

BERLIN

DR. INGE KAUL

15. Februar 2008

www.kas.de

Zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter

ANLÄSSLICH DES INTERNATIONALEN SYMPOSIUMS „DAS GEMEINWOHL IN EINER GLOBALISIERTEN WELT“ IN BERLIN

Wir leben in einer zunehmend offenen, interdependenten und von Krisen gerüttelten Welt. Wie wäre es möglich zu größerer Stabilität zurückzufinden und nachhaltige globale Entwicklung - in Industrie- und Entwicklungsländern - zu fördern?

Meine Antwort auf diese Frage ist, dass sich die Bedingungen für Politikgestaltung mit zunehmender Globalisierung grundlegend verändert haben - eine Tatsache, die oft noch nicht völlig erkannt wird und damit auch nicht gemeistert werden kann.

Neu und anders an der heutigen politischen Situation ist unter anderem die zunehmende Bedeutung von globalen öffentlichen Gütern - von Dingen und Sachverhalten wie etwa Klimawandel, HIV-AIDS, Vogelgrippe, internationaler Terrorismus, oder auch Finanzkrisen und Regelwerke für internationalen Handel und Transport.

Erwünschte Politikresultate in diesen Problembereichen - etwa die Stabilisierung des globalen Klimas - lassen sich nicht allein durch nationale Maßnahmen erreichen, egal wie mächtig ein Land sein mag. Effektive internationale Kooperation muss heute integraler Bestandteil nationaler Politik sein. Und effektive internationale Kooperation verlangt wiederum danach, dem Gemeinwohl internationale Geltung zu verschaffen - globale Politik fair zu gestalten.

Um dieses Argument zu erläutern, ist es zunächst einmal wichtig, kurz zu klären: (1) was globale öffentliche Güter sind und wie sie mit Globalisierung zusammenhängen; (2) warum Fairness bei der Bereitstellung

dieser Güter eine zentrale Rolle spielt; (3) wie Fairness und effektive Kooperation zusammenhängen und schließlich (4) welche Konsequenzen sich aus den vorherigen Punkten für die Politik ergeben könnten.

Globale öffentliche Güter - und wie sie mit Globalisierung zusammenhängen

Das menschliche Wohlergehen weltweit hängt von zwei Arten von Gütern ab: privaten Gütern (wie etwa Brot und Kleidung) und öffentlichen Gütern (e.g. Recht und Ordnung, Frieden und Sicherheit, öffentliche Gesundheit, oder ein wohl funktionierendes Rechtssystem).

Die Bereitstellung der privaten Güter kann zumeist dem Markt überlassen werden. Im Fall der öffentlichen Güter ist in vielen Fällen ein gewisses Maß an staatlicher Intervention notwendig, damit diese Güter in ausreichender Menge zur Verfügung stehen. Öffentliche Güter sind mithin einer der Hauptgegenstände und Hauptrechtspflichten für die Existenz und die Aktivitäten des Staates.

Während der letzten Jahrzehnte hat die öffentliche Politik in vielen, wenn nicht in den meisten Staaten der Welt auf ökonomische Liberalisierung und zunehmende Offenheit nationaler Grenzen hingewirkt. Dies ist erreicht worden durch eine weitgehende internationale Harmonisierung von nationalen öffentlichen Gütern wie etwa der nationalen Handels und Investitionsregime, der Steuersysteme und Normen, die ein gutes Geschäftsklima schaffen oder angeben, was eine gute Arbeits- und Sozialpolitik aus-

zeichnet. Anders formuliert, ökonomische Offenheit und grenzüberschreitende Marktintegration basiert auf der Harminisierung - oder auch Ver-Globalisierung - nationaler öffentlicher Güter.

Fortschreitende Marktintegration führte zu einem Anstieg grenzüberschreitender ökonomischer Aktivitäten - Handel, Tourismus, Kommunikation. Allerdings brachten diese Aktivitäten oft nicht nur die erwünschten Dinge mit sich sondern auch Unerwartetes - neue Kultureinflüsse und Informationen, aber auch Krankheiten, Drogen, und Kriminalität. Diese unerwarteten Effekte - Externalitäten, wie Ökonomen sagen - führten zu einer weiteren Ver-Globalisierung von öffentlichen Gütern. Öffentliche Gesundheitsverhältnisse, Finanzstabilität, Recht und Ordnung und anderes hängen nun nicht mehr nur davon ab, was Politiker und Regierungen national unternehmen sondern auch davon, was in anderen Ländern an Politik und Entwicklung erzielt wird - oder auch nicht.

