

Über Entwicklungszusammenarbeit hinaus: Zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter

Inge Kaul*

Einleitung

Internationale Kooperation vollzieht sich auf zwei Hauptebenen. Zum einen gibt es die Ebene der internationalen Verhandlungen, deren Resultat oft ein internationales Abkommen ist. Neben dieser Verhandlungs- oder Politikebene gibt es dann als zweite Ebene die der operationellen Kooperation zwischen Staaten. Eine wichtige Aufgabe der letzteren—der operationellen—Ebene ist in vielen Fällen, die Implementierung der beschlossenen internationalen Übereinkünfte zu befördern.

Auf der Ebene der operationellen internationalen Kooperation gab es bislang vornehmlich nur die Entwicklungszusammenarbeit. Im Vordergrund stand die weltweite Bekämpfung von Armut und anderer Formen menschlicher Deprivation. Heute jedoch gibt es in zunehmendem Masse auch operationelle Kooperationsvorhaben, die sich mit globalen Politikherausforderungen befassen—etwa mit dem globalen Klimawandel, der Vogelgrippe, den Risiken der internationalen Finanzmärkte, der Organisation und Regelung des Internets, Migrationsbewegungen und Flüchtlingsströmen oder auch mit der Bekämpfung von internationaler Kriminalität und internationalem Terrorismus.

Obwohl diese „anderen“ Vorhaben bereits ein beträchtliches Volumen erreicht haben, werden sie doch immer noch weitgehend in das konventionelle System der Entwicklungszusammenarbeit eingefügt.

In diesem Kapitel wird jedoch argumentiert, dass die Vermischung von Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Kooperation zum Zweck der Lösung der anderen globalen Fragen in vielen Fällen sich negativ auf die Effektivität und Effizienz beider Kooperationsstränge auswirkt und oft auch eine Benachteiligung der Entwicklungsländer zur Folge hat. Es wäre opportun, zu einer systematischen Unterscheidung dieser beiden Stränge der operationellen internationalen Zusammenarbeit zu gelangen.

Mithin ist es ein Anliegen dieses Kapitels, Vorschläge zu unterbreiten dazu, wie Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und globale Zusammenarbeit (GZ) besser zu unterscheiden wären.

* Die Autorin Adjunct Professor, Hertie School of Governance, Berlin und frühere Leiterin des Büros für Entwicklungsstudien des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP), New York und arbeitet gegenwärtig an einem unabhängigen Forschungsprojekt über die Zukunft des Multilateralismus. Kommentare können gerichtet werden an info@ingekaul.net.

Die Gruppe der hier als GZ bezeichneten operationellen Kooperationsinitiativen enthält ein breit gestreutes Spektrum von Aktivitäten. Sie beziehen sich auf globale Sicherheitsfragen, die Umwelt, Gesundheit, Kommunikation, Transport, technische Normen und Wertesysteme, Handels- und Finanzfragen. Und die Liste der möglichen Themenbereiche ist damit noch längst nicht erschöpft. Somit stellt sich die Frage, ob diese „anderen“ Aktivitäten, die „nicht-Entwicklungszusammenarbeit“ Initiativen, überhaupt einen gemeinsamen Nenner haben. Welche Eigenschaften sind ihnen gemeinsam? Und welche Untergruppen gibt es?

Diese Fragen stehen in Teil I der nachfolgenden Diskussion im Mittelpunkt. Es wird dort vorgeschlagen, dass den genannten globalen Herausforderungen gemeinsam ist, dass sie entscheidende Merkmale von öffentlichen Gütern tragen. Es handelt sich bei ihnen um globale öffentliche Güter.

Aufbauend auf dieser Identifizierung geht es in Teil II des Kapitels dann darum, die Aspekte genauer zu benennen, in denen sich EZ und GZ von einander unterscheiden. Teil III geht der Frage nach, wie GZ-Aktivitäten organisiert werden könnten, wenn es—wie hier empfohlen—zu einer Entflechtung von EZ und GZ kommen sollte. Was könnten erste institutionelle Bausteine eines Systems der GZ sein?

Für eine Unterscheidung zwischen EZ und GZ zu argumentieren bedeutet nicht, dass es keine Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Strängen der Kooperation gibt. Wie in Teil IV des Kapitels aufgezeigt wird, können sich EZ und GZ in gravierender Weise gegenseitig beeinflussen—befördern oder behindern. Diese Tatsache ist um so mehr Grund für eine systematische Unterscheidung, damit nicht einer dieser Stränge auf Kosten des anderen unterstützt oder vernachlässigt wird.

Im abschliessenden Teil werden die Hauptpunkte noch einmal zusammengefasst. Die wesentlichste Schlussfolgerung ist vielleicht, dass auf Grund von Globalisierung und der zunehmenden politischen Verflechtung zwischen den Ländern eine zunehmende Zahl von Problemen jetzt nach einem globalen—nationalen plus internationalen—Politikansatz verlangt. Globale Probleme bedürfen einer globalen Antwort.

In den meisten Fällen besteht die globale Antwort darin, dass Staaten auf der Basis von internationalen Abkommen konzertierte Politik auf nationaler Ebene betreiben. Aber immer häufiger muss oder sollte (im Interesse von nationaler oder auch globaler Effizienz) jetzt internationale Zusammenarbeit über diese Art von konzertierten aber dezentral implementierten Nachfolgeaktion hinausgehen. Gemeinsame operationelle Aktivitäten der Staaten oder auch grenzüberschreitende öffentlich-private Partnerschaften sind jetzt immer häufiger gefordert. Und das bedeutet, dass internationale Zusammenarbeit auch hinausgehen muss über die operationelle Entwicklungszusammenarbeit.

Effektive und effiziente Politikantworten auf globale Fragen verlangen jetzt in vielen Fällen nach einer neuen Art von operationeller internationaler Zusammenarbeit. Diese neue Kooperationsform ist noch im Entstehen aber doch auch schon so weit

gediehen, dass es bereits eine Vielzahl von Beispielen und Erfahrungen gibt, die es gestatten, den Charakter dieser neuen Herausforderungen zu erkennen—sie von EZ Initiativen zu unterscheiden und ihnen mit für sie passenderen Politikansätzen zu antworten. Die Ausführungen in diesem Kapitel sind als ein—weiterer—Schritt in diese Richtung gedacht.¹

I Globale Herausforderungen: Durch das Objektiv der öffentlichen Güter betrachtet

Es wird oft gesagt, dass wir in einer von Krisen gerüttelten Zeit leben. Ein Problem scheint das andere zu jagen. Und in vielen Fällen sind die heutigen Probleme grenzüberschreitend: sie betreffen viele, wenn nicht alle Länder und Bevölkerungsgruppen. Mithin ist ansosnten weit gefächerten globalen Herausforderungen eines gemeinsam: sie betreffen alle, oder wie Ökonomen es formulieren, sie sind öffentlich im Konsum—öffentliche Güter.²

1 Die Definition der öffentlichen Güter

In ihrer reinen Form besitzen öffentliche Güter zwei Hauptmerkmale. Erstens, sie sind nicht-rivalisierend im Konsum. Das bedeutet, dass die Nutzung der Gutes durch eine Person seine Verfügbarkeit für andere nicht mindert. Zweitens, es ist nicht möglich oder nicht wünschenswert (z.B. aufgrund von Effizienzüberlegungen), weitere Personen von der Nutzung des Gutes auszuschliessen. Öffentliche Güter sind—wie schon erwähnt—für alle da. Als Beispiel eines öffentlichen Gutes kann das Sonnenlicht oder auch der Zustand von Frieden und Recht und Ordnung dienen.

