

ALEXANDER KOCKS

**UN-FRIEDENSOPERATIONEN ALS TRANSNATIONALE
ÖFFENTLICHE GÜTER**

**MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN ALTERNATIVER
FINANZIERUNGSANSÄTZE**

**InIIS-Arbeitspapier Nr. 33
2006**

ALEXANDER KOCKS

**UN-FRIEDENSOPERATIONEN ALS
TRANSNATIONALE ÖFFENTLICHE GÜTER**

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN
ALTERNATIVER FINANZIERUNGSANSÄTZE

InIIS-Arbeitspapier Nr. 33/06

Institut für Interkulturelle und Internationale Studien
(InIIS)
Universität Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

Inhalt

I	Einleitung	3
II	Globale Öffentliche Güter: Begriff und Definitionen	4
III	UN-Friedensoperationen als Transnationale Öffentliche Güter	6
III.1	UN-Friedensoperationen als intermediäre öffentliche Güter	7
III.2	Geographische Reichweite der öffentlichen Nutzen	8
III.3	UN-Friedensoperationen als Transnational Joint-Product Public Goods	9
IV	Bedeutung für die Finanzierung	12
V	Alternative Finanzierungsansätze	16
V.1	Reformvorschläge im Rahmen des gegenwärtigen Finanzierungssystems	17
V.2	Reformvorschläge jenseits des gegenwärtigen Finanzierungssystems	18
V.3	Chancen der Realisierbarkeit	23
VI	Schlussbetrachtung	24

I Einleitung

Seit den frühen 1990er Jahren sieht sich die internationale Staatengemeinschaft mit einer Serie von gewaltsamen Konflikten konfrontiert, die unter anderem durch zunehmende Übergriffe auf Nicht-Kombattanten, Privatisierung und Asymmetrisierung kriegerischer Gewalt und Staatszerfallsprozessen gekennzeichnet sind. Zunächst innerstaatlich eskaliert, haben sich viele dieser Konflikte schnell auf angrenzende Länder ausgebreitet und sich zu regionalen Konfliktkomplexen entwickelt. Aus Sicht der Theorie über globale öffentlicher Güter repräsentieren diese „neuen Kriege“ je nach geographischer Reichweite ihrer negativen grenzüberschreitenden externen Effekte (Flüchtlingsströme, Ausbreitung von Krankheiten, Schwarzhandel mit natürlichen Ressourcen, Drogen und Waffen, politische und ökonomische Instabilität) transnationale *public bads*, die sich durch Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit im (negativen) Konsum definieren. Die Transnationalisierung von Krisen bzw. die Ausbreitung von *public bads* beginnt häufig dort, wo aufgrund von Staatszerfallprozessen oder repressiven Regimen eine Unterversorgung an lokalen und nationalen öffentlichen Gütern (Rechtsstaatlichkeit, staatliches Gewaltmonopol, Menschenrechtsschutz u.a.) vorliegt. Komplementär verdeutlicht die Abwesenheit von Weltfrieden und internationaler Sicherheit die Probleme kollektiven Handelns bei der Produktion und Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern auf internationaler Ebene.

Das prominenteste Instrumentarium kollektiver Friedenssicherung sind die Friedensoperationen der Vereinten Nationen. Früher nur mit der traditionellen Kernaufgabe des *peacekeeping* mandatiert, setzen heutige UN-Friedensoperationen angesichts der neuen Herausforderungen zunehmend mit Elementen von *crisis prevention*, *peace enforcement*, *peacekeeping* und (*post conflict-*) *peacebuilding* entweder gezielt oder im Sinne eines integrierten, multidimensionalen Ansatzes auf allen Ebenen des Konfliktzyklus an. Als so genannte intermediäre öffentliche Güter können UN-Friedensoperationen durch eine Vielzahl positiver externer Effekte zur Bereitstellung finaler öffentlicher Güter auf allen geographischen Ebenen beitragen. So sind beispielsweise Frieden und Sicherheit *reine* öffentliche Güter mit kollektivem Nutzen auf transnationaler Ebene.

Aufgrund des überwiegenden Vorhandenseins dieser rein öffentlichen Nutzen ist die Bereitstellung von UN-Friedensoperationen durch die Probleme kollektiven Handelns eingeschränkt. Wie die meisten öffentlichen Güter sind sie Gegenstand suboptimaler Allokation. Aus finanzieller Sicht, so wird hier argumentiert, läge eine *angemessene* Bereitstellung von UN-Friedensoperationen dann vor, wenn die UN über genügend Ressourcen verfügen würde, um *erstens* potentiell in jedes Konfliktland der Erde bei Bedarf eine Operation entsenden zu können und um *zweitens* jede dieser Operationen finanziell so auszustatten, dass sie ihre Mandate voll erfüllen können.¹ Beides kann gegenwärtig nicht in

¹ Der Begriff der *angemessenen* Bereitstellung wird hier bewusst in Abgrenzung zum ökonomischen Begriff der *optimalen* Bereitstellung verwendet. Nach der so genannten Samuelson-Bedingung als Kriterium für ein effizientes Niveau der Bereitstellung wäre ein öffentliches Gut dann optimal bereitgestellt, wenn die Grenzkosten des Gutes dem Beitrag entsprechen, den die Gesellschaft dafür zu zahlen bereit ist. Im Kontext der Debatte um globale öffentliche Güter wird dieses Kriterium jedoch zunehmend in Frage gestellt. Vgl. hierzu ausführlich Pedro Conceição/ Ronald U. Mendoza, Identifying High-Return Investments: A Methodology for Assessing when International

vollem Umfang gewährleistet werden. UN-Friedensoperationen sind ein unterbereitgestelltes Gut. Der vorliegende Beitrag greift daher das dringliche Thema einer Neugestaltung der Finanzierung von UN-Friedensoperationen aus der Perspektive der Theorie über Globale Öffentliche Güter auf. Dabei ist das Ziel des Beitrags ein Doppeltes: Zum einen soll das Konzept der öffentlichen Güter dazu dienen, *analytisch* zu erklären, warum UN-Friedensoperationen unterbereitgestellt sind. Zum anderem wird das Konzept *präskriptiv* genutzt, um neue Wege zu finden, wie dieses Bereitstellungsdefizit behoben werden kann. Kapitel 2 führt zunächst in das Konzept und seine zugrunde liegenden Annahmen ein. In Kapitel 3 wird eine Typologisierung und Kategorisierung von UN-Friedensoperationen als transnationalen öffentlichen Gütern vorgenommen. Darauf aufbauend beleuchtet Kapitel 4 die zugrunde liegenden Probleme in der Bereitstellung und Finanzierung dieser Güter. Kapitel 5 diskutiert schließlich die Möglichkeiten und Grenzen alternativer Finanzierungsansätze. Dabei werden sowohl konventionelle Reformvorschläge, die auf eine Verbesserung des bestehenden Systems der Finanzierung von UN-Friedensoperationen abzielen, diskutiert, als auch innovative Vorschläge jenseits des gegenwärtigen Systems.

II Globale Öffentliche Güter: Begriff und Definitionen

Das Konzept der Globalen Öffentlichen Güter – *global public goods (GPGs)* – ist seit Ende der 1990er Jahre zu einem neuen Referenzrahmen in der Debatte um die Möglichkeiten politischer Gestaltung von Globalisierungsprozessen (*Global Governance*) avanciert.² Einen zusätzlichen Begründungszusammenhang für multilaterale Kooperation liefernd, wurde das Konzept mittlerweile intensiv in verschiedenen UN-Foren diskutiert. Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Sommer 2002 in Johannesburg wurde auf Initiative der schwedischen und französischen Regierungen eine *International Task Force on Global Public Goods* ins Leben gerufen, die unter anderem den Finanzbedarf für die Bereitstellung verschiedener globaler öffentlicher Güter abschätzen, sowie Finanzierungsoptionen entwickeln und konkrete Verantwortlichkeiten für die Bereitstellung der Mittel benennen soll.³

In der klassischen Staatsökonomie hat der Begriff des öffentlichen Gutes eine lange Tradition. So werden öffentliche Güter im Gegensatz zu Privatgütern vor allem durch ihre spezifischen Eigenschaften der *Nicht-Rivalität* und *Nicht-Ausschließbarkeit* im Konsum charakterisiert.⁴ Wenn ein Gut beide Eigenschaften zugleich besitzt, dann wird es als *reines* öffentliches Gut bezeichnet. Ein klassisches Beispiel ist die nationale Landesverteidigung. Der Schutz, den ein Bürger durch sie erhält, reduziert nicht den Schutz für andere Bürger (Abwesenheit von Konsumrivalität). Gleichzeitig kann kein Bürger vom Schutz der

Cooperation Pays - and for Whom, in: Inge Kaul/ Pedro Conceição (Eds.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, New York 2006.

² Auslöser war das von UNDP-MitarbeiterInnen Inge Kaul, Isabelle Grunberg und Marc A. Stern 1999 herausgegebene Buch "Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century". Im 2003 erschienenen Nachfolgeband "Providing Global Public Goods. Managing Globalization" wurde der Ansatz weiterentwickelt und spezifiziert.

³ Für weitere Informationen siehe die Internethomepage der Task Force: <http://www.gpgtaskforce.org>

⁴ Paul A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics*, 36. Jg., 4/1954, S. 387-389.

Landesverteidigung ausgeschlossen werden (fehlender Konsumausschluss). Neben den reinen öffentlichen Gütern gibt es auch *unreine*, das heißt solche, die nur eines der beiden Merkmale im Konsum besitzen. Güter, die nicht-rivalisierend sind, aber bei denen der Konsumausschluss prinzipiell möglich ist, werden als Clubgüter bezeichnet. Dazu gehören zum Beispiel Schwimmbäder, Universitäten und Kindergärten ebenso wie kommerziell relevantes Wissen, dessen Nutzung zunehmend durch intellektuelle Eigentumsrechte, wie Patente, limitiert wird. Hingegen sind so genannte Allmende-Güter, wie das Wasser, oft nicht ausschließend aber rivalisierend im Konsum.

Aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften wurden öffentliche Güter lange Zeit als eine Art „Verfügungsmasse“ dem Verantwortungsbereich des Staates zugeordnet. Während die Bereitstellung privater Güter zumeist dem Markt und dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden kann, wirft die Tatsache, dass öffentliche Güter von allen konsumiert werden können, das Problem des so genannten Trittbrettfahrens (*free-riding*) auf. Nutzenmaximierende Akteure halten sich im Fall von öffentlichen Gütern zurück und warten, bis andere sie möglicherweise finanzieren. So können die *free-rider* die Güter umsonst mitkonsumieren. Öffentliche Güter führen somit typischer Weise zu Marktversagen und damit zu nicht-angemessener Bereitstellung.⁵

Während die Perspektive für die Bereitstellung öffentlicher Güter traditionell die nationalstaatliche war, gewinnen jedoch mit zunehmender Globalisierung immer mehr solche öffentlichen Güter (und Übel) an Bedeutung, deren Nutzen oder Schaden über Landesgrenzen hinausreichen.⁶ Die (Neu-)Begründung für eine verstärkte inter- und transnationale Kooperation ergibt sich aus Sicht des Global Public Good-Ansatzes durch die Tatsache, dass sich etliche, zuvor nationale, öffentliche Güter in der Folge poröser nationalstaatlicher Grenzen „globalisiert“ haben und nicht mehr ausreichend durch allein nationale Politiken bereitgestellt werden können. Eine fehlende, beziehungsweise nicht ausgeprägte Verantwortungspraxis auf globaler Ebene führt nicht nur zu einer Unterversorgung mit globalen öffentlichen Gütern, sondern befördert auch die Globalisierung von *public bads*. Weder der Treibhauseffekt noch Finanzmarktkrisen oder die Ausbreitung ansteckender Krankheiten machen an nationalen Grenzen halt. Angesichts dieser Entwicklungen prägten Inge Kaul und andere den Begriff des globalen öffentlichen Gutes. Globale öffentliche Güter sind nach ihrer Definition solche Güter, deren Nutzen über Landesgrenzen und Regionen, Bevölkerungsgruppen und Generation hinaus reichen.⁷ Globalität stellt dabei eine Art von Öffentlichkeit dar, die sich durch Wegfall und Porosität von nationalen Grenzen ergibt. Aus globaler Sicht gesehen ist Nationalstaatlichkeit demnach eine Form von Privatheit, die aufgehoben und in mehr Öffentlichkeit verwandelt wird – und zwar in dem Maße, in dem nationale Grenzen nicht mehr separierend (bzw. ausschließend) wirken.⁸

⁵ Vgl. Inge Kaul/Alexander Kocks, Globale Öffentliche Güter: Zur Relevanz des Begriffs, in: Achim Brunnengräber (Hrsg.), Globale Öffentliche Güter unter Globalisierungsdruck, Münster 2003.

⁶ Vgl. Jens Martens/Roland Hain, Globale öffentliche Güter: Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit? Working Paper, Berlin 2002, S. 7.

⁷ Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern (Eds.), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, New York 1999.

⁸ Kaul/Kocks, Globale Öffentliche Güter, a.a.O. (Anm. 5), S. 41.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter bedarf partizipativer Entscheidungsprozesse auf lokaler, regionaler und/oder globaler Ebene. Dies gilt nicht nur für *finale* öffentliche Güter (wie Frieden und Sicherheit) sondern insbesondere auch für so genannte *intermediäre* öffentliche Güter (wie Regime), die durch eine Vielzahl *positiver externer Effekte*⁹ der Bereitstellung finaler öffentlicher Güter dienen, ihrerseits aber auch als öffentliche Güter bereitgestellt werden müssen. In diesem Zusammenhang bewertet die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ das *Global Governance*-Konzept als Königsweg für den weltweiten Schutz öffentlicher Güter und Gemeinschaftsgüter.¹⁰

Die Präferenz dafür, welche Güter in welchem Umfang und mit welchen Mitteln global bereitgestellt werden sollen, erfordert einen „normativen Bezugsrahmen, ein global geteiltes gemeinsames Verständnis“.¹¹ Die *International Task Force on Global Public Goods* fordert in ihrem Zwischenbericht von 2005 neben dem Schutz der natürlichen Gemeinschaftsgüter (Wälder, Meere, Biodiversität u.a.) eine verantwortliche Sicherstellung von fünf zentralen globalen öffentlichen Gütern: Kontrolle ansteckender Krankheiten, freier Handel, Wissen, finanzielle Stabilität, Frieden und Sicherheit.¹² Neben diesen und anderen Gütern, über die sich auf internationaler Ebene langsam ein Konsens abzeichnet, ist wiederholt eine angemessene Bereitstellung von *peacekeeping* als öffentlichem Gut eingefordert worden, so etwa im „Zedillo-Report“, der im Auftrag von UN-Generalsekretär Kofi Annan im Vorfeld der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2002 in Monterrey erstellt wurde.¹³

III UN-Friedensoperationen als Transnationale Öffentliche Güter

Analysen der Finanzierungs- und Bereitstellungsmuster von UN-Friedensoperationen als transnationalen Gütern können auf die so *economic theory of alliances* zurückgreifen, die ihren Ursprung in Mancur Olsons ertragreichen Studie „Die Logik des kollektiven Handelns“ (1965) und deren Weiterentwicklung hat.¹⁴ Am Beispiel der NATO verdeutlichte Olson, dass sich internationale Organisationen allokativen Effizienzproblemen gegenübersehen, wenn sie ein reines öffentliches Gut bereitstellen. Ein formales Modell dieser Annahme wurde von

⁹ Externe Effekte sind ein Phänomen, das auftritt, wenn ein Akteur eine Handlung vornimmt, aber nicht die gesamten damit einhergehenden Kosten trägt (negativer externer Effekt) oder nicht alle daraus resultierenden Gewinne oder Nutzen erhält (positive externe Effekte). Das Phänomen steht in sehr enger Beziehung zum öffentlichen Gut. Nicht zuletzt weil öffentliche Güter externe Effekte generieren, führen sie zu Marktversagen. Die Ursache dafür liegt in nicht vollständig definierten Eigentumsrechten beziehungsweise im Versagen des Ausschlussprinzips. Die Bereitstellung öffentlicher Güter dient aber oftmals der Vermeidung negativer externer Effekte.

¹⁰ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft, Opladen 2002.

¹¹ Jens Martens, Globale Öffentliche Güter: Ein neues Paradigma für die Entwicklungszusammenarbeit, in: Klaus Hirsch/Klaus Seitz (Hrsg.), Zwischen Sicherheitskalkül, Interesse und Moral: Beiträge zur Ethik der Entwicklungspolitik, Frankfurt 2005.

¹² Siehe http://www.gpgtaskforce.org/show_file.aspx?file_id=71

¹³ Report of the High-level Panel on Financing for Development, UN Dok. A/55/1000 v. 26.06.2001.

¹⁴ Mancur Olson, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass. 1971 [1965].

Olson und Zeckhauser (1966) entwickelt.¹⁵ Dieses Modell fokussierte die Lastenteilung unter NATO-Mitgliedern bei der Bereitstellung von *common defence* als einem öffentlichen Gut. Die Untersuchungsergebnisse zeigten, dass die „großen“ (reichen) Bündnismitglieder einen disproportional hohen Anteil der Lasten tragen, während die „kleinen“ (weniger reichen) Bündnismitglieder als Trittbrettfahrer in den Genuss der Bündnisverteidigung kommen. Diese Behauptung wurde weitgehend bekannt als so genannte *exploitation hypothesis* („Ausbeutung der Großen durch die Kleinen“).¹⁶ Neuere, in dieser Tradition stehende, Untersuchungen wenden die Methoden und Erkenntnisse, die aus den Studien über Bündnisse gewonnen werden konnten, auf die Beurteilung der Bereitstellung von *peacekeeping*, respektive UN-Friedensoperationen, an.¹⁷ Diese Grundannahmen sind für die (Reform-)Diskussion um die Finanzierung von Friedensoperationen elementar und werden in den Kapiteln III.3 und IV genauer ausgeführt.

III.1 UN-Friedensoperationen als intermediäre öffentliche Güter

Entsprechend der Phase ihres Produktionswegs können öffentliche Güter in *intermediäre* und *finale* Güter unterschieden werden. Demnach sind finale Güter solche, die für den unmittelbaren Konsum hergestellt werden (wie etwa saubere Luft und effiziente Märkte). Die Produktion finaler öffentlicher Güter verlangt aber oft Inputs von privaten und/oder öffentlichen Gütern. Öffentliche Güter, die zur Produktion finaler öffentlicher Güter beitragen, werden als intermediäre öffentliche Güter bezeichnet.¹⁸ Dazu zählen zum Beispiel internationale Regime, Übereinkommen und Organisationen. Auch wenn sie einen instrumentellen Charakter haben, besitzen sie ihrerseits ebenfalls die Eigenschaften öffentlicher Güter und sind Gegenstand öffentlichen Konsums. Aus normativer Sicht ergibt sich die Motivation zur Bereitstellung von UN-Friedensoperationen aus dem Wunsch, öffentlich konsumierbare positive Externalitäten – wie Frieden, Sicherheit und weltpolitische Stabilität – zu generieren. Vor diesem Hintergrund können UN-Friedensoperationen als intermediäre öffentliche Güter bzw. als Inputs in die finalen öffentlichen Güter Frieden und Sicherheit betrachtet werden.

¹⁵ Mancur Olson/Richard Zeckhauser, *An Economic Theory of Alliances*, *The Review of Economics and Statistics*, 48. Jg., 1/1966, S. 266-279.

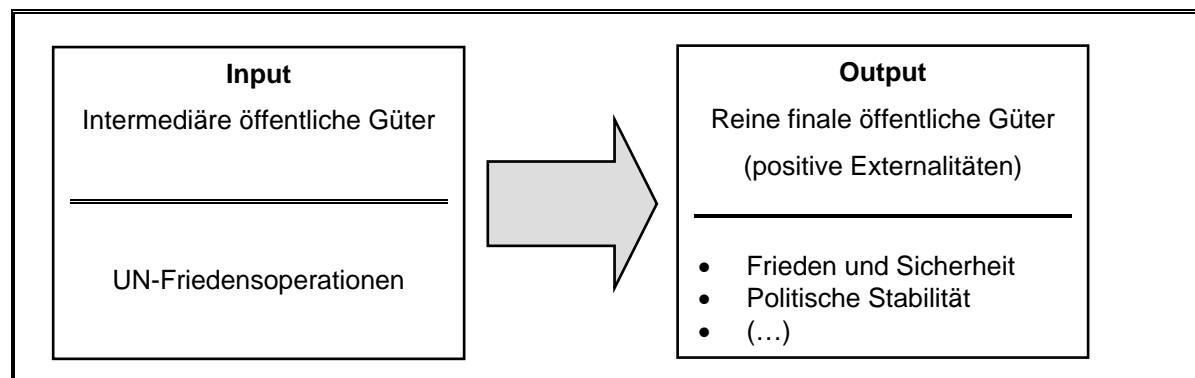
¹⁶ Begründet ist dieses Phänomen durch das Verhältnis von *Bedürfnisintensität* ein Kollektivgut bereitzustellen und *Ressourcenverfügbarkeit*: Ein Staat, der über viele Ressourcen verfügt, wird im Zweifel auch dann schon ein Kollektivgut im Alleingang erstellen (zumindest für eine begrenzte Zeit), wenn die Intensität seines Bedürfnisses nach diesem Gut nicht oder kaum höher ist als jene der übrigen Gruppenmitglieder. Hingegen wird ein Staat, der weniger wohlhabend ist, erst dann im Alleingang tätig, wenn er eine im Vergleich zu den anderen Gruppenmitgliedern sehr hohe Bedürfnisintensität hat. Die alleinige Bereitstellung eines Gutes ist umso eher zu erwarten, je kleiner die Gruppe ist; vgl. Olson *The Logic of Collective Action*, a.a.O. (Anm. 14), S. 33ff.; Guy Kirsch, *Neue Politische Ökonomie*, Stuttgart, 2004, S. 171ff.

