der Altersverteilung oder, mit

ihr gleichbedeutend, dem hohen Amtsantrittsalter angelastet werden. Bei einem früheren Amtsantrittsalter dagegen wäre die Kurve Breitgipfliger und die Zahl der durchschnittlichen jährlichen Abgänge geringer; schon eine Senkung des Amtsantrittsalters um zwei Jahre etwa würde den Bedarf an jährlichen Neueinstellungen um ein Drittel reduzieren. Der Effekt läßt sich übrigens nicht nur für die Gegenwart nachweisen. Aus einer Übersicht der Altersstruktur in einer älteren Studie³ geht hervor, daß auch 1975 von 27 Beigeordneten Generalsekretären und Untergeneralsekretären elf über 55 Jahre alt waren. Umgerechnet entspricht das einer Verteilung, bei der die statistische Pensionierungswahrscheinlichkeit pro Jahr 8 vH entspricht. Auch über die Jahre hinweg scheint also ein beachtlicher Teil der Fluktuationen im Leitungskreis mit Staueffekten verbunden zu sein. Sie führen zu einem hohen Bedarf an Neueinstellungen und damit, auf Grund der Proporzproblematik, zu einem ständigen Fluß von betriebsfremden Seiteneinsteigern, der eine Konsolidierung der Leitung erschwert.

Rückrufe als Fluktuationskomponente

Werden altersbedingte Abgänge (Pensionierungen) aus den Fluktuationsraten herausgerechnet, bleiben als Bestimmungsfaktor neben den (nur selten erfolgenden) Entlassungen noch Kündigungen übrig. Auch sie liegen für den Verband der Vereinten Nationen überdurchschnittlich hoch. Ein solches Bild ergibt sich jedenfalls, wenn man zu den groben Telefonbuchdaten detaillierte Abgangsstatistiken heranzieht, etwa das vierteljährlich vom zentralen Personalbüro (ASG for Human Resources Management) herausgegebene 'Information Circular' über Ernennungen, Beförderungen und andere Personalveränderungen. Es führt, gegliedert nach Besoldungsgruppe, Natio-

Ein Blick zurück: Am 18. September 1973 waren die Deutsche Demokratische Republik, die Bundesrepublik Deutschland und der Bund der Bahamas als 133., 134. und 135. Mitgliedstaat in die Vereinten Nationen aufgenommen worden; tags darauf erfolgte die Hissung der Flaggen der neuen UN-Mitglieder am Sitz der Weltorganisation in Gegenwart des Präsidenten der Generalversammlung, Leopoldo Benites, und des Generalsekretärs Kurt Waldheim. Die Neuzugänge wurden vertreten durch Bundesaußenminister Walter Scheel, DDR-Außenminister Otto Winzer und den bahamaischen Ministerpräsidenten Lynden O. Pindling.



nalität und Begründung, alle Abgänge eines Quartals auf. Aus ihnen lassen sich nicht nur Pensionierungs-, sondern auch Kündigungsdaten errechnen. Für die 18 Monate zwischen Anfang Oktober 1987 und Ende März 1989 etwa ergeben sich dann 263 Kündigungen und je nach Besoldungsgruppe Kündigungsdaten zwischen 3 und 10 vH (siehe nebenstehende Tabelle).

Die Schuld an den hohen Kündigungsdaten trifft, so zeigte eine Auszählung nach Nationalitäten, vor allem die Personalpolitik der vormaligen Ostblockländer. Sie lehnten bisher Lebenszeitverträge für ihre Staatsangehörigen grundsätzlich ab. Entsprechend stammte in den genannten 18 Monaten fast die Hälfte der 263 Kündigungen von Mitarbeitern aus China, der DDR, Kuba, Polen, der Sowjetunion, der Tschechoslowakei und Ungarn. Unter den 13 Kündigungen von Direktoren der Besoldungsgruppe D-2 (Abteilungsleiterebene), die in den besagten 'Information Circulars' in den 18 Monaten ausgewiesen wurden, befanden sich vier Mitarbeiter aus Staaten dieser Gruppe. Auch in niedrigeren Diensträngen kann der Anteil von 'Ostblockabgängen' bis zu 71 vH (Besoldungsgruppe P-2) ausmachen. Bei diesen Kündigungen handelte es sich ausschließlich um politisch bedingte Abgänge, denn bis etwa zum Sommer 1988 war die Sowjetunion nicht bereit, ihre meist aus Regierungsbehörden abgestellten Mitarbeiter länger als drei oder vier Jahre in New York zu belassen. Nur vier der 134 sowjetischen Angehörigen des höheren Dienstes am Standort New York und einer von 74 am Standort Genf besaßen im Jahre 1987 einem amerikanischen Kongreßbericht zufolge einen unbefristeten Vertrag.⁴ Was für sie gilt, gilt auch für die Personalpolitik der Volksrepublik China⁵ oder vieler Entwicklungsländer, die es sich nicht leisten können, »qualifiziertes Personal für immer zu verlieren«.⁶