Aber nur wenige Dinge und Sachverhalte erfüllen die Kriterien eines reinen öffentlichen Gutes. Viele tragen nur eines der genannten Merkmale—entweder Nicht-Rivalität im Konsum oder Nicht-Ausschliessbarkeit. Das Wissen, das einer neuen Erfindung zugrunde liegt, kann zum Beispiel eigentlich vielen Menschen mitgeteilt werden, ohne dass es dem Erfinder verloren geht. Aber, um ihre Forschungskosten decken zu können und vielleicht auch noch Profit realisieren zu können, kann die Forscherin sich entscheiden, ihr Wissen nur denjenigen weiterzugeben, die dafür einen Preis zahlen. Und um Forschung und Innovation anzuregen garantieren die meisten Staaten heute Rechte auf intellektuelles Eigentum. Oder anders formuliert, sie unterstützen die Produzenten von intellektuellem Eigentum darin, das Gut „Wissen“ ausschliessbar zu machen.

¹ Die Ausführungen in diesem Kapitel stützen sich vor allem auf Kaul et al. (2003 und 2006).

² Es ist vielleicht nützlich an dieser Stelle gleich zu erwähnen, dass das Wort „Gut“ in diesem Kontext Werte-neutral verwendet wird. Es bezeichnet nicht etwas, das im ethischen oder moralischen Sinn „gut“ ist. Das Wort „Gut“ bezeichnet vielmehr ein Ding (etwa ein Licht) oder auch Verhältnisse (wie etwa Krieg oder Frieden)—Sachen und Umstände, die—wie später noch ausführlicher diskutiert wird—von verschiedenen Akteuren oft recht unterschiedlich bewertet werden.

Die Atmosphäre ist ein Beispiel für ein öffentliches Gut, das nicht-ausschliessbar aber rivalisierend im Konsum ist, wie es auch aus der gegenwärtigen Debatte über den globalen Klimawandel nur allzu deutlich hervorgeht. Alle Menschen und Länder haben Zugang zur Atmosphäre. Allerdings wird dadurch die Atmosphäre in zunehmendem Masse belastet. Und längerfristig können kritische Schwellenwerte erreicht werden, die dann—so wie derzeitig—die Welt mit dem Risiko eines Klimawandels konfrontieren. Mithin geht es in den gegenwärtigen Debatten und Verhandlungen darum, durch welche Politikinstrumente—etwa die Einführung von „pollution allowances“ und den Handel von Emissionszertifikaten—der Zugang zur Atmosphäre in machbarer Weise limitiert werden könnte.

Ob ein Gut öffentlich ist, hängt somit von seinen Konsumtionseigenschaften ab—davon, ob es potentiell alle betrifft und allen zur Verfügung steht. Allerdings sind die Konsumtionsmerkmale eines Gutes zumeist keine Natur-gegebenen, feststehenden Eigenschaften. Sie sind manipulierbar und in vielen Fällen das Resultat einer menschlichen Entscheidung, die ökonomische, politische, soziale oder auch andere Überlegungen reflektiert.³ (Siehe auch Kasten 1.)

Kasten 1 hier einfügen

2 Globale öffentliche Güter und ihre Verbindungen zu Globalisierung

Die Kosten und Nutzen, die mit einem öffentlichen Gut verbunden sind, können von unterschiedlicher Reichweite sein—lokal (wie etwa im Fall eines Strassenschildes), national (wie etwa das System der Staatsbürgerrechte), regional (wie etwa ein grenznahe Waldgebiet) oder global (wie das Internet).

Einige öffentliche Güter sind „natürlich“ global, mit Kosten und Nutzen die sich über mehrere Ländergruppen hinwegstrecken und weite Teile der Weltbevölkerung tangieren, möglicherweise sowohl frühere als auch gegenwärtige und zukünftige Generationen. Das Mondlicht und die Sonnenstrahlen können wiederum als Beispiel angeführt werden. Aber andere globale öffentliche Güter haben einen Globalisierungsprozess durchlaufen aufgrund der fortschreitenden Offenheit nationaler Grenzen. Die Globalität eines öffentlichen Gutes ist somit in vielen, vielleicht sogar in den meisten Fällen auch eine menschliche—gesellschaftliche—Entscheidung—ein Politikresultat.⁴

³ Für eine detaillierte theoretische Abhandlung über öffentliche Güter siehe etwa Cornes und Sandler (1996), Musgrave und Musgrave (1989), und Samuelson (1954). Aber auch Lehrbücher der öffentlichen Finanzen oder Mikroökonomie enthalten gewöhnlich eine gute Einführung in diese Thematik.

⁴ Ähnliches gilt natürlich auch für lokale, nationale und regionale öffentliche Güter. Auch in diesen Fällen reflektiert die Reichweite der Kosten und Nutzen dieser Güter oft eine gesellschaftliche Präferenz und Prioritätensetzung.

Wie auch in Kasten 1 argumentiert, kann Globalität als eine besondere Form von Öffentlichkeit gesehen werden. Die Aufteilung der Welt in Nationalstaaten hat eine Art von Privatisierung dargestellt: gewisse Territorien wurden damit ausschliessbar gemacht. Der Abbau von Grenzen—wie etwa der von Handelsschranken oder Kapitalkontrollen—bedeutet mithin eine Öffnung staatlicher Politikräume. Zudem beinhaltet diese Öffnung zumeist auch eine Angleichung—Globalisierung—nationaler Politik- und Rechtssysteme.⁵

Hinzu kommt, dass die dadurch erleichterten grenzüberschreitenden ökonomischen Aktivitäten wie Handel und Transport oft nicht nur die intendierten Bewegungen von Gütern, Dienstleistungen und Menschen beinhalten sondern auch nicht-intendierte Bewegungen wie die von Krankheitserregern, Kriminalität oder auch Umweltverschmutzung. Durch diese nicht-intendierten und auch in Kosten- und Nutzenrechnungen nicht mitberücksichtigten—Effekte oder Externalitäten ergibt sich eine weitere Ver-Globalisierung bislang nationaler und lokaler öffentlicher Güter. Die nationalen öffentlichen Gesundheitsverhältnisse, das Rechts- und Steuersystem, soziale, wirtschaftliche und technische Normen und viele andere öffentliche Güter sind nun weitgehend davon abhängig, was anderswo geschieht. Nationale Politikentscheidungen sind immer noch wichtig. Aber die Verfügbarkeit öffentlicher Güter im nationalen Bereich hängt oft von mehr ab, nämlich von Faktoren ausserhalb der jeweiligen nationalen Grenzen.

Globale öffentliche Güter sind ein Resultat der Globalisierung und sie befördern Globalisierung dadurch, dass „verglobalisierte“ öffentliche Güter sich leichter miteinander verbinden lassen und Netzwerke von Regelsystemen bilden. Damit wird unter anderem die Integration von Kommunikations- und Transportsystemen erleichtert sowie auch—was für Globalisierung wichtig und zentral ist—die grenzüberschreitende Integration der Märkte.

3 Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter

Das menschliche Wohlergehen hängt in ärmeren als auch reicheren Ländern in entscheidendem Masse von einem ausgewogenen Güterkorb ab, d.h. einer wohl dosierten Mischung von privaten und globalen Gütern, und bei den globalen Gütern, von dem Vorhandensein von lokalen, nationalen, regionalen und eben auch globalen öffentlichen Gütern.

⁵ Mit dem Konzept des Nationalstaates verbinden sich gewöhnlich die Ideen der territorialen und der politischen Souveränität der Länder. Globalisierung berührt vor allem die politische Souveränität der Länder. Sie verlangt nach und bewirkt eine Harmonisierung nationaler Politikansätze. Das bedeutet nicht notwendiger Weise, dass der Staat überflüssig wird oder seine Rolle sich reduziert. Nationale Politik wird jedoch heute mehr als zuvor in globale Zusammenhänge eingebaut. Und der Staat fungiert zunehmend als Vermittler zwischen internen und externen Interessen und Zwängen. Zum Begriff des Vermittler-Staates siehe auch Kaul (2006)

DIE VERSUCHUNG DES TRITTBRETT-FAHRENS: Da öffentliche Güter für alle zugänglich sind, ist es rational, wenn sich Akteure bei der Bereitstellung dieser Güter zurückhalten, d.h. nicht ihre wahren Präferenzen für diese Güter bekunden und zu vermeiden versuchen, dass sie für die Bereitstellung dieser Güter mitbezahlen müssen. Ein solches „Trittbrett-Fahren“ erlaubt es ihnen, ihr Einkommen für den Kauf von privaten Gütern zu reservieren. Denn wenn andere die Kosten für die öffentlichen Güter, die Gemeinschaftsgüter, übernehmen, stehen ihnen diese ja auch zur Verfügung— vorausgesetzt, dass es sich um reine öffentliche Güter oder aber um Güter handelt, die zumindest nicht-ausschliessbar sind.

