

»The Germans to the Front«

Rainer Dobbstein



Jana Freihöfer

Karrieren im System der Vereinten Nationen. Das Beispiel hochqualifizierter Deutscher, 1973–2003

Heidelberger Geographische Arbeiten, Heft 124

Heidelberg: Universität Heidelberg 2007
270 S., 19,90 Euro

Bei der Personalpolitik und -verwaltung der internationalen Organisationen geht es nicht um den chinesischen Boxerkrieg um 1900, in dem die Deutschen an die Front sollten, aber der Ruck, der seit etwa zehn Jahren durch die deutsche Personalpolitik gegenüber internationalen Organisationen geht, folgt durchaus der Devise »Deutsche an die Front internationaler Organisationen«. Um den deutschen Personalanteil zu erhöhen und zu verbessern, wurden zahlreiche Initiativen ergriffen: in der Zivilgesellschaft (Stuttgarter Appell; Berliner Initiativen; Schaffung des Carlo-Schmid-Programms für Praktika bei internationalen Organisationen durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst und die Studienstiftung des deutschen Volkes; verstärkte Netzwerkarbeit des Verbandes deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen – VDBIO), im Bundestag (zahlreiche Beschlüsse) und in der Bundesregierung (neues Amt des Koordinators für Internationale Personalpolitik im Auswärtigen Amt; Einrichtung von elektronischen internationalen Stellen- und Personalpools; Gründung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze; Verbesserung der sozialen Absicherung von Rückkehrern; Neufassung der Entsendungsrichtlinien; Einberufung der Staatssekretärsrunde internationale Personalpolitik und des Auswahlgremiums der Bundesressorts; Personalrahmenkonzept; Einrichtung der elektronischen Kommunikationsplattform www.commio.de 2008; Vorbereitungsseminare und intensivere Unterstützung von Interessenten).

Erste Erfolge dieser Initiativen zeichnen sich ab: Im Sekretariat der Vereinten Nationen ist deutsches Personal zum ersten Mal mit 174 von rund 2800 Posten (6,21 Prozent) im vergleichbaren höheren Dienst, die der ausgewogenen geografischen Verteilung unterliegen, überrepräsentiert (Stand: 31.12.2007). Das bedeutet, Deutschlands Personal liegt knapp oberhalb seines Sollstellenrahmens von 127 bis 172 Personalstellen (6,07 Prozent). Und Deutsche besetzen 25 von 337 (7,42 Prozent) Leitungsposten (D1-Positionen und höher), allerdings mit Schwerpunkt auf der untersten Ebene D1. Vier Deutsche nehmen UN-Posten auf der Ebene von Untergeneralsekretären ein. Allerdings sind deutsche Mitarbeiter besonders beim Internationalen Währungsfonds und bei der Weltbank, bei zivilen Friedensmissionen sowie in einigen UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programmen weiterhin unterrepräsentiert (etwa IAEA, ICAO, WIPO, ITU, UNDP, UNICEF, UNFPA, WMO). Die deutsche internationale Personalpolitik sollte sich daher nicht

auf ihren Lorbeeren ausruhen. Sie bleibt eine wichtige Daueraufgabe, da unter anderem Pensionierungen älterer Deutscher, Bildungsdefizite jüngerer Deutscher, Lobbyaktivitäten von mit Deutschland konkurrierenden Staaten und die Schaffung neuer Stellen ohne prozentuale Rekrutierung Deutscher die Lage in den nächsten Jahren schnell verschlechtern können.

Die Akteure der deutschen internationalen Personalpolitik konnten als Hintergrundwissen für ihre Arbeit bisher im Großen und Ganzen nur auf informelle Kontakte mit deutschen Mitarbeitern und die personalwirtschaftlichen Jahresberichte der betroffenen deutschen Auslandsvertretungen zurückgreifen. Doch daraus ergab sich im Wesentlichen nur, welcher Deutsche auf welchem Posten bei welcher Organisation arbeitete und wann vermutlich mit seinem/ihrer Ausscheiden zu rechnen war. Eine gründliche Analyse der Faktoren, die den beruflichen Einstieg Deutscher in internationale Organisationen, den Verlauf ihrer Karrieren und schließlich ihren Ausstieg bestimmen, lag ihnen nicht vor.

