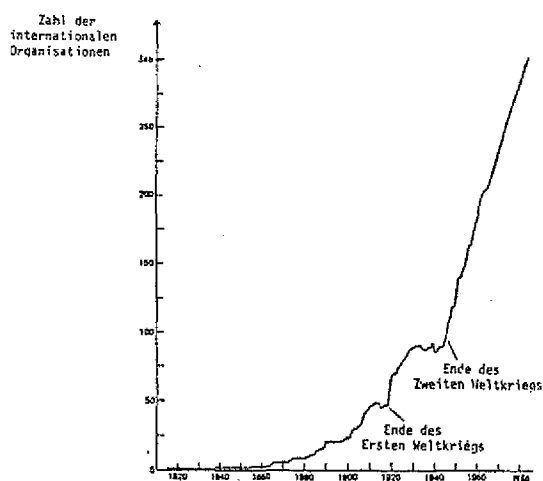


Die Bedeutung internationaler Organisationen

Von Prof. Dr. Bruno S. Frey und lic. oec. Heinz Buhofer, Universität Zürich

Rasche Expansion

Im Wirtschaftsgeschehen spielen die internationalen Organisationen eine grosse und zunehmende Rolle. Ökonomische Aktivitäten werden nicht nur durch internationale Organisationen mit wirtschaftlichen Zweckbestimmungen (wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds oder das Gatt) beeinflusst, sondern auch durch jene mit vorwiegend politischen Zielen. Wie Staatssekretär Sommaruga kürzlich ausgeführt hat, gelten zum Beispiel bei den Vereinten Nationen «mehr als die Hälfte ihrer Aktivitäten dem Wirtschafts- und Sozialbereich» und «beanspruchen heute rund drei Viertel der finanziellen Mittel» für diesen Zweck (NZZ, 23. Mai 1985, S. 34). Figur 1 zeigt die Entwicklung der Zahl internationaler zwischenstaatlicher Organisationen. Das rasche Wachstum besonders seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist deutlich erkennbar.



Im Jahr 1900 gab es weniger als 25 internationale Organisationen, im Jahre 1950 lag ihre Zahl um rund 100, und Anfang der achtziger Jahre sind es rund 300. Angesichts dieser *Expansion* drängt sich die Frage auf, ob sich der entsprechende Aufwand rechtfertigt. Um ihre Bedeutung für die Wirtschaft abzuschätzen, sollte gefragt werden, wie sich die (wirtschaftliche) Wohlfahrt verändert hätte, wenn keine internationalen Organisationen bestünden.

Wohlfahrtsfördernder Effekt?

Hat die Existenz der internationalen Organisationen dazu geführt, dass es den Menschen wirtschaftlich besser geht? Die *praktischen Probleme* der Beantwortung dieser Frage sind offensichtlich. Die Weltwirtschaft besteht aus einem Netz vielschichtiger Zusammenhänge; der Beitrag der internationalen Organisationen lässt sich schwer oder gar nicht isolieren. Die wohlfahrtssteigernde Zunahme des Welthandels und die internationale Arbeitsteilung sind auf eine grosse Zahl von Faktoren zurückzuführen.

Leichter dürfte es sein, die Wohlfahrtswirkungen *einzelner* internationaler Organisationen zu erfassen, etwa die Rolle des Gatt bei der Liberalisierung des Warenhandels und bei der Verhinderung protektionistischer Massnahmen. Allerdings stellt sich auch hier die grundsätzliche Frage, welche Entwicklung sich ergeben hätte, wenn eine bestimmte internationale Organisation nicht bestanden hätte. Sicherlich wäre es falsch, anzunehmen, dass ohne sie keinerlei internationale Vereinbarungen zustande gekommen wären. Vielmehr ist davon auszugehen, dass liberale und multilaterale Regeln und Konventionen abgeschlossen und von den beteiligten Ländern auch überwacht worden wären. Die Gründung internationaler Organisationen hat möglicherweise diese alternativen Formen internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit verdrängt.