Wenn Trittbrett-Fahren (oder wie es im Englischen heisst, „free-riding“) weitverbreitet ist, kann es zu einer erheblichen Unterproduktion von öffentlichen Gütern kommen. Das vor allem, wenn die Zahl der Akteure gross und es schwer feststellbar ist, wer sich dem Kollektivunternehmen zu entziehen und die Güter kostenfrei zu geniessen versucht.

MARKTVERSAGEN UND DIE ROLLE DES STAATES: Laut ökonomischer Standardtheorie handelt es sich bei öffentlichen Gütern mithin um einen Fall von Marktversagen. Das bedeutet, dass wenn die Produktion dieser Güter dem Markt allein überlassen würde, wäre das Resultat sehr wahrscheinlich sub-optimal. Mithin stellen öffentliche Güter einen potentiellen Fall für Staatsinterventionen dar. Der Akzent liegt aber auf „potentiell“. Die Notwendigkeit für die Intervention der öffentlichen Hand muss in jedem Einzelfall überprüft werden. Dies aus mehreren Gründen.

Erstens, es gibt unterschiedliche öffentliche Güter mit unterschiedlichen Anreizstrukturen, die Trittbrettfahren mehr oder weniger befördern.⁶ *Zweitens*, Präferenzen für die Güter variieren je nach den Lebens- und Arbeitsbedingungen der jeweiligen Akteure. Wenn es sich für Akteure auszahlt, die Kosten für ein Gut zu übernehmen, wird es zu freiwilliger, privater Produktion kommen, selbst wenn andere das Gut auch nutzen. Anders formuliert, die Notwendigkeit für eine Staatsintervention kann oder kann auch nicht gegeben sein.

In der Tat lässt sich heute immer mehr eine Tendenz feststellen, die in die Richtung von mehr öffentlich-privatem Zusammenwirken bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern weist. Privatunternehmen fühlen sich zum Beispiel mehr dem Allgemeinwohl verpflichtet und entwickeln Programme der „corporate social responsibility“. Märkte bieten auch eine wachsende Zahl von Produkten an, die Staaten und Privatunternehmen und –haushalten dazu dienen, sich gegen eine breite Reihe von Risiken abzusichern. Staatliche Versicherungsprogramme werden dementsprechend reduziert.

⁶ Besonders vom Trittbrettfahren betroffen sind Güter, die eine Vielzahl von Akteuren involvieren. Der Grund ist, dass eine grössere Anzahl von Akteuren es einzelnen Akteuren leichter erlauben, sich hinter anderen zu verstecken, um potentiell das intendierte globale öffentliche Gut kosten-frei zu geniessen—d.h. ohne für seine Bereitstellung bezahlt zu bezahlen. Probleme dieser Art, die bei kollektivem Handeln und damit bei der bereitstellung öffentlicher Güter häufig auftreten, werden unter anderem ausführlich diskutiert in Sandler (2004).

Weltweit gilt heute, dass der Staat immer noch eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter im nationalen Bereich spielt; dass er aber zunehmend nur ein Akteur unter anderen ist; und dass seine Rolle sich zunehmend darauf konzentriert, Anreize zu schaffen, die es individuellen Akteuren gestattet, besser Privat- und gesellschaftliches Interesse an der Produktion öffentlicher Güter miteinander zu verbinden. (Siehe auch Grafik 1)

Grafik 1 einfügen

DIE BESONDEREN HERAUSFORDERUNGEN DER BEREITSTELLUNG GLOBALER ÖFFENTLICHER GÜTER. Diese Besonderheiten bestehen vor allem darin, dass globale öffentliche Güter oft eine grosse Vielzahl von Akteuren involviert—möglicherweise die Weltbevölkerung als Ganze, eine Tatsache, die das Risiko des Trittbrettfahrens und der Unterproduktion der Güter verstärkt; dass die Präferenzen für diese Güter international stärker variieren als national, was es erschwert, zu gemeinsamen Aktionen zu kommen; und dass die Institution des Staates international kein volles Äquivalent hat, so dass bei Markt- und individuellem Staatsversagen eben oft keine Akteur vorhanden ist, der entsprechende Korrekturen erzwingen könnte (wie es der Staat auf nationaler Ebene kann aufgrund seines Gewalt- und Steuermonopols).

Aber es zeigt sich gerade im Fall der globalen öffentlichen Güter, dass viele dennoch angemessen bereitgestellt werden. Und genau so wie im nationalen Rahmen, wenn nicht noch mehr, wirken auch bei der Bereitstellung der globalen öffentlichen Güter zumeist eine Vielzahl von Akteuren mit. (Siehe Grafik 2) Das erklärt sich unter anderem aus der Tatsache, dass Staaten im internationalen Kontext gleichsam als Privateakteure agieren—als Nationalstaaten, die ihr partikulares, nationales Interesse verfolgen. Und auch sie neigen zum Trittbrettfahren.

Damit es überhaupt zu der Bereitstellung globaler Güter und der Lösung globaler Fragen kommt, müssen mithin oft nicht-staatliche Akteure—die Zivilgesellschaft und Vertreter der Wirtschaft—aktiv werden, wenn nur, um die Regierungen zum Handeln anzuregen.

Mithin ist die Bereitstellung der globalen öffentlichen Güter oft noch komplexer als die der öffentlichen Güter mit nur lokalen oder nationalen Nutzeneffekten.

Grafik 2 einfügen

WARUM EINIGE GLOBALE GEMEINSCHAFTSGÜTER ANGEMESSEN BREITGESTELLT WERDEN UND ANDERE NICHT: Die Verteilung der Kosten und Nutzen ist unter anderem wichtig für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, ein Faktum, das unmittelbar einleuchtet. Denn wer würde sich schon gerne für eine gemeinsame Sache engagieren, wenn dies nur Kosten beinhalten würde?

Güter, die mit einer recht breitgestreuten und als fair angesehenen Verteilung ihrer Netto-Effekte einherkommen, finden es gewöhnlich leichter als echte Gemeinschaftsgüter akzeptiert zu werden und politische Unterstützung zu finden als diejenigen, bei denen eine ungleiche Verteilung der positiven oder negativen Netto-Nutzeneffekte auftritt. Mithin gibt es kaum nennenswerte politische Kontroversen über die Bereitstellung solcher Güter wie des universalen Postsystems, des Schifffahrtssystems, oder der Harmonisierung technischer Standards wie etwa die Angleichung der Tastatur von Schreibmaschinen, Computern und anderen Geräten. In diesen Fällen erfolgt die Bereitstellung des Gutes dadurch, dass viele Akteure ein starkes Eigeninteresse daran haben, dem beginnenden Nutzernetz anzugehören.

Bei anderen Gütern ist die Verteilung des Nutzen mehr beeinflussbar durch „power politics“. Das internationale Regime über Handels-bezogene intellektuelle Eigentumsrechte (Trade-related Intellectual Property Rights, TRIPs) ist ein solches Gut. Mithin war TRIPs zunächst sehr kontrovers. Kontroverse Güter verursachen jedoch hohe Transaktions- oder Verhandlungskosten und werden oft auch nur halbherzig, wenn überhaupt implementiert. Mithin bewegen sich diese Güter oft auf entlang einer Achse, die von „extrem kontrovers“ zu „akzeptiert und implementiert“ reicht. Auch TRIPs ist modifiziert worden, vornehmlich um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die durch das Patentsystem erhöhten Pharma-Kosten für arme Kranke oft unerschwinglich sind und somit zu einem oft nicht tragbaren Ansteigen der Krankenlast in armen Ländern führen. Es zahlt sich mithin für die betroffenen Länder und auch für die internationale Gemeinschaft aus, ein flexibleres TRIPs Regime zu haben, und falls notwendig, Anreize für die Pharmaindustrie bereitzustellen—aber die Preise wichtiger Medikamente so zu gestalten, dass sie für alle erschwinglich sind.

