

Globale Gemeinschaftsgüter

aus entwicklungspolitischer Sicht

Richard Gerster

Dr. oec. HSG

Direktor, Gerster Consulting

Göldistrasse 1
CH-8805 Richterswil

richard.gerster@gersterconsulting.ch

Phone 01 784 83 08
Fax 01 784 83 17

Niklaus Eggenberger-Argote

Dr. rer. publ. HSG

Projektleiter, Gerster Consulting

Wasserstrasse 10
CH-2502 Biel/Bienne

niklaus.eggenberger@gersterconsulting.ch

Phone 032 344 30 51
Fax 01 784 83 17

Zusammenfassung

Im Zuge der Globalisierung überschreiten nicht nur vermehrt Güter, Dienstleistungen und Menschen nationale Grenzen. Auch Bedrohungen wie der Treibhauseffekt, Finanzkrisen oder übertragbare Krankheiten machen nicht an den Landesgrenzen halt. Diesen Herausforderungen kann ein Staat allein nicht mehr wirksam begegnen. Zur Herstellung von Globalen Gemeinschaftsgütern (GGG), zum Beispiel Klima- oder Finanzstabilität, ist internationale Zusammenarbeit unerlässlich. Die Zusammenarbeit zur Herstellung von GGG ist aber nicht immer deckungsgleich mit der Entwicklungszusammenarbeit (EZA), deren übergeordnete Mission die Armutsbekämpfung ist. Demgegenüber kann die Herstellung von GGG eine andere geographische und soziale Ausrichtung annehmen. GGG werden immer auch im Eigeninteresse des Nordens erstellt. EZA-Gelder sind für das Kerngeschäft der EZA, die Armutsbekämpfung, zu verwenden. Für GGG, die nicht unmittelbar der Armutsbekämpfung dienen, sind andere Budgetmittel einzusetzen. Die entwicklungspolitische Rolle der EZA liegt (1) bei der Mobilisierung additioneller und adäquater finanzieller Ressourcen für die Produktion von GGG; (2) bei der Priorisierung von GGG im Sinne der Interessen der ärmsten Länder; (3) sowie bei der partizipativen und demokratischen Ausgestaltung von GGG-Regimes. Herstellung und Finanzierung von GGG stellt eine grosse Herausforderung für die Staatengemeinschaft dar. Neue Herausforderungen benötigen auch neue Lösungsansätze. Es ist die Absicht dieser Ausführungen, den Kontext der Debatten um GGG aus einer entwicklungspolitischen Sicht aufzuzeigen. Im Hinblick auf die internationalen Bemühungen, die Millenium-Entwicklungs-Ziele bis 2015 zu erreichen, ist eine Klärung des Verhältnisses von GGG und EZA von grosser Bedeutung.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Globale Gemeinschaftsgüter aus entwicklungspolitischer Sicht	4
- <i>Kontext</i>	4
- <i>Problemstellung.....</i>	4
- <i>GGG: Das Konzept.....</i>	5
- <i>EZA und GGG: Gemeinsamkeiten</i>	6
- <i>... und Unterschiede.....</i>	7
- <i>EZA und GGG: Ein Beispiel.....</i>	7
- <i>Nord – Süd: Unterschiedliche GGG-Prioritäten</i>	8
- <i>... und Interessengegensätze innerhalb gemeinsamer Prioritäten</i>	9
 Entwicklungspolitische Rolle im Bereich der Globalen Gemeinschaftsgüter ...	 10
1. Prioritätensetzung zugunsten der Entwicklungsländer auf globaler Ebene.....	10
- <i>Beispiel I: Patientenrechte vs. Patentrechte.....</i>	10
- <i>Beispiel II: Öffnung fremder Märkte vs. Schutz des eigenen Marktes.....</i>	11
- <i>Beispiel III: Verhinderung der Verwüstung vs. Schutz der Biodiversität.....</i>	12
2. Mobilisierung finanzieller Ressourcen für die Bereitstellung von GGG.....	13
- <i>GGG: Die Suche nach einer zweckentsprechenden Finanzierung.....</i>	13
- <i>EZA und GGG: Faustregeln für die Finanzierung.....</i>	14
- <i>Finanzierungsmöglichkeiten: Ein Beispiel.....</i>	15
- <i>Die entwicklungspolitische Rolle der EZA.....</i>	16
3. Institutionelle Ausgestaltung von internationalen GGG-Regimes.....	16
- <i>GGG-Regimes: Entscheidungsträger vs. Stakeholder?</i>	16
- <i>Die Ohnmacht der Mehrheit: Ein Beispiel</i>	17
- <i>Die entwicklungspolitische Rolle der Schweiz: Anliegen</i>	17
- <i>... und Spannungsfelder</i>	18
- <i>Ein Vorzeigebeispiel: das Montreal-Protokoll</i>	18
 Ausblick: Neue Strategien für neue Herausforderungen.....	 20
Weiterführende Literatur	21

