

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

# Globale öffentliche Güter

Internationale  
Zusammenarbeit  
im 21. Jahrhundert



Herausgegeben von  
Inge Kaul  
Isabelle Grunberg  
Marc A. Stern

Veröffentlicht für  
das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen  
(United Nations Development Programme – UNDP)

New York Oxford  
Oxford University Press  
1999



„Es liegt durchaus in der Macht politischen Willens, einer verstärkten Friedenssicherung, größerem wirtschaftlichen Wohl, sozialer Gerechtigkeit und dem Schutz der Umwelt entschieden Bedeutung zu verleihen. Kein Land aber kann diese globalen öffentlichen Güter aus eigener Kraft schaffen und erhalten. Auch der globale Markt ist dazu nicht imstande. Deswegen müssen unsere Bemühungen sich heute auf die in dieser Gleichung fehlende Größe konzentrieren, auf die globalen öffentlichen Güter.“

Kofi Annan  
Generalsekretär der Vereinten Nationen  
New York, 1. März 1999

# Inhalt

Zum Geleit .....	5
Prolog .....	7
Vorwort .....	9
Einleitung .....	13
Autorinnen und Autoren .....	44
Inhalt des Buches „Global Public Goods“ .....	45
About UNDP .....	47

## Zum Geleit

Die Welt durchläuft einen wirtschaftlichen, ökonomischen und sozio-kulturellen Globalisierungsprozeß. Die globalen Herausforderungen – Wirtschaftswachstum und ökonomische und zugleich politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit – sind nur noch gemeinsam zu lösen.

Entwicklungspolitik wird dabei immer wichtiger. Dies nicht nur, um den Menschen auch im Süden und Osten bessere Lebenschancen zu ermöglichen, sondern auch, um unsere gemeinsame Zukunft zu gewährleisten. Entwicklungspolitik ist heute weit mehr als Hilfe: Sie ist globale Strukturpolitik und wesentliches Element weltweiter Friedenspolitik.

Dies ist bereits ein Faktum. Man denke nur an die laufenden internationalen Verhandlungen über Klimaschutz oder Artenschutz, an die Diskussionen über eine neue internationale Finanzordnung und ihre Bedeutung für wirtschaftliche Stabilität, Handel und Wachstum weltweit. Wir leben unter neuen, uns eigentlich noch recht unvertrauten Bedingungen – in einer zunehmend interdependenten Welt. Es ist diese Neuartigkeit der Umstände, die sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den Politikern oft Besorgnis auslöst. Immer häufiger hört man die Frage „Ist Globalisierung steuerbar?“ oder „Sind die Märkte zu mächtig?“

Dies sind berechtigte Fragen, denn die Probleme, die sie ansprechen, existieren tatsächlich. Globalisierung stellt immer häufiger politische Souveränität in Frage. Nur sind wir diesen Problemen nicht machtlos ausgeliefert. Um Globalisierung politisch zu steuern, müssen wir allerdings nach neuen, den heutigen Bedingungen besser angepaßten Politikinstrumenten suchen. Genau dies ist die Zielsetzung der vorliegenden Studie des

Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zum Thema „Globale Gemeinschaftsgüter. Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert“.

Das Buch hat hohen praktisch-politischen Stellenwert. Es erinnert uns an die wohl etablierte Theorie der Gemeinschaftsgüter, die eigentlich in allen Ländern als Grundlage für die Gestaltung des Staatswesens und der öffentlichen Finanzen herangezogen wird. Die Herausgeber und ihre Mitautoren und Mitautorinnen argumentieren zu Recht, daß in einer zunehmend globalisierten Welt viele der Errungenschaften, die bislang von jedem Land einzeln – und national – zu erbringen waren, nunmehr eigentlich nur noch gemeinsam, durch Kooperation, machbar sind. Die in dem Buch enthaltenen Studien bieten eine Vielzahl von konkreten Vorschlägen dazu an, wie wir internationale Kooperation neu gestalten könnten, um den heutigen Anforderungen besser gerecht zu werden.

Eine Idee, die in dem Buch diskutiert wird, prägt auch mein Verständnis von Entwicklungspolitik: daß Entwicklungspolitik „zu Hause“, mit uns und unserer eigenen nationalen Politik beginnen sollte. Es ist ein Ruf nach einer neuen, gleichberechtigten Partnerschaft der Länder. Ohne eine solche Partnerschaft ist effektive internationale Kooperation im nächsten Jahrtausend – im Zeitalter der Globalisierung und Interdependenz – kaum denkbar.

Ich teile die Hoffnung der Herausgeber und Herausgeberinnen, daß dieses Buch uns zu neuen Diskussionen und zu neuem Handeln anregt und somit dazu beiträgt, eine neue politische Ära zu eröffnen – ein Zeitalter der Partnerschaft und Kooperation.

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

# Prolog

**I**ch freue mich über die Gelegenheit, den Prolog zu diesem wichtigen Band schreiben zu können. Es sind drei Gründe, aus denen ich dieses Buch für wichtig erachte.

Erstens bin ich der Ansicht, daß dieses Buch neue Gebiete erschließt, indem es das Konzept der „öffentlichen Güter“ von der nationalen auf die globale Ebene überträgt. Es liefert den überzeugenden Beweis dafür, daß die beiden Grundvoraussetzungen für ein öffentliches Gut, Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit, auf globaler Ebene in Bereichen wie Umwelt, Gesundheit, Kultur und Frieden ebenfalls Anwendung finden können. Insbesondere hat es mich davon überzeugt, daß finanzielle Stabilität, Internet und Wissen als globale öffentliche Güter betrachtet werden können.

Zweitens stimme ich mit der These des Buches überein, daß wir in einer zunehmend integrierten und vernetzten Welt leben. In dieser neuen Welt verändert sich die Souveränität der Staates aufgrund zweier gegensätzlicher Entwicklungen. Einerseits sind Staaten zur Lösung ihrer Probleme zur Zusammenarbeit gezwungen. Das betrifft Bereiche wie Umwelt, Gesundheit, Frieden, Wissen, aber auch, wie wir erst kürzlich erlebt haben, den Bereich finanzielle Stabilität. Andererseits geht die Tendenz in Richtung Subsidiarität oder des Prinzips der Übertragung von Entscheidungsgewalt auf die niedrigstmögliche Ebene.

Drittens bietet das Buch meiner Ansicht nach ein überzeugendes Argument für die Notwendigkeit, die Grundlagen internationaler Hilfeleistungen neu zu überdenken. Es reicht nicht länger aus, die internationale Unterstützung Empfängerländern oder spezifischen Sektoren zuzuleiten.

Der Grund dafür ist, daß einige globale öffentliche Güter sich über mehrere Sektoren erstrecken. Wie finanzieren wir globale öffentliche Güter? Sind die bestehenden Institutionen angemessen? Wenn nicht, wie sollten sie reformiert werden? Brauchen wir neue Institutionen? Wie integrieren wir in unsere Institutionen das Ethos des Tripartismus von Regierungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft?

Dieses Buch sucht nach Antworten auf diese und viele andere wichtige politische Fragen. Es steckt einen neuen intellektuellen Rahmen ab, in dem es über internationale Hilfeleistung nachzudenken gilt. Zudem liefert es ein neues beweiskräftiges Argument für verstärkte internationale Zusammenarbeit, damit die globalen öffentlichen Güter geschaffen werden können, die es vermögen, der Globalisierung ein menschliches Antlitz zu verleihen.

Professor Tommy Koh  
*Ambassador-at-Large*  
*Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten*  
*Singapur*  
*Geschäftsführender Direktor*  
*Asien-Europa Stiftung*

# Vorwort

**N**ationale öffentliche Güter sind seit Jahrhunderten Bestandteil ökonomischer Staatstheorien. Wie jeder weiß, der sich mit öffentlicher Politik auseinandersetzt, ist die Idee nicht neu, daß Gesellschaften eine Regierung brauchen, um das Versagen des Marktes bei der effektiven und fairen Zuweisung und Verteilung von Ressourcen auszugleichen. Es ist auch eine eher konservative Idee. Sie unterstellt, daß private Güter und Dienstleistungen stets den Hauptanteil des menschlichen Konsums stellen werden. Märkte überläßt man besser sich selbst, wenn sie funktionieren sollen. Ein außenstehender Dritter muß allerdings jene „kollektiven Konsumgüter“ liefern, die die Gesellschaft darüber hinaus benötigt, zu deren Bereitstellung der Privatsektor jedoch ungenügenden Anreiz verspürt.

Man könnte mit Adam Smith übereinstimmen und den Staat als Lieferanten öffentlicher Güter auf einige wenige Bereiche beschränken: Sicherstellung der Geldversorgung, Durchsetzung von Eigentumsrechten, Förderung von Wettbewerbsmärkten, nationale Verteidigung und Rechtspflege. Oder man könnte darauf bestehen, daß am Menschen orientierte Gesellschaften Bedarf haben an einer großen Bandbreite öffentlich zur Verfügung gestellter Güter, von Sozialunterstützung, Gesundheitsdiensten und Ausbildungsbeihilfen bis hin zu öffentlichen Verkehrsmitteln, Naturschutzgebieten und Lebensmittelmarken. Aber welche Position man in dieser Debatte auch einnimmt: Es ist weithin akzeptiert, daß nationale öffentliche Güter für das Wohl der Menschen wesentlich sind und daß Regierungen und Märkte zu ihrer Bereitstellung zusammenarbeiten müssen.

Dieses Buch trägt die Idee der öffentlichen Güter über die nationalen Grenzen hinaus. Dabei verändert es die Dimension der Debatte und hebt

das Konzept auf ein neues und dringliches Bedeutungsniveau. Die Autoren gehen von der Beobachtung aus, daß viele Bereiche öffentlicher Politik, die früher als rein nationale Angelegenheiten eingestuft wurden, mittlerweile über die Grenzen hinausgedrungen und in Reichweite und Wirkung global geworden sind. Sie legen nahe, daß die Welt in dieser Zeit der Globalisierung auf eine Theorie der globalen öffentlichen Güter angewiesen ist, um so wichtige Ziele wie finanzielle Stabilität, menschliche Sicherheit oder eine verringerte Umweltverschmutzung zu erreichen. Sie machen in der Tat darauf aufmerksam, daß sich viele der heutigen Krisen auf eine schwerwiegende Unterversorgung an globalen öffentlichen Gütern zurückführen lassen.

Nehmen wir das Beispiel globaler menschlicher Sicherheit. Schon bald nach Beginn der Diskussion analysierte der „Bericht über die menschliche Entwicklung“ von UNDP aus dem Jahre 1994 die Bedrohungen des Weltfriedens anhand einer Reihe grenzübergreifender Herausforderungen: unkontrolliertes Bevölkerungswachstum, Ungleichheit wirtschaftlicher Voraussetzungen, Umweltzerstörung, exzessive internationale Migration, Drogenproduktion und -handel und internationaler Terrorismus. Der Bericht vertrat die Auffassung, daß die Welt für die internationale Zusammenarbeit einen neuen Rahmen benötigt, um derartige globale Bedrohungen bewältigen zu können. Heute, da wir darüber nachdenken, wie wir am besten an den Problemkatalog öffentlicher Politik – von Menschenrechten und Gesundheit bis zu Arbeit und Umwelt – herangehen, hat diese Auffassung nichts von ihrer eindringlichen Gültigkeit verloren. Eine Theorie der globalen öffentlichen Güter wäre ein wesentlicher Bestandteil eines solchen neuen Rahmens und würde eine neue Motivation für eine ganz andere Art der Entwicklungszusammenarbeit bedeuten.

Schließlich war die Gesellschaft immer bereit, Geld für nationale öffentliche Güter auszugeben. Wir sollten gleichermaßen bereit sein zur Kostendeckung globaler Güter, die unseren gemeinsamen Interessen dienen – seien es gemeinsame Systeme zur Umweltkontrolle, sei es die Zerstörung nuklearer Waffen, die Kontrolle übertragbarer Krankheiten wie Malaria und HIV/AIDS, die Verhütung ethnischer Konflikte oder die Reduzierung von Flüchtlingsströmen. Und wir sollten bereit sein, derartige Güter mittels innovativer Mechanismen zu finanzieren, die auf den Prinzipien der Gegenseitigkeit und kollektiven Verantwortung beruhen.

