

Globale öffentliche Güter

Zukunftskonzept
für die internationale
Zusammenarbeit?

**Autoren: Jens Martens &
Roland Hain**



weed

Globale öffentliche Güter

Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit?

Autoren:

Jens Martens & Roland Hain

Herausgeber:

Heinrich-Böll-Stiftung
Hackesche Höfe
Rosenthaler Strasse 40/41
D-10178 Berlin
Tel.: +49 - 30 - 285 340
Fax: +49 - 30 - 285 34 109
E-Mail: info@boell.de
Internet: <http://www.boell.de>
Kontakt: Ingrid Spiller

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)
Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn
Tel.: +49 - 228 - 766130
Fax: +49 - 228 - 696470
E-Mail: weed@weedbonn.org
Internet: <http://www.weedbonn.org>
Kontakt: Jens Martens

Redaktionelle Bearbeitung:

Wolfgang Sterck

Übersetzung: & Gestaltung:

Klaus Schilder

Bonn, August 2002

INHALT

	SEITE
I. EINLEITUNG	3
II. BEGRIFF UND DEFINITION	4
1. DER TRADITIONELLE BEGRIFF DES ÖFFENTLICHEN GUTES	4
2. VOM NATIONALEN ZUM GLOBALEN ÖFFENTLICHEN GUT	7
2.1. KONVENTIONELLE ANSÄTZE	7
2.2. DAS DREIECK DER ÖFFENTLICHKEIT	7
3. VOM TECHNISCHEN ZUM POLITISCHEN GPG-KONZEPT	8
3.1. STÄRKEN UND GRENZEN DES BEGRIFFES	8
3.2. STRATEGISCHE BEDEUTUNG DER NEUDEFINITION	9
4. GLOBALE ÖFFENTLICHE GÜTER: WAS SOLL DAZU ZÄHLEN?	11
III. FINANZIERUNG GLOBALER ÖFFENTLICHER GÜTER	13
1. MARKTLÖSUNGEN	13
2. INTERNATIONALE STEUERN UND ENTGELTE	14
2.1. INTERNATIONALE STEUERN	15
2.2. NUTZUNGSENTGELTE	16
3. ÖFFENTLICHE MITTEL	17
3.1. GELDER AUS NATIONALEN BUDGETS	17
3.2. MITTEL INTERNATIONALER ORGANISATIONEN	18
4. PRIVATE FINANZQUELLEN	20
IV. FAZIT	21
LITERATUR	23
ABKÜRZUNGEN	25

Die Autoren:

Jens Martens, Dipl.-Volkswirt, ist Vorstandsmitglied von Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) und leitet dort die Programmbereiche „Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik“ und „Investitionen/TNCs“.

Dr. Roland Hain, Dipl.-Volkswirt und Politologe, ist WEED-Mitglied und Referent der Studienstiftung des dt. Volkes.

I. EINLEITUNG

Das Konzept der Globalen Öffentlichen Güter (Global Public Goods - GPGs) hat sich innerhalb weniger Jahre zu einem neuen Referenzrahmen für die Auseinandersetzung über globale Umwelt- und Entwicklungspolitik entwickelt. Auslöser war das von den UNDP-MitarbeiterInnen Inge Kaul, Isabelle Grunberg und Marc A. Stern 1999 herausgegebene Buch "Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century". Globale Öffentliche Güter sind nach ihrer Definition solche Güter, deren Nutzen über Landesgrenzen und Regionen, Bevölkerungsgruppen und Generationen hinaus reicht. Unter diese breite Definition fallen die klassischen öffentlichen Güter Frieden und Sicherheit ebenso wie eine intakte Umwelt, Gesundheit, das kulturelle Erbe, aber auch finanzielle Stabilität, Wissen und Information und selbst Fairness und Gerechtigkeit.

Die Auseinandersetzung über GPGs hat im Zuge der Vorbereitungen auf die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Monterrey und den Rio+10-Gipfel im Sommer 2002 in Johannesburg an politischer Dynamik gewonnen. Der Ansatz ist aber keineswegs unumstritten. Weder über die Definition noch über die Finanzierung von GPGs herrschte unter den Regierungen Einigkeit und auf Druck der USA wurde das Thema aus dem Abschlussdokument von Monterrey vollständig gestrichen. Frankreich und Schweden kündigten daraufhin

in Monterrey die Gründung einer internationalen „Task Force“ an, die sich mit dem Konzept und der Finanzierung von GPGs befassen soll. Auch in der Zivilgesellschaft wird der Ansatz der Globalen Öffentlichen Güter unterschiedlich beurteilt. Die Einen sehen in ihm eine theoretische Grundlage für die Neubegründung internationaler Kooperation; andere fürchten, das Konzept führe zu einer weiteren „Ökonomisierung des Denkens“, indem es politische Ziele und gesellschaftliche Werte (Frieden, Gerechtigkeit etc.) zu wirtschaftlichen Gütern degradiere.

In Deutschland steht die Auseinandersetzung über das Konzept und die Finanzierung von GPGs noch in den Anfängen. Unser Arbeitspapier soll dazu beitragen, dies zu ändern. Im ersten Teil diskutieren wir, was hinter dem Begriff des Globalen Öffentlichen Gutes steckt und welche Rolle er im Globalisierungsdiskurs spielen kann. Anschließend werden wir die unterschiedlichen Ansätze und Ideen zur Finanzierung von GPGs erörtern. Auf dieser Grundlage werden wir am Ende einige politische Schlussfolgerungen formulieren, denn die Relevanz des Konzeptes muss sich letztlich daran messen lassen, ob es sich über den akademischen Diskurs hinaus in konkretes politisches Handeln übertragen lässt. Einige Fragen, die in unserem Arbeitspapier diskutiert werden, sind:

- Was sind Globale Öffentliche Güter?
- Worin liegen die Unterschiede zwischen dem traditionellen Konzept Öffentlicher Güter und der Neudefinition von UNDP?
- Kann das Konzept zu einer Neubewertung der Rollenverteilung zwischen Markt und Staat führen?
- Kann das GPG-Konzept als öffentlichkeitswirksame Legitimationsgrundlage für eine dauerhafte Erhöhung staatlicher Mittel für internationale Umwelt- und Entwicklungsbelange dienen?
- Welche Finanzierungsformen existieren bereits heute?
- Welche "innovativen Finanzinstrumente" werden gegenwärtig diskutiert und sind politisch erfolgversprechend?
- Welche politischen Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für den Rio+10-Gipfel und die Zeit danach?

Das Arbeitspapier basiert auch auf Diskussionen, die im Rahmen eines gemeinsamen Workshops von Heinrich-Böll-Stiftung und WEED am 15. Mai 2002 stattfanden. Wir danken allen TeilnehmerInnen des Workshops für ihre Beiträge, insbesondere Inge Kaul, Thilo Pahl, Hans Peter Schipulle, Renate Schubert, Ingrid Spiller, Barbara Unmüßig und Hendrik Vygen. Die inhaltliche Verantwortung für dieses Arbeitspapier liegt selbstverständlich allein bei den Autoren.

II. BEGRIFF UND DEFINITION

I. DER TRADITIONELLE BEGRIFF DES ÖFFENTLICHEN GUTES

Der Begriff des Öffentlichen Gutes hat in den Wirtschaftswissenschaften eine lange Tradition. Die Vorstellung, dass es Güter gibt, deren Bereitstellung für den Einzelnen nicht profitabel ist, für eine Gemeinschaft aber dennoch vernünftig sein kann, lässt sich mindestens bis zu David Hume (1739) zurückverfolgen. Für die ökonomische Theorie des 20. Jahrhunderts hat Paul Anthony Samuelson (1954) die Verwendung des Begriffs geprägt. Seine Definition versteht Öffentliche Güter in erster Linie in Abgrenzung zu nicht-öffentlichen, also privaten Gütern. Das Besondere an Öffentlichen Gütern ist demnach, dass der Konsum des Einzelnen alle Anderen in ihrem Konsum des Gutes nicht einschränkt - alle können das Gut gleichermaßen genießen. Als klassisches Beispiel wird die Landesverteidigung zitiert: Jede und jeder wird dadurch gleichermaßen geschützt, und der Schutz, den die Einzelne erfährt, ist unabhängig davon, wie viele diesen Schutz genießen. Das Gleiche lässt sich z.B. von dem Licht eines Leuchtturms sagen - auch hier ist es egal, wie vielen Seeleuten das Licht den Weg weist, sie nehmen sich gegenseitig nichts davon weg. Man spricht hier von der **Nicht-Rivalität des Konsums** von öffentlichen Gütern. Im Gegensatz dazu kann z.B. eine Banane nur von einer Person gegessen werden und danach von keiner anderen mehr.

Ein weiteres Kriterium für die Definition von Öffentlichen Gütern stellt die **Nicht-Ausschließbarkeit** dar, d.h. Öffentliche Güter sind dadurch

gekennzeichnet, dass niemand von ihrem Konsum ausgeschlossen werden kann. Selbst der notorische Steuerhinterzieher genießt den Schutz der Landesverteidigung. In der Regel wird gefordert, dass ein Gut beide Eigenschaften, Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität des Konsums, in gewissem Umfang erfüllen muss, um als öffentliches Gut zu gelten.

Wichtig ist, dass der Begriff "Gut" das Bezeichnete in die Sphäre der produzierten Dinge rückt. Güter werden hergestellt und verbraucht. Von daher sind in der Theorie die Öffentlichen Güter von den so genannten **Commons**, also Gemeinschaftsgütern, prinzipiell zu unterscheiden. Ein traditionelles Beispiel hierfür ist das Weideland im kollektiven Besitz, die so genannte **Allmende**. Der Begriff hat sich mittlerweile auch im übertragenen Sinne durchgesetzt, sodass etwa die Ozonschicht oder die Weltmeere als Global Commons bezeichnet werden (Vgl. Goldman 1998). Steht bei der Allmende die Frage im Vordergrund, wie die Nutzung zu regeln ist, damit der Nutzen gerecht verteilt wird und es z.B. zu keiner Überweidung kommt, so wirft ein Öffentliches Gut wie das Licht des Leuchtturms eher die Frage auf, wer denn den Leuchtturm baut, finanziert und betreibt. In der Praxis werden allerdings in die Definition Öffentlicher Güter die Commons oft eingeschlossen, denn letztlich ist beiden gemeinsam, dass sie auf bestimmte Weise kollektiv genossen werden.

Die Frage, welche Eigenschaft eines Gutes dieses zu einem öffentlichen macht, ist deswegen entscheidend, weil Öffentlichen Gütern selbst in den traditionellen Wirtschaftswissenschaften zugestanden wird, dass

ihre Bereitstellung in den Bereich legitimer Staatstätigkeit fällt. Im Glauben an die neoklassische Lehre wird davon ausgegangen, dass die unsichtbare Hand des Marktes für eine effiziente Produktion und Verteilung von privaten Gütern sorgt. Hier würde staatliches Handeln nur zu Ineffizienzen führen. Öffentliche Güter hingegen kann „der Markt“ nicht effizient produzieren: Selbst wenn jede(r) sie konsumieren wollte und dafür zu zahlen bereit wäre, so ergäbe dies noch keine zahlende Nachfrage. Denn sobald das Gut für eine(n) produziert wird, können alle anderen von dem Konsum nicht mehr ausgeschlossen werden und werden dann nichts mehr dafür bezahlen - denn sie bekommen es ja ohnehin. Das Prinzip kann man sich am Fernsehen veranschaulichen. Stellen wir uns vor, es wäre (technisch) nicht möglich, Schwarzseher zu identifizieren - dann würden vermutlich in weit größerem Maße als heute keine Rundfunkgebühren gezahlt. Denn selbst wenn alle Zuschauer lieber ein gutes Programm ohne Werbung durch Gebühren finanzierten, so ist es doch für die Einzelnen rational, sich um die Rundfunkgebühren zu drücken, weil sie ja dennoch alle Programme empfangen können.¹ Die Menge und die Qualität des dargebotenen Programms lässt sich daher nicht darüber regulieren, wie viel die Zuschauer über die Gebühren zu zahlen bereit sind. Das meint die These, Öffentliche Güter würden vom Markt nicht ausreichend zur Verfügung gestellt. Macht man den Fernsehempfang zu einem privaten Gut,

¹ Eine solche strategische Situation, in der es für jeden rational ist, zu wenig zum gemeinsamen Produkt beizutragen, und alle sich besserstellen könnten, wenn sie sich nicht "rational" verhielten, heißt in der Spieltheorie *Gefangenendilemma*.

indem das Programm verschlüsselt gesendet wird und nur diejenigen es empfangen können, die dafür zahlen, kann die Menge an produziertem und konsumiertem Programm wieder „effizient“ über den Markt geregelt werden. Da dies bei Öffentlichen Gütern nicht möglich ist, spricht man auch von Marktversagen.

spricht man dann gelegentlich von einem „public bad“. Baut ein Unternehmen eine Fabrik und bläst giftige Abgase in die Luft, so wird die Atemluft aller Menschen in der Umgebung belastet. Ökonomisch heißt das, sie konsumieren die Abgase, obwohl sie daraus einen negativen Nutzen ziehen. Die wirtschaftliche Tätigkeit des Fabrikbesitzers verursacht negative externe

- Internalisierung der externen Effekte, u.a. durch Vertragsschluss zwischen allen Beteiligten (siehe Box 1).

Aufgrund der Staatskepsis der liberalen Tradition und der Egoismusanahme an den *homo oeconomicus* kommt für den neoklassischen Ökonomen davon im Grunde nur die

Box I

Internalisierung externer Effekte

Aus Sicht der ökonomischen Theorie ist das entscheidende Problem bei Vorliegen von externen Effekten — und damit auch von öffentlichen Gütern — die unzureichende Berücksichtigung dieser Effekte durch die Einzelnen. Der Fabrikant produziert mehr Abgase, wenn er diese kostenlos über den Schornstein an alle verteilen kann, als er produzierte, wenn er für die Abgase bezahlen müsste, um sie loszuwerden. D.h. er internalisiert die externen Effekte nicht in seine Kalkulation über die optimale Produktionsmenge. Der externe Effekt besteht hier in den Abgasen, die die Anwohner konsumieren müssen. Durch einen Vertragsschluss könnten diese für jede ausgestoßene Abgasmenge entschädigt werden. Dadurch würde der Fabrikant bei seiner Produktionsentscheidung sowohl den Nutzen aus der Produktion als auch alle tatsächlichen Kosten berücksichtigen, d.h. weniger Abgase ausstoßen, als ohne Vertragslösung.