Güter die einen Knappheitsaspekt haben, d.h. hoch-rivalisierend in der Konsumtion sind, sind vor allem von dem Risiko bedroht, kontrovers zu sein und in Verhandlungen stecken zu bleiben. Die Frage der Limitierung von Treibhausgas-Emissionen ist ein solcher Fall. Hier ist die entscheidende Frage wer wieviel von den Kosten der notwendigen Reformmassnahmen übernimmt. Haben die Industrieländer eine Umwelt-Schuld abzutragen? Soll bei der Verteilung der Emissionszertifikate eine gemeinsame aber differenzierte Verantwortlichkeit der Staaten als Politikprinzip zugrunde gelegt werden?

AGGREGATIONSSTRATEGIEN UND DIE ZENTRALE BEDEUTUNG NATIONALER BAUSTEINE: Viele globale öffentliche Güter entstehen—wie auch Grafik 2 zeigt—aus einer Summierung nationaler öffentlicher Güter: Man denke nur an Marktintegration. Wie zuvor bereits angedeutet, sind Märkte öffentliche Güter, und das Zusammenführen von Märkten über nationale Grenzen hinaus ergibt ein globales öffentliches Gut, nämlich einen international-integrierten Markt.

Globale Märkte könnten nicht entstehen, ohne dass Land nach Land nationale, markt-unterstützende Institutionen aufbaut und so harmonisiert, dass einen Zusammenarbeit zwischen nationalen Infrastruktursystemen und den internationalen Rahmensystemen erleichtert .

Viele globale öffentliche Güter folgen solch einem Summierungsprozess. Doch es können auch Varianten auftreten. Vor allem in den Fällen, in denen wichtige Bausteine nicht substituierbar sondern lokal oder national gebunden sind, kann der Aggregationsprozess die Form des „schwächsten Glieds“ annehmen. Zum Beispiel müssen oft Gesundheitssysteme überall verbessert werden, um eine ansteckende Krankheit zu kontrollieren. Aber manchen Ländern mag es nicht möglich sein, entsprechende Investitionen vorzunehmen. Das kann bedeuten, dass trotz vielleicht starker Eigenanstrengungen alle unterversorgt bleiben. Vor allem wenn das Ziel darinliegt, die Krankheit auszurotten, dann geniessen alle nur den Zustand, den das schwächste Glied in der Kette fähig oder willig ist beizusteuern. In einem solchen Fall kann es dann zum Beispiel im *Eigeninteresse* reicherer Länder liegen, ärmeren Ländern zu helfen.

Manche öffentlichen Güter (wie etwa eine pharmazeutische Erfindung) brauchen oft nur einen Akteur, um geschaffen zu werden—nicht kollektives Handeln. Sie folgen einem sogenannten „best shot“ oder „Volltreffer“ Pfad. Allerdings mag der erfolgreiche Akteur, in diesem Fall der Erfinder, erwarten, dass sie entschädigt wird. Und Finanzierungsprozesse verlaufen in aller Regel nach dem Summationsprozess. Dies weil Geld Geld und substituierbar ist.

NATIONALE UND INTERNATIONALE BAUSTEINE: Wichtig im gegenwärtigen Kontext ist jedoch vor allem, dass die Hauptingredien vieler globaler öffentlicher Güter nationale öffentliche Güter (einschliesslich lokaler öffentlicher Güter) sind. Allerdings muss zumeist die Bereitstellung dieser nationalen Bausteine oft in einem internationalen Rahmen—in konzertierter Aktion—sich vollziehen, damit die nationalen Einzelbausteine sich wirklich zu einem globalen Gut zusammenfügen können.

Dieser Rahmen wird vor allem durch internationale Abkommen geschaffen, die einen wichtigen internationalen Baustein in dem Produktionspfad vieler öffentlicher Güter darstellen. Aber wie auch aus der vorhergehenden Diskussion deutlich wird, legen Effizienz und Effektivitätsüberlegungen es manchmal nahe, auch auf der operationellen Seite des Produktionspfades international zu agieren. Dafür kann es verschiedene Gründe geben.

Ein wichtiger Grund für internationale Zusammenarbeit auf der Implementierungsseite ist Produktions-Effizienz—die Niedrighaltung der Bereitstellungskosten für ein öffentliches Gut. So ist es etwa billiger für die internationale Gemeinschaft nur ein System für das Monitoring von übertragbaren Krankheiten zu unterhalten als wenn jedes Land ein nationales System aufbauen würde.

Effizienz-Gründe kommen auch ins Spiel, wenn—wie erwähnt—die internationale Staatengemeinschaft oder auch Privatakteure einem „schwachen Glied“ der Produktionskette unter die Arme greifen, um sicherzustellen, dass das „schwache Glied“ Land seinen nationalen Baustein zur Produktion eines globalen Gutes beitragen kann.

Manche Länder sind oft auch die billigeren Anbieter notwendiger Korrekturmassnahmen wie etwa von Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgas

Emissionen. Mithin mögen es andere Länder bevorzugen, ihren nationalen Beitrag zu dem entsprechenden globalen Gut (in diesem Fall „Klimastabilität“) durch ein Tauschgeschäft oder Handel mit dem effizienteren Herstellerland zu erwerben. Solches Effizienzdenken liegt zum Beispiel dem sich entwickelnden Handel mit Emissionszertifikaten und anderen Carbon-bezogenen Produkten zugrunde.

Aus diesen und anderen ähnlichen Gründen kommt es heute zu einer zunehmenden Differenzierung der operationellen Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit. Grafik 3 verdeutlicht das Anwachsen in der Zahl der Finanzierungsmechanismen, die internationale Zusammenarbeit unterstützen; und sie verdeutlicht ebenfalls, dass internationale Zusammenarbeit in zunehmendem Masse nicht mehr nur ein Vorhaben von Staaten ist sondern immer mehr ein Multiakteur-Unterfangen.

Grafik 3 hier einfügen

II Zur Unterscheidung von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und globaler Zusammenarbeit (GZ)

Zurückblickend auf die vorangehende Diskussion lässt sich jetzt feststellen, dass es sich bei den dort genannten empirischen Beispielen um genau die Themen handelt, die heute zumeist als globale Herausforderungen die Politikdebatten dominieren. Das bedeutet, dass das Konzept der globalen öffentlichen Güter einen passenden Bezugsrahmen für die Analyse dieser Herausforderungen darstellt und auch verwendet werden kann, um diese eigentlich recht unterschiedlichen Probleme auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

Interessant ist dabei, dass die Theorie und Praxis der öffentlichen Finanzen, die natürlich vornehmlich für den nationalen Bereich entwickelt worden ist, immer zwei Hauptstränge unterschieden hat, nämlich: erstens, die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter; und zweitens, Aktivitäten, die dazu beitragen, gesellschaftliche Vorstellungen von Gerechtigkeit zu realisieren, vornehmlich durch staatliche Umverteilungsmassnahmen.

Im internationalen Kontext hat es zunächst den Gerechtigkeitsstrang gegeben in der Form von Transfers zum Zweck der Unterstützung der nationalen Entwicklungsbemühungen ärmerer Länder. Das System der Entwicklungszusammenarbeit hat als sein Kernstück die offizielle bilaterale und multilaterale Entwicklungsaktivitäten (official development assistance) aber—und in zunehmendem Masse—auch private und freiwillige Initiativen. Man denke nur an philanthropische Stiftungen wie etwa die von Bill und Melinda Gates oder auch die von Ted Turner ins Leben gerufene UN Foundation.

Die Diskussion in Teil I dieses Kapitels legt die Schlussfolgerung nahe, dass nun auch der andere Strang der öffentlichen Finanzen einen mehr grenzüberschreitenden

Charakter annimmt. Dies ganz klar in Antwort auf die grössere Offenheit nationaler Politikdomänen und die grössere Bedeutung von globalen öffentlichen Gütern.