Mithin zeigt sich, dass wirtschaftliche Globalisierung auf globalen öffentlichen Gütern basiert; und dass sie in ihrer Folge zu weiterer Verglobalisierung von öffentlichen Gütern führt.

Aber es gibt auch öffentliche Güter, die von Natur aus global sind. Dazu gehören etwa die Atmosphäre oder auch die Ozonschicht. Nur, im Gegensatz zu vielen anderen öffentlichen Gütern sind diese Gemeinschaftsgüter nicht unbegrenzt benutz- und belastbar. Daraus ergibt sich die viel diskutierte „tragedy of the commons“.

Die angemessene Bereitstellung globaler öffentlicher Güter - und warum Fairness dabei eine zentrale Rolle spielt

In der Tat befinden sich heute viele globale öffentliche Güter in einem Krisenzustand. Sie unterminieren unser Wohlergehen statt es zu verbessern. Man denke nur an die diversen globalen Krankheiten, die sich in der Welt verbreiten; die gegenwärtige Finanzkrise, die Gefahren einer globalen Rezession heraufbeschwört; den „Krieg gegen Terror“; Klimawandel, Verlust von Biodiversität;

Wasserknappheit; und die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich.

Natürlich gibt es auch viele Dinge, deren Bereitstellung durchaus zufriedenstellend verläuft. Beispiele sind die Vereinheitlichung technischer Normen und Standards wie etwa der im Bereich der Zivilluftfahrt und des Postwesens oder auch Produktnormen.

Die globalen öffentlichen Güter, die in angemessener Masse zur Verfügung stehen, sind zumeist die, die aufgrund ihrer Natur eine recht gleichmäßige Verteilung von Kosten und Nutzen erzeugen und auch für alle einen klaren Nutzengewinn erzeugen. Es sind Güter, die nicht viele Politikinterventionen – Korrekturmaßnahmen - gebrauchen.

Die sich im Krisenzustand - im Zustand der Unterproduktion - befindlichen globalen öffentlichen Güter sind im Gegensatz dazu oft die, die nicht von allen Betroffenen in gleicher Weise als prioritär und nutzbringend angesehen werden. Diese Güter beinhalten Verteilungsprobleme, die es zu lösen gilt. Das Beispiel, das gegenwärtig als erstes in diesem Zusammenhang in den Sinn kommt, ist Klimawandel und die Frage, wie in diesem Fall die Kosten der notwendigen Korrektur- und Anpassungsmaßnahmen gerecht verteilt werden könnten, so dass sie von allen akzeptiert werden und alle motiviert sind, notwendige Reformen auch wirklich zu unternehmen.

Investitionen in globale öffentliche Güter müssen genauso wie Investitionen anderer Art (etwa die in Privatgüter) Sinn machen - ökonomisch, politisch oder anderweitig. Und um diese Bedingung zu erfüllen, müssen sie einen klaren und gerechten Gewinn für alle erbringen.

Globale Fairness als Grundlage effektiver internationaler Kooperation - und wie die Beförderung des globalen Gemeinwohls zur Beförderung des (nationalen) Eigeninteresses beiträgt

Globale öffentliche Güter sind nicht nur öffentlich in dem Sinne, dass sie oft uns alle - die gesamte Menschheit oder aber doch zumindest weite Teile der Weltbevölkerung

- betreffen, sondern auch in dem Sinne, dass sie oft nicht in angemessenem Masse durch nationale Politikmaßnahmen allein bereitgestellt werden können. Sie verlangen nach internationaler Kooperation - konzentrierter nationaler Politik und gemeinsamer Politik auf internationaler Ebene. Ihre Produktion ist zumeist ein komplexer Prozess, der viele - private und staatliche Akteure sowie mehrere Ebenen und Sektoren umspannt.

Es ist aber gerade diese Komplexität, vornehmlich die Tatsache, dass oft alle Länder einen Beitrag - gewisse Politikresultate - erbringen müssen, die Gerechtigkeit und Beachtung des globalen Gemeinwohls so wichtig machen. Gerechtigkeit in der Kosten- und Nutzenverteilung ist ein ganz wichtiger Bestandteil von „policy ownership“ und der Bereitschaft, freiwillig zu kooperieren, ohne die ja internationale Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten nicht auskommt.

