

N° 39

Politorbis

*Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri*

*Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera*

www.eda.admin.ch/politorbis

*Globale
öffentliche Güter*

-

*die Globalisierung
gestalten*

*Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)
Centre d'analyse et de prospective (CAP)
Centro d'analisi e di prospettiva (CAP)*

3 / 2005

Politorbis

*Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera*

N°39 3 / 2005

Vorwort	Andrea Ries und Daniel Cavegn	3
Through the lens of global public goods: Managing global risks in the national interest	Inge Kaul	5
Gesundheit als globales öffentliches Gut: eine politische Herausforderung im 21. Jahrhundert	Ilona Kickbusch	12
Internationale Finanzstabilität: Nutzen und Beitrag aus der Sicht der Schweiz	Martin Lanz, Friederike Pohlenz und Martin K. Hess	19
Globale öffentliche Güter und das internationale Umweltregime	Jürg Schneider	25
Globale Gemeinschaftsgüter aus entwicklungspolitischer Sicht	Richard Gerster und Niklaus Eggenberger-Argote	30
Globale öffentliche Güter und die multilaterale Reformagenda des Millennium+5-Gipfels	Hella Hoppe und Thomas Fues	46
The International Task Force on Global Public Goods	Katell Le Goulven	50
Globale öffentliche Güter und die Schweizer Aussenpolitik	Andrea Ries und Daniel Cavegn	53
Literatur und Quellen		57

Vorwort

Andrea RIES und Daniel CAVEGN¹

Die technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte haben zu einer noch stärkeren gegenseitigen Abhängigkeit zwischen Staaten und Gesellschaften geführt. Dadurch wurde die Handlungsautonomie eines einzelnen Staates und seiner Institutionen weiter eingeschränkt. Die Staaten und Gesellschaften sind immer mehr dazu gezwungen, mit einander zusammenzuarbeiten und effiziente Lösungen der sich stellenden Probleme im internationalen Rahmen zu finden.

Das Konzept der globalen öffentlichen Güter wurde 1999 von der Entwicklungsorganisation der UNO, der UNDP, u.a. von Dr. Inge Kaul (siehe Beitrag in diesem Heft) entwickelt. Es wird seither von einigen internationalen Organisationen (Weltbank, WHO, UNEP) und verschiedenen Ländern (Schweden, Frankreich, Niederlande, Deutschland) als neuer Referenzrahmen für die Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit verwendet.

Der Begriff des globalen öffentlichen Guts leitet sich von der ökonomischen Theorie der öffentlichen Güter her. Im Gegensatz zu privaten Gütern sind öffentliche Güter nicht umgrenzbar und zumeist auch nicht teilbar. Ihr Konsum ist nicht-ausschliesslich: sie können – müssen sogar oft – von allen konsumiert werden. Die uns umgebende Luft kann als Beispiel für diese Eigenschaften dienen.

Globale öffentliche Güter sind solche, deren Nutzen und Kosten über einzelne Staaten, Bevölkerungsgruppen und Generationen hinausreichen und sich damit prinzipiell auf alle Staaten, alle Menschen und über Generationen hinweg erstrecken. Die Eigenschaften „öffentlich“ und „global“ sind nicht in allen Fällen von der Natur des Gutes her gegeben. Oft stehen bewusste soziale und politische Entscheidungen dahinter (wie z.B. beim Gut „globaler Frieden“).

Als einige der Themen, welche im Rahmen der Diskussion zu den globalen öffentlichen Gütern behandelt werden, können folgende genannt werden:

- *Schutz vor übertragbaren Krankheiten*
- *Stabilität des internationalen Finanzsystems*
- *Schutz globaler Umweltgüter wie intaktes Klima*
- *globaler Friede und menschliche Sicherheit*
- *internationale Rahmenbedingungen für effiziente und faire Märkte*
- *konzertiertes Management von Wissen*
- *weltweit harmonisierte Kommunikations- und Transportsysteme.*

¹ Andrea Ries ist Stv. Chefin der Sektion Entwicklungspolitik der DEZA, Daniel Cavegn ist Stv. Chef des Zentrums für Analyse und prospektive Studien (ZAPS), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Der Ansatz, durch internationale Kooperation Probleme anzugehen, die nicht mehr durch einzelne Staaten alleine gelöst werden können, hat eine lange Tradition. Schon im letzten Jahrhundert wurden in Paris gemeinsame Massnahmen gegen die Verbreitung der Cholera ergriffen und mit dem Aufkommen der Eisenbahn wurden die ersten internationalen Pflanzenschutzvereinbarungen notwendig. Nach dem Zweiten Weltkrieg intensivierte sich die internationale Zusammenarbeit und bildete fortan eine wichtige Strategie im Wiederaufbau und in der sozialen wie wirtschaftlichen Stabilisierung Europas. Mit der Gründung der Vereinten Nationen wurde ein internationales Forum zur friedlichen Konfliktlösung etabliert. Der internationalen Währungsfonds (IWF) und das allgemeine Abkommens über Zölle und Handel (GATT) schaffte durch die Wiederbelebung des Welthandels die Basis zum schnellen wirtschaftlichen Aufschwung. Die Gründung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) 1948 bündelte die Bemühungen, internationale Gesundheitsprobleme gemeinsam zu meistern. Weitere Beispiele könnten angefügt werden.

Trotz dieser langjährigen Erfahrung wurden internationale Probleme bis anhin eher ad hoc angegangen. Die internationale Kooperation hatte nur punktuelle Auswirkungen auf die nationale Politik. Mit der neuen Welle der Globalisierung nach dem Ende des Kalten Krieges hat sich diese Ausgangslage verändert und ist eine neue ganzheitliche Auseinandersetzung zur Lösung globaler Probleme notwendig geworden. Dies mit einer dreifachen Zielrichtung: (1) den Nutzen der Globalisierung zu sichern und fair zu verteilen, (2) die Kosten in Grenzen zu halten und Mechanismen zu deren gerechten Aufteilung und Finanzierung zu finden und (3) die Nachhaltigkeit des globalen Systems zu sichern. Das Konzept der globalen öffentlichen Güter liefert dafür einen auch ökonomisch fundierten Analyserahmen und ist ein neues Leitkonzept für die Formulierung wie Umsetzung nationaler wie internationaler Politik.

Das vorliegende Heft bietet einen Einstieg in das Thema und Anstösse für die Positionierung der Schweiz, insbesondere im aussenpolitischen Bereich. *Inge Kaul* legt im Einstiegsartikel die Grundüberlegungen zum Begriff der globalen öffentlichen Güter dar und zeigt konkrete und pragmatische Schritte für eine bessere Bereitstellung auf. Die Autorin fungiert als Policy-Beraterin für das Büro für Entwicklungsstudien der UNO, ist Mitglied der internationalen Task Force zu globalen öffentlichen Gütern und hat in den letzten Jahren die Diskussion in zahlreichen Publikationen massgeblich mitgeprägt. Die folgenden Artikel führen in konkrete globale öffentliche Güter ein. Die Gesundheitsexpertin *Ilona Kickbusch* illustriert die aktuellen Herausforderungen der internationalen Gesundheitspolitik. *Martin Lanz, Friederike Pohlenz und Martin Hess* von der Eidgenössischen Finanzverwaltung zeigen auf, welchen Nutzen die Schweiz aus dem öffentlichen Gut der internationalen Finanzstabilität zieht und welchen Beitrag sie dazu leistet. *Jürg Schneider* vom BUWAL durchleuchtet den Begriff der globalen öffentlichen Güter vor dem Hintergrund des Engagements der Schweiz in internationalen Umweltregimen. *Richard Gerster und Niklaus Eggenberger* diskutieren die Erwartungen der Entwicklungsländer und die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit. Die globalen öffentlichen Güter sind noch kein fester Bestandteil der internationalen Agenda geworden. *Hella Hoppe*, Beauftragte für Ökonomie des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, und *Thomas Fues*, Mitarbeiter des Deutschen Institutes für Entwicklungspolitik in Bonn, gehen auf die Thematisierung im Rahmen der UNO-Reformagenda ein. *Katell Le Goulven*, Vizedirektorin des Sekretariates der internationalen Task Force zu globalen öffentlichen Gütern, stellt die Arbeit dieser neuen Institution vor. Das Heft schliesst mit ersten Überlegungen zur Relevanz und den Herausforderungen für die Schweizer Aussenpolitik.



Through the lens of global public goods: Managing global risks in the national interest

Inge Kaul²

The world seems to be increasingly entangled in a web of global challenges, with one crisis chasing the other and claiming the political spotlight. Virtually on a daily basis new warning signs are emerging about the risk of climate change, new and resurgent communicable diseases, international terrorism, piracy on the high seas and in the realm of intellectual property, illegal migration, trafficking in arms, drugs and humans, or the emergence of destabilizing global economic imbalances. True, not all news is bad. Progress has been achieved in terms of integrating markets, linking transportation and communication networks across borders or universalizing basic human rights and norms such as gender equality.

Globalization clearly has downsides and upsides. It poses threats and affords opportunities. While we often take the latter, the upsides, for granted, there usually is much concern about the downsides. This is justifiably so, because many of the risks, which globalization at present poses, entail potentially high costs; and some, like climate change, may even irreversibly foreclose future economic growth and development options. In addition, there is often a sense of helplessness, with the perception that these risks are pouring from the outside into countries. So, can anything be done to reduce the downsides of globalization?

The present article suggests “yes”. It argues that the key to a more balanced and sustainable process of globalization is to recognize that many of today’s policy challenges have the properties of a global public good. The provision of these goods does not fit easily into the conventional system of public policymaking. In particular, it calls for a rethinking of the current institutional divide between “domestic” and “foreign” policy. The article suggests pragmatic and practical reform steps to close this divide.

1 What are Global Public Goods?

The world in which we live is essentially composed of two main types of goods (i.e. things and conditions): private goods and public goods.

Private goods are those over which people can claim ownership. Thus, private goods can be parceled out (e.g. land, bread, cars or bicycles). And because they can be parceled out and produced and acquired by people according to their demand and preferences, they also lend themselves to being traded in markets – to be transferred from one producer to one owner, or from one owner to another against payment of a price.

² Inge Kaul is Special Policy Advisor to the Office of Development Studies, United Nations Development Programme, New York. The views expressed here are hers and do not reflect those of the organization with which she is affiliated. For comments and inquiries write to inge.kaul@undp.org or ikaal@attglobal.net.

In contrast, public goods tend to be indivisible things and conditions like peace and security, law and order, disease control, or the warming rays of the sun and the moonlight. They usually affect many people, often even all. And they typically require also the contributions of many actors to be adequately produced. To establish an exclusive right to their use or consumption may be difficult, and sometimes even impossible to realize. Or there may have been a policy choice to make a certain good public by design. Regardless, the main distinguishing and defining feature of public goods is that they – their benefits and/or costs – are public in consumption.

Depending on the span of their benefits (or also costs), public goods can be local, national, regional or global in scope; and they may extend over one or several generations. Global public goods are those that cut across countries in several regions of the globe, and that, within countries, tend to affect many or all, including perhaps several generations.

While public goods are public in consumption, individuals' preferences for these goods can differ quite significantly. For example, investors may worry more about financial stability than other public goods, whereas those, who suffer or are at risk of suffering from HIV/AIDS or tuberculosis, are likely to give higher priority to improving public health.

As noted, many public goods are also public in provision – requiring the intervention of several actors to provide the good. Take for instance, the case of global climate stability. All countries, perhaps even all or most people around the world might have to change their patterns of energy use, if greenhouse gas emissions are to be reduced and the goal of climate stability is to be attained. Similarly, all countries have to cooperate in terms of improving airport security to effectively control the threat of a terrorist incident.

Not surprisingly, given differences in preferences and publicness in provision, public goods are often highly controversial issues. Some actors may try to free ride on the efforts and not contribute to the production of these goods (e.g. to the reduction of greenhouse gas emissions) what others perceive as their fair share. The latter often happens precisely because of the goods' publicness in consumption, which implies that once the good exists (e.g. once tuberculosis is under control), all can enjoy it – even those, who did not pay for the necessary medical programs. However, actors may also not contribute or do so only hesitantly, if investing in the provision of a public good entails net-costs for them and those, who demand the good, are not offering any compensatory payment that could help align incentive structures.

2 Why Focus on Global Public Goods Now?

To answer this question it is important to note that publicness and privateness are in most instances not an innate property of a good but a policy choice. For example, land can, in the form of a state park, be kept in the public domain – or allowed to be privately owned. Similarly, roads can be available for all or only for those who are willing to pay a toll.

Globalness is a special dimension of publicness; and for the most part, it is also the result of a policy choice – often a choice made by governments to promote economic openness. Governments have been active in terms of removing economic at-the-border barriers (like trade taxes or capital controls). They have also been active in terms of fostering behind-the-border policy harmonization, notably the harmonization (and hence globalization) of national public goods (e.g. banking codes and standards, contract law, patent rights regimes, social security systems or labor market policies) that support market integration.

Thus, the present concern about global public goods appears to have a dual reason. In part, it stems from an interest in further advancing economic openness through, for example, enhanced trade liberalization. But in part, it also stems from a concern about achieving just the opposite: new forms of “national closure” to better manage undesirable crossborder spillovers like greenhouse gas emissions and other forms of risk and volatility that tend to accompany economic openness like rapid inflows and outflows of capital. Because, with increasing economic openness and integration, crossborder activity has also grown, bringing with it not only intended (private) goods and services but also unintended (public) spillover effects or externalities—negatives like public health threats or risks of financial contagion, and positives like new information or technology. Moreover, while much has been achieved in recent decades in terms of harmonizing those national public goods that are market enabling and supporting, less progress has so far been made in terms of promoting the globalization of market-embedding global public goods like environmental and social norms and standards, or the control of various crossborder “bads” like drug trafficking, money laundering, or preventing counterfeiting.

Put differently, we have come further in promoting a global market economy than in promoting a global society. And it is in particular due to the growing tension between economic and social globalization that global public goods issues are today moving to the fore. More and more state and nonstate actors realize that the current underprovision of global public goods entails enormous costs, which may in not too distant a future become unbearable, lead to “fiscal storms” and crises that might negatively affect the whole globalization project. In addition, it is also becoming clear that the costs of corrective action would often be much lower than those of inaction (see, table 1).

Table 1

Summary of results from distribution-sensitive global public good assessments (billions of U.S. dollars in net present value terms unless otherwise stated)								
Step 1 Identify full provision	Step 2 Estimate costs (or benefits) of current provision ^a		Step 3 Estimate costs of corrective action		Step 4 Estimate benefits from enhanced provision		Step 5 Calculate net benefits and costs of enhanced provision	
	2a Overall	2b Disaggregated	3a Overall	3b Disaggregated	4a Overall	4b Disaggregated	5a Overall	5b Disaggregated
Multilateral trade regime Tariff and subsidy reduction and trade facilitation (see appendix box A.1 for specific package of policy reforms) Base year: 2001 Discount rate: 5 percent	-\$293 (annual)	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: -\$147 (annual) • Industrial countries: -\$146 (annual) 	\$20 (annual) \$29 (one time)	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$20 (annual); \$23 (one time) • Industrial countries: \$6 (one time) 	\$293 (annual)	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$147 (annual) • Industrial countries: \$146 (annual) 	\$5,422	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$2,530 • Industrial countries: \$2,892
Smallpox eradication^b Complete (100 percent) eradication in the “wild” (see appendix box A.2) Base year: 1967 Discount rate: 3 percent	\$1.42 (annual)	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$1.07 (annual) • Industrial countries: \$0.35 (annual) 	\$0.30 (one time)	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$0.20 (one time) • Industrial countries: \$0.10 (one time) 	\$1.42 ^c (annual)	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$1.07 (annual) • Industrial countries: \$0.35 (annual) 	\$47	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$35 • Industrial countries: \$12
Polio eradication Complete (100 percent) eradication in the “wild” (see appendix box A.3) Base year: 2000 Discount rate: 5 percent	—	—	\$67	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$24 • Industrial countries: \$43 	\$128	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$13 • Industrial countries: \$115 	\$61	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: -\$11 • Industrial countries: \$72
Climate stability United Nations Framework Convention on Climate Change target reduction (see appendix box A.4 for a description of this target) Base year: 1990 Discount rate: 1.5 percent	—	—	\$94,000	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$0 • Industrial countries: \$94,000 	\$166,000	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$111,000 • Industrial countries: \$55,000 	\$72,000	<ul style="list-style-type: none"> • Developing countries: \$111,000 • Industrial countries: -\$39,000

— is not available in the study used to complete steps 3 through 5. The appendix boxes provide estimates based on other studies.
a. Costs expressed in negative terms; benefits (when the good is fully provided) expressed in positive terms.
b. Smallpox eradication in the wild has been achieved, so the benefits of current provision are the same as that of enhanced provision.
c. Source: See appendix boxes A1–A4.

Source: Conceição and Mendoza (in press).

3 Global Public Goods Provision: Its Uneasy Fit With the Current Institutions of Public Policymaking

But why has this tension between economic and social globalization arisen?

The world at present is emerging from several centuries of forming nation states, a process, which has shaped in a fundamental way the current institutions of public policymaking. While no doubt many other factors (e.g. the well-known collective action problems such as free-riding) also matter, the provision of global public goods at present is constrained by four aspects that are linked to the current nation state-centered system of public policymaking. In fact, these aspects may encourage much of the free-riding that can be observed today so that by focusing on correcting these institutional constraints a lot could perhaps be gained in terms of improving the provision status of global public goods.

First, and perhaps most importantly, the recent history of the formation of sovereign nation states has encouraged a divide between domestic and foreign affairs, with issues such as health or labor usually being perceived as belonging to the former category and issues such as security and defense of national borders to the latter. However, many of the issues hitherto perceived as domestic have now assumed a transnational dimension; and more and more, external issues, such as the policy expectations of outside investors, are now moving on to the national policy agendas. The globalness of many of today's public goods concerns thus sits uneasily with the conventional divide between domestic and foreign policy matters.

Second, conventional foreign affairs strategies are primarily aimed at international rulemaking: agreeing on shared goals but largely leaving the implementation of the agreements to individual governments to pursue--or not to pursue--in a decentralized fashion. However, the provision of global public goods increasingly requires reliable and prompt country-level follow-up. And so that this country-level follow-up can occur, it may sometimes be necessary for the stronger nations to support the less advanced ones, who might otherwise constitute a "weak link" in the chain of required follow-up action, unable to do their part, e.g. in terms of reducing greenhouse gas emissions or preventing the spread of communicable diseases.

Yet, such operational international cooperation in enlightened self-interest is as yet a poorly developed strand of international cooperation. Only all too often it is being confused with foreign aid—to the detriment of both, combating poverty in developing countries and fostering global public goods provision. Aid resources are being siphoned off from poverty reduction purposes; and aid tools and mechanisms are employed where other policy instruments could better serve the global public good purpose in question. For example, the poorest, aid-deserving countries are not necessarily also those that are of highest importance when it comes to remedying global challenges like excessive volatility in financial markets or counterfeiting.

Third, and closely linked to the foregoing point, while efficiency considerations are usually guiding the provision of public goods nationally, foreign affairs strategies, notably the defense of national territorial borders, tend to be based on political, security or other related considerations that often receive attention irrespective of the underlying efficiency rationales. Or, they are based on moral and ethical considerations, as in the case of foreign aid. Moreover, they tend to be of a bilateral nature and country-focused. Yet, global public goods issues like reducing the risk of climate change or preventing an avian flu outbreak require a multilateral approach and an issue focus—fostering cooperation with countries not because they are poor but because they are an important actor in respect of the good under consideration.

Fourth, international cooperation today is still primarily an intergovernmental process. Yet many of today's global issues like managing commodity price volatility, financial market risks and insurance against a catastrophe like a hurricane or earthquake may be too big for single governments or countries to bear. Financial markets may be better equipped to handle such risks, by parceling the risks and allocating them to those better prepared to withstand the effects of adverse outcomes.

Global public goods provision thus runs in many ways against the mainstream of current public policymaking. It works more easily where powerful private actors with global interests (like investors and traders in international capital markets) pressure governments into overcoming some of the current institutional obstacles. This explains why market-supporting global public goods, as noted before, are often more adequately provided than market-embedding ones.

So how could the current institutional set up of public policymaking be realigned to better fit the policymaking requirements to global public goods provision? In particular, how would it be possible to bring social globalization, the provision of market-embedding global public goods, at par with economic globalization, that is, the provision of market-facilitating global public goods?

4 Enhancing the Provision of Global Public Goods: Pragmatic and Practical Policy Options for Moving Forward

More balanced and sustainable globalization seems to call for governments to be better equipped to respond to global challenges. In light of the four obstacles to an enhanced global public good provision that were identified above, the following set of measures to reform public policy making might thus deserve attention. They could make it easier for politicians and bureaucrats to address global challenges, including in issue areas in which there are no powerful lobbying groups but in which an enhanced provision of global public goods could generate significant gains.

First, it would be important to recognize global public goods provision as a new, distinct policy area besides "pure" domestic and foreign affairs. The reason is that global public goods provision will usually have to encompass both, national-level as well as international-level measures.

The present domestic/foreign divide could, for example, be narrowed, if the national technical (sector or line) ministries and the foreign affairs ministry were to adopt an approach of matrix management. The sector ministries would be the lead agency where issue-specific concerns are the dominant ones; and the foreign affairs ministry and its diplomats would take the lead where relationships with countries are the dominant issue.

Second, under conditions of national openness problems have to be tackled where they exist lest they start spreading across borders and require more expensive action later. Following this principle, global public goods provision will often call for crossborder operational international cooperation such as the creation of a global fund to provide incentives to encourage individual states to internalize negative spillovers into the global public domain. The Global Environment Facility (GEF) and the Global Fund Against AIDS, Tuberculosis, Malaria are examples. Creating issue-specific international financing arrangements based on the experiences of these funds to support global public goods provision would allow targeted, tailor-made interventions, and thus, facilitate enhanced effectiveness and efficiency of international cooperation.

Third, it would be important to distinguish clearly between global public goods provision and foreign aid. While foreign aid is based on global equity considerations, global public goods provision—seen from a national perspective as well as international perspective—belongs to the efficiency branch rather than the equity branch of public finance. It ought to be guided by public investment thinking that allows public revenue to flow to where it can help achieve positive global (social) returns.

A better differentiation between global public goods provision and foreign aid would require establishing clear criteria for determining whether international cooperation is being pursued in enlightened self-interest or based on altruism. It would also require allowing technical (line or sector) ministries like the environment ministry to obtain from the national legislature their own allocation of resources to finance international cooperation abroad.

In addition, an efficiency-oriented approach would call for country-specific cost/benefit analyses that would permit nations to determine the net-benefit (or cost) they are likely to derive from an investment in enhancing the provision of a particular good. Clarity and transparency over the distribution of benefits/costs could then inform and provide a common, shared basis for negotiating allocations to pooled funds, for example. Based on these analyses individual nations would also have a better idea about what is their room for policy maneuver. And if they find themselves to be on the "winning side", cost/benefit analyses could also give them a more precise idea about the compensation to offer to potential losers so as to ensure that the proposed collective effort makes also sense to them and enjoys their support.

Fourth, effective global public goods provision clearly calls for international cooperation behind national borders, that is, within the domestic context, and international cooperation beyond national borders, that is abroad. Within the domestic context public goods provision has long ceased to be (if ever it was) the sole responsibility of the state. It is today a multiactor process, involving besides government also business and civil society organizations as well as the public at large.

In fact, governments and markets are increasingly cooperating, notably in the area of risk management. Instruments like growth-indexed bonds (which link sovereign debt repayments to the economic performance of the bond issuing country), collective action clauses (which are inserted in sovereign-bond contracts to ensure an orderly debt workout, should a default occur), or commodity price futures and options (which enables commodity producers to lock-in prices and protect themselves against price volatility in international commodity markets) are examples. And so is the emergence of international carbon markets trading pollution allowances or carbon reduction credits.

