

gebuch und vier Jahre nach seinem Tod unter dem Titel ›Zeichen am Weg‹ erschienen — hat uns Dag Hammarskjöld einen einzigartigen Einblick in sein Seelenleben hinterlassen. Er selbst beschrieb sein Tagebuch als »eine Art Weißbuch meiner Verhandlungen mit mir selbst — und mit Gott«.

In einer Eintragung aus den Jahren 1925–1930 gab er sich selbst den Rat: »Miß nie des Berges Höhe, ehe du den Gipfel erreicht hast. Dort wirst du sehen, wie niedrig er ist.« Und dann, gegen Ende des Tagebuchs, in seinen Fünfzigern, erschöpft von seiner Arbeit und unter dem ständigen Druck öffentlicher Kontroversen, ermahnt er sich selbst: »Du hast noch nicht genug getan, du hast niemals genug getan, solange du noch einen wertvollen Beitrag leisten kannst. So lautet meine Antwort, wenn du unter dem stöhnst, was du für eine Bürde hältst.«

Finanzmittel für Fachkompetenz

Die Finanzierung der UN-Sonderorganisationen unter besonderer Berücksichtigung des Beitragsanteils der Bundesrepublik Deutschland

LOTHAR KOCH

*Am 18. September 1983 jährte sich der Beitritt der beiden deutschen Staaten zur Weltorganisation zum zehnten Male; diese Zeitschrift ist mit einem Schwerpunktheft (VN 5/1983) hierauf eingegangen. Während sich die DDR erst nach Abschluß des Grundlagenvertrags im System der Vereinten Nationen einrichten konnte, hatte die Bundesrepublik Deutschland schon 1973 Gelegenheit, auf eine langjährige Mitwirkung in den Sonderorganisationen zurückzublicken. Angesichts der zeitgeschichtlichen Bedeutung der Aufnahme in die Hauptorganisation 1973 mag die Rolle, die die Bundesrepublik Deutschland in den Sonderorganisationen spielte und spielt, ein wenig in den Hintergrund geraten sein — Anlaß, im folgenden Beitrag die Rolle und die Finanzierung der Sonderorganisationen zu untersuchen und die von der Bundesrepublik erbrachten Finanzleistungen im Zehnjahres-Vergleich darzustellen. Dieser Artikel ergänzt zugleich die Analysen von Michael von Harpe, *Der UN-Haushalt: Inhalt und System. Erfahrungen mit dem Programm-budget, VN 2/1980 S. 52ff.*, und Wilfried Koschorreck, *Programmziele und finanzielle Leistungsfähigkeit im Widerstreit. Die Geschichte der Beitragsfestsetzung in den Vereinten Nationen, VN 2/1983 S. 51ff.**

Stellung der Sonderorganisationen

Die Sonderorganisationen sind selbständige Institutionen im System der Vereinten Nationen. Teilweise sind sie älter als die Hauptorganisation, ihre Ursprünge reichen mitunter in die Völkerbundzeit oder gar in das vorige Jahrhundert zurück. Die Sonderorganisationen, die präziser eigentlich als Fachorganisationen zu bezeichnen wären, wurden aufgrund zwischenstaatlicher Übereinkommen gegründet und haben eine eigene Mitgliedschaft, eigene Beschlußorgane in Form einer Konferenz oder Versammlung, einen eigenen Verwaltungs- oder Exekutivrat, ein eigenes Sekretariat mit einem Generaldirektor, Generalsekretär oder Präsidenten, ein eigenes Budget und ein eigenes Beitragssystem. Mit der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) in New York sind sie durch Abkommen verbunden, die eine enge Zusammenarbeit gewährleisten. Artikel 57(1) der Charta der Weltorganisation lautet:

»Die verschiedenen durch zwischenstaatliche Übereinkünfte errichteten Sonderorganisationen, die auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung, der Gesundheit und auf verwandten Gebieten weitreichende, in ihren maßgebenden Urkunden umschriebene internationale Aufgaben zu erfüllen haben, werden gemäß Artikel 63 mit den Vereinten Nationen in Beziehung gebracht.«

Nach diesen Abkommen verpflichten sich die Sonderorganisationen, der Hauptorganisation jährlich über ihre Tätigkeit zu

Ein beherzigerswerter Ratschlag für uns alle, denn in diesem Jahrzehnt mangelt es nicht an Bürden. Der Weg nach vorn scheint von einer ganzen Bergkette von Hindernissen und Straßensperren verstellt. Aber das sind nicht die wichtigsten Tatsachen unserer Gegenwart, es sind nur die offenkundigsten.

Die wahrhaft historische Entwicklung der heutigen Zeit ist die folgende: Wir sehen die Welt allmählich in neuem Licht und beginnen langsam — viel, viel zu langsam —, aber wir beginnen immerhin, die Abhängigkeit der Nationen voneinander und den Wert verstärkter Zusammenarbeit zu erkennen.

Alle hier Anwesenden können Wertvolles zu diesen Bemühungen um Zusammenarbeit beitragen. Und solange das so ist, werden wir, wie Dag Hammarskjöld, noch nicht genug, nicht annähernd genug getan haben.

berichten. Die UNO, konkret die Generalversammlung, kann ihnen Empfehlungen für ihre Arbeit geben. Als Bindeglied zwischen den Sonderorganisationen und den Vereinten Nationen fungiert der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) aufgrund des Artikels 63 der Charta:

»(1) Der Wirtschafts- und Sozialrat kann mit jeder der in Artikel 57 bezeichneten Organisationen Abkommen schließen, in denen die Beziehungen der betreffenden Organisation zu den Vereinten Nationen geregelt werden. Diese Abkommen bedürfen der Genehmigung durch die Generalversammlung.

(2) Er kann die Tätigkeit der Sonderorganisationen koordinieren, indem er Konsultationen mit ihnen führt und an sie, die Generalversammlung und die Mitglieder der Vereinten Nationen Empfehlungen richtet.«

Zu den Sonderorganisationen zählen

- die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit Sitz in Genf,
- die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), Rom,
- die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), Paris,
- die Weltgesundheitsorganisation (WHO), Genf,
- die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), Montreal,
- der Weltpostverein (UPU), Bern,
- die Internationale Fernmelde-Union (ITU), Genf,
- die Weltorganisation für Meteorologie (WMO), Genf,
- die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO), London,
- die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), Genf, und
- der Internationale Agrarentwicklungsfonds (IFAD), Rom.

Wegen mangelnder Vergleichbarkeit bleiben hier die vier Sonderorganisationen aus dem Banken- und Währungsbereich mit Sitz in Washington — die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, kurz Weltbank (IBRD), die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), die Internationale Finanzkorporation (IFC) und der Internationale Währungsfonds (IMF) — außer Betracht, ebenso das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das keine Sonderorganisation darstellt.

In diesem Zusammenhang ist auf die Besonderheit im Status der in Wien ansässigen Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) hinzuweisen. Sie ist eine autonome zwischenstaatliche Organisation innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, mit diesen aber nicht durch ein Abkommen nach Art. 57 der Charta verbunden. Vielmehr gilt für sie eine Übereinkunft, die sie eng an Generalversammlung und Sicherheitsrat bindet. Gegenüber dem ECOSOC besteht keine periodische Berichtspflicht.