Sicher brauchen wir weiterhin die Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA),

reformiert und mit anderer Zielsetzung. Ihr Hauptzweck sollte darin liegen, die Beseitigung extremer Armut durch nachhaltige menschliche Entwicklung zu unterstützen. Da die reichsten 20% der Menschheit mittlerweile 135mal reicher sind als die ärmsten 20% und sich die Armut in allen Gesellschaften, besonders aber in den Entwicklungsländern, ausbreitet, benötigen wir sogar dringend eine Verstärkung der Öffentlichen Entwicklungshilfe.

Aber Armut kann ohne Frieden, ohne finanzielle Stabilität, ohne eine gesicherte Umwelt nicht ausgemerzt werden. Nachhaltige menschliche Entwicklung wird nicht erreicht, solange wir die Konflikte nicht verhindern, Märkte nicht klug führen oder die Ausbeutung von Boden, Energie, Trinkwasser und sauberer Luft nicht rückgängig machen. Eine faire Verteilung der Ressourcen innerhalb der Generationen und zwischen ihnen ist kaum denkbar ohne ein internationales System zur Identifizierung und Aufteilung umweltbedingter Kosten, zur Handhabung der destabilisierenden Auswirkungen schwacher Finanzarchitekturen oder zur Unterstützung von Menschen auf der ganzen Welt, damit sie aus dem globalen Wissensgut Nutzen ziehen können. Die Verantwortung für diese Herausforderungen wie ihr Ursprung und ihre Auswirkungen reichen über die nationalen Grenzen hinaus. Zusätzlich zur ODA ist deshalb eine neue Form der internationalen Zusammenarbeit unerlässlich, die zuständig ist für Handel, Schulden, Investitionen, Kapitalströme und Technologie, einschließlich der Zahlungen und Leistungsanreize zur angemessenen Versorgung der einzelnen Länder mit globalen öffentlichen Gütern. Ein Reihe von Vorschlägen, wie solch ein System aufgebaut und finanziert werden könnte, ist in diesem Band zu finden.

Ich hoffe sehr, daß dieses Buch der Debatte über die Zukunft internationaler Zusammenarbeit im neuen Jahrtausend frische Impulse verleiht. Es ist ein Buch, das es verdient, von allen, denen die Zukunft am Herzen liegt, sorgfältig gelesen und lebhaft diskutiert zu werden. In einer Welt, in der Globalisierung und gegenseitige Abhängigkeit fortschreiten, bedeutet das eine überaus große Leserschaft. Wir alle werden unendlich an einer Welt gewinnen, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt und kommenden Generationen das Versprechen von Gerechtigkeit, Sicherheit und Frieden einlöst.

James Gustave Speth

*Administrator, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)*



# Zusammenfassung

**W**ir leben in einer unbeständigen Welt. Neue Chancen versprechen ständig wachsendes Wohlergehen und größeren Wohlstand. Aber gefangen in einem Netz von Spannungen und Widersprüchlichkeiten erlebt diese Welt eine Krise nach der anderen.

Wirtschaftswunder, zum Beispiel in Ostasien, waren hart erkämpft; heute dominieren finanzielle Turbulenzen und soziales Elend. Das Ende des Kalten Krieges weckte die Hoffnung auf einen beständigen Frieden und eine Friedensdividende; stattdessen zeichnen von neuem gesellschaftliche Auseinandersetzungen, Konflikte und sogar Völkermord die Landschaft. Kaum begannen die Menschen weltweit damit, die Aussichten auf ein längeres und gesünderes Leben zu genießen, forderten neue – und auch einige vermeintlich überwundene – Seuchen wieder ihren Tribut und stellten den medizinischen Fortschritt vor neue Probleme. Und während der technologische Fortschritt uns scheinbar von vielen natürlichen Zwängen, selbst der Zeit und des Raums befreit hatte, werden die Ökosysteme immer stärker mit Abfall und Verschmutzung überlastet. Gleichzeitig übt der kontinuierliche Anstieg globaler Ungleichheit, gemessen an der Kluft zwischen den Ärmsten und den Reichsten der Welt, einen stetigen Druck auf das globale soziale Netz aus. Wenn den gegenwärtigen Tendenzen nicht Einhalt geboten wird und die Krisen sich ungehindert ausbreiten können, wird das Versprechen einer besseren Welt immer weiter in den Hintergrund gedrängt.

---

Dies ist eine ergänzte und erweiterte Fassung der Einleitung zu *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, herausgegeben von Inge Kaul, Isabelle Grunberg und Marc A. Stern (Oxford University Press, 1999).

Krisen sind teuer. Sie verursachen menschliches Leid, belasten die Umwelt und sind extrem ineffizient – eine Verschwendung von Investitionen und ein Verlust zukünftiger Entwicklungsressourcen. Diese Tatsachen sind wohlbekannt, und sie haben eine anwachsende Literatur über die Sicherung nachhaltigen Wachstums und menschlicher Entwicklung hervorgebracht.

## Einführung der „globalen öffentlichen Güter“

Um die Wurzeln globaler Krisen, ob unüberhörbar (finanzielle Crashes) oder lautlos (Armut), besser zu verstehen, schlagen wir vor, die politischen Herausforderungen von heute aus dem Blickwinkel der globalen öffentlichen Güter zu betrachten.

Zunächst einmal: Was ist ein „öffentliches Gut“? Wir wissen, daß private Güter am effizientesten im Rahmen der Marktwirtschaft entstehen. Aber der Markt stützt sich auf eine Reihe von Gütern, die er nicht selber liefern kann: Eigentumsrechte, Vorhersagbarkeit, Sicherheit, Nomenklatur usw. Diese Güter müssen häufig durch nicht markteigene Mechanismen oder durch modifizierte Marktmechanismen bereitgestellt werden. Darüber hinaus, wie im Kapitel „Globale öffentliche Güter: Eine Definition“ dargelegt wird, benötigen die Menschen, ob sie nun in Markttransaktionen eingebunden sind oder nicht, öffentliche *und* private Güter – Frieden kann als Musterbeispiel dienen. Öffentlichen Gütern wird ein Nutzen zugeschrieben, der nicht einfach einem einzelnen „Käufer“ (oder einer Gruppe von „Käufern“) zugeordnet werden kann. Sind diese Güter jedoch einmal bereitgestellt, können sie von vielen gratis genutzt werden, wie z. B. Straßennamen oder eine saubere Umwelt. Ohne einen Mechanismus für kollektives Handeln kann es dazu kommen, daß diese Güter nicht ausreichend produziert werden.

Oder denken wir an die Schulbildung, die der Person nutzt, die ausgebildet wird. Um diesen Nutzen zu berechnen, ziehen wir vom Lebensinkommen einer Person mit Ausbildung die Summe ab, die diese Person ohne Ausbildung verdient hätte. Doch dieser Betrag gibt nicht den gesamten Sachverhalt wider. Welchen Nutzen haben die zahlreichen Arbeitgeber, die diese Person in ihrem Leben haben wird, wie hoch sind die Ersparnisse der Arbeitgeber, weil sie die Person nicht in ihren Betrieben

ausbilden mußten? Welche Vorteile bringt die Lese- und Schreibfähigkeit all den Unternehmen, die für Werbung auf das geschriebene Wort angewiesen sind, denen, die öffentliche Warnungen verbreiten, Schilder aufstellen oder rechtliche Bestimmungen umzusetzen haben? Wenn man all diese Vorteile zu einem Betrag addierte, würde er die Summe, die allein auf die ausgebildete Person entfiel, geradezu zwergenhaft erscheinen lassen. Diese Differenz zwischen öffentlichem und privatem Nutzen wird als externer Effekt bezeichnet. Und aufgrund ihrer beträchtlichen externen Effekte ist Bildung ein öffentliches Gut.

Finanzielle Stabilität besitzt, wie viele der Themen, die in diesem Band behandelt werden, die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes. Eine Bank oder ein Finanzierungsinstitut kann durch riskante Kreditvergaben große Gewinne erzielen. Im Falle von Fehlschlägen geht höchstens das eingesetzte Kapital verloren. In einem komplexen und verflochtenen Finanzsystem sind jedoch die Kosten für den Fehlschlag einer einzigen Institution in Wirklichkeit viel höher, oft um ein Vielfaches, weil ein Zusammenbruch zu anderen Mißerfolgen und Zusammenbrüchen führen kann. Die Differenz zwischen den privaten Kosten für die Bank und den öffentlichen Kosten bestimmt auch hier die externen Effekte risikoreichen Verhaltens – in diesem Beispiel die negativen externen Effekte.

Während man bei öffentlichen Gütern von hohen externen Effekten (und breitgefächertem Nutzen) ausgeht, stützt sich eine genauere Definition auf die Beurteilung der Art und Weise, wie das Gut konsumiert wird: Wenn niemandem der Konsum dieses Gutes verweigert werden kann, ist es nicht ausschließlich. Kann es von vielen konsumiert werden, ohne sich zu erschöpfen, hat es die Eigenschaft der Nichtrivalität im Konsum. Reine öffentliche Güter, die es selten gibt, besitzen beide Attribute, während „unreine“ öffentliche Güter sie in vermindertem Maße oder in unterschiedlicher Kombination besitzen.

Ein Rückblick auf das Thema Bildung macht verständlich, warum es schwierig ist, öffentliche Güter in angemessener Quantität herzustellen. Nehmen wir an, es gibt viele Menschen, die nicht lesen und schreiben können, und viele potentielle Arbeitgeber. Der erste Arbeitgeber einer beliebigen Person hätte die Last ihrer Ausbildung zu tragen. Warum aber sollte dieser erste Arbeitgeber alle Kosten übernehmen müssen, während zukünftige Arbeitgeber davon unentgeltlich profitieren? Diese Aussicht könnte jeden Arbeitgeber davon abhalten, die Kosten für die Ausbildung

seiner Belegschaft zu übernehmen. Die Lösung wäre, daß alle Arbeitgeber die Ressourcen bündeln und gemeinsam die Ausbildung finanzieren oder zumindest die Lücke zwischen dem Nutzen, den die Ausbildung der individuellen Person bringt – und für die sie selbst aufkommen könnte – und den sich den Arbeitgebern gemeinsam bietenden Vorteilen schließen. Da aber auch Nicht-Arbeitgeber profitieren, wird eine solche Aufgabe normalerweise der gesamten Gemeinschaft übertragen.

Vereinfacht dargestellt liegt darin das Dilemma bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Und im Zuge der Globalisierung werden die externen Effekte, die „Extra“-Kosten und -Gewinne, in verstärktem Maße von Menschen in anderen Ländern getragen. In der Tat werden Problemfelder, die traditionell fast ausschließlich auf nationaler Ebene lagen, nun zu globalen, weil sie außerhalb der Reichweite einzelner Nationen liegen. Und Krisen dauern vielleicht nur deshalb an, weil uns die angemessenen politischen und gesellschaftlichen Mechanismen fehlen, diese globalen öffentlichen Güter bereitzustellen. Mehr noch, die Ausbreitung der derzeitigen Krisen läßt annehmen, daß sie möglicherweise alle an einer gemeinsamen Ursache leiden, an einem generellen Fehler in der Politikgestaltung eher als an themenspezifischen Problemen. Wenn dem so ist, dann wären themenspezifische Antworten, wie sie für die Politik heute typisch sind, unzureichend, da sie Krisen andauern und sogar auf andere Gebiete übergreifen lassen.

Bei der praktischen Anwendung des Konzepts der globalen öffentlichen Güter suchen wir nach den Gütern, deren Nutzen über Landesgrenzen, Generationen und Bevölkerungsgruppen hinausreicht. Alle öffentlichen Güter – seien sie nun lokal, national oder global – leiden tendenziell an Unterversorgung. Der Grund dafür liegt gerade in der Tatsache, daß sie öffentlich sind. Für Einzelakteure bedeutet es meist die beste und rationalste Strategie, andere diese Güter bereitzustellen zu lassen und sie dann kostenlos zu genießen. Auf internationaler Ebene verschärft sich dieses Problem des kollektiven Handelns noch durch die Kluft zwischen den externen Effekten mit international ständig größerer Reichweite und der Tatsache, daß der Nationalstaat die wichtigste Einheit für politische Entscheidungen geblieben ist.

