

BEREITSTELLUNG GLOBALER ÖFFENTLICHER GÜTER ALS ZIEL VON GLOBAL GOVERNANCE

Ein Beitrag zu den Beratungen der Enquete-Kommission 'Globalisierung der Weltwirtschaft' von Inge Kaul*

Die in diesem Papier präsentierten Überlegungen beziehen sich auf den Themenkomplex 'Global Governance', mit dem sich die Enquete-Kommission am 4. Dezember 2000 und am 22. Januar 2001 befassen wird.

Zwei Hauptpunkte werden entwickelt. Der erste ist, dass sich die Natur der Politikaufgaben, mit denen wir uns heute konfrontiert sehen, während der letzten Jahrzehnte zunehmend gewandelt hat. Eine der wesentlichsten Veränderungen besteht darin, dass globale öffentliche Güter immer mehr an Bedeutung gewonnen haben. Eine volle Anpassung der Politikprozesse und -mechanismen an diese neue Herausforderung hat jedoch noch nicht stattgefunden.

Der zweite Punkt bezieht sich auf mögliche Politikreformen, die eine solche Anpassung ermöglichen könnten. Die Diskussion zeigt, dass Global Governance aus dem nationalen Politikprozess heraus erwachsen und in ihn einmünden muss. Globalen Gütern und Global Governance angemessene politische Aufmerksamkeit zu widmen, meint mithin nicht, nationalen Problemstellungen weniger Bedeutung beizumessen. Im Gegenteil, es bedeutet, nationale Politikaufgaben zeitgerecht – den heutigen Umständen entsprechend - zu behandeln. Die Diskussion zeigt auch, dass es eine Anzahl von durchaus machbaren Reformschritten gibt.

Die Schlussfolgerung ist, dass wir dem Globalisierungsprozess durchaus nicht so hilflos ausgesetzt sind, wie es manchmal in der gegenwärtigen Diskussion dargestellt wird. Globalisierung ist gestaltbar, wenn wir es nicht bei der Globalisierung der Wirtschaftssysteme allein belassen, sondern – bewusst und dezidiert -- der wirtschaftlichen Globalisierung die in lokalen/nationalen Politikprozessen verankerte politische Globalisierung zur Seite stellen.

Die nachfolgende Diskussion ist in acht Schritte untergliedert, die versuchen, Antworten auf die folgenden Fragen zu geben:

1. Warum ein Interesse an globalen öffentlichen Gütern?
2. Was genau sind globale öffentliche Güter?
3. Was wären mögliche (machbare) Politikreformen auf nationaler Ebene?
4. Was wären mögliche Politikreformen auf internationaler Ebene?

* Die Autorin ist Direktorin des Büros für Entwicklungsstudien des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Die hier geäußerten Ansichten reflektieren die persönliche Meinung der Autorin und nicht unbedingt auch die des UNDP.

5. Welche Additionalität ergibt sich aus den vorgeschlagenen Reformmaßnahmen? Warum reichen die traditionellen Instrumente der Außenpolitik und der Entwicklungshilfe nicht mehr aus? Und resümierend:
6. Was ist global Governance, und insbesondere, global Governance für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter?
7. Welche Rolle für die UN?
8. Welche mögliche Rolle für Deutschland?

1. Warum ein Interesse an globalen öffentlichen Gütern?

1.1 Unser Wohlergehen hängt von diesen Gütern ab

In Anlehnung an Adam Smith und andere Ökonomen und aufbauend auf der Tradition von UNDPs '*Bericht zur menschlichen Entwicklung*' geht dieses Papier von der Annahme aus, dass das letztendliche Ziel aller unserer Bemühungen darin besteht, menschliches Wohlergehen zu verbessern.

Menschliches Wohlergehen hängt von zwei Hauptarten von Gütern ab, nämlich:

- Privatgütern – wie etwa Brot, Kleidung, Haus oder Auto; und
- öffentlichen Gütern – wie etwa Recht und Ordnung, Frieden und Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Stabilität, gesunde Umweltbedingungen und ein nachhaltiges Management der natürlichen Ressourcen.¹

1.2 Der Charakter vieler öffentlicher Güter hat sich gewandelt: Sie haben sich "globalisiert"

Die Struktur und Zusammensetzung öffentlicher Güter hat sich in fast allen Gesellschaften während der vergangenen Jahre gewandelt. Immer mehr Güter haben einen globalen Charakter angenommen, d.h. sie werden von "außen" beeinflusst und sind nicht mehr allein durch nationale Politikmaßnahmen bereitzustellen. Man denke zum Beispiel an:

¹ Private Güter sind klar abgrenzbar und teilbar. Ihr Nutzen kommt dem jeweiligen Besitzer zugute. Sie können gegen die Bezahlung eines Preises erworben werden, d.h. den Eigentümer wechseln, und eignen sich deshalb für Markttransaktionen.

Öffentliche Güter hingegen sind typischerweise für alle da, egal ob jemand nun für ihre Bereitstellung bezahlt hat oder nicht. Es ist oft technisch unmöglich oder zu kostspielig, andere von der Nutznießung dieser Güter auszuschließen. Diese Öffentlichkeit ihres Nutzens erschwert die angemessene Bereitstellung öffentlicher Güter. Denn für individuelle Akteure ist es durchaus rational, darauf zu hoffen, dass andere die Bereitstellung der Güter besorgen – und dass sie dann davon profitieren können - kostenlos. Dieses Kalkül des "Trittbrett-Fahrens" trägt oft dazu bei, dass öffentliche Güter nicht ausreichend produziert werden.

