

Z U S A M M E N F A S S U N G

Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter



Globalisierung gestalten

Herausgegeben von
Inge Kaul
Pedro Conceição
Katell le Goulven
Ronald U. Mendoza



Veröffentlicht für UNDP
Entwicklungsprogramm
der Vereinten Nationen

New York Oxford
Oxford University Press
2003

Globale öffentliche Güter sind ein oft ignoriertes, aber enorm wichtiger Aspekt der multilateralen Zusammenarbeit. Ob wir über die Bewahrung der Artenvielfalt sprechen, über die Verhütung einer Klimaveränderung, über den Kampf gegen übertragbare Krankheiten, über die Etablierung von Regeln für den Handel und die Luftfahrt oder über die Schaffung globaler Standards bei den Menschenrechten – für einen einzelnen Staat ist es nicht möglich, solche Güter aus eigener Kraft zu gewährleisten. Ganz im Gegenteil: Globale öffentliche Güter können nur erlangt werden, wenn Länder zusammenarbeiten. Die Globalisierung hat diese fundamentale Interdependenz nur verstärkt. Dieses Buch bietet praktikable Vorschläge, wie die Art und Weise verbessert werden kann, in der die Staatengemeinschaft an gemeinsame Schwachstellen herangeht und gemeinsame Chancen vergrößert. Es beleuchtet auch eine grundlegende Wahrheit unserer Zeit: Globale Probleme verlangen eine globale Handlungsweise.

Kofi Annan
Generalsekretär der Vereinten Nationen

Inhalt

Zum Geleit	5
Vorwort	7
Warum sind globale öffentliche Güter heutzutage wichtig?	9
Wie die Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern verbessert werden kann	33
Würdigung	95
Die Autorinnen und Autoren des Buchs	100
Inhaltsverzeichnis des Buchs „Providing Global Public Goods. Managing Globalization“	101

Zum Geleit

Nur drei Jahre sind vergangen seit der Veröffentlichung des ersten von Kaul, Grunberg und Stern herausgegebenen Bandes „Global Public Goods – International Cooperation in the 21st Century“. In dieser relativ kurzen Zeit hat sich das Koordinatensystem, der Rahmen, in dem wir leben und Politik gestalten, erstaunlich schnell verändert und verdichtet.

Erstens haben global bedeutsame Ereignisse in erschreckender Deutlichkeit gezeigt, wie untrennbar nationale und globale Fragen tatsächlich miteinander verbunden sind. Die Wirkungen des Klimawandels, internationale Finanzkrisen, zunehmende Instabilität auf den Weltmärkten und nicht zuletzt die absehbaren Anschläge fundamentalistischer Terroristen sind Ereignisse mit globaler Wirkung, die sich in das Bewusstsein der Menschen eingebrannt haben und Bestandteil ihres individuellen Alltags geworden sind.

Zweitens sind diese drei Jahre geprägt von einer enormen Verdichtung internationaler Politik. Mit der Millenniums-Deklaration der Vereinten Nationen und der Formulierung der Millenniums-Ziele ist es der Staatengemeinschaft gelungen, eine Richtung festzulegen bei der Bewältigung der anstehenden Probleme. Die zunächst abstrakt anmutenden Ziele werden seither Stück für Stück in die Wirklichkeit geholt: in Zahlen ausgedrückt, in Pflichten und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure übersetzt. Die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey sowie der Weltnachhaltigkeitsgipfel in Südafrika sind entscheidende Schritte auf diesem Weg.

Beide Entwicklungen – das geschärfte Problembewusstsein sowie die Verdichtung von *global governance* – zeigen, dass die Grundlage für eine bessere, das heißt sozialere, friedlichere, ökologisch tragfähigere Gestaltung der Globalisierung heute weiter entwickelt ist als 1999 – auch wenn es immer wieder Kräfte gibt, die diesen Prozess aufzuhalten suchen. Diese Ausgangslage zu nutzen heißt vor allem, sich auf die Umsetzung der als gemeinsam erkannten Ziele zu konzentrieren. Geeignete Politikinstrumente sind dabei notwendiger denn je.

„Providing Global Public Goods“ bietet eine beachtliche Fülle an Analysen und Ideen zu konkreten Fragen der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Hier haben wir einen wertvollen Fundus an Optionen für die praktische Politik-

gestaltung. Für die künftige Ausrichtung der Diskussion über Global Public Goods scheint mir Folgendes zentral:

- *Die Ziele der Armutsbekämpfung und globaler Zukunftssicherung sind in einer zunehmend interdependenten Welt nicht voneinander zu trennen.* Wenn wir Globalisierung im Sinne unserer gemeinsamen Zukunftsfähigkeit sozial gerecht und nachhaltig gestalten wollen – und genau darauf zielt der Global Public Goods-Ansatz ab – dann gilt es, allen Menschen die Teilhabe an ihren Chancen, an ihrem Nutzen zu ermöglichen und zu sichern. Was wir brauchen ist eine globale Strukturpolitik – und dazu gehört eine Entwicklungspolitik „aus einem Guss“, die sich nicht beschränkt auf die Unterstützung der Partnerländer bei der Verbesserung interner Rahmenbedingungen, sondern auch mitwirkt an der Veränderung internationaler Strukturen und zugleich auf entwicklungspolitische Kohärenz in den Industrieländern hinwirkt. Eine wirksame Politik zur Sicherung globaler öffentlicher Güter kann diese Bemühungen unterstützen und ergänzen. Genau diese Synergieeffekte sollten wir nutzen.
- *Von elementarer Bedeutung* – hier stimme ich voll mit den Herausgeberinnen und Herausgebern überein – *ist eine partnerschaftliche Beteiligung aller Länder auf gleicher Augenhöhe*, insbesondere bei der Entscheidung darüber, welche Probleme am drängendsten, welche Güter besonders wichtig sind. Es geht darum, gemeinsam Visionen zu entwickeln und zu politisch tragfähigen Lösungen zu kommen, auch hinsichtlich der Zuordnung von Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der gemeinsamen Ziele. Als Entwicklungsministerin bin ich seit meinem Amtsantritt bemüht, diesen Gedanken international voranzubringen und Möglichkeiten für eine institutionelle Verankerung – etwa auf UN-Ebene – zu diskutieren.

Ich bin davon überzeugt, dass „Providing Global Public Goods“ eine wichtige Anregung auch für die Arbeit der anlässlich des Weltgipfels in Johannesburg ins Leben gerufenen „International Task Force on Global Public Goods“ sein wird. Meine Hoffnung ist, dass uns die Arbeit der Task Force handhabbare Mittel und Wege in Richtung einer partnerschaftlichen Lösung der drängendsten Aufgaben aufzeigt. Denn: die Probleme haben wir wohl erkannt, Umsetzungsfragen stehen heute an erster Stelle auf der Agenda.

Heidemarie Wieczorek-Zeul
*Ministerin für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung,
Bundesrepublik Deutschland*

Vorwort

Das Konzept der globalen öffentlichen Güter ist immer noch neu und irgendwie unvertraut. Aber es hat große Auswirkungen nicht nur auf Entwicklungspolitik, sondern auch auf multilaterale Herangehensweisen an eine große Bandbreite drängender globaler Probleme. Deswegen sind wir von UNDP, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, begeisterte Unterstützer der Forschungsarbeiten an diesem Konzept, das – wie wir glauben – eine wichtige Bereicherung für die Bewältigung der heutigen enormen Herausforderungen darstellt.

Im Wesentlichen sagt uns das Konzept der globalen öffentlichen Güter – oder „Übel“ –, dass wir keineswegs einer Unzahl von Problemen gegenüberstehen und dass vielfältige Krisen nicht aus unterschiedlichen Gründen nahezu überall ausbrechen. Vielmehr begegnen wir nur einer großen Herausforderung: Wie können wir Politikgestaltung überdenken und neu orientieren, um mit den heutigen neuen Realitäten von Interdependenz und Globalisierung Schritt zu halten?

Viele der wichtigen Weltkrisen – von Klimawandel bis Terrorismus – haben Züge von globalen öffentlichen Übeln. Sie betreffen uns alle unterschiedslos, aber sie treffen die mit dem wenigsten Vermögen härter als die, die über private oder nationale Mittel verfügen, sich gegen Krisen, Risiken und Unsicherheiten des Lebens allgemein zu schützen.

Auf einem kürzlich stattgefundenen Treffen der Leitungsebene verschiedener Einrichtungen des UN-Systems tauschten wir Informationen über unsere jeweiligen Arbeitsbereiche aus. Es wimmelte an Neuigkeiten über die schlimmer werdenden globalen Übel: Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation warf das Thema Terrorismusabwehr auf, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sprach von globalen Gesundheitskrisen, der Internationale Währungsfonds wies auf internationale finanzielle Instabilitäten hin, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und andere benannten weltweite Herausforderungen im Umweltbereich, darunter die Abwendung einer globalen Wasserkrise, und so weiter.

Es ist nun an der Zeit, uns zu erinnern, dass wir auf nationaler Ebene von öffentlichen Gütern wie Verkehrsampeln, einem öffentlichen Gesundheitswesen, Büchereien oder einem Justizsystem profitieren. Dies stellt uns vor die dringliche Notwendigkeit, zu fragen, welche globalen öffentlichen Güter wir in dieser Zeit offener Grenzen und immer stärker verflochtener nationaler öffentlicher Bereiche gemeinsam herstellen müssen – und über die Antworten darauf eine umfassend partizipatorische Debatte zu eröffnen.

Wir haben Fortschritte gemacht im Schmieden internationaler Übereinkommen und bei der Annahme von Resolutionen, die politische Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit in wichtigen Bereichen formulieren. Aber den Worten müssen Taten folgen, und diese Taten bedürfen meistens der Finanzierung – insbesondere finanzieller Anreize, damit Zusammenarbeit ökonomisch lohnend für alle wird.

Das Thema der globalen öffentlichen Güter sollte als entscheidende, aber eigenständige Ergänzung zu den Anstrengungen der Entwicklungshilfe gesehen werden. Beides darf aber nicht miteinander vermischt werden. Wir von UNDP sind der Ansicht, dass die effektive Einbeziehung des Themas globale öffentliche Güter die Effektivität von Entwicklungshilfe steigert. Wir müssen beiden Herausforderungen gleichzeitig begegnen – mit Entschlossenheit und theoretisch, aber auch materiell gründlich fundiert.

Mark Malloch Brown

Administrator

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

Warum sind globale öffentliche Güter heutzutage wichtig?

**Inge Kaul, Pedro Conceição,
Katell Le Goulven und
Ronald U. Mendoza**

Globalisierung wird oft mit zunehmender Privatheit in Verbindung gebracht – mit wirtschaftlicher Liberalisierung, der Platzierung einer wachsenden Anzahl von Gütern und Dienstleistungen an den Märkten, der Förderung internationaler Marktintegration und der Unterstützung privater grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivitäten wie Handel, Investitionen, Warenverkehr, Reisen, Migration und Kommunikation. Kein Zweifel: Das sind Begleiterscheinungen der Globalisierung.

Globalisierung ist jedoch genauso, vielleicht sogar hauptsächlich, verbunden mit wachsender Öffentlichkeit – mit dem Leben von Menschen, die immer mehr voneinander abhängig werden. Ereignisse an einem Ort der Welt haben oft weltweite Auswirkungen. Immer mehr internationale politische Grundsätze, Verträge, Normen, Gesetze und Standards stellen gemeinsame Regeln für eine immer größere Bandbreite an Aktivitäten auf. Man betrachte nur die ausgefeilten Regeln, die den „freien Handel“ beherrschen. Internationale Märkte sind offensichtlich weit davon entfernt, ungehindert agieren zu können. Oder man denke an die vielen internationalen Vereinbarungen über globale Belange wie Frieden und Sicherheit, Terrorismusabwehr und Drogenhandel, die Vermeidung eines globalen Klimawandels, die Bekämpfung der Ausbreitung übertragbarer Seuchen oder die Schaffung globaler Kommunikations- und Transport-Netzwerke. Alle betreffen auf die eine oder andere Weise die Bereitstellung öffentlicher Gü-

ter, deren Nutzen – oder, im Fall von „Übeln“, Kosten – grenzüberschreitend sind. Sie beweisen, dass viele nationale öffentliche Güter global geworden sind. Globalisierung und globale öffentliche Güter sind unentwerrbar miteinander verstrickt. Ob – und wie – globale öffentliche Güter bereitgestellt werden, entscheidet letztlich darüber, ob Globalisierung entweder zu einer Chance oder zu einer Gefahr wird. So ist es nicht überraschend, dass das Thema der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern im Zentrum multilateraler Verhandlungen und zivilgesellschaftlicher Proteste steht.

Eine verantwortliche Gestaltung der Globalisierung erfordert eine umsichtige Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern zum Nutzen aller Teile der globalen Öffentlichkeit – eine einschüchternde Herausforderung angesichts der Vielgestaltigkeit und Komplexität unserer Welt. Dennoch ist es eine Herausforderung, der wir nicht entkommen können. Die Welt scheint gegenwärtig in einem immer engeren Netz globalen Aufruhrs und internationaler Krisen gefangen zu sein. Um aus diesem Teufelskreis auszubrechen, ist es unumgänglich, die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter klar und entschlossen anzugehen. Offene Grenzen und ein freier Fluss privatwirtschaftlicher Aktivitäten sind die eine Seite der Globalisierung. Aufeinander abgestimmte grenzüberschreitende politische Handlungsweisen müssen jedoch die andere Seite bilden, wenn Globalisierung nicht Zerstörung hervorbringen, sondern im Gegenteil als Mittel zur Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen dienen soll.

Aber wo genau liegen die Verbindungen zwischen Globalisierung und globalen öffentlichen Gütern?

Globale öffentliche Güter: Schlüsselbestandteile der Globalisierung

Öffentliche Güter werden am besten in der Gegenüberstellung zu privaten Gütern verständlich.* Der Gebrauch privater Güter kann ausschließlich und ausschließlich gestaltet werden. Private Güter sind mit eindeutigen Eigentumsrechten versehen. Und es ist ihren Besitzern überlassen, über ihren Gebrauch zu

* Im Buch und in dieser Zusammenfassung bezeichnet das Wort *Gut* oft Güter *und* Dienstleistungen. Der Begriff bezieht sich auf ein Produkt, ein Ding oder einen Zustand. Es beinhaltet in der Regel keine Wertung darüber, ob das Gut Nutzen (positive Eigenschaften) hat oder Kosten (negative Eigenschaften) mit sich bringt. Aber im Fall einer allgemeinen Übereinstimmung über die wirtschaftliche oder soziale Unerwünschtheit eines bestimmten öffentlichen Gutes wird manchmal der Begriff „Übel“ benutzt. Gleichwohl ist es die Angelegenheit individueller Akteure – von Personen, Gemeinschaften, Nationen oder anderen Gruppen –, die Bewertung eines Guts auf der Grundlage von Prioritäten und Präferenzen vorzunehmen. Wenn der Text sich im Folgenden auf den Nutzen öffentlicher Güter bezieht, steht dahinter immer die Zielvorstellung, einen positiven Netto-Nutzen aus ihrer Konsumtion zu ziehen.

bestimmen – oder über ihren Verbrauch, ihren Verleih oder den Handel mit ihnen. Öffentliche Güter dagegen sind Güter im öffentlichen Bereich, sie sind allen zum Gebrauch verfügbar und haben so potenziell Einfluss auf alle Menschen. Globale öffentliche Güter sind öffentliche Güter mit Nutzen – oder Kosten, wie im Fall öffentlicher „Übel“ wie Kriminalität und Gewalt –, die sich über Länder und Regionen, über reiche und arme Bevölkerungsgruppen und sogar über Generationen erstrecken.

Globale öffentliche Güter – und Übel – sind zum Teil Ergebnisse der Globalisierung. Wenn Finanzmärkte zum Beispiel stärker verzahnt sind, kann das, was früher einmal nur eine nationale Finanzkrise gewesen wäre, zu einer internationalen werden, wenn ihr nicht von Beginn an sorgfältig begegnet wird. Beweise dafür sind Mexikos „Tequila-Krise“ 1994/95, die Finanzkrise in Ostasien 1997/98, die Schuldenkrise der Russischen Föderation 1998 oder erst kürzlich die Finanzkrise in Argentinien. Aber globale öffentliche Güter sind auch wichtige Motoren des Globalisierungsprozesses. Als Beispiel kann die internationale Zivilluftfahrt dienen: Flugzeuge könnten ohne sorgfältig aufeinander abgestimmte nationale zivile Einrichtungen und Infrastrukturen nicht so schnell und sicher um die Welt fliegen, wie sie es tun. Die Bewältigung der Globalisierung hängt weitgehend von der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ab.

Während die Verbindung zwischen Globalisierung und öffentlichen Gütern selten untersucht wurde,* wird Globalisierung genau an dem Punkt kritisiert, an dem sich die Menschen von Gütern – oder öfter von Übeln – im öffentlichen Bereich (wie übertragbare Krankheiten, finanzielle Zusammenbrüche, ökologische Missstände oder Computerhacking) angegriffen oder sogar überwältigt fühlen. Diese Übel neigen dazu, die Menschen unterschiedslos zu beeinträchtigen. Held und McGrew vertreten in ihrem Beitrag (Political Globalization: Trends and Choices) die These, dass „die gegenwärtige Globalisierung verschiedene kennzeichnende Merkmale hat. Sie schafft eine Welt, in der die umfassende Reichweite länderübergreifender Beziehungen und Netzwerke im Einklang ist mit deren hoher Intensität, Geschwindigkeit und den Hang zu Einflussnahme auf viele Lebensbereiche...“ Unter diesen Umständen sind vereinzelte, sogar nationale, politische oder gesellschaftliche Reaktionen oft ineffektiv.

Als Ergebnis davon empfinden viele Menschen auf der Welt eine allgemeine Verunsicherung und manchmal sogar einen Verlust an persönlicher Sicherheit. Bei der Betrachtung industrialisierter Staaten sehen Forscher einen „besorgten Norden“ (Bhagwati 1997), eine „ängstliche Wohlstandsgesellschaft“ (Taylor-Gooby 2000) und sogar das Paradox, dass selbst die mächtigsten Länder unfähig

* Beachtenswerte Ausnahmen sind unter anderem Ferroni und Mody (2002), Sandler (1997, 1998) sowie Schwedisches Außenministerium (2001).

sind, „es alleine zu machen“ (Nye 2000). In Entwicklungsländern wird der Globalisierung nachgesagt, ein ständig wachsendes Gefühl des „Verlusts an Eigenständigkeit“ (Mahbubani 2001) zu verursachen. Und für alle Menschen auf der Welt bedeutet Globalisierung zunehmend eine „außer Kontrolle geratene Welt“ (Giddens 2000).

Einige Forscher stellen die Frage, ob Globalisierung schon zu weit gegangen ist (Khor 2000, Rodrik 1997, 2001). Sie drängen darauf, globale öffentliche Güter wie beispielsweise das multilaterale Handelsregime erneut zu diskutieren, um einzuschätzen, was verloren gegangen ist (an nationaler Souveränität) und was hinzugewonnen wurde (an Einkommen und Wohlstand). Aber andere denken, dass Globalisierung noch nicht weit genug gegangen ist. Zu dieser Gruppe gehören auch Wissenschaftler wie zum Beispiel Ohmae (1995), der das Ende der Nationalstaaten und eine Bewegung hin zu Regionalstaaten voraussieht. Zu ihr gehören aber auch Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen. Wie Sen (1999) bemerkte, überschreiten die Anliegen zivilgesellschaftlicher Gruppen oftmals die Bindungen an Nationalität, Staatsbürgerschaft oder Einkommensgruppe. Einige Feministinnen wollen weltweit erweiterte Menschenrechte zur Förderung von Gleichheit als globale Norm, in deren Genuss alle kommen. Umweltschützer wiederum bevorzugen vielleicht strengere internationale Lenkungsmechanismen zur Eindämmung von Kohlendioxid-Emissionen und zur Abwehr des globalen Klimawandels. Die Wahrnehmung von Globalisierung differiert zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen – aber sie differiert auch abhängig vom jeweiligen globalen öffentlichen Gut.

Somit ist es möglich, die Gründe der Unzufriedenheit über Globalisierung präziser auszumachen. Unzufriedenheit entsteht oftmals aus der Art, wie globale öffentliche Güter bereitgestellt werden – oder eben nicht bereitgestellt werden.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter, einschließlich globaler öffentlicher Güter, kann an vielen Problemen krankeln. Manchmal ist ein Gut nicht ausreichend vorhanden. Anstelle von Frieden können Konflikte und Kriege vorherrschen und verheerende Auswirkungen auf das Leben der Menschen haben. Und manchmal mag ein Gut zwar vorhanden sein, aber derart ausgeprägt, dass es für bestimmte Menschen oder Länder Kosten mit sich bringt, während andere davon profitieren. So haben zu manchen Zeiten die Prozeduren zur Beherrschung internationaler Finanzkrisen den Schuldner eine schwerere Last auferlegt als den Kreditgebern. So ist es nicht nur der *Grad* der Bereitstellung von Gütern, der Auswirkungen auf die Lebensumstände hat, sondern auch die *Art* der Bereitstellung spielt eine Rolle.

Es gibt wachsende Erwartungen unter den Staaten und auch in der allgemeinen Öffentlichkeit, dass öffentliche Güter – weil sie alle betreffen – auf gerechte

und partizipatorische Weise bereitgestellt werden sollen. In der Tat könnte man den lautstarken Protest gegen die Globalisierung als einen Ruf nach besserer Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern interpretieren. Die Proteste können als Artikulierung des Verlangens der allgemeinen Öffentlichkeit nach einer effektiveren Mitsprache bei globalen öffentlichen Angelegenheiten betrachtet werden – damit die Globalisierung eines Tages ihr Versprechen erfüllen kann, die Chance zur Bereicherung des Lebens aller Menschen zu sein.

Deswegen kommt die Frage „Wie gestalten wir die Globalisierung?“ immer stärker in die politische Diskussion und wird tatsächlich zu einem heiß debattierten Thema. Während einige Parteien dabei einen „Wir machen es alleine“-Ansatz bevorzugen, rufen andere nach einer tieferen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Praktikable Antworten auf die Frage nach dem „Wie“ zu finden, ist eine vordringliche Aufgabe, weil die fehlende Übereinstimmung in Verfahrensfragen oftmals Verzögerungen beim Erreichen eines politischen Konsens und bei Aktionen nach sich zieht. Als Ergebnis breiten sich dann globale Krisen schnell aus, und die Welt verwickelt sich in einem immer dichterem Netz politischer Unruhen und Katastrophen.

Inaktivität hat einen hohen Preis. Selbst wenn man nur eine kleine Zahl globaler öffentlicher Güter betrachtet, summieren sich die Kosten bei einer Unterversorgung auf Milliarden Dollar jährlich (siehe auch den Beitrag von Conceição im Buch). Mehr noch: Die Kosten von Inaktivität – das Versagen, Probleme der Unterversorgung anzugehen – stellen die Kosten eines korrigierenden Eingreifens weit in den Schatten. Wichtiger noch: Die Kosten für ein korrigierendes Eingreifen fallen nur so lange an, bis die Probleme gelöst sind, die Kosten für Inaktivität blieben jedoch kontinuierlich bestehen – und steigen weiter.

Wovon das Buch handelt

Das Buch setzt die starke Verbindung zwischen Globalisierung und globalen öffentlichen Gütern als gegeben voraus und stellt eine Reihe von Forschungsarbeiten vor, die darauf abzielen, einen Beitrag zum besseren Verständnis der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern zu leisten. Die Arbeiten enthüllen, dass diese oftmals stattfindet, ohne dass Nutzen aus einer relevanten, sich auf der Höhe ihrer Zeit befindlichen Theorie gezogen wird. Die relevanten Erkenntnisse über öffentliche Güter hinken den sich schnell entwickelnden politischen und ökonomischen Realitäten oft hinterher – die gekennzeichnet sind durch einen staatszentrierten und nationalen Fokus und daher konsequenterweise wenig Unterstützung für Ratschläge zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter in der heutigen Welt mit ihren vielen Akteuren geben. Mehr noch: Politische Ent-

scheidungsfindungsprozesse, bei denen manchmal Wenige über das Schicksal Vieler bestimmen, sind für die große Palette der Nebeneffekte vieler globaler öffentlicher Güter wenig angemessen. Hinzu kommt, dass die Finanzierung globaler öffentlicher Güter oftmals als (Entwicklungs-)hilfe wahrgenommen wird – und so den Wert der Güter verzerrt, fehlleitende politische Signale aussendet und Investitionsentscheidungen durcheinander bringt. Und in vielen Fällen wird die Produktion von globalen öffentlichen Gütern sogar behindert beziehungsweise verhindert durch die organisatorischen Trennungen zwischen ökonomischen Sektoren, zwischen „binnenwirtschaftlich“ und „außenwirtschaftlich“ oder auch zwischen Märkten und Staaten.

Das Resultat ist eine ernstzunehmende Divergenz zwischen der einschließenden, facettenreichen Natur zahlreicher weltweiter Herausforderungen und der ausschließenden, bruchstückhaften Art und Weise, in der politische Entscheidungen oft getroffen werden. Ungeachtet der wachsenden Zahl internationaler Konferenzen und Entscheidungen bestehen globale öffentliche Übel weiter fort, und grenzüberschreitende negative Auswirkungen halten an.

Die Versorgung mit öffentlichen Gütern heute – national wie international – erinnert an die Versorgung mit öffentlichen Gütern im Mittelalter. Sie involviert mannigfaltige Autoritäten und Akteure verschiedener Machtstufen auf allen Ebenen der Jurisdiktion, die auf eine Art und Weise auf Krisen reagieren, die mehr geleitet ist von „politischen Zwängen als von Rücksichtnahme auf alle“ (Keane 2001, S. 4).

Obwohl die Analysen im Buch auf viele Schwachstellen hinweisen, liefern sie auch ermutigende und konstruktive politische Botschaften. Sie weisen darauf hin, dass es wünschenswert und auch machbar ist, viele der gegenwärtigen Problemstellen zu korrigieren. Insbesondere schlagen sie vier Ansätze vor, wie die Bereitstellung globaler öffentlicher Gütern verbessert und die Globalisierung besser gestaltet werden kann:

- *Erneuerung des analytischen Instrumentariums* – zur besseren Erkenntnis der gegenwärtigen Realitäten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter.
- *Zusammenführung von Interessengruppen und Entscheidungsträgern* – damit für alle die Möglichkeit für ein Mitspracherecht über globale öffentliche Güter, die Auswirkungen auf ihre Lebensumstände haben, besteht.
- *Systematisierung bei der Finanzierung globaler öffentlicher Güter* – um die richtigen Anreize zu schaffen und um angemessene private und öffentliche Ressourcen für diese Güter zu sichern.
- *Grenzen-, Sektoren- und Gruppenübergreifende Zusammenarbeit* – zur Festigung institutioneller Interaktion und zur Schaffung von Raum für politischen Tatendrang und strategisches Themenmanagement.

Die Untersuchungen bestätigen, dass die Reformierung des *Prozesses* der po-

litischen Entscheidungsfindung der Schlüssel dazu ist, die Globalisierung besser zu gestalten. Die Beiträge im Buch zeigen, dass Staaten – von den höchst- bis zu den am wenigsten entwickelten – Zusammenarbeit in vielen Bereichen globaler Angelegenheiten zunehmend als notwendig für die Erreichung nationaler Ziele ansehen. In der Tat haben sich die Schicksale vieler Nationen immer mehr miteinander verflochten und dadurch einst nationale Themen auf eine regionale Ebene gehoben – und regionale Probleme auf eine globale. Genauso wie Themen wie HIV/AIDS, finanzielle Stabilität oder Frieden und Sicherheit Staaten in eine Schicksalsgemeinschaft zusammenbringen, sollten sie sie auch als Partner mit angemessen reformierten Entscheidungsfindungsprozessen vereinen. Das Buch schlägt eine Betrachtung der gegenwärtig wichtigsten politischen Herausforderungen durch *die Linse der globalen öffentlichen Güter* als Schlüssel zur Gestaltung der Reform der politischen Entscheidungsfindungsprozesse vor.

Die Autoren ignorieren dabei nicht die grundlegenden Interessengegensätze, die Globalisierung und internationale Zusammenarbeit heute auszeichnen. Diese Gegensätze aufzuheben, ist schwierig, und man muss behutsam vorgehen, um sie nicht weiter zu komplizieren. Aber die hier angestellten Untersuchungen zeigen auch, dass viele dieser Gegensätze keine politischen, sondern begriffliche und technische Gründe haben. Deswegen ist es wichtig, sich auf das Verständnis der Natur globaler öffentlicher Güter zu konzentrieren und genau zu erklären, wie ihre Bereitstellung funktioniert – und wie sie besser funktionieren könnte. Die Gestaltung der Globalisierung verlangt Visionen, aber auch die Beachtung der Details.

Den Weg nachzeichnen – worauf das Buch aufbaut

Das Buch ist eine Fortsetzung von *Globale öffentliche Güter. Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert* (Kaul, Grunberg und Stern 1999), das eine Reihe globaler Themen durch die analytische Brille der globalen öffentlichen Güter untersuchte. Es war der Versuch, einem breiteren Publikum das Konzept der öffentlichen Güter zu erläutern und es zu einem gebräuchlicheren Instrument der politischen Analyse und Entscheidungsfindung insbesondere im Hinblick auf globale öffentliche Güter zu machen. Tatsächlich wurde das Konzept für viele Leser zum Schlüssel für das Verständnis der globalen Herausforderungen. Die anschließenden Diskussionen wurden von drei Fragen beherrscht, die die Bedeutung der drei Wörter, die den Begriff *globale öffentliche Güter* bilden, betreffen.

- Die häufigste Frage war: Wer entscheidet, ob ein Gut öffentlich oder privat ist? Wie die Literatur über die öffentlichen Güter herausstellt, sind Öffent-

lichkeit und Privatheit keine angeborenen Eigenschaften. Güter können – und wurden im Verlauf der Geschichte wiederholt – von der einen Seite des öffentlich-privaten Kontinuums auf die andere bewegt.

- Viele bohrende Fragen wurden über die Globalität von Gütern gestellt, die, wie noch gezeigt werden wird, als eine Dimension von Öffentlichkeit verstanden werden kann. Leser wiesen darauf hin, dass viele globale öffentliche Güter den Menschen weltweit als lokale und nationale öffentliche Güter vertraut sind. Nehmen wir zum Beispiel die Abkommen über geistige Eigentumsrechte, die noch vor nicht allzu langer Zeit fest im Bereich souveräner nationaler Politik lagen. Einige lokale Gemeinschaften besaßen sogar Institutionen, die wichtiges Wissen (beispielsweise über medizinische Wirkungen von Pflanzen) im öffentlichen Bereich hielten und es damit allen ermöglichten, von kollektiven Kenntnissen und Erfahrungen zu profitieren. Indem die Vereinbarungen über geistige Eigentumsrechte globalisiert wurden, verengten sich die nationalpolitischen Optionen. Deswegen lautet die Frage: Wer entscheidet, was global gemacht wird?
- In Bezug auf das Wort *Gut* (oder Dienstleistung) merkten Kritiker an, dass die Herausforderungen, auf die die Zuschreibung „globale öffentliche Güter“ zutrifft, schon lange auf der Tagesordnung nationaler und internationaler Politik standen. Bislang nannte man sie „globale Herausforderungen“ oder „globale Belange“. Was ist der zusätzliche Nutzen, wenn man sie durch die Brille der globalen öffentlichen Güter betrachtet?

Bei der Vorbereitung dieses Bandes wurden die drei Schlüsselwörter – *öffentlich*, *global* und *Gut** – erneut untersucht, um die Analysen und Empfehlungen in den verschiedenen Kapiteln eindeutig zu gestalten. Es ist wichtig, im Vorfeld zu beschreiben, wie die Begrifflichkeiten öffentlich, global und Gut jetzt betrachtet werden, um die Leser ins Bild zu setzen und die Perspektive dieses Bandes zu erklären.

Die Wiederkehr des Öffentlichen: Definition und Revision

Die Begriffe *öffentlich* und *privat* werden auf vielfältige, oft verwirrende Art gebraucht. Gehört z. B. eine Firma zum öffentlichen oder privaten Einflussbereich? Wenn ein Privatunternehmen an die Börse geht, sagt man, es „geht an die Öffentlichkeit“ („going public“) und befindet sich nicht im Besitz einiger Weniger oder des Staates. Dennoch werden am Markt auch Verhandlungen um pri-

* Die Diskussion über „öffentlich“ geht der Diskussion über „global“ voraus, weil, wie gezeigt, Öffentlichkeit Globalität als besondere Dimension einschließt. Daher ist es wichtig, auf das Thema Öffentlichkeit zuerst einzugehen.

vate, eigennützige Ziele ausgefochten. Die fürsorglichen, liebevollen Beziehungen in einer Familie oder in einem Haushalt werden ebenfalls als privat bezeichnet, dennoch gibt es im öffentlichen Interesse Gesetze zum Schutz der Rechte von Kindern. Oft wird der Staat als der öffentliche Sektor bezeichnet. Aber es gibt auch die allgemeine Öffentlichkeit, die immer dann Erwähnung findet, wenn öffentliche Meinungsumfragen diskutiert werden.