Die Abkommen nach Art. 57 der Charta zwischen der Hauptorganisation und den Sonderorganisationen regeln etwa die gegenseitige Teilnahmemöglichkeit an Konferenzen und Sitzungen. Sie legen ferner fest, daß die Sonderorganisationen ihren Gremien alle Empfehlungen der Vereinten Nationen vorlegen. Generell wird ein eingehender Informationsaustausch verein-

bart. Besondere Bedeutung kommt den Regelungen zu, die auf einheitliche Bedingungen im Personalbereich und auf enge Budget- und Finanzbeziehungen abzielen.

Reguläre Haushalte und extrabudgetäre Mittel

Die Sonderorganisationen (hier und im folgenden jeweils einschließlich IAEA) sind die Spezialisten des Systems der Vereinten Nationen. Sie führen ihre Tätigkeiten weltweit durch, der Schwerpunkt liegt aber meist im Bereich der Entwicklung der Dritten Welt. Das von ihnen bewirtschaftete Finanzvolumen ist beträchtlich. Im Jahre 1980 machten die regulären Budgets der Sonderorganisationen 821,6 Mill US-Dollar aus; im selben Jahr verfügten sie außerdem über 765,3 Mill Dollar extrabudgetärer Mittel, zusammen also über etwa 1,6 Mrd Dollar. 1982 betragen die entsprechenden Zahlen 976,5 Mill und 787,5 Mill Dollar, zusammengenommen knapp 1,8 Mrd Dollar.

Die regulären Budgets der Sonderorganisationen werden, die geringen Beträge aus eigenen Zinseinnahmen und dergleichen außer Betracht gelassen, satzungsgemäß aus Pflichtbeiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Die Höhe der von den einzelnen Mitgliedern zu erbringenden Anteile wird auf unterschiedliche Weise entweder nach dem Schlüssel, der für die Vereinten Nationen gilt, nach Beitragsklassen oder nach sachbezogenen Kriterien berechnet. Eine Harmonisierung der Beitragsskalen, wie sie die UN-Generalversammlung bereits 1966 empfahl, wurde bislang nicht erreicht:

1. ILO, FAO, UNESCO, WHO und IAEA legen ihre Beitragsschlüssel auf der Basis der Beitragsskala der UNO fest. Durch unterschiedliche Mitgliedschaft weichen in der Praxis die Anteile der Staaten, die nicht den Höchstsatz (25 vH) oder den Mindestsatz (0,01 vH) tragen, durchweg von Organisation zu Organisation geringfügig voneinander ab. Während die Bundesrepublik 1982 in der UNO 8,31 vH zu übernehmen hatte, entfielen auf sie 8,25 vH in der ILO, 8,22 vH in der UNESCO und 8,17 vH in der WHO. Die Absenkung beruht im wesentlichen darauf, daß hier etwa die Schweiz mit über 1 vH Beitragsanteil teilnimmt. In der FAO, in der unter anderem die Sowjetunion, die Ukraine und Bjelorußland sowie die DDR, die in der UNO 14,34 vH Beitragsaufkommen repräsentieren, nicht vertreten sind, lag der bundesdeutsche Anteil 1982 bei 10,16 vH.

In der IAEA existiert je ein Schlüssel für das normale Programmbudget und für den Bereich der Sicherungsmaßnahmen, die die IAEA im Verhältnis zu den meisten Mitgliedstaaten in Ausführung des Nichtverbreitungsvertrages von 1968 vornimmt (safeguards). Beide basieren auf der UN-Skala, die »safeguards«-Aktivitäten werden jedoch zu 98 vH von nur 36 Mitgliedern der Organisation finanziert. 1982 entfielen auf die Bundesrepublik Deutschland 8,40 vH für das normale Pro-

grammbudget und 9,23 vH für den Bereich »safeguards«; das entsprach einem Anteil von 8,67 vH am Gesamthaushalt.

2. ITU, UPU und WIPO wenden ein Beitragsklassen-System mit Selbsteinstufung der Mitgliedstaaten an. Auf die Bundesrepublik Deutschland entfielen 1982 umgerechnet 5,82 vH in der ITU, 4,70 vH in der UPU und 5,55 vH in der WIPO.
3. ICAO, IMO und WMO berücksichtigen bei der Ermittlung der Beitragsskala Kriterien aus ihrem fachlichen Arbeitsbereich:
 - a) Bei der ICAO sind die wichtigsten Bemessungsfaktoren die Zahlungsfähigkeit jedes Mitgliedstaates unter Berücksichtigung seines Pro-Kopf-Einkommens, die Bedeutung des betreffenden Landes in der zivilen Luftfahrt sowie ein Mindestbeitrag von 0,06 vH und ein Höchstbeitrag von 25 vH. Bei der Berechnung werden unter anderem die Zahlungsfähigkeit mit 75 vH und die Bedeutung der zivilen Luftfahrt mit 25 vH gewichtet; für Länder mit geringem Pro-Kopf-Einkommen gilt ein gestaffelter Berichtigungsfaktor, der bei einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1500 Dollar 60 vH beträgt; die Bedeutung in der zivilen Luftfahrt wird nach Tonnage-Kilometer-Kapazität gemessen, wobei internationaler Verkehr mit 75 vH und nationaler Verkehr mit 25 vH bewertet werden. Ferner darf eine Erhöhung 10 vH des letzten Beitragssatzes oder 0,07 vH des Gesamtbeitrags nicht überschreiten. 1982 betrug der Anteil der Bundesrepublik Deutschland 6,81 vH.
 - b) Bei der IMO wird der Beitrag aus einem Grundbeitrag (basic assessment) und einem Tonnage-Beitrag (tonnage assessment) gebildet. Das »basic assessment« deckt 10 vH des aus Beiträgen zu finanzierenden Haushalts ab und wird auf die Mitglieder nach acht Kategorien in Abhängigkeit von ihrem UN-Beitragssatz verteilt. Die restlichen 90 vH (tonnage assessment) richten sich nach Bruttoregistertonnen der Schiffsflotte gemäß »Lloyd's Register«. Dieses Beitragssystem ist auf der Grundlage der bisherigen Prinzipien von der 13. IMO-Konferenz im November 1983 überarbeitet worden. 1982 betrug der Anteil der Bundesrepublik Deutschland 1,85 vH, 1984 wird sie 2,10 vH übernehmen.
 - c) Der WMO-Kongreß 1983 hat für die Organisation ebenfalls eine neue Beitragsskala beschlossen, die in der neunten Finanzperiode (1984 bis 1987) schrittweise eingeführt wird. Sie setzt sich je zur Hälfte aus dem WMO-Element, das zu einem beträchtlichen Teil aus einem früher angewendeten Beitragsklassensystem resultiert, und dem UN-Element, das der UN-Beitragsskala entspricht, zusammen. Als Mindestbeitrag wurden 0,03 vH festgesetzt; ferner darf der Anteil keines Mitglieds höher sein, als das Vierfache seines Beitragssatzes zur Hauptorganisation. 1982 betrug der Anteil der Bundesrepublik Deutschland 4,92 vH, bis 1987 wird ihr Satz auf 6,69 vH gestiegen sein.
4. Die Kosten für den Verwaltungshaushalt des IFAD werden aus den Kapitaleinlagen der Mitglieder bestritten. Eine Haushaltsbeitragskala wie bei den übrigen Sonderorganisationen besteht nicht. Der Kapitalanteil der Bundesrepublik Deutschland betrug 1982 rd. 5,2 vH.