- Unsere Gesundheitsbedingungen – und wie sich leicht ansteckende Krankheiten über Grenzen hinweg übertragen können;
- Unsere Umwelt – z.B. die Atmosphäre und die Ozonschicht;
- Unsere Ersparnisse und Alterssicherung – und wie leicht sie durch internationale Finanzkrisen gefährdet werden können;
- Unsere persönliche Sicherheit – und die sich ausbreitende internationale Kriminalität, einschließlich der Gefahr des Terrorismus;
- Unsere Gesetze, Normen und Politikrichtlinien – die immer mehr einem Prozess der Politikkonvergenz und den "Erwartungen der internationalen Märkte" unterliegen;
- Unser Wissen – das vom sich stets vergrößernde Technologiebestand der Welt profitiert;
- Unsere Informationen – deren Verfügbarkeit und Breite sich erhöht hat infolge des Internets und als Resultat erhöhter Transparenz und erweiterter politischer Freiheiten in immer mehr Ländern der Welt.

Wie aus der vorangehenden Aufstellung ersichtlich, impliziert die Globalisierung der öffentlichen Güter sowohl Positives – z.B.. besseren Zugang zu Wissen und Technologie - als auch Negatives – z.B.. größere wirtschaftliche oder auch gesundheitliche Risiken. Das gilt auch für die Politikkonvergenz im nationalstaatlichen Bereich. Die Harmonisierungstendenzen mögen in manchen Fällen einen Verlust an nationalstaatlichen Eigenheiten bedeuten. In anderen Fällen, so z.B. im Bereich der Menschenrechte, stellen Politikkonvergenz und Universalisierung jedoch einen Schritt in Richtung auf verbesserte Lebenschancen für *alle* dar.

1.3 Die Ursachen für die Globalisierung öffentlicher Güter sind unterschiedlicher Art – und oft irreversible

Die grenzüberschreitende Verzahnung – oder Globalisierung – der öffentlichen Güter hat eine Reihe von Ursachen, die während der letzten Jahrzehnte in zunehmendem Masse sich wechselseitig befördert und zur verstärkten Interdependenz von Menschen und Staaten geführt haben. Die Hauptfaktoren sind u.a.:

- Abbau von Grenzbarrieren (e.g. Handelsschranken und Kapitalkontrollen);
- Neue Technologien, die territoriale Grenzen ignorieren;
- Zunehmende Bedeutung transnationaler privatwirtschaftlicher Akteure und die Konsolidierung der "Erwartungen des Marktes";
- Wachsende Zahl transnationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen (oder Nicht-Regierungsorganisationen (NROs)), die ebenfalls oft klar formulierte Ziele verfolgen – z.B. die Gleichstellung der Geschlechter oder eine umweltgerechte Entwicklung;
- Erreichen kritischer Systemgrenzen (im Sinne sich aufaddierender Konsequenzen menschlichen Handelns) im Bereich der natürlichen Umwelt

(z.B. Ozonschicht) und im Bereich der menschlichen Gesundheit (z.B. Gebrauch von Antibiotika);

- Ausbruch schwelender Konfliktherde nach dem Ende des Ost-West Konflikts);
- Sich verschärfende Ungleichheiten und das Fortbestehen extensiver Armut neben steigendem globalen Reichtum, und die damit einhergehende Infragestellung der politischen Legitimität und Gerechtigkeit der bestehenden politischen und wirtschaftlichen Systeme.

Das Zusammenspiel dieser und anderer Faktoren hat zudem zu einem wachsenden Volumen grenzüberschreitender Aktivitäten geführt (z. B. . Handel, Kapitalverkehr, Kommunikation, Transport, Tourismus und Migration), die ihrerseits wiederum mit einer wachsenden Zahl von Externalitäten verbunden sind. Dieses Faktum und die sich stärker bemerkbar machenden globalen Systemgrenzen bedeuten insgesamt zunehmende "cross-border spill-ins" und wachsende Außenanforderungen an staatliche Politik – eine Erfahrung, die oft als verstärkte Interdependenz interpretiert und erfahren wird.

Wichtig ist zu realisieren, dass viele der genannten Trends unumkehrbar sind; und dass es deshalb dringlich ist, über die Anpassung staatlicher Politik, und insbesondere, die Bereitstellung öffentlicher Güter nachzudenken.

1.4 Die Existenz globaler öffentlicher Güter verlangt, internationale Kooperation zum integralen Bestandteil nationaler Politik zu machen –um Interdependenz zu gestalten

Staatliche Politik ist weitgehend noch in Innen- und Außenpolitik unterteilt. Doch die Grenzen zwischen Innen und Außen sind porös geworden.

Eine angemessene Antwort auf die Globalisierung der öffentlichen Güter kann nicht sein, traditionelle Außenpolitik stärker zu betonen. Es wäre auch auf Dauer ineffizient, in verstärktem Masse innenpolitische Instrumente einzusetzen, um die negativen Konsequenzen der Unterproduktion globaler öffentlicher Güter zu korrigieren – etwa größere Summen von Geld für die Stabilisierung von Finanzmärkten in Reserve zu halten; oder sich auf Umweltkatastrophen einzustellen, die durch eine Klimaerwärmung ergeben könnten.

Besser – effizienter und effektiver – wäre, die zugrundeliegende mangelnde Produktion globaler (öffentlicher)Güter zu beheben – sich auf Dauer auf Interdependenz einzustellen.