## **Wovon dieses Buch handelt**

Unserer Auffassung nach lassen die Turbulenzen von heute eine ernsthafte Unterversorgung mit globalen öffentlichen Gütern erkennen. Um diese Auffassung zu untermauern, wenden wir uns zwei Hauptfragen zu. Die erste ist, ob – und in welchem Ausmaß – das Konzept der globalen öffentlichen Güter geeignet ist, die globalen Herausforderungen zu beschreiben und zu analysieren. Wenn ja, stellt sich die zweite Frage, ob wir brauchbare politische Optionen und Strategien finden können, die sich über die gesamte Bandbreite anwenden lassen, um eine verlässlichere Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern zu sichern – einschließlich Markteffizienz, sozialer Gerechtigkeit, Gesundheit, einer stabilen Umwelt und des Friedens. Ohne diese globalen öffentlichen Güter sind menschliche Sicherheit und Entwicklung nicht erreichbar.

## **Wie dieses Buch aufgebaut ist**

Diese Fragen werden in Zusammenhang mit ausgewählten Bereichen von globaler politischer Bedeutung in Fallstudien untersucht, die das Kernstück dieses Bandes bilden. Kurze Zusammenfassungen dieser Fallstudien stehen zu Beginn jedes Kapitelblocks in Teil II dieses Buches. Die Fallstudien werden eingerahmt von zwei weiteren Abteilungen: Teil I über die Grundkonzepte, Teil III über deren Bedeutung für die praktische Politik.

Teil I legt das Fundament. Der Beitrag von Kaul, Grunberg und Stern untersucht die zum Thema öffentliche Güter vorhandene Literatur und bietet eine Definition der globalen öffentlichen Güter. Todd Sandler befaßt sich mit den intergenerationellen öffentlichen Gütern; er erarbeitet vor allem die strategischen Aspekte ihrer Bereitstellung und diskutiert die institutionellen Voraussetzungen für ihre Verteilung. Im Anschluß präsentiert Lisa Martin einen Überblick über die derzeit gängigen Theorien zur internationalen Zusammenarbeit und lenkt unsere Aufmerksamkeit auf die Rolle internationaler Organisationen und nichtstaatlicher Akteure, die den einzelnen Staaten helfen, Nutzen aus dieser Zusammenarbeit zu ziehen. In dieser Hinsicht besteht die konstruktivste Funktion internationaler Organisationen vielleicht darin, Unsicherheiten zu minimieren, indem sie über anstehende Fragen und über Präferenzen und Verhaltensweisen der

am Verfahren Beteiligten (Staaten, Nichtregierungsorganisationen usw.) informieren.

Im Anschluß an die Fallstudien behandelt Teil III des Bandes grenzüberschreitende politische Implikationen. Das Kapitel von Rajshri Jayaraman und Ravi Kanbur stellt die Frage, wann Geberländer die Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern durch Entwicklungszusammenarbeit finanzieren sollten. Sie kommen zu dem Schluß, daß Entwicklungszusammenarbeit am besten zur Versorgung mit öffentlichen Gütern beiträgt, wenn diese Güter vom „schwächsten Glied“ abhängig sind. Zum Beispiel hängt der Erfolg bei der Ausrottung von Krankheiten wie Malaria oder Pocken von den Anstrengungen der Länder ab, in denen diese Seuchen immer noch herrschen. Ausgaben für öffentliche Güter in armen Ländern sind auch dann besonders zu empfehlen, wenn diese Länder eine Schlüsselrolle in bezug auf ein bestimmtes Aufgabengebiet spielen, z.B. beim Schutz tropischer Tier- und Pflanzenarten. Lisa Cook und Jeffrey Sachs diskutieren die Notwendigkeit einer stärkeren Betonung regionaler öffentlicher Güter, sowohl im Hinblick auf die Versorgung einzelner Regionen nach ihren spezifischen Bedürfnissen als auch auf die Koordinierung regionaler Beiträge zu globalen öffentlichen Gütern. Angesichts der gegenwärtig geringen für regionale Belange bestimmten Mittel empfehlen Cook und Sachs eine Reihe von Schritten, die internationale Hilfsorganisationen besser in die Lage versetzen, die Zusammenarbeit von Staaten bei der Bereitstellung regionaler öffentlicher Güter zu unterstützen. In Anbetracht des Erfolgs, den der Marshallplan beim Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg zeitigte, schlagen die Autoren vor, daß regionale Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft einem ähnlichen Modell folgen sollte.

Eine Synthese aller Beiträge mit den Schlußfolgerungen und politischen Botschaften, die zur Beantwortung der beiden Hauptfragen dieses Buches beitragen, wird im abschließenden Kapitel dargestellt. Hier findet der Leser darüber hinaus eine große Anzahl Rückverweise auf die einzelnen Beiträge. So werden die eher generellen Schlußfolgerungen wieder mit den konkreten Untersuchungsergebnissen verbunden, und es zeigt sich auch, wie einige der allgemeineren Punkte spezifische Themenbereiche betreffen.

## Worauf dieses Buch aufbaut

Wir fangen nicht bei Null an. Die systematische Formulierung der Theorie der öffentlichen Güter begann mit Paul Samuelsons „The Pure Theory of Public Expenditure“ (1954). „The Logic of Collective Action“ von Mancur Olson (1971) (dt. „Die Logik kollektiven Handelns“, 1998) lieferte eine ausführliche Analyse der Versorgungsprobleme. Die Anwendung des Konzepts der öffentlichen Güter im Zusammenhang mit den globalen Herausforderungen setzte in den späten 60er Jahren ein, besonders mit „The Tragedy of the Commons“ von Garrett Hardin (1968), gefolgt von Bruce Russett und John Sullivans „Collective Goods and International Organization“ (1971). Mehr als ein Jahrzehnt später analysierte Charles Kindleberger in „The World in Depression 1929-1939“ (1986) die ökonomische Krise der zwanziger und dreißiger Jahre als Versagen, die Versorgung mit zentralen öffentlichen Gütern wie offenen Handelssystemen und einem internationalen letztinstanzlichen Refinanzierungsinstitut sicherzustellen. Neuere Beiträge zu dieser Debatte stammen u.a. von Ruben Mendez: „International Public Finance“ (1992) und Todd Sandler: „Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems“ (1997). Auf diese Weise wurde die Analyse der öffentlichen Güter auf die globalen Probleme übertragen. Doch es gab überraschenderweise nur wenige Untersuchungen darüber, was globale öffentliche Güter wirklich sind – und nur wenige Ansätze, eine Typologie solcher Güter auszuarbeiten.

Eng verbunden mit dem Thema der Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern ist die in der Politikwissenschaft gestellte Frage, warum Staaten zusammenarbeiten und sich an internationale Vereinbarungen halten bzw. dagegen verstoßen. Eine reiche Literatur verschiedener Provenienz hat sich dieser Frage besonders seit den 80er Jahren gewidmet (siehe z.B. Keohane 1984; Krasner 1986; Gilpin 1987; Mayer, Rittberger und Zurn 1983; Brookings Institution 1994-98). Vieles in dieser Literatur konzentriert sich auf die Zusammenarbeit zwischen Regierungen. In unserer Analyse erweitern wir diese Debatte und beziehen die Tatsache, daß wir in einer Welt mit vielen Akteuren leben, mit ein.

Darüber hinaus stützen wir uns auch auf die entwicklungspolitische Literatur, die danach fragt, wie ökonomische Aktivität in erweiterte Wahlmöglichkeiten und ein verbessertes Wohlergehen für die Menschen umgesetzt werden kann (siehe u.a. Sen 1987; Dasgupta 1995; UNDP ver-

schiedene Jahre). Bis heute hat sich diese Literatur hauptsächlich mit Entwicklungsländern beschäftigt, doch die Teilung der Welt in „Industrie-“ und „Entwicklungs-“länder ist in ihrer traditionellen Form nicht mehr gültig. Es wird allmählich deutlich, daß hohes Einkommen weder eine gerechte noch für eine nachhaltige Entwicklung garantiert. Die Herausforderung, menschliche Sicherheit zu gewährleisten, existiert, wenn auch in unterschiedlicher Form, im Süden wie im Norden. Und die globalen öffentlichen Güter erscheinen wesentlich, wenn wir dieser Herausforderung in allen Ländern begegnen wollen.

Zudem haben wir die Literatur über Entwicklungszusammenarbeit (Riddell 1996; Stokke 1996; Berg 1997, Weltbank 1998 und UNDP 1999) konsultiert, die überraschenderweise nicht immer auf den Theorien internationaler Systeme aufbaut. Diese Theorien konzentrieren sich weitgehend auf das Zustandekommen internationaler Verträge und die Rolle internationaler Organisationen. Entwicklungshilfe – die operative Seite internationaler Zusammenarbeit im Gegensatz zur normativen und standardisierten Seite – war primär länderkonzentriert und wurde von nationalen Entwicklungsprioritäten geleitet. Wenn überhaupt, bestanden zwischen ihr und internationalen Vereinbarungen kaum systematische Verbindungen. Als Antwort auf die gegenwärtigen globalen Herausforderungen muß die Agenda der Entwicklungszusammenarbeit jedoch dringend erweitert werden. Abgesehen von moralischen und ethischen Gründen, die mit den jeweiligen „rein“ nationalen Entwicklungsinteressen armer Staaten in Zusammenhang stehen, brauchen arme Länder diese Transferleistungen, um sich im gegenseitigen Interesse aller an der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter beteiligen zu können. Die Empfänger solcher Leistungen könnten z.B. Länder sein, die zum Schutz unberührter Wälder, die Artenvielfalt bergen oder Kohlenmonoxid absorbieren, auf Entwicklungsmöglichkeiten verzichten, oder Länder, die zur Sicherung des Weltfinanzsystems bei der Planung vertrauenswürdiger Institutionen und Praktiken Unterstützung benötigen.

Diese Diskussion profitiert auch von einem reichen Angebot themenspezifischer Analysen. Ohne das Ensemble dieser unterschiedlichen Literatur (auf die in jedem Beitrag hingewiesen wird) wäre die multidisziplinäre und vielschichtige Analyse, die hier unternommen wird, nicht möglich gewesen. Es geht uns darum, diese Untersuchungen miteinander in Bezug zu setzen, denn die verschiedenen Probleme, die sie ansprechen,

beginnen sich zu verflechten. Die gegenwärtigen globalen Herausforderungen können nicht adäquat verstanden werden, wenn man sich nur auf einen Betrachtungswinkel verläßt.

Wir wenden uns nun einer Synthese der Fallstudien zu.

## Die Fallstudien

### Fairneß und Gerechtigkeit

Die Thematisierung von Fairneß und Gerechtigkeit als globale öffentliche Güter gehört zu den innovativeren Einsichten, die in diesem Band entwickelt werden. Genau wie Frieden können Fairneß und Gerechtigkeit als solche nicht vom Einzelnen auf dem Markt erworben werden. Zudem sind sie für weite Kreise von Nutzen – eine Gesellschaft, die ihre Mitglieder fair und gerecht behandelt, bietet tatsächliche oder potentielle Vorteile für alle. Mohan Rao legt die Begründung dafür dar und verweist gleichzeitig auf die starke Rolle von Fairneß und Gerechtigkeit als Werkzeuge zur Bereitstellung anderer öffentlicher Güter, zur Bestimmung der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und zur Festlegung der Prioritäten, d.h. zur Festlegung, welche öffentlichen Güter zuerst bereitzustellen sind. Die Ausrottung der Armut, wenngleich kein globales öffentliches Gut an sich, trägt zu anderen globalen öffentlichen Gütern bei. Sie kommt nicht nur den Armen zugute, sondern bringt – ganz abgesehen von ihrem Wert an sich – auch Vorteile für die gesamte Gesellschaft, da sie Frieden, Stabilität, die Gesundheit weltweit und die Effizienz der Märkte (durch volle Nutzung menschlicher Ressourcen) stärkt.