Die Bundesrepublik Deutschland rangiert durchweg unter den größten Beitragszahlern zu den regulären Budgets der Sonderorganisationen. Sie steht in den Organisationen, die die UN-Bei-



Der Stellenwert, der den Vereinten Nationen in der Politik der Bundesregierung unverändert zukommt, wurde nicht zuletzt durch den Besuch des Bundesaußenministers in New York Ende September 1983 unterstrichen. Hier die Delegation unseres Landes zur 38. UN-Generalversammlung: Minister Hans-Dietrich Genscher, Ständiger Vertreter Günther van Well, Botschafter Alois Jelonek (1. Reihe, v.l.n.r.); Ministerialdirigentin Dr. Renate Finke-Osiander, VLR I Dr. Klaus J. Citron — mittlerweile als Botschafter Leiter der Bonner Delegation zur Stockholmer Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE) —, VLR I Dr. Dieter Schaad (2. Reihe, v.l.n.r.).

tragsskala anwenden, an vierter Stelle (ILO, UNESCO, WHO, IAEA); bei der FAO, wegen der Nichtmitgliedschaft der Sowjetunion und anderer Ostblockländer, sogar an dritter. In den übrigen Sonderorganisationen liegt sie auf den Plätzen 2 (WIPO), 3 (WMO), 4 (ICAO), 5 (ITU), 13 (IMO) und bei UPU gemeinsam mit verschiedenen anderen Mitgliedstaaten in der höchsten Beitragsklasse.

Die *extrabudgetären Mittel* erhalten die Sonderorganisationen auf freiwilliger Basis von Geldgebern im UN-System, hier vor allem vom Entwicklungsprogramm der Weltorganisation (UNDP), von Regierungen sowie von nichtstaatlichen Stellen. Die Finanziers geben den Sonderorganisationen diese Beträge ungebunden oder zweckgebunden zur Durchführung von Maßnahmen im Rahmen ihres Fachgebiets: die Sonderorganisationen fungieren als Ausführungsorganisationen (*executing agencies*) und verwenden die extrabudgetären Mittel unmittelbar für Maßnahmen der Technischen Hilfe. Das gleiche gilt für einen Teil ihres regulären Budgets, obwohl die Entwicklungshilfeaktivitäten eigentlich nur freiwillig finanziert sein sollten. 1980 kamen auf diese Weise der Technischen Zusammenarbeit weitere 211 Mill Dollar zugute, 1982 waren es 269 Mill Dollar. Die Sonderorganisationen haben als Dienstleistungsunternehmen eine stattliche Zahl von Mitarbeitern. Die Personalausgaben machen daher ebenso wie bei der UNO selbst den größten Teil ihrer regulären Budgets aus. Im gesamten System der Vereinten Nationen betragen die Personalkosten 1980 rd. 70 vH der regulären Budgets (rd. 900 Mill Dollar).

Die Sonderorganisationen hatten 1980 in ihren regulären Budgets 12 180 Planstellen, 1982 waren es 12 694. Diese Zahlen geben aber nur ein unvollständiges Bild von dem Personal, das insgesamt unter Vertrag steht. Von Bedeutung sind nämlich weiterhin die Berater (*consultants*) und Kurzezeitkräfte, die für die Organisationen arbeiten, sowie die aus extrabudgetären Mitteln finanzierten Mitarbeiter. Durch sie erhöht sich die Zahl der Mitarbeiter der Sonderorganisationen beträchtlich. Nach den Statistiken des Verwaltungsausschusses für Koordinierung der UNO (ACC) waren in den Sonderorganisationen am 31. Dezember 1980 22 385 und am 31. Dezember 1982 22 636 Bedienstete beschäftigt.

Gemeinsames Interesse der Hauptbeitragszahler

Es liegt auf der Hand, daß die Mitglieder der Sonderorganisationen, und hier vor allem die aufgrund ihrer Beitragslast besonders kritischen Hauptzahler, mit Nachdruck auf eine ausreichende Kontrolle der Programme und Budgets hinwirken. Die Realisierung dieses Wunsches ist jedoch nicht einfach. Mangelt es für einen fachlich-sachlichen Vergleich schon an der Einheitlichkeit der Budgetsystematik und der Finanzstruktur der Sonderorganisationen, so fehlt es häufig genug auch an einer vergleichbaren Beurteilung der Wertigkeit der Institutionen durch die westlichen großen Beitragszahler, die ein gemeinsames Vorgehen bis hin zum Abstimmungsverhalten möglich machte. Zudem wird bereits die Berechnung von realen und nominalen Wachstumsraten der Budgets von den Sonderorganisationen auf unterschiedlichste Weise vorgenommen, so daß die Vergleichbarkeit unter den zahlreichen Besonderheiten erheblich leidet.

Hinzu kommt, daß vielfach ein aus der Sicht von Mitgliedstaaten als legitim erachteter Informationswunsch aus der Sicht des Leiters der jeweiligen Sonderorganisation als überzogene Einmischung in seine Kompetenzen angesehen wird. So ist es beispielsweise nahezu unmöglich, von den Sonderorganisationen offiziell genaue Angaben über die Zahl und die Einstufung des an einem bestimmten Stichtag beschäftigten Personals zu erhalten. Die FAO etwa läßt bei der Auflistung ihrer Planstellen den gesamten Bereich der Länderrepräsentanten heraus. Auch bei der Evaluierung von Programmaktivitäten halten sich die Sonderorganisationen vielfach vornehm zurück. Die hauseigenen Prüfungsstellen sind meist nur schwach besetzt und die



Diplomatisches Ritual oder Beweis für echtes Interesse? Einen Eindruck von der Atmosphäre des Weltforums vermittelt jedenfalls dieses Bild einer langen Schlange von Delegierten, die Bundesaußenminister Genscher zu seiner Rede vor der 38. Generalversammlung am 29. September 1983 (Text: VN 6/1983 S. 187ff.) gratulieren wollen.

Ergebnisse ihrer Arbeiten werden den Mitgliedstaaten oft nur in unzureichender Weise bekanntgegeben. Anders sieht es aus, wenn die Gemeinsame Inspektionsgruppe der Vereinten Nationen (JIU) bestimmte Gebiete untersucht. Diese Berichte müssen satzungsgemäß allen Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden, so daß aus ihnen Konsequenzen gezogen werden können.

