

Hielscher, Stefan; Pies, Ingo

**Working Paper**

## Internationale öffentliche Güter: Ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik?

Diskussionspapier, No. 2005-5

**Provided in Cooperation with:**

Martin Luther University of Halle-Wittenberg, Chair of Economic Ethics

*Suggested Citation:* Hielscher, Stefan; Pies, Ingo (2005) : Internationale öffentliche Güter: Ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik?, Diskussionspapier, No. 2005-5, ISBN 3-86010-783-6, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Wirtschaftsethik, Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-5749>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170255>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

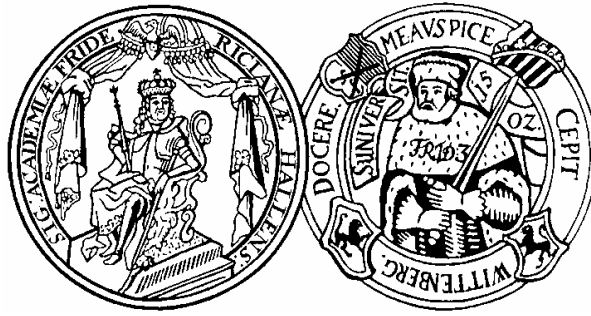
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# **Lehrstuhl für Wirtschaftsethik Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg**

---

## **Diskussionspapier Nr. 05-5**

**Stefan Hielscher und Ingo Pies  
Internationale Öffentliche Güter –  
Ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik?**

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Sektion Wirtschaftswissenschaften der Stiftung Leucorea in der Lutherstadt Wittenberg



## Haftungsausschluss

Diese Diskussionspapiere schaffen eine Plattform, um Diskurse und Lernen zu fördern. Die Herausgeber teilen daher nicht notwendigerweise die in diesen Diskussionspapieren geäußerten Ideen und Ansichten. Die Autoren selbst sind und bleiben verantwortlich für ihre Aussagen.

ISBN 3-86010-783-6  
ISSN 1612-2534

## Autorenanschrift

### **Prof. Dr. Ingo Pies**

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Große Steinstraße 73  
06108 Halle  
Tel.: +49 (0) 345 55-23420  
Email: [ingo.pies@wiwi.uni-halle.de](mailto:ingo.pies@wiwi.uni-halle.de)

### **Stefan Hielscher**

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Große Steinstraße 73  
06108 Halle  
Email: [stefan.hielscher@wiwi.uni-halle.de](mailto:stefan.hielscher@wiwi.uni-halle.de)

## Korrespondenzanschrift

### **Prof. Dr. Ingo Pies**

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Große Steinstraße 73  
06108 Halle  
Tel.: +49 (0) 345 55-23420  
Email: [ingo.pies@wiwi.uni-halle.de](mailto:ingo.pies@wiwi.uni-halle.de)

# Internationale Öffentliche Güter – Ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik?

von Stefan Hielscher und Ingo Pies

*„Was den meisten gemeinsam ist, erfährt am wenigsten Fürsorge. Denn um das Eigene kümmert man sich am meisten, um das Gemeinsame weniger oder nur soweit es den Einzelnen angeht.“<sup>1</sup>*

## 1. Einleitung:

### Entwicklungshilfe versus Entwicklungszusammenarbeit

Das dramatische Ausmaß der Tsunami-Katastrophe in Südasien hat die Menschen auf der ganzen Welt erschüttert. Vor Ort sind die Lebensgrundlagen zahlreicher Regionen, Städte und Dörfer zerstört. Eine unvorstellbare Zahl von Menschen hat in den Krisenregionen ihr Leben verloren. Es handelt sich um ein Desaster in erschütternd globalen Dimensionen: Zum einen betreffen die geographischen Auswirkungen unmittelbar zwei Kontinente, Asien und Afrika. Zum anderen sind sowohl die örtliche Bevölkerung zu Tode gekommen, als auch tausende Touristen aus aller Welt.

Das Faktum großer Betroffenheit vieler Menschen verschiedenster Provenienz vor allem in den Gebieten Südasiens verdeutlicht die Relativität der Distanz, die im Zuge des globalen Massentourismus entstanden ist. Die „Kategorie des Anderen“ fällt weg, so dass sich die erste und die dritte Welt in eigentümlicher Form durchdringen<sup>2</sup>. Anders formuliert: Das Desaster in Asien rückt im global village unmittelbar „vor die eigene Haustür“ und verursacht eine persönliche Ergriffenheit, die – befördert durch die mediale Inszenierung des Schocks – zu einer beispiellosen Hilfs- und Spendenbereitschaft in der ganzen Welt geführt hat.

Die Tsunami-Katastrophe wirft eine Reihe von Fragen auf, die mit dem Thema dieses Beitrages in enger Verbindung stehen:

- Nicht die Flutwelle selbst, wohl aber ihre desaströsen Folgen hätten durch ein Frühwarnsystem wesentlich abgeschwächt werden können. Technisch wäre das seit längerer Zeit möglich gewesen. Allerdings hat sich niemand bereit gefunden, ein solches Frühwarnsystem für die Region zu installieren. Im Klartext: Der Tsunami wurde zur Katastrophe durch die Bereitstellungsprobleme für ein „Internationales Öffentliches Gut (IÖG)“.
- Auch wenn nun das Phänomen einer globalen Solidarität beschworen wird, so ist doch absehbar, dass schon in wenigen Wochen die mediale Aufmerksamkeit beträchtlich nachlassen wird. Damit stellen sich folgende Fragen: Wie tragfähig ist Mitleid als Basis internationaler Hilfeleistungen? Kann ein Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung überhaupt als einseitige Hilfe gedacht werden? Käme es nicht vielmehr auf Kooperation an? Benötigt Solidarität nicht Reziprozität? Wie ließe sich internationale
- Solidarität institutionalisieren?

---

<sup>1</sup> Aristoteles (330 v. Chr., 1973; Buch II; S. 71).

<sup>2</sup> Ulrich Beck spricht darüber hinaus von einer neuen Form der Weltöffentlichkeit, welche die Flut gestiftet habe. Vgl. dazu Beck (2005).

Dieser Beitrag untersucht, inwiefern sich das Konzept „Internationaler Öffentlicher Güter“ dazu eignet, einen Paradigmawechsel zu unterstützen, der sich – nicht nur in der Theorie, sondern vor allem auch in der tatsächlich befolgten Praxis – als Übergang von *Entwicklungshilfe* zu *Entwicklungszusammenarbeit* beschreiben ließe. Im Unterschied zur internationalen Diskussion, die immer noch von „development aid“ spricht, ist der Begriffswechsel in der deutschen Diskussion längst vollzogen. Aber auch hier hinkt die Realität der Semantik noch mächtig hinterher. Der Grund dafür ist letztlich konzeptioneller Natur. Um es als These vorab zu formulieren: *Der demokratische Diskurs über Entwicklungspolitik wird gerade in den entwickelten Ländern primär normativistisch geführt und blockiert dadurch Lernprozesse, wie durch die Verfolgung gemeinsamer Interessen das Wohle aller Menschen befördert werden könnte.*

Vor diesem Hintergrund entwickeln wir unsere Argumentation in drei Schritten. Zunächst skizzieren wir das konzeptionelle Problem der Entwicklungshilfe aus einer prononciert wirtschaftsethischen Perspektive (Abschnitt 2). Sodann untersuchen wir einen in der neueren Literatur prominenten Ansatz, der versucht, im Rekurs auf die Kategorie der „Internationalen Öffentlichen Güter“ zu einer konzeptionellen Klärung des Verhältnisses zwischen *Entwicklungshilfe* und *Entwicklungszusammenarbeit* beizutragen (Abschnitt 3). Hierauf aufbauend erläutern wir, dass unterschiedliche Arten „Internationaler Öffentlicher Güter“ sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen über einen Ressourcentransfer von reichen zu armen Ländern nahe legen (Abschnitt 4). Der Beitrag endet mit einer kurzen Zusammenfassung und einem Ausblick auf offene Fragen.

## 2. Das paradigmatische Problem der Entwicklungshilfe

Das wirtschaftsethische Kernproblem ist ein situativ auftretender Widerspruch zwischen Eigeninteresse und Moral.<sup>3</sup> Meist herrscht die Wahrnehmung vor, diesen situativ auftretenden Widerspruch als prinzipiellen Trade-off zu deuten. Einem solchen Spannungsverhältnis zufolge stehen Eigeninteresse und Moral – einem Spagat gleich – im Gegensatz zueinander, so dass der Eindruck entsteht, moralische Handlungen erforderten einen Verzicht auf die Verfolgung des eigenen Interesses und vice versa.

Dieses Wahrnehmungsmuster findet sich auch in einem traditionellen Verständnis von *Entwicklungshilfe* (Abbildung 1): Häufig wird *Entwicklungshilfe* als moralische Verantwortung der reichen Länder des Nordens interpretiert. Damit verbindet sich das Anliegen, eine internationale Ungleichverteilung, insbesondere in der privaten Güterausstattung bzw. im Einkommen, durch Maßnahmen der Redistribution aufzuheben, d.h. durch Umverteilung von reichen zu armen Ländern. In einem solchen Paradigma, „mind-set“ oder „mental model“, werden die Interessen der Entwicklungsländer und der Industriestaaten als diametrale Gegensätze gedacht: Die Verfolgung moralischer Anliegen, d.h. eine Verringerung der Armut in Ländern der dritten Welt, kann hier nur im Rahmen eines Verzichts vorgestellt werden, den die reichen Länder unter zumindest teilweiser Aufgabe ihres eigenen Interesses zu leisten haben.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Pies und Sardison (2005).

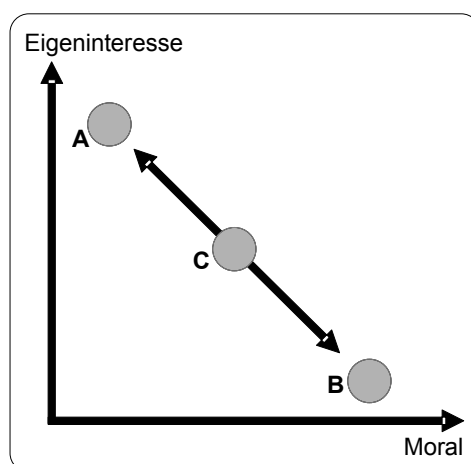


Abbildung 1: *Der Trade-off zwischen Eigeninteresse und Moral im Paradigma der Entwicklungshilfe*

Für eine Positionierung *innerhalb* dieses Trade-off können prinzipiell drei Punkte identifiziert werden<sup>4</sup>: Zum einen kann Stellung zugunsten des Eigeninteresses, d.h. zugunsten der Interessen des Nordens, bezogen werden (Punkt A). Zum anderen kann man sich für die Seite der Moral, also für die Anliegen einer nachhaltigen Entwicklung des Südens, stark machen (Punkt B). Eine Kompromissposition (Punkt C) versucht, zwischen beiden Extremen zu vermitteln. Jede einzelne dieser Stellungen ist mit erheblichen Schwierigkeiten für eine demokratische Entwicklungspolitik verbunden, die gewisse Rationalitätskriterien erfüllen möchte.

Der erste Punkt (A) mündet im Extremfall in entwicklungspolitischen Zynismus: Das moralische Anliegen wird dem Eigeninteresse geopfert. Drastische Mittelkürzungen der Entwicklungsbudgets aus haushaltspolitischen Erwägungen heraus folgen einer derartigen Logik. Auch Versuche, mittels Entwicklungshilfe hegemoniale Vormachtansprüche zu untermauern oder geopolitische Interessen zu verfolgen, lassen sich hier verorten.<sup>5</sup> In diese zynische Kategorie fällt ferner die jahrzehntelang nicht unübliche Praxis, Entwicklungshilfe angesichts des globalen Ost-West-Konflikts am Freund-Feind-Schema auszurichten. Ebenfalls hier zuzuordnen ist eine staatliche Entwicklungspolitik, die unter dem Deckmantel der Entwicklungshilfe primär Exportförderung betreibt.