Diese Faktoren untersucht zum ersten Mal auf empirischer Basis **Jana Freihöfer**, ehemalige Carlo-Schmid-Stipendiatin, in ihrer im Jahr 2007 als Buch erschienenen geografischen Doktorarbeit. Untersuchungsgegenstand sind die deutschen Mitarbeiter des vergleichbaren höheren Dienstes (Besoldungsstufen P1 bis D2) bei den UN und den ihrem Personalwesen angeschlossenen internationalen Organisationen des Gemeinsamen Systems (common system) im Zeitraum 1973 bis 2003. Leider erfasst die Studie nicht mehr die Auswirkungen der UN-Personalreform aus dem Jahr 2002. Die hat unter anderem die zentrale Entscheidungsbefugnis bei Personaleinstellungen von den Personalabteilungen zu Programm-Managern verlagert und die grundsätzliche Pflicht der Mitarbeiter festgelegt, alle fünf Jahre ihren Arbeitsplatz zu wechseln. Freihöfer geht weit über geografisch relevante Fragen der Einsatzorte hinaus und berücksichtigt in einem multimethodischen Ansatz Gesichtspunkte der Migrations-, Arbeitsmarkt- und Karriereforschung. Ihr ist es gelungen, die erheblichen Datenschutzprobleme bei der empirischen Datenerhebung für ihre Arbeit in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt und dem VDBIO zu lösen. So konnte sie auf die anonymisierten Daten von 1529 Mitarbeitern aus den personalwirtschaftlichen Jahresberichten deutscher Auslandsvertretungen zurückgreifen. In einer weiteren Vollerhebung hat sie an alle deutschen UN-Mitarbeiter auf den Personallisten

der deutschen Ständigen Vertretung New York und den Mitgliederlisten des VDBIO Online-Fragebögen versandt und 174 Antworten erhalten (Rücklaufquote: 35,2 Prozent). Schließlich hat sie persönlich mit 25 Mitarbeitern in New York und Genf Leitfadenterviews geführt.

Auch wenn die meisten Ergebnisse nicht überraschen, ist es aber Freihöfers Verdienst, dass diese jetzt empirisch und in detaillierter Form belegt sind. Im Übrigen hat die Studie auch einige erstaunliche oder zumindest bemerkenswerte Ergebnisse hervorgebracht wie zum Beispiel:

- Nur 57 Prozent der deutschen Mitarbeiter haben ihre Arbeit auf der Ebene P2 (übliche Besoldungsgruppe für Berufsanfänger) begonnen;
- Nur 48 Prozent der Deutschen haben vor ihrem Berufseinstieg in eine internationale Organisation eine Studienzeit im Ausland verbracht;
- 28,6 Prozent der Mitarbeiter haben vor ihrem Einstieg ein Praktikum in einer internationalen Organisation absolviert;
- Bei den Gründen Deutscher für eine Bewerbung bei einer Organisation des UN-Systems stehen das fachliche Interesse an erster (128 von 174 der Antworten auf die Onlinebefragung) und die berufliche Herausforderung an dritter Stelle (110 Antworten), aber an zweiter Stelle stehen kulturelle Anreize (114 Antworten) und an vierter Idealismus (95 Antworten);
- 65 Prozent der deutschen Mitarbeiter hatten bereits vor der ersten Anstellung soziale Kontakte mit UN-Bediensteten, tendenziell umso mehr je höher die Einstiegsebene;
- 48,35 Prozent der Deutschen im UN-System haben ihre gesamte Laufbahn in der Zentrale ihrer Organisation verbracht (so genannte Hauptquartierskarrieren), 14,4 Prozent an verschiedenen Dienstorten im Feld (mobile Feldlaufbahn, typisch für international Organisationen mit Schwerpunkt in Krisengebieten und in Entwicklungsländern wie UNDP, WFP oder UNHCR) und 28,25 Prozent an einem Feldstandort (immobiler Feldlaufbahn), der Rest in kombinierten Feld-/Hauptquartierskarrieren;
- 90,9 Prozent aller Deutschen, die das UN-System in Richtung des externen Arbeitsmarkts verlassen haben, hatten eine P2- oder P3-Stelle.

