

# Angemessen vertreten? Der deutsche Anteil am UN-Personal

Deutschland ist seit dem Jahr 2008 mit seinem Anteil am Personal im UN-Sekretariat quantitativ angemessen vertreten, jedoch nicht bei wichtigen Leitungsposten im UN-System sowie in einer Reihe von UN-Programmen und Sonderorganisationen. Eine wirksamere Koordination der deutschen Personalpolitik ist daher zu empfehlen.



**Dr. Helmut Volger**, geb. 1944, ist Koordinator des Forschungsbereichs Vereinte Nationen, Herausgeber des ›Lexikons der Vereinten Nationen‹ und schreibt für den UN-Blog ›PassBlue‹.

In den vergangenen Monaten beschäftigten sich Politik und Medien in Deutschland verstärkt mit dem Einfluss, den Deutschland auf die UN-Politik zu nehmen in der Lage ist. Anlass war die Kandidatur Deutschlands für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2019/2020,<sup>1</sup> die wichtigste Einflussmöglichkeit, die sich Deutschland im UN-System bietet.

Im vorliegenden Beitrag geht es jedoch nicht um die Mitwirkung Deutschlands im Sicherheitsrat, sondern um eine Ebene, die oft wenig Beachtung findet, aber sehr wichtig ist: die Mitwirkung von deutschem Personal in den Vereinten Nationen als Teil der UN-Bediensteten.

## Das UN-Personal

Das UN-Personal umfasst die Bediensteten des UN-Sekretariats<sup>2</sup>, die unter der Leitung des UN-Generalsekretärs die ihnen übertragenen Aufgaben für die UN-Hauptorgane, UN-Fonds und UN-Programme sowie für die UN-Friedensmissionen erfüllen<sup>3</sup>, sowie das Personal der politisch und rechtlich selbstständigen UN-Sonderorganisationen. Letztere haben sich im sogenannten ›gemeinsamen System‹ (›Common System‹) mit den UN im engeren Sinne auf gemeinsame Standards im Personalwesen geeinigt.<sup>4</sup>

Im vorliegenden Artikel soll nur auf einen Teil der UN-Bediensteten<sup>5</sup>, eingegangen werden: das Personal der ›Professional Category‹, was in Deutschland in etwa dem höheren Dienst entspricht.<sup>6</sup> Auf der Ebene über der ›Professional Category‹ gibt es die hochrangigen Amtsträgerinnen und -träger (›Senior Appointments‹), die höchste Leitungsebene des Sekretariats, mit den Dienststufen der Beigeordneten Generalsekretärin oder des -sekretärs (Assistant Secretary-General – ASG) und der Unter-

<sup>1</sup> Vgl. dazu das Heft 2/2018 der Zeitschrift Vereinte Nationen.

<sup>2</sup> Das Personal des UN-Sekretariats umfasste am 31. August 2016 insgesamt 40 131 UN-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; vgl. UN Doc. A/71/360 v. 31.8.2016.

<sup>3</sup> Näheres dazu in Artikel 97 bis 101 der UN-Charta.

<sup>4</sup> Koordiniert wird die Zusammenarbeit im Personalwesen zwischen dem UN-Sekretariat und den Sonderorganisationen über die Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC); vgl. zum ›Common System‹ [icsc.un.org/about/commonsystem.asp](http://icsc.un.org/about/commonsystem.asp)

<sup>5</sup> Die richtige Bezeichnung für das UN-Personal lautet ›UN-Bedienstete‹. Sie wird in der deutschen Fassung der UN-Charta in den Artikeln 100 und 101 in Bezug auf das UN-Personal verwendet. Dieter Göthel weist zu Recht darauf hin, dass die oft anzutreffenden Bezeichnungen ›internationale Beamte‹ und ›UN-Diplomaten‹ falsch sind, weil diese Personen über einen anderen Rechtsstatus verfügen und andere Aufgaben haben als UN-Bedienstete; vgl. Dieter Göthel, Arbeitswelt Vereinte Nationen. Berufsbild und deutsche Beteiligung, Vereinte Nationen (VN), 2/1987, S. 55–62, S. 55.

