

**RUNDBRIEF Nr. 100**  
**Januar 1999**

# INHALT

<b>Titel</b>	<b>Seite</b>
Einleitung	3
Stellungnahme zur Deutschen VN-Politik	5
Besteuerung von Bediensteten internationaler Organisationen in Deutschland	10
Beitrag des Arbeitskreises Nairobi	18
Aus den Arbeitskreisen: Nairobi und New York	19
 <u>Aus der Presse:</u>	
„Nicht im Rampenlicht, aber wirkungsvoll“ (Unterausschuß Vereinte Nationen) - Eine Bilanz	20
„Weltbank und Bonn einig über die Entwicklungspolitik“	22
„Lokalkonflikte dürfen nicht zur globalen Naturkatastrophe werden“	23

## **Ein Jubiläum: Rundbrief Nr. 100**

Mit der hundertsten Ausgabe des Rundbriefs begeht ein für den Informationsfluß zwischen Vorstand und Mitgliedern unentbehrliches Verbandsorgan ein beachtenswertes Jubiläum.

Seit der Gründung des VDBIO vor 22 Jahren sind Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, in den regelmäßig herausgegebenen Rundbriefen umfassend über die Tätigkeit des Vorstands sowie über aktuelle Themen und Ereignisse informiert worden.

Nachdem der erste Rundbrief vom 29.10.1976 die Vorbereitung der Gründungsversammlung einen Monat später zum Gegenstand hatte, enthielt bereits der zweite Rundbrief vom 4.2.1977 eine dem Bundesminister des Auswärtigen vorgelegte Auflistung der wesentlichen Anliegen der deutschen internationalen Bediensteten gegenüber den zuständigen innerstaatlichen Stellen sowie der angestrebten Lösungen. Seither ist die Berichterstattung über alle Bereiche der Verbandstätigkeit kontinuierlich fortgeführt worden.

Die folgenden Nummern konzentrierten sich auf die wichtigsten Themenkreise des Verbandes: Anerkennung in der Bundesrepublik des Status der Deutschen im internationalen Dienst; Wohnsitz und Wahlrecht in der Bundesrepublik; VN-Pensionen; Sozialversicherung; Fragen betreffend entsandten Beamten; Wiedereingliederung; Schulprobleme und Studienplatz.

Spezifische Themen kamen hinzu: Arbeitslosenüberbrückungshilfe, Arbeitslosenversicherung, Ausgleichszahlung, Berichte über Reisen nach Bonn, Kontakte zu Bundestagsausschüssen, Krankenversicherung, Nachwuchsförderung, Petition über Kindererziehungszeiten, Pflegeversicherung, Privatversicherung, Schwesternverbände, Steuerfragen, Verbilligung bei Lufthansaflügen, Wiedereingliederung in Deutschland und anderes mehr.

In Verbindung mit dem Rundbrief hat der VDBIO im Laufe der Jahre Informationsmaterial erarbeitet, etwa die „Daten zur Situation deutscher Bediensteter bei VN-Organisationen“, „Situation der Beigeordneten Sachverständigen und Junior Professional Officers“, die „Sammlung wichtiger Informationen“ mit Hinweisen zu sozialer Sicherung, Stellensuche, Schule und Ausbildung, Besteuerung von Pensionen und Renten, Erbrecht und Staatsangehörigkeitsrecht, ergänzt durch die in loser Folge im Rundbrief erscheinenden „Praktischen Tips“.

Bis zur Nr. 22 einschließlich wurden die Rundbriefe per Schreibmaschine im Format DIN-A4 hergestellt und fotokopiert. Ab Nr. 23 wurde das Format unter Beibehaltung des Herstellungsverfahrens auf DIN-A5 verkleinert. Dank der Anschaffung eines PC mit Drucker konnten die Rundbriefe ab Nr. 71 (1992) rationeller gefertigt und ansprechender gestaltet werden. Eine weitere Neugestaltung erfolgte ab Nr. 95 (1997). Seither werden die Rundbriefe auf Kosten der DKV in Lörrach von deren Vertragsdruckerei gedruckt.

Neben den jährlichen Mitgliederversammlungen in Genf und den Treffen der elf Arbeitskreise an Dienstorten rund um den Globus will der VDBIO-Rundbrief weiterhin ein nützliches Kommunikationsmittel für seine Mitglieder und Partner darstellen.

Es ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, daß die Hauptlast der Redaktionsarbeit bei einigen wenigen Mitgliedern liegt, die in ihren jeweiligen Organisationen ohnehin schon arbeitsmäßig stark in Anspruch genommen werden. Wir nehmen das vorliegende Jubiläum daher (erneut) zum Anlaß,

Sie zu einer stärkeren Beteiligung in Form von fachlichen Beiträgen, Leserbriefen, sowie Informationen, Kommentaren und Anregungen aufzufordern, um die Qualität der Rundbriefe weiter zu verbessern.

Dieser Rundbrief deckt sich auch mit der Periode, in der sich die neu gewählte Bundesregierung konstituiert hat. Der Vorstand hat dies zum Anlaß genommen, den neuen Amtsinhabern der für uns wichtigen Ministerien (Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt, BMF, BMI, BMZ) sowie dem Auswärtigen Ausschuß unsere Glückwünsche auszusprechen und gleichzeitig auf unsere Anliegen aufmerksam zu machen. Von allen angeschriebenen Persönlichkeiten haben wir sehr positive Antworten erhalten, die eine gute Grundlage für den weiteren Dialog mit Regierung und Parlament bilden werden.

Die in diesem Rundbrief vorgestellte Neufassung des Positionspapiers des VDBIO rechtfertigt sich aufgrund des Jubiläums, aber auch aus inhaltlichen Gründen, da es einige Akzente neu bzw. deutlicher setzt. Das Papier wird uns in den anstehenden Kontakten mit Bonner Stellen eine wertvolle Argumentationshilfe sein. Das BMZ hat in einem Schreiben an den VDBIO bereits seinen Willen zu einem intensiveren Dialog bekundet (siehe dazu auch den hier abgedruckten Artikel aus der FAZ über die neue Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul). Wir möchten Sie in diesem Zusammenhang auch auf die Bilanz hinweisen, die Herr Ehrhart in der Zeitschrift „Vereinte Nationen“ über die Arbeit des Bundestags-Unterausschusses Vereinte Nationen zieht, in der auch die Rolle des VDBIO angesprochen wird.

Der Beitrag des Leiters der Steuerbehörde Lörrach, Otto Geiger, zur „Besteuerung von Bediensteten internationaler Organisationen in Deutschland“ dürfte viele Mitglieder interessieren - er beruht auf zwei aktualisierten Vorträgen, die der Autor 1996 und 1998 in Genf gehalten hat.

Wir wollten Ihnen auch nicht die offenen Worte aus dem Arbeitskreis Nairobi vorenthalten und beglückwünschen unseren Kollegen Strohmann zu seinen Ausführungen, die zeigen, daß er an einem schwierigen Dienort mit allen seinen Problemen noch nicht den Humor verloren hat. Leider hören wir aus den anderen Arbeitskreisen wenig - wer ergreift als nächster die Feder?

Der Jahresanfang legt es mir außerdem nahe, Sie an Ihre Beitrags-Zahlungspflicht als Mitglied zu erinnern. Schon jetzt möchte ich Sie auch zu einer regen Beteiligung an der Mitgliederversammlung des VDBIO auffordern, die am 10. Mai 1999 in Genf stattfinden wird. Die ausführliche Einladung finden Sie im nächsten Rundbrief.

In der Zwischenzeit verbleibe ich mit herzlichen Grüßen

Ihr

Klaus Haftendorn

## **STELLUNGNAHME DES VDBIO ZUR DEUTSCHEN VN-POLITIK**

In der Bundesrepublik besteht unter Politikern und in der Öffentlichkeit vielerorts Unkenntnis über Strukturen und Arbeitsbedingungen der Vereinten Nationen (VN). Häufig wird der Dienst bei internationalen Organisationen als Tätigkeit bei einem ausländischen Arbeitgeber mißverstanden, obwohl diese zwischenstaatlichen Organisationen von der Bundesrepublik mitgetragen werden.

Der deutsche Bundestag hat seit Jahren und wiederholt auf die Notwendigkeit einer aktiven Mitwirkung der Bundesrepublik im VN-System hingewiesen. Die Bundesrepublik kann die VN-Politik aber nur dann mitgestalten und dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz des VN-Dienstes wiederherzustellen, wenn sie in den Entscheidungsinstanzen des VN-Systems angemessen vertreten ist. Als drittgrößter Beitragszahler (9% des Budgets) ist sie in den VN und ihren Sonderorganisationen mit nur etwa 3% personell unterrepräsentiert.

Es gilt daher, alle Möglichkeiten zu nutzen, den deutschen Personalanteil zu erhöhen, damit die Bundesrepublik in diesen Organisationen durch qualifizierte Kräfte angemessen vertreten ist. Hierzu ist eine zusammenhängende deutsche VN-Politik, einschließlich einer langfristigen, vorausschauenden Personalplanung, erforderlich und die Tätigkeit im VN-System für deutsche Staatsangehörige attraktiver zu machen.

### **1. Notwendigkeit einer koordinierten deutschen VN-Politik**

Nach Ansicht des VDBIO ist die deutsche Unterrepräsentanz zu einem erheblichen Teil durch mangelndes deutsches Engagement im VN-System bedingt. Anders als die Europapolitik, die von der Bundesregierung als eigenständiges Politikfeld betrachtet wird und der sich ressortspezifische Interessen unterzuordnen haben, orientiert sich die deutsche VN-Politik, einschließlich der VN-Personalpolitik, in der Regel an den Interessen der für die verschiedenen VN-Organisationen zuständigen Fachministerien unter mangelnder Beachtung der Gesamtzusammenhänge. Die Alleingänge einzelner Bundesministerien in Sachen VN-Politik (z.B. 1996 die Ankündigung des Austritts Deutschlands aus der UNIDO) sowie unkoordinierte Personalvorschläge einzelner Fachressorts an internationale Organisationen haben dem internationalen Ansehen der Bundesrepublik und der deutschen personellen Repräsentanz geschadet.