Wenn man aus diesen Zahlen Schlüsse ziehen wollte, sollte die deutsche internationale Personalpolitik sich mehr auf Seiteneinsteiger konzentrieren, Auslandsstudienzeiten nicht zu sehr in den Vordergrund stellen, weiter auf Praktika in internationalen Organisationen setzen, das Networking ausbauen, sich stark am Bild des kulturellen Weltbürgers und humanitären Idealisten orientieren, Zentralenkarrieren empfehlen und schließlich stärker auf eine Reduzierung von Kurzzeitverträgen drängen.

Neben diesen interessanten Ergebnissen hat Freihöfers Buch leider auch einige nicht unerhebliche begriffliche und konzeptionelle Schwächen. So stellt die Autorin das grundsätzlich im Gemeinsamen System geltende Prinzip der ›ausgewogenen geografischen Verteilung‹ der Bediensteten schief dar: Sie bezeichnet es als ›Nationalitätenproporz‹, worunter man sich nach normalem Sprachgebrauch wohl eine strikte Aufteilung der Posten einer Organisation nach Staatsangehörigkeit vorstellen würde, die es aber so nicht gibt. Des Gleichen erscheint Freihöfers Behauptung, der jedes Jahr für jeden Staat festgelegte Sollstellenrahmen sei zum entscheidenden Kriterium für die Personalbeschaffung geworden, kaum haltbar. In den meisten Organisationen entspricht die Personalzusammensetzung in der Realität nicht den Sollstellenrahmen und ein erheblicher Anteil von Stellen, insbesondere Kurzzeitposten und Personal für Friedensmissionen, unterliegen gar nicht der geografischen Verteilung. Schließlich hat das Prinzip entgegen Freihöfer grundsätzlich keinen entscheidenden Einfluss bei der Stellenvergabe im weiteren Berufsverlauf von Mitarbeitern und auf die Zusammensetzung von Abteilungen.

Auch wenn die Autorin in einer Fußnote darauf hinweist, dass sich die Ausschreibungs- und Personalauswahlverfahren der verschiedenen Organisationen unterscheiden, konzentriert sie sich beim Thema Rekrutierung von Nachwuchskräften aus (verständlichen) »forschungspragmatischen Gründen« auf das System der Auswahlwettbewerbe des UN-Sekretariats (National Competitive Recruitment Examination). Dadurch vernachlässigt sie aber die Methoden der Einzelausschreibung und der generischen Ausschreibung, obwohl diese im Gemeinsamen System außerhalb des UN-Sekretariats dominieren.

Ferner übersieht Freihöfer bei ihrer Behauptung, dass Generalistenprinzip sei typisch für den internationalen öffentlichen Dienst den großen Bereich des Gemeinsamen Systems außerhalb des UN-Sekretariats, bei dem in starkem Maße die Anstellung von Fachleuten im Vordergrund steht. Schließlich bezieht die Autorin in ihre Definition des Feldpostens auch Posten in westlichen Staaten, insbesondere in Genf und Wien, ein, soweit sie sich nicht am Hauptsitz der jeweiligen Organisation befinden. Doch die Lebens- und Arbeitsbedingungen dieser Posten sind im Wesentlichen dieselben wie bei Hauptquartiersposten und haben mit dem üblichen ›Feld‹ im Sinne von Entwicklungsländern nichts zu tun.

Diese Schwächen schmälern die überaus nützliche Leistung Freihöfers nur wenig. Alle, die sich in Zukunft mit der deutschen internationalen Personalpolitik und den Berufsperspektiven Deutscher in internationalen Organisationen befassen, werden an ihrem Buch nicht vorbeikommen. Auch die deutsche internationale Personalpolitik sollte sich intensiv damit befassen.