¹⁷ Siehe Davis B. Bobrow/Marc A. Boyer, *Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations*, *Journal of Conflict Resolution*, 41. Jg., 6/1997, S. 723-748; Jyoti Khanna/Todd Sandler/Hirofumi Shimizu, *Sharing the Financial Burden for U.N. and NATO Peacekeeping 1976-1996*, *Journal of Conflict Resolution*, 42. Jg., 2/1998, S. 176-195; Hirofumi Shimizu/Todd Sandler, *Peacekeeping and Burden-Sharing 1994-2000*, *Journal of Peace Research*, 39. Jg., 6/2002, S. 651-668; Alexander Kocks, *The Financing of UN Peace Operations: An Analysis from a Global Public Good Perspective*, Duisburg 2005.

¹⁸ Vgl. Inge Kaul/Pedro Conceição/Katell Le Goulven/Ronald U.Mendoza (Eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York 2003, S. 604.

Schaubild 1 verdeutlicht dieses Verständnis von UN-Friedensoperationen als intermediären öffentlichen Gütern. Gleichzeitig soll es nicht darüber hinwegtäuschen, dass UN-Friedensoperationen in der Praxis auch private (nationale) Externalitäten generieren, wie nachfolgend noch auszuführen ist.

Schaubild 1: UN-Friedensoperationen als intermediäre öffentliche Güter



III.2 Geographische Reichweite der öffentlichen Nutzen von UN-Friedensoperationen

Öffentliche Güter generieren Nutzen (Externalitäten), die hinsichtlich ihrer geographischen Reichweite unterschieden werden können. Diese so genannten "spatial ranges" oder "spill-over ranges" können auf einem Kontinuum von lokal bis global reichen. Im Falle lokaler öffentlicher Güter (LPGs) sind die Nutzen dieser Güter lokal begrenzt. Nationale öffentliche Güter (NPGs) sind solche, deren Nutzen sich auf die nationale Öffentlichkeit erstreckt (zum Beispiel klassische Landesverteidigung). Regionale öffentliche Güter (RPGs) bringen hingegen auch Nutzen für angrenzende Staaten hervor.¹⁹ Während hinsichtlich dieser Kategorien in der Literatur Einigkeit herrscht, stellt sich die Unterscheidung zwischen internationalen (IPGs) und globalen öffentlichen Gütern (GPGs) schwieriger dar. Bedenkt man die bereits angeführte Definition globaler öffentlicher Güter von Kaul und anderen wird offensichtlich, dass nur sehr wenige öffentliche Güter unter diese Definition fallen. Vor diesem Hintergrund wird hier der Begriff der *transnationalen* öffentlichen Güter für solche Güter verwendet, deren Nutzen sich über nationale Grenzen erstreckt. Die Nutzen können dabei von regional bis global reichen.

Auch der *spill-over range* der durch UN-Friedensoperationen generierten Externalitäten kann sich über das gesamte geographische Spektrum erstrecken. Jenseits privater (also lokaler oder nationaler) Nutzen, in deren Genuss das Zielland einer Operation kommt, können UN-Friedensoperationen zur Aufrechterhaltung *regionalen* Friedens und Stabilität beitragen, die Wahrscheinlichkeit unwillkommener Interventionen durch Regionalmächte reduzieren, Stabilität für kommerzielle und ökonomische Entwicklungsinteressen in einer Region

¹⁹ Vgl. Francisco Sagasti/Keith Bezanson, Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects, Stockholm 2001, S. 168; Daniel G Arce M/Todd Sandler, Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance, Stockholm 2002, S. 12 f.

befördern und helfen, regionale Flüchtlingsprobleme zu regeln.²⁰ Das bedeutet, UN-Friedensoperationen produzieren positive regionale Externalitäten und niemand innerhalb einer Region kann vom Konsum dieser rein öffentlichen Nutzen ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus können UN-Friedensoperationen aber auch weltweite rein öffentliche Nutzen generieren. Unter der Maßgabe einer erfolgreichen Durchführung können sie zu Weltstabilität und Sicherheit beitragen, die allen Nationen nutzen – Unterstützern und Nicht-Unterstützern von UN-Friedensoperationen. Von diesen Nutzen kann kein Staat ausgeschlossen werden. Der Erhalt von Weltfrieden verursacht aber auch nicht-rivalisierende Nutzen weltweit, weil der Gewinn, den ein Land vom Weltfrieden hat, nicht den Gewinn anderer Länder beeinträchtigt.²¹

Trotz dieser öffentlicher transnationalen Nutzen, repräsentieren UN-Friedensoperationen keine *reinen* transnationalen öffentlichen Güter. Da sie auch ausschließbare Nutzen hervorbringen, haben sie eher den Charakter von *unreinen* öffentlichen Gütern, wie die folgenden Ausführungen darlegen.

III.3 UN-Friedensoperationen als Transnational Joint-Product Public Goods

Die Existenz verschiedener privater Nutzen, die mit der Bereitstellung von UN-Friedensoperationen einhergehen, sind bereits von einigen Autoren identifiziert worden.²² Demnach können die privaten – länderspezifischen – Outputs von UN-Friedensoperationen mindestens nach den folgenden drei Haupttypen unterschieden werden:

Typ 1: Konfliktländerspezifische Nutzen

Jene privaten Nutzen, die dem Konfliktland zugute kommen, in dessen Gebiet eine UN-Friedensoperation entsendet wird. Die durch eine Friedensoperation generierten Externalitäten werden ausschließlich (mindestens aber in erster Linie) vom Konfliktland – oder durch lokale Gemeinschaften – selbst konsumiert. Beispiele sind:

- lokaler und/oder nationaler Frieden/Sicherheit (bzw. Gewalteinhegung)
- nationale öffentliche Ordnung
- Wiederherstellung der Infrastruktur
- freie Wahlen und Menschenrechtsschutz

²⁰ Vgl. Davis B. Bobrow/Marc A. Boyer, *Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations*, a.a.O. (Anm. 17);

²¹ Vgl. Jyoti Khanna/Todd Sandler/Hirofumi Shimizu, *Sharing the Financial Burden for U.N. and NATO Peacekeeping 1976-1996*, a.a.O. (Anm. 17).

²² Siehe Davis B. Bobrow/Marc A. Boyer, *Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations*, a.a.O. (Anm. 17); Jyoti Khanna/Todd Sandler/Hirofumi Shimizu, *The Demand for UN Peacekeeping 1975-1996*, *Kyklos*, 52. Jg., 3/1999, S. 345-368; Daniel G Arce M/Todd Sandler, *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*, a.a.O. (Anm. 19), S. 56 ff.

Typ 2: Nachbarländerspezifische Nutzen

Jene privaten Nutzen, die mit der Befriedung in einem Konfliktland dem Nachbarland zugute kommen. Beispiele sind:

- Nachbarschaftsstabilität für jene Länder, die durch ihre Nähe zum Konflikt besonders gefährdet waren
- größere Handelsflüsse und wirtschaftliches Wachstum mit Rückkehr der politischen Stabilität

Typ 3: Unterstützerspezifische Nutzen

Jene private Nutzen, die Staaten und anderen Akteuren durch die Unterstützung von UN-Friedensoperationen zugute kommen. Diese Nutzen lassen sich in die folgenden drei Subkategorien einteilen:

- a) Statussteigerung für UN-Friedensoperationen unterstützende Staaten („Förderer des Weltfriedens“)
- b) Finanzielle und andere Gewinne durch Teilnahme an UN-Friedensoperationen
 - Truppenbereitstellende (Drittwelt-)Staaten erhalten von den UN weitaus höhere Rückerstattungen, als sie ihren Soldaten zahlen
 - Erfahrungen und Training von Soldaten
 - lukrative Verträge für private Sicherheitsfirmen
 - Verträge für Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Organisationen, die an Aktivitäten im Zusammenhang der Operationen beteiligt sind
- c) Politische und ökonomische Interessenverwirklichung mächtiger Staaten
 - Zugang zu Rohstoffen im Konfliktland
 - Verwirklichung nationaler Sicherheitsinteressen
 - Waffenhandel / Verteidigungsindustrie