Diese UN-Mitgliedstaaten sichern ihre Rückrufpolitik institutionell über Zeitverträge ab. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, erhielten Mitarbeiter entsprechender Länder von vornherein nur Zeitverträge, die nach drei oder vier Jahren auslaufen. Eine Verlängerung, so die Regel, wird nur angeboten, wenn das Heimatland dagegen keinen Einspruch erhebt. Das dergestalt institutionell abgesicherte Gastspielwesen funktioniert reibungslos und wird auch von den Instanzen des Verbandes der Vereinten Nationen anerkannt. Das UN-Verwaltungsgericht etwa lehnte noch 1984 erneut eine Klage eines sowjetischen Mitarbeiters auf Weiterbeschäftigung ab, weil die Verlängerung des Dienstverhältnisses des Klägers »nur unter Zustimmung auch der UdSSR möglich sei«.⁷ Es bleibt abzuwarten, ob sich, wie angekündigt, die Politik der befristeten Arbeitsverträge im Zuge der Perestroika und einer generellen Aufwertung der Vereinten Nationen ändert. Der im Juni 1990 vom UN-Verwaltungsgericht entschiedene Fall der chinesischen Übersetzer läßt jedenfalls auch seitens des UN-Sekretariats einen Wandel erwarten.

Rechnet man die institutionell erzwungenen Abgänge von Mitarbeitern aus Ostblockländern aus den Kündigungsdaten heraus, ergeben sich für die Vereinten Nationen Abgangsdaten, die denen amerikanischer Bundesbehörden ähneln. Hier betragen Fluktuationsdaten für qualifiziertes Personal (white-collar permanent workers) laut einer Studie einer Regierungsstelle (des 'Merit System Protection Board')⁸ für 1987 9,1 vH. Rechnet man aus der Rate Pensionierungen und Entlassungen heraus, so ergibt sich für den Öffentlichen Dienst der Vereinten Staaten eine durchschnittliche Kündigungsrate von 5,3 vH. Der Wert kann mit den errechneten Quoten für den Verband der Vereinten Nationen verglichen werden, wenn man einmal den zum Teil beachtlichen Anteil der Vakanzen und die über den Zeitraum schwankende Stellenzahl vernachlässigt. Die bereinigten Kündigungsdaten liegen dann im höheren Dienst ebenfalls zwischen 2 und 5 vH. Ab dem Direktorenrang allerdings steigen die Raten deutlich an. Der Effekt ist, wie ältere Studien nahelegen, für die Organisation nichts Neues. Bei Kilbourne heißt es dazu etwa:

Kündigungsdaten im höheren Dienst der Vereinten Nationen von Oktober 1987 bis März 1989

Besoldungsgruppe	Kündigungen		Planstellen	Kündigungsdaten	
	Summe	ohne Ostblock		Summe	ohne Ostblock
1	2	3	4	5	6
	- absolut -			- in Prozent -	
ASG, USG	6	4	48	8,33	5,56
D-2	13	8	83	10,44	6,43
D-1	25	16	228	7,31	4,68
P-5	28	16	623	3,00	1,71
P-4	59	36	988	3,98	2,43
P-3	104	35	1061	6,53	2,20
P-2	24	17	495	3,23	2,29
P-1	4	2	43	6,20	3,10
	263	134	3569	4,91	2,50

Erläuterungen

Die Spalten 2 und 3 geben die Summe der Kündigungen in folgenden Quartalen wieder: 4.Quartal 1987, laut ST/IC/88/7 v.16.2.1988; 1.Quartal 1988, laut ST/IC/88/32 v.3.6.1988; 2.Quartal 1988, laut ST/IC/88/58 v.28.9.1988; 3.Quartal 1988, laut ST/IC/88/62 v.15.11.1988; 4.Quartal 1988, laut ST/IC/89/8 v.26.1.1989; 1.Quartal 1989, laut ST/IC/89/30 v.11.5.1989.