Politisches Engagement sollte in der laufenden Sacharbeit zum Ausdruck kommen und unter den verschiedenen Ressorts koordiniert sein. Die sog. „Nehring-Runde“, bei der sich Staatssekretäre mehrerer Fachressorts im Kanzleramt zum Informationsaustausch über VN-Belange treffen, ist ein guter Anfang. Sie hat jedoch wie der Ausschuß für Personal in Internationalen Organisationen (APIO), der sich aus den Personalreferenten der Ressorts unter der Federführung des Auswärtigen Amtes zusammensetzt, weder Weisungsbefugnis noch Entscheidungsgewalt.

Kompetenzen in allen das VN-System berührenden Fragen, einschließlich der personellen Beteiligung müssen deshalb, ressortübergreifend, innerhalb der Bundesregierung konzentriert und mit der Befugnis verbunden sein, Fachministerien auf eine aktive und einheitliche Vorgangsweise in Fragen der VN-Politik zu

verpflichten. Der VDBIO würde auch die Ernennung eines Bundesbeauftragten für die deutsche Mitwirkung in internationalen Organisationen begrüßen, um der VN-Politik die nötige politische Priorität zu geben und die Bundesregierung zu veranlassen, Initiativen zu ergreifen und im Parlament darüber Rechenschaft abzulegen.

## **2. Notwendigkeit der Stärkung der Attraktivität des VN-Dienstes**

Der VDBIO verweist neben der bereits schwachen Präsenz der Bundesrepublik in den VN auf die zurückgehende Zahl deutscher Bewerber, insbesondere auf offene Stellen in den mittleren und höheren Laufbahnen. Die Tätigkeit im internationalen Dienst bringt eine Reihe von Problemen mit sich, wie z.B. die mangelnde Sicherheit des Arbeitsplatzes, Schwierigkeiten der Wiedereingliederung in das deutsche Berufsleben nach Rückkehr aus dem VN-Dienst, fehlende soziale Absicherung bei der Rückkehr in der Bundesrepublik, Laufbahnrisiko für entsandte Beamte während deren Abwesenheit, der mit einer Auslandstätigkeit fast immer einhergehende Verlust der Berufstätigkeit des Lebenspartners (Verlust der Doppelverdienstmöglichkeit und Minderung der (Gesamt-) Versorgung im Ruhestand) sowie Probleme bei Schul- und Berufsausbildung der Kinder.

In den letzten Jahren haben sich außerdem restriktive Maßnahmen im VN-Gehalts- und Pensionssystem negativ auf die Attraktivität des internationalen Dienstes ausgewirkt. Dies wird von Seiten der Bundesregierung in Einzelfällen auch zugestanden, wie der Fall des Exekutiv-Direktors der VN-Umweltbehörde UNEP, Prof. Dr. Klaus Töpfer, zuletzt gezeigt hat.

Gegenüber der Mehrheit der VN-Bediensteten, insbesondere den 90% der Bediensteten, die nicht aus dem deutschen öffentlichen Dienst stammen, wird die abnehmende Attraktivität des VN-Dienstes in der Regel in der Bundesrepublik geleugnet. Die Dienstbedingungen bei den VN werden oft mit denen der Europäischen Union (EU) gleichgesetzt, obwohl grundlegende Unterschiede bestehen. Die Beschäftigungsbedingungen bei der Europäischen Union und den koordinierten Organisationen (EBRD, NATO, OECD, etc.), die um 40-60% höhere Bezüge und Pensionen zahlen, mehr Sicherheit am Arbeitsplatz gewähren und eine geregelte Laufbahn an europäischen Dienstorten zusichern, entsprechen hohen europäischen Standards. Dagegen sind die VN-Dienstbedingungen geprägt durch weltweite Mobilität, internationales Personal aus über 180 Mitgliedstaaten, die Arbeit an vielen Dienstorten der Welt - oft unter schwierigen Bedingungen - und befristete Verträge von häufig nur einigen Monaten, über deren mögliche Verlängerung erst unmittelbar vor Ablauf des Vertrages entschieden wird.

Vielfach wird unter Politikern in der Bundesrepublik auch versucht, das Besoldungs- und Versorgungssystem der VN mit dem des öffentlichen Dienstes zu vergleichen, indem bestimmte VN-Dienstgrade mit bestimmten Besoldungsgruppen des deutschen öffentlichen Dienstes gleichgesetzt werden (z.B. vom BMF im November 1996 vorgenommene Gehaltsvergleiche zwischen deutschem öffentlichen Dienst und VN-Dienst). Solche Versuche sind seit jeher umstritten, da Verantwortungsebenen und Stelleninhalte nicht ohne weiteres vergleichbar sind und das VN-System von ganz anderen Laufbahnkonzepten und Leistungsanreizen ausgeht als das deutsche Beamtenrecht. Beispielsweise müssen die

fehlende Arbeitsplatzsicherheit und die Tätigkeit in einem multikulturellen Umfeld als besonderer (und erschwerender) Aspekt der internationalen Tätigkeit gewürdigt werden. Zu berücksichtigen sind auch die verschiedenen Systeme von Zulagen und Vergünstigungen, die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten, die Schwankungen des Dollar-Wechselkurses u.a.

Die Bundesrepublik hat bisher nicht versucht, aktiv gestaltend bei der Festlegung der Beschäftigungsbedingungen bei den VN mitzuwirken (obwohl sie über eine anerkannt große Erfahrung auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstes und der sozialen Sicherung verfügt). Vielmehr gefallen sich deutsche Vertreter in den entsprechenden Gremien, wie etwa der ICSC („International Civil Service Commission“) hauptsächlich als Bremser bei Besoldungsfragen. Die deutsche Haltung in den für die internationale Personalpolitik relevanten Bereichen orientiert sich oft allein an fiskalischen oder innerdienstrechtlichen Interessen. Als drittgrößter Beitragszahler sollte die Bundesrepublik nicht im Schlepptau der amerikanischen Haushaltspolitik agieren, sondern ihr Gewicht in der EU dafür verwenden, um bei den nötigen Personal- und Besoldungsreformen europäische Gesichtspunkte und Interessen einzubringen.

Soweit das VN-System nicht verbessert werden kann, sollte die Attraktivität des VN-Dienstes für deutsche Staatsangehörige erhöht werden durch flankierende Maßnahmen zur gezielten Unterstützung deutscher VN-Bediensteter (z.B. Ausgleichszahlungen für eine Beschäftigung an schwierigen Dienstorten), Verbesserung der sozialrechtlichen Stellung im Inland sowie Anerkennung von Auslandserfahrung für die Karriere, Besoldung und Versorgung entsandter Beamter. Der VDBIO würde sich eine verstärkte deutsche personelle Repräsentanz schon deshalb wünschen, um Vorurteile im Inland - die Arbeit in internationalen Organisationen betreffend - wirksam abbauen zu können.

### **3. Nachwuchs- und Laufbahnförderung**

Deutsche Beamte können durch eine befristete Beschäftigung in internationalen Organisationen wertvolle Erfahrungen erwerben, die bei einem späteren Einsatz im nationalen oder internationalen Bereich von Bedeutung ist. Eine nachhaltige Erhöhung des deutschen Personalanteils im VN-System läßt sich nur durch eine Erhöhung der Anzahl deutscher VN-Laufbahnbediensteter erreichen. (Es ist zu berücksichtigen, daß etwa 90% der deutschen VN-Bediensteten nicht aus dem deutschen öffentlichen Dienst stammen).

Die Laufbahnperspektiven von qualifizierten VN-Bediensteten werden jedoch oft zusätzlich durch die Praxis von Ministerien eingeschränkt, auf die Besetzung hoher VN-Positionen durch deutsche Ministerialbeamte in oft vorgerücktem Alter zu drängen, die kaum über internationale Erfahrung und häufig nur ungenügende Fremdsprachenkenntnisse verfügen. Die Bundesregierung sollte im VN-Bereich auf die Personalpolitik der Organisationen dahingehend einwirken, daß offene Stellen grundsätzlich nach anerkannten Regeln und unter Wahrung der Laufbahninteressen des Personals wie der geographischen Ausgewogenheit besetzt werden. Ein Schwerpunkt der deutschen Bemühungen sollte in der Förderung von qualifizierten Nachwuchskräften bestehen, die im Laufe ihrer Karriere, mit politischer Unterstützung, in Führungspositionen bei internationalen Organisationen aufsteigen können.

Im Rahmen der Nachwuchsförderung gewinnt das Programm „Beigeordnete Sachverständige“ eine besondere Bedeutung. Der VDBIO beurteilt dieses Programm

positiv (Berufserfahrung im internationalen Bereich, Erwerb von Sprachkompetenz und Fachkenntnissen) und begrüßt die Aufstockung der Mittel im Jahr 1997. Die Durchführung des Programms könnte flexibler gestaltet werden und ist noch verbesserungsfähig, insbesondere im Hinblick auf Stellenauswahl, Stellenbeschreibung, Vorbereitung der Bewerber auf den Einsatz vor Ort, politische Unterstützung und Nachbetreuung. Wünschenswert wäre auch die Möglichkeit der Vertragsverlängerung auf mehr als zwei Jahre, ähnlich wie bei Beigeordneten Sachverständigen anderer Industriestaaten, zur Erhöhung der Chancen auf Übernahme in den VN-Dienst.

#### **4. Sozialrechtliche Stellung deutscher VN-Bediensteter im Inland**

Das VN-System weist hinsichtlich der sozialen Sicherung Lücken auf, die es durch eine angemessene soziale Absicherung und rechtliche Gleichstellung im Heimatland zu schließen gilt. Der VDBIO begrüßt die aufgrund einer Petition des Verbandes im Jahre 1996 getroffene Entscheidung des BMA, wonach für nach Deutschland zurückkehrende ehemalige deutsche VN-Bedienstete die Weiterversicherung in einer VN-Krankenkasse die Versicherungspflicht in der privaten Pflegeversicherung begründet. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist die soziale Absicherung jedoch mangelhaft und im Bereich der Rentenversicherung noch verbesserungsbedürftig.