Wie bewähren sich diese Argumente nun auf globaler Ebene? Amartya Sen beleuchtet das Problem weltweiter Fairneß im Vergleich zur Fairneß innerhalb eines Landes oder zwischen Ländern. Er hebt hervor, daß Menschen viele Identitäten und Bindungen besitzen, die von ihrer Staatszugehörigkeit oder Nationalität unabhängig sind. Dennoch können ihre Handlungen, die von diesen Bindungen und Identitäten geformt sind, zu globalen öffentlichen Gütern wie Fairneß und Gerechtigkeit entscheidend beitragen. Globale Gerechtigkeit kann tatsächlich ein „Eigenleben“ haben und muß nicht notwendigerweise über die nationale Ebene vermittelt werden.

Die Bedeutung von Fairneß und Gerechtigkeit als globale öffentliche Güter wird seit langem anerkannt, so Ethan Kapstein, der den Bestimmungszweck der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen internationalen Organisationen untersucht. Damals ging man davon aus, daß Fairneß und Gerechtigkeit in jedem Land notwendig seien, um Spannungen zu verhindern, die sich über die Grenzen ausweiten und zum Krieg führen könnten. Heute allerdings hat das System seine Effektivität verloren, und Kapstein schlägt neue Maßnahmen zu seiner Wiederbelebung vor, die auf die Notwendigkeiten einer sich integrierenden Welt angemessenere Antworten finden.

### **Markteffizienz**

Ökonomische Gerechtigkeit kann zu mehr Wohlstand für alle führen, wenn sie von gut funktionierenden Märkten begleitet wird. Aber damit sind nicht unbedingt freie Märkte gemeint, wie Charles Wyplosz in seinem Beitrag über finanzielle Instabilität beweist. Wyplosz zeigt, daß finanzielle Instabilität von weitverbreiteten globalen externen Effekten begleitet ist und daß Korrekturmaßnahmen auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene notwendig sind. Nancy Birdsall und Robert Lawrence untersuchen, auf welche Weise die internationale Gemeinschaft globale Effizienz zu stärken versucht, indem sie den freien Handel fördert und über Ländergrenzen hinweg für im Wettbewerb stehende Firmen ein „ebenes Spielfeld“ etabliert. Das erfordert eine verstärkte Harmonisierung sämtlicher Bestimmungen, die alle international gehandelten Waren betreffen. Birdsall und Lawrence untersuchen die Kosten- und Nutzenseite dieser politischen Anpassungsprogramme, insbesondere im Hinblick auf Entwicklungsländer. Ihre Analyse beleuchtet die Auswirkungen dessen, was wir als ein „Rechtssprechungsdefizit“ zwischen globalem Markt und nationalen politischen Entscheidungsinstanzen bezeichnen.

### **Umwelt und kulturelles Erbe**

Die internationale Diplomatie zu Umweltfragen ist in den letzten zwanzig Jahren geradezu explodiert. Die weltweiten politischen Fortschritte auf diesem Gebiet lassen darauf hoffen, daß sie Vorbildfunktion für eine Zusammenarbeit auch auf anderen Gebieten besitzen. Es überrascht nicht, daß der Schutz des kulturellen Erbes viele Probleme wirtschaftlicher und

kooperativer Art birgt, wie sie auch beim Umweltschutz auftauchen. In seinem Vergleich zwischen den Eingangsverhandlungen zum Montreal-Abkommen und den derzeitigen Verhandlungen zum Kyoto-Abkommen argumentiert Scott Barrett, daß der erfolgreiche Abschluß der Ozon-Verhandlungen zum Großteil das Ergebnis eines günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses zugunsten schnellen kooperativen Handelns war. Im Gegensatz dazu bietet eine rasche Handlungsweise im Fall der Klima-  
veränderung unter dem Strich nur wenig oder gar keinen direkten Nutzen. Die getroffenen Abkommen spiegeln daher die zugrundeliegenden unterschiedlichen ökonomischen Grundlagen dieser beiden Problem-  
bereiche wider und führen zu dem Schluß, daß „gute“ Verträge nicht aus einem Wunschdenken heraus zustandekommen – sie müssen auf vernünftigen ökonomischen Grundlagen beruhen und adäquate Maßstäbe benutzen, um den Wert der Zukunft gegenüber dem der Gegenwart abzu-  
wägen. Auch Geoffrey Heal betrachtet die Ökonomie als wesentlich für den politischen Erfolg. Er untersucht die Bedeutung von marktwirtschaftlich orientierten Politikmechanismen zur Förderung privater Bereitstel-  
lung von öffentlichen Gütern. Dieser Ansatz ist besonders wichtig angesichts der generellen Tendenz zur Privatisierung öffentlicher Dienstleis-  
tungen. Zuletzt erläutert Ismail Serageldin zum besseren Verständnis der Wertigkeit des kulturellen Erbes die Zweckmäßigkeit neuer Analyse-  
instrumente, die anfangs entwickelt wurden, um nichtgehandelte Um-  
weltgüter (wie Artenreichtum oder ursprüngliche Waldlandschaften) zu bewerten. Kaum überraschen dürfte seine Feststellung, daß solche Metho-  
den politische Entscheidungsträger wie auch Privatpersonen darin an-  
leiten können, wie unschätzbare und unwiederbringliche Kulturstätten überall auf der Welt zu erhalten sind.

## **Gesundheit**

Die Eindämmung übertragbarer Krankheiten war über ein Jahrhundert lang eine der Grundlagen internationaler Zusammenarbeit. Doch seit den vergangenen Jahrzehnten hat sich global die Interdependenz auf dem Gesundheitssektor aufgrund des Anstiegs internationaler Reiseaktivitäten, des Entstehens neuer Arten von Krankheiten und der Verbreitung zahlreicher globaler Konsumgewohnheiten mit negativen Konsequenzen für unsere Gesundheit verstärkt. Mark Zacher untersucht den Stand interna-

tionaler Zusammenarbeit bei der Überwachung und Meldung von Ausbrüchen infektiöser Krankheiten. Er stellt fest, daß schwache nationale Überwachungskapazitäten und das Widerstreben seitens der Regierungen, einen Ausbruch zuzugeben, die globalen Anstrengungen unterminieren. Auf der anderen Seite wird die Verheimlichung des Ausbruchs einer Seuche durch die neuen Technologien zusehends erschwert angesichts eines wachsenden internationalen Netzes von Gesundheitsexperten und anderen Beobachtern der Zivilgesellschaft, die zu gegenseitiger Information das Internet nutzen. In diesem Zusammenhang spielen internationale Organisationen nicht nur eine wichtige Rolle bei der Förderung von Ländern, die ihre Kapazitäten zur Meldung und Bekämpfung von Krankheitsausbrüchen verbessern wollen, sondern auch bei der Überprüfung und Verifizierung inoffizieller Berichte über den Ausbruch einer Epidemie. Lincoln Chen, Tim Evans and Richard Cash argumentieren, daß auch nicht-übertragbare Krankheiten aufgrund größerer Interdependenzen in der Weltwirtschaft zunehmend globale politische Dimensionen erreichen. Darüber hinaus läuft die Tendenz zu privater Gesundheitsvorsorge auf eine verminderte Versorgung der Armen in der Welt hinaus. Als Antwort darauf schlagen sie vor, die Arbeit internationaler Gesundheitsorganisationen zu rationalisieren, so daß sie sich auf Normierung und Standardisierung wie auch die Unterstützung von Entwicklungsländern bei ihrem Bemühen um den Aufbau nationaler Kapazitäten konzentrieren können. Aber der gesamte erforderliche Kooperationsaufwand wird weit darüber hinausgehen müssen – und tut es bereits. Die Autoren rechnen für eine zukünftige Zusammenarbeit auf ein im wesentlichen horizontales Netz aller Betroffenen, öffentlich wie privat, national wie international.

## **Wissen und Information**

Auf jeder Stufe des Entstehens, der Handhabung und Verbreitung von Wissen treten die Merkmale globaler öffentlicher Güter in Erscheinung. Wie die Autoren darlegen, besteht das Hauptproblem beim Wissen nicht so sehr in einer Unterversorgung, sondern in unzureichenden oder ungleichen Zugangsmöglichkeiten. Joseph Stiglitz z.B. zeigt, daß eine zu enge Auslegung von Urheberrechten Markteffizienz und -fairness beeinträchtigen können. Einer seiner Vorschläge, wie der Zugang zu und der Preis von Wissen verbessert werden können, ist die Schaffung einer „Wissens-

bank“, möglicherweise verbunden mit einem gerechteren System der Patentgebühren. Habib Sy untersucht, inwieweit globale Telekommunikation und neue Informationstechnologien als öffentliche Güter zu betrachten sind, insbesondere im Hinblick auf deren Zugang und Preis und auf ihre Eigendynamik, die im Zeitalter globaler Information den afrikanischen Kontinent weiter an den Rand drängt. Zur Lösung des Problems fordert Sy ein erneuertes Engagement für ein Programm öffentlicher Dienstleistungen und zu diesem Zwecke verstärkte zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene. Debora Spar richtet ihre Aufmerksamkeit speziell auf das Internet. Sie untersucht seinen Status als öffentliches Gut wie auch seine positiven bzw. negativen externen Effekte. Sie plädiert dafür, daß Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden müssen, den möglichen Nutzen des Internets für sich in Anspruch nehmen zu können.

## **Frieden und Sicherheit**

Adam Smith identifizierte als erster vor über zweihundert Jahren nationale Sicherheit als öffentliches Gut. Während die Rüstungsökonomien eine Methodologie der öffentlichen Güter schon lange nutzen, entwickelt sich nun auf globaler Ebene ein wachsendes Interesse an der Idee von Frieden als einem globalen öffentlichen Gut. Nach David Hamburg und Jane Holl verlangt der Weltfrieden eine sach- und fachübergreifende Bemühung aller Akteure, um solide Grundlagen zu schaffen, die in einer gesicherten Rechtsordnung, der Einhaltung der Menschenrechte und der Befriedigung von Grundbedürfnissen bestehen, ebenso wie in der Wahrung des Gerechtigkeitsprinzips und im Umweltschutz. Ruben Mendez befaßt sich eingehend mit den Aspekten des Friedens als öffentlichem Gut und konzentriert seine Politikanalyse auf den Stand des gegenwärtigen globalen Systems. Er legt dar, daß ein System kollektiver Sicherheit zur Friedenswahrung geeigneter ist als das Gleichgewicht der Kräfte oder eine Hegemonie, gerade weil es sich beim Frieden um ein öffentliches Gut handelt. Er untersucht die auf globaler und regionaler Ebene existierenden Mechanismen und schlägt Reformen zur Verbesserung ihrer Effizienz vor.

Über die Einzelstudien hinaus ermöglicht uns der fach-, rang- und themenübergreifende Ansatz die Einführung einer vergleichenden Perspektive zur Analyse globaler Herausforderungen. Daraus leiten sich die im folgenden aufgeführten politischen Empfehlungen her.

## Die wichtigsten politischen Empfehlungen

Wir sind in eine neue Ära öffentlicher Politik eingetreten, die gekennzeichnet ist durch eine wachsende Zahl von Problemen, die über die nationalen Grenzen hinausreichen. Das ist die übergreifende politische Botschaft dieser Arbeit, und sie enthält eine doppelte Herausforderung. Zum einen ist dies die Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit aus ihrer traditionellen Sphäre der „auswärtigen Angelegenheiten“ in eine Politik einzubringen, die für die meisten, wenn nicht alle innenpolitischen Problembereiche anzuwenden ist. Die zweite Herausforderung besteht darin, Konzepte und Instrumente zu entwickeln, die zur Lösung der Probleme des kollektiven Handelns unerlässlich sind. Das wird vor allem Handlungsweisen notwendig machen, die „externe Effekte internalisieren“ – damit potentiell ansteckende Phänomene am Entstehungsort eingedämmt werden können, ehe sie auf andere Gebiete übergreifen.

Alle in den Einzelstudien untersuchten Themen stellen auf die eine oder andere Weise globale öffentliche Güter dar. Sie veranschaulichen zudem das neue Erscheinungsbild vieler globaler öffentlicher Güter; das, was wir in Tabelle 1 des abschließenden Kapitels die Ergebnisse globaler Politik nennen. Im Gegensatz zu anderen globalen Fragen, die Beziehungen zwischen den Staaten oder grenznahe Probleme wie Transport oder Zölle betreffen, verlangen viele der gegenwärtigen internationalen Probleme eine politische Konvergenz hinter den Grenzen sowie verstärkt auch gemeinsame Einrichtungen. Das könnte Organisationen einschließen, die für alle Staaten Dienstleistungen wie die Überwachung globaler Trends oder Hilfsvereinbarungen für Länder in Krisensituationen bereitstellen.