Bei positiven externen Effekten bedeutet Internalisierung ebenfalls, dass die nicht berücksichtigten Nebeneffekte in die Entscheidung des einzelnen aufgenommen werden. Wird z.B. ein Fernsehsender durch freiwillige Beiträge finanziert, so vernachlässigt der Einzelne bei der Entscheidung, ob und wieviel er beitragen soll, in der Regel den positiven Effekt, den sein Beitrag für die anderen Zuschauer hat, die ja alle von einem besseren Programm profitieren. Da der Unterschied, den sein Beitrag für die Qualität der Sendungen macht, für ihn vernachlässigbar ist, wird er kaum gewillt sein, freiwillig etwas beizusteuern. Mit Gebühren kommt man einer Internalisierung näher: jetzt muss jeder Zuschauer bezahlen, wenn er konsumieren will. Eine wirkliche Internalisierung liegt aber eigentlich erst vor, wenn die Sendungen codiert ausgestrahlt und deren Konsum einzeln bezahlt werden.

Internalisierung von externen Effekten heißt in diesem Zusammenhang also immer, dass die entstehenden Nebeneffekte mit einem Preis versehen werden und damit in die Kalkulation der einzelnen aufgenommen werden müssen. Im weiteren Sinne sind die Belegung mit Steuern und Gebühren ebenso Maßnahmen zur Internalisierung von externen Effekten wie die Einrichtung von Märkten.

Marktversagen tritt allgemein immer dann auf, wenn sog. **externe Effekte** vorliegen, d.h. wenn die ökonomische Aktivität des Einzelnen die Situation einer oder eines anderen verändert. Wenn z.B. eine kleine Gruppe von Individuen das Gut ‚Landesverteidigung‘ bezahlt und bereitstellt, so liegt insofern ein externer Effekt vor, als dann alle anderen das Gut konsumieren, obwohl sie sich nie dafür entschieden haben. Jedes Öffentliche Gut verursacht externe Effekte. Diese können aber auch negativ sein, im Englischen

Effekte.

Da selbst die neoklassische Lehrmeinung dem „Markt“ keine angemessene Regulierung zutraut, wenn externe Effekte vorliegen, sind andere Lösungen nötig. Die prominentesten Lösungen sind

- Bereitstellung durch den Staat und Finanzierung durch Besteuerung
- freiwillige Bereitstellung durch kooperative Absprachen

letzte Alternative in Frage. Dementsprechend hat sich eine als „Vertragstheorie“ bezeichnete Teildisziplin herausgebildet, die sich unter anderem damit beschäftigt, ob in freien Verhandlungen optimale Vertragsgelösungen gefunden werden könnten und wie diese auszusehen hätten (vgl. Schweizer 1999). Allerdings hat dieser Ansatz wenig dazu beigetragen, Fragen nach dem optimalen Angebot von Öffentlichen Gütern oder danach, welche Güter eigentlich öffentlich sind, zu klären.

Box 2**Wie werden Globale Öffentliche Güter bereitgestellt?**

Globale Öffentliche Güter können auf unterschiedliche Weise produziert und bereitgestellt werden. Kanbur u.a. (1999) nennen vier grundsätzliche Arten der Bereitstellung, die sie nach der jeweiligen Aggregation unterscheiden. Aggregation bezeichnet dabei die Zusammenführung der Beiträge unterschiedlicher Akteure (Staaten, Unternehmen, Organisationen) zur Bereitstellung des Öffentlichen Gutes:

- **Additive Aggregation** („Summation“): die Beiträge der Einzelnen zum Öffentlichen Gut summieren sich zum Gesamtangebot an diesem Gut, wie z.B. bei der Produktion von Treibhausgasen.
- **Höchstleister-Aggregation** („Best-Shot“): der höchste einzelne Beitrag bestimmt die Gesamthöhe des zur Verfügung stehenden Öffentlichen Gutes. Als Beispiel nennen Kanbur u.a. Kenntnisse zur Heilung von Krankheiten. Werden diese öffentlich gemacht, so profitieren alle von der am weitesten fortgeschrittenen Forschung.
- **Schwächstes-Glied-Aggregation** („weakest link“): der kleinste Beitrag bestimmt die Gesamthöhe des öffentlichen Gutes. Bei der Seuchenbekämpfung hängt der Grad, zu dem eine Seuche weltweit eingedämmt werden kann, von dem Land ab, das den geringsten Beitrag leistet — überlebt der Erreger dort, so kann er sich immer wieder ausbreiten.
- **Gewichtete-Summe-Aggregation** („weighted sum“): die Beiträge der Einzelnen addieren sich wie bei der additiven Aggregation, aber das Gewicht der Einzelbeiträge ist unterschiedlich. Für ein Land, das das öffentliche „Schlecht“ saurer Regen konsumiert, hängt die Höhe des Konsums von der Entfernung zwischen den Produzenten des sauren Regens und diesem Land ab.

Um die Produktion der betreffenden Öffentlichen Güter zu erhöhen, ist je nach Gut jeweils an anderen Stellen anzusetzen. So kann z.B. bei Öffentlichen Gütern, deren **Aggregation additiv** geschieht, die Förderung des Gutes in einem Land zu einer Verringerung der Anstrengungen in einem anderen führen. Unterstellt man mit Kanbur eigen-nütziges Verhalten der Staaten im Sinne der mikroökonomischen Theorie, so heben sich beide Effekte gegenseitig auf. Mit Umverteilung von Vermögen von reichen zu armen Staaten kann dann nichts gewonnen werden.

Im Gegensatz dazu kann bei der **Schwächstes-Glied-Aggregation** zweifellos eine höhere Bereitstellung des Öffentlichen Gutes durch Umverteilung von finanziellen Ressourcen erreicht werden. Wenn man z.B. für die Seuchenbekämpfung den ärmeren Ländern mehr Unterstützung gewährt, ist allen damit gedient. In dieser Klasse von Öffentlichen Gütern ist der Zusammenhang zwischen Öffentlichen Gütern und Entwicklungshilfe am deutlichsten: Entwicklungshilfe ist hier ein direkter Beitrag zur Förderung Globaler Öffentlicher Güter.

Folgt man den Überlegungen von Kanbur u.a., so rufen Öffentliche Güter, die nach der **Höchstleister-Aggregation** bereitgestellt werden, fast nach einer „negativen Entwicklungshilfe“. Hier sollten die Mittel nicht verstreut, sondern an einer Stelle gebündelt werden, damit alle etwas davon haben. Da der Großteil der Forschung in den reichen Ländern stattfindet, läuft die Forderung hier nach einem konzentrierten Einsatz der Mittel in die der Entwicklungshilfe entgegengesetzte Richtung: „the developed countries should not transfer resources to developing countries, but, instead, provide the activities at home and then allow the associated spillover benefits to be received by others“ (Kanbur u.a. 1999: 71).

So notwendig eine differenzierte Betrachtung von unterschiedlichen öffentlichen Gütern ist, so deutlich wird auch, wie verkürzt die Analyse bei Kanbur u.a. an vielen Stellen ist. Für die Überlegungen zur additiven Aggregation ist zu fragen: Welcher europäische Staat würde ernsthaft wieder FCKW einführen, nur weil auch in allen Ländern der G-77 mit Hilfe westlicher Unterstützung diese Klimakiller nicht mehr produziert werden?

Und auch die anderen Überlegungen bleiben im Rahmen des ökonomischen und entwicklungspolitischen Mainstreams à la Weltbank. Wenn in Hinblick auf die Höchstleister-Aggregation als Erwartung formuliert wird, dass nur die reichsten Länder Mittel gegen Krankheiten entwickeln, Schurkenstaaten entwaffnen, die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln begrenzen, tödliche Schadstoffe bergen und die Umweltqualität wiederherstellen werden (Kanbur u.a. 1999: 97), dann wird dabei geflissentlich unterschlagen, dass dieselben Länder den armen Ländern die bereits entwickelten Medikamente vorenthalten, sogenannte Schurkenstaaten bewaffnen und oft erst schaffen, Massenvernichtungsmittel herstellen und den wesentlichen Beitrag zur globalen Umweltzerstörung leisten.

Daher konzentriert sich die Debatte um Öffentliche Güter - trotz der liberalen Einwände, dass der Staat die Probleme nicht besser lösen könne als der Markt - heute wieder verstärkt auf die Bereitstellung dieser Güter durch den Staat.

2. VOM NATIONALEN ZUM GLOBALEN ÖFFENTLICHEN GUT

Die Perspektive für die Bereitstellung öffentlicher Güter war traditionell die nationalstaatliche. Mit fortschreitender Globalisierung gewinnen jedoch diejenigen Güter immer mehr an Bedeutung, deren externe Effekte über Staatsgrenzen hinaus reichen. Weder die Zerstörung der Ozonschicht noch Finanzmarktkrisen oder der Treibhauseffekt scheitern sich um nationale Grenzen. Kaul u.a. (1999) prägten angesichts dieser Entwicklungen den Begriff des **Globalen Öffentlichen Gutes**. Zusätzlich zu Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit müssen weitere Kriterien erfüllt sein, um von einem Globalen Öffentlichen Gut sprechen zu können. Diese Kriterien beziehen sich vor allem auf Verteilungsaspekte. Erstens sollen die externen Effekte für mehr als eine Ländergruppe (wie die G-8 oder die G-77) relevant sein. Zweitens dürfen nicht nur einzelne Bevölkerungsgruppen in bestimmten Ländern von den Auswirkungen des Gutes profitieren bzw. unter seinen negativen Folgen leiden. Drittens wird die zeitliche Dimension durch die Frage des Ausgleichs zwischen den Generationen und damit der Aspekt der Nachhaltigkeit in die Analyse eingeführt.

Der Begriff des Globalen Öffentlichen Gutes hat Karriere gemacht. Er taucht seit Ende der 90er Jahre immer häufiger sowohl in entwicklungspolitischen Publikationen als auch in Stellungnahmen von internationalen Organisationen und NGOs auf. Der Boom dieses Begriffs ist kein Zufall. Er fällt in eine Zeit, in der die negativen Folgen der Globalisierung

und das Scheitern neoliberaler Politikansätze immer offensichtlicher werden, ohne dass die Politik ihren Handlungsspielraum auf globaler Ebene bislang zurückgewonnen hätte. Das Neue am Konzept der Globalen Öffentlichen Güter besteht nun darin, den Fokus auf globale Probleme mit der Legitimation von staatlichem Handeln zu verbinden und sich dabei der ökonomischen Begrifflichkeiten zu bedienen. Damit ist man an den Diskurs der weiterhin tonangebenden Kräfte von Weltbank bis Wall Street anschlussfähig.

2.1. Konventionelle Ansätze

Dementsprechend bleiben Ansätze, die im Umfeld der Weltbank formuliert wurden², sehr nahe an dem klassischen ökonomischen Verständnis von Öffentlichen Gütern und weiten es lediglich auf die internationale Ebene aus. Charakteristisch für diesen eher konventionellen Ansatz ist die Orientierung am Ideal der effizienten marktwirtschaftlichen Lösung und - damit zusammenhängend - die Betonung von Anreizeffekten. Verteilungs-, Macht- und Motivationsfragen werden in diesem Diskurs weitgehend ausgeblendet. So lässt sich der Begriff des Globalen Öffentlichen Gutes problemlos in den herrschenden Diskurs eingliedern, ohne dass eine wirklich neue oder kritische Perspektive auf internationale Probleme gewonnen würde.

Dennoch trägt das konventionelle Verständnis Globaler Öffentlicher Güter einige interessante Aspekte zur Diskussion bei, die gerade aus entwicklungspolitischer Perspektive relevant sind.

Denn in einer Hinsicht sind sich alle einig: Da die externen Effekte immer stärker auch über Landes- und Regionengrenzen hinweggehen, wächst der Bedarf an grenzüberschreitenden Öffentlichen Gütern, ohne dass diese bislang in entspre-

chendem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Auch die Weltbank stimmt dieser Analyse grundsätzlich zu. Die Bereitschaft der Industrieländer, aus staatlichen Mitteln Globale Öffentliche Güter zu finanzieren, wird als wünschenswert aber unzureichend angesehen. Ebenso wenig strittig ist die daraus resultierende Notwendigkeit, alternative Finanzquellen zu erschließen.

2.2. Das Dreieck der Öffentlichkeit

Möglicherweise als Antwort auf die Einverleibung des von ihr ursprünglich eingeführten Begriffs durch den traditionellen ökonomischen Diskurs hat Inge Kaul in jüngeren Arbeiten (z.B. 2001) den Aspekt der **Öffentlichkeit** des Globalen Öffentlichen Gutes auf eine neue Art hervorgehoben. Sie unterscheidet drei Aspekte von Öffentlichkeit:

- Öffentlichkeit des Konsums
- Öffentlichkeit der Entscheidung über die Bereitstellung des Gutes
- Öffentlichkeit der Verteilung der aus dem Gut erwachsenden Vorteile.

Der erste Aspekt bezieht sich auf die Kriterien der Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit. Je stärker ein Gut diese Kriterien erfüllt, desto stärker öffentlich ist sein Konsum. Der zweite Aspekt bezieht sich darauf, wer darüber entscheidet, ob ein Gut zum öffentlichen Konsum bereitgestellt wird. Je demokratischer und partizipativer dieser Entscheidungsprozess abläuft, desto stärker öffentlich ist das Gut in dieser Hinsicht. Der dritte Aspekt bezieht sich auf die Frage der gleichmäßigen Verteilung: Nur wenn alle von dem Gut gleichermaßen profitieren, und nicht nur diejenigen, die reich genug sind, in der richtigen Lage wohnen, einen Computer besitzen o.ä., ist auch die Verteilung der Vorteile aus dem Gut öffentlich.