Politiker und Experten haben auf diese neuen Herausforderungen der internationalen Zusammenarbeit bislang recht pragmatisch reagiert: Wenn Gelder und andere Ressourcen für globale öffentliche Güter gebraucht wurden, haben sie dort sich geholt, wo sie vorhanden waren, nämlich in den Budgettiteln der EZ. Nach verschiedenen Schätzungen, fliessen in jüngster Zeit etwa ein Drittel der offiziellen Entwicklungsgelder (official development assistance, ODA) in Aktivitäten, die primär darauf hinzielen, die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu befördern—and mithin GZ sind.⁷

Um die möglichen Konsequenzen der Vermischung von EZ und GZ klarer zu sehen, ist es vielleicht nützlich, zunächst die Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppierungen zu verdeutlichen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Hauptunterschiede.

Tabelle 1 hier einfügen

Bei einer Vermischung von EZ und GZ Initiativen können sich unter anderem die folgenden Probleme ergeben. Da EZ Gelder in ärmere Länder fliessen könnte es geschehen, dass globale Probleme nicht da bekämpft werden, wo Interventionen am effektivsten und effizientesten wären, sondern da, wo Armut am ausgeprägtesten ist und mithin EZ Schwerpunkte existieren. Zudem besteht auch das Risiko, dass inadequate Instrumente verwandt werden. Das Hauptinstrument der EZ sind Ressourcen-Transfers von Regierungen reicherer Länder an Regierungen ärmerer Länder. Für manche globalen Fragen könnte es sich aber zum Beispiel anbieten, eine kollektiv-finanzierte Subvention für private und öffentliche Forschungsinstitute und Unternehmen anzubieten, um etwa die Suche nach einem neuen Medikament oder einer neuen Energietechnologie zu befördern. Was sich heute oft zeigt, ist ein Disput zwischen den konventionellen EZ Experten, die für einen erneuten stärkeren Politikfokus auf die ärmeren Ländern plädieren, und denjenigen, die eher thematisch orientiert sind und erkennen, dass der beste Interventionspunkt in manchen Fällen eben nicht das arme Land ist sondern etwa ein Unternehmen—vielleicht sogar ein florierendes Unternehmen.

Die Verwischung der Grenzen zwischen EZ und GZ kann weiterhin dazu führen, dass notwendige politische Reformen wie etwa die Reduktion von Treibhausgasen auf die Entwicklungsländer „abgeschoben“ wird. Und wenn Entwicklungsländer diese wichtigen Leistungen erbringen, kann es auch dazu kommen, dass sie dafür unterbezahlt werden, wenn diese Leistungen unter dem Blickwinkel der EZ betrachtet. Denn EZ vergütet direkte Kosten. Sie besitzt keinen Mechanismus der Preisfindung und mithin auch keinen Mechanismus, der den wirklichen Wert der erbrachten Leistungen für die Weltgesellschaft verdeutlichen könnte.

⁷ Siehe unter anderem World Bank (2001).

Hinzu kommt, dass von der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter oft die, die dafür die Gelder bereitstellen, auch selber daraus einen Nutzen ziehen. GZ wird in vielen, vielleicht sogar in den meisten Fällen im aufgeklärten Selbstinteresse der Länder unterstützt. Wenn die für GZ notwendigen Gelder dann aus EZ Mitteln genommen werden, verringern sich die Ressourcen, die für Armutsbekämpfung zur Verfügung stehen. Die Frage, die in diesem Zusammenhang explizit gestellt werden sollte, ist, ob ein solcher Abbau der EZ tatsächlich von den Geberländern und ihrer Bevölkerung gewünscht wird.

Um diese und andere Risiken zu vermeiden, könnte es mithin nützlich sein, eine klarere institutionelle zwischen diesen beiden Strängen der internationalen Kooperation herbeizuführen.

III Duale Budgetierung: Ein möglicher erster—und grundlegender—Schritt in Richtung eines Systems der globalen Zusammenarbeit (GZ)

In fast allen Ländern werden die Kosten für das reguläre Budget multilateraler Organisationen (wie etwa der Weltgesundheitsorganisation oder der Welternährungsorganisation) aus den Budgets der entsprechenden nationalen Partnerministerien bezahlt. Die Mittel für operationelle Aktivitäten dagegen kommen in den meisten Fällen aus dem EZ Budget.

Mithin könnte ein erster grundlegender Schritt in Richtung auf eine Entflechtung von EZ und GZ darin bestehen, dass diese Praxis geändert wird. Man könnte zum Beispiel dazu übergehen, dass die entsprechenden Fachministerien Gelder, die für operationelle internationale Kooperation im nationalen Eigeninteresse benötigt werden, in ihre Budgets aufnehmen. Damit würde es ihnen auch möglich zu demonstrieren, dass eine rechtzeitige Intervention im Ausland oft kostengünstiger ist, als die Alternative—zu warten bis das jeweilige Problem das eigene Land erreicht. Frühzeitige Korrekturmaßnahmen sind im Endeffekt oft wesentlich billiger als Nicht-Handeln.⁸

Ferner könnten auch die ministeriellen Budgets wiederum zwischen den Ausgaben unterscheiden, die national zu tätigen sind, und denen, die für GZ Zwecke zur Verfügung gestellt werde. Damit würde der Versuchung vorgebeugt, mit der sich Politiker ansonsten sicherlich konfrontiert sähen, nämlich dass die GZ Allokationen auch für nationale Zahlungen und Investitionen herangezogen werden.

Würde man diesen Vorschlägen folgen, ergäbe sich in den Industrieländern ein Ansatz der doppelten dualen Budgetierung. Zum einen würde nämlich nun explizit zwischen EZ und GZ unterschieden. Das EZ Budget würde von den

⁸ Für ausgewählte Fallbeispiele, siehe Conceição (2003).

Regierungsinstitutionen verwaltet, die das primäre Mandat für die Zusammenarbeit mit ärmeren Nationen haben. Und zum anderen würde in allen Ministerien und anderen Regierungsorganisationen, die sich mit globalen öffentlichen Gütern befassen, zwischen Allokationen für den innerstaatlichen Bereich und Allokationen für den internationalen Bereich differenziert. In Ländern ohne etabliertes EZ System—zum Beispiel den heutigen Entwicklungsländern—fände man vorwiegend nur ein einfaches duales Budgetmuster, nämlich die Differenzierung zwischen Ausgaben im nationalen und internationalen Bereich. Allerdings kann man auch feststellen, dass Länder, die Entwicklungsfortschritte machen, oft auch dann in die Rolle eines neuen Geberlandes schlüpfen. Mithin wäre auch in diesen Ländern ein doppeltes duales System der Budgetierung angebracht und zu erwarten.

Ansatzweise gibt es einen solchen Ansatz der doppelten dualen Budgetierung bereits in einigen Ländern. In den Niederlanden werden alle Budgetmittel, die im Ausland ausgegeben werden, gesondert ausgewiesen und auch von EZ Zahlungen unterschieden.⁹ Auch die Centers for Disease Control und Prevention der Vereinigten Staaten haben ein separates Budget für Auslandsinterventionen. Und diese Gelder kommen nicht nur, wenn überhaupt, von der amerikanischen EZ Institution, USAID, sondern vornehmlich vom Department of Health and Human Services und dem Department of Veteran Affairs.¹⁰

Die vorgeschlagene Neuordnung des Budgetprozesses kann deshalb als grundlegend angesehen werden, weil sie die GZ sichtbar machen und Anerkennung verleihen würde. Es damit würde deutlich, dass es heute nicht nur eine internationale Komponente des Gerechtigkeitsstrangs der öffentlichen Finanzen gibt, viz. die EZ, sondern auch eine internationale Komponente des Allokationsstrangs, viz. die GZ. In dem Masse, in dem diese Tatsache deutlich wird und auch Akzeptanz findet, wäre es auch leichter, neue und innovative Politikinstrumente einzuführen—wie etwa neue Märkte, multilaterale Anreize für Unternehmen oder auch neue Versicherungsprodukte wie etwa Terminkontrakte und Optionen. Diese Instrumente stossen heute oft noch auf Widerstand, weil sie eben nicht zum Bild der Armutsbekämpfung passen, als die GZ Aktivitäten eben häufig noch perzipiert und präsentiert werden.