The challenge ahead would be to encourage a wider use of such instruments of public-private partnering within the national context but also at the international level. The growing number of global public-private partnerships that have emerged during the past two decades or so (e.g. the Malaria Medicines Venture, MMV, or the International Alliance for Vaccines and Immunization, IAVI) provide many examples of how to create synergy between the respective comparative advantages of private and public actors. Based on this experience, it could be useful to revisit the curricula for the training of diplomats and other government staff.

1.2. Conclusion

This article has examined today's global challenges through the lens of global public goods. While recognizing that like any other category of public goods, the provision of global public

goods tends to suffer from collective action problems, the discussion has focused on institutional mismatches between the current process of public policymaking and the policy requirements of global public goods. It has suggested that the conventional divide between domestic and foreign affairs is one of the main stumbling blocks today from which several other impediments arise. The article has also set forth possible reform options, including: 1) to recognize global public goods provision as a new policy area that is distinct from “pure” domestic and foreign affairs as well as from foreign aid; 2) to create issue-specific operational branches of global public goods provision to complement the regulatory branch that already exists; 3) to differentiate more clearly between global public goods provision and foreign aid; and 4) to bring the new policy approaches of public-private partnering that form the new policy practices nationally also to the international level and to turn international cooperation abroad from an intergovernmental into a multiactor process.

According to preliminary estimates, effecting some of the suggested institutional shifts and adopting some of the new policy instruments could in important measure reduce the costs of meeting various global challenges – perhaps to the tune of several hundred billion of US dollars per year.



Gesundheit als globales öffentliches Gut: eine politische Herausforderung im 21. Jahrhundert

Ilona KICKBUSCH³

“A public good is one that the public decides to treat as a public good.”

Malkin and Wildavsky 1993

Von der nationalen zur globalen Gesundheit

Gesundheit war stets eine wichtige Komponente in der Entwicklung europäischer Nationalstaaten und ein zentrales Element der Modernisierung. (Kickbusch, in press) Die frühe Etablierung einer *öffentlichen* Zuständigkeit für die Gesundheitsvorsorge (public Health) hat die europäischen Gesellschaften verändert: die Hygiene, die Abwasserentsorgung, der Arbeitsschutz, die Seuchenbekämpfung, die Impfung, sie alle haben grundlegend zur hohen Lebenserwartung, dem wirtschaftlichen Wachstum und der signifikanten demographischen Veränderung unserer Gesellschaften beigetragen. Gerade die historische Entwicklung der *öffentlichen* Gesundheit in Europa macht deutlich, dass die *Öffentlichkeit* und die *Privatheit* eines Gutes zwar in der ökonomischen Theorie festgelegt werden kann – es sich in der Realität aber vorrangig um eine politische und soziale Entscheidung handelt, unter welche Kategorie ein Gut fällt. Der Begriff des *öffentlichen* Gutes, ist in seinem Kern – ebenso wie der Begriff Gesundheit – ein politischer Begriff, der dem sozialen Wandel unterworfen ist.

Die Idee Gesundheit als kollektives Gut *und* als individuelles Bürgerrecht zu fassen ist durch soziale und politische Bewegungen vorangetrieben und ausgeweitet worden – Antrieb waren häufig extreme gesellschaftliche Ungleichheiten (z.B. der Arbeiterklasse) oder soziale Benachteiligungen, die den Zutritt verwehrt haben, oder zur Diskriminierung führten (z.B. der Frauen). Eine verlässliche *öffentliche* Gesundheitsvorsorge und das Recht auf universellen Zugang zur Gesundheitsversorgung wird häufig als zentraler Bestandteil des europäischen sozialen Modells definiert, dem zwei Hauptmerkmale zugeschrieben werden: die sozialen Rechte der Bürger und die bedeutende Rolle des Staates. Als Konsequenz wird ein wichtiger Teil der „Gesundheitsgüter“ in die öffentliche Domäne als Staatsaufgabe platziert: alle Bürger profitieren davon, dass das Trinkwasser sauber ist, die Kinder geimpft werden und die Medikamente sicher sind. Auch die traditionelle Ökonomie gesteht dies zu. Die neuere Gesundheitsökonomie – so z.B. der Bericht der Sachs Kommission⁴ – spricht in diesem Fall von der Investition in Gesundheit als Staatsaufgabe.

³ Prof. Dr. Dr. h.c., internationale Gesundheitsexpertin, <http://www.ilonakickbusch.com/home/index.shtml>.

⁴ WHO Commission on Macroeconomics and Health [2001]: Macroeconomics and health: investing in health for economic development, December 2001.

Trotzdem besteht natürlich eine ausgiebige Diskussion darüber, welcher Teil von Gesundheit ein öffentliches und welcher ein privates Gut ist, was zuviel und was zuwenig Staat im Bereich der Gesundheitsmassnahmen darstellt. Dies muss immer neu öffentlich und gesellschaftlich verhandelt werden. Diese Thematik durchzieht die politische Diskussion nicht erst seit der Einrichtung der öffentlichen Gesundheitsämter oder der Kritik des „nanny state“ durch Margaret Thatcher: die Quarantäne und der cordon sanitaire mussten stets mit den Mitteln des Obrigkeitsstaates durchgesetzt werden und der Pockenimpfung wurde ursprünglich eben so wenig vertraut wie den Massnahmen der Cholerabekämpfung - auf der linken wie auf der rechten Seite des politischen Spektrums. Alle Definitionen von *public health* gehen jedoch von einer kollektiven Verantwortung für die *öffentliche* Gesundheitsvorsorge auf nationaler Ebene aus. Gerade deswegen ist sie auch in den letzten zwanzig Jahren in fast allen reichen Ländern angesichts des Anwachsens des medizinischen Versorgungssystems vernachlässigt worden. Man meinte die Kontrolle ansteckender Krankheiten voll im Griff zu haben und delegierte die Kontrolle der nicht übertragbaren Krankheiten auf die Verantwortung der einzelnen Bürger. Beides funktioniert so nicht mehr.

Noch entscheidender aber ist, dass sich die öffentliche Gesundheitsvorsorge nicht mehr allein auf national staatlicher Ebene betreiben lässt. Sowohl die Determinanten von Gesundheit sind zunehmend global und außerhalb der Kontrolle nur eines Staates oder einer Gruppe von Staaten, auch die Auswirkungen des eigenen national staatlichen Handelns - z.B. die Vernachlässigung der Ueberwachungsmassnahmen für Infektionskrankheiten - sind global (Jamison, et al., 1998). Weder der Grippevirus noch die internationale Tabakindustrie scheuen sich um nationale Grenzen, ebenso wenig wie globale kriminelle Netzwerke und illegale Migranten. Gesundheitsprobleme in bisher weit entfernten Ländern kommen aufgrund der schnellen Transportwege für Menschen und Waren immer näher heran und die Schutzmassnahmen für die eigene Bevölkerung sind mit hohen finanziellen Kosten und hohem politischen Kapital verbunden. Trotzdem tun sich die Nationalstaaten schwer - auch im Rahmen der EU - gemeinsam zu handeln.

Nach dem Ausbruch von SARS und der „Vogelgrippe“ scheint sich die globale Gesundheitswelt von Grund auf zu ändern - eine globale Gesundheitskonferenz jagt die nächste um einen internationalen Konsens zur Zusammenarbeit in „health security“ (Gesundheitssicherheit) herzustellen - aber auch um der eigenen Bevölkerung zu zeigen, dass man handlungsbereit ist. Auch Länder, die noch vor kurzem die Verabschiedung des Internationalen Gesundheitsreglements (International Health Regulations) verzögern wollten, sind nun bereit über ein früheres Inkrafttreten des Abkommens nachzudenken. Wie schon zu Zeiten der ersten internationalen Gesundheitsvereinbarungen in der Mitte des 19. Jahrhunderts sind derzeit die Außenministerien ebenso - wenn nicht mehr - beteiligt als die Gesundheitsexperten - denn es geht nicht nur um bessere Kooperation zwischen den Ländern, es geht auch um die Bereitschaft zum Wohl der internationalen Gemeinschaft einen Teil der eigenen staatlichen Souveränität zur Disposition zu stellen.

Von der Entwicklungshilfe zur Finanzierung von Gesundheit als globalem öffentlichem Gut

Jede Revolution des Gesundheitswesens bringt nicht nur einen Wandel der Krankheitsbilder mit sich, sondern auch ein Umdenken über die politischen Eckpfeiler und Ansätze. Wenn Gesundheit und Krankheit nicht mehr als naturgegebene Zustände betrachtet werden dann gibt es immer mehr mögliche Lösungen, seien sie medizinisch, ökonomisch oder sozial. Der wissenschaftliche Fortschritt treibt die Machbarkeit vor sich her - durch die Einführung anti-retroviraler Medikamente ist beispielsweise HIV/AIDS behandelbar geworden - aber entscheidend war die politische Bereitschaft, das Mögliche auch breit verfügbar zu machen. Im Falle der Aidsmedikamente erfolgte dies erst durch eine breite soziale Bewegung, die die

Gesundheitsziele mit der Debatte über Menschenwürde, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit verband.

Die Grenzen bisheriger Politikmodelle und Vorgehensweisen in der Entwicklungspolitik zeigen sich immer deutlicher - der Unterschied von 40 Jahren in der durchschnittlichen Lebenserwartung zwischen Somalia und Japan wird in einer globalen Welt inakzeptabel. Die Verantwortung der reichen Länder - auch für Gesundheit - ist bisher vorrangig als Entwicklungshilfe und Armutsbekämpfung durchgeführt worden - mit sehr gemischten Ergebnissen. Eine ganze Anzahl von Ländern - besonders in Afrika - hat heute einen schlechteren Gesundheitszustand und eine geringere Lebenserwartung als vor 20 Jahren. Deshalb auch verabschiedeten die Vereinten Nationen im Jahr 2000 auf ihrem Jahrtausendgipfel die „Millennium Development Declaration“, eine Vereinbarung, um die weltweite Armut zu bekämpfen⁵. Drei der damit verbundenen „Millennium Development Goals“ (MDGs), welche es bis zum Jahr 2015 zu erreichen gilt, gehen explizit auf Gesundheit ein:

- die Ausbreitung von HIV/AIDS, Tuberkulose und anderen Krankheiten zu stoppen und zurückzudrängen,
- die Sterblichkeitsrate bei unter Fünfjährigen um zwei Drittel zu reduzieren,
- die Müttersterblichkeit um drei Viertel zu reduzieren.

Ein Index, der vom Zentrum für globale Entwicklung („Center für Global Development“) erstellt wurde und „Commitment to Development“-Index genannt wird, führt 21 der reichsten Länder der Welt auf.⁶ Er bewertet ihr Engagement hinsichtlich von sieben Bereichen: Entwicklungshilfe, Handel, Investitionen, Migration, Umwelt, und Beitrag zur internationalen Sicherheit und Friedenswahrung. Fazit: „Kein reiches Land schöpft sein Potenzial aus, um armen Ländern zu helfen.“ Die Schweiz liegt seit drei Jahren unbeweglich auf Platz 13. In zunehmendem Maße verschwindet die Unterscheidung von „wir“ und „die anderen“ wie dieser Index schon aufzeigt. Es geht nicht nur um Entwicklungshilfe sondern um Handel und Investitionen, um offene Gesellschaften und um Umweltbewusstsein. Zum Beispiel waren die wirtschaftlichen Folgen der kurzlebigen „Severe Acute Respiratory Syndrome“ (SARS)-Epidemie in Kanada und Asien immens. Es wird geschätzt, dass die wirtschaftlichen Folgekosten von SARS ca.30 Milliarden US-Dollar erreicht haben, zumeist durch stornierte Reisen (als Auswirkung auf den Dienstleistungssektor und die Fluggesellschaften) und sinkende Investitionen⁷. Die Kosten einer globalen Grippeepidemie werden von der Weltbank auf 800 Milliarden US Dollar geschätzt, wobei die Folgen einer globalen Rezession bei dieser Zahl nicht eingerechnet sind.

Auch die globale Verbreitung der Tabak- und Adipositasepidemien zeigt erschreckende Zahlen: Tabak fordert jährlich etwa fünf Millionen Todesopfer, insbesondere in armen Bevölkerungsschichten und Ländern. Die Epidemie der Fettsucht weitet sich besonders auf die Nationen mit niedrigem und mittlerem Einkommen aus. Als Ursachen dieser Epidemie verweist die WHO auf wirtschaftliches Wachstum, Modernisierung, Urbanisierung und Globalisierung des Lebensmittelmarktes.⁸ Ungefähr 177 Millionen Menschen leben derzeit mit Diabetes und die Zahl der Menschen mit dieser Krankheit wird sich schätzungsweise bis 2030 verdoppeln, insbesondere in den Entwicklungsländern deren Gesundheitssysteme in keiner Weise auf diese Krankheiten vorbereitet sind, weder professionell noch finanziell.

⁵ <http://www.un.org/millenniumgoals>.

⁶ Ranking the rich 2004, Foreign Policy, May/June 2004.

⁷ United Nations Secretariat report: Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Report by the Secretariat, January 23, 2004.

⁸ WHO: Preventing Chronic diseases: A Vital Investment. Geneva 2005.

Ausgehend von diesen Fragestellungen ergibt sich ein neuer konzeptioneller public health Ansatz: gleichzeitige Verantwortung von Regierungen gegenüber der inländischen und sowie der globalen Gesundheit – das bedeutet bewusst die Verantwortung für externe Effekte der eigenen Politik zu übernehmen und jene Länder zu unterstützen, die nicht in der Lage sind eigene public health Systeme aufzubauen, oder welche eine Kompensation für wirtschaftliche Verluste benötigen – z.B. die Kosten der Tötung von Geflügel oder dem Einschränken des Tabakanbaus. Es besteht also ein historisches Anknüpfen an den Begriff des öffentlichen/staatlichen Handelns, wie es in der kollektiven public health Tradition der Fall ist.

Diese gemeinsame weltweite Sicherung der Gesundheit der Bevölkerung wird zunehmend als globales öffentliches Gut (GPG) angesehen. Das verändert sowohl das Denkmodell wie auch die Vorgehensweise und die Finanzierung von „global public health“. Inge Kaul definiert globale öffentliche Güter über einen *„ausschließenden, nicht rivalisierenden Nutzen, der über Grenzen, Generationen und Populationen hinaus wirkt“* (Kaul et al., 1999). Die drei zusätzlichen Kriterien dieser Definition müssen besonders hervorgehoben werden, weil sie sich auf bedeutsame Verteilungseffekte beziehen:

- Die externen Effekte müssen für mehr als eine Ländergruppe gelten (also nicht nur für die EU, die G8 oder G 77).
- Es dürfen nicht nur einzelne Bevölkerungsgruppen in bestimmten Ländern von den positiven oder negativen Auswirkungen des Gutes betroffen sein.
- Es muss auch eine zeitliche Dimension „zwischen Generationen“ eingebaut werden, um den Aspekt der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.

Woodward und Smith (Woodward et al., 2003) weisen auf Probleme mit diesen Kriterien hin, da sie gerade im public health Bereich zu Ausgrenzungen führen könnten, z.B. in Bezug auf Frauengesundheit oder auf gezielte Programme in bestimmten Regionen z.B. Chagas disease. Sie betonen daher, dass für globale öffentliche Güter eigentlich nur zwei Kriterien zentral sind: ein hohes Maß an *„publicness“* (öffentlichem Interesse oder Gemeinwohl) über nationale Grenzen hinweg. Sicherlich erscheint die Definition von Inge Kaul fast ebenso unerreichbar wie die ideale Definition von öffentlichen Gütern in der Ökonomie, aber sie beleuchtet doch wichtige Kriterien, die in der Politikentwicklung bedeutsam werden, wenn es gilt internationale Investitionen zu steuern und sich der Machtfrage zu stellen. Als globale Priorität gilt doch häufig nur das, was die reichsten Länder als Problem definiert haben, oder wovor ihre Bevölkerung sich besonders bedroht fühlt - dementsprechend wird die Kategorie des „Globalen“ eingeführt. Inge Kaul hat inzwischen neben der Verteilungsgerechtigkeit noch eine zusätzliche Dimension in die Diskussion um globale öffentliche Güter eingeführt, die gerade für den Bereich des public health zentral ist: den der Öffentlichkeit. Auch hier unterscheidet sie drei Aspekte:

- Öffentlichkeit des Konsums
- Öffentlichkeit der Entscheidungsfindung
- Öffentlichkeit der Verteilung (Martens and Hain., 2002)

Dies unterstreicht nochmals den politischen und normativen Charakter öffentlicher Güter – Kaul geht davon aus, dass ihre Bereitstellung öffentlich verhandelt werden muss – das bedeutet (Martens and Hain., 2002b) den Schritt von einem technischen zu einem politischen Konzept von globalen öffentlichen Gütern.

Was ist ein globales öffentliches Gut bezogen auf die Gesundheit.

Es gibt mehrere Wege dies zu betrachten:

- Gesundheit selbst kann als öffentliches Gut definiert werden, das bedeutet, dass die globale Gesellschaft den Wert der Gesundheit anerkennt und schützt, oder
- bestimmte globale öffentliche Güter *für* Gesundheit werden identifiziert.

Beides ist sicherlich legitim und notwendig. Einerseits muss angesichts der globalen Ungleichheit die normative Debatte über den gerechten Zugang zur Gesundheit weiter geführt werden - andererseits müssen aber ganz konkrete Handlungsbereiche definiert werden, um Verantwortlichkeiten und Finanzierungsformen klar zu bestimmen. Martens und Hain (2002) schlagen vor, ganz pragmatisch vorzugehen und die Konsensbereiche der Millenniumsdeklaration - die acht Millenniumsziele - als globale öffentliche Güter zu definieren. Das wäre dann im Gesundheitsbereich „insbesondere der Schutz vor HIV/AIDS und anderen schweren Infektionskrankheiten“ - mit dieser Entscheidung als Basis würde man dann die Systeme definieren, die es braucht um diese globalen öffentlichen Güter bereitzustellen (global public goods delivery systems).

Woodward und Smith (2003) hingegen gehen von der Annahme aus, dass Gesundheit per se kein öffentliches Gut sei. Zugleich weisen sie aber darauf hin, dass einige wichtige Bereiche der Gesundheit durchaus als öffentliche Güter gefasst werden können, weil sie sich besonders durch ihre potentielle transnationale Externalität bestimmen.

Der erste grosse Bereich ist die Prävention und Eindämmung von Infektionskrankheiten. Die Infektion bei einer Person zu verhindern ist von Vorteil sowohl für den einzelnen, für die Nation wie auch für das globale Umfeld als ganzes - die SARS-Epidemie hat dies deutlich gezeigt. Zugleich begrenzen Woodward und Smith den GPG Status nur auf jene Infektionskrankheiten, die sie als global erachten: HIV/AIDS, Tuberkulose, ausrottbare Krankheiten wie Polio und Anti Mikrobial resistente Krankheiten. Malariabekämpfung wäre nach dieser Definition kein Beitrag zur GPG.

Der zweite große Bereich mit GPG Qualität sind die ökonomischen Externalitäten. Eine hohe Krankheitslast beeinflusst die ökonomische Entwicklung - wie von der Kommission zur Makroökonomie und Gesundheit aufgezeigt - und beeinträchtigt so in ihrer kumulativen Wirkung die Entwicklung weit über den einzelnen Haushalt und auch das einzelne Land hinaus. Daraus leiten Woodward und Smith die Notwendigkeit der Armutsbekämpfung als globales öffentliches Gut ab. Es erscheint jedoch verkürzt, hier nur mit einer ökonomischen nicht auch mit einer wertorientierten Argumentation - wie bei Martens und Hain - vorzugehen.

Als dritten grossen Bereich kann man dann jene Systeme definieren, die es braucht um diese globalen öffentlichen Güter bereitzustellen. (global public goods delivery system). Das sind Wissen und Technologie, Gesundheitssysteme und regulative Systeme und Politikabsprachen. Sicherlich kann man in dieser Breite argumentieren - die globale Verflechtung hat gezeigt, dass Ausbrüche von Krankheiten fast jeder Art eine Gefährdung der nationalen, internationalen und humanen Sicherheit bedeuten können. Das bedeutet jedoch, eine Vielfalt von Maßnahmen, die von der bisherigen Entwicklungshilfe nicht wesentlich zu unterscheiden sind nur in einen anderen argumentativen Zusammenhang zu stellen und als globales öffentliches Gut zu bezeichnen. Dafür kann man m.E. auch ohne diese Kategorie argumentieren.

Wichtiger und hilfreicher erscheint es mir den ganz klassischen Weg der öffentlichen Gesundheit einzuschlagen und auf die globale Ebene zu transferieren. Es geht um Gesundheitsschutz und -vorsorge sowohl der reichen wie der armen Länder in einer transnationalen Interdependenz. Es zeichnet sich ab, dass es dafür einer klaren Anzahl von Mechanismen bedarf, auf die sich alle Länder verpflichten z.B.:

- ein für all Staaten verpflichtendes Regelsystem
- ein internationales Überwachungs- und Meldesystem
- Medikamenten- und Impfstoffentwicklung, Bereitstellung und Lagerung
- ein verlässliches Netz von Labors und qualifiziertem Fachpersonal
- eine schnelle international versierte Einsatztruppe
- ein Kompensationssystem für ökonomische Verluste.

Sowohl die Überwachung wie die schnelle Reaktion müssen gewährleistet sein. Die internationalen Organisationen und die Vereinten Nationen gewinnen von daher eine neue Bedeutung. Durch das neue Internationale Gesundheitsreglement wird die Rolle der WHO in der globalen Gesundheitsüberwachung ausgedehnt und ihre Interventionsmacht im Kontext der internationalen Gesundheitsauflagen erweitert (Kickbusch, 2003).

Die Finanzierung globaler öffentlicher Güter

Die WHO-Mitgliedstaaten und der private Sektor müssen im Einklang mit internationalen Organisationen ein solches System bereitstellen und gemeinschaftlich finanzieren. Inge Kaul schlägt in ihren Überlegungen über globale öffentliche Güter deshalb vor, klar zwischen der Bereitstellung und Finanzierung globaler öffentlicher Güter und Entwicklungshilfe zu unterscheiden. Auf nationaler Ebene werden öffentliche Güter aus dem Staatshaushalt finanziert – auf der globalen Ebene ist dies komplizierter, da es ja keinen einzelnen zentralen globalen Handlungsträger gibt. Sicherlich kann argumentiert werden, dass durch gemeinsames Handeln und Investition in Krankheitsverhütung kurz und langfristig signifikante Summen eingespart werden – dies wird immer wieder in Hinblick auf die Ausrottung der Pocken und der Eindämmung der Kinderlähmung argumentiert. So könnten z.B. durch die Ausrottung der Kinderlähmung in den nächsten 40 Jahren Behandlungs- und Impfkosten in Höhe von ca. 33 Milliarden US Dollar eingespart werden (Stansfield et al., 2002).

Martens und Hain (2002) legen eine detaillierte Übersicht über die Finanzierungsmöglichkeiten globaler öffentlicher Güter vor. Die Hauptmechanismen sind die Internalisierung externer Effekte durch Marktlösungen, Steuern, Entgelte und Gebühren, die Mittel aus nationalen Budgets und die Mittel der internationalen Organisationen. Als Modell wird immer wieder die Globale Umweltfazilität (GEF) angeführt, besonders wegen der Parität zwischen reichen und armen Ländern in den Entscheidungsgremien der GEF. Derzeit wird auch mit einigen neuen Sonderfonds experimentiert, z.B. der globale Fonds zu AIDS, Tuberkulose und Malaria sowie einer Vielzahl neuer Allianzen, die im globalen Gesundheitsbereich entstanden sind. Viele davon werden von der Bill und Melinda Gates Foundation unterstützt. Diese neuen privaten Finanzquellen nehmen an Bedeutung zu.