<sup>6</sup> Daneben gibt es UN-Bedienstete im allgemeinen Verwaltungsdienst (›General Service‹), die vor allem für technische Dienstleistungen zuständig sind, und im Außendienst (›Field Service‹), die Dienstleistungen bei den Friedensmissionen erbringen; vgl. United Nations Careers, Staff Categories, [careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC](http://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC)

generalsekretärin oder des -sekretärs (Under-Secretary-General – USG). Die Beschäftigung mit der deutschen Repräsentation auf dieser Ebene folgt im zweiten Teil dieses Beitrags.

## Das Personalquotensystem der UN

Nach den Vorgaben in Artikel 101 der UN-Charta, der neben einem Höchstmaß an fachlicher und persönlicher Eignung eine Personalauswahl auf breitestmöglicher geographischer Grundlage vorsieht<sup>7</sup>, hat die UN-Generalversammlung im Jahr 1948 ein Quotensystem für das Personal im UN-Sekretariat geschaffen. Diesem unterliegen die wichtigsten Stellen in der ›Professional Category‹<sup>8</sup> und es wurde in den Folgejahrzehnten mehrfach reformiert.<sup>9</sup> Das System sieht für jeden UN-Mitgliedstaat eine Personalquote vor, die neben einem für alle Staaten gleichen Personalsockel den Beitragssatz zum ordentlichen UN-Haushalt und die Bevölkerungszahl berücksichtigt. Ausgedrückt wird die Personalquote in Form einer Bandbreite von 25 Prozent unter und 25 Prozent über dem errechneten Zahlenwert, die als ›desirable range‹ bezeichnet wird, was im Deutschen mit ›wünschenswerter Bandbreite‹ oder ›Sollstellenrahmen‹<sup>10</sup> übersetzt wird.

Die UN-Programme und Sonderorganisationen haben zum Teil vergleichbare Quoten-Regelungen getroffen, zum Teil verwenden sie lediglich den prozentualen Beitragsanteil des Mitgliedstaats als Maßstab.

## Lange unterrepräsentiert, aktuell angemessen vertreten

Die Bundesrepublik Deutschland war nach ihrem UN-Beitritt im Jahr 1973 für mehrere Jahrzehnte unterrepräsentiert, allerdings mit abnehmender Tendenz: So stellte sie im Jahr 1974 30 UN-Bedienstete bei einem Sollstellenrahmen von 107 bis 149, im Jahr 1977 69 Bedienstete bei 122 bis 165 und im Jahr 1982 100 Bedienstete bei 140 bis 190 Bediensteten als wünschenswerte Bandbreite.<sup>11</sup>

Auch nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 blieb Deutschland<sup>12</sup> – mit wenigen Ausnahmen – für weitere zwei Jahrzehnte unterrepräsentiert: So besetzte es zum Beispiel im Jahr 2012 103 der UN-Posten bei einem Sollstellenrahmen von 131 bis 172 Stellen. Erst seit dem Jahr 2013 bleibt Deutschland mit seinen Bediensteten im Sollstellenrahmen.

Im Gegensatz zur positiven Entwicklung im UN-Sekretariat hat Deutschland nach wie vor Probleme bei der Stellenbesetzung in den Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen: Zwar ist Deutschland aktuell in einer Reihe von Sonder- und Unterorganisationen der Vereinten Nationen

**Im Gegensatz zur positiven Entwicklung im UN-Sekretariat hat Deutschland nach wie vor Probleme bei der Stellenbesetzung in den Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen.**

---

zahlenmäßig angemessen vertreten, wie zum Beispiel in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO), der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), beim Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), beim Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children’s Fund – UNICEF), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO) sowie der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO). Bei

<sup>7</sup> UN-Charta, Artikel 101, Absatz 3, Satz 2: »Der Umstand, dass es wichtig ist, die Auswahl der Bediensteten auf möglichst breiter geographischer Grundlage vorzunehmen, ist gebührend zu berücksichtigen.«

<sup>8</sup> Am 30. Juni 2016 betraf das Personalquotensystem 3582 Stellen von rund 40 000 Sekretariatsbediensteten; vgl. Deutscher Bundestag, Fünfter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/12759, 15.6.2017, S. 8.