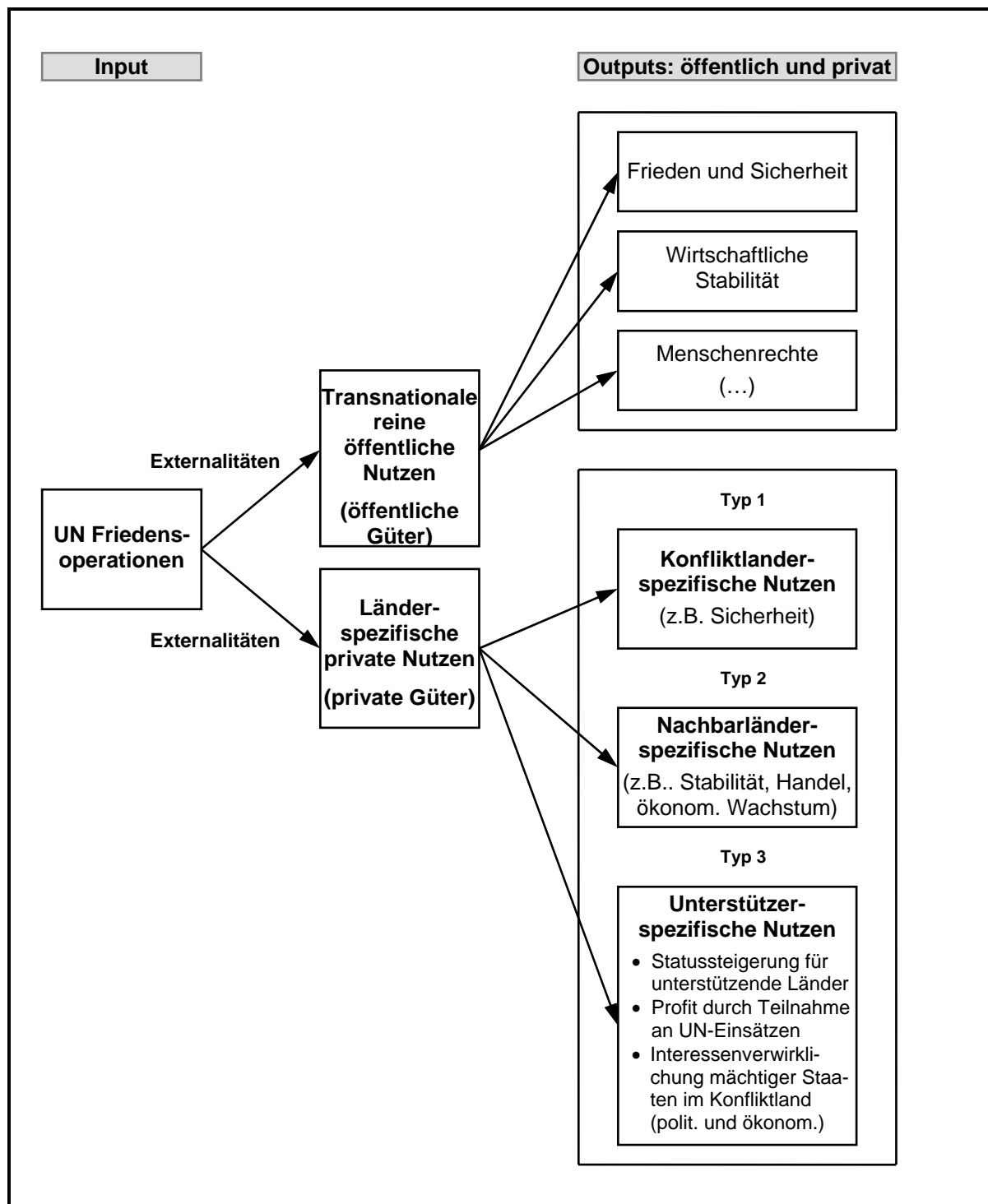
Angesichts der Mischung aus transnationalen (öffentlichen) und länderspezifischen (privaten) Nutzen lassen sich UN-Friedensoperationen als so genannte *transnational joint-product public goods* bezeichnen. Nach Khanna, Sandler und Shimizu ist das *joint-product*-Modell „eine Generalisierung von beidem, dem reinen öffentlichen und dem privaten Gütermodell und beinhaltet jedes als speziellen Fall“.²³ *Joint products* setzen sich also aus Aktivitäten zusammen, die in ihrem Grad der Öffentlichkeit variieren können. Ihre Outputs können dabei rein öffentlich, privat oder unrein öffentlich sein.

Schaubild 2 verdeutlicht das *joint-product*-Modell von UN-Friedensoperationen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Schaubild ausschließlich von Friedensoperationen generierte öffentliche und private *positive* Externalitäten fokussiert. Wie die Praxis jedoch zeigt, können Friedensoperationen auch eine Anzahl *negativer* Externalitäten produzieren und mitunter den Charakter öffentlicher Übel annehmen. So ist bekannt, dass sie durchaus negative

²³ Vgl. Khanna/Sandler/Shimizu, *Sharing the Financial Burden for U.N. and NATO Peacekeeping 1976-1996*, a.a.O. (Anm. 17), S. 182 [Übersetzung des Autors].

Konfliktdynamiken begünstigen können, anstatt Frieden zu fördern. Nichtsdestotrotz bringt das Schaubild die Ansicht zum Ausdruck, dass UN-Friedensoperationen unter der Voraussetzung einer angemessenen Durchführung (klares Mandat, ausreichender politischer Wille, gut ausgestattetes und trainiertes Personal) eher die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes, denn eines öffentlichen Übels besitzen.

Schaubild 2: UN-Friedensoperationen als Transnational Joint-Product Public Goods



IV. Bedeutung für die Finanzierung

Die Bereitstellung reiner öffentlicher Güter ist durch die Probleme kollektiven Handelns eingeschränkt. Im Falle reiner *transnationaler* öffentlicher Güter erweist sich kollektives Handeln im Sinne einer adäquaten Bereitstellung noch schwieriger. Man könnte in diesem Zusammenhang auch von Staatenversagen auf globaler Ebene sprechen. Anders kann es sich unter Umständen im Falle von transnationalen *joint-product public goods* darstellen. Entscheidend ist hierfür das Verhältnis von ausschließbaren (privaten) und rein öffentlichen Nutzen. Liegen vor allem ausschließbare Nutzen vor, muss keine disproportionale Lastenteilung resultieren. Es kann angenommen werden, dass Staaten bereit sind, eine Friedensoperation zu unterstützen, von der sie sich private Nutzen versprechen. *Free-riding* wäre in diesem Fall unwahrscheinlich, die Kosten würden proportional getragen. Überwiegen hingegen die rein öffentlichen Nutzen, kann angenommen werden, dass die Gefahr des *free-riding* groß ist und die Kosten zumindest für einen gewissen Zeitraum disproportional von den reichen Staaten getragen werden. Das Gut wäre nur suboptimal bereitgestellt, weil jene Staaten, die ungleich hohe Beiträge aufbringen (ohne dabei die durch sie generierten öffentlichen Nutzen in Rechnung zu stellen), die Disproportionalität langfristig nicht in Kauf nähmen.

Die Effizienz hängt vom Verhältnis zwischen den ausschließbaren Nutzen (das heißt länderspezifischen und Club-Güter Outputs) und den totalen Nutzen von *peacekeeping* ab. Wenn dieses Verhältnis nahezu Eins im Wert ist, so dass alle *peacekeeping*-Nutzen ausschließbar sind, kann erwartet werden, dass Staaten *peacekeeping*-Operationen unterstützen. Wenn aber das Verhältnis im Wert nahezu Null ist, dann sind die *peacekeeping*-Nutzen hauptsächlich nicht-ausschließbar und *free-riding* kommt zum Tragen.²⁴

Um das Verhältnis von ausschließbaren und öffentlichen Nutzen von UN-Friedensoperationen zu erfassen, haben Sandler und Shimizu anhand einer empirischen Untersuchung für den Zeitraum 1994-2000 die tatsächlich geleisteten Zahlungen jener 27 UN-Mitgliedstaaten, die nach dem damals gültigen Beitragsschlüssel 98 % des Gesamthaushalts für *peacekeeping*-Operationen aufzubringen hatten, erfasst und in Beziehung zum Bruttoinlandsprodukt dieser Länder gesetzt. Mittels einer Korrelationsanalyse haben sie nachgewiesen, dass die Variablen (a) *Bruttoinlandsprodukt* und (b) *tatsächlich geleistete Zahlungen* positiv miteinander korrelieren.²⁵ Dieser Zusammenhang bestätigt die von Olson und Zeckhauser (1966) postulierte *exploitation hypothesis*: Auch im Fall von UN-Friedensoperationen tragen die die „großen“ (reichen) Mitgliedsstaaten eine disproportional hohe Last für die „kleinen“ (weniger reichen) Mitgliedsstaaten.²⁶ Das *free-riding* der Letzteren spricht für das Überwiegen rein öffentlicher Nutzen. In anderen Worten: Die rein öffentliche Güter-Komponente ist bei UN-Friedensoperationen als transnationalen *joint-product public goods* dominanter als ihre private Komponente. Ferner hat sich das

²⁴ Arce M/Sandler, *Regional Public Goods*, a.a.O. (Anm. 19), S. 58 [Übersetzung des Autors].

²⁵ Siehe Shimizu/Sandler, *Peacekeeping and Burden-Sharing 1994-2000*, a.a.O. (Anm. 17). Die Untersuchung hat die Ergebnisse früherer, oben bereits zitierter, Studien der Autoren bestätigt.

²⁶ Wobei Letztere, wie bereits angeführt, immer noch zur Gruppe jener Staaten gehören, die die Hauptlast des Gesamthaushalts tragen. Die ungleiche Lastenteilung bezieht sich hier also zunächst nur auf diese Gruppe

Verhältnis in den letzten Jahren stetig zugunsten der öffentlichen Nutzen verschoben: Konnte noch für die Zeit des Kalten Krieges keine positive Korrelation der beiden Variablen nachgewiesen werden – damals entsandte Operationen also stärker dem privaten Interesse einzelner Blockländer dienen – so ist diese während der 1990er Jahre angestiegen.²⁷

Unterschieden werden muss in diesem Zusammenhang zwischen dem *free-riding*, das in der Zahlungsunwilligkeit einzelner Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt und jenem *free-riding*, das im damaligen (1973 als „vorläufig“ verabschiedeten, aber bis zum Jahr 2000 gültigen) Finanzierungsmodell für UN-Friedensoperationen „institutionalisiert“ war und sich in einer stark ausgeprägten Asymmetrie der Lastenverteilung widerspiegelte. Letzteres bezieht sich nicht auf Zahlungsrückstände, sondern darauf, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten (insbesondere Schwellenländer), deren relative wirtschaftliche Position sich im Laufe der Jahre verbessert hatte, trotz entsprechender Ressourcenverfügbarkeit weiterhin niedrigere Beiträge zu leisten hatten. Dies widersprach dem zugrunde liegendem Verteilungsprinzip der „Capacity to Pay“. Gleichzeitig wuchsen mit der steigenden Anzahl neuer UN-Mitgliedstaaten aus der Gruppe der Entwicklungsländer auch die veranlagten Beitragslasten der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (P 5) stetig an, da sie aufgrund ihrer „besonderen Verantwortung zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ verpflichtet waren, die Beitragsrabatte, die diesen Länder unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Lage nach dem Finanzierungsmodell zustanden, auszugleichen.²⁸ Von dieser Sonderbelastung waren die wirtschaftlich entwickelten Länder, die keinen ständigen Sitz im Sicherheitsrat haben, nicht betroffen. Sie zahlten weiterhin einen Anteil, der dem zum ordentlichen UN-Haushalt entsprach.

Es ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieses „institutionalisierten“ *free-riding* (das sich sowohl auf die Gruppe der Schwellenländer bezieht, als in gewisser Weise auch auf obige Gruppe der wirtschaftlich entwickelten Staaten) zu sehen, dass die „Großen“ (insbesondere der Hegemon USA) nicht mehr bereit waren, das öffentliche Gut Friedensoperationen im „Alleingang“ bereitzustellen. Insbesondere dann nicht, wenn der Anteil an privaten Nutzen, die durch die Entsendung einer Operation generiert werden, gering ist. So hat der US-Kongress aufgrund der als „ungerecht“ empfundenen Verteilung 1997 einseitig entschieden, in Zukunft keinen höheren Anteil als 25 Prozent der Gesamtkosten einer UN-Friedensoperation mehr aufzubringen.²⁹ Auch das *free-riding* der USA, das in regelmäßigen Zahlungsrückständen (ausstehende Pflichtbeiträge) zum Haushalt für UN-Friedensoperationen zum Vorschein kam, ist vor diesem Hintergrund einzuordnen.