Am wichtigsten ist es jedoch von vorneherein von unterschiedlichen Budgets der Entwicklungshilfe und für globale öffentliche Güter auszugehen. Dabei könnten separate Budgets für internationale Gemeinschaftsaufgaben eingerichtet werden – so zum Beispiel im Umweltministerium für die Gewährleistung der Biodiversität und im Gesundheitsministerium für die internationale Krankheitsüberwachung. Diese Gelder werden lokal, national und international eingesetzt, weil es ja sowohl um bessere nationale Infrastrukturen geht – kein Land ist derzeit wirklich völlig auf eine globale Grippepandemie vorbereitet – wie um internationale Kooperation. (Kaul et al., 2002) Es geht auch um eine neue Form von Effizienz – denn Kri-

senbekämpfung ist teuer, im Sinne der menschlichen wie auch der finanziellen Kosten. Tatsächlich sollte die Koordinations- und Führungsrolle der zuständigen Fachorganisationen – wie der WHO – die Abwicklungskosten für Länder und für freiwillige Spender deutlich reduzieren.

Die Parallele zu den national staatlichen Budgets ist offensichtlich: Strassen werden nicht aus den Geldern für den Transfer von Sozialleistungen bezahlt. Von daher sollten die reichen Länder ganz klar unterscheiden welche Gelder im „internationalen Sozialetat“ sind – die Entwicklungshilfe – und welche für die Herstellung und Aufrechterhaltung globaler öffentlicher Güter eingesetzt werden sollen. Es könnten dann internationale „issue accounts“ eingerichtet werden, die wichtige Spezialbereiche abdecken, so z.B. ein globales Überwachungssystem für Infektionskrankheiten. Auch der globale private Sektor sollte zu diesen „issue accounts“ beitragen –z.B: durch eine Abgabe, die auf internationale Mobilität (Flugtickets u.a.m.) ausgerichtet ist. Der Finanzbedarf eines solchen Systems sollte klar abgeschätzt werden und durch verschiedene Finanzierungsquellen und – optionen abgedeckt werden.

Globale öffentliche Güter reflektieren auch die Werte einer globalen Gesellschaft

Amartya Sen (1999) hat immer darauf bestanden, dass ein Verständnis von Gesundheit als Wert ebenso wichtig ist, wie das utilitaristische Prinzip der Gesundheit als Mittel zur Entwicklung. Die Wertgrundlage von globalen Gesundheitsmaßnahmen ist zunehmend undeutlich und unklar geworden. Die Ausrichtung auf „Gesundheit für alle“ aus den 1980ern wird ersetzt durch eine Perspektive der Investierbarkeit in Gesundheit in den 1990ern, angeführt durch die Weltbank, welche das Paradigma der wirtschaftlichen Investition in das Zentrum der Gesundheitsdebatte gerückt hat. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist „Gesundheit“ ein integraler Bestandteil der Reduzierung von Armut und der Strategien von sozialen Sicherungsnetzen in der internationalen Gemeinschaft geworden. Die neue Debatten über Gesundheit spiegeln sich in den Diskussionen um die Globalisierung, die Menschenrechte, die globalen öffentlichen Güter (GPGs) und schlussendlich eines globalen Sozialvertrags. Die Debatte um neue globale Finanzierungsmechanismen ist im Kern eine über die Werte: Nach welchem Prinzip sollte Wohlstand auf globaler Ebene geteilt werden? Was erkennen wir als gemeinsame globale Aufgabe an? Gesundheit als öffentliches Gut zu verstehen und zu diskutieren ist m.E. ein guter Anfang diesen großen Fragen näher zu kommen. Martens und Hain (Martens, et al. 2002) geben ein schönes Beispiel: auf national Ebene wird man selten die Kosten für Verkehrsschilder und Ampeln einsparen, aber dafür die höheren Kosten für Verkehrsunfälle in Kauf nehmen. Derzeit tun wir gerade dies noch auf der internationalen Ebene. Es könnte uns sehr teuer zu stehen kommen.



Internationale Finanzstabilität: Nutzen und Beitrag aus der Sicht der Schweiz

Martin LANZ, Friederike POHLENZ, Martin K. HESS⁹

Vorspann

Der Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie der Zugang zu Finanz- und Kapitalmärkten hängt weltweit in kritischer Masse von der Stabilität im internationalen Finanzsystem ab. Es liegt deshalb im Interesse aller Länder, zur Sicherung der Finanzstabilität beizutragen. Der Internationale Währungsfonds überwacht und unterstützt die dazu notwendigen nationalen Wirtschafts- und Finanzsektorpolitiken seiner Mitglieder. Die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft mit einem bedeutenden Finanzplatz hat ein ganz besonderes Interesse am öffentlichen Gut internationale Finanzstabilität.

Die Stabilität im internationalen Finanzsystem ist Voraussetzung für eine positive Entwicklung der Weltwirtschaft, indem sie als globales öffentliches Gut einen Rahmen für den grenzüberschreitenden Austausch von Gütern und Kapital setzt. Der Zusammenhang zwischen Finanzstabilität und wirtschaftlicher Prosperität war auch die Kernmotivation für die Gründung des Internationalen Währungsfonds (IWF) im Sommer 1944. Dem IWF fiel das Mandat zu, die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik zu fördern und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels zu erleichtern.

Zur Vermeidung kompetitiver währungspolitischer Abwärtsspiralen wurde anfänglich ein System fixer Wechselkurse eingerichtet. Im Verlauf der Zeit erwies sich dieses aufgrund der globalen Wachstumsunterschiede und der mangelnden Haushaltsdisziplin der USA im Zuge des Vietnamkriegs als unhaltbar. Die darauf folgende Öffnung der internationalen Finanzmärkte der Weltwirtschaft brachte aufgrund der rasch zunehmenden Kapitalmobilität aber neue Risiken mit sich. Die Schuldenkrisen der 80er Jahre sowie die Finanzkrisen der 90er Jahre (Mexiko, Asien, Russland, Brasilien) brachten zunehmend das globale Ausmass dieser Risiken ans Licht. Allgemein war verkannt worden, dass in den aufstrebenden Märkten die nationalen Finanzsysteme und Wirtschaftspolitiken auf das grosse Volumen von Kapitalflüssen nur schlecht vorbereitet waren.

Surveillance und Finanzstabilität

Aufgrund dieser Erfahrungen wurde man sich der Bedeutung der institutionellen und regulatorischen Rahmenbedingungen für einen globalisierten Kapitalverkehr bewusst. Ein robustes, adäquat reguliertes Finanzsystem und eine nachhaltige Wirtschaftspolitik bilden das Dispositiv zur Krisenprävention. Als die in diesem Bereich wichtigste Institution hat der IWF

⁹ Martin Lanz, Advisor des Schweizer Exekutivdirektors beim Internationalen Währungsfonds, Friederike Pohlenz, Leiterin, Sektion IWF und Internationale Finanzierungsfragen, Eidg. Finanzverwaltung, Martin K. Hess, Ökonom, Sektion IWF und Internationale Finanzierungsfragen, Eidg. Finanzverwaltung.

in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, die wirtschaftspolitische Überwachungstätigkeit, die sog. *Surveillance*, gezielt anzupassen. Dies folgte aus der Notwendigkeit, insbesondere der Beurteilung und Gestaltung von nationalen Finanzsystemen grössere Aufmerksamkeit schenken zu können.

Die Surveillance über den Finanzsektor eines Landes soll helfen, potentielle Risiken (sprich Markt-, Kredit- und operationelles Risiko) zu erkennen und zu minimieren. Ein Beispiel ist die übermässige Verschuldung, welche das Kreditrisiko erhöht und zu Liquiditätsengpässen führen kann. Die Surveillance-Tätigkeit des IWF beruht auf global akzeptierten Standards, Information und Transparenz. Sie erfolgt durch den Dialog des IWF mit seinen Mitgliedstaaten über die nationalen und internationalen Konsequenzen ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dieser Dialog ist in den letzten Jahren zunehmend verfeinert worden. Gleichzeitig wurde die Öffentlichkeitsarbeit des IWF verstärkt, und somit die Transparenz markant erhöht.

Die Krisenprävention als zentrales Element des öffentlichen Gutes Finanzmarktstabilität zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass sie mit relativ wenig (finanziellem) Aufwand einen hohen Nutzen stiftet. Die Beiträge zur Krisenprävention erfolgen dezentral in den einzelnen Ländern, die mittels umsichtiger Wirtschaftspolitiken und adäquat regulierter Finanzsektoren zur globalen Stabilität beitragen. In erster Linie sorgen sie jedoch im Inland für Stabilität und eröffnen Chancen für nachhaltiges Wachstum. Finanzstabilität hat zudem positive Netzwerkeffekte, d.h. je mehr Länder in das System eingebunden sind, desto grösser sind die Nutzen für alle. Der grenzüberschreitende Austausch von Gütern und Kapital kann entsprechend ausgedehnt werden.

Die Institutionen auf internationaler Ebene

Aufgrund seines Mandats und der praktisch universellen Mitgliedschaft ist der IWF das Forum für den internationalen Dialog über Finanz- und Währungsfragen schlechthin. Aufgrund seiner Analysen von nationalen und internationalen Finanzsystemen zeigt er mögliche Wege zur Behebung von Schwachstellen auf. Durch die Umsetzung seiner Vorschläge beugen die Mitgliedländer allfälligen Krisen vor. Die Schwesterorganisation des IWF, die Weltbank, und weitere internationale Finanzinstitutionen leisten durch gezielte technische und finanzielle Hilfe einen komplementären Beitrag zur Förderung der internationalen Finanzstabilität. Die Zusammenarbeit unter den internationalen Organisationen ist eng, der Konsultationsprozess mit dem Privatsektor, Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft umfangreich.

Eine wichtige Koordinationsfunktion zwischen Finanzministerien, Zentralbanken sowie internationalen Finanzinstitutionen und Aufsichtsbehörden¹⁰ nimmt das Financial Stability Forum (FSF) ein. Ziel des FSF ist, durch Beobachtung der Finanzmärkte und Informationsaustausch systemische Risiken im internationalen Finanzsystem zu erkennen und wo nötig auch Massnahmen vorzuschlagen.

Eine Reihe weiterer Gremien beschäftigt sich mit Fragen der Krisenprävention. Es sind dies u.a. die Group of Seven (G-7) der wichtigsten Industrieländer, die Group of Ten (G-10) der

¹⁰ Neben IWF, Weltbank und Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) nehmen weitere internationale Gremien im FSF Einsitz. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (bei der BIZ verankert), Ausschuss für das globale Finanzsystem (bei der BIZ verankert), Europäische Zentralbank (EZB), Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions, IOSCO), Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors, IAIS), Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme (bei der BIZ verankert) sowie Ausschuss für internationale Standards der Rechnungslegung (International Accounting Standards Committee, IASC).

wichtigsten Gläubigerländer, bestehend aus der G-7 und der G-4 (Belgien, Niederlande, Schweden, Schweiz), sowie die Group of 20 (G-20) als Konsultationsforum der wichtigsten Industrie- und Entwicklungsländer. Die wichtigsten informellen Clubs, welche sich in erster Linie mit Schuldenproblemen souveräner Staaten befassen, sind der London Club (informelle Vereinigung kommerzieller Banken) und der Paris Club (informelle Vereinigung offizieller Gläubiger). In der Folge der Asienkrise hat sich auch der Privatsektor stärker in die internationale Debatte um die Ausgestaltung und Regulierung der Finanzmärkte eingeschaltet. Dies manifestiert sich insbesondere im von Banken getragenen Institute of International Finance (IIF).

Der Nutzen internationaler Finanzstabilität für die Schweiz

Ein stabiles Finanzsystem ist fähig, Schocks zu widerstehen, ohne Ungleichgewichte in den realwirtschaftlichen und monetären Sektoren aufkommen zu lassen. Das Vertrauen der Anleger in diese Stabilität und das gute Funktionieren der weltweiten Finanzmärkte fördert die allokativen Effizienz des Kapitals und Wachstum. In erster Linie wirkt sich internationale Finanzstabilität auf grenzüberschreitende Aktivitäten wie Finanzdienstleistungen, Handel und Tourismus aus. Für die Schweiz als exportorientierte Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz ist sie deshalb zentral für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik und unentbehrlich zur Förderung von Wachstum und Wohlstand. Da sie einen sehr hohen Nutzen aus einem stabilen internationalen Finanz- und Währungssystem zieht, ist sie in besonderem Masse auf allgemeine Anstrengungen zur Krisenprävention angewiesen.

Durch das bedeutende Auslandvermögen der Schweiz steht der Zustand des schweizerischen Finanzplatzes in direktem Zusammenhang zur Finanzstabilität: Er kann sich als sicherer Hafen erweisen, wenn sich auf anderen Märkten Instabilität verbreitet; hingegen kann er selber Ursprung von Instabilität sein und das internationale Finanzsystem in Mitleidenschaft ziehen. Ziel des Finanzplatzes muss sein, einerseits in- und ausländisches Vermögen effizient anzulegen und zu verwalten und andererseits produktive Anlagemöglichkeiten im Ausland nutzen zu können. Letzteres gilt nicht zuletzt auch für Anlagen der Pensionskassen im Hinblick auf die Sicherung der Vorsorge der alternden Schweizer Bevölkerung.

Die Asienkrise illustriert die Wichtigkeit der globalen Finanzstabilität. Die Finanzkrisen in den Ländern Thailand, Südkorea und Indonesien zeigten, dass auch regional begrenzte Instabilität auf den Finanzmärkten weltweit negative Auswirkungen zeitigen können. Sie wirkten sich unter anderem auch auf den Wirtschaftsgang der Schweiz aus, indem sich ein Rückgang der Exporte in die betroffenen Regionen bemerkbar machte. Sehr viel stärker noch war der Effekt, den die Unsicherheiten an den Kapitalmärkten auf die Weltwirtschaft und somit auch auf den schweizerischen Finanzsektor ausübten. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass der Nutzen von Krisenprävention erheblich ist, indem weitreichende negative Wirtschaftsentwicklungen aufgrund von Finanzkrisen vermieden werden können.

Der Schweizer Beitrag zur Finanzstabilität

Jedes Land beeinflusst die Finanzstabilität in unterschiedlichem Ausmass. Aufgrund des hohen Nutzens der Stabilität des Finanz- und Währungssystems liegt es im Interesse der Schweiz, sich den Folgen ihres Handelns bewusst zu sein und sich kooperativ am finanzpolitischen Zusammenwirken aller Teilnehmer zu beteiligen. Mittels einer ausgewogenen Wirtschaftspolitik und eines leistungsfähigen, nach höchsten internationalen Standards regulierten und beaufsichtigten Finanzplatzes trägt sie denn auch zur internationalen Finanzstabilität bei. Nach wie vor sind solche Eigenanstrengungen die wichtigsten Massnahmen der Krisenprävention.

Im Zentrum ihrer aktiven Beteiligung in internationalen Foren, die sich mit Stabilitätsfragen befassen, steht die Mitgliedschaft der Schweiz im IWF. Sie kann dank ihres Exekutivrats-sitzes dessen Politik aktiv mitgestalten. Die Mitgliedschaft im IWF wird durch das Eidg. Finanzdepartement im Einvernehmen mit der Schweizerischen Nationalbank gestaltet. Die EFV ist für die allgemeinen Beziehungen federführend, während die SNB vorwiegend für technische Angelegenheiten der Geld- und Währungspolitik zuständig ist.

Primäres Ziel der schweizerischen Mitgliedschaft beim IWF ist dessen Unterstützung bei der Förderung eines stabilen und funktionsfähigen internationalen Finanz- und Währungssystems. Die Schweiz tritt deshalb im IWF für eine solide Finanzpolitik, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik und eine marktwirtschaftliche Strukturpolitik ein. In diesem Sinne setzt sich die Schweiz insbesondere für die Verstärkung der Surveillance-Aktivität, die Schaffung bzw. Verbreitung von Standards und Codes sowie die Wahrung von Transparenz ein. Die Schweiz bemüht sich auch, selbst mit gutem Beispiel voranzugehen. Beispielsweise hat sie sich als eines der ersten Industrieländer 2001 dem Financial Sector Assessment Program (FSAP) des IWF und der Weltbank unterzogen.

Ein wichtiger Grundsatz der schweizerischen Politik ist die Berücksichtigung der Prinzipien und Ziele der Schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Es ist wichtig, dass auch die Entwicklungsländer einen Nutzen aus der Finanzstabilität ziehen können. Die Schweiz unterstützt deshalb die zinsverbilligte Kreditvergabe an diese Länder und die Leistung technischer Hilfe. Zu diesem Zweck werden auch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und das Staatssekretariat für Wirtschaft in die Formulierung der schweizerischen Position miteinbezogen.

Die Schweiz untermauert ihr internationales Engagement unter anderem mit folgenden finanziellen Verpflichtungen:

- Als Mitgliedland leistet die Schweiz einen Anteil an das Arbeitskapital des IWF, die sogenannte Quote (rund CHF 6.4 Mrd. per Ende August 2005, wovon der IWF knapp einen Viertel beansprucht)
- Beteiligung an IWF-Spezialfonds zugunsten einkommensschwacher Länder (Darlehen von gegenwärtig rund CHF 643 Mio., von denen rund CHF 257 Mio. beansprucht sind, sowie zehn jährliche, nicht rückzahlbare Beiträge zu je rund CHF 6 Mio. zur Entschuldung der ärmsten Länder). Ebenso hat sich die Schweiz mit rund CHF 4 Mio. an den Zinsverbilligungsfonds des IWF fuer Nothilfe bei Naturkatastrophen und an konfliktversehrte Laender beteiligt.
- Teilnahme an den Allgemeinen und Neuen Kreditvereinbarungen, der Rückversicherung des IWF (im Krisenfall bis zu CHF 2.9 Mrd.)

Offene Fragen

In einem sich stetig wandelnden globalen Umfeld liegt es in der Natur der Globalisierung, dass sie immer wieder neue Chancen und Risiken mit sich bringt. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung bzw. Einführung neuer Finanzinstrumente. Finanzmarktteilnehmer müssen sich zur Eindämmung allfälliger Risiken intensiv mit deren Auswirkungen auseinandersetzen. Nur durch die Sicherstellung und Förderung der internationalen Finanzstabilität durch die internationale Gemeinschaft können die Chancen der Globalisierung genutzt und die von ihr ausgehenden Risiken minimiert werden. Darüber hinaus stellen sich aber noch eine Reihe von weiteren Herausforderungen.

a. Fragen der Governance

Da für offene, verflochtene Volkswirtschaften mit hohem Entwicklungsgrad und grosser Finanzstärke Instabilität ein besonders grosses Risiko darstellt, sind diese Länder die grössten Kapitalgeber des IWF und verfügen über eine entsprechende Stimmkraft im Exekutivrat. Auf der anderen Seite schafft ein problemloses Funktionieren des internationalen Finanzsystems gute Rahmenbedingungen für Entwicklungsmöglichkeiten von Schwellen- und Entwicklungsländern. Effizienz und Zielerreichung in den Bretton-Woods-Institutionen hängt auch von einer wohl austarierten Vertretung der Mitgliedstaaten ab. Zur Sicherstellung der Stabilität des Finanzsystems ist notwendig, dass das Stimmenverhältnis den Beitrag eines Landes zur internationalen Finanzstabilität widerspiegelt. Je nach Situation kann auch ein verbesserter Einbezug des Privatsektors, der Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, und anderer nationaler und internationaler Akteure gewinnbringend sein.

b. Ankoppelung der Entwicklungs- und Transitionsländer

Als unentbehrliches Mittel zur Wachstumsförderung bringt ein stabiles, globalisiertes Finanzsystem den Entwicklungs- und Transitionsländern erst dann dauerhaften Nutzen, wenn die institutionellen und regulatorischen Voraussetzungen in bezug auf Haushalts-, Geld- und Strukturpolitik gegeben sind. Ansonsten fliesst privates Kapital trotz hoher Renditeaussichten nicht in adäquater Weise in diese Länder. Zur Behebung dieses Marktversagens sind deshalb bedeutende Eigenanstrengungen nötig. Die Herausforderung ist, die ehrgeizigen Initiativen der internationalen Gemeinschaft im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) und der Entwicklungspartnerschaft (Konsens von Monterrey) dank ideeller, technischer, und finanzieller Einsätze zum Erfolg zu bringen.

c. Lehren aus vergangenen Krisen, Antizipierung von Herausforderungen

Im Nachgang zur Asienkrise hat der IWF grosse Anstrengungen – unter anderem mit der Schaffung der Unabhängigen Evaluationsinstanz (Independent Evaluation Office, IEO) – unternommen, um sein Verhalten im Zusammenhang mit der Vorbeugung und Lösung von Krisen gründlich aufzuarbeiten. Die Konsequenzen daraus waren Fortschritte im Austausch von Informationen und der Transparenz allgemein, sowie die laufende Anpassung des Instrumentariums, insbesondere die stärkere Ausrichtung auf Finanzsektorprobleme. Als Folge wurden in verschiedenen Gremien die Bemühungen zur Schaffung und Weiterentwicklung internationaler Standards verstärkt. In den letzten Jahren ist der Druck auf einzelne Länder denn auch gestiegen, eine international konforme Regulierung zu entwickeln. Wichtig ist heute jedoch, dass der IWF auch in Zukunft eine aus Erfahrungen lernende Institution bleibt. Im Hinblick auf die internationale Finanzstabilität ist diese Lernfähigkeit nur dann wirkungsvoll, wenn auch die einzelnen Mitgliedsländer lernbereit sind, den Dialog nutzen und Empfehlungen zur Krisenresistenz auf nationaler Ebene konsequent umsetzen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass in einer Periode ohne bedeutende Finanzkrisen ein Zustand der Selbstgefälligkeit einsetzt und es an Bereitschaft mangelt, vorausschauend Herausforderungen anzugehen. Es ist jedoch absolut notwendig, durch das Angehen der offenen Fragen schon heute kommenden Turbulenzen vorzubeugen. Dies bedingt jedoch ein proaktives Vorgehen der einzelnen Länder. Die Forschung und der internationale Dialog, ob innerhalb des IWF, unter anderen internationalen Organisationen oder nationalen Behörden, hat diesbezüglich weiterhin eine wichtige Rolle zu spielen.

Konsequenzen für die Schweizer Politik und Verwaltung

Der Einsitz in und der Dialog mit den relevanten Gremien, insbesondere im IWF, bietet der Schweiz die Möglichkeit, ihre Anliegen und Interessen zur Erhaltung und Stärkung der Finanzstabilität geltend zu machen. Die Schweiz muss deshalb auf dem internationalen Parkett weiterhin ihre Disponibilität, Solidarität und auch Zahlungskraft – beispielsweise mit Beiträ-

gen an die zinsverbilligte Kreditvergabe der IFIs - unter Beweis stellen. Nur so kann sie sich weiterhin dafür einsetzen, dass der Krisenprävention und insbesondere den Aspekten der Eigenanstrengung der einzelnen Länder und der Surveillance des IWF angemessenes Gewicht eingeräumt wird. Der Erhalt dieser Möglichkeiten ist vor dem Hintergrund der Budgetentlastung nicht ohne Schwierigkeit.

Es liegt im Interesse der Schweiz, den kooperativen Ansatz der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Finanzstabilität zu betonen. Die Aufrechterhaltung von Freiwilligkeit, Nichtdiskriminierung und Transparenz bietet grössere Erfolgchancen als starre Regelwerke mit Sanktionsdrohungen. Aus einer sektorspezifischen Perspektive muss deshalb auch der Zielkonflikt zwischen einer erwünschten internationalen Harmonisierung staatlicher Regeln und der Beibehaltung komparativer Wettbewerbsvorteile im Auge behalten werden. So gilt es für die Schweiz auch, den Spielraum bei der Umsetzung internationaler Standards so zu nutzen, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz erhalten bleibt. Eine dezidierte Interessenvertretung als Mitglied verschiedener internationaler Gremien zur Stärkung der globalen Finanzarchitektur und zur Sicherstellung des globalen öffentlichen Gutes der internationalen Finanzstabilität ist deshalb angebracht.