Nur ergeben sich nicht bloß hier, sondern generell Umsetzungsschwierigkeiten. Wie bei den Vereinten Nationen selbst gilt in den Sonderorganisationen das Prinzip ›ein Land, eine Stimme‹, wodurch die Majorität bei den Entwicklungsländern liegt. Deren Interessen und Wünsche sind vor allem hier in den Fachorganisationen vielfach nur schwer mit den Finanzierungsmöglichkeiten der Hauptgeldgeber, also der großen Industrieländer, in Einklang zu bringen. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse nutzt es auch recht wenig, daß West und Ost in Fragen der wirtschaftlichen Mittelverwendung, der Budgetbegrenzung und der Effizienzkontrolle häufig an einem Strang ziehen. Zuzugeben ist allerdings, daß selbst unter den westlichen Industrieländern eine einheitliche Position häufig nicht zu erreichen ist. Dabei bilden die ›Sitzstaaten‹ (die Staaten also, die den Amtssitz einer Sonderorganisation beherbergen) oft genug die Schwachstellen.

Unter diesem Eindruck haben sich die westlichen Industrieländer, die jeweils 1 vH oder mehr zu den regulären Budgets der vier größten Sonderorganisationen — ILO, FAO, UNESCO und WHO — beitragen, seit 1964 in einem Koordinierungsgremium, der sogenannten Genfer Gruppe, zusammengeschlossen. Diese Länder sind Australien, Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Spanien, Schweden, die Schweiz und die Vereinig-



Das Internationale Jahr der Jugend wird 1985 begangen. Sein Sinnbild soll den Idealismus und die Dynamik der Jugend ebenso veranschaulichen wie das Motto »Partizipation, Entwicklung und Frieden«. Mit dem Motiv des Mehrfachprofils soll der Grundgedanke der Partizipation ausgedrückt werden, für die Entwicklung steht die Verdichtung in der Schattierung, während der Frieden als Voraussetzung der Entwicklung durch den Ölzweig des UN-Emblems symbolisiert wird. Das Symbol wurde von dem Kunststudenten Lee Kaplan aus den USA entworfen.

ten Staaten. Großbritannien und die USA sind die gemeinsamen Vorsitzenden der Genfer Gruppe, die zusammengenommen etwa 70 vH der Beiträge der regulären Haushalte der Sonderorganisationen erbringt. In dieser Runde, die Ableger als »lokale Genfer Gruppen« am Sitz der verschiedenen Sonderorganisationen unterhält, treffen sich die Leiter der UN-Abteilungen der Außenämter regelmäßig einmal im Jahr, um eine gemeinsame Position zu Haushalts- und Finanzfragen der Sonderorganisationen zu verabreden. Unter dem Eindruck der weltweiten Wirtschafts- und Finanzschwierigkeiten, die in den nationalen Haushalten einschneidende Sparmaßnahmen mit negativen Wachstumsraten zur Folge haben, erhebt sie seit 1981 unter anderem die Forderung nach realem Null-Wachstum in den regulären Budgets der Sonderorganisationen. Nach einer Übergangszeit, in der im UN-System von den Leitern der Organisationen ebenso wie von den Entwicklungsländern hierfür kaum Verständnis aufgebracht wurde, wird diesem Verlangen inzwischen doch mehr Rechnung getragen. In den Budgets 1982/83 betragen die realen Wachstumsraten für die vier größten Sonderorganisationen zwischen 8,9 und 2,25 vH für zwei Jahre; in den Budgets 1984/85 liegen sie nahe Null, die WHO weist sogar ein negatives Wachstum (-0,31 vH) aus. Die einzige Ausnahme bildet die UNESCO, wo eine überwältigende Mehrheit, die allerdings nur etwa 45 vH des Budgets finanziert, ein Realwachstum von über 5 vH für das Biennium durchsetzte.

Die regulären Programmbudgets der einzelnen Organisationen im UN-System dürfen aber nicht isoliert betrachtet werden. Durch das Ineinandergreifen der Tätigkeitsbereiche der verschiedenen Sonderorganisationen und der UNO kommt es immer wieder zu Überlappungen und Doppelarbeit. Das ist zwar keine neue Erkenntnis; in der heutigen Zeit, in der einerseits die verfügbaren Ressourcen der Geldgeber immer knapper werden, auf der anderen Seite die Mittelanforderungen der internationalen Organisationen fortlaufend steigen, ist aber eine sparsame, wirtschaftliche Haushaltspolitik besonders dringend nötig.

Kontrolle und Evaluierung im UN-System

Das System der Vereinten Nationen selbst verfügt natürlich auch über Mechanismen zur Koordinierung und Rationalisie-

rung. Bereits 1946 hat der ECOSOC den schon erwähnten ACC gegründet. In diesem Rahmen treffen sich die Leiter der Sonderorganisationen dreimal jährlich. Den Vorsitz führt der UN-Generalsekretär. Der ACC hat die Aufgabe, die Einhaltung der Abkommen der Sonderorganisationen mit den Vereinten Nationen zu überwachen. Er soll ferner sicherstellen, daß die Aktivitäten der einzelnen Institutionen im UN-System koordiniert durchgeführt werden. Deshalb werden zu den ACC-Tagungen, soweit erforderlich, auch die Leiter der betroffenen UN-Unterorgane eingeladen. Die fachspezifischen unterschiedlichen Aufgaben der einzelnen Sonderorganisationen, der UNO und ihrer Spezialorgane erleichtern die Aufgabe des ACC nicht. Regelungen, die die Effizienz und Transparenz der Arbeit im UN-System verbessern, werden durchweg auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gefunden.

Das Funktionärsforum des ACC trifft gewöhnlich einmal jährlich auch mit dem aus Regierungsvertretern bestehenden Ausschuß für Programm und Koordinierung (CPC) zu einer gemeinsamen Tagung zusammen. Der CPC ist in Fragen von Planung, Programm und Koordinierung das Fachgremium von ECOSOC und Generalversammlung. Er wurde 1962, zunächst als Sonderausschuß, durch den ECOSOC gegründet. In ihm sind insgesamt 21 Staaten aus den verschiedenen Regionalgruppen vertreten. Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1982 für drei Jahre Mitglied. Bei den gemeinsamen Sitzungen von ACC und CPC geht es vor allem um die Koordinierung der Programmaktivitäten der UNO und der Sonderorganisationen.

Die Sonderorganisationen legen dem Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) ihre Budgets zur Prüfung und Berichterstattung an die Generalversammlung vor. Der ACABQ, ein 1946 ins Leben gerufener Ständiger Ausschuß der Generalversammlung, hat 16 Mitglieder, die für drei Jahre auf der Grundlage ausgewogener geographischer Verteilung sowie personeller und fachlicher Qualifikation gewählt werden. Mindestens drei der Mitglieder sind anerkannte Finanzfachleute, die nicht gleichzeitig aus dem Ausschuß ausscheiden sollen. Seit 1966 gehört zu den Aufgaben des ACABQ auch die systematische Untersuchung der Verwaltungs- und Managementverfahren im Zusammenhang mit den Programmen und Haushalten der Sonderorganisationen. Von 1967 bis 1971 hat der ACABQ die UNESCO, die FAO, die WHO, die ILO, die ITU und die IAEA geprüft und seine Bemerkungen und Schlußfolgerungen aus diesen Untersuchungen vorgelegt. Wegen Arbeitsüberlastung des Gremiums wurden seither leider keine dieser aufschlußreichen Berichte mehr erstellt.