2. Was genau sind globale öffentliche Güter?

Um die Identifizierung effektiver Politikreformen zu erleichtern, ist es nützlich, zunächst einen genaueren Blick auf globale öffentliche Güter zu werfen. Was genau sind ihre wichtigsten Eigenschaften? Welche Herausforderungen stellen sie an die Politik?

2.1 Es sind öffentliche Güter

Öffentliche Güter sind Güter, deren Nutzen allen zugute kommt. Und wenn es an ihnen mangelt, erleiden zumeist auch alle Schaden. Güter können öffentlich – d.h. nicht ausschließbar – sein aufgrund technischer Faktoren oder aufgrund der zu hohen Kosten, den Zugang zu ihnen zu limitieren. Sie können aber auch öffentlich sein aufgrund einer bewussten politischen Entscheidung. (Z.B. ist in vielen Ländern Grundschulausbildung ein politisch herbeigeführtes Gut; und zwar dies, weil Schulbildung, vor allem die Bildung von Mädchen, viele positive Externalitäten produziert.) Und Güter (Externalitäten) können, obwohl sie eigentlich einen privaten Charakter haben, öffentlich sein aufgrund mangelnden politischen Willens. (Ein Beispiel wäre die straflose Verschmutzung der Umwelt durch ein privates Unternehmen.)

2.2 Es sind globale Güter

Die Globalität öffentlicher Güter bestimmt sich vor allem durch die Reichweite ihres Nutzens. Güter haben globalen Charakter, wenn ihre Nutzeneffekte weltweite Reichweite haben oder zumindest Ländern und Menschen in mehreren Regionen der Welt zugute kommen. Eine striktere Definition ist, dass die Güter zudem sowohl gegenwärtigen als auch zukünftigen Generationen zur Verfügung stehen. Die Bedeutung dieses zusätzlichen Kriteriums wird offensichtlich, wenn man zum Beispiel an Umweltprobleme denkt oder finanzielle Schuldenlasten, die häufig von jüngeren, nachfolgenden Generationen zu tilgen sind.

2.3 Es sind Güter, die produziert werden müssen

Viele globale öffentliche Güter sind uns recht vertraut, denn die internationale Gemeinschaft hat sich um viele von ihnen seit längerer Zeit Sorgen gemacht. Doch genau wie es im Fall von Privatgütern nicht ausreicht, sich nur um eine Scheibe Brot oder um ein Auto zu "sorgen", so reicht es nicht aus, sich nur über öffentliche Güter Gedanken zu machen. Diese Güter müssen, ebenso wie Privatgüter, *produziert* werden.

Eine nähere Betrachtung von öffentlichen Gütern zeigt, dass fast jedes Gut einen ganz spezifischen Produktionsprozess verlangt. Diese Prozesse können sehr komplex und vielschichtig sein, vor allem im Fall *globaler* öffentlichen Güter.² Und das überrascht

² Um diesen Punkt zu illustrieren könnte man zum Beispiel an das globale öffentliche Gut "Stabilität/Effizienz der Finanzmärkte" denken. Wenn es existiert, haben fast alle Länder Nutzen davon; wenn es an diesem Gut mangelt und Finanzmärkte durch exzessive Volatilität gekennzeichnet sind, können alle möglicherweise von den Folgen – dem Ausbruch von Finanzkrisen – betroffen werden. Außerdem müssen alle Länder und alle wesentlichen Akteure im Finanzmarkt mit zu seiner Stabilität und Effizienz beitragen. Wie die Finanzkrisen der späten 90er Jahre verdeutlicht haben, können Länder mit mangelhafter

nicht, wenn man bedenkt, wie unterschiedlich die unter dem Begriff "globale öffentliche Güter" zusammengefassten Dinge sind.³

2.4 Eigenprovision ist nur selten möglich und oft ineffizient

Ein Staat könnte daran denken, seine Einwohner zum Beispiel vorbeugend gegen von außen kommende Krankheiten zu schützen. Eine solche Strategie würde jedoch das vorhandene Problem nur eindämmen, nicht lösen. Und die entsprechenden Maßnahmen müssten wahrscheinlich periodisch wiederholt werden und würden auf Dauer sehr kostspielig. Grenzüberschreitende kooperative Strategien sind deshalb häufiger effizienter und effektiver.

2.5 Internationale Kooperation ist ein Kernpunkt der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter

Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist zumeist ein zweifacher – vielfältig verschränkter – Prozess. Zum einen ist es ein politischer Prozess, in dem darüber verhandelt und entschieden wird, welcher Güter produziert werden und wie viel von jedem Gut, mit welchen Kosten/Nutzen, und mit welcher Kostenverteilung.

Zum anderen geht es bei der Bereitstellung öffentlicher Güter auch – wie unter Punkt 2.3 diskutiert – um ihre Produktion, die Mobilisierung aller Akteure und notwendigen Inputs.⁴ Beide Prozesse, der politische Entscheidungsprozess und der

Regulierung und Aufsicht der Finanzmärkte leicht zu Krisenherden werden, die potentiell Kosten für alle Länder nach sich ziehen. Wichtig ist aber auch die Existenz internationaler Finanzinstitutionen, internationales Monitoring der Finanzmärkte, Regelungen für Krisenprävention und -management und andere gemeinsame internationale Einrichtungen.

In ähnlicher Weise verlangt das Gut "TB- Kontrolle" u.a. nach: Forschung und Entwicklung im pharmazeutischen Bereich (und das bedeutet vor allem F&E im Bereich der pharmazeutischen transnationalen Wirtschaftsunternehmen); möglicherweise nach internationalen, gemeinschaftlich finanzierten Anreizsystemen für diese F&U- Leistungen des Privatsektors; oder nach einer Revision der bestehenden Regelungen zum Schutz intellektuellen Eigentums; aber auch nach der Stärkung nationaler Gesundheitssysteme – und dies in allen Ländern.