Globale öffentliche Güter und das internationale Umweltregime

Jürg SCHNEIDER¹¹

Die entwicklungspolitische Diskussion zum Konzept der globalen öffentlichen Güter stellt im wesentlichen zwei Fragen: eine Koordinationsfrage und eine Finanzierungsfrage. Die Koordinationsfrage lautet: kann dieses Konzept - da es so unterschiedliche Problembereiche wie Sicherheit, globale Umwelt oder Finanzstabilität umfasst - in der internationalen Zusammenarbeit eine koordinierende Kraft entfalten? Die zweite Frage ist jene nach der Bereitstellung und Finanzierung eines „globalen öffentlichen Gutes“, oder im Kontext der Entwicklungspolitik: wie soll globale Zusammenarbeit in Bereichen, die nicht unbedingt von traditioneller Entwicklungsfinanzierung abgedeckt werden, finanziert werden? Welche neuen Finanzierungsquellen können allenfalls erschlossen werden?¹²

Eine allgemeine Antwort auf diese Fragen kann nur ein politischer Konsens der internationalen Gemeinschaft zur Anwendung des Konzepts geben. International fehlt dem Begriff der „globalen öffentlichen Güter“ jedoch bisher die völkerrechtliche Grundlage, oder auch nur eine Anerkennung im „soft law“ von Konferenzerklärungen und -empfehlungen. Steigt man aber auf die Ebene konkreter Probleme hinunter, stellen sich dort dieselben Fragen von Koordination und Finanzierung, und man stellt fest, dass in vielen Fällen bereits Antworten gefunden wurden. Daraus ergeben sich Möglichkeiten für die Politikforschung, existierende Regimes¹³ zu untersuchen, und politikrelevante Einsichten zu gewinnen.

Die globalen Umweltprobleme stellen einen solchen konkreten Bereich dar. Aufgrund der Beschaffenheit von Atmosphäre, Hydrosphäre und Biosphäre kann kein Zweifel bestehen, dass Klima, stratosphärischer Ozonabbau oder die Verschmutzung der Meere nur durch das Handeln der Staatengemeinschaft wirksam geschützt werden können. Die Atmosphäre ist ein gutes Beispiel eines „global common“, der keine Grenzen, aber auch keine Nutzungsbeschränkungen kennt.¹⁴ Sie ist auch aus diesem Grund ein beliebtes Studienobjekt für die Problem-

¹¹ Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung internationales BUWAL.

¹² Siehe u.a. Sagasti, F. / Bezanson, K. (2001), *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*. Stockholm; sowie den „Zedillo“-Report (Technical Report of the High-level Panel on Finance for Development, 2001).

¹³ Die Forschung zu den „globalen öffentlichen Gütern“ verwendet den Begriff „Regime“, um das System politischer Entscheide und institutioneller Arrangements zu spezifischen globalen öffentlichen Gütern zu bezeichnen.

¹⁴ Referenzpunkt dieser Debatte ist immer noch und immer wieder Garrett Hardins einflussreicher Begriff der „tragedy of the commons“ von 1968. In einem einflussreichen Artikel in *Science* benutzte er die Metapher der Überweidung für das mögliche Schicksal des Planeten Erde. „Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit-in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all.“ (G. Hardin, *Tragedy of the Commons*, *Science* 162:1244).

stellungen globalen kollektiven Handelns; die Massnahmen etwa gegen den Klimawandel können als Fallstudie für ein „globales öffentliches Gut“ dienen.¹⁵

Andere Umweltprobleme – wie die Übernutzung von Süsswasserressourcen, „lokale“ Luftverschmutzung, oder Waldzerstörung – haben weniger eindeutig globalen Charakter, da ihre negativen Effekte zuerst einmal lokal auftreten. Man konstatiert hier eine geringere Bereitschaft der Staaten, wirksamen internationalen Regimes zuzustimmen; Fragen der nationalen Ressourcenpolitik und -souveränität werden ins Spiel gebracht. Dennoch ist die globale Relevanz auch dieser Probleme evident und ein politischer Wille, umfassendere Schutzregimes zu entwickeln, partiell vorhanden.

Die UNCED-Konferenz von 1992 ergab einen relativ breiten Konsens der internationalen Gemeinschaft, bestimmte Umweltgüter durch internationale Vereinbarungen und eine enge globale und regionale Zusammenarbeit stärker zu schützen. Dazu wurden neue Regelungen, Institutionen und Finanzierungsmechanismen vereinbart, die wir in ihrer Gesamtheit als „internationales Umweltregime“ oder „-system“ bezeichnen. Um der Situation und den Ansprüchen der Entwicklungsländer zu entsprechen, wurden Finanzierungsmechanismen geschaffen. Der Globale Umweltfond (GEF) ist das bekannteste Beispiel dafür; er kann als ein mögliches Modell der Finanzierung von globalen öffentlichen Gütern gelten.

Biodiversität und Klima als globale öffentliche Güter: zwei Momentaufnahmen

Was können wir aus der noch kurzen Geschichte dieser Regimes lernen, insbesondere im Hinblick auf die Problematik der öffentlichen Güter? Ich beschränke mich auf zwei Beispiele, Klimawandel und Schutz der Biodiversität, die zu jenen Bereichen gehören, in denen die internationale Zusammenarbeit seit den 1980er Jahren stark ausgebaut wurde.

„Biologische Vielfalt“ ist ein junger Begriff, der in den 1960er Jahren geprägt wurde. Zugleich ist es ein sehr erfolgreicher Begriff, weil es gelang, unter seinem Dach verschiedene Strömungen des Natur- und Artenschutzes zusammenzuführen und schliesslich ein Regime für deren Schutz, die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt (CBD), zu entwickeln. Drei Begriffsebenen der Biodiversität werden unterschieden: ökosystemische, Arten- und genetische Vielfalt. Im Begriff der biologischen Vielfalt ist ein hoher Grad an Komplexität angelegt. Entsprechend vielschichtig sind die Motive, biologische Vielfalt zu schützen (Vielfalt der Schöpfung, Nutzen intakter Ökosysteme, genetisches Reservoir).

Die Dienste der Biodiversität sind also sowohl unmittelbar, zum Beispiel im Falle von Nutzpflanzen, als auch mittelbar, indem sie zur ökosystemischen Stabilität beiträgt und als eine „futures option“ gebraucht wird. Wenn wir Biodiversität unter dem Aspekt des „globalen öffentlichen Gutes“ betrachten, stellen wir fest, dass die konkreten Erscheinungen von Biodiversität – bestimmte Pflanzen, ein Ökotyp – sehr oft keine öffentlichen Güter sind, da sie weder das Kriterium der non-rivalry noch jenes der non-excludability erfüllen, das für diese gelten soll. Dennoch muss Biodiversität – manifest als ökosystemische Vielfalt mit ihren ökologischen und physischen Funktionen, oder als genetische Vielfalt mit einem Potenzial für zukünftige Nutzungen – als globales öffentliches Gut gelten.

Die Funktion internationaler Abkommen zur Biodiversität besteht darin, die Schutzbemühungen international zu koordinieren und nationale Anreize für den Schutz wichtiger Ökosysteme, der Artenvielfalt und des Genpools zu schaffen. Die Artenvielfalt hat in diesem Kontext immer noch die Rolle eines Bannerträgers: das zeigt etwa das in Johannesburg am Nachhaltigkeitsgipfel bekräftigte Ziel, den Artenverlust bis ins Jahr 2010 signifikant zu verringern.

¹⁵ Siehe Sagasti & Bezanson (2001), Case Studies, S. 67-96.

Da Artenverlust jedoch immer eine Konsequenz der Zerstörung und Übernutzung von Ökosystemen ist, scheint es ausserordentlich schwierig, ihn zu stoppen. Intakte Wälder, Korallenriffe, traditionelle Agrarsysteme sind Träger von schützenswerter Biodiversität; zugleich sind sie oft „common pool resources“, und von daher vielfältigen, widersprüchlichen und teilweise zerstörerischen Nutzungsansprüchen ausgesetzt. In der praktischen Umsetzung von Schutzbemühungen für die Biodiversität gibt es deshalb keine einfachen Rezepte, wie etwa die Erfahrungen mit dem Aufbau von Parks und Schutzgebieten zeigen.

Neben der Biodiversität ist auch die Atmosphäre ein „global common“, der durch Luftverschmutzung, den Abbau der Ozonschicht und den Ausstoss von Treibhausgasen belastet und verändert wird. Die grösste Bedrohung geht dabei nach heutigem Wissen von den klimawirksamen Treibhausgasen aus. Jeder Beitrag zu deren Reduktion kann deshalb als Leistung für das globale öffentliche Gut eines stabilen Klimas gelten. Im Gegensatz zu den eher allgemeinen Schutzziele des Biodiversitätsregimes umfasst das Klimaregime die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls. Diese stellen das kollektive Handeln bezüglich der Atmosphäre zumindest teilweise auf eine ökonomische Basis. Von den realisierten Reduktionsverpflichtungen der Staaten und den Leistungen der flexiblen Mechanismen (Handel mit Emissionszertifikaten, JI, CDM) wird die erfolgreiche Umsetzung der „Kyoto-Phase“ des Klimaregimes abhängen. Im Erfolgsfall können sie als Beispiel dienen, wie man mit dem knappen Gut der CO₂-Reduktion – einem globalen öffentlichen Gut – auch umgehen kann.

Das gegenwärtige Regime gegen den Klimawandel ist weder universal noch langfristig gesichert. Darin liegen die zwei wichtigen Herausforderungen: erstens in der Frage, wie sich die bisher Abwesenden in Zukunft verhalten werden, und zweitens welche Verpflichtungen sich die Staatengemeinschaft nach Ablauf der ersten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll im Jahre 2012 auferlegen wird. Für die zukünftige Wirksamkeit des Klimaregimes ist es von entscheidender Bedeutung, dass es keine „free rider“ gibt. Während die Abwesenheit der USA ein bekanntes Faktum ist, hat das schnelle Wachstum grosser Entwicklungsländer wie Indien, China oder Brasilien deren mögliche zukünftige Verpflichtungen stärker in den Blickwinkel gerückt. Um das ideale Szenario von „contraction and convergence“ zu realisieren, ist deren Einbindung unumgänglich.

Globale Umweltfragen und die Aussenpolitik

Die Erweiterung und Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit im Umweltbereich, für welche die UNCED-Konventionen ein Beispiel sind, haben die Bedeutung von Umweltfragen in der Aussenpolitik erhöht. Staaten, die an diesem multilateralen Regime partizipieren, gehen neue Verpflichtungen ein, die es national und international umzusetzen gilt, und sie sind gefordert, bei der Weiterentwicklung des Regimes sowohl den globalen Umweltnutzen als auch das wohlverstandene Eigeninteresse zu bedenken.

Wenn die Schweiz eine aktive Umweltaussenpolitik führt, so tut sie es aus genau diesen Gründen. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist eine Voraussetzung für gelingende Globalisierung – so formuliert es etwa der aussenpolitische Bericht des Bundesrats aus dem Jahr 2000, und erklärt ein starkes internationales Umweltsystem zu einem von fünf Schwerpunkten der schweizerischen Aussenpolitik. Im wesentlichen werden zwei Argumente für diese Haltung vorgebracht: Zum einen muss die Umweltzerstörung als Faktum anerkannt werden. Neben Armut, Gewaltkonflikten und Migration gehört sie zu den globalen Problemen, die nur im multilateralen Rahmen gelöst werden können und denen sich die Aussenpolitik zu stellen hat. Zum andern ist die Schaffung und Einhaltung von internationalen Umweltstandards eine Rahmenbedingung für die Globalisierung. Hier könnte man auch vom – in mancher Hinsicht noch zu schaffenden – „level playing field“ für die Akteure in der globalisierten Wirtschaft sprechen.

Beide Argumente sind aufgrund der spezifischen Interessenlage eines kleinen Staates mit einer nationalen Umweltpolitik, die hohen Standards genügen will, plausibel. Das erste Argument bezieht sein Gewicht aus unserer Abhängigkeit vom kollektiven Handeln der Staatengemeinschaft, das zweite aus unserer Gewissheit, eine nationale Umweltpolitik zu pflegen, die zur Avantgarde zählt. Es sind Generalisierungen, die im Hinblick auf die spezifischen Regimes und die nationale Politik von Zeit zu Zeit zu überprüfen sind. Doch das Ziel ist klar: es ist die Erhaltung des natürlichen Lebensgrundlagen als öffentliches Gut, national und global.

Dabei hilft uns das Konzept der „globalen öffentlichen Güter“ nur begrenzt, und zwar aus Gründen, die ich zum Schluss kurz darlegen möchte.

In der Allgemeinheit liegt eine der Schwächen des Konzepts. Zwar können unterschiedliche Problemlagen auf den gemeinsamen Nenner der „collective action“ gebracht und unter dem Aspekt des tatsächlichen oder wünschbaren Regimes analysiert werden. Gleichzeitig scheint es aber fast unmöglich, auf dieser Basis Lösungen zu entwickeln, die den nötigen Auflösungsgrad haben, und nicht in erster Linie als Funktion von mehr Finanzen und einer Ausweitung des Angebotes konzipiert werden. Zentral ist nämlich, wie wir uns organisieren – also die Fragen von Gouvernanz, Koordination, Subsidiarität.

Damit verlassen wir eine primär quantitative Betrachtung des Angebots an „globalen öffentlichen Gütern“. Vorschläge für eine qualitative Differenzierung der Leistungserbringer gibt es auch innerhalb der Debatte. Ausgangspunkt dafür ist die Erkenntnis, dass nicht jeder Beitrag zu einem „globalen öffentlichen Gut“ von gleicher Art und Bedeutung ist. Drei Kategorien, ebenfalls der ökonomischen Theorie entnommen, werden vorgeschlagen: Güter, bei denen das Gesamtangebot eine Funktion des schwächsten Gliedes („weakest link“) ist. Ein Beispiel dafür ist die Ausrottung von infektiösen Krankheiten. Dann gibt es die Güter des besten Treffers („best shot“), wo das Gesamtangebot eine Funktion des besten Anbieters oder Produktes ist. Hohertragssorten der Pflanzenzüchtung könnten hier als Beispiel dienen. Und schließlich gibt es die Güter, in denen die Gesamtsumme („summation“) der Beiträge über das Angebot entscheidet, wie dies etwa bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen der Fall ist.

Doch scheint uns dies nur ein erster Schritt zu einer genaueren Analyse, wie im Bereich der „global commons“ oder „common pool resources“¹⁶ effektive Regeln und Institutionen entwickelt und umgesetzt werden können. Dabei rücken Querschnittsfragen in den Vordergrund, die in den angeführten zwei Beispielen zum Teil angetönt wurden:

1. Regimes sind im Prinzip nicht abgeschlossen. Gerade für die Umweltprobleme gilt, dass sich Wirtschaft und Ressourcenverbrauch im globalen System rasch entwickeln und verändern, genauso wie das Wissen über sie. Hinzu kommen die sich ändernden politischen Konstellationen. Die Schaffung und Weiterentwicklung des multilateralen Umweltsystems ist daher ein dynamischer Prozess, in dem Fragen der Ausgestaltung bzw. Zukunft der Regimes laufend bearbeitet werden müssen.
2. Ausschliessung von potenziellen Nutzern bzw. Universalität von Regeln ist eine zentrale Problematik im nachhaltigen Management von „common pool resources“. Sie stellt sich auch bei globalen Umweltproblemen. Die Frage könnte anders auch lauten, was zu tun ist, wenn ein Regime nicht universell genug ist, um wirklich effektiv zu sein.

¹⁶ Weil der Begriff des „common“ – als angelsächsischer Rechtsbegriff für die „Allmende“ – zu falschen Interpretationen verleitet, verwendet die institutionelle Ökonomie heute eher den Begriff des „common property regime“ oder der „common pool resource“. In der Schule von Mancur Olson's „Logic of collective action“ hat sich insbesondere Elinor Ostrom mit der Frage befasst, wie „common pool resources“ konkret und in krisenhaften Situationen genutzt werden, sehr oft am Beispiel natürlicher Ressourcen (Gewässer, Weiden, Wälder).

3. Globale Umweltgüter sind nicht ausschliesslich „global“. Die Ebenen des globalen, nationalen und lokalen Nutzens bzw. Schadens überlagern sich. Entsprechend sind Fragen der Subsidiarität im Hinblick auf mögliche Verantwortlichkeiten und Leistungen genau zu analysieren.
4. Eng verbunden damit ist die Frage des Vollzugs der Regimes, also der „Produktion“ globaler öffentlicher Güter auf nationaler und lokaler Ebene. Wenn es an nationalen Kapazitäten in der Umsetzung fehlt, ist die Effektivität eines Regimes genauso gefährdet, wie wenn die Durchsetzung auf politische Hindernisse stösst. Völkerrechtliche Legitimität ist nicht gleichbedeutend mit nationaler Durchsetzbarkeit.
5. Schliesslich tauchen bei der Abstimmung von Teilen eines Regimes oft Kohärenz- und Koordinationsfragen auf. Beispiele gibt es genug, etwa bei der Definition der Kriterien für Senken im Klimaregime. Was dem Klimaschutz genügt, schützt nicht a priori auch die Biodiversität. Ähnlich und teilweise schwieriger stellen sich diese Fragen an den Schnittstellen sektorieller Politiken.

Die Frage globaler öffentlicher Güter zu stellen, heisst damit auch, sich diesen Querschnittsfragen zu widmen und als Staat aktiv an ihrer Lösung im multilateralen Rahmen mitzuarbeiten. In einer sich globalisierenden Welt wird der Stoff dafür nicht ausgehen. Die Schweiz hat bisher im Rahmen ihrer Umweltaussenpolitik einiges geleistet, damit ein wirksames und effizientes Umweltregime entsteht. Sie muss weiter an der Stärkung dieses Systems arbeiten, global und national.



Globale Gemeinschaftsgüter aus entwicklungspolitischer Sicht

Richard GERSTER und Niklaus EGGENBERGER-ARGOTE¹⁷

Entwicklungszusammenarbeit und globale Gemeinschaftsgüter

Kontext

Was allen gehört und keiner besitzt, hat in der Regel einen schweren Stand: So sind Gesundheit, Frieden und eine intakte Umwelt im persönlichen Umfeld sehr erwünscht, auf der internationalen Ebene verfügen sie aber kaum über eine Lobby. Dieser Umstand hat eine internationale Debatte über die so genannten globalen Gemeinschaftsgüter (GGG) entfacht.

Das Konzept der GGG ist innerhalb weniger Jahre zu einem neuen Referenzrahmen für die Auseinandersetzung über die internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik geworden. Auslöser war das 1999 vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen herausgegebene Buch "Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century". Danach überschreiten im Zuge der Globalisierung nicht nur vermehrt Güter, Dienstleistungen und Menschen nationale Grenzen, sondern auch allerlei Übel: Weder Treibhauseffekte noch Finanzkrisen noch übertragbare Krankheiten machen an den Staatsgrenzen halt. Leidtragende sind vorwiegend die Länder des Südens. Die weltweiten ökologischen, sozialen und ökonomischen Krisenerscheinungen werden somit als eine Unterversorgung mit GGG wie Klimastabilität, Finanzstabilität oder der Kontrolle ansteckender Krankheiten begriffen, deren Bereitstellung eine vermehrte internationale Zusammenarbeit erfordert – und zwar nicht im Sinne von Krisenbewältigung, sondern von Prävention. Die Zusammenarbeit zur Bereitstellung von GGG wird meistens aus den Etats für die Entwicklungszusammenarbeit finanziert, obwohl das eine nicht immer dem anderen entspricht.

Die Auseinandersetzung über die GGG hat im Zuge der UN-Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung in Monterrey und den Rio+10-Gipfel in Johannesburg 2002 an politischer Dynamik gewonnen. Der Ansatz ist aber umstritten. Weder über die Definition noch über die Finanzierung von GGG herrschte unter den Regierungen Einigkeit. Auf Druck der USA wurde das Thema aus dem Schlussdokument von Monterrey entfernt. Frankreich und Schweden regten daraufhin die Gründung einer „Task Force“ an, die sich mit dem Konzept und der Finanzierung von GGG befassen soll. Die „Task Force“ einigte sich auf einen Konsultationsprozess zwischen interessierten Regierungen, multilateralen Organisationen, NGO und WirtschaftsvertreterInnen. Sie prüft, welche GGG notwendig sind, um die UN-Millenniumsziele bis 2015 zu erreichen und wie diese bereitgestellt und finanziert werden

¹⁷ Richard Gerster, Konsulent Gerster Consulting, Niklaus Eggenberger-Argote, Dr. rer. publ. HSG.

können. Auch die Schweiz nimmt aktiv an dieser Debatte teil und hat sich somit zu positionieren.

Problemstellung

Unser Wohlergehen, wo immer wir auch leben, hängt ab von privaten Gütern (Brot, Kleidung, Haus) sowie von öffentlichen Gütern (Zugang zu Bildung, funktionierendes Rechtssystem, tiefe Kriminalitätsrate).

Private und öffentliche Güter: Eine Unterscheidung

Private Güter sind klar abgrenzbar und teilbar. Ihr Nutzen kommt dem jeweiligen Besitzer zugute. Sie können gegen die Bezahlung eines Preises erworben werden und so den Eigentümer wechseln; wer nicht bezahlt, kann private Güter nicht nutzen.

Öffentliche Güter sind Güter, deren Nutzen allen zugute kommt – und wenn es an Ihnen mangelt, erleiden zumeist auch alle Schaden. Öffentliche Güter sind also typischerweise für alle da, egal ob jemand für die Bereitstellung bezahlt hat oder nicht. Güter können öffentlich sein, weil es technisch unmöglich oder zu kostspielig ist, jemanden, der nicht bezahlt, von der Nutzniessung auszuschliessen (öffentliche Sicherheit, intakte Umwelt). Dieser Umstand erschwert die angemessene Bereitstellung öffentlicher Güter, da es für Individuen rational ist, abzuwarten, bis andere das Gut produzieren; am Nutzen kann man ja ebenso teilhaben, auch ohne einen persönlichen Beitrag zu leisten. Dieses „Trittbrett-Fahren“ trägt oft dazu bei, dass öffentliche Güter nicht in ausreichendem Masse produziert werden.

Güter können aber auch aufgrund einer bewussten politischen Entscheidung öffentlich sein und allen zugute kommen. Dies ist beim allgemeinen Zugang zur Grundschulausbildung, zur Gesundheitsversorgung oder zum funktionierenden Rechtssystem der Fall.

Die Öffnung der nationalen Grenzen im Zuge der Globalisierung führt zu einer immer stärkeren Verflechtung zwischen den Staaten. Unser Wohlergehen hängt somit vermehrt auch von Gütern ab, die von „ausen“ bestimmt werden: Unsere Gesundheit wird tangiert durch grenzüberschreitende Krankheiten wie AIDS oder SARS; unsere Ersparnisse werden durch internationale Finanzkrisen gefährdet; unsere Sicherheit hängt ab vom Ausmass der internationalen Stabilität; unser Wissen profitiert vom wachsenden weltweiten Technologiebestand; und unsere Luftqualität wird beeinflusst durch den Schadstoffausstoss unserer Nachbarländer.

Die fortschreitende Globalisierung führt also nicht nur zu grenzüberschreitenden (und somit gemeinschaftlichen) „goods“ wie im Falle des besseren Zugangs zu Wissen und Technologie, sondern auch zu „bads“ in Form von grösseren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Risiken. So gehört z.B. die Instabilität der Finanzmärkte zur Schattenseite der Globalisierung. Die sozialen und ökonomischen Kosten von Finanzkrisen sind gewaltig: Dem Ökonomen Elmar Altvater zufolge haben die Instabilitäten Ende der 90er Jahre den staatlichen Haushalt Indonesiens mit rund 50% des Bruttoinlandprodukts, denjenigen Russlands mit etwa 40% belastet. Globalen „bads“ ist nicht durch nationale Politikmassnahmen alleine beizukommen. Internationale Zusammenarbeit ist erforderlich, um GGG bereitzustellen.