Einige Risikofaktoren haften diesem neuen Typus globaler öffentlicher Güter jedoch an, darunter zum einen die größere Öffnung der einzelnen Staaten, die das Übergreifen globaler „Übel“ erleichtert. Zum andern die wachsende Zahl globaler systemischer Risiken, die unter anderem größeren Respekt vor den Schwellenwerten der Natur und Rücksicht auf die Erfordernisse der nachhaltigen Entwicklung verlangen. Ein dritter Risikofaktor liegt in der Stärke staatenübergreifender nichtstaatlicher Akteure wie privater Sektor und Zivilgesellschaft, die den Druck auf Regierungen verstärken, allgemeingültige politische Normen, angefangen von fundamentalen Menschenrechten bis zu technischen Standards, zu befolgen.

Unter diesen Bedingungen sind globale Anstrengungen wie Reduzie-

rung der Umweltverschmutzung, Ausrottung von Krankheiten oder eine effektive Überwachung von Banken wichtig für die Ziele nationaler Politik. Ohne politische Fortschritte nationaler Regierungen, die in bestimmten Problembereichen von Wichtigkeit sind, können globale öffentliche Güter wie ökologische Nachhaltigkeit, Gesundheit oder finanzielle Stabilität schwerlich entstehen. Und das wiederum gefährdet in vielen Ländern die Ziele nationaler Politik und bringt globale öffentliche „Übel“ hervor.

Die meisten dieser Veränderungen sind seit Jahrzehnten in Gange. Aber erst seit kurzem ziehen die gehäuft auftretenden Auswirkungen dieser Veränderungen ernsthaft die Aufmerksamkeit der politischen Beobachter, der politischen Führungskräfte und der allgemeinen Öffentlichkeit auf sich. Die Auseinandersetzung darüber geschieht unter dem Blickwinkel, wie die Globalisierung zu handhaben ist. Deshalb überrascht es kaum, daß die Politik sich noch nicht voll darauf eingestellt hat. Und es ist daher von zunehmendem Interesse, genau zu identifizieren, an welchem Punkt und warum das gegenwärtige System die neuen Probleme noch nicht effektiv angesprochen hat.

Die Fallstudien in diesem Band weisen auf drei Hauptschwächen in den gegenwärtigen Arrangements zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter:

● *Das Zuständigkeitsdefizit*, d.h. die Diskrepanz zwischen einer globalisierten Welt und den nationalen, separaten politischen Instanzen. Mit einer Politik, die in Schwerpunkt und Reichweite immer noch vorherrschend national ausgerichtet ist, entsteht aufgrund der einfachen Tatsache, daß viele der heutigen Herausforderungen global sind, in der Tat ein Defizit. Die Sorge nationaler politischer Entscheidungsträger um den Verlust ihrer Souveränität an globale Märkte und die zivile Gesellschaft kann zum Teil zurückgeführt werden auf das Fehlen einer klaren Strategie zur Verbindung nationaler politischer Ziele mit internationaler Diplomatie. Viele Regierungen werden sich erst heute dieses Mißverhältnisses zwischen ihren traditionellen Politikansätzen und den Erfordernissen eines neuen internationalen politischen Umfelds bewußt.

● *Das Partizipationsdefizit*. Die vergangenen Jahrzehnte brachten wichtige neue globale Akteure auf die politische Bühne. Dennoch ist die internationale Zusammenarbeit immer noch vorwiegend ein Prozeß zwischen Regierungen, an dem andere Akteure nur am Rand beteiligt sind, was die

Effizienz herkömmlicher Bemühungen zur Lösung globaler politischer Probleme unterminiert. Dieses Partizipationsdefizit erstreckt sich trotz wachsender Demokratisierung auch auf marginalisierte und stimmlose Gruppen. Eine Erweiterung der Rolle von Zivilgesellschaft und Privatsektor bei internationalen Verhandlungen ermöglicht Regierungen, ihren Einfluß auf die politischen Ergebnisse zu vergrößern und dabei gleichzeitig Pluralismus und Vielfalt zu fördern. In Anbetracht der Fragen von Legitimierung und Repräsentanz und angesichts einer wachsenden Privatisierung und Dezentralisierung politischer und ökonomischer Macht in den vergangenen Jahrzehnten stehen die Entscheidungsstrukturen vieler bedeutender multilateraler Organisationen vor einer Neubewertung.

● *Das Anreizdefizit.* Die internationale Kooperation ist heute von einer größeren Reichweite, da sie sich über grenznahe Probleme wie internationale Verkehrsregeln hinaus auf die Probleme hinter den Grenzen zubewegt hat. Das läßt die Umsetzung (oder operative Seite) internationaler Vereinbarungen immer wichtiger werden. Doch die operative Durchsetzung dieser Vereinbarungen verläßt sich allzu ausschließlich auf die Mechanismen der Entwicklungszusammenarbeit und ignoriert vielfach andere praktikable politische Optionen, die eine Kooperation zur bevorzugten Strategie für Entwicklungs- wie Industrieländer werden lassen könnten.

Globale öffentliche Güter leiden also an vielerlei Problemen kollektiven Handelns. Ein Haupthindernis ist die Unsicherheit, was das Problem an sich, aber auch die Durchführbarkeit möglicher politischer Optionen anbetrifft. Aber selbst wenn diese Unsicherheit genommen ist, bleiben andere Zwänge bestehen. Öffentliche Politik, ihre Mechanismen und Mittel spiegeln weiterhin mehr die Realitäten von gestern als die von heute wider. Um globale öffentliche Übel („global public bads“) in globale öffentliche Güter („global public goods“) zu verwandeln, sind Anpassungen in der Politik dringend vonnöten. Und in der Tat finden Reformdebatten in vielen Bereichen statt, im Gesundheitswesen ebenso wie im Finanzwesen oder im Friedensbereich.

Viele unserer Vorschläge sind ein Echo auf diese Debatte. Aber sie fügen ihr auch eine wichtige weitere Dimension hinzu. Sie zeigen, daß Reformen über die Kontrolle globaler „Übel“ weit hinausgehen müssen. Flickschusterei am gegenwärtigen System wird nicht ausreichen. Um aus

dem Kreislauf von Krisenverhütung und -management ausbrechen und unseren Blick wieder auf eine positive, konstruktive Entwicklung lenken zu können, müssen wir die fundamentalen Prinzipien der Politikgestaltung überprüfen. Zwei grundlegende Änderungen sind gefordert. Zum einen muß die internationale Kooperation einen integralen Bestandteil nationaler Politik bilden. Die Grenzlinie zwischen Angelegenheiten des Inneren und des Äußeren ist offensichtlich unscharf geworden und erfordert einen Neuansatz. Zweitens muß, wenn sie erfolgreich sein soll, die internationale Zusammenarbeit ein fairer Prozeß für alle sein. Mit einem Konsens über diese beiden Punkte könnte das Weitere vielleicht sogar relativ einfach erreicht werden.

Die politischen Empfehlungen dieses Bandes zu möglichen Schritten in Richtung auf einen Ausgleich der drei identifizierten politischen Defizite verdeutlichen diesen Punkt.

### **Der Ausgleich des Zuständigkeitsdefizits**

In den Beiträgen kristallisiert sich eine umfassende Empfehlung heraus, die von den Regierungen die volle Verantwortung für die von ihren Bürgern erzeugten grenzüberschreitenden Folgewirkungen verlangt. Mit anderen Worten: Staaten sollten auf diese externen Effekte ein politisches Prinzip anwenden, das auf nationaler Ebene tradiert ist: Das Prinzip der „Internalisierung externer Effekte“. Viele öffentliche Güter, wie auch ihre negativen Pendanten, sind das Resultat externer Effekte, d.h. von den Akteuren bei ihrer Entscheidungsfindung nicht berücksichtigte Nutzen und Kosten. Dies stellt einen weiteren wesentlichen Grund für die Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und die Überversorgung mit öffentlichen Übeln dar.

Eine erweiterte Anwendung dieses Prinzips auch auf internationale externe Effekte hat zum Zweck, den Kapazitätsausbau von Nationalstaaten zu fördern, damit sie die globale Interdependenz bewältigen können. Das bedeutet, daß die internationale Kooperation „zu Hause“ beginnen muß mit einer nationalen Politik, die negative grenzüberschreitende Effekte zumindest reduziert, wenn nicht sogar völlig vermeidet, und vorzugsweise darüber hinaus noch positive externe Effekte zum Nutzen aller schafft.

Ein erster Schritt in diese Richtung könnte die Erstellung von Profilanalysen der externen Effekte individueller Nationen sein, so daß deren

negative wie positive nationale Erscheinungsformen ins Blickfeld gerückt werden. Diese Analysen würden die Verhandlungen zwischen Staaten erleichtern, da sie den Einfluß der Staaten aufeinander wie auch ihre Wirkung auf die Gesamtheit transparenter machen. Und derartige Profile würden es Ländern darüber hinaus erleichtern, für die innerhalb ihrer Grenzen entstehenden externen Effekte Verantwortung zu übernehmen.

Eine Politik der Internalisierung externer Effekte könnte auch erfordern, daß nationale Ministerien ein eindeutiges Mandat für internationale Zusammenarbeit übernehmen. Das wäre für Ministerien mit ausgedehnten internationalen Verbindungen, wie das Arbeits-, Gesundheits-, Umwelt-, Handels- oder Finanzministerium, von großer Bedeutung. In der Folge wäre es für Ministerien von Vorteil, ein zweigleisiges Budget zu haben, eines für Inlandsausgaben und ein zweites zur Finanzierung internationaler Zusammenarbeit, wobei sie die effiziente Koordinierung dieser auswärtigen Aktivitäten sicherstellen müssen.

Verschiedene Autoren betonen, daß die regionale Zusammenarbeit als Mittler zwischen nationalen und globalen Anliegen einen wichtigen Beitrag zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter leistet. Dies trifft auf den Prozeß der Prioritätensetzung zu, der Entscheidung, welche globalen öffentlichen Güter in welchem Umfang produziert werden müssen, sowie auf die Implementierung, die Übersetzung globaler Interessen in konkrete Maßnahmen auf unterer Ebene. Da sich zum Beispiel die Prioritäten und Bedürfnisse auf regionaler, oft sogar auf subregionaler Basis unterscheiden, existiert beispielsweise kein allgemeingültiger, standardisierter Ansatz für die landwirtschaftliche oder medizinische Forschung. Darüber hinaus bietet Einheitlichkeit oftmals nicht die geeignete Lösung, obgleich die Harmonisierung von Politik und Normen für die Verbesserung der Markteffizienz wesentlich ist. Aus diesem Grund muß dafür Sorge getragen werden, daß bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter am Prinzip der Subsidiarität festgehalten, d.h. die Entscheidungsfindung über Prioritäten und Umsetzung so weit wie möglich auf die lokale Ebene verlagert wird. In vielen Fällen bedeutet dies, daß die regionalen Körperschaften verstärkt und mit der Verantwortung für die Vermittlung zwischen nationaler und globaler Ebene betraut werden müssen.

In dem Maße, in dem die Internalisierung externer Effekte auf nationaler oder regionaler Ebene keine praktische oder effiziente Option darstellt, oder wo keine Märkte existieren, können internationale Organisa-

tionen einen „Austausch externer Effekte“ zwischen Staaten oder zwischen Regierungen und anderen globalen Akteuren erleichtern. Viele internationale Organisationen, auch die des UN-Systems, waren ursprünglich damit befaßt, Bereiche wie Gesundheit, Bildung, Kultur, Lebensmittelproduktion, Arbeitsmärkte und Industrie zu fördern. Aber sie zogen die Verbindungen zwischen den Bereichen zu wenig in Betracht, um zu konkreten Lösungen z.B. im Hinblick auf Ernährungssicherheit, Frieden, ausgeglichenes Wachstum oder gemeinsam genutztes Wissen zu gelangen.