Zur Regelung und Koordinierung aller Fragen des Statusrechts, der Besoldung und der Versorgung der Bediensteten im System der Vereinten Nationen beschloß die Generalversammlung 1974 die Einrichtung der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC). Die ICSC, die jährlich zweimal tagt, umfaßt 15 von der Generalversammlung ernannte unabhängige Experten aus aller Welt. Seit 1982 ist ein deutscher Experte Mitglied in dieser Kommission. Das in der UNO für den Personalbereich geltende Dienstrecht wird auch von den Sonderorganisationen angewandt (common system). Deshalb kommt den Arbeiten und Empfehlungen der ICSC auch für sie, die zusammen genommen weit mehr Bedienstete haben als die Hauptorganisation, große Bedeutung zu. In jüngster Zeit hat die Kommission beispielsweise Fragen im Zusammenhang mit der Heraufsetzung des Pensionsalters, der Änderung von Kaufkraftausgleichszahlungen und der Beitragsfestsetzung für das Krankenversicherungs- und das Pensionssystem behandelt.

Einzelne Organisationen versuchen von Zeit zu Zeit das gemeinsame Dienstrecht durch eigene Besoldungs- und Versorgungsregelungen aufzuweichen. Als Eisbrecher fungiert hier häufig, offenbar aufgrund ihrer besonderen Sachnähe zu Besoldungs- und Versorgungsfragen, die ILO. Seit einigen Monaten drängt das Sekretariat der Organisation trotz Ablehnung durch ICSC und UN-Generalversammlung auf einen Beschluß ihrer Entscheidungsgremien, ein eigenes Zusatzpensionssystem ein-

zuführen. Dieser Wunsch wird insbesondere von den Vertretern der Arbeitnehmer, aber auch von einem Teil der Repräsentanten der Arbeitgeber in der ILO unterstützt. Erstaunlicherweise sprechen sich auch einige westliche Industrieländer, die in New York ohne Wenn und Aber für die Einhaltung des ›common system‹ eintreten, in Genf für dessen Aufweichung aus. Mit Wirkung vom 1. Januar 1978 wurde die seit Anfang 1968 tätige Gemeinsame Inspektionsgruppe in ein unabhängiges ständiges Kontrollgremium im System der Vereinten Nationen umgewandelt. Der JIU gehören 11 Inspektoren mit besonderer Erfahrung in Verwaltungs- und Finanzfragen an, die für fünf Jahre von der Generalversammlung gewählt werden. Die JIU ist mit umfangreichen Prüfungsvollmachten ausgestattet. Sie soll auf effiziente Arbeitsweise und wirtschaftliche Mittelverwendung achten. Hierzu gehört ausdrücklich auch die Verbesserung der Koordination zwischen den Organisationen und die Unterstützung von deren Regierungsvertreter-Organen bei der in ihre Verantwortung fallenden externen Evaluierung von Programmen und Aktivitäten. Die JIU wird entweder aufgrund von eigenen Erkenntnissen oder aufgrund von Anforderungen der zuständigen Organe der einzelnen Organisationen oder deren Leiter tätig. Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß die betroffene Organisation das JIU-Statut akzeptiert hat. Im Augenblick steht bedauerlicherweise der IFAD immer noch abseits. Die JIU hat wichtige allgemeine Untersuchungen durchgeführt und interessante Schlußfolgerungen gezogen. Hierzu zählen beispielsweise die 1977 und 1981 erschienenen Berichte zur Evaluierung im UN-System. Zur externen Evaluierung von Programmen oder Projekten wird sie von den Organisationen allerdings durchweg nicht herangezogen. Es wird in diesem Zusammenhang unter anderem argumentiert, daß die Empfängerländer am besten beurteilen könnten, ob ein Projekt effizient und unter wirtschaftlicher Verwendung der Mittel durchgeführt wird — und die Empfängerländer bilden die Mehrheit in den Organisationen.

Trotz Konflikten positive Gesamtbilanz

Blickt man auf die Jahrzehnte seit ihrer Gründung zurück, so ist festzustellen, daß die Sonderorganisationen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt haben. Der auf diese Weise konzentrierte internationale Fachverband dient — so bei der FAO — vor allem der Hilfe für die Dritte Welt, er ist aber auch, wie das Beispiel der WHO zeigt, für die entwickelten Länder unerlässlich oder, wie im Falle der WMO, für Entwicklungsländer und Industrieländer gleichermaßen wichtig.

Natürlich gibt es in den Sonderorganisationen auch nicht zu übersehende Unzulänglichkeiten. Darüber hinaus führen unterschiedliche Interessenlagen bei Industrie- und Entwicklungsländern über die Ausrichtung der Arbeit der Organisationen häufig zu Konflikten. Das jüngste Beispiel hierfür bietet die UNESCO, mit deren Arbeit zahlreiche westliche Länder unter politischen und budgetären Gesichtspunkten nicht zufrieden sind. Die USA haben unter Berufung auf die Ergebnisse der letzten UNESCO-Generalkonferenz zum Jahresende 1984 ihren Austritt angekündigt, wodurch die Organisation schon heute beträchtlich geschwächt wird.

Dieser Schritt der USA kommt jedoch nicht völlig überraschend. Gemeinsam mit anderen westlichen Hauptbeitragszahlern hatten sie bereits seit Jahren auch auf eine größere Zurückhaltung im Budgetbereich gedrängt. Dem 1980 beschlossenen Haushalt für die Jahre 1981/83 (mehr als 6vH Realwachstum für zwei Jahre und 9vH Inflationsausgleich pro Jahr) versagten rd. 70vH des Beitragsaufkommens die Zustimmung. Dem 1983 verabschiedeten UNESCO-Haushalt 1984/85 (mehr als 5vH Realwachstum für zwei Jahre und 7,5vH Inflationsausgleich pro Jahr) haben ebenfalls fast 55vH des Beitragsaufkommens nicht zugestimmt.

Unabhängig von den allgemeinen politischen Nachteilen, die sich für die UNESCO schließlich aus einem Austritt der USA

ergäben, würden auch tiefgreifende Beeinträchtigungen der Arbeit der Organisation rein aus finanziellen Gründen eintreten. Es drängen sich Parallelen zur Situation in der ILO Ende der siebziger Jahre auf. Der Austritt der USA, auf die in beiden Fällen 25vH des Beitragsaufkommens entfallen, hatte bei der ILO damals eine Verringerung des Programmbudgets um etwa 22vH zur Folge. Diese Zwangsreduzierung konnte bei der Arbeitsorganisation seit dem Wiedereintritt der Amerikaner im Jahre 1980 selbst durch überproportional hohe reale Steigerungsraten bis jetzt kaum ausgeglichen werden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat ebenfalls ein ganz besonderes Sorgenkind unter den Sonderorganisationen: die FAO. Im Oktober 1981 brach eine schon lange schwelende Unzufriedenheit der Parlamentarier des Bundestags-Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der FAO offen auf, als sie und der FAO-Generaldirektor in ihren Gesprächen in Bonn nicht zueinander fanden. Die von den Parlamentariern vorgebrachten Klagen und Bedenken betrafen vor allem die Arbeitseffizienz und die Haushaltsführung der Organisation. Die Verärgerung der Abgeordneten führte schließlich dazu, daß der deutsche Beitrag zur FAO im Haushalt des Bundeslandwirtschaftsministeriums für 1982 qualifiziert gesperrt wurde, die Freigabe des Geldes also dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vorbehalten blieb.