##### ***Arbeitslosenversicherung***

Da deutsche VN-Bedienstete während ihrer internationalen Beschäftigung nicht zum versicherten Personenkreis des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) gehören und somit nicht in der Lage sind, die Anwartschaftszeit für Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu erfüllen, können sie nach Entlassung aus dem VN-Dienste weder einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, noch auf Unterhaltsgeld oder Übergangsgeld bei der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung oder Umschulung geltend machen. Eine Verbesserung der Rechtslage für ehemalige deutsche VN-Bedienstete im Bereich der Arbeitslosenversicherung, die Gegenstand einer Petition des VDBIO im Jahre 1996 war, wurde bisher abgelehnt.

Für deutsche VN-Bedienstete, die nach Ablauf ihrer Dienstzeit oder bedingt durch die sich häufenden Stellenkürzungen den internationalen Dienst oft kurzfristig verlassen müssen und nach Deutschland zurückkehren, ist es vielfach schwierig, insbesondere in vorgerücktem Alter, dort wieder eine angemessene Beschäftigung zu finden. Die Hauptgründe für die Arbeitslosigkeit sind das Fehlen sozialer und beruflicher Kontakte, sowie die mangelnde Nachfrage nach Bewerbern mit internationaler Erfahrung. Dies stellt besonders für jüngere ehemalige VN-Bedienstete mit Familie eine Belastung dar. Für VN-Bedienstete sollte daher die Möglichkeit geschaffen werden, bei Eintritt in den VN-Dienst, freiwillig ihre Arbeitslosenversicherung aufrechtzuerhalten, wie dies z.B. für Schweizer und französische Kollegen in ihrem Heimatland der Fall ist.

##### ***Rentenversicherung - Anrechnung von Kindererziehungszeiten***

Der VDBIO begrüßt, daß im Ausland lebende Deutsche vor mehreren Jahren die Möglichkeit erhielten, sich in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung

freiwillig zu versichern. Allerdings werden deutschen nichterwerbstätigen Ehegatten internationaler Bediensteter bei Kindererziehung im Ausland im Unterschied zu Bediensteten der deutschen Ständigen Vertretungen und der Goethe-Institute keine Kindererziehungszeiten in der deutschen Rentenversicherung angerechnet.

Die Anrechnungsvorschrift findet grundsätzlich nur bei Kindererziehung im Inland Anwendung (unabhängig von der Staatsangehörigkeit) und wird auf deutsche Ehegatten von VN-Bediensteten bei Kindererziehung im Ausland nicht angewandt, auch dann nicht, wenn sie nicht erwerbstätig sind und dem Sozialversicherungssystem des Gastlandes nicht unterstehen.. Bisher wurde argumentiert, eine Änderung dieser Vorschrift zugunsten dieses Personenkreises würde die Rentenversicherung zusätzlich belasten.

Die Nichtanrechnung ist unbefriedigend und wird von den Betroffenen als diskriminierend empfunden, insbesondere seit durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auch Zeiten der Kindererziehung im Ausland unter bestimmten Voraussetzungen berücksichtigt werden. Eine solche Voraussetzung ist u.a. dann gegeben, wenn Pflichtbeiträge zur deutschen Rentenversicherung wegen einer Beschäftigung im Ausland unmittelbar vor der Geburt des Kindes oder während der Erziehung des Kindes gezahlt wurden bzw. werden. Das trifft beispielsweise auf Ehegatten von Arbeitnehmern zu, die aufgrund eines in Deutschland bestehenden Beschäftigungsverhältnisses für eine begrenzte Zeit ins Ausland entsandt werden oder bei einer amtlichen Vertretung des Bundes oder eines Landes im Ausland beschäftigt sind.

## **5. Erhaltung von in Deutschland erworbenen Versorgungsansprüchen (§ 56 BeamtenVG)**

§ 56 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtenVG), der die beamtenrechtliche Versorgung im Falle des Zusammentreffens mit Versorgungsbezügen aus zwischenstaatlicher Verwendung regelt, wurde im Juli 1994 durch das „Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes“ sowie sonstiger versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtenVG ÄnG 1993) geändert. Diese Änderung wirft nicht nur verfassungsrechtliche Probleme auf, sondern wirkt sich auch nachteilig auf den deutschen Personalanteil in internationalen Organisationen aus.

Die Gesetzesänderung sieht vor, daß die im nationalen Dienst erworbenen Versorgungsansprüche der in zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtungen entsandten Beamten gekürzt werden, wenn die Gesamtversorgung bestehend aus VN-Pensionen und nationaler Beamtenpension einen bestimmten Höchstbetrag übersteigt. Die Auswirkung dieser Vorschrift führt zu starken Verkürzungen, in bestimmten Fällen sogar zum völligen Wegfall der deutschen Beamtenversicherungsansprüche.

Die inländischen Laufbahnchancen und die darauf aufbauenden Versorgungsansprüche werden „eingefroren“ und zwar auf der nächsthöheren Besoldungsstufe im Verhältnis zur zuletzt im nationalen Dienst innegehabten. Der Bedienstete muß sich seine Ansprüche aus der internationalen Versorgung auf seine nationale Beamtenversorgung anrechnen lassen, ohne Rücksicht darauf, daß er - zumindest bei längeren Dienstzeiten in der internationalen Organisation - dort häufig einen

wesentlich höheren Dienstgrad erworben hat und die Entsendungsbehörde nur in Ausnahmefällen seinen nationalen Dienstgrad an die allgemeine Laufbahnsituation seiner Kollegen im Inland anpaßt (z.B. durch Leerstellenanhebung). Die Abzugsregel berücksichtigt somit weder den individuellen Laufbahnverlauf, den ein Beamter im deutschen öffentlichen Dienst gehabt hätte, wenn er nicht entsandt worden wäre, noch die im internationalen öffentlichen Dienst erreichte Position. Für deutsche Beamte verliert der Einsatz im internationalen Dienst an Interesse, da sich mit jedem Jahr der im nationalen Dienst erworbene Versorgungsanspruch reduziert.

Außerdem berücksichtigt die Vorschrift weder, daß deutsche Beamte keine Möglichkeit besitzen, ihre nationalen Versorgungsansprüche auf das internationale System zu übertragen noch daß zu den internationalen Versorgungsrechten Eigenbeiträge erbracht werden müssen. Der Bedienstete erhält in den nach § 56 n.F. strittigen Fällen keine, oft irrtümlich angenommene, Doppelversorgung, sondern eine nach Dienstzeiten anteilige Teilversorgung aus zwei Systemen. Es gibt keinen sachlich zu rechtfertigenden Grund, eine nach nationalen Regeln und Dienstzeiten gesetzeskonform „verdiente“ Versorgungsansprüche nur deshalb zu kürzen, weil der im dienstlichen Interesse in ein anderes Versorgungssystem entsandte Beamte sich dort und nur anteilig für diese Zeit vergleichbare Versorgungsrechte erdiene.

Die Abzugsregel wirkt sich auch mehrfach diskriminierend aus:

- gegenüber Inlandsbeamten, die keine Eigenbeiträge zu ihrer Versorgung erbringen,
- gegenüber Angestellten im öffentlichen Dienst und in der freien Wirtschaft, für die solche Abzugsregeln nicht gelten,
- gegenüber Bediensteten der gleichen Organisation aus anderen Mitgliedstaaten, da - soweit ersichtlich - die Regelung im europäischen und internationalen Vergleich einmalig ist.

International werden Vernetzungen zwischen verschiedenen Versorgungssystemen in der Regel auf der sogenannten Pro-rata-Basis vorgenommen. Dabei zahlt jeder Versorgungsträger nur die in seinem Bereich erworbenen Versorgungsansprüche. Diesem Prinzip entsprach auch die bis 1994 geltende Regelung des "zeitbezogenen Ruhens". Sie sah für jedes Jahr eines im internationalen öffentlichen Dienst erworbenen Versorgungsanspruches eine prozentuale Kürzung der nationalen Versorgung vor, so daß die Gesamtversorgung die Summe der in den jeweiligen Teilversorgungssystemen erworbenen Ansprüche nicht überstieg.

Die Gesetzesänderung wurde vor dem Ende der damaligen Legislaturperiode und dem Beginn der Sommerpause verabschiedet, versteckt in einem Gesetz, dessen erklärtes Ziel in der "Aktualisierung des Beamtenversorgungsrechts und des Soldatenversorgungsrechts wegen der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands" besteht (BT-Drucksache 12/5919). Die Interessenvertretungen der in den internationalen Organisationen beschäftigten deutschen Bediensteten erhielten nicht die sonst allgemein übliche Möglichkeit, im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzesentwurfs Stellung zu nehmen. Auch die Mitwirkung der entsprechenden Ausschüsse des Bundestages oder des für ihre Belange zuständigen Auswärtigen Amtes wurde verhindert.

Die zuständigen deutschen Stellen sollten sich hier Prinzipien des internationalen Dienstrechts gegenüber öffnen, statt umgekehrt den Versuch zu unternehmen, für deutsche Beamte die Grundlagen der Rechtsstellung in internationalen Organisationen auf nationale Maßstäbe zu reduzieren. Die Wiederherstellung der Rechtslage vor 1994 und ihre mögliche

Verbesserung läge nicht nur im Interesse der zu entsendenden Beamten, sondern auch im wohlverstandenen deutschen Interesse an einer angemessenen personellen Mitwirkung in internationalen Organisationen.

## **Besteuerung von Bediensteten internationaler Organisationen in Deutschland<sup>1</sup> von O. Geiger, Lörrach**

### **I. Vorbemerkung**

Bedienstete, die im Bundesgebiet einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, sind mit ihrem Welteinkommen unbeschränkt steuerpflichtig. Die Steuerpflicht erstreckt sich auf alle Einkünfte ohne Rücksicht darauf, ob sie aus dem In- oder Ausland stammen. Somit fallen unter die unbeschränkte Steuerpflicht auch die Bezüge, die der Bedienstete von seinem inländischen oder ausländischen Arbeitgeber für eine im Ausland ausgeübte Tätigkeit bezieht.

Bedienstete, die im Bundesgebiet keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, sind dagegen nur beschränkt steuerpflichtig (§§ 1 Abs. 4, 49 Einkommensteuergesetz (EStG)). Bei solchen Bediensteten fallen in der Regel nur sog. Quelleneinkünfte in die beschränkte Steuerpflicht (z.B. Einkünfte aus Beteiligung an Personengesellschaften und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung).