Indem Kaul sich für eine möglichst öffentliche Entscheidung über die Bereitstellung und für eine möglichst

² Vgl. z.B. Kanbur u.a. (1999) und Weltbank (2001).

öffentliche Verteilung von Öffentlichen Gütern stark macht, führt sie doppelt über den herkömmlichen ökonomischen Diskurs hinaus. Bislang war die Definition des Öffentlichen Gutes eine rein technische Frage, die sich an den Kriterien der Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit entschied. Kaul hingegen macht deutlich, dass die Öffentlichkeit eines Gutes auf einer gesellschaftlichen Entscheidung beruht, also kein Ding von Natur aus ein öffentliches oder ein privates Gut ist. Außerdem betont sie zu Recht, dass die Vorteile aus einem so genannten Öffentlichen Gut sehr ungleich verteilt sein können.

Auch dies ist ein blinder Fleck der konventionellen Diskussion von Globalen Öffentlichen Gütern. Betrachten wir z.B. das Wissen über die Produktion von Heilmitteln als ein Globales Öffentliches Gut. Kanbur u.a. fordern, dass die pharma-

3. VOM TECHNISCHEN ZUM POLITISCHEN GPG-KONZEPT

3.1. Stärken und Grenzen des Begriffes

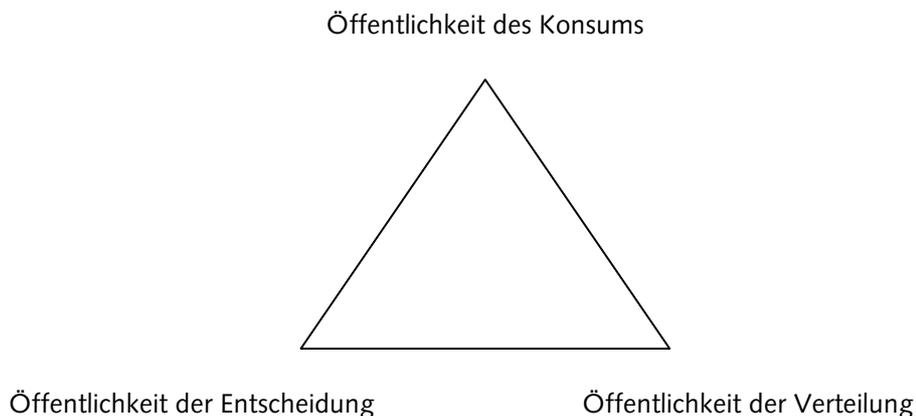
Wie bereits in der Diskussion des Dreiecks der Öffentlichkeit, ist der Begriff des öffentlichen Gutes kein rein technischer. Es gibt kein neutrales Kriterium, an dem sich bemessen ließe, welches Gut aufgrund seiner Beschaffenheit ein öffentliches ist und welches nicht. Weder das Kriterium der Nicht-Rivalität noch das der Nicht-Ausschließbarkeit können dies leisten. Wenn der politische Wille und die entsprechende ökonomische Macht vorhanden sind, kann fast immer der Kreis der Konsumenten eingegrenzt werden. Für die Be-

häufig ein Konstrukt: Wenn die Armee die Nordgrenze verteidigt, kann sie schwerer die Regionen im Süden verteidigen; wenn der Hörsaal völlig überfüllt ist, hat keiner mehr etwas von der Vorlesung; wenn zu viele eine Internet-Seite nutzen wollen, verstopfen die Leitungen.

Die wesentliche Leistung, die im ökonomischen Diskurs dem Begriff des Öffentlichen Gutes beigemessen wird, vermag er in Wirklichkeit nicht zu erbringen: eine technische Lösung für die Frage zu liefern, welche Güter wie zur Verfügung gestellt und verteilt werden sollen. Der Begriff des Öffentlichen Gutes hat in seiner praktischen Anwendung immer eine normative Komponente. Malkin und Wildavsky bringen es auf den Punkt: „A public good is one that the public decides to treat as a public good.“ (1993: 372)³ Im Gegensatz zum klassischen ökonomischen

Box 3

Das Dreieck der Öffentlichkeit



zeutische Forschung in den reichen Ländern vorangetrieben werden sollte, in den armen Ländern aber vernachlässigt werden kann, da das Wissen ja ohnehin keine Grenzen kenne. Doch wie nicht erst seit der internationalen Debatte um Medikamente zur Bekämpfung von HIV/Aids deutlich geworden sein dürfte, verteilt sich der Nutzen aus diesem Wissen sehr unterschiedlich.

grenzung des Wissenstransfers gibt es Patentrechte; zu Finanzmärkten haben Broker andere Zugangsmöglichkeiten als Otto Normalverbraucher; die Regierungen konsumieren mehr Landesverteidigung in ihren Atomschutzbunkern als die einfachen Soldaten, die im Konfliktfall an die Front geschickt werden; Satellitenprogramme können verschlüsselt werden usw. Auch Nicht-Rivalität ist

³ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch Sagasti und Bezanson (2001: 28): "Declaring that something is a global public good depends primarily on the knowledge about its characteristics and effects (impact, consequences, reach, excludability, rivalry), the extent of public awareness that generates pressure to ensure its availability, and on the political decision that providing the global public good merits concerted actions by the international community."

mischen Verständnis gibt es eben keinen „Markt“ als Subjekt, der etwas regelt oder fordert, sondern nur Menschen, die durch selbstgeschaffene Institutionen ihr Zusammenleben organisieren.

Andererseits steht es der/dem Einzelnen nicht einfach frei, bestehende Institutionen oder etablierte Verfahrensweisen anzuerkennen oder zu leugnen. Was eine Gesellschaft als legitimes Öffentliches Gut betrachtet, hängt vom jeweiligen historischen Kontext ab. In der weiteren Perspektive gilt das für Güter allgemein: Was als handelbare Ware angesehen wird, ist über die Jahrhunderte unterschiedlich beurteilt worden. So gilt heute der Verkauf von Waren, die man nicht besitzt, oder von Aktienindizes, die man nicht besitzen kann, als legitim, während der Handel mit Menschen oder Hanf als unmoralisch gilt. In Europa gilt eine allgemeine Schulbildung heute als legitimes Öffentliches Gut, während sie vor ein paar Jahrhunderten noch als privates Gut gehandelt wurde.

Prekär ist die Situation beim Öffentlichen Gut „Sicherheit“. Zwar unterstützt in den meisten Ländern der Erde weiterhin eine breite gesellschaftliche Mehrheit das staatliche Gewaltmonopol, gleichzeitig ist jedoch ein Boom privater Sicherheitsdienste, das rasante Wachstum von Söldnerfirmen und das *Outsourcing* von Militärhilfe zu beobachten. Diese Privatisierungstendenzen können zur Erosion des Öffentlichen Gutes „Sicherheit“ führen. Peter Lock (2001) fordert daher zur Bewahrung des demokratisch legitimierten Gewaltmonopols eine umfassende Regulierung privatisierter Sicherheitsdienstleistungen.

Um die grundsätzliche Frage zu klären, wie das normative Urteil, was als Öffentliches Gut deklariert werden soll, begründet werden kann, ist der Begriff des „gemeinsamen Verständnisses“ („shared understanding“) hilfreich. Dieses Konzept der Begründung von Normen hat Walzer (1983) für Fragen der Verteilungsgerechtigkeit entwi-

ckelt. Der Clou der Walzer'schen Argumentation liegt darin, dass er das gemeinsame Verständnis aus bestehenden Institutionen und Diskursen herausliest. So argumentiert er, dass Gesundheit in der US-amerikanischen Kultur heutzutage einen so hohen Stellenwert besitzt, dass dieses Gut unabhängig von Einkommen und Vermögen zur Verfügung stehen sollte. Den hohen Stellenwert von Gesundheit macht er daran fest, wie allerorten nach gesunder Lebensweise, Vitaminen, lebensverlängernder sportlicher Betätigung usw. gestrebt wird. Daher fordert Walzer eine umfassende Krankenversicherung bzw. die öffentliche Bereitstellung und Finanzierung des Gutes „Gesundheit“.

Damit kommen wir zu den Konsequenzen, die sich daraus ergeben, dass ein Gut als Öffentliches Gut anerkannt wird. Die wichtigste Folgerung ist die Notwendigkeit der öffentlichen Bereitstellung. Keine(r) darf von dem Genuss des Gutes aufgrund irgendeiner Diskriminierung ausgeschlossen werden. Entscheidend ist also die Nicht-Ausschließung, bzw. die Öffentlichkeit des Konsums. Die Nicht-Rivalität des Konsums spielt dagegen eine eher untergeordnete Rolle.

Jetzt wird klar, warum der zweite wichtige Aspekt zur Beurteilung von Öffentlichen Gütern bei Kaul (2001) die Öffentlichkeit der Entscheidung über ihre Bereitstellung ist. Da die Entscheidung darüber, etwas als Öffentliches Gut anzuerkennen bzw. öffentlich bereitzustellen, eine politische Entscheidung ist, erhält die Frage, wer denn diese Entscheidung trifft und wer daran beteiligt ist, eine zentrale Bedeutung. Idealerweise sollte dies so partizipativ und demokratisch wie möglich geschehen. Anders formuliert: es entspricht immer weniger dem heute nahezu universell geteilten Verständnis von demokratischer Entscheidungsfindung, wenn autokratisch von einzelnen Personen oder gesellschaftlichen Gruppen, die niemandem rechenschaftspflichtig sind, darüber entschieden wird, welche

Güter öffentlich zur Verfügung gestellt werden und welche nicht.

3.2. Strategische Bedeutung der Neudefinition

Wenn der Begriff des Öffentlichen Gutes ein politischer Begriff ist, ist für den entwicklungspolitischen und ökologischen Diskurs zu klären, was der Begriff des Globalen Öffentlichen Gutes zu diesem Diskurs beitragen kann. Seine Schwäche, kein **objektives** Kriterium für die Frage zu liefern, welches Gut wie bereitgestellt werden sollte, erweist sich hier als doppelte Stärke. Zum einen ist der Begriff politisch einsetzbar. Dadurch, dass einzelne Güter oder Institutionen als Globale Öffentliche Güter definiert werden, werden sie auf eine neue Diskursebene gehoben. Damit tun sich Fragen auf, die im traditionellen ökonomischen Diskurs nicht gestellt werden: Wer darf mit welcher Begründung das Gut konsumieren? Wer profitiert von dem Gut? Wer finanziert es und wie sollte dies gerechterweise geregelt werden? Das Gut wird damit in einen moralisch politischen Diskurs gestellt und dem neoliberalen Argumentationsmuster der Effizienz von Marktlösungen und der Privatisierung als Allheilmittel entzogen. Dies könnte weit reichende politische Konsequenzen haben. Wird beispielsweise das Wissen über die genetischen Ressourcen der Erde als GPG definiert, so ist die Patentierung genetischer Ressourcen, und damit die Privatisierung ihrer Nutzung und Kontrolle, politisch abzulehnen. Dies gilt dann auch für die entsprechenden Rechtsinstrumente wie das WTO-Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPS)⁴.

⁴ Vgl. dazu z.B. Koechlin (2001).

Box 4**Beispiele Globaler Öffentlicher Güter - eine *shopping list* von Vorschlägen****In Bezug auf internationale und globale Gemeinschaftsgüter**

- Die Reduzierung der zu globalem Klimawandel führenden Treibhausgasemissionen
- Die Aufrechterhaltung der durch die Artenvielfalt sichergestellten evolutionären Anpassungsfähigkeit
- Der Schutz der Ozonschicht
- Die Reduktion des sauren Regens
- Die Einschränkung der Luftverschmutzung
- Die Reduktion und sichere Entsorgung nuklearer und toxischer Abfälle
- Die Verhütung und Reduktion von Desertifikation
- Die Kontrolle und Umkehrung von Bodenerosion
- Die Erhaltung von Naturparks
- Die Sicherung globaler Wasservorräte und die Erhaltung von Wasserscheiden
- Die Erhaltung des Zugangs zu und der Betrieb von Wasserwegen und Transportnetzen
- Die Erhaltung der globalen Fischbestände
- Die Erhaltung des Zugangs zu und die Regulierung der Ausbeutung der Ressourcen des Meeresbodens
- Die Sicherstellung der friedlichen Nutzung des Weltalls
- Der Betrieb und Unterhalt von Kommunikationssatelliten in geostationären Orbits
- Der Betrieb und Unterhalt von Satelliten mit Langstreckensensoren
- Die Erhaltung des kulturellen Erbes

In Bezug auf internationale oder globale politische Ergebnisse

- Die Absicherung finanzieller Stabilität, die Vermeidung finanzieller Krisen
- Die Verhütung tödlicher Konflikte
- Die Eindämmung der Ausbreitung internationaler Kriminalität
- Die Steigerung globaler Gerechtigkeit
- Die Reduktion der weltweiten Armut
- Die Sicherstellung fairer Arbeitsstandards weltweit
- Die Verhütung nuklearer Unfälle
- Die Verhütung der Ausbreitung ansteckender Krankheiten (z.B. HIV/Aids, Tuberkulose, Malaria)
- Die Behandlung von HIV/Aids-Kranken
- Die Ausweitung der Immunisierung auf alle Kinder der Welt
- Die Sicherstellung globaler Ernährungssicherheit
- Die Sicherstellung der *good governance* internationaler und globaler Institutionen
- Die Ausweitung des internationalen Handels und der wirtschaftlichen Integration
- Die Sicherstellung der weitest möglichen Partizipation bei Entwurf und Betrieb von Regimen zu Globalen Öffentlichen Gütern
- Die Analyse der Effektivität von Arrangements für die Bereitstellung internationaler und Globaler Öffentlicher Güter und die weite Verbreitung der Ergebnisse

In Bezug auf internationales und globales Wissen

- Die Erforschung und Bereitstellung statistischer Informationen über soziale, ökonomische, politische, wissenschaftliche, technologische, ökologische und kulturelle Indikatoren (unter anderen)
- Der Erhalt der biologischen Vielfalt für ihren potentiellen Nutzen zum Wohl der Menschheit
- Die Agrarforschung und ihre Ausdehnung
- Die Gewinnung und Verbreitung von für Entwicklungsländer relevantem Wissen und Technologie
- Die Schaffung von Impfstoffen für in tropischen Gebieten endemische Krankheiten
- Die Beschaffung von Informationen zur Wetterbeobachtung und -vorhersage

Quelle: Sagasti/Bezanson (2001: 14).