Nach den im UN-System geltenden Regeln werden die Mitgliedsbeiträge jährlich angefordert und sind durchweg bis Ende Januar jeden Jahres fällig. Diese Frist wird in der Praxis jedoch häufig nicht eingehalten; am 30. Juni 1983 zum Beispiel waren bei der UNO selbst erst knapp 42vH des Beitragsaufkommens 1983 eingegangen, bei der FAO waren es 48vH. Das geht in vielen Fällen auf Devisenschwierigkeiten und zeitlich anders laufende nationale Haushaltsperioden zurück. Immer mehr Mitgliedstaaten stellen bei ihren Beitragszahlungen darüber hinaus in Rechnung, daß die Organisationen den gesamten Finanzbedarf eines Haushaltsjahres nicht bereits im Januar benötigen. Seit Jahren wenden verschiedene Mitgliedstaaten, insbesondere die Hauptzahler, verzögerte Beitragszahlung und Beitragseinbehaltung aber auch als Instrument an, um den Organisationen ihre Unzufriedenheit mit der dort betriebenen Politik deutlich zu machen. Wenn sie sich in Abstimmungen nicht durchsetzen können, bleibt dies als letzter Notwehrakt vor der Kündigung der Mitgliedschaft, um die Organisationen Kritik fühlen zu lassen und Druck auszuüben.

Aufgrund der Berichterstattung der Bundesregierung, die auf zusätzlichen Angaben des FAO-Sekretariats beruhte, gab der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages den gesperrten Haushaltsbeitrag Ende 1982 frei. Da er aber mit den Bemühungen um mehr Transparenz in der Arbeit der Organisation nicht zufrieden war, belegte er den Beitrag 1983 in gleichem Zuge wieder mit einer qualifizierten Sperre. Das wiederholte sich im Oktober 1983: Freigabe des Beitrags 1983, Sperre des Beitrags 1984.

Die Umsetzung des Beschlusses des Parlaments stellte die deutsche Regierungsdelegation auf der 22. FAO-Konferenz im November 1983 bei der Abstimmung über den Haushalt 1984/85 vor beträchtliche Probleme. Der Budgetentwurf der Organisation lag mit dem vorgesehenen realen Wachstum von 0,6vH für zwei Jahre auf der Linie der Mehrheit der übrigen Sonderorganisationen und war insoweit für die Bundesregierung, obwohl sie nicht mit allen Einzelheiten des Vorschlags einverstanden war, noch akzeptabel. Weil auch alle anderen Mitgliedstaaten das vorgelegte Budget annehmen konnten, schied ein deutsches Nein aus; es blieben die Möglichkeiten der Stimmhaltung oder der Zustimmung mit anschließender ›Erklärung zur Stimmabgabe‹. Die Bundesregierung entschied sich für Zustimmung, wies jedoch in einer Erklärung unter anderem darauf hin, daß der Haushaltsausschuß des Bundestages, der auf Sparsamkeit und Effizienz auch bei den internationalen Organisationen dränge, den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland an die FAO für 1984 zunächst gesperrt habe. Vor diesem Hinter-

grund ist die Bundesrepublik für die nächsten zwei Jahre in den neun Mitglieder (drei aus Industrie-, sechs aus Entwicklungsländern) umfassenden Finanzausschuß der FAO gewählt worden. Damit hat sich eine der Forderungen des Parlaments sowie ein Anliegen der Bundesregierung erfüllt. Es bleibt abzuwarten, welchen Erfolg die Mitwirkung des deutschen Finanzexperten in diesem wichtigen Steuerungsgremium der Organisation haben kann, denn er wird sich im Zweifelsfall wohl nur selten auf die Repräsentanten der Dritten Welt stützen können.

In den Sonderorganisationen ziehen die Industrieländer, vor allem die westlichen Hauptbeitragszahler, aufgrund der herrschenden Mehrheitsverhältnisse vielfach den kürzeren. Sie werden dabei insbesondere auch im finanziellen Bereich zu teilweise erheblichen Zugeständnissen gezwungen. Dennoch wirken sie in den Sonderorganisationen aktiv mit. Der multilaterale Charakter ihrer Tätigkeit macht diese Institutionen unersetzlich. Eine Alternative zur Unterstützung und Stärkung der Sonderorganisationen dürfte es kaum geben.

Die Beitragsleistungen der Bundesrepublik Deutschland

Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Entwicklung der regulären Budgets der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen einschließlich der auf die Bundesrepublik Deutschland entfallenden Pflichtbeitragsanteile, über unsere freiwilligen Leistungen zu den hauptsächlichen Programmen und Hilfswerken der UNO sowie über die deutschen Beiträge im Weltbankbereich.

Zu den Zahlenangaben ist zu bemerken, daß die Soll-Ansätze des Bundeshaushalts und die Ist-Zahlen häufig voneinander abweichen. Für Zahlungen, die in US-Dollar (wie bei der UNO und ihren Sonderorganisationen sowie bei der Weltbank) oder in Sonderziehungsrechten (wie bei der IDA) zu erbringen sind, werden die DM-Soll-Ansätze im Bundeshaushalt zu einem festgelegten Umrechnungskurs veranschlagt. Die tatsächlich aufzuwendenden Beträge in DM richten sich nach den jeweiligen Tageskursen, die bei ratenweiser Zahlung zusätzlich differieren können. In Zeiten schwankender Wechselkurse können sich hierdurch beträchtliche Abweichungen ergeben. Bei den freiwilligen Leistungen im UN-Bereich verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland in DM, so daß die Wechselkurs-Problematik nicht entsteht.

A. UNO, Sonderorganisationen und IAEA

Organisation	1974/75		1984/85	
	Gesamtbudget Mill Dollar	Anteil der Bundesrepublik vH	Gesamtbudget Mill Dollar	Anteil der Bundesrepublik vH
UNO (Hauptorganisation)	529,10	7,10	1 587,16	8,54
ILO	95,07	6,38	254,72	8,47
FAO	108,80	9,05	421,14	10,31
UNESCO	153,82	6,34/7,04	374,41	8,44
WHO	228,11	6,90	520,10	8,39
ICAO	26,42	6,00	55,45	7,11/7,08
UPU	8,40 ¹⁾³⁾⁵⁾	2,48	8,75 ¹⁾³⁾⁴⁾⁵⁾	4,70
ITU	39,73 ¹⁾²⁾³⁾	4,81	95,35 ¹⁾²⁾³⁾	7,65
WMO	15,43	4,53	18,75	5,37/5,81
IMO	6,15	2,75	25,77	2,10
WIPO	12,04 ¹⁾⁶⁾	5,31/5,43	40,50 ¹⁾⁶⁾	5,26
IFAD	—	—	24,80 ⁴⁾	—
IAEA	56,50	7,10	96,83 ⁴⁾	8,54

1) Das Budget wird in Schweizer Franken aufgestellt; angewandter Umrechnungskurs 1974: 2,74 sfrs pro Dollar, 1975: 2,66 sfrs pro Dollar, 1984/85: 2,13 sfrs pro Dollar

2) einschließlich Publikationshaushalt

3) Finanziert aus dem Sondervermögen Bundespost

4) 1984

5) Netto-Budget

6) Programm- und Registrationsunionen

B. Sonderprogramme und Hilfswerke der Vereinten Nationen

Programm	Beitrag der Bundesrepublik Deutschland			
	1974 (Ist)	1982 (Ist)	1983 (Soll)	1984 (Soll)
	— in 1000 DM —			
Umweltprogramm (UNEP)	6 000	4 500	4 500	4 500
Weltkinderhilfswerk (UNICEF)	8 000	11 600	11 600	14 000
Hoher Flüchtlingskommissar (UNHCR)	2 000	5 000	5 000	6 000
Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)	2 000	2 500	2 500	2 500
UNRWA-Sondermaßnahmen	4 977	7 500	7 500	7 500
Ernährungssicherungsprogramme des UNHCR (1974: FAO)	12 283	1 755	3 080 (Ist)	²⁾
Humanitäre Hilfe im Rahmen von UNICEF, UNHCR, UNRWA	16 250	17 288	18 948 (Ist)	²⁾
Friedenstruppe Zypern (UNFICYP)	2 532	2 500	2 500	2 500
Stiftungsfonds der UN-Universität (UNU)	¹⁾	1 000	1 000	1 060
UNESCO-Institut für Pädagogik in Hamburg	720	930	1 030	1 061
Internationale Zentren zur Zusammenarbeit mit der WHO	400	755	780	880
Nationale Referenzzentren der WHO	216	358	360	380
WHO-Fonds zur Förderung des Gesundheitswesens	200	504	550	550
WHO-Fonds für Sicherheit chemischer Stoffe (IPCS)	¹⁾	100	100	100
Suchtstoff-Fonds (UNFDAC)	500	2 000	2 000	2 000
Welternährungsprogramm (WFP)	20 000	46 617	48 000	51 000
Nahrungsmittelhilfe (FAO, UNRWA, UNHCR)	11 610	36 453	51 775 (Ist)	²⁾
Entwicklungsprogramm (UNDP)	62 400	114 000	114 000	116 000
Bevölkerungsfonds (UNFPA)	15 000	32 300	32 500	35 000
Treuhandfonds für das Südliche Afrika	¹⁾	170	170	170
Namibia-Fonds	—	170	170	200
Erziehungs- und Ausbildungsprogramm für das Südliche Afrika	145	170	170	170
UNESCO-Fonds für das Erbe der Welt	¹⁾	396	—	433
Weitere zweckgebundene Beiträge an UNO und Sonderorganisationen für Einzelprojekte oder Sonderprogramme	8 577	36 100	36 400	36 000
Entwicklungspolitische Einzelmaßnahmen ³⁾ im multilateralen Bereich (regionale Wirtschaftskommissionen u. a.)	2 221	4 665	5 300	5 000

1) noch nicht existent

2) noch nicht bekannt

3) insbesondere Personal- und Sachleistungen sowie überregionale Studien

C. Weltbankbereich

Finanzierungs-institution	1974 (Ist)	1982 (Ist)	1983 (Soll)	1984 (Soll)
	— in 1000 DM —			
IBRD ¹⁾²⁾	7 024	36 707	60 640	66 380
IDA ¹⁾³⁾	381 400	515 541	730 000	832 500

1) IBRD und IDA fördern die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Entwicklungsländern durch langfristige Darlehen, die sie zu günstigen Konditionen

- tionen an Regierungen oder an Projektträger mit Regierungsgarantie vergeben.
- 2) Die Weltbank refinanziert sich überwiegend auf den internationalen Kapitalmärkten. Die Mitgliedstaaten zeichnen Kapitalanteile und erwerben dadurch Miteigentum an der Bank. Die Anteile werden durch Bareinlagen, überwiegend aber durch Haftungskapital erbracht. Vor allem das von den westlichen Industrieländern gezeichnete Haftungskapital ermöglicht der Weltbank, sich auf den internationalen Kapitalmärkten zu refinanzieren. Der Kapitalanteil der Bundesrepublik Deutschland beträgt etwa 5,5vH; sie ist damit drittgrößter Anteilseigner. Für die letzte allgemeine Kapitalerhöhung über rd. 40 Mrd Dollar wurden Bareinlagen von 7,5vH und Haftungskapital von 92,5vH vereinbart. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bereiterklärt, ihre Bareinlage von 149,15 Mill Dollar ab 1982 in sechs Jahresraten zu erbringen.
 - 3) Die IDA gewährt zinslose Kredite an die ärmsten Entwicklungsländer. Ihren Finanzbedarf deckt sie aus den eingezahlten Beiträgen der Mit-

gliedsländer sowie in geringem Umfang aus Gewinnüberweisungen der Weltbank und aus sonstigen Einnahmen. Die Mittel werden überwiegend von den westlichen Industrieländern sowie von einigen Erdölförderländern bereitgestellt.

Die Mittel der IDA wurden seit ihrer Gründung 1960 mehrmals aufgestockt. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich an der Erstausrüstung und an allen Aufstockungen mit über 3,2 Mrd Dollar beteiligt. Aus der sechsten Wiederauffüllung (IDA VI), die 1981 wirksam wurde und 12 Mrd Dollar betrug, übernahm sie 1,5 Mrd Dollar (12,5vH). Da sich die siebte Aufstockung verzögerte, wurde 1982 zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Organisation ein Sonderbeitrag von 1,9 Mrd Dollar vereinbart. Hiervon übernahm die Bundesrepublik Deutschland 660 Mill DM.

1976 ist auch die Bundesrepublik Deutschland dazu übergegangen, ihre Beiträge zunächst durch unverzinsliche Schuldscheine zu erbringen. Die Schuldscheine sind jederzeit bei Abruf fällig, die Höhe der Abrufe von Barzahlungen bestimmt der Mittelbedarf der IDA.

Das Hegemonialstreben hat keine Zukunft

Ansprache des Bundespräsidenten an die 38. UN-Generalversammlung (13. Oktober 1983)

KARL CARSTENS

Herr Präsident! Ich danke Ihnen, Herr Präsident, für Ihre freundlichen Worte der Begrüßung. Zum ersten Mal in der Geschichte der Mitgliedschaft meines Landes in den Vereinten Nationen hat ein Präsident der Bundesrepublik Deutschland die hohe Ehre, vor diesem Weltforum zu sprechen.

Vor zehn Jahren wurde mein Land Mitglied der Vereinten Nationen. Mein heutiger Besuch ist eine Bekundung des hohen Ansehens, das die Vereinten Nationen in der Bundesrepublik Deutschland genießen. Gleichzeitig unterstreicht mein Besuch die große Bedeutung, die mein Land einer engen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen für die Sache des Friedens und der Gerechtigkeit beimißt.

Seit ihrer Gründung verfolgt die Bundesrepublik Deutschland eine Politik des Friedens. Sie ist Ausdruck unserer politischen Überzeugung, die sich auch auf die leidvollen Erfahrungen zweier Weltkriege in einem Jahrhundert stützt. Diese Politik findet ihre Wurzeln aber auch in der Tradition deutscher Philosophen und Denker, die den Frieden als die Basis für das Wohlergehen jeder Nation bezeichnet. Vor 200 Jahren beschrieb einer der großen Philosophen Deutschlands, Immanuel Kant aus Königsberg, die grundlegenden Prinzipien einer Weltfriedensordnung in einer Abhandlung, die sein tiefes Verständnis für die menschliche Natur widerspiegelt. Der »Weltbürger« in den Worten Immanuel Kants ist der Ausgangspunkt und gleichzeitig das Ziel von Recht und Politik. Für Immanuel Kant gibt es eine enge Verbindung zwischen der inneren Verfassung eines Staates und seiner auswärtigen Politik. Die innere Verfassung, das Rechtssystem eines Staates, beeinflussen unausweichlich auch sein Verhalten nach außen. Umgekehrt muß Ungerechtigkeit in Angelegenheiten der auswärtigen Politik auch das innere Fundament des Staates ernsthaft gefährden.

Friede und Gerechtigkeit sind durch die Geschichte hindurch Sehnsucht und Traum der Menschheit gewesen, die Wirklichkeit aber sieht leider immer noch anders aus. Durch die Jahrhunderte bis in unsere Tage ist diese Welt durch Kriege und Konflikte zerrissen. Heute sind die Vereinten Nationen eine große Hoffnung der Menschheit. So unvollkommen sie auch sein mögen: zu den Vereinten Nationen gibt es keine Alternative.

Mein Land hat aus den furchtbaren Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges seine Konsequenzen gezogen. Wir haben den Weg der Versöhnung und des Ausgleichs gewählt. Heute ist die Bundesrepublik Deutschland Teil der Europäischen Gemeinschaft. Gegner von gestern sind Freunde und Partner von heute geworden. Die Europäische Gemeinschaft ist ein einzigartiges Beispiel, was gemeinsame Ideale und Ziele erreichen können zum Nutzen von mehr als 300 Millionen Europäern und all jenen 63 Staaten der Dritten Welt, die mit uns im Rahmen der Konvention von Lomé verbunden sind.

Die Bundesrepublik Deutschland ist auch Mitglied der Atlantischen Allianz, die Westeuropa mit den USA und Kanada verbindet. Diese Gemeinschaft sichert den Frieden in unserem Teil der Welt, der so oft das Schlachtfeld widerstreitender Machtinteressen gewesen ist. Von Militärpakten vergangener Zeiten unterscheidet sich die Atlantische Allianz durch ihren defensiven Charakter und durch die Identität gemeinsamer Werte: Friede, Gleichberechtigung, Demokratie und der Respekt vor den Rechten des einzelnen. Seit über dreißig Jahren verdanken wir diesem Bündnis Frieden und Sicherheit in Europa. Friede in Europa, lassen Sie mich hinzufügen, ist keine ausschließliche europäische Angelegenheit. Der Friedenszustand, den wir Europäer seit mehr als drei Jahrzehnten genießen dürfen, hat uns auch in den Stand gesetzt, unsere wirtschaftlichen Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt zu entwickeln und auszubauen mit

dem Ziel, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Länder im Interesse der Menschen zu fördern.

Die Verträge, die die Bundesrepublik Deutschland mit ihren östlichen Nachbarn geschlossen hat, haben zu einer Verminderung der Spannungen in Europa beigetragen und den Weg für eine neue Form der Zusammenarbeit auf unserem Kontinent eröffnet. Die Bundesrepublik Deutschland mißt dem fortdauernden Dialog und der friedlichen Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas große Bedeutung bei. Die Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 und der Prozeß, den sie in Gang gesetzt hat, haben den Gedanken der Menschenrechte, dem Streben nach engeren menschlichen Kontakten und der Politik des Spannungsabbaus zwischen Ost und West neue Kraft verliehen.

Die Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik haben einer engeren Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten auf deutschem Boden den Weg geebnet. Diese Zusammenarbeit verstehen wir als ein Element und ein Mittel der Stärkung der Bande zwischen den Menschen im geteilten Deutschland. Es bleibt das Ziel unserer Politik, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Die Grenze, die Deutschland zerschneidet, die Mauer, die quer durch unsere alte Hauptstadt Berlin verläuft, können nicht das letzte Wort der Geschichte sein.

Herr Präsident, Abrüstung und Rüstungskontrolle, die zu einem Gleichgewicht auf möglichst niedrigem Niveau führen, gehören zu den zentralen Zielen deutscher Friedenspolitik. An vielen Verhandlungstischen ringen unsere Regierungen um eine Verminderung der Rüstung. Was wir dazu vor allem anderen brauchen, ist Vertrauen. Darum mißt die Bundesrepublik Deutschland den vertrauensbildenden Maßnahmen eine so große Bedeutung bei, die zu mehr Transparenz und Kontrolle führen. Erste bedeutsame Resultate auf diesem Feld konnten in der Schlußakte von Helsinki erzielt werden. Die Konferenz über Abrüstung in Europa, wie sie das Dokument der Madrider KSZE-Folgekonferenz vorsieht, wird ein weiterer wichtiger Schritt auf dieses Ziel hin sein.

Mein Land hofft auf und arbeitet für echte und substantielle Resultate auf diesem für uns alle so wichtigen Gebiet. Positive Ergebnisse werden den Frieden in der ganzen Welt sicher machen. Die Bundesrepublik Deutschland, für ihren Teil, hat schon vor vielen Jahren auf Produktion und Besitz atomarer, biologischer und chemischer Waffen verzichtet. Es wäre zu wünschen, daß andere diesem Beispiel folgten.

Seit den fünfziger Jahren ist die enge Zusammenarbeit mit den Staaten der Dritten Welt eine Säule unserer Außenpolitik. Wir glauben an Solidarität und Partnerschaft, wir respektieren das Recht jeder Nation, über ihren Weg in die Zukunft selbst zu entscheiden und ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Als Ausdruck unseres Verantwortungsbewußtseins hat die Bundesrepublik Deutschland an der Gipfelkonferenz über Nord-Süd-Fragen in Cancun teilgenommen. Von dieser Konferenz hatten wir uns mehr versprochen, als sie bisher erbracht hat. Einer der Gründe für den unbefriedigenden Fortschritt auf diesem Gebiet liegt sicherlich in der kritischen Situation der Weltwirtschaft. Wir werden jedoch in unserem Engagement für einen konstruktiven Nord-Süd-Dialog nicht nachlassen.

Der Beitritt meines Landes zu den Vereinten Nationen vor zehn Jahren war eine Sache der politischen Logik und unserer Überzeugung, damit der Sache des Friedens zu dienen. Er war auch ein Ausdruck unserer Bereitschaft, zu weltweiter Zusammenarbeit beizu-