

nach eigenen Angaben an Informationen über die Realisierung der Konvention in diesem Teil des Staates. Das Embargo des Sicherheitsrats verschlechtert die wirtschaftliche Situation erheblich und beeinträchtigt das tägliche Leben der Bevölkerung sowie die Realisierung der Kinderrechte. Die Experten lobten die Einführung der allgemeinen Schulpflicht und würdigten das staatliche Programm zur Bekämpfung des Analphabetismus sowie die Familienplanungspolitik. In zahlreichen Punkten befindet sich die irakische Rechtsordnung jedoch nicht im Einklang mit den Vorgaben der Konvention. Sozialleistungen werden als staatliche Wohltaten verstanden, was nicht dem Rechtsansatz des Übereinkommens entspricht. Das Mindestalter für den Militärdienst liegt bei nur 14 Jahren. Dadurch, daß Haftstrafen bei Kindern nicht nur als letztes Mittel, sondern exzessiv verhängt werden, verstößt das System der Jugendgerichtsbarkeit gegen die Konvention.

In *Bolivien* wirken sich die hohen Auslandsschulden, staatliche Strukturanpassungsprogramme und die erheblichen Einkommensunterschiede in der Bevölkerung auch auf die Situation der Kinder aus und erschweren die Umsetzung des Vertragswerks. Zahlreiche Kinder fristen ihr Leben als Straßenkinder. Um zum Lebensunterhalt der Familie beizutragen, gehen insbesondere in den ländlichen Gebieten die Kinder häufig einer Erwerbstätigkeit nach. Weitere Diskrepanzen zwischen der innerstaatlichen Gesetzes-

lage und den Gewährleistungen des Übereinkommens zum Schutze der Kinderrechte existieren bei den Flüchtlingskindern und Kindern von Asylbewerbern, die nicht in dem von der Konvention geforderten Maße geschützt werden.

Bei der Diskussion des Berichts *Kuwait*s lobten die Experten die Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses des Parlaments sowie die Bemühungen der Regierung um die Beseitigung der Landminen aus dem Zweiten Golfkrieg. Die Nachwirkungen der kriegerischen Auseinandersetzungen treffen zahlreiche Kinder und verursachen physische und psychische Probleme. Die Verwirklichung der Konventionsrechte wird auch dadurch behindert, daß zahlreiche durch den Golfkrieg getrennte Familien noch nicht wieder zusammengeführt wurden. Die Garantien der Konvention finden sich in der kuwaitischen Rechtsordnung nicht vollständig wieder. Alleinstehenden Frauen und unverheirateten Paaren wird die Kindererziehung durch staatliche Reglementierungen erschwert. Es fehlt an einer gezielten Politik zur Förderung und zum Schutz der Kinderrechte.

In *Thailand* garantiert die neue Verfassung die Menschenrechte, darunter auch diejenigen der Kinder. Andererseits beeinträchtigen die wirtschaftlichen Probleme des Landes, die hohe Auslandsverschuldung, die Strukturanpassungsmaßnahmen und der daraus resultierende Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit zugleich die Si-

tuation der Kinder und verhindern die umfassende Umsetzung der Kinderrechte. Die innerstaatliche Rechtsordnung genügt den Vorgaben des Übereinkommens nicht vollständig. Große Probleme bereiten sexueller Mißbrauch, Ausbeutung und Kinderpornographie; insbesondere Straßenkinder sind gefährdet. Da Thailand die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nicht ratifiziert hat, werden sämtliche Flüchtlinge, darunter oftmals auch Kinder, nach thailändischem Recht zunächst als illegale Einwanderer behandelt. Sie leben dann häufig in der Nähe von Bangkok in überfüllten Lagern mit unzureichender Nahrung. Kinder werden häufig als billige Arbeitskräfte ausgebeutet, obwohl sie die im ILO-Übereinkommen Nr. 138 festgelegte Altersgrenze für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht erreichen. Thailand sollte, so der CRC, dieses Übereinkommen umgehend ratifizieren. Auch die Altersgrenze für die Strafmündigkeit ist zu niedrig.