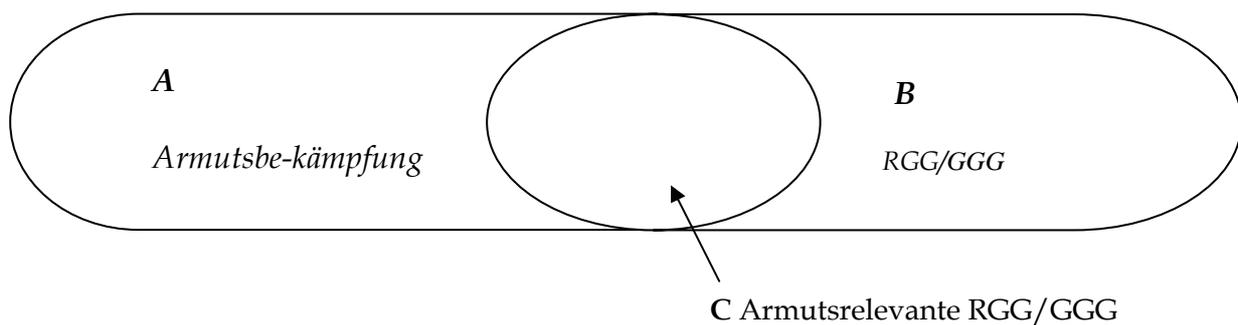
GGG: Das Konzept

GGG sind öffentliche Güter, die einen grenzüberschreitenden Nutzen stiften und somit die Entwicklungsmöglichkeiten der Menschen weltweit beeinflussen. Ist der Nutzen regional beschränkt, spricht man von Regionalen Gemeinschaftsgütern (RGG). RGG und GGG müs-

sen, wie private Güter auch, produziert werden. Einzelne Länder können dies aber nicht alleine tun. Somit werden GGG trotz vorhandener Nachfrage nicht per se in ausreichendem Masse hergestellt (Eindämmung von AIDS, Errichtung einer globalen Finanzarchitektur, Klimastabilität). Für die Staatengemeinschaft ergibt sich die Notwendigkeit, zwecks Bereitstellung von GGG zusammenzuarbeiten. Die Industrieländer sehen sich somit einer doppelten Agenda internationaler Kooperation gegenüber: der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und der Zusammenarbeit zur Produktion von GGG.

EZA und GGG: Gemeinsamkeiten ...

Die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit und die Zusammenarbeit zur Bereitstellung von GGG weisen Gemeinsamkeiten auf. Viele GGG sind nämlich armutsrelevant. Insoweit ergänzen sich die Produktion von GGG und die Entwicklungszusammenarbeit. Die Kontrolle infektiöser Krankheiten wie AIDS oder Malaria oder die freie Verfügbarkeit von Wissen sind wesentliche Bestandteile der Armutsbekämpfung. Dasselbe gilt auch vice versa: Armutsreduktion ist oft auch Voraussetzung für die Produktion eines GGG, z.B. für die Erhaltung der Biodiversität oder für Frieden und Sicherheit. Es existieren aber auch RGG und GGG, die nicht unmittelbar armutsrelevant sind. Ebenso tragen viele Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit ausschliesslich zur Armutsbekämpfung, nicht aber zur Produktion von RGG oder GGG bei. Die Schnittmenge der folgenden Graphik zeigt die inhaltlichen Gemeinsamkeiten zwischen der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit und der Produktion von GGG.



- | A | C | B |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Behandlung von AIDS-Patienten • Generika zu tiefen Kosten für alle • Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Anlagen • Verhinderung von Bodenerosion • Fair trade Arrangements • Zugang zu Information und Kommunikation zu erschwinglichen Preisen | <ul style="list-style-type: none"> • Impfung der Bevölkerung gegen übertragbare Krankheiten • Ausrottung von übertragbaren Krankheiten • Eindämmung der Verwüstung • Schutz der Fischbestände und Meeresressourcen • Klimastabilität • Konfliktprävention • Globale Finanzstabilität • Marktliberalisierung unter fairen, allgemein akzeptierten Regeln • Freie Verfügbarkeit von Wissen und Technologie | <ul style="list-style-type: none"> • Existenz von Medikamenten gegen Zivilisationskrankheiten • Verhinderung radioaktiver Unfälle • Eindämmung infektiöser Krankheiten wie SARS • Ausmerzung des internationalen „Terrorismus“ • Kontrolle des Drogenhandels • Internationale Verfolgung von Kriegsverbrechern • Friedliche Nutzung des Weltraums • Internationales Flugsicherungssystem |

Neben inhaltlichen Gemeinsamkeiten weisen die Entwicklungszusammenarbeit und die Zusammenarbeit im Bereich der GGG auch Gemeinsamkeiten prozessualer Art auf: Erkenntnisse aus der Entwicklungszusammenarbeit sind auch bei der Kooperation zur Produktion von GGG gültig, so z.B. die Notwendigkeit der Partizipation aller Stakeholder in den Entscheidungsprozessen, das Erzielen von „Ownership“, die Konzentration auf einige prioritäre GGG aufgrund der knappen Ressourcen oder eine realistische Planung von erreichbaren Zielen und erforderlichen Mitteln.

... und Unterschiede

Armutsbekämpfung und die Bereitstellung von GGG sind aber nicht immer deckungsgleich. Unterschiede bestehen, wie gezeigt, in Bezug auf den Inhalt, aber auch in Bezug auf die jeweilige Ausrichtung und Motivation. Die Entwicklungszusammenarbeit kommt Ländern zugute, die unter Armut leiden. Die Beweggründe der Entwicklungszusammenarbeit können – müssen aber nicht – ethischer und humanitärer Natur sein; der Fokus liegt auf einem Land oder einer Ländergruppe. Auch GGG werden in internationaler Zusammenarbeit hergestellt, die Produktion liegt klar auch im nationalen Eigeninteresse des Nordens; alle Länder profitieren potentiell von der Bereitstellung eines GGG. Das Hauptaugenmerk liegt hier auf einem „issue“, einem Gut, welches gemeinsam zu produzieren ist.

In diesem Sinne können sich auch die jeweiligen Ansätze unterscheiden. So nimmt z.B. der Stellenwert von Schwellenländern erheblich zu, wenn es um die Produktion eines GGG im Umweltbereich (z.B. Schutz der Ozonschicht) geht. Ebenso variiert die begünstigte Bevölkerung: Während bei ruralen Themen (Erhaltung des Tropenwaldes und der Artenvielfalt) die Zielgruppe globaler Umweltmassnahmen identisch ist mit jener der Entwicklungszusammenarbeit, entspricht sie bei Fragen der Schadstoffreduktion (z.B. der Umstellung auf FCKW-freie Kühlschränke) eher der städtischen Mittel- und Oberschicht.

Trotz dieser Unterschiede werden für die Zusammenarbeit im Bereich der GGG noch heute mehrheitlich die nationalen Budgets der Entwicklungszusammenarbeit verwendet. Bis zu 30 Prozent der Gelder der Entwicklungszusammenarbeit fließen in die Produktion von GGG. Eine zweckentsprechende Zuordnung der staatlichen Finanzen und somit eine effizientere und gerechtere Lastenverteilung sind notwendig. Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich vermehrt wieder auf ihr Kerngeschäft zu konzentrieren – und jenes auch zu finanzieren, während die Beiträge an die GGG durch additionelle Mittel aufzubringen sind.

EZA und GGG: Ein Beispiel

Costa Rica: Die Multifunktionalität der Wiederbewaldung

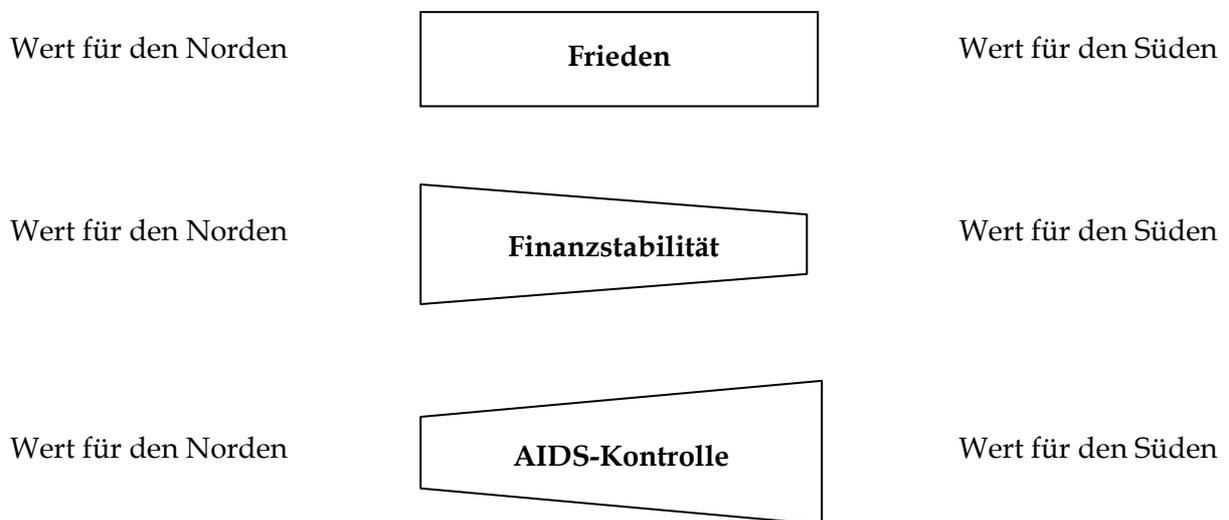
Costa Rica zählte in den 70er- und 80er-Jahren zu den lateinamerikanischen Ländern mit den höchsten Entwaldungsraten. Vor dem Hintergrund der nationalen Besorgnis über eine unsachgemässe Bewirtschaftung der Wälder, den Verlust der Artenvielfalt und den Rückgang lebenswichtiger Dienstleistungen der Waldressourcen (Wasserspeicher und Klimafunktion), wurde 1990 ein Langzeitprojekt lanciert mit dem Ziel, eine nachhaltige Forstwirtschaft im Einklang mit der Biodiversitäts- und Klimakonvention zu fördern.

Heute existieren in Costa Rica solide Konzepte zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Waldressourcen. Ebenso herrscht eine „Waldgesinnung“ vor. Beides trägt sowohl zur Armutsbekämpfung als auch zur Produktion von RGG und GGG bei: Die Bewirtschaftung des Waldes, der aufkommende Ökotourismus und die zunehmende Nutzung von Medizinalpflanzen und Pflanzgärten schaffen Arbeitsplätze und Einkommen und die Landflucht kann gebremst werden, dies mit positiven Auswirkungen auf die Armutsminderung in der Region. Gleichzeitig leisten die durchgeführten Massnahmen und Akti-

vitäten auch einen Beitrag zur Produktion von RGG und GGG (Klimastabilität, Biodiversität, Schutz der Wassereinzugsgebiete).

Nord – Süd: Unterschiedliche GGG-Prioritäten ...

Die weltweite Knappheit materieller und finanzieller Ressourcen verlangt eine Konzentration auf die Produktion einiger wesentlicher GGG. Somit müssen multilateral Prioritäten gesetzt werden – und Interessenkonflikte sind vorprogrammiert. RGG oder GGG, die aus südlicher Perspektive besonders relevant sind (Eindämmung der Verwüstung, Kontrolle von infektiösen Tropenkrankheiten, Schutz der Meeresressourcen, freie Verfügbarkeit von Wissen) sind dies nur bedingt für den Norden. RGG oder GGG, die aus nördlicher Sicht vorrangig sind (Stabilität des Finanzsystems, Erhaltung der Biodiversität, Eindämmung von Infektionskrankheiten wie SARS, Kontrolle des Drogenhandels), haben nicht dieselbe Relevanz für den Süden¹⁸. In Bezug auf die Frage der Priorität ist oft weniger die tatsächliche Bedeutung, sondern die (politische) Wahrnehmung des Problems ausschlaggebend.



Viele Entwicklungsländer befürchten, das Konzept der GGG könnte dazu missbraucht werden, Gelder der Entwicklungszusammenarbeit für die Armutsbekämpfung für attraktive GGG vorwiegend im Interesse des Nordens einzusetzen. Um diesen Befürchtungen entgegenzuwirken, sind die finanziellen Mittel für die Produktion von GGG sinnvoller zuzuordnen und institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die eine wirksame Partizipation der Entwicklungsländer bei der Festlegung von internationalen prioritären GGG gewährleisten.

... und Interessengegensätze innerhalb gemeinsamer Prioritäten

Auch innerhalb gewisser GGG, die sowohl für den Norden als auch für den Süden grossen Wert haben, treten Interessengegensätze auf, z.B. im Bereich des Zugangs zu den globalen Märkten.

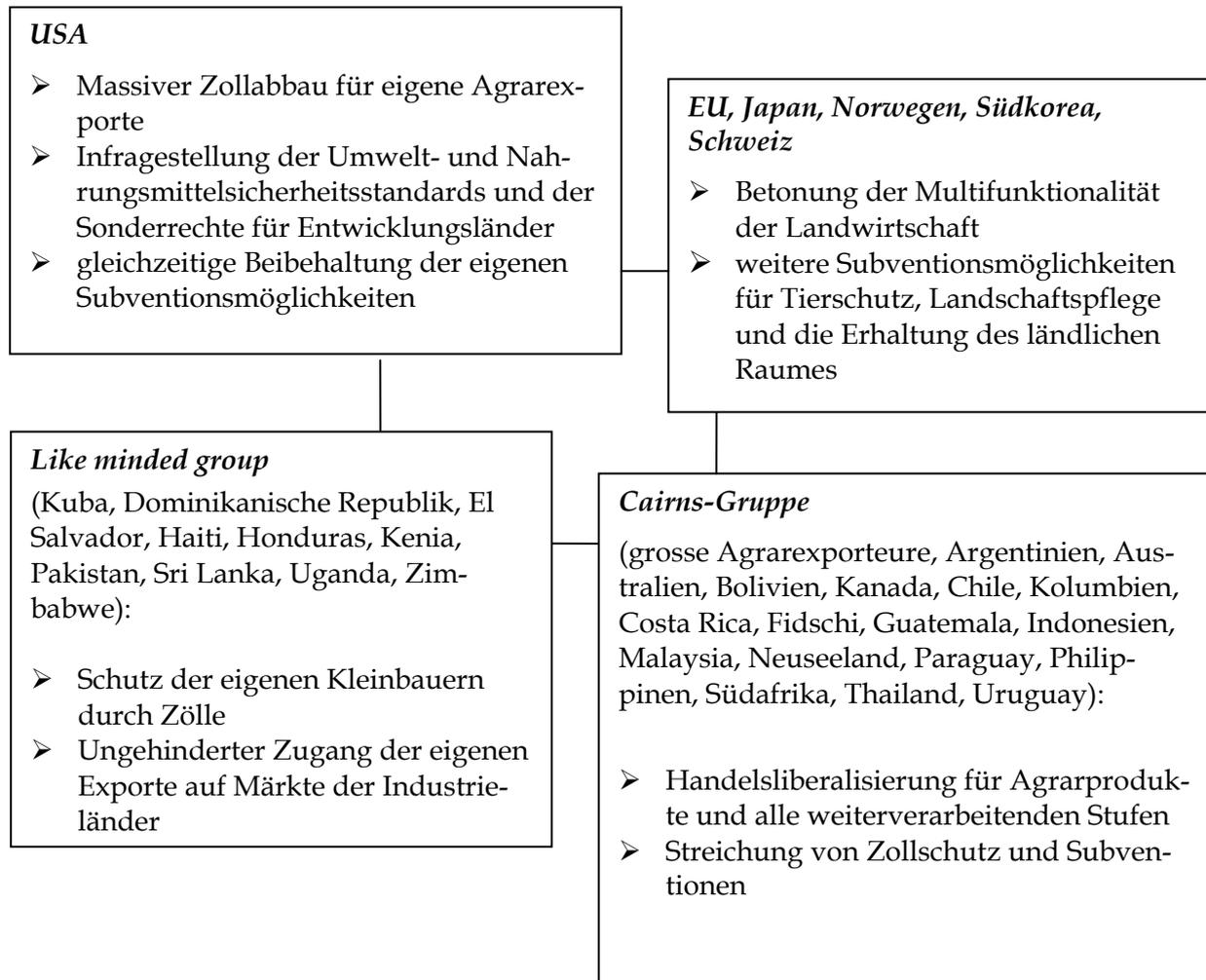
Offene Weltmärkte sind, zumindest formal, ein GGG: Die Auswirkungen offener Märkte sind grenzüberschreitend, je nach Grösse des gemeinsamen Marktes regional oder global. Zudem wird niemand innerhalb des geschaffenen Marktes vom Nutzen (oder auch Schaden) ausgeschlossen. Offene Märkte sind aber nicht unbedingt „fair“, da die Wohlfahrtsgewinne, die Nutzen und Lasten der teilnehmenden Staaten meist nicht gerecht verteilt sind. Damit

¹⁸ Der Begriff „Süden“ ebnet Unterschiede ein: Für Schwellenländer wie z.B. Thailand ist globale Finanzstabilität natürlich auch von direktem Interesse, hingegen ist sie für die ärmsten Länder in Afrika südlich der Sahara mehr indirekt von Belang.

die offenen Märkte nicht ein „good“ für die einen und ein „bad“ für die anderen sind, hat die Marktöffnung nach allgemein akzeptierten Regeln zu erfolgen. Die Positionen und Interessen der einzelnen Länder sind aber, wie die unten stehende Graphik¹⁹ verdeutlicht, sehr heterogen, obschon offene Märkte für den Norden wie auch den Süden von grosser Wichtigkeit sind.

Beispiel:

Liberalisierung der Agrarmärkte: unterschiedliche Interessen



¹⁹ Die dargestellte Interessengeometrie hat sich an der WTO-Ministerkonferenz 2003 in Cancún durch die aktive Rolle der G 21 erneut verändert. In der G 21 haben sich Länder wie China, Indien, Brasilien, und Südafrika zusammengeschlossen. Sie kritisieren den Agrarprotektionismus der USA und EU scharf.

Entwicklungspolitische Rolle im Bereich der globalen Gemeinschaftsgüter

Im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz sollte die Entwicklungszusammenarbeit bei der Priorisierung und Finanzierung von GGG auch die Interessen der Entwicklungsländer respektieren. Diese Rolle charakterisiert sich durch ein Engagement (1) zugunsten der am meisten benachteiligten Länder bei der Setzung von GGG-Prioritäten auf globaler Ebene, (2) zugunsten der Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Ressourcen für die Bereitstellung von GGG, sowie (3) zugunsten einer partizipativen Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse und GGG-Regimes.

1. Prioritätensetzung zugunsten der Entwicklungsländer auf globaler Ebene

Beispiel I: Patientenrechte vs. Patentrechte

Wissen ist ein GGG, welches sowohl im Norden als auch im Süden grundlegende Bedeutung für die wirtschaftliche, menschliche und gesellschaftliche Entwicklung hat. Die Hauptproduzenten von verwertbarem Wissen, die industrialisierten Länder, versuchen, die Ergebnisse ihrer Forschungs- und Entwicklungsbemühungen durch Patentrechte vor Nachahmern zu schützen und somit die Nutzung des Wissens zu „privatisieren“. Die ärmeren Länder des Südens, meist abhängig vom im Norden generierten Wissen, plädieren für einen freien und kostengünstigen Zugang zu Wissen, zum Beispiel in Form von neuen Medikamenten, die übertragbare Krankheiten bekämpfen und damit zur Armutsreduktion sowie zur Eindämmung von ansteckenden Krankheiten (letzteres selbst ein RGG) beitragen.

Die Schweiz: Patentschutz heute – Nachahmung früher

Im November 2001 verabschiedeten die WTO-Mitglieder in Doha eine spezielle Erklärung zum TRIPS-Abkommen und zur öffentlichen Gesundheit. Diese hält fest, dass der Schutz der öffentlichen Gesundheit Vorrang gegenüber dem Patentschutz hat. Zudem wurde anerkannt, dass auch jene WTO-Mitglieder, die über keine oder nur ungenügende Produktionskapazitäten im Pharmasektor verfügen, die Möglichkeit haben müssen, vom Instrument der Zwangslizenzen Gebrauch zu machen, d.h. unter gewissen Umständen im öffentlichen Interesse günstige Nachahmungen geschützter Arzneimittel legal einzuführen.

Die Lösung dieses Problems hat für viele arme Entwicklungsländer enorme Bedeutung. Gegenwärtig haben diese noch die Möglichkeit, billige Nachahmungen aus Ländern wie Indien zu beziehen. Ab 2005 werden aber alle WTO-Mitglieder (ausser die ärmsten Entwicklungsländer) aufgrund des TRIPS-Abkommens dazu verpflichtet sein, neuen pharmazeutischen Produkten einen mindestens 20-jährigen Patentschutz zu gewähren; d.h. Indien darf ab 2005 weder neue Nachahmungen produzieren noch an andere Entwicklungsländern liefern. Von diesem Verbot profitiert in erster Linie die Pharmaindustrie im Norden. Auch die Schweiz tritt für einen starken Patentschutz im TRIPS-Abkommen ein.

Gerade die Schweiz verdankt aber einen Teil ihres Wohlstandes der Nachahmung: So bekämpfte die Schweizer Chemie Ende des 19. Jahrhunderts den Erlass eines Patentgesetzes, um ausländische Medikamente wie z.B. Aspirin nachahmen zu können. Im deutschen Reichstag galt die Schweiz als „Raubritterstaat“, in Frankreich als „Land der Fälscher“. Produkte-Patente auf Medikamenten kennt die Schweiz erst seit 1978.

Nimmt die Entwicklungszusammenarbeit ihre entwicklungspolitische Rolle ernst, muss sie auf nationaler wie auch internationaler Ebene für die „Öffentlichkeit der Nutzung“ von Wissen durch die wirtschaftlich benachteiligten Länder plädieren und sich somit für deren all-

gemeinen und kostengünstigen Zugang zu Wissen (und dessen Folgeprodukten wie Technologie, Medikamente, etc.) einsetzen.

Beispiel II: Öffnung fremder Märkte vs. Schutz des eigenen Marktes

Sollen „offene Weltmärkte“ als globales Gemeinschaftsgut (und nicht als -übel) für Industrie- wie auch Entwicklungsländer Nutzen stiften, muss die Marktliberalisierung nach allgemein akzeptierten, in fairen Verhandlungsprozessen bestimmten Regeln erfolgen.

In den heutigen multilateralen und bilateralen Regelwerken sowie in den Verhandlungsprozessen dominieren meist die Handelsinteressen des Nordens. Diese sind den Interessen des Südens aber oft diametral entgegengesetzt. Davon zeugten die Verhandlungen im Rahmen der als „Entwicklungsrunde“ bezeichneten WTO-Ministerkonferenz in Cancún: Die Industrieländer erhofften sich eine weitere Liberalisierung der Weltmärkte, insbesondere der Investitions- und Dienstleistungssektoren, sowie Wachstumsimpulse für die stagnierende Weltwirtschaft. Gleichzeitig schützten dieselben Länder aber den eigenen Agrar-, Textil- und Stahlsektor mit hohen Zöllen und Subventionen. Die Entwicklungsländer erwarteten substantielle Zugeständnisse des Nordens im Bereich des Zugangs zu den Agrar- und Textilmärkten sowie grössere Handlungsspielräume für die eigene Entwicklungspolitik, welche wiederum Massnahmen zum Schutz des eigenen Industrie- und Dienstleistungssektors beinhalten können.