³ Um eine grobe funktionale Typologie globaler öffentlicher Güter zu entwickeln, könnte man z.B. die folgenden Kategorien von Gütern unterscheiden: natürliche Ressourcen (global commons); multilaterale (offizielle) Regime und inoffizielle Regime (e.g. allgemein akzeptierte soziale oder kulturelle Normen oder vorherrschende Wirtschaftsnormen); Infrastruktur (e.g. Internet oder harmonisierte Flugleitlinien); Wissen und Informationen, die sich in der öffentlichen Domäne befinden; und Umstände/Sachverhalte (wie z.B.: "TB kontrolliert"; "Finanzmärkte stabilisiert"; oder "CFC Gebrauch reduziert"). Die eigentlichen Endprodukte unter den globalen öffentlichen Gütern sind die "Umstände/Sachverhalte". Denn im Grunde sind es nur diese, die wirklich konsumiert werden und zu unserem Wohlergehen beitragen. Alle anderen Güterarten haben vornehmlich instrumentellen Charakter und stellen Zwischengüter, oder Inputs, dar.

⁴ Es ist in diesem Zusammenhang auch nützlich zu erwähnen, dass öffentliche Güter nicht unbedingt staatlich bereitgestellte Güter sein müssen. Die öffentliche Hand spielt zumeist eine bedeutende Rolle, aber nicht-staatliche Akteure leisten auch entscheidende, und manchmal sogar ausschlaggebende Beiträge. Man denke nur an das Thema der Menschenrechte. In einigen Ländern ist die Verwirklichung dieser Rechte oft

Produktionsprozess, sind auf internationale Kooperation angewiesen, wie sich aus den Punkten 2.3 und 2.4 unmittelbar ableiten lässt (und durch die in Fußnote 2 angeführten Beispiele weiter verdeutlicht wird).

2.6 Das Risiko der "Trittbrett-Fahrer" und der Unterproduktion

Da es oft nicht möglich und auch nicht wünschenswert ist, die Nutzeffekte öffentlicher Güter denen vorzuenthalten, die nicht zu ihrer Bereitstellung beigetragen haben, sondern versuchen, sie kostenlos, als Trittbrett-Fahrer, zu genießen, ist es wichtig, darüber nachzudenken, wie man alle wichtigen Akteure motivieren kann, tatsächlich zu kooperieren. Die Frage der effektiven Anreizsysteme stellt sich vor allem im Fall der globalen öffentlichen Güter, weil es international keine dem Staat entsprechende Institution gibt, die Kooperation "erzwingen" könnte. Internationale Kooperation ist auf Anreize angewiesen.

Wenn entsprechende Anreize fehlen, besteht eine doppelte Gefahr der Unterproduktion globaler öffentlicher Güter. Ein erstes Risiko ist, dass sie überhaupt nicht in Angriff genommen werden; und dass nationale Politiker sich auf die Kontrolle von "bads" im nationalen Bereich beschränken (eine Strategie, die – wie zuvor aufgezeigt – zwar Probleme im Zaum halten, aber nicht lösen kann).

Ein zweites Risiko, das Unterproduktion und vermehrte Krisensituationen implizieren kann, ist, dass globale öffentliche Güter nicht konklusiv verhandelt werden; oder dass man sie verhandelt, aber dann die getroffenen Vereinbarungen nicht implementiert.⁵ Oft ist Nicht-Handeln jedoch teurer als ein attraktives Kooperationsangebot – oder (je nach dem konkreten Fall, um den es geht) als ein nicht so attraktives Kooperationsgebot - anzunehmen.

3. Mögliche nationale Politikreformen

Natürlich hat die Politik der vergangenen Jahre der Globalisierung öffentlicher Güter nicht passiv zugehört. Etliche Reformen sind bereits eingeführt worden. Dies jedoch oft unter dem Druck der Umstände und nur in Teilschritten -- und nicht im Rahmen eines neuen Politikansatzes oder auf der Basis einer neuen Begründung für internationale Kooperation.

von NROs oder von der Privatwirtschaft befördert worden, nicht selten sogar gegen den Willen der jeweiligen Regierungen.

⁵ Die gerade gescheiterten Verhandlungen über die Implementierung des Kyoto Protokolls zum Klimaschutz illustrieren dieses Risiko.

Mithin stellt sich die Frage, was die Hauptstossrichtung notwendiger Reformen sein sollte und welche Art von Reformschritten uns in diese Richtung führen könnte?

Der Zweck der Reformen auf nationaler Ebene kann vor allem darin gesehen werden, die traditionelle Kluft zwischen Innen- und Außenpolitik zu überbrücken und internationale Kooperation zu einem integralen Bestandteil nationaler Politik zu machen. Die folgenden Maßnahmen könnten sich dafür anbieten:

3.1 Zweisträngige Programmplanung und Budgetierung der Sektorministerien

Dies könnte konkret dadurch geschehen, dass alle Sektorministerien, die für öffentliche Güter von globaler Reichweite verantwortlich sind, in ihrer Programm- und Budgetplanung explizit aufzeigen, welche Güter internationale Kooperation erfordern, wie die geplante Zusammenarbeit sich gestalten könnte und welche finanziellen Kosten sich daraus ergeben. Anders ausgedrückt, die betroffenen Ministerien würden eine "zweigleisige" (jedoch integrierte) Planung vornehmen, d.h. angeben, welche der geplanten Aktivitäten / Ausgaben im Inland zu tätigen sind und welche im Ausland.