Unter anderem auf den erfolgreichen Druck der USA verabschiedete die UN-Generalversammlung mit Resolution 55/236 nach 27 Jahren eine neue Beitragstabelle zur Bemessung der Mitgliedbeiträge zu den „Peacekeeping Assessment Accounts“. Durch die Einführung dieser „Scale of assessments for the apportionment of expenses of United Nations peacekeeping operations“ wurde dem *free-rider*-Problem in mehrfacher Hinsicht

²⁷ Vgl. Shimizu/Sandler, Peacekeeping and Burden-Sharing 1994-2000, a.a.O. (Anm. 17), S. 666.

²⁸ Siehe hierzu ausführlich Kocks, The Financing of UN Peace Operations, a.a.O. (Anm. 17), S. 37 ff.

²⁹ Zu diesem Zeitpunkt betrug der Anteil der USA bereits 31 Prozent. Für eine ausführliche Darstellung der damaligen Debatte im US-Kongress siehe United Nations Association of the USA (Eds.), Crisis and Reform of the United Nations Financing: A Report of the UNA-USA Global Policy Project, New York 1997.

begegnet.³⁰ *Erstens* wurde eine Umverteilung in der Bemessung innerhalb der Gruppe der nunmehr 37 führenden Industriestaaten vorgenommen, die nach der neuen Skala 95 Prozent des Gesamthaushalts für UN-Friedensoperationen aufbringen. Während der Anteil der P 5 im Jahr 2000 in 75 Prozent der Gesamtkosten kulminierte³¹, wurde er durch den neuen Beitragsschlüssel auf insgesamt 45 Prozent begrenzt (wobei der Anteil der USA zunächst auf 27 Prozent des Gesamthaushalts reduziert wurde). Diese Reduktion wurde vor allem auf die übrigen 32 Industriestaaten verteilt, die nach der neuen Bemessung 50 Prozent der Gesamtkosten aufzubringen haben – nun also erstmals mehr als die P5. *Zweitens* wurde eine neue Bemessungsstufe für jene Schwellenländer („bezeichnet als Entwicklungsländer mit sehr hohem Einkommen“) eingeführt, die zuvor zu niedrig bemessen wurden. Auch hier konnte also dem *free-riding* dieser Staatengruppe begegnet werden.

Diese Reform des Finanzierungsmodells war ein wichtiger Schritt, um disproportionaler Lastenteilung und suboptimaler Allokation zu begegnen. Dennoch konnte sie keineswegs gänzlich der fehlenden Zahlungsmoral vieler Mitgliedstaaten, die noch immer wie ein Damoklesschwert über der Finanzierung von UN-Friedensoperationen schwebt, entgegenwirken. *Free-riding* in Form der Nichterfüllung von Beitragsverpflichtungen stellt weiterhin ein ernst zu nehmendes Problem dar. Wie bereits ausgeführt, ist dies auf das Überwiegen der rein öffentlichen Nutzen von UN-Friedensoperationen zurückzuführen. Staaten neigen dazu, Operationen insbesondere dann zu unterstützen, wenn diese ihren eigenen nationalstaatlichen Interessen zweckdienlich sind (private Nutzen). Dass sie diese gegebenenfalls besser in nicht-UN-geführten Operationen verwirklicht sehen, zeigt die Zunahme von Operationen durch so genannte „Koalitionen der Willigen“ und durch Regionalorganisationen (wie der NATO), in denen die (Regional-)Hegemone ihren Einfluss besser geltend machen können. Die Präferenz für die Verfolgung privater Interessen zeigt sich aber auch daran, dass Staaten – nicht selten dieselben, die im Rückstand mit ihren Pflichtbeiträgen sind – große Mengen an Geldern für Aktivitäten, die unter das Mandat von komplexen, multidimensionalen Friedensoperationen fallen, über extrabudgetäre freiwillige Finanzierungsinstrumente und -mechanismen (Trust Funds, Cost-Sharing, Parallel-Financing) bereitstellen.³² Besonders kritisch fällt hierbei ins Gewicht, dass diese freiwilligen Zahlungen in großem Umfang als Entwicklungsgelder fließen, obwohl die vermeintlichen „Donor“ oft die eigentlichen Nutznießer der „social returns“ von Friedensoperationen sind.³³ Dies untergräbt nicht nur die Effektivität der Entwicklungshilfe, sondern bedeutet auch, dass

³⁰ Für eine deutschsprachige Darstellung der alten und neuen Skala siehe Klaus Hufner, Die Finanzierung des VN-Systems 1971-2003/2005, Berlin 2006, S. 120 ff.

³¹ Vgl. U.S. Department of State, Washington File. Fact Sheet: The UN's Ad Hoc Peacekeeping Scale, Washington 2000.

³² Allein 2003 standen der UN 31 *Trust Funds* mit einem Gesamtvolumen von knapp 100 Millionen US\$ zur Finanzierung von Aktivitäten im Kontext von UN-Friedensoperationen zur Verfügung (vgl. UN Doc. A/58/5 (vol. II), Annex II, Januar 2004). Wesentliche höhere Summen werden über die Mechanismen *Cost-Sharing* und *Parallel-Financing* zugewiesen. Für eine ausführliche Darstellung siehe Kocks, The Financing of UN Peace Operations, a.a.O. (Anm. 17), S. 61 ff.

³³ Kaul, Le Goulven und Schnupf schätzen, dass bis zu 30 % der Ressourcen, die für transnationale öffentliche Güter aufgebracht werden aus ODA-Mitteln stammen. Sie kritisieren, dass dabei zwei Ebenen öffentlicher Finanzen vermischt werden, namentlich die Allokationsebene, die der Mittelzuweisung zu öffentlichen Gütern dient und der Distributionsebene, die der Zuweisung von Mitteln an schwächer gestellte Teile der (globalen) Bevölkerung dient und vornehmlich zur Armutsbekämpfung eingesetzt werden soll. Vgl. Inge Kaul/Katell Le Goulven, Financing Global Public Goods: Policy Experience and Future Challenges, in: UNDP (Ed.), Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges, New York 2002.

die Geberländer eine größere Kontrolle über ihre freiwillig geleisteten Gelder haben, und somit besser ihre privaten Interessen im Umfeld von UN-Friedensoperationen durchsetzen können. Darüber hinaus können freiwillige Zahlungen, genauso wenig wie auf nationaler Ebene, ein effektives System öffentlicher Finanzen konstituieren.

Aus den bisherigen Ausführungen wurde deutlich, dass die Verfolgung privater Interessen grundsätzlich die Bereitstellung des Guts begünstigt. Würde eine UN-Friedensoperation hauptsächlich private Nutzen generieren, so wäre eine optimale Bereitstellung im Sinne strikt ökonomischer Effektivitätskriterien wahrscheinlicher.³⁴ Eine angemessene Bereitstellung im Sinne der eingangs formulierten Definition würde damit jedoch keinesfalls einhergehen. Das Prinzip „UN-Friedensoperationen als Mittel privater Interessendurchsetzung“ würde nicht nur zu einer Selektivität in der Bereitstellung dieser Güter führen, sondern auch das eigentliche Ziel, die Bereitstellung von Frieden und Sicherheit als finalen transnationalen öffentlichen Gütern zu einer zufälligen Restkategorie werden lassen. Dass dieses, in der UN-Charta festgelegte, öffentliche Ziel nicht immer deckungsgleich ist mit den privaten Interessen der UN-Mitgliedsstaaten, zeigt die Praxis.

Die vorangegangenen Ausführungen begründeten die Unterbereitstellung von UN-Friedensoperationen mit dem überwiegenden Vorhandensein rein öffentlicher Nutzen. Im Umkehrschluss impliziert dies aber nicht, dass eine angemessene Bereitstellung von UN-Friedensoperationen durch eine verstärkte Verfolgung privater Interessen zu bewirken ist. Aus normativer Sicht ist dies abzulehnen. Vielmehr ist ein Umdenken nötig. So haben viele UN-Mitgliedstaaten bis dato nicht internalisiert, dass gerade die reinen öffentlichen Nutzen, die durch UN-Friedensoperationen generiert werden, ihren Interessen langfristig am besten dienen. Ein solches Umdenken erfordert auch ein Umdenken in der Finanzierung von UN-Friedensoperationen. Dabei geht es nicht darum, das bisherige System der Beitragsfinanzierung gänzlich zu ersetzen. Vielmehr ist es imperativ, nach alternativen Finanzierungsquellen und -instrumenten zu suchen, die das gegenwärtige Finanzierungssystem flankieren sollen. Im Vordergrund steht dabei die Frage nach zusätzlichen Ressourcen für das wachsende Aufgabenspektrum, das heutige Operationen zu erfüllen haben, und wie die Allokation dieser Ressourcen angesichts der hier beschriebenen Grundproblematik sinnvoll gestaltet werden kann. Grundsätzlich können UN-Friedensoperationen als transnationale öffentliche Güter durch öffentliche und /oder private Mittel, durch die Einführung internationaler Steuern, Nutzungsentgelte, Gebühren oder Abgaben finanziert werden. Es besteht also eine Reihe von Finanzierungsoptionen, die von der technischen Machbarkeit, aber auch von politischen Interessen bestimmt werden.

³⁴ Siehe Anm. 1.

V. Alternative Finanzierungsansätze

In der Diskussion um eine Neugestaltung der Finanzierung von UN-Friedensoperationen ist zwischen Reformvorschlägen zu unterscheiden, die lediglich auf eine Verbesserung des gegenwärtigen Systems der Beitragsfinanzierung abzielen und solchen, die weit über das bestehende Finanzierungssystem hinausreichen. Während erstere auf eine Verbesserung des Zahlungsverhaltens der Mitgliedsstaaten – etwa mittels positiver und negativer Anreize – abzielen, betonen letztere die Notwendigkeit der Erschließung neuer Finanzierungsquellen, die das bisherige System der Beitragsfinanzierung entweder ergänzen oder sogar ersetzen sollen. Diese Vorschläge lassen sich wiederum danach differenzieren, ob die neuen Finanzierungsquellen mithilfe der Mitgliedsstaaten oder gänzlich unabhängig von deren Regierungswillen erschlossen werden sollen.