Zum Zweiten bleibt die Terminologie dennoch für den neoliberalen Zeitgeist nachvollziehbar. Insofern könnte der Begriff als Trojanisches Pferd dienen: Selbst hart gesottene klassische Ökonomen gestehen ein, dass bei der Bereitstellung öffentlicher Güter die Märkte versagen. Daher werden sie sich eher auf eine Diskussion darüber einlassen, wie diese Güter produziert und verteilt werden können. Auf diese Weise kann man die neoliberale Ideologie möglicherweise eher aushebeln als im Frontalangriff.

Aber genau an dieser Stelle liegt auch die entscheidende Gefahr des Begriffs. Er ist Bestandteil des ökonomischen Mainstreams. Als solcher wohnt ihm die Tendenz inne, alles

Kindleberger gesteht dies zu: „It is difficult to dissent from Walzer’s conclusion that a radically laissez-faire economy would be like a totalitarian state, treating every social good as if it were a commodity.“ (Kindleberger 1986: 2).

4. GLOBALE ÖFFENTLICHE GÜTER: WAS SOLL DAZU ZÄHLEN?

Auch wenn die Definition dessen, was als Globales Öffentliches Gut angesehen wird, politisch bestimmt wird, ist sie keineswegs beliebig. Dennoch existieren in der bisherigen Diskussion die unterschiedlichsten

einer *shopping list*, aus der sich jede je nach politischer Intention ihr Set von Globalen Öffentlichen Gütern zusammenstellen kann.

Einige der in der Sammlung von Sagasti und Bezanson genannten „Güter“ können jedoch kaum sinnvoll als Öffentliche Güter bezeichnet werden, da bei ihnen entweder die Öffentlichkeit des Konsums, der Entscheidung über ihre Bereitstellung oder der Verteilung der Vorteile aus dem Gut nicht gewährleistet ist. Das gilt zum Beispiel für die Ausweitung des Welthandels oder die Absicherung finanzieller Stabilität. Andere Beispiele können eher als Beiträge zu Globalen Öffentlichen Gütern aber nicht als Güter selbst angesehen werden, wie z.B.

Box 5

Top 10-Prioritätenliste Globaler Öffentlicher Güter

Vom Menschen geschaffene GPGs

- Frieden und internationale Sicherheit
- Internationale Rechstaatlichkeit/Völkerrecht
- Schutz der Menschenrechte
- Chancengleichheit und internationale Gerechtigkeit
- Gesundheit, insb. Schutz vor HIV/Aids und anderen schweren Infektionskrankheiten
- Wissen und Information

Natürliche GPGs (Globale Gemeinschaftsgüter)

- Schutz der Erdatmosphäre/des Klimas
- Schutz der Biodiversität
- Schutz der Wälder
- Schutz der Meere

als Konsumgut für den freien, auf sich gestellten, eigensüchtigen *homo oeconomicus* zu begreifen. Welche Gewalt wird Begriffen wie Frieden, Gerechtigkeit, Weltklima und Biodiversität angetan, wenn sie allein als Konsumgut begriffen werden? Sie sind keine Waren und sollten nicht für Geld handelbar sein. Käufliche Gerechtigkeit ist ein Paradox. Und wer konsumiert das Gut Biodiversität? Bedrohte Pflanzen- und Tierarten sollten geschützt werden, unabhängig davon, ob sie verzehrt oder auf andere Weise für den Menschen Nutzen bringen können. Selbst ein Mainstream-Ökonom wie

Vorstellungen darüber, was unter dem Begriff subsumiert werden soll. Sie reichen von einem engen Verständnis von GPGs, das sich auf die globalen Gemeinschaftsgüter im Umweltbereich beschränkt, bis zu einer breiten Definition von GPGs, die etwa das Weltkulturerbe, die Menschenrechte oder die Stabilität der Finanzmärkte einschließt. Sagasti und Bezanson (2001: 23f) haben in ihrer Studie eine Liste von Themen zusammengestellt, die von verschiedenen Autoren als Internationale oder Globale Öffentliche Güter vorgeschlagen worden sind. Sie hat allerdings eher den Charakter

die Reduktion von Treibhausgasen oder die Bekämpfung der Bodenerosion.

Wir halten beim gegenwärtigen Stand der internationalen Diskussion eine Konzentration auf ein begrenztes Set von Gütern für politisch praktikabler. Denn zur Definition Globaler Öffentlicher Güter benötigt man zunächst einen normativen Bezugsrahmen für die global geteilten „gemeinsamen Verständnisse“. Hier bieten sich vor allem die weltweit gültigen Konventionen und Deklarationen der Vereinten Nationen an. Die Vereinten Nationen und

ihre Generalversammlung stellen aus unserer Sicht derzeit das einzige Entscheidungsgremium dar, das dem Anspruch einer „globalen Öffentlichkeit“ zumindest ansatzweise gerecht wird.

Einen Ausgangspunkt für die Definition einer Prioritätenliste von Globalen Öffentlichen Gütern kann die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen⁵ bilden, die im Jahr 2000 von Vertretern aus 189 Staaten, darunter 147 Staats- und Regierungschefs, verabschiedet wurde. Mit dieser Erklärung wurde ein gemeinsames Verständnis aller Mitglieder der Vereinten Nationen darüber hergestellt, welche Ziele und Aufgaben in der gemeinsamen Verantwortung aller Staaten liegen. Aus der Millenniumserklärung lässt sich die folgende „Top 10-Liste“ Globaler Öffentlicher Güter ableiten:

Natürlich ist diese Aufzählung nicht erschöpfend und für alle Zeit gültig. Vielmehr wird mit ihr ein Minimalset der heute wesentlichen Globalen Öffentlichen Güter benannt, über die ein politischer Konsens auf Weltebene besteht. Da die gemeinsamen Vorstellungen der Staaten dem historischen Wandel unterliegen, der von politischen Prozessen mitgestaltet wird, bleibt die Definition notwendigerweise offen für Veränderungen. Die von uns auf Grundlage der Millenniumserklärung angeführten Güter sind allerdings auf einem z.T. so abstrakten Niveau formuliert, dass durchaus noch Raum für Konkretisierung bleibt. Das gilt z.B. für das Gut „Wissen und Information“, das sich aus verschiedenen öffentlichen Gütern zusammensetzt - je nachdem, um welches Wissensgebiet es sich handelt (z.B. Gesundheit).

Das folgende Kapitel wird sich damit beschäftigen, wie die Bereitstellung eines solchen Mindestsets von Globalen Öffentlichen Gütern finanziert werden kann. Denn Sagasti und Bezanson (2001) weisen zu Recht darauf hin, dass es wenig hilft, sich

darauf zu verständigen, dies oder jenes als Globales Öffentliches Gut zu definieren, wenn nicht ein entsprechendes System zu seiner Bereitstellung (*public goods delivery system*) eingerichtet wird. Für jedes Gut ist zu bestimmen, wer auf welcher Ebene welche Maßnahmen mit welchen Mitteln ergreifen muss, damit das Gut im notwendigen Umfang bereitgestellt wird. Wenn wir uns im nächsten Kapitel darauf beschränken, *Finanzierungsmöglichkeiten* für Globale Öffentliche Güter zu diskutieren, dann nicht deshalb, weil wir den institutionellen Rahmen für vernachlässigbar halten. Dies ist vielmehr Ausdruck der Überzeugung, dass es weniger an geeigneten Institutionen mangelt, denn an der Finanzierung.

⁵ UN Dok. A/RES/55/2 vom 8. September 2000.

III. FINANZIERUNG GLOBALER ÖFFENTLICHER GÜTER

Wie oben ausgeführt zeichnen sich Öffentliche Güter grundsätzlich dadurch aus, dass sie nicht automatisch in ausreichendem Umfang durch die „unsichtbare Hand“ des Marktes zur Verfügung gestellt werden. Es wäre allerdings ein Irrtum, daraus zu schlussfolgern, ein Öffentliches Gut müsse ausschließlich von öffentlichen Einrichtungen produziert, finanziert und bereitgestellt werden. Aufgabe des Staates bzw. zwischenstaatlicher Organisationen ist es lediglich, für den politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmen zu sorgen, um die ausreichende Versorgung und gerechte Verteilung zu

schaffen durch ihre Forschungs- und Entwicklungsarbeit neues Wissen über Medikamente und Impfstoffe und können damit zu einem Globalen Öffentlichen Gut beitragen - vorausgesetzt ihre Erkenntnisse werden der globalen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Da sie dies in der Regel nicht zum Nulltarif tun, viele Entwicklungsländer die Kosten aber nicht tragen können, sind zu ihrer Unterstützung in den letzten Jahren neue Allianzen und internationale Fonds entstanden, die aus öffentlichen und privaten Finanzquellen gespeist werden - wenn auch bisher in unzureichendem Umfang. Ein Beispiel ist die Global

die Finanzierung von GPGs gibt es nicht.

I. MARKTLÖSUNGEN

Öffentliche Güter werden zwar nicht automatisch in ausreichendem Maße durch den Markt bereitgestellt; wenn Regierungen nachhelfen, sind jedoch in einigen Fällen auch Marktlösungen denkbar. Dies gilt unter anderem für das Öffentliche Gut „Klimaschutz“. Paradebeispiel für die marktorientierte Finanzierung von GPGs ist das Instrument der „Verschmutzungsrechte“, oder - etwas vornehmer ausgedrückt - **handelbaren Emissionszertifikate**. Ihre Einführung wird sowohl für die nationale als auch für die regionale und globale Ebene diskutiert.

Um einen globalen Markt für Verschmutzungsrechte zu schaffen, müssen die Regierungen zunächst für einen bestimmten Zeitraum (z.B. ein Jahr) die Gesamtmenge der Emissionen des jeweiligen Schadstoffes (Kohlendioxid, Schwefeldioxid o.ä.) festlegen. Diese wird auf Zertifikate verteilt, die zum Ausstoß der entsprechenden Menge des Schadstoffes berechtigen. Die Zertifikate werden dann, ggf. entsprechend einer von den Regierungen festzulegenden Länderquote, an die emittierenden Unternehmen gratis verteilt, verkauft oder versteigert. Sie können in der Folge untereinander gehandelt werden, wobei Angebot und Nachfrage den Preis bestimmen. Der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2002: 15f) stellt zu recht fest, dass die Wirksamkeit eines Emissionshandelssystems ent-

Box 6

Mechanismen zur Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter

1. **Internalisierung externer Effekte**
 - Schaffung von Märkten
 - Steuern, Entgelte und Gebühren
2. **Öffentliche Mittel**
 - Mittel aus den nationalen Budgets
 - Mittel Internationaler Organisationen

gewährleisten. Die Bereitstellung der Güter und ihre Finanzierung kann auch über Private oder durch Kooperationen von öffentlichen und privaten Institutionen (Stichwort: „Public Private Partnerships“) erfolgen.

Beispiel Öffentliches Gut „Bildung“: In Deutschland werden Schulen und Kindergärten zwar überwiegend öffentlich finanziert, viele werden aber in privater Trägerschaft betrieben. Ein anderes Beispiel ist das „Wissen“. Pharmaunternehmen

Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI).

Grundsätzlich kann die Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter durch die Schaffung neuer Märkte, die Einführung von Steuern, Entgelten oder Gebühren, sowie durch private und/oder öffentliche Mittel erfolgen (s. Box 6). Für jedes Gut gibt es verschiedene Finanzierungsoptionen, die von der technischen Machbarkeit, aber auch von politischen und ökonomischen Interessen bestimmt werden. Ein Patentrezept für

scheidend von der Art und Weise abhängt, wie die globalen Emissionsrechte zugeteilt werden. Werden sie kostenlos gestreut, fallen die Einnahmen weg, die die Staaten zur zusätzlichen Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere in Entwicklungsländern, nutzen könnten. In diesem Fall bleibt nur die ökologische Lenkungswirkung durch die klar definierte Begrenzung der Gesamtemissionen. Werden die Zertifikate jährlich versteigert, unterscheiden sie sich in ihrer Aufbringungs- und Lenkungswirkung nicht grundsätzlich von globalen Nutzungsentgelten oder Steuern (s.u.). Allerdings birgt die Versteigerung von Emissionsrechten die Gefahr, dass große finanzkräftige Unternehmen schwächere Konkurrenten aus dem Markt bieten, und es auf diese Weise zu politisch nicht gewollten Konzentrationsprozessen und anderen negativen makroökonomischen Effekten (Insolvenzen, Arbeitslosigkeit etc.) kommt.

Befürworter des Emissionshandels wie Richard Sandor (2002: 49ff), Vorstandschef der US-Firma Environmental Financial Products, verweisen auf die positiven Erfahrungen, die mit Pilotprojekten im Bereich des Emissionshandels gemacht wurden. Als erfolgreiches Beispiel wird häufig das US-amerikanische Programm zur Reduzierung des Schwefeldioxids genannt. Der US-Kongress hatte 1990 zur Bekämpfung des sauren Regens im Rahmen der *Clean Air Act Amendments* ein System handelbarer SO₂-Zertifikate für die amerikanische Stromindustrie eingeführt. Es gelang mit diesem System, relativ kostengünstig eine Senkung der SO₂-Emissionen auf 50 Prozent des Niveaus von 1980 zu erreichen. Sandor räumt allerdings ein, dass ein ähnliches System zur Reduzierung von Treibhausgasen wesentlich komplizierter wäre. Dennoch gibt es bereits eine Vielzahl von Initiativen zur Einführung handelbarer Emissionsrechte. In Dänemark wurde schon im Jahr 2000 der Handel mit CO₂-Zertifikaten aufgenommen, Großbritannien folgte im Frühjahr 2002, und die Niederlande wollen 2004-2005 ein System han-

delbarer Emissionszertifikate einführen. Die Europäische Kommission plant, im Jahr 2005 ein Programm zum Emissionshandel zu starten (2001), und auf globaler Ebene ist im Rahmen des Kyoto-Protokolls für 2008 ein solches Programm vorgesehen. In den USA hat jüngst ein Pilotprojekt unter dem Namen Chicago Climate Exchange (www.chicagoclimateX.com) begonnen, und selbst einzelne Unternehmen wie BP / Amoco und Royal Dutch Shell haben interne Programme zum Emissionshandel eingeführt.