Zur Klarstellung der Bedeutungen von *öffentlich* und *privat* ist es wohl am besten, nachzuzeichnen, wie sich diese Begriffe entwickelt haben. Diesbezügliche Untersuchungen machen klar, dass Öffentlichkeit und Privatheit in den meisten Fällen soziale Konstrukte sind. Sie zeigen auch, dass öffentliche Güter am passendsten als „Güter im öffentlichen Bereich“ – und nicht als staatlich bereitgestellte Güter – beschrieben werden und dass staatliche Einrichtungen und Märkte als öffentliche Güter betrachtet werden können.

Öffentlichkeit ist in gewisser Hinsicht der natürliche Zustand vieler Dinge. In den frühen Tagen der Menschheit gab es keine Eigentumsrechte. Privatheit – Angelegenheiten aus der Öffentlichkeit herauszunehmen – ist eine menschliche Erfindung. Gewiss zeigen auch viele Tierarten Territorialverhalten, also hat Privatheit ebenfalls natürliche Wurzeln. Aber wie Miller und Hashmi (2001) betonen, „sind Menschen auch rationale und reflektive Wesen, und als solche müssen wir ethische Fragen darüber stellen, was die Grenzen, die wir zwischen uns gezogen haben, rechtfertigt.“

Wenn nicht aus ethischen Gründen, können die gleichen Fragen aus Gründen ökonomischer Effizienz gestellt werden: Unterstützt oder verhindert es das Erreichen angestrebter Ziele wie höheres Einkommen oder gesteigertes Wohlergehen, wenn man bestimmte Güter privat und andere öffentlich macht? Wie Polanyis (1957[1944]) Analysen des wiederkehrenden Wechsels zwischen *laissez-faire* und staatlicher Intervention und Hirschmanns Anmerkungen (2002 [1982]) über „das wechselnde Engagement zwischen privaten Interessen und öffentlichem Handeln“ beweisen, haben Gesellschaften diese Fragen wiederholt aufgeworfen, neu bewertet und neu beantwortet. Öffentlichkeit und Privatheit sind in höchstem Grade variable und formbare soziale Normen. Der Charakter einiger Güter tendiert jedoch dazu, beständig zu sein. Zum Beispiel wäre es schwierig – wenn nicht unmöglich –, jemanden davon abzuhalten, das Sonnenlicht zu genießen. Aber Privatheit ist vom Wesen her anders, weil sie von Menschen geschaffen, also eine soziale Institution ist.

Der öffentliche Bereich ist eine Sammlung von Dingen, die allen zugänglich und frei konsumierbar sind – das schließt natürliche Gemeinschaftsgüter wie das offene Meer und den geostationären Orbit ein. Mit der Zeit wurden natürliche Gemeinschaftsgüter (die unabhängig von menschlichen Aktivitäten existieren) ergänzt durch vom Menschen gemachte öffentliche Güter wie Straßen, Be-

wässerungssysteme und Streitkräfte – aber auch durch öffentliche Übel wie Luftverschmutzung und finanzielle Abhängigkeiten. Zusätzlich wurden menschengemachte öffentliche Bedingungen geschaffen. Beispiele sind unter anderem sozialer Zusammenhalt oder sein Gegenteil, Konflikte und Kriege.

Zur Zeit des Römischen Reichs wurden solche Elemente als *res publica* oder öffentliche Angelegenheiten bezeichnet.* Für Julius Cäsar war der öffentliche Bereich die Menge der Dinge, die jeden Einzelnen betrafen und berührten, darunter auch die Einrichtungen, die von der Allgemeinheit autorisiert waren, bestimmte öffentliche Aufgaben auszuführen. Diese öffentlichen Einrichtungen oder *Magistrate*, wie sie genannt wurden, erhielten ihre Autorität und ihre Mandate vom Volk und formten daraus ihre „sichtbare Hand“ – im Gegensatz zu Adam Smiths später geprägtem Begriff von der unsichtbaren Hand des Markts. Die Öffentlichkeit, „wie unvollkommen auch immer, symbolisierte und vertrat die Souveränität des römischen Volks“ (Millar 2002, S. 242).

Die Beziehung zwischen der Öffentlichkeit und ihrer sichtbaren Hand, dem Staat, wurde oft als eng und wechselseitig unterstützend wahrgenommen (Swanson 1992; Mehta und Thakkar 1980). Einige Kulturen sehen das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Staat immer noch so (Millar und Hashmi 2001; Rosenblum und Post 2002). Wie Elias (2001) anmerkt, ist das Wort *Individuum* im Altgriechischen das Wort *Idiot* und bezeichnet Menschen, die nicht am öffentlichen Leben teilnehmen – das zeigt an, wie eng verbunden privates und öffentliches Schicksal verstanden wurden. Ganz ähnlich definiert Arendt (1998 [1958]) Privatheit als „Mangel an Beziehungen zu anderen“. Aber wie John Stuart Mill (1991, S. 127 f.) in seinem Essay „Über die Freiheit“ von 1859 hervorhob:

Der Irrsinn beginnt, wenn die Regierung, statt den Unternehmensgeist und die Kräfte von Individuen und Körperschaften zu aktivieren, für sie handelt; wenn sie statt zu informieren, zu beraten und gelegentlich zu kritisieren, ihnen Fesseln anlegt oder sie in den Hintergrund drängt und an ihrer Stelle tätig wird.

Über einen großen Zeitraum der menschlichen Geschichte hinweg kontrollierten Regierungen die Öffentlichkeit mehr, als dass sie ihr dienten. Oder sie engagierten sich in Unternehmungen, die, obwohl gut gemeint, kläglich schei-

* Öffentliche Güter sind nicht nur Elemente des öffentlichen Bereichs. Unter anderem bestimmen auch die Beziehungen zwischen einzelnen Menschen und Gruppen von Menschen den Charakter der öffentlichen Sphäre. Aber das Hauptaugenmerk des Buches liegt auf den öffentlichen Gütern, einschließlich materieller Erzeugnisse (wie Straßen oder Rechtssysteme), nichtmaterieller Erzeugnisse (wie Wissen) oder politischer Ergebnisse und Bedingungen (wie eine nachhaltige Umwelt und Frieden). Zu einer detaillierteren Diskussion des Begriffs des öffentlichen Bereichs siehe Arendt (2001). Zu einer Klassifikation der öffentlichen Güter siehe Kaul und Mendoza (im Buch).

terten (Scott 1998). Bei einigen Völkern und Gesellschaften beschwört der Begriff *öffentlich* immer noch Bilder von Menschenrechtsverletzungen und unterdrücktem privaten Engagement herauf. Aber in vielen Teilen der Welt wurde die Zwangsjacke der Unterdrückung nach und nach abgestreift. Besonders große Schritte auf dem Weg zur politischen Freiheit wurden in den letzten Jahren gemacht, vor allem seit dem Ende des Kalten Kriegs.

Darüber hinaus wurden bei der menschlichen Entwicklung große Fortschritte erreicht, sogar in Ländern, die in Hinblick auf politische Freiheit, wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung manchmal nachhinkten (UNDP, verschiedene Jahrgänge). Große Unterschiede bleiben. Aber im Durchschnitt genießen die Menschen heute größere politische, wirtschaftliche und soziale Freiheiten als je zuvor, aber auch mehr Fähigkeiten zu handeln und eine aktive Rolle in Angelegenheiten zu übernehmen, die ihr Leben betreffen (Dasgupta (1992 [1989]; Sen 1987). Wie Eigen und Eigen-Zucchi (im Buch) zeigen, macht auch der Kampf gegen Korruption langsam, aber stetig Fortschritte. Gemeinsame nationale und internationale Anstrengungen beseitigen „die schamlose Vermengung von Regierungsgeschäften mit der Förderung privaten Vermögens“ (Jenks 1963 [1927], zitiert in Hirschmann 2002 [1982] S. 124).

Aber was ist die Öffentlichkeit? Die Zivilgesellschaft ist ein wichtiger Teil davon. Viele Studien haben das Anwachsen und die Stärke der Zivilgesellschaft auf nationaler, multinationaler und internationaler Ebene analysiert.* Zivilgesellschaft wird manchmal definiert als der Rahmen, in dem die Menschen individuell oder kollektiv, in Gruppen oder Partnerschaften den Staat – und zunehmend auch die Wirtschaftsunternehmen – beeinflussen und unter Druck setzen oder ihnen Widerstand leisten (Anheier, Glasius und Kaldor 2001). Aber die Definitionen gehen auseinander. Die Öffentlichkeit ist mehr als zivilgesellschaftliche Organisationen, diese nicht gewinnorientierten, nichtstaatlichen Akteure, die dazu neigen, sich in den Mittelpunkt der Diskussionen zu stellen. Sie schließt auch Einzelpersonen, Haushalte und Familien ein, wenn diese öffentlich in Angelegenheiten allgemeinen Interesses handeln.

Darüber hinaus schließt Öffentlichkeit, wie sie hier begriffen wird, den Wirtschaftsbereich ein. Obwohl Unternehmen meist als Marktteilnehmer handeln, nehmen sie manchmal öffentliche Rollen an, wenn sie als „Unternehmensbürger“ (corporate citizen) auftreten. (Und wenn sie an der Börse notiert sind, sind sie oft in öffentlichem Besitz.) Es könnte im Interesse von Körperschaften wie

* Die Menge der Literatur über die Geschichte und den jetzigen Zustand der Zivilgesellschaft ist riesig und schnell wachsend. Für einen Überblick über dieses Thema siehe Anheier, Glasius und Kaldor 2001; Keck und Sikkink 1998; Scholte und Schnabel 2001 sowie Rosenblum und Post (2002). Anheier (2001) ist auch deswegen interessant, weil er einen ersten Ansatz zur Quantifizierung der Stärke der Zivilgesellschaft bietet.

Haushalten und zivilgesellschaftlichen Organisationen sein, Themen im Zusammenhang mit öffentlichen Gütern zu diskutieren. Vielleicht haben sie mit anderen Teilen der Öffentlichkeit gemeinsame Präferenzen für öffentliche Güter – wie beispielsweise den Erhalt einer gesunden Arbeitskraft oder eine unabhängige Justiz (Hopkins 1999).

Auf diese Weise bildet eine Anzahl verschiedener Akteure die Öffentlichkeit und trägt zur Versorgung mit öffentlichen Gütern bei. Diese Güter sind nicht nur in ihrem Verbrauch, sondern auch in ihrer Herstellung öffentlich, und sie sind nicht mehr, wie theoretisch oft behauptet, vom Staat bereitgestellt. Der Staat hat weiterhin die legislative und exekutive Gewalt. Und durch seine regulierenden, fiskalischen und anderen Funktionen ergänzt und ermutigt er private Aktivitäten. Auf diese Weise spielt der Staat immer noch eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, insbesondere der reinen öffentlichen Güter. Aber der Staat soll auch sein, was er in der Antike war: die sichtbare Hand der Öffentlichkeit. Der Staat ist wie auch die Märkte ein öffentliches Gut. Märkte können auch als öffentliche Einrichtungen angesehen werden. Tatsächlich waren sie immer offene Einrichtungen und Ereignisse. Durch verschiedene Eingriffe der sichtbaren Hand wurden gewaltige Anstrengungen unternommen, ihre Offenheit und Wettbewerbsfähigkeit im Interesse aller zu fördern (Lindblom 2001).

Weil das Hauptaugenmerk des Buchs auf globalen öffentlichen Gütern liegt, ist es wichtig, die *globale Öffentlichkeit* zu definieren. Die globale Öffentlichkeit schließt nationale Bevölkerungen, multinationale nicht-staatliche, nicht-profit-orientierte Akteure ein. Aber genauso wichtig ist: Auch Staaten gehören dazu. Die Einbeziehung von Staaten scheint gerechtfertigt, weil, wie die Theorie internationaler Beziehungen betont, Staaten eine weitere Gruppe von Akteuren auf internationaler Ebene sind (Keohane 1984; Krasner 1983; Martin 1999). Sie treffen sich an internationalen Schauplätzen, um Märkte, Zivilgesellschaften oder sich gegenseitig zu beeinflussen und um von nicht-staatlichen Akteuren informiert oder unter Druck gesetzt zu werden.

Wenn man den Begriff *öffentlich* noch einmal unter diesem Aspekt betrachtet – indem man sich *der Öffentlichkeit* erinnert, den Staat als „die sichtbare Hand“ ansieht und die Versorgung mit öffentlichen Gütern als einen Prozess mit vielen Beteiligten begreift –, wird es möglich, öffentliche Güter als solche klarer zu erkennen. Sie werden so deutlicher, aber auch der öffentliche Bereich, der die natürlichen Gemeinschaftsgüter und die anthropogene Umwelt, in der alle Menschen leben und auf die sie außerhalb ihres privaten Bereichs treffen, einschließt.

Die Wiederkehr des Lokalen und Nationalen: Der Globalität auf der Spur

Wie Öffentlichkeit ist auch Globalität manchmal eine natürliche, beständige Eigenschaft und manchmal ein soziales Konstrukt. Tatsächlich kann man Globalität als eine Dimension von Öffentlichkeit ansehen. Sie überschreitet nationale Grenzen. Deshalb sind globale öffentliche Güter doppelt öffentlich: öffentlich statt privat und öffentlich statt national.

Einige Güter wie die Atmosphäre oder der Ozonschild sind natürlicherweise global. Aber viele andere Güter haben einen Prozess der Globalisierung erlebt – oder erleben ihn gerade. Diese Globalisierung kann spontan geschehen, wenn alle Länder zwar eigene nationale Strategien verfolgen, sich dabei aber in eine ähnliche Richtung bewegen. Beispielsweise bevorzugen sie regelbasierte Interaktionen und gelangen so zu ähnlichen Systemen, die Eigentumsrechte zu regeln. Aber in vielen Fällen ist die Globalisierung öffentlicher Güter beabsichtigt. Aus der Perspektive der Produktion können globale öffentliche Güter als globalisierte nationale öffentliche Güter oder als die Summe von nationalen öffentlichen Gütern plus internationale Zusammenarbeit gesehen werden.*

Einige der wichtigsten Formen der internationalen Zusammenarbeit werden in Tabelle 1 gezeigt. Zum Beispiel haben alle Länder und die meisten Gemeinschaften Gesundheitssysteme und streben danach, die allgemeinen Gesundheitsbedingungen zu verbessern – Anstrengungen, die in ihrem eigenen Interesse sind. Dennoch müssen sie oft mit anderen Ländern zusammenarbeiten, um die Ausbreitung von Seuchen zu verhindern und die Vorzüge einer Seuchenkontrolle genießen zu können. So ist Zusammenarbeit im Gesundheitswesen – insbesondere zur Kontrolle übertragbarer Krankheiten – ein Beispiel für außenorientierte Zusammenarbeit.

Außenorientierte Zusammenarbeit von einigen Ländern wird von anderen als Forderung nach einem nationalen Politikwechsel empfunden – und damit als binnenorientierte Zusammenarbeit und vielleicht auch als Globalisierung von oben nach unten. Internationale Finanzregeln und -standards sind ein Beispiel dafür: Obwohl sie nur von einer begrenzten Anzahl von Ländern formuliert werden, wird erwartet, dass sie auch in Ländern, die nicht an ihrer Festsetzung teilgehabt haben, angewandt werden. (Weitere Einzelheiten hierzu bei Griffith-Jones im Buch.)

Zwischenstaatliche Gemeinschaftsproduktion ist eine Form internationaler Zusammenarbeit, die auftritt, wenn internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Internationalen Währungsfonds oder der Weltbank

* Aus der Perspektive des Verbrauchs können globale öffentliche Güter verstanden werden als Güter mit Nutzen, der sich über Menschen, Regionen und Länder hinweg erstreckt.

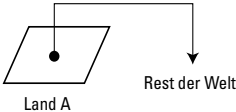

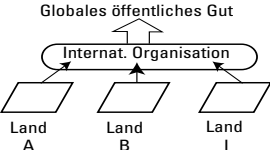
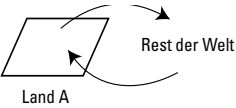
aufgetragen wird, Dienstleistungen bereitzustellen, die wertvoll für ihre Mitgliedsstaaten sind. Internationalen Organisationen wird oft die Verantwortung übertragen, Skalenerträge oder Verbundvorteile auszunutzen. Zum Beispiel profitieren alle Länder davon, sich die Kosten für eine einzelne Institution wie die Vereinten Nationen zu teilen.

Letztlich unterstützen einige Länder manchmal internationale Vereinbarungen, weil sie wollen, dass andere die grenzüberschreitenden externen Effekte wie Luftverschmutzung internalisieren. Aber früher oder später müssen auch sie diese Vereinbarungen erfüllen. Auf diese Weise können binnen- und außenorientierte Zusammenarbeit verbunden werden und damit einen „Bumerang-Effekt“ auslösen. Solche gegenseitig verbindlichen Vereinbarungen können einer Kooperation im Netzwerk (wie in Tabelle 1 beschrieben) ähneln. Zum Beispiel folgen globale Kommunikations- und Transportsysteme diesem horizontalen Ketten bildenden Ansatz der Globalisierung.

Es ist politisch wichtig und für die Analyse sinnvoll, die verschiedenen Formen der Kooperation – und damit die verschiedenen Arten der Globalisierung – zu unterscheiden. Das macht es möglich, die (Netto-) Initiatoren und die (Netto-) Nutznießer von Anstrengungen internationaler Zusammenarbeit zu identifizieren. In den Diskussionen, die dem 1999 veröffentlichten Band folgten, führte dieses Thema zu einer häufig gestellten Frage: Warum und wie findet die Globalisierung öffentlicher Güter statt? Globalisierung wird häufig so empfunden, als ob die Welt selbst auf Gemeinschaften und Länder einstürzt – das ist das Resultat unkontrollierter negativer externer Effekte oder internationaler Entscheidungen, die von wenigen getroffen werden, aber alle betreffen. Die Begrifflichkeiten zur Beschreibung dieser Situation sind aufschlussreich: Bioinvasion, Übernahmeschlacht oder Handelskrieg, um nur wenige zu nennen. Sie vermitteln das Gefühl, angegriffen oder belagert zu werden. Und sie vermitteln das Gefühl dafür, nicht wahrgenommen zu werden, nicht zu zählen und an den Rand gedrängt zu werden (De Rivero 2001).

Es gibt wachsende Bedenken in Bezug auf die Richtung der Globalisierung. Rufe nach einem neuen Konzept der verantwortlichen Souveränität werden laut. Es gibt Vorschläge, dass politische Souveränität auch die Pflicht der Länder beinhaltet soll, verantwortlich gegenüber ihren Bürgern (nach innen) und gegenüber der internationalen Gemeinschaft (nach außen; siehe Deng u.a. 1996 und ICISS 2001) zu handeln. Aber dieses Konzept bedeutet auch, dass Länder dazu befähigt werden, so zu handeln – und dass, wenn sie sich Behinderungen ausgesetzt sehen, die internationale Gemeinschaft verpflichtet ist, ihre Unterstützung auszuweiten, um menschliche Tragödien abzuwenden und – falls nötig – auch zu intervenieren. Eine verantwortliche nationale Entwicklung ist das Fundament nachhaltiger Globalität. Internationale Zusammenarbeit beginnt zu Hause, in

Tabelle 1: Formen internationaler Zusammenarbeit aus nationaler Sicht

Art der Kooperation	Motivation	Abbildung	Beispiele
Nach außen orientierte Kooperation	Kooperation mit anderen wird als notwendig erachtet, um ein Gut im nationalen Rahmen zu genießen		Verbesserung der Verhaltensregeln und Standards auf den Finanzmärkten zur Stärkung der finanziellen Stabilität
Nach innen orientierte Kooperation	Globale kritische Lagen oder Regeln bedingen eine Anpassung der nationalen Politik		Nachhaltiges Management der natürlichen Gemeinschaftsgüter
Gemeinsame zwischenstaatliche Produktion	Herstellung eines Guts wird einer internationalen Organisation zugewiesen		Harmonisierung und Veröffentlichung standardisierter Statistiken
Kooperation im Netzwerk	Anpassung der nationalen Politik, um die Zugangsvoraussetzungen für ein Netzwerk zu erfüllen, damit man von seinen Vorteilen profitieren kann		Internationale Zivilluftfahrt Internationales Handelsregime

dem man grenzüberschreitende externe Wirkungen soviel wie wünschenswert und machbar internalisiert.*

Die logische Konsequenz aus dem Konzept der verantwortlichen Souveränität ist, Globalisierung mit nationaler Autonomie zu fördern (Rodrik 1997), oder eine Globalität, die zu wechselseitigen Vorteilen gehandhabt wird. Was hat das

* Die Vorstellung, dass Zusammenarbeit zu Hause beginnt, ist traditionell und vielen Kulturen geläufig. Siehe Rosenblum und Post (2002).

für die Praxis zur Folge? Es könnte bedeuten, dass man globale öffentliche Güter wo immer möglich als nationale öffentliche Güter ansieht, die durch nationale Politikanstrengungen allein nicht angemessen bereitgestellt werden können, sondern die internationale Zusammenarbeit erfordern, um lokal verfügbar zu sein. Dieser Ansatz würde globale öffentliche Güter im Leben der Menschen verankert halten, als Beitrag zum Wohlergehen lokaler Gemeinschaften. Er würde die politisch Verantwortlichen auch daran erinnern, die Wünschbarkeit internationaler Zusammenarbeit in Hinblick auf ihre nationalen und lokalen Auswirkungen zu bewerten – und in Übereinstimmung mit dem etablierten Subsidiaritätsprinzip die Beweislast denen aufzuerlegen, die die Globalisierung propagieren. So würde die Komponente der internationalen Zusammenarbeit in Bezug auf globale öffentliche Güter mit der Komponente der nationalen öffentlichen Gütern verbunden bleiben – statt dass die Komponente der nationalen öffentlichen Güter aus dem Konzept verschwindet und globale öffentliche Güter eine Eigenexistenz annehmen und eher Ziel an sich und nicht Mittel für das Wohlergehen der Menschen werden.

Also muss Globalität wie Öffentlichkeit größtenteils als soziales, menschengemachtes Konstrukt gesehen werden. Wenn Globalisierung eine Strategie zur Verbesserung des Wohlergehens aller Menschen ist, müssen die für eine Globalisierung vorgesehenen öffentlichen Güter sorgfältig unter der Fragestellung „Quo vadis, Globalisierung?“ untersucht werden. Ein Konsens ist nötig, ob es für alle auf lange Sicht besser ist, wenn Globalisierung von unten nach oben, von oben nach unten oder horizontal voranschreitet. Wie im gesamten Buch immer wieder diskutiert, kann die Beantwortung dieser Frage vielschichtige Balanceakte sowohl zwischen den Interessen verschiedener Länder und Bevölkerungsgruppen als auch zwischen kurz- und langfristigen Sichtweisen mit sich bringen.

Die Herstellung von Gütern: Umsetzung politischer Anliegen

Menschen können ihre Anliegen individuell oder gemeinschaftlich zum Ausdruck bringen, was dazu beitragen kann, ein politisches Klima zu erzeugen, das das Handeln in Bezug auf bestimmte Punkte erleichtert. Aber es kommt nur zu Änderungen, zu einer neuen Realität, wenn das Handeln zum gewünschten Resultat – einem konkreten Erzeugnis oder einem politischen Ergebnis – geführt hat.

In vielen Fällen hat Zusammenarbeit in Bezug auf öffentliche Güter nur eine Vereinbarung zwischen Beteiligten zur Folge, die ihre gemeinsamen Anliegen ausdrücken und ihre Absicht unterstreichen, sich in bestimmten Angelegenheiten gemeinsam zu engagieren. Die Theoretiker internationaler Beziehungen und

Abkommen haben lange darüber nachgedacht, wie man Vereinbarungen verbindlicher gestaltet und ihre Befolgung fördert (siehe Chayes und Chayes 1998 [1995] und Barrett im Buch). Aber zwischen vereinbarten Zielen und einem Ergebnis liegt ein hochkomplexer Prozess – die Produktion von globalen öffentlichen Gütern. Vielleicht weil öffentliche Güter oft in erster Linie im nationalen Rahmen und als vom Staat bereitgestellt betrachtet werden, wird ihre Produktion gewöhnlich nur in groben Gesamtumrissen wahrgenommen.

Hirshleifers Analyse (1983) der sozialen Aggregatsfunktionen öffentlicher Güter führte drei grundlegende Produktionstechnologien ein: Summierung, schwächstes Glied und bester Versuch. Sein Artikel hatte eine reichhaltige Literatur zur Folge (siehe für eine detailliertere Erörterung Sandler im Buch). Viele Studien betrachten öffentliche Güter, als seien sie aus einheitlichen Elementen zusammengesetzt, die verschiedene Akteure nur kombinieren müssen, um schließlich die Güter zu erhalten. Aber in Wirklichkeit sind die Bausteine globaler öffentlicher Güter im höchsten Grade ungleich. Zusätzlich zu den nationalen Bausteinen können globale öffentliche Güter internationalen Input wie gemeinsame Forschung oder Überwachung benötigen.

Die Kapitel in Teil 3 und die Fallstudien in Teil 4 des Buchs zeigen, wie komplex der Produktionsweg eines globalen öffentlichen Guts sein kann.* Griffith-Jones erkennt beispielsweise fehlende Elemente, die für eine effiziente und effektive internationale Finanzarchitektur vonnöten sind. In den letzten Jahren wurden bei der Verhütung und Bewältigung finanzieller Krisen Fortschritte gemacht. Es fehlen aber immer noch wichtige Maßnahmen zur Finanzierung von lang anhaltendem wirtschaftlichem Wachstum und von Entwicklung. Griffith-Jones zeigt auch, dass der Entwurf für ein Gut nur den Anfang des Produktionsprozesses darstellt. Das Erreichen von bestimmten politischen Reformen oder Ergebnissen erfordert eine sorgfältige Beachtung der Beweggründe und Interessen von verschiedenen Gruppen von Akteuren.

Wenn man noch einmal die Beschreibung der globalen öffentlichen Güter aus Sicht der Produktion – als Summe der nationalen öffentlichen Güter und der internationalen Zusammenarbeit – betrachtet, wird deutlich, dass ein Prozess erforderlich ist, der viele Länder, viele Ebenen und oft viele Sektoren und Akteure miteinbezieht. Es ist nicht genug, über den Klimawandel oder die sich verschlimmernde HIV/AIDS-Epidemie beunruhigt zu sein. Um Klimastabilität oder die Kontrolle über HIV/AIDS zu erlangen, muss ein umfassender Produktionsprozess in Gang gesetzt und durchgeführt werden.

* In diesem Zusammenhang mag es für den Leser hilfreich sein, im Kapitel über Institutionen von Kaul und Le Goulven (im Buch) nachzuschlagen – insbesondere die Grafiken 2 und 3, die die Bausteine und Produktionswege für Klimastabilität und Ernährungssicherung zeigen. Die Grafiken illustrieren unter anderem die Verbindungen, die oftmals zwischen den nationalen Bausteinen globaler öffentlicher Güter und ihren internationalen Bestandteilen existieren.

In einer Welt offener Grenzen und ausgedehnter grenzüberschreitender Aktivitäten ist die Unterversorgung mit öffentlichen Gütern überall spürbar. Als Resultat gibt es in der internationalen Gemeinschaft zunehmend politische Entschlossenheit, vom reinen Ausdruck gemeinsamen Betroffenseins und dem Vertrauen auf eine dezentralisierte Nachbehandlung durch einzelne Nationalstaaten dazu überzugehen, Verpflichtungen verbindlicher zu gestalten – indem die angestrebten Ergebnisse spezifiziert und verbindliche Termine gesetzt werden. Diese Entschlossenheit wird durch die Tatsache genährt, dass sich die Welt schnell vielen kritischen Schwellenwerten nähert. Ohne Frage ist die Atmosphäre mit verschmutzenden Gasen überladen, und wachsende internationale Kriminalität und Gewalt enthüllen ein gefährlich ausgefranstes globales soziales Gewebe.

Es ist höchste Zeit, dass auf internationale Debatten gemeinsame Taten folgen – um für die Güter, die herzustellen sind, klare Definitionen zu erarbeiten, Ziele zu setzen und Verantwortlichkeiten zuzuweisen. Dafür sind effektive Implementierungsstrategien nötig. Solche Strategien setzen ein Verständnis von Natur und Zusammensetzung der zu produzierenden Güter voraus, um sicherzustellen, dass die Aktivitäten zu den gewünschten Ergebnissen führen. Natürlich weichen die politischen Entwürfe oft von den letztendlichen Ergebnissen ab. Wie Dixit (1996, S. XV) anmerkt, „sollte der politische Prozess wirklich als *Prozess* betrachtet werden, der in Echtzeit abläuft, der bestimmt und eingeschränkt wird durch die Geschichte und der für alle Beteiligten Überraschungen bereithält.“ Und weil die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern ein im höchsten Grade politischer Prozess ist, sollte man auf viele Überraschungen gefasst sein. Dies ist ein weiterer Grund für ein strategisches Management: Man sollte klare Ergebnisse im Sinn haben, alle Interessengruppen zusammenbringen, eine kontinuierliche Überwachung sicherstellen und schnelle Anpassungen an veränderte Gegebenheiten vornehmen.

Heutzutage ist es besonders wichtig, sich der zusammengesetzten Natur öffentlicher Güter bewusst zu sein, weil immer mehr dieser Güter weniger greifbare Formen annehmen. Herkömmliche öffentliche Güter wie Straßen und öffentliche Dienstleistungen sind im Grunde genommen private Güter, deren Bereitstellung der Staat aus verschiedenen Gründen (natürliche Monopolstellungen, unvollständige oder fehlende Märkte) manchmal freiwillig, manchmal gezwungenermaßen übernimmt. Viele dieser öffentlichen Güter sind privatisiert worden. Eine Anzahl neuerer öffentlicher Güter sind im Gegensatz dazu gar nicht greifbar. Sie betreffen Dinge wie eine nachhaltige Umwelt oder Ernährungssicherheit – also eher Zustände als konkrete Dinge. Deswegen ist ihre Bereitstellung schwierig zu überwachen und zu verifizieren und neigt dazu, vom Kurs abzuweichen.

Zum Abschluss der erneuten Betrachtung der drei Begriffe, die den Ausdruck „globale öffentliche Güter“ bilden, werden sie einzeln in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Die Bedeutungen von *öffentlich*, *global* und *Gut* im Buch

Öffentlich	Bezieht sich auf <i>die Öffentlichkeit</i> (Bevölkerung im allgemeinen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmensbürger); die <i>globale Öffentlichkeit</i> umfasst auch Staaten. <i>Dementsprechend werden öffentliche Güter als Güter der Öffentlichkeit angesehen – Güter, die sich im öffentlichen Bereich befinden und potenziell alle Menschen betreffen. Was öffentlich gemacht wird – und was privat gemacht wird –, ist oft eine Frage der Entscheidung; der Charakter eines Guts kann sich mit der Zeit ändern. Öffentliche Güter können, müssen aber nicht vom Staat produziert werden.</i>
Global	Bedeutet das Überspannen aller Klüfte – ob Grenzen, Sektoren oder Gruppen von Akteuren. <i>Global schließt also globale, nationale, regionale und internationale Ebenen ein. Sie bedeutet zwangsläufig Zentralisierung oder Globalisierung „von oben nach unten“.</i>
Gut	Bedeutet „Ding“ (wie zum Beispiel ein gesetzlicher Rahmen) oder „Zustand“ (wie zum Beispiel nachhaltige Umwelt). <i>Viele Güter sind komplexe Elemente, die sich aus vielfältigen Bausteinen zusammensetzen. Das Verständnis ihres Aufbaus und ihres Produktionswegs ist wichtig für ihre angemessene Bereitstellung.</i>

Wie das Buch aufgebaut ist

Globale öffentliche Güter sind heutzutage von Bedeutung, weil ihre angemessene Bereitstellung für eine bessere Gestaltung der Globalisierung entscheidend ist. Es ist daher wichtig, die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter richtig zu handhaben, und idealer Weise hilft die Theorie der politischen Praxis. So ist ein wichtiger Ausgangspunkt für eine bessere Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern, sicherzustellen, dass die Theorie der öffentlichen Güter die gegenwärtigen Realitäten besser reflektiert und die globalen öffentlichen Güter

miteinbezieht. Aus diesem Grund werden in Teil 1 des Buchs noch einmal einige der Konzepte und Theorien im Zusammenhang mit öffentlichen Gütern betrachtet.

Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter beinhaltet zwei eng miteinander verbundene Prozesse – politische Entscheidungsfindung und Produktion (Tabelle 3). Teil 2 spricht den politischen Prozess an, Teil 3 untersucht die Produktion und schließt dabei auch Finanzierungsaspekte mit ein. Die Betonung liegt auf dem Verständnis des umfassenden institutionellen Rahmens, in dem die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter stattfindet.

Tabelle 3: Der Prozess der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter

1. **Politische Entscheidungsfindung** Betroffene Interessengruppen entscheiden, welche Güter produziert werden, wie sie geformt sind, wie viel von jedem hergestellt wird und wie ihr Nettonutzen verteilt wird.