Im Rahmen der themenbezogenen Diskussion debattierte der Ausschuß die Rechtslage von Kindern im bewaffneten Konflikt, wobei die Experten ihrer Betroffenheit über die Verzögerungen bei der Formulierung eines einschlägigen Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention Ausdruck verliehen. In der Aussprache über Kinder und Aids betonten die Experten die Notwendigkeit der Betreuung von infizierten Kindern; ihre Diskriminierung sei zu verhindern. Der Infizierung von gesunden Kindern müsse vorgebeugt werden. □

Literaturhinweis

Kaul, Inge / Grunberg, Isabelle / Stern, Marc A. (eds.): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century

New York: Oxford University Press 1999
584 S., 24,95 US-Dollar

Der Leuchtturm ist ein Gegenstand von hoher Symbolkraft. In den Wirtschaftswissenschaften dient er als Paradebeispiel für ein »öffentliches Gut«. Einmal errichtet, können alle vorbeiziehenden Schiffe seinen Dienst in Anspruch nehmen, ohne sich gegenseitig in der Nutzung zu beeinträchtigen (Prinzip der Nichtrivalität im Konsum); seine Leuchtsignale sind für alle sichtbar, keinem Seefahrer können seine Dienste verwehrt werden (Prinzip der Nicht-Ausschließbarkeit). Diese beiden Kriterien weisen zugleich auf die Problematik eines öffentlichen Gutes hin: da es kostenlos genutzt werden kann, besteht kein Anreiz für den einzelnen, es auf dem Markt anzubieten. Würde es einer tun, müßte er die gesamten Kosten tragen, während alle anderen als Trittbrettfahrer die Nutznießer wären. Damit das Gut überhaupt bereitgestellt wird, ist daher die Kooperation aller Nutznießer oder das Engagement des Staates erforderlich.

Gerade wegen seiner Beispielhaftigkeit hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) den Leuchtturm als Titelsymbol für ein neues Buch gewählt, das die »globalen öffentlichen Güter« zum Thema hat. Eine Autorengruppe um Inge Kaul, Leiterin des UNDP-Büros für Entwicklungsstudien, nimmt darin die Theorie der öffentlichen Güter zum Ausgangspunkt, um das bisherige Versagen der Gesellschaften bei der Bewältigung globaler Krisen zu erklären und neue Lösungsansätze zu formulieren. Das Novum des Buches ist, daß es das bislang auf die Ebene der Nationalökonomie bezogene Konzept öffentlicher Güter auf die globale Ebene überträgt. Eine 48-seitige Zusammenfassung des Bandes in deutscher Sprache hat das UNDP als Broschüre vorgelegt (Globale öffentliche Güter. Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert); weitere Informationen zu dem Buch finden sich im Internet unter folgender Kennung: <http://www.undp.org/globalpublicgoods/>.

Globale öffentliche Güter sind nach der Definition der Autoren solche Güter, deren Nutzen über Landesgrenzen und Regionen, Bevölkerungsgruppen und Generationen hinaus reicht. Unter diese breite Definition fallen die klassi-

schen öffentlichen Güter Frieden und Sicherheit ebenso wie eine intakte Umwelt, Gesundheit oder das kulturelle Erbe; aber auch finanzielle Stabilität, Wissen und Information und selbst Fairneß und Gerechtigkeit. Im Zentrum des Bandes steht eine Sammlung von Fallstudien, die sich mit diesen unterschiedlichen Ausprägungen globaler öffentlicher Güter auseinandersetzen. Unter den insgesamt 29 Autoren sind der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen, der Weltbank-Chefökonom Joseph Stiglitz und der Harvard-Wirtschaftswissenschaftler Jeffrey Sachs.

Folgt man der Argumentation der Autoren, versagen die Märkte bei der ausreichenden Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Die weltweiten ökologischen, sozialen und ökonomischen Krisenerscheinungen werden als Unterversorgung mit diesen Gütern begriffen. Ähnlich wie auf nationaler Ebene das Marktversagen als Legitimation für staatliches Handeln dient, plädieren die Autoren angesichts globalen Marktversagens für eine verstärkte zwischenstaatliche Kooperation. Bislang existieren handlungsfähige Entscheidungsstrukturen als zwischenstaatliches Pendant zum globalen Markt jedoch allenfalls in Ansätzen. Wir haben es da-

her quasi mit strukturellem Staatsversagen auf globaler Ebene zu tun. Die verschiedenen Fallstudien des Buches machen dies deutlich, indem sie auf drei Hauptdefizite bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter hinweisen:

- das Zuständigkeitsdefizit. Darunter verstehen die Autoren die Diskrepanz zwischen der Reichweite herkömmlicher Politik, die nach wie vor national ausgerichtet ist, und den globalpolitischen Herausforderungen.

- das Partizipationsdefizit. Wichtige globale Akteure aus dem Bereich der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors sind an der politischen Bearbeitung globaler Probleme nur am Rande beteiligt, was nach Ansicht der Autoren die Effizienz der Problemlösung unterminiert.

- das Anreizdefizit. Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter muß für alle beteiligten Parteien »anreizkompatibel« sein, was bedeutet, daß alle aus der Kooperation einen Nettutzen ziehen können müssen. Dies ist bisher offensichtlich nicht der Fall. Entwicklungshilfe allein reicht als Ausgleichsmechanismus nicht aus.