<sup>9</sup> Vgl. Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, VN, 2/1983, S. 47–51.

<sup>10</sup> Diese Übersetzung verwendet zum Beispiel Dieter Göthel in seinem Artikel ›Arbeitswelt Vereinte Nationen‹, a.a.O. (Anm. 5), S. 60.

<sup>11</sup> Zahlenangaben nach Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 9), S. 50.

<sup>12</sup> Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 änderte die Bundesrepublik Deutschland ihre Staatenbezeichnung in den Vereinten Nationen in ›Deutschland‹, vgl. UN Doc. A/45/567 v. 3.10.1990.

anderen ist es hingegen schwach vertreten. Dies gilt zum Beispiel für die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IWF), die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU), die Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization – WIPO), die Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organization – WMO) sowie für das zivile Personal der UN-Friedensmissionen.<sup>13</sup>

### Gründe für die Probleme bei der Stellenbesetzung

Schon bald nach dem UN-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1973 nahm die Bundesregierung die Tatsache, dass man deutlich unter den Zahlen des Sollstellenrahmens blieb, zum Anlass, sich mit den strukturellen Gründen für die Personalprobleme zu beschäftigen. In einem Bericht der Bundesregierung über das deutsche Personal bei internationalen Organisationen vom 24. April 1978<sup>14</sup> werden als Hauptprobleme benannt:

- die Besoldung durch die Vereinten Nationen, die niedriger sei als die deutsche Auslandsbesoldung;

### In den folgenden zwei Jahrzehnten wurde jedoch wenig von den Reformvorschlägen umgesetzt.

- Probleme bei der Wiedereingliederung in das Berufsleben in Deutschland nach Ende der Tätigkeit in den Vereinten Nationen (Mangel an passenden Arbeitsplätzen in der freien Wirtschaft beziehungsweise an freien Planstellen im öffentlichen Dienst);
- Probleme beim Zugang zur deutschen Arbeitslosen- und Krankenversicherung nach der Rückkehr sowie
- Lücken bei den Rentenversicherungsbeiträgen.

Klaus Hüfner nennt in einem Beitrag über die deutsche Personalpolitik im UN-System<sup>15</sup> zwei weitere Gründe:

- die erforderlichen Sprachkenntnisse: Die Arbeitssprachen des Sekretariats sind Englisch und Französisch. Die Bewerberin oder der Bewerber muss eine der beiden Sprachen exzellent beherrschen und dies nachweisen.<sup>16</sup> Der Fremdsprachenunterricht in den Schulen reicht in der Regel für den erforderlichen Grad der Sprachbeherrschung nicht aus;
- das relativ hohe Alter (oft 30 Jahre oder mehr) beim Abschluss der Promotion oder vergleichbarer Hochschulabschlüsse (Postgraduiertenabschlüsse), sodass die Bewerberin oder der Bewerber für Stellen für Nachwuchskräfte nicht mehr infrage kommt, weil dort für Interessierte ein Höchstalter vorgegeben ist.<sup>17</sup>

### Reformschritte zur Überwindung der personellen Unterrepräsentation

Die Bundesregierung hat in dem erwähnten Bericht aus dem Jahr 1978 neben der Ursachenanalyse auch Vorschläge für deren Behebung gemacht, darunter

- der finanzielle Ausgleich der Nachteile bei der sozialen Absicherung für UN-Bedienstete;
- die Zahlung von Zuschüssen zur UN-Besoldung;
- die gezielte Personalrotation zwischen internationalem und nationalem Bereich sowie
- der Aufbau einer zentralen Personalkartei zur Erfassung aller interessierten Bewerberinnen und Bewerber aus Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst.