 2. **Produktion** Politische Entscheidungen über die Produktion von Gütern werden umgesetzt. Dieser Prozess hat zwei Aspekte: Finanzierung und Management
 - **Finanzierung:** Anstrengungen werden unternommen, eine angemessene Allokation von Ressourcen – öffentlichen und privaten – für globale öffentliche Güter zu begünstigen
 - **Management:** Strategisches Managementverhalten bringt Güter so zusammen, dass sie reibungslos, effizient und effektiv verteilt werden können.
-

Teil 4 besteht aus Fallstudien, die Versorgungsfragen bei bestimmten Gütern untersuchen – zum Beispiel internationale finanzielle Stabilität und Markteffizienz, das multilaterale Handelsregime, die Bekämpfung ansteckender Krankheiten und öffentliche Gesundheitssysteme, Klimaschutz, die Erhaltung der Biodiversität, Zugang zu Wasser und korruptionsfreie Regierungen.

Globale öffentliche Güter haben viele Facetten und verlangen daher nach Untersuchungen mit ebenso vielen Ansätzen. Das Buch ist sowohl in Bezug auf die Autorinnen und Autoren als auch auf die herangezogene Literatur multidisziplinär. Neben der ökonomischen Literatur beziehen sich die Autoren auch auf andere Sozialwissenschaften, darunter Anthropologie, Soziologie und Politikwissenschaft, die Theorie internationaler Beziehungen und die Theorie öffentli-

chen Managements. Darüber hinaus wurden aus Studien über Internationales Recht und Entwicklung und von themenspezifischen Disziplinen neue Einsichten gewonnen, besonders im Zusammenhang mit den Fallstudien in Teil 4. Eine angemessene Behandlung globaler öffentlicher Güter erfordert auch die Einbeziehung von Literatur über private Güter und Marktwirtschaft, Eigentumsrechte und Unternehmenstheorien. Diese Literatur zeigt auf, dass Regierungen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern immer noch essentiell sind, national wie international. Aber auch private Akteure, ob profitorientiert (Unternehmen) oder nicht profitorientiert (Stiftungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Haushalte oder Einzelpersonen) spielen eine Rolle.

Der Bedarf nach und der mögliche Zusammenfluss von diesen diversen Strängen der Literatur spiegelt eine Verringerung der Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Akteuren und ihren wachsenden Einbezug sowohl in die öffentliche und private Sphäre als auch in den nationalen und internationalen Bereich wider – ein Trend, der im gesamten Buch ein immer wiederkehrendes Thema sein wird.

Quellen

- Anheier, Helmut. 2001. „Measuring Global Civil Society.“ In Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, eds., *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, eds. 2001. *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Arendt, Hannah. 1998 [1958]. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bhagwati, Jagdish. 1997. „The Global Age: From a Skeptical South to a Fearful North.“ *World Economy* 20 (3): 259–83.
- Chayes, Abram, and Antonia Handler Chayes. 1998 [1995]. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Dasgupta, Partha. 1992 [1989]. „Positive Freedom, Markets, and the Welfare State.“ In Dieter Helm, ed., *The Economic Borders of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Deng, Francis M., Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, I. William Zartman, and Donald Rothchild. 1996. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- De Rivero, Oswaldo. 2001. *The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*. London: Zed Books.
- Dixit, Avinash K. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Drache, Daniel, ed. 2001. *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*. London: Routledge.
- Elias, Norbert. 2001. *The Society of Individuals*. New York: Continuum.
- Ferroni, Marco, and Ashoka Mody, eds. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*. Boston, Mass.: Kluwer Academic Publishers.
- Geuss, Raymond. 2000. *Public Goods, Private Goods*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Giddens, Anthony. 2000. *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives*. New York: Routledge.
- Hirschman, Albert O. 2002 [1982]. *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hirshleifer, Jack. 1983. „From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods.“ *Public Choice* 41: 371–86.

-
-
- Hopkins, Michael. 1999. *The Planetary Bargain: Corporate Social Responsibility Comes of Age*. New York: St. Martin's Press.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty). 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Jenks, Leland Hamilton. 1963 [1927]. *The Migration of British Capital to 1875*. London: Jonathan Cape.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, eds. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Keane, John. 2001. „Global Civil Society?“ In Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, eds., *Global Civil Society 2001*. New York: Oxford University Press.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Khor, Martin. 2000. „Globalization and the South: Some Critical Issues.“ Discussion Paper 147. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- Krasner, Stephen D. 1983. *International Regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Lindblom, Charles E. 2001. *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Mahbubani, Kishore. 2001. *Can Asians Think?* Toronto: Key Porter Books.
- Martin, Lisa L. 1999. „The Political Economy of International Cooperation.“ In Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Mehta, Usha, and Usha Thakkar. 1980. *Kautilya and His Arthashastra*. New Delhi: S. Chand and Company.
- Mill, John Stuart. 1991. *On Liberty and Other Essays*. Collected by John Gray. Oxford: Oxford University Press.
- Millar, Fergus. 2002. *Rome, the Greek World, and the East*. Vol. 1. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Miller, David, and Sohail H. Hashmi, eds. 2001. *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Nye, Joseph S., Jr. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press.

-
-
- Ohmae, Kenichi. 1995. „Putting Global Logic First.“ In Kenichi Ohmae, ed., *The Evolving Global Economy: Making Sense of the New World Order*. Cambridge, Mass.: Harvard Business Review.
- Polanyi, Karl. 1957 [1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- . 2001. „The Global Governance of Trade: As If Development Really Mattered.“ Background paper to the United Nations Development Programme Project on Trade and Sustainable Human Development, Bureau for Development Policy, New York.
- Rosenblum, Nancy L., and Robert C. Post. 2002. *Civil Society and Government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Sandler, Todd. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1998. „Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action.“ *Fiscal Studies* 19 (3): 221–47.
- Scholte, Jan Aart, and Albrecht Schnabel, eds. 2001. *Civil Society and Global Finance*. Tokyo: United Nations University.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Sen, Amartya K. 1987. *On Ethics and Economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- . 1999. „Global Justice: Beyond International Equity.“ In Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Swanson, Judith A. 1992. *The Public and the Private in Aristotle’s Political Philosophy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Sweden, Ministry for Foreign Affairs. 2001. *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*. Study 2001:2. Prepared by Francisco Sagasti and Keith Bezanson on behalf of the Institute of Development Studies, Sussex, U.K. Stockholm. [http://www.utrikes.regeringen.se/inenglish/policy/devcoop/financing.htm].
- Taylor-Gooby, Peter. 2000. „Risk and Welfare.“ In Peter Taylor-Gooby, ed., *Risk, Trust and Welfare*. New York: Macmillan.
- UNDP (United Nations Development Programme). Various years. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

Wie die Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern verbessert werden kann

**Inge Kaul, Pedro Conceição,
Katell Le Goulven und
Ronald U. Mendoza**

Die Studien im Buch legen nahe, dass die Welt in Bezug auf die Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern an einem Wendepunkt steht. Es gibt viele Anzeichen für eine adaptive Ineffizienz, wenn man sieht, wie weit der Wandel von Institutionen hinter der sich schnell ändernden Realität zurückbleibt.* So führt selbst die bestgemeinte Politik oftmals zu begrenzten oder verzerrten Ergebnissen. Aber Ansätze institutioneller Reformen sind erkennbar: Bestehende Muster werden brüchig, und die Schemata politischen und öffentlichen Managements werden umgestaltet. Dies eröffnet Möglichkeiten für einen weiteren Wandel. Auf Grundlage der Untersuchungen im Buch scheint es besonders dringend, die folgenden Probleme anzusprechen:

- Standardkonzepte und Theorien zu öffentlichen Gütern reichen nicht aus, um die gegenwärtigen Realitäten zu verstehen, das wachsende Phänomen glo-

* Nach North (1990) bezieht sich der Begriff *Institution* auf die Verhaltensregeln und -normen, die die Anreize für die ökonomischen und sozialen Akteure strukturieren. North (1998 [1995], S. 26) sagte auch, dass „allokative Effizienz ein statisches Konzept mit einer vorgegebenen Anzahl von Institutionen ist; der Schlüssel für eine andauernde gute wirtschaftliche Performance liegt in einer flexiblen institutionellen Matrix, die im Kontext der sich ergebenden technologischen und demographischen Veränderungen genauso wie bei Schockwirkungen auf das System regulierend wirkt.“ – das ist adaptive oder dynamische Effizienz.

baler öffentlicher Güter zu erfassen oder eine effektive Politikberatung bereitzustellen.

- Die Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen werden, schließt systemisch einige derer aus, die durch globale öffentliche Güter betroffen sind.
- Die Mittel zur Finanzierung kommen oft aus dem Budget der internationalen Entwicklungshilfe.
- Die Organisation der Produktion ist zergliedert und uneinheitlich.

Die meisten der Vorschläge in den einzelnen Kapiteln zur Lösung dieser Probleme bauen auf laufenden Reformen auf und zielen darauf ab, den in Gang befindlichen Wandel voranzubringen – hin zu einer adäquateren Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Besonders die Fallstudien bieten detailliertere und themenspezifischere Analysen (siehe die kurze Zusammenfassung der Fallstudien im Anhang). Die Empfehlungen an die Politik, die von dem gesamten Band ausgehen, können in vier Punkten zusammengefasst werden: das Aufpolieren des analytischen Werkzeugkastens, die Bildung passender Kreise von Interessengruppen und Entscheidungsträgern, die Systematisierung der Finanzierung globaler öffentlicher Güter und die Grenz-, Sektoren- und Akteursgruppen überschreitende Zusammenarbeit.

Das Aufpolieren des analytischen Werkzeugkastens

Öffentliche Güter werden für gewöhnlich als Güter, deren Nutzen nicht-ausschließend und deren Konsum nicht-rivalisierend ist, definiert. Diese Nicht-Ausschließbarkeit bedeutet, dass es technisch, politisch oder ökonomisch undurchführbar ist, jemanden vom Konsum des Guts auszuschließen. Nicht-Rivalität bedeutet, dass der Gebrauch des Guts durch eine Person seine Verfügbarkeit für andere nicht schmälert. Wenn ein Gut nicht-rivalisierend ist, kann es weiteren Nutzern kostenlos – oder zu geringen Kosten – zur Verfügung gestellt werden. Es muss nicht für jeden neuen Konsumenten reproduziert werden. Die einzigen Kosten, die entstehen, wenn man es breiter verfügbar macht, sind also die Kosten für die Verteilung.

Wissen ist ein Beispiel. Man betrachte die vielen Generationen, die von indigen entwickelter Medizin in Entwicklungsländern profitiert haben und weiterhin davon profitieren. Oder den nicht abschätzbaren Anstieg des menschlichen Wohlergehens aufgrund der Verbreitung von mathematischem und wissenschaftlichem Wissen seit der Antike – wie zum Beispiel dem Satz des Pythagoras. Für gewöhnlich ist es ineffektiv, jemanden vom Gebrauch nicht-rivalisierender Güter auszuschließen.

Am Beispiel Wissen lässt sich auch die zentrale Frage der Kapitel von Desai

sowie von Kaul und Mendoza im Buch gut darstellen: die Differenzierung zwischen den möglichen und den tatsächlichen Eigenschaften eines Guts. Einige Arten von Wissen, vor allem Wissen mit möglicherweise kommerziell nutzbarem Wert, sind kein Gemeingut, sondern werden stattdessen mit Hilfe von Instrumenten wie geistigen Eigentumsrechten ausschließend gemacht.* Gleichzeitig werden im Grunde genommen private Güter wie Grundbildung absichtlich öffentlich gemacht. Sie werden oft in einem so vielfältigen Maß öffentlich bereit gestellt, dass es keinen Anlass für Rivalität zwischen möglichen Konsumenten gibt.** Wie in der nochmaligen Untersuchung der Bedeutung von Öffentlichkeit gezeigt und von Dezai in seiner historischen Betrachtung des Konzepts der öffentlichen Güter und ihrer Bereitstellung detailliert untersucht, sind die Eigenschaften von öffentlichen Gütern variabel und änderbar – über Zeiten und Regionen, Kulturen und Bevölkerungsgruppen hinweg. Und, wie Desai hinzufügt, löst die Frage, welche Güter öffentlich oder privat gemacht werden sollen, weiterhin heftige Debatten aus.

Diese Einsichten in Verbindung mit den durch die aktuellen politischen Realitäten gestellten Herausforderungen inspirierten die Formulierung von vier analytischen Werkzeugen, die das Verständnis von öffentlichen Gütern verbessern und die Entscheidungsfindung bei Fragen von Privatheit und Öffentlichkeit unterstützen. Die vier Werkzeuge, die ohne Zweifel weiterer Forschung und Diskussion bedürfen, sind: Eine erweiterte Definition öffentlicher und globaler öffentlicher Güter, das Dreieck der Öffentlichkeit, die immanente Verbindung zwischen Gerechtigkeit und Effizienz bei der Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern sowie das Konzept einer angemessenen Bereitstellung (im Gegensatz zur optimalen Versorgung) mit öffentlichen Gütern.

* Wissen wird oft aus guten Gründen ausschließend gemacht: Wie Correa (im Buch) darstellt, gibt es eine Wechselwirkung zwischen statischer Leistungsfähigkeit (dem Gewinn daraus, vorhandenes Wissen so weit wie möglich gemeinsam zu nutzen) und dynamischer Leistungsfähigkeit (Anreize für Erneuerer schaffen, damit weiteres Wissen entsteht). Ziel ist es, den richtigen Mittelweg zu finden, damit sowohl innerhalb der jetzigen Generation als auch Generationen übergreifend das angestrebte Wohlergehen maximiert wird.

** Dies kann mit Bildung über ethische und moralische Gründe hinaus geschehen, weil die Konsumption dieses privaten Guts so breite und wichtige externe Effekte hervorbringt (ein Beispiel für „joint products“ in der Literatur über öffentliche Güter), dass die Entscheidung gefällt wird, sie nicht nur kostenlos, sondern oft auch obligatorisch bereitzustellen. Die meisten Länder besitzen öffentliche Einrichtungen, die Bildung für die Allgemeinheit zugänglich machen. Internationale Anstrengungen, die Versorgung mit Grundbildung zu verbessern, können dieses nationale öffentliche Gut in den Status eines globalen öffentlichen Guts erheben. Siehe auch die Millenniums-Entwicklungsziele unter <http://www.un.org/millennium/>.

Eine erweiterte Definition der öffentlichen Güter und der globalen öffentlichen Güter

Kaul und Mendoza schlagen vor, die Standarddefinition von öffentlichen Gütern auf zwei Ebenen zu erweitern. Auf der einen Ebene bauen sie auf der Standarddefinition der öffentlichen Güter auf und fügen hinzu, dass jedes Gut, das durch die Eigenschaften von Nicht-Rivalität oder Nicht-Ausschließbarkeit charakterisiert ist, auch die Möglichkeit beinhaltet, tatsächlich öffentlich und für alle konsumierbar zu sein. Auf der nächsten Ebene erweitern sie die Definition, um die Güter zu bestimmen, die de-facto öffentlich oder einschließend sind. Diese überarbeitete zweistufige Definition lautet nun wie folgt:

- *Definition 1:* Güter haben ein besonderes Potenzial, öffentlich zu sein, wenn ihr Nutzen entweder nicht-ausschließend oder nicht-rivalisierende Nutzen sind, oder beides.
- *Definition 2:* Güter sind de-facto öffentlich, wenn sie nicht ausschließlich und für alle konsumierbar sind.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Definitionen basiert auf der Unterscheidung zwischen dem Potenzial eines Guts, einschließend zu sein (ein Potenzial, das alle Güter teilen, die nicht-ausschließend, nicht rivalisierend oder beides sind), und dem Fakt, ob das Gut tatsächlich einschließend ist (was bedeuten kann, dass das Gut rivalisierend oder ausschließend ist, aber nicht-ausschließlich gemacht wurde). Zusammen genommen machen die Definitionen deutlich, wie die Inklusivität und die Öffentlichkeit von Gütern sich verändern können, obwohl die Güter selbst sich nicht ändern. Ob Güter de-facto öffentlich werden, hängt oft von Technologie und politischem Willen ab.

Analog werden de-facto globale öffentliche Güter wie folgt definiert:

- *Definition 3:* Globale öffentliche Güter sind Güter mit Nutzen, die sich über alle Länder, Menschen und Generationen erstrecken.

Genau so wie Güter potenziell öffentlich sein können, können sie potenziell global sein. Und öffentliche Güter können globalisiert werden. Zum Beispiel wurden nationale Postsysteme aufeinander abgestimmt und miteinander verbunden, um ein globales Postsystem zu schaffen. Definition 3 bezieht sich auf ein Gut, das in seiner Öffentlichkeit tatsächlich global ist. Dies ist eine strenge Definition. Einige Güter können universal sein, aber viele andere sind es nicht. Wie im Vorgängerband von 1999 (Kaul, Grunberg und Stern 1999) vorgeschlagen, könnte eine weniger strenge Definition lauten, dass ein Gut global öffentlich ist, wenn es mehr als einer Gruppe von Ländern Nutzen bringt und keine Bevölkerungsgruppe oder Generation diskriminiert.

Diese erweiterte Definition vermeidet das normative Element, das die Diskussion über öffentliche Güter oft kennzeichnet. Viele Lehrbücher schlussfol-

gern, ausgehend von der Standarddefinition, dass ein Gut mit potenziell rivalisierenden und ausschließenden Eigenschaften privat ist oder sein sollte und dass seine Bereitstellung dem Markt überlassen werden sollte. Dies bedeutet, dass die Entscheidung darüber, welche Güter privat und welche öffentlich gemacht werden, weitestgehend eher als eine technische denn als eine politische Angelegenheit gesehen wird. Die Rolle des Staates besteht dann darin, „Ausschussware“ bereitzustellen – nicht-rivalisierende und nicht ausschließende Güter, die den Bedingungen am Markt nicht entsprechen. Zum Teil wegen dieser Standarddefinition besteht die weitverbreitete falsche Auffassung, dass öffentliche Güter vom Staat bereitgestellt sind.

Die von Kaul und Mendoza vorgeschlagene erweiterte Definition führt in eine positive Richtung und definiert öffentliche Güter als das, was sie sind: Güter im öffentlichen Bereich, für die Allgemeinheit zum Konsum verfügbar und alle betreffend. Eine große Bandbreite von Dingen tritt im öffentlichen Bereich auf, einschließlich potenziell ausschließender öffentlicher Übel wie Kriminalität, Lärm, Gewalt, Umweltverschmutzung und Computerviren. Darüber hinaus ermöglicht die erweiterte Definition eine klarere Bestimmung verschiedener globaler öffentlicher Güter, die je nach politischer Entscheidung oft auch zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich wechseln (siehe die Beispiele in Kasten 1).

Wenn man die Fragen, die in den Fallstudien in Teil 4 erörtert werden, mit Hilfe dieser erweiterten Definition betrachtet, wird der sozial bestimmte Charakter vieler öffentlicher Güter einschließlich globaler öffentlicher Güter deutlich. Beispielsweise zeigt das Kapitel von Mehta (im Buch), wie das Gut Wasser in diesem öffentlich-privaten Kontinuum von verschiedenen gesellschaftlichen Kräften und Interessen hin und her verlagert wird. Das Erkennen der sozialen Hülle von Gütern ermöglicht (wie unten gezeigt) ein besseres Verständnis der Auseinandersetzungen um einige dieser Güter.

Das Dreieck der Öffentlichkeit

Wenn man öffentliche Güter in den öffentlichen Bereich zurückbringt und damit die Betonung wieder auf den politischen Willen legt, führt das zu der Frage, in wie weit Öffentlichkeit in Bezug auf Konsumption übereinstimmt mit Öffentlichkeit in Bezug auf Entscheidungsfindung und in Bezug auf die Verteilung des Nettoutzens an verschiedene Teile der globalen Öffentlichkeit. Öffentlichkeit in der Entscheidungsfindung und der Verteilung ist kein Teil der Definition öffentlicher Güter. An dieser Stelle wird beabsichtigt, Güter, die als öffentlich ausgewiesen werden, in Bezug auf diese Dimensionen detaillierter zu untersuchen.

Kasten 1

Der De Facto-Mix von nationalen und globalen öffentlichen Gütern

Abbildung 1 klassifiziert globale öffentliche Güter hauptsächlich in Hinblick auf ihre menschengemachten (sozialen) Eigenschaften. Auf der einen Seite stehen nationale Güter, die in dem Sinn privat sind, dass ihre Zielbestimmung nicht global ist. Auf der anderen Seite stehen globale öffentliche Güter, deren Nutzen und Kosten weitreichende Auswirkungen über nationale Grenzen hinweg haben.

Die Güter in den Quadranten 2 und 4 verlangen nach einer Harmonisierung nationaler Politik. Politische Harmonisierung zielt oftmals darauf ab, Länder dazu zu ermutigen, grenzüberschreitende externe Effekte zu internalisieren: Sie soll helfen, positive Effekte zu erzeugen und negative zu korrigieren. Eine Reihe von Gütern in Quadrant 2B beinhalten solche Anstrengungen. Bemühungen, die Inklusivität von Gütern wie internationale Kommunikations- und Transportsysteme zu erhöhen, zielen darauf ab, die weltweite Verfügbarkeit von vernetzten externen Effekten zu verbessern. Dieselbe Absicht treibt für gewöhnlich Initiativen an, die Einhaltung von Normen und Standards, einschließlich der Menschenrechte, zu stärken und den Respekt gegenüber nationaler Souveränität zu erhöhen. Die Mehrzahl der Güter in Quadrant 2B zielen darauf ab, das freizusetzen, was verschiedene nationale und transnationale Akteure als globalen Nutzen wahrnehmen.

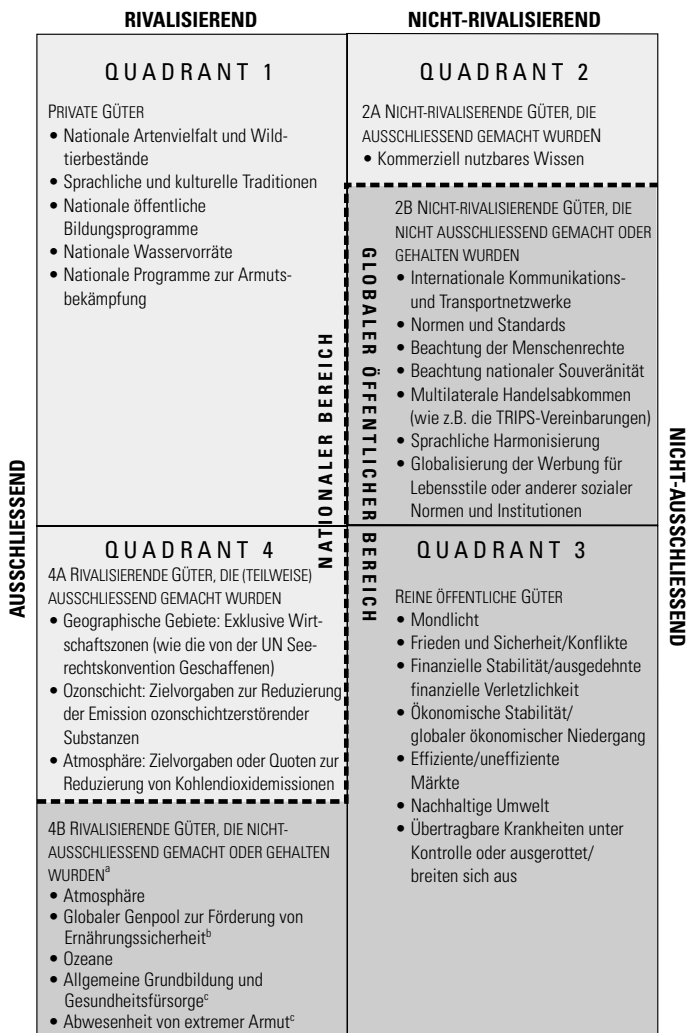
Im Gegensatz dazu bringen viele der Güter in Quadrant 4 die Internalisierung negativer grenzüberschreitender externer Effekte mit sich. Diese können diffus sein und von fast allen Ländern verursacht werden – wie die Kohlendioxid-Emissionen, die vereint das Risiko der Erderwärmung verursachen. Oder sie können in bestimmten Ländern ihren Ursprung haben, aber potenziell alle betreffen, wie der Ausbruch einer neuen ansteckenden Seuche. Die politische Reaktion auf solche diffusen externen Effekte könnte die Schaffung eines internationalen Reglements sein, dem sich alle Länder fügen sollen. Die Stärkung der grundlegenden Menschenrechte, wie in Quadrant 2B gezeigt, ist ein Beispiel. Aber je nachdem welches öffentliche Gut man betrachtet, sind alternative politische Optionen zu bevorzugen – wie in den Quadranten 4A und 4B gezeigt.

In Quadrant 4A werden Güter aufgelistet, die als politische Folge die Ausarbeitung und Anwendung neuer (nationaler) Eigentumsrechte nach sich ziehen. Beispiele dafür sind die „national pollution allowances“ oder die „exclusive economic zones“, die 1982 von der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen geschaffen wurden.

In Quadrant 4B finden sich Güter, die ähnliche Maßnahmen wie im nationalen Kontext beinhalten und die darauf abzielen, bestimmte entscheidende Güter – wie eine Grundausbildung oder medizinische Versorgung – weltweit verfügbar zu machen.

Der De Facto-Mix von nationalen und globalen öffentlichen Gütern

Abbildung 1

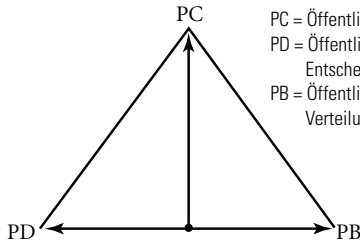


a. Die Güter in diesem Quadranten sind nicht-ausschließend gehalten oder gemacht in Bezug auf gegenwärtige Generationen (z.B. Bildung) oder zukünftige Generationen (z.B. Atmosphäre).
 b. Bezieht sich auf den International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (siehe <http://www.fao.org/ag/cgrfa/>).
 c. Diese Güter sind Teil der Millenniums-Entwicklungsziele (sollen bis 2015 erreicht werden), die von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurden (siehe auch <http://www.un.org/millenniumgoals/>).

Quelle: Kaul und Mendoza (im Buch)

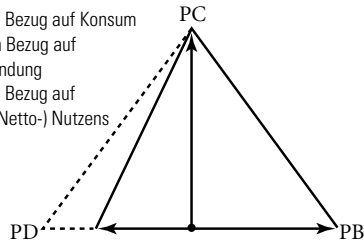
Die Betrachtung globaler öffentlicher Güter durch das Dreieck der Öffentlichkeit

Abbildung 2



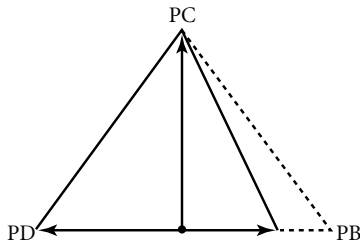
Fall A: Das ideale Dreieck der Öffentlichkeit

PC = Öffentlichkeit in Bezug auf Konsum
 PD = Öffentlichkeit in Bezug auf Entscheidungsfindung
 PB = Öffentlichkeit in Bezug auf Verteilung des (Netto-) Nutzens



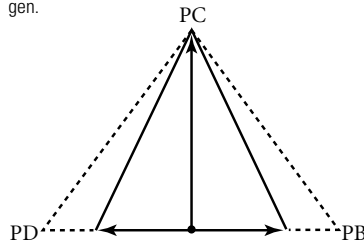
Fall B: Entscheidungsfindung ist nicht vollständig öffentlich, aber Konsumtion und Verteilung des Nutzens sind es.

Beispiel: G-7 Stabilisierung der wichtigsten Währungen.



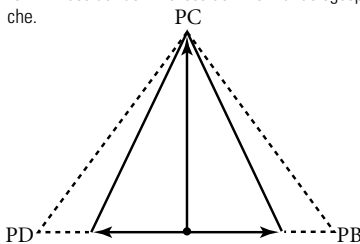
Fall C: Die Verteilung des Nutzens ist nicht vollständig öffentlich, aber Konsumtion und formelle Entscheidungsfindung sind es.

Beispiel: Das multilaterale Handelsregime. Die Welthandelsorganisation (WTO) verfolgt das Prinzip „Ein Land – eine Stimme“ und scheint so die Öffentlichkeit in Bezug auf die Entscheidungsfindung zufrieden zu stellen. Trotzdem haben viele Entwicklungsländer begrenzten Einfluss auf den Prozess der Welthandelsgespräche.

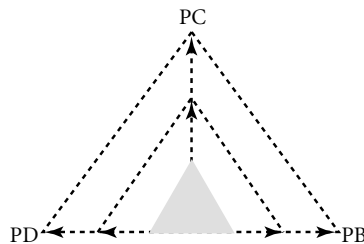


Fall D: Die Verteilung des Nutzens und die Entscheidungsfindung sind nicht vollständig öffentlich, aber die Konsumtion ist es.

Beispiel: Die internationale Finanzarchitektur.



Fall E: Öffentliche Güter – einschließlich globaler öffentlicher Güter – haben für Frauen oft nur begrenzten Nutzen. Darüber hinaus gibt es sehr wenig Frauen in Führungspositionen, was zu eingeschränkter Öffentlichkeit in Bezug auf die Entscheidungsfindung führt.



Fall F: Der schattierte Bereich steht für ein regionales öffentliches Gut mit wachsenden externen Effekten, die dieses Gut öffentlicher in Bezug auf Konsumtion, d.h. globaler machen. Es wäre interessant zu untersuchen, ob es auch in Bezug auf Nutzen und Entscheidungsfindung öffentlicher wird. Beispiel: Wassermanagement

Kaul und Mendoza (im Buch) bieten dafür einen einfachen Rahmen an: das Dreieck der Öffentlichkeit (siehe Fall A in Abbildung 2). Die vertikale Achse misst Öffentlichkeit in Bezug auf Konsumption, die linke Seite der Grundlinie Öffentlichkeit in Bezug auf Entscheidungsfindung und die rechte Seite Öffentlichkeit (oder Gerechtigkeit) in Bezug auf die Verteilung des Nutzens von Gütern. Das Dreieck ermöglicht es zu untersuchen, wie es verschiedenen öffentlichen Gütern innerhalb dieser drei Dimensionen ergeht.

Das Dreieck der Öffentlichkeit wirft eine Vielzahl konzeptioneller und methodologischer Fragen auf. Dennoch ist seine potenzielle Nützlichkeit sogar in diesem frühen Stadium offensichtlich. Es könnte schließlich sogar dafür benutzt werden, auf eines der zentralen Ungleichgewichte, die im Buch betrachtet werden, aufmerksam zu machen: Die Diskrepanz zwischen der umfassenden Öffentlichkeit in Bezug auf Konsumption, die typischerweise globale öffentliche Güter ausmacht, und der begrenzten Öffentlichkeit in Bezug auf die Entscheidungsfindung, durch die diese Güter ausgewählt und im globalen öffentlichen Raum platziert werden (siehe die Beispiele in Abbildung 2). Das Dreieck kann Politikern und der Öffentlichkeit dabei helfen, die Probleme zu identifizieren, die eine Neubewertung der gegenwärtigen Institutionen und der Art und Weise, wie die Globalisierung gestaltet wird, nötig machen.

Die Verbindung zwischen Gerechtigkeit und Effizienz bei der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern

Eine weitere konzeptionelle Frage in Bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Güter betrifft die Wechselbeziehung zwischen Gerechtigkeit und Effizienz. Diese Frage ist auf der nationalen Ebene kontrovers genug, aber erst recht im internationalen Zusammenhang. Sandmo (im Buch) erweitert Samuelsons (1954) Abhandlung über optimale öffentliche Ausgaben um die internationale Ebene. Sandmos Modell der „Zwei Länder (reich und arm) – zwei Güter (öffentlich und privat)“ führt das Konzept der länderübergreifenden variablen Kosteneffizienz bei der Produktion eines reinen öffentlichen Guts ein, wobei er die Möglichkeit von Effizienzsteigerungen durch komparative Kostenvorteile bei der Produktion voraussetzt.

Angenommen, es gibt heute auf der Welt ein bestimmtes Niveau der Gesamtproduktion privater Güter. Weiter angenommen, dass ein globales öffentliches Gut (z.B. Klimastabilität) hergestellt werden muss und dass seine Herstellung den Einsatz privater Güter erfordert. Wenn es billiger ist (das heißt kosteneffizienter), das Gut in einem armen Land statt in einem reichen Land zu produzieren, wäre es für ein armes Land sinnvoll, mehr davon zu produzieren. Aber we-

gen des Fehlens internationaler Einkommenstransfers würde ein größerer Beitrag zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter von dem armen Land verlangen, seine Konsumption privater Güter, von denen es weniger hat als das reiche Land, zu reduzieren. Deswegen könnte das Streben nach einer effizienteren Produktion des globalen öffentlichen Guts ein ungerechtes Ergebnis hervorbringen: Das arme Land würde schlechter gestellt.* Ohne internationale Einkommenstransfers ist es schwer, eine effiziente und gerechte Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu erreichen. Dies bietet theoretische Unterstützung für die Annahme, dass das Kriterium der Kosteneffizienz allein internationale Zusammenarbeit nicht lenken kann. Wenn als Ergebnis von Zusammenarbeit kein Land schlechter gestellt werden soll, sind Überlegungen in Bezug auf den Gerechtigkeitsaspekt anzustellen.