Durchschnittliche Zölle des Nordens auf Agrarprodukten: 40 Prozent, auf Industriegütern: 4 Prozent

Der internationale Agrarhandel ist einer der zentralen Streitpunkte in den WTO-Verhandlungsrunden. Das bestehende Agrarabkommen begünstigt in den Bereichen Zoll- und Subventionspolitik die Industrieländer. Laut Beschlusslage von Doha soll bis Ende 2004 der Zugang für Entwicklungsländer zu den Agrarmärkten der Industrieländer erheblich verbessert werden: Handelsbeschränkungen sollen abgebaut und alle Formen von Exportsubventionen kontinuierlich reduziert werden. Zudem soll Entwicklungsländern ein Recht auf Sonderkonditionen eingeräumt werden, um die Nahrungssicherheit und die ländliche Entwicklung zu garantieren.

Obschon Fortschritte beim Agrarabkommen als wichtige Voraussetzung für den weiteren Verlauf der Welthandelsrunde gelten, haben die Industrieländer kaum Bereitschaft zu Zugeständnissen gezeigt: Die USA fordern den ungehinderten Freihandel bis hin zur Aufhebung von Standards für die Nahrungsmittelsicherheit und dem Umweltschutz, dies aber bei gleichzeitiger Erhaltung eigener Subventionsmöglichkeiten. Die EU, Japan, Norwegen, Südkorea und die Schweiz propagieren das Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft, welches zumindest weitere Subventionsmöglichkeiten für Tierschutz, Landschaftspflege und Erhaltung des ländlichen Raumes erhalten soll. Die Schweiz missbraucht aber das Argument der Multifunktionalität, wenn sie damit generell den Status Quo verteidigt und Massnahmen für eine hohe Selbstversorgung bei Produkten wie Zucker rechtfertigt, die für südliche Länder von grossem Interesse sind.

Die entwicklungspolitische Rolle der Entwicklungszusammenarbeit liegt in der Propagierung einer „Marktoöffnung unter allgemein akzeptierten Regeln“. Nur so kann verhindert werden, dass die Marktliberalisierung ein Gut für die einen und ein Übel für die anderen ist. Somit muss besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung partizipativer und fairer Verhandlungsprozesse und Regelwerke sowie auf die tatsächliche Umsetzung etablierter Kompromisse und gemachter Versprechungen gelegt werden.

Beispiel III: Verhinderung von Verwüstung vs. Schutz der Biodiversität

Umweltschutz ist ein weiterer thematischer Schwerpunkt, der, zumindest in gewissen Bereichen, für den Norden wie auch für den Süden grosse Bedeutung hat. Auch hier sind aber Interessengegensätze vorhanden, zum einen in Bezug auf die Prioritäten, die meist durch die geographische Lage und den wirtschaftlichen Entwicklungsstand bestimmt werden, zum anderen auch in Bezug auf die Übernahme von Verantwortung bei der Erstellung von RGG und GGG.

Während die „Reduktion der Luftverschmutzung“, die „Prävention von nuklearen Unfällen“ oder die „Erhaltung der Biodiversität“ RGG respektive GGG im primären Interessen des Nordens darstellen, sind die „Eindämmung der Verwüstung“, der „Schutz der Wassereinzugsgebiete“ oder der „Schutz der Meeresressourcen“ RGG respektive GGG hauptsächlich im Interesse des Südens. „Klimastabilität“, ebenso ein GGG, ist von grosser Bedeutung sowohl für den Norden als auch den Süden. Obwohl aber (zumindest bis heute) im Süden die Auswirkungen der Erderwärmung in Form von verheerenden Wirbelstürmen, weiterer Verwüstung oder eines steigenden Meeresspiegels eher spürbar sind als im Norden, ist die politische Wahrnehmung des Problems im Norden (noch) stärker ausgeprägt als im Süden.

Klimaerwärmung: Erneuter Auszug aus Ägypten?

Für das 21. Jahrhundert ist ein Anstieg des Meeresspiegels von 9 bis 88 cm zu erwarten. Für flache Inseln und Küstenländer kann dies eine enorme Veränderung ihres Siedlungs- und Wirtschaftsraumes bedeuten. Steigt der Meeresspiegel um einen halben Meter, so gehen im Küstengebiet Ägyptens 2000 Quadratkilometer Landwirtschaftsfläche verloren – dies entspricht der Fläche der Kantone Zürich und Zug – und vier Millionen Menschen müssen ein neues Zuhause suchen. Bangladesch, ebenfalls dicht besiedelt, droht 17 Prozent seiner Landesfläche zu verlieren; dies entspricht etwa der Hälfte der Fläche der Schweiz.

Es ist unbestritten, dass die Verantwortung für den Klimawandel vor allem bei den Industrieländern liegt, deren Pro-Kopf-Emissionen um das Fünf- bis Zehnfache höher sind als diejenigen der Entwicklungsländer. Die Entwicklungsländer produzieren, trotz ihres wachsenden Anteils an der Weltbevölkerung, aufgrund ihrer geringen Pro-Kopf-Emissionen bis heute nur einen geringen Teil der weltweiten Treibhausgase, werden im Rahmen ihres Entwicklungsprozesses aber die Emissionen vorerst steigern. Selbst eine Verdopplung der Weltbevölkerung hätte aber nicht annähernd so gravierende Konsequenzen für das Klima wie eine Steigerung der Pro-Kopf-Emissionen der Industrieländer auf das Niveau der Industriestaaten.

Die internationale Klimapolitik hat mit dem Kyoto-Protokoll die Industrieländer in die Verantwortung gezogen. Diese müssen ihre Treibhausgasemissionen während den nächsten 50 Jahren um rund 80 Prozent senken. Das Protokoll sowie die Folgevereinbarungen sollen zudem verhindern, dass sich in den Ländern des Südens ähnlich hohe Pro-Kopf-Emissionen einstellen, wie sie die wirtschaftliche Entwicklung in den Industrieländern mit sich brachte. Dazu müssen die Industrieländer den Entwicklungsländern aber Know-how, angepasste Technologien und eine entsprechende finanzielle Unterstützung bereitstellen.

Die Zusammenarbeit bei der Lösung von grenzüberschreitenden ökologischen Problemen (und somit bei der Produktion von RGG und GGG) ist noch heute vielfach ein Wunschdenken: Ökologische Probleme werden äusserst selektiv und entlang verschiedenster Macht- und Interessenbündnisse bearbeitet. Obschon Entwicklungsländer in Umweltverhandlungen grundsätzlich eine schwächere Position einnehmen, verlaufen Interessenkonflikte quer durch Industrie- und Entwicklungsländer hindurch. So sind z.B. die Interessen der Inselstaaten, die vom Klimawandel unmittelbar betroffen sind, sowie diejenigen der Emerging-

Market-Ökonomien – von den OPEC-Ländern und ihrer Obstruktionspolitik ganz zu schweigen –, höchst verschieden. Somit muss sich die Entwicklungszusammenarbeit in Bezug auf ihre entwicklungspolitische Rolle für die Interessen derjenigen Länder einsetzen, die ihre Positionen trotz unmittelbarer Betroffenheit kaum durchzusetzen vermögen. Ebenso sollte die Entwicklungspolitik die Einhaltung der Vereinbarungen und Verpflichtungen der Industrieländer im Sinne der benachteiligten Entwicklungsländer verfolgen.

2. Mobilisierung finanzieller Ressourcen für die Bereitstellung von GGG

GGG: Die Suche nach einer zweckentsprechenden Finanzierung

Die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit unterscheidet sich, wie gezeigt, in Bezug auf ihre Ausrichtung vielfach von einer Zusammenarbeit im Bereich der GGG. Somit ist für die Produktion von GGG auch eine sinnvolle und gerechte Finanzierungslösung zu suchen. Gelder der Entwicklungszusammenarbeit sind einzusetzen, wenn es um die Armutsbekämpfung im Dienste der globalen Gerechtigkeit geht und das Augenmerk auf der Begünstigung benachteiligter Länder, Regionen und Bevölkerungsgruppen im Süden liegt. Eine Mobilisierung zusätzlicher Budgetmittel ist anzustreben, wenn es sich um die Bereitstellung von Ressourcen für die Produktion eines Gemeinschaftsgutes handelt, welches im nationalen Eigeninteresse auch der nördlichen Länder produziert wird. Die Nachfrager im Norden bezahlen die Anbieter im Süden sozusagen für erbrachte Leistungen. Das Augenmerk liegt dabei auf einem „issue“ respektive einem zu produzierenden Gut im Interesse potentiell aller Staaten.

Die Entwicklungszusammenarbeit hat in Bezug auf die sinnvolle Zuordnung der Finanzmittel eine besondere Rolle einzunehmen: Finanzielle Mittel für die Produktion von GGG müssen um- und ausgelagert werden. Gelder der Entwicklungszusammenarbeit sind weiterhin für das Kerngeschäft, die Armutsbekämpfung im Süden, einzusetzen. Lasten, die nicht zum Kerngeschäft der Entwicklungszusammenarbeit gehören, sind auch nicht durch Budgetmittel der Entwicklungszusammenarbeit zu tragen.

Wie gezeigt, sind GGG in vielen Fällen armutsrelevant, auch wenn deren Produktion gar im primären Interessen des Nordens liegt (z.B. Finanzstabilität). Somit kann die Armutsbekämpfung zuweilen nicht klar von der Produktion von GGG getrennt werden; dasselbe gilt für die jeweilige Finanzierung. Die nachfolgenden Faustregeln liefern Anhaltspunkte für eine Unterscheidung.

EZA und GGG: Faustregeln für die Finanzierung

EZA-Gelder können eingesetzt werden für:

- Die Finanzierung von **Anliegen der Armutsbekämpfung**, die **nicht den Kriterien von RGG oder GGG** entsprechen
(Zugang zu sauberem Wasser, Behandlungsmöglichkeiten für AIDS-Patienten, Fair trade Arrangements)
- Die Produktion von **RGG im Interesse des Südens**
(Eindämmung der Verwüstung, Kontrolle ansteckender Tropenkrankheiten, Schutz relevanter Wassereinzugsgebiete)
- Beiträge an den Süden für die **Produktion von GGG**, die im **hauptsächlichen Interessen des Südens** liegen
(Eindämmung von HIV/AIDS, Schutz der Fischbestände und Meeresressourcen, Produktion von Wissen und Technologien, die für Entwicklungsländer relevant sind)

Nicht-EZA-Gelder müssen verwendet werden für:

- Beiträge an den Süden für die **Produktion von GGG**, die im **hauptsächlichen Interessen des Nordens** liegen
(Finanzstabilität, Biodiversität, Unterbindung des Drogenhandels, Eindämmung infektiöser Krankheiten wie SARS, internationale Flugsicherheit)

Eine **gemischte Finanzierung** (EZA-Gelder und Nicht-EZA-Gelder) kommt in Betracht für:

- Die Produktion von **GGG im gegenseitigen Interesse des Nordens und des Südens**
(Klimastabilität, Frieden und Sicherheit, Verhinderung von Öltankerkatastrophen)

Nicht-EZA-Gelder können aus folgenden Quellen stammen:

Marktkonforme Lösungen:

- Anwendung des Verursacherprinzips auf nationaler Ebene (z.B. die Besteuerung nicht-erneuerbarer Ressourcen, Lenkungsabgaben auf umweltschädigenden Produkten und Produktionsverfahren, Abgeltung von Nutzungsverzichten im Interesse von GGG)
- Anwendung des Verursacherprinzips auf internationaler Ebene: (z.B. die Einführung international koordinierter Abgaben auf dem Flugbenzin, Einführung einer Devisentransaktionssteuer)

Öffentliche Mittel

- Budgets anderer Departemente und Bundesämter (z.B. Beiträge des Bundesamts für Gesundheit an die Eindämmung von SARS in Südchina)

Öffentlich-private Mittel

- Öffentliche Partnerschaften mit der Privatwirtschaft (z.B. öffentlich-private „Mischinvestitionen“ zugunsten der Stärkung von Wettbewerbsinstanzen in Entwicklungsländern)

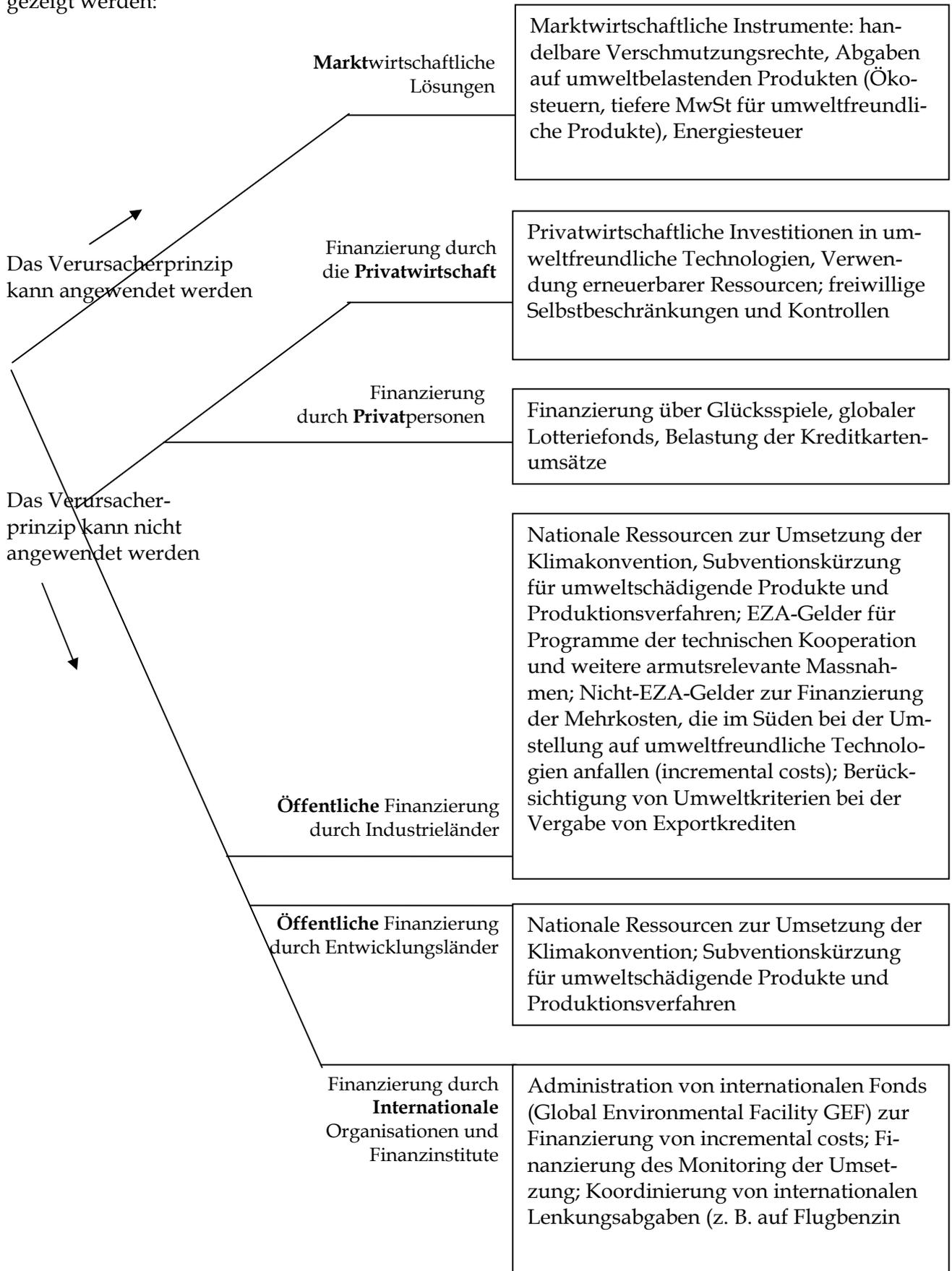
Private Mittel

- Zuwendungen durch Stiftungen oder Einzelpersonen (z.B. die Förderung von ökologisch verantwortlichem Unternehmertum in Lateinamerika durch die AVINA-Stiftung)

Themenbezogene finanzielle Ressourcen könnten in einen internationalen „issue fonds“ einbezahlt werden, der analog zum „Global Fund“ gegen Aids, Tuberkulose und Malaria oder zur „Global Environmental Facility (GEF)“ der Bereitstellung eines bestimmten RGG oder GGG dient. Allerdings besteht die Gefahr, dass derartige „Global Issue Funds“ lokale Anstrengungen unterminieren und Parallelstrukturen etablieren.

Finanzierungsmöglichkeiten: Ein Beispiel

Mögliche Optionen für die Finanzierung eines GGG sollen anhand der „Klimastabilität“ aufgezeigt werden:



Die entwicklungspolitische Rolle der EZA

In Fragen der Finanzierung von GGG liegt die entwicklungspolitische Rolle der Entwicklungszusammenarbeit beim Engagement zugunsten einer zweckmässigen Zuordnung der Finanzmittel für die Bereitstellung von GGG, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Die Gelder, die gegenwärtig aus dem Haushalt der Entwicklungszusammenarbeit für die Finanzierung von GGG abgezogen werden, müssen in andere Budgets umgelagert und durch jene bestritten werden. Eventuell sind zusätzliche Mittel zu generieren. Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich auf ihr Kerngeschäft zu konzentrieren; finanzielle Lasten für Aktivitäten, die nicht dazu gehören, sind auch nicht durch Budgetmittel der Entwicklungszusammenarbeit zu tragen.

Als Finanzquellen für die Bereitstellung von GGG dienen nicht nur private und privatwirtschaftliche Akteure, Departemente und Bundesämter, in deren Ressort ein GGG fällt, oder Märkte, die durch die Einführung des Verursacherprinzips geschaffen werden. Auch auf internationaler Ebene sollte sich die Schweiz für die Erschliessung von Finanzquellen für die Bereitstellung von GGG einsetzen. Diese Einsicht hat sich bis anhin aber noch kaum durchgesetzt: So wurde der Vorschlag Kanadas anlässlich des Weltsozialgipfels im Jahr 2000, die Einführung einer Devisentransaktionssteuer zu studieren, von der Schweiz nicht unterstützt. Auch als im Rahmen des Internationalen Währungsfonds die Schaffung von Sonderziehungsrechten zur Entwicklungsfinanzierung debattiert wurde, stand die Schweiz auf der ablehnenden Seite.

3. Institutionelle Ausgestaltung von internationalen GGG-Regimes

GGG-Regimes: Entscheidungsträger vs. Stakeholder?

Das Erzielen von Nachhaltigkeit und „Ownership“ bei der Erstellung von GGG erfordert (wie auch in der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit) die Partizipation aller Stakeholder in den Entscheidungsprozessen: Alle betroffenen Staaten und Bevölkerungsgruppen müssen bei Anliegen, die sie direkt betreffen, ein Mitspracherecht erhalten. Es sind also institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die eine tatsächliche Partizipation gerade der Entwicklungsländer bei der Festlegung von prioritären GGG sowie bei der Ausgestaltung der GGG-Produktionsprozesse gewährleisten.

GGG-Regimes entsprechen heute aber im Normalfall nicht diesen Anforderungen: Die Gruppe der Entscheidungsträger deckt sich kaum mit derjenigen der Stakeholder, und Verhandlungsprozesse finden häufig zwischen sehr ungleichen Partnern und nach undemokratischen und intransparenten Regeln statt. Direkte Auswirkungen davon sind eine fehlende Legitimität und Glaubwürdigkeit von GGG-Regimes, eine mangelhafte Motivation vieler Staaten, getroffene Vereinbarungen auch umzusetzen sowie, im Endeffekt, ein Unterangebot an GGG.

Die Ohnmacht der Mehrheit: Ein Beispiel

Finanzstabilität: Entscheide im Norden – Auswirkungen auch im Süden

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zwischen Nord und Süd im Zuge der Globalisierung und damit verbunden die Öffnung der Finanzmärkte führen zu einer erhöhten Gefahr der Destabilisierung. Gerade schwächere Volkswirtschaften im Süden sind dabei besonders verletzlich, was die Asienkrise Ende der 90er Jahre auf eindruckliche Weise vor Augen führte.

Innerhalb der Weltbank und dem IWF, den hauptsächlichen Produzenten von „Finanzstabilität“,

werden die Stimmrechte aber aufgrund der Finanzkraft der einzelnen Staaten zugeteilt. Somit bestimmen also die nördlichen Länder trotz der direkten Betroffenheit gerade auch des Südens über die Art und Weise der Produktion dieses GGG. Im Jahre 2000 hatten 158 Entwicklungs- und Transitionsländer eine Stimmkraft von 39 Prozent, während 24 Industrieländer 61 Prozent auf sich vereinigten. Oder anders ausgedrückt: Die Schweiz verfügt mit 7 Millionen Einwohnern im IVF über fast das gleiche Stimmgewicht wie Ägypten, Bangladesch und Indonesien zusammen mit 414 (2001) Millionen Einwohnern.

Die entwicklungs-politische Rolle der Schweiz: Anliegen ...

Aufgrund ihrer langen (direkt-)demokratischen, rechtsstaatlichen und föderalistischen Tradition ist es für die Schweiz nichts als folgerichtig, sich auch auf internationaler Ebene für demokratische und transparente Partizipationsmechanismen einzusetzen. Konkret sollte sie Position ergreifen für:

- **die Repräsentativität multilateraler Entscheidungsgremien:** Alle Stakeholder müssen in Entscheidungsgremien vertreten sein und ein angemessenes Stimmrecht haben. Nur so kann die Schnittmenge zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen maximiert werden. Stimmrechte sollen nicht aufgrund der Finanzkraft der Staaten („one dollar, one vote“) zugeteilt werden.
- **faire Verhandlungsprozesse:** Verhandlungsprozesse sollen demokratisch und transparent ausgestaltet sein und somit zwischen „gleichen Partnern“ stattfinden. Alle Stakeholder sollen ihre Interessen und Anliegen offen kundtun können; auch abweichende Meinungen von Entwicklungsländern sind zu respektieren und ihre Vorschläge ernst zu nehmen. Konsultationen sollen öffentlich sein und nach transparenten Regeln durchgeführt werden. Wirtschaftlicher oder politischer Druck („Power Play“) der Starken gegenüber schwächeren Entwicklungsländern sollte demgegenüber verpönt sein.
- **föderalistische Grundsätze auch auf internationaler Ebene:** Bei der Produktion von GGG ist der Kreis der Zahler und Nutzniesser nicht identisch. Trotzdem sollen Entscheide im Sinne des Subsidiaritätsprinzips möglichst basisnah gefällt werden. Nur so können Verantwortung und „Ownership“ gestärkt und ein Mehr an „Bürgernähe“, Effizienz und Transparenz erzielt werden. Somit sollen auch bei der Produktion von GGG jene Entscheide auf internationaler Ebene gefällt werden, die nicht auf regionaler, nationaler oder lokaler Ebene gefällt werden können (z.B. Fragen der Zielsetzung, der Verantwortlichkeit und der Finanzierung). Konkrete Massnahmen zur Umsetzung der Vereinbarungen, die je nach Land oder Region unterschiedlich sein können, sollen dementsprechend dezentral entschieden werden. Auch sollen als Option plurilaterale Abkommen in Betracht gezogen werden.
- **Die Stärkung der Verhandlungskapazitäten der Entwicklungsländer:** Die Gewährleistung einer effektiven Partizipation der Entwicklungsländer in internationalen Gremien beschränkt sich nicht nur auf die Schaffung demokratischer und transparenter Strukturen. Sie erfordert auch die Stärkung der Verhandlungsmacht der Entwicklungsländern und ihrer Delegationen. In diesem Sinne müssen seitens der Industrieländer angewandte Forschung gefördert, „capacity building“-Massnahmen durchgeführt und die Bildung von Interessenkoalitionen mit starker Führung seitens der Entwicklungsländer unterstützt werden. Bisherige Bemühungen haben die Bedeutung, aber auch die Grenzen aufgezeigt; zuweilen liegt der Engpass auch im politischen Willen der Entwicklungsländer selber. Trotzdem ist das Potential dieses Ansatzes noch nicht ausgeschöpft und die Stärkung der Verhandlungskapazitäten könnte durch einen Ressourcen-Pool gefördert wer-

den, der durch die Industrieländer finanziert und durch die Entwicklungsländer administriert würde.