Jedoch wurde in den folgenden zwei Jahrzehnten wenig davon in die Tat umgesetzt, sodass ein Maßnahmenkatalog, den ein informeller Gesprächskreis der Staatssekretäre der für die UN-Personalpolitik zuständigen Ministerien im April 1997 zusammenstellte, fast wortgleich die Vorschläge aus dem Jahr 1978 wiederholt.<sup>18</sup>

Erst im Jahr 1999 nahm die Reform Fahrt auf, als der damalige Chef des Bundeskanzleramts, Frank-Walter Steinmeier, sich in der Staatssekretärsrunde

<sup>13</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Vierter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, 25.6.2015, BT-Drs. 18/5339, S. 11.

<sup>14</sup> Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung über deutsches Personal in internationalen Organisationen, 24.4.1978, Az 104-109.20/1, S. 2–3.

<sup>15</sup> Klaus Hüfner, Gibt es eine deutsche Personalpolitik im VN-System? DGVN Policy Paper 3/2001, 1.3.2001, [www.dgvn.de/veroeffentlichungen/publikation/heft/32001-gibt-es-eine-deutsche-personalpolitik-im-vn-system/](http://www.dgvn.de/veroeffentlichungen/publikation/heft/32001-gibt-es-eine-deutsche-personalpolitik-im-vn-system/)

<sup>16</sup> United Nations Careers, Staff Categories, [careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC](http://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC)

<sup>17</sup> So zum Beispiel für deutsche Bewerberinnen und Bewerber für das ›Junior Professional Officer‹-Programm (JPO): Dort beträgt das Höchstalter 32 Jahre, [www.un.org/development/desa/jpo/donor-countries/#Germany](http://www.un.org/development/desa/jpo/donor-countries/#Germany)

<sup>18</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Elke Leonhard und anderen, BT-Drs. 13/10300, 1.4.1998, S. 15.

der Bundesministerien – der sogenannten ›Steinmeier-Runde<sup>19</sup> –, mit den strukturellen Fragen der UN-Personalpolitik befasste und für einen Konsens zwischen den an der internationalen Personalpolitik beteiligten Ministerien sorgte.

Erste konkrete Reformschritte, die daraus resultierten, waren:

- im Jahr 2000 die Einrichtung einer Ressortrunde für internationale Personalpolitik auf Arbeitsebene, wo freie Stellen, Bewerbungen, Rahmenbedingungen und Rückkehrvoraussetzungen besprochen werden;
- ebenfalls im Jahr 2000 die Einrichtung einer Koordinationsstelle für Internationale Personalpolitik (KIP) im Auswärtigen Amt.<sup>20</sup>

Die Koordinationsstelle entwickelte in den Folgejahren eine Reihe von wirksamen Initiativen:

- im Jahr 2001 die Einrichtung des ›Internationalen Stellenpools‹ und im Jahr 2002 des ›Internationalen Personalpools‹<sup>21</sup>, elektronische Datenbanken, wo Interessierte im ›Stellenpool‹ nach aktuellen Stellenausschreibungen der internationalen Organisationen suchen können, deren Angebote außerdem auf ihr Personalprofil zugeschnitten werden können, wenn sie ihre Profildaten als registrierte Nutzerinnen und Nutzer im ›Personalpool‹ hinterlegen;
- seit dem Jahr 2006 die Durchführung einer jährlichen ›Karrieremesse Internationale Organisationen‹, die sich an Studierende, Graduierte und Berufstätige richtet, die an einer Tätigkeit in internationalen Organisationen interessiert sind;<sup>22</sup>
- ebenfalls seit dem Jahr 2006 die Durchführung einer jährlichen Konferenz für deutsche Beschäftigte in internationalen Organisationen und EU-Institutionen zum Erfahrungsaustausch;<sup>23</sup>
- zur besseren Information und Vernetzung der deutschen UN-Bediensteten soll seit einigen Jahren ›CommIO‹, eine Kommunikationsplattform für deutsche Beschäftigte bei internationalen Organisationen, dienen. Dabei geht es um den Austausch von Erfahrungen und Informationen

untereinander sowie um die Kontaktherstellung zu relevanten staatlichen Stellen.<sup>24</sup>