Der Vorteil eines solchen Vorgehens wäre, dass die für internationale Zusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel genauer kalkuliert würden und es nicht mehr länger notwendig wäre, die für globale Zwecke benötigten Ressourcen aus dem Entwicklungshilfe-Budget abzuleiten.⁶

Verschiedene Länder (z.B. die Niederlande und Kanada) haben mit einer solchen Neuordnung von Innen- und Außenpolitik bereits experimentiert. Zu erwägen ist in diesem Zusammenhang, ob es besser wäre, zusätzliche Verantwortung für internationale Kooperation in den jeweiligen Sektorministerien zu verankern oder mehr Sektorkompetenz in das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (MAA) einzufügen.

3.2 Die Organisation der parlamentarischen Ausschüsse überdenken

⁶ Laut Schätzungen von UNDP und der Weltbank beläuft sich der aus der Entwicklungshilfe "abgezackte" Betrag für die Finanzierung globaler öffentlicher Güter im Augenblick auf etwa 15%. Das Resultat dieser Praxis ist, dass knappe Ressourcen von dem nach wie vor akuten Problem der Armutsbekämpfung abgezogen werden. Und oft reichen die abgezackten Mittel auch kaum aus, um die Finanzierung der globalen Probleme angemessen zu sichern. Die Konsequenz ist, dass beide Aktivitäten leiden – die Armutsbekämpfung und die Bereitstellung öffentlicher Güter.

In Punkt 5 werden wir noch einmal auf den Zusammenhang zwischen Kooperation, die der Bereitstellung globaler Güter dient, und Entwicklungshilfe zurückkommen. Wie sich zeigen wird, sind beide oft aufeinander angewiesen. Dies ist ein weiterer Grund dafür, eine Konkurrenz zwischen diesen beiden Strängen internationaler Zusammenarbeit zu vermeiden.

Es wäre angebracht, im Einklang mit den in Punkt 3.1 vorgeschlagenen Veränderungen, die Struktur der gegenwärtigen parlamentarischen Ausschüsse zu überdenken und auch hier Innen- und Außenpolitik besser zu integrieren.

3.3 Die Rolle der legislativen Seite des Staates systematischer in internationale Kooperation einbeziehen

Die Delegationen der Nationalstaaten in internationalen Gremien werden im Augenblick vornehmlich von Mitgliedern der exekutiven Seite des Staates, und insbesondere von Angehörigen des Auswärtigen Dienstes, geleitet. Da jedoch Politik zunehmend in internationalen Gremien gemacht wird, sieht sich die Legislative häufig vor "faits accomplis" gestellt.

Es wäre mithin an der Zeit, eine verstärkte parlamentarische Beteiligung an internationalen Vorhaben zu institutionalisieren. Reformmaßnahmen könnten sich zunächst auf das nationale Parlament beziehen und vielleicht später auch im Hinblick auf das EU Parlament diskutiert werden.

3.4 Der Öffentlichkeit ein besseres Verständnis von Interdependenz ermöglichen

Eine verstärkte Einbeziehung von Abgeordneten in internationale Kooperation setzt voraus, dass sie dafür Unterstützung bei der Wählerschaft finden. Diese Unterstützung könnte befördert werden durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, die Interdependenz und Globalisierung nicht als "Falle" erklärt, sondern als einen Prozess, den es zu gestalten gilt und der gestaltet werden kann, wenn Politiker ihre politische Souveränität flexibel ausüben – d.h. nicht nur im Bereich des nationalen Parlaments, sondern überall dort, wo Problementscheidungen zu fällen sind. Mit Blick auf die Globalisierung der öffentlichen Güter, um die es vornehmlich bei der Parlamentsarbeit geht, bedeutet dies, dass Politik mehr international gemacht werden muss.

Ein solcher Politikansatz könnte wahrscheinlich entscheidend dazu beitragen, in der Bevölkerung das Gefühl der eigenen Ohnmacht und das der Ohnmacht der Politiker abzubauen.

3.5 Den Begriff der nationalen Sicherheit erweitern und institutionell verankern

Für die Sicherung der territorialen Grenzen sind stets ansehnliche Geldsummen zur Verfügung gestellt worden. Doch heute hängt menschliche Sicherheit nicht mehr nur von der Sicherheit der Landesgrenzen ab, sondern auch von der Sicherheit *in* anderen Ländern und von grenzüberschreitenden Externalitäten. Territoriale Strategien müssen mit entwicklungsorientierten Strategien verbunden werden, die schnell und in gezielter Weise auf nicht-militärische Krisen reagieren können und die – wie wir zuvor gesehen haben – oft komplex sind und einen multi-sektoralen Ansatz verlangen.

Ein ministerien-übergreifender nationaler Sicherheitsrat ist ein wichtiges Forum, um mit den heutigen Problemen der menschlichen Sicherheit effektiv umzugehen. Der nationale Sicherheitsrat sollte in der Lage sein, , problem-spezifische "task forces" einzusetzen, wenn sich eine internationale Krise (d.h. eine akute Unterproduktion eines globalen Gutes) ergibt

3.6 Das Instrumentarium der diplomatischen Arbeit ergänzen

Diplomatie ist ein wichtiges Element der traditionellen Außenpolitik und einem restriktiv definierten "nationalen Interesse" orientiert hat und als ein wichtiges Ziel hatte, Probleme abzuwehren und Grenzen zu sichern. Poröse Grenzen verlangen jedoch nach Problemlösungen, nicht nur Grenzziehungen; nach Kooperation, nicht nur Verteidigung; nach Erkundung gemeinsamer Interessenlagen, nicht nur Verfolgung von nationalem Eigeninteresse; verstärkter Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren, nationalen und transnationalen, nicht nur Kooperation mit anderen Staaten.