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 sogenannten 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 Entwicklungsförderung 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 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 „ausser“ 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.

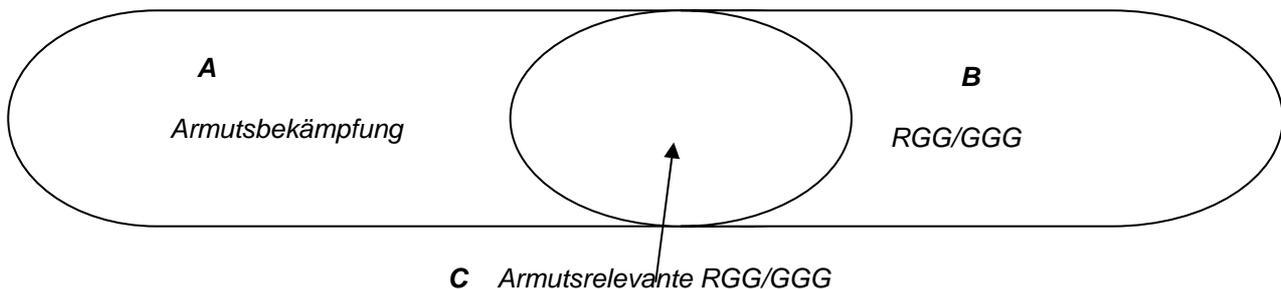
GGG: Das Konzept

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 müssen, 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 EZA und die Zusammenarbeit zur Bereitstellung von GGG weisen Gemeinsamkeiten auf. Viele GGG sind nämlich armutsrelevant. Insoweit ergänzen sich die Produktion von GGG und die EZA. 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 EZA ausschliesslich zur Armutsbekämpfung, nicht aber zur Produktion von RGG oder GGG bei. Die Schnittmenge der folgenden Graphik zeigt die inhaltlichen Gemeinsamkeiten zwischen der traditionellen EZA und der Produktion von GGG.



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

Neben inhaltlichen Gemeinsamkeiten weisen die EZA und die Zusammenarbeit im Bereich der GGG auch Gemeinsamkeiten prozessualer Art auf: Erkenntnisse aus der EZA 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 EZA kommt Ländern zugute, die unter Armut leiden. Die Beweggründe der EZA 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 EZA, 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 EZA verwendet. Bis zu 30 Prozent der EZA-Gelder fließen in die Produktion von GGG. Eine zweckentsprechende Zuordnung der staatlichen Finanzen und somit eine effizientere und gerechtere Lastenverteilung sind notwendig. Die EZA 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**

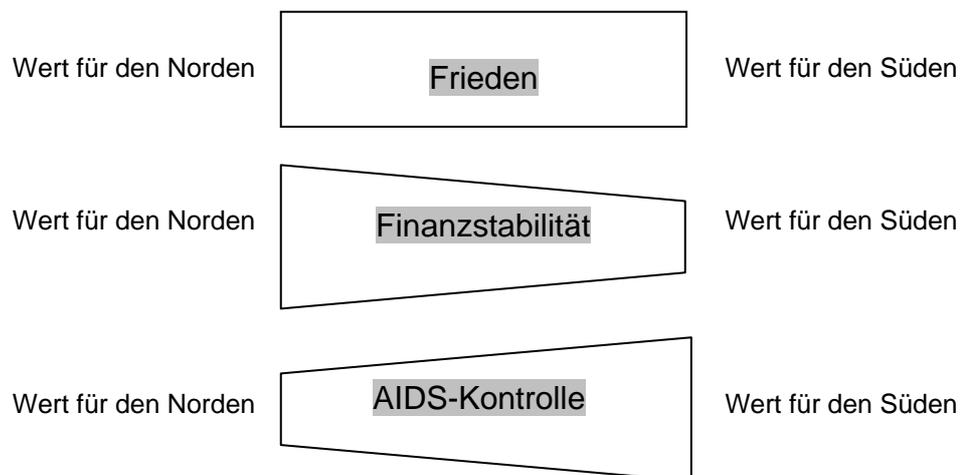
Costa Rica: Die Multifunktionalität der Wiederbewaldung