Allen Reformvorschlägen ist gemeinsam, dass sie das klassische Souveränitätsverständnis der Mitgliedsstaaten herausfordern, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß. Vor dem Hintergrund, dass bereits Maßnahmen zur Finanzierungsdisziplinierung der Mitglieder, wie sie etwa Anfang der 1990er Jahre der frühere UN-Generalsekretär, Boutros Boutros Ghali, vorgeschlagen hatte, als Eingriff in die nationale Souveränität gewertet wurden, erschienen Forderungen nach gänzlich neuen Finanzierungsquellen lange Zeit als utopisch.

Entgegen dieser Einschätzung zeichnet sich in den letzten Jahren jedoch eine wachsende Bereitschaft innerhalb der Staatengemeinschaft zur weltweiten Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente, wie internationaler Steuern und Abgaben, mit dem Ziel der Bereitstellung transnationaler öffentlicher Güter, ab. So haben sich beispielsweise Brasilien, Chile, Deutschland, Frankreich und Spanien („Lula-Gruppe“) in einer gemeinsamen (Nord-Süd-)Initiative für die Einführung internationaler Steuern und Abgaben, unter anderem auf Flugtickets und Devisentransaktionen stark gemacht. Ihre gemeinsame „Deklaration zu innovativen Quellen der Entwicklungsfinanzierung“, die sie am Rande des UN-Weltgipfels im September 2005 verabschiedet hatten, wurde von 79 Staaten unterstützt.³⁵ Inzwischen haben sich 18 Staaten auf die Einführung der Abgabe auf Flugtickets verpflichtet und Frankreich hat die Einführung bereits vollzogen, wobei die Einnahmen zunächst für einen Fond zum Erwerb von Medikamenten gegen Aids, Malaria und Tuberkulose bestimmt sind.

Tatsächlich ist die weltweite Einführung internationaler Steuern und Abgaben trotz fortbestehender Souveränitätsvorbehalte kein Tabuthema mehr in der internationalen Politik. Grundsätzlich lassen sich solche Instrumente auch für die Finanzierung von UN-Friedensoperationen nutzen.

Im Folgenden werden zunächst herkömmliche Reformvorschläge, die auf eine Verbesserung des bestehenden Systems der Finanzierung von UN-Friedensoperationen abzielen, resümiert. Sodann werden eine Reihe innovativer Finanzierungsoptionen jenseits des gegenwärtigen Finanzierungssystems vorgestellt und in Hinblick auf ihre Eignung für die Finanzierung von UN-Friedensoperationen diskutiert. Dabei wird hier die Ansicht vertreten, dass solche Instrumente mittelfristig nur dann eine Chance haben realisiert zu werden, wenn

³⁵ Siehe <http://www.globalpolicy.org/soecon/glotax/aviation/2005/0914airlula.pdf>

sie *erstens* ergänzend zum bisherigen System der Beitragsfinanzierung zum Einsatz kommen und *zweitens* wenn dies mithilfe der Mitgliedstaaten geschieht. Zwar wird eine von den Mitgliedsstaaten unabhängige Mittelzufuhr in Teilbereichen bereits praktiziert,³⁶ jedoch würde eine Intensivierung dieser Vorgehensweise dem Grundsatz der kollektiven finanziellen Verantwortung widersprechen und muss angesichts der Abwesenheit eines – keinesfalls wünschenswerten – Weltstaats als politisch nicht durchsetzbar zurückgewiesen werden.

V.1 Reformvorschläge im Rahmen des gegenwärtigen Finanzierungssystems

Zu den prominenten Vorschlägen, das Problem der inadäquaten Finanzierung von UN-Friedensoperationen zu adressieren, gehört die Idee der Disziplinierung der Mitgliedstaaten durch negative und positive Anreize. Eine Möglichkeit, die in diesem Zusammenhang bereits vom früheren UN-Generalsekretär, Boutros Boutros Ghali, vorgeschlagen wurde, ist die Erhebung von Verzugszinsen auf nicht rechtzeitig entrichtete Beiträge (negativer Anreiz).³⁷ Die so erhobenen Zinsen könnten dann entweder direkt in die Budgets der Operationen einfließen oder als Nachlässe für pünktliche Zahler bereitgestellt werden (positiver Anreiz). Anders als im Fall von Strafgebühren für Zahlungsrückstände, steht bei Verzugszinsen nicht der Bestrafungsakt im Vordergrund, sondern der Ausgleich des Werteverlusts, den jene UN-Mitgliedstaaten (etwa Truppenbereitstellende Länder) erleiden, die aufgrund der ausstehenden Zahlungen selbst ihre Ansprüche gegen die UN nicht ausreichend geltend machen können.³⁸ Somit ist auch prinzipiell die Gefahr geringer, dass die Erhebung von Verzugszinsen von den Mitgliedstaaten als Bestrafung und somit als Eingriff in die nationale Souveränität begriffen wird.

Ein weiterer Ansatz ist die Einführung von „Shaming“-Mechanismen, etwa in Form der Bereitstellung einer Liste der delinquenten Mitgliedsstaaten, die ihre Zahlungsrückstände gegebenenfalls offiziell begründen müssten.³⁹ Angesichts der politischen Hindernisse und des gegenwärtigen Widerstandes der souveränen Mitgliedstaaten gegen solche Ansätze ist es schwierig, ein System der „sticks and carrots“ auf die internationalen öffentlichen Finanzen anzuwenden. Dennoch sollte das UN-Sekretariat weiterhin versuchen, es auf die internationale Agenda zu setzen. Andere, ebenfalls von Boutros Boutros Ghali stammende Vorschläge, die im Laufe der Jahre wiederholt aufgegriffen wurden, beinhalten:

- die Änderung der Finanzordnung der UN, um die Einbehaltung budgetärer Überschüsse zu ermöglichen,
- die Autorisierung des Generalsekretärs, Kredite auf dem Markt aufzunehmen,
- die Ermächtigung der UN, Geld von IWF und Weltbank zu leihen,
- eine weitere Aufstockung des Reservefonds für die Friedenssicherung,

³⁶ So nimmt die Organisation jedes Jahr mehrere Millionen US\$ über ihre Geschäfte im Hauptquartier ein, etwa durch den Verkauf von Briefmarken, den Geschenkshop, Kapitalerträge und bezahlte Führungen.

³⁷ Siehe UN Dok. A/46/600/Add. 1 v. 19.11.1991.

³⁸ Vgl. Klaus Johannes Müller, Das Problem der Finanzierung von UN-Friedensoperationen, Frankfurt am Main 2005, S. 190.

³⁹ Vgl. Ruben Mendez, Financing the United Nations and the International Public Sector: Problems and Reform, in: Paul F. Diehl (Ed.), The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World, London 2001.

- eine generelle Steuerbefreiung für Spenden an die UN durch Stiftungen, Wirtschaft und Individuen
- und die Schaffung eines, mit einer Milliarde US-Dollar dotierten, Stiftungsfonds für Friedensaufgaben.⁴⁰

Einige dieser Vorschläge demonstrieren bereits die Suche nach neuen Finanzierungsquellen, sind insgesamt aber noch stark im *status quo*-Rahmen von Mitgliedsbeiträgen verwurzelt. Hält man an diesem System fest, so scheinen auch Reformvorschläge sinnvoll, die auf eine weitere Überbrückung der „Zuständigkeitslücke“ zwischen Innen- und Außenpolitik abzielen. So schlagen Kaul, Le Goulven und Schnupf vor, die Kosten für die internationale Zusammenarbeit in Bezug auf globale öffentliche Güter stärker in die nationalen Budgets einzubeziehen. In den zuständigen Ministerien sollen demnach getrennte Haushaltslinien („dual-track budgeting“) eingerichtet werden, die inländische und internationale Ausgaben separat widerspiegeln. Den Regierungen wäre es somit möglich, ihren Steuerzahlern zu demonstrieren, wie sie international in Frieden, Sicherheit und Wohlstand investieren.⁴¹ In Bezug auf die Finanzierung zukünftiger UN-Friedensoperationen könnte dies einen nützlichen Ansatz darstellen. Anstatt, wie es der gegenwärtigen Praxis entspricht, ihre veranlagten Pflichtbeiträge lediglich aus den Budgets ihrer Außenministerien zuzuweisen, sollten die UN-Mitgliedsstaaten für diesen Zweck auch eine separate Budgetlinie in ihre Verteidigungshaushalte integrieren. Dies würde der Einsicht Ausdruck verleihen, dass Frieden und Sicherheit nur durch nationale Eigenbereitstellung *plus* internationale Sicherheitskooperation gewährleistet werden können. So wäre es nur folgerichtig, dass auch die nationalen Verteidigungsministerien eine aktivere Rolle als Akteure im *global governance*-System übernehmen. Die politische Einbeziehung nationaler Ministerien in internationale Angelegenheiten sollte auch durch eine entsprechend höhere finanzielle Einbeziehung flankiert werden.

V.2 Reformvorschläge jenseits des gegenwärtigen Finanzierungssystems

Ein möglicher Schritt hin zu einer innovativeren internationalen öffentlichen Finanzierung von UN-Friedensoperationen liegt in der Einführung jener öffentlichen Finanzierungsinstrumente, die bisher vornehmlich auf nationaler Ebene für die Internalisierung von Externalitäten zur Anwendung gekommen sind. Dazu gehören insbesondere Steuern, Nutzungsentgelte, Gebühren und Abgaben, aber auch Marktlösungen. Verschiedene dieser Instrumente sind bereits für die Finanzierung von UN-Friedensoperationen vorgeschlagen worden.⁴² Insbesondere im Rahmen des Diskurses über globale öffentliche Güter und der aktuellen Debatte um die Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) hat der Ruf nach der *weltweiten* Einführung dieser Finanzierungsinstrumente erheblich an Schub gewonnen.

⁴⁰ Vgl. UN Doc. A/47/277-S/24111 v. 17.06.1992 (“An Agenda for Peace”). Siehe auch Anthony Mc. Dermott, *United Nations Financing Problems and the New Generation of Peacekeeping and Peace Enforcement*, Providence 1994; Hüfner, *Die Finanzierung des VN-Systems*, a.a.O. (Anm. 30), S. 124.

⁴¹ Inge Kaul/Katell Le Goulven/Mirjam Schnupf, *Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges*, a.a.O. (Anm. 33), S. 21.

⁴² Siehe zum Beispiel Francisco Sagasti/Keith Bezanson, *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*, a.a.O. (Anm. 19), S. 120 f.; Lawrence Ziring/Robert Riggs/Jack Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics*, Belmont 2005, S. 71 ff.

Waren internationale Steuern vor wenigen Jahren noch ein Tabuthema in der offiziellen Politik, so ist deren Umsetzung mittlerweile Gegenstand von Regierungsverhandlungen. Dabei stehen grundsätzlich verschiedene Steueroptionen zur Diskussion: globale Ökosteuern, wie zum Beispiel auf CO₂-Emissionen, werden ebenso diskutiert wie Rüstungsexport-, Flugbenzin-, Devisenumsatz- und Internet- oder Email-Steuern.

