

Herausgeber:  
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR  
DIE VEREINTEN NATIONEN e.V.



## BLAUE REIHE Nr.100

# **Alternative Mechanismen zur Finanzierung von Friedensoperationen der Vereinten Nationen**

mit Beiträgen von Klaus Hufner,  
Alexander Kocks und  
Klaus Johannes Müller

Berlin, 2007

Die in der BLAUEN REIHE publizierten namentlichen Beiträge geben ausschließlich die Meinung des jeweiligen Verfassers wieder.

Schutzgebühr 2,50 €

### IMPRESSUM

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.v.  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel. (030) 259375-0  
Fax: (030) 25937529  
E-Mail: [info@dgvn.de](mailto:info@dgvn.de)  
Web: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)

ISSN1614-547X

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
Die gegenwärtige Finanzierung von VN-Friedensoperationen ( <i>Klaus Hüfner</i> ).....	5
Die Finanzierung von VN-Friedensoperationen als Transnationale Öffentliche Güter ( <i>Alexander Kocks</i> ).....	23
Ein alternatives Finanzierungsmodell für VN-Friedensoperationen ( <i>Klaus Johannes Müller</i> ) .....	48
Autorenverzeichnis .....	76

## Einleitung

Im vorliegenden Band geht es um Lösungsvorschläge zur Finanzierung von Friedensoperationen der Vereinten Nationen. Von den bisher insgesamt 61 Friedensoperationen seit 1948 sind es 15, die gegenwärtig jährlich über fünf Mrd. US-Dollar in Anspruch nehmen<sup>1</sup>. Ende Februar 2007 waren rund 100 000 Soldaten, Polizisten und Zivilpersonal im Feld. Drei weitere Friedensoperationen befinden sich im Stadium der Planung, so dass nach Aussage des Generalsekretärs das Personal insgesamt um 40 Prozent ansteigen kann. Ende Februar 2007 betragen die finanziellen Außenstände rund 3,27 Mrd. US-Dollar.

Obwohl sich die Kosten zur Finanzierung der VN-Operationen im Verhältnis zu den nationalen Militärausgaben und erst Recht zu den Welt-Militärausgaben äußerst bescheiden ausnehmen, wird die Verdopplung zwischen 2000/2001 und 2006/2007 von 5,4 auf rund 10,5 Mrd. US-Dollar als ein deutliches Überschreiten der „Schmerzgrenze“ bezeichnet. Die Kernfrage lautet daher, ob es neben der Delegation militärischer Operationen durch den Sicherheitsrat an regionale Bündnisse („VN-mandatierte Aktionen“), deren tatsächliche Kosten im Dunkel nationaler Haushalte versteckt bleiben, noch alternative Finanzierungsoptionen gibt.

Im Folgenden sollen zwei alternative Finanzierungsmodelle vorgestellt werden, deren Ausgangspunkte wirtschaftstheoretischer Art sind. Beide Autoren haben bereits vor zwei Jahren hierzu Studien vorgelegt, die – ausgehend von höchst unterschiedlichen analytischen Positionen – konkrete Vorschläge zur Finanzierung von VN-Friedensoperationen beinhalten<sup>2</sup>. Der DGVN-Forschungsrat hat daher im vergangenen Jahr beide Autoren gebeten, ihre Vorschläge in Form von Aufsätzen zusammenfassend darzustellen.

Der vorliegende Band besteht aus drei Teilen. Zunächst erfolgt vom Autor eine Einführung in die Management- und Finanzierungsproblematik von VN-Friedensoperationen, wobei

---

<sup>1</sup> Für den Zeitraum 1. Juli 2006 – 30. Juni 2007 wurden insgesamt 5,246 Mrd. US-Dollar bewilligt, darunter für MONUC (Dem. Rep. Kongo) 1,094 und für UNMIS (Sudan) 1,079 Mrd. US-Dollar; vgl. United Nations / General Assembly, Approved Resources for Peacekeeping Operations for the Period from 1 July 2006 to 30 June 2007, New York, 15 January 2007 (A/C.5/61/18).

<sup>2</sup> Vgl. Alexander Kocks, *The Financing of UN Peace Operations – An Analysis from a Global Public Good Perspective*, Duisburg 2005; und Klaus Johannes Müller, *Das Problem der Finanzierung von UN-Friedensoperationen. Die Rolle der USA und ein Ausweg über den Kapitalmarkt*, Frankfurt am Main 2005.

vergleichend auf die Finanzierungsmodelle von 1973 und 2000 und die jüngsten Reform-Vorschläge des Generalsekretärs eingegangen wird.

Es folgt der Beitrag von Alexander Kocks, der aus finanzwissenschaftlicher Perspektive das Konzept der öffentlichen Güter „internationalisiert“. Er postuliert, dass es sich bei VN-Friedensoperationen um *intermediäre* öffentliche Güter handelt, die durch Frieden und Sicherheit *reine* öffentliche Güter mit kollektivem Nutzen auf transnationaler Ebene schaffen. Diese Input-Output-Beziehungen werden ausführlich erläutert und führen zu der Forderung, nach alternativen Finanzierungsoptionen zu suchen, die flankierend zum gegenwärtigen Finanzierungssystem einzusetzen sind.

Im folgenden Beitrag von Klaus Johannes Müller sollen die Vereinten Nationen von der Politik der „Beitragszurückhaltungen“ vor allem seitens der USA durch ein alternatives Finanzierungsmodell aus der Bankwirtschaft befreit werden. Dabei geht es um die sog. Verbriefung von Aktiva – ein Lösungsweg, der ausführlich dargestellt wird. Das alternative Finanzierungssystem ersetzt jedoch nicht das bisherige System der Pflichtbeiträge für Friedensoperationen, sondern stellt es lediglich durch den Verkauf von Beitragsforderungen mittels Verbriefung um, damit die Liquiditätsausstattung der Vereinten Nationen gesichert ist.

Beide Beiträge sind wirtschaftswissenschaftlich fundiert; sie stellen einerseits auf der Makro-, andererseits auf der Mikro-Ebene innovative Übertragungen von fachlich fundierten Konzepten auf die gegenwärtigen Finanzierungsprobleme der Vereinten Nationen dar. Der notwendige, aber erläuterte Fachjargon sollte die interessierten Leser nicht davon abhalten, diese Alternativen zu studieren.

Den Autoren sei ebenso Dank gesagt wie Frau stud. iur. Johanna Schurr für Ihre Mühe bei der Manuskripterstellung.

Berlin, im Mai 2007

Klaus Hüfner

# Die gegenwärtige Finanzierung der VN-Friedensoperationen

**Klaus Hüfner**

## I. Einleitung

Das gegenwärtige Haushaltsverfahren für Friedensoperationen (*peacekeeping operations*; der Deutsche Übersetzungsdienst im VN-Sekretariat benutzt den Begriff „Friedenssicherungseinsätze“, das Auswärtige Amt bevorzugt die Abkürzung „FEM“ für „friedenserhaltende Maßnahmen“) erweist sich als äußerst komplex. Wird die Einrichtung einer Friedensoperation erwartet, werden bereits vor einer Entscheidung des Sicherheitsrats durch eine *Technical Survey Mission* vorläufige Kostenschätzungen vom Sekretariat vorgenommen und deren Ergebnisse dem Sicherheitsrat zugeleitet. Nach der Entscheidung des Sicherheitsrats, eine Friedensoperation durchzuführen, muss der Generalsekretär die Generalversammlung ersuchen, die Genehmigung zur Tätigung von Ausgaben für die Friedensoperation zu erhalten. In der Zwischenzeit kann er bis zu zehn Mio. US-Dollar pro Friedensoperation ausgeben; dies erfolgt im Rahmen seiner Befugnis, Mittel für unvorhergesehene und außerordentliche Zwecke einzusetzen.

Innerhalb von zwei bis vier Wochen bereitet das Sekretariat einen Haushaltsentwurf für die Friedensoperation (*Mission Budget*) vor. Nachdem der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (*Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions; ACABQ*) den Haushalt genehmigt hat, empfiehlt er ihn dem Fünften Ausschuss der Generalversammlung zur Genehmigung. In dem Zeitraum vor der Genehmigung durch die Generalversammlung darf der Generalsekretär bis zu 50 Mio. US-Dollar pro Friedensoperation ausgeben (höchstens jedoch 150 Mio. US-Dollar jährlich für alle Friedensoperationen). Dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine Genehmigung (*financial authority*), d.h. auch in dieser Phase muss er notwendige Finanzmittel aus anderen Fonds des Sekretariats entnehmen, wie z.B. aus dem Reservefonds für Friedensoperationen (*Peacekeeping Reserve Fund*).

Nachdem der Fünfte Hauptausschuss den Haushalt angenommen hat, empfiehlt er der Generalversammlung dessen Genehmigung. Seit 2003 gilt auch für die Erstellung der Haushaltspläne für Friedensoperationen das Konzept des ergebnis-orientierten Haushalts, d.h. der Generalsekretär muss

auch die Ziele, erwarteten Ergebnisse und Produkte nennen, die den Haushaltsplänen zugrunde liegen<sup>3</sup>.

Finanztechnisch gesehen, gibt es keine typische VN-Friedensoperation. Die Kosten einer Friedensmission variieren je nach Zahl der benötigten Personen, der Relation von militärischem zu nicht-militärischem Personal sowie der benötigten Ausrüstung.

Die Finanzberechnungen liegen deutlich unter den tatsächlichen Kosten, da sie die Sachbeiträge (u.a. Transporte zum Einsatz, Planung, logistische Hilfen) nicht mit berücksichtigen. Darüber hinaus gibt es bei einigen truppenstellenden Staaten eine Reihe indirekter Subventionen, wie z.B. besondere nationale Ausbildungszentren für VN-Friedensoperationen, sowie die Differenzen, die sich dadurch ergeben, dass die tatsächlichen nationalen Gehälter die Rückerstattungssätze deutlich übersteigen. Im Extremfall Zypern (UNFICYP) wurden bis Mitte 1993 die gesamten operativen Kosten von den truppenstellenden westlichen Staaten selbst übernommen, um eine Einmischung von außerhalb der NATO zu verhindern<sup>4</sup>.

Wegen der gesamten Finanzierung einer jeden einzelnen Friedensoperation mit ihrem jeweiligen Sonderkonto erhielten die Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Briefen mit getrennten Veranlagungen. Da die laufenden (*ongoing*) VN-Friedensoperationen meist auf sechs Monate begrenzt und jeweils auf weitere sechs Monate verlängert werden, erhielten die Staaten je Friedensoperation zwei Mitteilungen im Kalender-Jahr. Da die „Haushaltsjahre“ der Friedensoperationen sich nach den durch den Sicherheitsrat erteilten Mandatsperioden richteten, erhielten die Staaten zahlreiche Mitteilungen zur Veranlagung während eines Jahres, die es dann haushaltsrechtlich und -politisch nachträglich abuarbeiten galt, falls nicht entsprechende nationale Haushaltsvoranschläge vorhanden waren. Dieses Verfahren wurde ab 1995 vereinfacht. Ende 1994 führte die 49. Generalversammlung eine Reihe von Reformen durch, die sich auf den gesamten Haushaltsprozess für Friedensoperationen bezogen<sup>5</sup>. Es wurde beschlossen, dass nicht später als zum 1. Juli 1996

- die Finanzperiode für jede Friedensoperation vom 1. Juli bis 30. Juni des Folgejahres geht,
- für Friedensoperationen mit Haushaltsbewilligungen, die keiner größeren Veränderung in Bezug auf Mandat oder Haushaltsvolumen unterliegen (*=established peace-keeping missions*), der Haushalt einmal jährlich behandelt und angenommen wird; und
- für die anderen Friedensoperationen die Haushaltsvoranschläge zweimal jährlich, d.h. für die Zeiträume 1. Juli bis 31. Dezember und 1. Januar bis 30. Juni, von der Generalversammlung behandelt und genehmigt werden.

---

<sup>3</sup> Vgl. Artikel 2.12 in: Finanzordnung und Finanzvorschriften der Vereinten Nationen vom 9. Mai 2003.

<sup>4</sup> Vgl. Tabelle 1.

<sup>5</sup> Resolution A/49/233A vom 23. Dezember 1994.

Verwaltungs- und haushaltstechnische Aspekte der Finanzierung von Friedensoperationen wurden sehr ausführlich auf der 59. Generalversammlung diskutiert<sup>6</sup>. In der am 22. Juni 2005 verabschiedeten Resolution wurde der Generalsekretär aufgefordert, „jährlich einen Übersichtsbericht über die Finanzierung der Friedenssicherungsmissionen vorzulegen und darin unter anderem über Trends hinsichtlich des Umfangs, der Zusammensetzung und der Finanzierung dieser Missionen, maßgebliche Entwicklungen bei den Friedenssicherungseinsätzen, die Anstrengungen zur Verbesserung des Managements und der Funktionsweise dieser Einsätze, die Managementprioritäten für das kommende Jahr sowie die zur Durchführung der Bestimmungen dieser Resolution ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten“. Hintergrund dieses Auftrags waren unter anderem beim ergebnis-orientierten Haushaltsverfahren, dass die aufgeführten Zielerreichungsindikatoren eher dazu dienten, die Leistungen der Mitgliedstaaten zu bewerten, und weniger dazu, um Ergebnisse und Ziele mit den Leistungen der Friedensoperationen im Rahmen der Mandate zu vergleichen, sowie die unterschiedliche Qualität in der formalen Gestaltung der Haushaltspläne.

Im folgenden soll exemplarisch einerseits auf die bisher entstandenen Finanzierungsprobleme bei VN-Friedensoperationen eingegangen werden, andererseits auf die jüngsten Vorschläge, die Verfahren für die Finanzierung und den Einsatz von VN-Friedenstruppen zu verbessern. Diese Darstellung erfolgt unter anderem vor dem Hintergrund bereits abgeschlossener VN-Friedensoperationen, die letztendlich zu einem „vorläufigen“ Finanzierungsmodell führten. Im Jahre 2000 wurde dieses Modell durch ein neues Finanzierungsmodell ersetzt, das eine stärkere Differenzierung unter den Mitgliedstaaten vornimmt und ein höheres Maß an Flexibilität aufweist.

Auf die konkreten politischen Anlässe, welche zu den einzelnen Friedensoperationen führten, kann hier jedoch nicht eingegangen werden. Dies gilt auch für die Entwicklung unterschiedlicher Arten („Generationen“) von VN-Friedensoperationen.

## **II. 1973: Ein „vorläufiges“ Finanzierungsmodell**

Ende Oktober 1973 verabschiedete der Sicherheitsrat eine Resolution, innerhalb von 24 Stunden eine zweite *United Nations Emergency Force (UNEF II)* aufzustellen. Zu den Bedingungen zählte einerseits, dass kein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates sich an der Aktion beteiligen durfte, andererseits die alleinige Verantwortung beim Sicherheitsrat lag. Der Generalsekretär war verpflichtet, dem Sicherheitsrat ständig über den Verlauf dieser Friedensoperation zu berichten sowie alle Entscheidungen in Abstimmung mit ihm zu fällen.

Hinsichtlich der Finanzierung von UNEF II bestand von Anfang an Einigkeit darüber, dass sämtliche Kosten als Ausgaben der Organisation nach Artikel 17, Absatz 2 Charta zu betrachten seien – eine

---

<sup>6</sup> Vgl. VN-Dokument A/RES/59/296 vom 15. August 2005.

Regelung, welche bei den beiden vorangegangenen Friedensoperationen (UNEF I und ONUC) noch heftige Kontroversen ausgelöst hatte.

Nachdem die kollektive Verantwortung für UNEF II im Sicherheitsrat festgestellt worden war, beschloss die 28. Generalversammlung Ende 1973, ein Sonderkonto außerhalb des ordentlichen Haushalts für sämtliche im Zusammenhang mit UNEF II entstehenden Kosten einzurichten<sup>7</sup>. Das Sonderkonto wurde auf der Grundlage einer Kostenschätzung des Generalsekretärs und auf Empfehlung des ACABQ mit einem Anfangsbetrag von 30 Mio. US-Dollar für die ersten sechs Monate ausgestattet.

Dieser Betrag sollte jedoch nicht allein auf der Grundlage des Beitragsschlüssels zum ordentlichen Haushalt von allen Mitgliedstaaten erbracht werden. Vielmehr wurde ein sogenanntes Vier-Klassen-Finanzierungsmodell angenommen, das zwar vom Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt ausging, aber dann bestimmte Abstufungen vornahm. Die Höhe der Be- bzw. Entlastungen zwischen den Gruppen ergab sich aus der Verrechnung der jeweiligen Gruppenbeiträge zueinander, wobei die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates am höchsten und die am wenigsten entwickelten Länder am niedrigsten veranlagt wurden. Es wurden folgende Gruppen gebildet:

*Gruppe A:* Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates

Die fünf ständigen Mitglieder wurden in dieser Gruppe mit ihrem Beitragsschlüssel zum ordentlichen Haushalt veranlagt. Darüber hinaus trugen sie den Differenzbetrag in Höhe von 8,51 Prozent-Punkten, der sich aus der Mindestveranlagung der Entwicklungsländer in den Gruppen C und D ergab und proportional zum Beitragsschlüssel aufgeteilt wurde (1973: insgesamt 63,15 Prozent). Diese Sonderbelastung wurde mit den besonderen Rechten der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates begründet, die bei den Entscheidungen über Entstehung, Zusammenstellung und Mandate von VN-Friedenstruppen zum Tragen kommen.

*Gruppe B:* Die wirtschaftlich entwickelten Staaten

Zu dieser Gruppe zählten sämtliche westlichen Industriestaaten sowie einige Ostblockstaaten und Südafrika. Anfangs waren es (mit Ausnahme der ständigen Mitglieder des Sicherheitsra-

---

<sup>7</sup> A/RES/3101 (XXVIII) vom 11. Dezember 1973.



tes) die 23 wirtschaftlich am höchsten entwickelten Länder, die entsprechend dem Beitragschlüssel zum ordentlichen Haushalt veranlagt wurden (1973: insgesamt 34,78 Prozent).

#### *Gruppe C: Die Entwicklungsländer*

Diese Gruppe bestand aus der höchsten Zahl der damals insgesamt 135 Mitgliedstaaten (1973: 82). Bei ihrer Beitragsveranlagung wurden die speziellen wirtschaftlichen Umstände sowie die Schwierigkeiten berücksichtigt, in konvertierbarer Währung zu zahlen. Ihre Pflichtbeiträge zu VN-Friedensoperationen wurden daher mit 20 Prozent ihrer jeweiligen Beitragsschlüssel zum ordentlichen Haushalt veranlagt (1973: 2,02 Prozent anstatt 10,08 Prozent).

#### *Gruppe D: Die am wenigsten entwickelten Staaten*

Diese Gruppe der ärmsten Länder (*least developed countries*) bestand 1973 aus 25 Mitgliedstaaten. Sie mussten nur 10 Prozent ihres Beitragssatzes zahlen (1973: 0,05 Prozent anstatt 0,50 Prozent).

Dieses „vorläufige“ Finanzmodell, das bis zum Jahre 2000 eine generelle Akzeptanz und Anwendung finden sollte, stellte einen Kompromiss dar zwischen der Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten einerseits, orientiert am Beitragsschlüssel zum ordentlichen Haushalt, und der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Entwicklungsländer insgesamt und andererseits der besonderen Verantwortung der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Bedingt durch Änderungen in der Mitgliedschaft sowie der Beitragstabelle zum ordentlichen Haushalt verschoben sich im Laufe der Jahre die Anteile zwischen den Gruppen, aber die Grundkonzeption des Modells blieb bis Ende der 90er Jahre erhalten. Entscheidend für diesen Kompromiss war das Abrücken der UdSSR vom Verursacherprinzip als einzig akzeptierbarer Finanzgrundlage für VN-Friedensoperationen. Allerdings sollte es noch bis 1987 dauern, bis die UdSSR sich bereitklärte, ihre Rückstände ratenweise abzubauen. Dies begann dann ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, als die USA erstmals Pflicht-Beiträge für VN-Friedensoperationen zurückhielten.

### **III. Probleme der Finanzierung von VN-Friedensoperationen in den 90er Jahren**

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat der Sicherheitsrat mehr und umfassendere VN-Friedensoperationen autorisiert als je zuvor. In den 40 Jahren zwischen 1948 und 1987 waren es 13, in

den sechs Jahren 1988-1993 18 Friedensoperationen. Gegenwärtig sind es 15 Friedensoperationen, die von den Vereinten Nationen durchgeführt wurden (Stand: 1. April 2007)<sup>8</sup>.

Dementsprechend waren die Kosten für Friedensoperationen enorm gestiegen. 1994-1995 überstiegen diese Kosten die Ausgaben des ordentlichen Haushaltes um das 2,5fache<sup>9</sup>. Die Beitragsrückstände lagen am 31. Dezember 1995 bei insgesamt 2,3 Mrd. US-Dollar, davon allein für VN-Friedensoperationen 1,7 Mrd. US-Dollar. Ende 2000 waren es insgesamt über 2,2 Mrd. US-Dollar, davon 2,0 Mrd. US-Dollar für Friedensoperationen<sup>10</sup>.

Bereits in seiner „Agenda für den Frieden“ hatte Boutros Boutros-Ghali Mitte 1992 eine Reihe von Vorschlägen zusammenfassend gemacht und in einem gesonderten Kapitel aufgeführt, um die Mitgliedstaaten auf die Krisenhaftigkeit der Finanzsituation aufmerksam zu machen, in der sich die Organisation befand:

„69. Zwischen den dieser Organisation übertragenen Aufgaben und den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln hat sich ein krasses Missverhältnis aufgetan. Es ist einfach so, dass die sich eröffnenden Aussichten sich unserem Blick entziehen, solange unsere Finanzierung von kurzfristigen Erwägungen bestimmt wird. Es gibt vor allem auf zwei Gebieten Anlass zu Besorgnis: es sind dies die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen auf längere Sicht, und ihre unmittelbaren Bedürfnisse, um auf Krisen reagieren zu können.

70. Im Interesse einer Verbesserung der finanziellen Gesamtsituation der Vereinten Nationen hat mein verdienstvoller Vorgänger die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten wiederholt auf die zunehmend unmögliche Lage gelenkt, die entstanden ist, und hat während der sechsundvierzigsten Tagung der Generalversammlung eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet. Hierbei handelt es sich um folgende, der Versammlung nach wie vor vorliegende und von mir insgesamt gutgeheißene Vorschläge:

- Vorschlag eins: Annahme eines Maßnahmenpaketes zur Bewältigung der Liquiditätsprobleme, die durch den außergewöhnlich hohen Stand nicht entrichteter Beiträge verursacht werden, sowie des Problems unzureichender Betriebsmittelreserven:

- (a) Erhebung von Zinsen auf die nicht rechtzeitig entrichteten Beitragsanteile;
- (b) Aussetzung bestimmter Artikel der Finanzordnung der Vereinten Nationen, um die Einbehaltung von Haushaltsüberschüssen zu ermöglichen;
- (c) Erhöhung des Betriebsmittelfonds auf 250 Mio. US-Dollar und Billigung des Grundsatzes, wonach der Umfang des Fonds etwa 25 Prozent der veranlagten Beiträge eines Jahres zum ordentlichen Haushalt beitragen soll;

---

<sup>8</sup> Vgl. Tabelle 1 mit einer chronologischen Aufzählung sowie Angaben zu Finanzierung und gegenwärtigen Kosten.

<sup>9</sup> Vgl. Abbildung 2.

<sup>10</sup> Vgl. Abbildung 1.

- (d) Errichtung eines zeitlich befristeten, mit 50 Mio. US-Dollar dotierten Reservefonds für die Friedenssicherung, aus dem die Anlaufkosten von Friedensoperationen bis zum Eingang der Pflichtbeiträge gedeckt werden;
- (e) Ermächtigung des Generalsekretärs, auf dem Markt Kredite aufzunehmen, falls andere Barmittelquellen nicht ausreichen sollten.
- Vorschlag zwei: Schaffung eines Revolvierenden Fonds für humanitäre Zwecke in der Größenordnung von 50 Mio. US-Dollar zur Verwendung in humanitären Notsituationen. Dieser Vorschlag ist inzwischen umgesetzt worden.
  - Vorschlag drei: Schaffung eines Stiftungsfonds der Vereinten Nationen für Friedensaufgaben in einer angestrebten Höhe von zunächst 1 Milliarde US-Dollar. Der Fonds würde aus einer Kombination von veranlagten und freiwilligen Beträgen gespeist, wobei in Bezug auf letztere an Regierungen, den Privatsektor sowie an Einzelpersonen herangetreten würde. Sobald die angestrebte Mittelausstattung erreicht wäre, würde der Ertrag aus der Anlage des Grundkapitals zur Finanzierung der Anlaufkosten genehmigter Friedensoperationen, anderer Maßnahmen zur Konfliktlösung und verwandter Tätigkeiten verwendet werden<sup>11</sup>.