... und Spannungsfelder

Ein verstärktes Engagement der Schweiz zugunsten einer Demokratisierung der internationalen Strukturen, Partizipationsmechanismen und GGG-Regimes bringt aber offensichtliche Interessenkonflikte mit sich. Eine Demokratisierung der Bretton Woods-Institutionen z.B. würde unweigerlich zu einem Stimmrechtsverlust der Schweiz in diesen Gremien führen. Das Modell „Helvetistan“, die Einnahme eines der 24 Sitze durch die Schweiz unter gleichzeitiger Vertretung von Kirgistan, Aserbaidschan, Polen, Uzbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan, wäre kaum mehr haltbar.

Ähnliches gilt für den im Rahmen der WTO-Verhandlungen verfolgten „Paketansatz“. Dieser lässt den Mitgliedsländern nur die Wahl, alle Abkommen (z.B. inklusive dem Patentschutz) oder aber keines anzunehmen, obschon sich eine Mehrzahl der Entwicklungsländer gegen die Globalisierung des Immaterialgüterrechts wehrte. Bei einer separaten Unterzeichnungsmöglichkeit hätten viele Entwicklungsländer dem TRIPS-Abkommens ihre Unterstützung versagt – auch dies entgegen der offiziellen Position der Schweiz, die für einen Ausbau des Patentschutzes eintritt.

Ein Vorzeigebeispiel: das Montreal-Protokoll

Das Ozon-Regime: demokratische Entscheidungsfindung und Abgeltung der Mehrkosten durch Industrieländer

Das 1987 geschaffene Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht schuf erstmals unterschiedliche Normenkataloge für Industrie- und Entwicklungsländer. Und, anders als im Handelsrecht, sind die konkreten Inhalte dieser Normen nicht mehr Ermessenssache alleine der Industrieländer: Hierüber entscheidet die Vertragsstaatenkonferenz, auf der die Entwicklungsländer seit 1990 als Gruppe ein Vetorecht innehaben. Zudem entscheidet nicht Verhandlungsmacht, sondern alleine die politische Zugehörigkeit zur Gruppe der Entwicklungsländer sowie ein FCKW-Verbrauch von weniger als 300 Gramm pro Einwohner (ein Schwellenwert, den fast alle Entwicklungsländer bereits 1987 unterschritten hatten), über die Beanspruchung von Privilegien.

Ein weiterer Verhandlungserfolg der Entwicklungsländer im Ozon-Regime stellt die Abgeltung von Mehrkosten durch die Industrieländer dar, die Entwicklungsländern bei der Umsetzung der Verträge entstehen. Die Industrieländer akzeptierten 1990 nicht nur die Übernahme sämtlicher Mehrkosten selbst grosser Entwicklungsländer wie Indien oder China, sondern sie willigten sogar ein, diese Zahlungen an der Weltbank vorbei über einen eigenständigen, neu gegründeten internationalen Fonds zur Umsetzung des Ozonvertrages zu leisten, wie es die Entwicklungsländer gefordert hatten. Die Vertragsstaatenkonferenz, in der die Entwicklungsländer ein Vetorecht haben, entscheidet über die Verwendung dieser Mittel. Entscheide über Finanztransfers zwischen Nord und Süd oder Reduktionsstandards können nur mit Zustimmung der Mehrheit der Entwicklungsländer und der Mehrheit der Industrieländer getroffen werden. Die Nichtregierungsorganisationen haben weitgehende Mitspracherechte.

Ausblick: Neue Strategien für Neue Herausforderungen

Unser aller Wohlergehen hängt in immer stärkerem Masse auch von Gütern ab, die „von aussen“ beeinflusst und somit nicht mehr durch nationale Politikmassnahmen alleine bereitgestellt werden können. Unsere Gesundheit wird tangiert durch grenzüberschreitende Krankheiten. Unsere Ersparnisse werden durch internationale Finanzkrisen gefährdet. Unser

Wissen profitiert vom sich stets vergrößernden Technologiebestand in der Welt. Unsere persönliche Sicherheit hängt ab vom Ausmass der internationalen Kriminalität. Unsere Umwelt wird beeinflusst durch Bemühungen zum Schutz (oder auch nicht) der natürlichen Umwelt weltweit. Zur Vermeidung von globalen Gemeinschaftsübeln respektive zur Erstellung von globalen Gemeinschaftsgütern ist also internationale Zusammenarbeit von Nöten.

Diese Zusammenarbeit ist nicht deckungsgleich mit der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit zur Bekämpfung von Armut in Entwicklungsländern. Trotzdem werden aber gerade bei Finanzierungsfragen beide Arten von Zusammenarbeit gleich behandelt und die Erstellung von GGG somit mit Geldern der Entwicklungszusammenarbeit finanziert. Neue Herausforderungen benötigen aber neue Lösungsansätze.

Die internationale Kooperation zur Produktion von GGG sollte zu einem integralen Bestandteil der nationalen Innenpolitik gemacht werden. Dies könnte z.B. dadurch geschehen, dass alle Departemente und Bundesämter, die für die Erstellung von Gütern mit globaler Reichweite verantwortlich sind, in ihrer Budgetplanung explizit aufzeigen, welche Güter internationale Kooperation erfordern, wie sich die geplante Zusammenarbeit gestalten könnte und welche finanziellen Kosten daraus resultieren. Die betroffenen Instanzen müssten also angeben, welche der geplanten Aktivitäten und Ausgaben im Inland und welche im Ausland zu tätigen sind. Durch dieses verstärkte „Issue Management“ würde die traditionelle Kluft zwischen Innen- und Aussenpolitik überbrückt und es wäre nicht mehr länger nötig, Ressourcen für die GGG-Produktion aus dem Budget der Entwicklungszusammenarbeit abzuleiten. Der erstrebte 0,4% Anteil am Bruttoinlandprodukt muss dem Kerngeschäft der Entwicklungszusammenarbeit zugute kommen: der Armutsbekämpfung.



Globale öffentliche Güter und die multilaterale Reformagenda des Millennium+5-Gipfels

Hella HOPPE und Thomas FUES²⁰

Während der Bericht des UN-Millenniumprojektes unter Leitung von Jeffrey Sachs noch auf die besondere Bedeutung von globalen öffentlichen Gütern für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele hinweist, findet der Begriff der Global Public Goods (GPG) im Abschlussdokument des Millennium+5-Gipfels keine namentliche Erwähnung.²¹

Trotz der vergeblichen Suche nach einer expliziten Nennung des Begriffs kann daraus nicht vorschnell geschlossen werden, dass globale öffentliche Güter im Rahmen der Reformagenda des Millennium+5-Gipfels gescheitert sind. Werden die Beschlüsse des Gipfels auf ihre inhaltliche Relevanz für die Bereitstellung von und die Versorgung mit GPG analysiert, zeigt sich, dass die globalen öffentlichen Güter „Schutz der Menschenrechte“, „Frieden und kollektive Sicherheit“ und - mit Einschränkungen - „Gleichstellung von Frauen und Männern“ eine positive Aufwertung erfahren haben. Hinsichtlich anderer GPG, wie jenen einer stabilen internationalen Finanzarchitektur und einer gerechten Welthandelsordnung, fallen die Ergebnisse des Millennium+5-Gipfels hingegen unzureichend aus.²²

Schutz der Menschenrechte

Insbesondere das globale öffentliche Gut „Menschenrechte“ hat auf dem Millennium+5 - Gipfel eine deutliche Stärkung erfahren. Neben einer Verdopplung des Budgets der Hochkommissarin für Menschenrechte, spricht sich das Abschlussdokument gegen eine Relativierung der Menschenrechte aufgrund von religiösen oder kulturellen Besonderheiten aus und erkennt die spezifischen Menschenrechte der Frau explizit an.²³ Institutionell ist hervorzuheben, dass die derzeitige Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat abge-

²⁰ Hella Hoppe, Beauftragte für Ökonomie, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Bern, Thomas Fues, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik DIE, Bonn; Gutachter für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, Berlin.

²¹ Vgl. UN-Millenniums-Projekt (2005) In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Überblick. New York, S. 60f; United Nations (2005) Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. New York (Dok.-Nr. A/60/L.1*, 20 September 2005).

²² Im vorliegenden Beitrag wird eine entsprechend breite Definition von Globalen Öffentlichen Gütern verwendet, wie sie unter anderem von Inge Kaul, UNDP, vertreten wird. Neben den im Text genannten Globalen Öffentlichen Gütern sind weitere GPG beispielsweise „Klimaschutz“, die „Bekämpfung von Krankheiten und Epidemien“ sowie ein „starkes Rechtssystem“, die an dieser Stelle jedoch nicht vertieft diskutiert werden können. Vgl. Kaul, Inge (2005) Verwirklichung der Millenniumsziele: Die zentrale Rolle Globaler Öffentlicher Güter, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst Nr. 3-4, April 2005, Berlin, S. 6-8. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass im Frühjahr 2006 der Abschlussbericht der International Task Force on Global Public Goods veröffentlicht wird, welche auf Initiative von Frankreich und Schweden im Jahr 2003 ins Leben gerufen wurde (vgl. auch <http://www.gpgtaskforce.org/bazment.aspx>).

²³ Vgl. Fues, Thomas, Loewe, Markus (2005) Zwischen Frustration und Zuversicht: Die entwicklungspolitische Bilanz des Millennium+5-Gipfels. Bonn (DIE Analysen und Stellungnahmen Nr. 7), S. 2.

löst wird. Auch wenn derzeit noch kein Konsens über das Format, d.h. über Mandat, Modalitäten, Funktion, Grösse, Komposition, Mitgliedschaft und Arbeitsmethoden des Menschenrechtsrates besteht, ist es das Ziel, die noch offenen Fragen innerhalb der nächsten Monaten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu klären. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist dabei von besonderer Bedeutung, dass die Mitsprache- und Konsultationsrechte von NGOs bei der Einrichtung eines Menschenrechtsrats gewährleistet bleiben, insbesondere da die Zivilgesellschaft oftmals über wichtige zusätzliche und staatsunabhängige Einschätzungen zur Menschenrechtslage in einem Land verfügt.²⁴

Frieden und kollektive Sicherheit

Die öffentliche Aufmerksamkeit im Bereich Frieden und kollektive Sicherheit konzentrierte sich im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels fast ausschliesslich auf die Reformvorschläge für den UNO-Sicherheitsrat, deren Umsetzung jedoch bislang gescheitert sind. In anderen Bereichen konnten hingegen wichtige Teilerfolge erzielt werden.²⁵ Eine vorrangige institutionelle Stärkung des GPG Frieden und Sicherheit ist der Beschluss, eine hochrangige Kommission zur Friedenskonsolidierung einzurichten. Friedenssichernden Massnahmen nach Konflikten und Kriegen, die sowohl militärischen Schutz, ökonomische Wiederherstellung des Landes und den Aufbau einer öffentlichen Verwaltung und Infrastruktur umfassen, sind von hoher Bedeutung angesichts der Tatsache, dass fast jedes zweite Friedensabkommen innerhalb von fünf Jahren gebrochen wird.²⁶ Ein anderes wichtiges Ergebnis ist der Konsens über eine Schutzverantwortung gegenüber Völkermord, den so genannten ethnischen „Säuberungen“ und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Gemäss der Forderung der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel²⁷ wird betont, dass der Schutz einer Bevölkerung grundsätzlich durch den Nationalstaat zu gewährleisten ist. Sollte dieser jedoch dazu nicht in der Lage oder Willens sein, habe die Weltgemeinschaft diesen Schutz stellvertretend zu übernehmen. Neben diplomatischen, humanitären und anderen friedlichen Mitteln können dazu in letzter Instanz auch militärische Massnahmen eingesetzt werden. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist bei der Umsetzung dieses Beschlusses wichtig, dass unter dem „Deckmantel“ der Schutzverantwortung nicht andere, beispielsweise geopolitische Interessen des Nordens durchgesetzt werden. Ein weiteres Ergebnis des Millennium+5-Gipfels mit Blick auf das GPG Frieden und Sicherheit ist die unveränderte Beibehaltung der UNO-Charta im Bereich Selbstverteidigung. Im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels gab es Differenzen darüber, ob Artikel 51 der UNO-Charta von dem Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung bei unmittelbar bevorstehenden Angriffen auch auf präventive, d.h. nicht unmittelbar drohende oder nahe Gefahren auszuweiten sei. Diesem Versuch einer Aufweichung der UNO-Charta konnte jedoch entgegen gewirkt werden. Das grösste Manko mit Blick auf das GPG Frieden und kollektive Sicherheit ist, dass kein Konsens über Abrüstung von Atomwaffen bzw. einen Verzicht auf Atomwaffentests erzielt wurde. Dies ist besonders problematisch angesichts der Tatsache, dass bereits auf der 7. Konferenz zur Überprüfung des Atomwaffensperrvertrages im Mai 2005 kein gemeinsames Schlussdokument verabschiedet wurde.²⁸

²⁴ Vgl. SEK (2005) Die UNO mit Reformen stärken. Orientierungen und Vorschläge des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes. Bern, S. 15-20.

²⁵ Vgl. ebd., S. 25-27.

²⁶ Vgl. Laurence, Rachel, Martens, Jens (2005) Vor dem UN-Reformgipfel. Positionen der Bundesregierung und Forderungen aus der Zivilgesellschaft. Bericht der Fach- und Medientagung vom 1. September 2005 in Berlin, S. 11.

²⁷ Vgl. United Nations (2004) A more secure world: our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York, S. 56f (Paragraph 199-203).

²⁸ Vgl. auch das Referat von Hella Hoppe anlässlich der 4. NGO-Konferenz der Gesellschaft Schweiz-UNO am 30. Juni 2005 in Bern. (<http://www.schweiz-uno.ch/unterseiten/veranstaltungen/ngo/StatementHellaHoppe300605.pdf>).

Gleichstellung von Frauen und Männern

Unter grossem Einsatz von vielen Frauengruppen und Gender-Experten und -Expertinnen gelang es, im Abschlussdokument des Millennium+5-Gipfels die Verengung des Millenniumsziels 3 „Gleichstellung von Frauen fördern und Frauen stärker ermächtigen“ auf den Bereich Bildung aufzuheben. Somit wurde die Forderung nach einer Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bildung ergänzt durch zentrale Forderungen der Pekinger Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz. Dies gilt unter anderem für die Gleichstellung der Frau beim Eigentums- und Erbrecht sowie einen umfassenden Zugang zur reproduktiven Gesundheitsfürsorge, zu Arbeitsplätzen und Arbeitsschutz sowie zu Ressourcen in Form von Land, Kredit und Technologie. Es wurde ferner die Forderung aufgenommen, Massnahmen zu ergreifen gegen alle Formen von Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen und Mädchen inklusive der Gewalt gegen Frauen in und nach bewaffneten Konflikten. Es wird gefordert, die politische Repräsentanz von Frauen zu stärken und die UNO-Resolution 1325 des Sicherheitsrats zu bekräftigen, die die besondere Rolle von Frauen bei Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung betont. Unzureichend ist das Abschlussdokument in der Frage einer geschlechtsspezifischen Analyse der HIV/Aids-Epidemie, sowie der Erarbeitung entsprechender Empfehlungen.²⁹

Internationale Finanzarchitektur und multilaterales Handelssystem

Mit Blick auf die globalen öffentlichen Güter „stabile internationale Finanzarchitektur“ und „gerechtes multilaterales Handelssystem“ fällt das Abschlussdokument des Millennium+5-Gipfels schwach aus. Hier ist ein deutlicher Rückschritt zur ursprünglichen Vorlage des UNO-Generalsekretärs Kofi Annans vom März 2005 festzustellen, das auf Basis externer Expertisen wie des bereits erwähnten „Sachs-Berichts“ formuliert wurde. Während im Bericht von Kofi Annan beispielsweise noch gefordert wurde, einen verbindlichen Stufenplan für das Ziel zu erarbeiten, bis 2015 die Ausgaben für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7% des Bruttonationaleinkommen zu erhöhen, konnten auf dem Millennium+5-Gipfel diesbezüglich keine verbindlichen Ergebnisse vereinbart werden. Die explizite Forderung im Bericht des UNO-Generalsekretärs nach einer Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente wurde ebenfalls nicht aufgegriffen. Ermutigend sind jedoch Einzelinitiativen in diesem Bereich. So haben Frankreich und Chile angekündigt, eine Flugticketabgabe ab Januar 2006 einzuführen und fordern andere Länder auf, sich dieser Initiative anzuschliessen. Auch im Bereich Entschuldung fällt das Abschlussdokument des Millennium+5-Gipfels weit hinter die Vorlage Annans zurück, in der noch ein radikaler Schuldenerlass, die Einführung des Insolvenzrechts hoch verschuldeter Länder sowie die Einführung eines Konzeptes der Schuldentragfähigkeit gefordert wurde. Auch wenn die internationale Staatengemeinschaft im Abschlussdokument das Thema Insolvenzrecht nicht aufnimmt, ist positiv zu bewerten, dass Konsens über eine länderindividuelle Analyse der tragbaren Schuldenlast erreicht werden konnte.

Am schwächsten ist das Abschlussdokument des Millennium+5 - Gipfels mit Blick auf das globale öffentliche Gut „gerechte Welthandelsordnung“. Hier bleibt es ausser einigen allgemeinen Aussagen über den notwendigen Marktzugang für die Güter des Südens sehr unspezifisch. Indem der UNO im Bereich Welthandel die Handlungsbefugnis offenbar abgesprochen wird, werden wichtige Hinweise auf die Notwendigkeit souverän definierter Entwicklungsstrategien nur kurz und ausserhalb des Kapitels Handel im Abschlussdokument aufgenommen. Unkonkrete Aussagen finden sich auch zu den Fragen, wie die Beteiligung

²⁹ Vgl. Gender Monitoring Group of the World Summit (2005) Women cite successes in UN World Summit agreements on gender equality, but underscore lack of political will to tackle poverty, foster peace, and ensure human rights. New York (<http://www.cwgl.rutgers.edu/globalcenter/policy/millsummit/pressreleaseSept14.pdf>).

des Südens in internationalen Organisationen, vor allem in IWF und Weltbank, gestärkt werden kann sowie zum Thema politische Kohärenz im UNO-System. Dass kein positiver Beschluss zur Etablierung eines hochrangigen Wirtschafts-Sicherheitsrat gefällt wurde, wie er seit Jahren von der Zivilgesellschaft gefordert wird, überrascht vor diesem Hintergrund nicht. Bezüglich des Wirtschafts- und Sozialrats ECOSOC wurde vereinbart, dass dieser flexible Sitzungstermine einberufen kann, z.B. nach Naturkatastrophen, sowie ein jährliches MDG-Monitoring auf Ministerebene und ein zweijährliches Entwicklungsforum auf höchster Ebene stattfinden werden.

Fazit

Die Ergebnisse der Millennium+5-Gipfels zeigen, dass auch ein kleines Land wie die Schweiz einen erkennbar positiven Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung der multilateralen Reformagenda ausüben kann. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der globalen öffentlichen Güter „Schutz der Menschenrechte“ sowie „Frieden und kollektive Sicherheit“. So geht beispielsweise die Ablösung der Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat auf eine Initiative der Schweizer Regierung und deren Diplomatie zurück. Ein anderes Beispiel ist die Meinungsbildung der internationalen Staatengemeinschaft zur unveränderten Beibehaltung von Artikel 51 der UNO-Charta, welche massgeblich von der Schweizer Regierung vorbereitet und unterstützt wurde.³⁰ Ein entsprechend zukunftsorientiertes Engagement der Schweiz wäre auch im sozio-ökonomischen Bereich der multilateralen Reformagenda wünschenswert und zwar sowohl in Hinblick auf eine aktive Unterstützung innovativer Finanzierungsinstrumente und eines verbindlichen Stufenplans für die Erhöhung der Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit als auch für institutionelle Reformen wie beispielsweise die Einrichtung eines globalen Entscheidungsgremiums für sozio-ökonomische Fragen. Wichtig wäre auch die Herstellung einer grösseren politischen Kohärenz der nationalen und internationalen Handels- und Finanzpolitik im Sinne entwicklungspolitischer Ziele und Vereinbarungen. Positiv zu vermerken ist hier, dass sich einige lebendige Reformprozesse unter der Initiative der sogenannten Utstein-Gruppe abzeichnen.³¹ So kooperiert die Utstein-Gruppe derzeit eng mit den entwicklungspolitischen Abteilungen der UNO in der Frage einer grösseren Kohärenz der UN-Institutionen in den Bereichen Entwicklung, Menschenrechte und Umwelt.

Die eingangs gestellte Frage, warum der Begriff der globalen öffentlichen Güter im Abschlussbericht des Millennium+5-Gipfels so konsequent vermieden wurde, obwohl zumindest einige GPG durch die erzielten Ergebnisse eine Stärkung erfahren, kann an dieser Stelle nicht abschliessend beantwortet werden. Die Tatsache, dass sich hinter dem Millenniums+5-Gipfel insgesamt vier thematische „Mini-Gipfel“ zu den Themen Millenniumsentwicklungsziele, Menschenrechte, kollektive Sicherheit und institutionelle Reformen verbergen, ist eine mögliche Erklärung. Offensichtlich reichte die Verhandlungsbereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft für ein weiteres Thema nicht aus. Die Befürchtung der internationalen Staatengemeinschaft vor zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen war sicherlich ein weiterer Grund. Eine derart vollständige Vermeidung des Begriffs der globalen öffentlichen Güter ist jedoch insofern schwer nachvollziehbar, da sich diese wie ein roter Faden durch alle vier Themenbereiche des Millennium+5-Gipfels ziehen, was wiederum an den Resultaten deutlich abzulesen ist.



³⁰ Vgl. SEK (2005) Die UNO mit Reformen stärken, a.a.O., S. 15-20, 22f.

³¹ Zur Utstein-Gruppe gehören neben Deutschland, Grossbritannien, Norwegen, die Niederlande und Kanada auch die Schweiz.

The International Task Force on Global Public Goods

Katell LE GOULVEN³²

The International Task Force on Global Public Goods was created in mid-2003 through an intergovernmental agreement between France and Sweden, its two main sponsors. Later on, the Task Force received financial and other support from Germany, the UK, Norway and Austria as well as from several national and international organizations providing in kind support to its work such as hosting meetings.

The **idea** of creating a task force on global public goods emerged during the preparation of the 2002 Monterrey International Conference on Financing for Development where several governments expressed interest in the concept but also reservations about what it would imply in practice. France and Sweden had already done some homework and published white papers on global public goods³³ and therefore took the lead and officially proposed to create the International Task Force during the 2002 Johannesburg World Summit on Sustainable Development.

The **objectives** of the Task Force as spelled out in its terms of reference³⁴ are to provide a definition of global public goods, to present a short list of global public goods critical for poverty reduction, and to propose recommendations to enhance the financing and provision of global public goods. In broad terms the mandate of the Task Force is to translate the concept of global public goods which had mainly been developed in academic circles – note the important role of UNDP's Office of Development Studies in that respect³⁵ – into practice and to provide operational guidance to decision makers.

The **members** of the Task Force were selected by France and Sweden in consultation with the co-chairs Ernesto Zedillo, former President of Mexico and Head of the Yale Center for the Study of Globalization and Tidjane Thiam, former Minister of Planning, Development and Coordination of Côte d'Ivoire and Director of the Strategy and Development Group at Aviva, London. Together this group of 17 eminent personalities represent a variety of expertise and background as well as the different regions of the world. The Task Force is independent and members participate in their personal capacities.

³² Deputy Director, Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods.

³³ France Ministry of Foreign Affairs and Ministry of the Economy, Finance and Industry. 2002. *Global Public Goods*. Paris and Sweden Ministry for Foreign Affairs. 2001. "Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects." Study 2001: 2. Prepared by Francisco Sagasti and Keith Besanzon on behalf of the Institute of Development Studies, Sussex, UK. Stockholm.

³⁴ See www.gpgtaskforce.org.