Die Annahme, mit einem System handelbarer Emissionszertifikate die ideale Marktlösung zur Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter jenseits staatlicher Regulieren gefunden zu haben, ist allerdings verfehlt. Denn was auf den ersten Blick als effizientes Finanzierungsinstrument erscheint, das in erster Linie auf Marktmechanismen basiert, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als komplexes System (zwischen-)staatlicher Regelsetzung und Überwachung. Regierungen müssen nicht nur die Gesamtmenge der tolerierten Emissionen und den Einstandspreis der Zertifikate festsetzen - und dies im regelmäßigen Turnus. Sie müssen auch für die Überwachung der tatsächlichen Emissionen sowie die Organisation und Aufsicht des Handels mit Emissionsrechten sorgen - und das weltweit. Die Transaktionskosten, die auf staatlicher Seite dadurch entstehen, sind möglicherweise höher als die Kosten anderer Instrumente zur Internalisierung externer Effekte wie etwa globale Steuern oder Entgelte.

Der WBGU sieht im höheren organisatorischen Aufwand daher auch den entscheidenden Nachteil einer Zertifikatelösung gegenüber einem System von Nutzungsentgelten und kommt bezogen auf die Nutzung des Luftraums durch den Flugverkehr zu dem Schluss: „Insgesamt scheinen handelbare Emissionszertifikate somit bis auf weiteres nicht geeignet zu sein, den Hauptzielen von Nutzungsentgelten, nämlich dem Erreichen ökologischer Len-

kungseffekte und der Erzielung von Einnahmen, die zweckgebunden zu verwenden sind, zu genügen.“ (WBGU 2002: 17)

2. INTERNATIONALE STEUERN UND ENTGELTE

Steuern, Abgaben, Nutzungsentgelte und Gebühren sind auf nationaler Ebene die bei weitem wichtigsten Instrumente zur Finanzierung Öffentlicher Güter. Die öffentliche Sicherheit, die schulische Ausbildung, das Straßennetz und kulturelle Einrichtungen werden überwiegend durch Steuern finanziert. Öffentliche Verkehrsmittel, Schwimmbäder oder Bibliotheken könnten ohne Nutzungsentgelte kaum betrieben werden. Es ist daher nur eine logische Konsequenz, diese Finanzierungsinstrumente auch für Globale Öffentliche Güter einzuführen. Dazu ist es nicht nötig, eine globale Steuerbehörde oder ein Weltfinanzamt zu schaffen. Die Steuern oder Entgelte könnten von den nationalen Regierungen und Steuerbehörden erhoben und verwaltet werden. Wichtig ist nur, dass sowohl die Erhebung als auch die Verwendung der Mittel international koordiniert wird und verbindlich erfolgt.

Steuern und Entgelte haben gegenüber anderen Formen der Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter einen grundsätzlichen Vorteil, weil sie sowohl durch ihren Lenkungseffekt als auch durch ihren Einnahmefeffekt wirken können. So kann eine weltweite Steuer auf die Emission von Treibhausgasen einerseits zu Energieeinsparungen und zum Einsatz umweltfreundlicherer Technologien anregen - und damit zur Senkung des Schadstoffausstoßes. Andererseits können die Steuereinnahmen für weltweite Klimaschutzmaßnahmen (Wiederaufforstungen, Technologietransfer etc.) verwendet werden und damit die Bereitstellung des Globalen Öffentlichen Gutes „Klimaschutz“ zusätzlich unterstützen.

2.1. Internationale Steuern

Die Debatte um internationale Steuern hat in den vergangenen Jahren an Dynamik gewonnen. Dabei ist die Idee keineswegs neu, so haben sich bekannte Ökonomen wie Alfred Marshall und John Maynard Keynes bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts damit befasst.⁶ In den Auseinandersetzungen über die Bewältigung der globalen Klimaprobleme und die Überwindung der internationalen Finanzkrisen wurden in den 90er Jahren immer häufiger Steuerlösungen vorgeschlagen. Dabei wurde in erster Linie die Lenkungsfunction der Steuern betont. Im Zentrum der Diskussion stehen heute auf der einen Seite internationale Ökosteuern, insbesondere eine weltweite Kohlenstoff- oder CO₂-Steuer, auf der anderen Seite eine internationale Steuer auf Devisentransaktionen („Tobin-Steuer“).

Der Vorschlag für eine **Devisenumsatzsteuer** (vgl. Currency Transaction Tax - CTT) wurde vom späteren Wirtschaftsnobelpreisträger James Tobin bereits im Jahr 1972 in die Diskussion gebracht.⁷ Ziel sollte es sein, nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse „Sand ins Getriebe der Märkte zu streuen“, um so extreme Wechselkursschwankungen (Ökonomen sprechen von einer hohen Volatilität der Wechselkurse) zu verhindern. Auf diese Weise sollte der Währungsspekulation Einhalt geboten werden, langfristige Auslandsinvestitionen sollten unterstützt und den Regierungen ein größerer Handlungsspielraum in ihrer Geldpolitik verliehen werden. Mit dem dramatischen Anstieg der weltweiten Devisenumsätze auf heute über 300 Billionen US-\$ pro Jahr gewann das Thema an Brisanz, die Unterstützung für eine solche Steuer stieg rapide. Dabei geriet neben der Stabilisierungsfunktion zunehmend auch die Aufbringungsfunktion einer solchen Steuer

ins Blickfeld⁸. Denn selbst ein niedriger Steuersatz von 0,1% würde (bei einer hypothetischen Reduzierung der Steuerbasis, d.h. der Devisenumsätze, um 50% infolge der Steuererhebung) zu einem jährlichen Steueraufkommen von mehr als 150 Mrd. US-\$ führen. Diese Mittel könnten (zumindest teilweise) zur Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter verwendet werden.

In den vergangenen Jahren entstand weltweit ein breites gesellschaftliches Bündnis aus NGOs, Gewerkschaften, Kirchen, Wissenschaftlern und Parlamentariern für die Einführung einer Devisenumsatzsteuer. In zahlreichen Studien wurden verschiedene Varianten der Steuer diskutiert, ihre Machbarkeit nachgewiesen und Gegenargumente der Bankenlobby entkräftet (Paul/Wahlberg 2001: 10ff). Im Vorfeld der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung veröffentlichte der Frankfurter Wirtschaftswissenschaftler Paul Bernd Spahn (2002) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Studie „Zur Durchführbarkeit einer Devisenumsatzsteuer“⁹. Die Hauptbotschaft der Studie lautet: Ein Devisenumsatzsteuer ist ökonomisch sinnvoll, zur Stabilisierung der Wechselkurse geeignet und technisch machbar. Spahn weist nach, dass auch eine regionale Einführung der Steuer durch die EU und die Schweiz möglich wäre. Die jährlichen Steuereinnahmen lägen nach seinen Berechnungen bei einem Steuersatz von 0,01% bei 17-20 Mrd. Euro.

Auf EU-Ebene steigt die politische Unterstützung für die CTT ständig. U.a. haben sich die finnische Regierung sowie das belgische und das französische Parlament für die Einführung der Steuer ausgesprochen. Angesichts der fortgesetzten Opposition aus den USA gegen jede Form internationaler Besteuerung er-

scheint die regionale Einführung der CTT in Europa als die auf absehbare Zeit politisch am ehesten zu realisierende Option.

Zur Bekämpfung der globalen Klimaerwärmung wird seit längerem vorgeschlagen, eine internationale Steuer auf den Kohlenstoffgehalt fossiler Brennstoffe (**Kohlenstoff-Steuer**) bzw. eine globale **CO₂-Steuer** einzuführen. Sie soll weltweit die Preise für fossile Brennstoffe erhöhen und damit Anreize schaffen, auf umweltfreundlichere Energiequellen, wie Wind- oder Sonnenenergie, umzusteigen. Gleichzeitig werden durch eine solche Steuer Einkünfte erzielt, die in aller Welt für Maßnahmen des Klimaschutzes ausgegeben werden können. Wie hoch die Einnahmen aus einer solchen Steuer sind, hängt u.a. vom Steuersatz und von der Nachfrageelastizität für fossile Brennstoffe ab (d.h. davon, wie sehr die Nachfrage aufgrund der durch die Steuer erhöhten Preise sinken würde). Schätzungen der UNO, des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und der OECD variieren je nach den Grundannahmen zwischen weltweit 125 und 750 Mrd. US-\$ pro Jahr (Paul/Wahlberg 2001: 6ff). Der Widerstand gegen globale Ökosteuern ist erheblich. Sowohl die OPEC-Staaten und die USA als auch die großen Öl- und Energiekonzerne von ExxonMobil bis Enron leisteten bisher erbitterten Widerstand gegen alle Versuche, auf internationaler Ebene den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu verteuern. Auf der anderen Seite wächst mit dem Bewusstsein über die globalen Klimaveränderungen aber auch die Zahl der Unterstützer einer solchen Steuer. So sprach sich das High-level Panel on Financing for Development, das vom UN-Generalsekretär Kofi Annan im Vorfeld der Monterrey-Konferenz unter Vorsitz des ehemaligen mexikanischen Präsidenten Ernesto Zedillo eingesetzt worden war, in seinem Report ausdrücklich für die Einführung einer globalen CO₂-Steuer aus (Zedillo Panel 2001). In den UN-Diskussionen über die Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter hat sich vor allem der

⁶ Vgl. hierzu und zu den weiteren Ausführungen über internationale Steuern Paul und Wahlberg (2001).

⁷ Vgl. dazu Tobin (1974).

⁸ Vgl. dazu Wahl/Waldow (2001) sowie die Beiträge in dem Standardwerk über die Tobin-Steuer von Ul Haq et al. (1996).

⁹ S. dazu auch den (positiven) Kommentar von Wahl und Waldow (2002).

Harvard-Professor Richard N. Cooper für eine weltweite Besteuerung der Treibhausgas-Emissionen stark gemacht (Cooper 2002). Sie sei wesentlich effizienter als der im Kioto-Protokoll vorgesehene Handel mit Emissionsrechten und würde eine „doppelte Dividende“ bringen: Zum einen würde dem Treibhauseffekt entgegengewirkt, zum anderen würden jährliche Einnahmen in dreistelliger Milliardenhöhe erzielt.

Neben diesen beiden prominentesten Vorschlägen existieren zahlreiche weitere Ideen und Konzepte für internationale Steuern. Am fortgeschrittensten sind die Bemühungen um eine internationale **Flugbenzinsteuer** (Paul/Wahlberg 2001:14). Mit ihr soll die in der Chicago-Konvention von 1944 festgeschriebene indirekte Subventionierung des Luftverkehrs durch die bisherige Steuerbefreiung des Flugbenzins überwunden werden. Seit den 90er Jahren gibt es politische Bestrebungen und eine internationale Kampagne von Umweltorganisationen zur Einführung einer Flugbenzinsteuer auf EU-Ebene. Auch der Wirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments hat sich im Dezember 2000 für eine solche EU-weite Steuer ausgesprochen. Ein Durchbruch wurde bislang jedoch auch hier nicht erzielt. Weitere Vorschläge zielen auf eine internationale **Internet- oder E-mail-Steuer**, eine **Besteuerung des Welthandels** oder des **internationalen Waffenhandels**.

Neue Impulse für die Debatte über internationale Steuern sind von einer Studie zu erwarten, die UN-Generalsekretär Kofi Annan beim Forschungsinstitut der UN University WIDER in Helsinki in Auftrag gegeben hat. Die Fertigstellung der Studie wurde aufgrund des politischen Drucks der USA immer wieder verzögert, sie sollte aber nun im Sommer 2002 abgeschlossen sein. Neben der Devisenumsatzsteuer wird sie sich auch mit anderen innovativen Finanzierungsinstrumenten, darunter Konzepten für internationale Umweltsteuern, befassen.

Da die politische Durchsetzung globaler Steuern trotz des wachsenden Drucks aus der Öffentlichkeit, nicht zuletzt durch die internationale ATTAC-Bewegung, kurzfristig unrealistisch ist, wird von Vielen als erster Schritt die Harmonisierung nationaler Steuern vorgeschlagen. Zu diesem Zweck soll die Kooperation der nationalen und regionalen Steuerinstitutionen verbessert werden. Weiter gehende Vorschläge, die im Vorfeld der Monterrey-Konferenz diskutiert wurden, zielen auf die Gründung einer **Internationalen Steuerorganisation** (z.B. Zedillo Panel 2001). Eine andere Strategie, Fortschritte unterhalb der Hemmschwelle globaler Steuern zu erzielen, konzentriert sich auf die Einführung internationaler Gebühren oder Nutzungsentgelte.

2.2. Nutzungsentgelte

Vor allem als Instrument zum Schutz der *Global Commons* wird seit längerem vorgeschlagen, Entgelte einzuführen, die ein Übernutzung knapper Umweltressourcen verhindern sollen. Einen wichtigen Beitrag zu dieser Diskussion leistete WBGU in einem Sondergutachten mit dem Titel „Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter“ (WBGU 2002). Er beschäftigt sich darin vor allem mit internationalen Entgelten auf die Nutzung des Luftraumes und der Meere. Für den WBGU unterscheidet sich das Konzept der Nutzungsentgelte in mehrfacher Hinsicht von internationalen Steuerlösungen (WBGU 2002:4f). Es betone neben der ökologischen Lenkungswirkung in besonderer Weise auch die fiskalischen Effekte, basiere auf einem engeren Gebührenverständnis und sei an eine Zweckbindung bei der Einnahmenverwendung gekoppelt. Dadurch sei die politische Durchsetzbarkeit im Vergleich zu Steuern spürbar höher.