Der zweite Punkt (B) mündet in appellativen Moralismus. Hier wird die Forderung lanciert, auf Wohlstand in den industrialisierten Ländern zu verzichten, um die Armut in Entwicklungsländern zu lindern. Solche Forderungen sind nur selten argumentationsbasiert. Sie sprechen zumeist Emotionen an und rekurrieren nur im Ausnahmefall auf etwaige Verpflichtungsgründe. So wird beispielsweise die Kolonialgeschichte der Länder des Nordens bemüht, aus der eine historische Verantwortung der Reichen für die Armen herzuleiten versucht wird. Oft begnügt man sich aber auch mit generellen Appellen an die Menschlichkeit, arbeitet mit einem religiös konnotierten Begriff des Mitleidens oder mit säkulari-

<sup>4</sup> Eine vergleichbare Argumentation findet sich bei Pies und Sardison (2005).

<sup>5</sup> Eine empirische Untersuchung zu diesem Sachverhalt liefern Alesina und Dollar (1998). So halten die Autoren fest (ebd.; S. 1): „We find considerable evidence that the direction of foreign aid is dictated by political and strategic considerations, much more than by the economic needs and policy performance of the recipients. Colonial past and political alliances are the major determinants of foreign aid.“

sierten Aufrufen zu mehr Gerechtigkeit. Diese je unterschiedlichen Ansätze weisen jedoch die Gemeinsamkeit auf, Maßnahmen der Entwicklungshilfe als eine Art Wiedergutmachung aufzufassen für eine als prinzipiell unrechtmäßig empfundene Weltwirtschaftsordnung.<sup>6</sup>

Beide Extrempositionen im Trade-off erweisen sich als wenig nachhaltig: Auf der einen Seite liegt es angesichts zunehmender Interdependenzen nicht wirklich im Eigeninteresse der reichen Länder, die legitimen Entwicklungsinteressen der armen Länder zu ignorieren und eine zynische Politik zu betreiben, die den moralischen Intuitionen breiter Bevölkerungsschichten Hohn spricht. Auf der anderen Seite wird das moralische Anliegen, nachhaltige Entwicklung voranzubringen, nicht wirklich dadurch gefördert, dass man sich auf Verzichtsappelle kapriziert und damit – wenn auch wider Willen – der zynischen Position in die Hände arbeitet, die sich – zumal angesichts knapper Kassen, eines globalen Wettbewerbsdrucks usw. – eine solche Entwicklungshilfe nicht leisten möchte oder nicht leisten zu können glaubt.

Aber auch ein Kompromiss zwischen beiden Extrempositionen (Punkt C) scheint wenig fruchtbar zu sein. Ein Beispiel hierfür bietet die Vereinbarung der Staatengemeinschaft auf der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) im Jahr 1992 in Rio de Janeiro. Dort wurde nach langen und zähen Verhandlungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern von den reichen Ländern des Nordens das Versprechen erneuert, in Zukunft 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) an die Armen umzuverteilen.<sup>7</sup> Gegenwärtig wird dieses Versprechen nicht eingehalten. Ein weiteres Beispiel ist in der aktuellen Forderung nach massiv erhöhter Entwicklungshilfe zu sehen, um die Millennium Development Goals (MDG)<sup>8</sup> in Afrika doch noch zu erreichen.<sup>9</sup> Dies wiederum zieht entweder moralistische oder zynische Reaktionen nach sich. Im einen Fall nimmt man dies als Anlass für Schuldvorwürfe. Im anderen Fall diskutiert man beispielsweise über Statistik und streitet sich darüber, welche Budgetposten des Außen- oder Verteidigungsministeriums als einer Entwicklungshilfe i.w.S. zugehörig interpretiert werden können.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, dass empirische Untersuchungen zur Entwicklungshilfe (vgl. Abb. 2, 3 und 4) eine gewisse Hilfemüdigkeit der Geberländer ausweisen.<sup>10</sup> In der internationalen Literatur spricht man von „aid fatigue.“<sup>11</sup>

Die nachfolgenden Grafiken veranschaulichen die Entwicklung der aggregierten offiziellen Entwicklungshilfeleistungen (ODA) an Entwicklungsländer seit den 1960er Jahren.<sup>12</sup> Im ersten Fall (Abb. 2) beziehen sich die Daten auf alle Geberländer (ODA), Abbildung 3 zeichnet diese Entwicklung für die Bundesrepublik Deutschland nach. Die Schaubilder

---

<sup>6</sup> Beispielhaft dafür ist ein Projekt von Attac Deutschland mit dem Titel „Reichtum umfairteilen“, das als Therapie gegen globale Armut eine massive Umverteilung von Nord nach Süd, eine bedingungslose Entschuldung der Entwicklungsländer und eine gerechteren Welthandel vorsieht. Vgl. hierzu Attac (2005).

<sup>7</sup> Diese Vereinbarung geht auf eine UN-Resolution aus dem Jahr 1970 zurück. Viele Länder, darunter die Bundesrepublik Deutschland mit 0,33% des BNE, erfüllen dieses Kriterium bisher nicht, so dass in regelmäßigen Abständen an die Geberländer appelliert wird, das Ziel einzuhalten. Im öffentlichen Diskurs ergeben sich in der Folge unfruchtbare Debatten, die maßgeblich um Definitionen oszillieren. Während die Regierungen bestrebt sind, die Kriterien der ODA-Definition zu erweitern, um nominell dieser Vorgabe gerecht zu werden, gerät die Frage der Effektivität von Armutsbekämpfungsmaßnahmen systematisch aus dem Blick.

<sup>8</sup> Vgl. zur Zielstellung der Millennium Development Goals UNDP (2005).

<sup>9</sup> Auch in diesem Fall gerät im demokratischen Diskurs der Aspekt der produktiven oder produktiveren Verwendung der Entwicklungshilfe aus dem Blick. Vgl. dazu Nunnenkamp (2005).

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Kanbur, Sandler und Morrison (1999), auch Kaul et al. (1999b, 2003b).

<sup>11</sup> Vgl. Jayaraman und Kanbur (1999).

<sup>12</sup> Bei ODA-Mitteln (Official Development Assistance) handelt es sich um Leistungen öffentlicher Entwicklungshilfe, die vom *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD als entwicklungsrelevant anerkannt werden.

zeigen, dass die ODA-Leistungen weltweit und für Deutschland bis zirka 1990 sich zunächst stabilisieren bzw. leicht ansteigen, danach aber stark rückläufig sind, was vermutlich mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zu erklären ist.<sup>13</sup>

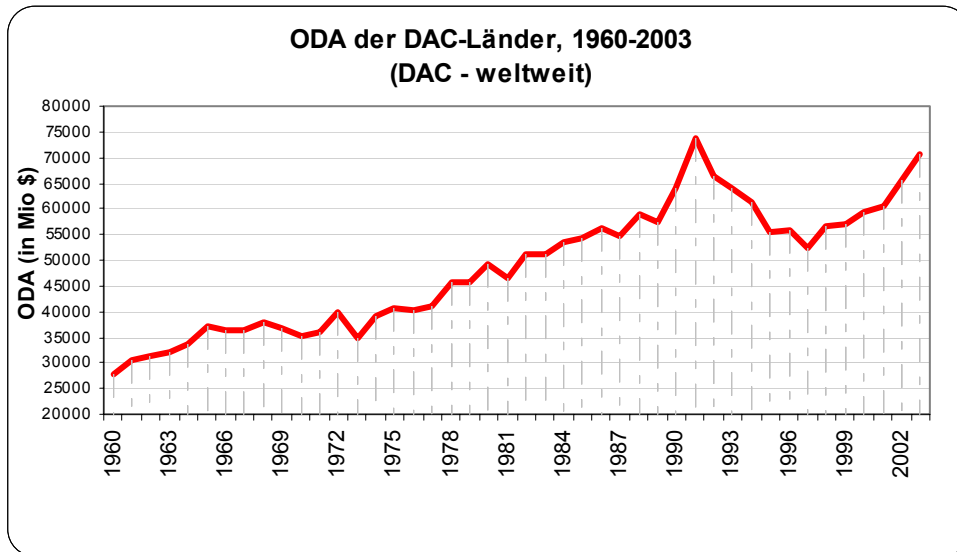


Abbildung 2: ODA OECD/DAC-Länder an Entwicklungsländer, 1960-2003  
(Quelle: OECD/DAC)

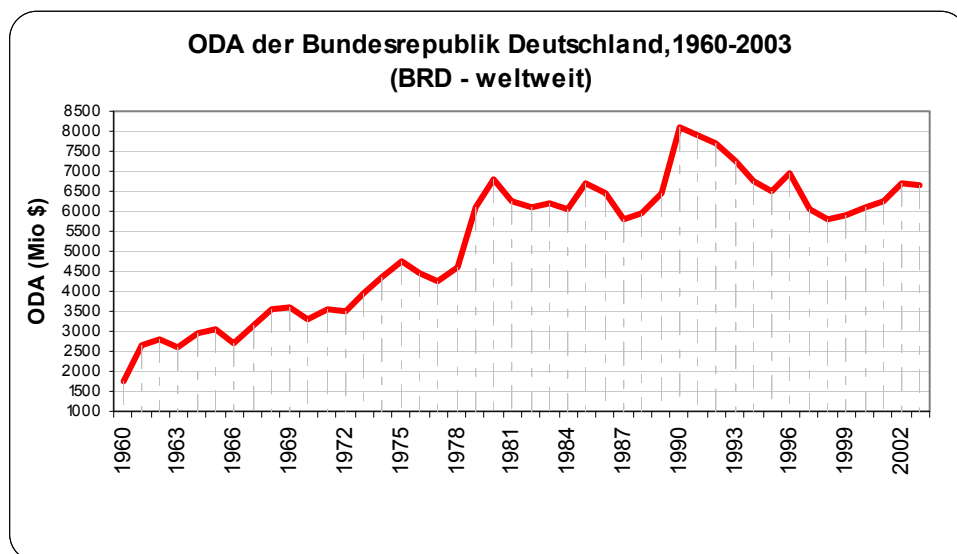


Abbildung 3: ODA der BRD an Entwicklungsländer, 1960-2003  
(Quelle: OECD/DAC)

<sup>13</sup> Die leichte Erholung aller, aber insbesondere der deutschen, Entwicklungshilfeleistungen in den Jahren 2002 und 2003 sollte über den langfristig negativen Trend in der Entwicklungshilfe nicht hinwegtäuschen. Dieser Anstieg ist zu einem Großteil auf die Verbesserung des Euro-Wechselkurses gegenüber dem Dollar zurückzuführen. Da die vorliegenden Daten in Dollar notiert sind, erhöhen sich die Entwicklungshilfeleistungen nominal für alle europäischen Länder. Dieser Umstand mag darüber hinaus auch zur Verbesserung des weltweiten Trends beigetragen haben, da vor allem die Länder der Europäischen Union einen bedeutenden Teil der weltweit geleisteten Entwicklungshilfe tragen.