Von einer optimalen Versorgung zu einer angemessenen Bereitstellung

Politiker haben von der „Samuelson-Bedingung“ über die optimale Bereitstellung öffentlicher Güter (Samuelson 1954) guten Gebrauch gemacht. Sie sagt aus, dass ein öffentliches Gut optimal bereit gestellt ist, wenn die Kosten für die Gesellschaft für eine weitere Einheit dieses Gutes dem Betrag gleichkommen, den die Gesellschaft bereit ist, für diese Einheit zu bezahlen. Sandler (im Buch) diskutiert die vielen konzeptionellen und methodologischen Probleme, die auftreten, wenn man versucht, diese Auffassung von Optimum empirisch zu fassen. Wegen dieser Messprobleme schlägt Sandler eine interessante Neuerung vor: Einen Index des Optimums basierend auf der Einsicht, dass durch Clubs bereitgestellte öffentliche Güter (Güter, die relativ nicht-rivalisierend und ausschließend sind) eher effizient bereitgestellt werden können. Vereinfacht dargestellt sagt der Index aus, dass je größer die Anzahl der durch Clubs bereitgestellten Güter – in Relation zur Gesamtzahl öffentlicher Güter – ist, desto kleiner das Risiko einer Unterversorgung wird.

Samuelsons Optimum-Bedingung wurde im Kontext der Theorie öffentlicher Finanzen formuliert und dient somit als Werkzeug, die Balance zwischen öffentlichen Präferenzen und öffentlichen Ausgaben zu bestimmen. Aber heutzutage sind öffentliche Güter nicht notwendigerweise staatlich hergestellt und oftmals Erzeugnisse vieler Produzenten. Sie hängen von öffentlichen und privaten Ausgaben ab. Also könnte eine Balance zwischen öffentlichen Präferenzen und öffentlichen Ausgaben entweder mit einer Überversorgung einhergehen,

* Darüber hinaus ist diese Situation nicht Pareto-optimal, weil Einkommenstransfers alle besser stellen könnten.

wenn private Ausgaben angemessen sind, oder mit einer äußersten Unterversorgung, wenn die Zuteilung privater Mittel unzureichend ist. Nimmt man ein Gut – ganz oder teilweise – aus der Verantwortung der Regierung, muss man die Auslegung von einer angemessenen Versorgung überdenken.

Conceição (im Buch) konzentriert sich auf diese Frage. Er führt eine Definition der mangelhaften Versorgung ein, die zwischen Versorgungsproblemen differenziert: Unternutzung, Unterversorgung, unzureichende Bereitstellung, Fehlbereitstellung, Übernutzung und verschiedene Zugangsprobleme. Auf der Grundlage dieser Definition bietet er Profile für die Bereitstellung ausgewählter globaler öffentlicher Güter an. Die Profile setzen an einer technischen Einschätzung des Bereitstellungsstatus eines Guts an und sollen dabei helfen, Fragen wie die folgenden zu beantworten: Wie weit ist es der Welt gelungen, Kinderlähmung unter Kontrolle zu bringen? Und ziehen alle Länder Nutzen aus dem multilateralen Handelsregime? Die Konsequenzen aus Bereitstellungsproblemen werden in ökonomische und in manchen Fällen in Kategorien menschlicher Entwicklung umgesetzt.

Obwohl sie nur ein Anfang sind, zeigen die Profile die Nützlichkeit dieses Ansatzes. Sie können hilfreich sein, wenn man nach Gelegenheiten sucht, bei denen zusätzliche Investitionen in globale öffentliche Güter hohe soziale – und globale – Erträge versprechen. Die Profile sollen weitere Analysen anregen, doch schon in ihrem derzeitigen Stadium vermitteln sie ein Gefühl äußerster Dringlichkeit. Die Daten zeigen in vielen Fällen, dass die Kosten einer mangelhaften Versorgung äußerst hoch sind, weiter steigen und die Kosten von Korrekturmaßnahmen deutlich übertreffen (siehe Textkasten 2).

Textkasten 3 fasst die wesentlichen Vorschläge dieses Abschnitts noch einmal kurz zusammen. Es wird gezeigt, dass von der erweiterten Definition öffentlicher Güter eine Anzahl von Möglichkeiten für die Entwicklung analytischer Werkzeuge ausgeht, die helfen können, neue politische Einsichten hervorzubringen und bei Fragen in Bezug auf Privatheit und Öffentlichkeit die Entscheidungsfindung zu unterstützen.

Bildung passender Kreise von Interessengruppen und Entscheidungsträgern

Weil die Bereitstellung und sogar die öffentlichen und globalen Eigenschaften von globalen öffentlichen Gütern oft umstritten und das Resultat eines Auswahlprozesses sind, schenkt das Buch der Analyse der Strukturen und Prozesse politischer Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit globalen öffentlichen Gütern erhebliche Beachtung. Diese Strukturen und Prozesse der Entscheidungs-

Kasten 2

Der heutige Status der Bereitstellung ausgewählter globaler öffentlicher Güter

Da die Bereitstellungsprofile Bemessungsgrundlagen für die Kosten von korrigierenden Maßnahmen und Schätzungen des Nutzens liefern, wäre es naheliegend, als nächsten Schritt einen Vergleich zwischen beiden – mit einem angemessenen zeitlichen Abschlag für zukünftigen Nutzen – zu ziehen und eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen. Güter, die eine hohe soziale Rendite versprechen, wären beste Anwärter für Investitionen. Kosten-Nutzen-Analysen werden seit langem angestellt, um die Bereitstellung von öffentlichen Gütern einzuschätzen. Aber für diesen Schritt sind beachtliche Anstrengungen und eine tiefgehende Analyse von Konzepten, Messungen und Daten nötig. Es bedarf auch einer großen Präzision dabei, die Güter auszuwählen, die hergestellt werden sollen, und sie in handhabbare Bestandteile zu zerlegen. Die Profile sind auch dazu gedacht, die Bemessungsart zu beleuchten, die die politische Entscheidungsfindung über globale öffentliche Güter erleichtern könnte. Zwar gehen sie in die Richtung von Kosten-Nutzen-Analysen, aber sie sind noch nicht so weit. Dennoch ist es interessant, die geschätzten Kosten von Unterversorgung und korrigierenden Maßnahmen einander gegenüberzustellen (siehe Tabelle 1). In Bezug auf das Handelsregime oder die Reduzierung der enormen Seuchenlast sind die Kosten durch Untätigkeit ungefähr 10 mal so hoch wie die für korrigierende Maßnahmen.

Tabelle 1: Jährliche Kosten der Untätigkeit und der korrigierenden Maßnahmen für Bereitstellungsprobleme ausgewählter globaler öffentlicher Güter (in Mrd. US-\$)

<i>Kostenart</i>	<i>Internationale finanzielle Stabilität</i>	<i>Multilaterales Handelsregime</i>	<i>Reduzierung der enormen Seuchenlasten</i>	<i>Klima- stabilität</i>	<i>Frieden und Sicherheit^a</i>
Untätigkeit	50 ^b	260 ^c	1.138 ^d	780 ^e	358
Korrigierende Maßnahmen	0,3 ^f	20 ^g	93 ^h	125 ⁱ	71

a. Die Kosten für Frieden und Sicherheit beziehen sich auf nur neun Konflikte in den 1990er Jahren. Diese Schätzungen sind keine jährlichen Kosten, es sind die Kosten, die über die Dauer der Konflikte entstanden sind.

b. Umfasst nur Banken Krisen in Entwicklungs- und Transitionsländern, ohne Währungs- und Zwillingskrisen.

c. Nettoerträge durch Beseitigung von Verzerrungen in Gütermärkten von Industrie- und Entwicklungsländern.

d. Bezieht sich nur auf die enorme Belastung Afrikas durch übertragbare Krankheiten im Jahr 2000 (relativ zu den Belastungen Europas sowie Nord- und Südamerikas). Angegeben in PPP-Dollar.

e. Mittlere mögliche Reduzierung des globalen BIP für den Fall, dass die Konzentration von Kohlendioxid in der Atmosphäre das Doppelte des vorindustriellen Standes erreicht. Basis ist das Welt-BIP im Jahr 2000 in PPP-Dollar.

f. Teilweise Schätzung; nur die Ausgaben für Technische Zusammenarbeit durch den Internationalen Währungsfonds (IWF).

g. Die geschätzten Kosten korrigierender Maßnahmen für das multilaterale Handelsregime sind nicht jährlich und beinhalten hauptsächlich einmalige Kosten im Zusammenhang mit dem Aufbau von Kapazitäten.

h. Geschätzter Finanzierungsbedarf bis 2007 für die in CMH (2001) vorgeschlagenen Maßnahmen, einschließlich der Verpflichtungen sowohl von Industrie- als auch von Entwicklungsländern, bestehende Maßnahmen auszubauen. Die jährlichen Zusagen müssten bis 2015 auf 119 Mrd. Dollar anwachsen. Die Maßnahmen würden die enorme Seuchenlast in Entwicklungsländern deutlich reduzieren. Es gibt keine Einschätzungen darüber, wie lange dieser Stand der Verpflichtungen beibehalten werden müsste.

i. Jährliche Kosten für Industrieländer über einen Zeitraum von zehn Jahren für die Erfüllung der Kyoto-Protokoll-Verpflichtungen zur Reduzierung der Kohlendioxid-Emissionen. (Die Schätzungen setzen vollen Emissionshandel und eine jährliche Reduzierung des BIP um 0,1 Prozent zur Erfüllung der Verpflichtungen voraus.)

Quelle: Conceição (im Buch)

findung entsprechen der politischen Seite des Bereitstellungsprozesses (im Gegensatz zur Herstellungsseite). Idealerweise sollte eine Untersuchung des politischen Prozesses auf nationaler Ebene beginnen. Aber ein solcher Versuch erfordert detaillierte Länderstudien, die den Rahmen des Buchs gesprengt hätten – dennoch sind sie als Nachfolgestudien sicher wünschenswert. Also konzentrieren sich die Untersuchungen im Buch darauf, wie die Entscheidungsfindung in Bezug auf globale öffentliche Güter international vonstatten gehen könnte.

Nach Desai (im Buch) beinhaltet die politische Entscheidungsfindung über die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zwei wichtige Aspekte:

- *Feststellung der Prioritäten* – welche Güter die Öffentlichkeit im öffentlichen Bereich halten möchte und was sie dafür aufzuwenden bereit ist.
- *Politische Verhandlungen* – wie Entscheidungen darüber getroffen werden, welche Güter und wie viele davon im öffentlichen Bereich sein sollen, und wie sie für alle zugänglich gemacht werden können (einschließlich solcher

Kasten 3

Neue Analyse-Werkzeuge für das Verständnis öffentlicher Güter

- Erweiterung der Definition öffentlicher Güter und globaler öffentlicher Güter
- Bewertung von Gütern mit Hilfe des Dreiecks der Öffentlichkeit
- Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen Effizienz und Gerechtigkeit bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter
- Ergänzung des Konzepts der optimalen Versorgung mit dem der angemessenen Bereitstellung

Mittel wie „Kuhhandel“, Stimmenfang* und Trittbrettfahrertum oder anderer Strategien, die die Verhandlungspartner verfolgen könnten).

Darüber hinaus befassen sich andere Kapitel mit einem weiteren, ebenfalls problematischen Aspekt der Entscheidungsfindung:

- *Politische Beteiligung* – verschiedener Gruppen von Akteuren und Interessengruppen.

Gegenwärtig ist auf internationaler Ebene politische Entscheidungsfindung nicht repräsentativ. Unzulänglichkeiten im politischen Prozess entstehen durch ein Missverhältnis zwischen den Entscheidungsträgern, die auf der internationalen Bühne vertreten sind, und der Bandbreite von externen Wirkungen, die mit bestimmten globalen öffentlichen Gütern einhergehen. Die Gremien der Entscheidungsträger hinsichtlich einiger global *inklusive* öffentlicher Güter sind in dem Sinne *exklusiv*, dass nicht alle von den Nebenwirkungen eines Guts betroffenen Menschen einbezogen sind, oder – falls sie es sind – der Entscheidungsfindungsprozess ihre faire Beteiligung an den getroffenen Entscheidungen nicht sicherstellt.

Das vergessene Prinzip der Äquivalenz

Angesichts des Ungleichgewichts im Entscheidungsfindungsprozess sind die Demonstranten vor den Konferenzsälen der Gruppe der 8 (G-8)** und der Bretton Wood-Institutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) keine Überraschung. In diesen Sälen werden Fragen verhandelt, die wahrscheinlich Auswirkungen auf das Leben der Demonstranten und das zukünftiger Generationen haben.

Aus dem selben Grund ist es angemessen, dass Repräsentanten von Schwellenländern und Beinahe-Schwellenländern in einige der (bisher streng exklusiven) Treffen, die sich mit internationalen Finanzfragen auseinandersetzen, wie zum Beispiel das „Financial Stability Forum“ (<http://fsforum.org>), einbezogen werden. Alle Länder sind von internationalen Finanzschwächen betroffen, egal

* Im Original „pork barreling“ (= Vergabe von Regierungsgeldern für kommunale Projekte, um damit Wählerstimmen zu gewinnen). AdÜ

** Seit 1975 haben sich die Staats- und Regierungschefs der wichtigsten Industriestaaten jährlich getroffen, um über die für ihre Gesellschaften und die internationale Gemeinschaft wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Fragen zu verhandeln. Die sechs Länder auf dem ersten Gipfel in Rambouillet, Frankreich, im November 1975 waren Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, die Vereinigten Staaten und Großbritannien. Auf dem Gipfel in San Juan, Puerto Rico, 1976 kam Kanada dazu und bei dem Gipfel in London 1977 die Europäische Gemeinschaft. Seit dem Gipfel von Neapel 1994 trafen sich die G-7 und die Russische Föderation nach jedem G-7-Gipfel als die „Politischen Acht“ (P-8). Mit der ersten vollen Teilnahme Russlands auf dem Gipfel in Birmingham 1998 wurde die G-8 geboren, obwohl die G-7 noch abseits der formalen Gipfel weiter bestehen (http://www.g7.utoronto.ca/g7/what_is_g7.html).

ob sie in internationale Finanzmärkte eingebunden sind oder nicht: Die Auswirkungen der Zyklen von Aufschwung und Zusammenbruch der Märkte erreichen auch den letzten Winkel der Welt.* Darüber hinaus streben Frauengruppen nicht zufällig danach, allen wichtigen politischen Debatten eine gendersensitive Perspektive hinzuzufügen, besonders weil Männer und Frauen oftmals unterschiedlich von verschiedenen Aspekten der Globalisierung betroffen sind – so zum Beispiel im internationalen Handel.**

Diese Entwicklungen auf der internationalen Ebene sind ein wenig überraschend, da auf der nationalen Ebene dieses Missverhältnis aufgelöst wurde – zumindest in der Theorie, wenn auch nicht immer in der Praxis – durch das etablierte Prinzip des finanziellen Ausgleichs beziehungsweise der Subsidiarität. Dieses Prinzip, das auf den wichtigen Arbeiten von Breton (1965), Olson (1971 [1965] und Oates (1972) aufbaut, besagt in vereinfachter Form, dass diejenigen, die von einem Gut betroffen sind, ein Mitspracherecht bei seiner Bereitstellung haben sollen. Demnach ist es wünschenswert, die Struktur politischer Entscheidungsfindung (besonders die unterschiedlichen Ebenen geographischer Gerichtsbarkeit) so weit wie möglich an die Bandbreite und Art der Wirkungen und Nebenwirkungen eines Guts anzupassen. Daraus folgt, dass ein lokales öffentliches Gut am besten auf der lokalen Ebene bereitgestellt wird und dass ein Gut mit einem Nutzen, der sich über eine ganze Region erstreckt, am besten auf der regionalen Ebene bereitgestellt wird.*** Wenn es aber um globale öffentliche Güter geht, scheinen diese Prinzipien oft in Vergessenheit zu geraten.

In vielen Fällen werden Fragen, die alle Menschen betreffen, von nur wenigen Entscheidungsträgern diskutiert, die als „Club“ technisch spezialisierter Unterhändler fungieren (Keohane und Nye 2000). Und Entscheidungen über Dimensionen – oder Bausteine – globaler öffentlicher Güter, die am besten auf unteren Ebenen verhandelt werden sollten, werden oft international durch eine Verfahrensweise, die überstandardisiert ist und die Realitäten vor Ort außer Acht lässt, getroffen (Beispiele siehe bei Castro und Cordero, Correa, Griffith-Jones, Mehta,

* Überdies hat die Wirtschaftspolitik der Industriestaaten, ob individuell oder konzertiert (wie durch die G-8) gestaltet, oft einen bedeutenden Einfluss auf Entwicklungsländer. Zum Beispiel fanden Esquivel und Larrain (2002) heraus, dass eine Erhöhung der Wechselkursschwankungssensitivität in den G-3 Ländern (Deutschland, Japan und die Vereinigten Staaten) um einen Prozentpunkt die Realexporte aus Entwicklungsländern um zwei Prozent verringert.

** Siehe die Erörterung bei Cagatay (2001) über die Auswirkung von Handelsliberalisierung auf Gender-Ungleichheit und von Gender-Ungleichheit auf Handelsleistungen. Für eine weitergehende Diskussion über globale Fragen und Gender siehe die Website von „Development Alternatives with Women for a New Era“ unter <http://www.dawn.org.fj>.

*** Für eine detailliertere Erörterung dieser Prinzipien siehe das Kapitel über Finanzen von Kaul und Le Goulven (im Buch), besonders Textkasten 1. Dieses Kapitel behandelt auch Bedingungen, die sich über die hier dargestellten Prinzipien hinwegsetzen. Solche Bedingungen beinhalten Situationen, in denen die Produktion eines Guts Verbundvorteile oder Skalenerträge mit sich bringt. Aber selbst dann wäre es wichtig, die potenziellen Verbraucher mit den Entscheidungsträgern an einen Tisch zu bringen.

Mendoza sowie Perrings und Gadgil im Buch). Dieser Ansatz ist irritierend, weil er die Rolle schmälert, die die politische Entscheidungsfindung bei der Bestimmung der Nachfrage nach globalen öffentlichen Gütern spielt. Der Mangel an effektiver Repräsentation kann in einen Mangel an politischem Pluralismus umschlagen. Und dieser Mangel an politischem Pluralismus kann den Wettbewerb um die Priorität von finanziellen Zuweisungen zwischen unterschiedlichen Gütern oder zwischen unterschiedlichen Ideen über Politik und Strategie begrenzen (siehe Bretons (1996) Erörterung dieses Punktes in Bezug auf die nationale Ebene).

Dies ist nicht nur ein theoretisches Risiko, sondern real, wie Buira (im Buch) zeigt. Der Mangel an Öffentlichkeit im Prozess der Entscheidungsfindung kann die technische Zuverlässigkeit politischer Entscheidungen schwächen, die Legitimität und Vertrauenswürdigkeit von Organisationen untergraben und das Gespür für politische Verantwortung, das für eine wirkungsvolle Überwachung internationaler Vereinbarungen so wichtig ist, aushöhlen. Wenn die Umsetzung erst einmal begonnen hat, kann es Jahre oder Jahrzehnte dauern, falsche politische Entscheidungen zu korrigieren – das haben die bitteren und kostspieligen Erfahrungen mit der ersten Generation der Strukturanpassungsprogramme gezeigt.

Das Mitspracherecht aller Menschen bei allen sie betreffenden Angelegenheiten ist ein weithin anerkanntes Grundprinzip von Demokratie und Gerechtigkeit. Also ist es aus Gründen der Gerechtigkeit und der Effizienz wichtig, nach Wegen zu suchen, politische Entscheidungsfindung in Bezug auf globale öffentliche Güter inklusiver und öffentlicher zu gestalten. Die Herausforderung besteht darin, die Gremien derer, die befragt werden müssen (oder die am Entscheidungsprozess teilnehmen), in Übereinstimmung mit den Wirkungen und Nebenwirkungen des Guts, über das verhandelt wird, zu bringen.

Neue Quellen politischer Kraft

Aber wohin wenden sich jene, die nach einer faireren und effektiveren Repräsentation suchen? Wie Held und McGrew (im Buch) argumentieren, hat die Welt eine neue Ära der Politik erreicht, die charakterisiert ist von sich überlappenden Netzwerken und Konstellationen politischer Macht und einem immer dichter werdenden Netz internationaler Regime und Organisationen – alles Antworten auf die wachsenden grenzüberschreitenden politischen Herausforderungen. Wie Held und McGrew bemerken, unterscheidet sich die heutige Welt deutlich vom Prinzip souveräner Staaten, die über ein festgelegtes Territorium herrschen. Macht ist heutzutage auf verschiedene Einheiten verteilt und wird von

ihnen – also Regierungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Unternehmen – auf den nationalen, transnationalen, regionalen und internationalen Ebenen wie eine Ware getauscht. Gruppen von Beteiligten und Interessenvertretern öffnen und verbinden sich untereinander, formen Interessenzirkel – zum Beispiel zur Bekämpfung der Korruption, der Verbesserung von Bilanzrichtlinien, der Förderung der Gender-Thematik, zum Schutz der Umwelt oder für die Formulierung von Normen und Standards für die Konstruktion von Staudämmen – und Partnerschaften aller Art (Reinicke und Deng 2000).

Nationalstaaten – einzeln oder gemeinsam in Form zwischenstaatlicher Gremien – sind nicht länger der einzige Ort der Machtausübung. Gipfeltreffen und informelle Versammlungen abseits des multilateralen Systems sind die wichtigsten und vielleicht einzigen Gremien, die in globalen Angelegenheiten Entscheidungen fällen. Wie Edwards und Zadek (im Buch) ausführen, sind zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen die Hauptakteure auf der globalen Bühne. Sie haben internationale Schauplätze für Beratung und politische Konsensbildung geschaffen. Das World Economic Forum (<http://www.weforum.org>) entwickelte eine enorme Anziehungskraft. Auch Porto Alegre (<http://www.portoalegre2002.org>) und andere zivilgesellschaftliche Gipfeltreffen wurden renommierte Veranstaltungen (Pianta 2001). Darüber hinaus werden von der Wirtschaft wie auch von der Zivilgesellschaft in immer größerem Maße Normen und Standards geschaffen. Die Menschenrechte sind nur eines von vielen Beispielen. Dieser Trend ließ allerdings einige Fragen offen, die diese Ausweitung nichtstaatlicher öffentlicher Politik für das öffentliche Leben betreffen (Cutler, Haufler und Porter 1999, S. 22).

Wo bleiben bei diesem Trend die Regierungen und zwischenstaatlichen, insbesondere die multilateralen, Entscheidungsgremien? Es ist hin und wieder nützlich zusammenzufassen, was als möglicher gesellschaftlicher Konsens aus diesem mannigfaltigen Prozess von politischer Zusammenarbeit, Debatten sowie Partnerschafts- und Bündnisbildung erwächst. Von heimlichen Bedenken auszugehen und diese in festere oder sogar bindende Vereinbarungen umzusetzen, kann dazu beitragen, ein gemeinsames, erneuertes Regelwerk zu schaffen, das eine Zeitlang als Referenzpunkt für alle dienen kann. Die klassischen staatlichen und zwischenstaatlichen Gremien sind besser dazu geeignet, diese Zusammenfassung und das oft damit einhergehende Zusammenführen von Präferenzen zu leisten.

Nur Regierungen haben die Macht, Entscheidungen in feste und verbindliche Vereinbarungen umzusetzen. Und nur durch Regierungen kann die Macht der Wähler den Einfluss privater Finanzkraft zügeln. Das ist einer der Gründe, aus denen die Demokratie gefördert wird und sich weltweit ausbreitet. Eine ausgeglichene, nachhaltige Entwicklung bedarf sowohl der unsichtbaren Hand des

Markts als auch der sichtbaren Hand des Staats. Und diese Hand muss die Hand der Öffentlichkeit sein, keine Hand, die der Öffentlichkeit abgetrennt wurde.

Aber es ist keine natürliche Stärke von Regierungen, global zu denken und zu handeln, eben weil Nationalstaaten territorial gebunden sind. Transnationale nichtstaatliche Akteure wie Konzerne oder zivilgesellschaftliche Organisationen haben manchmal eine aufrichtigerere globale Perspektive, zum Beispiel in Umweltfragen. So erklärt sich, warum internationale Treffen wie der Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 eine so große Anteilnahme der Wirtschaft und zivilgesellschaftlicher Organisationen erfahren. Aber damit das Verhältnis zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren effektiv werden kann, müssen zwei Bedingungen erfüllt werden: Multilaterale Gremien müssen vollständig repräsentativ sein, und für einen systematischen Dialog- und Konsultationsprozess zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren muss es Abkommen geben. Die multilateralen Entscheidungsgremien von heute erfüllen diese Bedingungen nur teilweise.

Anhaltende Ungleichgewichte im Prozess der Entscheidungsfindung: fehlende Stimmen, versagende Regeln

Die gegenwärtigen Probleme bei multilateralen Entscheidungsfindungen betreffen sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure. Unter den staatlichen Akteuren geben die Entwicklungsländer am meisten Anlass zur Sorge. Die Ungleichgewichte sowohl zwischen Staaten untereinander als auch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sind nicht immer leicht zu erkennen, weil in vielen Fällen das Problem kein rein quantitatives ist: Sitzen alle Parteien am Verhandlungstisch? Das Hauptproblem ist oft ein qualitatives: Wie gut sind verschiedene Interessengruppen vertreten?

Buira (im Buch) belegt, dass die Situation für Entwicklungsländer in einigen Fällen nicht nur nicht besser geworden ist, sondern sich tatsächlich sogar verschlechtert hat (siehe Textkasten 4). Die Kluft zwischen Mitgliedsländern des Internationalen Währungsfonds (IWF) – was Entscheidungen wie auch den Zugang zu seinen Ressourcen (Sonderziehungsrechte – SZR) betrifft – ist seit seiner Gründung Mitte der 1940er Jahre stetig gewachsen. Die Mitgliedschaft des IWF besteht aus einer kleinen Gruppe Kredit gebender Industrieländer mit einer Stimmenmehrheit und einer großen Gruppe meist Kredit nehmender Entwicklungsländer, die sich in der Stimmenminderheit befinden und nur begrenzten Einfluss auf die Politik des IWF haben. Zum Beispiel besetzen im Exekutivausschuss des IWF 24 Industrieländer zehn bis elf Sitze, wohingegen 42 afrikanische Staaten nur zwei Sitze innehaben. Buira (S. 235) führt dazu aus:

Kasten 4

Internationaler Währungsfonds: Ungleichgewichte bei der Entscheidungsfindung

Der IWF benutzt weiterhin die ursprüngliche Formel, um die Quoten der Mitglieder festzusetzen. Aus diesem Grund ist es nicht überraschend, dass die gegenwärtigen Quoten weit davon entfernt sind, die tatsächlichen Größen der Volkswirtschaften und ihre Fähigkeiten, Beiträge an den Fonds zu leisten, oder gar ihre Wichtigkeit in Hinblick auf die Weltwirtschaft widerzuspiegeln. Auf der Grundlage der Daten von 1998 zeigt Tabelle 2, dass so große Länder wie Brasilien, Mexiko und Südkorea, deren BIP und Einwohnerzahlen viel größer sind als die von Belgien, den Niederlanden oder der Schweiz nur einen Bruchteil der Quoten und weniger Stimmen als die letztgenannten haben. Also entspricht ihr Anteil am Entscheidungsprozess nicht der Bedeutung ihrer Volkswirtschaften.

Tabelle 2: IWF-Quoten und BIP ausgewählter Staaten

<i>Land</i>	<i>Tatsächliche Quote im Januar 1999^a (in Mrd. Sonder- ziehungsrechten)</i>	<i>BIP in Kauf- kraftparität (Mrd. US- Dollar)</i>	<i>BIP 1998 (Mrd. US- Dollar)</i>
Russische Föderation	5.945	580,3	337,9
Niederlande	5.162	339,3	388,7
China	5.162	3.983,6	928,9
Belgien	4.607	239,7	259,0
Schweiz	3.458	189,1	284,8
Brasilien	3.036	1.021,4	758,0
Mexiko	2.586	785,8	380,9
Dänemark	1.643	126,4	176,4
Südkorea	1.634	569,3	369,9

a. Nach der elften umfassenden Überprüfung der IWF-Quoten

Es würde sicher schwer fallen zu begründen, dass die Quote von China, der gemessen in Kaufkraftparität zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt, kleiner sein sollte als die der Niederlande oder ähnlich der von Belgien. Oder dass

Fortsetzung nächste Seite

Belgiens Quote 52 Prozent größer als die von Brasilien oder 28 Prozent größer als die von Mexiko ist. Darüber hinaus scheinen viele der Hauptunterschiede zwischen den Quoten der Industrie- und Entwicklungsländer aufzutreten und nicht einfach historische Ursachen zu haben. Bei der Berechnung der Quote für die Schweiz, erst seit kurzem Mitglied des Fonds, wurde die Quote in Anlehnung an die anderer Industrieländer mit ähnlichen Wirtschaftsstrukturen und Entwicklungsgraden bestimmt. Dadurch wurde die Verteilung der Quoten verzerrt, wie neuere Daten deutlich machen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Verteilung der IWF-Quoten nach Ländergruppen, 2001

<i>Ländergruppe</i>	<i>Sonderziehungsrechte (in Millionen)</i>	<i>Anteil (in Prozent)</i>
24 Industriestaaten	130.567	61,4
Öl-exportierende Staaten	20.307	9,6
Nicht-ölexportierende Entwicklungsländer	61.527	29,0
Gesamt	212.401	100,0

Quelle: Buira (im Buch)

„Nur mit Transparenz, Rechenschaftspflicht und Legitimität können internationale Institutionen wie der IWF darauf hoffen, die politischen und wirtschaftlichen Ziele eines jeden Landes in Einklang zu bringen mit den weitergefassten Interessen der internationalen Gemeinschaft, darunter auch die Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern wie finanzieller Stabilität und Markteffizienz.“

Sogar an multilateralen Schauplätzen, an denen alle Länder einen Sitz haben, bilden einige Länder eindeutig einen Zirkel der Entscheidungsfindung und lassen andere außen vor, wie Chasek und Rajamani (im Buch) ausführen. Zwischen Industrie- und Entwicklungsländern existiert eine breite Kluft in Bezug auf die Fähigkeit, Verhandlungen zu führen. Industrieländer haben grundsätzlich große Delegationen, die mit verschiedenen Arten von technischem Sachverstand und Kenntnissen der Verhandlungsführung ausgestattet sind. Dagegen hängen Entwicklungsländer oft von Ein-Personen-Delegationen ab. Überdies hat eine Ein-Personen-Delegation heutzutage nicht notwendigerweise die gleiche Verhandlungsstärke wie vor einigen Jahren. Die Verhandlungslast ist größer

geworden: Die Agenda der internationalen Politik ist länger geworden, die Streitfragen werden zunehmend komplexer, die Anzahl der Organisationen vervielfacht sich, Konferenzorte werden von einem auf den anderen Kontinent verlegt, Treffen werden in parallelen Sitzungen organisiert und „informal informals“ werden zu einem geläufigen Verhandlungsinstrument.* All dies fordert kleine Delegationen bis an ihre Grenzen.

Hinzu kommt, dass die Entwicklungsländer eine hochgradig diversifizierte Gruppe geworden sind. Für kleine Delegationen ist es deswegen nicht unbedingt die beste Strategie, sich auf traditionelle Zusammenschlüsse wie die G-77 zu verlassen.** So verlieren sie ein wichtiges Unterstützungsinstrument. Eine weitere Einschränkung ist, dass sich Entwicklungsländer oft nicht auf Anweisungen aus ihren Hauptstädten verlassen können. Sie verhandeln, wie Chasek und Rajamani es ausdrücken, „mit einem hohlen Mandat“. Also gingen viele dazu über, sich in technischen Fragen auf zivilgesellschaftliche Organisationen zu verlassen. Während viele Entwicklungsländer also ihr Bestes geben, um multilaterale Verhandlungen abzudecken, sind sie kaum in der Position, die Verhandlungspunkte zu bestimmen. Die meisten können die Tagesordnungen oder sogar die Politik nur zustimmend „abnicken“.

Folglich sichert also ein Platz am Verhandlungstisch keine effektive Vertretung. Die Angelegenheit wird sogar noch komplizierter, wenn man wie Mendoza (im Buch) die Strukturen multilateraler Verhandlungen betrachtet. Für erfolgreiche Verhandlungen sollte jede Partei einen Einsatz bieten können. Entwicklungsländer können weniger bieten als Industrieländer und haben so weniger Möglichkeiten, einen guten Abschluss zu tätigen. Sie müssen sich unter Umständen mit dem „kleinsten Übel“ zufrieden geben, wie viele Entwicklungsländer es beim „Handel“ um erweiterten Zugang zu den Agrar- und Textilmärkten der Industrieländer gegen das Welthandelsabkommen über handelsbezo-

* „Informal informals“ sind Konsultationen zwischen Parteien außerhalb des offiziellen Verhandlungsprozesses mit dem Ziel, den Konsensrahmen oder mögliche Verhandlungsergebnisse auszuloten.