Um die Umweltbelastungen durch den Flugverkehr zu reduzieren empfiehlt der WBGU die Einführung eines emissionsorientierten **Nutzungsentgeltes für den internationalen Luftraum** (WBGU 2002:6ff). Die Höhe des Entgelts soll sich am

Flugzeugtyp, Triebwerkstyp, durchschnittlicher Flugroute usw. orientieren. Im Gegensatz zur Flugbenzinsteuer wären nach Ansicht des WBGU bei einem emissionsorientierten Entgelt Ausweichmöglichkeiten (z.B. Tanken in Ländern, die die Steuer nicht erheben) geringer. Auch die regionale Einführung eines Nutzungsentgelts wäre daher möglich. Der WBGU kalkuliert die jährlichen Einnahmen aus einem solchen Nutzungsentgelt auf 3 bis 30 Mrd. Euro pro Jahr. Die Mittel sollen zweckgebunden für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden, insbesondere für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Förderung erneuerbarer Energien und zur „Reparatur“ von Klimaschäden.

Ein zweiter Vorschlag des WBGU bezieht sich auf die **Nutzung der Weltmeere** durch den Schiffsverkehr (WBGU 2002: 21ff). Zum Schutz der Meere schlägt der WBGU vor, ein Jahresentgelt für Hochseeschiffe zu erheben. Wie hoch das Entgelt ausfällt, richtet sich nach der Umweltfreundlichkeit des jeweiligen Schiffes. Da der Seeverkehr im Vergleich zum Luftverkehr generell umweltfreundlicher ist, soll allerdings eine Verlagerung der Transporte von der See in die Luft verhindert werden. Aus diesem Grund schlägt der WBGU relativ niedrige Entgeltsätze sowie Rabatte für Schiffe mit besonders umweltfreundlicher Technologie vor. Das Nutzungsentgelt soll in Form einer Jahresgebühr für alle beim Schiffsregister der teilnehmenden Länder gemeldeten Schiffe erhoben werden. Schiffe aus anderen Ländern sollen das Nutzungsentgelt zusammen mit den Hafengebühren entrichten. Der WBGU schätzt, dass das jährliche Aufkommen bei einer zunächst EU-weiten Einführung des Entgelts bei 360 bis 720 Mio. Euro - abzüglich der Rabatte - läge. Diese Mittel sollen überwiegend für ein integriertes Küstenmanagement verwendet werden.

Nutzungsentgelte stehen für den WBGU nicht in Konkurrenz zu Konzepten internationaler Steuern, sie

sind lediglich „ein Instrument aus einem breiten Spektrum möglicher Finanzierungsinstrumente“ (WBGU 2002: 5). Da ihre Einführung politisch leichter durchsetzbar erscheint, können sie jedoch als Präzedenzfall für weiter gehende Finanzierungsmodelle dienen.

Mitentscheidend für die Einführung von Nutzungsentgelten auf globaler Ebene ist die Zustimmung der Entwicklungsländer. Sie sind nach Ansicht des WBGU eher zur Einführung bereit, wenn die Einnahmen zweckgebunden für globale Nachhaltigkeitspolitik verwendet werden. Bislang stehen viele Länder des Südens dem Konzept der Globalen Öffentlichen Güter und den diversen Finanzierungsvorschlägen skeptisch gegenüber, weil sie befürchten, dadurch Mittel für ihre selbst definierten Entwicklungsaufgaben zu verlieren. Sieht man sich an, woher die Gelder zur Bereitstellung von GPG gegenwärtig kommen, so ist diese Skepsis durchaus begründet.

3. ÖFFENTLICHE MITTEL

Der weitaus überwiegende Teil der Mittel zur Finanzierung von GPGs kommt bisher noch immer aus den öffentlichen Haushalten. Die wichtigste Quelle sind die Budgets der Entwicklungsministerien. Aber auch aus anderen Ressorts (Umwelt, Gesundheit, Bildung, Wirtschaft etc.) werden neben den nationalen auch Globale Öffentliche Güter finanziert. Dies geschieht u.a. durch Subventionen und Steuererleichterungen. Daneben erfolgt die öffentliche Finanzierung von GPGs zum Teil auch durch Internationale Organisationen und Fonds.

3.1. Gelder aus nationalen Budgets

Die unzureichende Bereitstellung von Globalen Öffentlichen Gütern betrifft viele Entwicklungsländer in besonderem Maße. Das gilt für spezifische Güter, wie den Schutz der Regenwälder, der biologischen Vielfalt oder des Klimas, und erst

recht für das allgemeine Öffentliche Gut „internationale Gerechtigkeit“. Aus diesem Grund scheint es zunächst nahe liegend, diese Güter aus den Kassen der Entwicklungszusammenarbeit zu finanzieren. Ein wachsender Teil der **öffentlichen Entwicklungsmittel** (Official Development Assistance - ODA) wird bereits heute nicht für die spezifischen nationalen Entwicklungsbedürfnisse der Länder des Südens eingesetzt, sondern zur Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter. Insgesamt hatte die weltweite ODA 2001 einen Umfang von 51,4 Mrd. US-\$ (OECD 2002). Untersuchungen im Auftrag der Weltbank kommen zu dem Schluss, dass gegenwärtig mindestens 15 % der ODA für die Bereitstellung von GPGs ausgegeben werden und damit nicht für die Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne zur Verfügung steht (Weltbank 2001). Diese Schätzungen beruhen auf der Auswertung von Statistiken des Creditor Reporting Systems der OECD, in dem die ODA aller DAC-Mitglieder¹⁰ nach verschiedenen Kategorien detailliert aufgeschlüsselt wird. Der österreichische Wissenschaftler Kunibert Raffer kommt anhand des selben Zahlenmaterials allerdings zu weit höheren Werten. Nach seinen Berechnungen wurde in den 90er Jahren über 40 % der ODA für Globale Öffentliche Güter verwendet (Raffer 1999).

Die Diskrepanz der Zahlen zeigt, dass die Zuordnung einzelner ODA-Kategorien zum „GPG-Konto“ umstritten ist und davon abhängt, von welcher Definition Globaler Öffentlicher Güter man ausgeht. Wertet man z.B. die Entwicklungshilfeausgaben für Agrarforschung als Beitrag zum globalen Gut „Wissen und Information“, die Kosten der Landminenräumung als Beitrag zum Gut „Frieden und internationale Sicherheit“ oder die Ausgaben für die Trinkwasseraufbereitung als Beitrag zum globalen Gut „Gesundheit“, kommt man zu höheren Werten, als

wenn man sie als nationale oder regionale Öffentliche Güter einstuft. Fest steht in jedem Fall, dass in den letzten Jahren immer mehr Vorhaben von grenzüberschreitender Bedeutung aus den stagnierenden oder gar schrumpfenden Entwicklungsetats finanziert wurden. Und dabei wurde bereits bei der ersten UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 beschlossen, dass die notwendigen Mehrausgaben für globale Umweltschutzmaßnahmen nicht aus den bestehenden Entwicklungshilfegeldern sondern mit „neuen und zusätzlichen Ressourcen“ finanziert werden sollten. Dies gilt vor allem für die Globale Umweltfazilität (GEF).

Vor diesem Hintergrund wird von Inge Kaul vorgeschlagen, in den Staatshaushalten künftig zwischen der konventionellen Entwicklungshilfe und den Beiträgen zur Finanzierung von GPGs zu unterscheiden (Kaul 2002c). Aus dem Entwicklungsetat sollten die Mittel für GPGs abgezogen und durch neue und zusätzliche Gelder ersetzt werden, die dann v.a. für die Armutsbekämpfung verwendet werden. Die zuständigen Fachministerien (Umwelt, Gesundheit etc.) sollten die freigewordenen und ggf. weitere Mittel zur Finanzierung von GPGs erhalten und an die zuständigen internationalen Institutionen und Fonds weiterleiten.

Gegen diese Vorschläge kommen u.a. aus dem BMZ erhebliche Einwände. Denn angesichts des eigenen Anspruchs, globale Strukturpolitik zu betreiben, stellt sich für das BMZ die Frage, welche Aufgaben ihm noch blieben, wenn dem Ministerium die Zuständigkeiten für die Finanzierung von GPGs entzogen würden - umso mehr, wenn eine breite GPG-Definition zugrunde gelegt wird. Entwicklungszusammenarbeit würde dadurch, so die Befürchtung, entpolitisiert und auf hauptsächlich karitative Funktionen reduziert. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass durch die Umbuchungen zwischen den Etats der verschiedenen Ministerien keines-

¹⁰ DAC = Development Assistance Committee, der Entwicklungshilfeausschuss der OECD.

wegs automatisch mehr Mittel für ODA oder GPGs zur Verfügung stünden. Der Kuchen würde nicht dadurch größer, dass man seine Stücke neu zuschneidet.

Allerdings stammen wie gesagt schon heute die Mittel für GPGs nicht allein aus den Entwicklungs-etats, sondern - wenn auch in geringerem Umfang - auch aus den **Haushalten anderer Fachministerien**. Es gibt dafür zahlreiche Beispiele, nicht nur aus Industrie- sondern auch aus Entwicklungsländern.¹¹ Das US-amerikanische National Institute of Health (NIH) finanziert aus seinem Forschungsbudget in Höhe von 6 Mrd. US-\$ u.a. auch die Entwicklung von Impfstoffen gegen Malaria, Tuberkulose und HIV/Aids. Auch China, Brasilien und Indien finanzieren die Entwicklung von kostengünstigen Medikamenten zur Behandlung von HIV/Aids. In Vietnam wurde mit Unterstützung der Regierung ein Medikament gegen Malaria produziert und damit die Todesrate bei Malariaerkrankungen um 97% reduziert. Auch im Umweltbereich tragen nationale Programme außerhalb der ODA zur Finanzierung von Globalen Öffentlichen Gütern bei, etwa wenn durch die Unterstützung von Nationalparks und Naturschutzgebieten die biologische Vielfalt erhalten wird.

Die öffentliche Finanzierung von GPGs erfolgt nicht nur direkt im Rahmen staatlicher Investitionen und Programme sondern auch indirekt durch **Subventionen und Steuererleichterungen** für Unternehmen und private Haushalte. So hatte beispielsweise der damalige US-Präsident Clinton im Jahr 2000 mit seiner Millennium Vaccine Initiative amerikanischen Pharmaunternehmen Steuererleichterungen von bis zu 1 Mrd. US-\$ in Aussicht gestellt, wenn sie die Verbreitung von Impfstoffen in Entwicklungsländern förderten und die Erforschung neuer Impfstoffe forcierten. Auch die Subventionen für die Forschung und Entwicklung umweltfreundlicher

Technologien (Beispiel Solartechnologie) sowie Steuervergünstigungen für Energiesparmaßnahmen (z.B. für Niedrigenergiehäuser in Deutschland) können als finanzieller Beitrag für GPGs, z.B. den Klimaschutz, gewertet werden. Allerdings ist es bei all diesen nationalen Maßnahmen nicht einfach, eindeutig zu definieren, wo die Abgrenzung zwischen einem nationalen und einem internationalen Öffentlichen Gut verlaufen soll. Ähnlich wie bei der „Öffentlichkeit“ eines Gutes ist auch dies in erster Linie eine politische Entscheidung.

Mit der Zunahme globaler Umweltprobleme haben einige Regierungen inzwischen **spezielle Fonds** außerhalb des Entwicklungsbudgets eingerichtet, aus denen Globale Öffentliche Güter im Umweltbereich finanziert werden sollen. Die französische Regierung hat zu diesem Zweck den „Fonds Français pour l'Environnement Mondial“ geschaffen, in Dänemark wurde (vor dem Regierungswechsel) festgelegt, dass 0,5% des Bruttonationaleinkommens für globale Umweltaufgaben bereitgestellt werden. Nach den Vorschlägen von Inge Kaul sollten diese neuen Mittel für Globale Öffentliche Güter auf internationale „issue accounts“ eingezahlt und von dort aus koordiniert verteilt werden. Die Globale Umweltfazilität (GEF) stellt dafür einen wichtigen Präzedenzfall dar.

3.2. Mittel internationaler Organisationen

Internationale Institutionen, seien es die Multilateralen Entwicklungsbanken, die Organisationen des UN-Systems oder speziell eingerichtete Sonderfonds, spielen eine zentrale Rolle bei der Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter. Da sie bislang keine supranationalen Kompetenzen haben, fungieren sie hauptsächlich als Finanzintermediäre zwischen Gebern und Empfängern, verwalten die Mittel Dritter und koordinieren die internationalen Aktivitäten zur Bereitstellung der GPGs.

Eine Ausnahme könnte, wenn es nach dem Börsenspekulanten und Milliardär George Soros geht, der Internationale Währungsfonds (IWF) mit seinen Sonderziehungsrechten (Special Drawing Rights - SDR) bilden¹². Soros schlägt vor, der IWF solle neue Sonderziehungsrechte schaffen, um sie zur Stabilisierung der Finanzmärkte und zur Finanzierung von GPGs einzusetzen. Die Ausgabe neuer SDR war bereits 1997 von 71% der IWF-Mitglieder autorisiert worden, ist aber bislang am Widerstand der USA gescheitert, die im IWF über eine Sperrminorität verfügen. Es ist allerdings umstritten, ob das Instrument der SDR, das ursprünglich zur Überbrückung weltweiter Liquiditätsengpässe vorgesehen war, geeignet ist, um die kontinuierliche Bereitstellung von GPGs zu finanzieren. Außerdem wäre der IWF nicht legitimiert und fachlich völlig ungeeignet (ebenso wie ein von ihm eingesetztes „unabhängiges“ Gremium, wie es Soros vorschwebt), über die Bereitstellung Globaler Öffentlicher Güter außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs zu entscheiden.¹³

Die wichtigsten internationalen Organisationen für die Bereitstellung von GPGs sind zweifellos die Vereinten Nationen mit ihren Nebenorganen und die Weltbank mit ihren diversen Finanzierungstöpfen und Treuhandfonds. In der Charta der **Vereinten Nationen** und in zahllosen Deklarationen, zuletzt der Millenniums-Erklärung der Staats- und Regierungschefs aus dem Jahr 2000, wurde die globale Verantwortung der UNO für Frieden und globale Sicherheit, die internationale Rechtsstaatlichkeit, den Schutz der Menschenrechte und den weltweiten sozialen Ausgleich betont - allesamt Globale Öffentliche Güter. Die Vereinten Nationen verfügen zur Verwirklichung dieser und zahlreicher zusätzlicher Aufgaben über ein Jah-

¹¹ Die folgenden Beispiele stammen von Sagasti/Bezanson (2001: 50ff.).