Spalte 4: Planstellen 1987 nach Besoldungsgruppen, laut UN Doc. A/42/636, S.31.

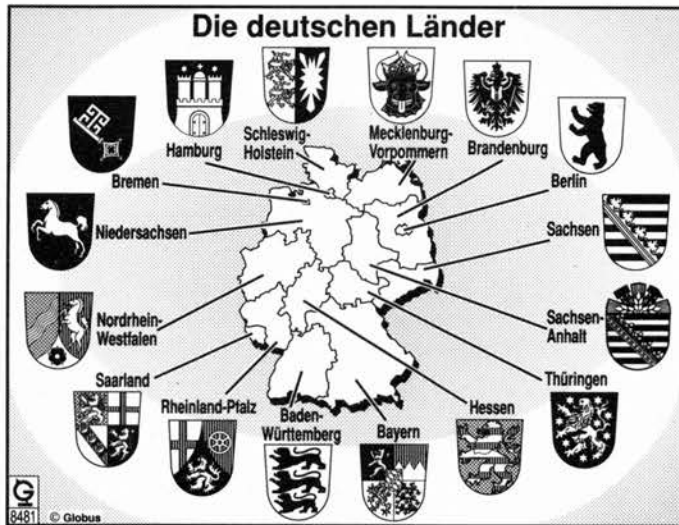
Spalte 5: durchschnittliche Kündigungsdaten für 12 Monate.

Spalte 6: durchschnittliche Kündigungsdaten für 12 Monate für Mitarbeiter, die nicht aus Ostblockstaaten (China, Deutsche Demokratische Republik, Kuba, Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ungarn) stammen.

»Für Bedienstete der Besoldungsgruppe P-5 scheint die Verweildauer in ihren Positionen bei durchschnittlich 4 bis 7 Jahren zu liegen. Eine wesentlich höhere Rate der Fluktuation mit einer Verweildauer von im Schnitt nur 2 bis 4 Jahren dürfte bei Direktoren (D-2), Beigeordneten Generalsekretären und Untergeneralsekretären auftreten.«⁹

Nationale Gehaltsdifferenzen und Wettbewerbslage als Fluktuationskomponente

An den kurzen Verweilzeiten im Abteilungsleitungskreis scheinen neben Rückrufen, also politisch bedingten Kündigungen, natürlich vor allem die relativen Unterschiede zu nationalen Gehaltshöhen beteiligt. Wenn Debatten über angemessene Gehaltshöhen auch meist in heftige Polemiken ('The UN: A Bureaucrat's Land of Milk and Honey')¹⁰ übergehen, so besteht doch wenig Zweifel daran, daß für Mitarbeiter aus Industrieländern die Gehälter wenig Außergewöhnliches bieten. Zu diesem Ergebnis kommen auch Göthel¹¹ und die Berichte der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst.¹² Insbesondere die Nebenleistungen der Vereinten Nationen, etwa die Mietbeihilfen, sind unterdurchschnittlich. Die Rahmenbedingungen führen dazu, daß sich leitende Mitarbeiter aus reichen Industrieländern meist nur zwei bis drei Jahre halten lassen. Zum Teil ließ sich diese Gehaltsproblematik schon aus den Daten der eingangs erwähnten Stichprobe ablesen. Dichotomisiert man die 44 Fälle nicht nach internen Aufsteigern und Quereinsteigern, sondern danach, ob das Bruttosozialprodukt pro Kopf im Heimatland des Betroffenen mehr oder weniger als 5 000 US-Dollar ausmacht, lassen sich wieder statistisch signifikante Unterschiede nachweisen. Zwar diskriminierte die Differenz zum nationalen Gehaltsniveau kaum hinsichtlich der Variablen Amtszeit (p=81 vH), Alter (p=52 vH) oder Amtsantrittsalter (p=62 vH), aber dafür fanden sich auf signifikantem Niveau innerhalb der Stichprobe unter ASGs und USGs aus Industrieländern weniger Juristen, Ingenieure, Diplomaten und Ministerialbeamte als unter den Mitarbeitern aus ärmeren Regionen der Welt. Selbst mit den erwähnten Zuschüssen scheint, interpretiert man die Daten großzügig, die Stelle eines Untergeneralsekretärs für Kandidaten aus dem privaten Sektor der reichen Länder wenig Reiz zu besitzen. Überproportional kamen aus den Industrieländern dagegen Mitar-