Neben der Frage, ob der Bedienstete unbeschränkt oder beschränkt steuerpflichtig ist, sind für die steuerliche Beurteilung internationale Vereinbarungen sowie die Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) zu beachten. Diese Vorschriften sind unmittelbar anwendbares innerstaatliches Recht und gehen den deutschen Steuergesetzen vor (§ 2 Abgabenordnung (AO)). Für die steuerrechtliche Beurteilung der Bezüge von einem Bediensteten, der im Ausland tätig ist, ist daher entscheidend, ob er im Inland unbeschränkt steuerpflichtig ist, d.h. ob er seinen Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland beibehalten hat. Danach ist zu prüfen, ob die Vorschriften einer internationalen Vereinbarung oder das DBA dem Wohnsitzstaat das Besteuerungsrecht überlassen.

### **II. Voraussetzungen für die unbeschränkte Steuerpflicht**

#### **a) Der Wohnsitz im steuerlichen Sinn**

Nach § 8 AO hat jemand seinen Wohnsitz dort, wo er eine Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, daß er die Wohnung beibehalten und benutzen wird. Der Wohnsitzbegriff des Steuerrechts knüpft an die tatsächliche Gestaltung der äußeren Verhältnisse an. Auf die Willensrichtung des Steuerpflichtigen, einen Wohnsitz zu begründen bzw. aufzugeben, kommt es steuerrechtlich nicht an, wenn die tatsächlichen Verhältnisse anders sind. Für die Wohnsitzbegründung im steuerlichen Sinn spielt die polizeiliche Anmeldung keine Rolle.

---

<sup>1</sup>Dieser Beitrag stellt eine aktualisierte Fassung von Vorträgen dar, die der Autor im März 1996 und Mai 1998 vor dem Arbeitskreis Genf gehalten hat.

Als Wohnung im steuerlichen Sinn sind alle Räume zu qualifizieren, die einem Menschen für das Privatleben zur Verfügung stehen. Deshalb können auch Wohnungen in Ferien- und Wochenendhäusern Wohnungen im steuerlichen Sinn sein, wenn sie mit einer gewissen Regelmäßigkeit genutzt werden.

Im Regelfall ist die Benutzung einer Wohnung durch Familienangehörige ausreichend, um auch für den Steuerpflichtigen einen Wohnsitz zu begründen. Bei vorübergehender beruflicher Abwesenheit des Mannes ist sein Wohnsitz weiterhin dort, wo die Ehefrau wohnt. Die Rechtsprechung in neuerer Zeit geht davon aus, daß der nicht von seiner Familie getrennt lebende Ehemann dort seinen Wohnsitz hat, wo seine Familie ständig wohnt.

Der Wohnsitz wird aufgegeben, wenn die Wohnung aufgelöst wird oder durch den Steuerpflichtigen bzw. seine Angehörigen nicht mehr benutzt wird. Durch eine Wohnung, die zur Vermietung bzw. zum Verkauf bestimmt ist, wird ein Wohnsitz nicht begründet. Sofern die Familie des Arbeitnehmers während der Auslandstätigkeit ebenfalls mit ins Ausland geht und die bisherige Wohnung, z.B. für die Dauer der Auslandstätigkeit, vermietet wird, ist der inländische Wohnsitz aufgegeben. Der Wohnsitz ist auch dann aufgegeben, wenn die Wohnung vollständig geräumt wird und die Möbel ins Ausland mitgenommen bzw. im Inland gelagert werden.

Problematisch ist es jedoch, wenn eine vollständig eingerichtete Wohnung (eigen oder gemietet) während der Auslandstätigkeit unbewohnt im Inland zurückgelassen wird, d.h. wenn die Familie mit ins Ausland geht. Nach Beendigung des Auslandsaufenthaltes soll die bisherige Wohnung wieder bezogen werden. Während des Auslandsaufenthaltes finden u.U. nur kurze Kontrollen durch den Eigentümer bzw. Mieter statt. In diesem Fall geht die Rechtsprechung davon aus, daß die Wohnung beibehalten worden ist; zwar wird sie tatsächlich nicht durch körperliche Anwesenheit genutzt, die Ausstattung mit Möbeln läßt aber den Schluß zu, daß die Wohnung später wieder benutzt werden wird. Durch vorübergehende Abwesenheit zur Erfüllung eines begrenzten, in absehbarer Zeit ausführbaren Arbeitsauftrags wird eine für Wohnzwecke eingerichtete Wohnung nicht aufgegeben. Bei einer Abordnung über mehrere Jahre wird zweifelhaft sein, ob die Wohnung im Inland beibehalten wurde, wenn der Steuerpflichtige und seine Familie nicht oder nur in großen Zeitabständen und dann nur kurzfristig (z.B. zu Urlaubszwecken) die inländische Wohnung benutzen.

Die Finanzverwaltung geht davon aus, daß der Wohnsitz aufgegeben wird, wenn eine Mietwohnung oder eigene Wohnung für mehr als sechs Monate weitervermietet wird. Eine Vermietung bis zu sechs Monaten (kurzfristige Vermietung) führt noch nicht zur Aufgabe des Wohnsitzes, wenn die Wohnung nach der Rückkehr aus dem Ausland wieder genutzt wird.

### **b) Der gewöhnliche Aufenthalt**

Der „gewöhnliche Aufenthalt“ i.S.d. §9AO hat neben dem Wohnsitz Bedeutung für die Begründung der unbeschränkten Steuerpflicht.

Solange jedoch ein inländischer Wohnsitz besteht, ist es für die Begründung der unbeschränkten Steuerpflicht bedeutungslos, wo der gewöhnliche Aufenthalt des Steuerpflichtigen ist. Erst dann, wenn kein inländischer Wohnsitz besteht, kann der gewöhnliche Aufenthalt im Inland ursächlich für die unbeschränkte Steuerpflicht werden.

Unter gewöhnlichem Aufenthalt wird dauernder Aufenthalt verstanden. §9AO bringt das wie folgt zum Ausdruck:

*„... Den gewöhnlichen Aufenthalt hat jemand dort, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, daß er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt...“*

Ein Aufenthalt im Inland von mehr als sechs Monaten zusammenhängender Dauer führt dazu,

daß von Anfang an ein gewöhnlicher Aufenthalt angenommen wird. Kurzfristige Unterbrechungen des Aufenthaltszeitraums sind unbeachtlich. Geht daher ein Bediensteter, der keinen Wohnsitz, sondern lediglich seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, für längere Zeit ins Ausland, so wird dadurch der bisherige gewöhnliche Aufenthalt im Inland noch nicht beendet; der gewöhnliche Aufenthalt erfordert nicht die ständige Anwesenheit im Inland. Die unbeschränkte Steuerpflicht besteht somit weiter. Ein Auslandsaufenthalt von mehr als sechs Monaten begründet jedoch die Vermutung, daß kein gewöhnlicher Aufenthalt im Inland mehr besteht, es sei denn, daß besondere Umstände darauf schließen lassen, daß die Beziehungen zum Inland nicht gelockert worden sind.

### **III. Regelungen für "Wohnsitz" und "gewöhnlichen Aufenthalt" in den internationalen Vereinbarungen und Doppelbesteuerungsabkommen (DBA)**

Arbeitet der Bedienstete in Staaten, mit denen die Bundesrepublik Deutschland internationale Abkommen abgeschlossen hat, müssen auch die Regelungen dieser internationalen Verträge beachtet werden.

Spezielle Abkommen, wie z.B. das Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Organisation der Vereinten Nationen gehen dabei einem DBA vor. Die DBA's sind subsidiär und entfalten nur dann Wirkung, wenn in einem spezielleren Abkommen keine Regelung getroffen ist oder ein Vorbehalt zugunsten eines DBA aufgenommen ist.

Die Vorschriften des DBA sind auf Personen anwendbar, die in einem oder ggf. beiden Vertragsstaaten ansässig sind. Alle deutschen DBA's bestimmen, daß eine Person als in einem Vertragsstaat ansässig anzusehen ist, wenn sie dort nach dem innerstaatlichen Recht aufgrund ihres Wohnsitzes oder ihres ständigen Aufenthaltes unbeschränkt steuerpflichtig ist. Die Frage, ob ein Bediensteter im Inland seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat, mithin im Sinn der DBA's im Inland ansässig ist, kann somit auch bei Bestehen eines DBA nach den §§ 8 und 9AO beurteilt werden.

Bei Auslandsabordnungen kann man nach den bisher erörterten Grundsätzen nicht ohne weiteres davon ausgehen, daß der inländische Wohnsitz aufgegeben wird. Andererseits wird durch die Auslandsabordnung, insbesondere wenn die Familie mitgezogen ist, im Ausland nach ausländischem Recht ein Wohnsitz begründet. Die DBA's enthalten für diesen Fall Regelungen, nach denen die „Ansässigkeit“ zugunsten eines Staates bestimmt wird. Ist eine Person in beiden Vertragsstaaten ansässig (weil sie in beiden Vertragsstaaten einen Wohnsitz hat), wird demjenigen Vertragsstaat der Vorrang eingeräumt, zu dem die engeren persönlichen und wirtschaftlichen Beziehungen bestehen (Mittelpunkt der Lebensinteressen). Kann der Mittelpunkt der Lebensinteressen nicht bestimmt werden, gilt die Person in dem Vertragsstaat als ansässig, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat. Hat sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in beiden Vertragsstaaten oder in keinem der Vertragsstaaten, gilt sie in dem Vertragsstaat als ansässig, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt. Führt auch dieses Abgrenzungsmerkmal nicht weiter, haben sich die betroffenen Staaten zu verständigen. Liegt weder Wohnsitz noch gewöhnlicher Aufenthalt im Inland, oder ist bei einem Doppelwohnsitz der Bedienstete im Inland nicht ansässig, so werden nur die in der Bundesrepublik Deutschland liegenden Quelleneinkünfte besteuert.

### **IV. Besteuerung der laufenden Bezüge im Inland unter Beachtung internationaler Abkommen**

Die nachfolgenden Ausführungen gehen davon aus, daß der Bedienstete nur im Inland einen Wohnsitz hat, oder bei Doppelwohnsitz im Inland als ansässig gilt.