Angesichts der grossen Schwierigkeiten, die *Wirkung* internationaler Organisationen befriedigend zu erfassen, wird häufig deren *Grösse* als Indikator für ihre Bedeutung herangezogen. Anstelle der Outputs wird somit der *Input* betrachtet. Allerdings ist es höchst fragwürdig, anzunehmen, dass eine internationale Organisation die wirtschaftliche Wohlfahrt der Menschheit um so mehr erhöht, je grösser sie ist. Vielleicht trifft gar das Gegenteil zu.

Grosser Ressourcenaufwand

Die mit dem Input gemessene Grösse internationaler Organisationen gibt aber auf jeden Fall den *Ressourcenaufwand* an. Die Betrachtung des Ressourcenaufwands ist auch dann von Interesse, wenn keine Rückschlüsse auf die Wohlfahrtsentwicklungen gezogen werden. Die Grösse der internationalen Organisationen lässt sich anhand der Zahl der Beschäftigten oder anhand des Budgets messen. Die entsprechenden Daten sind kürzlich von Gérard Blanc in einer bemerkenswerten Studie im Rahmen des Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) zusammengestellt worden (Cahier Nr. 20 vom Februar 1985). In den heute rund 300 internationalen (zwischenstaatlichen) Organisationen werden etwa 100 000 Personen beschäftigt, und das für die administrative Tätigkeit aufgewendete Budget beträgt rund 7 Mia. US-\$. Der gesamte Ressourcenaufwand ist somit, im Weltmassstab betrachtet, relativ *gering*.

In Tabelle I wird die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der *Beschäftigten* in ausgewählten Institutionen der Vereinten Nationen seit deren Gründung ausgewiesen.

Das Wachstum der Beschäftigten in den Vereinten Nationen

(durchschnittliche jährliche Wachstumsrate
seit Gründung bis 1984)

Insgesamt		4,7%
Sekretariat	4 %	
Spezialisierte Agenturen	4,8%	
Finanzinstitutionen	9 %	
Einzelne Organisationen		
Internationales Arbeitsamt ILO	3 %	
Unesco	4 %	
FAO	4,3%	
Intern. Währungsfonds IMF	5,4%	
Gatt	7,7%	
Weltbank	11,2%	

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass die Uno als Ganzes eine nicht allzu grosse jährliche Wachstumsrate der Beschäftigten (4,7%) aufweist. Allerdings hat diese durchschnittliche Wachstumsrate zu einem Anstieg der in den Vereinten Nationen Beschäftigten von rund 7000 im Jahre 1950 auf gegenwärtig rund 30 000 geführt. Bemerkenswerterweise ist der Zuwachs der in Finanzinstitutionen der Uno tätigen Personen weit höher gewesen, nämlich durchschnittlich rund 9% pro Jahr (im Vergleich zum Sekretariat mit 4% pro Jahr). Das schnelle Wachstum der *speziell wirtschaftlich orientierten Organisationen* wird auch aus den Zuwachsraten des Internationalen Währungsfonds (5,4% p. a.), des Gatt (7,7% p. a.) und der Weltbank (sogar 11,2% p. a.) deutlich.

Wachstumsphasen

Die hier aufgeführten Zahlen geben *Durchschnittswerte* an; häufig sind bei internationalen Organisationen drei Wachstumsphasen zu beobachten. Einer Phase des Aufbaus der Organisation folgt ein Zeitraum rascher Expansion der Beschäftigten. Bei manchen internationalen Organisationen stabilisiert sich schliesslich die Be-

Das Wachstum der Beschäftigten in ausgewählten (europäischen) internationalen Organisationen

(durchschnittliche jährliche Zuwachsrate
seit Gründung bis 1984)

Europäische Gemeinschaft		
insgesamt		9,4%
Europäisches Parlament	10%	
Kommission der EG	9%	
Euratom	5%	
Organisation für Wirtschaftliche Zusammen- arbeit und Entwicklung OECD		2,1%

schäftigtenzahl (so etwa beim Internationalen Arbeitsamt ILO, das seit einem Jahrzehnt rund 1400 Beschäftigte umfasst). Bei andern hingegen (wie z. B. der Weltbank) ist noch keine Stabilisierungsphase zu erkennen.