³⁵ See among others, Kaul, Inge and al. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press and Kaul, Inge and al. 2003. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press.

Members of the International Task Force on Global Public Goods

Mr K Y Amoako, Executive Secretary, Economic Commission for Africa (UNECA)
Ms Gun-Britt Andersson, Ambassador, Permanent Representative of Sweden to the OECD and UNESCO
Mr Fred Bergsten, Director, Institute for International Economics
Mr Kemal Dervis, Administrator, United Nations Development Programme (UNDP)
Mr Mohamed T El-Ashry, Former Chairman and CEO, Global Environment Facility
Mr Gareth Evans, President, International Crisis Group
Mr Enrique V Iglesias, Former President, Inter-American Development Bank
Ms Inge Kaul, Director, Office of Development Studies, UNDP
Ms Lydia Makhubu, President, Third World Organisation for Women in Science
Mr Trevor Manuel, Minister of Finance, South Africa
Mr Hisashi Owada, Judge, International Court of Justice
Ms Nafis Sadik, Former Executive Director, UNFPA
Ms Brigita Schmögnerová, Vice President, Human Resources and Administration, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
Mr Yves-Thibault de Silguy, Senior Executive Vice-President, Suez
Mr M S Swaminathan, Professor, M S Swaminathan Research Foundation
Mr Tidjane Thiam, Director, Group Strategy and Development, Aviva, London (Co-chair)
Mr Ernesto Zedillo, Head, Center for the Study of Globalization, Yale University, New Haven (Co-chair)

A small international **Secretariat** located in Stockholm, Sweden, was created to assist the Task Force by preparing background documents, commissioning studies and organizing meetings and consultations. The Secretariat also provides support to the Task Force's Group of Friends chaired by Ambassador Gun-Britt Andersson, also member of the Task Force. The Group of Friends gathers all the different stakeholders (governments, international organizations, non governmental organizations, private sector, foundations, academia) which have a strong interest in the work of the Task Force and follow its work very closely.

Three **meetings** of the Task Force have been held since its inception: in New Haven in September 2003, in Istanbul in March 2004, and in Washington, D.C. in October 2004. During these meetings the Task Force considered expert papers on selected global public goods such as peace and security, communicable diseases, global commons, financial stability, trade regimes, and knowledge; expert papers on cross cutting issues such as successes and failures, institutional arrangements, financing, regional cooperation and capacity building; and Secretariat working papers attempting to pull things together. The next meeting of the Task Force during which members will discuss a draft of their final report will be convened before the end of 2005 when the Task Force is scheduled to finalize its work.

The **analytical basis** feeding Task Force deliberations comes primarily from authored papers by renowned experts in the field³⁶. They show that there exist multiple global public goods with specific underprovision problems but with common characteristics: they are issues that affect all countries, developed and developing; cannot be addressed by countries acting alone; and require broad and sustained international cooperation. In addition to these commonalities, experts demonstrate that global public goods are interconnected so increasing the provision of one may have positive effects on provision of others. Finally, while background papers propose specific institutional and financial solutions for each global public good, they also highlight that on the long run progress requires an international set up ensuring that responsibility does not fall into the cracks.

³⁶ All these papers are available at www.gpgtaskforce.org.

Meetings of the International Task Force on Global Public Goods

Task Force meetings

- 25-26 Sept. 2003 1st meeting hosted by the Center for the Study of Globalization, Yale University, New Haven, USA
- 5-6 March 2004 2nd meeting hosted by Koç University, Istanbul, Turkey
- 7-8 Oct. 2004 3rd meeting hosted by the Inter-American Development Bank, Washington, DC, USA

Group of Friends meetings

- 3 July 2003 1st meeting of Friends hosted by France, Paris
- 18 May 2004 2nd meeting of Friends hosted by Sweden, Stockholm
- 21 Jan. 2005 3rd meeting of Friends hosted by Germany, Berlin

Regional consultations

- 28 Jan. 2005 African consultation co-hosted by the UN Economic Commission for Africa and the African Development Bank, Addis Ababa, Ethiopia
- 8 Feb. 2005 European consultation hosted by the European Commission, DG Development, Brussels, Belgium
- 18 Feb. 2005 Asian consultation hosted by the Asian Development Bank, Manila, Philippines
- 1 March 2005 Latin American consultation co-hosted by the UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean and the Inter-American Development Bank, Santiago, Chile

Regional **consultations** were organized in early 2005 in Africa, Asia, Europe and Latin America to present and test preliminary findings (which had not yet been endorsed by the Task Force). Feedbacks and suggestion received during these meetings were passed on to Task Force members for their consideration. These consultations held together with regular meetings of the Group of Friends demonstrate the participatory nature of the work of the Task Force as defined in its terms of reference.

Building on these inputs, the Task Force is now working on its report to be finalized end 2005 and released early 2006. In this endeavour the **challenge** faced by the Task Force is not to reinvent the wheel as there is nothing inherently new with global public goods. Rather it is to build on previous experience, including on the work of many previous international commissions, to show that in today's world international cooperation serves national interests and that the growing interdependence accompanying globalization is also about shared responsibility.



Globale öffentliche Güter und die Schweizer Aussenpolitik

Andrea RIES und Daniel CAVEGN³⁷

Das Konzept der globalen öffentlichen Güter hat sich innerhalb von wenigen Jahren zu einem neuen möglichen Referenzrahmen für die Regelung der internationalen Zusammenarbeit entwickelt. Ein Vorteil dieses neuen Konzeptes ist seine Fähigkeit, zwischen einer primär ökonomischen Theorie und den politischen Herausforderungen einer gerechten und demokratisch legitimierten internationalen Zusammenarbeit eine Brücke zu schlagen.

Die Diskussion rund um die globalen öffentlichen Güter betrifft auch das Verhältnis von Innenpolitik und Aussenpolitik. Dieses Verhältnis hat sich in den letzten Jahrzehnten durch die zunehmende Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend gewandelt. Zum einen gibt heute kaum ein Feld der Innenpolitik, das nicht auch eine mehr oder minder starke aussenpolitische Dimension aufweist. Zum anderen kann sich Aussenpolitik nicht mehr nur auf die traditionellen diplomatischen Themen der offiziellen zwischenstaatlichen Beziehungen, der Sicherheits- und Aussenwirtschaftspolitik beschränken, sondern muss in einem ganzheitlichen Ansatz alle Landesinteressen wahren und zu den regionalen wie globalen Interessen beitragen.

Die Verzahnung von Innen- und Aussenpolitik kann etwa im Gesundheitsbereich illustriert werden, wenn wir die aktuellen Fragen rund um die Vogelgrippe betrachten. Ein schnelles und international koordiniertes Handeln in der Eindämmung der Vogelgrippe und in der Prävention und Vorbereitung auf eine mögliche Pandemie unter Menschen ist unabdingbar. Die Schweiz ist aufgefordert, sich an entsprechenden internationalen Programmen zur Wahrung des globalen öffentlichen Gutes „Gesundheit“ zu beteiligen. Die nationale Politik muss mit den internationalen Entwicklungen abgestimmt werden.

Die Diskussion um die politischen Implikationen und die konkrete Regelung globaler öffentlicher Güter steht sowohl international als auch in der Schweiz in den Anfängen. Im Folgenden soll kurz auf einige allgemeine Schlüsselfragen sowie auf neue institutionelle Herausforderungen einer ganzheitlich konzipierten Aussenpolitik eingegangen werden.

1. Vier Schlüsselfragen

Vier Fragestellungen werden heute in der internationalen Diskussion rund um die globalen öffentlichen Güter ausgeleuchtet, die auch für die Aussenpolitik der Schweiz relevant sind:

- a) Welche Probleme von nationalem Interesse können heute nur noch durch internationale Kooperation gelöst werden? Wie verlagern sich demzufolge die *Prioritäten* der Aussenpolitik einzelner Staaten?

³⁷ Andrea Ries ist Stv. Chefin der Sektion Entwicklungspolitik der DEZA, Daniel Cavegn ist Stv. Chef des Zentrums für Analyse und prospektive Studien (ZAPS), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.

- b) Wie verschiebt sich die *Subsidiarität* zwischen nationaler und internationaler Politik mit der fortschreitenden Globalisierung? Welche Leistungen sollen durch die einzelnen Staaten, welche durch zwischenstaatliche Kooperation, welche durch den Privatsektor und welche durch multilaterale Organisationen erbracht werden?
- c) Wie sollen globale öffentliche Güter in Zukunft ausreichend und international gerecht *finanziert* werden?
- d) Welche internationalen Gremien sind *legitimiert*, über Prioritäten und Arten der Umsetzung zu entscheiden? Wie können diese Entscheide angesichts ihrer zunehmenden Tragweite für die einzelnen Staaten und deren Bevölkerung adäquat demokratisch verankert werden?

a) Prioritäten der internationalen Kooperation

Mit der wachsenden globalen Interdependenz werden internationale Interventionen und die Prävention von internationalen Problemen immer wichtiger. Für die Staatengemeinschaft kann ein Beitrag zur internationalen Klimapolitik, zu Massnahmen der Friedenssicherung oder zur Prävention von übertragbaren Krankheiten oft kosteneffizienter sein als die nachträgliche Schadensbewältigung. So werden die Kosten einer Grippeepidemie von der Weltbank auf 800 Milliarden US Dollar geschätzt, Vermeidungskosten liegen um ein Vielfaches tiefer. Aus diesem Grund wurden in den letzten Jahren im Rahmen der Diskussion um globale öffentliche Güter wissenschaftliche und global angelegte Kosten-Nutzen-Analysen erstellt. So wurde zum Beispiel im Rahmen des „Kopenhagen Konsensus 2004“ durch ein internationales Expertenteam die potentiellen Schäden und die Vermeidungskosten von globalen Krisen in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, Gesundheit, Sicherheit, Bildung und Migration systematisch geschätzt.

Zusätzlich zeichnet sich ein grundlegender Wandel in der Frage der aussenpolitischen Prioritätensetzung ab. Bis anhin haben Staaten über ihre aussenpolitischen Schwerpunkte weitgehend autonom entschieden. Durch die wachsende gegenseitige Abhängigkeit und die Zunahme von globalen Problemen erscheint jedoch eine Einigung auf gemeinsame internationale Prioritäten immer wünschenswerter und notwendiger. Zudem gilt: will die Schweiz ihr wichtige Interessen international wahren – etwa stabile internationale Finanzflüsse oder ein fairer Zugang ihrer Exportindustrie zu internationalen Märkten –, so muss sie im Gegenzug auch die Prioritäten anderer Länder berücksichtigen. Gefordert ist eine ganzheitliche Sicht der nationalen Interessen im internationalen Kontext. Lösungen im Rahmen oftmals komplexer „gives and takes“ müssen im bilateralen, regionalen und globalen Rahmen ausgehandelt und umgesetzt werden.

b) Eine neue Ebene der Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip besitzt in der Schweiz traditionellerweise einen hohen Stellenwert. Aus historischen Gründen steht dabei vor allem die Frage der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und dem Bund im Vordergrund. Multilaterale Organisationen spielen in der Erbringung von öffentlichen Gütern eine zunehmend wichtige Rolle, womit sich die Frage der Subsidiarität nun vermehrt zwischen nationaler und internationaler Ebene stellt.

In ihrer relativ kurzen Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen (1992: Bretton Woods Institutionen; 2002: Vereinte Nationen) konnte sich die Schweiz aktiv in die Gestaltung dieser Arbeitsteilung in und in internationale Problemlösungen einbringen. Selbst wenn wir annehmen, dass der überwiegende Teil der Politikgestaltung und politischen Leistungserbringung auch in den nächsten Jahren eher auf nationaler Ebene entschieden und erbracht wird, wachsen die Anforderungen an die Kohärenz der eigenen Politiken und an die Abstimmung mit multilateralen Problemlösungsmechanismen.

c) Finanzierung

Auch in der Schweiz haben internationale Budgetposten, etwa für das internationale Engagement im Bereich der Gesundheit oder Umwelt, zugenommen. Oft fehlt dafür aber eine längerfristige, ausreichende und gesicherte Finanzierung. Die Schweiz als reiches Land, welches stark von globalen öffentlichen Gütern profitiert, kann sich je länger je weniger den Erwartungen der übrigen Staaten nach einer angemessenen Beteiligung an internationalen Verpflichtungen („burden sharing“) verschliessen.

Somit stellt sich die Frage, wie internationale Beteiligungen sachgerecht in den Budgetprozess integriert werden sollen. Welche Departemente sollen für neue internationale Aufgaben aufkommen? Wann sollen marktwirtschaftliche Instrumente (z. B. Umweltabgaben oder Zertifikate) zur Anwendung kommen? Unter welchen Bedingungen sind neue, innovative Finanzierungsmechanismen sinnvoll und international durchsetzbar? Die Diskussion hat im Vorfeld der UNO-Generalversammlung 2005 an Dynamik gewonnen, und aus dem Umfeld der G8-Staaten sind verschiedene Vorschläge auf dem Tisch.

d) Legitimierung und Abstützung internationaler Politik

Mit der wachsenden Bedeutung von multilateralen Entscheidungsgremien und internationalen politischen Prozessen wächst auch der Ruf nach einer demokratischen Legitimierung internationaler Entscheide. Die aktuelle Diskussion über die UNO-Reformen und speziell über die Erweiterung des UNO-Sicherheitsrates oder die innenpolitische Auseinandersetzung um die Implikationen der WTO-Verhandlungen illustrieren dies eindrücklich.

Die Schweiz hat ein grosses Interesse an einem handlungsfähigen und repräsentativen multilateralen System, worin sie auch als Kleinstaat ihre Interessen wirkungsvoll einbringen kann. Aus diesem Grund hat sie sich in den letzten Jahren immer wieder um eigene Reformvorschläge bemüht, wie jüngst im Rahmen der UNO-Reformen. Gleichzeitig ist die Schweiz gefordert, der wachsenden Bedeutung von aussenpolitischen Entscheiden im eigenen politischen System Rechnung zu tragen.

2. Institutionelle Herausforderungen für die Schweizer Aussenpolitik

Die zunehmende Internationalisierung in fast allen Politikbereichen hat auch institutionelle Folgen. In der Schweiz hat dieser Prozess zu einem sukzessiven und pragmatischen Ausbau von international tätigen Stäben und Abteilungen in allen Departementen der Bundesverwaltung geführt. Damit konnte die internationale Reaktionsfähigkeit kurzfristig erhöht werden. Gleichzeitig droht aber, dass die Kohärenz sowie eine ganzheitliche politische Steuerung der Aussenpolitik auf der Strecke bleiben.

Die Bedeutung einer kohärenten Position und eines koordinierten Vorgehens zeigt sich insbesondere im Verhältnis zum wichtigsten aussenpolitischen Partner der Schweiz, der Europäischen Union. Die Erfolge der Bilateralen Abkommen I und II wurden ermöglicht durch die klare Formulierung der eigenen Interessen, durch eine realistische Interessenabwägung und darauf aufbauend durch die Ausarbeitung kohärenter Verhandlungspositionen sowie durch eine klare Koordination und Organisation der Interessenvertretung. Die Schweiz hätte durch ein inkohärentes und unkoordiniertes Vorgehen wohl keine oder weniger befriedigende Gesamtlösungen erzielt.

Unser Land kann sich auch im Verhältnis zu den für uns wichtigen Staaten und im Rahmen internationaler Organisationen je länger je weniger fehlende Koordination und Abstimmung

der Interessenvertretung leisten. Der Bundesrat hat diese Herausforderungen erkannt und in seiner ausserpolitischen Klausur vom Mai 2005 Weichen gestellt, indem er:

- die zentrale Bedeutung einer global ausgerichteten Aussenpolitik für die Schweiz bekräftigte,
- den Willen bekundete, zentrale Fragen der Aussenpolitik regelmässig auf der Ebene des Gesamtbundesrats zu erörtern und danach strategische Entscheide zu fällen,
- die Federführung und zentrale Koordinationsrolle des EDA in der Aussenpolitik bestätigte.

An der erwähnten Klausur hiess der Bundesrat auch zwei neue ausserpolitische Instrumente gut: die *aussenpolitischen Strategiepapiere* zu bestimmten Staaten bzw. Staatengruppen sowie die *aussenpolitischen Zielvereinbarungen* zwischen dem EDA und den übrigen Departementen.

Die ausserpolitischen Strategien zu Staaten und Staatengruppen bewegen sich auf dem traditionellen Feld der bilateralen Diplomatie, wobei letzteres aber immer mehr auch internationale, globale und multilaterale Dimensionen aufweist. Dies lässt sich beispielsweise dann beobachten, wenn sich zwei Staaten mit bestimmten Entwicklungen, Konflikten und offenen politischen Fragen in einem Drittstaat auseinandersetzen oder gemeinsame Interessen in multilateralen Foren verfolgen.

Mit den ausserpolitischen Zielvereinbarungen sollen auf Stufe des Gesamtbundesrates gemeinsame, mittelfristige ausserpolitische Ziele festgelegt werden, welche die Kohärenz der Positionen in konkreten Politikbereichen und die effiziente Koordination zwischen dem EDA und dem inhaltlich federführenden Departement in der ausserpolitischen Interessenwahrung gewährleisten. Dies betrifft viele Themen, welche früher in der Aussenpolitik eher marginal waren und mit der zunehmenden Globalisierung und deren Folgen an Bedeutung und Relevanz in der Aussenpolitik gewonnen haben (z.B. Gesundheit, Forschung und Entwicklung).

Die Fragen rund um die globalen öffentlichen Güter werden in die Ausformulierung ausserpolitischer Zielvereinbarungen einfließen. Diese stellen ein Mittel der Interessenwahrung dar, ein neues Instrument zur Erhöhung der Koordination und Kohärenz der Position gegen aussen. Die grundlegenden politischen Entscheide und Weichenstellungen werden aber von Volk und Parlament zu treffen sein.

3. Fazit

Seit der ersten Publikation zu globalen öffentlichen Gütern ist eine Fülle an Material wissenschaftlich aufgearbeitet worden. Die internationale Task Force zu globalen öffentlichen Gütern hat internationales Expertenwissen zugänglich gemacht und bietet interessierten Staaten und internationalen Organisationen eine Diskussionsplattform. Der Bericht und die Empfehlungen der Task Force, die 2006 veröffentlicht werden, werden auch in der Schweiz sorgfältig zu prüfen sein.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht klar, welchen politischen Stellenwert das neue Konzept der globalen öffentlichen Güter haben wird. Diese gilt für den internationalen Rahmen und ebenfalls für die Schweiz. Sicher ist jedoch, dass die durch dieses neue Konzept aufgeworfenen Fragen nicht von der politischen Bühne verschwinden und auch die Schweiz in zunehmendem Mass beschäftigen werden.



Literatur und Quellen

Allgemeine Referenzen:

- the global network on global public goods
www.gpgnet.net
- International Task Force on Global Public Goods
www.gpgtaskforce.org

Bibliographie:

Altvater, Elmar. 2003. Wem nützt die Globalisierung? – Märkte, Institutionen, Regelungsbedarf, (http://www.rrz.uni-hamburg.de/Globale_Zukunft/ausarbeitungen/altvater.pdf).

Arce, Daniel G., and Todd Sandler. 2002. Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance. Almquist & Wiksell International, No. 1.

Barrett, Scott. In press. "Making International Cooperation Pay: Financing as a Strategic Incentive." In Inge Kaul and Pedro Conceição, eds., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

Conceição, Pedro, and Ronald U. Mendoza. In Press. "Identifying High-Return Investments: A Methodology for Assessing when International Cooperation Pays –And for whom." In Inge Kaul and Pedro Conceição, eds., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

Cornes, Richard, and Todd Sandler. 1996. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eichengreen, Barry. In Press. "Assessing Contractual and Statutory Approaches: Policy Proposals for Restructuring Unsustainable Sovereign Debt." In Inge Kaul and Pedro Conceição, eds., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

Ferroni, Marco, and Ashoka Mody, eds. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*. Washington, D.C.: Kluwer Academic Publishers and World Bank.

Gerster, Richard. 2002. Globale Gemeinschafts-Güter: Eine schweizerische Perspektive, DEZA Strategie-Seminar, Januar 2002, (http://www.gersterconsulting.ch/docs/GPG_Deza.pdf).

GPG Secretariat. 2003. Global Public Goods, Background Note for the Task Force.

- Heinrich Boell Foundation. 2002. Sustaining Our Global Public Goods, Towards Earth Summit 2002, Economic Briefing, No. 3.
- Jamison, D. T., J. Frenk, F. Knaul. 1998: International collective action in health: objectives, functions, and rationale. *The Lancet*; 351 (9101): 514-7.
- Kanbur, Ravi. 2002. International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank, G-24 Discussion Paper Series.
- Kanbur, Ravi, Todd Sandler, and Kevin Morrison. 1999. The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods. Policy Essay 25. Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Kaul, Inge. 1999. Governing Global Public Goods in a Multi-Actor World: The Role of the United Nations, (<http://www.unu.edu/millennium/kaul.pdf>).
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, eds. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge. 2002a. Financing Global Public Goods without Jeopardizing AID, Office of Development Studies, UNDP.
- Kaul, Inge. 2002b. Aus fremden Kassen. In *Punkt. um 7*, 21.
- Kaul, Inge. 2003. The Additionality of the Global Public Goods Concept for Developing Countries, Office of Development Studies, UNDP.
- Kaul, Inge, and Pedro Conceição. 2003. The Lens of Global Public Goods: It's Analytical and Practical-Political Relevance, Office of Development Studies, UNDP.
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, and Ronald U. Mendoza, eds. 2003. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge and Pedro Conceição. In Press. *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge. In Press. "Exploring the Policy Space between Markets and States: Global Public-Private Partnerships." In Inge Kaul and Pedro Conceição, eds., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.
- Kickbusch, Ilona 2003. "Global health governance: some theoretical considerations in a new political space." In Lee, K., ed.: *Health impacts of globalization*. Hampshire: Palgrave MacMillian.
- Kickbusch, Ilona. In press. "Health Governance: The Health Society." In *Health and Modernity. The theoretical foundations of health promotion*. London: Palgrave.
- Linn, Johannes. 2005. Reform of the G8/G20: A Pragmatic Approach to Improve Global Governance. Presented at a Presentation at a SITE/SIPRI Seminar, April 11, (<http://www.hhs.se/NR/rdonlyres/CE02D318-C4B9-488E-9FD3-33242E59A12C/0/JLinnStockholmApril11.ppt>).
- Martens, Jens, und Roland Hain. 2002a. Globale Öffentliche Güter, Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit?, WEED-Arbeitspapier.
- Martens, Jens, und Roland Hain. 2002b. Globale öffentliche Güter. Arbeitspapier. Heinrich Böll Stiftung, (<http://boell.de>).
- Mendoza, Ronald U., and Chandrika Bahadur. 2002. Towards Free and Fair Trade: A global public goods perspective, Office of Development Studies, UNDP.
- Morgan, C. Wyn. In press. "Using Markets more effectively: Developing Country Access to Commodity Futures Markets." In Inge Kaul and Pedro Conceição, eds., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

- Morrissey, Oliver, Dirk Willem Te Velde, and Adrian Hewitt. 2001. *Defining International Public Goods: Conceptual Issues*, Overseas Development Institute London.
- Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales. 2003. *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*. New York: Crown Business.
- Sagasti, Franco, and Keith Bezanson. 2001. *Financing and Providing Global Public Goods, Expectations and Prospects*, Institute of Development Studies Sussex, No. 2.
- Sandler, Todd. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandler, Todd. 2004. *Global Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya, 1999. *Development as Freedom*. Knopf: New York.
- Shiller, Robert J. In Press. "Managing Risks to National Economies: The Role of Macro Markets." In Inge Kaul and Pedro Conceição, eds., *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.
- Stansfield, S. 2003. "Philanthropy and Alliances for Global health." In Kaul et al., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press.
- Woodward D., and R. Smith. 2003. *Global public goods and health. Concepts and issues*. WHO Geneva.