Um diese Defizite zu beseitigen und die gegenwärtige Unterversorgung mit globalen öffentlichen Gütern zu überwinden, schlagen die Autoren eine lange Reihe administrativer und institutioneller Reformen vor. Dabei setzen sie zunächst auf die nationale Ebene. Sie fordern einen neuen Ansatz in der auswärtigen Politik und sprechen gar vom »Ende der Diplomatie, wie wir sie kennen«. Internationale Zusammenarbeit sollte künftig ein integraler Bestandteil aller Sektorpolitiken sein. Die Finanzierung globaler öffentlicher Güter sollte dabei nicht mit der traditionellen Entwicklungshilfe verwechselt werden. Bereits heute wird nach Schätzungen der UNDP-Studie rund ein Viertel der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) nicht für entwicklungspolitische Belange im eigentlichen Sinne, sondern zur Finanzierung globaler Güter im Interesse aller verwendet. Die Studie plädiert aus diesem Grund für eine Differenzierung zwischen den Entwicklungsmitteln für die armen Länder (ODA-C) und den Mitteln für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (ODA-G). Die Höhe der Finanzmittel für diese Güter müßte ihren tatsächlichen Preisen unter Berücksichtigung aller externen Effekte entsprechen und daher erheblich aufgestockt werden.

Als Maßnahmen gegen das Partizipationsdefizit empfehlen die Autoren die Erweiterung der Gruppe der sieben beziehungsweise acht wichtigsten Industrieländer (G-7/8) um die acht wichtigsten Entwicklungsländer zu einer G-16. Zusätzlich sollte ein Globaler Partizipationsfonds eingerichtet werden, um die Beteiligung der Entwicklungsländer an internationalen Verhandlungen zu unterstützen. Darüber hinaus plädiert das Buch für eine »neue Dreigliedrigkeit«, also eine systematische Beteiligung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft in internationalen Politikforen.

Um die Finanzierung öffentlicher Güter zu sichern und kollektives Handeln auf Weltebene zu stärken, plädieren die Autoren für die Einrichtung neuer Fonds und Institutionen. So sprechen sie sich unter anderem dafür aus, regionale Währungsfonds sowie regional ausgerichtete Hilfsprogramme nach Vorbild des Marshall-

plans zu schaffen. Um den Erhalt des Weltkulturerbes zu sichern, wird in Analogie zur Globalen Umweltfazilität (GEF) eine Globale Kulturfazilität vorgeschlagen. Um die Interessen künftiger Generationen in der globalen Politik besser zu berücksichtigen, schlagen die Autoren die Gründung eines neuen Treuhändrats unter dem Dach der Vereinten Nationen vor.

Viele dieser Vorschläge sind in der Sache nicht neu, manche schon seit Jahrzehnten in der Diskussion. Was sich mit diesem Buch geändert hat, ist der Begründungszusammenhang. 1994 hatte das UNDP in seinem »Bericht über die menschliche Entwicklung« – damals ebenfalls unter der Federführung von Inge Kaul – das Konzept des erweiterten Sicherheitsbegriffs in die Diskussion gebracht. Globale menschliche Sicherheit umfaßte danach so unterschiedliche Kategorien wie wirtschaftliche Sicherheit, ökologische Sicherheit, Sicherheit der Gesundheit und persönliche Sicherheit. Globale Krisen wurden als Sicherheitsdefizit interpretiert. Um die globale menschliche Sicherheit zu fördern, forderte der Bericht damals zusätzliche Finanzmittel, einen neuen Rahmen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit sowie neue globale Institutionen. Gerade einmal fünf Jahre später ist von diesem Ansatz nicht viel mehr übrig geblieben als ein modifizierter Forderungskatalog. Statt von globaler menschlicher Sicherheit ist nunmehr von globalen öffentlichen Gütern die Rede. Statt durch eine sicherheitspolitische Brille werden die globalen Probleme jetzt durch eine ökonomische Brille betrachtet. Die analysierten Probleme haben sich dadurch ebensowenig verändert wie das vorgeschlagene Instrumentarium zu ihrer Lösung.

Die Autoren um Inge Kaul ordnen sich mit ihren Beiträgen einem Diskurs unter, in dem die Befürworter einer »Ökonomisierung« gesellschaftlicher Prozesse das Sagen haben. Kategorien wie soziale Gerechtigkeit und Kultur gerinnen aus dieser Sicht zu Wirtschaftsgütern, erhalten einen Preis und werden der Marktlogik unterworfen. Die Politik wird zum Erfüllungsgehilfen des Marktes degradiert. Nur wo er versagt, darf der Staat als Lückenbüßer einspringen. Es hat den Anschein, als ob das UNDP-Team vor der Hegemonie privatwirtschaftlicher Interessenvertreter im gesellschaftlichen Diskurs kapituliert und sich deren Terminologien und Denkschemata zu eigen gemacht hat.