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 Aktivitäten 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 Süden¹. 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, EZA-Gelder 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.

¹ 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.

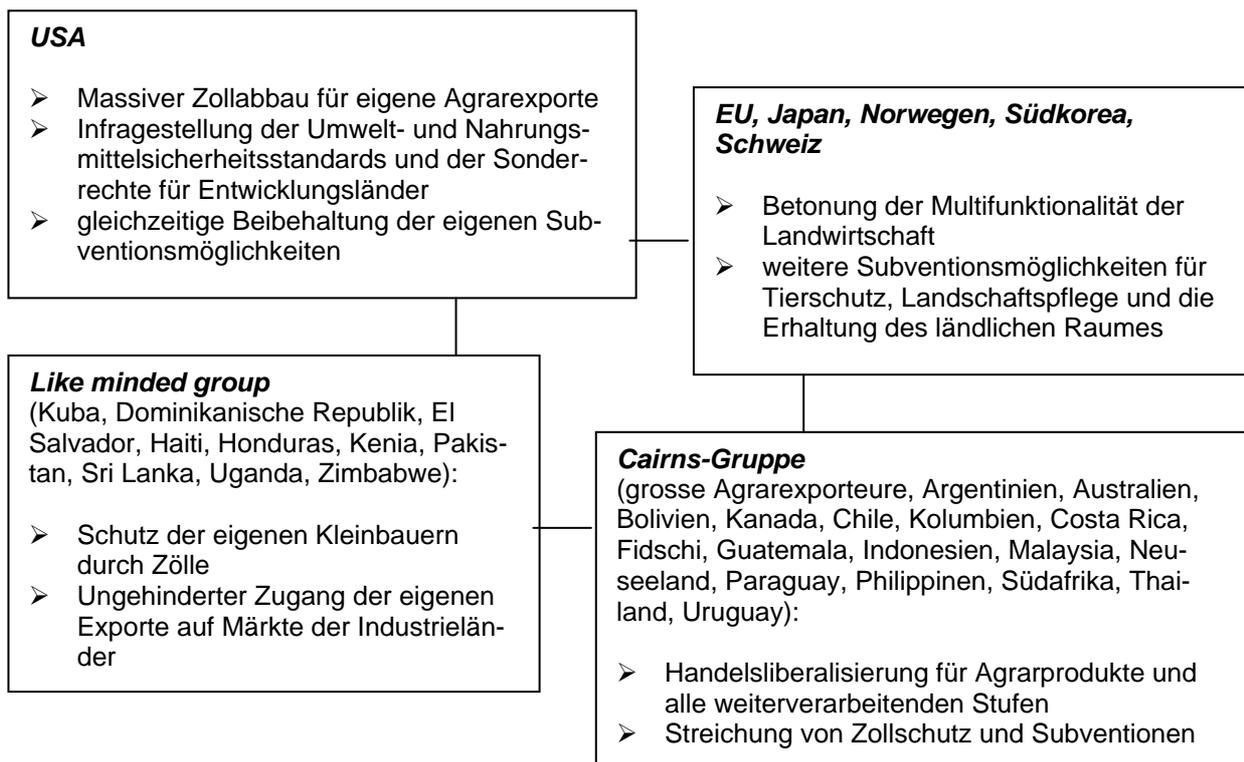
**... und Interessen-
gegensätze innerhalb
gemeinsamer
Prioritäten**

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 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 Graphik² verdeutlicht, sehr heterogen, obschon offene Märkte für den Norden wie auch den Süden von grosser Wichtigkeit sind.

Beispiel:

Liberalisierung der Agrarmärkte: unterschiedliche Interessen



² 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 zusammenschlossen. Sie kritisieren den Agrarprotektionismus der USA und EU scharf.