** Die „Gruppe der 77“ (G-77) wurde am 15. Juni 1964 von 77 Entwicklungsländern begründet, alle Unterzeichnerstaaten der „Gemeinsamen Erklärung der siebenundsiebzig Länder“ zum Ende der ersten Sitzungsperiode der United Nations Conference on Trade and Development (Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen – UNCTAD) in Genf. Beginnend mit dem ersten Ministertreffen der G-77 in Algier 1967, das die Charta von Algier annahm, entwickelte sich allmählich eine institutionelle Struktur, die zur Bildung der G-77 Vertretungen in Rom (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen – FAO), Wien (Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung – United Nations Industrial Development Organization – UNIDO) und Nairobi (Umweltprogramm der Vereinten Nationen – United Nations Environmental Programme – UNEP) führte sowie zur „Intergovernmental Group of 24“ in Washington D.C. (IWF und Weltbank). Obwohl sich die Mitgliederzahl der G-77 mittlerweile auf 133 Länder erhöht hat, wurde der ursprüngliche Name wegen seiner historischen Bedeutung beibehalten (<http://www.g77.org/>).

ne geistige Eigentumsrechte (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS) mussten. Mendoza hierzu (S. 474f.):

„Die Treffen der WTO in Seattle and Doha und die anwachsenden Reaktionen gegen die Globalisierung deuten darauf hin, dass die Zukunft der Handelsregime auf einer gerechteren Verteilung der Handelsgewinne zwischen den und innerhalb der Länder beruht. Für Entwicklungsländer steht der Entwicklungsaspekt von Handel an erster Stelle. Deswegen ist die Bereitstellung dieses globalen öffentlichen Guts eher als Erreichung eines Mittelwegs zwischen einem freien und einem gerechten Handelsregime zu betrachten. Handel und Verhandeln sind von Natur aus schlechte Vehikel für die Erfüllung einer solchen Aufgabe. Vielleicht wäre eine Kombination aus einem ausgeglichenen Prozess von Handelsgesprächen und einer Politik und Mechanismen in der WTO, die entwicklungsbezogener sind, effektiver.“

Eigen und Eigen-Zucchi (im Buch) weichen von der Standarddefinition von Korruption – Missbrauch eines öffentlichen Amtes zum privaten Vorteil – ab und weisen auf einen Fall von transnationaler Druckausübung als ein mögliches Beispiel für Korruption im internationalen Zusammenhang hin. Weil Praktiken wie transnationales Handeln und *quid pro quo* tatsächlich an vielen internationalen Schauplätzen fast schon alltäglich sind, schlagen sie in ihrem Beitrag vor, dass die internationale Gemeinschaft klarer herausarbeiten muss, was in bestimmten Zusammenhängen eine korrupte Praxis ist und was nicht, und dass sie entscheiden muss, wie sie auf solche Praktiken reagiert.

Aber die Verhandlungsstärke von Entwicklungsländern kann je nach Thema variieren. Wie in den Kapiteln von Perrings und Gadgil sowie Castro und Cordero (im Buch) ausgeführt wird, besitzen Entwicklungsländer bei Umweltthemen oft den Schlüssel zur Lösung kritischer globaler Probleme und damit die Möglichkeit, ihre Verhandlungsposition zu verbessern. Die Struktur und Funktionsweise vieler multilateraler Gremien bleibt folglich umstritten und instabil. Es überrascht daher nicht, dass die Interaktionen dieser Gremien mit nicht-staatlichen Akteuren oft ähnlich instabil sind und von Treffen zu Treffen schwanken, und, wie Edwards und Zadek (im Buch) aufzeigen, weit davon entfernt sind, klaren Regeln zu folgen. Die Ursachen dafür liegen auf beiden Seiten.

Aus einer Vielzahl von Gründen, darunter die große Anzahl der Beteiligten, die Vielfalt der Interessen sowie der Mangel an Ressourcen und Gelegenheiten, sich zu treffen, ist auf der Seite der nicht-staatlichen Akteure die Koordination untereinander oft das Hauptproblem. Das Ergebnis ist eine Kakophonie von Stimmen, die es für Regierungsvertreter schwierig macht, eine verständliche und umsetzbare Botschaft zu erkennen.

Auf der Seite der zwischenstaatlichen Gremien und Organisationen ist ein

Haupthindernis die anhaltenden Bedenken hinsichtlich der Legitimität und Rechenschaftspflicht der nicht-staatlichen Akteure – Bedenken, die die nicht-staatlichen Akteure nicht immer zufrieden stellend zerstreuen können. Nach Edwards und Zadek ist die Ursache dieses Problems, dass die internationalen Lobbyanstrengungen zivilgesellschaftlicher Organisationen in der lokalen und nationalen Politik oft nur schwach verwurzelt sind. Sie sagen: „Es gibt immer die Versuchung, die nationale Ebene zu überspringen und sich direkt an Washington oder Brüssel zu wenden, wo es oft leichter ist, Gehör bei hochrangigen Beamten zu finden und eine Antwort zu erhalten.“ (S. 210)

Für Akteure aus der Wirtschaft ist das Legitimitätsproblem doppelt schwierig. Es verlangt die Gewinnung von Vertrauen sowohl bei zivilgesellschaftlichen als auch bei Regierungspartnern. Edwards und Zadek betonen: „Sowohl die Enthusiasten als auch die Skeptiker müssen sich darüber klar sein, wie Legitimität geltend gemacht wird, und vermeiden, die Erfordernisse verschiedener Kriterien zu verschmelzen, weil dies die Debatte durcheinander bringt, erschwert, Lösungen zu finden, und die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Frage nach der Legitimität eher dazu benutzt wird, auszuschließen als dazu, die Verworrenheit von Gegenstimmen zu strukturieren. Jeder nicht-staatliche Akteur ist dazu berechtigt, eine Meinung zu äußern.“ (S. 214)

Vorläufig herrscht weiter Verwirrung, und es gibt kein systematisches Zusammenspiel zwischen den verschiedenen beteiligten Gruppen. Es ist leicht zu erkennen, wie Entscheidungen der G-8 langsam in multilaterale Verhandlungen einfließen, aber es ist schwerer ersichtlich, ob Organisationen wie Oxfam, Greenpeace, Amnesty International, Médecins Sans Frontières (Ärzte ohne Grenzen) oder die Self-Employed Women's Association (Indien) Gehör finden.

Verglichen mit der Situation vor nur 10 oder 20 Jahren ist die Welt heute viel demokratischer, pluralistischer und mehr auf Partizipation ausgerichtet. Aber verglichen mit der Öffentlichkeit und der Globalität der politischen Herausforderungen, denen sie gegenüber steht, ist der Prozess der Entscheidungsfindung immer noch zu exklusiv und undurchsichtig. Und damit globale öffentliche Güter entstehen können, müssen weltweit viele Beteiligte ihren Anteil leisten. Bisher wurde zu wenig getan, um bei allen ein Gefühl für „ownership“⁴ an internationalen politischen Vereinbarungen hervorzurufen. Viele Vertreter von Interessengruppen interessieren sich nur für die globalen Probleme, die sie betreffen, und nicht für die Strategien, sie zu lösen.

* Partnerschaft braucht aktive und eigenverantwortliche Partner auf beiden Seiten. Dies setzt voraus, dass das Partnerland und seine Menschen für die eigenen Politiken, Programme und Projekte eigene Verantwortung empfinden und wahrnehmen (ownership). *Ownership* erfordert Partizipation. Die Entwicklungspolitik versteht partizipative Entwicklung als einen Prozess, der die Menschen – Männer und Frauen – aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligt, die ihr Leben beeinflussen und damit zugleich ihre Chancen und Fähigkeiten erweitert, ihre Interessen zu artikulieren und sich für verbesserte Rahmenbedingungen einzusetzen. (Quelle: BMZ / AdÜ)

Die Kreise näher zusammenbringen

Das Prinzip fiskalischer Äquivalenz und die damit verbundenen Vorstellungen von Subsidiarität und Dezentralisierung wurde auf Grund nüchterner Effizienzerwägungen formuliert. Verschiedene Kapitel im Buch bestätigen erneut die Gültigkeit dieser Prinzipien und weisen auf kostspielige politische Fehler hin, die aufgetreten sind, weil die Stimmen wesentlicher Interessengruppen nicht gehört wurden.

Warum also sollte man das Prinzip der Äquivalenz öffentlicher Finanzen nicht adäquat angepasst auch international anwenden? Rufen wir uns in Erinnerung, dass das Prinzip auf einer einfachen Formel beruht: Der Bereich der Jurisdiktion (entscheidungstreffende Gremien) muss mit dem der Steuerzahler (Interessengruppen) abgestimmt werden. Noch können Menschen auf verschiedene Arten besteuert werden – indem sie Geld an den Staat zahlen, die Wucht finanzieller Krisen ertragen oder mit ihrer Gesundheit für ein unflexibles System geistiger Eigentumsrechte bezahlen. Also wäre es angebracht, das Prinzip fiskalischer Äquivalenz zu einem generellen Prinzip der Entscheidungsträger-Interessengruppen-Äquivalenz zu erweitern.

Albin (im Buch) kommt zu einer ähnlichen Schlussfolgerung, obwohl sie die Frage aus einem gänzlich anderen Blickwinkel und von einer anderen Disziplin kommend angeht. Sie untersucht, was von Teilnehmern multilateraler Verhandlungen in der Praxis als fair und gerecht empfunden wird und kommt zu dem Schluss, dass „Unterhändler klar daran glauben, dass Gerechtigkeit und Fairness Schutz, Vertretung und Förderung der Bedürfnisse und Angelegenheiten aller Beteiligten beinhalten. In der Praxis bedeuten Gerechtigkeit und Fairness dann, eine ausgewogene Einigung über widerstreitende Ansprüche zu erzielen.“ (S. 269) Wie Albin feststellt, unterstreicht diese Auffassung die Relevanz von Struktur und Prozess multilateraler Verhandlungen. Nach ihrer Analyse muss ein fairer Prozess:

- so weit es geht sicherstellen, dass alle Parteien bei der Vertretung ihrer Interessen und Anliegen eine wirksame Stimme haben;
- sicherstellen, dass alle Ansprüche im Verhandlungsprozess zur Gänze berücksichtigt werden.

Wie kann ein fairer Prozess erreicht werden? Von den Analysen im Buch gehen verschiedene Empfehlungen aus. Zum Beispiel bietet Albin eine Reihe von Kriterien an, um Fairness und Inklusivität heutiger Entscheidungsfindungsstrukturen und -abläufe zu bewerten. Aber viele Abläufe sind komplex und kontextspezifisch. In solchen Fällen verlangt eine Anpassung der Entscheidungsfindungsmuster eine gründliche Analyse nach Buiras Muster. Darüber hinaus müssen Entscheidungsfindungsmuster zulassen, dass Statuten- und Verfahrensfragen auf

transparente Art und Weise aufgeworfen und angesprochen werden können. Notwendig wäre vielleicht ein unabhängiger, möglicherweise zivilgesellschaftlicher Akteur, um einige der gegenwärtigen Ungleichgewichte bei Partizipation und Repräsentation ans Licht zu bringen.

Wenn man Überlegungen über eine größere Partizipation von Entwicklungsländern anstellt, ist es auch wichtig, ein Augenmerk auf den Ausbau von Kapazitäten („capacity building“) zu richten, wie Chasek und Rajamani (im Buch) es tun. Für viele Entwicklungsländer folgt aus einem Mangel an Kapazitäten der nationalen Institutionen ein Mangel an Verhandlungsstärke bei internationalen Verhandlungen. Also ist es wichtig, längerfristig Kapazitäten auf- und auszubauen. Aber wenn die globale Ungleichheit beendet werden soll, sind auch kurzfristige Maßnahmen nötig. Wie Chasek und Rajamani betonen, ist es wichtig, finanzielle Unterstützung bereitzustellen, um Delegationen aus Entwicklungsländern in die Lage zu versetzen, internationale Konferenzen zu besuchen, es trägt aber wenig dazu bei, die Verhandlungspositionen ihrer Länder zu verbessern. Es könnte effektiver sein, die Bildung von Netzwerken zwischen den Delegationen aus Entwicklungsländern zu unterstützen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Schaffung von themenspezifischen Partizipations-Fonds nach dem Beispiel der „Intergovernmental Group“ der G-24.* Zielsetzung wäre eine Verbesserung der Kapazität von Entwicklungsländern, ihre politischen Positionen zu globalen Fragen zu definieren und eine aktivere Rolle bei der Ausgestaltung der internationalen politischen Agenda zu spielen.

Edwards und Zadek (im Buch) stellen zwei Gruppen von Verfahrensregeln für die Interaktion zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vor. Die eine für nicht-staatliche Akteure schlägt Wege vor, wie sie ihre Legitimität steigern und ihre Rolle im „Global Governance“-Prozess verstärken können, darunter die Verbesserung der Transparenz, die Demonstration ihres „Mehr-Werts“ und die Bildung von Dachorganisationen. Die andere für internationale Organisationen schlägt Schritte zur systematischeren Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren vor – zum Beispiel die Festsetzung klarer und unparteiischer Regeln oder die Unterstützung der Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen aus Entwicklungsländern. Außerdem empfehlen Edwards und Zadek, dass internationale Organisationen die Schaffung von mehr gemeinsamen Gremien zur Erleichterung einer offenen Debatte in Erwägung ziehen – zum Beispiel ein „Weltfinanzforum“ abgestimmt auf das Arbeitsgebiet des IWF oder ein „Welthandelsforum“ für das Arbeitsgebiet der Welthandelsorganisation WTO.

* Das Hauptziel der G-24 ist die Harmonisierung der Positionen von Entwicklungsländern in Fragen von Finanzen und Entwicklungsfinanzierung. Zu diesem Zweck betreibt die Gruppe unter anderem ein Forschungsprogramm und organisiert Treffen und Seminare (siehe <http://www.g24.org/about.htm>).

Blanchard und andere (im Buch) zeigen für die Wissenschaftsgemeinde eine mögliche Rolle in multilateralen Verhandlungen auf. Sie stellen, wie auch Albin (im Buch) dar, dass Vorstellungen von Gerechtigkeit und Fairness im höchsten Maße umstritten sind, wenn sie auf politische Resultate angewandt werden, und dass sie lange und manchmal ergebnislose Debatten auslösen können. Modellbildungsübungen könnten Unterhändlern helfen, wenn sie im Rahmen der Ausarbeitung einer bestimmten Vereinbarung versuchen zu definieren, was gerecht und fair ist. Mendoza (im Buch) bezieht sich auch auf Ergebnisse von Modellbildungen, um einzuschätzen, ob und in welchem Ausmaß einige Reformen im multilateralen Handelsregime fair sind. Wenn solche Fähigkeiten zur Modellbildung in multilateralen Verhandlungen – auf allen Seiten des Verhandlungstisches – regelmäßig vorhanden wären, könnten Debatten produktiver und informierter gestaltet und die Entscheidungsfindung erheblich transparenter werden.

Die Arbeit des „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (<http://www.ipcc.ch>), die bei der Ausarbeitung eines politischen Konsenses über die globale Erwärmung und dessen Zuverlässigkeit eine bedeutende Rolle spielte, hat dies deutlich gezeigt. Vielleicht sollten ähnliche Ratgeberpanels für alle globalen Schlüsselthemen gebildet werden. Solche Gremien könnten, wie von Conceição (im Buch) vorgeschlagen, die aktuelle Versorgungslage mit Gütern sowie die Kosten von Untätigkeit und korrigierenden Maßnahmen einschätzen. Dieser Ansatz würde es der internationalen Gemeinschaft ermöglichen, abzuschätzen, welche Investitionen in den globalen öffentlichen Bereich hohe soziale Gewinne für alle abwerfen könnten.

Neben der Notwendigkeit, die bestehenden Entscheidungsgremien öffentlicher zu machen, sehen einzelne Autoren im Buch auch die Notwendigkeit, neue Gremien einzurichten. In Anbetracht der wachsenden Wasserknappheit schlägt Mehta die Bildung eines „Weltwasserparlaments“ vor, das helfen soll, mit Unterstützung regionaler Parlamente das soziale und ökonomische Recht auf Wasser zu realisieren. Sie sieht auch die Notwendigkeit für einen Mechanismus zur Beilegung von Auseinandersetzungen – wie etwa einen „Weltwassergerichtshof“. Aus ähnlichen Gründen schlägt Mendoza einen „Rat zur Überprüfung von Handel und Entwicklung“ vor, um es Mitgliedern der Welthandelsorganisation, besonders den Entwicklungsländern, zu ermöglichen, für Änderungen der oder Ausnahmen von den bestehenden Handelsregeln einzutreten.

Viele globale öffentliche Güter sind nicht per se nützlich. Ihre Bereitstellung sollte nur ausgeweitet werden, wenn sie kosteneffektiv sind. Gleichzeitig sind öffentliche Güter nicht verteilungsneutral. Ein Gut kann für einige Akteure nützlicher sein als für andere. Und globale öffentliche Güter leiden, vielleicht mehr als andere, durch Trittbrettfahrerei (Keohane 1984; Martin 1999), weil es inter-

national keine Entsprechung zur Institution „Staat“ gibt, die national Kooperation durchsetzt oder sie fördert. Es wäre also wünschenswert für die internationale Gemeinschaft, ein Forum zu haben, das die Versorgungslage mit globalen öffentlichen Gütern überwacht und das Entscheidungen darüber fällen kann, wie vermieden wird, dass die Welt in ein Gefangenendilemma gerät – eine Situation, in der einzelne Akteure versuchen, ihr Wohlergehen dadurch zu steigern, dass sie sich entscheiden, nicht zu kooperieren, in der sie aber am Ende schlechter dastehen, als wenn sie kooperiert hätten. Die Notwendigkeit, ein solches Gremium zu bilden, wurde schon lange erkannt, und die verschiedensten Vorschläge diesbezüglich wurden bereits gemacht. Führend unter ihnen ist die Idee, den Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC) in einen „Wirtschafts-Sicherheitsrat“ umzuformen.* Aber Ecosoc ist ein Untergremium der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Damit jedoch ein globales Politikforum effektiv sein kann, müsste es ein wahres Spitzengremium sein.

Ein Forum dieser Art könnte von den Mitgliedsländern des Generalkomitees der UN-Generalversammlung gegründet werden. Das Komitee besteht aus 28 Mitgliedern: einem Präsident, den Vorsitzenden der sechs Hauptausschüsse der Generalversammlung** und 21 Vizepräsidenten. Unter den 21 Vizepräsidenten sind fünf die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (China, Frankreich, Russland, Großbritannien und die Vereinigten Staaten); die anderen Vizepräsidenten und der Vorsitzende werden jährlich von jeder Gruppe der UN-Mitgliedsstaaten ernannt: Afrika, Asien, Osteuropa, Lateinamerika und Karibik sowie Westeuropa und andere Staaten. Für die hier beschriebenen Zwecke könnte der Präsident des ECOSOC auch zur Zusammenarbeit eingeladen werden. Also würde eine Gruppe mit 29 Mitgliedern, eine G-29, entstehen. Wenn sich diese Gruppe jährlich auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs träfe, zum Beispiel für einen Tag zu Beginn der jährlichen Sitzung der Vollversammlung, hätte die Welt ein repräsentatives, handlungsfähiges internationales Forum zur Ausarbeitung globaler Visionen und politischer Führung.

Kasten 5 fasst die wichtigsten Empfehlungen für eine Stärkung der Öffentlichkeit im Entscheidungsfindungsprozess zusammen.

* Vorschläge dieser Art erwuchsen insbesondere aus den globalen Kommissionen, die sich in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren zusammenfanden, um über die Zukunft der Weltentwicklung nachzudenken. Siehe Commission on Global Governance (1995); Independent Working Group on the Future of the United Nations (1995); South Commission (1990); Stockholm Initiative on Global Security and Governance (1991); sowie World Commission on Environment and Development (1987).

** Die sechs Hauptausschüsse sind der Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit, der Wirtschafts- und Finanzausschuss, der Ausschuss für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen, der Ausschuss für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung, der Verwaltungs- und Haushaltsausschuss sowie der Rechtsausschuss. Die Vorsitzenden der Ausschüsse werden jedes Jahr auf Grund ihrer Qualifikation ernannt.

Kasten 5

Neue Werkzeuge für die Stärkung der Öffentlichkeit bei der Entscheidungsfindung

- Förderung des Prinzips der Äquivalenz von Interessengruppen und Entscheidungsträgern.
- Entwicklung von Kriterien für faire Verhandlungen.
- Stärkung der Verhandlungskapazität von Entwicklungsländern.
- Entwicklung von Regeln für die Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.
- Schaffung beratender Wissenschaftspanels für alle wichtigen globalen Fragen nach dem Beispiel des „Intergovernmental Panel on Climate Change“.
- Schaffung von Verhandlungsorten für neue vorrangige Fragen (wie das Recht auf Zugang zu Trinkwasser für alle Menschen) zusammen mit angemessenen Beschwerdeinstitutionen (wie ein Weltwassergerichtshof).
- Schaffung von bedarfsorientierten Überprüfungs- und Reaktionseinrichtungen zur Förderung einer flexiblen Umsetzung politischer Regime, wie zum Beispiel eines „Rats zur Überprüfung von Handel und Entwicklung“ innerhalb der Welthandelsorganisation.
- Schaffung einer G-29, basierend auf der Mitgliedschaft im Generalkomitee der UN-Vollversammlung.

Die Systematisierung der Finanzierung globaler öffentlicher Güter

Die Finanzierung öffentlicher Güter bedarf politischer Werkzeuge – finanzieller und nicht-finanzieller Art –, um einen angemessenen Fluss privater und öffentlicher Mittel für diese Güter zu erleichtern. Es geht hierbei eher um Zuweisung als um Mobilisierung von Ressourcen. Manchmal verlangt eine angemessene Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern nach einer zumindest zeitweiligen Steigerung der öffentlichen oder privaten Gesamtausgaben. Aber es ist etwas anderes zu bestimmen, was eine angemessene Zuteilung von Ressourcen für ein bestimmtes Gut ausmacht. Zur angemessenen Versorgung mit dem einen Gut mögen zusätzliche Ressourcen notwendig sein, während ein anderes Gut überfinanziert wäre und daraus ein öffentliches Übel resultieren könnte. Ein Beispiel dafür sind Verteidigungsausgaben im Zusammenhang mit Wettrüsten. Nationale Verteidigung ist ein öffentliches Gut. Aber wenn Länder in einem nuklearen Wettrüsten gefangen sind, kann eine Überfinanzierung – in übereifri-

ger Verfolgung eines nationalen öffentlichen Gutes – ein globales öffentliches Übel verursachen.

Aus der Sicht der Produktion können globale öffentliche Güter, wie dargestellt, als die Summe nationaler öffentlicher Güter plus internationale Kooperation betrachtet werden. Es ist nicht überraschend, dass der größte Teil der globalen öffentlichen Güter national finanziert wird. Kaul und Le Goulven (in ihrem Kapitel über Finanzierung im Buch) schätzen, dass die nationalen öffentlichen Ausgaben für globale öffentliche Güter das 200fache der internationalen Ausgaben betragen (siehe Kasten 6).

Die nationale Finanzierung öffentlicher Güter kann auf einen allseits bekannten Fundus an theoretischer Literatur und Erfahrungen mit nationalen öffentlichen Finanzen zurückgreifen. Das bedeutet aber nicht, dass es sich um ein ausdiskutiertes Thema handelt. Es gibt viele miteinander wetteifernde Theorien, und verschiedene Experten interpretieren die Erfahrungen unterschiedlich.

Immer noch ist die nationale Finanzierung öffentlicher Güter ein vielbeachtetes und diskutiertes Thema. Das ist bei der internationalen Finanzierung globaler öffentlicher Güter nicht der Fall – sie ist weitgehend unbeachtet und bleibt im Verborgenen. Wenn die Theorie öffentlicher Finanzen sich mit internationalen Dimensionen befasst, dann beschäftigt sie sich in erster Linie eher mit Einkommensfragen als mit den viel weiter gefassten Allokationsfragen, die hier von Interesse sind. Obwohl Studien über die internationalen Dimensionen öffentlicher Finanzen erstellt wurden, neigen sie dazu, ihr Hauptaugenmerk auf das Instrumentarium zu legen und behandeln ein Werkzeug oder eine Reihe von Werkzeugen im Hinblick auf ein bestimmtes globales Thema.* Aber ein schlüssiger analytischer Rahmen existiert zur Zeit noch nicht. Mehr noch: Die Finanzierung globaler öffentlicher Güter bleibt oft unbeachtet, weil sie als öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) dargestellt – und oft auch davon bezahlt – wird. Nach Kaul und Le Goulven (Kapitel über Finanzen) trägt beides zur Unterversorgung mit globalen öffentlichen Gütern bei. Aus diesem Grund konzentriert sich die Diskussion im Buch auf die internationale Finanzierung globaler öffentlicher Güter, insbesondere auf den Aspekt ihrer öffentlichen Finanzierung – als ein Anreiz und eine Ergänzung zu privater Finanzierung.

* Für Hinweise auf einen Teil der Literatur zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter siehe das Kapitel über Finanzierung von Kaul und Le Goulven (im Buch).

Kasten 6

Das 1 : 200-Verhältnis: Internationale und nationale Ausgaben für globale öffentliche Güter im Vergleich

Es ist schwierig, genaue und vergleichbare Daten über nationale Ausgaben für öffentliche Güter zu finden, aber eine grobe Schätzung beläuft sich auf eine Zahl von ungefähr sechs Billionen US-\$ weltweit. Davon werden fünf Billionen von Industrie- und eine Billion von Entwicklungsländern aufgebracht. Die internationalen Ausgaben für operationale Aktivitäten im Zusammenhang mit globalen öffentlichen Gütern werden im Vergleich dazu auf 7,5 bis 24 Milliarden US-\$ geschätzt. Weitere acht Milliarden Dollar werden für die Finanzierung der regulären Haushalte internationaler Organisationen verbraucht (siehe Tabelle 4).

Demnach bewegt sich das Verhältnis von internationalen zu nationalen öffentlichen Ausgaben zwischen 1 zu 400 und 1 zu 200. Vergleiche zwischen nationalen und internationalen Strafmaßnahmen wie Steuern und Regulierungen zur Beeinflussung des Verhaltens wirtschaftlicher Akteure unterstreichen erneut die Bedeutung nationaler politischer Anreize. Und wenn dann noch private Ausgaben hinzuaddiert werden, erscheinen die internationalen öffentlichen Ausgaben als wirklich winziger Teil des Ganzen. Das Geld, das die Menschen zum Beispiel für Medizin, zur Reinhaltung ihrer Lebensräume oder für andere Schutzmaßnahmen ausgeben, kann zur Eindämmung übertragbarer Krankheiten beitragen und deshalb auch dazugezählt werden. Daraus folgt, dass internationale Zusammenarbeit oft eine entscheidende Ergänzung nationalen Handelns ist, aber keinen Ersatz dafür darstellt. Mit der Ausnahme von „best-shot-Gütern“ wie zum Beispiel der Schaffung neuen Wissens bilden die nationalen Bausteine das Fundament der globalen öffentlichen Güter.

Tabelle 4: Internationale Finanzierung zur Unterstützung globaler öffentlicher Güter

<i>Finanzierung</i>	<i>Mrd. US-Dollar</i>
Mittel für internationale Aktivitäten	
ODA für Initiativen auf internationaler Ebene	3
ODA für Initiativen auf Länderebene	13
Offizielle Finanzleistungen nationaler Ministerien oder Finanzministerien	8
Beiträge für die Kernaufgaben internationaler Organisationen	8
Gesamt	32

Quelle: Kaul und Le Goulven (Kapitel über Finanzierung im Buch)

Die unsichtbare internationale Komponente der Finanzierung globaler öffentlicher Güter

Wenn man die finanziellen Maßnahmen für globale öffentliche Güter auf internationaler Ebene erfassen möchte, ist es sinnvoll, die Mittel zur Finanzierung nationaler öffentlicher Güter zu betrachten. Die meisten national genutzten Mittel zur Steuerung von Ressourcenallokationen existieren auch international:

- *Subventionen.* Wie Arhin-Tenkorang und Conceição (im Buch) zeigen, kann man eine Vielzahl internationaler Subventionsprogramme finden. Im Gesundheitsbereich wird zum Beispiel durch solche Subventionen beabsichtigt, Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit globaler Gesundheit zu fördern. Diese Forschung und Entwicklung ist für Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung und würde ohne Subventionen nicht stattfinden. Diverse Zahlungen an Entwicklungsländer, üblicherweise in Form von Entwicklungshilfe, für Zwecke im Zusammenhang mit globalen öffentlichen Gütern – wie zum Beispiel die Korruptionsbekämpfung, die Harmonisierung rechtlicher Rahmen, die Förderung von Menschenrechten und der Demokratie oder die Umsetzung international empfohlener finanzieller Richtlinien und Standards – sind weitere anschauliche Beispiele für solche Subventionen. Viele dieser Initiativen sind für eine grenzüberschreitende Zusammenführung von Märkten unabdingbar.
- *Entschädigungsleistungen.* Beispiele für Entschädigungen sind unter anderem die Übernahme der Grenzkosten durch die Global Environment Facility zur Erhaltung der Biodiversität, wie von Perrings und Gadgil (im Buch) erwähnt, oder für Bindung von Kohlenstoffen, wie von Castro und Cordero (im Buch) beschrieben. Diese Zahlungen sind gedacht zur Entschädigung der Entwicklungsländer für die Extra-Kosten, die sie aufwenden, wenn sie Dienste für den globalen Umweltschutz leisten, die sie nicht erbrächten, wenn sie nur im nationalen Eigeninteresse handelten.
- *Nutzungsgebühren und Abgaben.* Nutzungsgebühren und Abgaben werden für vielfältige Situationen erhoben. Beispiele sind unter anderem Überfluggebühren für Flugzeuge (als eine Benutzungsgebühr für die Bodeninfrastruktur der Zivilluftfahrt), die Aufteilung von Portoeinnahmen zur Finanzierung der Auslieferungsdienste, die von Absender- und Empfängerländern geleistet werden, oder die Gebühren (oder sogar Lizenzgebühren), die von Unterzeichnern des „International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture“ geleistet werden müssen, wenn sie genetisches Material aus dem multilateralen System erhalten. Sogar die Zinsen, die für Schuldnerländer aus Darlehen vom IWF entstehen, fallen in diese Kategorie, besonders, wenn man den IWF als „Kredit Kooperative“ betrachtet (siehe Buira im Buch).

-
-
- *Direktzahlungen.* Direktzahlungen beinhalten Länderbeiträge an die regulären Haushalte der wichtigsten multilateralen Organisationen, wie zum Beispiel die des UN-Systems. Diese Zahlungen sind für die Kernaufgaben dieser Einrichtungen bestimmt – insbesondere ihre Aufgabe, Diskussionen und Verhandlungen zwischen Regierungen und anderen Beteiligten eine Plattform zu bieten – und sind eine der wenigen verpflichtenden internationalen Finanzvereinbarungen.
 - *Neue Eigentumsrechte und Märkte.* Castro und Cordero (im Buch) beschreiben die Erfahrungen von Costa Rica bei der Schaffung eines Markts für den Handel mit Emissionsrechten. Sie zeigen, wie wichtig – und schwierig – es ist, neue Handelswaren zu definieren, neue Eigentumsrechte zu schaffen und zuzuweisen und einen effizienten und fairen Preis für einen neuen Sachwert wie „Reduzierung von Kohlendioxid“ festzulegen.
 - *Regulierung.* Wie einige der anderen Kapitel deutlich machen, ist eine „sanfte“ Regulierung vielleicht das meistgenutzte Hilfsmittel zur Förderung einer erweiterten Ressourcenallokation für öffentliche Güter. Sanfte Regulierung basiert für gewöhnlich auf nicht-bindenden internationalen Vereinbarungen, die Regierungen dazu drängen, national eine konzertierte Politik in Bezug auf öffentliche Finanzen zu verfolgen, zumeist im Hinblick auf die Reduzierung negativer grenzüberschreitender Effekte. Nach Barrett (im Buch) sind solche Vereinbarungen jedoch wirkungslos, weil es ihnen an glaubhaften Anreizen mangelt. Dennoch gibt es Ausnahmen. Ein wichtiges Beispiel führt Correa (im Buch) auf: Das TRIPS-Abkommen. Im Handelsregime gibt es einen klaren Trend zu dem, was Theoretiker der internationalen Beziehungen eine „Legalisierung“ von Verpflichtungen nennen. Geistige Eigentumsrechte sind ein mächtiges Instrument zur Kanalisierung von Ressourcen in Erforschung und Entwicklung neuer Technologien. Dennoch können diese Rechte Medikamente für arme Menschen unerschwinglich machen, wie Correa sowie Arhin-Tenkorang und Conceição (im Buch) argumentieren.