Auch die Erhebung von Nutzungsentgelten, die auf nationaler Ebene neben Steuern ein wichtiges Instrument zur Finanzierung öffentlicher Güter darstellen, wird seit längerem – insbesondere als Instrument zum Schutz der globalen Gemeinschaftsgüter – vorgeschlagen. So hat der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in einem Sondergutachten von 2002 vor allem internationale Entgelte auf die Nutzung des Luftraums und der Meere als politisch durchsetzbare Instrumente ausgemacht, die als Präzedenzfall für andere Finanzierungsmodelle dienen könnten.⁴³ Alternativ dazu werden auch Marktlösungen, wie etwa auf handelbare Emissionszertifikate oder in Form von Leasingverträgen für Umweltressourcen (zum Beispiel zur Nutzung bestimmter Teile des Meeres für den Fischfang) diskutiert.

Während bereits auf der Rio-Konferenz 1992 und beim Weltsozialgipfel die Notwendigkeit neuer Finanzierungsinstrumente zwar betont, aber nicht durch entsprechende *follow-up*-Initiativen untermauert wurde, beschäftigen sich mittlerweile hochrangige politische Foren mit der Frage der konkreten Realisierbarkeit dieser Instrumente. Auf der Sondergeneralversammlung ‚Kopenhagen + 5‘ im Jahr 2000 wurde UN-Generalsekretär Kofi Annan von den Regierungen beauftragt, Analysen über neue und innovative Finanzierungsquellen durchzuführen. Dieser 2004 erschienene Studie „Innovative Sources for Development Finance“ des World Institute for Development Economic Research (WIDER) der United Nations University (UNU) folgten noch im selben Jahr auf Initiative des französischen und brasilianischen Präsidenten zwei weitere Studien zur Thematik: Der Bericht „New International Financial Contributions for Development“, der von einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Jean Pierre Landau erstellt wurde („Landau-Report“) und der Report der ‚Technical Group on Innovative Financing Mechanisms‘ „Action against Hunger and Poverty“ („Lula-Report“). Alle drei Studien untersuchen die politische und technische Machbarkeit eines breiten Spektrums innovativer Finanzierungsinstrumente – darunter globale Steuern und Abgaben – und kommen dabei zu einem positiven Ergebnis.⁴⁴

Auch wenn die Einführung solcher Instrumente derzeit vor allem im Kontext Entwicklungsfinanzierung diskutiert wird, sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass auch erfolgreich durchgeführte UN-Friedensoperationen einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der MDGs leisten. Ohne die Zweckbestimmung des Einsatzes der verschiedenen, zur Verfügung stehenden, Instrumente gegeneinander auszuspielen, muss auch die Möglichkeit ihrer Finanzierung mittels dieser Instrumente stärker in den Fokus gerückt werden. Grundsätzlich haben die hier eingeführten Instrumente gegenüber anderen Formen der

⁴³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU), Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, Berlin 2002.

⁴⁴ World Institute for Development Economic Research (WIDER), Innovative Sources for Development Finance, Tokyo 2004; Groupe de Travail, New International Financial Contributions for Development: A report by the working group chaired by Jean-Pierre Landau, Paris 2004; Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, Action against Hunger and Poverty, o.O. 2004.

Finanzierung transnationaler öffentlicher Güter den Vorteil, dass sie nicht nur zusätzliche Ressourcen mobilisieren, sondern auch eine Lenkungswirkung aufweisen und somit helfen, transnationale Probleme zu vermeiden. So können beispielsweise internationale Ökosteuern, wie eine Kohlendioxidsteuer oder Steuern auf Flugbenzin, zu einer spürbaren Verminderung von Emissionen beziehungsweise des Kerosinverbrauchs im Luftverkehr beitragen. Wie das Beispiel der von Frankreich eingeführten Abgabe auf Flugtickets zeigt, müssen die jeweiligen Einnahmen aber nicht ausschließlich für die Bereitstellung des zunächst entsprechenden öffentlichen Gutes aufgewendet werden. Vielmehr scheint eine zuvor festgelegte Mittelzuweisung für verschiedene dringliche Weltprobleme durchaus sinnvoll.

Das Aufkommen internationaler Steuern, Nutzungsentgelte, Gebühren und Abgaben kann dabei beträchtlich sein und den Jahreshaushalts der UN um ein Vielfaches übertreffen. So könnte eine Devisentransaktionssteuer – also eine Steuer auf grenzüberschreitende, spekulative Finanztransfers – bei einem Steuersatz von 0,01 Prozent bereits 17-19 Milliarden US Dollar einbringen, bei einem Steuersatz von 0,02 Prozent sogar 31-33 Milliarden US Dollar. Eine Abgabe auf Flugtickets auf EU-Ebene würde bei einer Abgabe von zehn Euro für Ziele innerhalb der EU und 30 Euro außerhalb der EU bereits zu einem Mittelaufkommen von sechs Milliarden Euro pro Jahr führen (siehe Tabelle 1). Mit solchen, national erhobenen, Summen würden transnationale Organisationen wieder handlungsfähig, könnten transnationale öffentliche Güter bereitgestellt werden. In Bezug auf die Finanzierung von UN-Friedensoperationen wird insbesondere die Erhebung einer internationalen Steuer auf legale Exporte von Rüstungsgütern (konventionelle Waffensysteme) gefordert. Es wird geschätzt, dass eine solche Steuer bei einem Steuersatz von fünf Prozent ca. 2,5 Milliarden US Dollar, respektive bei einem Steuersatz von zehn Prozent ca. fünf Milliarden US Dollar, einbringen würde.⁴⁵

Tabelle 1 präsentiert eine Auswahl der verschiedenen Finanzierungsinstrumente und ihr potentiell Mittelaufkommen. Bevor im nachfolgenden die Chancen der Realisierbarkeit solcher Instrumente für die Finanzierung von UN-Friedensoperationen diskutiert werden, wird zunächst exemplarisch die Einführung einer Waffensteuer dargestellt.

⁴⁵ Vgl. Groupe de Travail, *New International Financial Contributions for Development*, a.a.O. (Anm. 44), S. 69; Friedrich-Ebert-Stiftung (Ed.), *Innovative Sources after the Paris Conference: FES Briefing Paper*, New York 2006.

Tabelle 1: Innovative Finanzierungsinstrumente

Instrument	Beschreibung	Potentielles Mittelaufkommen ⁴⁶
1. Globale Steuern und Nutzungsentgelte		
Devisentransaktionssteuer (,Tobin-Steuer')	Steuer auf grenzüberschreitende, spekulative Finanztransfers	- Bei Steuersatz von 0,01 %: 17-19 Mrd. US\$ pro Jahr - Bei Steuersatz von 0,02 %: 31-33 Mrd. US\$ pro Jahr
Abgaben auf Flugtickets Kerosinsteuer	Globale Nutzungs- und Verschmutzungsentgelte für den Luftraum	Ticketabgabe auf EU-Ebene (bei 10 € für Ziele innerhalb der und 30 € außerhalb der EU): 6 Mrd. € pro Jahr Kerosinsteuer auf EU-Ebene: 6-7 Mrd. € pro Jahr
Waffensteuer	Steuer auf Exporte von Rüstungsgütern (konventionelle Waffen)	Bei Steuersatz von 5 % auf legale Waffenexporte: ca. 2,5 Mrd. US\$ pro Jahr
Quellensteuer	Weltweite Besteuerung der Zinseinkünfte von in- und ausländischen Anlegern	keine Angaben
2. Nutzung der internationalen Kapitalmärkte		
Internationale Finanzfazilität	Mobilisierung von Mitteln auf den internationalen Kapitalmärkten (Verschuldung) über die Ausgabe von Anleihen (<i>bonds</i>), die durch langfristige Zahlungszusagen der Regierungen abgesichert sind	bis zu 50 Mrd. US\$ pro Jahr
3. Freiwillige private Beiträge		
Steuererleichterungen für private Spenden	Globale Fonds, Unternehmensspenden, Philanthropie	keine Angaben
Globale Lotterie	Globale Lotterie, deren Einnahmen unter anderem zur Finanzierung von UN-Friedensoperationen herangezogen werden	Gesamtvolumen ca. 6 Mrd. US\$ pro Jahr

⁴⁶ Die Zahlen stammen aus VENRO (Hrsg.), Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung?, Bonn 2005. Für eine ähnliche Tabelle vgl. *ibid.*, S. 12.

Beispiel: Eine internationale Steuer auf Exporte von Rüstungsgütern

Die Idee zur Einführung einer Rüstungsexportsteuer ist keineswegs neu und wurde bereits 1980 im Bericht der Nord-Süd-Kommission („Brandt-Report“) aufgeworfen. Eine solche Steuer würde potentiell zwei positive Effekte haben: Erstens könnte sie zu einer Abnahme des internationalen Waffenhandels beitragen,⁴⁷ das heißt sie würde Waffenhandel als negative Externalität gewaltsamer Konflikte internalisieren und zweitens könnte sie zusätzliche Ressourcen für UN-Friedensoperationen bereitstellen. Gemäß den oben genannten Schätzungen würden die Erträge aus dieser Steuer den jährlichen Haushalt für UN-*peacekeeping*-Operationen abdecken. Wie wiederholt vorgeschlagen, könnte diese Steuer auf Basis des bereits existierenden *Register of Conventional Arms*, das 1991 von der UN-Generalversammlung errichtet wurde und Daten über zwischenstaatliche Importe und Exporte konventioneller Waffen beinhaltet, erhoben werden. Das Waffenregister wird auf der Grundlage freiwilliger Angaben von Staaten erstellt. Seit seiner Einführung hat sich die Anzahl der Staaten, die entsprechende Informationen bereitstellen vervielfacht. So wurden 2002 freiwillige Informationen von 120 Staaten bereitgestellt.⁴⁸

Im Waffenregister werden ausschließlich große konventionelle Waffen erfasst: Gefechtspanzer, gepanzerter Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge- und Hubschrauber, Kriegsschiffe und Raketen (samt Abschussrampen). Die Steuer sollte nur auf neue und gebrauchte Waffensysteme dieser Art erhoben werden und zudem auf Equipment, das sowohl für konventionelle Waffen und Massenvernichtungswaffen, als auch im Hochtechnologiesektor für friedliche Zwecke genutzt wird. Nur bei diesen Systemen besteht eine Kontrolle seitens der Regierung. Hingegen würde eine Besteuerung des Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen nur einen weiteren Anreiz für den – ohnehin schon stark ausgeprägten – *illegalen* Handel mit diesen Waffen schaffen.

Wesentliche Voraussetzung für die Einführung einer solchen Steuer ist die universelle Teilnahme der Staaten. Insbesondere jene Länder, die über das größte Waffenexportpotential verfügen, darunter die USA, Frankreich, Russland, Großbritannien, Israel und China, müssten sich für die Steuer aussprechen. Da der Waffenhandel auf Seiten der Produzenten sehr konkurrenzstark und hoch konzentriert ist, ist die universelle Teilnahme eine notwendige Bedingung für die Einführung der Steuer. Ansonsten wäre ihr einziger Effekt, *free-riding* zu begünstigen und Handelsflüsse zu verzerren.⁴⁹ Eine weitere Bedingung ist, dass die Steuer zu keinen übertriebenen Lasten für Entwicklungsländer führen darf, die stark von Rüstungsimporten abhängig sind. Eine Abwälzung der Kosten (erhöhte Preise) auf diese Länder soll nicht mit ihrem Recht, sich selbst zu verteidigen zu können, kollidieren.

⁴⁷ Jedoch würde keine Lenkungswirkung im Sinne einer Reduktion der Aufrüstung eintreten, da der internationale Waffenhandel nur fünf Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben ausmacht. Selbst eine Steuerrate von 100 Prozent könnte dies nicht bewirken; vgl. Peter Wahl, *International Taxation: Regulating Globalisation-Financing Development*, Berlin 2005.

⁴⁸ Vgl. Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, *Action against Hunger and Poverty*, a.a.O. (Anm. 44), S. 39.

⁴⁹ Vgl. Groupe de Travail, *New International Financial Contributions for Development*, a.a.O. (Anm. 44), S. 70.

Technisch schwierig wird es sein, die Steuer auf Komponenten und Subsysteme der Waffen anzuwenden, die nicht als Rüstungsgüter deklariert sind. Auch immaterielle Güter wie Training und Wartung an diesen Waffen und technische Hilfe sind in diesem Zusammenhang eine Herausforderung. Ebenso dürften nicht-kommerzielle Transaktionen nicht unberücksichtigt bleiben, die aus militärischen Kooperationsübereinkommen hervorgehen, da ansonsten die Gefahr eines vermehrten Waffenhandels im Rahmen solcher Abkommen (Steuervermeidung) besteht.⁵⁰ Auch könnte eine zu hoch angesetzte Steuerrate die Steuerflucht begünstigen und zu großem politischen Widerstand bei jenen Regierungen und Waffenproduzenten führen, die dem Instrument kritisch gegenüberstehen. Eine zu niedrige Steuerrate würde hingegen die Kosteneffektivität des Instruments angesichts hoher Implementations- und Administrationskosten in Frage stellen.

Trotz solcher Herausforderungen erachten sowohl die „Lula“- als auch die „Landau“-Studie die Einführung der Steuer für technisch und politisch machbar. Auf der Suche nach zusätzlichen Finanzierungsquellen für UN-Friedensoperationen ist sie einer ernsthaften Betrachtung würdig. Nicht zuletzt könnte die Steuer auch zu größerer Transparenz und Rechenschaft im Waffenhandel beitragen, da die Implementation des Steuerinstruments die Offenlegung entsprechender Daten mittels eines standardisierten Systems nationaler Angaben über Exporte und Importe voraussetzen würde.

V.3 Chancen der Realisierbarkeit

Eine Vielzahl von Studien hat sich in jüngster Zeit ausführlich mit dem Thema innovativer Finanzierungsinstrumente beschäftigt. Sie alle kommen zu dem Schluss, dass die Internationalen Öffentlichen Finanzen an die Bedingungen der Globalisierung angepasst werden müssen und stellen Empfehlungen bereit, wie dies in die Praxis umgesetzt werden kann.⁵¹ Auch die Finanzierung von UN-Friedensoperationen muss an die Herausforderungen angepasst werden, denen sich die UN im neuen Jahrtausend gegenübersteht. Die praktische Realisierbarkeit hängt insbesondere von politischen und technischen Faktoren ab. Ist die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente wie internationaler Steuern, Nutzungsentgelte, Gebühren, Abgaben und Marktlösungen für die Finanzierung von UN-Friedensoperationen *politisch* machbar? Warum sollten jene Staaten, die ihre Pflichtbeiträge zum UN-Haushalt für Friedensoperationen zurückhalten, gleichzeitig bereit sein, internationale Steuern zu erheben und diese den UN zukommen zu lassen? Eine mögliche Antwort ist innerhalb der „Gesellschaftswelt“ zu finden: Viele Bürger sind sich zunehmend der Problemlagen einer sich verdichtenden und vernetzten Welt bewusst. Es sind diese Bürger, die sich überall auf der Welt in globalen Netzwerken formieren, die Empfehlungen der Fachleute aufgreifen und sich für die Einführung internationaler Finanzierungsinstrumente stark machen. Was im Zustand der Staatenwelt lange als utopisch erschien, scheint unter den Bedingungen einer sich formierenden Gesellschaftswelt nunmehr machbar. Sollten Mobilisierungs- und Aufklärungskampagnen erfolgreich sein und den Blick

⁵⁰ Vgl. Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, Action against Hunger and Poverty, a.a.O. (Anm. 44), S. 41.

⁵¹ Für den aktuellen Diskussions- und Forschungsstand über die Verwendung innovativer Finanzierungsinstrumente und -technologien zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter siehe Inge Kaul/Pedro Conceição (Eds.), The New Public Finance: Responding to Global Challenges, New York, 2006.

der breiten Öffentlichkeit für die Notwendigkeit einer adäquaten Bereitstellung von UN-Friedensoperationen als transnationalen öffentlichen Gütern schärfen, dann ist die Einführung einzelner der hier skizzierten Finanzierungsinstrumente mittelfristig durchaus realisierbar. Mittels nationaler Volksbefragungen könnten die Bürger der Gesellschaftswelt ihr Interesse an solchen Instrumenten artikulieren und, nach der Einführung, gegebenenfalls Druck auf ihre Regierungen ausüben, um eine angemessene Mittelzuweisung sicherzustellen.

Aus *technischer* Perspektive bedarf die Einführung der Finanzierungsinstrumente keiner globalen Steuerbehörde. Vielmehr können und sollen die jeweiligen Steuern und Entgelte von den nationalen Regierungen und Steuerbehörden der UN-Mitgliedsstaaten erhoben und verwaltet werden. Allerdings müssen Erhebung und Verwendung der Mittel international verbindlich koordiniert werden. Im Rahmen einer internationalen Konvention können gemeinsame Berechnungsgrundlagen und Steuersätze festgelegt werden. Mendez benennt sieben Aspekte, die durch eine solche Konvention verregelt, beziehungsweise festgelegt werden müssten: (1) Steuerbasis, (2) Steuerrate, (3) Methode der Steuererhebung, (4) anfängliche Veranlagung der Einnahmen, (5) Bedingungen für das Inkrafttreten der Konvention, (6) Sanktionen bei Konventionsverletzungen, (7) Verfahren für die Vertragskündigung.⁵² Bis zur Implementierung eines solchen Finanzierungssystems – und gegebenenfalls darüber hinaus – bedarf es einer Verbesserung des gegenwärtigen Systems der Beitragsfinanzierung von UN-Friedensoperationen. Die in diesem Zusammenhang vom früheren UN-Generalsekretär, Boutros Boutros Ghali, gemachten Vorschläge sind den Mitgliedstaaten seit langem bekannt. Denn im Mittelpunkt steht nicht nur die Frage nach zusätzlichen Ressourcen, sondern auch die Frage einer verbesserten Allokation bereits vorhandener Ressourcen.

VI. Schlussbetrachtung

Bei der Bereitstellung von UN-Friedensoperationen als öffentlichen Gütern offenbart sich ein Dilemma. Auf der einen Seite soll ihre Bereitstellung durch die Generierung positiver Externalitäten – reiner transnationaler öffentlicher Nutzen – motiviert sein. Auf der anderen Seite nimmt jedoch die Suboptimalität ihrer Bereitstellung in dem Maße zu, wie für diese (zunehmenden) transnationalen *spillover benefits* von den *free-ridern* kein Preis entrichtet wird, mithin also keine Internalisierung vollzogen wird. Solange die Hauptbeitragszahler keine vergleichsweise höhere Bedürfnisintensität zur Bereitstellung des Gutes empfinden (und es dann unilateral bereitstellen), werden sie – unter Berücksichtigung des Primats der individuellen Nutzenvorstellung und unter der Bedingung rationaler Individualkalküle den fehlenden Konsumausschluss langfristig nicht in Kauf nehmen. Dass die USA ihre Beiträge zum Haushalt für *peacekeeping*-Operationen bereits erfolgreich heruntergehandelt haben, verdeutlicht dies. Sind vermeintlich hohe private Nutzen aus der Bereitstellung einer Operation erkennbar, ist ihre finanzielle Ausstattung gesicherter als im Falle des Vorliegens „nur“ rein öffentlicher Nutzen. Die einfache Formel lautet also: Je größer die mit der

⁵² Ruben Mendez, *Financing the United Nations and the International Public Sector: Problems and Reform*, a.a.O. (Anm. 39), S. 155 ff.

Entsendung einer UN Friedensoperation verbundenen privaten (nationalen) Nutzen, desto größer ihre finanzielle Unterstützung. Dass die mächtigen Staaten es jedoch eher vorziehen, ihre nationalen Interessen mittels nicht-UN-geführter Operationen durchzusetzen, zeigt der Anstieg an NATO- und EU-Einsätzen. Auch die nationale Präferenz für *voluntary contributions* zur Finanzierung von Aktivitäten im Umfeld von UN-Friedensoperationen deutet auf ein verstärktes Verfolgen privater Interesse hin. Angesichts dieser Entwicklungen ist ein Umdenken aller beteiligten Akteure notwendig. Sowohl die „großen“ als auch die „kleinen“ Mitgliedstaaten müssen lernen, dass der Nutzen der rein öffentlichen Externalitäten langfristig in ihrem ureigenen Interesse ist. Frieden und Sicherheit schaffen Voraussetzungen für Handel und Prosperität. Die Befriedung von gewaltsamen Konflikten schafft die Voraussetzung für *global resource flows*. Gerade hiervon profitieren insbesondere die mächtigen Staaten. Sie sind die eigentlichen *Net-beneficiaries* der Bereitstellung von UN-Friedensoperationen als transnationalen öffentlichen Gütern. Kooperation zum Zwecke der Bereitstellung dieser Güter ist somit keine Frage normativer Beweggründe, sondern Ausdruck rationaler Einsicht in deren Zugewinne. Der Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente ist dabei kein Hindernis nationaler Souveränität, sondern Weichensteller für eine effektivere und effizientere Bereitstellung transnationaler öffentlicher Güter, die im Interesse aller Staaten ist.