Wesentlich anschaulicher wird die Hilfsmüdigkeit der wohlhabenden Länder, wenn man den Blick auf die ODA-Quote richtet. Die ODA-Quote bestimmt das Verhältnis der Netto-Transferleistungen (Netto-ODA) und des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und kann somit als „relative Hilfe-Neigung“ der Staaten interpretiert werden. In Abbildung 4 sind die Daten für die Bundesrepublik Deutschland abgetragen. In diesem Schaubild wird deutlich, dass von einem eindeutig *negativen Trend* der ODA-Quote auszugehen ist: Seit einem Boom der Transferquote in den 1980er Jahren nimmt die relative Bereitschaft zu Hilfeleistungen für Entwicklungsländer stetig ab. Dieser Trend wird erst mit Beginn des Jahres 2000 gebremst. Ob jedoch von einer Trendwende die Rede sein kann, kann mit den gegenwärtigen Daten nicht festgestellt werden. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch in den anderen, großen Geberländern von Entwicklungshilfe ausmachen.<sup>14</sup>

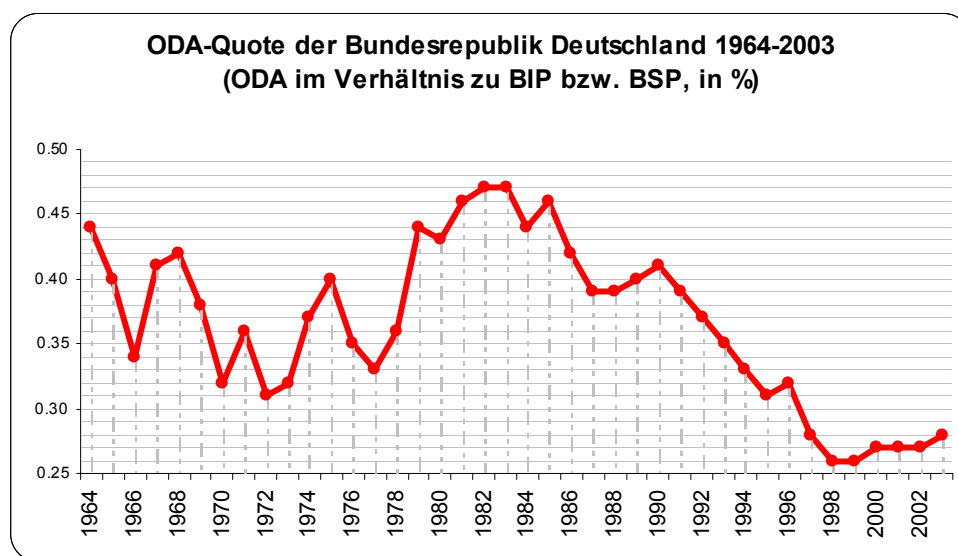


Abbildung 4: ODA-Quote der Bundesrepublik Deutschland, 1964-2003  
(Quelle: BMZ)

Der demokratische Diskurs über Entwicklungshilfe oszilliert zumeist um die nominale Höhe der aufgewendeten Ressourcen. Dies mündet oft in unfruchtbaren Frontstellungen: Regierungen sind bestrebt, die Kriterien der ODA-Definition zu erweitern, um einer normativen Vorgabe statistisch gerecht zu werden.<sup>15</sup> Dabei gerät die Frage nach der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe bei der Armutslinderung häufig aus dem Blick. Einige ökonometrische Studien weisen nun darauf hin, dass sich das gegenwärtige System der Entwicklungshilfe nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ, d.h. in Bezug auf seine Leistungsfähigkeit bei der Armutslinderung, in einer Krise befindet.

<sup>14</sup> Zu den „großen“ Geberländern gehören neben Deutschland die USA, Japan, Großbritannien und Frankreich. Gemeinsam leisten diese Länder mehr als Zwei-Drittel der jährlichen weltweiten Entwicklungshilfe. Vgl. hierzu BMZ (2005).

<sup>15</sup> Eine solche Vorgabe ist beispielsweise in der bereits erwähnten UN-Resolution aus dem Jahr 1970 zu sehen. Hier wurde vereinbart, 0,7% BNE in Form von Entwicklungshilfe aufzuwenden. Einer ähnlichen Logik folgt die Forderung nach massiver Erhöhung der Entwicklungshilfe zur Erreichung der MDG in Afrika.

In einer viel beachteten Studie untersuchen die Weltbank-Ökonomen David Burnside und Craig Dollar den Zusammenhang zwischen dem Wachstum des Nationaleinkommens (BNE), der nationalen Wirtschaftspolitik und der Entwicklungshilfe in Empfängerländern.<sup>16</sup>

Sie gelangen dabei zu dem Ergebnis, dass konventionelle Entwicklungshilfe dann einen *positiven Effekt* auf ein Entwicklungsland hat, wenn eine gute und verlässliche Wirtschaftspolitik betrieben wird: „We find that aid has a positive impact on growth in developing countries with good fiscal, monetary, and trade policies, but has little effect in the presence of poor policies.“<sup>17</sup> In jüngeren empirischen Studien wurden diese Ergebnisse jedoch erheblich in Zweifel gezogen. So kommen Easterly, Ross und Roodman bei veränderter Datenmenge zu dem Ergebnis, dass Entwicklungshilfe, selbst wenn sie in ein positives wirtschaftspolitisches Umfeld gerichtet ist, *keinen positiven Effekt* auf das Wachstum hat.<sup>18</sup> Noch einen Schritt weiter gehen die Resultate von Harold J. Brumm. Brumms Untersuchung verweist darauf, dass Entwicklungshilfe in Ländern mit solider Wirtschaftspolitik gar einen *negativen* Einfluss auf Wachstum und Entwicklung haben kann: „The empirical results reported here suggest that foreign aid negatively affects economic growth even for recipient nations with sound economic policies.“<sup>19</sup>

Diese Ergebnisse zeigen, dass die konventionelle Form der Entwicklungshilfe, die wir durch einen paradigmatischen Trade-off charakterisiert haben, sich gleich in zweifacher Hinsicht in einer Krise befindet: Erstens nehmen die absoluten wie auch die relativen Transferleistungen stetig ab. Zweitens deuten ökonometrische Studien darauf hin, dass die gegenwärtige Entwicklungshilfe – in Bezug auf ihr Ziel, Wachstum zu fördern und Armut zu reduzieren – weitestgehend wirkungslos zu bleiben scheint.

Angesichts dieser Befunde liegt es nahe, nach Alternativen Ausschau zu halten, die es ermöglichen, sich nicht innerhalb des Paradigmas der Entwicklungshilfe – gekennzeichnet durch den Trade-off zwischen Eigeninteresse und Moral – zu positionieren, sondern gleichsam „orthogonal“ dazu, d.h. den Trade-off überwindend (Abbildung 5).

---

<sup>16</sup> Burnside und Dollar (2000) führen zu diesem Zweck eine Regressionsanalyse in 56 Staaten von 1970 bis 1993 durch und erhalten zwei wesentliche Resultate: Erstens ist der Koeffizient für Entwicklungshilfe negativ, aber nicht signifikant. Zweitens ist der Interaktionskoeffizient zwischen Entwicklungshilfe und Wirtschaftspolitik positiv und signifikant.

<sup>17</sup> Burnside und Dollar (2000; S. 847).

<sup>18</sup> Vgl. Easterly, Ross und Roodman (2003). Die Autoren untersuchen eine Grundgesamtheit mit 6 weiteren Staaten, die bei der Studie von Burnside und Dollar (2000) nicht verwendet wurden.

<sup>19</sup> Brumm (2003; S. 174).

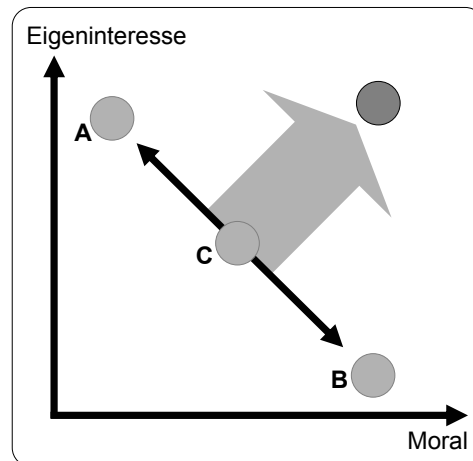


Abbildung 5: Die Orthogonale Positionierung zur Überwindung des Trade-off der Entwicklungshilfe

Theoretisch bedeutet dies, einen Perspektivenwechsel vorzunehmen und ins Blickfeld zu rücken, dass Eigeninteresse und Moral gewissermaßen simultan verfolgt werden können, weil sie sich in ein wechselseitiges Steigerungsverhältnis zueinander bringen lassen. Nur so wird es möglich, den Diskurs über Entwicklungspolitik nicht mit appellativen oder zynischen, sondern mit rationalen Argumenten zu führen.<sup>20</sup>

Um einen substantiellen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung leisten zu können, ist es hilfreich, sich auf die Frage zu konzentrieren, wie situativ auftretende Konflikte zwischen Eigeninteresse und Moral aufzulösen sind: Wie lässt sich eine partnerschaftlich verstandene Entwicklungszusammenarbeit begründen, so dass Industrieländer aus ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse heraus die wohlverstandenen Interessen der Entwicklungsländer in den Blick nehmen und im gemeinsamen Interesse gemeinsame Maßnahmen für die Entwicklung der ärmeren Regionen der Welt ins Werk setzen?

### 3. Internationale Öffentliche Güter: Eine konzeptionelle Basis für Entwicklungszusammenarbeit?

((1)) Im Gegensatz zu privaten Gütern sind öffentliche Güter durch Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum gekennzeichnet.<sup>21</sup> Dies löst eine Tendenz zum Trittbrettfahren aus: Es mangelt an individuellen Anreizen zur Bereitstellung. Die Folge ist, dass es ohne einen Mechanismus zur Organisation kollektiven Handelns tendenziell zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern kommt.

<sup>20</sup> In dieser Hinsicht ist das konzeptionelle Problem der internationalen Entwicklungspolitik ähnlich gelagert wie das konzeptionelle Problem der nationalen Sozialpolitik. Auch dort lässt sich eine normativistische Kurzschlüssigkeit des demokratischen Diskurses beobachten, die das gesamte Politikfeld in Schwierigkeiten bringt, auf einen unabwendbaren Reformdruck angemessen zu reagieren. Vgl. hierzu ausführlich Pies (2000). Von daher verbindet sich in beiden Fällen mit einer orthogonalen Positionierung ein Beitrag zur Rationalisierung der öffentlichen Selbstverständigung über demokratische Politik.

<sup>21</sup> In Anlehnung an die interdisziplinäre Literatur, die wir hier diskutieren, erklären wir es nicht zu einem strikten Definitionsmerkmal öffentlicher Güter, dass – wie in der Ökonomik sonst üblich – zusätzlich zur Nicht-Ausschließbarkeit auch eine Nicht-Rivalität im Konsum vorliegt.

Von „Internationalen Öffentlichen Gütern (IÖG)“ spricht man, wenn der Kreis der Nutzer die Grenzen eines Nationalstaates überschreitet. Wird das maximale Extensionsniveau erreicht, so handelt es sich um ein „Globales Öffentliches Gut (GÖG)“. Zu den Herausforderungen, deren Bewältigung IÖG oder sogar GÖG erfordert, gehören beispielsweise Kriege, Bürgerkriege mit ethnischen Vertreibungen, durch Staatsversagen erzeugte Armutsmigration, Finanzkrisen, Geldwäsche, Steuerhinterziehung, organisierte Kriminalität, Terrorismus, Computerviren, ansteckende Krankheiten, die Abnahme von Biodiversität oder die Zunahme extremer Wetterereignisse. Aber auch die Aufrechterhaltung von Menschenrechtsstandards, von Umwelt- und Sozialstandards, ein präventives Vorgehen gegen Hass-Ideologien und Fanatismus, die Kontrolle von nuklearem Material, der Aufbau grenzüberschreitender Transport- und Kommunikations-Netzwerke, Korruptionsprävention, die Reinhaltung der Meere und die Erhaltung der Fischbestände sowie generell technologische Innovationen und die Produktion frei zugänglichen Wissens sind ebenso Beispiele für die Bereitstellung Internationaler oder gar Globaler Öffentlicher Güter wie auch das Bemühen um Regeln für den Austausch von Waren und Dienstleistungen im Rahmen der Welthandelsorganisation.

Die Kategorie der IÖG ist in den letzten Jahren vor allem deshalb ins Zentrum internationaler Aufmerksamkeit gerückt, weil sich mit ihr die Möglichkeit verbindet, die Bereitstellung Internationaler Öffentlicher Güter als *Entwicklungszusammenarbeit* aufzufassen. Das besondere Merkmal einer solchen Zusammenarbeit ist darin zu sehen, dass Beiträge zur Bereitstellung eines IÖG *grundsätzlich* auch demjenigen nützen können, der anderen Nutzen stiftet, so dass hier Moral und Eigeninteresse prinzipiell Hand in Hand zu gehen vermögen.