IV Komplementarität und Synergie zwischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und globaler Zusammenarbeit (GZ)

Die Tatsache, dass EZ und GZ unterschiedlicher Art sind und deshalb unterschieden werden sollten, besagt nicht, dass nicht enge Wechselwirkungen zwischen diesen beiden

⁹ Siehe Netherlands Ministry of Foreign Affairs (1995).

¹⁰ Siehe <http://www.U.S. Centers for Disease Control and Prevention> (to be completed)

Kooperationssträngen bestehen. Es lässt sich zeigen, dass Schwächen und Stärken in dem einen oder dem anderen Strang sich auf den jeweils anderen auswirken—retardierend bei Schwächen und befördernd bei Stärken.

Wo zum Beispiel Armut extrem ist, Krieg wütet und das Überleben der Menschen in Gefahr ist, wird es schwer sein, Interesse für längerfristige Aspekte der nachhaltigen Entwicklung zu mobilisieren. Erfolgreiche EZ und Entwicklung tragen wesentlich zur adequaten Bereitstellung von einer Reihe von globalen Gütern bei, die auch—oder vor allem—von den Industrieländern erwünscht werden.¹¹

In ähnlicher Weise unterstützt auch GZ und eine angemessene Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern die Armutsbekämpfung und Entwicklung von Entwicklungsländern, wie auch Grafik 3 verdeutlicht. Diskussionen darüber sind vor allem in Hinblick auf das multilaterale Handelsregime entbrannt.¹² Aber auch die Diskussion über die möglichen Folgen der Klimaerwärmung weist darauf hin. Wie neuere Studien zeigen, werden arme Länder, wie die in Afrika, die relativ wenig zu diesem Problem beigetragen haben, möglicherweise sehr stark betroffen.¹³

Grafik 3 hier einfügen

Die Existenz solcher Synergien ist ein weiteres Argument *für* eine klare Differenzierung zwischen EZ und GZ. Denn nur wenn die Unterschiede klar sind, können Komplementaritäten erkannt und systematisch genutzt werden. Diese Realisierung hat zweifelsohne auch Initiativen hervorgerufen wie etwa den „Commitment to Development Index“, der vom Center for Global Governance erstellt wird,¹⁴ oder auch OECD-DAC's Paris Declaration.¹⁵ Diese und andere Initiativen bemühen sich, die Kohärenz zwischen EZ und GZ zu befördern, damit nicht die GZ-Hand nimmt, was die EZ-Hand zu geben versucht.

Aber die Kohärenz-Problematik beinhaltet auch, dass auf der nationalen Ebene in den Entwicklungsländern EZ sich einfügt in nationale Politikansätze. Diese Herausforderung wird oft unter dem Begriff der „alignment of vertical and horizontal

¹¹ Wenn Armut extrem ist, ergeben sich oft transnationale „spillover effects“ oder Externalitäten, d.h. öffentliche Effekte, die das Wohlfahrt anderer Ländern durchaus beeinträchtigen können. Extreme Armut hat deshalb oft den Charakter eines öffentlichen Gutes. (Und wichtig ist in diesem Zusammenhang, sich daran zu erinnern, dass das Wort „Gut“ für Ding oder Sachverhalt steht—nicht für etwas, das aus moralischen oder ethischen Gründen wünschenswert wäre.

Wenn aber Armut reduziert wird und auch das Problem der negativen Externalitäten (wie exzessive Migrationsströme oder die unkontrollierte Verbreitung von Krankheiten) sich verringern, wechseln die dafür notwendigen Ausgaben oft schnell ihren Charakter—von einer Allokation im Selbstinteresse der Geber zu einer Transferleistung, die die Bevölkerung des Geberlandes aus Gerechtigkeitsgründen unterstützt oder auch nicht.

¹² Siehe unter anderem Hertel (2004).

¹³ Siehe unter anderem <http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1-report.html> und Stern et al. (2006).

¹⁴ Siehe www.cgdev.org/rankingtherich/home.html.

¹⁵ Siehe www.oecd.org/parisdeclaration/ (Paris Declaration)

initiatives“ diskutiert, wobei die vertikalen Initiativen zumeist GZ Projekte und Programme sind und die horizontalen Initiativen nationale Politikmassnahmen, die von EZ unterstützt werden oder auch nicht.¹⁶

Allgemeiner formuliert besteht die Kohärenz-Problematik in Entwicklungsländern und Industrieländern darin, internationale Politikelemente mit den entsprechenden nationalen Politikelementen so zu verbinden, dass das gewünschte Politikresultat auf die effektivste und effizienteste Weise erzeugt wird. Im Fall der globalen öffentlichen Güter bedeutet dies, den in der Grafik 2 dargestellten Produktionsweg für jedes gewünschte Gut genau auszuarbeiten. Und im Fall von Entwicklungsinitiativen verlangt Kohärenz danach, die in Grafik 3 aufgezeigten Verbindungen zu managen—die Kohärenz zwischen EZ und anderen internationalen Politiken der Industrieländer zu befördern und auch die zwischen EZ und den nationalen Politiken der Entwicklungsländer.

Konklusion

Die Hauptthese dieses Kapitels ist, dass im Interesse sowohl der Entwicklungszusammenarbeit als auch der Lösung globaler Probleme wie etwa des globalen Klimawandels oder der Eindämmung ansteckender Krankheiten es nützlich wäre, diese beiden Kooperationseitenstränge nicht, wie es bislang üblich ist, zu vermengen sondern zu unterstehen—in Theorie und Praxis. Dadurch könnte die Effektivität und Effizienz beider Aktivitätsgruppen erhöht und vielleicht auch ein Beitrag zu verbesserter globaler Gerechtigkeit geleistet werden.

Im Teil I der Diskussion wurde aufgezeigt, dass sich die recht breit gefächerten und diversen globalen Probleme zumeist auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen: Sie stellen globale öffentliche Güter dar—Dinge oder Sachverhalte und Umstände, die viele oder vielleicht sogar alle Menschen und Länder berühren. Diese Erkenntnis erlaubt es, die operationellen Aktivitäten in zwei Hauptgruppen oder Stränge zu bündeln: die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und die globale Zusammenarbeit (GZ), die auf die Bereitstellung der globalen öffentlichen Güter abzielt. Ausserdem ist es mit dieser Erkenntnis nun möglich, auf die Theorie der öffentlichen Güter zurückzugreifen für die Analyse und das Management der globalen Herausforderungen.

Im Teil II der Diskussion wurden dann die Unterschiede zwischen EZ und GZ detaillierter herausgearbeitet und die Nützlichkeit einer Unterscheidung näher begründet.

Teil III der Diskussion offerierte Vorschläge dazu, wie die Unterscheidung von EZ und GZ auch institutionell zu realisieren wäre. Als grundlegend wurde ein dualer Budgetprozess angesehen. Dieser Prozess würde in allen Ländern beinhalten, dass technische oder sektorale Regierungsorganisationen im Fall von globalen Gütern, die nach kollektiven (multilateralen) internationalen Initiativen verlangen, unterscheiden würden zwischen Ausgaben, die sie national tätigen und solchen, die für internationale

¹⁶ Siehe zum Beispiel ...World Bank ...recent workshops on global programs

Zwecke, d.h. im Ausland eingesetzt würden. Im Fall von Ländern, die auch EZ Geberländer sind, würden zudem separate Budgets für EZ Aktivitäten und GZ Aktivitäten formuliert, wobei die letzteren eben die internationale Komponente der Budgets der entsprechenden technischen oder sektoralen Regierungsorganisationen wären.