¹² Der Vorschlag von George Soros wurde auf der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey präsentiert, vgl. www.un.org/esa/ffd/business/BusProposalsforMonterrey.pdf, S. 72 ff.

¹³ Zur grundsätzlichen Kritik des IWF und möglichen Reformen s. Falk (2001).

Box 7**Die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility - GEF)**

Die Globale Umweltfazilität wurde 1991 im Vorfeld der Rio-Konferenz auf Initiative der französischen und deutschen Regierung gegründet. Der Fonds finanziert Projekte zum Schutz des Klimas, der biologischen Vielfalt, der Ozonschicht und der Gewässer. Dabei beschränkt er sich ausdrücklich auf die Finanzierung der Zusatzkosten (*incremental costs*) von Umweltschutzmaßnahmen, die von globaler Bedeutung sind, d.h. soweit die durchführenden Länder selbst von den Maßnahmen profitieren, müssen sie auch die Mittel dafür aufbringen - nur der Teil darf aus der GEF finanziert werden, von dem andere profitieren. Die Verwaltung der GEF erfolgt durch die Weltbank, die Projektdurchführung durch Weltbank, UNDP und UNEP. Bislang einzigartig ist die paritätische Stimmrechtsverteilung zwischen Geber- und Empfängerländern im Verwaltungsrat der GEF. Sie stellt einen Kompromiss zwischen dem „Ein Land - eine Stimme“-System der UNO und dem „Ein Dollar - eine Stimme“-System von IWF und Weltbank dar und kann möglicherweise als Präzedenzmodell für zukünftige weltwirtschaftliche Entscheidungsgremien dienen.

Der Fonds verfügte in der Pilotphase (1991-1994) über Mittel in Höhe von 1 Mrd. US-\$. Die erste Wiederauffüllung 1994 hatte ein Volumen von 2 Mrd. US-\$ (für die Jahre 1994-1997), die zweite 1998 ein Volumen von 2,75 Mrd. US-\$ (für den Zeitraum 1998-2002). Davon waren allerdings nur 2 Mrd. tatsächlich neue Mittel („fresh money“). Im Jahr 2002 steht die dritte Wiederauffüllung (2002-2005) an.

Die GEF ist offizieller Finanzierungsmechanismus der Klimarahmenkonvention und der Konvention über biologische Vielfalt. Zusätzlich ist sie seit kurzem auch Finanzierungsinstrument der sog. POP-Konvention (POP = Persistent Organic Pollutant) und ab Ende 2002 voraussichtlich auch der Wüstenkonvention. Trotz des dadurch erheblich erweiterten Aufgabenbereichs ist mit einer adäquaten Aufstockung der Mittel in der dritten Wiederauffüllungsrunde bislang nicht zu rechnen. Das GEF-Sekretariat selbst hat den Finanzbedarf aufgrund der wachsenden Aufgaben mit 3,5 Mrd. US-\$ beziffert. Großbritannien und die Schweiz wären bereit, ihre Beiträge entsprechend aufzustocken. Deutschland will lediglich einem Volumen von 2,7 Mrd. zustimmen, die USA wollen das Niveau bei 2 Mrd. US-\$ einfrieren. Bleibt es dabei, wird sich die Unterversorgung mit den wichtigsten Globalen Öffentlichen Gütern in den kommenden Jahren eher noch verschärfen.

Weitere Informationen unter www.gefweb.org

resbudget von ca. 1,3 Mrd. US-\$ (2002), das aus Pflichtbeiträgen der Mitgliedsstaaten finanziert wird. Hinzu kommen freiwillige Beitragsleistungen, z.B. zum UN Entwicklungsprogramm (UNDP), und Ad-hoc-Beiträge, insbesondere zu den Blauhelmeinsätzen der UNO. Die Vereinten Nationen sind - trotz gegenteiliger Propaganda aus den USA - seit Jahren strukturell unterfinanziert und bewegen sich ständig am Rande einer Finanzkrise. Die Hauptursache dafür ist zweifellos die mangelnde Unterstützung durch die USA. Die chronische Finanzkrise der UNO kann als Ausdruck der weltweiten Unterversorgung mit Globalen Öffentlichen Gütern angesehen werden und ist nur politisch zu überwinden.

Ein großer Teil der multilateralen Mittel für GPGs wird von der **Weltbank** und den von ihr verwalteten Fonds kontrolliert. Allein die Beiträ-

ge zu den Fonds summierten sich im Jahr 2000 auf 1,3 Mrd. US-\$ (Weltbank 2001: 133). Zu den wichtigsten Fonds gehören die GEF, aus der Vorhaben des globalen Umweltschutzes finanziert werden (s. Box 7), der Fonds des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht und die Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), in der seit 1973 weltweit Zentren der Agrarforschung zusammenarbeiten.

In den letzten Jahren wurden daneben zahlreiche **Sonderfonds** gegründet, aus denen Vorhaben zur Förderung einzelner GPG, insbesondere im Bereich Gesundheit und Forschung, finanziert werden. Dazu zählen der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, TBC und Malaria, der im Jahr 2001 auf Initiative der G-8 geschaffen wurde, und die bereits erwähnte Global Alliance for Vaccines and Immunisation

(GAVI)¹⁴. GAVI wurde 1999 mit dem Ziel ins Leben gerufen, jedem Kind auf der Welt den Impfschutz gegen die wichtigsten Infektionskrankheiten zu verschaffen. Die Allianz wird getragen von internationalen Organisationen (UNICEF, WHO und Weltbank), nationalen Regierungen (USA, Großbritannien, Norwegen, Niederlande, Schweden) und privaten Stiftungen, allen voran der Bill & Melinda Gates Foundation. Mit einem Beitrag von 750 Mio. US-\$ für fünf Jahre ist die Gates Foundation der mit Abstand größte Geldgeber des GAVI-Fonds. Die Kooperation dieser unterschiedlichen privaten und öffentlichen Akteure ist allerdings nicht unproblematisch, worauf auch Sagasti und Bezanson (2001) hinweisen. Einige Regierungen hielten sich mit größeren Finanzbeiträgen zurück, weil sie Vorbehalte gegenüber der

¹⁴ Vgl. dazu Sagasti/Bezanson (2001: 58).

Transparenz und Rechenschaftspflicht des Fonds und der Repräsentanz im Verwaltungsrat hätten. In der Tat ist diese Form von PPPs unter Demokratieaspekten fragwürdig. Denn mit ihr erhalten private Geldgeber die (Mit-) Entscheidungsgewalt über die Bereitstellung Globaler Öffentlicher Güter und die Verwendung (zumindest teilweise) öffentlicher Gelder.

4. PRIVATE FINANZQUELLEN

Die Bedeutung privater Mittel für die Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Ein besondere Rolle spielen dabei die **privaten Stiftungen**, insbesondere die US-amerikanischen. Philanthropie und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch private Geber haben in der amerikanischen Gesellschaft traditionell einen hohen Stellenwert. Ende der 90er Jahre gab es in den USA 47.000 Stiftungen mit einem Stiftungsvolumen von insgesamt 385 Mrd. US-\$. Ihre jährlichen Zuschüsse haben sich innerhalb von nur fünf Jahren von 11,3 Mrd. (1994) auf 22,8 Mrd. US-\$ (1999) verdoppelt (Stansfield 2002: 100). Der Anteil der Mittel für internationale Aufgaben lag 1998 bei rund 1,6 Mrd. US-\$ - Tendenz steigend (Sagasti/Bezanson 2001: 46).

Neben den großen Stiftungen mit internationalen Programmen, wie der Ford Foundation oder der Rockefeller Foundation, sind in den vergangenen fünf Jahren neue Stiftungen mit globalem Fokus entstanden. Den Anfang machte 1997 der damalige CNN-Boss Ted Turner mit der Gründung der UN Foundation. Diese Stiftung soll im Laufe von 10 Jahren 1 Mrd. US-\$ v.a. an UN-Programme vergeben, die im Bereich von Gesundheit, Bildung und Umweltschutz tätig sind (www.unfoundation.org). Geradezu bescheiden wirken aber selbst diese Beträge im Vergleich zu den Mitteln der Bill & Melinda Gates Foundati-

on. Diese erst wenige Jahre alte Stiftung ist mit einem Stiftungsvolumen von 24 Mrd. US-\$ die weltweit größte Privatstiftung¹⁵. Mit jährlichen Ausgaben in einer Größenordnung von 1,5 Mrd. US-\$ liegt die Gates Foundation als „Entwicklungshilfe“ - Geber auf einer Höhe mit Ländern wie Kanada, Schweden, Dänemark oder Italien. Mehr als 2 Mrd. US-\$ investierte die Stiftung in den letzten drei Jahren allein in globale Gesundheitsprojekte.

Der Stiftungsboom der letzten Jahre hat seine Ursachen sicherlich nicht allein in der Zunahme privater Wohltätigkeit. Imagepflege und ökonomisches Kalkül sind entscheidende (und durchaus legitime) Motive privater Stifter. Die Regierungen der USA und vieler anderer Länder haben diesen Trend durch die Steuerpolitik der letzten zwei Jahrzehnte gezielt befördert. Die konsequente Senkung der Spitzensteuersätze führte zu einer Umverteilung von unten nach oben und zu enormen Vermögenszuwächsen der „Besserverdienenden“. Das Realvermögen der Millionäre wuchs weltweit zwischen 1986 und 2001 um 375%. 57.000 Menschen auf der Welt verfügen heute über ein Vermögen von mehr als 30 Mio. US-\$, und damit insgesamt über 8,37 Billionen US-\$ (Stansfield 2002:100). In den USA können seit der Reform des US Tax Code im Jahr 1986 durch den damaligen Präsidenten Ronald Reagan die Wohlhabenden durch Beiträge zur „Verbesserung der öffentlichen Wohlfahrt“ eine Vermögenssteuer von 60 Prozent und mehr umgehen. Der Staat verzichtet durch eine solche Politik - die nicht nur in den USA betrieben wird - auf jährliche Steuereinnahmen in Milliardenhöhe und schränkt damit seinen finanziellen Handlungsspielraum zur Bereitstellung Öffentlicher Güter erheblich ein. Der Anstieg steuerbefreiter privater Mittel zur Finanzierung von Öffentlichen Gütern ist lediglich die andere Seite der Medaille. Damit wird jedoch die Bereit-

stellung von Gütern, deren „Öffentlichkeit“ gesellschaftlich bestimmt wurde, zunehmend privatisiert und damit von der freiwilligen und letztlich unberechenbaren Finanzierung durch Individuen abhängig gemacht. Dies widerspricht dem im ersten Kapitel diskutierten erweiterten Verständnis von Globalen Öffentlichen Gütern, bei dem auch die „Öffentlichkeit der Entscheidung“ über die Bereitstellung eines Gutes ein zentrales Kriterium ist.

Dies gilt in noch größerem Maße für die Beiträge der **Privatwirtschaft** zur Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter. Viele Unternehmen, z.B. im Agrar- und Pharmabereich, können durch ihre Forschungsaktivitäten die Bereitstellung von GPGs fördern. Ihre finanziellen Kapazitäten übersteigen die staatlicher und zwischenstaatlicher Institutionen z.T. erheblich. So verfügt der Agrarmulti Monsanto über einen Forschungsetat, der weit größer ist als der des größten zwischenstaatlichen Forschungsverbundes CGIAR. Zum Globalen Öffentlichen Gut werden die Forschungsergebnisse der Privatwirtschaft allerdings erst, wenn keiner von ihrer Nutzung ausgeschlossen wird und die Entscheidung über ihre globale Bereitstellung „öffentlich“ ist. Der Patentschutz, u.a. im Rahmen des TRIPS-Abkommens der WTO, steht dem grundsätzlich entgegen. Dies hat der Konflikt zwischen Pharmakonzernen und der südafrikanischen Regierung über die Produktion preiswerter Aids-Medikamente im Jahr 2001 einmal mehr deutlich gemacht. Privatwirtschaftliche Eigeninteressen stehen meist zwangsläufig im Widerspruch zu den Interessen der Bevölkerung an einer breiten Verteilung und Nutzung Öffentlicher Güter. Ohne staatliche und zwischenstaatliche Maßnahmen, seien es Subventionen, Abnahmegarantien oder Veröffentlichungspflichten, wird daher der Beitrag der Privatwirtschaft zur Finanzierung von GPGs gering bleiben.

¹⁵ Vgl. dazu z.B. die Titelstory der Newsweek vom 4.2.2002.

IV. FAZIT

In einer Die internationale Auseinandersetzung über die Definition, die Bereitstellung und die Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter befindet sich noch in den Anfängen. Bei der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Monterrey waren Fortschritte vor allem am Widerstand der USA gescheitert, aber auch unter den Mitgliedern der G-77 herrscht Skepsis gegenüber dem Konzept. Manche befürchten, dass dieser Ansatz zu einer weiteren Konditionalisierung der ODA und zu einer Überfrachtung der Entwicklungszusammenarbeit mit zusätzlichen Aufgaben führt.

Diese berechtigten Vorbehalte zu entkräften, kann eine der Funktionen der internationalen **Task Force** sein, die auf Initiative der schwedischen und französischen Regierungen beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg ins Leben gerufen werden soll. Die Task Force kann dazu dienen,

- 1.) größere Klarheit über das GPG-Konzept zu gewinnen und einen internationalen Konsens über die Definition und ein Minimalset von Globalen Öffentlichen Gütern zu erzielen;
- 2.) den Finanzbedarf für die Bereitstellung dieser GPGs abzuschätzen; sowie
- 3.) Finanzierungsoptionen zu entwickeln und sich auf die Zuweisung konkreter Verantwortlichkeiten für die Bereitstellung der Mittel zu einigen.