Das sind alles in allem wichtige Reformschritte. Es bleibt aber kritisch anzumerken, dass die erwähnten strukturellen Probleme der Besoldung, der sozialen Absicherung und der beruflichen Re-Integration in Deutschland nach Ende der Tätigkeit bei den Vereinten Nationen nach wie vor ungelöst sind.

Deshalb ist es zu begrüßen, dass der Deutsche Bundestag, der sich immer wieder kritisch mit der Personalsituation bei internationalen Organisationen befasst hat, im Februar 2008 beschlossen hat<sup>25</sup>,

### Die strukturellen Probleme nach Ende der Tätigkeit bei den Vereinten Nationen sind nach wie vor ungelöst.

dass die Bundesregierung alle zwei Jahre dem Bundestag einen Bericht über die aktuellen Entwicklungen beim deutschen Personal bei internationalen Organisationen vorlegen soll.<sup>26</sup>

Der aktuelle Bericht vom Juni 2017 macht deutlich, dass es weiterhin Probleme gibt, die deutsche Personalpräsenz in denjenigen Organisationen auszubauen, in denen es bisher unterrepräsentiert ist. Um dort relevante Fortschritte zu erzielen, wird es erforderlich sein, die Rahmenbedingungen für die Arbeit bei den Vereinten Nationen in den nächsten Jahren deutlich zu verbessern.

### Zu selten wichtige UN-Leitungspositionen

In deutlichen Worten wiesen Angela Kane, bis Juni 2015 Leiterin des Büros der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen (United Nations Office for Disarmament Affairs – UNODA), und Wolfgang

<sup>19</sup> Vgl. Otto Schily, Ist der deutsche öffentliche Dienst den internationalen Herausforderungen gewachsen?, Vortrag vom 5.11.2003 vor der Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik, S. 6, [toenissteiner-kreis.de/pdf/2003\\_schily.pdf](http://toenissteiner-kreis.de/pdf/2003_schily.pdf)

<sup>20</sup> Siehe Auswärtiges Amt, Ausbildung und Karriere, Internationale Organisationen und EU, [www.diplo.de/jobs-io](http://www.diplo.de/jobs-io)

<sup>21</sup> Abrufbar unter Auswärtiges Amt, Jobs-IO, dem Stellen- und Personalpool der Koordinatorin für internationale Personalpolitik, [www.jobs-io.de](http://www.jobs-io.de)

<sup>22</sup> Einsehbar unter Auswärtiges Amt, Karrieremesse Internationale Organisationen, [www.auswaertiges-amt.de/de/uebersicht-node-ausbildungkarriere/io/personal/karrieremesse](http://www.auswaertiges-amt.de/de/uebersicht-node-ausbildungkarriere/io/personal/karrieremesse)

<sup>23</sup> Zu finden unter Auswärtiges Amt, Konferenz für deutsche Beschäftigte internationaler Organisationen und europäischer Institutionen, [www.io-konferenz.diplo.de/](http://www.io-konferenz.diplo.de/)

<sup>24</sup> Siehe CommIO, die Kommunikationsplattform für deutsche Beschäftigte bei internationalen Organisationen, [www.commio.de/](http://www.commio.de/)

<sup>25</sup> BT-Drs. 16/7938 v. 28.1.2008; Beschluss v. 21.2.2008, BT-Plenarprotokoll 16/145, S. 15301–15309.