1992 hatte die Generalversammlung beschlossen, lediglich den vorgeschlagenen Reservefonds für Friedensoperationen einzurichten, der zur Anschubfinanzierung neuer oder erweiterter Friedensoperationen dienen soll und dadurch dem Generalsekretär ermöglicht, schneller als bisher auf Entscheidungen des Sicherheitsrates reagieren zu können. Umgesetzt werden konnte der Beschluss nur dadurch, dass – entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen – der Haushaltsüberschuss aus dem Namibia-Einsatz nicht an die Mitgliedstaaten zurückgezahlt wurde, sondern dem Reservefonds zugeführt wurde.

Angesichts des enorm gestiegenen Finanzbedarfs für VN-Friedensoperationen einerseits und der „leeren Kassen“ andererseits wurde jedoch das Finanzierungsmodell von 1973 zunehmend in Frage gestellt, unter anderem weil sich seitdem die relative wirtschaftliche Position vieler Mitgliedstaaten verbessert hatte, so dass sich berechtigterweise die Frage stellte, ob dieses Modell noch eine beitragsgerechte Verteilung der Kosten für Friedensoperationen impliziert.

Besonders stark angestiegen waren die Steigerungsraten der Ausgaben für Friedensoperationen vor allem zwischen 1988-1989 und 1994-1995, als ein nominaler Anstieg um das 7,5fache, nämlich von 0,90 auf 6,71 Mrd. US-Dollar, zu beobachten war<sup>12</sup>. Dies gilt insbesondere im Vergleich mit dem Anwachsen des ordentlichen Haushaltes der Vereinten Nationen, der in diesem Zeitraum nur um das

---

<sup>11</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Wider die Tyrannei der Dringlichkeit. Die Agenda für den Frieden, Entwicklung und Demokratisierung*, Hongkong 2001, S. 48-49.

<sup>12</sup> Vgl. Abbildung 2.

1,5fache anstieg. Danach sollten die Kosten für Friedensoperationen zunächst auf 2,65 Mrd. US-Dollar im Biennium 1998-1999 sinken.

Die Wachstumsraten der Kosten für VN-Friedensoperationen in der ersten Hälfte der 90er Jahre hatten das seit 1973 bestehende Finanzierungsmodell ebenfalls in Frage gestellt:

- (1) Seit dem US-Haushaltsjahr 1996 zahlten die USA für VN-Friedensoperationen nur noch maximal 25 Prozent, wodurch eine Lücke von etwa sechs Prozent-Punkten entstand, die den Schuldenberg der USA weiter erhöhten. Außerdem behielten sich die USA vor, in Zukunft sowohl freiwillige Beitragsleistungen als auch Erstattungs-forderungen an die Vereinten Nationen aus Personal- und Sachleistungen von ihren Pflichtbeiträgen für VN-Friedensoperationen abzuziehen;
- (2) im Laufe der Zeit hatten sich Anomalitäten innerhalb der Gruppe C gezeigt, die dem Grund-satz der Beitragsgerechtigkeit widersprachen. So gab es z.B. Anfang der 90er Jahre allein 15 Mitgliedstaaten mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von über 5 000 US-Dollar (dar-unter Staaten wie die Vereinigten Arabischen Emirate, Kuwait, Katar, Brunei mit Pro-Kopf-Einkommen, die zwischen 20 000 und 14 100 US-Dollar lagen), die eigentlich in die Gruppe B gehörten.

1995 zahlten die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates 53,6 Prozent aller Kosten für VN-Friedensoperationen, während ihr Gesamtanteil am ordentlichen Haushalt bei 43 Prozent lag. Die aus 24 Staaten bestehende Gruppe B trug weitere 43,9 Prozent bei, so dass der Gesamtanteil dieser beiden Gruppen A und B (=29 Staaten) 1995 bei 97,5 Prozent lag. Die 156 Mitgliedstaaten der Gruppen C und D teilten sich die restlichen 2,5 Prozent der Kosten für Friedensoperationen.

Es wurden die Veranlagungen zum ordentlichen Haushalt und für VN-Friedensoperationen nach dem gültigen Verfahren mit einem alternativen Verfahren für ausgewählte Mitgliedstaaten miteinander verglichen. Die Alternative bestand darin, den Anteil am Welt-Brutto-Sozialprodukt 1992 zugrunde zu legen (ohne Höchst- und Mindestgrenzen von 25 bzw. 0,01 Prozent). Nach diesem Verfahren hätten unter den ständigen Mitgliedern China 1,19 und die USA 1,07 Prozent-Punkte mehr zum ordentlichen Haushalt zahlen müssen, während Russland weitaus weniger zu zahlen gehabt hätte (1,76 anstatt 6,71 Prozent). Die Ukraine hätte ebenfalls deutlich weniger zu zahlen, nämlich 0,38 anstatt 1,87 Prozent. Insgesamt hätten 68 Mitgliedstaaten mehr und 79 weniger zu zahlen; 35 Staaten blieben in etwa beim gleichen Beitragsschlüssel (für drei Staaten lagen keine Ausgangswerte vor). 56 Prozent des gesamten Anstiegs müssten sich fünf Mitgliedstaaten teilen, nämlich China, Japan, Indien, Italien und die USA.

Für die Finanzierung der VN-Friedensoperationen (ohne Höchst- und Mindestgrenze) ergäbe sich unter den ständigen Mitgliedern lediglich für China ein Mehr in Höhe von 1,216 Prozent-Punkten. Russland hätte deutlich weniger (-6,548 Prozent-Punkte), die USA hätten etwas weniger (-2,522 Pro-

zent-Punkte) zu zahlen. Für Japan und Deutschland ergäben sich deutliche Steigerungen, nämlich um 4,839 und 1,407 Prozent-Punkte.

Bei dieser Berechnung wurde eine Weltbank-Klassifikation herangezogen, nach der die Mitgliedstaaten in Staaten mit hohem, mittlerem und niedrigem Einkommen auf der Grundlage von Pro-Kopf-Werten eingeteilt wurden<sup>13</sup>. Unter Beibehaltung des Vier-Klassen-Modells hätten etwa 17 Prozent aller Staaten in den Gruppen A und B mehr zu zahlen als bisher. Insgesamt hätten 97 Staaten mehr und 46 Staaten weniger zu zahlen, während bei 35 Mitgliedstaaten der Satz in etwa gleich bliebe (für 7 Staaten lagen keine Pro-Kopf-Daten vor).

Vor dem Hintergrund der von Boutros Boutros-Ghali in seiner „Agenda für den Frieden“ entwickelten Hierarchie der Konfliktlösung einschließlich der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit waren sich Sicherheitsrat und Generalsekretär darin einig, „dass es gelte, kühne neue Schritte zu unternehmen, um die Friedenssicherungskapazität der Vereinten Nationen zu verbessern“ sowie Maßnahmen zu ergreifen, um „eine festere und bestandsfähigere finanzielle Basis für die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen zu schaffen“<sup>14</sup>.

Die Situation wurde vom Generalsekretär wie folgt charakterisiert: „Die Vereinten Nationen verfügen nicht über eigene Mittel für die Friedenssicherung. Sie haben keine Streitkräfte, keine große Reserve von jederzeit einsatzfähigen Zivilbediensteten, keine nennenswerten Lagerbestände an Ausrüstung und nur einen sehr begrenzten Mitarbeiterstab am Amtssitz, welcher die Aktivitäten der Organisation zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit steuern kann. Die Organisation kann Beiträge erheben, hat jedoch keine wirksame Handhabe, wenn ihre Mitglieder trotz ihrer eindeutigen rechtlichen Verpflichtung aufgrund der Charta ihre Beiträge nicht rechtzeitig entrichten. Kurz gesagt, ihre friedenssichernden Missionen können nur dann verwirklicht werden, wenn die Mitgliedstaaten mit vollem Einsatz als entschlossene Partner dabei und auch bereit sind, das Personal, die Ausrüstung und die finanziellen Mittel zur Durchführung der Aufgabe bereitzustellen. Da die einzelnen Mitglieder von Fall zu Fall darüber entscheiden, ob sie sich an einem Einsatz beteiligen oder nicht, gibt es bislang noch kein voll entwickeltes, ständiges System der Friedenssicherung, lediglich eine Aufeinanderfolge von Ad-hoc-Einsätzen“<sup>15</sup>.

Seit Mitte der 90er Jahre wurde eine Vielzahl von Aktivitäten zu einem verbesserten Management von VN-Friedensoperationen in Angriff genommen. Hierzu gehörten u.a. regelmäßig aktualisierte Listen von Einheiten, Truppen, Einsatzmitteln oder Ressourcen, die von Mitgliedstaaten grundsätzlich von Fall zu Fall, aber vorbehaltlich der Zustimmung ihrer Regie-

---

<sup>13</sup> Vgl. United States General Accounting Office, United Nations: How Assessed Contributions for Peacekeeping Operations are Collected, Washington, DC., 1994, S.25-27.

<sup>14</sup> Vereinte Nationen / Generalversammlung, Verbesserung der Friedenssicherungskapazität der Vereinten Nationen. Bericht des Generalsekretärs, New York 1994, Ziffer 1 (A/48/403).

<sup>15</sup> Vereinte Nationen / Generalversammlung, a.a.O., Ziffer 12.

rungen zur Verfügung gestellt werden, ferner eine Datenbank, in der die Ressourcen nach Art und Verfügbarkeit erfasst werden, welche von Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Vereinten Nationen für zivile Aufgaben zur Verfügung gestellt werden könnten, sowie Handbücher für Ausbildungszwecke einschließlich eines Fernunterrichtsprogramms.

Obwohl es sich um „eine bedingungslose völkerrechtliche Verpflichtung aller Mitgliedstaaten und nicht einfach eine Verpflichtung politischer oder freiwilliger Art“<sup>16</sup> handelt, stand die Überwindung der Liquiditätskrise angesichts der Beitragsrückstände in den 90er Jahren an erster Stelle. In diesem Zusammenhang schlug der Generalsekretär einerseits eine Erhöhung des Reservefonds für Friedensoperationen von 150 auf 800 Mio. US-Dollar, andererseits die Errichtung eigener Reserven für unvorhergesehene Friedensoperationen durch die Mitgliedstaaten vor. Die beträchtliche Erhöhung des Reservefonds wurde mit der Zielsetzung begründet, über die Aufrechterhaltung laufender Friedensoperationen hinausgehend die „Krisenreaktionsfähigkeit der Organisation zu erhöhen“.

Zur Rationalisierung des gegenwärtigen Verfahrens der Aufstellung und Genehmigung des Haushalts für Friedensoperationen schlug der Generalsekretär Maßnahmen vor, „a) um den zeitlichen Abstand zwischen der Schaffung neuer Einsätze durch den Sicherheitsrat und der Ausarbeitung und Vorlage der Kostenvorschläge an die Generalversammlung zu verkürzen; b) um die Häufigkeit der Haushaltsvorlagen und -überprüfungen durch die beschlussfassenden Organe zu reduzieren; und c) um die Häufigkeit der Beitragsveranlagung der Mitgliedstaaten zu verringern“<sup>17</sup>. Vorgeschlagen wurde unter anderem, dass die Mitgliedstaaten mit einem Drittel des Gesamtbetrags veranlagt werden, der in dem Vorschlag der finanziellen Auswirkungen enthalten ist. Darüber hinaus enthielt der Bericht des Generalsekretärs den Vorschlag eines zusammengefassten Haushaltsplanes für alle laufenden Friedensoperationen, um die Anzahl der Veranlagungen zu verringern. Es waren diese Vorschläge, die dann Eingang in die Resolution 49/233 der Generalversammlung vom 23. Dezember 1994 fanden.

Wegen der unilateralen Maßnahmen der USA, die ohne Zweifel eine Nichterfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der USA gegenüber den Vereinten Nationen darstellten, war die Generalversammlung zu schnellem Handeln gezwungen, da die finanzielle Deckungslücke für VN-Friedensoperationen so groß wurde, dass nicht nur das gesamte Konzept, sondern auch die Weiterführung von VN-Friedensoperationen in Frage gestellt sind.

---

<sup>16</sup> Vereinte Nationen / Generalversammlung, a.a.O., Ziffer 46.

<sup>17</sup> Vereinte Nationen / Generalversammlung, a.a.O., Ziffer 50.

Die Diskussion um die Finanzierung von VN-Friedensoperationen hat dabei deutlich gemacht, dass es sich nicht nur um Fragen der Finanzierung und des effizienten und verbesserten Managements handelte<sup>18</sup>. Deutlich überlagert wurde diese Diskussion auch von der Frage einer Erhöhung der Mitgliederzahl des Sicherheitsrates. Eine ständige Mitgliedschaft z.B. Deutschlands und Japans hätte erhebliche Auswirkungen auf die zukünftige Gestaltung eines neuen Mehr-Klassen-Modells gehabt. Offen war auch die Frage, ob die bisherigen Gruppen B und C zu einer Gruppe zusammengefasst werden könnten.

#### **IV. 2000: Ein neues Finanzierungsmodell wird beschlossen**

Als Ende 2000 die Generalversammlung die neue Beitragstabelle mit dem Höchstsatz von 22 Prozent für den ordentlichen Haushalt 2001-2003 verabschiedete, musste sie auch eine flexible Lösung finden, um der einseitigen Entscheidung der USA Rechnung zu tragen, in Zukunft nur noch maximal 25 Prozent der Kosten für VN-Friedensoperationen übernehmen zu wollen. Dabei boten sich u.a. als Optionen an: Mindestbeiträge für die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, Aufschläge für die nicht-ständigen Mitglieder des Rats, Höhveranlagung der Industrieländer um einen bestimmten Prozentsatz sowie stärker differenzierte Abstufung zwischen den Entwicklungsländern, insbesondere den sog. Schwellenländern (*industrializing countries*), auf der Grundlage des Pro-Kopf-Einkommens.

Die Generalversammlung einigte sich darauf, dass ab 1. Juli 2001 bei der Kostenaufteilung für die VN-Friedensoperationen weiterhin von der Beitragstabelle zum ordentlichen Haushalt für 2001-2003 ausgegangen wurde, dies aber im Rahmen eines Zehn-Stufen-Modells A-J erfolgen sollte:

*Stufe A:* Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats werden mit ihrem Beitragsschlüssel zum ordentlichen Haushalt veranlagt und tragen den Differenzbeitrag (*surcharge*), der sich aus der Umverteilung der übrigen Kosten ergibt, nachdem die Abschläge (*discounts*) für die ärmeren Staaten gemacht wurden.

*Stufe B:* Die wirtschaftlich entwickelten Staaten, soweit nicht ständige Mitglieder des Sicherheitsrats, zahlen entsprechend ihrem Beitragsschlüssel zum ordentlichen VN-Haushalt, d.h. sie erhalten keine Abschläge (2001-2003: 25 Staaten).

*Stufe C:* Fünf Entwicklungsländer mit sehr hohem Einkommen (Brunei, Katar, Kuwait, Singapur; Vereinigte Arabische Emirate) erhalten auf ihren Beitragsschlüssel einen Abschlag von 7,5 Prozent.

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu den sog. Brahimi-Bericht: Vereinte Nationen / Generalversammlung / Sicherheitsrat, Bericht der Sachverständigengruppe für Friedensmissionen der Vereinten Nationen, New York 2000 (A/55/305-S/2000/809).

*Stufe D-I:* Wirtschaftlich weniger entwickelte Staaten (ohne diejenigen in den Stufen A, C und J) erhalten unterschiedliche Abschläge auf ihre Beitragsschlüssel zum ordentlichen Haushalt, ermittelt aus dem Verhältnis ihres durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens (*average per capita gross national product; PCGNP*) zum durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen aller Mitgliedstaaten, das 4 797 US-Dollar (= Durchschnitt für die Jahre 1993-1998) betrug. Dementsprechend erhalten die folgenden Stufen D-I Abschläge zwischen 20 und 80 Prozent. Im einzelnen sahen die Berechnungen für 2001-2003 wie folgt aus:

*Stufe D:* Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 9 594 US-Dollar (= 2mal dem Pro-Kopf-Einkommen aller Mitgliedstaaten) erhalten einen Abschlag in Höhe von 20 Prozent: Bahamas, Republik Korea.

*Stufe E:* Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 8 634 US-Dollar (= 1,8mal dem durchschnittlichen *PCGNP* aller Mitgliedstaaten) erhalten einen Abschlag von 40 Prozent: Antigua und Barbuda, Bahrain, Malta, Slowenien.

*Stufe F:* Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 7 675 US-Dollar (= 1,6mal) erhalten einen Abschlag von 60 Prozent: Argentinien, Barbados, Seychellen.

*Stufe G:* Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 6 715 US-Dollar (= 1,4mal) erhalten einen Abschlag von 70 Prozent: Oman, Palau, Saudi-Arabien.

*Stufe H:* Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 5 756 US-Dollar (= 1,2mal *PCGNP*) erhalten einen Abschlag von 80 Prozent (oder 70 Prozent auf freiwilliger Basis): St. Kitts und Nevis, Uruguay).

*Stufe I:* Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen aller Mitgliedstaaten in Höhe von 4 797 US-Dollar erhalten einen Abschlag von 80 Prozent: 92 Staaten.

*Stufe J:* die wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Länder (*bad developed countries*) erhalten einen Abschlag von 90 Prozent, d.h. sie zahlen lediglich zehn Prozent ihres Beitragsschlüssels: 48 Staaten.

Beim Vergleich mit dem bisherigen Finanzierungsmodell fällt auf, dass im neuen Modell die fünf ständigen Mitglieder – wie bisher – die Abschläge der Stufen C-J übernehmen müssen – allerdings bei einer stärkeren Differenzierung: Die (übrigen) Entwicklungsländer (früher: Gruppe C) werden in sieben Stufen eingeteilt. Unter ihnen befanden sich 2001-2003 17 Mitgliedstaaten in den Stufen C-G, welche Abschläge zwischen 7,5 und 70 Prozent erhielten.



Die Struktur der Entlastungsstufen soll nach neun Jahren überprüft werden. Obwohl eine Reihe von Mitgliedstaaten sich bereit erklärt hat, sich in höhere Stufen einordnen zu lassen, wurde das eigentliche Ziel nicht erreicht, die von den USA einseitig vorgenommene Beitragssenkung um etwa 6-7 Prozent-Punkte zu kompensieren. Trotzdem haben die USA das Ergebnis mitgetragen, das von ihnen forderte, für 2001-2003 etwa 27-28 Prozent der Kosten für VN-Friedensoperationen zu übernehmen.

In dem Bericht des Generalsekretärs vom 17. Dezember 2003 über die Umsetzung der Resolutionen 55/235 und 55/236 der Generalversammlung vom 23. Dezember 2000 wurden im Anhang die Beitragsschlüssel für VN-Friedensoperationen auf der Grundlage der Beitragstabelle 2004-2006 veröffentlicht, jeweils auf die fünf Halbjahre 1. Januar 2004 bis 1. Januar 2006 bezogen. Danach zahlten die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zwischen 44,9141 und 45,2693 Prozent für VN-Friedensoperationen (zum Vergleich: Für den ordentlichen VN-Haushalt wurden sie mit insgesamt 37,310 Prozent veranlagt). Die USA zahlten rund 4,5 bis 4,7 Prozent-Punkte mehr als zum ordentlichen Haushalt. Der Anhang enthält auch detaillierte Angaben über die Verschiebungen zwischen den einzelnen Stufen, die sich für einzelne Mitgliedstaaten ergaben<sup>19</sup>.

In einem weiteren Bericht des Generalsekretärs vom 13. Juli 2006 wurden die Veränderungen mitgeteilt, die sich aufgrund der neuen Werte für die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen für die Jahre 1999-2004 ergaben<sup>20</sup>. Dabei wurde von einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen aller Mitgliedstaaten in Höhe von 5 518 US-Dollar für diese Periode ausgegangen.

Bei dem neuen Vorschlag ergaben sich Neueinstufungen für 14 Mitgliedstaaten, darunter für die Republik Korea, die innerhalb von zwei Jahren von Stufe D (90 Prozent) auf Stufe B (100 Prozent) aufsteigen würde.

Die fünf ständigen Mitglieder, deren Anteil am ordentlichen VN-Haushalt 2007-2009 38,331 Prozent beträgt, zahlen nach der neuen Berechnung für 2007 45,9096 und für 2008-2009 45,6906 Prozent. Dabei zahlen die USA zwischen 4,2240 und 4,3497 Prozentpunkte mehr als zum ordentlichen Haushalt<sup>21</sup>.

Vor dem Hintergrund der zu bewältigenden Managementprobleme und der zu erwartenden Kostensteigerungen hat der neue VN-Generalsekretär, Ban Ki-moon, in einem Schreiben mit ausführlichen

---

<sup>19</sup> Vgl. United Nations / General Assembly, Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236. Report of the Secretary-General, New York 2003 (A/58/157/Add.1).

<sup>20</sup> United Nations / General Assembly, Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236. Report of the Secretary General, New York 2006 (A/61/139).

<sup>21</sup> Für weitere Einzelheiten vgl. die ausführlichen Anlagen zu United Nations / General Assembly, a.a.O., New York 2006.

Anlagen an die Präsidentin der 61. Generalversammlung am 15. Februar 2007 erläutert, dass er vorranglich die Kapazitäten des Sekretariats in New York stärken wolle, um die Planung, den schnellen Einsatz, das Management und die Stabilität der VN-Friedensoperationen zu verbessern<sup>22</sup>. Um diese Ziele zu erreichen, will er eine neue Hauptabteilung für Feld-Unterstützung (*Department of Field Support*) einrichten, die aus Teilen der Hauptabteilung Friedensoperationen sowie zusätzlich aus Teilen der Hauptabteilung Management bestehen wird. Die neue Hauptabteilung soll für die Verwaltung und das Management des Feldpersonals, für das Beschaffungswesen, für die Informations- und Kommunikationstechnologie und die Finanzen der VN-Friedensoperationen verantwortlich sein. Der Generalsekretär erhofft sich durch die Schaffung von zwei Hauptabteilungen, dass

- die Unterstützung der Feldoperationen effektiver, kohärenter und schneller erfolgt,
- das Management der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Ressourcen effizienter gestaltet wird,
- klarere Linien in den Verantwortlichkeiten geschaffen werden (Ziffer 16).

Da das gegenwärtige Haushaltsverfahren nicht den Erfordernissen entspricht, weil im Hauptquartier in New York zwei Hauptabteilungen für (Friedensoperationen und für Management) dafür zuständig sind, soll eine Rationalisierung der Kommunikationslinien erfolgen. Dadurch sollen in Zukunft Termine besser eingehalten und Managementpläne erstellt werden, die einen vollen und optimalen Ressourceneinsatz ermöglichen (Ziffer 36).

Der sog. Brahimi-Bericht ging im Jahre 2000 von einer zusätzlichen Friedensoperation pro Jahr aus. Der neue Generalsekretär stellte fest, dass in den letzten 36 Monaten allein neun Friedensoperationen begonnen oder erweitert wurden (Ziffer 4). Vor diesem Hintergrund erscheint die Vordringlichkeit zusätzlicher Reform-Maßnahmen plausibel. Mitte März 2007 hat die 61. Generalversammlung die Vorschläge des Generalsekretärs voll unterstützt und eine entsprechende Resolution ohne Abstimmung verabschiedet. Er wurde darin aufgefordert, möglichst umgehend einen umfassenden Bericht mit allen Einzelheiten zur Umstrukturierung der Hauptabteilung Friedensoperationen und zur Neugründung einer Hauptabteilung Feldunterstützung der 61. Generalversammlung zur Entscheidung vorzulegen.