Dieser duale Budgetprozess würde den GZ Aktivitäten ihre eigene Identität verleihen und somit zum Ausdruck bringen, dass genau so wie auf der nationalen Ebene nun auch auf der internationalen Ebene Politik und öffentliche Finanzen eigentlich zwei Stränge haben sollten: einen Gerechtigkeitsstrang, EZ, bei dem ethische und moralische Beweggründe—Sorge um das Wohl Anderer—im Vordergrund steht; und einen Allokationsstrang, GZ, bei dem das treibende Motiv aufgeklärtes Selbstinteresse—die Steigerung der eigenen Wohlfahrt—ist.

Globalisierung wird bislang immer noch weitgehend nur mit ökonomischer Liberalisierung und Privatisierung gleichgesetzt. Um aber Globalisierung nachhaltiger, effizienter und gerechter zu gestalten ist es wichtig, Konzepte und Instrumente einer globalen öffentlichen Politik zu entwickeln, die über das konventionelle System von Entwicklungsarbeit hinausgeht und sich auch mit der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter befasst. Denn nur so wird es auch global zu einer besseren Balance zwischen Märkten und Staaten, die für nachhaltige Globalisierung grundlegend ist.

References

Conceição, Pedro (2003). "Assessing the Provision Status of Global Public Goods." In Inge Kaul et al. *Providing Global Public Goods; managing Globalization*. New York: Oxford University Press.

Conceição, Pedro and Ronald Mendoza. 2006. "Identifying High-Return Investments: A Methodology for Assessing When International Cooperation Pays—And for Whom." In Inge Kaul and Pedro Conceição, eds., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

Cornes, Richard and Todd Sandler. 1996. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge: Cambridge University.

Hertel, Thomas. 2004. "Assessing the Provision of International Trade as a Global Public Good." UNDP/ODS Background paper. United Nations Development Programme. Office of Development Studies, New York [www.thenewpublicfinance.org].

Kaul, Inge. 2006. "Blending External and Domestic Policy Demands: The Rise of the Intermediary State." In Inge Kaul and Pedro Conceição, eds., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

Kaul, Inge and Pedro Conceição, eds. 2006. *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven and Ronald Mendoza, eds. 2003. *Providing Global Public Goods; managing Globalization*. New York: Oxford University Press.

Musgrave, Richard and Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th edition. New York: McGraw-Hill.

Netherlands Ministry of Foreign Affairs. 1995. *The Foreign Policy of the Netherlands: A Review*. The Hague.

Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Goods." *Review of Economics and Statistics* 36: 387-89.

Stern, Nicolas, S. Peters, V. Bakshi, A. Bowen, C. Cameron, S. Catovsky, D. Crane, S. Cruickshank, S. Dietz, N. Edmonson, S.-L. Garbett, L. Hamid, G. Hoffman, D. Ingram, B. Jones, N. Patmore, H. Radcliffe, R. Sathiyarajah, M. Stock, C. Taylor, T. Vernon, H. Wanjie, and D. Zenghelis. 2006. *Stern review: The Economics of Climate Change*. London: HM Treasury.

World Bank. 2007.a(**recent workshops on global programmes**)

_____. 2007.b.

_____. 2001. *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance*. Washington, D.C.

Further Reading

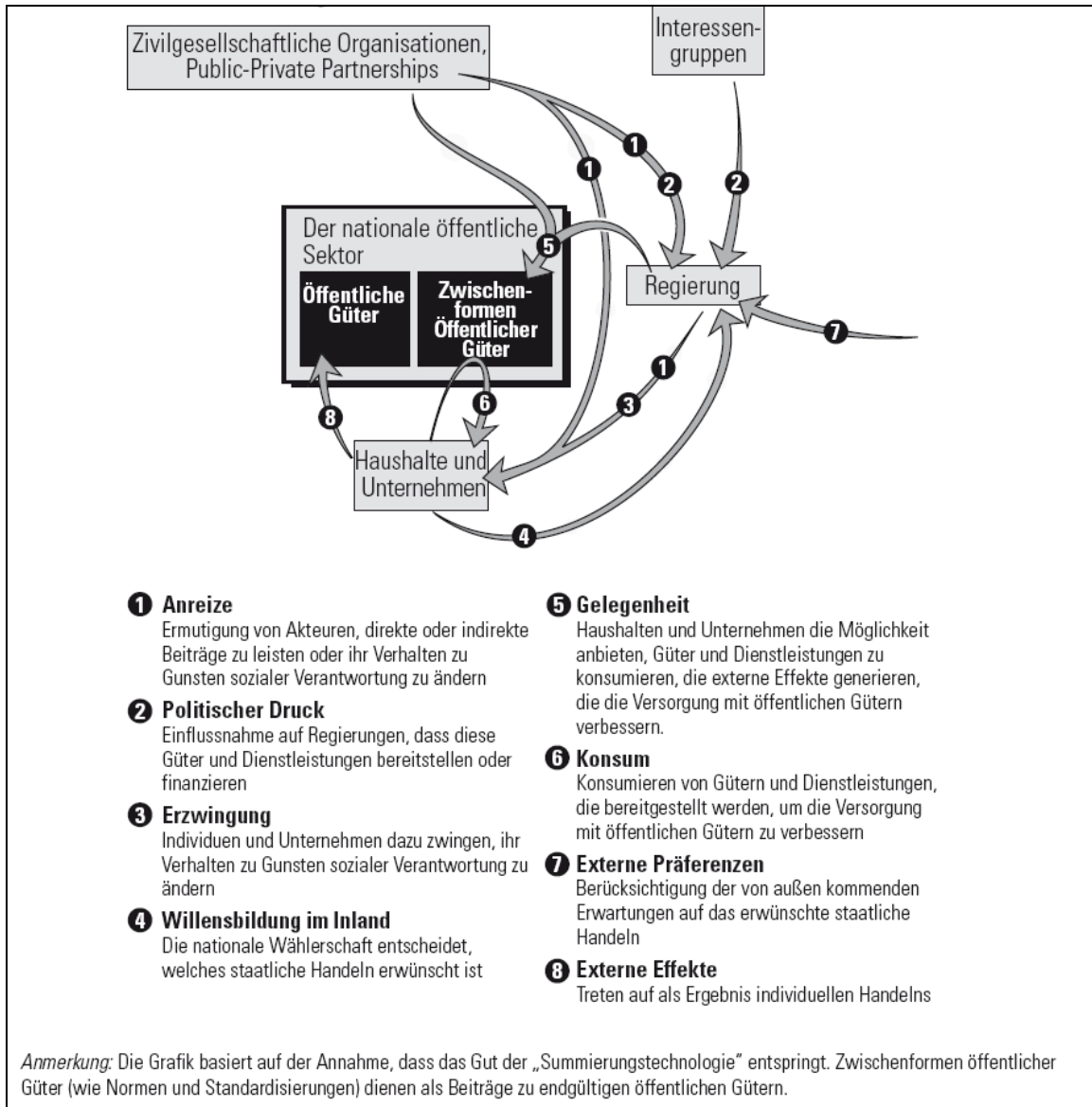
Der interessierte Leser findet weitere relevante Literaturhinweise in dem Knowledge Portal der Webseite www.globalpublicgoods.org .