<sup>26</sup> Bisher wurden fünf Berichte vorgelegt: BT-Drs. 16/1963 v. 7.11.2008, 17/4306 v. 17.12.2010, 17/11942 v. 19.12.2012, 18/5339 v. 25.6.2015 v. 18/12759 v. 15.6.2017.

## Deutsche USGs und ASGs im UN-Sekretariat 1973–2018

USGs	
Helmut Debatin (Hauptabteilung Management – DM)	1979–1981
Carl-August Fleischhauer (Bereich Rechtsangelegenheiten – OLA)	1983–1994
Karl-Theodor Paschke (Amt für interne Aufsichtsdienste – OIOS)	1994–1999
Klaus Töpfer (Umweltprogramm der Vereinten Nationen – UNEP)	1998–2007
Angela Kane (Hauptabteilung Management – DM)	2008–2012
Achim Steiner (Umweltprogramm der Vereinten Nationen – UNEP)	2009–2016
Angela Kane (Büro für Abrüstungsfragen – UNODA)	2012–2015
Achim Steiner (Entwicklungsprogramm der UN – UNDP)	seit 2017
ASGs	
Helmut Debatin (Hauptabteilung Management – DM)	1974–1978
Horst-Peter Oltmanns (Büro der UN in Nairobi – UNON)	1977–1980
Rudolf Schmidt (Büro der UN in Nairobi – UNON)	1981–1986
Manfred Eisele (Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze – DPKO)	1994–1998
Hans von Sponeck (Büro für das Irak-Programm ›Öl für Lebensmittel‹ – UNOIP)	1998–1999
Angela Kane (Hauptabteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement – DGACM)	2004–2008
Angela Kane (Hauptabteilung Politische Angelegenheiten – DPA)	2005–2008
Franz Baumann (Hauptabteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement – DGACM)	2009–2015

Quelle: Joint Inspection Unit, Transparency in the Selection and Appointment of Senior Managers in the United Nations Secretariat, Genf 2011, UN Doc. JIU/REP/2001/2 sowie eigene Recherchen des Autors;  
Stand: 1.2.2018

Stöckl, bis zum Jahr 2017 stellvertretender Vorsitzender der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC), bei einer Anhörung des Unterausschusses Vereinte Nationen, Internationale Organisationen und Globalisierung des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestag am 15. Juni 2015 zum Thema ›Deutsches Personal in den Vereinten Nationen‹ auf ein weiteres gravierendes personalpolitisches Problem hin: die mangelnde Repräsentation Deutschlands bei den Positionen für hochrangige Amtsträgerinnen und -träger. Angela Kane stellte kritisch fest: »Deutschland ist auf Spitzenpositionen miserabel vertreten.«

Wolfgang Stöckl stimmte ihr zu und ergänzte, dass Deutschland noch nie den Leiter einer UN-Sonderorganisation gestellt habe. Er forderte: »Unsere politische Klasse muss Interesse haben, diese Positionen zu besetzen.«<sup>27</sup>

Worum geht es? Schaut man sich an, welche deutschen USGs und ASGs bisher im UN-Sekretariat tätig waren beziehungsweise sind<sup>28</sup>, so war Deutschland in der Regel nur mit je einem USG und einem ASG im Sekretariat vertreten<sup>29</sup> und das – bis auf wenige Ausnahmen (Manfred Eisele, Angela Kane, Achim Steiner und Klaus Töpfer) – in politisch eher unwichtigen Bereichen wie Management, Konferenzorganisation, Innenrevision oder Rechtswesen.

Insgesamt war beziehungsweise ist Deutschland bisher im UN-Sekretariat mit sechs UN-Bediensteten im Range eines USG vertreten und mit sieben UN-Bediensteten im Range eines ASG.<sup>30</sup> Das kann man kaum als angemessene personelle Vertretung Deutschlands bei den UN-Spitzenämtern bezeichnen.