Das vereinte Deutschland

beiter aus dem engeren akademischen Milieu, deren Biographien Hinweise auf universitäre Lehr- oder Forschungstätigkeiten oder auf Artikel und andere Veröffentlichungen führten. Sie unterschieden sich von ihren Kollegen auch dadurch, daß ihre Biographien seltener einen Auslandsaufenthalt oder einen Studienabschluß im Ausland erwähnten. Hier wird deutlich, was in einer Reportage über die Misere von Entwicklungshilfeprojekten ein Informant spitz so auf den Punkt brachte: »Wenn Sie Spitzenleute dazu bewegen wollen, in der Entwicklungshilfe zu arbeiten, . . . müssen Sie auch Spitzengehälter bezahlen. Für einen Apfel und ein Ei bekommen Sie nur Nichtskönner.«¹³ (»If you pay peanuts, you get monkeys.«)

Bezeichnend für das Ausmaß des Problems ist auch die Tatsache, daß Gehaltssubventionen eine »gängige Praxis westlicher Regierungen« darstellen.¹⁴ Obwohl offiziell über Details geschwiegen wird, weisen zahlreiche Veröffentlichungen¹⁵ und Berichte der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst¹⁶ darauf hin, daß unter anderem die Bundesrepublik Deutschland¹⁷, Dänemark, Japan, Kanada und die Vereinigten Staaten ihren Staatsangehörigen Zuschüsse zukommen lassen. Nicht immer wird das Problem damit gelöst. Nach Angaben eines Botschaftssprechers etwa gleichen für einen japanischen Untergeneralsekretär auch die Zuschüsse zum regulären UN-Gehalt kaum die Differenz zum nationalen Gehaltsspiegel aus: »Wenn man den von der japanischen Regierung gezahlten Ortszuschlag und das Wechselkursverhältnis zwischen Yen und Dollar in Ansatz bringt, so erhält Herr Akashi weit weniger, als wenn er in der Ständigen Vertretung Japans arbeiten würde.«¹⁸ Gelten die Konditionen schon für den öffentlichen Dienst dieser Länder als unattraktiv, dann verwundert es nicht, wenn sich privatwirtschaftlich orientierte Kandidaten erst gar nicht gewinnen lassen. In der Folge werden dann auch die meisten Vakanzen, die durch das Gebot einer ausgewogenen geographischen (also nationalen und regionalen) Verteilung für Mitarbeiter aus reichen Industrieländern freigehalten werden, mit Beamten aus dem Öffentlichen Dienst gefüllt, denen der Arbeitsplatz zu Hause freigehalten und der Dienst bei den Vereinten Nationen als karrierefördernder Faktor angerechnet wird. Ihre Loyalität zu den Vereinten Nationen ist in der Regel begrenzt; sie absolvieren ihr Gastspiel und treten dann wieder in die Heimatbürokratie ein. Natürlich wäre es als Abhilfe möglich, ausgeschiedene Mitarbeiter durch betriebsloyale Nachrücker aus dem Apparat heraus zu ersetzen – doch dann wäre der ohnehin schon wackelige nationale und regionale Proporz noch weiter gefährdet. Eine selektive Bevorzugung von Nachrückern aus Industriestaaten aber verbietet der Grundsatz der Gleichbehandlung.