Das Werk »Global Public Goods« kann in gewisser Weise aber auch als Beitrag zur Auseinandersetzung über den »Dritten Weg« und die sogenannte Neue Mitte verstanden werden. Analog zur Debatte der europäischen Sozialdemokratie ist der simple Marktoptimismus neoliberaler Prägung nun überwunden, aber die Definition der Rolle des Staates erfolgt weiterhin aus der Defensive. So wird immer wieder betont, daß selbst die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht allein Aufgabe des Staates sei, sondern auch private Akteure dabei eine wichtige Rolle spielten. Auch Leuchttürme würden nicht nur von staatlichen Stellen, sondern ebenso von privaten Investoren und Reederei-Verbänden gemeinsam errichtet und in Betrieb gehalten.

Auch jenseits der grundsätzlichen Kritik an der rein ökonomischen Interpretation globaler Probleme ist das Konzept der öffentlichen Güter

und seine Übertragung auf die globale Ebene nicht unproblematisch. Das betrifft in erster Linie Fragen der Definition und Bewertung öffentlicher Güter. Die beiden Grundkriterien für die Definition öffentlicher Güter (Nicht-rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit) reichen nicht aus, wenn – wie in dem UNDP-Werk geschehen – mit der Definition auch eine normative Wertung (öffentliche Güter sind »gut«) impliziert wird, und den öffentlichen Gütern (public goods) die öffentlichen »Übel« (public bads) gegenübergestellt werden. Ob aber beispielsweise die Sicherheitsgarantien der NATO für ihre Mitglieder, das System des Freihandels oder das Wirtschaftswachstum per se »gute« öffentliche Güter sind, wie es die Ausführungen der UNDP-Studie suggerieren, ist zumindest umstritten. Diese Problematik weist darauf hin, daß nicht nur das Angebot und die Nachfrage nach öffentlichen Gütern interessengeleitet ist, sondern auch die Definition der Güter selbst. Und auch die monetäre Bewertung öffentlicher Güter, ohne die der Grad staatlichen Engagements nicht definiert werden kann, ist alles andere als unstrittig. Bestes Beispiel ist der Umweltbereich, in dem diese Auseinandersetzung etwa im Kontext der Ökologisierung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung schon seit vielen Jahren geführt wird. Über die Frage, welchen Wert saubere Luft oder eine intakte Ozonschicht haben, besteht trotz intensiver Auseinandersetzung kein Konsens. Weit komplizierter noch ist die Bewertung nichtstofflicher Güter wie globaler Gerechtigkeit oder des Weltkulturerbes. Der Buchbeitrag von Ismail Serageldin über das Kulturerbe als öffentliches Gut reflektiert die Schwierigkeiten der monetären Bewertung eindrucksvoll.

Sowohl die Definition als auch die Bewertung globaler öffentlicher Güter sind – ebenso wie die Entscheidung über ihre Bereitstellung – in hohem Maße abhängig von Interessen und Herrschaftsstrukturen. Diese Dimension der Analyse wird in der UNDP-Studie weitgehend ausgeblendet. Dagegen suggerieren die spieltheoretischen Begründungen internationaler Kooperation (prisoner's dilemma), daß kollektives Handeln nahezu automatisch zu Gewinnen für alle (win-win-situation) führt. Vor diesem Hintergrund wirken die politischen Empfehlungen von »Global Public Goods« für institutionelle Reformen und neue Fonds wie eine akademische Übung, die zentrale strukturelle Einflußfaktoren außer acht läßt.

Dies mindert freilich nicht die generelle Bedeutung des neuen UNDP-Werkes. Es regt die kontroverse Auseinandersetzung über Ursachen und politische Lösungsstrategien zur Bewältigung globaler Krisen an. Mit seinem engagierten Plädoyer für eine Stärkung der zwischenstaatlichen Kooperation kann der Band als ausgezeichnete Argumentationshilfe gegenüber Politikern dienen, für die die internationale Zusammenarbeit noch immer am unteren Ende der Prioritätenliste angesiedelt ist. In jedem Fall liefert das Buch – wie schon die vorherige, von Kaul und Grunberg mitherausgegebene Publikation zum Thema »Tobin-Steuer« (The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility, New York 1996) – für den gesellschaftlichen Diskurs wichtige Denkanstöße und neue Impulse.

JENS MARTENS □