Außerdem geht es heute um einen weitgehend veränderten Problemkatalog -- nicht nur um territoriale Fragen oder Außenwirtschaft, sondern um lokale/nationale Zielsetzungen, die nach globalen Politikansätzen verlangen -- z.B. um Gesundheit, Finanzmärkte oder die Umwelt. Mithin wäre es wichtig zu überprüfen, inwieweit sich die Diplomatie bereits diesen neuen Aufgaben angepasst hat und welche weiteren Veränderungen notwendig sind.

4. Mögliche internationale Politikreformen

Die auf der internationalen Ebene erforderlichen Reformmaßnahmen können drei Hauptzielsetzungen zugeordnet werden: verstärktes Issue Management; mehr globale Gerechtigkeit; und verstärkter Multilateralismus.

a. Verstärktes Issue Management

4.1 Die sektorale Organisation des UN Systems durch problemorientierte Initiativen (Issue Management) ergänzen

Die grundlegende sektorale Organisation des UN Systems ist weiterhin wichtig, um den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit des allgemeinen Erfahrungsaustausches und der längerfristigen gemeinsamen Normenbildung zu ermöglichen. Doch die heutigen Verhältnisse erfordern, dass die internationalen Organisationen auch dazu befähigt werden, sich in gezielter Weise um die Produktion globaler öffentlicher Güter zu kümmern. Nachhaltige globale Entwicklung ist nicht allein die Summe guter nationaler Entwicklungsprozesse. Sie verlangt auch nach einer effektiven Politik der Internalisierung grenzüberschreitender Externalitäten.

Außerdem hat Erfahrung gezeigt, dass die internationale Gemeinschaft vor allem dann bereit ist zu handeln, wenn Probleme akut werden. Mithin ist es häufig notwendig, dezidiert zu handeln. Beide Herausforderungen verlangen nach einem problemorientierten Ansatz der Zusammenarbeit -- thematische Kampagnen und effektives Issue Management. Zum Teil gibt es diese Tendenz schon. Man denke nur an die thematische Aufgliederung im Umweltbereich, etwa das Montreal Protokoll oder die Klimakonvention. Oder auch an den Gesundheitsbereich, etwa an UNAIDS, die "Stop Smoking" oder die "Roll Back Malaria" Kampagnen.

Ein wichtiger weiterer Schritt wäre, bestehende internationale Organisationen daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie sich mit nationalen, innerstaatlichen (Sektor-) Problemen befassen oder auch - wie es heute erforderlich wäre - mit dem Management von Externalitäten und der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter.

4.2 Thematische Konten für internationale Zusammenarbeit einrichten

Die vorgeschlagenen thematischen Initiativen müssten, um effektiv zu funktionieren, mit notwendigen Ressourcen ausgestattet werden. Die Gelder, die durch die in Punkt 3.1 vorgeschlagene zweigleisige Budgetierung der nationalen Sektorministerien für internationale Zusammenarbeit bereitgestellt würden, könnten vor allem der Arbeit der thematischen Kampagnen zugute kommen. Um dies zu ermöglichen, könnte man international "issue fonds" gründen, etwa in Anlehnung an die Global Environment Facility (GEF).⁷

b. Verbesserte globale Gerechtigkeit

b.i Gerechtigkeit als Prozess

4.3 Gründung einer 'G8+' im Rahmen der UN Generalversammlung

Um sicherzustellen, dass die globale Agenda die Interessen aller angemessen widerspiegelt, wäre es wünschenswert, das Bureau der UN Generalversammlung etwa in eine "G8+" zu verwandeln. Diese Gruppe könnte die G8 und ausgewählte Entwicklungsländer umfassen, sich jährlich zu Beginn der Generalversammlung treffen und eine gemeinsame Stellungnahme erarbeiten. Diese Stellungnahme könnte dann vom Plenum und den Ausschüssen der Generalversammlung weiter diskutiert und in konkrete Initiativen umgesetzt werden.

⁷ Wenn solche thematischen Konten eingerichtet würden, wäre es natürlich auch wünschenswert, die auf diese Konten fließenden Gelder zu registrieren. Dafür gibt es gegenwärtig keinen Mechanismus. Mithin könnte man daran denken, vielleicht im Rahmen des UN Systems, ein statistisches System zu etablieren, das es erlaubt, die für globale Zwecke bereitgestellten finanziellen Mittel zu registrieren. Die ODA Gelder für globale Zwecke könnten z.B. als ODA(G) bezeichnet werden (wobei das "G" für "global" steht) und die für die konventionelle Entwicklungshilfe an ärmere Länder als ODA (C) (wobei das "C" für "country allocations" steht).

4.4 Die UN Generalversammlung verstärkt nutzen

Internationale Zusammenarbeit liegt im Augenblick vor allem in den Händen der Exekutive. Es ist weitgehend ein technokratisches Unternehmen. In Anbetracht der Tatsache, dass wir uns in einer Phase des globalen Strukturwandels befinden, stellt sich die Frage, ob es nicht angebracht wäre, die UN Generalversammlung bewusster als ein Gremium zu nutzen, in dem ein neuer, system-weiter multilateraler Kooperationsansatz zu erarbeiten wäre.