Wie wir in Kapitel 1 gesehen haben, stellt die Definition von GPG eine politische Aufgabe dar, die daher eine **breite Beteiligung der Zivilgesellschaft** erfordert. Die wichtigsten GPGs könnten mit Bezug auf UN-Deklarationen als in einem weltweit

geteilten Verständnis solcher Güter verankert begründet werden. Mit entsprechender öffentlicher Unterstützung kann die erwähnte Task Force zu einer weiten Definition von GPGs ermutigt werden. Deutlich ist, dass dieses Gremium einerseits der Unterstützung der Öffentlichkeit bedarf, um als Instanz ernst genommen zu werden, andererseits darf sich die Zivilgesellschaft die Aufgabe, für eine umfassendes und regelmäßig zu erweiterndes Verständnis von GPGs zu streiten, von diesem Gremium nicht abnehmen lassen.

Zahlen über den Finanzbedarf der wichtigsten GPGs existieren derzeit nur in groben Schätzungen und hauptsächlich für einzelne Güter. Das Zedillo Panel kommt in einer ersten oberflächlichen und unvollständigen Kalkulation auf jährliche Kosten für ein Kernset von GPG von rund 20 Mrd. US-\$ pro Jahr (Zedillo Panel 2001, Annex). Aber schon die jährlichen Kosten für die ausreichende Bereitstellung der in Kapitel 1 vorgeschlagenen „Top 10-Prioritätenliste von GPG“ liegen vermutlich weit darüber. Angesichts dieser Größenordnungen müssen alle Ansätze unterstützt und weiterverfolgt werden, die zusätzliche Finanzmittel für die Finanzierung von GPGs versprechen. Aus der Diskussion in Kapitel 2 folgt, dass **internationale Steuern und Entgelte** für die meisten GPGs die wichtigsten und geeignetesten Finanzierungsinstrumente darstellen, da sie sowohl durch ihren Lenkungseffekt als auch durch ihren Einnahmeeffekt wirken. Außerdem ist diese Finanzierungsform diejenige, die einer demokratischen Kontrolle am zugänglichsten bleibt und die die nötigen Mittel in entsprechendem Umfang zügig bereitstellen könnte.

Schließlich steht außer Frage, dass die gegenwärtigen und zu erwartenden Kosten des Nichthandelns bzw. der spiegelbildlichen „Global Public Bads“ jährlich in mindestens dreistelliger Milliardenhöhe liegen und damit alle Schätzungen über die GPG-Kosten weit übertreffen. Allein die jährlichen Kosten der globalen Klimaveränderungen werden von UNEP mit mindestens 300 Mrd. US-\$ beziffert (Paul/Wahlberg 2001: 6f). Die volkswirtschaftlichen Verluste durch HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose werden noch höher geschätzt und steigen kontinuierlich an. Umgekehrt könnten allein durch die Ausrottung der Kinderlähmung in den nächsten 40 Jahren Behandlungs- und Impfkosten in Höhe von ca. 33 Mrd. US-\$ eingespart werden (Stansfield 2002: 99). Die Kosten für die Überwindung der akuten Finanzkrisen in Lateinamerika, Südostasien, der Türkei und Russland lagen allein zwischen 1995 und 2000 nach Angaben der Weltbank bei 284,3 Mrd. US-\$ (Weltbank 2001: 126).

Die Regierungen würden sich somit ökonomisch rational verhalten, wenn sie präventiv handelten und zusätzliche Mittel für Globale Öffentliche Güter bereitstellten. Denn die Mehrausgaben auf der einen Seite würden auf der anderen Seite gesellschaftliche Minderausgaben in weit größerem Umfang zur Folge haben. Auf nationaler Ebene wäre es kaum vorstellbar, dass man etwa die Kosten für Verkehrsschilder und Ampeln einspart, aber die dann weit höheren Kosten der Verkehrsunfälle in Kauf nähme. Aber genau dies geschieht derzeit auf globaler Ebene. Der gesellschaftliche Konsens, der auf nationaler Ebene darüber existiert (und kontinuierlich neu ausgehandelt wird), welche Güter öffentlich bereitgestellt und

finanziert werden sollen, muss auf globaler Ebene erst noch geschaffen werden. Die vorgeschlagene GPG-Task Force kann dazu ein erster Schritt sein. Sie kann auch das Forum bilden, um die weltweiten Privatisierungstrends, wie sie beispielsweise im Rahmen der GATS-Verhandlungen über die Liberalisierung des Dienstleistungssektors deutlich werden, zu hinterfragen.

Noch ist ungewiss, welche Interpretation von Globalen Öffentlichen Gütern sich im Diskurs durchsetzen wird. Es besteht durchaus die Gefahr, dass der Begriff von der Wirtschaftslobby „gekidnappt“ und in ihrem Sinne umgedeutet wird - so wie es nach Rio mit dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung z.T. geschehen ist. Umso wichtiger ist eine starke Präsenz zivilgesellschaft-

licher Gruppen, vor allem aus dem Süden, in diesem Diskurs. Unter dieser Voraussetzung bietet er die Chance für eine grundsätzliche Auseinandersetzung über die Öffentlichkeit oder Privatheit globaler Güter und Entscheidungsprozesse - und damit auch für eine Neubewertung der Rollenverteilung zwischen Markt und Staat im Globalisierungsprozess.

LITERATUR

- Brühl, Tanja; Debiel, Tobias; Hamm, Brigitte; Hummel, Hartwig und Martens, Jens (Hg.)** (2001): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, Bonn: Dietz (EINE WELT Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Bd. 11).
- Cooper, Richard N.** (2002): *The Double Dividend of Emissions Taxes: Greenhouse Gas Reductions and Revenue*, in: Kaul et al. (2002c), 43-48.
- European Commission** (2001): *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for greenhouse gas emissions trading within the European Community and amending Council Directive 96/61/EC*, Brüssel.
- Falk, Rainer** (2001): *Die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF)*, Berlin/Bonn/New York: GPF/HBS/WEED (WEED-Arbeitspapier).
- Faust, Michael; Kaul, Inge; Le Goulven, Katell et al.** (2001): *Global Public Goods: Taking the Concept Forward*, New York: UNDP (Office of Development Studies Discussion Paper 17).
- Ferroni, Marco** (2000): *Reforming Foreign Aid. The Role of International Public Goods*, Washington, D.C.: World Bank (OED Working Paper Series No. 4).
- Goldman, Michael (Hg.)** (1998): *Privatizing Nature. Political Struggles for the Global Commons*, London: Pluto Press.
- Hume, David** (1739): *A Treatise of Human Nature*. London: J. Noon.
- Kanbur, Ravi; Sandler, Todd und Morrison, Kevin M.** (1999): *The Future of Development Assistance: common pools and international public goods*, Baltimore: J. Hopkins University Press.
- Kaul, Inge** (2002a): *Aus fremden Kassen*, in: *punkt.um* 7/2002, 21.
- Kaul, Inge et. al (Hg.)** (2002b): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: OUP (in Vorbereitung).
- Kaul, Inge; Le Goulven, Katell und Schnupf, Mirjam (Hg.)** (2002c): *Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges. A Policy Dialogue*, New York: UNDP/ODS.
- Kaul, Inge** (2001a): *Public Goods in the 21st Century*, in: Faust u.a. (2001), 1-25.
- Kaul, Inge** (2001b): *Global Public Goods: What Role for Civil Society?*, in: Faust u.a. (2001), 53-71.
- Kaul, Inge** (2001c): *Governing Global Public Goods in a Multi-Actor World: The Role of the United Nations*, in: Faust u.a. (2001), 91-114.
- Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle und Stern, Marc A. (Hg.)** (1999): *Global Public Goods. International cooperation in the 21st century*, New York: OUP.
- Kindleberger, Charles P.** (1986): *International Public Goods without International Government*, *American Economic Review* 76, 1-13.
- Koehlin, Florianne** (2001): *Patente auf Lebewesen. „Biopiraterie“ und die private Kontrolle genetischer Ressourcen*, in: Brühl et al. (2001), 299-313.
- Lock, Peter** (2001): *Sicherheit à la carte? Entstaatlichung, Gewaltmärkte und die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols*, in: Brühl et al. (2001), 200-229.
- Malkin, Jesse und Wildavsky, Aaron** (1991): *Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned*, *Journal of Theoretical Politics* 3, 355-378.
- Multilateral Fund** (2001): *General Information, by the secretariat of the multilateral fund for the implementation of the Montreal Protocol*, www.unmfs.org/general.htm.
- OECD/DAC** (2002): *Development Co-operation Report 2001*, Paris: OECD.
- OECD** (1999): *Reporting on the purpose of aid*. DCD/DAC (99) 20.
- Paul, James A./Wahlberg, Katarina (2001): *Globale Steuern für globale Aufgaben*, Bonn/Berlin/New York: WEED/HBS/GPF (WEED-Arbeitspapier).
- Raffer, Kunibert** (1999): *ODA and Global Public Goods. A trend analysis of past and present spending patterns* (Office of Development Studies (UNDP) Background Paper).
- Sagasti, Francisco und Bezanson, Keith** (2001): *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*, Report Prepared for the Ministry of Foreign Affairs Sweden, Brighton: Institute of Development Studies Sussex.
- Samuelson, Paul A.** (1954): *The pure theory of public expenditure*, *Review of Economics and Statistics* 36, 387-9.

Sandor, Richard L. (2002): *Emission Trading: Financing Environmental Public Goods at Least Cost*, in: Kaul et al. (2002c), 49-55.

Schweizer, Urs (1999): *Vertragstheorie*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Spahn, Paul Bernd (2002): *Zur Durchführbarkeit einer Devisenumsatzsteuer*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Frankfurt. (<http://wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/spahn/tobintax>)

Stansfield, Sally K. (2002): *Philanthropy and Alliances for Global Health*, in: Kaul et al. (2002a), 94-101.

Tobin, James (1974): *The new economics, one decade older*. The Eliot Janeway lectures on historical economics in honour of Joseph Schumpeter 1972, Princeton: Princeton University Press.

Ul Haq, Mahbub; Kaul, Inge und Grunberg, Isabelle (Hg.) (1996): *The Tobin Tax - Coping with Financial Volatility*, New York: OUP.
UN Generalversammlung (2000): *Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen*, New York: UN (UN Dok. A/RES/55/2 vom 8. September 2000).

UN Secretary-General (2001): *Road Map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*, New York: UN (UN Dok. A/56/326 vom 6. September 2001).

Unmüßig, Barbara (2001): *Globaler Umweltfonds braucht mehr Geld*, in: Forum Umwelt & Entwicklung Rundbrief 3/2001, 6f.

Wahl, Peter und Waldow, Peter (2001): *Devisenumsatzsteuer - ein Konzept mit Zukunft. Möglichkeiten und Grenzen der Stabilisierung der Finanzmärkte durch eine Tobin-Steuer*, Bonn: WEED

Wahl, Peter und Waldow, Peter (2002): *Kommentar zur vom BMZ in Auftrag gegebenen Studie „Zur Durchführbarkeit einer Devisenumsatzsteuer“ von Paul B. Spahn*, Bonn: WEED.

Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice*, New York: Basic Books.

Weltbank (2001): *Effective Use of Development Finance for International Public Goods*, in: Weltbank: *Global Development Finance 2001*, S. 109-135. (www.worldbank.org/prospects/gdf2001/CH5-108-135.pdf)

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

Zedillo Panel [High-level Panel on Financing for Development] (2001): *Recommendations and Technical Report of the High-level Panel on Financing for Development*, New York: UN (UN Dok. A/55/1000).

ABKÜRZUNGEN

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CTT	Currency Transaction Tax
DAC	Development Assistance Committee der OECD
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
GPGs	Global Public Goods
G-77	Group of 77
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
NGO	Non-Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
POP	Persistent Organic Pollutant
PPP	Public-Private-Partnership
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
SDR	Special Drawing Rights
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHO	World Health Organisation

HERAUSGEBER

HEINRICH BÖLL STIFTUNG



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Die **Heinrich-Böll-Stiftung** steht der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahe und arbeitet in rechtlicher Selbständigkeit und geistiger Offenheit. Wir sind eine föderal organisierte Bundesstiftung mit 16 Landesstiftungen.

Unsere vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung.

Darüber hinaus fördert die **Heinrich-Böll-Stiftung** Kunst und Kultur, Wissenschaft und Forschung und die Entwicklungszusammenarbeit. Dabei orientieren wir uns an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Geschlechtergleichheit, Solidarität und Gewaltfreiheit. Heinrich Bölls Ermutigung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik ist Vorbild unserer Arbeit.

Für solche Einmischungen will die Heinrich-Böll-Stiftung ein Kristallisationspunkt sein. Wir wollen grundsätzliche wie aktuelle Debatten anregen und Anstößen für gesellschaftliche Reformen ein Forum geben.

Das Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung möchte eine Zukunftswerkstatt sein, die begabte Studierende und Forschende unterstützt, sie besonders zur Arbeit an gesellschaftlich relevanten Themen ermutigt und zu einer fachübergreifenden Diskussion zwischen Technik-/Naturwissenschaften und Sozial-/ Geisteswissenschaften beitragen.

WELTWIRTSCHAFT, ÖKOLOGIE & ENTWICKLUNG (WEED)



WEED wurde 1990 gegründet, um in der Gesellschaft das Bewusstsein für die Mitverantwortung der Industrieländer für die ungerechte Weltwirtschaftsordnung und die globale Umweltzerstörung zu fördern. **WEED** arbeitet mit nationalen und internationalen Netzwerken zusammen und unterstützt den Dialog zwischen Organisationen in Nord und Süd. **WEED** wirkt auf Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft ein und formuliert politische Alternativen. Kritik und Dialog prägen die Auseinandersetzung mit Regierung und Parlament. **WEED** ist unbequem und versteht sich als Lobby für Gerechtigkeit in den Nord-Süd-Beziehungen.

WEED arbeitet derzeit zu den Themen:

- **Internationales Finanzsystem und Verschuldung**
- **Internationale Handels- und Investitionspolitik**
- **Demokratisierung des UN-Systems**
- **Nord-Süd-Politik der Europäischen Union**