Kurzfristig werden Reform-Maßnahmen zu zusätzlichen Kosten führen; ob sie mittel- bzw. langfristig zu deutlichen Kosteneinsparungen führen, bleibt anzuwarten. Dies hängt vor allem auch davon ab, wie sich die Zahl und der Umfang der VN-Friedensoperationen entwickeln wird. Seit 1998 ist ein Ansteigen der jährlichen Gesamtausgaben für Friedensoperationen zu registrieren. Lagen sie 1998 bei rund einer Mrd. US-Dollar, so betragen die gegenwärtigen jährlichen Kosten mehr als fünf Mrd. US-Dollar, ohne dass eine „Obergrenze“ in Sicht ist. Allerdings macht diese Summe nur 0,5 Prozent der weltwei-

---

<sup>22</sup> United Nations / General Assembly, Letter dated 15 February 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly, New York 23 February 2007 (A/61/749).

ten Militärausgaben aus und dient einem Ziel, das von allen Mitgliedstaaten geteilt wird, nämlich der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

**Tabelle 1:**  
**Gegenwärtige VN-Friedensoperationen im Überblick (Stand: April 2007)**

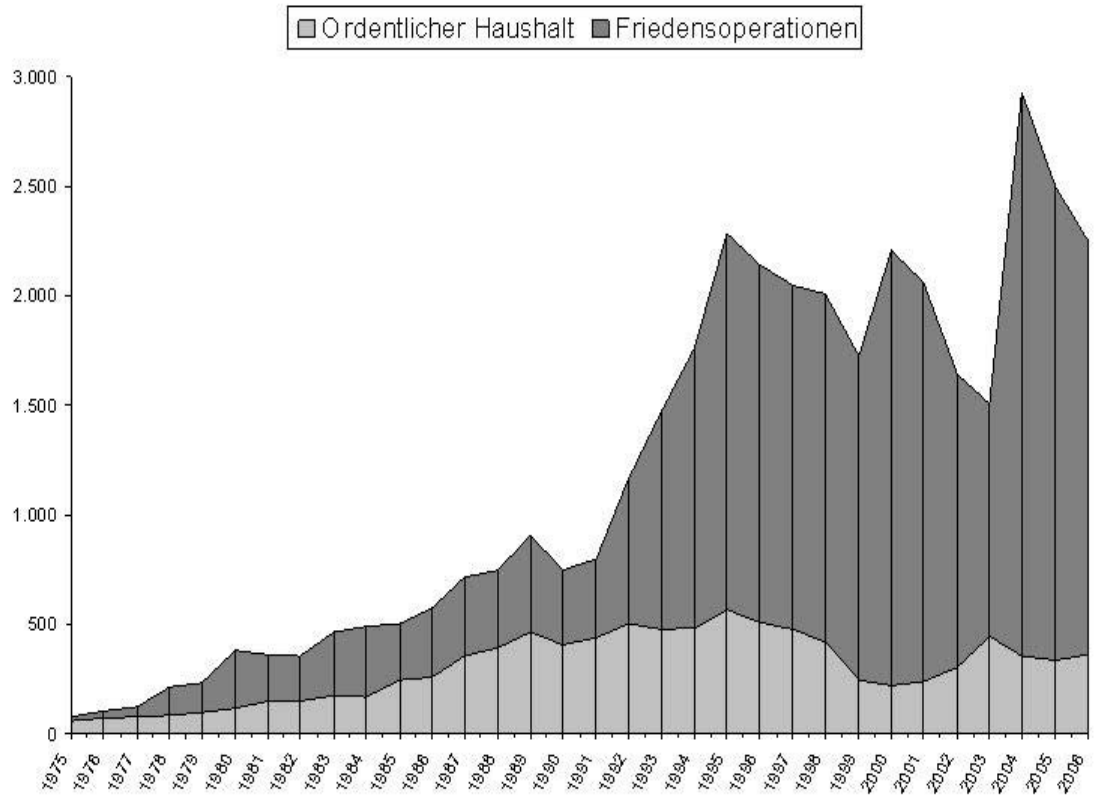
<b>Friedensoperationen</b>	<i>Finanzierung</i>
1. UNTSO United Nations Truce Supervision Organization in the Middle East (seit Mai 1948)	Finanziert über den ordentlichen VN-Haushalt; jährliche Kosten rund 30 Mio. US-Dollar.
2. UNMOGIP United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (seit Januar 1949)	Finanziert über den ordentlichen VN-Haushalt; jährliche Kosten etwa 7,9 Mio. US-Dollar.
3. UNFICYP United Nations Peace-keeping Force in Cyprus (seit März 1964)	Seit 16. Juni 1993 werden die Kosten, welche nicht über freiwillige Beiträge (Zypern: jährlich 18,5 Mio. US-Dollar; Griechenland: jährlich 6,5 Mio. US-Dollar) abgedeckt werden, von den Mitgliedstaaten der VN über ein Sonderkonto getragen; geschätzte jährliche Gesamtkosten: 46,3 Mio. US-Dollar.
4. UNDOF United Nations Disengagement Observer Force (seit Juni 1974)	Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 40 Mio. US-Dollar.
5. UNIFIL United Nations Interim Force in Lebanon (seit März 1978)	Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 351 Mio. US-Dollar.
6. MINURSO United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (seit April 1991)	Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 46 Mio. US-Dollar.
7. UNOMIG United Nations Observer Mission in Georgia (seit August 1993)	Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 33,4 Mio. US-Dollar.
8. UNMIK United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (seit Juni 1999)	Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 218 Mio. US-Dollar.

<p>9. MONUC United Nations Organisation Mission in the Dem. Rep. of Congo (seit November 1999)</p>	<p>Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 1094 Mio. US-Dollar.</p>
<p>10. UNMEE United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (seit Juli 2000)</p>	<p>Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 137 Mio. US-Dollar.</p>
<p>11. UNMIL United Nations Mission in Liberia (seit September 2003)</p>	<p>Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 715 Mio. US-Dollar.</p>
<p>12. UNOCI United Nations Operation in Cote d'Ivoire (seit April 2004)</p>	<p>Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 473 Mio. US-Dollar.</p>
<p>13. MINUSTAH United Nations Stabilization Mission in Haiti (seit Juni 2004)</p>	<p>Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 489 Mio. US-Dollar.</p>
<p>14. UNMIS United Nations Mission in the Sudan (seit März 2005)</p>	<p>Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 1080 Mio. US-Dollar.</p>
<p>15. UNMIT United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (seit August 2006)</p>	<p>Finanziert über ein Sonderkonto; jährliche Kosten etwa 170 Mio. US-Dollar.</p>

**Quelle:**

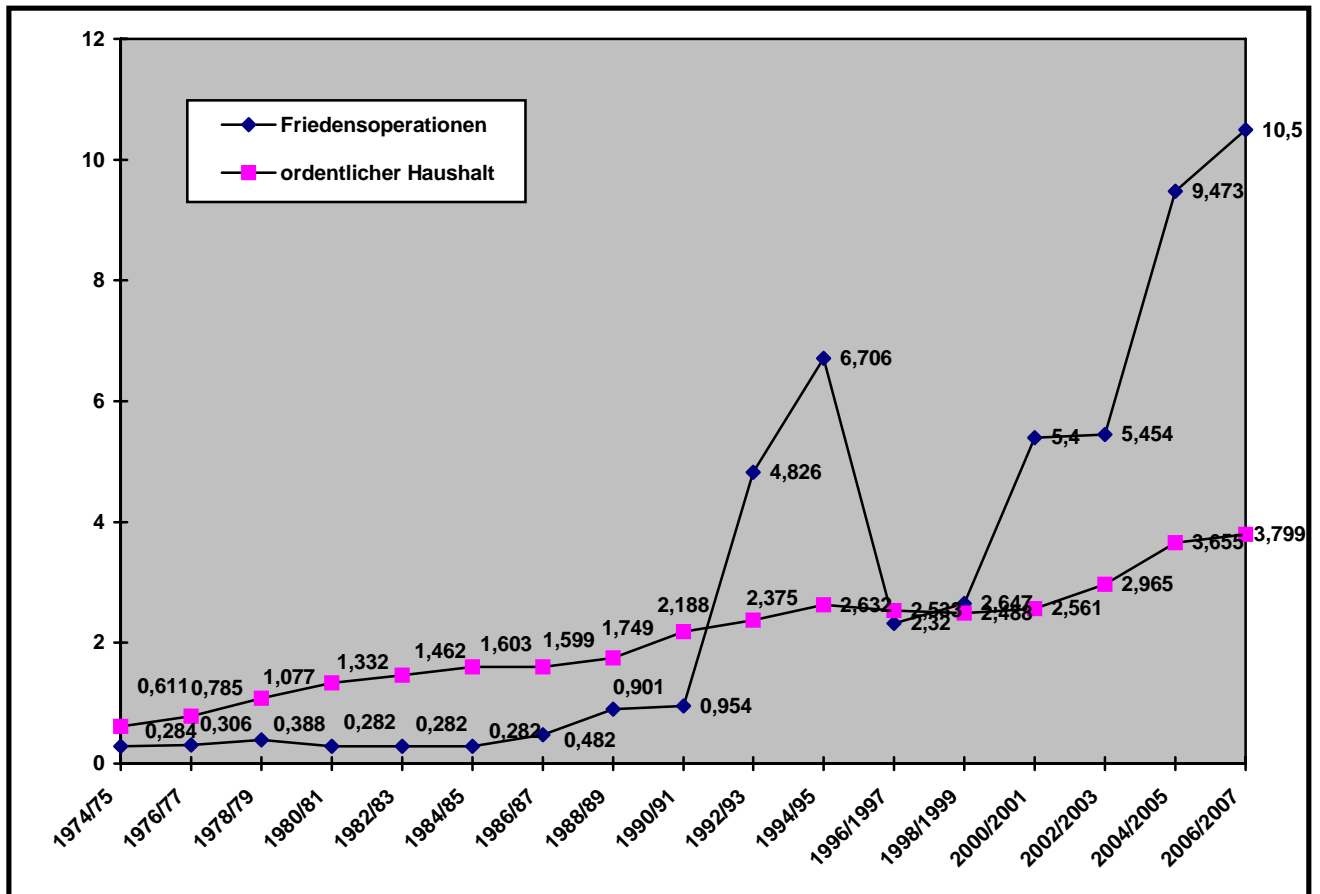
Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information, in consultation with the Department of Peacekeeping Operations, Peacekeeping Financing Division of the Office of Programme Planning, Budget and Accounts, and the Department of Political Affairs – DPI/1634/Rev.70 – April 2007.

**Abbildung 1:**  
**Ausstehende Pflichtbeiträge an die Vereinten Nationen, 1975–2006 (in Mio. US-Dollar)**



**Anmerkung:** Stand jeweils 31. Dezember des Jahres.

**Abbildung 2:**  
Entwicklung der Ausgaben für VN-Friedensoperationen im Vergleich zum  
ordentlichen VN-Haushalt, 1974-75 bis 2006-2007 (in Mrd. US-Dollar)



**Quelle:**

Klaus Hufner: Die Finanzierung des VN-Systems, 1971-2003/2005, Bonn 2006, S.138, sowie eigene Ergänzungen.

# Die Finanzierung von VN-Friedensoperationen als Transnationale Öffentliche Güter

Alexander Kocks

## I. Einleitung

Seit den frühen 90er 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 Staaten ausgebreitet und sich zu regionalen Konfliktkomplexen entwickelt. Aus Sicht der Theorie über globale öffentliche 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.<sup>23</sup> 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 etc.) vorliegt. Komplementär verdeutlicht die Abwesenheit von Weltfrieden und internationaler Sicherheit die Notwendigkeit 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 VN-Friedensoperationen angesichts der neuen Herausforderungen zunehmend mit Elementen von *crisis prevention*, *peace enforcement*, *peacekeeping* und (*post conflict*-) *peacebuilding* entweder gezielt oder im Sinne eines integrierenden, multidimensionalen Ansatzes auf allen Ebenen des Konfliktzyklus an. Als sogenannte intermediäre öffentliche Güter können VN-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.

---

<sup>23</sup> Zur Definition siehe den folgenden Abschnitt II.

Aufgrund des überwiegenden Vorhandenseins dieser rein öffentlichen Nutzen ist die Bereitstellung von VN-Friedensoperationen jedoch 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 VN-Friedensoperationen dann vor, wenn die Vereinten Nationen über genügend Ressourcen verfügen würden, um *erstens* potentiell in jedes Konfliktland der Erde bei Bedarf eine Truppe entsenden zu können und um *zweitens* jede dieser Operationen finanziell so auszustatten, dass sie ihre Mandate voll erfüllen können.<sup>24</sup> Beides kann gegenwärtig nicht in vollem Umfang gewährleistet werden. VN-Friedensoperationen sind ein unterbereitgestelltes Gut. Der vorliegende Beitrag greift daher das dringliche Thema einer Neugestaltung der Finanzierung von VN-Friedensoperationen aus der Perspektive der Theorie über Globale Öffentliche Güter auf. Dabei ist das Ziel des Beitrags ein Doppelpes: Zum einen soll das Konzept der öffentlichen Güter dazu dienen, *analytisch* zu erklären, warum VN-Friedensoperationen unterbereitgestellt sind. Zum anderem wird das Konzept *präskriptiv* genutzt, um neue Wege zu finden, wie dieses Bereitstellungsdefizit behoben werden kann. Abschnitt 2 führt zunächst in das Konzept und seine zugrunde liegenden Annahmen ein. In Abschnitt 3 wird eine Typologisierung und Kategorisierung von VN-Friedensoperationen als transnationale öffentliche Güter vorgenommen. Darauf aufbauend beleuchtet Abschnitt 4 die zugrunde liegenden Probleme in der Bereitstellung und Finanzierung dieser Güter. Abschnitt 5 diskutiert schließlich die Möglichkeiten und Grenzen alternativer Finanzierungsansätze. Dabei werden sowohl konventionelle Reformvorschläge, die auf eine Verbesserung des bestehenden Systems der Finanzierung von VN-Friedensoperationen abzielen, als auch innovative Vorschläge jenseits des gegenwärtigen Systems behandelt.

## II. Globale Öffentliche Güter – Begriff und Definitionen

Das Konzept der Globalen Öffentlichen Güter - *global public goods (GPGs)* - ist seit Ende der 90er Jahre zu einem neuen Referenzrahmen in der Debatte um die Möglichkeiten politischer Gestaltung von Globalisierungsprozessen (*Global Governance*) avanciert.<sup>25</sup> Einen zusätzlichen Begründungszusammenhang für multilaterale Kooperation liefernd, wurde das Konzept inzwischen intensiv in verschiedenen VN-Foren diskutiert. Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Sommer 2002

---

<sup>24</sup> 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 Cooperation Pays – and for Whom, in: Inge Kaul/ Pedro Conceição (Hrsg.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, New York 2006, S. 327-356.

<sup>25</sup> Auslöser war das Buch von Inge Kaul/ Isabelle Grunberg/ Marc A. Stern 1999 (Hrsg.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, New York 1999. Im Nachfolgebuch *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, New York 2003 wurde der Ansatz weiterentwickelt und spezifiziert.



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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> 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 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 die 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 „Verfügmass“ 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 sogenannten 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 typischerweise zu Marktversagen und damit zu nicht-angemessener Bereitstellung.<sup>28</sup>

Während die Perspektive für die Bereitstellung öffentlicher Güter traditionell nationalstaatlicher Art war, gewinnen jedoch mit zunehmender Globalisierung immer mehr solche öffentlichen Güter (und Übel) an Bedeutung, deren Nutzen oder Schaden über Landesgrenzen hinausreichen.<sup>29</sup> Die (Neu-)Begründung für eine verstärkte inter- und transnationale Kooperation ergibt sich aus Sicht des *Global*

---

<sup>26</sup> Für weitere Informationen siehe die Internethomepage der Task Force: <http://www.gpgtaskforce.org>

<sup>27</sup> Paul A. Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, Bd. 36. Heft 4, 1954, S. 387-389.

<sup>28</sup> Vgl. Inge Kaul/Alexander Kocks, Globale Öffentliche Güter: Zur Relevanz des Begriffs, in: Achim Brunnengräber (Hrsg.), Globale Öffentliche Güter unter Globalisierungsdruck, Münster 2003, S. 39-56.

<sup>29</sup> Vgl. Jens Martens/Roland Hain, Globale öffentliche Güter: Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit? Working Paper, WEED, Berlin 2002, S. 7.

*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 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 fördert 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 Generationen hinausreichen.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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 sogenannte *intermediäre* öffentliche Güter (wie Regime), die durch eine Vielzahl *positiver externer Effekte*<sup>32</sup> der Bereitstellung finaler öffentlicher Güter dienen, ihrerseits aber auch als öffentliche Güter bereitgestellt werden müssen. In diesem Zusammenhang bewertet die Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft des Deutschen Bundestages das *Global Governance*-Konzept als Königsweg für den weltweiten Schutz öffentlicher Güter und Gemeinschaftsgüter.<sup>33</sup>

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“.<sup>34</sup> Die *International Task Force on Global Public Goods* fordert in ihrem Zwischenbericht von 2005 neben dem Schutz der natürlichen Gemeinschaftsgüter (Wälder, Meere, Biodiversität, etc.)

---

<sup>30</sup> Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern (Hrsg.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York 1999.

<sup>31</sup> Inge Kaul/Alexander Kocks, *Globale Öffentliche Güter*, a.a.O. (Anm.6), S. 41.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft*, Opladen 2002.

<sup>34</sup> 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, S. 237-253.

eine verantwortliche Sicherstellung von fünf zentralen globalen öffentlichen Gütern: Kontrolle ansteckender Krankheiten, freier Handel, Wissen, finanzielle Stabilität, Frieden und Sicherheit.<sup>35</sup> 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 sog. Zedillo-Report, der im Auftrag von VN-Generalsekretär Kofi Annan im Vorfeld der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2002 in Monterrey erstellt wurde.<sup>36</sup>

### III. VN-Friedensoperationen als Transnationale Öffentliche Güter

Analysen der Finanzierungs- und Bereitstellungsmuster von VN-Friedensoperationen als transnationale Güter können auf die sog. *economic theory of alliances* zurückgreifen, die ihren Ursprung in Mancur Olsons ertragreichen Studie zur Logik des kollektiven Handelns (1965) und deren Weiterentwicklung hat.<sup>37</sup> 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 Olson und Zeckhauser (1966) entwickelt.<sup>38</sup> Dieses Modell analysierte 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 sogenannte *exploitation hypothesis* („Ausbeutung der Großen durch die Kleinen“).<sup>39</sup> 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 VN-Friedensoperationen an.<sup>40</sup> Diese Grundan-

---

<sup>35</sup> Siehe [http://www.gpgtaskforce.org/show\\_file.aspx?file\\_id=71](http://www.gpgtaskforce.org/show_file.aspx?file_id=71)

<sup>36</sup> Report of the High-level Panel on Financing for Development, UN Dok. A/55/1000 vom 26. Juni 2001.

<sup>37</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Massachusetts 1971 [1965].

<sup>38</sup> Mancur Olson/Richard Zeckhauser, *An Economic Theory of Alliances*, in: *The Review of Economics and Statistics*, 48/1, 1966, S. 266-279.

<sup>39</sup> 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 und dementsprechend die Gesamtkosten für die Bereitstellung des Gutes geringer sind als im Falle einer großen Gruppe; vgl. Olson, *The Logic of Collective Action*, a.a.O. (Anm. 15), S. 33 ff; Guy Kirsch, *Neue Politische Ökonomie*, Stuttgart, 2004, S. 171 ff.

<sup>40</sup> Siehe Davis B. Bobrow/Marc A. Boyer, *Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations*, *Journal of Conflict Resolution*, 41/6, 1997, S. 723-748; Jyoti Khanna/Todd Sandler/Hirofumi Shimizu, *Sharing the Financial Burden for U.N. and NATO Peacekeeping 1976-1996*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 42/2, 1998, S. 176-195; Hirofumi Shimizu/Todd Sandler, *Peacekeeping and Burden-Sharing 1994-2000*, in: *Journal of Peace Research*, 39/6, 2002, S. 651-668; Alexander Kocks, *The Financing of UN Peace Operations: An Analysis from a Global Public Good Perspective*, Duisburg 2005.

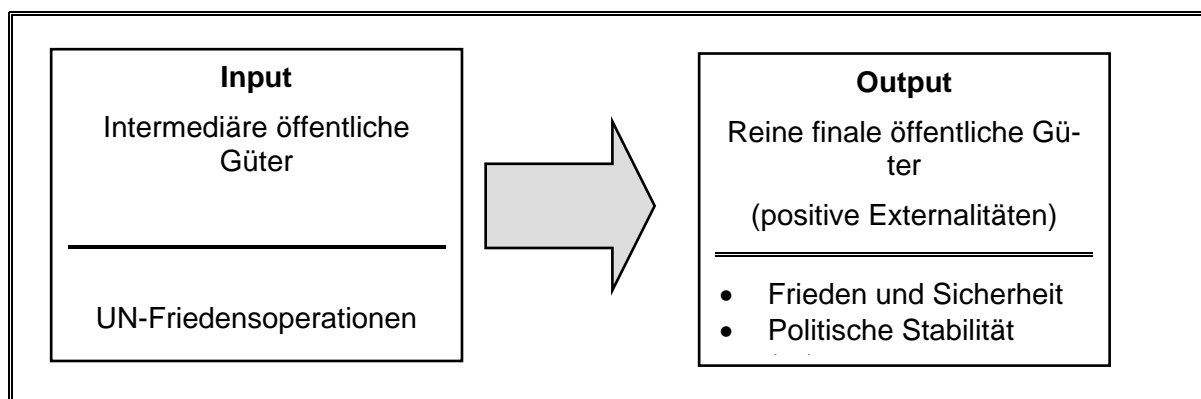
nahmen sind für die (Reform-)Diskussion um die Finanzierung von Friedensoperationen elementar und werden in den Abschnitten III.3 und IV genauer ausgeführt.

### ***1. VN-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.<sup>41</sup> 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 VN-Friedensoperationen aus dem Wunsch, öffentlich konsumierbare positive Externalitäten – wie Frieden, Sicherheit und weltpolitische Stabilität – zu generieren. Vor diesem Hintergrund können VN-Friedensoperationen als intermediäre öffentliche Güter bzw. als Inputs in die finalen öffentlichen Güter Frieden und Sicherheit betrachtet werden.

Abbildung 1 verdeutlicht dieses Verständnis von VN-Friedensoperationen als intermediäre öffentliche Güter. Gleichzeitig soll es nicht darüber hinwegtäuschen, dass VN-Friedensoperationen in der Praxis auch private (nationale) Externalitäten generieren, wie nachfolgend noch auszuführen ist.

**Abbildung 1: VN-Friedensoperationen als intermediäre öffentliche Güter**



<sup>41</sup> Vgl. Inge Kaul/Pedro Conceição/Katell Le Goulven/Ronald U.Mendoza (Hrsg.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York 2003, S. 604.

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

Öffentliche Güter generieren Nutzen (Externalitäten), die hinsichtlich ihrer geographischen Reichweite unterschieden werden können. Diese sogenannten *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.<sup>42</sup> 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 Inge 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. Ohne absolute Dichotomien anzuzeigen, können die Nutzen dabei von regional bis global reichen.

Auch der *spill-over range* der durch VN-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 VN-Friedensoperationen zur Aufrechterhaltung *regionalen* Friedens und Stabilität beitragen, die Wahrscheinlichkeit unwillkommener Interventionen durch Regionalmächte reduzieren, Stabilität für kommerzielle und ökonomische Entwicklungsinteressen in einer Region fördern und helfen, regionale Flüchtlingsprobleme zu regeln.<sup>43</sup> Das bedeutet, VN-Friedensoperationen produzieren positive regionale Externalitäten, und niemand innerhalb einer Region kann vom Konsum dieser rein öffentlichen Nutzen ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus können VN-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 VN-Friedensoperationen. Diese Nutzen sind nicht ausschließbar. Der Erhalt von Weltfrieden verursacht aber auch nichtrivale Nutzen weltweit, weil der Gewinn, den ein Land vom Weltfrieden hat, nicht den Gewinn anderer Länder beeinträchtigt.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Vgl. Davis B. Bobrow/Marc A. Boyer, *Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations*, a.a.O. (Anm. 18);

<sup>44</sup> Vgl. Jyoti Khanna/Todd Sandler/Hirofumi Shimizu, *Sharing the Financial Burden for U.N. and NATO Peacekeeping 1976-1996*, a.a.O. (Anm. 18).

Trotz dieser öffentlicher transnationalen Nutzen repräsentieren VN-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.

### ***3. VN-Friedensoperationen als Transnational Joint-Product Public Goods***

Die Existenz verschiedener privater Nutzen, die mit der Bereitstellung von VN-Friedensoperationen einhergehen, sind bereits von einigen Autoren identifiziert worden.<sup>45</sup> Demnach können die länderspezifischen – „privaten“ – Outputs von VN-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 VN-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.

#### *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 VN-Friedensoperationen zugute kommen. Diese Nutzen lassen sich in die folgenden drei Subkategorien einteilen:

- a) Statussteigerung für VN-Friedensoperationen unterstützende Staaten („Förderer des Weltfriedens“).
- b) Finanzielle und andere Gewinne durch Teilnahme an VN-Friedensoperationen:

---

<sup>45</sup> Siehe Davis B. Bobrow/Marc A. Boyer, *Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations*, a.a.O. (Anm. 18); Jyoti Khanna/Todd Sandler/Hirofumi Shimizu, *The Demand for UN Peacekeeping 1975-1996*, in: *Kyklos*, 52/3, 1999, S. 345-368; Daniel G Arce M/Todd Sandler, *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*, a.a.O. (Anm. 20), S. 56 ff.

- Truppenbereitstellende (Drittwelt-)Staaten erhalten von den Vereinten Nationen 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.