Insofern klingt es etwas übertrieben, wenn die Bundesregierung im Juni 2017 in ihrem aktuellen Bericht über die deutsche Personalpräsenz in internationalen Organisationen<sup>31</sup> »wichtige Erfolge« konstatiert, was »strategische [...] Führungspositionen« im UN-System angeht. Es handelt sich um die Ernennung von Achim Steiner im April 2017 zum Leiter des UN-Entwicklungsprogramms (United Nations Development Programme – UNDP) im Rang eines USG sowie die Ernennung von Ursula Müller im Januar 2017 zur stellvertretenden Leiterin des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) im Rang einer ASG.

Seit ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen hat sich die Bundesregierung oft schwer damit getan, die Kandidaturen deutscher Bewerberinnen und Bewerber um hochrangige UN-Positionen erfolgreich zu gestalten. Das machen auch Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit deutlich:

- Im Jahr 2011 war die Kandidatur von Angela Kane für das Amt der Leiterin des Büros der

<sup>27</sup> Deutscher Bundestag – Dokumente, Den Einsatz deutscher Fachkräfte fördern, 16.6.2015, bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw25\_pa\_vereinte\_nationen/377740

<sup>28</sup> Die Angaben beruhen für den Zeitraum von 1946 bis 2011 auf einem Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe des UN-Systems (Joint Inspection Unit – JIU) über die Auswahl und Ernennung von hochrangigen UN-Bediensteten, UN Doc. JIU/REP/2011/2 v. 2011 sowie aus eigenen Zusammenstellungen für den Zeitraum ab dem Jahr 2011.

<sup>29</sup> Nicht berücksichtigt wurden die Sonderbeauftragten und Sondergesandten des Generalsekretärs im Range eines USGs oder eines ASGs, vgl. die Zusammenstellung aller USGs und ASGs des UN-Sekretariats in der vierteljährlich veröffentlichten Liste ›Senior Officials of the United Nations‹, 30.12.2017, protocol.un.org/dgacm/pls/site.nsf/files/SeniorOfficials/\$FILE/ListofUNSeniorOfficials.pdf

<sup>30</sup> Angela Kane wird in beiden Rubriken (ASG und USG) mitgezählt, weil sie sowohl Ämter als ASG als auch als USG ausgeübt hat.

<sup>31</sup> Deutscher Bundestag, Fünfter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, 15.6.2017, BT-Drs. 18/12759, S. 8.

Vereinten Nationen in Genf (United Nations Office at Geneva – UNDOG) nicht erfolgreich;<sup>32</sup>

- im Jahr 2015 war es Achim Steiner, der mit einer Kandidatur für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) scheiterte;<sup>33</sup>
- im Jahr 2016 gelang es Joachim Flasbarth, ein profiliertes Umweltdiplomat, nicht, für die Leitung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) erfolgreich zu kandidieren.<sup>34</sup>

## Zu wenig Unterstützung für die Kandidierenden?

Woran liegt es, dass Deutschland so wenig Erfolg mit Kandidaturen für hochrangige UN-Positionen hat? Liegt es vielleicht doch an der mangelnden politischen Unterstützung durch die Bundesregierung?

Das Beispiel der Kandidaturen von Manfred Eisele und Karl-Theodor Paschke im Jahr 1994 scheint dies zu belegen: Hier hatte sich der Staatssekretär im Auswärtigen Amt Dieter Kastrup persönlich bei UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali für die Kandidaten eingesetzt und das mit Erfolg.<sup>35</sup>

Beim Erfolg von Spitzenkandidaturen spielt es übrigens auch eine Rolle – das belegen die Erfahrungen aus anderen UN-Mitgliedstaaten –, ob der jeweilige Heimatstaat bereit ist, den UN für den jeweiligen Bereich zusätzliche Finanzmittel<sup>36</sup> zur Verfügung zu stellen. Bedauerlicherweise setzt sich in diesen Fragen in Deutschland oft der Bundesfinanzminister durch und nicht der Außenminister, der dadurch die Kandidaturen nur selten mit finanziellen Hilfsangeboten an die Vereinten Nationen ›begleiten‹ kann.