Wenn sich Mitarbeiter aus Industrieländern auf Grund des heimischen Gehaltsniveaus offenbar in allen Dienststrängen unter-

bezahlt fühlen, bleibt nur noch die Frage offen, warum lediglich im Leitungskreis so hohe Fluktuationen zu beobachten sind. Hier scheint ein Widerspruch vorzuliegen: die um politische (Ostblock-) Kündigungen bereinigten Abgangsraten liegen bis zur Besoldungsgruppe P-5 unter denen des amerikanischen öffentlichen Dienstes (siehe die Tabelle auf S. 161). Es ist verständlich, warum im Leitungskreis ein Kommen und Gehen herrscht, und auch die Folgen dieses Effekts für die strategische Stellung der Gruppe liegen auf der Hand. Weshalb aber kleben offensichtlich Mitarbeiter aus reichen Industrieländern auf ihren niedrigeren Dienststrangpositionen? Auch wenn der Datensatz aus den »Information Circulars« hier nicht mehr weiterhelfen konnte, ergaben sich aus der Feldforschung Hinweise darauf, daß hier ein »Werkmeisterphänomen« zum Durchbruch kommt: Im Untersuchungsfeld besaßen weniger als die Hälfte der Angehörigen der P-Kategorie, die aus reichen Ländern stammten, einen akademischen Abschluß. Der Rest war über eine betriebsinterne Aufstiegsprüfung, das »G to P exam«, in den Mittelbau vorgedrungen. Solchen »Werkmeistern« waren nationale Arbeitsmärkte natürlich verschlossen. Weniger noch als Industriemeister in deutschen Betrieben können sie ihre Qualifikationen transferieren. Sie bleiben an die Vereinten Nationen gebunden. Da sie aber die interne Aufstiegsprüfung erst nach einer längeren Arbeitszeit im allgemeinen Dienst (General Service category) ablegen konnten – nach mindestens fünf Jahren Betriebszugehörigkeit –, beginnen sie ihren Aufstieg durch die Ränge des höheren Dienstes auch in einem höheren Alter. Oft können sie auch die Eingangsdienststränge nicht überspringen. Im Laufe ihrer Karrieren schaffen sie es so meist nur bis in die höheren Dienststränge unterhalb der Direktorenstufe, also bis etwa zum Rang P-4 oder P-5. Hier drücken sie entsprechend, so steht zu vermuten, die Kündigungsraten.

Auch wenn sich diese Deutung nur auf Feldeindrücke stützt und nicht über die repräsentativeren Informationen der »Information Circulars« zu bestätigen war (Angaben über den Ausbildungshintergrund fehlten dort), so sprechen doch auch andere Hinweise für den vermuteten Zusammenhang. Von allen Ländern am besten repräsentiert sind generell jene, in denen die Vereinten Nationen große Verwaltungen unterhalten: Addis Abeba, Bangkok, Genf, Nairobi, New York, Paris, Santiago, Wien.¹⁹ Der Sachverhalt gilt auch für Industrieländer: Franzosen, Österreicher und Amerikaner sind weitaus besser vertreten als etwa Japaner, Deutsche, Australier oder Niederländer – Länder ohne größere UN-Präsenz. Hier schlägt vielleicht mit durch, daß auf den lokalen Arbeitsmärkten dieser Länder keine Hilfskräfte rekrutiert werden und daß entsprechend die Wahrscheinlichkeit sinkt, daß diese den Sprung über den Klassengraben im Personal schaffen. Anders als die Bediensteten des höheren Dienstes nämlich werden Mitarbeiter des allgemeinen Dienstes frei auf dem örtlichen Arbeitsmarkt angeworben – mit der Folge, daß eben in Wien der Unterbau stark österreichisch, in Genf und Paris französisch, in New York (weniger stark) amerikanisch geprägt ist. Aus diesem Unterbau aber marschieren viele durch die Institution in die höheren Ränge hinein und stärken, unabhängig von Gehaltsniveaudifferenzen, die regionale Repräsentanz.

Zieht man diese Einschränkungen und Ausnahmen nun in Betracht, dann bestimmt nicht mehr nur die Differenz zum nationalen Gehaltsniveau die Abgangsraten. Als Fluktuationskomponente ergibt sich aus den Daten nun die allgemeine Wettbewerbslage der Vereinten Nationen, die nun nicht mehr nur vom Gehaltsspiegel der Heimatländer, sondern zum Beispiel auch von institutionellen Markteintrittsbarrieren (Bildungspatenten), von der Länge der Betriebszugehörigkeit und der Marktgängigkeit der Qualifikationen abhängt.