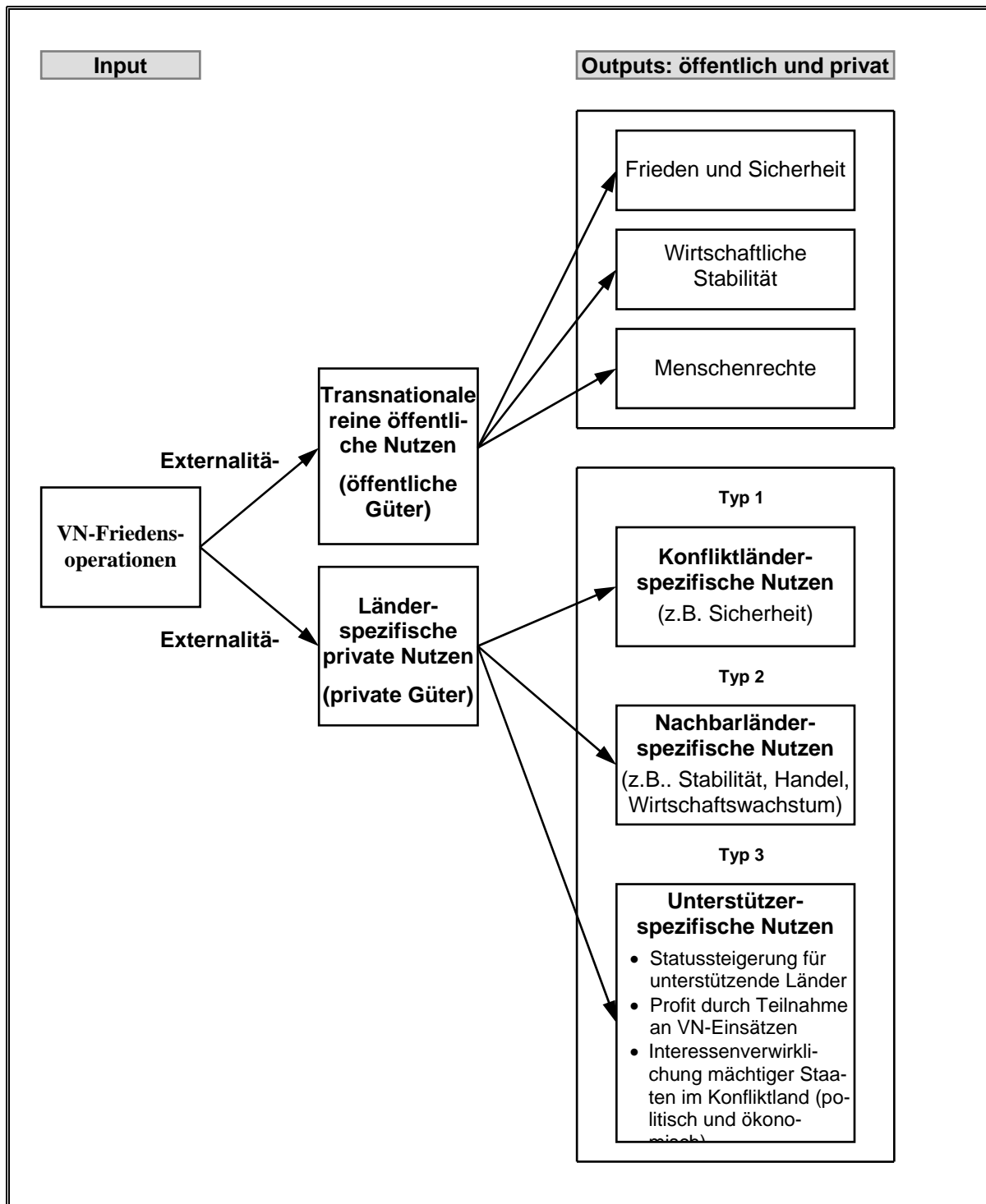
Angesichts der Mischung aus transnationalen (öffentlichen) und länderspezifischen (privaten) Nutzen lassen sich VN-Friedensoperationen als *transnational joint-product public goods* bezeichnen. Nach Khanna, Sandler und Shimizu ist das *joint-product*-Modell „eine Generalisierung von beiden, dem reinen öffentlichen und dem privaten Gütermodell, und beinhaltet jedes als speziellen Fall“. <sup>46</sup> *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.

Abbildung 2 verdeutlicht das *joint-product*-Modell von VN-Friedensoperationen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Abbildung sich ausschließlich auf 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 Konfliktdynamiken begünstigen können, anstatt Frieden zu fördern. Nichtsdestotrotz bringt das Schaubild die Ansicht zum Ausdruck, dass VN-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.

---

<sup>46</sup> Vgl. Jyoti Khanna/ Todd, Sandler/ Hirofumi Shimizu, Sharing the Financial Burden for U.N. and NATO Peacekeeping 1976-1996, a.a.O. (Anm. 17), S. 182 [Übersetzung des Autors].

Abbildung 2: VN-Friedensoperationen als Transnational Joint-Product Public Goods





#### IV. Bedeutung für die Finanzierung

Wie bereits ausgeführt, ist aus der Theorie über öffentliche Güter bekannt, dass die Bereitstellung reiner öffentlicher Güter durch die Probleme kollektiven Handelns eingeschränkt ist. Im Falle reiner *transnationaler* öffentlicher Güter erweist sich kollektives Handeln im Sinne einer adäquaten Bereitstellung noch schwieriger. Man könnte in diesem Zusammenhang auch von Staatsversagen 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 reinen 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 nehmen.

„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.“<sup>47</sup>

Um das Verhältnis von ausschließbaren und öffentlichen Nutzen von VN-Friedensoperationen zu erfassen, haben Sandler und Shimizu anhand einer empirischen Untersuchung für den Zeitraum 1994-2000 die tatsächlich geleisteten Zahlungen jener 27 VN-Mitgliedstaaten, die nach dem damals gültigen Beitragsschlüssel 98 Prozent des Gesamthaushalts für *peacekeeping*-Operationen aufzubringen hatten, erfasst und in Beziehung zum Bruttoinlandsprodukt dieser Länder gesetzt. Aufgrund einer Korrelationsanalyse haben sie nachgewiesen, dass die Variablen (a) *Bruttoinlandsprodukt* und (b) *tatsächlich geleistete Zahlungen* positiv miteinander korrelieren.<sup>48</sup> Dieser Zusammenhang bestätigt die von Olson und Zeckhauser (1966) postulierte *exploitation hypothesis*: Auch im Fall von VN-Friedensoperationen tragen die „großen“ (reichen) Mitgliedstaaten eine disproportional hohe Last für

---

<sup>47</sup> Daniel Arce M/ Todd Sandler, *Regional Public Goods*, a.a.O. (Anm. 19), S. 58 [Übersetzung des Autors].

<sup>48</sup> Siehe Hirofumi Shimizu/ Todd Sandler, *Peacekeeping and Burden-Sharing 1994-2000*, a.a.O. (Anm. 18). Die Untersuchung hat die Ergebnisse früherer, oben bereits zitierter Studien der Autoren bestätigt.

die „kleinen“ (weniger reichen) Mitgliedstaaten.<sup>49</sup> Das *free-riding* der Letzteren spricht für das Überwiegen rein öffentlicher Nutzen. In anderen Worten: Die rein öffentliche Güter-Komponente ist bei VN-Friedensoperationen als transnationale *joint-product public goods* dominanter als ihre private Komponente. Ferner hat sich das 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 Blockstaaten dienen –, so ist diese während der 90er Jahre angestiegen.<sup>50</sup>

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 VN-Friedensoperationen „institutionalisiert“ war und sich in einer deutlich 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 VN-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 Staaten unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Lage nach dem Finanzierungsmodell zustanden, auszugleichen.<sup>51</sup> Von dieser Sonderbelastung waren die wirtschaftlich entwickelten Staaten, die keinen ständigen Sitz im Sicherheitsrat haben, nicht betroffen. Sie zahlten weiterhin einen Anteil, der dem zum ordentlichen VN-Haushalt entsprach.

Es ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieses „institutionalisierten“ *free-riding* (das sich sowohl auf die Gruppe der Schwellenländer, als in gewisser Weise auch auf obige Gruppe der wirtschaftlich entwickelten Staaten bezieht) 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

---

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Vgl. Hirofumi Shimizu/ Todd Sandler, *Peacekeeping and Burden-Sharing 1994-2000*, a.a.O. (Anm. 18), S. 666.

<sup>51</sup> Siehe hierzu ausführlich Alexander Kocks, *The Financing of UN Peace Operations*, a.a.O. (Anm. 18), S. 37 ff.

VN-Friedensoperation mehr aufzubringen.<sup>52</sup> Auch das *free-riding* der USA, das in regelmäßigen Zahlungsrückständen (ausstehende Pflichtbeiträge) zum Haushalt für VN-Friedensoperationen zum Vorschein kam, ist vor diesem Hintergrund einzuordnen.

Unter anderem auf erfolgreichen Druck der USA verabschiedete die VN-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 begegnet.<sup>53</sup> *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 VN-Friedensoperationen aufbringen. Während der Anteil der P-5 im Jahr 2000 auf 75 Prozent der Gesamtkosten anstieg,<sup>54</sup> 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 P-5. *Zweitens* wurde eine neue Bemessungsstufe für jene Schwellenländer („bezeichnet als Entwicklungsländer mit sehr hohem Einkommen“) eingeführt, die zuvor zu niedrig eingestuft 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 VN-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 VN-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-VN-geführten Operationen verwirklicht sehen, zeigt die Zunahme von Operationen durch „Koalitionen der Willigen“ und durch Regional-organisationen (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

---

<sup>52</sup> 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 (Hrsg.), *Crisis and Reform of the United Nations Financing: A Report of the UNA-USA Global Policy Project*, New York 1997.

<sup>53</sup> Für eine deutschsprachige Darstellung der alten und neuen Skala siehe Klaus Hübner, *Die Finanzierung des VN-Systems 1971-2003/2005*, Bonn 2006, S. 120 ff.

<sup>54</sup> Vgl. U.S. Department of State, Washington File. Fact Sheet: *The UN's Ad Hoc Peacekeeping Scale*, Washington 2000.

komplexen, multidimensionalen Friedensoperationen fallen, über extrabudgetäre freiwillige Finanzierungsinstrumente und -mechanismen (*Trust Funds*, *Cost-Sharing*, *Parallel-Financing*) bereitstellen.<sup>55</sup> Besonders kritisch fällt hierbei ins Gewicht, dass diese freiwilligen Zahlungen in großem Umfang als Entwicklungsgelder fließen, obwohl die vermeintlichen *Donors* oft die eigentlichen Nutznießer der *social returns* von Friedensoperationen sind.<sup>56</sup> Dies untergräbt nicht nur die Effektivität der Entwicklungshilfe, sondern bedeutet auch, dass die Geberländer eine größere Kontrolle über ihre freiwillig geleisteten Gelder haben, und somit besser ihre privaten Interessen im Umfeld von VN-Friedensoperationen durchsetzen können. Darüber hinaus können freiwillige Zahlungen – genauso wenig wie auf nationaler Ebene – kein effektives System öffentlicher Finanzen konstituieren.

Aus den bisherigen Ausführungen wurde deutlich, dass die Verfolgung privater Interessen grundsätzlich die Bereitstellung des Guts begünstigt. Würde eine VN-Friedensoperation hauptsächlich private Nutzen generieren, so wäre eine optimale Bereitstellung im Sinne strikt ökonomischer Effektivitätskriterien wahrscheinlicher.<sup>57</sup> Eine angemessene Bereitstellung im Sinne der eingangs formulierten Definition würde damit jedoch keinesfalls einhergehen. Das Prinzip „VN-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 finale transnationale öffentliche Güter zu einer zufälligen Restkategorie werden lassen. Die Praxis zeigt, dass dieses in der VN-Charta festgelegte, öffentliche Ziel nicht immer deckungsgleich ist mit den privaten Interessen der VN-Mitgliedstaaten.

Die vorangegangenen Ausführungen begründeten die schwache Bereitstellung von VN-Friedensoperationen mit dem überwiegenden Vorhandensein rein öffentlicher Nutzen. Im Umkehrschluss impliziert dies aber nicht, dass eine angemessene Bereitstellung von VN-Friedensoperationen durch eine verstärkte Verfolgung privater Interessen zu bewirken ist. Aus normativer Sicht ist dies abzulehnen. Vielmehr ist ein Umdenken nötig. So haben viele VN-Mitgliedstaaten bis dato nicht internalisiert, dass gerade die reinen öffentlichen Nutzen, die durch VN-Friedensoperationen generiert werden, ihren Interessen langfristig am besten dienen. Ein solches Umdenken erfordert auch ein Um-

---

<sup>55</sup> Allein 2003 standen der Vereinten Nationen 31 *Trust Funds* mit einem Gesamtvolumen von knapp 100 Millionen US-Dollar zur Finanzierung von Aktivitäten im Kontext von VN-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 Alexander Kocks, *The Financing of UN Peace Operations*, a.a.O. (Anm. 18), S. 61 ff.

<sup>56</sup> Kaul, Le Goulven und Schnupf schätzen, dass bis zu 30 Prozent der Ressourcen, die für transnationale öffentliche Güter aufgebracht werden, aus Mitteln der öffentlichen Entwicklungshilfe 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/Mirjam Schnupf, *Financing Global Public Goods: Policy Experience and Future Challenges*, in: UNDP (Hrsg.), *Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges*, New York 2002, S. 10-24.

<sup>57</sup> Siehe Anm. 2.

denken in der Finanzierung von VN-Friedensoperationen. Dabei geht es nicht darum, das bisherige System der Beitragsfinanzierung gänzlich zu ersetzen. Vielmehr gilt es, nach alternativen Finanzierungsquellen und -instrumente 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 VN-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.

## **V. Alternative Finanzierungsansätze**

In der Diskussion um eine Neugestaltung der Finanzierung von VN-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 Mitgliedstaaten – 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 mit Hilfe der Mitgliedstaaten oder gänzlich unabhängig von deren Regierungswillen erschlossen werden sollen.

Allen Reformvorschlägen ist gemeinsam, dass sie das klassische Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten herausfordern, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß. Vor dem Hintergrund, dass bereits Maßnahmen zur Finanzierungsdisziplinierung der Mitglieder, wie sie etwa Anfang der 90er Jahre der frühere VN-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 VN-

Weltgipfels im September 2005 verabschiedet hatten, wurde von 79 Staaten unterstützt.<sup>58</sup> Inzwischen haben sich 18 Staaten auf die Einführung der Abgabe auf Flugtickets verpflichtet. Frankreich hat die Einführung bereits vollzogen, wobei die Einnahmen zunächst für einen Fonds 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 VN-Friedensoperationen nutzen.

Im Folgenden werden zunächst herkömmliche Reformvorschläge, die auf eine Verbesserung des bestehenden Systems der Finanzierung von VN-Friedensoperationen abzielen, zusammenfassend dargestellt. Sodann wird eine Reihe innovativer Finanzierungsoptionen jenseits des gegenwärtigen Finanzierungssystems vorgestellt und in Hinblick auf ihre Eignung für die Finanzierung von VN-Friedensoperationen diskutiert. Dabei wird hier die Ansicht vertreten, dass solche Instrumente mittelfristig nur dann eine Chance haben, realisiert zu werden, wenn sie *erstens* ergänzend zum bisherigen System der Beitragsfinanzierung zum Einsatz kommen und *zweitens* wenn dies mit Hilfe der Mitgliedstaaten geschieht. Zwar wird eine von den Mitgliedstaaten unabhängige Mittelzufuhr in Teilbereichen bereits praktiziert,<sup>59</sup> 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.

### ***1. Reformvorschläge im Rahmen des gegenwärtigen Finanzierungssystems***

Zu den prominenten Vorschlägen, das Problem der inadäquaten Finanzierung von VN-Friedensoperationen zu lösen, 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).<sup>60</sup> Die so erhobenen Zinsen könnten dann entweder direkt in die Haushalte der Friedensoperationen 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 VN-Mitgliedstaaten (etwa truppenbereitstellende Staaten) erleiden, die aufgrund der ausstehenden Zahlungen selbst ihre Ansprüche gegen die Vereinten Nationen

---

<sup>58</sup> Siehe <http://www.globalpolicy.org/socecon/glotax/aviation/2005/0914airlula.pdf>

<sup>59</sup> So nimmt die Organisation jedes Jahr mehrere Millionen US-Dollar über ihre Geschäfte im Hauptquartier ein, etwa durch den Verkauf von Briefmarken, den Geschenkshop, Kapitalerträge und bezahlte Führungen.

<sup>60</sup> Siehe UN Dok. A/46/600/Add. 1 vom 19. November 1991.

nicht ausreichend geltend machen können.<sup>61</sup> 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 Mitgliedstaaten, die ihre Zahlungsrückstände gegebenenfalls offiziell begründen müssten.<sup>62</sup> 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 VN-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 VN-Finanzordnung, um die Einbehaltung von Haushaltsüberschüssen zu ermöglichen;
- die Autorisierung des Generalsekretärs, Kredite auf dem Markt aufzunehmen;
- die Ermächtigung der Vereinten Nationen, Geld von IWF und Weltbank zu leihen;
- eine weitere Aufstockung des Reservefonds für die Friedenssicherung;
- eine generelle Steuerbefreiung für Spenden an die Vereinten Nationen durch Stiftungen, Wirtschaft und Individuen;
- und die Schaffung eines, mit einer Milliarde US-Dollar dotierten Stiftungsfonds für Friedensaufgaben.<sup>63</sup>

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 Haushalte einzubeziehen. In den zuständigen Ministerien sollen demnach getrennte Haushaltlinien (*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.<sup>64</sup> In Bezug auf

---

<sup>61</sup> Vgl. Klaus Johannes Müller, *Das Problem der Finanzierung von UN-Friedensoperationen*, Frankfurt am Main 2005, S. 190.

<sup>62</sup> Vgl. Ruben Mendez, *Financing the United Nations and the International Public Sector: Problems and Reform*, in: Paul F. Diehl (Hrsg.), *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, London 2005, S. 165-189.

<sup>63</sup> Vgl. UN Doc. A/47/277-S/24111 v. 17.06.1992 („An Agenda for Peace“). Siehe auch Anthony McDermott, *United Nations Financing Problems and the New Generation of Peacekeeping and Peace Enforcement*, Providence 1994; Klaus Hüfner, *Die Finanzierung des VN-Systems*, a.a.O. (Anm. 31), S. 124.

<sup>64</sup> Inge Kaul/Katell Le Goulven/Mirjam Schnupf, *Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges*, a.a.O. (Anm. 34), S. 21.

die Finanzierung zukünftiger VN-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 VN-Mitgliedstaaten für diesen Zweck auch eine separate Budgetlinie in ihre Verteidigungs-haushalte 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.

## **2. Reformvorschläge jenseits des gegenwärtigen Finanzierungssystems**

Ein möglicher Schritt hin zu einer innovativeren internationalen öffentlichen Finanzierung von VN-Friedensoperationen liegt in der Einführung jener öffentlichen Finanzierungs-instrumente, 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 VN-Friedensoperationen vorgeschlagen worden.<sup>65</sup> 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. Waren internationale Steuern vor wenigen Jahren noch ein Tabu-Thema 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 CO<sub>2</sub>-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.<sup>66</sup> Alternativ dazu werden auch Marktlösungen, wie etwa auf handelbare Emissionszertifikate

---

<sup>65</sup> Siehe zum Beispiel Francisco Sagasti/Keith Bezanson, *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*, a.a.O. (Anm. 20), S. 120 f.; Lawrence Ziring/Robert Riggs/Jack Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics*, Belmont 2005, S. 71 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter*, Berlin 2002.



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 in Kopenhagen 1995 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 VN-Generalsekretär Kofi Annan von den Regierungen beauftragt, Analysen über neue und innovative Finanzierungsquellen durchzuführen. Dieser 2004 erschienenen 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 positiven Ergebnissen.<sup>67</sup>

Auch wenn die Einführung solcher Instrumente derzeit vor allem im Kontext Entwicklungsfinanzierung diskutiert wird, sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass auch erfolgreich durchgeführte VN-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 Mittelpunkt gerückt werden. Grundsätzlich haben die hier eingeführten Instrumente gegenüber anderen Formen der 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.

---

<sup>67</sup> 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.

Das Aufkommen internationaler Steuern, Nutzungsentgelte, Gebühren und Abgaben kann dabei beträchtlich sein und den Jahreshaushalts der Vereinten Nationen 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 internationale öffentliche Güter bereitgestellt werden. In Bezug auf die Finanzierung von VN-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.<sup>68</sup>

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

**Tabelle 1: Innovative Finanzierungsinstrumente**

<b>Instrument</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Potenzielles Mittelaufkommen<sup>69</sup></b>
<b>1. Globale Steuern und Nutzungsentgelte</b>		
<b>Devisentransaktionssteuer</b> ( <b>‘Tobin-Steuer’</b> )	Steuer auf grenzüberschreitende, spekulative Finanztransfers	- Bei Steuersatz von 0,01 %: <b>17-19 Mrd. US\$ pro Jahr</b> - Bei Steuersatz von 0,02 %: <b>31-33 Mrd. US\$ pro Jahr</b>
<b>Abgaben auf Flugtickets</b> <b>Kerosinsteuer</b>	Globale Nutzungs- und Verschmutzungsentgelte für den Luftraum	Ticketabgabe auf EU-Ebene (bei 10 € für Ziele innerhalb der und 30 € außerhalb der EU): <b>6 Mrd. € pro Jahr</b> Kerosinsteuer auf EU-Ebene: <b>6-7 Mrd. € pro Jahr</b>
<b>Waffensteuer</b>	Steuer auf Exporte von Rüstungsgütern (konventionelle Waffen)	Bei Steuersatz von 5 % auf legale Waffenexporte: ca. <b>2,5 Mrd. US\$</b>

<sup>68</sup> Vgl. Groupe de Travail, New International Financial Contributions for Development, a.a.O. (Anm. 44), S. 69; Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Innovative Sources after the Paris Conference: FES Briefing Paper, New York 2006.

<sup>69</sup> Die Zahlen stammen aus VENRO (Hrsg.), Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung?, Bonn 2005. Eine ähnliche Tabelle findet sich in dieser von Jens Martens verfassten Studie.

		<b>pro Jahr</b>
<b>Quellensteuer</b>	Weltweite Besteuerung der Zins- einkünfte von in- und ausländi- schen Anlegern	keine Angaben
<b>2. Nutzung der internationalen Kapitalmärkte</b>		
<b>Internationale Finanzfazilität</b>	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 <b>50 Mrd. US\$ pro Jahr</b>
<b>3. Freiwillige private Beiträge</b>		
<b>Steuererleichterungen für priva- te Spenden</b>	Globale Fonds, Unternehmens- spenden, Philanthropie	keine Angaben
<b>Globale Lotterie</b>	Globale Lotterie, deren Einnahmen unter anderem zur Finanzierung von UN-Friedensoperationen he- rangezogen werden	Gesamtvolumen ca. <b>6 Mrd. US\$ pro Jahr</b>

*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,<sup>70</sup> das heißt sie würde Waffenhandel als negative Externalität gewaltsamer Konflikte internalisieren, und zweitens könnte sie zusätzliche Ressourcen für VN-Friedensoperationen bereitstellen. Gemäß den oben genannten Schätzungen würden die Erträge aus dieser Steuer den jährlichen Aufwand für *peacekeeping*-Operationen abdecken. Wie wiederholt vorgeschlagen, könnte diese Steuer auf Basis des bereits existierenden *Register of Conventional Arms* erhoben werden, das 1991 von der VN-Generalversammlung errichtet wurde und Daten über zwischenstaatliche Importe und Exporte konventioneller Waffen beinhaltet. Das Waffenregister wird auf der Grundlage freiwilliger Angaben von Staaten erstellt. Seit seiner Einführung hat sich die Anzahl der Staaten vervielfacht, die entsprechende Informationen bereitstellen. So wurden 2002 freiwillige Informationen von 120 Staaten bereitgestellt.<sup>71</sup>

<sup>70</sup>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, S. 37.

<sup>71</sup> Vgl. Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, *Action against Hunger and Poverty*, a.a.O. (Anm. 45), S. 39.

Im Waffenregister werden ausschließlich große konventionelle Waffen erfasst: Gefechtspanzer, gepanzerte 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 Staaten, 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 nötige Bedingung für die Einführung der Steuer. Ansonsten wäre ihr einziger Effekt, *free-riding* zu begünstigen und Handelsflüsse zu verzerren.<sup>72</sup> 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 Staaten soll nicht mit ihrem Recht kollidieren, sich selbst zu verteidigen zu können.

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.<sup>73</sup> 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 Steuer rate würde hingegen die Kosteneffektivität des Instruments angesichts hoher Implementations- und Verwaltungskosten 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 VN-Friedensoperationen sollten sie ernsthaft berücksichtigt werden. Nicht zuletzt könnte die Steuer auch zu größerer Transparenz und Rechenschaft im Waffenhandel beitragen, da die Imple-

---

<sup>72</sup> Vgl. Groupe de Travail, New International Financial Contributions for Development, a.a.O. (Anm. 45), S. 70.

<sup>73</sup> Vgl. Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, Action against Hunger and Poverty, a.a.O. (Anm. 45), S. 41.

mentation des Steuerinstrumente die Offenlegung entsprechender Daten mittels eines standardisierten Systems nationaler Angaben über Exporte und Importe voraussetzen würde.