4.5 Beteiligung von ParlamentarierInnen

Vorstellbar wäre, dass die Vorsitzenden parlamentarischer Fachausschüsse in Zukunft an entsprechenden internationalen Verhandlungen als volles Mitglied der staatlichen Delegationen teilnehmen oder sie sogar leiten.

4.6 Globale Politiknetzwerke und -partnerschaften befördern

Es wäre auch wünschenswert, die Entscheidungsstrukturen anderer internationaler Organisationen auf ihren partizipatorischen Charakter hin zu überprüfen. Das gälte sowohl für die mehr traditionelle Sektorarbeit dieser Organisationen als auch für das weiter oben vorgeschlagene Issue Management. Oft ist es notwendig, diverse Akteurgruppen auf verschiedenen Aktionsebenen zu involvieren und eventuell betroffene Bevölkerungsgruppen zu konsultieren und an der Entscheidungsfindung zu beteiligen.

Eine wichtige Aufgabe mithin wäre sicherzustellen, dass es in allen wichtigen Problemkreisen trilaterale Politiknetzwerke und -partnerschaften zwischen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft gibt – als Teil der politischen Entscheidungsfindung und der Projektimplementierung. Eine Frage, die es dabei zu klären gälte, ist inwieweit diese Partnerschaften Foren der Konsultation oder Foren gemeinsamer Entscheidungen darstellen. Und eine weitere Frage wäre, nach welchen Kriterien die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft ausgewählt werden sollten.

b.2 Gerechtigkeit als "fair bargain"

4.7 Neue finanzielle Modalitäten für internationale Kooperation bereitstellen

Die internationale Gemeinschaft hat viel Erfahrung mit der Verhandlung internationaler Verträge, in denen es vornehmlich um Normen und Standards, "rules of the game", geht. Sie hat auch viel Erfahrung mit Entwicklungshilfe. Beide Ansätzen reichen jedoch nicht aus, wenn es um die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter geht. Die damit verbundenen Zahlungen stellen oft nicht – oder nicht nur – Entwicklungshilfe, d.h. Transferleistungen, dar. Es handelt sich dabei eher um die folgenden Finanzierungsarten:

- Kompensationen;
- Bezahlung von Preisen (wenn ein Markt- oder marktähnlicher Mechanismus involviert ist – wie etwa im Falle des "pollution trading");
- globale Anreizsysteme (z.B. ein "Kauffonds für Arzneimittel")
- Investitionen in die Erweiterung von Netzwerken und der Erhöhung ihres Nutzen, von dem alle Beteiligten profitieren (z.B. die Erweiterung der Finanzmärkte oder die Erleichterung des Zugangs von Entwicklungsländern zum Internet).

Bei diesen und ähnlichen Zahlungen spielt oft das Einkommensniveau des Empfängerlandes keine oder eine nur geringe Rolle. Diese Transaktionen sind eher Kaufgeschäfte – eine Art "Handel in globalen öffentlichen Dienstleistungen". Sie würden sicherlich in vielen Fällen zu einer angemesseneren Bewertung der jeweiligen Güter führen als die Entwicklungshilfemodalität und damit internationale Kooperation ökonomisch sinnvoller, effizienter und effektiver machen.

c. Verstärkter Multilateralismus

Globale Probleme brauchen in den meisten Fällen globale Antworten. Die erhöhte Bedeutung globaler öffentlicher Güter verlangt nach immer häufigerem Gebrauch multilateraler Kooperationsmechanismen.

Mithin wäre es wichtig, nationale Aufwendungen für internationale Zusammenarbeit (Entwicklungshilfe und Mittel für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter) daraufhin zu überdenken, ob die gegenwärtige Aufteilung in bilaterale und multilaterale Zwecke noch zeitgemäß ist – oder ob es angebracht wäre, einen stärkeren Akzent auf multilaterale Initiativen zu setzen.

5. Welche Additionalität bietet das Konzept der globalen öffentlichen Güter?

Die Vorteile, die der Gebrauch des Begriffs der öffentlichen Güter mit sich bringt, lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

a. Strukturen, Prozesse und Politikinstrumente sind ein Mittel zum Zweck, nicht Selbstzweck. Das Konzept der globalen öffentlichen Güter erlaubt es uns, zu erreichende *Zwecke* zu definieren und Politikmechanismen den Zwecken entsprechend zu organisieren.

b. Das Konzept erlaubt uns zudem, Politikmaßnahmen, einschließlich der internationalen Zusammenarbeit, an die *Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen* zurückzukoppeln. Es erlaubt uns anzugeben, warum wir solche Güter wollen wie etwa "stabiles Klima", "Frieden" oder "Kontrolle von HIV/AIDS". Das Ziel ist, unser Wohlergehen zu verbessern.

c. Das Konzept der öffentlichen Güter erinnert uns zudem daran, dass wir diese Güter uns zumeist nicht allein beschaffen können; dass es wichtig ist zu kooperieren. Und

es erinnert uns auch an *Interdependenz*, daran, dass wir von anderen abhängig sind und uns deshalb auch darum kümmern müssen, was die Interessen der anderen sind – damit sie bereit sind, mit uns zu kooperieren. Die Zeit der politischen Alleingänge ist in vielen Problembereichen vorüber.

d. Das Konzept der öffentlichen Güter unterstreicht, dass es sich bei diesen Dingen in der Tat um *Güter* handelt, *die produziert werden müssen*. Es reicht nicht aus, nur politische Besorgnis über ihre Unterproduktion zum Ausdruck zu bringen.

e. Und schließlich, jedes Gut hat seinen *eigenen, spezifischen Produktionsprozess*. Es gibt keine Einheitsmittel, die die Bereitstellung der Güter quasi automatisch sichern. Jedes muss einzeln verhandelt und produziert werden.