Die Kategorie der IÖG rückt ins Blickfeld, dass entwicklungspolitische Ressourcentransfers mit einer Nutzendimension verbunden sein können, die das Eigeninteresse der Transfergeber bedient. Konzeptionell eröffnet sich damit die Option auf einen Perspektivenwechsel weg vom Umverteilungsparadigma (einseitige Leistung ohne Gegenleistung) hin zum Tauschparadigma (Leistung konstituiert Gegenleistung). Entwicklungspolitische Beiträge zur Bereitstellung Internationaler Öffentlicher Güter wären demnach nicht als Verzicht auf eigenes Interesse (als Opfer) zu interpretieren, sondern als eine auf wechselseitige Vorteilsgewährung zielende Handlung (als Investition), d.h. als kluge Förderung auch des eigenen Interesses.

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die eigentliche Urheberin der neueren Literatur zu diesem Thema, Inge Kaul, mit Hilfe der Kategorie Internationaler Öffentlicher Güter im Spannungsverhältnis zwischen *Entwicklungshilfe* und *Entwicklungszusammenarbeit* positioniert.<sup>22</sup>

((2)) In mehreren Büchern und zahlreichen Aufsätzen hat Inge Kaul, mit unterschiedlichen Mit-Herausgebern und Ko-Autoren, die These vertreten, die Kategorie Globaler Öffentlicher Güter eröffne eine neue Perspektive auf die internationalen Beziehungen und die politischen Prozesse zur Lösung weltweiter Probleme. Der programmatische Leitsatz lautet: „Many crises dominating the international agenda today reflect an underprovision of global public goods.“<sup>23</sup>

Kaul verbindet mit der Kategorie Globaler Öffentlicher Güter mehrere Einsichten, die ein vertieftes Verständnis für die Prozesse internationaler Politik-Koordination erleichtern: ein vertieftes Verständnis für die zugrunde liegenden politischen Probleme und die Optionen, diese Probleme zu lösen. In dem hier interessierenden Zusammenhang sind folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

---

<sup>22</sup> Die Analyse rekurriert auf die Arbeiten von Kaul et al. (1999a), (1999b), (2003a), (2003b) sowie auf Kaul und Kocks (2003).

<sup>23</sup> Kaul et al. (1999b; S. 450).

Erstens werde der Blick dafür geschärft, dass es neben einer inter-gouvernementalen Koordination je staatlicher Bereitstellungsbeiträge auch ganz andere Formen gebe, die Menschen weltweit mit GÖG zu versorgen, beispielsweise durch eine politische Reformulierung von Eigentumsrechten, so dass Märkte eingesetzt werden können, die private Akteure mit Anreizen zur Bereitstellung versorgen. Kaul legt großen Wert auf die Feststellung, dass über die Öffentlichkeit öffentlicher Güter öffentlich entschieden werden kann.<sup>24</sup> Ein typisches Beispiel hierfür besteht darin, dass es möglich ist, den weltweiten Klimaschutz durch ein System des Emissionshandels zu befördern. Gerade der etwas metaphorische Gebrauch des Begriffs Globaler Öffentlicher Güter erlaubt es, über die politischen Voraussetzungen einer marktlichen Bereitstellung nachzudenken.<sup>25</sup>

Zweitens werde man dafür sensibel, dass Entscheidungen über die Bereitstellung von GÖG allgemein anerkannte Vorstellungen von demokratischer Repräsentation nicht erfüllen. Kaul et al. (1999a) sprechen in dieser Hinsicht von einem „participation gap“. Kaul et al. (2003b; S. 46 ff.) mahnen an, das Äquivalenzprinzip stärker zu beachten und dafür zu sorgen, dass der Kreis der an Entscheidungen Beteiligten und der Kreis der von solchen Entscheidungen Betroffenen konsequenter als bisher zur Deckung gebracht werden. Insbesondere verweisen sie auf die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer, an internationalen Verhandlungen so teilzunehmen, dass sie mit den übrigen Teilnehmern wirklich auf gleicher Augenhöhe agieren können. Die kleinen und wenig spezialisierten Delegationen seien hierzu vielfach nicht in der Lage. Dies rücke das Erfordernis, zum „capacity building“ beizutragen, ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Kaul et al. (2003b; S. 57) befürworten daher Maßnahmen, die auf eine substantiellere Partizipation gerade der armen Länder hinauslaufen: „Zielsetzung wäre eine Verbesserung der Kapazität von Entwicklungsländern, ihre politischen Positionen zu globalen Fragen zu definieren und eine aktivere Rolle bei der Ausgestaltung der internationalen politischen Agenda zu spielen.“

Drittens trage die Kategorie Globaler Öffentlicher Güter dem Faktum Rechnung, dass der internationale Politikprozess sich nicht nur deshalb radikal verändere, weil die grenzüberschreitenden Interdependenzen stark zunehmen, sondern auch weil neue Akteure auf den Plan treten, die den Umgang mit diesen Interdependenzen auf die Agenda internationaler Politik setzen.<sup>26</sup> Der internationale Politikprozess lässt sich zunehmend als „global governance“ kennzeichnen, d.h. als ein Prozess, in dem staatliche Akteure zwar immer noch eine wichtige Rolle spielen, aber nicht mehr allein, sondern gemeinsam mit Organisationen der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft darüber diskutieren und entscheiden, welche globalen Herausforderungen wie bewältigt werden sollen. Kaul et al. (1999a; S. xxxi) sprechen in diesem Zusammenhang von „tripartism“ und meinen damit „the fuller involvement of civil society and business in intergovernmental processes“. Ganz auf dieser Linie empfehlen Kaul und Kocks (2003; S. 47) „public private partnerships“ in der Produktion und Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter.

Viertens rege die Kategorie Globaler Öffentlicher Güter dazu an, über Querschnittsverbindungen – und eine dadurch erforderlich werdende Restrukturierung des Zusammenhangs –

---

<sup>24</sup> Vgl. z.B. Kaul und Kocks (2003; S. 47 sowie Anmerkung 2, S. 55) oder Kaul et al. (2003b; S. 36 f.). Allerdings trifft sie diese Feststellung im Wege einer Distanzierung von der ökonomischen Lehrbuchdefinition öffentlicher Güter. Das dürfte auf einem Missverständnis beruhen. Dass Eigentumsrechte – und nicht etwa inhärente Gütereigenschaften – darüber entscheiden, wie ein Gut im Spektrum zwischen „rein privat“ und „rein öffentlich“ anzusiedeln ist, hätte man nicht gegen die ökonomische Literatur betonen müssen. So liest man beispielsweise bei Bonus (1980; S. 172, H.i.O.): „Die ‚Privatheit‘ von privaten Gütern ist selbst ein öffentliches Gut.“

<sup>25</sup> Vgl. Kaul und Kocks (2003; S. 43).

<sup>26</sup> Vgl. Kaul et al. (1999a; S. xxv).

zwischen Innen- und Außenpolitik neu nachzudenken.<sup>27</sup> Kaul et al. (2003b; S. 61) machen darauf aufmerksam, dass GÖG primär durch nationale Beiträge und deren internationale Koordination konstituiert werden. Dies Sorge zunehmend für eine internationale Orientierung der nationalen Fachministerien und für eine thematische Öffnung der Domäne von Außenpolitik und Diplomatie: „Die außenpolitischen und diplomatischen Angelegenheiten von Industrieländern beinhalten heutzutage Fragen wie Gesundheit, Armut und Umwelt, und die von Entwicklungsländern Fragen wie Handel und Finanzen.“<sup>28</sup>

In den Worten von Kaul et al. (1999a; S. xxv) besteht der konzeptionelle Beitrag der Kategorie Globaler Öffentlicher Güter darin, sich auf eine doppelte Herausforderung besser einstellen zu können: „One is the need to transform international cooperation from its traditional place als ‚external affairs‘ into policy-making applicable to most, if not all, domestic issue areas. The second challenge is to develop the concepts and instruments needed to overcome problems of collective action.“<sup>29</sup>

((3)) Vor diesem Hintergrund ist nun ein Aspekt von besonderem Interesse: Kaul reflektiert nämlich explizit über das Verhältnis zwischen *Entwicklungshilfe* und *Entwicklungszusammenarbeit*. Hierbei vertritt sie die Vorstellung, dass beide Bereiche klar auseinander gehalten werden sollten. Kaul et al. (2003b; S. 65) folgen hier dem prominent in der Finanzwissenschaft vertretenen Konzept einer strikten Trennung zwischen distributiven und allokativen Staatsaufgaben: „Die Aufgabe der Allokationsseite ist die Förderung effizienter Finanzierung öffentlicher Güter, während es die Aufgabe der Distributionsseite ist, der Gesellschaft zu helfen, ihre Zielvorstellungen von Gerechtigkeit durch verschiedene Transferprogramme zu erreichen.“ Kaul et al. (2003b; S. 65) übertragen diese konzeptionelle Trennung von der nationalen auf die internationale Ebene: „Öffentliche Entwicklungshilfe ... ist die internationale Komponente der Verteilungsseite öffentlicher Ausgaben. Ihr erklärtes Ziel ist es, Entwicklungsländern zu helfen, weil sie arm sind. Analog bildet die Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in Bezug auf globale öffentliche Güter die internationale Komponente der Allokationsseite öffentlicher Ausgaben.“ So gelangt Kaul zu dem Schluss, Entwicklungshilfe habe sich am Anliegen distributiver Gerechtigkeit zu orientieren, während die Entwicklungszusammenarbeit das Anliegen allokativer Effizienz verfolgen solle.

Aus diesen Überlegungen leitet Kaul die Forderung ab, die übliche Praxis zu beenden, Beiträge zur Bereitstellung Globaler Öffentlicher Güter aus den nationalen Budgets für Entwicklungshilfe zu finanzieren. Sie verbindet dies mit der Hoffnung, dass sich für GÖG neue Finanzierungsquellen werden finden lassen, so dass die Entwicklungshilfe (wieder) verstärkt auf die Hilfsbedürfnisse der Armen ausgerichtet werden könnten.<sup>30</sup> Mehr noch: Durch eine klare Trennung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe – konzeptionell erleichtert durch die Kategorie GÖG – würde den Entwicklungsländern, so die Hoffnung von Kaul, nicht nur mehr Geld zufließen, ihnen würde zudem auch ein größerer Einfluss in Form von Mitsprache- und Mitentscheidungsrechten im globalen Politikprozess

<sup>27</sup> Kaul et al. (2003b; S. 82): „Die effektive Bereitstellung globaler öffentlicher Güter wird oft durch die Trennung der Politik in äußere und innere Angelegenheiten behindert.“

<sup>28</sup> Kaul et al. (2003b; S. 82).

<sup>29</sup> Kaul und Kocks (2003; S. 51) verweisen auf einen weiteren Aspekt: Gerade deshalb, weil die Kategorie Globaler Öffentlicher Güter „den gemeinsamen Nenner für ansonsten ganz unterschiedliche Güter abgibt“, könnten Vergleiche angestellt werden, die traditionell unterlassen wurden. Durch solche Vergleiche erkenne man beispielsweise, dass das graduelle Aufwachsen von GÖG durch eine „Globalisierung von unten“ – Beispiel: Internationalisierung des zuvor jeweils national organisierten Postwesens – zu einer höheren sozialen Akzeptanz führe als im Wege einer „Globalisierung von oben“ top-down initiierte GÖG wie die internationale Finanzarchitektur.