Die Finanzierung einiger globaler öffentlicher Güter funktioniert recht gut. Diese „Selbstläufer“ sind unter anderem auf Netzwerken basierende Güter wie das internationale Kommunikations- und Transportsystem. Ihr Bedarf an öffentlichen Finanzen ist für gewöhnlich Teil des Haushalts der entsprechenden nationalen Einrichtungen. Und sie sind hauptsächlich in der Lage, beträchtliche private Finanzierungen anzuziehen, weil ihre Betreiber Nutzungsgebühren und Abgaben darauf erheben können. Aber viele andere globale öffentliche Güter sind auf Hilfe angewiesen und werden aus dem Titel der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) finanziert. Die meisten Güter, die in Verbindung mit internationalen Subventions- oder Entschädigungsplänen stehen, fallen in diese Kategorie.

Kaul und Le Goulven (im Kapitel über Finanzen) liefern eine Schätzung, nach der 30 Prozent der ODA-Mittel – ungefähr 16 Milliarden US-\$ jährlich – in globale öffentliche Güter fließen. Dieser Anteil wächst sogar noch. Unter solchen Bedingungen ist es zweifelhaft, ob eine effizientere Ressourcenallokation für globale öffentliche Güter oder eine fairere Verteilung ihrer Nettonutzen erreicht werden kann. Die Finanzierung globaler öffentlicher Güter steht demnach vor der doppelten Gefahr entweder überhaupt nicht anerkannt oder als eine Form von Entwicklungshilfe betrachtet zu werden. Beides sind keine guten Ausgangspunkte zur besseren Gestaltung der Globalisierung.

Der Unterschied zwischen Verteilung und Allokation / Zuteilung

Warum sollte öffentliche Entwicklungshilfe nicht zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter gebraucht werden? Die Theorie öffentlicher Finanzen liefert die Antwort: Sie unterscheidet zwischen der Allokations- und der Distributionsseite der öffentlichen Ausgaben. Die Aufgabe der Allokationsseite ist die Förderung effizienter Finanzierung öffentlicher Güter, während es Aufgabe der Distributionsseite ist, der Gesellschaft zu helfen, ihre Zielvorstellungen von Gerechtigkeit durch verschiedene Transferprogramme zu erreichen. Eine angemessene Beachtung beider Belange – Effizienz und Gerechtigkeit – erfordert die Beachtung beider Seiten. Musgrave und Musgrave schreiben dazu:

„Obwohl eine Umverteilung unweigerlich kostenwirksam ist, liefert diese Konsequenz an sich noch kein schlüssiges Argument gegen eine solche Politik. Es sagt uns nur, dass jede gegebene Änderung bei der Verteilung zur niedrigstmöglichen Kostenwirksamkeit erreicht werden sollte und dass eine Notwendigkeit besteht, die widerstreitenden Ziele Gerechtigkeit und Effizienz auszugleichen. Eine optimal gelenkte Politik muss beide Anliegen berücksichtigen.“ (1989, S. 11)

Obwohl sich Musgrave und Musgrave auf den nationalen Kontext beziehen, gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die internationalen Verhältnisse anders seien.

Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) ist die internationale Komponente der Verteilungsseite öffentlicher Ausgaben. Ihr erklärtes Ziel ist es, Entwicklungsländern zu helfen, weil sie arm sind. Analog bildet die Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in Bezug auf globale öffentliche Güter die internationale Komponente der Allokationsseite öffentlicher Ausgaben. Die Aufgabe dieser internationalen Allokationsseite, zusammen mit geeigneten nationalen öffentlichen Ausgaben, ist die Verbesserung der Bereitstellung bestimmter Güter, weil deren Bereitstellungsgrad mangelhaft ist.

Missgeleitete Hilfe und Finanzierung in Bezug auf globale öffentliche Güter haben ernsthafte Auswirkungen für Entwicklungs- und Industrieländer – und für die Welt. Erstens: Entwicklungshilfemittel werden von den nationalen Prioritäten der Entwicklungsländer auf internationale Prioritäten – oft bestimmt von den Geberländern – umgeleitet. Im Ergebnis leiden darunter die Entwicklungsanstrengungen und die Armut kann sogar wachsen. Zweitens: Der wahre Seltenheitswert solch entscheidender globaler Dienstleistungen wie die Erhaltung der Biodiversität oder die Bindung von Kohlenstoffen wird durch Entwicklungshilfe nicht verdeutlicht. Im Ergebnis können Entwicklungsländer, die diese Dienste leisten, unterbezahlt sein. Drittens: Wegen dieser Unterbewertung werden falsche politische Signale an die Industrieländer gesandt und wichtige politische Reformen zum Beispiel im Energiesektor können verzögert werden. Darüber hinaus spielen Entwicklungsländer nicht immer die Schlüsselrolle bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. So besteht das Risiko, dass Entwicklungshilfemittel von diesen Ländern weggeleitet werden.

Industrieländer zeigen viele Anzeichen von Hilfsmüdigkeit. Aber die Armut auf der Welt ist zu groß und zu ausgedehnt, um Abstriche bei der Entwicklungshilfe zu machen und eine Rückorientierung der internationalen Komponente der Verteilungsseite in Richtung globale Angelegenheiten zu erlauben. Dennoch müssen auch die globalen Herausforderungen angesprochen werden, und viele verlangen eine entschlossene und entschiedene politische Reaktion. Also besteht sowohl für eine effektive Entwicklungshilfe als auch für eine angemessene Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern die dringende Notwendigkeit, eine eigene, ergänzende internationale Komponente der Allokationsseite zu schaffen.

Schaffung der internationalen Komponente der Allokationsseite

Die Herstellung einer internationalen Komponente der Allokationsseite erfordert eine Reihe von Aktivitäten – einige zielen auf institutionelle Reformen ab, andere konzentrieren sich auf politische Maßnahmen. Einige der institutionellen Fragen werden im Folgenden skizziert.

Schaffung einer integrierten Methode der Finanzplanung. Ein Zweck der Trennung von Distributions- und Allokationsseite besteht darin, die Mittel, die für globale öffentliche Güter angesetzt wurden, wieder dem Konto für öffentliche Entwicklungshilfe zuzuschreiben. Dies impliziert, dass eine Hauptaufgabe bei der Schaffung der internationalen Allokationskomponente die Identifizierung neuer und zusätzlicher Quellen für die Finanzierung globaler öffentlicher Güter

ist. Dies kann zum Beispiel erreicht werden, indem die Ausgaben für internationale Kooperation in den Haushalten der für die Finanzierung der nationalen Komponente eines Gutes verantwortlichen nationalen Regierungseinrichtungen festgeschrieben werden. Diese Einrichtungen würden demnach die Kosten der internationalen Zusammenarbeit tragen, die notwendig sind, um globale öffentliche Güter national zu genießen. „Selbstläufer“ unter den globalen öffentlichen Gütern folgen diesem Finanzierungsschema. Ähnlich kommen die nationalen Beiträge zu den regulären Haushalten multilateraler Organisationen oft aus den Budgets der mit diesen Organisationen zusammenarbeitenden nationalen Ministerien.

Der Einbezug der Finanzierung des nationalen und internationalen Teils eines Guts hätte den zusätzlichen Vorteil, die Aufmerksamkeit auf Widersprüchlichkeiten im Ausgabenbereich zu lenken. Ein bestechendes Beispiel ist der große Umfang „perverser Subventionen“. Diese unterstützen Aktivitäten, die öffentliche Güter hervorbringen, die dann korrigierende Maßnahmen und zusätzliche Ausgaben nach sich ziehen. Die Beibehaltung von Subventionen für fossile Brennstoffe, während man gleichzeitig in die Abwendung der globalen Erwärmung investiert, ist ein Beispiel für einen möglichen politischen Widerspruch.

Schaffung passender nationaler Zuschussfonds für internationale Zusammenarbeit. Wie im gesamten Buch immer wieder betont wird, ist jedes öffentliche Gut anders. Dementsprechend unterscheiden sich auch die Anreizstrukturen, die jedes Gut unterstützen. Im Fall von „Selbstläufern“ unter den globalen öffentlichen Gütern sind die Vorteile einer Kooperation – und in manchen Fällen sogar die Leistung privater Zahlungen für einige Bestandteile dieser Güter – für einzelne Akteure viel deutlicher als bei anderen globalen öffentlichen Gütern. Zum Beispiel befürworten wahrscheinlich die meisten Menschen eine effektive internationale Kriminalitätsbekämpfung. Aber der Nutzen aus diesem Gut ist so diffus, dass es schwierig ist, Gebühren dafür zu erheben und für die Einrichtungen, die diese Aufgabe wahrnehmen, Einkommen zu generieren. Die Angelegenheit ist anders, wenn man die Sicherheit auf Flugplätzen betrachtet, für die Flughafenengebühren erhöht werden können, die dazu beitragen, zusätzliche Kontrollmaßnahmen zu finanzieren. Also würden unterschiedliche Regierungseinrichtungen unterschiedliche Verantwortlichkeiten akzeptieren, indem sie zustimmen, die internationale Zusammenarbeit als Teil eines globalen öffentlichen Guts zu finanzieren. Sie würden es wahrscheinlich mit verschiedenen Graden an Verpflichtungen genauso tun – abhängig von der zusätzlichen finanziellen Last oder den neuen Einkommensquellen, die diese mit sich bringen.

Um das Risiko zu minimieren, dass Ausgaben für internationale Zusammenarbeit vernachlässigt werden, könnte man nationale Fonds für internationale

Zusammenarbeit schaffen. Diese Fonds könnten an das Außenministerium oder das Amt des Regierungschefs angegliedert werden. In vielen Ländern halten zentral- oder bundesstaatliche Regierungseinheiten Geldmittel für die unteren Regierungsebenen bereit, um diese bei der Versorgung mit Gütern mit nationalen externen Effekten zu unterstützen. Auf ähnliche Weise könnten nationale Fonds für internationale Zusammenarbeit, da wo notwendig, entsprechende Mittel für Regierungseinheiten bereitstellen, die die Interessen des Landes in der internationalen Zusammenarbeit verfolgen.

Die Einrichtung internationaler Konten für globale Fragen. Die Schaffung der internationalen Komponente der Allokationsseite muss auf der nationalen Ebene beginnen. Das nationale öffentliche Finanzwesen muss reformiert werden, so dass es mit den entsprechenden internationalen Maßnahmen verbunden werden kann. Dennoch sind auch internationale Reformen notwendig. Zum Beispiel empfehlen Kaul und Le Goulven (im Kapitel über Finanzen) die Einführung von Konten für internationale Fragen, die im Rahmen von nationalen und internationalen politischen Prozessen als dringlich angesehen werden. Anstrengungen in diese Richtung wurden bereits unternommen. Viele Konten oder Treuhandfonds sprossen in den letzten Jahren aus dem Boden. Darunter die Global Environment Facility und der Weltfonds für HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose.

Definition politischer Handlungsgrundsätze

Die Schaffung und Ausformung einer internationalen Komponente der Allokationsseite zieht auch politische Fragen nach sich. Verschiedene Kapitel im Buch unterstreichen vier Themenbereiche, die eine Berücksichtigung wert sind.

Die Einbettung von Fairness in Allokationsentscheidungen. Wie bereits erwähnt, untersucht Sandmo (im Buch) einen theoretischen Fall, in dem Einkommens-transfers notwendig sind, um ein *win-win*-Szenario für ein reiches und ein armes Land bei der Herstellung eines globalen öffentlichen Gut zu schaffen. Dies bringt ein Schlüsselement bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ans Licht: Die Erreichung einer Pareto-effizienten multilateralen Vereinbarung verlangt oft nach Transferleistungen an Länder, die sonst durch die Vereinbarung schlechter gestellt wären. Diese Transferleistungen sind deswegen ein integraler Bestandteil der Allokationsentscheidung. Sie können tatsächlich als Zahlungen für Dienste im Zusammenhang mit der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern angesehen werden. Ein Beispiel dafür ist ein Abkommen über den Handel mit Kohlenstoffreduzierungen. Dies erlaubt es einem Land, einen

Teil der Verschmutzungsquote eines anderen Landes – idealerweise zu Wettbewerbspreisen – zu kaufen. Ziel dabei ist, sich auf ein Pareto-effizientes Ergebnis hin zu bewegen – die Erreichung einer Re-Allokation von Ressourcen, die mindestens einen Beteiligten besser und keinen schlechter stellt.

Transfers mit dem Ziel, solche Pareto-Verbesserungen zu erreichen, können zwischen Beteiligten unabhängig davon, ob sie arm oder reich sind, vorgenommen werden. Sogar arme Länder wären in einigen Fällen in der Lage, Beiträge zu einem globalen öffentlichen Gut, zum Beispiel der Erhaltung der Artenvielfalt, kostengünstiger als reiche Länder zu leisten. So geschehen Transfers mit dem Ziel von Pareto-Verbesserungen oftmals zwischen Industrie- und Entwicklungsländern – aber aus Gründen der Effizienz und nicht, um die Distributionsseite zu ersetzen.

Tatsächlich kommen die Theorien über internationale Beziehungen und die über Verhandlungen zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Für gewöhnlich betonen sie, dass für eine erfolgreiche internationale Zusammenarbeit alle beteiligten Parteien – egal, ob reich oder arm – diese als deutlich Netto-Nutzen bringend empfinden müssen. So besteht ein Unterschied darin, ob ein faires Verhandlungsergebnis erzielt wird oder ob Mittel an Entwicklungsländer transferiert werden, nur weil sie arm sind. Das Erreichen eines fairen Verhandlungsergebnisses ist eine wesentliche Aufgabe der Finanzierung globaler öffentlicher Güter und demzufolge eine Angelegenheit der Allokationsseite. Dies trifft ungeachtet des Einkommens oder Entwicklungsstandes der Verhandlungsparteien zu. Aber Länder dabei zu unterstützen, die Armut zu überwinden, ist eindeutig Aufgabe der Distributionsseite.

Aufbau einer Private-Public-Partnership in Finanzangelegenheiten. Wie auf der nationalen Ebene bedarf die Finanzierung öffentlicher Güter auch auf der internationalen Ebene oft vielfältiger Finanzquellen und Finanzierungsabkommen. Arhin-Tenkorang und Conceição (im Buch) und andere Autoren weisen auf die wachsende Rolle globaler politischer (und finanzieller) Partnerschaften hin, wie zum Beispiel die Global Alliance for Vaccines and Immunization, die International AIDS Vaccine Initiative, Medicines for Malaria Venture sowie Global Water Partnership. Private philanthropische Stiftungen übernehmen oft eine Führungsrolle bei diesen Partnerschaften. Sie handeln sozusagen als „soziale Risikokapitalisten“ indem sie in neu entstehende Geschäfte investieren oder Neuland betreten, um dringliche, aber politisch stagnierende öffentliche Angelegenheiten voranzubringen. Abgesehen davon, dass sie eine neue Art von Zusammenarbeit darstellen, haben diese Partnerschaften mit innovativen Finanzierungsinstrumenten experimentiert. Ein Beispiel ist die Bereitstellung von konzentrierten Anreizen für Pharmaunternehmen, sich für eine auf Krankheiten armer Men-

schen konzentrierte Forschung und Entwicklung zu engagieren. Dieser Band bietet viele Ideen, wie Regierungen private Akteure befähigen können, ihre Beiträge für globale öffentliche Güter zu erhöhen. Kremer schlägt zur Förderung der Erforschung und Entwicklung von Impfstoffen die Schaffung eines internationalen Fonds für den Kauf von Impfstoffen vor (siehe Kasten 7), eine Maßnahme, die auch in anderen Bereichen angewendet werden könnte. Mehta erörtert die Frage, wie die Vermarktung von Wasser mit einem garantierten allgemeinen Zugang verbunden werden kann. Castro und Cordero untersuchen den Prozess der Schaffung neuer Waren (Dienstleistungen zur Kohlenstoffbindung) und neuer Märkte (Emmissionsrechtehandel). Aus diesen Beispielen geht deutlich hervor, dass der einzige erforderliche Beitrag von Regierungen in der Schaffung eines neuen politischen Rahmens besteht – neue Eigentumsrechte, neue Standards sowie vielleicht einige Anreizfonds. Sie müssen nicht unbedingt öffentliche Einnahmen für globale öffentliche Güter direkt ausgeben, sondern sie stattdessen dazu verwenden, privaten Akteuren zu ermöglichen, Beiträge zur Lösung globaler sozialer Probleme zu leisten.

Von der Kontrolle der Übel zur Bereitstellung der Güter. Fairer Netto-Nutzen für alle ist ein wichtiger Bestandteil für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Aber es ist eine Sache, die Netto-Kosten fair zu teilen, und eine andere, den Netto-Nutzen fair zu teilen. Wie Desai (im Buch) betont, wurde die Bereitstellung öffentlicher Güter oft von nationalen wie auch von internationalen Krisen angetrieben. Daraus resultiert, dass eine Hauptbeschäftigung der Politik in der Korrektur von Fehlern und der Teilung der Kosten von Krisen bestand. Man bedenke nur die sich wiederholenden Debatten über die Aufteilung der Kosten von friedenserhaltenden Maßnahmen innerhalb der UN-Mitgliedsstaaten, über Katastrophenhilfe, über die Verhütung und Bewältigung finanzieller Krisen oder erst kürzlich über die Abwehr des internationalen Terrorismus. Die Verhütung und Bewältigung von Krisen bringt zumeist keinen Netto-Gewinn. Sie helfen nur, Rückschläge in der Entwicklung zu verhindern.

„Selbstläufer“ unter den globalen öffentlichen Gütern bieten neben einem fairen Handel auch einen allgemeinen Netto-Nutzen, was sie erfolgreicher als andere macht. Sie bereichern die öffentliche Sphäre und das Leben der Menschen. Krisen werden weiterhin ausbrechen und müssen unter Kontrolle gebracht werden. Die Erfahrungen lehren, dass politische Strategien zuerst die Voraussetzungen schaffen und dann von der Kontrolle des Übels zur Schaffung des entsprechenden Guts übergehen sollten.

Gibt es Möglichkeiten für einen Wechsel des politischen Schwerpunkts von der Kontrolle der Übel hin zur Herstellung von Gütern? Die Fallstudien im Buch scheinen dies zu bejahen. Mit einem Wechsel der Denkweise und einer bewuss-

Kasten 7

Eine Kaufverpflichtung für Impfstoffe

Michael Kremer

Impfstoffe bieten die größte Hoffnung auf eine langfristige, nachhaltige Lösung für AIDS und die anderen infektiösen Seuchen, die für arme Länder verheerend sind: Sie sind besser zu verteilen als Medikamente, weil sie keine Diagnose voraussetzen und weil zu ihrer Verabreichung keine Ärzte nötig sind. Aber weil Pharmaunternehmen wenig Chancen sehen, ihre risikoangepassten Forschungs- und Entwicklungskosten wieder hereinzubekommen, wird wenig private Forschung über Impfstoffe für Malaria, Tuberkulose und afrikanische Arten des HI-Virus betrieben.

Ein ganz besonders kosteneffektiver Weg für internationale Organisationen, Industrieländer oder private Stiftungen, die Forschung für solche Impfstoffe anzuregen, ist eine Verpflichtung zum Kauf wirksamer Impfstoffe, sobald sie entwickelt sind. Solch eine Kaufverpflichtung würde nicht nur den Anreiz für eine Impfstoffentwicklung liefern, sondern auch sicherstellen, dass die Anwendung der Impfstoffe nicht durch zu hohe Preise gefährdet wird.

Die Anstrengungen zur Förderung von Impfstoffentwicklungen können in zwei große Kategorien unterteilt werden: „Push“-Programme subventionieren Forschungsbeiträge (zum Beispiel durch Steuergutschriften für Forschung und Entwicklung oder Stipendien für Forscher), wohingegen „Pull“-Programme die Entwicklung eines Impfstoffs belohnen. Beide Ansätze spielen bedeutende Rollen, aber die gegenwärtige Politik schöpft die Möglichkeiten der „Pull“-Programme bei weitem nicht aus.

„Push“-Programme eignen sich gut zur Finanzierung von Grundlagenforschung, wohingegen „Pull“-Programme (wie Kaufverpflichtungen) attraktiver für die Förderung eher praxisorientierter Arbeit sind, wie zum Beispiel die Endstadien einer Impfstoffentwicklung. Besonders wichtig ist hierbei: Die Öffentlichkeit zahlt nichts, bis ein wirksamer Impfstoff entwickelt worden ist. „Pull“-Programme ermutigen Forscher, Projekte mit einer realistischen Chance für die Erzeugung eines wirksamen Produkts auszuwählen, anstatt den Verwaltungen oder der Öffentlichkeit ihre eigenen Forschungsvorhaben anpreisen zu müssen. Sie erlauben Politikern und der Öffentlichkeit, darauf zu vertrauen, dass sie für ein tatsächliches Produkt bezahlen und keine Entwicklungsanstrengung unterstützen, die möglicherweise wissenschaftlich nicht gerechtfertigt ist. „Pull“-Programme bieten auch starke finanzielle Anreize für Forscher, sich auf die Entwicklung eines marktfähigen Produkts zu konzentrieren, anstatt andere Ziele, wie zum Beispiel die Veröffentlichung von wissenschaftlichen Beiträgen, zu verfolgen.

Schließlich können sorgfältig entworfene „Pull“-Programme dazu beitragen, sicherzustellen, dass neuentwickelte Produkte diejenigen erreichen, die sie benöti-

Fortsetzung nächste Seite

gen. Zum Beispiel könnten sich Industrieländer oder private Stiftungen dazu verpflichten, für fünf Dollar pro immunisierter Person einen Malariaimpfstoff zu kaufen und ihn in Entwicklungsländern kostenlos oder gegen eine geringe Zuzahlung zur Verfügung zu stellen.

Damit solche „Pull“-Programme effektiv sein können, müssen sich mögliche Produktentwickler darauf verlassen können, dass Sponsoren ihre Kaufverpflichtungen auch einhalten. Tatsächlich haben Gerichte schon dahingehend entschieden, dass ähnliche öffentliche Verpflichtungen, Gewinner von Wettbewerben auszuzeichnen oder bestimmte Güter zu kaufen, juristisch bindende Verträge sind und dass Entscheidungen, die von unabhängigen Parteien über solche Programme gefällt werden, bindend sind. Eindeutige Qualifikationen und Regeln der Preisgestaltung können die Glaubwürdigkeit eines Programms erhöhen. Zum Beispiel könnte eine Bedingung sein, dass in Frage kommende Produkte durch eine Regierungsbehörde wie zum Beispiel die US-amerikanische Food and Drug Administration oder die European Medicines Evaluation Agency geprüft werden. So könnte sichergestellt werden, dass die Mittel für seriöse Impfstoffe ausgegeben werden.

Ein in Frage kommendes Produkt könnte auch einem Markttest unterzogen werden. Länder, die das Produkt kaufen möchten, müssen eine geringe Zuzahlung im Verhältnis zu ihrem Pro-Kopf-Einkommen leisten. Solche Zuzahlungen gäben Ländern einen Anreiz, sorgfältig zu untersuchen, ob die in Frage kommenden Produkte für die lokalen Bedingungen geeignet sind, und wären ein guter Test für das Engagement eines Landes in Bezug auf das Programm. Wenn ein Land bereit ist, zu bezahlen, ist es wahrscheinlich eher darauf vorbereitet, die notwendigen Schritte dafür zu unternehmen, dass der Impfstoff an die Menschen geliefert wird, die ihn benötigen.

Der von einem Programm in Aussicht gestellte Markt sollte groß genug sein, um substantielle Anstrengungen der Impfstoffentwickler hervorzurufen, aber kleiner als der soziale Wert des Impfstoffs. Verschiedene Forscher sind zu dem Schluss gekommen, dass ein jährlicher realer Markt von 250 bis 500 Millionen Dollar benötigt wird, um zu substantiellen Forschungen zu motivieren. Über einen Zeitraum von 10 Jahren könnte eine Verpflichtung auf diesem Level ungefähr 1,9 Milliarden Lebensjahre (bereinigt um die Zahl der Invaliden) retten – dies ist gleichzusetzen mit der Rettung der Leben von 63 Millionen 30-Jährigen. Die durchschnittlichen Kosten pro Jahr und gerettetem Leben betragen vier Dollar.

Jede der zahlreichen Organisationen – einschließlich nationaler Regierungen, der Weltbank und privater Stiftungen – hat die Möglichkeit, eine glaubwürdige Kaufverpflichtung zur Stimulierung der Impfstoffforschung zu schaffen. Wenn eine Verpflichtung zum Kauf neuer Impfstoffe darin versagt, diese Entwicklung auszulösen, hat sie nichts gekostet. Wenn sie erfolgreich ist, wird sie Millionen Leben durch den Einsatz von jeweils wenigen Dollar retten.

Quelle: Kremer (im Buch)

ten Suche nach *win-win*-Szenarien scheint es möglich zu sein, Formen der Zusammenarbeit zu finden, die Vorteile für alle bringen. Castro und Cordero beschreiben, wie die Versorgung von nicht ans Elektrizitätsnetz angeschlossenen Kommunen in Costa Rica mit sauberer Elektrizität zur Stabilisierung des Klimas beitragen kann. Griffith-Jones erläutert, wie eine mehr auf Entwicklung orientierte internationale Finanzarchitektur sowohl im Interesse von Entwicklungs- und Industrieländern als auch von privaten Akteuren liegen könnte. Und Barret ist der Ansicht, dass ein globaler Klimavertrag die gemeinsame Forschung und Entwicklung sauberer Technologien und den Transfer solcher Technologien fördern könnte, um damit Länder in die Lage zu versetzen, diese Verträge zu erfüllen. Wenn Kooperation nicht nur fair ist, sondern auch einen positiven Nutzen bringt und das Leben der Menschen auf spürbare Weise verbessert, wird die Erfüllung internationaler Vereinbarungen viel leichter zu erreichen sein. Wie sowohl Castro als auch Mendoza (im Buch) schlussfolgern, sind gerechtere Kooperationsstrategien auf lange Sicht auch effizienter und nachhaltiger.*

Einen Mittelweg zwischen Subsidiarität und Globalität einschlagen. Verschiedene Autoren des Buchs stimmen darin überein, dass zur Realisierung der oben skizzierten politischen Ziele lokale Gemeinschaften, Nationen und andere Akteure für politische Manöver genauso Raum brauchen wie für ihren Beitrag zu globalen Zielen durch kontextspezifische Strategien. Mehta schlägt vor, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz oder die Idee der Subsidiarität abgewogen werden muss gegen die Forderung nach Kooperation zur Erreichung gemeinsamer Ziele und die Verfolgung konzertierter politischer Strategien. Correa, Griffith-Jones und Mendoza unterstreichen dies in ihren jeweiligen Beiträgen. Dieser Ruf nach politischem Pluralismus betrifft Politikentwürfe im generellen, aber auch die Finanzierungsstrategien, die von unterschiedlichen Gemeinschaften für verschiedene politische Zwecke gewählt werden. Es wird einfacher, sich dieser politischen Prinzipien bewusst zu werden, sobald die Politik in Bezug auf globale öffentliche Güter offener und partizipatorischer geworden ist.

* Aber die Erweiterung des Schwerpunkts von der Korrektur öffentlicher Übel hin zur Bereitstellung öffentlicher Güter kann auch zusätzliche Ausgaben bedeuten, zumindest solange, bis das Gut existiert. Deswegen und auf Grund der vielen Ressourcen, die Entwicklungsländer als finanzielle Reserven beiseite legen müssen, wäre es wünschenswert, dass der IWF eine neue Zuteilung von Sonderziehungsrechten auflagt (wie es sowohl Buira und Griffith-Jones im Buch auch vorschlagen).

Die Untersuchung von Investitionsmöglichkeiten

Es wird oft behauptet, dass Ökonomie und Finanztheorien davon handeln, welche Güter produziert werden sollen, wie viel jeweils produziert werden soll und zu welchem Netto-Nutzen für wen. Aber internationale Debatten über globale öffentliche Güter sprechen oft nur die Frage an, welche Güter produziert werden sollen. Daraus ergibt sich, dass der globale öffentliche Bereich übersät ist mit unzureichend finanzierten und unvollständig umgesetzten Resolutionen und Vereinbarungen über jede Menge öffentlicher Übel, die korrigiert, und Güter, die produziert werden sollen. Die *Road Map* des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, der Bericht über die Implementierung der Milleniums-Erklärung der Vereinten Nationen (UN 2001), bringt dieses Problem zum Vorschein. Dieser Bericht zeigt auch, dass sich die Vorstellung der internationalen Gemeinschaft vom gemeinsamen globalen Bereich auf zehn globale öffentliche Güter konzentriert:

- Grundlegende Menschenwürde für alle, einschließlich des universellen Zugangs zu Basis-Erziehungs- und Gesundheitssystemen
- Respektierung der nationalen Souveränität
- Weltweite Gesundheitsvorsorge, insbesondere die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten
- Weltweite Sicherheit, oder anders ausgedrückt, ein globaler öffentlicher Bereich frei von Kriminalität und Gewalt
- Weltfrieden
- Grenzüberschreitend harmonisierte Kommunikations- und Transportsysteme
- Die grenzüberschreitende Harmonisierung institutioneller Infrastrukturen zur Förderung von Zielen wie Markteffizienz, universelle Menschenrechte, transparente und rechenschaftspflichtige Regierungsführung oder Harmonisierung technischer Standards
- Konzertiertes Management von Wissen, einschließlich weltweiter Respektierung der geistigen Eigentumsrechte
- Konzertiertes Management globaler natürlicher Gemeinschaftsgüter, um deren nachhaltigen Gebrauch zu fördern
- Verfügbarkeit internationaler Schauplätze für multilaterale Verhandlungen sowohl zwischen Staaten untereinander als auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

Viele dieser Fragen werden in den Kapiteln des Buchs behandelt. Wenn man die Millenniums-Erklärung, den *Road Map*-Bericht und die Analysen des Buchs als Bezugspunkte nimmt, scheinen vier Bereiche besondere Beachtung zu verdienen, wenn man Möglichkeiten für Investitionen in globale öffentliche Güter untersucht, weil Fortschritte bei anderen Fragen zumindest teilweise von Fortschritten in diesen Bereichen abhängig sind.

Förderung der Unterzeichnung, Ratifizierung und Umsetzung bereits existierender Abkommen. Die meisten der zehn oben genannten öffentlichen Güter, wenn nicht gar alle, beruhen auf multilateralen Abkommen. Dennoch sind bei vielen dieser Abkommen nicht einmal die ersten Schritte zur Umsetzung getan: Ihre Unterzeichnung und Ratifizierung von allen betroffenen Nationen. Die Notwendigkeit für eine Unterstützung, so dass jede Nation die Abkommen analysieren und die möglichen Auswirkungen auf ihr Land und auf verschiedene Bevölkerungsgruppen bestimmen kann, scheint weithin anerkannt zu sein. Unterstützung wird auch für Folgeinitiativen gebraucht, damit Länder die Verpflichtungen, die sie eingehen möchten, auch erfüllen können. In vielen Bereichen wird eine Unterstützung benötigt: Terrorismusabwehr, Drogenhandel, Waffenschmuggel, Geldwäsche oder Menschen Schmuggel, aber auch verbessertes Wassermanagement, Katastrophenschutz, Förderung der Menschenrechte, die Umsetzung von Regeln für den multilateralen Handel, Umweltstandards sowie Normen für Gesundheit und Ernährungssicherheit.

Entsprechend dem Vorschlag für eine internationale Komponente der Allokationsseite öffentlicher Finanzen läge die Verantwortung dafür, eine solche Unterstützung bereitzustellen, bei Behörden und Regierungseinrichtungen, einschließlich der Ministerien oder Abteilungen für Verteidigung, Justiz, Inneres, innere Sicherheit, natürliche Ressourcen, Gesundheit, Handel und Umwelt. Diese Einrichtungen sind damit beauftragt, die zur Debatte stehenden öffentlichen Güter ihren nationalen Wählerschaften bereitzustellen.*

Der UN-Generalsekretär könnte eine wichtige Rolle für das Vorankommen der Vereinbarungen spielen, indem er internationale Entscheidungsgremien drängt, alle wichtigen Vereinbarungen dahingehend zu überdenken, ob eine zusätzliche operationale Einrichtung für die Beschleunigung ihrer Umsetzung benötigt wird.

Die Förderung eines effizienten Managements von globalem Wissen. Die Bereitstellung vieler globaler öffentlicher Güter – wie zum Beispiel Klimastabilität und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten – muss auch die Herstellung eines ausgewogenen Zugangs zu relevantem Wissen mit sich bringen. Wie von Correa sowie von Arhin-Tenkorang und Conceição (im Buch) ausgeführt, ist ein effektives und effizientes Wissensmanagement ein entscheidender Beitrag für die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern.

* Die vorgeschlagene Unterstützung würde am besten mit individuellen Abkommen verbunden. Die Kosten dafür, Entwicklungsländer bei der Einschätzung länderspezifischer Auswirkungen multilateraler Vereinbarungen zu unterstützen, könnten sich in den nächsten paar Jahren zwischen vierzig und fünfzig Millionen Dollar jährlich bewegen. (siehe das Kapitel über Institutionen von Kaul und Le Goelven).