Die Seiteneinstiegsproblematik im Überblick

Aus dem Gesagten ergibt sich ein komplexes Geflecht an Variablen, und in ihm sind es drei Hauptfaktoren, die hinter den

ständigen Wechseln im höheren Dienst stehen. Drei Fluktuationskomponenten werden deutlich: Pensionierungen, Kündigungen und Zeitverträge. Sie können auch allgemeiner als Staueffekte, als politisch induzierte Rückrufe und als Wettbewerbslage bezeichnet werden. Zwar treffen sie nicht jede Berufsgruppe in gleicher Weise, doch sie addieren sich in ihren Wirkungen dahingehend, daß vor allem der Leitungskreis unter einer hohen Fluktuationsrate leidet. Diese aber untergräbt die Konsolidierung der Führungsmannschaft. Legale Herrschaft als Steuerungsmittel wird geschwächt – ein Effekt, der zunächst einmal generell und unabhängig von den Eigenschaften der jeweiligen Nachfolger gilt. Er wird im Verband der Vereinten Nationen jedoch durch eine spezifische Eigenart in seiner balkanisierenden Wirkung noch potenziert. Auf viele Leitungsstellen werden auf Grund des Proporzgebotes nicht interne Aufsteiger, sondern Seiteneinsteiger rekrutiert, denen nicht nur Kenntnisse des positionellen Mikromilieus fehlen, sondern die zusätzlich an Betriebsfremdheit leiden.

Aus den Ausführungen sind einige Besonderheiten hinsichtlich der fluktuationsfördernden Faktoren deutlich geworden, die sich auf den Kreis der Betroffenen beziehen. Im höchsten Leitungskreis, bei den Beigeordneten Generalsekretären und den Untergeneralsekretären, wird etwa manchen Hinweisen nach²⁰ die Rückrufpolitik liberaler gehandhabt. Dafür sind hier Pensionseffekte ausgeprägter. Der Wettbewerbsdruck dagegen wird im höheren Dienst unterhalb der Direktorenebene durch den niedrigen Grad der Transferierbarkeit in heimische Arbeitsmärkte gelindert, dem Mitarbeiter ohne Bildungspatente, mit langer Betriebszugehörigkeit oder mit international nicht wettbewerbsfähigen nationalen Gehaltsniveaus ausgesetzt sind. In hohem Grade schützt auch die institutionelle Ab-

schottung vom heimischen Arbeitsmarkt (Visa nur bei UN-Anstellung) den Bediensteten, wie auch die (der Charta nach unzulässigen) Ausgleichszahlungen vieler Industriestaaten. Den eigentlichen Leitungskreis allerdings entlasten die Nebeneffekte nicht: Bedingt durch den Regionalproporz kommt es hier zu einem hohen Anteil von Seiteneinsteigern, die für Rückrufe anfällig scheinen und kaum unter mangelnder Transferierbarkeit leiden.

- 1 Sydney D. Bailey, *The Secretariat of the United Nations*, New York 1962, S.30.
- 2 UN Docs. A/44/433 v. 2.8.1989 mit Add.1 v. 6.10.1989 und A/44/329 v.16.6.1989 mit Add.1 v.27.10.1989.
- 3 Lewis Buckner Kilbourne, *Organizational and Political Conflict within the United Nations Secretariat*, University of Pennsylvania (Dissertation) 1977.
- 4 Laut New York Times v.4.6.1988.
- 5 Manfred Kulesa, China in den Vereinten Nationen, die Vereinten Nationen in China, VN 1/1989 S.12.
- 6 Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, VN 2/1983 S.47f.
- 7 VN 1/1985 S.29.
- 8 New York Times v.12.9.1989: US and Private Employee Turnover Similar.
- 9 Kilbourne (Anm.3), S.140 (Hervorhebung nicht im Original).
- 10 U.S. News & World Report v.21.2.1983. Siehe dazu VN 3/1983 S.98f.
- 11 Dieter Göthel, Exzessiv oder angemessen? (I). Die Kontroverse um die UN-Be-soldung, VN 5/1986 S.160.
- 12 Etwa 1989: A/44/30.
- 13 Graham Hancock, *Händler der Armut. Wohin verschwinden unsere Entwick-lungs-Milliarden?*, München 1989, S.149.
- 14 New York Times v.27.10.1989.
- 15 U.a. Shirley Hazzard, Reflections – Breaking Faith [zwei Aufsätze über ihre Er-fahrungen mit den Vereinten Nationen], in: *The New Yorker*, September und Oktober 1989, S.74f.
- 16 Bericht an die 44. Generalversammlung (Anm.12), S.26.
- 17 VN 1/1987 S.31f. Siehe auch Dieter Göthel, *Arbeitswelt Vereinte Nationen. Berufsbild und deutsche personelle Beteiligung*, VN 2/1987 S.55ff. (62).
- 18 New York Times v.21.9.1986.
- 19 A/42/636 (Personalstruktur des Sekretariats), S.34.
- 20 Arkady N. Shevchenko, *Breaking with Moscow*, New York 1985.