Entwicklungspolitische Rolle im Bereich der Globalen Gemeinschaftsgüter

Im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz sollte die (D)EZA 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 EZA 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 allgemeinen 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 schützen 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 EZA liegt in der Propagierung einer „Marktöffnung 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 Industriestaaten.

Die internationale Klimapolitik hat mit dem Kyoto-Protokoll die Industrieländer in die Verantwortung gezogen. Diese müssen ihre Treibhausgasemissionen wäh-

rend 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 EZA 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 zweck- entsprechenden Finanzierung

Die traditionelle EZA 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. EZA-Gelder 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 EZA 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. EZA-Gelder sind weiterhin für das Kerngeschäft, die Armutsbekämpfung im Süden, einzusetzen. Lasten, die nicht zum Kerngeschäft der EZA gehören, sind auch nicht durch EZA-Budgetmittel 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 nichterneuerbarer Ressourcen, Lenkungsabgaben auf umweltschädigenden Produkten und Produktionsverfahren, Abgeltung von Nutzungsverzicht 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)

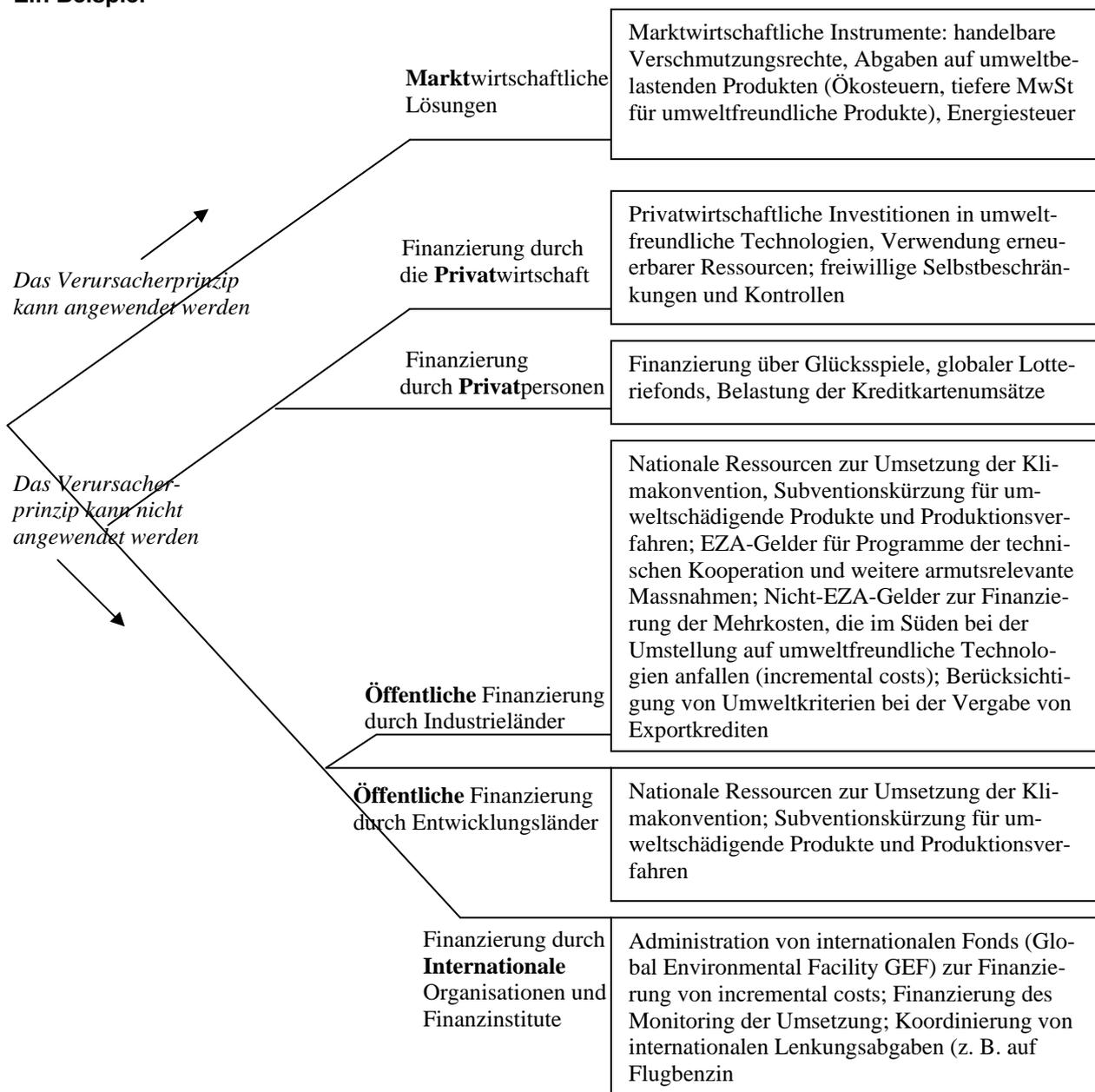
Private Mittel

- 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 funds“ 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 entwicklungs-
politische Rolle
der EZA**

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

Als Finanzquellen für die Bereitstellung von GGG dienen nicht nur
private und privatwirtschaftliche Akteure, Departemente und Bun-
desämter, 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 Erschlies-
sung 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 Sonderzie-
hungsrechten 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 Erstel-
lung von GGG erfordert (wie auch in der traditionellen EZA) 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 Festle-
gung 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 unde-
mokratischen und intransparenten Regeln statt. Direkte Auswir-
kungen 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 IWF 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 unter-

schiedlich 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 werden, 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 Vorzeigebispiel:
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 EZA-Geldern 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 EZA-Budget abzuleiten. Der erstrebte 0,4% Anteil am Bruttoinlandprodukt muss dem Kerngeschäft der EZA zugute kommen: der Armutsbekämpfung.

Weiterführende Literatur

- **Altvater**, Elmar: *Wem nützt die Globalisierung? – Märkte, Institutionen, Regelungsbedarf*, vom 30. Januar 2003 (siehe http://www.rrz.uni-hamburg.de/Globale_Zukunft/ausarbeitungen/altvater.pdf)
- **Arce**, Daniel G., **Sandler**, Todd: *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*, Almquist & Wiksell International, No. 1, 2002.
- **Gerster**, Richard: *Globale Gemeinschafts-Güter: Eine schweizerische Perspektive*, DEZA Strategie-Seminar, Januar 2002 (siehe http://www.gersterconsulting.ch/docs/GPG_Deza.pdf)
- **GPG Secretariat**: *Global Public Goods, Background Note for the Task Force*, May 2003.
- **Heinrich Boell Foundation**: *Sustaining Our Global Public Goods, Towards Earth Summit 2002*, Economic Briefing, No. 3, 2002.
- **Kanbur**, Ravi: *International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank*, G-24 Discussion Paper Series, December 2002.
- **Kaul**, Inge: *Financing Global Public Goods without Jeopardizing AID*, Office of Development Studies, UNDP, October 2002.
- **Kaul**, Inge: *Governing Global Public Goods in a Multi-Actor World: The Role of the United Nations*, 1999.
- **Kaul**, Inge: *The Additionality of the Global Public Goods Concept for Developing Countries*, Office of Development Studies, UNDP, 2003.
- **Kaul**, Inge, **Conceição**, Pedro: *The Lens of Global Public Goods: It's Analytical and Practical-Political Relevance*, Office of Development Studies, UNDP, May 2003.
- **Kaul**, Inge et.al. (eds.), *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*, Oxford University Press, New York, 2003.
- **Kaul**, Inge, **Grunberg** Isabelle, **Stern**, Marc (eds.): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st. Century*, Oxford University Press, New York, 1999.
- **Martens**, Jens, **Hain**, Roland: *Globale Öffentliche Güter, Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit?*, WEED-Arbeitspapier, August 2002.
- **Mendoza**, Ronald U., **Bahadur**, Chandrika: *Towards Free and Fair Trade: A global public goods perspective*, Office of Development Studies, UNDP, 2002.
- **Morrissey**, Oliver, **Te Velde**, Dirk Willem, **Hewitt**, Adrian: *Defining International Public Goods: Conceptual Issues*, Overseas Development Institute, London, 2001.
- **Sagasti**, Franco, **Bezanson**, Keith: *Financing and Providing Global Public Goods, Expectations and Prospects*, Institute of Development Studies Sussex, No. 2, 2001.