#### **a) Sonderorganisationen der Vereinten Nationen**

Um eine drohende Doppelbesteuerung im Sitzstaat der Organisation und in der BRD zu

vermeiden, gewährt das Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (Art. §19 Buchst. b) vom 21.11.1947 i.V.m. der Verordnung vom 18.03.1971 (BGBl 1971 II S. 129) eine Steuerbefreiung von allen Steuern auf die von der Organisation gezahlten Bezüge.

Die Bezüge der Bediensteten sind damit in der BRD nicht einkommensteuerpflichtig. Die Befreiung setzt jedoch voraus, daß die Bediensteten dem Personalstatut (Besoldung nach Gehaltstabelle, Teilnahme am Versorgungsfonds) der Organisation unterliegen (z.B. nicht stundenweise vergütete Ortskräfte). Sachverständige und Berater unterliegen damit nicht diesem Übereinkommen. Die Staatsangehörigkeit spielt i.d.R. keine Rolle (Ausnahmen: Weltbank, IWF).

Die Befreiung erfolgt *ohne Progressionsvorbehalt*, d.h. zur Ermittlung des Steuersatzes, für die übrigen Einkünfte in Deutschland werden diese Einkünfte *nicht* herangezogen.

### **Beispiel:**

A ist bei einer Sonderorganisation in Genf angestellt und erzielt Einkünfte als aktiver Bediensteter. Seine Ehefrau lebt in der bisherigen Wohnung in der BRD. A gilt als ansässig in der BRD und ist damit unbeschränkt steuerpflichtig. Weiterhin hat er Einkünfte aus einem Grundstück in der BRD in Höhe von DM 50,000.- im Jahr.

Ein Besteuerungsrecht für die Einkünfte aus der Tätigkeit der Sonderorganisation steht der BRD nicht zu. Auch für die Besteuerung der übrigen in der BRD bezogenen Einkünfte dürfen diese Einkünfte nicht berücksichtigt werden (kein Progressionsvorbehalt).

Die Einkünfte aus dem Grundstück *in der BRD* sind hier zu besteuern, da die Steuerfreistellung sich lediglich auf die Bezüge von der Sonderorganisation erstreckt. Bei Einkünften von DM 50,000.- ergibt sich nach dem Splittingtarif in 1997 eine Steuer von DM 6,836.-.

### **Variante I:**

Die Eheleute A sind beide in Genf ansässig ; ihr Lebensmittelpunkt ist Genf. Sie behalten aber ihre Wohnung im Inland bei.

Da der Lebensmittelpunkt in Genf liegt, ist A nun in der Schweiz ansässig. Der BRD steht daher nur für die im Inland gelegenen Quellen das Besteuerungsrecht zu. Wegen der weiteren Wohnung in der BRD ändert sich jedoch die Besteuerungsgrundlage nach nationalem Recht. Die Eheleute werden wie „quasi unbeschränkt“ Steuerpflichtige in Bezug auf die Einkünfte in der BRD besteuert. Die Steuerlast nach dem Splittingtarif beträgt daher wiederum DM 6,836.-

### **Variante II:**

Die Eheleute A leben ausschließlich in Genf. Es gibt weder einen Wohnsitz noch gewöhnlichen Aufenthalt in der BRD.

Auch hier sind lediglich die Einkünfte aus dem Grundstück in der BRD zu versteuern, da alleiniger Wohnsitz in Genf besteht.

Im Gegensatz zur Variante I sind die Eheleute jedoch nach nationalem Recht nur beschränkt steuerpflichtig.

Bei Einkünften von DM 50,000.- ergibt sich nach dem Grundtarif eine Steuerlast von DM 11,040.-, die jedoch geringer ist als die Mindesteinkommensteuer von 25 %, so daß die Steuer hier DM 12,500.- beträgt.

Ein Antrag nach §1 Abs. 3 EStG (Antrag auf unbeschränkte Steuerpflicht) scheidet hier aus, da weder die Gesamteinkünfte im Kalenderjahr mindestens zu 90 v.H. der deutschen Einkommensteuer unterliegen noch die nicht der deutschen Einkommensteuer unterliegenden

Einkünfte weniger als DM 12,000.- im Kalenderjahr betragen.

Die „Europatauglichkeit“ des §1 Abs.3 EStG ist derzeit Gegenstand von finanzgerichtlichen Verfahren.

#### **b) Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF)**

Die gleichen Regelungen wie für Bedienstete der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen gelten für Bedienstete der Vereinten Nationen selbst (Art. V Abschn.18, Buchstabe b) des Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13.02.1946 i.V.m. dem Gesetz vom 16.08.1980 (BGBl.1980, Teil II S. 941). In der Zusammenstellung des Bundesministers der Finanzen vom 13.06.1996 (BstBl. 1991 I, S.746) über steuerliche Vorrechte und Befreiungen aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen ist UNICEF nicht als eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen aufgeführt. Die Finanzverwaltung geht zwischenzeitlich davon aus, daß die UNICEF ohne eigene Rechtspersönlichkeit unselbständiger Teil der Vereinten Nationen ist und daß die Bezüge, die UNICEF-Bedienstete erhalten, nach den genannten Bestimmung von der deutschen Einkommensteuer ohne Progressionsvorbehalt befreit sind.

#### **c) Internationale Atomenergie Organisation (IAEO)**

Die Vereinbarung über die Vorrechte und Befreiungen der IAEO vom 01.07.1959 befreit die IAEO-Bediensteten nach Artikel VII §18, Buchstabe a, Ziffer ii, hinsichtlich der von der Organisation gezahlten Gehälter und sonstigen Bezüge von der nationalen Steuer (BGBl. 1960 II, S. 1999). Nach Artikel XII §38 der vorgenannten Vereinbarung können die Mitgliedsstaaten Vorbehalte zu dieser Vereinbarung machen. Die Bekanntmachung vom 15.06.1964 über das Inkrafttreten der Vereinbarung in der BRD enthält den deutschen Vorbehalt zu Artikel VI, §18 der Vereinbarung hinsichtlich der Besteuerung deutscher Staatsangehöriger (BGBl. 1964 II S. 713). Der Besteuerungsvorbehalt für deutsche Staatsangehörige wurde in §1 Abs.2 der Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an die IAEO vom 30.07.1960 aufgenommen (BGBl.1960 II S. 1993). Für deutsche IAEO-Bedienstete enthält das Abkommen vom 01.07.1959 somit keine spezielle Regelung für die Besteuerung ihrer Bezüge von der IAEO. In einem zweiten Schritt ist daher zu prüfen, ob das DBA mit dem Sitzstaat, hier das DBA Deutschland/Österreich (BGBl. 1955 I S. 749, 1994 II S. 122), zu beachtende Sonderregelungen enthält. Nach Artikel 9 DBA wird dem Tätigkeitsstaat (Österreich) das Besteuerungsrecht für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit zugewiesen. Nach Artikel 15 Abs. 3 DBA bleibt Deutschland jedoch berechtigt, diese in Deutschland nicht steuerpflichtigen Einkünfte im Rahmen des Progressionsvorbehalts auf die in Deutschland steuerpflichtigen Einkünfte heranzuziehen.

Die sich hieraus ergebende höhere Besteuerung beruht auf der Überlegung, daß bei internationalen Organisationen beschäftigte deutsche Staatsangehörige nicht besser behandelt werden dürfen als die übrigen Steuerpflichtigen.

Ob die Verordnung vom 30.07.1960, mit der der Vorbehalt des Abkommens umgesetzt wurde, noch mit dem Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union, insbesondere mit Art. 48 EGV (Freizügigkeit) und Art. 6 EGV (Diskriminierungsverbot), in Einklang zu bringen ist, bleibt abzuwarten.

#### **Beispiel:**

A ist bei der Internationalen Atomenergiebehörde in Wien angestellt und erzielt Einkünfte als aktiver Bediensteter. Seine Ehefrau lebt in der bisherigen Wohnung in der BRD (A ansässig

in der BRD).

Die Einkünfte aus der Tätigkeit bei der Behörde betragen DM 200,000.- jährlich. Weiterhin hat er Einkünfte aus einem Grundstück in der BRD in Höhe von DM 50,000.-.

Ein Besteuerungsrecht für die Einkünfte aus der Tätigkeit bei der IAEO steht der BRD aufgrund des DBA mit Österreich nicht zu. Für die Besteuerung der übrigen in der BRD bezogenen Einkünfte dürfen diese Einkünfte aber berücksichtigt werden (Progressionsvorbehalt). Aufgrund der Gesamteinkünfte von DM 250,000.- ergibt sich daraus folgende Besteuerung:

Steuersatz für das Gesamteinkommen von DM 250,000.- beim Splittingtarif 1997: 34.7%.

Besteuerung der BRD-Einkünfte von DM 50,000.- mit 34.7% Steuersatz ergibt DM 17,350.- Steuer.

Der Progressionsvorbehalt führt damit im Vergleich zu einem Bediensteten bei einer Sonderorganisation in Genf in gleicher Situation zu einer Mehrsteuer von DM 10,514.- (siehe Beispiele unter IV.a) für unbeschränkt und „quasi unbeschränkt“ Steuerpflichtige).

#### **d) Europäische Organisation für Kernphysikalische Forschung (CERN).**

Mit dieser Einrichtung besteht nur ein Sitzstaatabkommen (BGBl. 1969 II 1198), d.h. lediglich der Sitzstaat Schweiz ist zur Gewährung von Begünstigungen verpflichtet. Der Wohnsitzstaat Deutschland gewährt aufgrund dieses Abkommens keine Steuerbefreiung für die Bezüge, die vom CERN bezahlt werden.

Bei Beschäftigten des CERN mit Wohnsitz (Ansässigkeit) BRD ist daher unmittelbar das DBA mit der Schweiz anzuwenden.

Es enthält in den Art. 15 und 24 die gleichen Regelungen wie das DBA mit Österreich.