### **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.<sup>74</sup> Auch die Finanzierung von VN-Friedensoperationen muss an die Herausforderung angepasst werden, denen sich die Vereinten Nationen heute gegenübersehen. Die praktische Realisierbarkeit hängt insbesondere von politischen und technischen Faktoren ab. Ist die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente wie internationaler Steuern, Nutzungs-entgelte, Gebühren, Abgaben und Marktlösungen für die Finanzierung von VN-Friedensoperationen *politisch* machbar? Warum sollten jene Staaten, die ihre Pflichtbeiträge zum VN-Haushalt für Friedensoperationen zurückhalten, gleichzeitig bereit sein, internationale Steuern zu erheben und diese den Vereinten Nationen 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 der breiten Öffentlichkeit für die Notwendigkeit einer adäquaten Bereitstellung von VN-Friedensoperationen als transnationale öffentliche Güter 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 VN-Mitgliedstaaten erhoben und verwaltet werden. Allerdings müssen Erhebung und Verwendung der Mittel international verbindlich koordiniert werden. Im Rahmen eines internationalen Übereinkommens können gemeinsame Berechnungsgrundlagen und Steuersätze festgelegt werden. Mendez benennt sieben Aspekte, die durch ein solches Übereinkommen völkerrechtlich bindend festgelegt werden müssten: (1) Steuerbasis, (2) Steuerrate, (3) Methode der Steu-

---

<sup>74</sup> Für den aktuellen Diskussions- und Forschungsstand über die Verwendung innovativer Finanzierungsinstrumente und -technologien zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter siehe Inge Kaul/Pedro Conceição (Hrsg.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, New York 2006.

ererhebung, (4) anfängliche Veranlagung der Einnahmen, (5) Bedingungen für das Inkrafttreten des Übereinkommens, (6) Sanktionen bei Verletzungen der Vorschriften des Übereinkommens, (7) Verfahren für die Vertragskündigung.<sup>75</sup> Bis zur Implementierung eines solchen Finanzierungssystems – und gegebenenfalls darüber hinaus – bedarf es einer Verbesserung des gegenwärtigen Systems der Beitragsfinanzierung von VN-Friedensoperationen. Die in diesem Zusammenhang vom früheren VN-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 VN-Friedensoperationen als öffentliche Güter 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 Nutzensvorstellung und unter der Bedingung rationaler Individualkalküle – den fehlenden Konsumausschluss langfristig nicht in Kauf nehmen. Dass die USA ihre Beiträge zu den Haushalten für VN-Friedensoperationen 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 Entsendung einer VN-Friedensoperation verbundenen privaten (nationalen) Nutzen, desto größer ihre finanzielle Unterstützung. Dass die mächtigen Staaten es jedoch eher vorziehen, ihre nationalen Interessen mittels Nicht-VN-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 VN-Friedensoperationen deutet auf ein verstärktes Verfolgen privater Interessen 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 VN-Friedensoperationen als transnationale öffentliche Güter. Kooperation zum Zwecke der Bereitstellung dieser Güter ist somit keine Frage normativer Beweggründe, sondern Aus-

---

<sup>75</sup> Ruben Mendez, *Financing the United Nations and the International Public Sector: Problems and Reform*, a.a.O. (Anm. 40), S. 165 ff.

druck rationaler Einsicht in deren Zugewinne. Der Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente ist dabei kein Hindernis nationaler Souveränität, sondern Weichensteller für eine effizientere und effektivere Bereitstellung transnationaler öffentlicher Güter, die im Interesse aller Staaten ist.

# Ein alternatives Finanzierungssystem für VN-Friedensoperationen

Klaus Johannes Müller

## VII. Liquiditätsproblem und Finanzinstrumente

Mit großer Beharrlichkeit lastet der Geldmangel auf den VN-Friedensoperationen – mal mehr, mal weniger schwer. Die Jahre von Mitte bis Ende der 90er Jahre, in denen der Mangel an verfügbaren Mitteln existenzbedrohend wurde, sind noch in bester Erinnerung. Auch heute gehen die Beiträge schleppend ein, wenn auch die akute Not zunächst überwunden scheint.

Trotz des Kompromisses von 2000, der schließlich das Ende der jüngsten Finanzkrise markierte, kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass sich mit der gefundenen Lösung der Konflikt auf der Beitragsebene für die Zukunft erledigt hat. Bei genauerer Betrachtung der erwähnten Krise spricht einiges für die Annahme, dass in jener Zeit – und auch schon bei früheren Krisen – die VN-Organisation und besonders deren Friedensoperationen zum Objekt eines auf der finanziellen Ebene ausgetragenen innenpolitischen amerikanischen Machtkampfs geraten war; schließlich hält konstruktionsbedingt der Gesetzgeber der USA die *power of the purse* in den Händen. Weder an der Finanzierung der Vereinten Nationen noch an den amerikanischen Verhältnissen hat sich seitdem Grundlegendes geändert, so dass die Gefahr von Finanzierungskrisen weiterhin latent gegeben ist.

Im vorliegenden Aufsatz wird im ersten Teil der Charakter der Finanzierungsschwierigkeiten erläutert, gefolgt von der Beschreibung einer Reihe von Finanzinstrumenten, die geeignet erscheinen, im Rahmen eines möglichen, modifizierten Finanzierungssystems zum Einsatz zu kommen. Im zweiten Teil wird ein Finanzierungssystem als Variante zum heute praktizierten skizziert, das die Prinzipien der seit Gründung der Vereinten Nationen bestehenden Beitragsfinanzierung respektiert und gleichzeitig die Verfügbarkeit der Zahlungsmittel sicherzustellen imstande ist. Dabei spielt die Inanspruchnahme des Kapitalmarkts eine zentrale Rolle, welcher der VN-Organisation qua Satzung und auch Übung, also *de jure* und auch *de facto*, eigentlich verschlossen ist.

### 1. Der Charakter der Finanzierungsprobleme

Die VN-Mitgliedstaaten haben sich in ihrer Gründungsphase ein auf obligatorischen Beitragsleistungen basierendes Finanzierungssystem gegeben, das von Anfang an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des einzelnen Mitgliedstaats berücksichtigt. Die Organisation selbst hat keinerlei Freiraum, auf andere geld- oder kapitalmarktbezogene Quellen zurückzugreifen, sie darf also insbesondere keine Kredite aufnehmen.



Diese Konstruktion hat einen guten und leicht nachvollziehbaren Grund. Alle Handlungen der Vereinten Nationen werden durch die Gesamtheit ihrer Mitglieder im Rahmen der Organisationsstrukturen und Entscheidungsregeln der Organisation bestimmt. Ist auf diese Weise eine politische Willensbildung zustande gekommen – wie z.B. die Entscheidung zur Durchführung einer Friedensoperation – besteht eine der wesentlichen Stärken der Vereinten Nationen darin, dass eine solche Maßnahme einen kollektiven Charakter aufweist und dadurch im Idealfall vom Verdacht der Partei- und Vorteilsnahme einzelner nationaler Interessen frei ist. Besonders bei sicherheitspolitisch relevanten Entscheidungen und Maßnahmen ist dies von besonderer Wichtigkeit und determiniert in hohem Maße ihren potenziellen Erfolg. Eine äußerst wichtige und international sichtbare Komponente der Kollektivität der Entscheidung ist die Finanzierung der Maßnahme. Wird sie finanziell nicht von einzelnen Staaten getragen, sondern vom in den Vereinten Nationen versammelten Universum der Staaten, so stützt dies den neutralen, dem primären Ziel der fairen Konfliktlösung verschriebenen Charakter der Maßnahme. Daher ist das System der Pflichtbeiträge nicht nur als eines von mehreren prinzipiell denkbaren Finanzierungssystemen zu sehen, sondern als die Verkörperung der kollektiven sicherheitspolitischen Verantwortung auf der finanziellen Ebene.

Die VN-Organisation unterscheidet bei den Pflichtbeiträgen zwischen dem ordentlichen Haushalt und den Einzelbudgets für Friedensoperationen. Das hat allerdings einzig einen verwaltungstechnischen Grund, denn die VN-Charta macht diese Unterscheidung nicht, und der Internationale Gerichtshof (IGH) hatte schon sehr früh festgestellt, dass diese Aufteilung für die Frage der Rechtmäßigkeit der Beitragsforderungen unerheblich ist<sup>76</sup>. Bei Finanzierungsschwierigkeiten in der Vergangenheit hat die Organisation dann auch im Notfall Geld aus den für die VN-Friedensoperationen vorgesehenen Mitteln zur Abdeckung der fehlenden Mittel im ordentlichen VN-Haushalt verwendet und umgekehrt. Verwaltungstechnisch ist eine Aufteilung deswegen sinnvoll, weil zum einen die Veranlagung für Friedensoperationen – anders als diejenigen für den ordentlichen Haushalt – zeitlich unregelmäßig auftreten und zum anderen die Verteilung der finanziellen Lasten unter den Mitgliedstaaten sich bei Budgets für Friedensoperationen von der für den ordentlichen Haushalt unterscheidet.

### ***1.1 Die Art der Finanzierungsprobleme im Zeitverlauf***

Da es auf der finanziellen Ebene schon immer Verwerfungen in der Organisation gab und gibt, stellt sich die Frage nach den Gründen für diese Finanzierungsschwierigkeiten. Die Klärung dieser Frage beginnt mit der Analyse, welcher Art die Defizite auf der Finanzierungsebene sind. Waren es in der Zeit der bipolaren Welt eher „echte“ Beitragsverweigerungen, also die Weigerung, veranlagte Beträge

---

<sup>76</sup> Vgl. International Court of Justice, 39. Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter). Advisory Opinion of 20 July 1962, in: United Nations, Summaries of Judgements, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice, 1948-1991. New York 1992, S.60-62.

Siehe auch United Nations, Yearbook of the United Nations 1962. New York 1964, S.473-477 und 541-551.

anzuerkennen und somit überhaupt zu zahlen, überwiegen seit Ende der 70er Jahre die Beitragszurückbehaltungen und Zahlungsverzüge. Ausschließen kann man bedenkenlos, dass die finanziellen Schwierigkeiten, wann immer sie in der Vergangenheit auftraten, an der schieren Höhe der Beiträge gescheitert sind, also die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragszahler mindestens vorübergehend überstiegen. Autoren werden nicht müde, darauf hinzuweisen, dass die jährlichen finanziellen Belastungen selbst für die Hauptbeitragszahler so gut wie keine Signifikanz im Vergleich zu anderen finanziellen Lasten aufweisen<sup>77</sup>.

Ohne Zweifel hatten im oben erwähnten Zeitabschnitt des vergangenen Vierteljahrhunderts vor allem Beitragszurückbehaltungen seitens der USA den weitaus größten Einfluss auf die Arbeit der Organisation, was sowohl mit der Größe des politischen Gewichts als auch dem relativen Anteil an den finanziellen Lasten der Vereinten Nationen der nach dem Ende der Sowjetunion einzig verbliebenen Supermacht zusammenhängt. Dies erklärt sich durch den relativen Verlust an Einfluss der USA auf die Organisation, der aus dem sprunghaften Anstieg der Mitgliederzahlen seit den 70er Jahren resultiert. Dadurch wurde es für die USA weitaus schwieriger als in den ersten 30 Jahren der Existenz der VN-Organisation, eine Parallelität von Entscheidungen und Handlungen der Vereinten Nationen mit ihren nationalen Interessen zu erwirken. Trotz dieser verminderten Steuerungsmöglichkeit dürften die Vereinten Nationen nach wie vor zu den zentralen Elementen des außenpolitischen Instrumentariums der USA zählen; mithin wird die jeweilige US-Exekutive auch nicht umhin kommen, internationale Angelegenheiten über dieses einzigartige Forum zu behandeln. Daher wird das zur aktiven Gestaltung der Politik ermächtigte, aber auch verpflichtete Organ der US-amerikanischen Regierung üblicherweise an einer möglichst reibungsfreien Umgebung innerhalb der Vereinten Nationen interessiert sein.

Dazu tragen die zögerlichen und offensichtlich die Arbeit der VN-Organisation behindernden Beitragsverweigerungen nun gerade nicht bei, zumal angesichts der geringen Beträge sich ein im Verhältnis zu den Haushaltsbelastungen relativ großer Nachteil ergibt. So verantwortet auch regelmäßig nicht die Exekutive, sondern die Legislative, also Kongress und auch Senat, die Zahlungsverzögerungen. Die Verantwortung für den US-amerikanischen Haushalt ermöglicht dem Gesetzgeber solche Einflussnahmen. Je schwerer es für die US-Administration ist, die innerhalb der Vereinten Nationen getroffenen Entscheidungen als vorteilhaft im Sinne der Nation darzustellen, desto wahrscheinlicher wird das Aufkommen von Widerstand seitens des Gesetzgebers, der sich konstitutionell bedingt über Parteigrenzen hinweg tendenziell in Konkurrenz zur Exekutive verhält. Dieser Widerstand manifestiert sich in der Weigerung, Zahlungen an die VN-Organisation im eigenen Haushalt zu budgetieren, die durch die Exekutive zuvor im Rahmen des VN-Regelwerks völkerrechtlich verbindlich beschlossen worden waren. Meist wird nicht schlicht die Zahlung verweigert, sondern diese an eine Reihe von Bedingungen geknüpft, deren Erfüllung der US-Präsident nachzuweisen verpflichtet wird.

---

<sup>77</sup>Vgl. z.B. Enid C.B. Schoettle, Kein Geld für den Frieden? Die Finanzierung der UN-Friedenserhaltung, in: Europa-Archiv 48/16, 1993, S. 454; James A. Paul, Deadbeat Nation, in: The Nation Magazine, 1996, S. 4f.

Die VN-Charta regelt die finanziellen Angelegenheiten in Bezug auf Mittelherkunft und Kompetenzen in den Artikeln 17 bis 19. Artikel 19 enthält dabei die einzige Sanktionsregel, die für den Fall greift, dass ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Sie bestimmt, dass einem Mitgliedstaat, dessen Zahlungsrückstände eine Höhe aufweisen, die der Summe der in den letzten zwei Jahren veranlagten Beiträge entsprechen oder höher sind, das Stimmrecht in der Generalversammlung entzogen wird. Durch das angewandte Verfahren der Verzugsprüfung wird es für die Mitgliedstaaten faktisch sogar möglich, veranlagte Beitragszahlungen bis zu drei Jahre ohne Sanktionierung zurückzubehalten<sup>78</sup>. Es wird sofort erkennbar, dass die materiellen Konsequenzen für die USA nicht sehr bedeutend sind. Erstens sind sie ständiges Mitglied des Sicherheitsrats, was ihnen einen unvergleichlich höheren Einfluss sichert als ihre Stimme in der Generalversammlung. Zweitens bleibt ihr Einfluss auf die einzelnen Staaten, die in der Generalversammlung vertreten sind, durch bestehende bilaterale Verhältnisse auch ohne ein Stimmrecht in dem Gremium wirksam erhalten. Dennoch haben es die USA bisher immer, selbst in Zeiten größter Spannungen mit den Vereinten Nationen, vermieden, die Rückstände soweit anzuhäufen, dass diese Grenze durchbrochen und infolgedessen das Stimmrecht entzogen worden wäre. Oft wurde in letzter Minute ein Betrag überwiesen, der die Rückstände unter die Grenze des Artikels 19 Charta sinken ließ.

Zu den politisch motivierten Zahlungsverzögerungen kommen außerdem noch solche, die eher haushaltstechnische Gründe hinzu. Insbesondere die Budgetierung von Friedensoperationen muss ad hoc vorgenommen werden mit der Folge, dass die betreffenden Ausgaben von den Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Haushalt *ex ante* nicht angemessen berücksichtigt werden konnten. Auch bei den Beitragszahlungen für den ordentlichen Haushalt, der hinsichtlich Zeitpunkt und Höhe aus nationaler Sicht gut einschätzbar ist, kommt es aus haushaltstechnischen Gründen häufig zu Zahlungsverzögerungen von mehreren Monaten.

### **7.1. Der bilanztechnische Blick auf die VN-Finanzierungsprobleme**

In der Logik der Bilanzierung ausgedrückt besteht das Problem der VN-Organisation, das sie durch das Zahlungsverhalten ihrer Mitglieder immer wieder erleidet, in einem Mangel an Zahlungsfähigkeit. Sie kann qua Satzung nicht in eine Situation geraten, die etwa einer privatwirtschaftlichen Überschuldung gleichkäme. Dies liegt daran, dass gemäß Artikel 17 Absatz 2 jegliche Kosten, die durch die Arbeit der Organisation verursacht werden, in geeigneter Weise auf ihre Mitglieder verteilt werden.

Betrachtet man demnach die Bilanz der VN-Organisation, entstehen ausnahmslos immer, wenn finanzielle Kosten durch irgendeine Entscheidung oder Handlung der Organisation verursacht werden,

---

<sup>78</sup> Vgl. FinRule 3.4 (Finanzordnung und Finanzvorschriften der Vereinten Nationen, New York 2003).

zwingend in derselben Höhe Forderungen gegen ihre Mitglieder. Dieser Mechanismus erstreckt sich sogar laut völkerrechtlicher Interpretation<sup>79</sup> auf solche Kosten, die unrechtmäßige Handlungen von Organen oder Personen der Organisation nach sich ziehen, sei es dadurch, dass Organe über ihre Kompetenzen hinaus gehandelt haben, oder schlicht durch betrügerisches Vorgehen Einzelner.

Ein Blick auf die Kapitalseite<sup>80</sup> zeigt, dass dort kein Eigenkapital verfügbar ist, und es ist der Organisation als juristischer Person nicht gestattet, in irgendeiner Weise Fremdkapital aufzunehmen<sup>81</sup>. Bilanzpositionen entstehen angesichts dieser Regeln im Idealfall nur vorübergehend und gewissermaßen aus technischen Gründen, denn praktischerweise werden für den ordentlichen Haushalt nur einmal zu Beginn des Jahres Veranlagungen mit den damit verbunden Zahlungsaufforderungen an die Mitglieder geschickt. Lediglich Mittel für Friedensoperationen werden aufgrund der Höhe situativ unterjährig budgetiert und abgefordert. Dadurch entstehen bilanzielle Forderungen, die erst durch die Überweisungen der Mitgliedstaaten abgebaut werden. Verbindlichkeiten werden vor allem dadurch geschaffen, dass Mitgliedstaaten eine Forderung auf finanziellen Ausgleich erwerben, wenn sie Truppen und Material für Friedensoperationen stellen; das Regelwerk der Vereinten Nationen sieht für solche Leistungen pauschale Aufwandsentschädigungen vor. Die Staaten können diese erst dann erhalten, wenn die Beiträge überwiesen und somit ausreichend Barmittel verfügbar gemacht worden sind. Solange dies nicht geschehen ist, weist die Passivseite Verbindlichkeiten gegen diese Staaten auf.

## 2. Die Liquiditätsfrage in der Privatwirtschaft

Auch in der Privatwirtschaft spielt der Liquiditätsgrad von Vermögenswerten eine bedeutende Rolle. Vermögenswerte mit geringem Liquiditätsgrad können nicht für Investitionen eingesetzt werden. Sie müssen außerdem finanziert werden; in dem Maße, in dem dies mit Fremdkapital geschieht, wird tendenziell die Eigenkapitalquote<sup>82</sup> belastet. Wird dann dieser Vermögenswert nicht mit der Fristigkeit finanziert, die der Nutzungsdauer des Vermögenswerts entspricht, besteht darüber hinaus die Gefahr

---

<sup>79</sup> Das IGH-Gutachten aus dem Jahr 1962 beschreibt umfänglich das Wesen der „Expenses“ aus Artikel 17 Absatz 2 und befasst sich sehr gründlich mit den Kompetenzen der Organe; vgl. International Court of Justice, Concerning Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter), a.a.O.

<sup>80</sup> Die *Kapitalseite* ist die Passivseite der Bilanz, die Aktivseite wird *Vermögensseite* genannt.

<sup>81</sup> Eine bisher einmalig gebliebene Ausnahme war eine verbrieftete Leihe von den Zentralregierungen der Mitgliedstaaten. Vgl. Klaus Hüfner, Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971-1995, Teil 3A: Vereinte Nationen – Friedensoperationen – Spezialorgane, Bonn 1997, S. 115.

<sup>82</sup> Die *Eigenkapitalquote* ist der Anteil des Eigenkapitals an der Summe der Kapitalbestandteile, also Eigen- und Fremdkapital.

einer verteuerten Anschlussfinanzierung<sup>83</sup>; im schlimmsten Fall kann keine Anschlussfinanzierung vorgenommen werden, wenn dem Unternehmen zum Zeitpunkt der Anschlussfinanzierung keine Finanzierungsquellen mehr zur Verfügung stehen.

Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, auf welche Weise Banken und andere Unternehmen von diesem Problem betroffen sind und wie sie damit umgehen. Die gewonnenen Erkenntnisse können unter Berücksichtigung der Besonderheiten der VN-Organisation im weiteren Verlauf auf diese angewendet werden.

### ***2.1. Liquidität in Banken und anderen Unternehmen – Gefahren und Lösungswege***

Bei *Banken* kommt zu der oben geschilderten grundsätzlichen Liquiditätsproblematik durch weltweit gültige bankenaufsichtsrechtliche Regeln eine weitere Restriktion hinzu: Durch ein gesetzlich vorgegebenes Verhältnis von Eigenmitteln<sup>84</sup> zu der Summe an risikobehafteten Aktiva wird die Kreditvergabe begrenzt. Im Normalfall des Bankgeschäfts besteht der weit überwiegende Teil der Aktiva von Banken aus Krediten, die aus Sicht des Kreditinstituts bezüglich Zinszahlungen und Tilgungen grundsätzlich risikobehaftet sind. Diese Kredite liegen im Regelfall bis zum Ende ihrer Laufzeit in der Bankbilanz und weisen somit einen geringeren Liquiditätsgrad auf, je höher ihre Restlaufzeit ist. Hat die Bank nun ein bestimmtes Volumen risikobehafteter Kredite vergeben und ist bei konstantem Eigenkapital damit an den Rand des oben erwähnten gesetzlichen Verhältnisses aus Aktiva und Eigenmitteln angekommen, kann sie Neugeschäfte nur generieren, d.h. neue Kredite vergeben, indem sie entweder ihr Eigenkapital erhöht oder den Bestand an Krediten verringert. Da aber Kredite nicht ohne weiteres liquidisierbar sind, blieb in der Vergangenheit faktisch oft nur der Weg über die Eigenkapitalerhöhung offen.

Diesem Liquiditätsproblem begegnen *Unternehmen* schon lange Zeit mit liquiditätsschonenden Maßnahmen wie den Kauf von Investitionsgütern ersetzende Leasingfinanzierungen, oder sie verkaufen eigene Forderungen gegen ihre Kunden an Factoringgesellschaften<sup>85</sup> und erhalten im Gegenzug Bargeld. Das speziell für Kreditinstitute problematische Liquiditätsproblem lässt sich dagegen nicht ohne weiteres durch Forderungsverkauf lösen. Zum einen sind Factoringgesellschaften häufig nicht in der Lage, größere und/oder komplexere Finanzierungen anzukaufen oder kaufen nur ganz bestimmten

---

<sup>83</sup> *Anschlussfinanzierung*: Wird für einen Vermögensgegenstand, der beispielsweise fünf Jahre in der Bilanz verbleibt, eine Finanzierung von nur drei Jahren vorgenommen, muss nach drei Jahren für die restlichen zwei Jahre eine neue Finanzierung zu den dann geltenden Konditionen unternommen werden.

<sup>84</sup> Die *Eigenmittel* entsprechen in etwa dem bilanziellen Eigenkapital.

<sup>85</sup> *Factoringgesellschaften* kaufen finanzielle Forderungen von Unternehmen (Nichtbanken) an und übernehmen anschließend das Inkasso. Im Gegenzug zahlen sie dem verkaufenden Unternehmen eine Summe aus, die einen etwas geringeren Wert aufweist als die angekaufte Forderung. Dieser Abschlag stellt den Umsatz der Factoringgesellschaft dar. Der Grund dafür ist, dass das Eintreiben von finanziellen Forderungen nicht Kerngeschäft des verkaufenden Unternehmens ist.

Kriterien entsprechende Forderungen an, zum anderen ist ein Verkauf von einzelnen Forderungen üblicherweise mit sehr hohem administrativen Aufwand begleitet. Überdies übergeben Banken naturgemäß nur sehr ungern bestehende Geschäftsbeziehungen einem anderen Kreditinstitut. Eine elegante und in den vergangenen Jahren immer gängiger werdende Lösung für dieses Problem bietet die sog. Verbriefung von Aktiva.

## ***2.2. Die Verbriefung von Aktiva***

Bei der Verbriefung werden eine Vielzahl von Aktiva, also z.B. Kredite, in einem Portfolio zusammengefasst und in Form von Wertpapieren veräußert, wobei Bargeld an den ursprünglichen Besitzer der Aktiva zurückfließt. Dabei werden implizit die den Forderungen inhärenten Risiken – im Falle von Krediten also die Risiken des Ausfalls oder der verspäteten Begleichung der Schuld – mit übertragen.