Wissen ist das öffentlichste aller öffentlichen Güter: Es ist stark nichtrivalisierend, und sein Nutzen erstreckt sich über viele Fragen von öffentlichem Interesse. Die Herausforderung besteht darin, zwischen der Förderung eines breiteren Gebrauchs von Wissen (Vergrößerung der statischen Effizienz) und der Lieferung von Anreizen, mehr Wissen hervorzubringen (Förderung der dynamischen Effizienz), einen Mittelweg zu finden. Mit dem Abkommen der Welthandelsorganisation zu TRIPS und der World Intellectual Property Organization* gibt es bereits Mechanismen zum Schutz der geistigen Eigentumsrechte. Um Wissen hervorzubringen, das Armut reduziert, und zur möglichst weiten Verbreitung existierendes Wissens sind aber ergänzende Maßnahmen notwendig. Vorrang haben könnten: Die Zuteilung zusätzlicher Mittel für Grundlagenforschung und Produktentwicklung, die sich auf Krankheiten armer Menschen konzentriert**, die Schaffung eines Fonds für weltweiten Zugang zu sauberen Energien und die Stärkung der Agrarforschung.***

Grundbildung und Gesundheitsversorgung geplant weltweit öffentlich machen. Ein stabiler öffentlicher Bereich braucht eine starke Öffentlichkeit – mit den Fähigkeiten, urteilsfähig und aktiv zu sein. Und dies erfordert Grundbildung und Gesundheitsvorsorge für alle. Diese beiden Güter verursachen negative Effekte, wenn sie nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen, und positive Effekte, wenn sie angemessen bereitgestellt werden. Darüber hinaus sind Bildung und Gesundheitsvorsorge existenziell für die erfolgreiche Bereitstellung fast jedes anderen öffentlichen Gutes – und für den Genuss privater Güter.

Aus diesem Grund sind Bildung und Gesundheitsvorsorge – in der Terminologie von Sandler (im Buch) – miteinander verknüpfte Produkte. Die Anreize zu ihrem Konsum und somit zu ihrer Bereitstellung sind zum Teil privater Natur. Menschen bilden sich, um sich zu verbessern. Analog wollen Länder auf der nationalen Ebene eine besser ausgebildete Bevölkerung, weil Humankapital zu wirtschaftlichem Wachstum und Entwicklung beiträgt. Und Bildung hat sogar international positive Effekte: Ein höherer Bildungsgrad kann zu einer Verlang-

* Als eine der 16 spezialisierten UN-Einrichtungen verwaltet die World Intellectual Property Organization 23 internationale Verträge über den Schutz geistigen Eigentums. Die Organisation hat 179 Mitgliedsstaaten (<http://www.wipo.org>).

** CMH 2001 empfiehlt, dass bis 2007 zusätzliche drei Milliarden Dollar diesem Zweck zugeteilt werden und eine weitere Steigerung auf vier Milliarden bis 2015. Gegenwärtig betragen die Ausgaben weniger als 500 Millionen Dollar jährlich

*** Ein Fonds für den Zugang zu sauberer Energie würde die Verbreitung von Technologien für saubere Energie erleichtern. Er könnte Regierungen dabei helfen, wichtige Anreize zu finanzieren und die Entwicklung von Märkten in diesem Bereich zu fördern. Kaul und Le Goulven (in Finanzkapitel) schlagen eine erste Zuteilung von sieben Milliarden Dollar pro Jahr für diesen Zweck vor. In Bezug auf Agrarforschung lautet ihr Vorschlag, die jährliche Zuteilung von 300 auf 500 Millionen Dollar zu erhöhen, um die Arbeit der Konsultativgruppe für Internationale Agrarforschung (Consultative Group for International Agricultural Research zu stärken – CGIAR).

samung des Bevölkerungswachstums führen, zu einer besseren Krankheitsbekämpfung, zu stabileren Regierungen und sogar zu mehr Frieden und Sicherheit. Noch wichtiger vielleicht ist, dass die Versorgung mit diesen Gütern zu einem gesünderen Gemeinwesen beiträgt – der Grundlage von stabilen und widerstandsfähigeren politischen Systemen, national wie international. Wenn die Bevölkerung bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter und der Gestaltung der Globalisierung mehr Mitsprache hat, hängt der Zugang zu Grundbildung und Gesundheitswesen nicht unbedingt vom Einkommen der Menschen ab. Die internationale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit profitiert von einer starken menschlichen Entwicklung durch Bildung und Gesundheit in jedem einzelnen Land. Daher muss der Genuss dieser Güter für alle Menschen möglich sein. Sie müssen planmäßig öffentlich gemacht werden.

Darüber hinaus können diese nationalen öffentlichen Güter in den Rang von globalen öffentlichen Gütern erhoben werden, wenn viele Nationen ein Gespür für Waren-Egalität entwickeln (Tobin 1970). Weiterhin hat im nationalen Kontext, über verschiedene politische Traditionen und Regime hinweg, die enorme Bedeutung von Grundbildung und Gesundheitswesen für eine Gesellschaft dazu geführt, dass sie als besonders wertvolle Güter betrachtet werden. In einer globaler werdenden Welt kann dieses politische Prinzip weltweit ausgedehnt werden. Jegliche internationale Bereitstellung dieser Güter würde folglich nicht länger ausschließlich auf Auslandshilfe beruhen, sondern auch auf dem System der Finanzierung globaler öffentlicher Güter.*

Stärkung der Schauplätze internationaler Politik. Aus Teil 2 des Bandes ergibt sich, dass eines der Hauptprobleme bei der – und vielleicht der beste Ausgangspunkt für die – Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter der Mangel an Möglichkeiten und Mitteln der Öffentlichkeit ist, ihre Sorgen und Präferenzen zum Ausdruck zu bringen. Wie bereits beschrieben, sind nicht alle Betroffenen an diesem Prozess beteiligt, und vielen Beteiligten fehlt es an den Fähigkeiten, effektive Entscheidungen zu treffen. Also könnten faire und gut funktionierende internationale Schauplätze für Konsultationen und Entscheidungsprozesse neben einer starken und gesunden Öffentlichkeit als zweites grundlegendes Element für den globalen öffentlichen Bereich betrachtet werden. Ohne diese beiden Elemente besteht die Gefahr von Unter- oder Fehlversorgung für andere globale öffentliche Güter.

* Nach Delamonica, Mehrota und Vandermoortele (2001) erfordert die Finanzierung einer Grundbildung für Alle zusätzlich neun Milliarden Dollar im Jahr. Die Finanzierung einer Grundgesundheitsfürsorge bedarf bis zum Jahr 2015 zusätzlicher 15 Milliarden Dollar jährlich (Schätzung auf Grundlage von CMH 2001, UNDP und anderen 1998 sowie Devarajan, Miller und Swanson 2002).

Obwohl eine erweiterte internationale Zusammenarbeit wahrscheinlich für alle Parteien von Vorteil ist, steht für Entwicklungsländer der größte Gewinn auf dem Spiel. Also müssen sie in dieser Angelegenheit vielleicht die Führungsrolle übernehmen und selbst die erforderlichen Mittel mobilisieren.* Dies könnte als hochgradig profitable Investition betrachtet werden, weil es Entwicklungsländern helfen würde, die für internationale Verhandlungen dringend benötigten Kapazitäten aufzubauen und somit bedeutenden Netto-Nutzen in Form von besseren Verhandlungsergebnissen zu erzielen.

Wer wird den ersten Schritt machen? Bei der Einleitung dieser Reformen muss der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seiner Eigenschaft als Hüter und Manager der Umsetzung politischer Verpflichtungen wie der Millenniums-Erklärung die Führung übernehmen. Aber alle Teile der globalen Öffentlichkeit müssen eine Rolle spielen. Wie Held und McGrew (im Buch) nahe legen, verlangt die Bewältigung der gegenwärtigen politischen Herausforderungen nach globalen, vielschichtigen Gemeinschaften, die sich bestimmten Themen widmen. Solche Gemeinschaften oder Partnerschaften wären vielleicht am besten geeignet, konkrete Ideen und Vorschläge zu entwickeln, wie die besten Fortschritte für „ihr“ globales öffentliches Gut zu erreichen sind. Eine besondere Verantwortung fällt den Wissenschaftsgemeinden zu, die aufzeigen könnten, wo und wann Investitionen in den globalen öffentlichen Bereich die vergleichsweise höchsten sozialen Erträge hervorbringen. Falls die G-29 gegründet würde, könnte sie ebenfalls einen entscheidenden politischen Anstoß für die Weiterentwicklung der Agenda der globalen öffentlichen Güter leisten, besonders wenn sie in ihrer Arbeit von präzisen Studien zu Politik und Finanzen unterstützt würde.

Zusätzlich könnte die Notwendigkeit bestehen, ein Forum zu schaffen, das für globale öffentliche Güter das leistet, was der Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee – DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für die offizielle Entwicklungszusammenarbeit leistet: Der internationalen Gemeinschaft zu helfen, Instrumente und Mechanismen für themenübergreifende internationale Zusammenarbeit zu erarbeiten sowie Mittelflüsse, Verpflichtungen und Ausgaben zu überwachen und

* Die G-24 sind wieder einmal ein Beispiel dafür. Die Mitgliedsstaaten leisten durch einen von der UNCTAD verwalteten Fonds ihren Beitrag zur Finanzierung des Forschungsprogramms der Gruppe (<http://www.g24.org>). Aber die Regierungen von Kanada, Dänemark und den Niederlanden leisten ebenfalls Beiträge zu diesem Fonds. Diese Praxis kann als Investition in ein stabileres System internationaler Diskussionen und Debatten betrachtet werden – ein Ziel, das deutlich über die Verfolgung beschränkter nationaler Eigeninteressen hinausgeht. Angenommen, dass ein ähnliches Vorgehen für weitere drei bis vier Problemfelder erreicht werden könnte, würden sich die zusätzlichen Kosten auf ungefähr fünf Millionen Dollar jährlich belaufen.

darüber zu berichten. Weil sein Ziel die Bereitstellung öffentlicher Güter wäre, sollten in diesem neuen Gremium alle führenden Akteurs- und Interessengruppen vertreten sein. Angemessener wäre wahrscheinlich eine Dreiparteien-Organisation aus Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Einige der in diesem Abschnitt erörterten Instrumente und Mechanismen sind im Kasten 8 zusammengefasst.

Grenzen-, Sektoren- und Gruppenübergreifende Zusammenarbeit

Besonders wichtig für den politischen Prozess der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ist es, nationale Interessen auf internationaler Ebene einzubringen, damit sie in multilateralen Verhandlungen berücksichtigt werden können. Wenn ein Abkommen getroffen ist, beginnt seine Umsetzung. Entscheidend für diesen Prozess ist, dass die auf internationalen Treffen von Länderdelegationen getroffenen Vereinbarungen wieder in die nationale Politik einfließen. In vielen

Textkasten 8

Mögliche Instrumente und Mechanismen für die Finanzierung globaler öffentlicher Güter

- Schaffung einer internationalen Komponente der Allokationsseite öffentlicher Finanzen
- Rückorientierung des Anteils der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA), der für globale öffentliche Güter ausgegeben wird, auf seinen Ursprungszweck der Hilfeleistung
- Einbeziehung der Kosten für internationale Zusammenarbeit in Bezug auf globale öffentliche Güter in die Haushalte ausführender Regierungseinrichtungen oder thematisch beteiligter Ministerien
- Schaffung national angepasster Hilfsfonds für internationale Zusammenarbeit
- Schaffung internationaler Konten oder Treuhandfonds für globale Angelegenheiten
- Identifizierung der wichtigsten Investitionsmöglichkeiten
- Schaffung eines umfassend repräsentativen technischen Gremiums mit dem Ziel, die Kooperation in Bezug auf globale öffentliche Güter zu erleichtern

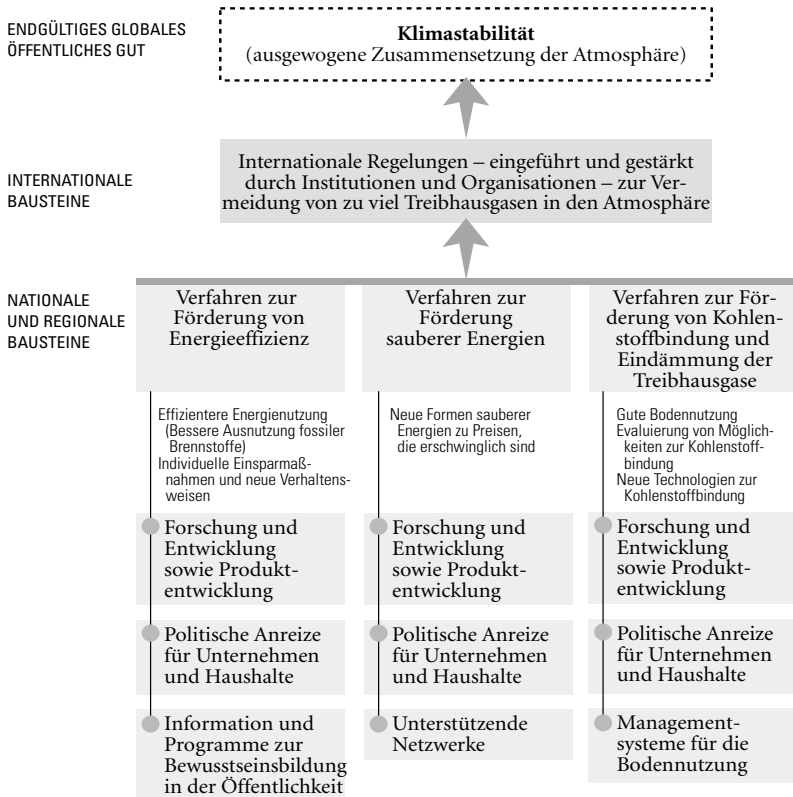
Fällen werden nationale Handlungsweisen durch kooperative internationale Maßnahmen ergänzt, wenn auch nur zur Überwachung der Erfüllung erreichter Abkommen. Aber internationale Maßnahmen können es auch erforderlich machen, die Inputs für globale öffentliche Güter auf Produktionswegen herzustellen, die Skalenerträge oder Größenvorteile mit sich bringen. Einige der neuen Partnerschaften im Gesundheitsbereich zielen zum Beispiel darauf ab, Entwicklung und Forschung zu unterstützen, die kein Land auf eigene Faust fördern würde. Zur Herstellung nationaler öffentlicher Güter werden viele Elemente, darunter viele private Güter und Aktivitäten, benötigt. Die Komponente der internationalen Zusammenarbeit setzt sich ebenso aus vielen Elementen zusammen. Kaul und Le Goulven (in ihrem Kapitel über Institutionen im Buch) beschreiben die komplexen Produktionswege globaler öffentlicher Güter anhand zweier Produktionslinien: Zum einen für Klimastabilität (siehe Abbildung 3) und zum anderen für Nahrungsmittelsicherheit. Sie zeigen, dass die Produktion globaler öffentlicher Güter verlangt, dass man viele der Trennlinien, die die Menschheit zur Ordnung und Systematisierung ihrer Aktivitäten geschaffen hat, überschreitet, insbesondere nationale Grenzen, Sektoren und Gruppen von Akteuren.

Held und McGrew (im Buch) charakterisieren die gegenwärtig stattfindende Globalisierung als einen Prozess von hoher Intensität, Geschwindigkeit und mit Einfluss auf viele Aspekte des Lebens. In der Tat führte die Globalisierung zu tiefem und weitreichendem Wandel. Dennoch haben viele herkömmliche Organisationsformen weiterhin Bestand und sollten wahrscheinlich auch weiterhin bestehen bleiben. Nationale Grenzen (wie durchlässig sie auch immer sein mögen), ökonomische Sektoren und Unterschiede (wie auch Entsprechungen) zwischen verschiedenen Gruppen von Akteuren sind wichtig und in vieler Hinsicht auch wünschenswert.

Dennoch bergen solche Trennlinien aus Sicht der Produktion globaler öffentlicher Güter auch Risiken. Sie könnten den Produktionsprozess behindern. Wie die Analysen im Buch zeigen, müssen zur Vermeidung von Schwachpunkten und Reibungsverlusten nationale und internationale öffentliche Managementstrukturen vielleicht auf zweierlei Weise ergänzt werden. Eine Herausforderung besteht in der Überbrückung der Gegensätze, die Interaktionen und Austausch behindern. Die Aufhebung der Trennung zwischen Außen- und Innenpolitik auf nationaler Ebene ist von besonderer Wichtigkeit. Die andere Herausforderung besteht darin, Anstrengungen und Mittel zu bündeln, um verschiedene (zur Zeit isolierte) Teile zusammenzuführen, damit das gewünschte Gut entstehen kann. Dies verlangt nach globalen themenspezifischen Public Policy Partnerships – und besonders nach strategischem Management.

Die Bausteine für ein stabiles Klima

Abbildung 3



Die Bedeutung der wichtigsten Akteure

- *Haushalte* können energiesparende Angewohnheiten übernehmen und saubere Produktions- und Konsumtionstechnologien z.B. durch bewusste Kaufentscheidungen unterstützen
- *Regierungen* können auf lokalen, nationalen und internationalen Ebenen Normen einführen, Anreize schaffen (Steuern, Subventionen, Leistungsstandards) und die Umsetzung von Regelwerken unterstützen
- *Unternehmen* können ihre Energieeffizienz verbessern, neue Technologien auf der Basis sauberer Energien entwickeln und internationale Standards übernehmen
- *Zivilgesellschaftliche Organisationen* können die Anliegen thematisieren, eine Beobachterrolle übernehmen und Initiativen zur Einführung sauberer Technologien, für Energiesparmaßnahmen und zur Erhaltung der Wälder fördern

Die Trennung zwischen Außen- und Innenpolitik überwinden

Die effektive Bereitstellung globaler öffentlicher Güter wird oft durch die Trennung der Politik in äußere und innere Angelegenheiten behindert. Aber wichtige Änderungen zeichnen sich ab. Nationale Fachministerien und andere Regierungseinrichtungen legen zunehmend mehr Gewicht auf internationale Beziehungen und zwischenstaatliche Netzwerkarbeit (Slaughter 2002). Und Außenministerien, einschließlich ihres Botschaftspersonals im Ausland, konzentrieren sich immer mehr auf Themen, die über traditionelle Vorstellungen von Außenpolitik und Diplomatie hinausgehen. Die außenpolitischen und diplomatischen Angelegenheiten von Industrieländern beinhalten heutzutage Fragen wie Gesundheit, Armut und Umwelt, und die von Entwicklungsländern Fragen wie Handel und Finanzen.

Angesichts dieser Reformen empfehlen Kaul und Le Goulven (im Kapitel über Institutionen) eine Verstärkung der wachsenden Interaktion zwischen Außen- und Fachministerien, um diese Ausnahmepraxis zur Routine zu machen. Ein Schritt auf diesem Weg könnte für Länder darin bestehen, mehr Themenbotschafter für globale öffentliche Güter zu benennen, die für sie von besonderem Interesse sind. Ein anderer Schritt könnte die Schaffung eines Systems des Matrixmanagements zur Verknüpfung von länder- und regionalspezifischem Wissen mit themen- und sektorspezifischem Wissen sein. Die Erfahrung mit erfolgreichen „Selbstläufern“ unter den globalen öffentlichen Gütern – insbesondere Kommunikations- und Transportnetzwerke – zeigen, dass es auch effektiv ist, jedem Gut eine nationale Leitstelle zuzuweisen und dieser Leitstelle die inhaltliche und finanzielle Verantwortung für dieses Gut zu übertragen. Dies könnte den Versorgungsprozess in den nationalen Anstrengungen verankern und die nationale und internationale Kooperationskomponente globaler öffentlicher Güter miteinander verbinden, wodurch ein integrierter und kohärenter Ansatz für Politik und Management gestärkt würde. Wenn darüber hinaus, wie oben erörtert, Länder einen nationalen Fonds für internationale Zusammenarbeit (zur Motivation von Regierungseinrichtungen, sich für internationale Zusammenarbeit im nationalen Interesse zu engagieren) schaffen würden, wären Regierungen besser als heute dafür gewappnet, Interdependenzen zu gestalten und Globalisierung zu formen.

Aber zur Vermeidung eines anwachsenden demokratischen Defizits muss die nationale Legislative auch stärker in die internationale Zusammenarbeit eingebunden werden, weil Politik mehr und mehr international gestaltet wird. Dies ist nicht nur wichtig, um in internationalen Verhandlungen die Anliegen nationaler Wählerschaften angemessen zu berücksichtigen, sondern auch, um die

Umsetzung von Vereinbarungen zu erleichtern. Martin (2000) findet zum Beispiel Beweise dafür, dass die Umsetzung internationaler Vereinbarungen effektiver wird, wenn der Gesetzgeber von Anfang an beteiligt ist. Letztlich sind es die Gesetzgeber, die internationale Vereinbarungen in nationales und lokales Recht umsetzen und die Bereitstellung der Mittel genehmigen. Ohne ihre Unterstützung und ohne ihre „ownership“ der lokalen Politik wird die nationale Erfüllung internationaler Vereinbarungen wahrscheinlich nicht weit kommen.

Eine praktische Reformmaßnahme, die keine zusätzlichen Forderungen an den Gesetzgeber stellt, wäre das Überdenken der Strukturen von Parlamentsausschüssen, um sicherzustellen, dass die Schnittstelle zwischen „Innen“ und „Außen“ funktioniert. Ein von Edwards und Zadek (im Buch) angesprochenes Thema ist hier von Bedeutung: die Interaktion zwischen nationalen politischen Kreisen, darunter auch Gesetzgeber, Verhandlungsgruppen der Länder, und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Systematischere Konsultationen zwischen diesen Gruppen könnte die Interaktion zwischen Innen- und Außenpolitik erleichtern.

Nach all diesen Reformen könnte als letzter Schritt vielleicht für jedes Außenministerium die Überlegung anstehen, seinen Namen zu ändern: Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit.

Probleme strategisch behandeln

Auch wenn die Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik überwunden ist, bleibt die Frage, wie all die nationalen und internationalen Beiträge für ein globales öffentliches Gut zusammenzubringen sind. Unternehmenstheorien und Theorien über öffentliches Management können dabei helfen, diese Frage zu beantworten, weil sie sich schon seit langem mit den speziellen Koordinationsproblemen, die von einer Produktionsweise mit vielen Beteiligten aufgeworfen werden, beschäftigen.

Unternehmen weisen besonders gut durchorganisierte Strukturen auf, die unter der sichtbaren Hand von Unternehmerpersönlichkeiten und Vorstandsgremien funktionieren. In der Nachfolge zu Coases (1990 [1937]) bahnbrechendem Beitrag zur Unternehmenstheorie haben verschiedene Analysen und Studien gezeigt, dass Unternehmen Produktionsprozesse effizienter organisieren können als Märkte, wenn die Transaktionskosten hoch sind (siehe Chandler 1977 und Williamson 1985). Tatsächlich könnten viele Güter gar nicht entstehen, wenn man ihre Produktion individuellen, spezialisierten Lieferanten von Teilleistungen überlasse.

Dasselbe gilt für die Produktion globaler öffentlicher Güter. Immer noch

ähnelt die internationale Zusammenarbeit in Bezug auf globale öffentliche Güter einem Markt ohne Unternehmen. In vielen Ländern und von vielen internationalen Organisationen werden vereinzelte Initiativen unternommen, aber diese führen nicht notwendigerweise zu einheitlichen Produkten. Um die Effektivität internationaler Zusammenarbeit und die Wahrscheinlichkeit, dass Entscheidungen auch zu den gewünschten Resultaten führen, zu erhöhen, raten Kaul und Le Goulven (im Kapitel über Institutionen) deswegen zur Schaffung eines „Umsetzungsrats“ für multilaterale Vereinbarungen, die soweit gediehen sind, dass sie in politische Handlungen umgesetzt werden können. Dieser Rat könnte der zuständigen multilateralen Einrichtung als ein Beirat dienen und dabei helfen, eine einheitliche Umsetzungsstrategie zu entwerfen.

Sollten die derzeitigen multilateralen Organisationen ihre Koordinationsanstrengungen verstärken und versuchen, einige der gegenwärtig zu wenig bereitgestellten globalen öffentlichen Güter herzustellen? Die Antwort lautet sicherlich ja. Aber die Herstellung dieser Güter verlangt mehr als nur eine bessere Koordination zwischen den bestehenden Organisationen, die typischerweise große, von verschiedenen Mandaten und Prinzipien geleitete Einheiten sind. Sie verlangt zusätzlich zu den Aufgaben, die von vorhandenen Beteiligten national und international übernommen worden sind, nach einem strategischen horizontalen Management. Was genaugenommen benötigt wird, ist eine systematischere Nutzung flexibler, themenspezifischer, vielschichtiger, zeitlich begrenzter und ergebnisorientierter globaler Public Policy Partnerships, die die bestehenden multilateralen Einrichtungen ergänzen.

Nach Sprouel-Jones (2000) braucht man solche Partnerschaften und die horizontale Managementfunktion, die sie ausüben, wenn verschiedene Beteiligte (Länder, staatliche oder zwischenstaatliche Organisationen sowie private Akteure) unterschiedliche Beiträge leisten und funktional voneinander abhängig sind, wenn viele Ebenen von Aktivitäten einbezogen werden müssen und wenn eine Entscheidungsfindung im Konsens (statt vertikal, auf Befehlen beruhend) unverzichtbar ist. Horizontales Management erfordert die Kombination von Vision und Führungsstärke mit Handlungsweisen, die die Interaktion erleichtern, zwischen den Parteien vermitteln und alle einbeziehen.

Schritte in Richtung auf diesen neuen Ansatz öffentlichen Politikmanagements sind bereits unternommen worden. Die wachsende Zahl globaler Public Policy Partnerships signalisiert, dass ergebnisorientierte, zeitlich begrenzte Managementvereinbarungen vermutlich besser dazu geeignet sind, einige der derzeitigen globalen Herausforderungen anzugehen, als die weit größeren und bürokratischeren Organisationen. Wie erwähnt identifizierten Arhin-Zenkorang und Conceição (im Buch) zahlreiche solcher Partnerschaften im Gesundheitsbereich, wohingegen Mehta (im Buch) auf die Global Water Partnership hin-

weist. Weitere Beispiele sind unter anderem die International Organization for Standardization und die Global Reporting Initiative.

Diese und ähnliche Netzwerke und Partnerschaften überspannen Grenzen, Sektoren und Gruppen von Akteuren und überwinden dadurch die vielen Teilbereiche, die heutzutage Politik und Management kennzeichnen. Aber viele von ihnen sind erst kürzlich entstanden. Diese Public Policy Partnerships der ersten Generation haben, was kaum überraschen dürfte, Schwächen, besonders in Bezug auf Legitimität und Rechenschaftspflicht (Slaughter 2002). Ein Modell für die Public Policy Partnerships der zweiten Generation sollte daher zwei besondere Kennzeichen aufweisen:

- *Ein klares gesetzliches Mandat*, das die Grundlagen für die Aktivitäten der Partnerschaft bildet. Dieses Mandat könnte in Form einer multilateralen Vereinbarung geschaffen werden. Aber Vereinbarungen müssen auch geändert werden können, konkreter werden und sich auf ein erreichbares politisches Ergebnis konzentrieren.
- *Klare vertragliche Klauseln* zwischen der für die Vereinbarung zuständigen multilateralen Organisation und der Partnerschaft. Der Vertrag müsste unter anderem Folgendes spezifizieren: Erfordernisse für Rechenschaftspflicht, Transparenz und Öffentlichkeit, die die Partnerschaft erfüllen sollte. Aber er würde der Partnerschaft auch Raum geben, mit Unternehmergeist tätig zu sein.

Der letzte Punkt ist wichtig, weil viele der derzeitigen Partnerschaften – insbesondere die, die sich mehr auf die politische Umsetzung als auf politische Lobbyarbeit konzentrieren – Erfolg hatten, weil sie mit unternehmerischem Geist geführt wurden. Um auf dieser Erfahrung aufzubauen, stellen Kaul und Le Gouven (im Kapitel über Institutionen) dar, dass multilaterale Organisationen erwägen, mehr Möglichkeiten für strategisches, themenspezifisches Management zu schaffen – zum Beispiel indem sie klare Richtlinien für die Partnerschaften der zweiten Generation und für themenzentrierte Geschäftsführer (CEO) zur Leitung dieser Partnerschaften erarbeiten. Wenn die politischen Bedingungen günstig sind – zum Beispiel ein Konsens über eine klar umrissene Frage besteht, die Ziele eindeutig erreichbar sind sowie die fragliche Vereinbarung politisch unterstützt und ausreichend finanziert ist –, könnten themenzentrierte Geschäftsführer (CEO) von sich aus in Erscheinung treten. Sie könnten sogar miteinander um die einzelnen Aufgaben wetteifern. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass sie vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingeladen werden, in Absprache mit den entsprechenden Ausführungsorganen der Vereinten Nationen und anderen Interessenvertretern, eine bestimmte Aufgabe zu übernehmen. Die Geschäftsführer (CEO) würden eine zeitlich begrenzte Aufgabe übernehmen: Sie sollen die Welt dazu ermutigen, aus dem Gleichgewicht der fehlerhaften Po-

litik auszubrechen und einen neuen, besseren Anfang zu machen (Kasten 9).

Das Ziel wäre, Unternehmer- und Managerfähigkeiten einzusetzen, um die komplexen und oft ungewohnten Aufgaben, die mit der Produktion globaler öffentlicher Güter einhergehen, effektiver zu erfüllen. Unternehmer sind Innovatoren. In Schumpeters Worten „ist es dieses ‚ein Ding durchziehen‘, ohne dass die Möglichkeiten gestorben sind, aus denen eine Führungsfunktion besteht“ (1962 [1934], Seite 88). Viele der Krisen heutzutage sind zu ernst, um Chancen für einen Wandel ungenutzt zu lassen .

Historisch gesehen haben bedeutende private Akteure bei öffentlichen Angelegenheiten große Führungsstärke bewiesen. Die Rockefeller- und die Ford-Stiftung zum Beispiel waren an einigen der ersten globalen Public Policy Partnerships zur Agrarforschung beteiligt – dies führte zu solchen Initiativen wie der Consultative Group for International Agricultural Research (Baum 1985). Paul G. Hoffman, der frühere Präsident der Studebaker Corporation, diente als erster Administrator des Marshall-Plans und half so, die Fundamente für den Wiederaufbau des vom Krieg zerstörten Europa zu legen. Neuere Beispiele sind unter anderem Ted Turner sowie Bill und Melinda Gates. Bedeutende Unternehmensführer auf der ganzen Welt haben von Zeit zu Zeit die nationalen politischen Bühnen betreten und wechselten dabei vom privaten in den öffentlichen Bereich.

Natürlich verlangen verschiedene Fragen unterschiedliche Antworten. Partnerschaften sind vor allem dann geeignet, wenn die Herausforderung darin besteht, eine akute Krise zu bewältigen. In anderen Fällen bieten ständige Organisationen einen Vorteil. Zum Beispiel für Funktionen wie die, die dem International Criminal Court anvertraut wurden, oder für solche, die möglicherweise in der Zukunft eine Weltfinanzbehörde oder ein Weltwassergericht übernehmen könnten.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Management der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern sowohl durch innovative Reformen wie auch durch Anpassungen existierender Institutionen verbessert werden könnte. Einige der wichtigsten politischen Reformoptionen sind in Kasten 10 zusammengefasst.

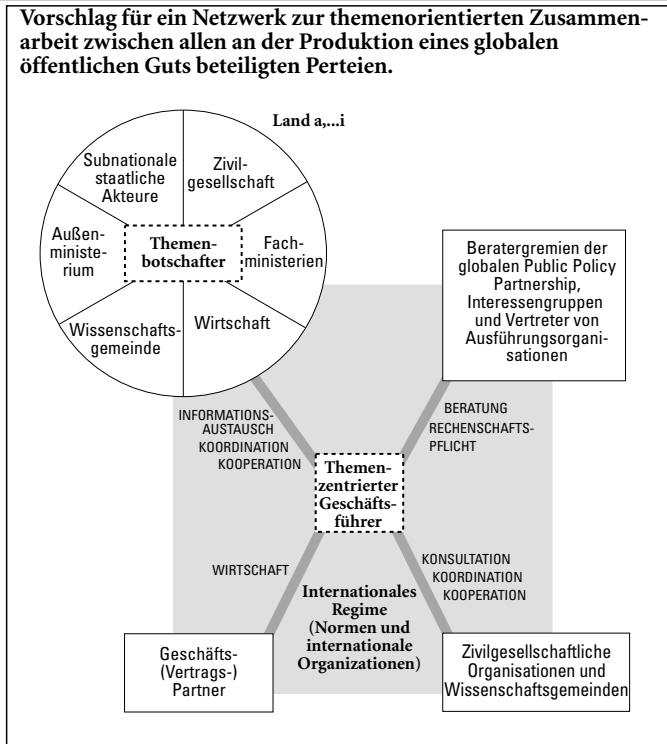
Der Blick in die Zukunft: Die Lösung des Paradoxons der Globalisierung

Der Beginn des 21. Jahrhunderts brachte viele neue Möglichkeiten: neue Technologien zur Heilung von Krankheiten, neue ökonomische und politische Konstellationen zur Integration nationaler und regionaler Märkte sowie neue politische Allianzen anstelle einstmals vorherrschender Animositäten und Unsicher-

Kasten 9

Der Vorschlag für einen CEO für globale öffentliche Güter

Ein themenzentrierter CEO würde auf strategische Art und Weise die Produktion eines globalen öffentlichen Guts erleichtern: durch vorausschauendes Handeln, Koordination und Vernetzung, Planung und Nachbestellung, Schaffung von Anreizen, Ankauf benötigter Materialien sowie Akzeptierung der Verantwortlichkeiten der Anteilseigner und Interessengruppen innerhalb der gemeinsamen Unternehmung. Jeder CEO könnte von den Themenbotschaftern, die von den Ländern zur Überwindung der Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik ernannt wurden, unterstützt werden, aber auch von einer großen Bandbreite anderer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (siehe Abbildung 4). Weil der themenzentrierte CEO eine Partnerschaft zu einem speziellen Thema außerhalb der regulären bürokratischen Strukturen nationaler und internationaler Organisationen managt, wäre er in einer besseren Position, Probleme zu lösen, die sich aus der Aufgabenstellung und den Verfahrensweisen ergeben.