#### **e) Gehaltsabfindungen**

Bedienstete, die bei ihrem Ausscheiden aus der Organisation eine Abfindung erhalten, die sich nach dem letzten Gehalt, Anzahl der anrechenbaren Dienstjahre usw. richtet (*end-of-service grant, leaving allowance*), unterliegen mit diesen Einkünften in Deutschland den gleichen Besteuerungsregeln wie sie auf die laufenden Gehaltszahlungen der jeweiligen Organisation Anwendung finden.

### **V. Besteuerung der Versorgungs- und Hinterbliebenenbezüge**

#### **a) Laufende Bezüge**

Die Besteuerung von Versorgungsbezügen an ehemalige Bedienstete internationaler Organisationen richtet sich nicht nach den genannten Sitzstaat-Abkommen, da diese nur auf Personen anwendbar sind, die im aktiven Dienst der Organisationen stehen.

Die Besteuerung richtet sich damit nach den entsprechenden Doppelbesteuerungsabkommen des Wohnsitzstaates mit dem Staat, in dem die Organisation ihren Sitz hat. Entscheidend ist daher immer, wo sich der Wohnsitz des Bediensteten oder seiner Hinterbliebenen im Zeitpunkt des Zuflusses der Versorgungsbezüge (Gutschrift auf dem Bankkonto) befindet. Im DBA mit der Schweiz, das wegen des Sitzes vieler Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sowie des CERN hier zur Anwendung kommt, ist in Art. 21 geregelt, daß in der BRD ansässige Pensionäre ihre Ruhegehälter ausschließlich der deutschen Besteuerung zu unterwerfen haben. Die Schweiz hat auch nicht das Recht, eine Quellensteuer zu erheben.

Hat somit die BRD das Besteuerungsrecht, ist nach nationalem deutschen Recht zu entscheiden, wie diese Besteuerung durchgeführt wird. Da der Pensionsanspruch auch durch eigene Beiträge der Bediensteten gespeist wurde, wird von der deutschen Finanzverwaltung angenommen, daß diese Bezüge nicht wie Pensionsansprüche deutscher Beamter, sondern wie

sonstige Bezüge nach § 22 EstG als Leibrenten behandelt werden.

Bei Renten wird gegenwärtig nur der sogenannte Ertragsanteil besteuert. Dabei geht man davon aus, daß der Rentenanspruch einem zu Rentenbeginn vorhandenen verzinslichen Kapital vergleichbar ist, welches durch den Rentenbezug bis zum Lebensende vollständig aufgebraucht wird. Steuerlich erfaßt werden aber nur die ab Beginn des Rentenbezugs anfallenden Zinsen (Ertragsanteil). Die Höhe des steuerlich maßgeblichen Ertragsanteils variiert mit der voraussichtlichen Rentenbezugsdauer. Je nach Eintritt in den Ruhestand schwankt dieser Ertragsanteil z.B. zwischen 32 v.H. bei Beginn der Rente mit 60 Jahren und 27 v.H. bei Eintrittsalter 65 Jahre. Dieser sich bei Rentenbeginn ergebende Prozentsatz bleibt für die gesamte Dauer des Rentenbezugs unverändert und wird auf den Rentenbetrag angewandt.

Für einen Altersrentner, der mit 65 Jahren in den Ruhestand tritt, liegt der Ertragsanteil somit bei 27 v.H. Aufgrund des nicht der Besteuerung unterliegenden Existenzminimums bleiben damit Renten bis zu DM 63,537.- (bei Alleinstehenden) und bis zu DM 111,577.- (bei Verheirateten) steuerfrei. Arbeitnehmer unterliegen dagegen schon bei einem Bruttolohn von DM 17,714.- (Alleinstehende) und von DM 32,996.- (Verheiratete) der Steuer. Empfänger von Versorgungsbezügen (pensionierte Beamte) müssen diese - bis auf den Versorgungs-Freibetrag - ebenfalls voll versteuern (Beginn der Besteuerung bei Versorgungsbezügen: DM 22,418.-/DM 36,836.- für Alleinstehende/Verheiratete).

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber schon vor mehreren Jahren aufgegeben, bestehende Unstimmigkeiten in der Besteuerung verschiedener Arten von Alterseinkünften, insbesondere von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung einerseits und von Versorgungsbezügen von Beamten andererseits, zu beseitigen. Dabei ist nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch eine ausgewogene Besteuerung im Verhältnis zu den Erwerbstätigen sicherzustellen.

Aufgrund von zwei grundlegenden Beschlüssen ( Beschl. vom 26.03.1980; vom 24.06.1992) des Bundesverfassungsgerichts besteht ein Handlungsauftrag für den Gesetzgeber mit dem Ziel, eine dem Gleichheitssatz entsprechende umfassende Regelung der Besteuerung aller Altersbezüge zu schaffen.

Für die Erfüllung des verfassungsgerichtlichen Auftrags hat die Steuerreform-Kommission der früheren Regierung vorgeschlagen, Renten künftig grundsätzlich in dem Umfang zu besteuern, in dem die Beiträge zum Erwerb des Rentenanspruchs steuerlich als Sonderausgaben abziehbar oder als Arbeitgeberbeitrag steuerfrei waren (Korrespondenzprinzip). Aufgrund dessen sollten solche Renten mit 50 v.H. in die Besteuerung mit einbezogen werden. Eine Umsetzung dieses Beschlusses blieb jedoch aus. Die neue Regierung hat vor kurzem ihren Entwurf des Steuerentlastungsgesetzes 1999 bekanntgegeben. Darin ist eine Änderung der Besteuerung von Leibrenten nicht vorgesehen, so daß es derzeit bei der bisherigen Besteuerung verbleibt. Der in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck gebrachte Handlungsauftrag an den Gesetzgeber bleibt jedoch unverändert gültig.

#### **b) Abfindung von Versorgungsansprüchen**

Erfolgt eine teilweise oder vollständige Abfindung des Pensionsanspruchs des ehemals aktiven Bediensteten bei Ausscheiden aus der Organisation (*lump sum* oder *withdrawal settlement*), ist der zurückgezahlte Betrag in einen Kapitalanteil und einen Zinsanteil aufzuteilen. Der zurückgezahlte Kapitalanteil ist immer steuerfrei. Zurückgezahlte Zinsen sind ebenfalls steuerfrei, wenn der Bedienstete mindestens 12 Jahre in die Versorgungseinrichtung einbezahlt hatte. Bei weniger als 12 Jahren sind die Zinsen als Einkünfte aus Kapitalvermögen nach § 20 EstG in der BRD steuerpflichtig, wobei von dem

Zinsanteil lediglich ein Sparerfreibetrag und eine Werbungskostenpauschale von DM 6,100.- (bzw. DM 12,200.- bei Verheirateten) abzuziehen ist. Es ist zu beachten, daß nach dem genannten Regierungsentwurf zum Steuerentlastungsgesetz 1999 der Sparerfreibetrag ab dem Steuerjahr 2000 auf DM 3,000.-/DM 6,000.- (Alleinstehende/Verheiratete) halbiert werden soll.

Die bei teilweiser Abfindung daneben gewährten laufenden Versorgungsbezüge sind nach den zuvor genannten Grundsätzen zu besteuern.

*Hinweis des VDBIO: Nach einer dem Verband vorliegenden Information sind Abfindungszahlungen an ehemalige Bedienstete, die zum Zeitpunkt des tatsächlichen Zuflusses in der Schweiz (Kantone Genf/Waadtl) oder in Frankreich ansässig sind, von der jeweiligen nationalen Steuer befreit.*

### **Beitrag des Arbeitskreises Nairobi:**

#### **„Im Süden nichts Neues“ oder „Der Idealismus von Exoten“**

Der Arbeitskreis Nairobi hat sich in den zurückliegenden 99 Ausgaben des VDBIO-Rundbriefes vielleicht nicht immer lautstark, so doch mit konstanter Hartnäckigkeit regelmäßig zu Wort gemeldet. Und immer waren es die gleichen Themen, die wir notgedrungen anschneiden mußten: Leben und Arbeiten an einem infrastrukturell, ökonomisch und politisch verfallenden UN-Standort mit rapide wachsender Kriminalität, der durch den Bombenanschlag im August `98 auch noch zum Schauplatz internationalen Terrors wurde. Hinzu kommen aus dem Gleichgewicht geratene Gehälter und Standortzulagen, die umso dringlicher höhere Ausgleichszahlungen erfordern. Von Karrierechancen und -förderung nicht zu reden ...

Also nichts Neues im Busch? Ja und Nein. Nein, weil wir jene uns am stärksten bedrückenden Themen auch in diesem 100. Jubiläums-Rundbrief wieder zur Sprache bringen möchten. Und ja, weil die Situation in Nairobi zunehmend unberechenbarer zu werden scheint und sich dieser Standort dadurch mehr und mehr von anderen unterscheidet. Was die knapp 20 deutschen VN-Mitarbeiter(innen) in Nairobi hält, ist tatsächlich der Idealismus von Exoten, nachhaltig auf den Pulsschlag an wichtigen Schnittstellen von Entwicklung und Umwelt einwirken zu wollen. Manche tun dies sogar auf wenig verbindlichen L-Posten, anstatt der (etwas) rechtssichereren P-Posten. Hinzu kommt natürlich, daß nach Nairobi augenscheinlich nur Einbahnstraßen führen, aber kaum ein Weg heraus in Richtung New York, Genf, Bonn oder Wien, und daß das Arbeitsmarkt-Klima daheim in Deutschland vorwiegend kühl bleibt.

Abgesehen von Bundesminister a.D. Klaus Töpfer, hat keiner unter den deutschen UNO-Idealisten in Nairobi den Status des „entsandten Prominenten“, der einem die fürsorgliche Zuwendung von Vater Staat einträgt. Wir sind mehr oder weniger als „Einzelkämpfer“ aufgrund unserer speziellen Ausbildung und technischen Kenntnisse nach Kenia gelangt. Vier von uns sollten sich nach erfolgreich bestandenen nationalen Auswahlverfahren für unterrepräsentierte Staaten am Standort Nairobi auf ihre Karriere im VN-System vorbereiten. Nun befinden sich einige bereits im zweiten Jahrzehnt dieser Aufwärmphase und empfinden ihrerseits Schlagworte wie „Karriere“ oder „Mobilität“ als eher zynisch anmutende Fremdwörter aus einer Welt nördlich des Äquators. Wenn nämlich für VN-Exoten aus Nairobi überhaupt Zeit bleibt, ihre Bewerbung um Positionen an anderen Standorten vor Ablauf der Frist ans Ziel zu bringen, setzt gewöhnlich der ansonsten recht lustige Hase-und-Igel-Effekt ein, bei dem unter Garantie jemand ruft: „Ich bin all hier“. Sollte dieser Effekt etwa Methode sein, weil sich schwerlich gleichwertige Nachfolger für freigewordene Stellen

in Nairobi finden lassen?