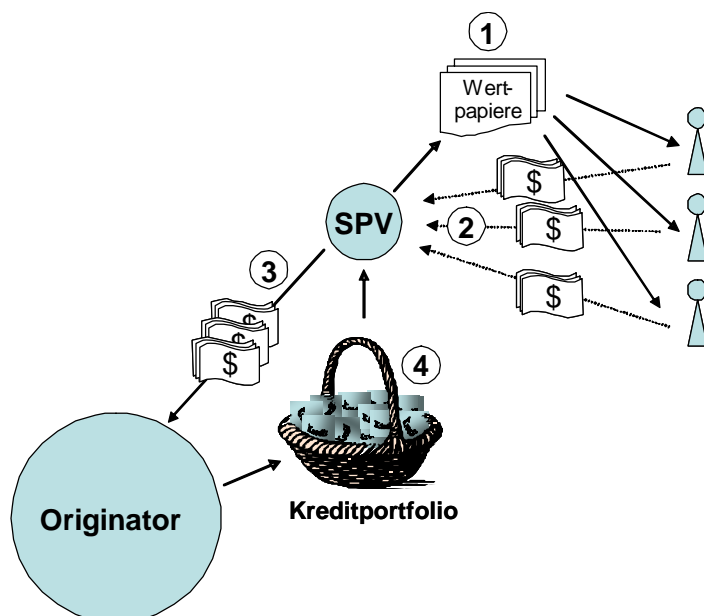
### ***Grundzüge der Verbriefung***

Die konzeptionelle Grundlage, auf der die Verbriefung von Aktiva fußt, besteht in der Einsicht, dass bestimmte Vermögensgegenstände als eine Reihe von in der Zukunft liegenden Zahlungsströmen abbildbar sind. Durch diese Sichtweise ist es prinzipiell möglich, dem Vermögensgegenstand einen finanzmathematisch exakt berechenbaren Wert in der Gegenwart (oder zu einem beliebigen anderen Zeitpunkt) beizumessen; dieser Wert wird als Barwert bezeichnet. Ist das Eintreten dieser Zahlungsströme in Zeitpunkt und Höhe absolut sicher, lässt sich dieser Wert auf einfache Weise errechnen. Bei Aktiva, wie z.B. Unternehmenskrediten, spielt allerdings die Wahrscheinlichkeit von Zahlungsstörungen, die beispielsweise durch einen zukünftigen Konkurs des Schuldners eintreten könnten, eine entscheidende Rolle. Außerdem kommt es bei einer Vielzahl von Krediten zusätzlich auf Korrelationseffekte im Bezug auf die Summe der Kreditnehmer an. Dadurch wird die Kalkulation von Barwerten eines großen Kreditportfolios meist mathematisch äußerst komplex. Diese Berechnung bildet den ersten entscheidenden Schritt zur Verbriefung.

Nachdem ein Wert für die Aktiva gefunden worden ist, werden die Aktiva auf ein *special purpose vehicle* (SPV)<sup>86</sup> übertragen, d.h. dorthin verkauft. Dieses SPV ist zuvor einzig zu dem Zweck gegründet worden, die Aktiva anzukaufen und anschließend Wertpapiere zu emittieren<sup>87</sup>. Da das SPV praktisch ohne Eigenkapital versehen ist und auch sonst keine Vermögensgegenstände hat, kann es den kalkulierten Preis für die Aktiva selbstverständlich nicht bezahlen. Um dennoch die Mittel für den Ankauf aufzubringen, begibt es am Kapitalmarkt Wertpapiere, die Investoren am Kapitalmarkt bar bezahlen. Dieses Bargeld erhält der ursprüngliche Eigentümer der Aktiva und hat so diese Aktiva gegen Bargeld eingetauscht. Im Bild wird die logische Reihenfolge der Vorgänge dargestellt: (1) Emission der Wertpapiere durch das SPV, (2) Kauf der Wertpapiere gegen bar, (3) Übertragung des Kaufpreises an den ursprünglichen Forderungsinhaber (Originator) und schließlich (4) Übertragung des Kreditportfolios an das SPV, mit dem das SPV die anfallenden Zahlungen für die Wertpapiere leistet. Der entscheidende und charakteristische Vorgang bei der Verbriefung von Aktiva besteht nun in der Gestaltung der Wertpapiere:

Wenn ein Unternehmen ein Wertpapier als *klassische Schuldverschreibung* am Markt platziert, dann haftet es mit seiner Firma für die Erfüllung der in Wertpapierform verbrieften Schuld, haftet also mit all seinen Wertgegenständen und den künftigen Gewinnen aus seinem Wirtschaften. Im Konkursfall

**Abbildung 1: Prozess der Forderungsübertragung**



dieses Schuldners steht den Inhabern der Schuldverschreibung der dann noch verbliebene Restwert des Unternehmens in Gänze als Konkursmasse zur Verfügung. Wenn ein Unternehmen ein Wertpapier als *klassische Schuldverschreibung* am Markt platziert, dann haftet es mit seiner Firma für die Erfüllung der in Wertpapierform verbrieften Schuld, haftet also mit all seinen Wertgegenständen und den künftigen

<sup>86</sup> In deutscher Sprache scheint sich das Wort „Einzweckgesellschaft“ durchzusetzen.

<sup>87</sup> Die Gründung einer solchen Gesellschaft erfolgt üblicherweise durch beauftragte, treuhänderisch auftretende Anwaltskanzleien, so dass die initiiierende Bank nicht als Gesellschafter des SPV auftritt.

gen Gewinnen aus seinem Wirtschaften. Im Konkursfall dieses Schuldners steht den Inhabern der Schuldverschreibung der dann noch verbliebene Restwert des Unternehmens in Gänze als Konkursmasse zur Verfügung.

Dies verhält sich bei der *Verbriefung von Aktiva* grundlegend anders: Das SPV als Gesellschaft haftet in keiner Weise für die Erfüllung der Zins- und Tilgungsansprüche der Investoren; es kann es nicht und soll es nicht. Das gilt ebenso für den ursprünglichen Eigentümer der Forderungen. Einzig die Zahlungsströme aus dem der Transaktion zugrunde liegenden, genau definierten Portfolio von Vermögenswerten, welches das SPV angekauft hat, stehen dem Investor für die Erfüllung seiner Ansprüche zur Verfügung. Diese Tatsache ist dem Investor bekannt und ist in den Emissionsprospekten<sup>88</sup> der Transaktion niedergelegt. Daher rührt auch die Bezeichnung solcher Wertpapiere. Sie werden als durch Aktiva gestützte Wertpapiere (*Asset Backed Securities; ABS*) bezeichnet.

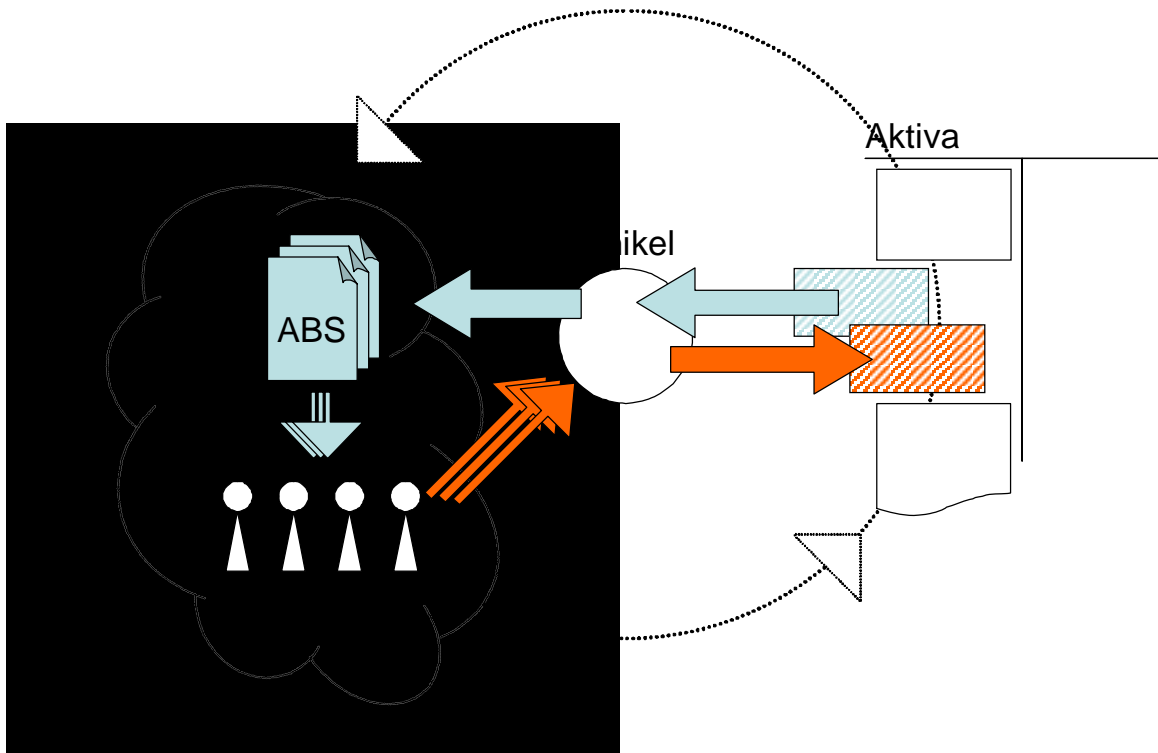
Dieses Finanzierungsverfahren bringt unter anderem zwei bemerkenswerte Eigenschaften mit sich. Die erste Eigenschaft besteht darin, dass sich durch die Trennung von wirtschaftlichem Schuldner und Haftungssubjekt ein noch so unbekanntes und/oder wirtschaftlich schwaches Unternehmen am Kapitalmarkt Geld besorgen kann. Die zweite Eigenschaft lässt sich am besten am Beispiel des Kredits zeigen: Das Verhältnis zwischen dem ursprünglichen Eigentümer des nun verbrieften Kredits und dem Schuldner aus diesem Kreditverhältnis wird in keiner Weise berührt, denn der Schuldner des Kredits überweist seine Zahlung aus dem Kreditvertrag wie gewohnt und auch rechtlich schuldbefreiend an seine Bank. Dabei muss betont werden, dass die Bank die Zahlungen nur in ihrer Funktion als *Servicer* (siehe unten in diesem Abschnitt), also des technischen Abwicklers, entgegennimmt; sie hat nach dem Verkauf der Forderung keinerlei Anspruch auf diese Zahlungen mehr. Die Bank sorgt dann dafür, dass dieses Geld an das SPV weitergeleitet wird, welches wiederum selbst das Geld an die Investoren in die ABS überweist. Somit hat durch die Verbriefung eine gewissermaßen geräuschlose Forderungsübertragung stattgefunden, die das Verhältnis zwischen Bank und Kreditnehmer nicht stört.

---

<sup>88</sup> Rechtlich verbindliche Unterlagen, die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien darstellen.



Abbildung 2: Prinzip der Verbriefung von Aktiva



### Details und Varianten

Bei einer ABS-Transaktion handelt es sich um eine vergleichsweise aufwändige Finanztransaktion. Das liegt primär an der Vielzahl von Rechtsverhältnissen innerhalb der Transaktion. Die Komplexität der ABS-Finanzierung ist dem Vertrieb über den Kapitalmarkt tendenziell abträglich, und je größer das Misstrauen der potenziellen Investoren ist, desto höher muss der finanzielle Anreiz ausfallen, um diese dennoch zum Zeichnen der ABS zu bewegen. Also wird regelmäßig durch die Einschaltung neutraler Parteien versucht, Vertrauen in die Transaktion herzustellen, und – wie bei Wertpapieremissionen ohnehin üblich – müssen *Roadshows* unternommen werden, in denen die Transaktion institutionellen Investoren vorgestellt und erläutert werden.

Aus dem bisher über Verbriefung Gesagten lassen sich die Grundelemente und Beteiligten bereits erklären. Ein zentraler Beteiligter ist sicherlich die Partei, die der ursprüngliche Eigentümer des Aktivums bzw. der finanziellen Forderung ist. Dieser wird als Originator bezeichnet. In praxi handelt es sich bei der größten Gruppe von Originatoren um Banken, was vor dem Hintergrund verständlich ist, dass es das primäre Geschäft der überwiegenden Zahl von Banken ist, Kredite zu vergeben<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> Andere Originatoren sind Kreditkartengesellschaften, Leasingfinanzierer oder auch Unternehmen außerhalb der Finanzdienstleistungsbranche; letztere wollen über eine ABS-Transaktion in den meisten Fällen ihre kurzlaufenden Forderungen aus Lieferung und Leistung, die sie gegen ihre Kunden durch das Einräumen von Zahlungszielen aufgebaut haben, in liquide Mittel verwandeln.

In vielen Fällen können selbst Banken eine Verbriefungstransaktion nicht selbst durchführen, da es ihnen an Expertise mangelt. Daher wird mit der Durchführung eine andere Bank, meist eine *Investmentbank*, betraut. Neben der Beratungsleistung für den Originator führt diese die Platzierung der ABS am Markt durch. Wiederum andere Parteien erhöhen bei Bedarf die Kreditqualität der Forderungen des verbrieften Pools. Es handelt sich dabei um die *Credit Enhancer*, die externes *Credit Enhancement* zur Verfügung stellen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, welche geeignet sind, die Sicherheit der Transaktion für Investoren zu erhöhen<sup>90</sup>.

Kein Beteiligter im eigentlichen Sinne, jedoch Vertragspartei ist das oben bereits erwähnte *Special Purpose Vehicle* (SPV). Es handelt sich dabei um ein Unternehmen, das mit zu dem Zweck gegründet wurde, die Aktiva entgegenzunehmen und die Wertpapiere emittieren zu können. Die Gründung erfolgt dabei in der Weise, dass das Unternehmen nicht in den Konsolidierungskreis der Gesellschaft gerät, die als Originator ursprünglicher Eigentümer der Forderung ist<sup>91</sup>. Ziel dieser Maßnahme ist es, die Aktiva aus der Haftungsmasse des Originators juristisch wirksam herauszulösen, da sonst die Gefahr für die Investoren besteht, dass im Fall des Konkurses des Originators dessen Gläubiger mit vorrangigen Ansprüchen auf die Verwertung der verkauften Forderungen bestehen können<sup>92</sup>. Diese Eigenschaft des SPV wird als *bankruptcy remote* bezeichnet und ist für eine *True Sale*-Transaktion (siehe unten in diesem Abschnitt) unverzichtbar. Ansonsten stellt das SPV lediglich eine leere Hülle dar. Dort arbeitet niemand, und es hat außer der gesetzlich geforderten Mindesteinlage kein Eigenkapital. Aus steuerlichen Gründen wird das Vehikel häufig *offshore* gegründet, also in Staaten mit geeigneten steuerlichen Regelungen.

Ebenfalls zum Schutz der Investoren wird ein externer, unabhängiger Treuhänder eingesetzt, der überwacht, ob die vertraglichen Regelungen, die zum Schutz der Investoren niedergelegt worden sind, eingehalten werden. Er leitet die Zahlungsströme aus dem Forderungspool an die Investoren weiter. Der Treuhänder ist zumeist eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

Ein weiterer zentraler Beteiligter ist mindestens eine Rating-Agentur. Die Rating-Agentur analysiert den Forderungspool nach Qualitätsgesichtspunkten. Sie prüft die Vertragsgestaltung auf sicherheitsrelevante Sachverhalte, bewertet die Qualität der vorliegenden Forderungsdaten, schätzt die Wirksamkeit von externen *Credit Enhancement*-Maßnahmen ab, macht eine unabhängige Rechnung auf, die mit den oben beschriebenen komplexen mathematischen Methoden durchgeführt wird und auch *stress*

---

<sup>90</sup> Solche Maßnahmen können sein Kreditlinien, verschiedene Formen von Garantien oder Zins- und Währungsswapvereinbarungen, die gezielt unerwünschte Risiken aus dem Kreditpool entfernen. Siehe ausführlich zu Varianten des Credit Enhancement z.B. Hans Peter Bär, *Asset Securitisation*, Bern, Stuttgart, Wien 1997, S. 207 ff.

<sup>91</sup> Vgl. Anmerkung 12.

<sup>92</sup> Sollte das Kreditinstitut, das die Kredite ursprünglich vergeben und dann via ABS-Transaktion verkauft hatte, in der Folgezeit Konkurs erleiden, und erwiese sich im Konkursverfahren der Verkauf als unrechtmäßig, würden die Gläubiger der Bank die Ansprüche erhalten, während die ABS-Investoren nichts mehr erhalten würden und sogar ggf. erhaltene Zahlungen zurückerstatten müssten. Diese Gefahr muss unter allen Umständen vermieden werden.

*tests* enthält, in denen das Verhalten des Forderungspools unter extremen Szenarien geprüft wird, und anderes mehr. Ausgeschlossen ist allerdings jegliche Beratungsleistung für den Originatoren, schließlich ist die Agentur auf ihre Unabhängigkeit bedacht. Letztlich mündet die Arbeit der Agentur in eine formalisierte Bonitätseinschätzung, einem sog. Rating, für die ABS, von denen in den in fast allen Fällen mehrere sog. Tranchen emittiert werden (siehe unten in diesem Abschnitt).

Im Rahmen einer solchen Transaktion lässt sich auch das Inkasso trennen, indem man einen sog. *Servicer* in die Transaktion aufnimmt, der die Abwicklung der veräußerten Aktiva übernimmt. Üblicherweise wird der Originator die Servicerfunktion übernehmen.

Am Ende der Kette der Beteiligten stehen schließlich die Investoren. Diese bestehen weit überwiegend aus institutionellen Adressen, also Banken, Versicherungen und Investmentfonds. Über letztere können sich Privatinvestoren in indirekter Form am Verbriefungsmarkt beteiligen. Als Motivation für den Kauf einer ABS kommt schlicht der Wunsch nach erhöhter Rendite in Frage. Die Papiere bieten häufig bei zumindest nach dem vergebenen Rating vergleichbarer Kreditqualität eine höhere Verzinsung als herkömmliche Staats- oder Unternehmensanleihen, während insbesondere Fonds und Versicherungen gesetzlich oder vertraglich eine bestimmte Kreditqualität beim Investment nicht unterschreiten dürften. Aber auch Bilanz- bzw. Risikostrukturmanagement spielen – insbesondere bei Banken – eine große Rolle.

Bisher ist die Beschreibung auf eine *True Sale*-Transaktion bezogen, bei denen – wie vorstehend geschildert – die Aktiva von der Bilanz des ursprünglichen Forderungsinhabers verschwinden. Sehr häufig werden stattdessen sog. synthetische Verbriefungen vorgenommen, die ein etwas anderes Ziel verfolgen und dementsprechend auch eine andere Struktur aufweisen. Durch synthetische Transaktionen sollen vor allem Kreditrisiken übertragen werden, ohne dass damit die Forderungen aus der Bilanz entfernt werden. Dadurch ergibt sich kein Liquiditätseffekt, d.h. die Forderungen werden hier nicht gegen Bargeld eingetauscht. Solche Transaktionen sind insbesondere bei Banken beliebt. Sie steuern auf diese Weise ihre Kreditrisiken und erhalten auch regulatorische Entlastung, d.h. sie entlasten ihre oben erwähnte gesetzliche Quote risikobehafteter Aktiva zu Eigenkapital. Bei der synthetischen Transaktion versichern die Investoren ein Portfolio aus Bankkrediten gegen den Ausfall der Kreditnehmer. Das finanztechnische Mittel sind hier vor allem *Credit Default Swaps* (CDS), bei denen der Swap-Partner dann eine Ausgleichszahlung an den Berechtigten aus dem CDS vornehmen muss, wenn ein vorher definiertes Kreditereignis, also vor allem der Ausfall eines Kreditnehmers, stattgefunden hat<sup>93</sup>. Bestandteil der synthetischen Transaktion sind im Regelfall auch *Credit Linked Notes* (CLN).

---

<sup>93</sup> Ein CDS ist eigentlich nur ein Garantievertrag, in dem sich der Garantiegeber gegenüber dem Garantiennehmer verpflichtet, diesem bei Ausfall eines seiner Schuldner einen bestimmten Betrag auszuführen; der zentrale Unterschied gegenüber einer normalen Garantie ist, dass dieser Garantievertrag weiterveräußert werden und somit an einem heutzutage recht liquidem Markt gehandelt werden kann.

Dabei handelt es sich um Zinspapiere, deren Zins- und vor allem Tilgungszahlung davon abhängen, in welcher Höhe die Forderungen des Kreditportfolios Zins- und Tilgungszahlungen leisten. D.h. je höher die Ausfälle im Portfolio sind, desto geringer fallen die Zahlungen an die Inhaber der CLN aus. Damit ist die Bank vor Ausfällen des Portfolios vollständig geschützt. Die CLN-Investoren zahlen den Kaufpreis wie üblich am Laufzeitbeginn der Transaktion, womit theoretisch eine Finanzierung<sup>94</sup> stattfinden könnte. Allerdings wird oft der Kaufpreis nicht wie bei der *True Sale*-Variante einfach an den Originator zu seiner freien Verwendung überwiesen, sondern das Geld wird auf ein Sperrkonto übertragen und bildet somit eine Barsicherheit für die originierende Bank als auch für die Investoren gleichermaßen<sup>95</sup>. Je nach Ziel der Transaktion wird also eine Finanzierung mit inhärenter Liquiditätswirkung entweder vollständig, teilweise oder überhaupt nicht stattfinden, was gegenüber der *True Sale*-Verbriefung einen Unterschied ausmacht, weil diese immer eine vollständige Finanzierung mit sich bringt. Wird durch eine synthetische Verbriefung nur eine Kreditrisikosicherung, jedoch keinerlei Liquiditätszufluss angestrebt, entfällt die Notwendigkeit eines SPV.

Zuletzt sei noch auf die Ausgestaltung der ABS eingegangen. Im Normalfall werden die Zahlungsströme aus dem Forderungsportfolio in geeigneter Weise gestaltet. Man erreicht dadurch ein internes *Credit Enhancement*. Dazu wird nicht nur ein einziges Wertpapier im Umfang des gesamten Kreditportfolios ausgegeben, sondern eine Reihe von mindestens drei Wertpapieren unterschiedlicher Kreditqualität, die Tranchen genannt werden. Die Bezeichnung für die qualitätsmäßig beste Tranche ist *Senior*-Tranche, die mittleren werden als *Mezzanine*-Tranchen, die schlechteste als *First-Loss-Piece* oder *Equity*-Tranche bezeichnet. Die unterschiedliche Kreditqualität wird dadurch erreicht, dass die Tranchen in eine Rangfolge gebracht werden, welche die Reihenfolge der Bedienung mit eintreffenden Zahlungen bestimmt. Zahlt also ein Schuldner aus dem Forderungspool z.B. seine Kreditzinsen, werden sie an die Investoren in die ABS in der Weise weitergeleitet, dass zunächst die Ansprüche aus der besten Tranche bedient wird, bis diese vollständig bezahlt sind. Erst dann wird die zweite Tranche befriedigt, und wenn dann noch Geld übrig ist, erst die dritte. Damit werden Verluste aus Kreditausfällen zuerst in der untersten, schlechtesten Tranche spürbar, während die über ihr liegenden Tranchen von dieser Konstruktion profitieren. Das Ausmaß des Schutzes der oberen Tranchen hängt dabei von der „Dicke“ der Tranchen ab: Wenn beispielsweise insgesamt 100 Mio. EURO Nominalbetrag verbrieft werden, ist die oberste Tranche vergleichsweise sicherer, wenn die schlechteren Tranchen insgesamt einen Anteil von 90 Mio. bilden statt z.B. nur 50 Mio. EURO. Dadurch erhalten die Tranchen je nach Ausgestaltung unterschiedliche Ratings.

---

<sup>94</sup> Als „Finanzierung“ wird der Umstand bezeichnet, dass dem Verkäufer liquide Mittel zugehen, über die er in vollem Umfang verfügen kann.

<sup>95</sup> Als Sicherheit für die Bank: Findet ein Ausfall im besicherten Kreditportfolio statt, hat die Bank Ansprüche auf den Ausgleich der ausgefallenen Zahlungen durch die Investoren. Dadurch, dass diese den Kaufpreis entrichtet haben, dient dieser gesperrte Betrag als Sicherheit für die Bank.

Als Sicherheit für die Investoren: Sollte die Bank in Konkurs gehen, kann sie die Zins- und Tilgungszahlungen für die CLN nicht mehr leisten. Der gesperrte Betrag aus dem Kaufpreis sichert die Investoren gegen diese Gefahr ab.

Diese Art der ABS bilden den Normalfall der Emissionen, und das Gestaltungsprinzip wird als *pay through* bezeichnet. Im schlichteren Fall des *pass through* wird auf die Gestaltung der Zahlungsströme verzichtet. Statt dessen werden die Zahlungen aus dem Forderungspool einfach anteilmäßig an die Investoren weitergeleitet, es wird mithin ein Papier ausgegeben, das eine einzige Kreditqualität aufweist.

## VIII. Ein alternatives Finanzierungssystem

Grundlage für den Entwurf eines neuen Systems zur Finanzierung der VN-Friedensmissionen soll hier die Beibehaltung des gültigen Finanzierungsgrundsatzes der Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten sein. Dies hat zwei Hauptgründe. Erstens muss die eingangs erwähnte Kollektivität der finanziellen Verantwortung gerade in Fragen internationale Sicherheit unbedingt gewahrt bleiben, da sie eines der mächtigsten Instrumente der Vereinten Nationen darstellt<sup>96</sup>. Zweitens gilt es, die Veränderungen mit Blick auf die Chance der Realisierbarkeit nicht allzu revolutionär geraten zu lassen.