Wenn es an Gerechtigkeit und damit an dezidiertem Kooperationsmangel, besteht das Risiko, dass notwendige Politikmaßnahmen nicht oder nur unzureichend stattfinden, Probleme ungelöst bleiben und sich verschärfen mit dem Resultat, dass es letztlich allen schlechter geht und Krisen sich weiterhin vervielfältigen.

Mithin ist es im aufgeklärten Eigeninteresse aller zu bedenken, dass ein gemeinsames Ziel der meisten Akteure ist, anzuerkennen, dass Verhandlungspartner auch ein Interesse an verbessertem Wohlergehen haben - oder wenn sie mitbezahlen, dann doch in fairer Weise belastet werden möchten.

„Power politics“ und andere Formen der Machtausübung und des „arm twisting“ sind zumeist ineffektiv, wenn es um die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern geht. Es bringt sehr wenig, militärische Waffen gegen SARS (Vogelgrippe), Verletzung von Menschenrechten, oder Finanzkrisen einzusetzen. Es führt auch nicht zu nachhaltigen Veränderungen, wenn Sozial- und Umweltstandards als Konditionen in bilaterale Handelsabkommen mit armen Ländern eingefügt werden. In diesen und

ähnlichen Fällen hilft eigentlich nur konstruktive Unterstützung zu offerieren für systematische Investitionen in die Beförderung zum Beispiel von Erziehung, Gesundheit und Wachstum.

Mögliche Konsequenzen für die Politik - und warum mehr Demokratie auf internationaler Ebene wünschenswert ist

Aus den vorhergehenden Überlegungen lassen sich einige Schlussfolgerungen für die Politik, auch für die deutsche Politik ableiten.

Zunächst wäre es vielleicht wichtig zu diskutieren, dass es heute ganz klar einen neuen Strang der internationalen, operativen Kooperation gibt, nämlich die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern. Dieser Strang unterscheidet sich in mehrerer Hinsicht von konventioneller Entwicklungszusammenarbeit und sollte von ihr unterschieden werden - was zumeist noch nicht geschieht.

Internationale Kooperation über globale Probleme impliziert auch, dass „Außenpolitik“ heute mehr ist als konventionelle Außenpolitik. Aber wer - welches Ministerium, welches parlamentarische Gremien - ist heute für Globalpolitik zuständig, nach innen und nach außen? Wer zum Beispiel managet den Produktionsprozess von HIV-AIDS Kontrolle? Wer den von nachhaltiger Entwicklung? Wer eigentlich bringt das Ensemble der Akteure und Bausteine einzelner globaler öffentlicher Güter eigentlich zusammen? Auf diese Fragen müssen Antworten gefunden werden, wenn Globalisierung ein politisch gestalteter Prozess sein soll.

Fairness hat einen Preis. Diese Tatsache führt dazu, dass faire Lösungen, wenn sie kurzfristig betrachtet werden, oft teurer zu sein scheinen als „power politics“ Lösungen. Mittel- und langfristig sind sie jedoch billiger - effektiver, nachhaltiger, und deshalb auch effizienter. Denn unfaire Kooperation lässt, wie erwähnt, Probleme oft fortbestehen. Wie jedoch Berechnungen gezeigt haben, ist Nichtstun, d.h. Probleme aussitzen, oft um Vieles teurer (manchmal 400 mal so teuer) wie entschiedene Problemerkorrktur. Es wäre

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

DR. INGE KAUL

15. Februar 2008

www.kas.de

mithin ebenfalls interessant und Kooperations-befördernd, Studien über die Effizienz gerechterer internationaler Kooperation für konkrete Verhandlungsfälle erstellen zu lassen und so die Motivation für die Beachtung des Wohls aller zu stärken.

Aber es wäre auch wichtig, sich daran zu erinnern, dass der Verkäufer von Ware im Markt auch nicht alleine die Preise bestimmt. Preise im wirtschaftlichen Markt ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Warum sollte politisches Ver-Handeln anders funktionieren?

Deshalb wäre wohl eine weitere Politikreform notwendig, nämlich die Förderung von mehr Demokratie auf internationaler Ebene, so dass es mehr politischen Wettbewerb geben kann, mehr Interessenausgleich, mehr quid pro quo, und letztlich, mehr Fairness, mehr effektive Kooperation - und weniger globale Krisen. Fortschritt in dieser Hinsicht könnte zum Beispiel erzielt werden durch eine Revision des Quotensystems des Weltwährungsfonds und der Weltbank oder der Erweiterung der G-8.