Diese Lösungen waren oft das Resultat kombinierter Anstrengungen, nicht nur der Kapazitätsentwicklung auf jedem einzelnen der Gebiete, sondern auch gebietsübergreifender und internationaler Verbindungen. Aus diesem Grund werden sich in der neuen politischen Landschaft zur Erreichung positiver Ergebnisse länder- und problemübergreifende Verhandlungen zu einer wichtigen Form der internationalen Zusammenarbeit entwickeln. Auch wird eine gewisse Reorganisation bestehender Institutionen notwendig werden. Zum Beispiel könnte die UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO – World Intellectual Property Organization) verschmelzen und so zu einer wichtigen „Wissensbank“ werden, die zwei komplementäre Anliegen, die Schaffung und Verbreitung von Wissen, vereint.

Als Ganzes bildet der politische Prozeß, der zu einem effizienten Umgang mit öffentlichen Gütern notwendig ist, einen Kreis, eine Schleife. Seine Wurzeln liegen auf nationaler Ebene, wo aus Gründen der Effizienz und Effektivität die primäre Verantwortung für eine Internalisierung externer Effekte liegen muß. Eine globale Vorgehensweise wäre die zweitbeste Option, da internationale Zusammenarbeit mit kostenspezifischen Implikationen behaftet ist – insbesondere Transaktionskosten für Verhandlungen innerhalb einer großen Gruppe von Akteuren. Um aber den Problemen des kollektiven Handelns aus dem Wege zu gehen und eine faire Verteilung der Lasten zu gewährleisten, sind derartige Kosten in manchen Fällen unvermeidlich und wahrscheinlich bescheiden im Vergleich zu den Kosten, die Untätigkeit verursachen würde. Internationale Kooperation gehört nicht länger allein in den Bereich der „auswärtigen Angelegenheiten“. Sie ist in erster Linie ein Prozeß der Formulierung nationaler Politik.

## Der Ausgleich des Partizipationsdefizits

Der vorangegangene Abschnitt behandelte die Verantwortung für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, in die sich die verschiedenen politischen Ebenen – die nationale, regionale und globale – teilen. Dieser Abschnitt setzt sich mit der horizontalen Verteilung der Möglichkeiten auseinander, mittels derer sich alle Hauptakteure – Regierungen, Personen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft – an der Schaffung und Nutzung öffentlicher Güter beteiligen und innerhalb der verschiedenen Arten öffentlicher Güter Prioritäten setzen können. Damit der Prozeß der Bereitstellung funktionieren kann, müssen alle drei Stufen voll teilnahmefähig sein.

Alle Akteure müssen eine Stimme haben, angemessene Gelegenheit, um die von ihnen erwarteten Beiträge leisten zu können, sowie Zugang zu den Gütern, die daraus resultieren. Wird diesen Anforderungen nicht genüge getan, bleibt der Öffentlichkeitsaspekt öffentlicher Güter im Bereich des Möglichen, ist aber nicht Realität. Und statt als ausgleichende Kraft zu fungieren, könnten globale öffentliche Güter Ungerechtigkeiten vergrößern. Das Internet ist, wie die entsprechenden Kapitel in diesem Band darlegen, ein globales öffentliches Gut, dessen öffentlicher Aspekt bewußt in Anspruch genommen werden muß.

Die Tatsache, daß einige öffentliche Güter Probleme des Zugangs aufweisen, mag paradox klingen, denn öffentliche Güter sind, zumindest teilweise, nicht ausschließlich. Jedoch unterscheiden sich Zugangshindernisse von Ausschließbarkeit. Theoretisch kann jedermann das Internet erreichen, und daher scheint das Internet ein nichtausschließliches Gut zu sein. In der Praxis jedoch haben die Armen oftmals keinen Zugang, weil ihnen das Geld fehlt, die Kosten für einen Provider zu bezahlen, eine Ausbildung am Computer zu finanzieren oder noch grundsätzlicher, einen Computer zu kaufen, oder weil es ihnen an Zeit fehlt, ein öffentliches Terminal z.B. in einer Bücherei oder bei einer Poststelle zu nutzen, falls ihnen diese Möglichkeit zur Verfügung steht.

Gleicherweise kann niemand vollen Nutzen aus guten Straßen ziehen, nicht einmal gebührenfreien, es sei denn er oder sie ist im Besitz eines Motorfahrzeuges. Um das öffentliche Gut eines effektiven Rechtssystems zu nutzen, fehlen oft die Mittel für die Anwaltskosten. Und vielen Kindern ist es unmöglich, von einem kostenlosen Bildungssystem zu profitieren,

weil sie nicht zur Schule fahren können oder weil sie zur Unterstützung der Familie arbeiten müssen.

Der Zugang zu öffentlichen Gütern spielt auch aus Gründen der Gleichbehandlung eine Rolle. Ist der Zugang sehr teuer, hat zum Schluß nur der Teil der Bevölkerung einen Vorteil von öffentlichen Gütern, der es sich leisten kann, den Zugang herzustellen. Die Bereitstellung öffentlicher Güter, wenn sie durch Steuern finanziert wird, kann in einem solchen Fall auch regressiv wirken, im steuerlichen Sinne einer Umverteilung von Ressourcen von den Armen zu den Reichen. Aber auch Effizienz kommt ins Spiel. Durch eine Öffnung des Zugangs zu den Gütern kann eine erweiterte Nutzung zu niedrigeren Preisen geboten werden, denn ist der Zugang amortisiert, kostet es in der Regel den zusätzlichen Konsumenten nur wenig, ebenfalls von dem öffentlichen Gut zu profitieren.

Auf globaler Ebene ist es gleichermaßen wichtig sicherzustellen, daß globale öffentliche Güter allen zugänglich sind, besonders wenn deren Produktion eine gemeinschaftliche Leistung war. Zum Beispiel gehen viele Chancen zur Nutzung (frei verfügbaren) Wissens aufgrund von Analphabetismus verloren. Aber die Sorge um Zugangsvoraussetzungen ist auch besonders deshalb von Bedeutung, weil gewährleistet werden muß, daß die Politik vorhandene unerwünschte Tendenzen wie wachsende Ungleichbehandlung nicht verstärkt. Da Fairneß ein wesentliches Gleitmittel für die internationale Zusammenarbeit ist, kann die Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern generell darunter leiden, daß Fragen der Gleichbehandlung nicht angesprochen werden, wie es das Beispiel der weltweiten Klimaveränderung zeigt, wo der Fortschritt aufgehalten wurde nicht nur durch Fragen wissenschaftlicher Unsicherheit, sondern auch durch Bedenken bezüglich der Fairneß und Gerechtigkeit einiger politischer Optionen.

Um sicherzustellen, daß alle betroffenen Akteure eine Stimme bei der Festlegung der Prioritäten für globale öffentliche Güter haben, gibt es für die Reform bestehender Institutionen mindestens vier notwendige Parameter.

\* Erstens besteht auf der Führungsebene vieler internationaler Organisationen die Notwendigkeit einer besseren Nord-Süd-Vertretung. Wir teilen die von einigen Wissenschaftlern entwickelte Ansicht (Sachs 1998), daß die Erweiterung der G8-Gruppe führender Industrieländer zu einer G 16-

Gruppe, unter Einbeziehung acht führender Entwicklungsländer, einen wichtigen Schritt bedeuten würde.

\* Zweitens sind Zivilgesellschaft und privater Sektor transnationale Allianzen eingegangen, die weit über den Einflußbereich nationaler Regierungen hinausreichen. Auf ähnliche Weise bestimmen ihre Handlungsweisen zuweilen das politische Ergebnis weit mehr als die von Regierungen. Weil es aber unwahrscheinlich ist, daß effektive Lösungen für schwerwiegende globale Probleme in Gremien zustandekommen, die diese wichtigen Akteure ausschließen, wird ein neuer Tripartismus empfohlen, der Regierungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft umfaßt.

\* Drittens gibt es starke Anreize, die Probleme von heute auf Kosten künftiger Generationen zu lösen, besonders da diese zukünftigen Gesellschaften keine Stimme in den gegenwärtigen Beratungen haben. Um sicherzustellen, daß dies nicht geschieht, müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, längerfristige Überlegungen mit einzubeziehen und Zukunftsfaktoren genau zu bewerten. Wir schlagen einen neuen Globalen Treuhandrat der Vereinten Nationen vor, der als Hüter einer Entwicklung agieren soll, die nachhaltig ist und auf Kurs bleibt.<sup>1</sup>

\*Viertens ist es in den neueren, themenorientierteren internationalen Organisationen wichtig, die interdisziplinäre Arbeit zu verbessern, oder anders ausgedrückt, eine angemessene Repräsentanz aller miteinander verbundenen Problem- und Interessenkreise sicherzustellen. Wären zum Beispiel Repräsentanten sozialer Belange an Verhandlungen über finanzielle Rettungspakete mitbeteiligt, könnten die sozialen Kosten finanzieller Krisen beträchtlich reduziert werden.

Die Welt bewegt sich bereits in diese Richtung, insbesondere in Richtung auf eine vollere Beteiligung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft an zwischenstaatlichen Prozessen – eine neue Form des Tripartismus. Ungeklärt bleibt die Frage, wie man die indirekte Vertretung von Zivilgesellschaft

---

1. Um es klar auszudrücken: Der Vorschlag rät zur Schaffung eines neuen Treuhandrates, nicht zur Wiederbelebung des Treuhandrates, der unter der Charta der Vereinten Nationen zur Überwachung der Verwaltung früherer Treuhand-Territorien eingerichtet wurde. Dieser Treuhandrat stellte seine Arbeit im Oktober 1994 mit der Unabhängigkeit von Palau ein.

und Wirtschaft durch Regierungen mit ihrer direkten Vertretung in internationalen Foren in Einklang bringt. Es besteht die Gefahr, daß diese Gruppen letztendlich überrepräsentiert sein könnten. Bedenkt man jedoch diesen Punkt anhand der in den einzelnen Kapiteln angestellten Erwägungen, insbesondere anhand des Beitrags zum Thema Fairneß, stellt sich heraus, daß Menschen viele Anliegen haben, die nicht an ihre Nationalität oder Staatsbürgerschaft gebunden sind, wie die von Umweltschützern, Anwälten, Ärzten oder Feministinnen. Viele Individuen agieren international nicht allein als Angehörige eines bestimmten Landes, sondern auch als „Weltbürger“. Dennoch sind wir der Ansicht, daß die Vertretung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft in zwischenstaatlichen Foren dringend eines systematischeren Ansatzes bedarf – besonders weil dieser neue Tripartismus so wichtig für die Sicherstellung des öffentlichen Aspekts globaler öffentlicher Güter erscheint.

Wie einige Autoren argumentieren, weichen Staaten manchmal internationalen Verpflichtungen aus, weil sie sich nicht sicher sind, ob sie die Ressourcen und Kapazitäten haben, diesen neuen Verpflichtungen nachzukommen. Das ist häufig ein Hauptgrund für die Unterversorgung mit globalen öffentlichen Gütern – von Gesundheitsüberwachung bis zur Reduzierung von Umweltverschmutzung. In solchen Fällen wird es für die internationale Gemeinschaft oft wirkungsvoller sein, arme Staaten bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen, als die Kosten für die sonst resultierende Überproduktion von globalen öffentlichen Übeln zu übernehmen. Echte Partizipation erfordert, daß alle Akteure, die ein Interesse an Zusammenarbeit haben, in die Lage versetzt werden, an der Debatte über globale Prioritäten aktiv teilnehmen zu können, indem sie eine Repräsentationskapazität erhalten und ihre internationalen Verpflichtungen einhalten können. Die Notwendigkeit, Staaten zu unterstützen, die nicht in der Lage sind, die Ressourcen für eine volle Teilnahme an internationalen Verhandlungen aufzubieten, ist somit ein wichtiger Beitrag zur Sicherstellung der Validität einer Agenda für globale öffentliche Güter. Sind globale öffentliche Güter von Beiträgen der meisten oder aller Staaten abhängig, wird es ebenso wichtig sein, den Kapazitätenausbau in einigen Staaten zu unterstützen, um sie so in die Lage zu versetzen, ihren internationalen Zusagen nachzukommen.

Fassen wir zusammen: Eine verbesserte Partizipation bei Entscheidungsfindung, Produktion und Konsum globaler öffentlicher Güter sichert in

entscheidendem Maße die Fairneß bei internationalen politischen Entscheidungen. Ohne sie fehlte dem Verfahren die Legitimation.