Ausgehend also von der aktuellen Form der Finanzierung über Pflichtbeiträge, die von den Mitgliedstaaten dann erhoben werden, wenn eine Maßnahme durch ein berechtigtes VN-Organ, also im Regelfall durch den Sicherheitsrat, beschlossen worden ist, werden Schwachstellen identifiziert und Vorschläge zu deren Behebung formuliert.

### 1. Grundzüge und Defizite der Finanzierung der VN-Friedensmissionen

Zeichnet sich auf politischer Ebene die Durchführung einer Friedensoperation ab, beginnen im VN-Sekretariat bereits die Planungen, die auch die Budgetplanung mit einschließen. Diese Budgetplanung steht den laufenden Beratungen im Sicherheitsrat als Unterlage zur Verfügung. Nachdem der Sicherheitsrat den Beschluss zur Durchführung der Mission gefasst hat, kann der Generalsekretär im Rahmen seiner Befugnis zur Vornahme unplanmäßiger Ausgaben sofort über maximal 10 Mio. US-Dollar verfügen. Währenddessen wird das Budget für die ersten Monate der Mission durch einige Abteilungen im Sekretariat detailliert geplant und nach Fertigstellung und mehreren Vorprüfungen durch wiederum andere Abteilungen an den Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (*Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ*) zur erneuten Prüfung und Genehmigung weitergeleitet. Ab dem Zeitpunkt, an dem der ACABQ die Planung genehmigt und zur finalen Genehmigung durch den Fünften Ausschuss der Generalversammlung empfohlen hat, ist die

---

<sup>96</sup>Zu kritischen Anmerkungen insbesondere im Bezug auf die Wirkung freiwilliger Beitragsleistungen siehe z.B. Anthony McDermott, *The New Politics of Financing the UN*, Houndmills 2000, S. 125.

Organisation befugt, bis zur Bereitstellung des vollen Budgets über maximal 50 Mio. US-Dollar für die in Frage stehende Mission zu verfügen. Unmittelbar nach Genehmigung des Budgets durch den Fünften Hauptausschuss der Generalversammlung werden Veranlagungs-bescheinigungen, d.h. Zahlungsaufforderungen, an die Mitgliedstaaten versendet. Die Aufteilung des Gesamtbetrags auf die Mitgliedstaaten erfolgt dabei nach dem aktuell gültigen Verteilungsschlüssel für Friedensoperationen, der sich von dem für den ordentlichen VN-Haushalt unterscheidet. Ab dem Einsetzen der Friedensoperation bis zu ihrem Ende werden dann periodisch Budgets für die Fortführung der Operation formuliert, die sich üblicherweise über ein Jahr erstrecken.

Die oben genannten Beträge von 10 bzw. 50 Mio. US-Dollar sind ebenso wie die Mittel in Höhe des Budgets lediglich Genehmigungen. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Beträge auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Die vorläufig genehmigten Beträge werden unterschiedlichen Fonds wie dem *Peacekeeping Reserve Fund* entnommen, falls dort Geld vorhanden ist. Das ist aber durchaus nicht sicher. Es kann sogar sein, dass für eine Friedensoperation Geld verwendet wird, das eigentlich für den ordentlichen VN-Haushalt vorgesehen ist; dies geschieht zuweilen auch in umgekehrter Richtung.

Die veranlagten Beträge für Friedensoperationen stellen die Mitgliedstaaten häufig vor das budget-technische Problem, dass diese Ausgaben im nationalen Haushalt nicht eingeplant waren. Dadurch kommt es regelmäßig zu einer verzögerter Überweisung der Beträge, so dass auch hier eine angespannten Liquiditätslage für die Vereinten Nationen entstehen kann, insbesondere bei umfangreichen und damit teuren Missionen. Wenn es dann noch zu Beitragszurückhaltungen kommt, gerät die Organisation schnell an den Rand des finanziellen Kollapses, so wie es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre geschehen ist.

Die Finanzierungsprozeduren sind daher recht schwerfällig, leiden permanent unter der notwendig entstehenden Asynchronität der Haushaltszyklen nationaler Haushalte mit den spontan auftretenden finanziellen Anforderungen aus den Friedensoperationen und sind anfällig für wie auch immer politisch motivierte Beitragszurückbehaltungen.

## **2. Eine mögliche Lösung**

Ausgangspunkt für die Grundkonzeption der hier vorgeschlagenen neuen Finanzierungsstrukturen ist die oben dargelegte Tatsache, dass im Moment der Veranlagung der Mitgliedstaaten eine Schuld auf Seiten der veranlagten Mitgliedstaaten und spiegelbildlich dazu eine Reihe von Forderungen, die in Summe der Höhe des Budgets für die Mission entsprechen, auf Seiten der VN-Organisation entsteht. Aktuell kann das Sekretariat zweifellos über die eingezahlten Dollarbeträge im Rahmen des durch

Sicherheitsrat und Generalversammlung erteilten Auftrags verfügen. Was wäre, wenn man die Sichtweise annähme, dass diese Verfügungsmacht auf die finanziellen Forderungen gegen die Mitgliedstaaten ausdehnbar ist? In der Konsequenz dieser Überlegung ist es möglich, die Forderungen – wie oben geschildert – an den anonymen Kapitalmarkt zu veräußern und so praktisch ohne Zeitverzug die notwendigen liquiden Mittel verfügbar zu machen. Dazu müssten einzelne Verfahrensabschnitte modifiziert oder völlig neu eingeführt werden. Die folgenden Abschnitte zeigen auf, wie ein solches Gesamtsystem aussehen könnte.

## **8.1. Neuordnung des Modus der Beitragszahlungen**

### **2.1.1. Zeitliche Flexibilisierung der Zahlungen**

Der Zeitpunkt der Überweisung der veranlagten Beitragszahlungen ist im aktuellen Regime der Finanzierung von zentraler Bedeutung. Daher drängen VN-Sekretariat, einzelne Mitgliedstaaten und Organisationen säumige Beitragszahler zur raschen Begleichung ihrer Beitragsschuld, um zu vermeiden, dass die Vereinten Nationen in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt werden. Wenn die veranlagten Beitragszahlungen als Forderungen im Rahmen einer *Asset Backed*-Finanzierung eingesetzt werden, verliert die Notwendigkeit der schnellen Bezahlung der Beiträge ihre Brisanz.

Prinzipiell ist es rechnerisch ohne weiteres möglich, unendlich viele Beträge mit jeweils unterschiedlicher nomineller Höhe auf der Zeitachse zu konstruieren, die exakt denselben Gegenwartswert aufweisen. Da diese Barwertrechnung nicht geläufig ist, sei an einem sehr einfachen Beispiel erläutert<sup>97</sup>:

Betrage heute ( $t_0$ ) der Zinssatz für einen Kredit oder eine Geldanlage in US-Dollar mit der Laufzeit von einem Jahr *6% per annum* und sähe man von Transaktionsaufwendungen ab, dann ist ein Betrag von 100 US-Dollar, der heute ausgezahlt wird, von genau demselben Wert wie 106 US-Dollar, die in einem Jahr ( $t_1$ ) ausgezahlt werden: Ließe man sich in  $t_0$  100 US-Dollar auszahlen, könnte man den Betrag konsumieren, investieren oder für ein Jahr anlegen. Legt man für ein Jahr an, erhielte man nach Ablauf des Jahres ( $t_1$ ) 106 US-Dollar.

Entschiede man sich dagegen für die zweite Wahl und ließe sich erst in einem Jahr 106 US-Dollar auszahlen, erzielte man direkt dasselbe Ergebnis, das man bei der Entscheidung für die erste Wahl kombiniert mit der Anlage für ein Jahr erzielt hätte. Wollte man stattdessen das Geld noch in  $t_0$  konsumieren oder investieren, könnte man in  $t_0$  einen Kredit von 100 US-Dollar für ein Jahr aufnehmen und könnte diesen dann mit den 106 US-Dollar ablösen, den man in  $t_1$  ausgezahlt erhielte.

---

<sup>97</sup> Für das Beispiel wird von unterschiedlichen Zinskurven, *Spreads* und Restriktionen im Bezug auf Geldanlage und Kreditaufnahme abgesehen, da sie materiell keinen Unterschied ausmachen.

Man kann zeigen, dass diese Rechnung prinzipiell für jeden, auch unterjährigen Zeitpunkt Gültigkeit hat. Auch ein Phänomen wie eine hohe Inflation schadet der Rechnung nicht, denn Inflationstendenzen, erwartete höhere Zinsen usw. sind in den am Markt gehandelten Zinsen bereits enthalten.

Der wichtige auf die Vereinten Nationen bezogene Unterschied in den im Beispiel gezeigten Alternativen ist, dass die Vereinten Nationen eben aus konstitutionellen Gründen nicht in der Lage sind, bei später eintreffenden Zahlungen einen Kredit über den Zeitraum aufzunehmen, so dass schlicht die Liquidität für diese Zeit fehlt. Dies ist allerdings dann kein Problem mehr, wenn die Forderungen am Kapitalmarkt sofort liquidisiert werden können; in diesem Fall ist es vom Grundsatz her einzig wichtig, dass die Zahlungen wertäquivalent sind, nicht dagegen, zu welchem Zeitpunkt sie eintreffen.

Somit besteht ein erster Vorteil der alternativen Finanzierungslösung über Verbriefung der Beitragsforderungen darin, dass man im Extremfall jedem Mitgliedstaat individuell einen Zahlungszeitpunkt (selbstverständlich mit entsprechenden Varianten der nominellen Höhe des Beitrags) seiner Wahl einräumen könnte, ohne eine wertmäßige Verschiebung der Beitragslast zu erzeugen.

Als Vorschlag soll jedoch hier ein nicht völlig flexibler Umgang mit dem Zahlungszeitpunkt fixiert werden. Zum einen unterliegen die Zahlungsströme der VN-Beiträge ohne Zweifel gewissen Risiken, und Risiken werden ganz allgemein mit zeitlicher Entfernung vom aktuellen Zeitpunkt größer. Zum anderen steigt der administrative Aufwand mit der Überwachung von im Extremfall fast 200 Zahlungszeitpunkten (bei Beitragszahlungen aller Mitgliedstaaten) für nur eine Mission, und in gleichem Maße sinkt die Transparenz für den Kapitalmarkt, der schließlich die Beitragsforderungen aufnehmen soll. Schließlich brächte diese völlige Flexibilisierung keinen erkennbaren zusätzlichen Vorteil gegenüber einer eingeschränkten.

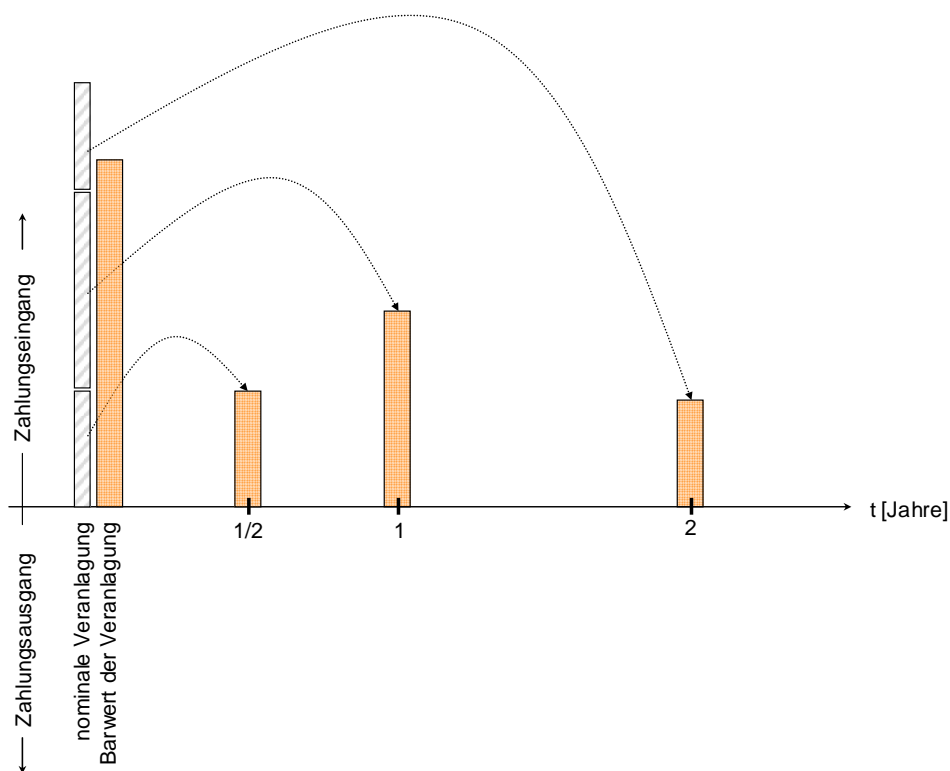
Daher könnte ein praktikabler Weg vorsehen, Zahlungen in einem halben, einem und zwei Jahren nach Veranlagung anzubieten, wie in Abbildung 3 schematisch dargestellt<sup>98</sup>. Jeder Mitgliedstaat könnte für sich einen der Zeitpunkte für die Zahlung seines Beitrags wählen. Mit dem am weitesten in der Zukunft liegenden Zeitpunkt müssten alle Mitgliedstaaten in der Lage sein, die Beitragszahlung im ordnungsgemäßen Verfahrensweg in ihren Haushalt einzuplanen und mithin zur pünktlichen Überweisung – den politischen Willen dazu vorausgesetzt – fähig sein.

---

<sup>98</sup> In Abbildung 3 ist zu erkennen, dass die Höhe der nominalen Veranlagung, die sich aus der Summe der Beitragszahlungen in Jahr ½, 1 und 2 ergibt, diejenige der realen Veranlagung übersteigt. Dies resultiert aus dem oben beschriebenen Abzinsungseffekt. Die zentrale Einsicht ist, dass die Säule in  $t=0$  im Wert exakt der Summe der drei die Beitragszahlungen repräsentierenden Säulen entspricht.



**Abbildung 3: Zeitliche Flexibilisierung der Beitragszahlungen**



### 2.1.2. Umgang mit Wechselkursrisiken

Die im vorherigen Abschnitt dargestellte Verschiebung der Zahlungszeitpunkte macht ein bereits beim aktuellen Finanzierungssystem oft beklagtes Problem möglicherweise noch drängender, nämlich die in der Finanzordnung<sup>99</sup> niedergelegte Bestimmung, die Beiträge in US-Dollar zu entrichten. Bei größeren Zeiträumen wird das Problem insofern größer, als dass die im Zahlungszeitpunkt bestehenden Wechselkursverhältnisse sehr weit von der ursprünglichen Kalkulationsgrundlage abweichen können.

Dieses Problem kann natürlich im Grunde jedes Mitglied selbst lösen, indem es sich die Wechselkurse bis zu dem von ihm gewählten Zahlungszeitpunkt absichert. Andererseits könnte die VN-Organisation auch anbieten, diese Absicherung zu übernehmen, was faktisch dazu führen würde, dass der Mitgliedstaat nicht nur die Wahl zwischen drei Zahlungszeitpunkten hat, sondern zusätzlich noch zwischen der Denominierung seiner Schuld in US-Dollar und seiner Heimatwährung wählen könnte. Würde die

<sup>99</sup> Vgl. Finanzordnung und Finanzvorschriften der Vereinten Nationen, New York 2003; vgl. z.B. für den ordentlichen Haushalt Art. 3.9.

VN-Organisation die Kurssicherung vornehmen, müsste sie als Schuld einen Betrag in der Heimatwährung des Staates festsetzen, der sich aus der Beitragshöhe in US-Dollar, dem zum Entscheidungszeitpunkt gültigen Terminkurs für die betreffende Währung und dem gewählten Zahlungszeitpunkt ergibt. Im Ergebnis kann der Mitgliedstaat einen Haushaltsposten in eigener Währung planen.

Dabei sei betont, dass es sich hier ebenso wie bei der Verschiebung der Zahlungszeitpunkte nicht um einen Vorgang mit einem in irgendeiner Weise innewohnenden spekulativem Charakter handelt, sondern um völlig wertneutrale Transaktionen. Dies soll an zwei Arten der möglichen Kurssicherung erläutert werden.

Bei Staaten, deren Währung eine große Markttiefe aufweisen, ist es normalerweise problemlos möglich, die Kurssicherung über einfache derivate Finanzinstrumente wie ein Devisentermingeschäft (*FX-future*) herzustellen. Angenommen, die Beitragslast eines Mitgliedstaates betrage 10 Mio. US-Dollar, seine Landeswährung sei EURO. Weiter sei angenommen, dass der Staat sich im Zeitpunkt der Veranlagung  $t_0$  für die Zahlung in einem Jahr entscheide und die Kurssicherungsleistung der VN-Administration in Anspruch nehme. Am Devisenterminmarkt werde ein EURO zum Zeitpunkt  $t_0$  mit Termin in einem Jahr  $t_1$  mit 1,11 US-Dollar gehandelt. Daher setzt die VN-Administration die Beitragsschuld in EURO in der Höhe von  $10 \text{ Mio. US-Dollar} / 1,11 \text{ US-Dollar/EURO} = 9.009.009$  EURO gegenüber dem Mitgliedstaat fest und verkauft gleichzeitig zum Terminkurs die in einem Jahr erwarteten EURO per Termin gegen US-Dollar. Im darauf folgenden Jahr  $t_1$  geschieht folgendes:

(1) Zahlungseingang:

Das Mitgliedsland zahlt 9.009.009 EURO; der Wechselkurs, der sich in  $t_1$  tatsächlich eingestellt hat, zeigt einen billigeren EURO als der Devisenmarkt ihn vor einem Jahr erwartet hatte, nämlich 1,05 US-Dollar/ EURO (Kassa<sup>100</sup>-Wechselkurs in  $t_1$ ). Damit beträgt der US-Dollar-Wert der 9.009.009 EURO auf dem Kassamarkt nur 9.459.459,46 US-Dollar statt der benötigten 10 Mio. US-Dollar.

(2) Termingeschäft:

Aus dem *Cash-Settlement*<sup>101</sup> des Termingeschäfts erhält die VN-Organisation den Differenzbetrag:

$$(1,11 - 1,05) \text{ US-Dollar/ EURO} * 9.009.009 \text{ EURO} = 540.540,54 \text{ US-Dollar}$$

Zusammen mit dem auf dem Kassamarkt erlösten 9.459.459,46 US-Dollar ergibt dies erwartungsgemäß die benötigten 10 Mio. US-Dollar.

Durch die Verwendung eines Future-Kontrakts steht der VN-Organisation ein elegantes Mittel zur Verfügung, die Wechselkurssicherung ohne Auswirkung auf ihre Liquidität zu betreiben<sup>102</sup>. Die nach-

---

<sup>100</sup> Als Kassamarkt wird derjenige Markt bezeichnet, auf dem Devisen zu aktuellen Tagespreisen ge- und verkauft werden.

<sup>101</sup> Beim Cash-Settlement von Termin- oder Optionsgeschäften wird auf eine Lieferung des zugrunde liegenden Gegenstand (Underlying), hier die US-Dollar, zum vereinbarten Verfallsdatum abgesehen und statt dessen nur die Differenz zum Kassa-Marktwert am Verfallstag in bar ausgeglichen.

folgenden Tabellen zeigen diesen Umstand noch einmal durch Darstellung der Zahlungsströme des oben geschilderten Beispiels in  $t_0$  und  $t_1$ :

(1) Zeitpunkt  $t_0$

Zahlender	Vorgang	Zahlungsstrom
VN-Organisation	Abschluss <i>fx-Future</i>	0,00
Mitgliedstaat	Vereinbarung der Zahlung in $t_1$	0,00

(2) Zeitpunkt  $t_1$

Zahlender	Vorgang	Zahlungsstrom
VN-Organisation	<i>Cash-Settlement fx-Future</i>	+ US-Dollar 540.540,54
Mitgliedstaat	Beitragszahlung in $t_1$	- EURO 9.000.000,00 =
		- US-Dollar 9.459.459,46

Schwieriger wird die Wechselkursicherung im Falle von Staaten, deren Heimatwährungen keinen liquiden Terminmarkt aufweisen. In diesen Fällen bietet es sich an, die einzelnen Transaktionen tatsächlich so durchzuführen, wie sie bei der Berechnung der Terminkurse für entsprechende derivative Geschäfte wie den *fx-Future* zugrunde liegen. Dazu müssten folgende Schritte gegangen werden: Im Zeitpunkt der Veranlagung wählt der Mitgliedstaat den Zahlungszeitpunkt: Es sei dies wieder der ein Jahr entfernt liegende. Auch betrage die festgesetzte Beitragsschuld wieder 10 Mio. US-Dollar. Im ersten Schritt leiht die VN-Organisation in der Währung des Mitgliedstaates Geld, tauscht diesen Betrag in US-Dollar und legt ihn an. Sowohl die Leihe in der Heimatwährung des Mitgliedstaats als auch die US-Dollar-Geldanlage werden für den Zeitraum bis zur Beitragszahlung, im Beispiel also ein Jahr, getätigt. Für die Leihe muss die Organisation den Kreditzins entrichten, für die Anlage der US-Dollar erhält sie dagegen Zinsen. Aus der im Zeitpunkt  $t_0$  bekannten Verzinsung in US-Dollar und in der Heimatwährung des Mitgliedstaates lässt sich völlig deterministisch und ohne Einfluss irgendwelcher spekulativer Elemente schließlich der Schuldbetrag in Heimatwährung errechnen, den das Mitglied in  $t_1$  zu bezahlen hat.

In  $t_1$  fließen aus der US-Dollar-Anlage Zins und Tilgung an die VN-Organisation zurück, und gleichzeitig muss sie den Kredit ablösen und die zugehörigen Kreditzinsen in der Währung des Mitgliedstaats bezahlen; dies wird durch die Überweisung des Beitrags des Mitglieds ermöglicht, der in  $t_0$  so hoch bemessen sein muss, dass er Zins- und Tilgungszahlung abzulösen geeignet ist.

Sollte der Markt für die betreffende Währung eingeschränkt sein, bietet es sich an, den Kredit über die Zentralbank des Mitgliedstaats aufzunehmen. Auch wenn dadurch eine Zahlung durch den Mitgliedstaat, nämlich die des Kredits, schon in  $t_0$  notwendig wird, obwohl das Mitglied seinen Beitrag erst ein

---

<sup>102</sup> Abgesehen wird dabei von ggf. erforderlichen Initial- und Variation-Marginzahlungen; falls diese verlangt würde, könnte z.B. eine Garantie eines Mitgliedstaats eine Lösung darstellen.

Jahr später bezahlen wollte, dürfte dieser Vorgang aus Sicht des Haushalts des Mitgliedstaats kein Problem darstellen, denn die eigentlich konsumptive Ausgabe erfolgt tatsächlich erst in  $t_1$ , während in  $t_0$  lediglich ein Aktivtausch von Geld in eine Forderung gegen die VN-Organisation vorgenommen wird; dieser Aktivtausch sollte aufgrund des fehlenden Ausgabencharakters den Haushalt nicht weiter berühren, zumal er in der eigenen Währung erfolgt. Sind derartige Konversionsbeschränkungen und Devisenbewirtschaftsmaßnahmen für die Währung bestimmter Mitgliedstaaten in Kraft, so dass eine Kurssicherung nicht möglich ist, kann diese selbstverständlich für den betreffenden Staat nicht angeboten werden.

Ein Problem könnte sich durch die Kreditaufnahme ergeben, denn wie oben erläutert, ist die VN-Organisation nicht zu einer Kreditaufnahme autorisiert. Falls diese eindeutig aus technischen Gründen erfolgende Kreditaufnahme durch die Organisation in der Generalversammlung nicht durchsetzungsfähig sein sollte, ließe sich das Problem durch die Einschaltung eines kommerziellen Finanzdienstleisters umgehen. Die Bank könnte die Geschäfte im eigenen Namen durchführen, während sie der VN-Organisation gegenüber als Kontrahent in einem *fx-Future* auftritt, der so gestaltet wäre, wie im ersten Beispiel unter Zugrundelegung eines liquiden Terminmarkts beschrieben worden ist. Diese Variante dürfte natürlich teurer werden, da die Bank für ihre Transaktionsleistungen und ggf. inwohnende Risiken entschädigt werden muss.

## **2.2. Der Verbriefungsprozess**

Den zentrale Ansatz für die Umstellung des Finanzierungssystems bildet der Verkauf der Beitragsforderungen mittels Verbriefung. Um einer solchen Verbriefungstransaktion die geeignete Form aus den nahezu unbegrenzten Gestaltungsmöglichkeiten, welche diese Finanzierungsform grundsätzlich bereithält, ermitteln zu können, müssen die bestehenden Voraussetzungen und die verfolgten Ziele analysiert werden. Zu den Voraussetzungen zählen in erster Linie die Eigenschaften und Einflussfaktoren der zu verbriefenden Aktiva und die bestehenden Finanzierungsregelungen der Vereinten Nationen. Das Ziel der Vereinten Nationen sind schnell verfügbare Barmittel bei möglichst geringen Kosten ihrer Beschaffung.