Unsere deutschen Landsleute in Kenia, angefangen von der Botschaft über die GTZ bis zu diversen Stiftungen, werden gerechterweise angemessen dafür entlohnt, daß sie unter erschwerten Bedingungen arbeiten. Ihre Einkünfte fallen etwa 40% höher aus als in vergleichbaren Einkommensstufen der UNO-Bediensteten in Nairobi (siehe Rundbrief Nr. 88). Der Autor dieser Zeilen kann aus eigener Erfahrung seiner zeitweiligen UNEP-Tätigkeit in Osaka, Japan, beisteuern, daß dort der Standort-Ausgleich 500 Prozent der Ortszulage für Nairobi ausmacht, obwohl die Lebenshaltungskosten in Osaka - einschließlich Mieten - nur zirka 25% höher als gegenwärtig in Nairobi liegen.

Nun gab es auch Kollegen, die sich auf Dauer nicht mit dem Exoten-Dasein unterhalb des Horns von Afrika abfinden wollten, und kurzerhand nach Deutschland zurückgekehrt sind. Aus den Erfahrungsberichten dieser Ex-Exoten wissen wir, wie (überlebens)wichtig gerade in der Überbrückungszeit eine rasche und stabile Regelung der Ausgleichszahlung aus gesicherten Töpfen des Auswärtigen Amtes ist, weil „Rückführungs-Zuschüsse“ der VN und „Überbrückungsbeihilfen“ des Bundesverwaltungsamtes gering ausfallen und zudem langwierig erstritten werden wollen.

Auf der letzten Mitgliederversammlung des VDBIO im Mai 1998 haben wir den Einsatz des Verbandes mit dem Ziel gefordert, die Ausgleichszahlungen um mindestens 50% anzuheben, die gegenwärtigen Zahlungsmodalitäten (inkl. Verzinsung jährlich anfallender Beträge) zu verbessern, einen kostengerechten VN-Ortszuschlag für Nairobi auszuhandeln und diesen Standort in die Kategorie „C“ herabzustufen. Wir „Kenianer“ unter den deutschen VN-Bediensteten wollen in diesem Prozeß nicht nur abwartend zuschauen, und das Verhandeln mit „Bonner Stellen“ ausschließlich der Verbandsführung überlassen. Wann immer Vertreter der Bundesregierung oder des Bundestages ihren Weg nach Nairobi finden, werden wir deren direkte Unterstützung suchen, um Nairobi etwas von seiner Exotik zu nehmen und es zu einem ganz normalen VN-Dienstort zu machen, denn wir sind sehr dafür, daß wichtige VN-Organisationen auf dem afrikanischen Kontinent präsent sind und bleiben. Vielleicht können wir dann im 200. Rundbrief vom Ansturm auf die wenigen freien UNO-Stellen in diesem landschaftlich und klimatisch reizvollen Land berichten, das die Hauptquartiere gleich zweier VN-Organisationen beherbergt und keinen Vergleich mehr mit anderen Standorten zu scheuen braucht.

**Christian Holger Strohmann, Nairobi**

#### **Aus den Arbeitskreisen:**

##### **Nairobi:**

Wie Herr Dr. Hundsalz bereits im letzten Jahr ankündigte, hat er sein Amt als Sprecher des AK Nairobi zum Jahresende abgegeben. Neuer Sprecher ist **Herr Günter Karl** von UNCHS (Habitat); sein Stellvertreter ist **Herr Dr. Christian Holger Strohmann** von UNEP. Der Vorstand dankt an dieser Stelle Herrn Dr. Hundsalz für die in den letzten Jahren geleistete Arbeit und beglückwünscht das neue Team zur Übernahme seiner Ämter, wobei wir uns gleichzeitig auf die weitere, aktive Mitarbeit des AK Nairobi und die gute Zusammenarbeit mit dem Gesamtvorstand freuen.

##### **New York:**

Auch am Hauptsitz der Vereinten Nationen hat es im Sprecherteam des AK New York einen Wechsel gegeben. Bereits im letzten Jahr hat Herr Stabe seine Funktion als Sprecher abgegeben, aber dem neuen AK-Vorstand noch bis Jahresende mit Rat und Tat zur Seite gestanden. Die neue Sprecherin des Arbeitskreises ist nunmehr **Frau Angela Kane**, ihre Stellvertreter sind **Frau Anna Edighoffer** und **Herr Gregor Boventer**. Wir möchten ebenfalls Herrn Stabe den herzlichen Dank des Gesamtvorstandes für seine jahrelange aktive Mitarbeit aussprechen, nicht zuletzt im Hinblick auf seine Hartnäckigkeit (und seine Erfolge) bei der Einziehung der Mitgliedsbeiträge! Dem neuen Team wünschen wir alles Gute und freuen uns auch hier auf weitere gute Zusammenarbeit.

### **Aus der Presse:**

#### **„Nicht im Rampenlicht, aber wirkungsvoll“**

Der Unterausschuß ‚Vereinte Nationen/Internationale Organisationen‘  
des Deutschen Bundestages nach zwei Legislaturperioden  
von Wolfgang Ehrhardt

#### **... Bilanz**

Festzustellen ist, daß der Deutsche Bundestag mit der Einrichtung des Unterausschusses Vereinten seinen Informations- und Erfahrungsrückstand gegenüber Regierung und Ministerialbürokratie deutlich verringern konnte. Die in ihm vertretenen Abgeordneten haben sich ein respektables Fachwissen aneignen können, das ihnen ermöglicht, die Darlegungen von Regierung und Verwaltung zu überprüfen. Die Tätigkeit des Gremiums hat zu einer institutionalisierten Interaktion zwischen Regierung und Parlament, die thematisch auf die UN bezogen ist, geführt. Informationsbeschaffung ist eine der entscheidenden Voraussetzungen, um politisch agieren zu können. Auf Grund des Selbstbefassungsrechts - das es den Ausschüssen ermöglicht, auch ohne Vorlagen oder Aufträge des Plenums Gegenstände ihres Geschäftsbereichs zu behandeln - hat der Unterausschuß intensiv die Möglichkeit genutzt, ihm wichtig erscheinende Fragen auf die Tagesordnung zu setzen und die Bundesregierung dazu berichten zu lassen. Auf diesem Wege sicherte er sich nicht nur einen wichtigen Informationszufluß, sondern gewann auch einen detaillierten Einblick, inwieweit die Regierung ihre Positionen abgesteckt hatte. Die Abgeordneten erwarben so die nötige Sachkunde und das politische Wissen, um die Handlungen und die Anträge der Regierung einschätzen und beeinflussen zu können. Dadurch bildete er zugleich ein Forum, auf dem die politische Willensbildung zwischen beiden politischen Institutionen argumentativ entfaltet werden konnte.

Der in der Regel unvermeidliche Informationsvorsprung der Regierung und der Ministerialbürokratie hat zur Folge, daß die Ausschüsse des Parlaments oft nur eine nachträgliche Kontrolle ausüben<sup>2</sup>; so ergeht es oft auch diesem Unterausschuß. Immerhin hat er einiges unternommen, um dem entgegenzuwirken, etwa indem er sich anderer Informationsquellen - Medien, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Experten - bediente und ein eigenes Netz von Kontakten zu den UN-Einrichtungen in New York, Wien, Genf, Nairobi und in Deutschland schuf. So wandten sich beispielsweise Abgeordnete der Opposition und der Koalition gegen den im November 1996 vom Bundesministerium für

---

<sup>2</sup>Vgl. Lothar Wilker, Foreign Policy in the Bundestag, in Thaysen (Anm.4), S. 409.

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betriebenen Austritt Deutschlands aus der UNIDO, weil sie sich wenige Wochen zuvor bei einem Besuch dieser Sonderorganisation in Wien davon überzeugt hatten, daß deren Reformbemühungen nachweisbare Fortschritte gemacht hatten. Außerdem hat der Unterausschuß immer wieder versucht, sich von der Regierung frühzeitig informieren zu lassen; so ließ er sich regelmäßig vor Beginn der Generalversammlung über die geplanten operativen Ziele und Initiativen der Bundesregierung unterrichten; auch die Weltkonferenzen und Sondergeneralversammlungen wurden bereits in der Vorbereitungsphase Gegenstand parlamentarischer Beratung; und die Prüfung der Beiträge an das UN-System fand vor dem Abschluß der Beratungen im Haushaltsausschuß statt, um Änderungsanträge gegen bestimmte Haushaltsvorlagen zu ermöglichen. Bei der letzten Etatberatung im Herbst 1997 beispielsweise führte nicht zuletzt der massive Widerstand gegen die drastische Kürzung des freiwilligen Beitrags für das UNDP durch die Abgeordneten der Opposition dazu, daß die geplante Absenkung zumindest weniger dramatisch ausfiel.

Positiv hat sich die Rolle des Unterausschusses Vereinte Nationen als Impulsgeber für die Diskussion über die deutsche UN-Politik und die Weiterentwicklung des UN-Systems ausgewirkt; die UN sind nicht länger ein vernachlässigtes Thema in der außenpolitischen Debatte des Deutschen Bundestages<sup>3</sup>. In den neunziger Jahren fanden deutlich mehr Debatten über die Weltorganisation als in den vorangegangenen Jahrzehnten statt. Zu Beginn dieses Jahrzehnts legten alle Fraktionen Anträge zur Reform der UN vor; anlässlich des Fünfzig-Jahre-Jubiläums der Vereinten Nationen fand 1995 eine Grundsatzdebatte über die Weltorganisation statt; zwei Jahre später gab eine fast 50 Seiten umfassende Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion erneut den Anstoß für eine umfassende Debatte über die Politik Deutschlands gegenüber den UN. Auf jeden Fall hat der Unterausschuß dazu beigetragen, daß weniger bekannte oder unpopuläre UN-Themen im

---

<sup>3</sup>Siehe zur Behandlung von UN-Themen im Deutschen Bundestag in früheren Jahren Wilfried Skupnik, UNO: notwendig, nützlich und ziemlich unbeachtet. Die Vereinten Nationen als Thema de 8. Deutschen Bundestages, VN4/1980 S. 131ff., sowie den Kurzbeitrag von Kerstin Jung in VN4/1989 S. 126f. Einen Überblick von den Siebzigern bis zur ersten Hälfte der neunziger Jahre gibt Klaus Hüfner, Deutsche VN-Politik im Bundestag, in: DGVN (Hrsg.), 20 Jahre deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen auf dem Prüfstand (Nr. 52 der ‚Blauen Reihe‘ der DGVN), Bonn 1994, S.37-47.

Bundestag zur Sprache kamen. Das geht auch aus den Worten von Hans d'Orville hervor, der dem Unterausschuß seine Anerkennung für die eingehende Behandlung neuer Ansätze zur Lösung der Finanzkrise aussprach; bisher hätten sich weltweit nur wenige Parlamente mit der Frage eigener Finanzquellen der Weltorganisation befaßt (und die zuständigen Staatenvertretergremien der UN offiziell gar nicht).

Die Einflußnahme des Unterausschusses Vereinte Nationen auf die parlamentarische Willensbildung und auf das Regierungshandeln ist ohne weiteres nachzuvollziehen, wenn sichtbare Resultate erzielt werden. Zu diesen zählt zum Beispiel die Verhinderung des Austritts Deutschlands aus der UNIDO, die Mitwirkung bei der Freilassung von Gefangenen in der Westsahara oder die Entschärfung von Beitragskürzungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Er ist schwieriger zu beurteilen, wenn die Thematisierungsfunktion<sup>4</sup> der Opposition nur auf indirektem Wege wirksam wird, indem sich die Regierung und die tragenden Parteien veranlaßt sehen, eigene Initiativen zu einem bestimmten politischen Thema auf den Weg zu bringen. So führte der Unterausschuß mehrmals Aussprachen über eine Verbesserung der personellen Vertretung Deutschlands im UN-System durch, unter anderem unter Beteiligung eines Vertreters des ‚Verbandes deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen der Vereinten Nationen‘ (VDBIO); die SPD forderte mittels einer detaillierten Kleinen Anfrage<sup>5</sup> die Bundesregierung zur Offenlegung des Anteils deutscher Bediensteter auf. Ob die spätere Einrichtung einer Staatssekretärsrunde im Bundeskanzleramt zur Koordinierung der Personalpolitik und der Antrag der Koalition<sup>6</sup> zu diesem Thema eine direkte Reaktion darauf sind oder nicht, bleibt letztlich eine Frage des politischen Urteils.

Politik entfaltet ihre Wirkungen durch die Mobilisierung der politischen Öffentlichkeit. Da die Ausschüsse des Deutschen Bundestages in der Regel nicht öffentlich tagen, können sie nur bedingt als politische Akteure wahrgenommen werden. Die Plenarsitzungen sind das eigentliche Bindeglied zwischen Öffentlichkeit und Parlament. Gleichwohl hat der Unterausschuß auf verschiedene Weise versucht, zumindest mit der Fachöffentlichkeit in ständige Verbindung zu treten. Dazu gehörte der ständige Kontakt zu den in Deutschland angesiedelten UN-Einrichtungen und die regelmäßige Unterrichtung von NGOs über die Tagesordnung. Informationen an die Medien stießen bestenfalls bei politisch brisanten Themen auf journalistisches Interesse; auch der Unterausschuß bekommt auf diese Weise das mangelnde Interesse der deutschen Öffentlichkeit an den Leistungen der UN zu spüren.

Weitere Optionen zur Verbesserung der Öffentlichwirksamkeit des Gremiums wurden indes vernachlässigt. Während der beiden Legislaturperioden seines Bestehens hat es nur ein einziges Mal das Instrument der Öffentlichen Anhörung genutzt. Mit dem Beschluß, die Befragung von Experten über die Finanzkrise der UN ausschlußintern durchzuführen, hat es erst gar nicht versucht, auf diesem Wege eine größere Öffentlichkeit herzustellen und einem interessierten Publikum Zugang zu diesem wichtigen Problemkomplex zu eröffnen.; der

---

<sup>4</sup>Vgl. Martin Sebaldt, Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestages als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992.

<sup>5</sup>Siehe die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Eberhard Brecht, Gert Weisskirchen und der Fraktion der SPD, BT-Drs. 13/3340, sowie die Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 13/4067.

<sup>6</sup>Siehe den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP, BT-Drs. 13/10793.

Unterausschuß für Menschenrechte hingegen hat in seinen ersten beiden Legislaturperioden sechs Anhörungen durchgeführt. Ferner ist nicht nachvollziehbar, daß der Unterausschuß die Beendigung der regelmäßigen Berichterstattung über seine Sitzungen in den bundestagseigenen Publikationen ‚Heute im Bundestag‘ und ‚Woche im Bundestag‘ (jetzt: ‚Blickpunkt Bundestag‘) nahezu widerstandslos hingenommen hat. Immerhin boten die Berichte eine brauchbare Quelle für Journalisten und für ein UN-interessiertes Publikum. Der Unterausschuß hätte zumindest auf einer Gleichbehandlung aller Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses bestehen können.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß sich der Unterausschuß Vereinte Nationen in den beiden zurückliegenden Legislaturperioden als nützliches Forum und als Katalysator der parlamentarischen Willensbildung erwiesen hat; ohne ihn gäbe es weder so sachkompetente Ansprechpartner im Parlament und für alle UN-Institutionen, NGOs und Experten noch so entschiedene Fürsprecher eines verstärkten deutschen Engagements in der Weltorganisation. Doch auch wenn er seine Arbeit in mancher Hinsicht noch verbessert, wird er im Prinzip nur über einen begrenzten Wirkungsradius verfügen können. Schließlich ist er auf Grund der strukturellen Voraussetzungen nicht der politische Akteur, der die Richtungsentscheidungen über die deutsche UN-Politik zu treffen hat.

**„Vereinte Nationen“ 4/98 (Auszug)**

**„Weltbank und Bonn einig über die Entwicklungspolitik“  
Weltbankpräsident Wolfensohn besucht Bonner Regierung/  
Deutschlandforum der Weltbank über Lateinamerika**

... Um den regelmäßigen Kontakt mit Deutschland und der deutschen Industrie zu vertiefen, hat die Weltbank im vergangenen Jahr überdies in Frankfurt ein Büro für die Zusammenarbeit mit dem deutschen Mittelstand eingerichtet; außerdem hat der Leiter der europäischen Weltbankvertretung in Paris den ausdrücklichen Auftrag, die Zusammenarbeit mit der deutschen Industrie zu pflegen. Erfreulich ist in diesem Zusammenhang auch die wachsende Anzahl von Deutschen aus dem Privatsektor, die für eine befristete Zeit im Austausch zur Weltbank kommen. Weitaus weniger eindrucksvoll ist dagegen der Anteil der Deutschen im Weltbankstab, der mit nur 2,6 Prozent nach wie vor weit unter der deutschen Kapitalquote von etwa 5 Prozent liegt.

**FAZ, 18/1/1999 (Auszug)**

**„Lokalkonflikte dürfen nicht zur globalen  
Naturkatastrophe werden“  
Wieczorek-Zeul: Entschuldung wird an Bedingungen geknüpft  
Ein F.A.Z. Gespräch**

... Mit der Schuldeninitiative will die Ministerin einen grundsätzlich anderen Weg einschlagen. „Sie ist die notwendige Konsequenz von Fehlentwicklungen in der Vergangenheit.“ ein Teil der Strukturanpassungsprogramme von Währungsfonds und Weltbank habe nur die Armut vergrößert. Zum einen müßten die betroffenen Länder künftig mehr für Bildung oder Gesundheit ausgeben. Zum anderen müßten aber auch die internationalen Entwicklungsorganisationen ihre Politik ändern. Dabei sieht sich Frau Wieczorek-Zeul vom Präsidenten der Weltbank, James Wolfensohn, unterstützt, der das

ebenso sehe. **Anders als ihr Vorgänger Carl-Dieter Spranger setzt sie auf die internationalen Organisationen. „Wir werden ihnen mehr Gewicht geben und unseren Einfluß in ihnen stärker zur Geltung bringen“, kündigt sie an.**

Hinter dieser Umorientierung hin zu den internationalen Organisationen steckt ein grundlegender Richtungswechsel. „Jetzt gibt es ein anderes Verständnis in der Bundesregierung, wie Entwicklung beeinflußt werden kann.“, sagt die frühere Europaabgeordnete. Wie der Finanzminister spricht sie sich für eine neue internationale Finanzarchitektur aus. Dazu zählt sie eine bessere Bankenaufsicht, Korridore für die Wechselkurse und eine größere Kontrolle der Finanzströme. Zudem will sie soziale und ökologische Kriterien in ds Welthandelsabkommen aufnehmen. Zu Bedenken, diese könnten mißbraucht werden, um die ärmeren Länder von den Märkten der Industrieländer auszusperren, sagt sie relativierend: „Man kann natürlich nicht unsere Sozialstandards einfach auf die Entwicklungsländer übertragen.“ Doch gebe es internationale Prinzipien, an die sie denke, wie die Verbote von Kinderarbeit oder Zwangsarbeit. Und bei den umweltpolitischen Standards werde sie aus den Ländern selbst bedrängt, die sagten: Ihr müßt was tun, wir versinken. ...

**FAZ, 25. 1. 1999 (Auszug)**

**Vorankündigung:**

**Mitgliederversammlung 1999  
des VDBIO**

**Die diesjährige Mitgliederversammlung des VDBIO findet statt  
am:**

**Montag, dem 10. Mai 1999,  
um 17.30 Uhr im ILO-Gebäude.**

**Weitere Einzelheiten teilen wir Ihnen im nächsten Rundbrief mit.**