6. Was ist global Governance?

Vor dem Hintergrund der vorangehenden Diskussion lässt sich global Governance jetzt definieren als flexibles, d.h. territorial nicht limitiertes, Management nationaler Politikprobleme. Es ist Governance, die über alle Politikebenen sich hinweg erstreckt und einen "loop" bildet: international macht, was nationalen Zielsetzungen zugute kommt; und nationale Politik unter Berücksichtigung globaler Systemzwänge ausübt.

"Global" sollte mithin nicht mit "international" verwechselt werden. *International* bezieht sich auf den zwischenstaatlichen Bereich; "global" umfasst alle notwendigen Ebenen – und wie wir sahen, auch alle relevanten Akteure und "stakeholders".

7. Welche Rolle für Deutschland?

Deutschland besitzt eine politische Tradition der sozialen Marktwirtschaft. Während der letzten Jahrzehnte hat sich eine weitgehende Globalisierung der Märkte ergeben. Dies war vor allem deshalb möglich, weil Staaten, einschließlich Deutschlands, einen weitgehenden Prozess der wirtschaftlichen Politikkonvergenz vollzogen und sich an Markterwartungen angepasst haben. Jetzt geht es um eine zweite Phase der Globalisierung, nämlich um die Einbettung der internationalen Märkte in einen Rahmen sozialer Verantwortung. Es geht um die Wiederholung von Prozessen, die vor etwa hundert Jahren auf nationaler Ebene gelaufen sind und zur Tradition der sozialen Marktwirtschaft beigetragen haben. Es wäre mithin angebracht für ein Land wie Deutschland, in dieser Frage initiativ zu werden.

Es geht jedoch nicht nur um eine Wiederholung der Geschichte. Zwar geht es nach wie vor um die Bereitstellung öffentlicher Güter. Doch diese Güter sind jetzt oft globaler Art und erfordern aktive internationale Kooperation -- nicht nur Anpassung an internationale Erwartungen wie in der ersten Phase der Globalisierung. Aktive Kooperation, wiederum, verlangt nach einem Akteur, der bereit ist, den ersten Schritt zu tun und globale kollektive Inaktivität zu durchbrechen. Ein erster "erschwinglicher" Schritt könnte sein, innerhalb der UN eine Debatte über die Reform internationaler Zusammenarbeit und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter anzustrengen.

Auch in einer zweiten Hinsicht geht es nicht nur um eine simple Wiederholung von Geschichte. Zwar geht es nach wie vor um öffentliche Güter, d.h. Güter, die für alle da sind -- oder es zumindest sein sollten. Aber die Produktion der Güter hat sich gewandelt. Sie sind nicht mehr vornehmlich vom Staat produzierte Güter, und sicherlich nicht, im Fall der globalen öffentlichen Güter, Dinge, die von internationalen Organisationen hergestellt werden könnten. Die Produktion der öffentlichen Güter ist heute, wie zuvor diskutiert, zumeist ein "multi-actor" Prozess. Mithin könnte eine UN Debatte zum Thema der globalen öffentlichen Güter auch als Anlass dafür genommen werden, neue Formen des Trilateralismus weiter zu erproben und in eine solche Debatte auch Vertreter der Zivilgesellschaft und des Privatsektors einzubeziehen.

Eine weitere mögliche Initiative wäre, die im Punkt 3 vorgeschlagenen Reformmaßnahmen und andere ähnliche Schritte weiter zu diskutieren und zu testen und Beispiele dafür zu setzen, dass Politik im 21. Jahrhundert nicht ohnmächtig sein, muss sondern durchaus auch effektiv sein kann – und dies um so mehr, je mehr die Staaten der Welt bereit sind, gemeinsame Politik zu machen und Politik zu nutzen, um die Funktionsweise der Märkte zu stärken *und* zu ergänzen.

Konklusion

Eine effektive Gestaltung der Globalisierung lässt sich nicht nur durch Korrekturen "am Rande" erreichen. Wichtig ist, internationale Kooperation nicht als Null-Summenspiel, sondern als eine gemeinsame Chance zu verstehen. Der Begriff der globalen öffentlichen Güter – der Güter, die allen nutzen sollten – hilft, diese neue Begründung von Zusammenarbeit zu verdeutlichen, "auf den Begriff" zu bringen. Das bedeutet nicht, dass jedes globale Gut für alle gleichen Nutzen haben sollte. Das wäre eine unrealistische Forderung. Es bedeutet, dass die globale öffentliche Domäne und die Güter, die diese Domäne konstituieren, so zusammengestellt und strukturiert sein sollte, dass alle eine gerechte Chance auf Entwicklung haben und dass wir, die internationale Gemeinschaft, eine Chance hätten, endlich aus der gegenwärtigen Spirale sich ständig verschärfender Ungleichheit auszubrechen.

Wie die vorangehenden Anmerkungen verdeutlicht haben, könnte ein solcher neuer Politikansatz durchaus machbar sein. Die notwendigen Reformen sind, erstens, zum Teil schon dabei zu keimen; und ihre systematische Weiterführung ist – wie die Punkte 3 und 4 gezeigt haben – durch einige wenige pragmatische und praktische Schritte realisierbar.