### **Der Ausgleich des Anreizdefizits**

Um von Dauer zu sein und die erhofften Resultate zu liefern, muß die Zusammenarbeit anreizverträglich sein. Das heißt, sie muß eindeutige Nettovorteile für alle beteiligten Parteien bieten, und alle Akteure müssen diese Vorteile als fair empfinden. Diese Botschaft spricht klar und deutlich aus allen Kapiteln. Die Vorschläge der Autoren, wie man diese Anreizverträglichkeit erreichen kann, sind weitreichend, aber sie konzentrieren sich auf praktische, für die politischen Entscheidungsträger nützliche Schritte. Unter den vielversprechendsten Ideen sind die folgenden hervorzuheben.

Zwei kostengünstige Ansätze zur Verbesserung der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern ziehen Nutzen aus „Übernahmen externer Effekte“ („adoption spillovers“<sup>2</sup>) und Kombinationsmöglichkeiten nationaler (oder privater) und globaler (oder öffentlicher) Gewinne.

Beide suchen zusätzlichen öffentlichen Nutzen aus eigennützigem Handeln von Staaten, Unternehmen und Individuen zu ziehen. Ein gutes Beispiel ist u.a. das Montreal-Abkommen (Vereinte Nationen 1987), das den allmählichen Abbau ozonschichtzerstörender Substanzen vorschreibt. Seine Annahme wurde durch das Zusammenfließen von privaten und öffentlichen Interessen ermöglicht.

Kompensationszahlungen werden ein wichtiges Element jeder Anreizstrategie für globale öffentliche Güter sein. Diese Zahlungen können dann notwendig werden, wenn politische Präferenzen und Prioritäten von Staaten divergieren. Die im Rahmen des Montreal-Abkommens eingerichteten Instanzen „Global Environment Facility“ und „Multilateral Development Fund“ illustrieren diesen Ansatz.

Wo die Vorteile eines globalen öffentlichen Gutes zumindest teilweise begrenzt sein können, läßt sich die „Klub“-Methode anwenden, um sicherzugehen, daß die größten Nutznießer diese öffentlichen Gutes auch

---

2. „Adoption spillovers“ treten immer dann auf, wenn bereits vorhandene Nutzer z.B. eines Standards von der Übernahme dieses Standards durch einen neuen Nutzer profitieren. Sie spielen auch eine Rolle, wenn die Einführung eines neuen Standards (z.B. Autos, die nur mit bleifreiem Benzin fahren) andere dazu zwingt, sich dem anzupassen.

den größten Anteil der Kosten übernehmen. Viele Organisationen – die Welthandelsorganisation WTO, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die NATO – setzen voraus, daß ihre Mitglieder gewisse Kriterien erfüllen, ehe ihnen Zugang gewährt wird. Eine innovative Idee, die aus diesen Studien erwächst, ist die mögliche Anwendung derselben Methode auf die Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte – durch die Gründung von Klubs, bestehend aus Ländern mit vergleichbarer institutioneller Erfahrung und Kapitalliberalisierung. Die Verpflichtung eines Landes auf eine Politik der Sicherstellung finanzieller Stabilität bringt die Mitgliedschaft in diesem Klub mit sich und garantiert Vorteile wie die kollektive Unterstützung im Fall, daß das Land von einer Finanzkrise angesteckt wird.

Darüber hinaus ergibt sich oft die günstige Gelegenheit zur Nutzung von Marktkräften und Preismechanismen, um die Versorgung mit oder die Bewahrung von gemeinsamen Gütern sicherzustellen. Viele öffentliche Güter (saubere Luft, Trinkwasser, Meeresfischbestände) sind preislich unterbewertet, während andere (technisches Wissen auf bestimmten Gebieten) preislich überbewertet sind. Die adäquaten Preise festzusetzen, und wo nötig, auch die Grundvoraussetzungen zu schaffen, daß Märkte entstehen können, sind wesentliche Schritte, die die internationale Gemeinschaft in verschiedenen Bereichen der Politik unternehmen muß, um die gewünschten politischen Ergebnisse abzusichern. Tatsächlich hat eine solche Politik in der Praxis bereits eingesetzt. Fischereirechte und Verschmutzungskontingente sind in einigen Fällen bereits handelbar.

Diese Empfehlungen zeigen, daß es zusätzlich zur Entwicklungshilfe noch viele weitere Finanzierungsmöglichkeiten und -methoden gibt, die zur Kostendeckung globaler öffentlicher Güter herangezogen werden können. Dennoch wird oftmals die Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter benutzt, wie beim Schutz der Ozonschicht oder bei der Kostendeckung im Falle von Finanzkrisen, was die Mittel für die ärmsten Länder minimiert, die sich auf Entwicklungszusammenarbeit stützen müssen, um wenigstens ihre grundlegendsten nationalen Entwicklungsbedürfnisse zu befriedigen. Zum Beispiel zahlen viele Regierungen an die Global Environment Facility aus ihrem Budget für Entwicklungszusammenarbeit, und Gelder aus diesem Budget werden oftmals zur Abwendung oder zum Management weltweiter Finanzkrisen ausgegeben. Wir schätzen, daß einer von vier Dollar aus der Entwicklungs-

zusammenarbeit globale öffentliche Güter finanziert statt die rein nationalen Bedürfnisse armer Staaten. Unser Vorschlag ist es, die gegenwärtigen Mittel der ODA in ODA (C) umzubenennen: für Zuweisungen zur Unterstützung armer Staaten in ihrem nationalen Bemühen – und eine neues Konto ODA (G) für globale Prioritäten einzuführen.<sup>3</sup>

Von diesem Konto könnten dann alle Ausgaben abgebucht werden, die sich auf globale öffentliche Güter beziehen und von denen viele derzeit nirgends erfaßt werden. Beispiele dafür sind Zahlungen für Dienstleistungen, die auf marktabhängigen Arrangements basieren, Ausgleichszahlungen, aber ebenso zusätzliche Entwicklungsgelder, die möglicherweise dazu dienen sollen, globale öffentliche Güter allen verfügbar zu machen.

Wie oben ausgeführt liegt ein entscheidendes Element internationaler Zusammenarbeit im Zeitalter globaler öffentlicher Güter in der Sicherung der Kapazität von Entwicklungsländern, sich an der globalen politischen Debatte zu beteiligen und an der Prioritätensetzung mitzuwirken. Aus diesem Grund ist eine Fall-zu-Fall-Analyse der Aspekte Fairneß und Zugang wahrscheinlich ungenügend. Es ist auch wichtig, daß arme Staaten über die Mittel verfügen, eine aktive Rolle bei Verhandlungen über den Austausch externer Effekte, politische Konvergenz und andere Formen internationaler Kooperation zur Unterstützung globaler Ziele zu übernehmen. Wir schlagen die Schaffung eines „Global Participation Fund“ vor, den die Entwicklungsländern zur fairen Beteiligung an allen globalen Abkommen selbst verwalten. Ein derartiger Fonds würde die Arbeit der UN-Konferenz über Welthandel und Entwicklung (UNCTAD) zur Unterstützung der Entwicklungsländer erweitern. Ähnliche Vorschläge zu regionalen Übereinkünften unter Eigenverwaltung, wie Hilfsfonds und regionale Versionen des Internationalen Währungsfonds, erwachsen aus den Fallstudien.

Viele dieser neuen Finanzierungsmethoden können nicht funktionieren ohne eine Anpassung nationaler öffentlicher Finanzverfahren im Hinblick auf die internationale Dimension vieler sektoral operierender Ministerien. Die oben vorgeschlagene zweigleisige Budgetierung, bei der ein Teil des Budgets nationaler Ministerien für die internationale Zusammenarbeit reserviert wird, ist entscheidend für die Handhabung grenzüber-

---

3. ODA (C) = ODA (Country); AdÜ

schreitender externer Effekte und die Zusammenarbeit zur Produktion positiver globaler externer Effekte.

## **Globale öffentliche Güter: Wer profitiert?**

Welchen Nutzen haben Staaten und Menschen von diesem neuen Instrumentarium internationaler Kooperation? Auf der allgemeinsten Ebene fördert eine Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit die Kapazität nationaler Regierungen, ihre nationalen politischen Ziele zu erreichen. Mit fortschreitender globaler Integration werden heimische politische Ziele – wie Volksgesundheit, Wirtschaftswachstum oder Umweltschutz – immer stärker internationalen Kräften ausgesetzt. Um ihre nationalen Ziele zu erreichen, müssen sich Regierungen intensiver der internationalen Zusammenarbeit zuwenden, damit sie die grenzüberschreitenden Kräfte, die ihre Bevölkerung betreffen, zumindest in angemessenem Maße unter Kontrolle halten können. Die Feststellung wird also kaum überraschen, daß internationale Beratungen auf so unterschiedlichen Gebieten wie Handel, Finanzen, Müllentsorgung, Ernährungssicherheit und Bevölkerungsfragen zu größerem Interesse an nationaler Politik und nationalem Handeln geführt haben. Demzufolge läßt sich also ein systematischerer und integrativerer Ansatz für die internationale Kooperation sehr wohl rechtfertigen. Zur besseren Zusammenarbeit ist es erforderlich, daß nationale und internationale Politik ein Kontinuum bilden, in dem Fachexperten Diplomaten werden und Diplomaten zusätzlich technisches Fachwissen erwerben.

Entwicklungsländer läßt die Aussicht auf einen systematischeren Ansatz, was globale öffentliche Güter betrifft, eine gerechtere Verteilung globaler Ressourcen erhoffen, so daß sie sich ihren eigenen Prioritäten zuwenden können. Mittels objektiver Kriterien zur Bestimmung eines globalen öffentlichen Gutes lassen sich die oft einander zuwiderlaufenden Entwicklungsagenden des Nordens und des Südens eher vergleichen und verhandeln. Während die Drosselung der globalen Erwärmung wie auch die Erweiterung des Zugangs zum Wissensfundus der Welt zu den globalen öffentlichen Gütern zählen, messen ihnen verschiedene Gruppen von Ländern aus diversen verständlichen Gründen unterschiedliche Prioritäten bei. Da es sich aber bei beiden um globale öffentliche Güter handelt,

bietet sich die Möglichkeit eines quid pro quo viel eher an, als das Argument, beides seien „private“ Güter, nämlich des „Nordens“ einerseits und des „Südens“ andererseits, ohne gemeinsamen öffentlichen Nenner.

Damit ist allerdings nur der erste und offensichtlichste Vorteil aufgezeigt. Viele globale öffentliche Güter wie das Freihandelssystem oder gut funktionierende Finanzmärkte benötigen ein starkes Netz globaler Teilnehmer, und das wiederum unterstreicht die Notwendigkeit des Ausbaus nationaler Kapazitäten. Diese Aktivitäten unterstützen per Definition globale öffentliche Güter, selbst wenn sie einem Land weitreichenden Nutzen einbringen. In dem Maße also, in dem bessere Regulierungen oder Verwaltungskapazitäten in Entwicklungsländern zu weltweit wünschenswerten Resultaten führen, bieten sie der internationalen Gemeinschaft den Anreiz, derartige Bemühungen zu unterstützen. Die finanzielle Ausstattung für solche Aktivitäten sollte deshalb aus Nicht-Entwicklungszusammenarbeitstiteln bestritten werden, wie es der ODA(G)-Titel nahegelegt hat. Durch eine Unterscheidung zwischen der Finanzierung globaler öffentlicher Güter und der Entwicklungszusammenarbeit können Entwicklungsländer Hilfsgelder wieder auf nationale Entwicklungsprioritäten lenken. Zusätzlich hätten sie eine Stimme bei Entscheidungen über die Verteilung von Nicht-Entwicklungszusammenarbeitsressourcen, als Beteiligte an den Entscheidungen über die Rangordnung globaler öffentlicher Güter.

Für die Industrienationen dürfte die Aussicht auf einen ordnungsgemäßen Ansatz bei der Lösung globaler politischer Probleme die finanzielle Last mindern, die sie gegenwärtig beim Ausbruch internationaler Krisen – ob an den Kapitalmärkten oder auf dem Gebiet der Gesundheit, der Umwelt oder des Friedens – tragen. Die gegenwärtig angewandte Methode behandelt diese Probleme als unabhängige Phänomene und schließt somit wichtige Möglichkeiten für den Abschluß gegenseitiger Abkommen aus, die eine Zusammenarbeit verbessern könnten. Ein formellerer Prozeß zur Identifizierung und Klassifizierung globaler öffentlicher Güter würde es Staaten ermöglichen, potentielle, allen Seiten Gewinn bringende „trade-offs“ gegenseitiger Unterstützung in Erwägung zu ziehen. Außerdem könnten Lastenteilungen in ein universelleres Umfeld eingebracht werden und es so einigen Staaten ermöglichen, Kredit für bereits von ihnen zur Verfügung gestellte globale öffentliche Güter in Anspruch zu nehmen – und ähnliche Beiträge von anderen zu verlangen. Ohne eine Struktur, die eine

Verknüpfung von Problembereichen und gegenseitige Reziprozität fördert, können Mißtrauen und Feindseligkeit Staaten daran hindern, sich zusammenzuschließen, selbst wenn alle von Zusammenarbeit profitieren würden.

Wenn wir die kostspieligen wirtschaftlichen, militärischen, humanitären und sozialen Krisen des letzten Jahrzehnts überschlagen, wird klar, daß das internationale System bezeichnenderweise gezwungen ist, auf verheerende Umstände in jedwedem Gebiet dann zu reagieren, wenn der Hauptschaden bereits entstanden ist. Krisen vor ihrem Ausbruch zu verhindern und besser auf die nicht vorhergesehenen vorbereitet zu sein, ist bei weitem der effizientere und effektivere Weg, unsere Angelegenheiten zu ordnen. Es gibt also ein sehr praktisches Argument zugunsten einer Neubewertung der nationalen wie der internationalen Politik.

Der politische Impuls für eine solche Neubewertung könnte aus der Energie kommen, die ein Mehr an Gleichbehandlung und Fairneß in internationalen Beziehungen freisetzen würde. Das erklärt die große Betonung, die wir auf eine stärker partizipatorische Entscheidungsfindung legen, auf die Schaffung eines neuen Dreierbundes von Regierungen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, auf die Gründung eines neuen Globalen Treuhandrates der Vereinten Nationen Treuhandrats für globale öffentliche Güter und auf die Ausweitung der G-8 zu einer G-16-Gruppe. Die Notwendigkeit dieser Reformen zu ignorieren, könnte leicht in eine anhaltende Serie globaler Krisen münden, die die Wahrscheinlichkeit heftiger öffentlicher Reaktionen gegen die Globalisierung erhöht.

Diese Probleme und das Konzept gemeinsamer globaler Prioritäten begleiten uns schon lange Zeit. Sie haben nach den zwei verheerenden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts die politische Elite und andere inspiriert. Die Lektionen aus den Schrecken dieser Konflikte brachte führende Politiker dazu, nach neuen Mechanismen für die internationale Zusammenarbeit zu suchen, in der Hoffnung, daß Konflikte zwischen Nationen friedlich beigelegt werden und die ökonomischen und sozialen Keimzellen der Konflikte ausgemerzt werden können, ehe sie Wurzel schlagen. Aber diese Politiker waren nicht reine Idealisten. Ihr Anliegen war das praktischste von allen, den Krieg zu verhüten und Bedürftigkeit zu beseitigen.

Es ist Zeit, diesem hohen Ziel wieder Vorrang zu geben. Angesichts einer Welt, deren Institutionen immer stärker aus dem Gleichtakt mit den

ökonomischen, sozialen und menschlichen Realitäten unseres Zeitalters geraten sind, sehen wir es für zwingend an, unsere bequemen diplomatischen Muster in Augenschein zu nehmen und auf den neusten Stand zu bringen. Noch ist Zeit, uns dieser dramatischen Divergenz zwischen Institutionen und Realität zu widmen. Es wird Führungsqualitäten, visionäres Denken und Vertrauen darin verlangen, daß unsere Zukunft nicht bloß vom Schicksal gegeben ist, sondern daß wir sie gestalten.

### **Anmerkung**

Die hier dargelegten Ansichten verantworten allein die Autoren. Sie decken sich nicht notwendigerweise mit den Auffassungen der Institutionen, mit denen sie verbunden sind.

### **Literatur**

- Berg, Elliot. 1997. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York: United Nations Development Programme.
- Brookings Institution. 1994-98. Project on Integrating National Economies Series. Washington, DC.
- Dasgupta, Partha S. 1995. *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press.
- Gilpin, Robert G. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Hardin, Garrett. 1968. „The Tragedy of the Commons.“ *Science* 162 (December): 1243-48.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P. 1986. *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Krasner, Stephen D. 1986. *International Regimes*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.
- Mayer, Peter, Volker Rittberger and Michael Zurn. 1993. „Regime Theory: State of the Art and Perspectives.“ In Volker Rittberger and Peter Mayer, eds., *Regime Theory and International Relations*. New York: Oxford University Press.
- Mendez, Ruben P. 1992. *International Public Finance: A New Perspective on Global Relations*. New York: Oxford University Press.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Riddell, Roger. 1996. *Aid in the 21st Century*. ODS Discussion Paper 6. New York: United Nations Development Programme, Office of Development Studies.
- Russett, Bruce M., and John D. Sullivan. 1971. „Collective Goods and International Organization.“ *International Organization* 25(4): 845-65.
- Sachs, Jeffrey. 1998. „Making it Work.“ *The Economist*. 12 September.
- Samuelson, Paul A. 1954. „The Pure Theory of Public Expenditure.“ *Review of Economics and Statistics* 36 (November): 387-89.
- Sandler, Todd. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya K. 1987. *On Ethics and Economics*. Oxford and New York: Basil Blackwell.
- Stokke, Olav, ed. 1996. *Foreign Aid Toward the Year 2000: Experiences and Challenges*. London: Frank Cass.
- United Nations. 1987. Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. UN Treaty Series 26369. Montreal, Canada.
- UNDP (United Nations Development Programme). Various years. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- . 1999. *The Future of Aid: Regional Perspectives*. ODS Discussion Paper 17. New York: UNDP, Office of Development Studies.
- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. A Policy Research Report. New York: Oxford University Press.

# Autorinnen und Autoren des Buchs

## *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*

Scott Barrett <i>London Business School</i>	Jane E. Holl <i>Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict</i>	Todd Sandler <i>Iowa State University</i>
Nancy Birdsall <i>Carnegie Endowment for International Peace</i>	Rajshri Jayaraman <i>Cornell University</i>	Amartya Sen <i>Cambridge University</i>
Richard A. Cash <i>Harvard Institute for In- ternational Development</i>	Ravi Kanbur <i>Cornell University</i>	Ismail Serageldin <i>World Bank</i>
Lincoln C. Chen <i>Rockefeller Foundation</i>	Ethan B. Kapstein <i>University of Minnesota</i>	Debra L. Spar <i>Harvard Business School</i>
Lisa D. Cook <i>Harvard University</i>	Inge Kaul <i>United Nations Development Programme</i>	Marc A. Stern <i>United Nations Development Programme</i>
Tim G. Evans <i>Rockefeller Foundation</i>	Robert Z. Lawrence <i>Harvard University</i>	Joseph E. Stiglitz <i>World Bank</i>
Priya Gajraj <i>United Nations Development Programme</i>	Lisa L. Martin <i>Harvard University</i>	J. Habib Sy <i>Partners for African Development</i>
Isabelle Grunberg <i>United Nations Development Programme</i>	Ruben P. Mendez <i>Yale Center for Interna- tional and Area Studies</i>	Charles Wyplosz <i>Graduate Institute of In- ternational Studies, Gen- eva</i>
David A. Hamburg <i>Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict</i>	J. Mohan Rao <i>University of Massachu- setts, Amherst</i>	Mark W. Zacher <i>University of British Columbia</i>
Geoffrey Heal <i>Columbia University</i>	Jeffrey Sachs <i>Harvard Institute for In- ternational Development</i>	

# Inhaltsverzeichnis des Buchs

## Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century

**Prologue** *Tommy Koh*

**Foreword** *James Gustave Speth*

**Introduction** *Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern*

### I. CONCEPTS

1. Defining Global Public Goods  
*Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern*
2. Intergenerational Public Goods: Strategies,  
Efficiency and Institutions  
*Todd Sandler*
3. The Political Economy of International Cooperation  
*Lisa L. Martin*

### II. CASE STUDIES

#### *Equity and Justice*

4. Equity in a Global Public Goods Framework  
*J. Mohan Rao*
5. Distributive Justice as an International Public Good:  
A Historical Perspective  
*Ethan B. Kapstein*
6. Global Justice: Beyond International Equity  
*Amartya Sen*

#### *Market Efficiency*

7. Deep Integration and Trade Agreements:  
Good for Developing Countries?  
*Nancy Birdsall and Robert Z. Lawrence*
8. International Financial Instability  
*Charles Wyplosz*

#### *Environment and Cultural Heritage*

9. Montreal v. Kyoto:  
International Cooperation and the Global Environment  
*Scott Barrett*
10. New Strategies for the Provision of Global Public Goods:  
Learning from International Environmental Challenges  
*Geoffrey Heal*

11. Cultural Heritage as Public Good: Economic Analysis Applied to Historic Cities  
*Ismail Serageldin*

### ***Health***

12. Global Epidemiological Surveillance: International Cooperation to Monitor Infectious Diseases  
*Mark W. Zacher*
13. Health as a Global Public Good  
*Lincoln C. Chen, Tim G. Evans and Richard A. Cash*

### ***Knowledge and Information***

14. Knowledge as a Global Public Good  
*Joseph E. Stiglitz*
15. Global Communications for a More Equitable World  
*J. Habib Sy*
16. The Public Face of Cyberspace  
*Debra L. Spar*

### ***Peace and Security***

17. Preventing Deadly Conflict: From Global Housekeeping to Neighbourhood Watch  
*David A. Hamburg and Jane E. Holl*
18. Peace as a Global Public Good  
*Ruben P. Mendez*

## III. POLICY IMPLICATIONS

19. International Public Goods and the Case for Foreign Aid  
*Rajshri Jayaraman and Ravi Kanbur*
20. Regional Public Goods in International Assistance  
*Lisa D. Cook and Jeffrey Sachs*

## Conclusion

21. Global Public Goods: Concepts, Policies and Strategies  
*Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern*

## Further Reading

Glossary

About the Contributors

Index

# About UNDP

Through a unique network of 134 country offices, the United Nations Development Programme (UNDP) helps people in 174 countries and territories to help themselves, focusing on poverty elimination, environmental regeneration, job creation and the advancement of women. In support of these goals, UNDP is frequently asked to assist in promoting sound governance and market development and to support rebuilding societies in the aftermath of war and humanitarian emergencies.

UNDP's overarching mission is to help countries build national capacity to achieve sustainable, human development, giving top priority to eliminating poverty and building equity.

In administering its programmes, UNDP draws on the expertise of developing country nationals and non-governmental organizations, the specialized agencies of the UN system and



research institutes in every field. Eighty-five per cent of UNDP staff is based in the countries where people need help.

In 1997, core and non-core contributions and pledges to UNDP exceeded US\$ 2.2 billion. Contributions to UNDP are voluntary, and come from nearly every government in the world. Importantly, recipient country governments cover more than half of total project costs through personnel, facilities, equipment and supplies.

Eighty-seven per cent of UNDP's core programme funds go to countries with an annual per capita GNP of \$750 or less. These countries are home to 90 per cent of the world's extremely poor.

In addition to its regular programmes, UNDP administers a number of special-purpose funds, including the UN Capital Development Fund (UNCDF), the Office to Combat Desertification and Drought (UNSO), the United Nations Volunteers (UNV) and the UN Development Fund for Women (UNIFEM). Together with the World Bank and the UN Environment Programme, UNDP is one of the managing partners of the Global Environment Facility (GEF). The GEF is a \$2 billion fund that helps countries translate global concerns into national action to help fight ozone depletion, global warming, loss of biodiversity and pollution of international waters. UNDP is also one of six UN sponsors of a global programme on HIV/AIDS.

At the country level, UNDP is responsible for coordination of all UN development activity, and the head of the UNDP office in 134 programme countries is designated as Resident Coordinator of the United Nations system's operational activities.

Headquartered in New York, UNDP is governed by a 36-member Executive Board, representing both developing and developed countries.