In Tabelle 2 sind die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten der Beschäftigten einiger internationaler Organisationen von Industrieländern aufgeführt.

Die Beschäftigten der Europäischen Gemeinschaft insgesamt (ohne Europäische Investitionsbank und Euratom) haben durchschnittlich um fast 9½% pro Jahr zugenommen – eine ganz *erhebliche Steigerungsrate*. Während es Anfang der sechziger Jahre rund 4000 «Eurokraten» gab, sind gegenwärtig bereits fast 20 000 Personen bei der EG tätig; allein bei der Kommission sind heute beinahe 12 000 Personen beschäftigt. Bei der OECD hingegen beträgt die jährliche Zuwachsrate nur etwas über 2%.

Hohe Budgets

Die zweite Möglichkeit, die Grösse einer internationalen Organisation zu erfassen, stützt sich auf das *Budget*. Das administrative Budget gibt Aufschluss über die für die Verwaltungstätigkeit aufgewendeten finanziellen Ressourcen. Es ist mit der Beschäftigtenzahl hoch korreliert, weil rund zwei Drittel des administrativen Budgets für die *Entlohnung* des Personals ausgegeben werden. Das operationelle Budget gibt Aufschluss über die von den internationalen Organisationen finanzierten Projekte. Dafür wurden für das Jahr 1982 insgesamt schätzungsweise 28 Mia. \$ budgetiert, was ungefähr den schweizerischen Staatsausgaben entspricht. Nur etwa 2 Mia. \$ entfallen davon auf die Organe der Vereinten Nationen selbst. Rund 10 Mia. \$ werden von den verschiedenen internationalen Entwicklungsbanken verliehen.

Die operationellen Budgets der einzelnen internationalen Organisationen sind kaum miteinander vergleichbar, weil es offensichtlich einen wesentlichen Unterschied macht, ob die Mittel direkt zum Kauf von Gütern und Dienstleistungen, für Übertragungen (zum Beispiel der Subventionen im Rahmen der Agrarpolitik der EG) oder für Darlehen verwendet werden. Einige internationale Organisationen geben ihr Budget nicht bekannt. Hinzu kommen die infolge der fluktuierenden Wechselkurse entstehenden Umrechnungsprobleme bei unterschiedlichen Währungen. Schliesslich werden keine einheitlichen Budgetprinzipien eingehalten, so dass die Aufteilung zwischen administrativem und operationellem Budget fragwürdig ist.

Eigendynamik

Zusammengefasst ist festzuhalten: Die Zahl der internationalen Organisationen hat im Verlauf dieses Jahrhunderts und insbesondere seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs *stark zugenommen*. Ebenso ist die Zahl der in diesen Organisationen Beschäftigten wesentlich gestiegen. Es ist für eine grosse Zahl der internationalen Organisationen eine kontinuierliche Ausweitung der Beschäftigtenzahl zu beobachten. Offen bleibt, ob die *Leistungen* der internationalen Organisationen entsprechend zugenommen haben und ob und inwieweit deren Existenz die wirtschaftliche Wohlfahrt der Weltbevölkerung tatsächlich erhöht hat. Die Gefahr einer *eigendynamischen Entwicklung* gerade internationaler Organisationen ist nicht von der Hand zu weisen. Ein Grund dafür liegt in den geringeren Anreizen und Möglichkeiten der einzelnen nationalen Regierungen, die internationalen Behörden effektiv zu kontrollieren.

Die hier angestellte Betrachtung des *Ressourcenaufwands*, der mit der Existenz und dem Wachstum internationaler Organisationen verbunden ist, bildet einen notwendigen Ausgangspunkt zu jeder fundierten Beurteilung. Damit wird es auch möglich, die bestehenden internationalen Organisationen mit *alternativen Formen* internationaler Zusammenarbeit zu vergleichen und die beste Lösung zu wählen.