Kasten 10

Neue Instrumente für das Management der Produktion öffentlicher Güter

- Ernennung nationaler Themenbotschafter für globale öffentliche Schlüsselgüter
- Bestimmung einer nationalen Führungseinheit, wie zum Beispiel eines Fachministeriums, für jedes globale öffentliche Schlüsselgut
- Verbindungen schaffen zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten durch Matrixmanagement und integrierte Haushalte
- Umbenennung von Außenministerien in Ministerien für auswärtige Angelegenheiten und internationale Kooperation
- Einrichtung von „Umsetzungsräten“ für multilaterale Vereinbarungen
- Schaffung von globalen Public Policy Partnerships der zweiten Generation
- Beauftragung hochrangiger themenzentrierter CEO als Führer und strategische Manager von Public Policy Partnerships

heiten. Aber hinter dieser Fassade technologischer, ökonomischer und politischer Offenheit und Verbundenheit befinden sich scharfe Trennlinien, Spannungen und Konflikte – sie erstrecken sich über Länder, Regionen, Bevölkerungsgruppen sowie gegenwärtige und zukünftige Generationen. Die Globalisierung schuf Bedingungen, die einen üppigen Wohlstand hervorbringen, aber den Menschen genauso schaden können. Das Paradox der Globalisierung besteht darin, dass die Zukunft niemals zuvor so vielversprechend erschien und dennoch – für alle – auch so bedrohlich.

Es ist eine beängstigende Aufgabe, der Globalisierung einen Sinn zu geben. Aber die wachsenden globalen Herausforderungen verlangen nach einer tiefgreifenden Analyse der Ursachen und Wirkungen der Globalisierung. Das Buch soll ein neues Licht auf diese Fragen werfen und zu zukünftiger Forschung und politischen Debatten über das Thema „Wie gestalten wir die Globalisierung?“ ermutigen.

Letzten Endes verbinden gemeinsame Sorgen die Menschheit. Jeder möchte an einer fairen und stabilen globalen Marktwirtschaft teilnehmen können. Jeder sehnt sich nach einem Ende von Krankheiten wie HIV/AIDS und Tuberkulose. Jeder hofft auf die Erhaltung der natürlichen Umwelt, und jeder wünscht sich Frieden. Solche Fragen verbinden auch die Nationen untereinander, und ihr Widerhall erklang nicht nur in den geheiligten Sitzungshallen der Vereinten

Nationen, des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der G-8, sondern auch – vielleicht noch lauter – auf den Straßen. Und so entstehen globale öffentliche Güter.

Die einigende Botschaft im Buch lautet: Wir haben die Wahl – oft eine viel größere, als die internationalen politischen Prozesse vermuten lassen. Obwohl die Globalisierung im weitesten Sinne unumkehrbar sein mag, sind es die Dimensionen Öffentlichkeit und Globalität von bestimmten Gütern nicht. Sie reflektieren politische Entscheidungen der Vergangenheit und können in den meisten Fällen an neue Realitäten, Erwartungshaltungen und Präferenzen angepasst werden. Wie die Analysen im Buch zeigen, ist die Gestaltung der Globalisierung eine Kunst. Sie verlangt eine politische Vision, Innovation und Führungskraft. Aber sie ist auch ein Handwerk. Sie bedarf neuer Werkzeuge für neue politische Herausforderungen. Es ist diese zweite Dimension der Globalisierung – die Bereitstellung neuer Instrumente –, von der dieses Buch handelt. Wie sein Vorgänger beabsichtigt es, die Debatte über ein neues Fragenpaket zu eröffnen – eine Debatte, so hoffen seine Autorinnen und Autoren, die global und öffentlich stattfinden wird.

Anhang: Zusammenfassung der Fallstudien in Teil 4 des Buches

Das Buch geht über die Untersuchung der Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern aus einer Querschnittsperspektive und ein Studium der verschiedenen Dimensionen des Prozesses hinaus, es behandelt in einigen themenspezifischen Fallstudien auch Anwendungen des Bereitstellungsprozesses. Die Fallstudien zeigen, wie globale öffentliche Güter in den Alltag der Menschen eingebettet sind und Auswirkungen auf ihn haben. Verschiedene Autoren analysieren Güter aus der Perspektive lokaler Gemeinschaften oder aus der Sicht von Entwicklungsländern. Die Analysen zeigen, dass globale öffentliche Güter kein Luxus sind, der nur von Reichen gewünscht – und gebraucht – wird. Wegen ihrer Globalität und Öffentlichkeit erreichen die meisten dieser Güter den letzten Winkel der Welt. Wie Stephany Griffith-Jones in ihrer Analyse über internationale finanzielle Stabilität und Markteffizienz betont, kann es armen Menschen an Einkommen und damit an der Möglichkeit zur Partizipation an formellen Finanzmärkten mangeln. Dennoch können sie von finanziellen Krisen – durch vielfältige Übertragungskanäle – schwer getroffen werden. Deswegen ist internationale finanzielle Stabilität wichtig für alle Menschen.

Darüber hinaus sind arme Menschen oftmals weniger in der Lage, mit Krisen und Konflikten als Begleiterscheinung einer ernsthaften Unterversorgung mit globalen öffentlichen Gütern zurechtzukommen. Es ist auch schwer für sie, mit einer Fehlbereitstellung von Gütern zu leben: Dies sind globale öffentliche Güter, deren Erscheinungsform Entwicklungsländern und lokalen Gemeinschaften den Raum für politische Manöver ernsthaft einschränkt. Ronald U. Mendozas Beitrag über das multilaterale Handelsregime spricht diese Frage an. Demnach ist es wichtig, zwischen Öffentlichkeit in der Erscheinungsform (Konsumption) und in der Substanz zu unterscheiden. Die bedeutende Frage lautet dann: Bringt das globale öffentliche Gut einen Netto-Nutzen für alle?

In ihrem Kapitel über Wasser behandelt Lyla Mehta ebenfalls die Wichtigkeit dieser Unterscheidung. Wasser ist ein heiß umkämpftes Gut. Seine Eigenschaften sind im höchsten Maße vom Kontext abhängig. Nach Mehta ist Wasser grundsätzlich kein öffentliches Gut. Aber in Anbetracht seiner wachsenden Knappheit könnte es wünschenswert sein, Wasser durch politische Entscheidungen zu einem globalen öffentlichen Gut zu machen. So könnte man, zumindest bis zu einem gewissen Grad, sicherstellen, dass es für alle Menschen verfügbar ist. Globale öffentliche Güter können also als ein wichtiges politisches Instrument für einen auf Rechten basierenden Ansatz der Entwicklung angesehen werden.

Ein weiteres Thema, das aus den Analysen der Fallstudien hervorgeht, ist der Wettstreit zwischen lokalen und globalen Interessen an einem bestimmten Gut.

Charles Perrings und Madhav Gadgil erklären zum Beispiel, wie sich der Wunsch der internationalen Gemeinschaft nach Erhaltung der Artenvielfalt auf das Ziel der Erhaltung eines globalen Genpools verengt hat — durch Zoos und botanische Gärten in Industrieländern oder durch die Erhaltung besonders bedrohter Arten. Für lokale Gemeinschaften ist aber die Erhaltung der ökologischen Systeme in ihrer Gesamtheit von Bedeutung. Glücklicherweise ist für arme Menschen der *ex situ*-Ansatz nur von begrenzter Effektivität und wird verändert, um ein einheitliches umfassendes Management des Ökosystems zu betonen. Diese Strategie wird lokale Gemeinschaften genauso wie die internationale Gemeinschaft belohnen.

Verschiedene Interessen und Ansätze entstehen oft nur, weil die globale Vernetztheit nur begrenzt verstanden wird. Viele Politikansätze sind immer noch nationalen Eigeninteressen und dem Ansatz „wir können das auch alleine“ verhaftet – in starkem Gegensatz zur Unteilbarkeit des Schicksals in einer globalisierten Welt. Zum Beispiel zeigt Griffith-Jones, dass alle Länder ein Interesse an internationaler Finanzstabilität haben. Aber viele versagen darin, dies zu akzeptieren oder zumindest auf eine Weise zu handeln, die eine solche Stabilität erhöhen würde.

Dasselbe gilt auch für die negativen globalen Auswirkungen, die von den enormen Krankheitslasten in Entwicklungsländern ausgehen können, wie von Dyna Arhin-Tenkorang und Pedro Conceição erörtert wird. Solche Auswirkungen gehen über die Gefährdungen der Gesundheit, wie sie lange mit der hohen Infektionsgefahr durch übertragbare Krankheiten in Verbindung gebracht wurden, hinaus. Globale öffentliche Güter werden wahrscheinlich weniger angemessen bereitgestellt, wenn Nutzen oder Kosten nicht anerkannt werden und ihre Bedeutung nicht ausreichend gewürdigt wird.

Mehr noch: Sogar wenn Vereinbarungen zu beiderseitigem Nutzen ausgemacht wurden, kann ihre Realisierung problematisch sein. René Castro und Sarah Cordero zeigen, wie Costa Ricas Fähigkeit, Dienstleistungen zur Bindung von Kohlendioxid bereitzustellen, mit dem Wunsch einiger Industrieländer, solche Dienstleistungen zu kaufen, in Übereinstimmung gebracht werden kann. Die Einnahmen könnten Costa Rica dabei helfen, nationale politische Ziele, wie zum Beispiel die Versorgung abgelegener Gebiete mit sauberer Energie, zu finanzieren. Aber die aus diesen Vereinbarungen entstehenden Feinheiten deuten darauf hin, dass ihre Umsetzung komplex und unzuverlässigen Interaktionen zwischen Ländern ausgesetzt ist.

Schließlich zeigen Peter Eigen und Christian Eigen-Zucchi, wie schwierig es für einzelne staatliche oder nichtstaatliche Akteure sein kann, aus einem politischen Dilemma auszubrechen – wie irrational und kostspielig es auch immer sein mag. Korruption untergräbt die Versorgung mit vielen öffentlichen Gütern

– national und international. Korruptionsbekämpfung ist ein globales öffentliches Gut, das abhängig ist von größerer Öffentlichkeit und oft auch von größerer Globalität, insbesondere grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Quellen

- Baum, Warren C. 1985. *CGIAR—How It All Began*. Washington, D.C.: Consultative Group for International Agricultural Research.
- Breton, Albert. 1965. „A Theory of Government Grants.“ *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31 (2): 175–87.
- . 1996. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cagatay, Nilufer. 2001. „Trade, Gender and Poverty.“ Background paper to the United Nations Development Programme Project on Trade and Sustainable Human Development, Bureau for Development Policy, New York.
- Chandler, Alfred D. 1977. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- CMH (Commission on Macroeconomics and Health). 2001. *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Geneva: World Health Organization.
- Coase, Ronald H. 1990 [1937]. „The Nature of the Firm.“ In Ronald H. Coase, *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press. Reprinted from *Economica* 4: 386–405.
- Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighborhood*. New York: Oxford University Press.
- Cutler, A. Claire, Virginia Haufler, and Tony Porter, eds. 1999. *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press.
- Delamonica, Enrique, Santosh Mehrotra, and Jan Vandermoortele. 2001. „Education for All Is Affordable: A Minimum Cost Global Estimate.“ UNICEF Staff Working Paper. United Nations Children’s Fund, New York.
- Devarajan, Shantayanan, Margaret J. Miller, and Eric V. Swanson. 2002. „Goals for Development: History, Prospects, and Costs.“ Policy Research Working Paper 2819. World Bank, Washington, D.C. [http://econ.worldbank.org/files/13269_wps2819.pdf].

-
-
- Esquivel, Gerardo, and Felipe Larrain. 2002. „The Impact of G-3 Exchange Rate Volatility on Developing Countries.“ G-24 Discussion Paper 16. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- Independent Working Group on the Future of the United Nations. 1995. „The United Nations in Its Second Half-Century.“ Ford Foundation, New York.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, eds. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye Jr. 2000. „Introduction.“ In Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Martin, Lisa L. 1999. „The Political Economy of International Cooperation.“ In Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- . 2000. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Musgrave, Richard, and Peggy Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th ed. New York: McGraw Hill.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1998 [1995]. „The New Institutional Economics and Third World Development.“ In John Harris, Janet Hunter, and Colin M. Lewis, eds., *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Olson, Mancur. 1971 [1965]. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pianta, Mario. 2001. „Parallel Summits of Global Civil Society.“ In Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, eds., *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Reinicke, Wolfgang, and Francis Deng. 2000. *Critical Choices: The United Nations Networks and the Future of Global Governance*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Samuelson, Paul A. 1954. „The Pure Theory of Public Expenditure.“ *Review of Economics and Statistics* 36: 387–89.

-
-
- Schumpeter, Joseph A. 1962⁸ [1934]. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profit, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Slaughter, Anne-Marie. 2002. „Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy.“ Working Paper 18. Harvard Law School, Public Law, Cambridge, Mass.
- South Commission. 1990. *The Challenges to the South: Report of the South Commission*. New York: Oxford University Press.
- Sproule-Jones, Mark. 2000. „Horizontal Management: Implementing Programs across Interdependent Organizations.“ *Canadian Public Administration* 43 (1): 92–109.
- Stockholm Initiative on Global Security and Governance. 1991. „Common Responsibility in the 1990s.“ Stockholm, Sweden: Prime Minister’s Office.
- Tobin, James. 1970. „On Limiting the Domain of Inequality.“ *Journal of Law and Economics* 13: 263–77.
- UN (United Nations). 2001. *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*. Report of the Secretary-General. 6 September. A/56/326. New York. [<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>].
- UNDP (United Nations Development Programme), UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization), UNFPA (United Nations Population Fund), UNICEF (United Nations Children’s Fund), WHO (World Health Organization), and World Bank. 1998. *Implementing the 20/20 Initiative: Achieving Universal Access to Basic Social Services*. New York: UNICEF.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Würdigung

Richard A. Musgrave und Peggy B. Musgrave

Die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern wurde zum ersten Mal im späten 18. Jahrhundert getroffen, als Adam Smith (1994 [1776] S. 77) die Existenz bestimmter Produkte bemerkte, „die, obwohl sie im höchsten Grade vorteilhaft für eine große Gesellschaft sein können, dennoch solcher Art sind, dass die Erlöse niemals die Ausgaben eines Einzelnen oder einer kleinen Gruppe decken könnten, und deswegen kann nicht erwartet werden, dass sie von einem Einzelnen oder einer kleinen Gruppe bereitgestellt werden.“ So erkannte Smith, obwohl ein eifriger Verfechter des Markts, dass dieser nicht alle Probleme löst. Mehr noch: Da der Markt bei der Bereitstellung öffentlicher Güter versagt, schloss er, muss dies die Regierung leisten.

Seitdem sind die öffentlichen Güter ein hochinteressantes Forschungsfeld der Wirtschaftswissenschaften. Außerdem wurden die Debatten darüber, was bereitgestellt werden und wer dafür bezahlen soll, zum zentralen Thema der politischen Ökonomie der öffentlichen Finanzen. Wenn man bedenkt, dass solche Debatten Themen wie die Verteilungsfrage und die Balance zwischen Staaten und Märkten mit sich bringen, ist dies kaum überraschend.

Öffentliche Güter stellen Herausforderungen dar, weil ihr Nutzen nicht – wie bei privaten Gütern – auf einen einzelnen Konsumenten oder eine Gruppe von Konsumenten beschränkt ist, sondern allen offen steht. Die Konsumption privater Güter ist rivalisierend, wohingegen die Konsumption öffentlicher Güter (zumindest die der reinen öffentlichen Güter) nicht-rivalisierend ist. Diese Unterscheidung begleitete ursprünglich zwei Arten der Analyse öffentlicher Güter. Zuerst wurden die Bedingungen für ihre effiziente Bereitstellung aufgezeigt, um

von denen für private Güter zu unterscheiden. 1880 behauptete die Grenznutzentheorie, dass die Versorgung mit öffentlichen wie auch mit privaten Gütern Kosten und Nutzen im Grenzbereich gleichsetzt.

Aber wie Samuelson (1954) siebzig Jahre später aufzeigte, ist dieses Verhältnis für die beiden Güterarten unterschiedlich. Die effektive Versorgung mit privaten Gütern verlangt danach, die Grenzrate der Transformation bei der Produktion der Grenzrate der Substitution bei der Konsumption gleichzusetzen. Die effektive Versorgung mit öffentlichen Gütern verlangt dagegen nach der Gleichsetzung der Grenzrate der Transformation bei der Produktion mit der Summe der Grenzraten der Substitution bei der Konsumption. Diese Unterscheidung wurde für Wirtschaftswissenschaftler von vorrangigem Interesse – aber sie ist nur ein Teil der Geschichte.

Um darüber zu entscheiden, was ein effizienter Versorgungsgrad für öffentliche Güter ist, muss man die Präferenzen der Konsumenten kennen. Das Wissen darüber wird in theoretischen Modellen über einen optimalen Versorgungsgrad oftmals als gegeben vorausgesetzt, aber es tatsächlich zu erlangen, ist eine große Herausforderung, wenn es um reale Politik geht. Deswegen wird eine zweite Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern getroffen. Um einen Nutzen an privaten Gütern zu erlangen, müssen sie von einzelnen Konsumenten nachgefragt werden, und es muss dafür bezahlt werden. Diese Aktivitäten wiederum teilen dem Markt mit, was er zur Verfügung stellen soll und wie viel der Konsument dafür zahlen will – und versetzen ihn so in die Lage, als effektiver Versorger aufzutreten.

Aber öffentliche Güter sind nicht-rivalisierend: Ihr Nutzen für den einzelnen Verbraucher steht auch allen anderen Mitgliedern der Gruppe zur Verfügung. Wenn viele Menschen betroffen sind und der Ausschluss vom Nutzen unpraktikabel ist (wie bei Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität), werden die einzelnen Verbraucher ihre Präferenzen nicht offen legen und auch nicht nachfragen. Stattdessen werden sie zu Trittbrettfahrern und vertrauen darauf, dass andere zahlen. Aber wenn die Verbrauchernachfrage nicht stattfindet, kommt es zu Marktversagen. So bedarf es eines alternativen Mechanismus unter Einbeziehung öffentlicher Haushalte und Steuern, um solche Güter bereitzustellen und zu bezahlen. Wicksell (1882) war der erste, der sich auf das Marktversagen bei der Aufdeckung der Verbraucherpräferenzen konzentrierte. Er behauptete, dass in demokratischen Gesellschaften, in denen die Wähler solche Politiker unterstützen können, deren Steuer- und Ausgabenpolitik ihren Bedürfnissen entgegen kommt, dieses Versagen überwunden werden kann. Wenn politische Entscheidungen verbindlich akzeptiert werden, haben Konsumenten einen Anreiz, ihre Präferenzen offen zu legen und so eine effiziente Versorgung mit öffentlichen Gütern anzuregen. Die Sicherstellung der Offenlegung von Präferenzen im poli-

tischen Prozess eröffnet eine zweite Dimension für die Analyse öffentlicher Güter, indem man ihnen jetzt als Thema öffentlicher Wahlmöglichkeiten nachgeht.

Während im Kern das Problem bei öffentlichen Gütern bei der Nicht-Rivalität im Konsum und der Nicht-Ausschließbarkeit des Nutzens liegt, können in der Praxis Güter Aspekte sowohl von Privatheit als auch von Öffentlichkeit haben. Ausschluss könnte möglich sein – zum Beispiel durch die Erhebung einer Mautgebühr für die Überquerung einer Brücke. Aber die Gebühr ist dann ineffizient, wenn die Brücke nicht ausreichend genutzt wird, weil in diesem Fall der Nutzen der Brücke nicht-rivalisierend ist. Die Erhebung von Gebühren ist nur dann effizient, wenn eine Einrichtung übernutzt wird, denn das Hinzukommen eines weiteren Nutzers reduziert den Nutzen aller. Wenn Übernutzung auftritt, können Nutzer-Klubs als marktähnlicher Mechanismus zur Sicherstellung einer effizienten Versorgung dienen, ohne dass der Staat einschreiten muss. Das Potenzial solcher „Klub-Güter“ (Buchanan 1965) war ein Hauptaugenmerk lokaler öffentlicher Finanzen, wie es das weitverbreitete Beispiel öffentlicher Schwimmbäder zeigt. Aber es scheint von begrenzter Wichtigkeit im globalen Kontext.

Die nicht-rivalisierende Verfügbarkeit des Nutzens für alle Mitglieder der Nutzergruppe ist das bestimmende Merkmal öffentlicher Güter, aber die Gruppe muss noch definiert werden. Gruppen können anhand verschiedener Merkmale definiert werden. Öffentliche Konzerte bringen Nutzen für Menschen, die Musik lieben, haben aber für Gehörlose keinen Wert. Man kann viele Gruppen in Erwägung ziehen, aber für dieses Buch mit seinen Diskussionen über „öffentlich“ und „global“ im Kontext der „globalen öffentlichen Güter“ ist von besonderem Interesse der Bereich, über den sich der Nutzen erstreckt.

Der Nutzen einiger öffentlicher Güter – wie gesetzlich verankerte Institutionen, Systeme der Landesverteidigung oder ein nationales Fernstraßensystem – erstreckt sich über den gesamten Nationalstaat, der sie bereitstellt. Der Nutzen anderer – wie Gemeindestraßen oder Verkehrsampeln – erstreckt sich nur über ein begrenztes Gebiet. Die Verwendung eines Wahlsystems zur Sichtbarmachung von Präferenzen impliziert, dass öffentliche Güter von denen ausgewählt und bezahlt werden, die davon profitieren. Dies führt dazu, dass Güter mit einer geringen Reichweite ihres Nutzens lokal ausgewählt und bezahlt werden, solche mit einer landesweiten Reichweite zentral und die mit einer globalen Reichweite global bereitgestellt werden sollten.

Weil aber Regionen, die einen Nutzen ziehen, vielleicht nicht mit politischen Grenzen übereinstimmen, kann die Sicherstellung der Versorgung mit öffentlichen Gütern die Einrichtung und Festlegung von Zuständigkeitsgrenzen verlangen. Darüber hinaus kann der Nutzen öffentlicher Güter, die von einem Staat bereitgestellt werden, auf einen anderen Staat ausstrahlen. Als Ergebnis wird die

Versorgung eine internationale und – bei unbegrenztem Nutzenraum – eine globale Angelegenheit. Wahre öffentliche Güter stehen am Ende einer Kette, die sich von der lokalen Straßenreinigung über Landesverteidigung und Umweltschutz bis zur Erderwärmung erstreckt. Je größer das Gebiet, das einen Nutzen ziehen kann, desto größer die Notwendigkeit globaler Politikinstrumentarien.

Bislang hat diese Erörterung die nicht-rivalisierende Eigenschaft des Nutzens aus und der Versorgung mit öffentlichen Gütern angesprochen. Ein paralleles Problem existiert in der Vermeidung öffentlicher „Übel“. Externe Effekte, die durch die Produktion oder Konsumtion in Land A entstehen, können für die Länder B oder C gefährlich sein. Weil der Markt die Entstehung externer Kosten nicht verhindert, ist wiederum ein öffentliches – fiskalisches oder regulatorisches – Politikinstrument nötig, das sie berücksichtigt. Deswegen treffen die Argumente, die über die Versorgung mit öffentlichen Gütern gemacht wurden, inklusive der Rolle der räumlichen Streuung, auch auf die Reduktion öffentlicher „Übel“ zu. Die Reduzierung des öffentlichen Übels „Verschmutzung“ fördert das soziale Gut „verbesserte Luftqualität“. Die Kosten für reinere Luft können zum Beispiel berücksichtigt werden, indem man die Kosten für die Benutzung eines luftverpestenden Fortbewegungsmittels erhöht. Externe Effekte können genauso schädlich wie nützlich sein – korrigierende politische Maßnahmen sind in jedem Fall nötig.

Die Ausführungen dieser kurzen Nachbemerkung wie auch die tiefgehenden Analysen im Buch zeigen: Wenn man öffentliche Güter und „Übel“ auf die globale Ebene hebt, steht man großen Herausforderungen gegenüber. Ihre Bereitstellung wirft auch einige größere Fragen auf, auch die nach der Rolle globaler öffentlicher Güter bei einer gerechten globalen Verteilung. Wenn die Bereitstellung öffentlicher Güter (und die Verhinderung von Übeln) durch zwischenstaatliche Vereinbarungen gehandhabt wird, bedeutet die relativ kleine Zahl von Akteuren, dass Vereinbarungen in der Regel durch Verhandlungen erzielt werden können. Wie das Coase-Theorem (1960) beweist, können solche Vereinbarungen zu effizienten Ergebnissen führen, ob nun Land A berechtigt ist, Land B zu verschmutzen und zu beeinträchtigen, oder ob Land B berechtigt ist, nicht von Land A beeinträchtigt zu werden. Aber wer profitiert oder den Schaden hat, wird davon abhängig sein, wie diese Berechtigungen zugewiesen sind. Wenn A die Berechtigung hat, B zu verschmutzen, muss B A dafür bezahlen, davon abzulassen. Wenn B das Recht auf Schutz hat, muss A für die Beeinträchtigung bezahlen. Beide Ergebnisse mögen effizient sein, aber die Transaktion befriedigt nicht das Bedürfnis nach einem gerechten Ergebnis. Deswegen müssen Berechtigungen bewusst gewählt werden.

Noch allgemeiner gesagt, kann die gerechte Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern als Teil der Herausforderung auf dem Weg zur Erreichung globa-

ler Gerechtigkeit angesehen werden – sozusagen das allumfassende öffentliche Gut. Deswegen müssen die Versorgung mit einigen Gütern und die Verhütung einiger „Übel“ Aspekte der Gerechtigkeit berücksichtigen. Aber Probleme tauchen dann auf, wenn man spezielle öffentliche Güter oder „Übel“ betrachtet. Die Reduzierung von Aktivitäten mit schädlichen externen Effekten kann in einem Niedriglohnland billiger sein als in einem Land mit hohem Einkommen, was einen Konflikt zwischen Effizienz- und Gerechtigkeitserwägungen heraufbeschwört. Kompensatorische Transfers können helfen, diesen Konflikt zu bewältigen, auch solche – wenn der politische Wille dazu besteht – Transfers, die zum Erwerb privater Güter genutzt werden können. Im Zusammenhang mit vielen sozialen Gütern sind Sorgen um globale Gerechtigkeit jedoch kein Thema.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und sein „Office of Development Studies“ sind dafür zu beglückwünschen, diese lebenswichtigen Fragen in das Zentrum ihrer Forschungen gestellt zu haben. Diese Arbeit könnte unter keiner besseren Schirmherrschaft stehen. Das Buch vertieft die Analysen und Erkenntnisse seines Vorgängers (Globale öffentliche Güter, Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert. Kaul, Grunberg, Stern 1999), und legt einen besonderen Schwerpunkt auf die entscheidenden Fragen der Umsetzung. Er erweitert das Konzept der öffentlichen Güter mit ihren verschiedenen Erscheinungsformen, untersucht die politischen Prozesse und Instrumente, die benötigt werden, um effizient und gerecht mit ihnen umzugehen, und bietet viele erkenntnisreiche Fallstudien. So ist das Buch – wie auch schon sein Vorgänger – ein Muss für jeden, der sich mit der Rolle öffentlicher Güter im globalen Umfeld beschäftigt.

Die Autorinnen und Autoren des Buchs

- Cecilia Albin
University of Reading
- Dyna Arhin-Tenkorang
*London School of Hygiene and
Tropical Medicine*
- Scott Barrett
Johns Hopkins University
- Odile Blanchard
University of Grenoble
- Ariel Buirá
Oxford University
- René Castro
*Central-American Business
Administration Institute*
- Pamela Chasek
*International Institute for Sustainable
Development*
- Pedro Conceição
United Nations Development Programme
- Sarah Cordero
*Central-American Business
Administration Institute*
- Carlos Correa
University of Buenos Aires
- Patrick Criqui
*Institute of Energy Policy
and Economics*
- Meghnad Desai
London School of Economics
- Michael Edwards
Ford Foundation
- Christian Eigen-Zucchi
World Bank
- Peter Eigen
Transparency International
- Madhav Gadgil
Indian Institute of Science
- Stephany Griffith-Jones
Sussex University
- David Held
London School of Economics
- Inge Kaul
United Nations Development Programme
- Alban Kitous
*Institute of Energy Policy
and Economics*
- Michael Kremer
Harvard University
- Katell Le Goulven
United Nations Development Programme
- Anthony McGrew
University of Southampton
- Lyla Mehta
Sussex University
- Ronald U. Mendoza
United Nations Development Programme
- Charles Perrings
University of York
- Lavanya Rajamani
Oxford University
- Agnar Sandmo
*Norwegian School of Economics and
Business Administration*
- Todd Sandler
University of Southern California
- Laurent Viguié
University of Geneva
- Simon Zadek
*Institute of Social and Ethical
Accountability*

Inhaltsverzeichnis des Buchs

PROVIDING GLOBAL PUBLIC GOODS: MANAGING GLOBALIZATION

PROLOGUE

Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave

FOREWORD

Mark Malloch Brown

ACKNOWLEDGEMENTS

CONTRIBUTORS

OVERVIEW

Why do Global Public Goods Matter Today?

Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza

How to Improve the Provision of Global Public Goods

Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza

CONCEPTS: RETHINKING *PUBLIC*, *GLOBAL*, AND *GOOD*

Public Goods: A Historical Perspective

Meghnad Desai

Advancing the Concept of Public Goods

Inge Kaul and Ronald U. Mendoza

International Aspects of Public Goods Provision

Agnar Sandmo

Assessing the Optimal Provision of Public Goods:

In Search of the Holy Grail

Todd Sandler

Assessing the Provision Status of Global Public Goods

Pedro Conceição

POLITICS: BRINGING *THE PUBLIC* BACK INTO PUBLIC POLICY-MAKING

Political Globalization: Trends and Choices

David Held and Anthony McGrew

Governing the Provision of Global Public Goods:

The Role and Legitimacy of Nonstate Actors

Michael Edwards and Simon Zadek

The Governance of the International Monetary Fund

Ariel Buira

Steps Toward Enhanced Parity: Negotiating

Capacities and Strategies of Developing Countries

Pamela Chasek and Lavanya Rajamani

Getting to Fairness: Negotiations over Global Public Goods

Cecilia Albin

Combining Efficiency with Equity: A Pragmatic Approach

Odile Blanchard, Patrick Criqui, Alban Kitous and Laurent Viguiier

PRODUCTION: GETTING TO THE GOOD

Creating Incentives for Cooperation: Strategic Choices

Scott Barrett

Financing Global Public Goods: A New Frontier of Public Finance

Inge Kaul and Katell Le Goulven

Institutional Choices for Producing Global Public Goods

Inge Kaul and Katell Le Goulven

Managing the Provision of Knowledge:

the Design of Intellectual Property Laws

Carlos Correa

CASE STUDIES: APPLYING THE CONCEPT OF GLOBAL PUBLIC GOODS

International Financial Stability and Market Efficiency
as a Global Public Good
Stephany Griffith-Jones

The Multilateral Trade Regime: A Global Public Good for All?
Ronald U. Mendoza

Beyond Communicable Disease Control:
Health in the Age of Globalization
Dyna Arhin-Tenkorang and Pedro Conceição,
with a contribution by *Michael Kremer*

Global Trade for Local Benefit: Financing Energy for All in Costa Rica
René Castro and Sarah Cordero

Conserving Biodiversity: Reconciling Local and Global Public Benefits
Charles Perrings and Madhav Gadgil

Problems of Publicness and Access Rights:
Perspectives from the Water Domain
Lyla Mehta

Corruption and Global Public Goods
Peter Eigen and Christian Eigen-Zucchi

FURTHER READING

GLOSSARY

ABOUT THE CONTRIBUTORS

global public goods Network **gpgNet**

<http://www.gpgnet.net>

gpgNet ist eine Plattform zum Informationsaustausch zwischen Wissenschaftlern und Forschern, in der Praxis arbeitenden Politikern und Experten, der Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit dem Ziel, politisch relevante Forschungen zum Themenbereich „globale öffentliche Güter“ zu vertiefen.

Für weitere Informationen über **gpgNet** und eine mögliche Zusammenarbeit, besuchen Sie unsere Internetseite oder schreiben Sie eine E-Mail an info@gpgnet.net