### **Die Aktiva und ihre Risiken**

Im vorangegangenen Abschnitt wurde eine Modifikation der zu verbriefenden Aktiva, also der Beitragsforderungen geschildert. Dadurch, dass die Zahlungszeitpunkte barwertneutral in die Zukunft verschoben wurden, stehen für die Verbriefungstransaktion knapp 200 Zahlungsströme (die Beitragszahlungen aller Mitgliedstaaten) zur Verfügung, die ab dem Zeitpunkt der Veranlagung in einem halben, einem und zwei Jahren zahlbar sind und zu diesem Zeitpunkt einen Barwert in Höhe des Budgets für die Mission aufweisen. Die Zahlungsströme sind grundsätzlich in US-Dollar denominated; falls die

oben skizzierte Wechselkurssicherung in Anspruch genommen worden ist, erfolgt dies ggf. auch in Fremdwährung.

Um eine einheitliche Währung des Pools herzustellen, könnten einfach die Ansprüche aus den Geschäften zur Wechselkurssicherung (also den *fx-Futures* bzw. den Kredit- und Anlagegeschäften, wie oben geschildert) dem zu verbriefenden Pool beigelegt werden.

Aus Sicht der Investoren liegen die Hauptrisiken in der Nichtzahlung der Beiträge und des, gemessen am vereinbarten Zahlungszeitpunkt, verspäteten Zahlungseingangs. Das Risiko, dass die Beiträge überhaupt nicht gezahlt werden, besteht mit Blick auf die Vergangenheit eher für den geringsten Teil des Gesamtbudgets für die Missionen, da das Erlassen der Beitragspflicht oder deren Stundung die nach Bruttoinlandsprodukt schwächsten Mitgliedstaaten betrifft, die ohnehin einen oft nur symbolisch geringen Beitrag zu entrichten haben. Die Empfehlung über den Umgang mit säumigen Mitgliedstaaten obliegt dem Beitragsausschuss (*Committee on Contributions*) der Generalversammlung, der im Einzelfall das Vorliegen der Voraussetzung des Artikel 19 Satz 2 Charta prüft; demnach würden die Sanktionen des Artikels 19 Charta nicht angewendet, wenn das Mitglied Umständen unterlegen ist, „die dieses Mitglied nicht zu vertreten hat.“ (Artikel 19 Charta). Um diese Fälle abzufangen, könnte für jede Verbriefung eine CDS-Vereinbarung getroffen werden, deren potenzielle Ansprüche dem *Asset-Pool* beigelegt werden und auf diese Weise die Investoren vor Zahlungstörungen dieser Art schützt. Das Default-Ereignis für den CDS muss derart definiert werden, dass die Sicherheitsleistung dann abgerufen werden kann, wenn die Generalversammlung eine Ausnahmegenehmigung gemäß Artikel 19 Satz 2 Charta erteilt<sup>103</sup>. In diesem Fall sollte die CDS-Vereinbarung bestimmen, dass der Sicherungsgeber die Beiträge wie vorgesehen an den Forderungspool bezahlt und im Gegenzug die Ansprüche aus den – möglicherweise im Form eines Zahlungsplans veränderten<sup>104</sup> – künftig eintreffenden Zahlungen der im Verzug befindlichen Mitglieder erhält. Während man den Sicherungsgeber des CDS sicherlich grundsätzlich am Kapitalmarkt suchen könnte, erscheint es angesichts der geringen Beträge und der immer etwas politisch motivierten und damit undurchsichtigen Entscheidungsverfahren im Beitragsausschuss sinnvoller, wenn der Sicherungsgeber aus den Reihen der Mitgliedstaaten rekrutierbar wäre. Beispielsweise könnte die Sicherheitsleistung durch die Gesamtheit der Mitgliedstaaten oder eine Auswahl vermögender Staaten gestellt werden, die dem Pool ggf. mit unterschiedlichen Quoten die oben geschilderte Sicherheitsleistung via CDS zur Verfügung stellen. Wenn die sicherungsgebenden Mitgliedstaaten auf eine Gegenleistung für die Zurverfügungstellung der Sicherheitsleistung verzichteten, übernehmen sie die Kosten, die aber im Rückblick auf Fälle dieser Art nicht sonderlich hoch

---

<sup>103</sup> Für einen Credit Default Swap müssen in sehr exakter Weise Fälle definiert werden, die eine Garantiezahlung auslösen. Dies stellt sich teilweise als sehr problematisch dar, wenn von gängigen Verfahren abgewichen werden soll.

<sup>104</sup> Für die für das Haushaltsjahr 2002 veranlagten Beitragszahlungen gab es Ausnahmeanträge von sieben Mitgliedstaaten bzgl. Artikel 19 Absatz 2 Charta, vier dieser Staaten legten einen *multi-year payment plan* vor (vgl. UN-Doc. A/57/11 Supplement 11 vom 21.06.2002).

ausfallen dürften, besonders dann, wenn die Staaten im Gegenzug Ansprüche aus den Zahlungsplänen der unter Artikel 19 Satz 2 Charta säumigen Mitglieder behielten. Das Prinzip der kollektiven finanziellen Verantwortung wäre durch eine solche Besicherung nicht durchbrochen, da die Ausnahmeregelungen der Charta unberührt blieben, die Höhe der betreffenden Beiträge nicht signifikant wäre und schließlich die Forderungen gegen die säumigen Zahler bestehen blieben.

Die Zuordnung von Beitragsforderungen zu einem Pool, aus dem die Ansprüche der Investoren der ABS befriedigt werden, bringt insoweit Schwierigkeiten mit sich, als es Situationen gab und in Zukunft wieder geben kann, in denen einzelne Staaten für bestimmte Friedensoperationen keinen Beitrag zu leisten bereit sind. Die Geschichte der Vereinten Nationen zeigt, dass solche hartnäckigen Zahlungsverweigerungen aus politischen Gründen zuweilen ohne Konsequenzen in der Schwebe gelassen wurden. Bilanziell bedeutet dies das Einbuchen von Forderungen, die man bis auf weiteres als solche bestehen lässt. Ein Beispiel dafür bietet das Verweigern von Zahlungen der Rückstände aus Beitragsleistungen für Friedensoperationen durch China, die aus der Zeit ihres Rechtsvorgängers stammten; diese Zahlungen wurden auf ein „Sonderkonto umgebucht“ und liegen dort bis heute<sup>105</sup>. Da der Artikel 19 lediglich eine Schwelle von kumulierten Beitragszahlungen aus dem Zeitraum der am Stichtag vergangenen zwei Jahren als Schwelle für Sanktionen definiert, kann die Situation eintreten, dass ein beitragsverweigernder Staat trotz der unbezahlten Beiträge für eine einzelne Operation keinen Sanktionen unterliegt. Daher sollte rechtlich eine Aufrechnung von Beiträgen in der Weise erfolgen, dass das zuletzt gezahlte Geld in Bezug auf Verbriefungstransaktionen als das für die zeitlich am weitesten zurückliegenden Forderungen aufgefasst wird. Dies sollte in der Generalversammlung beschlossen und ein Hinweis auf die entsprechende Resolution in den Vertragsbestimmungen für die Verbriefung aufgenommen werden.

Das Risiko des Zahlungsverzugs materialisiert sich wertmäßig durch Barwertverluste, d.h. wird der nominal gleiche Betrag später bezahlt, hat er einen geringeren Barwert. Umgekehrt gilt natürlich, dass ein vor dem erwarteten Zeitpunkt bezahlter Betrag einen höheren Wert aufweist. Angesichts der Tatsache, dass gerade im Kreis der Hauptbeitragszahler chronischer Zahlungsverzug herrscht, also sehr große Summen davon betroffen sind, wird man dieses Risiko nicht einfach eliminieren, sondern ihm einzig über die Preisgestaltung, die geeignet ist, die Risiken durch entsprechende Chancen auszugleichen, begegnen können. Das bedeutet, dass man den Abstand zu einer risikolosen Anlagemöglichkeit durch für den Investor bessere Konditionen auszuweiten gezwungen ist, was für die Vereinten Nationen direkt höhere Kosten bedeutet. Dabei muss allerdings klar sein, dass diese Verteuerung auf nichts anderem als auf dem Zahlungsverhalten der Mitgliedstaaten beruht. In dem Maße, in dem die Verlässlichkeit der Beitragszahlung steigt, sinken die Renditeaufschläge der ABS und damit die Kosten für die Vereinten Nationen.

---

<sup>105</sup> Vgl. Christian Tomuschat, Article 19, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations - A Commentary*, München 2002, S. 366 f., Rdnr. 9.

### ***Ausgestaltung der ABS***

Von den vielen Gestaltungsmöglichkeiten für ABS, die oben dargestellt wurden, sind grundsätzlich alle anwendbar. Trotzdem wird hier die Überzeugung vertreten, dass es für den vorliegenden Fall angemessen wäre, eine einfache *Pass Through*-Konstruktion<sup>106</sup> zu wählen. Demnach würde die Gesamtheit der Zahlungsströme in einem treuhänderisch verwalteten Fonds<sup>107</sup> gesammelt, auf den alle Investoren der Höhe ihrer investierten Mittel entsprechend gleichberechtigt Ansprüche auf dieses Treuhandvermögen hätten. Damit stellten die emittierten ABS direkte Ansprüche an den Forderungspool dar<sup>108</sup>. Vorteil der Konstruktion ist die Transparenz für die Investoren. Diese könnten sich vollständig auf die Risiken konzentrieren, die durch verspätete Zahlung von Beiträgen entstehen, ohne die komplizierten Implikationen einer Risikotransformation durch das Tranchieren und die Rangordnung des Pools bedenken zu müssen.

Andererseits kann mit der Tranchierung besser auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Investoren eingegangen werden, mithin werden die Papiere dadurch leichter absetzbar, erreichten eine größeren Kreis potenzieller Investoren und verbilligten sich für die Vereinten Nationen dadurch in der Tendenz. Es ist auch nicht auszuschließen, dass man die Ausgestaltung je nach Marktlage unterschiedlich vornimmt.

Ebenfalls mit Blick auf die potenziellen Investoren stellt sich auch die Frage nach dem Einsetzen einer Rating-Agentur, um die ABS mit einem Rating versehen zu lassen. Die Kosten dafür sind nicht unerheblich, und es stellt sich die Frage, ob die Rating-Agentur überhaupt in der Lage wäre, eine Meinung zu bilden bzw. diese Meinung in Form der marktüblichen Ratingsymbole auszudrücken. Zwar sind die Schuldner und deren Anteile an der verbrieften Gesamtschuld bekannt. Dadurch aber, dass das Risiko im Falle der VN-Beträge tatsächlich von der Zahlungswilligkeit, nicht der Zahlungsfähigkeit bestimmt wird, entzieht sich das Risikoprofil der Anwendung der üblichen Bonitätsbeurteilungsparametern wie Ausfallwahrscheinlichkeit, Forderungsrang und so weiter.

Trotzdem wäre ein Rating im Sinne der verbesserten Absetzbarkeit der Wertpapiere am Kapitalmarkt durchaus wünschenswert, zumal Versicherung und Fonds häufig die Auflage haben, Anlagen nur im Qualitätsbereich Investmentgrade tätigen zu dürfen, also keinesfalls ungeratete Engagements eingehen zu können.

### ***Implementierung als permanenter Finanzierungsprozess***

---

<sup>106</sup> Siehe I.2.2 Die Verbriefung von Aktiva, Abschnitt „Details und Varianten“.

<sup>107</sup> Üblicherweise wird die US-amerikanische Rechtsform des *Grantor Trust* gewählt.

<sup>108</sup> Vgl. Babett Gehring, *Asset-Backed Securities im amerikanischen und im deutschen Recht*, München 1998, S. 19.

Im Bezug auf die Durchführung der Transaktion ist eine Regelmäßigkeit in der Emission der ABS günstig, da der VN-Verwaltung und den anderen an der Emission Beteiligten eine routinemäßige Abarbeitung der notwendigen Maßnahmen möglich wäre und gleichzeitig der Kapitalmarkt mit einer planmäßig auftretenden Anlagemöglichkeit rechnen könnte. Im Falle der Budgetierung der laufenden Operationen sollte dies kein Problem darstellen. Die Finanzperiode der laufenden Friedensoperationen erstreckt sich vom 1. Juli eines Jahres bis zum 30. Juni des folgenden Jahres. Für jede Mission wird ein Budget für diesen Zeitraum erstellt, verabschiedet und den Mitgliedstaaten gemäß dem gültigen Verteilungsschlüssel in Rechnung gestellt. So bietet es sich an, die Forderungen aus der Gesamtheit der laufenden Missionen auf einmal am Anfang der Finanzperiode zu verbrieften. Damit käme eine große Summe zustande, was zu einer relativen Verbilligung der Transaktion führte.

Dagegen besteht bei neu unternommenen Friedensoperationen das Problem, dass für ihre Finanzierung eine außerplanmäßige Emission vorgenommen werden müsste, die durch ihr spontanes Auftreten vergleichsweise hohen Arbeitsaufwand und hohe relative Kosten verursacht und auf einen unvorbereiteten Markt trifft. Andererseits fiele, würde man gerade hier auf eine außerordentliche Emission verzichten, der gerade bei neu eingesetzten Friedensoperationen überzeugende Vorteil der schnell verfügbaren Barmittel weg, der sich vor allem der Start-up-Phase der Mission zugute kommt. Um diesem Problem adäquat zu begegnen, sollte die Durchführung einer ABS-Emission außerhalb des regelmäßigen Zyklus von der Größe abhängig gemacht werden. Für kleinere Operationen müssten die Notfallfonds in ausreichender Menge liquide Mittel enthalten, um die neue Mission zu finanzieren. Stellt sich heraus, dass dies nicht der Fall ist, muss die Emission notfalls unter Inkaufnahme der oben geschilderten Probleme durchgeführt werden.

In diesem Zusammenhang könnte man zusätzlich die Beiträge zum ordentlichen VN-Haushalt demselben Verfahren unterziehen, also die Forderungen aus diesen Veranlagungen gleichermaßen verbrieften. Die prinzipielle Konstellation ist genau dieselbe wie bei den Beiträgen für die Friedensoperationen, auch wenn ein anderer Verteilungsschlüssel zur Anwendung kommt. Der einzige Unterschied besteht darin, dass der Anteil der wirtschaftlich schwachen Staaten durch den Verteilungsschlüssel für den ordentlichen Haushalt etwas höher ausfällt als bei den Friedensoperationen, dennoch sind die Anteile wirklicher Adressrisiken nicht signifikant höher.

Auf diese Weise könnten jedes Jahr zwei Termine für die Finanzierung etabliert werden, nämlich am Anfang eines Jahres für die Beiträge zum ordentlichen VN-Haushalt und in der Jahresmitte für die Friedensoperationen. Durch die Schaffung dieses Verbrieftungstermins für die Beiträge zum ordentlichen VN-Haushalt würde außerdem das Problem entschärft, das bei den neu beschlossenen Operationen entsteht, da man bei Bedarf die durch neue, innerhalb des zweiten Halbjahrs gestartete Friedensoperationen strapazierten Notfallfonds mit der Finanzierungsrunde für den ordentlichen VN-Haushalt



auf eine adäquate Höhe auffüllen könnte, während neue Operationen, deren Start zwischen Januar und Juni läge, im schlechtesten Fall für sechs Monate aus den Fonds finanziert werden müssten.

## IX. Chancen und Risiken

Die Umstellungen des Finanzierungssystem auf die im vorhergehenden Abschnitt skizzierte Konstruktion stellt, obwohl auf wirksame Weise die Prinzipien der Beitragsfinanzierung beibehalten werden, eine enorme Herausforderung für die VN-Organisation dar. Dabei spielen finanztechnische Aspekte, also insbesondere jene Fragen um die Durchführung von Wechselkurssicherungen und der Verbriefung selbst lediglich eine untergeordnete Rolle; wenn auch Verbriefungen nicht gerade eine Standardfinanzierungsform darstellen, so ist das Verfahren selbst zwischenzeitlich in hohem Maße an den Finanzmärkten etabliert. Die zentralen Schwierigkeiten sind dort zu erwarten, wo die Akzeptanz der Mitgliedstaaten für die neue Finanzierungsstruktur benötigt wird.

In diesem Zusammenhang kann – freilich ohne eine erschöpfende völkerrechtliche Prüfung – vermutet werden, dass *de jure* eine Zustimmung der Mitgliedstaaten zumindest zu den Grundzügen eines solchen Systemwechsels nicht einmal notwendig wäre. Zunächst ist festzustellen, dass eine Charta-Änderung an keiner Stelle vonnöten wäre, was die Chancen einer Realisierung signifikant erhöht. Die notwendigen Normenänderungen beschränkten sich sämtlich auf die Ebene der *Finanzordnung und Finanzvorschriften der Vereinten Nationen*. Änderungen auf dieser Ebene können gemäß Artikel 17 Absatz 2 Charta durch die Generalversammlung entschieden werden. Je nachdem, welche Wichtigkeit man dieser Systemänderung beimäße, reichte im besten Fall eine einfache Mehrheit, im ungünstigeren Fall eine Zweidrittelmehrheit aus.

Wenn man zudem auf die Vorteile der Auflockerung der Zahlungstermine und den Service der Wechselkurssicherung verzichten würde, käme man formal wohl ganz ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten aus. Denn, während die Fälligkeit der Beiträge und deren vorgeschriebene Währung in den *Rules and Regulations* festgeschrieben sind und deren Modifikation also zustimmungsbedürftig sind, blieben durch die vorgeschlagene Verbriefung die materielle Verpflichtung oder die Rechte eines einzelnen Mitgliedstaats vollständig unberührt. Grundsätzlich verbrieft blieben die Forderungen auch ohne die Lockerung der Zahlungstermine, und die Wechselkurssicherung spielt in diesem Zusammenhang überhaupt keine Rolle. Was völkerrechtlich relevant bliebe, wäre der Verkauf der Forderungen auf dem Kapitalmarkt. Da aber die Pflicht zur Zahlung der Beiträge unbestritten für alle Mitglieder unverbrüchlich Bestand hat, ist es die Aufgabe der Organisation, also des VN-Sekretariats, die technische Abwicklung zu betreiben. Das heißt zur Zeit, dass Veranlagungsschreiben ausgesandt werden, ein

*Cashmanagement* aufgebaut wird und das Geld den gemäß Haushaltsplan berechtigten Abteilungen, Programmen und Missionen zugeleitet wird. Die Ansicht, dass die Forderungen aus Beiträgen ab dem Moment des Beschlusses der Generalversammlung auf die VN-Organisation übergehen, die deren zweckgebundene Verwaltung verantwortet, scheint vertretbar; die Forderungen werden entsprechend auf der Aktivseite der Bilanz der Organisation ausgewiesen. Das verantwortliche Organ der VN-Organisation, das VN-Sekretariat, könnte also die in ihrer Obhut befindlichen Aktiva gegen Bargeld tauschen, solange der Hauptzweck, nämlich die planmäßige Ausstattung der unterschiedlichen Aktivitäten mit Bargeld stattfindet. In diesem Zusammenhang sei nochmals an das Wesen der *Asset-Backed*-Finanzierung erinnert: Die Organisation *leiht* sich kein Geld, sondern *wandelt* lediglich ihr bereits unterstehende Wertgegenstände im Zuge eines Verwaltungsakts in Geld *um*, wobei keinerlei regelwidrige Zweckentfremdung stattfindet. Die Befriedigung der Gläubiger kann qua Konstruktion nicht aus irgendwelchen anderen Quellen vorgenommen werden als den verbrieften Forderungen, so dass die VN-Organisation nie in Regress genommen werden kann.

Eine Gruppe unabhängiger Experten hatte seinerzeit die Frage der Finanzierung über den Kapitalmarkt mittels Kreditaufnahme mit der Begründung abschlägig beschieden, dass erstens eine solche Mittelaufnahme nicht im Sinne der Charta sei und zweitens die Bonität der Organisation ohnehin nicht ausreiche, um auf dem Kapitalmarkt Geld leihen zu können<sup>109</sup>. Durch die gewählte Konstruktion der Verbriefung sind beide Probleme behoben. Denn die Mittel sind in vollem Umfang unter Kontrolle der Mitgliedstaaten, und durch die Isolierung des Forderungspools spielt die Bonität der VN-Organisation keine Rolle mehr. Unabhängig von der rein rechtlichen Betrachtung erscheint jedoch eine möglichst breite Zustimmung der Mitgliedstaaten *de facto* aus verschiedenen Gründen zwingend geboten.

Zunächst wäre eine Variabilität der Zahlungstermine aus den oben geschilderten Gründen äußerst wünschenswert, auch im Sinne der Beitragsgerechtigkeit. Heute bezahlen Mitglieder einfach später – im besten Fall, weil ihre Haushaltsroutinen dies nicht anders zulassen. Dabei entstehen barwertige Vermögensschäden, die andere Mitgliedstaaten bezahlen müssen, oder Ziele der Organisation werden nicht in der vorgesehenen Weise erreicht. Diese Mängel würden behoben, und es bedarf dazu der Zustimmung der Generalversammlung.

Ein zentrales Problem, das ebenfalls ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten nicht gelöst werden kann, stellen die Kosten der Verbriefung dar. Die Kosten der Verbriefung bestehen zum einen aus den Kosten für deren Abwicklung, also den Kosten für die oben dargestellten Beteiligten wie Investmentbanken, Treuhänder, gegebenenfalls Rating-Agenturen und anderen sowie den Ausgaben zur Herstellung und Unterhaltung der notwendigen Strukturen innerhalb der VN-Organisation.

---

<sup>109</sup> Vgl. Shijuro Ogata, Paul Volcker et al., *Financing an Effective United Nations*, Ford Foundation, New York 1993, S.12 f.

Zum anderen aber müssen Mittel in vermutlich nicht unbeträchtlicher Höhe aufgewendet werden, um die notwendigen Anreize für Investoren zu bilden. Einen Teil der dafür erforderlichen Mittel wird für die Kompensation des Risikos der erwarteten schlechten Zahlungsmoral benötigt. Wenn nämlich die Beiträge später eintreffen als vereinbart, müssen die barwertigen Verluste in Form von höherer Verzinsung ausgeglichen werden. Die Höhe dieser Summe lässt sich nicht ohne weiteres *ex ante* bestimmen, sondern hängt von den Erwartungen der Kapitalmarktteilnehmer ab. Zeichnet sich beispielsweise Widerstand des US-Kongresses gegen die Begleichung der Beitragsschuld ab, wird der zur Kompensation notwendige Betrag deutlich erhöht sein. Ist man dem Kapitalmarkt durch die Preisgestaltung soweit entgegengekommen, gleicht das Papier einer risikolosen Anlage. Um die Indifferenz der Investoren dann noch in Richtung der emittierten Papiere zu verschieben, ist ein weiterer, je nach Marktsituation auszugestaltender Betrag notwendig. Beide lassen sich nur kalkulatorisch trennen und materialisieren sich z.B. in der Zinsausstattung des Papiers.

Diese Kosten müssen bei den Budgetplanungen berücksichtigt werden, denn sonst fehlt dieser Betrag für die auszustattenden VN-Aktivitäten. Da die Haushaltspläne sowohl für Friedensoperationen als auch für den Programmhaushalt unter der Hoheit der Generalversammlung stehen, ist deren Zustimmung von entscheidender Bedeutung.

Bei allen anzunehmenden Hürden, die auf dem Weg zu der dargestellten Finanzierungsform genommen werden müssen, lohnt es sich, die politischen Anstrengungen zu deren Durchsetzung zu unternehmen, da am Ende des Weges ein stabiles, funktions- und zukunftsfähiges Finanzierungssystem stehen könnte, das die Liquiditätsausstattung auf robuste Weise im Sinne der Gründer zu sichern imstande ist.

## **Autorenverzeichnis**

### **Klaus Hübner**

Universitätsprofessor a.D. (Freie Universität Berlin); Ehrenpräsident der WFUNA, Genf/New York; Vorstandsmitglied der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK), Bonn; bis 2006 Koordinator des DGVN-Forschungsrates, Berlin; Senior Research Fellow des Global Policy Forum, New York. Zahlreiche Veröffentlichungen zu Funktionen und Strukturen des VN-Systems.

### **Klaus Johannes Müller**

Geboren 1967 in Frankfurt am Main; 1987-1993 Studium des Wirtschaftsingenieurwesens, Abschluss als Diplomingenieur an der Technischen Universität Berlin; 1993-1997 Risikocontrolling in einer Bank; 1997-1999 Asset-Liability-Management in einer Bank; seit 2000 Unternehmensberater für Banken im Bereich Controlling und Gesamtbanksteuerung; 2004 Promotion an der Freien Universität Berlin.

### **Alexander Kocks**

Dipl.-Soz.-Wiss., geb. 1973. Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie an der Universität Duisburg-Essen ; 2003 Forschungsassistent im Büro für Entwicklungsstudien des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), New York; seit August 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen.