

Globale Gemeinschafts-Güter: Eine schweizerische Perspektive

von Richard Gerster

Inhaltsübersicht

1	Globale Gemeinschafts-Güter: Ein generatives Konzept	2
2	Konfliktzonen	3
21	Interessenskonflikte	3
22	Rolle der Akteure	4
23	Finanzfragen	4
3	Schnittstellen GGG – Entwicklungszusammenarbeit	5
4	Eine schweizerische Perspektive	7
41	Grundsätze der Aussenpolitik	7
42	Lektionen der globalen Umweltpartnerschaften	8
43	Lektionen der schweizerischen Regionalpolitik	9
5	Schlussfolgerungen	12
	Literatur	14

1 Globale Gemeinschafts-Güter: Ein generatives Konzept

Im Gefolge der Globalisierung kann eine steigende Zahl öffentlicher Güter nur durch internationale Kooperation hergestellt werden. Klima, Artenvielfalt, Frieden, Stabilität des Finanzsystems, Wissen, Gesundheit und vieles andere mehr werden auf diesem Hintergrund als Globale Gemeinschafts-Güter (GGG) bezeichnet. Sie sind durch drei Merkmale charakterisiert: Niemand kann von der Nutzung ausgeschlossen werden (**Nicht-Diskriminierung**), die Nutzung durch die Einen beeinträchtigt die Nutzung durch Andere nicht (**Nicht-Rivalität**), und deren Bedeutung ist globaler Natur (**Globalität**). Im Sinne der Nachhaltigkeit ist nicht nur der internationale, sondern auch der intergenerationelle Charakter zu betonen. Potential und Anspruch des GGG-Konzepts gehen über eine neue Verpackung für alte Ideen hinaus: Die internationale Gemeinschaft soll wirksamer und effizienter mit GGG versorgt werden. Ein Bericht des Entwicklungs-Programms der Vereinten Nationen (UNDP) unter der Leitung von Inge Kaul (et al) hatte 1999 die Diskussion um die GGG lanciert.

Die Idee „Globaler Gemeinschafts-Güter“ ist in weiterer Hinsicht ein generatives Konzept. Sie trägt der **Internationalisierung zahlreicher Lebensbereiche** bzw. der Globalisierung der Weltwirtschaft Rechnung und, damit einhergehend, dem steigenden Gewicht der internationalen und multilateralen Zusammenarbeit.

Das Konzept der GGG ist zu bewerten auf dem Hintergrund der **Dominanz der Privatwirtschaft**, welche sich durch Deregulierung und Privatisierung immer mehr Raum verschafft und alles jenseits der Marktmechanismen zu einer Restgröße schrumpfen lässt. Die GGG münzen Marktversagen in ein positiv besetztes Gegengewicht um.

Des Weiteren ist das Konzept der GGG zu bewerten auf dem Hintergrund einer verbreiteten Enttäuschung („aid fatigue“) über die **(Miss-)Erfolge der konventionellen Entwicklungszusammenarbeit** – ob berechtigt oder nicht, und aus welchen Gründen auch immer, tut hier nichts zur Sache. Die Idee der GGG beschafft auf eine anschauliche Art und Weise Legitimation für die internationale Zusammenarbeit und ist so hochwillkommen. Indirekt profitiert davon auch die armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit.

Bei der Festlegung von GGG handelt es sich nicht um eine Tatsachenfeststellung mit objektivem Charakter, sondern um einen **politischen Entscheid**. Um am potentiellen Geldsegen teilzuhaben, werden zuweilen möglichst viele Dinge zu GGG erklärt. Zum Beispiel definiert die Weltbank GGG als jene Aktionsfelder, welche transnationalen Nutzen stiften und gemeinsame internationale Aktivitäten erfordern. Dadurch fällt ein substantieller Teil dessen, was die Weltbank ohnehin macht, in die Kategorie der GGG. Somit ist die Definition von GGG nicht primär eine intellektuelle Turnübung, sondern ebenso sehr ein politischer Akt, welcher Zuständigkeiten definiert und den Zugang zu allfälligen Ressourcen freihält. Zudem sind Zielkonflikte zwischen verschiedenen GGG nicht zu übersehen: Z.B. kann das Erfordernis von raschmöglichst anvisierter Finanzstabilität zur Übernutzung von Wäldern verleiten. Konflikte sollten analysiert und transparent gemacht werden.

2 Konfliktzonen

21 *Interessenskonflikte*

Die zur Verfügung stehenden Mittel sind beschränkt; nicht alle GGG können gleichzeitig gefördert werden. Somit ist es notwendig, **multilaterale Prioritäten** zu setzen. Denn die Vorstellungen darüber gehen auseinander. Vom Süden definierte GGG wie die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit (Kampf der Verwüstung) mögen aus einer Nordperspektive weniger vorrangig erscheinen als Klima oder Biodiversität. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass dem Süden z.B. im Rahmen der multilateralen Entscheidungsfindung eine massgebliche Mitsprache bei der Festlegung der Prioritäten für die Produktion der GGG einzuräumen ist. Die bestehenden Verfahren in den multilateralen Abkommen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet angefangen vom Internationalen Währungsfonds (IWF), wo der zahlungskräftige Norden das Sagen hat, bis zum Montreal Protokoll und dessen multilateralen Fonds, wo der Süden gleichberechtigter Partner ist.

Das Konzept der **GGG und die Entwicklungsinteressen** der wirtschaftlich schwachen Länder sind nicht deckungsgleich. Globale Sicherheit, Stabilität des Finanzsystems, internationale Handelsregeln (z.B. TRIPs) im Sinne des Nordens gewährleisten an sich noch in keiner Weise, dass die Interessen der ärmeren Entwicklungs- und Transitionsländer berücksichtigt sind. Im Gegenteil, die Globalisierung bringt neben GGG auch Globale Gemeinschafts-Übel (GGÜ) wie z.B. Volatilität des internationalen Finanzsystems oder die Vergrößerung materieller Ungleichheit in den Gesellschaften hervor. Die Entwicklungsperspektiven der ärmeren Länder dürfen nicht durch die Verfolgung der GGG ersetzt werden. Schlussfolgerung: Der Süden bedarf ausreichender Kapazitäten, um seine Interessen selber formulieren und selber vertreten zu können.

Eine potentielle Konfliktzone besteht zwischen **GGG und Handelsinteressen**. Institutionell sind Konflikte absehbar zwischen Multilateralen Umwelt-Abkommen (MEA) und der Welthandelsorganisation (WTO). Mit den Konflikten kann auf drei Arten umgegangen werden: Unilaterale Handelssanktionen, Streitschlichtung durch die WTO, präventives Abstecken von Abläufen und Zuständigkeiten. (1) Das Instrument unilateraler Handelsrestriktionen im Namen des Umweltschutzes wird von den Entwicklungsländern als „grüner Imperialismus“ abgelehnt und ist von daher weder wirksam noch gerecht. (2) Die Option, zuzuwarten und die Regelung dem Streitschlichtungs-Mechanismus der WTO zu überlassen, ist mit beträchtlicher Ungewissheit und somit Risiken behaftet. (3) Aus einer GGG-Sicht ist es am vielversprechendsten, wenn WTO und MEA vorausschauend aktiv werden und gemeinsam Abläufe und Zuständigkeiten für den Konfliktfall abstecken, und gegebenenfalls auch Abkommens-Revisionen einleiten.

Dem modernen **Patentwesen** sind Zielkonflikte mit dem Zugang zu Wissen als GGG inhärent. Während Jahrzehnten – in der Schweiz bis 1978 – räumten die Industrieländer z.B. der öffentlichen Gesundheit Vorrang vor dem Schutz von Erfindungen durch Patentierung ein, indem nur einzelne Produktionsverfahren von Heilmitteln, nicht aber die Medikamente selber patentierbar waren. Mit den handelsbezogenen Rechten an Geistigem Eigentum (TRIPs) der WTO soll die Nutzung von Wissen inskünftig weltweit auf den Patentinhaber beschränkt werden.

Das Patentwesen steht in diametralem Gegensatz zur GGG-Idee von Wissen. Das wird besonders deutlich bei der Diskussion sowohl um den Schutz von genetischen Ressourcen als auch von traditionellem Wissen, also von bisher frei verfügbarem Material und Kenntnissen, deren Verfügbarkeit mit der Patentierung eingeschränkt werden soll.

22 Rolle der Akteure

Die Partizipation in der Willensbildung zu den GGG beinhaltet nicht nur eine angemessene Vertretung der Entwicklungs- und Transitionsländer. Denn innerhalb der Länder mag die Bevölkerung andere Vorstellungen haben als die tonangebende Elite. So ist „**Good Governance**“ eine Voraussetzung für die Setzung von GGG-Prioritäten. Gesucht sind inklusive Prozesse, die den verschiedenen „Stakeholders“ Einflussmöglichkeiten einräumen. In diesem Sinne braucht es neue Formen von Entscheidungsprozessen auf nationaler und multilateraler Ebene. Allerdings: Wo es Institutionen (z.B. das Parlament oder NGOs) und Personen gibt, welche an Einfluss gewinnen, sind auch machtmässige Verlierer vorhanden. Dementsprechend sind politische Konflikte zu erwarten.

Die Akteure der **Zivilgesellschaft** als unabhängige Hüterinnen des öffentlichen Interesses sollten sowohl bei der Entscheidungsfindung über GGG als auch bei deren Produktion entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip einen festen Platz haben. Allzu oft agieren Basisorganisationen oder NGOs sowohl auf der nationalen als auch multilateralen Bühne noch nur als Statisten oder gar als Publikum.

GGG sind im öffentlichen Interesse. Trotzdem ist die Frage nach der **Rolle des Privatsektors**, um sie wirksam und kostengünstig zu produzieren, berechtigt. Gerade im medizinischen Bereich ist die private Pharmaindustrie unersetzlich. Zwar erfüllt die private medizinische Versorgung das Kriterium der Nicht-Rivalität, doch diskriminiert sie einkommensschwache Schichten. Komplementär braucht es deshalb den öffentlichen Sektor, um Gesundheit für alle herzustellen. Generelle Rezepte gibt es kaum, doch braucht es sach- und kontextabhängige Arbeitsteilung zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor. Das Potential von „Public-Private-Partnerships“ dürfte noch nicht ausgereizt sein. Privatisierungsbestrebungen sind in einer GGG-Optik weder generell zu befürworten noch abzulehnen, sondern bedürfen einer eingehenden Detail-Analyse. Je weitgehender die Rolle des Privatsektors ist, desto stärker wird die Notwendigkeit, die direkten Nutzniesser eines GGG an der Finanzierung zu beteiligen. Damit steigt aber die Gefahr von diskriminierenden Zutritts-Schranken gerade für die ärmere Bevölkerung.

23 Finanzfragen

Die Finanzierung von GGG nimmt bekanntlich einen zentralen Stellenwert in der internationalen Diskussion ein. Das Potential der öffentlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf die Finanzierung von GGG ist bereits ausgereizt. Die Idee der GGG verspricht hingegen die Mobilisierung neuer Ressourcen und ist dadurch attraktiv. Namentlich die **Suche nach neuen Finanzquellen** beansprucht breiten Raum. Besonders attraktiv sind marktkonforme Instrumente, welche externe Kosten internalisieren. Wenn ihnen darüber hinaus noch

eine Lenkungsaufgabe zukommt, dann ist ein Zielkonflikt mit dem Anliegen vorhanden, einen möglichst hohen Ertrag für die Finanzierung von GGG zu erzielen. Dieser Zielkonflikt zwischen Lenkungsaufgabe und Finanzbeschaffung *kann* je nach Konzept z.B. der Devisen-Transaktions-Steuer („Tobin-Tax“, in neuem Gewand) oder einer CO₂-Abgabe innewohnen.

Es sollte nicht nur nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten gesucht, sondern auch die **Angemessenheit der Konditionen** bereits sprudelnder Finanzquellen überprüft werden. Auf die Fragezeichen zur Finanzierung aus den Mitteln der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wird später eingegangen. Es stellen sich aber auch Fragen zu multilateralen Finanzierungsquellen:

- Die Finanzierung von GGG mit Darlehen und rückzahlbar in Devisen dürfte den ökonomischen Wirkungen von GGG oft nicht angemessen sein;
- Die Finanzierung von GGG aus den Gewinnen der Weltbank verlagert die Kosten einseitig auf die Darlehensnehmer der Weltbank, also die Entwicklungsländer, weil diese höhere Darlehenskosten in Kauf zu nehmen haben.

Auch die **Kosten** zur Erstellung der GGG, nicht nur deren Finanzierung, müssen beachtet werden. Eine Änderung der staatlichen Rahmenbedingungen, welche die GGG-Produktion erleichtert, verlangt meist verhältnismässig bescheidene Budgets, kann allerdings politisch schwieriger durchzusetzen sein. Hierzu zählen z.B. neue Handelsregeln, welche die Verbesserung des Zugangs zu Medikamenten bezwecken, indem die öffentliche Gesundheit über den Erfindungsschutz durch Patente gestellt wird. Oder eine ökologische Steuerreform, welche die Staatseinnahmen wesentlich über Abgaben auf nicht erneuerbarer Energie finanziert und dafür den Faktor Arbeit steuerlich entlastet.

3 Schnittstellen GGG - Entwicklungszusammenarbeit

Armutsbekämpfung bzw. **Wohlergehen ist kein GGG**. In der Klimadiskussion gibt es das Konzept der „Joint Implementation“. Es basiert darauf, dass eine Verminderung des CO₂-Ausstosses als Ziel festgelegt wird, und wenn es kostengünstiger in Russland oder Indien als in der Schweiz zu erreichen ist, können die Reduktionsmassnahmen im Ausland eingeleitet werden. Wäre Wohlstand ein GGG, dann müsste ein ähnliches Vorgehen sinnvoll sein: Statt in der Schweiz die eigene Armut zu bekämpfen, könnten die dafür bestimmten Gelder weitaus wirksamer in Afrika, Asien oder Lateinamerika eingesetzt werden. Der absehbare innenpolitische Widerstand signalisiert, dass Armutsbekämpfung und GGG zweierlei Dinge sind.

Nach multilateralen Schätzungen wird jedoch jeder vierte Dollar der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für GGG eingesetzt. Die Entwicklungszusammenarbeit ist in den meisten Ländern – in der Schweiz von Gesetzes wegen – der Armutsbekämpfung verpflichtet. Die Produktion von GGG mag zwar in manchen Fällen armutsrelevant und komplementär sein, hat aber grundsätzlich eine andere Ausrichtung. Auch in umgekehrter Richtung dürfte öfters Komplementarität von Entwicklungszusammenarbeit und GGG gegeben sein. Auf diesem Hintergrund ist die Schnittstelle, dass wachsende Teile der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für GGG verwendet werden, in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung:

- **Statistisch:** Zählt die Produktion von GGG zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA)? Diese Frage darf von der Sache her nicht voreilig positiv beantwortet werden, nur weil oft die Budgets für Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der GGG geplündert werden. Es besteht ein mehrfach bekräftigter, globaler Konsens über die Internationalen Entwicklungsziele bis 2015. Diese materiellen Zielsetzungen in Verbindung mit den vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD publizierten Listen der Entwicklungs- und Transitionsländer sollten als Rahmen dessen genommen werden, was statistisch zur Entwicklungszusammenarbeit angerechnet werden darf – und was nicht.
- **Effizienz** Die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf Armutsbekämpfung führt zu einer geographischen Konzentration in den ärmeren Ländern. Wenn die Produktion von GGG jedoch globale Zielsetzungen anvisiert, ist die Konzentration auf ärmere Länder wenig zielführend, auch wenn der Begriff der „Konzentration“ einen Spielraum für Flexibilität belässt. Mit anderen Worten: Die heutige Situation führt nicht nur zu einer Unterversorgung mit GGG, sondern die vorhandenen Mittel dürften oft sub-optimal – nicht am effizientesten Ort entsprechend den komparativen Vorteilen – eingesetzt werden.
- **Politisch:** Die GGG-Diskussion im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu führen, heisst ein Stück weit von den eigenen Prioritäten der Entwicklungs- und Transitionsländer abzulenken. Zudem erschwert es der Einsatz von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit für GGG, den Überblick über deren Ausrichtung auf die Armutsbekämpfung zu behalten und diese Priorität politisch einzufordern. Z.B. in der Strategie 2010 der DEZA sind klassische Zusammenarbeit und GGG kaum trennbar und priorisierbar miteinander verwoben. Aus einem politischen Blickwinkel ist eine klare Trennung im Sinne einer Parallel-Agenda der Entwicklungszusammenarbeit einerseits und der GGG andererseits anzustreben.

Als 1990/91 mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die westlichen Industrieländer mit der Unterstützung der Transitionsprozesse begannen, wurde manchenorts die reichhaltigen **Erfahrungen aus der Entwicklungszusammenarbeit** missachtet. Die operationelle Zusammenarbeit mit Ländern aus Osteuropa und der GUS begann, wie wenn es keine Entwicklungszusammenarbeit gegeben hätte und keinerlei Erfahrungen über externe Unterstützung von gesellschaftlichem Wandel in anderen Kulturen abrufbar gewesen wären. Wenn nun in Zukunft die Produktion von GGG vermehrt gezielt unterstützt werden soll, ist zwar inhaltlich eine klare Arbeitsteilung wünschbar, aber gleichzeitig sollte unbedingt auf den Erfahrungsschatz der Entwicklungszusammenarbeit zurückgegriffen werden, wie z.B.

- Die Produktion von GGG darf nicht über die Köpfe der Menschen hinweg erfolgen, sondern setzt die **Partizipation** der Betroffenen voraus;
- „**Ownership**“ seitens der Partner ist eine unverzichtbare Voraussetzung für nachhaltige Veränderungen;
- **Konzentration** der begrenzten Mittel auf einige prioritäre GGG tut Not, statt sich punktuell in zahlreichen Sachbereichen und geographischen Gebieten zu verzetteln;
- Auf den „**Trickle-down**“-Effekt ist kein Verlass. Wohlstandsgewinne sickern – wenn überhaupt – nur sehr langsam zu den Armen durch, sofern nicht gezielte Massnahmen getroffen werden;

- **Ziele und Mittel**, welche anvisiert bzw. eingesetzt werden, sollen in einem realistischen Verhältnis und Zeithorizont stehen. Denn es ist nicht nur bei der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch bei den GGG kontraproduktiv, den Himmel auf Erden zu versprechen, nur um kurzfristige Zustimmung zu ernten;

Eine vertiefte **armutsorientierte Analyse**, welche GGG unter welchen Bedingungen für die armen Bevölkerungsschichten von Bedeutung sind, wäre wünschenswert.

In zahlreichen Fällen von öffentlichen Gütern muss wohl der Anspruch der Globalität relativiert werden. Es wäre adäquater und flexibler, von internationalen Gemeinschafts-Gütern (IGG) zu sprechen. In der Praxis dürfte es sich sehr oft um Regionen einiger Länder handeln, welche Lösungen für Gemeinschafts-Güter (z.B. Frieden im Nahen Osten) suchen. Diese **Regionalisierung des Konzepts** steht im Einklang mit der entwicklungspolitischen Priorität für nachbarschaftliche Lösungen und dem Grundsatz der Subsidiarität.

Von regionalen Gemeinschafts-Gütern zu unterscheiden sind **komplementäre Massnahmen** auf nationaler oder regionaler Ebene, welche zu GGG beitragen. Zum Beispiel bemüht sich die Entwicklungszusammenarbeit oft darum, die Zugangsbarrieren der Benachteiligten zu öffentlichen Gütern zu vermindern oder zu beseitigen. Der Anteil der EZA, welcher zu regionalen oder nationalen (z.B. Bildung) Gemeinschafts-Gütern beiträgt, dürfte weitaus grösser sein als echte Investitionen für GGG auf der globalen Ebene.

4 Eine schweizerische Perspektive

41 Grundsätze der Aussenpolitik

Für die schweizerische Aussenpolitik ist Art 54 Abs. 2 der **Bundesverfassung** von 1998 massgebend: „Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“ In Art. 101 Abs. 1 BV heisst es überdies: „Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.“ Diese Zielsetzungen sind bereits seit dem aussenpolitischen Bericht des Bundesrates von 1993 und erneuert im Jahre 2000 verbindliche Vorgaben.

Die Nähe zur Diskussion um die GGG ist unübersehbar. Über die strategischen Ziele zu sprechen, ist eine dankbare und konsensfähige Sache. Nicht zufällig ist die heiklere Frage bisher nicht diskutiert worden, ob die Schweiz überhaupt über das geeignete **Instrumentarium** verfügt, um diese Ziele wirksam zu verfolgen. Die Umweltaussenpolitik der Schweiz hat konkrete Beiträge geleistet. Rechtsgrundlagen, finanzielle Mittel und Instrumente sind vorhanden, um traditionelle wirtschaftliche und politische Eigeninteressen zu verfolgen, um Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu betreiben, um den Transitionsprozess Osteuropas und der GUS zu unterstützen. Mittel für einzelne GGG (Ozonschicht-Schutz, Biodiversität, etc.) werden hingegen von Fall zu Fall bewilligt oder zu Lasten der Entwicklungszusammenarbeit aufgebracht.

Diese Momentaufnahme zeigt, dass die Schweiz ihre Beteiligung an der Produktion von GGG noch nicht als ständige und prioritäre Aufgabe betrachtet – entgegen den Zielsetzungen ihrer Aussenpolitik.

42 Lektionen der globalen Umweltpartnerschaften

1991, im Rahmen des Jubiläums „700 Jahre Eidgenossenschaft“, bewilligte das Parlament auf Initiative von NGOs einen einmaligen Rahmenkredit von 300 Millionen Franken zur Durchführung von globalen Umweltmassnahmen (vor allem Klimaschutz, Artenvielfalt, toxische Substanzen). 145 Millionen Franken wurden für multilaterale Programme (GEF etc.) bestimmt, 155 Millionen Franken wurden bilateral eingesetzt. Vermutlich aufgrund dieses Rahmenkredits zählt die Schweiz zu jenen Ländern, welche im internationalen Vergleich einen relativ hohen Anteil ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für GGG aufwenden. Die skandinavischen Länder und Australien weisen gemäss Angaben des „Overseas Development Institute“ (ODI) ebenfalls einen überdurchschnittlichen Anteil aus.

Eine externe Evaluation des Rahmenkredits stufte 1995 den Rahmenkredit und insbesondere dessen bilateralen Teil als „bemerkenswerte Leistung“ der Schweiz ein. Erfahrungen, von Belang im Hinblick auf GGG:

- Traditionelle Entwicklungszusammenarbeit und globale Umwelt-Massnahmen sind zwar komplementär, aber **keineswegs deckungsgleich**, stellte der Evaluationsbericht fest.
- Die Umweltmassnahmen haben im Vergleich zur Entwicklungszusammenarbeit eine **andere geographische Schwerpunktsetzung**. Insbesondere erhalten die Schwellenländer einen höheren Stellenwert.
- Je nach Sachverhalt sind **ökologische und soziale Ziele nicht gleichgerichtet**. Bei den ruralen Themen (z.B. Tropenwald, Artenvielfalt, Landwirtschaft) ist die Zielbevölkerung globaler Umweltmassnahmen identisch mit jenen der Entwicklungszusammenarbeit. Bei den pollutionbedingten und eher urbanen Themen hingegen rangiert die Zielbevölkerung von der Unter- bis zu Oberschicht.
- Bei der Bewahrung oder der Stärkung der globalen Umwelt – stellvertretend für alle GGG – handelt es sich zu einem guten Teil um Neuland. Die durchführenden Stellen benötigen deshalb **Freiräume für Innovation**.

Im Gegensatz zu dieser starken Pionierrolle der Schweiz mit dem Rahmenkredit „globale Umwelt“ steht der **schwache aktuelle Stand der Umsetzung**. Der Rahmenkredit wurde bekanntlich nicht mehr erneuert, sondern globale Umweltmassnahmen wurden ins ordentliche DEZA-Budget integriert, wenn auch separat ausgewiesen (Fr. 20 Mio. pro Jahr). Damit war unausweichlich auch eine Abwertung der vorher mit höherem Profil versehenen Aufgabe verbunden. Die zuständige Sektion verzeichnet derzeit eine hohe Fluktuation und steht in personeller Hinsicht weitgehend vor einem Neuanfang. Die zuständigen Personen haben zwar eine ausserordentliche Leistung vollbracht, doch die schwache institutionelle und finanzielle Basis erodiert, statt dass ein „Mainstreaming“ stattgefunden hätte. Im *seco*, das ebenfalls bilateral im Umweltbereich aktiv ist, werden die Erfahrungen aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt ebenso wenig als relevant betrachtet bzw. berücksichtigt.

Zwischen den Multilateralen Umwelt-Abkommen (MEA) und der bilateralen, armutsorientierten Zusammenarbeit klafft eine **unübersehbare Lücke**. Denn die ökologischen Probleme in der Praxis beginnen oft dort, wo die Abkommen enden. Die MEA kommen auf dem minimalen gemeinsamen Nenner der Vertragsstaaten zustande. Sie werden in der Regel mit einem Finanzierungs-Mechanismus ausgestattet, der die Durchführung v.a. in den Entwicklungs- und Transitionsländern erleichtern soll. Die Unterstützungs-Konzepte – wie z.B. jenes der „Incremental Costs“ im Montreal Protokoll und der Globalen Umwelt-Fazilität (GEF) – spiegeln jedoch weder die finanziellen Bedürfnisse noch das ökologische Optimum, sondern schlicht das Korsett des knappen Angebots an Finanzmitteln. Hier zeigt sich ganz konkret die Unterversorgung mit GGG. Am international ausgehandelten „Burden Sharing“ der MEA beteiligt sich bekanntlich auch die Schweiz, mehrfach mit Beträgen über dem von ihr erwarteten Minimum.

Daneben betreibt die Schweiz wie andere Länder eine armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit. Dazwischen jedoch herrscht **Niemandsland der internationalen Zusammenarbeit**, obschon der Markt längst nicht alle Umweltprobleme löst. Zum Beispiel wird Altöl in vielen Entwicklungsländern nicht entsorgt, sondern weggeschüttet und dadurch die Umwelt massiv verunreinigt. Anreize für eine umweltgerechte Entsorgung bestehen nicht. Oder das erfolgreiche Ecofrig-Projekt der Schweiz, das die indische Kühlindustrie bei der Umrüstung auf ozonschicht-schonende und nicht Treibhaus wirksame Technologien während 10 Jahren unterstützt hat und nun ausläuft, könnte heute kaum mehr finanziert werden, weil der Rahmenkredit Globale Umwelt ausgelaufen ist und die „Poverty-Connection“ nur indirekt und schwach vorhanden ist. Oder weshalb wertet die Schweiz die positiven Erfahrungen von Ecofrig nicht aus und bietet eine ähnliche Unterstützung der Umstellung auf umweltfreundliche Kühltechnologien anderen Ländern aktiv an?

Wenn schon finanzielle Engpässe auf der schweizerischen Ebene auszumachen sind, würde es nahe liegen, dass die Schweiz sich für **neue Finanzierungsquellen** auf der internationalen Ebene stark macht. Die DEZA steht innovativen Quellen zur Entwicklungsfinanzierung gemäss Arbeitspapier zum Treffen über Finanzierung und Entwicklung in Monterrey (Mexico) positiv gegenüber. Bis heute hat sich diese Haltung innenpolitisch jedoch nicht durchgesetzt und die politische Schweiz hat sich in verschiedenen Fällen destruktiv verhalten. Zum Beispiel wurde der Vorschlag Kanadas am Weltsozialgipfel + 5 (Genf 2000), die Idee einer Devisen-Transaktions-Steuer zu studieren, nicht unterstützt. Als im Internationalen Währungsfonds (IWF) die Schaffung von Sonderziehungsrechten (SZR) zur Entwicklungsfinanzierung diskutiert wurde, stand die Schweiz auf der ablehnenden Seite, und setzte sich sogar in Gegensatz zu den zentralasiatischen Mitgliedern der Stimmrechtsgruppe im IWF. Es braucht heute einen Schrittwechsel und in diesem Sinn sind neue Initiativen erforderlich. Von schweizerischen Initiativen jenseits der Routine, z.B. zur international koordinierten Besteuerung des Flugbenzins, war jedoch bisher nichts zu vernehmen.

43 Lektionen der schweizerischen Regionalpolitik

Das Berggebiet nimmt zwei Drittel der Landesfläche ein, es ist das Wasserschloss der Schweiz, es beherbergt eine grosse Artenvielfalt und es dient als Erholungsraum für die Agglomeration. Vor allem aber bietet es einen Lebensraum für rund einen

Fünftel der Schweizer Bevölkerung. Der „Service Public“ wie Schulen, Spitäler, öffentlicher Verkehr, Kommunikation muss auch in den Randgebieten sichergestellt werden. Die Schweiz praktiziert intern einen Gesellschaftsvertrag, der die Entwicklung und Mitbestimmung der Berggebiete stärkt. Der Ausgleich zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Regionen in der Schweiz produziert öffentliche Güter (z.B. soziale Stabilität, eine intakte Umwelt). Den ständigen Kampf um regionalen Ausgleich haben unsere Berggebiete mit einigem Erfolg geführt. Auf internationaler Ebene, zwischen Nord und Süd, geht es um dieselben Themen wie innerhalb der Schweiz, jedoch fehlen Mechanismen einer „Weltinnenpolitik“, welche zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Ländern vermittelt. Es fragt sich, was aus der schweizerischen Regionalpolitik für die Produktion Globaler Gemeinschaftsgüter gelernt werden kann. Sieben Erfahrungen und Errungenschaften sind von besonderem Interesse:

Demokratie statt Plutokratie

In der schweizerischen Regionalpolitik beanspruchen die finanzstarken Kantone, welche die Ausgleichsmechanismen finanzieren, nicht mehr Macht als andere Beteiligte. Sie tragen ihren fairen Anteil bei, um gemeinsame Ziele zu erreichen. In der Austarierung mehrheitsfähiger Kompromisse muss auf alle – sowohl die Nettozahler wie die Empfänger – Rücksicht genommen werden, welche in einen gemeinsamen Rahmen verbindlich eingebunden sind. Auf der internationalen Ebene sind die Bedingungen heute völlig anders. Der Rahmen der Zusammenarbeit ist nicht verbindlich, und das Recht der Reichen „wer zahlt, befiehlt“ („Plutokratie“) – mit multilateralen Vorgaben entsprechend einer nationalen Agenda – hat sich mehr denn je durchgesetzt oder wird oft von den Zahlern sogar noch als legitim betrachtet. Das Selbstverständnis der Beitragszahler müsste sich ändern – eine Forderung, welche für die G-7 allerdings fast utopischen Charakter hat.

Entscheidbeteiligung

Eine vergleichende Studie (SAB/Lazarri 1995) zur schweizerischen Regional- und Entwicklungspolitik kam unter anderem zu folgender Schlussfolgerung: „Die regionalpolitischen Bestrebungen sind innerhalb der Schweiz ziemlich erfolgreich, weil die Ausgleichspolitik auf der Ebene des Bundes stattfindet, und weil die benachteiligten Teilgebiete innerhalb der demokratischen Institutionen auf Bundesebene über eine grosse Entscheidungsmacht verfügen“ (S. 1). Übertragen auf die Produktion von GGG bedeutet diese schweizerische Erfahrung einerseits eine Stärkung der multilateralen Institutionen, und andererseits geht es darum, den wirtschaftlich schwachen Ländern eine viel weitreichendere Entscheidbeteiligung als heute zuzugestehen. Beides sind Herausforderungen erster Güte gerade für die Schweiz und ihre Politik der multilateralen Zusammenarbeit (UNO, IWF).

Positive Motivation

Die schweizerische Regionalpolitik gründet im Föderalismus und ist so grundsätzlich positiv besetzt. In der bereits erwähnten Studie heisst es: „Das Gesamtinteresse, das die Abweichung vom Prinzip der freien Marktwirtschaft rechtfertigt, leitet sich in der

Schweiz von positiven Merkmalen ab (gemeinsame Werte und Geschichte). Im Gegensatz dazu ist das Gesamtinteresse, das in der entwicklungspolitischen Diskussion auftaucht, negativ beladen (Schutz vor Umweltkatastrophen und Migrationen)“ (S. 2). Das Konzept der Globalen Gemeinschafts-Güter ist demgegenüber ebenfalls positiv ausgerichtet und somit eine Chance. Aus dieser Perspektive sollte der Diskurs über GGÜ – Globale Gemeinschafts-Übel (Global Public Bads) nicht dominieren.

Abgeltung der Nutzung von Ressourcen

Das Berggebiet befindet sich in einem tiefgreifenden Strukturwandel von der Selbstversorgung zur Multifunktionalität. Gefordert ist ein Gesellschaftsvertrag zwischen Stadt und Land, der dem Berggebiet auch im 21. Jahrhundert die Nutzung der eigenen Ressourcen – Wasserkraft, Landwirtschaft, Landschaft bzw. Tourismus – sicherstellt. Es geht in erster Linie um eine Wirtschaftspolitik, welche nicht einseitig die Ballungsgebiete bevorzugt, sondern einen Einkommensrückfluss in die Berggebiete sicherstellt. In der schweizerischen Regionalpolitik geniesst deshalb eine angemessene Abgeltung der Nutzung der Ressourcen wirtschaftlich schwacher Gebiete einen hohen Stellenwert. Zwei Beispiele: (1) Die Berggebiete kämpfen für eine faire Entschädigung der Energie („Wasserzinsen“), welche sie in die Agglomerationen liefern. Mit der sauberen Wasserkraft leisten die Berggebiete einen Beitrag gegen die Aufheizung der Atmosphäre. Die europaweite Liberalisierung der Strommärkte, wo die Externalisierung von Umweltkosten nichterneuerbarer Energieformen voll auf die Preise durchschlägt, ist eine zentrale Herausforderung in der politischen Auseinandersetzung um die Neuordnung des schweizerischen Strommarktes. Den Interessen der Berggebiete ist in mehrfacher Hinsicht im Elektrizitätsmarktgesetz Rechnung getragen worden, welches 2002 zur Abstimmung gelangen wird. (2) Mit Direktzahlungen werden in rasch zunehmendem Mass ökologische Leistungen der Bäuerinnen und Bauern honoriert. Die „Landschaftsgärtnerei“ ist nichts anderes als die Erstellung des öffentlichen Gutes „Vielfältige Kulturlandschaft“.

Abgeltung des Nutzungsverzichts

Schutz und Nutzung können sich besonders im ökologisch empfindlichen Berggebiet widersprechen. Deshalb kann und soll auch der Nutzungsverzicht im übergeordneten Interesse entschädigt werden. Dazu gibt es eine gewisse Tradition in der Schweiz. Schon 1933 hat Pro Natura der Gemeinde Ried-Mörel im Wallis eine Entschädigung dafür offeriert, dass der Aletschwald für 99 Jahre unter absoluten Schutz gestellt wird. Auch im Muotatal wurde der Verzicht der Anwohner, den Bödmerenwald zu nutzen, entschädigt und so einer der letzten und grössten Gebirgsurwälder Europas gerettet. 1992 beschloss das Volk, den Schutz von Landschaften mit nationaler Bedeutung abzugelten. Wer auf den Bau eines Staudammes verzichtet, erhält eine Entschädigung. Diese wird über die Wasserzinsen finanziert und macht rund 2 Millionen Franken pro Jahr aus. Wäre dieses Vorgehen nicht auch beim globalen Schutz der Regenwälder und zur Erstellung anderer GGG zweckmässig? Für die Entschädigung des Nutzungsverzichts im globalen öffentlichen Interesse – z.B. bei Tropenwäldern als Lunge des Planeten – gibt es erst im Rahmen des Klimaschutzes erste Ansätze, welche noch weiter zu entwickeln sind.

Bewahrung der Eigenständigkeit

Die kulturelle Vielfalt vom Dialekt bis zur Lebensart ist typisch für Berggebiete. Die Globalisierung droht den Reichtum der Verschiedenheit von Tal zu Tal, von Alp zu Alp zu nivellieren. Die Massenmedien verbreiten neue Werthaltungen. Der wirtschaftliche Druck führt zur Entvölkerung, findet im Tourismus ein Gegengewicht, der jedoch seinerseits die Transformation vorantreibt. Dieser gesellschaftliche Wandel kann nicht gestoppt werden. Aber Massnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Basis und der kulturellen Traditionen der Bergregionen tragen zur Verlangsamung des Wandels und zur Festigung neuer, eigenständiger Identitäten bei. Eigenständigkeit und Würde sind entscheidend für das Selbstbewusstsein der Bevölkerung. Gibt es auch ein GGG „kulturelle Vielfalt“ neben der Biodiversität?

Kraft durch Kooperation

Die Erkenntnis, durch gemeinsames Vorgehen an Stärke zu gewinnen, bestätigt sich auch in der Regionalpolitik. Mehr denn je ist Zusammenarbeit gefragt, um die neuen Herausforderungen der Globalisierung bestehen zu können. Im Tourismus werden beispielsweise gemeinsame Vermarktungsorganisationen geschaffen. Einen besonders ehrgeizigen Schritt stellt die Alpenkonvention dar, welche neun Staaten und die Europäische Union unterzeichnet haben und zu einer nachhaltigen Entwicklung der Alpenregion hinführen soll. Das verbessert die Ausgangslage für die Berggebiete, zur Produktion von GGG beizutragen. Eine Globalisierung dieses „Pakt zwischen Berg und Stadt“ (Moritz Leuenberger) sollte gerade im Hinblick auf Johannesburg 2002 in angepasster Form ins Auge gefasst werden. Dadurch könnte die Stellung der weltweit ebenso exponierten wie marginalisierten Lebensräume in den Bergen gestärkt werden.

5 Schlussfolgerungen

Eingangs haben wir gesagt: Potential und Anspruch des GGG-Konzepts gehen über eine neue Verpackung für alte Ideen hinaus: Die internationale Gemeinschaft soll wirksamer und effizienter mit GGG versorgt werden. Es stellt sich die Frage nach den Schlussfolgerungen für die Schweiz.

Der **Stellenwert der GGG in der Praxis der Aussenpolitik der Schweiz** ist zu klären. Angesichts des internationalen Bedarfs und der bestehenden aussenpolitischen Ziele wird ein klares Engagement der Schweiz zu einer Profilierungschance. Dabei geht es nicht darum, nur das, was ohnehin bereits getan wird, mit einer neuen Begrifflichkeit zu beschreiben. Vielmehr ist ein geeignetes Instrumentarium zu entwickeln bzw. bestehende Instrumente sind weiter zu entwickeln. Jene GGG, welche die Schweiz besonders fördern möchte, sind zu identifizieren.

Für diese GGG-Aufgaben sollte die Schweiz zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen. **Additionalität** ist erforderlich, eine Umlagerung der vorhandenen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit auf GGG ist nur teilweise mit den gesetzlichen Grundlagen vereinbar und von der Sache her nicht angezeigt. Diese additionellen Mittel sollen auch die Lücke zwischen den von MEA ausreichend abgedeckten

Sachverhalten und der konventionellen, armutsorientierten Zusammenarbeit abdecken.

Die GGG-Aufgaben sind über einen **neuen Rahmenkredit** zu finanzieren. Ein separierter Leistungsauftrag trägt der Eigenständigkeit der Aufgabe sichtbar Rechnung. Gleichzeitig lässt sich so die Additionalität der Finanzmittel am besten - wenn auch nicht mit völliger Sicherheit - verfolgen. Ein neuer Rahmenkredit knüpft an den ausgelaufenen Rahmenkredit für globale Umwelt von 1991 an. Die GGG-Massnahmen ergänzen die armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit und die systemisch orientierte Zusammenarbeit mit Transitionsländern.

Institutionell sind die **Zuständigkeiten** für die Durchführung der GGG-Aufgaben festzulegen und Arbeitsteilung sowie Zusammenarbeit unter den beteiligten Ämtern zu optimieren. Einerseits gilt es, das Verhältnis von operationellen Aufgaben und von aussenpolitischen Aufgaben zu regeln. Die Rollen der Fachministerien im Verhältnis zum Departement für auswärtige Angelegenheiten sind festzulegen. Die GGG-Aufgaben sind mit jenen für Entwicklungs- und Transitionsländer zu verbinden, um den erforderlichen Know-how-Verbund zu sichern.

Im Lichte der GGG sind schweizerische Positionen in der multilateralen Zusammenarbeit zu überprüfen:

- Die Schweiz sollte aktiv für eine **verstärkte Mitsprache der Entwicklungs- und Transitionsländer in den multilateralen Institutionen** eintreten, und zwar auch in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds. Das stellt heute noch ein regelrechtes Tabu dar, obschon absehbar ist, dass die Zeit gegen die geltende helvetische Position arbeitet.
- Wenn die Suche nach **neuen Formen der Willensbildung** auf der Agenda steht, welche insbesondere auch der Zivilgesellschaft Einflussmöglichkeiten einräumt, so sollte die Schweiz dieses Anliegen in den multilateralen Institutionen wie z.B. der WTO aktiv vertreten und das beim Zusammenstellen der offiziellen Delegation (bei den WTO-Konferenzen blieben NGOs bisher vor der Tür) praktizieren.
- Die Schweiz sollte ein Positionspapier zur **Privatisierungspolitik** der multilateralen Institutionen und deren Effekte in den Schwerpunktländern der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit unter dem Aspekt der GGG erarbeiten, und entsprechend Stellung nehmen, wenn möglich in Koalitionen mit gleichgesinnten Staaten.
- Im Hinblick auf mögliche **Konfliktfälle zwischen GGG und Handelsinteressen** bzw. den Multilateralen Umweltabkommen (MEA) und der WTO sollte die Schweiz sich sowohl in den MEA als auch der WTO dafür einsetzen, dass die Abkommen auf eine kompatible Art und Weise Schutz und Nutzung der GGG erlauben.
- Die Schweiz sollte sich aktiv an der **Suche nach neuen Finanzierungsquellen für die multilaterale Zusammenarbeit** beteiligen, und in diesem Sinne ihre ablehnende Haltung namentlich gegenüber einer Steuer auf spekulativen Devisentransaktionen („Tobin-Tax“) und gegenüber einer neuen Ausgabe von Sonderziehungsrechten (SZR) im Rahmen des IWF revidieren.
- Die Schweiz sollte ihre eigenen Erfahrungen von Nutzung und Schutz in Bergräumen und jene der **Alpenkonvention „globalisieren“** und auf die Lancierung von multilateralen Verhandlungen in Johannesburg 2002 mit dem Ziel einer Bergwelt-Konvention hinarbeiten. Diese Zielrichtung könnte Bestandteil eine „Global Deal“ werden.

Literatur

- Bundesrat Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, Bern 2000
- DEZA Globale Umwelt Partnerschaften Nord-Süd, Bern 2001
- DEZA Strategie 2010 der DEZA, Bern 2000
- Gardiner Rosalie, Le Goulven Katell, Sustaining Our Global Public Goods, Towards Earth Summit 2002, Economic Briefing No. 3, October 2001, www.earthsummit2002.org
- Gerster Richard Globalisierung und Gerechtigkeit, hep-Verlag, Bern 2001
- Hewitt Adrian, Morrissey Oliver, Pro-poor international public goods?, summary of meeting held at ODI 15 November 2000, www.odi.org.uk/speeches/booth5.html
- Högger Ruedi, Rauch Egon, Grossmann René, Rahmenkredit „Globale Umwelt“. Eine zusammenfassende Beurteilung der aus dem Rahmenkredit „Globale Umwelt“ finanzierten bilateralen Projekte und Programme sowie deren Abwicklung, Bern 1995
- Hutton Jon Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, die WTO und MEAs, in: Brücken, Dezember 2001, S. 26 - 29
- IDARio Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven, Hauptbericht, Mauch Consulting/Infras/Ernst Basler+Partner AG, April 2001
- Kaul Inge Global Public Goods: The Missing Link in Policy-Making, UNDP, New York 2001
- Kaul Inge, Grunberg Isabelle, Stern Marc. A. (eds.), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, Oxford University Press, New York/Oxford 1999
- Lazzari Roberto Schweizerische Regionalpolitik und schweizerische Entwicklungspolitik: Welche Analogien, unveröffentlichte Studie der SAB im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Basel 1995
- Raghavan Chakravarthi, IBRD borrowers pay for global public goods, G-7 agendas, Third World Network, 2. Juni 1999, www.twinside.org.sg/title/ibrd-cn.htm

Sagasti Francisco, Bezanson Keith, Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects, prepared by ODI for the Ministry of Foreign Affairs, Sweden, Stockholm 2001

World Bank Poverty Reduction and Global Public Goods: A Progress Report, Development Committee Spring Meetings, DC2001-0007, April 13, 2001