Kasten 1

Zur Definition der öffentlichen und globalen öffentlichen Güter

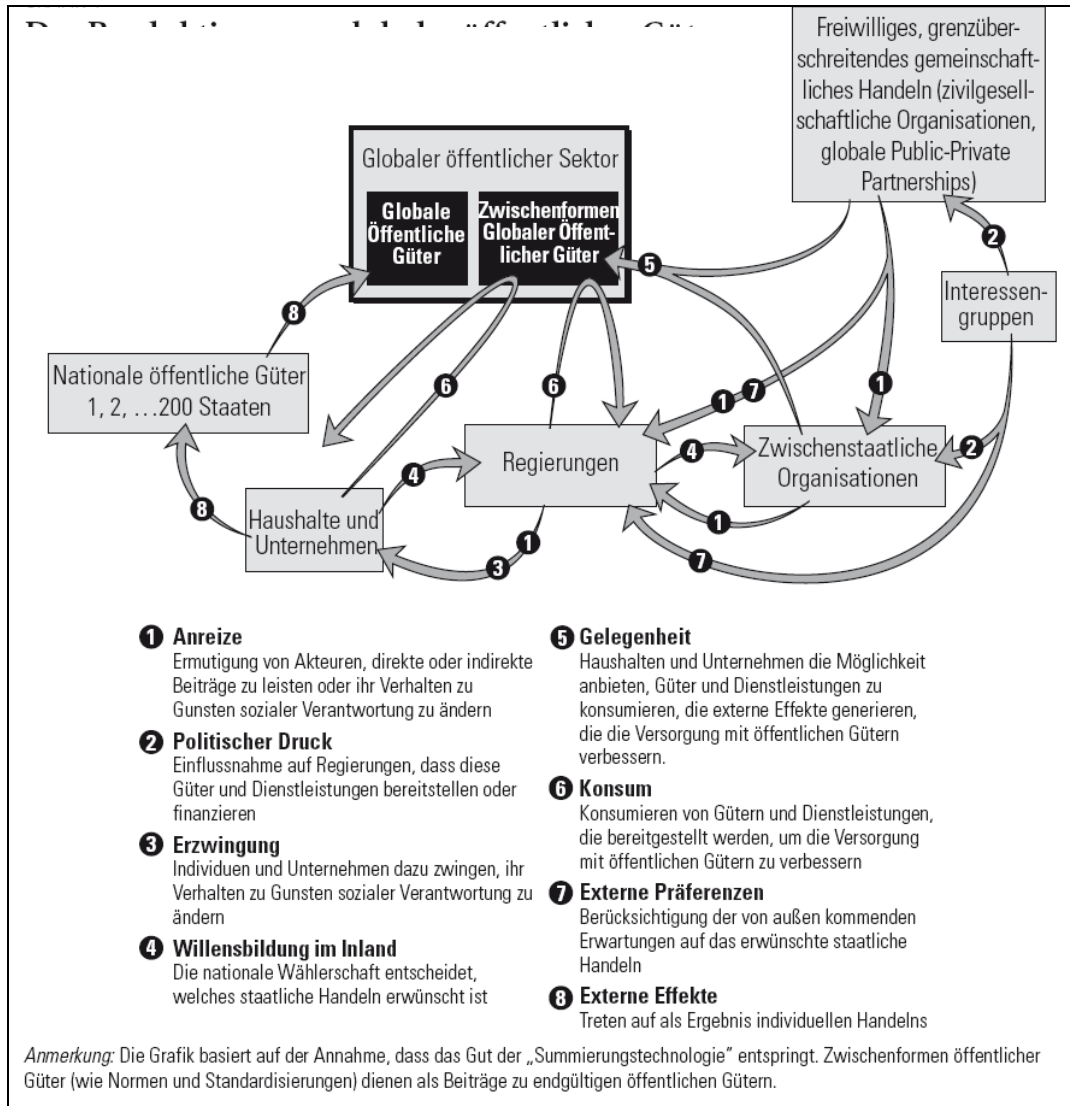
(to be added)

Grafik 1: Der Produktionsweg nationaler öffentlicher Güter



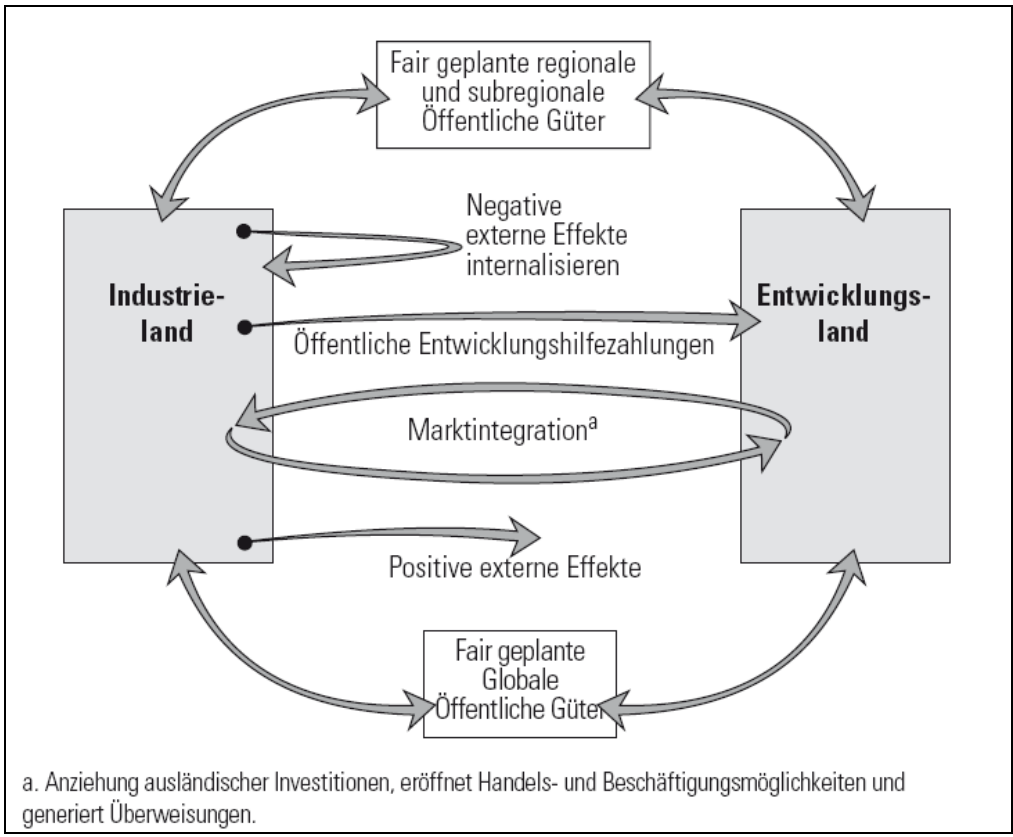
Kaul und Conceição 2006, Grafik 3 Seite 13.

Grafik 2: Der Produktionsweg globaler öffentlicher Güter



Kaul und Conceição 2006, Grafik 4 Seite 15.

Grafik 3: Viele Wege zu globaler Gerechtigkeit in der Entwicklung



Kaul und Conceição 2006, Grafik 5 Seite 21.

Tabelle 1

Die Differenzen zwischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Zusammenarbeit zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (GZ)

Aspekt	EZ	GZ
Handlungsmotiv	Gerechtigkeit	Effizienz
Politikinstrument(e)	Ressourcen-Transfer	Diverse Instrumente*
Politikfokus	Länder	Politikbereich/herausforderung**
Hauptnutznießer	Ärmere Länder/Menschen	Potentiell alle Länder/Menschen
Sparte der öffentlichen Finanzen	(Um-)Verteilungsstrang	Allokationsstrang

*: GZ Instrumente können—wie zuvor diskutiert—entweder dezentral, d.h. in konzertierter Weise von einzelnen Staaten im nationalen Kontext eingesetzt werden. Oder sie können kollektiver Art sein und eine Vielzahl von Massnahmen umfassen, unter anderem „cost-sharing“ Arrangements für das reguläre Budget gemeinsamer Organisationen wie etwa das der Vereinten Nationen oder auch für gemeinsame Programme und Fonds wie etwa den Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (www.theglobalfund.org) oder die Global Environment Facility (www.thegef.org). Im Rahmen der globalen Fonds können die Gelder wiederum entweder für direkte Ausgaben eingesetzt werden oder aber auch für Anreizprogramme. Ausserdem umfasst der Instrumentenkatalog der GZ heute auch immer mehr Regelwerk, das darauf abzielt neue Märkte zu befördern wie zum Beispiel die für den Emissionshandel. Siehe in diesem Zusammenhang auch das Inventory of International Financing Mechanisms auf www.thenewpublicfinance.org.

** : Viele der heute anstehenden Politikthemen im GZ Bereich lassen sich nicht mehr nur einem der konventionellen Politikbereiche zuordnen (e.g. Landwirtschaft oder Gesundheit). Sie verlangen vielmehr nach Politikansätzen, die Bereichs-übergreifend sind. Der Begriff der Politikherausforderung soll auf diese Tatsache verweisen.