## Weitere Reformen sind erforderlich

Es wäre zu wünschen, dass sich die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag mit der Kritik und den Forderungen Angela Kanes und Wolfgang Stöckls, die sie bei der Bundestagsanhörung im Jahr 2015

formuliert haben, intensiv auseinandersetzen und weitere Reformschritte konzipieren und umsetzen.

- Sinnvolle Reformschritte wären beispielsweise
- eine bessere mittel- und langfristige Personalplanung mit Hilfe einer spezifischen Datenbank für UN-Spitzenpositionen, in der die Bundesministerien sowohl die in den nächsten Jahren freiwerdenden und zu besetzenden UN-Positionen als auch geeignete deutsche Kandidatinnen und Kandidaten erfassen – andere UN-Mitgliedstaaten wie zum Beispiel die Schweiz verfügen darüber bereits;
  - eine bessere Betreuung der UN-Bediensteten durch die jeweilige Ständige Vertretung bei den UN – dafür müssten die Vertretungen zusätzliche Stellen zugewiesen bekommen;
  - die wissenschaftliche und politische Auswertung der Erfahrungen der UN-Bediensteten sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse zur Verwendung in der Diplomatenausbildung und im Studium;
  - eine bessere Koordination der UN-Personalpolitik zwischen den beteiligten Ministerien.

Die Vereinten Nationen haben es verdient, dass Deutschland sich mit mehr Aufmerksamkeit und Engagement der Personalpolitik im Hinblick auf die Vereinten Nationen widmet.

## English Abstract

Dr. Helmut Volger

### Reasonably Represented?

**The German Share of UN Personnel** pp. 124–129

The individual share of each UN Member State in the personnel of the UN Secretariat is determined by a staff quota in the form of a desirable range. After failing to fulfill its quota for several decades, Germany currently fulfills it, yet is underrepresented in several UN programmes and specialized agencies. Moreover, it is not adequately represented among the relevant top positions of the UN system. Reform measures, implemented rather slowly since the late 1990s in Germany, need to be continued, extended and – above all – complemented by improvements in inter-ministerial cooperation.

*Keywords:* Deutsche UN-Politik, UN-Personal, Germany, UN secretariat, UN staff

<sup>32</sup> Vgl. Andreas Zumach, Ein Apparatschik in Genf. Postenschacher bei der UNO, taz, 29.4.2017, [www.taz.de/!5121674/](http://www.taz.de/!5121674/)

<sup>33</sup> Vgl. Matthew Russell Lee, Germany Pushes Achim Steiner for UNHCR, UN Won't Confirm, in: Inner City Press, [innercitypress.blogspot.de/2015/09/germany-pushes-achim-steiner-for-unhcr.html](http://innercitypress.blogspot.de/2015/09/germany-pushes-achim-steiner-for-unhcr.html)

<sup>34</sup> Vgl. Dagmar Dehmer, Zwei für die Umwelt, Tagesspiegel, 5.5.2016, [www.tagesspiegel.de/politik/vereinte-nationen-zwei-fuer-die-umwelt/13554648.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/vereinte-nationen-zwei-fuer-die-umwelt/13554648.html)

<sup>35</sup> Vgl. Kastrup drängt bei Ghali auf deutsche Posten in UNO-Führung, dpa, 28.6.1994.

<sup>36</sup> Zusätzlich zum Beitrag zum regulären Haushalt und zu bereits zugesagten freiwilligen Beiträgen in der Entwicklungszusammenarbeit; vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.), ABC der Vereinten Nationen, 9. Aufl., Berlin 2017, Stichwort ›Haushalt‹, S. 101–102.