<sup>30</sup> Kaul et al. (2003b; S. 495): „[T]raditional aid has to be refocused on humanitarian imperatives.“

ingeräumt: „By distinguishing between global public goods financing and aid, developing countries can refocus development assistance on national development priorities. In addition, they would have a voice in decisions on how to allocate non-aid resources – through the participatory dialogue on ranking global public goods.“<sup>31</sup>

Kaul legt damit ein Verständnis zugrunde, das eine Komplementarität zwischen Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit postuliert. Im Original liest sich das so:

„[T]he concept of public goods does not aim to replace the present rationale for aid in any way. Development assistance to poor countries remains a compelling challenge since the numbers of poor countries and poor people are high and rising. ... Thus, the ethical and moral justifications for aid remain as strong as ever. But global public goods present an added rationale for international cooperation as well as for aid. Since the provision of these goods in many instances starts from the national level, it is in the self-interest of the international community to assist developing countries not only because they are poor but also to enable them to make their contribution to the provision of essential global public goods.“<sup>32</sup>

Mit diesen Überlegungen identifiziert Kaul zwei unterschiedliche Gründe für einen Ressourcentransfer von Reich zu Arm. Einerseits sei Entwicklungshilfe erforderlich, um Armut zu bekämpfen. Andererseits sei Entwicklungszusammenarbeit erforderlich, um Globale Öffentliche Güter bereitzustellen. Folglich wird die erste Art des Ressourcentransfers distributiv, die zweite allokativ begründet. Kaul et al. (2003b; S. 66) warnen davor, beides zu vermischen, denn sie befürchten, dass Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit auch in ein substitutives Verhältnis zueinander geraten können: Die Finanzierung von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit aus den Fonds der Entwicklungshilfe könnte die zur Armutsbekämpfung verfügbaren Mittel reduzieren. Sie setzen dagegen das normative Postulat, die traditionellen Distributionsmittel ausschließlich distributiv zu verwenden und die für erforderlich gehaltenen Allokationsmittel zusätzlich aufzubringen. Im Original liest man hierzu:

„Industrieländer zeigen viele Anzeichen von Hilfsmüdigkeit. Aber die Armut auf der Welt ist zu groß und zu ausgedehnt, um Abstriche bei der Entwicklungshilfe zu machen und eine Rückorientierung der internationalen Komponente der Verteilungsseite in Richtung globale Angelegenheiten zu erlauben. Dennoch müssen auch die globalen Herausforderungen angesprochen werden, und viele verlangen eine entschlossene und entschiedene politische Reaktion. Also besteht sowohl für eine effektive Entwicklungshilfe als auch für eine angemessene Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern eine dringende Notwendigkeit, eine eigene, ergänzende internationale Komponente der Allokationsseite zu schaffen.“<sup>33</sup>

Zwischenfazit: Kaul verwendet die Kategorie öffentlicher Güter, um Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit konzeptionell zu desintegrieren. Beiden Bereichen werden unterschiedliche Ziele zugeordnet, und für beide Bereiche werden unterschiedliche Budgets gefordert. Dies mündet in die Vorstellung, die Entwicklungshilfe rein distributiv und die Entwicklungszusammenarbeit – additiv draufgesattelt – rein allokativ auszurichten. Im Hinblick auf die Entwicklungshilfe belässt Kaul es – auch angesichts offen eingestandener „Hilfsmüdigkeit“ (aid fatigue) der Geldgeber – bei einer traditionell normativistischen Begründung. Folglich liegt hier ein Gebrauch der Kategorie Global Öffentlicher Güter vor, der das konzeptionelle Problem der Entwicklungshilfe nicht löst, sondern verschärft: Der Trade-off zwischen Eigeninteresse und Moral wird so nicht überwunden, sondern nochmals bestätigt und in der Kennzeichnung der Entwicklungshilfe geradezu festgeschrieben.

---

<sup>31</sup> Kaul et al. (1999a; S. xxxv).

<sup>32</sup> Kaul et al. (1999b; S. 451 f.).

<sup>33</sup> Kaul et al. (2003; S. 66).

Die nachfolgenden Überlegungen versuchen zu belegen, dass das Potential der Kategorie Global Öffentlicher Güter zur Rationalisierung des entwicklungspolitischen Diskurses auf diese Weise noch längst nicht ausgeschöpft ist.

#### 4. Orthogonale Positionierung mit Hilfe von *Global Public Goods*?

In der neueren Literatur wird der Begriff des Internationalen oder gar des Globalen Öffentlichen Gutes tendenziell metaphorisch verwendet, um die Beiträge zur Lösung von generell all solchen Problemen zu bezeichnen, deren Dimension die Grenzen eines Nationalstaates überschreitet. Ein von der ökonomischen Fachdiskussion losgelöster und lockerer – daher im doppelten Sinn „undisziplinierter“ – Sprachgebrauch kann den Vorteil aufweisen, an heterogene Diskurse in Theorie und Praxis anschlussfähig zu sein. Manchmal ist es aber auch von Vorteil, den ökonomischen Gehalt eines Begriffs nicht allzu sehr zu verwässern; vor allem dann nicht, wenn man ihm als paradigmatischem Begriff ein bestimmtes Profil erhalten möchte.

Im Rekurs auf die ökonomische Theorie öffentlicher Güter und der von Hirshleifer (1983) eingeführten Unterscheidung verschiedener Produktionstechnologien wollen wir nun – eng angelehnt an Sandler (1998)<sup>34</sup> – untersuchen, welche Schlussfolgerungen für die Entwicklungspolitik hieraus hergeleitet werden können. Wir vereinfachen unsere Darstellung bewusst und betrachten drei Fälle, wie individuelle Beiträge sich zu einem öffentlichen Gut zusammenfügen können. Es handelt sich um die Aggregationstechnologien *best-shot*, *weakest-link* und *summation*.

##### 1. *Best-shot*-Aggregationstechnologie

Bei öffentlichen Gütern, deren Bereitstellungsnatur einer *best-shot*-Technologie entspricht, wird die Höhe des öffentlichen Gutes  $Q$  durch den größten individuellen Beitrag  $q^i$  eines Akteurs  $i$ , den besten Versuch oder die größte Anstrengung, bestimmt. Formal bedeutet dies

$$Q = \max\{q^1, \dots, q^n\}, \text{ für } n \in R.$$

Hierzu zählen die Erfindung von Medikamenten und Impfstoffen für Krankheiten wie Malaria und AIDS ebenso wie die Aufstellung einer Schutztruppe zur Bekämpfung von Geiselnahmen und konkreten terroristischen Bedrohungen. Das entscheidende Charakteristikum hierbei ist, dass derjenige Akteur, der als erster die kritische Hürde bei der Produktion des öffentlichen Gutes nimmt, dieses Gut für alle anderen Akteure bereitstellt. Sandler (1998; S. 231) formuliert folgendermaßen: „For best-shot, whoever is first over the line wins for everyone.“

Abbildung 6 illustriert die typischen Situationseigenschaften bei der Bereitstellung eines *best-shot public good*.<sup>35</sup> In diesem Beispiel gibt es zwei rationale, eigeninteressierte Spieler A und B, die sich jeweils entscheiden müssen, ob sie individuell 0, 1 oder 2 Mengeneinheiten des öffentlichen Gutes bereitstellen wollen. Die 3x3-Matrix zeigt die den jeweiligen Strategiekombinationen zugehörigen Auszahlungen (pay-offs). Die Zahl vor dem Komma zeigt den pay-off für Spieler A, die Zahl nach dem Komma den pay-off für Spieler B. Diese pay-offs

<sup>34</sup> Eine formale, spieltheoretische Herleitung der Interaktionsbeziehung zwischen den Produktionstechnologien von IÖG und der Entwicklungspolitik findet sich bei Jayaraman und Kanbur (1999).

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch eine ähnliche Darstellung bei Sandler (1998; S. 232).



beziehen sich auf den Nettonutzen des Gutes für die Spieler, wobei die Bereitstellung von einer Einheit des Gutes einen Bruttonutzen von 5 ergibt. Je Einheit fallen Kosten in Höhe von 2 Nutzeinheiten an.

		Spieler B		
		0	1	2
Spieler A	0	0,0 →	5,3 →	10,6 →
	1	↓ 3,5 ←	↑ 3,3 →	↑ 8,6 ← VI
	2	↓ 6,10 ←	↓ 6,8 ←	↑ 6,6 ←

Abbildung 6: Auszahlungsmatrix bei einer *best-shot*-Spielform.

Am Beispiel (Zelle VI): Bei dieser Strategiekombination stellt Spieler B zwei Einheiten und Spieler A eine Einheit bereit. Aufgrund der *best-shot*-Technologie resultiert aus diesen individuellen Beiträgen zum öffentlichen Gut ein Versorgungsniveau in Höhe von zwei Einheiten. Diese stiften beiden Spielern jeweils einen Bruttonutzen von 10. Hiervon sind nun die je individuellen Kosten der Bereitstellung abzuziehen. Im Fall von Spieler B sind dies Kosten in Höhe von 4, im Fall von Spieler A belaufen sich die Kosten auf 2. So erklärt sich die Zahlenkombination in Feld VI (8,6): Der pay-off für Spieler A beträgt 8 (= 10 – 2), der für Spieler B beträgt 6 (= 10 – 4).

In der Matrix sind zusätzlich Pfeile eingezeichnet. Sie repräsentieren die individuellen Vorteils-Nachteils-Kalkulationen der Spieler. Die vertikalen Pfeile gelten für Spieler A, die horizontalen Pfeile für Spieler B. Mit ihrer Hilfe lässt sich die Stabilität der Strategiekombinationen überprüfen. Weisen Pfeile in eine Zelle nur hinein und nicht heraus, so hat kein Spieler einen Anreiz, von dieser Strategiekombination abzuweichen. Solche Kombinationen bezieht man als Nash-Gleichgewicht. Im konkret vorliegenden Spiel gibt es zwei Nash-Gleichgewichte. Die zugehörigen Zellen sind grau unterlegt.

An der Generierung neuen Wissens durch Forschung und Entwicklung (R&D) kann dies exemplarisch illustriert werden: Den Durchbruch bei der Entwicklung einer neuen Technologie wird jener Akteur erringen, der die höchsten individuellen Anstrengungen unternommen hat.<sup>36</sup> Ist ein solcher Durchbruch erreicht, ist dieses öffentliche Gut erstellt, so dass andere Staaten grundsätzlich als Trittbrettfahrer in den Genuss des innovativen Wissens kommen können. In der vorliegenden Matrix bedeutet dies einen pay-off von 7 für denjenigen Spieler, der die Kosten nicht tragen musste, und einen pay-off von 3 für denjenigen Akteur, der das öffentliche Gut bereit gestellt hat.