Liechtenstein: rühriger Fürst, zögerndes Volk

Der Weg eines europäischen Kleinstaats in die Vereinten Nationen

GÜNTHER UNSER

Liechtenstein – selbst aufgeklärte Mitteleuropäer verbinden mit diesem Land noch immer schillernde Klischeevorstellungen: Briefmarken sind wohl ein solches Stereotyp, Briefkastenfirmen ein anderes, die Phantasie reizendes Synonym für das Fürstentum. Der nüchternen Realität näher kommt da eine vor Jahren vom damaligen Erbprinzen Hans-Adam geäußerte Charakterisierung: »Liechtenstein ist ein europäischer Staat wie jeder andere – nur sehr viel kleiner.«¹

Ein Kleinstaat ist das Fürstentum Liechtenstein, so die offizielle Bezeichnung, gemessen an seiner Flächenausdehnung, die mit 160 Quadratkilometern etwa der einer Großstadt wie Aachen entspricht, und an seinen nur 28 452 Einwohnern (laut jüngster Wohnbevölkerungsstatistik) mit einem auf nunmehr 36,4 vH angewachsenen Ausländeranteil. Andererseits kokettiert das im Hauptort Vaduz ansässige Presse- und Informationsamt in einer kürzlich erschienenen Glanzbroschüre nicht zu Unrecht mit dem Slogan vom »kleinen Wirtschaftsriesen«. Vom Armenhaus, das es am Ende des Ersten Weltkriegs war, von einem wenig entwickelten Agrargebiet wandelte sich Liechtenstein, das über keinerlei Rohstoffe verfügt, zu einem leistungsfähigen Industrie- und Bankenplatz (lediglich 1,8 vH der Beschäftigten sind heute noch in der Land- und Forstwirtschaft tätig, dagegen in Industrie und Handwerk 53 vH und im Dienstleistungsbe-reich 45,2 vH). Das Bruttoinlandsprodukt hat sich etwa zwischen 1960 und 1983 versiebenfacht, und mit einem Pro-Kopf-Einkommen von rund 17 600 US-Dollar liegt Liechtenstein auf einem der ersten Plätze in der Weltrangskala.

»Von einem Rucksack in den anderen ...«

Die Staatlichkeit Liechtensteins reicht bis in das Jahr 1806 zurück, als Napoleon I. das vom Deutschen Reich losgelöste Fürstentum Liechtenstein in den Rheinbund aufnahm. Damit erhielt das Land am Oberlauf des Rheins, das 1719 durch die Zusammenführung der Grafschaft Vaduz und der Herrschaft Schellenberg zum Reichsfürstentum Liechtenstein erhoben worden war, im Rahmen der 16 Staaten umfassenden Allianz seine volle Souveränität, die es seither nicht mehr verlor. Mit der Regentschaft von Johannes II. im Jahre 1858 begann für das Fürstentum die Entwicklung zu einem modernen Staatswesen; mit der endgültigen Auflösung des liechtensteinischen Militärs im Jahre 1868 setzte der mehr als sieben Jahrzehnte regierende Fürst ein seinerzeit in Europa einzigartiges Zeichen.

Das gegenwärtige politische System Liechtensteins beruht im wesentlichen auf den Normen und Strukturen der am 5. Oktober 1921 in Kraft getretenen Verfassung, die den Demokratiebestrebungen nach Ende des Ersten Weltkriegs Rechnung tragen sollte. Gemäß Artikel 2 ist das Fürstentum »eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volk verankert und wird von beiden ... ausgeübt«. Fürst und Volk – letzteres verfügt nach schweizerischem Vorbild auch über direktdemokratische Einflußmöglichkeiten – regieren somit gemeinsam, wobei letztlich das »monarchische Element« überwiegt: »Der Fürst hat das letzte Wort.«²