Für den Diskurs um Entwicklungspolitik lässt sich folgende Implikation ableiten: Im Falle eines *best-shot public good* kann Entwicklungszusammenarbeit auch ohne einen Ressourcen-

<sup>36</sup> Sandler (1998; S. 231f) verweist darauf, dass die Anstrengungen nicht notwendigerweise auf einen Akteur beschränkt sein müssen und dass Anstrengungen in der Forschung auch gepoolt werden können. Insbesondere bei Unsicherheit kann es Sinn machen, weitere Forscherteams in den Prozess zu involvieren. In einem solchen Szenario würde man vom Spezialfall eines *better-shot* sprechen, so dass das Team mit den größten Anstrengungen den größten Beitrag zur Durchbruchswahrscheinlichkeit beiträgt.

transfer von reichen zu armen Staaten auskommen. Im Extrem wäre sogar der umgekehrte Fall denkbar, dass arme Länder auf eigene Beiträge verzichten und sich – im Wege einer Poolung von Ressourcen – daran beteiligen, ein möglichst hohes Bereitstellungsniveau zu erreichen. Im Normalfall wird man jedoch davon ausgehen dürfen, dass hier eine *Entwicklungszusammenarbeit* ohne äußerlich sichtbare Kooperationsanstrengungen (und ohne Ressourcentransfers) erfolgt, weil die armen Länder in den Genuss solcher Internationalen oder Globalen Öffentlichen Güter kommen, die die reichen Länder aus ihrem genuinen Eigeninteresse heraus bereitstellen.<sup>37</sup> Grundlagenforschung etwa im Bereich der Nanotechnologie wird nicht primär aus entwicklungspolitischen Gründen betrieben, kommt jedoch mit der Zeit auch den Entwicklungsländern zugute. Und sogar im Bereich der Bekämpfung solcher Krankheiten, von denen zunächst primär arme Länder betroffen sind, zeichnet sich die Tendenz ab, dass die reichen Länder beginnen, ein vitales Eigeninteresse zu entwickeln, entsprechende Forschungsaktivitäten voranzutreiben, weil eine Ansteckung mit Malaria oder mit dem SARS-Virus angesichts eines immer intensiveren globalen Reiseverkehrs eine entsprechende Gefahrenabwehr ratsam erscheinen lässt.<sup>38</sup>

## 2. *Weakest-link*-Aggregationstechnologie

Bei öffentlichen Gütern, deren Bereitstellungsform einer *weakest-link*-Technologie entspricht, wird die Höhe des öffentlichen Gutes  $Q$  durch den geringsten individuellen Beitrag  $q^i$  eines Akteurs  $i$  bestimmt. Formal ausgedrückt:

$$Q = \min\{q^1, \dots, q^n\}, \text{ für } n \in R.$$

So wie das schwächste Glied einer Kette deren Reißfestigkeit determiniert oder das niedrigste Deichstück bestimmt, wie hoch der Flutschutz ist, lassen sich im Hinblick auf IÖG oder GÖG dieser Technologie nationale Anstrengungen zur vorsorgenden Seuchen- und Epidemieeindämmung für Krankheiten wie Tuberkulose, Ebola oder SARS zuordnen. Ebenfalls in diese Kategorie fallen Maßnahmen zur pro-aktiven Prävention von Fanatismus als Nährboden für militante Organisationen oder nationale Vorkehrungen zur Flughafensicherheit im Rahmen einer internationalen Terrorismusbekämpfung. Das entscheidende Charakteristikum eines *weakest-link public good* besteht darin, dass der geringste Beitrag das Versorgungsniveau für alle Länder festlegt. Abbildung 7 illustriert die typischen Situationseigenschaften, die bei dieser Technologie auftreten.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Der *best-shot*-Technologie liegt ein Koordinationsspiel zugrunde, keine Dilemmastruktur. Folglich ist die Frage der optimalen Koordination der Akteure im Fokus der Betrachtung, so dass der Schluss nahe liegt, komparative Vorteile in den jeweiligen Ländern zu nutzen. Eine Poolung von Ressourcen zur Entwicklung von Medikamenten in Industrieländern ist daher sinnvoller als eine Vergabe von Mitteln an Entwicklungsländer – beispielsweise zur Grundlagenforschung – nach dem Gießkannenprinzip. Ein weiterer Aspekt ist der der Koordination *zwischen* den Industriestaaten. Auch hier verweist *best-shot* darauf, dass Forschungsaktivitäten gebündelt und arbeitsteilig zwischen den Staaten organisiert werden sollten, so dass sich die Länder auf unterschiedliche Forschungsgegenstände konzentrieren können.

<sup>38</sup> Jayraman und Kanbur (1999) formalisieren die Situationseigenschaften eines *best-shot public good* anhand eines Stackelberg-Modells. Sie halten fest, dass im Gleichgewicht das reichere Land die Bereitstellung übernehmen wird. Jayraman und Kanbur (1999; S.427): „[T]he Stackelberg equilibrium will be characterized by zero direct income transfers.“ Xu (2002) erweitert den Möglichkeitenraum bei der Bereitstellung eines *best-shot public good*. In seiner Modellierung kann es sogar zu einem positiven Einkommenstransfer von einem reichen zum einem armen Land kommen, welches daraufhin das öffentliche Gut bereitstellt. Xu (2002; S. 4): „[T]he donor may choose not to contribute but make positive income transfers to the recipient who will then contribute to the *best-shot public good*.“

<sup>39</sup> Vgl. hierzu ein vergleichbare Darstellung der Spielstruktur bei Sandler (1998; S. 229).

		Spieler B		
		0	1	2
Spieler A	0	0,0	0,-2	0,-4
	1	-2,0	3,3	3,1
	2	-4,0	1,3	6,6

VI

Abbildung 7: Auszahlungsmatrix bei einer *weakest-link*-Spielform

Zur Erläuterung der pay-offs (Zelle VI): Generell wird angenommen, dass – wie bei *best-shot* – eine Bereitstellungseinheit individuelle Kosten in Höhe von 2 verursacht und dass jede Versorgungseinheit mit dem öffentlichen Gut einen Bruttonutzen in Höhe von 5 erzeugt. Trägt Spieler A eine Einheit und Spieler B zwei Einheiten bei, so führt die *weakest-link*-Technologie zu einem Versorgungsniveau von einer Einheit. Diese stiftet beiden Spielern einen Bruttonutzen von 5. Hiervon sind nun die individuellen Kosten abzuziehen. Im Fall von Spieler B sind dies Kosten in Höhe von 4, im Fall von Spieler A belaufen sich die Kosten auf 2. So erklärt sich die Zahlenkombination in Feld VI (3,1): Der pay-off für Spieler A beträgt 3 (= 5 – 2), der für Spieler B beträgt 1 (= 5 – 4).

Eine wichtige Eigenschaft dieser Aggregationstechnologie liegt in der Struktur der Nash-Gleichgewichte. Alle stabilen Strategiekombinationen liegen auf einer Diagonalen. Die entsprechenden Zellen sind grau unterlegt. Zudem lassen sich die Nash-Gleichgewichte in eine eindeutige Präferenzordnung bringen: Das Nash-Gleichgewicht, in dem beide Spieler zwei Einheiten des öffentlichen Gutes bereitstellen, ist *pareto-superior* und dominiert daher jene beiden Nash-Gleichgewichte, bei denen nur eine oder gar keine Einheit bereitgestellt wird. Typischerweise wird man also damit rechnen können, dass die Akteure ihr gemeinsames Interesse an einer effizienten Bereitstellung des öffentlichen Gutes auch tatsächlich realisieren können.

Allerdings gibt es einen interessanten Ausnahmefall, dessen Implikationen insbesondere für die Entwicklungspolitik eine hohe Relevanz aufweisen. Das *pareto-superiore* Nash-Gleichgewicht kann verfehlt werden, wenn es einigen Spielern aufgrund ihrer mangelhaften Ressourcenausstattung nicht möglich ist, die für eine effiziente Bereitstellung erforderlichen Beiträge zu leisten. In einem solchen Fall wäre es denkbar, dass die reichen Spieler den armen Spielern eine Unterstützung zukommen lassen, um das jeweils schwächste Glied in der Produktionskette zu stärken und so den eigenen Versorgungsgrad mit dem IÖG oder GÖG zu erhöhen.<sup>40</sup>

In diesem Fall könnte die Entwicklungszusammenarbeit also zu einem Ressourcentransfer führen. So ließe sich beispielsweise erklären, dass reiche Länder zur Anhebung von Gesundheits- oder Sicherheitsstandards in armen Ländern beitragen, sei es, indem sie eigene

<sup>40</sup> Würde Spieler A die Kosten übernehmen, die Spieler B entstehen, wenn er seinen Bereitstellungsbeitrag von einer Einheit auf zwei Einheiten erhöht, so würde die Zelle unten rechts die Pay-off-Kombination (4,8) enthalten und damit immer noch ein *pareto-superiores* Nash-Gleichgewicht darstellen.

Ärzte und Sicherheitskräfte vor Ort einsetzen, sei es, indem sie Geldbeträge bereitstellen, mit denen Ärzte und Sicherheitskräfte finanziert werden.<sup>41</sup>

Hier zeigt sich sehr deutlich, dass bestimmte Formen einer Entwicklungshilfe, die dem moralischen Anliegen der Armutsbekämpfung entsprechen, zugleich als Spezialfall einer im genuinen Eigeninteresse der reichen Länder liegenden Entwicklungszusammenarbeit rekonstruiert werden können.<sup>42</sup>

### 3. Summation-Aggregationstechnologie

Bei öffentlichen Gütern, deren Bereitstellungsform eine *summation*-Technologie darstellt, aggregieren sich die Beiträge  $q^i$  der einzelnen  $n$ -Akteure kumulativ zur Gesamthöhe des öffentlichen Gutes  $Q$ . Formal heißt dies:

$$Q = \sum_{i=1}^n q^i, \text{ für } n \in R.$$

Bei dieser Herstellungsform öffentlicher Güter addieren sich alle Beiträge zum Gesamtbereitstellungsniveau des öffentlichen Gutes, wobei die je individuellen Beiträge perfekte Substitute sind. Zu denken ist etwa an die Schonung und Erhaltung der Fischbestände in internationalen Gewässern.

Bei einer *summation*-Technologie liegen üblicherweise Situationseigenschaften zugrunde, die einer klassischen Dilemmastruktur in Form des Gefangenendilemmas entsprechen. Abbildung 8 illustriert ein solches Dilemma mit jeweils drei Strategieoptionen für beide Spieler. Das *setting* ähnelt dem der Koordinationsspiele bei *weakest-link*- und *best-shot*-Aggregationstechnologien. Der Unterschied besteht darin, dass der individuelle Bruttonutzen pro Einheit des öffentlichen Gutes von 2 geringer ist als die individuell entstehenden Kosten, die pro Bereitstellungseinheit in Höhe von 3 anfallen.

		Spieler B		
		0	1	2
Spieler A	0	0,0	2,-1	4,-2
	1	-1,2	1,1	3,0
	2	-2,4	0,3	2,2

Abbildung 8: Auszahlungsmatrix bei einer *summation*-Spielform

<sup>41</sup> In diesem Sinne modellieren auch Jayaraman und Kanbur (1999; S. 427) das Gleichgewicht im Stackelberg-Modell: Die Bereitstellung eines *weakest-link public good* wird im Gleichgewicht zu einer Kombination aus Einkommenstransfer und direktem Beitrag führen.

<sup>42</sup> Das Problem kollektiven Handelns zwischen den Geberländern bei der Bereitstellung eines *weakest-link public good* wird jedoch allein mit dem Verweis auf die entsprechende Aggregationstechnologie nicht gelöst. Hierzu sind weitergehende Überlegungen institutioneller Natur notwendig.

Zur Erläuterung: Zelle VI repräsentiert die Strategiekombination, bei der Spieler A eine Einheit und Spieler B zwei Einheiten des öffentlichen Gutes bereitstellt. Die summierte Gesamtbereitstellungsmenge in Höhe von drei Einheiten stiftet jedem Spieler einen Bruttonutzen in Höhe von 6. Hiervon sind nun die individuellen Kosten abzuziehen. Im Fall von Spieler B sind dies Kosten in Höhe von 6, im Fall von Spieler A belaufen sich die Kosten auf 3. So erklärt sich die Zahlenkombination in Feld VI (3,0): Der pay-off für Spieler A beträgt 3 ( $= 6 - 3$ ), der für Spieler B 0 ( $= 6 - 6$ ).

Die in der Matrix eingezeichneten vertikalen Pfeile, die die Vorteils-Nachteils-Überlegungen von Spieler A repräsentieren, weisen alle nach oben, die horizontalen Pfeile für Spieler B weisen alle nach links. Folglich verfügen beide Spieler über eine dominante Strategie: Für beide ist es in diesem Spiel individuell rational, keinen Bereitstellungsbeitrag zu leisten, und zwar unabhängig davon, wie sich der andere Spieler verhält. In diesem Spiel gibt es mithin nur ein Nash-Gleichgewicht, die Pay-off-Kombination (0,0), grau hinterlegt. Aufgrund der *Handlungsinteressen* innerhalb des Spiels kommt es daher zu einer Nicht-Bereitstellung des öffentlichen Gutes.

Dieses pareto-inferiore Spielergebnis ist das Resultat konfligierender Handlungsinteressen im Spiel. Gerade dies jedoch konstituiert gemeinsame *Regelinteressen* an der Veränderung der Spielstruktur und ihrer Anreize. Nur wenn es den Akteuren gelingt, sich zu kollektivem Handeln zu organisieren, können sie ihr Dilemma überwinden und ein Arrangement etablieren, durch das sie sich wechselseitig besser stellen, weil die Bereitstellung des öffentlichen Gutes durch individuelle Anreize unterstützt wird.

Ein wichtiges Beispiel sowohl für eine *summation*-Technologie als auch für die Konstituierung gemeinsamer *Regelinteressen* ist die Bekämpfung der globalen Erwärmung im Rahmen des Kyoto-Protokolls (2001). Individuelle Beiträge zur Reduktion von Treibhausgasemissionen sind perfekte Substitute, so dass eine Tonne CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion in Europa im gleichen Ausmaß zur Verringerung des Treibhauseffektes beiträgt wie die Reduktion einer Tonne CO<sub>2</sub> in Ländern Südamerikas oder Afrikas. Trotz gleicher Reduktionswirkung sind jedoch die Reduktionskosten regional sehr unterschiedlich.

Aus einer solchen Situation können interessante Optionen für die *Entwicklungszusammenarbeit* erwachsen: Für die reichen Länder mag es lukrativ sein, Emissionsreduktionen nicht im eigenen Hoheitsgebiet vorzunehmen, sondern in Entwicklungsländern vornehmen zu lassen, weil diese über komparative Kostenvorteile verfügen. Hier entsteht ein Potential für Tauschgeschäfte.<sup>43</sup> Arme Länder erhalten einen Ressourcenzufluss als Kompensation für Beiträge zum weltweiten Klimaschutz.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Vgl. hierzu Arnold (1984). Wie Jayaraman und Kanbur (1999, S. 426) zeigen, tritt im Falle unterschiedlicher Produktionseffizienz bei *summation public goods* der Neutralitätseffekt im Stackelberg-Gleichgewicht nicht auf. Das Neutralitätstheorem besagt, dass eine Einkommensumverteilung das aggregierte Versorgungsniveau des öffentlichen Gutes nicht verändert, wenn die individuellen Beiträge zu einem öffentlichen Gut perfekte Substitute sind: Die höheren Beiträge der Empfänger werden exakt durch die verringerten Beiträge der Geber kompensiert. Vgl. hierzu auch Cornes und Sandler (1984).

<sup>44</sup> Einen Versuch zur praktischen Umsetzung dieses Gedankens unternimmt der *Clean-Development-Mechanism* als flexibles Element des Kyoto-Protokolls (2001). In diesem Rahmen ist es möglich, dass ein reiches Land in einem Entwicklungsland beispielsweise Wiederaufforstungsmaßnahmen unterstützt und sich den Effekt zusätzlicher CO<sub>2</sub>-Senken als Maßnahme zur Erfüllung seiner Reduktionsverpflichtung gutschreiben kann.

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Ergebnisse dieses Beitrags lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### (1) Strukturierungsleistung

Insbesondere bei einem Rekurs auf die jeweilige *Aggregationstechnologie* von öffentlichen Gütern lässt sich die Kategorie Internationaler oder Globaler Öffentlicher Güter dazu in Dienst nehmen, unterschiedliche Probleme der internationalen Beziehungen sowie unterschiedliche Verfahren zur Problemlösung aus einer einheitlichen, integrierenden Perspektive zu strukturieren. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und tendenziell auch solche der traditionellen Entwicklungshilfe lassen sich als Beiträge zu öffentlichen Gütern interpretieren. Abbildung 9 fasst die Ergebnisse in einer Graphik zusammen.

	<i>best-shot</i>	<i>weakest-link</i>	<i>summation</i>
Bestimmung des Versorgungsniveaus durch...	höchsten individuellen Beitrag	geringsten individuellen Beitrag	Addition der individuellen Beiträge
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erforschung von Impfstoffen für Krankheiten (Malaria, AIDS etc.)</li> <li>• Bekämpfung einer konkreten terroristischen Bedrohung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seuchenprävention (Malaria, AIDS, Ebola, SARS etc.)</li> <li>• Flugsicherung zur Terrorprävention</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimaschutz durch Reduktion von CO<sub>2</sub></li> <li>• Artenschutz durch Fischfangquoten</li> </ul>
Ressourcentransfer	nein (nicht notwendigerweise)	Ja, auf Basis der gemeinsamen Interessen	Ja, auf Basis der gemeinsamen Interessen
EZ-Maßnahmen	Konzentration der Mittel auf Forschung mit Wissens-spill-over	Anhebung von Mindeststandards	Mitteltransfers als Tausch

Abbildung 9: Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Zuge der Argumentation wurde deutlich, dass einige Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ohne Ressourcentransfer auskommen. Idealtypisch hierfür steht die *best-shot-Technologie*. Allerdings wurde ebenfalls deutlich, und dies ist vielleicht noch interessanter, dass umgekehrt ein Ressourcentransfer durchaus auch im Rahmen einer Entwicklungszusammenarbeit denkbar ist, die sich am genuinen Eigeninteresse aller beteiligten Länder orientiert. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die *weakest-link-Technologien* umfassen, ermöglichen eine interessenbasierte Rekonstruktion von Transferleistungen ebenso wie *summation public goods*, die ein gemeinsames *Regelinteresse* an der Schaffung institutioneller Arrangements zur Überwindung von Dilemmastrukturen konstituieren. Folglich gibt es Spezialfälle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, die die klare Trennung zwischen Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit hinfällig werden lassen.

### (2) Perspektivenwechsel

Die Konzeption *global public goods* leistet somit einen substantiellen Beitrag zu einer nachhaltigen Überwindung des Trade-off der klassischen *Entwicklungshilfe*, d.h. zur Auflösung des häufig wahrgenommenen Widerspruchs zwischen dem Eigeninteresse der

industrialisierten Staaten auf der einen Seite und dem moralischen Anliegen zur Entwicklung und Förderung armer Länder auf der anderen Seite. Durch die Kooperation von Industrie- und Entwicklungsländern bei der Lösung gemeinsamer globaler Probleme – hierfür steht die Metapher Internationaler oder Globaler Öffentlicher Güter –, lassen sich Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit rational begründen. Sie müssen nicht *normativ* in den Diskurs eingeführt werden, sondern können *systematisch* als im wohlverstandenen Eigeninteresse der wohlhabenden Länder des Nordens liegend ausgewiesen werden. In diesem Sinne kann man von einer *orthogonalen Positionierung* mit Hilfe der Kategorie Internationaler oder Globaler Öffentlicher Güter sprechen.

Unserer Einschätzung nach eröffnet sich damit die Chance, die normativistisch geprägte Debatte über Entwicklungshilfe *interessenbasiert* zu überwinden. Allerdings kann diese Chance nur zur Geltung gebracht werden, indem man gegen das Selbstverständnis jener Autoren opponiert, die der Kategorie Globaler Öffentlicher Güter in der jüngsten Diskussion einen so prominenten Stellenwert verschafft haben.

Es wurde ausführlich dargelegt, dass Inge Kaul, die für die internationale Literatur maßgebliche Beiträge geleistet hat, das Konzept globaler öffentlicher Güter einsetzt, um Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit konzeptionell zu trennen und beide Bereiche an unterschiedlichen Werten auszurichten. So solle sich die Entwicklungshilfe distributiv an Gerechtigkeit orientieren, Entwicklungszusammenarbeit hingegen allokativ an Effizienz. Die Stoßrichtung der Argumentation zielt darauf ab, das Ausmaß der Ressourcentransfers von reichen zu armen Ländern zu erhöhen und überträgt somit das tendenziell normativistische Postulat von der Entwicklungshilfe auf die Entwicklungszusammenarbeit. Abbildung 10 versucht, diese Stoßrichtung graphisch anschaulich zu machen.

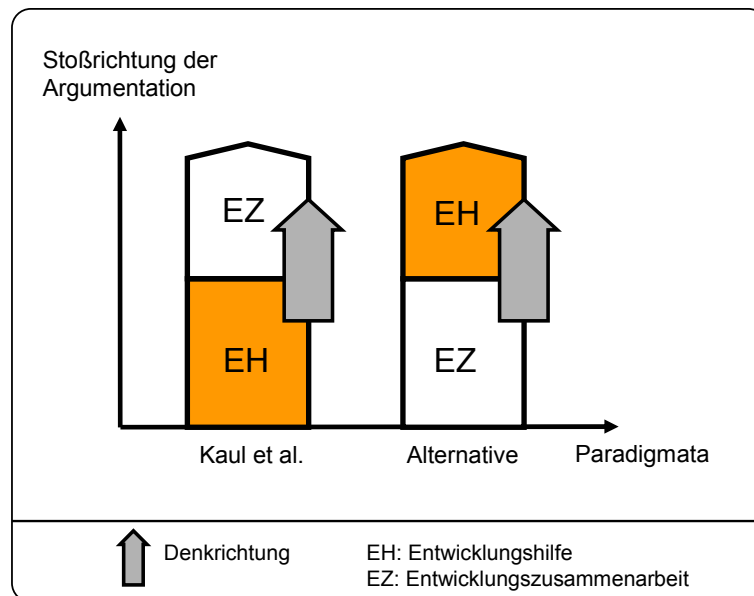


Abbildung 10: *Paradigmawechsel in der Entwicklungszusammenarbeit*

Der alternative Ansatz, den wir hier vertreten, unterscheidet sich davon grundsätzlich. Er zielt auf einen Perspektivenwechsel, demzufolge Entwicklungspolitik paradigmatisch nicht als *Entwicklungshilfe*, sondern als *Entwicklungszusammenarbeit* zu denken ist.<sup>45</sup> Wir setzen bei den wohlverstandenen Eigeninteressen der Entwicklungsländer und der Industrieländer an,

<sup>45</sup> In dieser Hinsicht sind auch die Überlegungen von Kanbur, Sandler und Morrison (1999) wegweisend.

nicht aber bei einer wie auch immer gearteten normativen Verpflichtung zu einseitiger Leistung ohne Gegenleistung. So entsteht eine völlig anders geartete Argumentationslogik: Getrieben durch den Reziprozitätscharakter öffentlicher Güter konstituiert sich ein gemeinsames (*Regel-*)Interesse an der Lösung globaler Herausforderungen. Dieses *gemeinsame* Interesse ist das stabile Fundament weltweiter Kooperation. *Kooperation* zur Lösung globaler Probleme fördert die Entwicklung armer Länder (= *Entwicklungszusammenarbeit*) und verbessert die Voraussetzungen für die Entwicklung armer Länder (= *Entwicklungshilfe*). Auf dieser Basis argumentieren wir nun, dass es sogar gelingen kann, Formen klassischer Entwicklungshilfe auf Basis des wohlverstandenen Eigeninteresses reicher Länder zu rationalisieren indem, ausgehend von der *Entwicklungszusammenarbeit* bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, die Argumentationslogik auf die für *Entwicklungshilfe* typischen Transfers übertragen wird.

### (3) Tragweite?

Eine solche Stoßrichtung der Argumentation zielt auf tragfähige, belastbare Begründungen, warum es im eigenen Interesse der (Menschen in) reichen Länder liegt, den (Menschen in) armen Ländern wirksam zu helfen. Aber wie ist es um die Tragweite solcher Argumente bestellt? Wie weit kommt man mit solchen Begründungsversuchen? – Wir möchten dies als eine derzeit noch weitgehend offene Forschungsfrage ausweisen.

Vor diesem Hintergrund soll abschließend eine Überlegung zur Diskussion gestellt werden, die vielleicht hilft, eine Antwort zu entwickeln: Das Paradigma einer *Entwicklungszusammenarbeit* fokussiert die Perspektive auf eigeninteressierte Beiträge internationaler Kooperation. Das Paradigma einer traditionellen *Entwicklungshilfe* stellt demgegenüber auf moralisch motivierte Transfers ab, auf Leistungen ohne Gegenleistung. Forschungsstrategisch kommt es uns darauf an, eine Interessenbasis für Transfers zu rekonstruieren. Hierbei kann vielleicht ein Kapazitätsargument helfen.<sup>46</sup> Dieses besagt, dass arme Länder sich erst dann auf eine effiziente Bereitstellung Internationaler Öffentlicher Güter einlassen können, wenn bestimmte Grundbedürfnisse befriedigt sind. Dies mündet schließlich in die Frage, wie eine aktivierende *Entwicklungshilfe* aussehen müsste, die arme Länder allererst in die Lage versetzt, an einer wechselseitig vorteilhaften *Entwicklungszusammenarbeit* tatkräftig teilzunehmen. Diese Frage rückt das Anliegen eines Kapazitätsaufbaus für nachhaltige Entwicklung in den Vordergrund des Interesses. Es geht dann nicht mehr primär um einseitige Transfers (an womöglich korrupte Regierungen), sondern um den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen sowie um institutionalisierte Solidarität in Form kollektiver Versicherungs-Arrangements.<sup>47</sup>

Folgt man dieser Argumentation, so kann neben dem quantitativen Problem auch das qualitative Problem der *Entwicklungshilfe* ins Blickfeld gerückt werden: Inwieweit vermag ein Paradigma Internationaler Öffentlicher Güter die Bemühungen zur Entwicklung armer Länder wirksamer zu unterstützen als die gegenwärtige *Entwicklungshilfe*-Praxis? Die Literatur zur Entwicklungspolitik hebt verstärkt darauf ab, dass die Wirkungslosigkeit der Entwicklungsbemühungen vor allem auf einen Mangel an „ownership“ auf Seiten der

<sup>46</sup> Vgl. hierzu auch Kanbur, Sandler und Morrison (1999; S. 81): „Development assistance in the form of international public goods will have to be supplemented with other forms of conventional development assistance ... Although public good development assistance addresses some underlying factors of poverty, it does not provide basic needs to feed, clothe, and educate the poor when resulting benefit spill-overs are modest. These more traditional development assistance activities are necessary if developing countries are to acquire the capacity to provide international public goods and profit from the benefit spill-overs of such goods, when provided abroad.“

<sup>47</sup> In diese Richtung weisen auch die Arbeiten von de SOTO (2002) und OLSON (2000).



Entwicklungsländer zurückzuführen ist.<sup>48</sup> Ein anerkanntes Verständnis dieses Konzeptes formulieren van de Walle und Johnston (1996; S. 54): „Recipient countries can be said to ‚own‘ an activity when they believe that it empowers them and serves their interests.“ Ein Paradigma, das sich konsequent an den wohlverstandenen Eigeninteressen der Entwicklungspartner orientiert, kann damit auch als zweckmäßige *Selektionsheuristik* für geeignete Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit dienen.

---

<sup>48</sup> Vgl. für einen Überblick Kanbur, Sandler und Morrison (1999).

## ***Literaturverzeichnis***

- Alesina, Alberto und Dollar, David (1998): Who gives aid to whom and why?, in: Journal of Economic Growth 5, S. 33-63.
- Aristoteles (330 v.Chr., 1973): Politik. München: DTV.
- Arnold, Volker (1984): Umweltschutz als international öffentliches Gut: Komparative Kostenvorteile und Verhandlungsgewinne, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Nr. 2, S. 111-129.
- Attac (2005): Reichtum unfairteilen. <http://www.attac-netzwerk.de/koeln>, Stand Februar 2005.
- Beck, Ulrich (2005): Das Ende des Anderen, in: Neue Züricher Zeitung, 14. Januar 2005.
- BMZ (2005): Statistik und Berichtswesen. Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit. <http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/index.html>, Stand April 2005.
- Brummer, Harold J. (2003): Aid, Policies, and Growth: Bauer Was Right, in: Cato Journal 23, Nr. 2, S. 167-174.
- Bonus, Holger (1980): Neue Politische Ökonomie und öffentliche Güter, in: Boettcher, Erik; Herder-Dornreich, Philipp und Schenk, Karl-Ernst (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen, S. 153-172.
- Burnside, Craig und Dollar, David (2000): Aid, Policies and Growth, in: American Economic Review 90, S. 847-868.
- Cornes, Richard und Sandler, Todd (1984): Easy Riders, Joint Production, and Public Goods, in: Economic Journal 94, S. 580-598.
- Easterly, William; Levine, Ross und Roodman, David (2003): New Data, New doubts: A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, Policies and Growth (2000)', NBER Working Paper 9846, Cambridge (Mass.).
- Hirshleifer, Jack (1983): From Weakest-link to Best-shot: The Voluntary Provision of Public Goods, in: Public Choice 41, S. 371-386.
- Jayaraman, Rajshri und Kanbur, Ravi S. M. (1999): International Public Goods and the Case for Foreign Aid, in: Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle und Stern, Marc A. (Hrsg): Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century. New York.
- Kanbur, Ravi S. M.; Sandler, Todd und Morrison, Kevin M. (1999): The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods. ODC Policy Essay 25. Washington, DC.
- Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle und Stern, Marc A. (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century. New York.

- Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle und Stern, Marc A. (1999a): Defining Global Public Goods, in: Dies., Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century. New York, S. 2-19.
- Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle und Stern, Marc A. (1999b): Global Public Goods: Concepts, Policies and Strategies, in: Dies., Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century. New York: Oxford University Press, S. 450-508.
- Kaul, Inge; Conceição, Pedro; Le Goulven, Katell und Mendoza, Ronald U. ( 2003a): Providing Global Public Goods: Managing Globalization. New York.
- Kaul, Inge; Conceição, Pedro; Le Goulven, Katell und Mendoza, Ronald U. (2003b): Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Globalisierung gestalten. New York.
- Kaul, Inge und Kocks, Alexander (2003): Globale Öffentliche Güter. Zur Relevanz des Begriffes, in: Brunnengräber, Achim (Hrsg.): Globale öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Festschrift für Elmar Altvater, Münster, S.39-56.
- Kyoto-Protokoll (2001): Kyoto Protocoll to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Kyoto, 10.12.1997, in Kraft seit 16. Februar 2005, UN-Dok. FCCC/CP/1997/L.7/Add.1.
- Nunnenkamp, Peter (2005): Mehr ist nicht genug: Wirksame Entwicklungshilfe für Afrika”, Kieler Arbeitspapier Nr. 1239, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Olson, Mancur (2000): Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. New York.
- Pies, Ingo (2000): Ordnungspolitik in der Demokratie. Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung. Tübingen.
- Pies, Ingo und Sardison, Markus (2005): Wirtschaftsethik, Diskussionspapier 05-2, Forschungsinstitut des Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Wirtschaftsethik der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Sektion Wirtschaftswissenschaften der Stiftung Leucorea in Wittenberg.
- Sandler, Todd (1998): Global and Regional Public Goods: A Prognosis of Collective Action, in: Fiscal Studies 19, Nr. 3, S. 221-247.
- Soto, Hernando de (2002): The Mystery of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York.
- UNDP (2005). Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview. UN Millennium Project 2005, United Nations, New York.
- Walle, Nicolas van de und Johnston, Timothy A. (1996): Improving Aid to Africa. ODC Policy Essay 21. Washington, DC.
- Xu, Xiaopeng (2002): International best-shot public goods and foreign aid, in: Economics Bulletin 3, Nr. 13, S. 1-4.

## DISKUSSIONSPAPIERE

- Nr. 05-5      **Stefan Hielscher, Ingo Pies**  
Internationale Öffentliche Güter –Ein neues Paradigma der  
Entwicklungspolitik
- Nr. 05-4      **Ingo Pies, Peter Sass**  
Selbstverpflichtung als Instrument der Korruptionsprävention bei  
Infrastrukturprojekten
- Nr. 05-3      **Ingo Pies**  
Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik  
– Der Beitrag von Karl Marx
- Nr. 05-2      **Ingo Pies, Markus Sardison**  
Wirtschaftsethik
- Nr. 05-1      **Johanna Brinkmann, Ingo Pies**  
Corporate Citizenship: Raison d’être korporativer Akteure aus Sicht der  
ökonomischen Ethik
- Nr. 04-14      **Markus Sardison**  
Macht - eine interaktionsökonomische Betrachtung
- Nr. 04-13      **Ingo Pies, Alexandra von Winning**  
Wirtschaftsethik
- Nr. 04-12      **Markus Beckmann, Ingo Pies**  
Sustainability by Corporate Citizenship
- Nr. 04-11      **Markus Beckmann, Johanna Brinkmann, Valerie Schuster**  
10 Thesen zu Corporate Citizenship als Ordnungsverantwortung –  
Ein interaktionsökonomisches Forschungsprogramm
- Nr. 04-10      **Ingo Pies**  
Nachhaltige Politikberatung: Der Ansatz normativer Institutionenökonomik
- Nr. 04 – 9      **Markus Beckmann, Thomas Mackenbrock, Ingo Pies, Markus Sardison**  
Mentale Modelle und Vertrauensbildung – Eine wirtschaftsethische Analyse
- Nr. 04 - 8      **Thomas Fitschen**  
Der „Global Compact“ als Zielvorgabe für verantwortungsvolles Unternehmertum – Idee mit Zukunft oder Irrweg für die Vereinten Nationen?
- Nr. 04 - 7      **Andreas Suchanek**  
Überlegungen zu einer interaktionsökonomischen Theorie der Nachhaltigkeit

- Nr. 04 - 6     **Karl Homann**  
Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen. Philosophische, gesellschaftstheoretische und ökonomische Überlegungen
- Nr. 04 – 5     **Ingo Pies**  
Wirtschaftsethik als Beitrag zur Ordnungspolitik – Ein interdisziplinäres Forschungsprogramm demokratischer Politikberatung
- Nr. 04 – 4     **Henry Meyer zu Schwabedissen/ Ingo Pies**  
Ethik und Ökonomik: Ein Widerspruch?
- Nr. 04 – 3     **Ingo Pies**  
Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik  
Der Beitrag Milton Friedmans
- Nr. 04 - 2     **Ingo Pies / Cora Voigt**  
Demokratie in Afrika – Eine wirtschaftsethische Stellungnahme zur Initiative „New Partnership for Africa’s Development“ (NePAD)
- Nr. 04 - 1     **Ingo Pies / Markus Sardison**  
Ethik der Globalisierung: Global Governance erfordert einen Paradigmawechsel vom Machtkampf zum Lernprozess
- Nr. 03 - 7     **Ingo Pies**  
Korruption: Diagnose und Therapie aus wirtschaftsethischer Sicht
- Nr. 03 - 6     **Ingo Pies**  
Sozialpolitik und Markt: eine wirtschaftsethische Perspektive
- Nr. 03 - 5     **Johanna Brinkmann/ Ingo Pies**  
Der Global Compact als Beitrag zu Global Governance: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 03 - 4     **Karl Homann**  
Braucht die Wirtschaftsethik eine „moralische Motivation“?
- Nr. 03 - 3     **Ingo Pies**  
Weltethos versus Weltgesellschaftsvertrag – Methodische Weichenstellungen für eine Ethik der Globalisierung
- Nr. 03 - 2     **Ingo Pies**  
GLOBAL SOCIAL CONTRACT  
On the road to an economically-sound Ethics of Globalization
- Nr. 03 - 1     **Ingo Pies**  
WELT-GESELLSCHAFTS-VERTRAG: Auf dem Weg zu einer ökonomisch fundierten Ethik der Globalisierung

***Autoren:***

**Dipl.-Kfm. Stefan Hielscher**

Doktorand am Lehrstuhl für Wirtschaftsethik, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Forschungsgebiete: Institutionenökonomik und New Governance.

**Prof. Dr. Ingo Pies**

Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Forschungsgebiete: Wirtschaftsethik, Institutionenökonomik, Ordnungspolitik und Global Governance, Corporate Citizenship