

EIN INTERNATIONALER BERICHT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN
ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI ARMUTSBEKÄMPFUNG
UND GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER

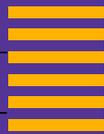
SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND

◎ R E P O R T 2 0 0 5



Handeln statt Versprechen

Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung





SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND

REPORT 2005 / NR. 5

HANDELN STATT VERSPRECHEN

SOZIALE GERECHTIGKEIT UND ARMUTSBEKÄMPFUNG

EIN INTERNATIONALER BERICHT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN
ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI ARMUTSBEKÄMPFUNG UND GLEICHSTELLUNG
DER GESCHLECHTER

SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND REPORT 2005 / NR. 5 – HANDELN STATT VERPRECHEN – SOZIALE GERECHTKEIT UND ARMUTSBEKÄMPFUNG

Koordination

Peter Eisenblätter, terre des hommes
Klaus Heidel, Werkstatt Ökonomie
Jens Martens, Global Policy Forum Europe
Werner Österheld, DGB-Bildungswerk
Jürgen Reichel, EED
Klaus Schilder, WEED

Redaktion

Uwe Kerkow, freier Journalist

Eine Publikation von Social Watch Deutschland

Finanziert von

Brot für die Welt
Caritas international
DGB-Bildungswerk e.V. (mit Unterstützung des BMZ)
Diakonisches Werk der EKD
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.
Friedrich-Ebert-Stiftung
IG-Metall
terre des hommes Deutschland e.V.
WOMNET/NRO-Frauenforum (mit Unterstützung des BMFSFJ)

Herausgegeben von

Asienhaus Essen
Brot für die Welt
Caritas international
DGB-Bildungswerk e.V.
Diakonisches Werk der EKD
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.
Global Policy Forum Europe (GFP)
Friedrich-Ebert-Stiftung
IG-Metall
terre des hommes Deutschland e.V.
WEED, Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.
Werkstatt Ökonomie e.V.
WOMNET/NRO-Frauenforum

© Copyright 2005

s. Herausgeber

Übersetzungen von

Annette Brinkmann

Statistik und Methodik

Mit freundlicher Erlaubnis und Unterstützung von Social Watch, Montevideo, Uruguay

ISBN

3-924493-63-4

Satz und Druck

Wienands PrintMedien

Namentlich gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion beziehungsweise der Herausgeber und der finanzierenden Organisationen wider.

Bestellungen und Information

E-Mail: info@eed.de

<http://www.asienhaus.de>
<http://www.brot-fuer-die-welt.de>
<http://www.caritas-international.de>
<http://www.dgb-bildungswerk.de>
<http://www.diakonie.de>
<http://www.eed.de>
<http://www.globalpolicy.org>
<http://www.fes.de>
<http://www.tdh.de>
<http://www.weed-online.org>
<http://www.woek.de>
<http://www.womnet.de>

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 2 | Impressum | |
| 4 | Vorwort zur internationalen Ausgabe: Flüstern reicht nicht | <i>Roberto Bissio</i> |
| 5 | Vorwort zur deutschen Ausgabe: Zwischenbilanz | <i>Klaus Heidel</i> |
| 6 | Unterstützerorganisationen von Social Watch International | |
| 8 | Social Watch Deutschland | |
| 9 | Zehn Jahre nach Kopenhagen und Peking, zehn Jahre bis 2015 – eine politische Zwischenbilanz | |
| 10 | Gebrochene Versprechen | <i>Roberto Bissio</i> |
| 12 | Armut und Globalisierung | <i>Social Watch</i> |
| 17 | Prüfsteine für den Millennium+5-Gipfel | <i>Social Watch</i> |
| 27 | Geschlechtszugehörigkeit und Armut – untrennbare Ungleichheiten | <i>Social Watch</i> |
| 33 | Geschlechtergerechtigkeit, soziale Ungleichheit und Armut in der EU | <i>Christa Wichterich</i> |
| 38 | Zehn Jahre deutsche Entwicklungszusammenarbeit und internationale Politik – Ein Beitrag zur Umsetzung der Beschlüsse von Kopenhagen und Peking? | |
| 39 | Gemischte Bilanz: Zehn Jahre deutsche Entwicklungspolitik | <i>Klaus Heidel</i> |
| 41 | Einzelplan 23 des Bundeshaushalts von 1995 bis 2005 | <i>Klaus Heidel</i> |
| 43 | Trends bei der Vergabe offizieller Entwicklungshilfe | <i>Social Watch</i> |
| 44 | Millennium-Entwicklungsziele – das neue Mantra der Entwicklungspolitik | <i>Jens Martens</i> |
| 46 | Entschuldung ist wichtig – Schuldentragfähigkeit ausschlaggebend | <i>Peter Lanzet</i> |
| 49 | PRSPs: Wenig Partizipation und viel Konflikt – dennoch eine Chance? | <i>Peter Lanzet</i> |
| 50 | Menschenrechte und Entwicklung: Ohne Chance bei der Welthandelsorganisation? | <i>Michael Frein und Klaus Schilder</i> |
| 54 | Zwischen Machtanspruch und Enthaltensamkeit: Die deutsche UN-Politik | <i>Thomas Fues</i> |
| 58 | Katastrophenhilfe oder Hilfskatastrophe? | <i>Niklas Reese</i> |
| 61 | Hungerbekämpfung – Nicht mit neoliberalen Konzepten | <i>Peter Rottach</i> |
| 63 | Zehn Jahre Umsetzung der Beschlüsse von Kopenhagen und Peking für Deutschland: Was wurde erreicht? | |
| 64 | Zur sozialen Lage in Deutschland zehn Jahre nach dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen | <i>Klaus Heidel</i> |
| 71 | Krise und Zukunft des Sozialstaats | <i>Christoph Butterwegge</i> |
| 75 | Steuergerechtigkeit – eine sozial- und finanzpolitische Notwendigkeit | <i>Sven Giegold</i> |
| 78 | Soziale Integration von Ausländern und Flüchtlingen | <i>Gisela Rubbert und Heiko Kauffmann</i> |
| 81 | Soziale Entwicklung weltweit | |
| 82 | Die grundlegenden Verpflichtungen und Auszüge aus dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von Kopenhagen | |
| 84 | Auszüge aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen | |
| 85 | Was die Indikatoren für soziale Entwicklung aussagen – Ergebnisse aus der Auswertung der Tabellen | <i>Social Watch</i> |
| 102 | Methodische Anmerkungen | |
| 104 | Rangliste Geschlechtergerechtigkeit: In keinem Land werden Frauen und Männer gleich behandelt | <i>Social Watch</i> |
| 106 | Rangliste Soziale Entwicklung: Meilenweit von den Millenniumszielen entfernt | <i>Social Watch</i> |
| 109 | Tabellenteil | <i>Social Watch</i> |
| 110 | Tabelle 1: Die derzeitige Verteilung der weltweiten Armut | |
| 114 | Tabelle 2: Grundbildung | |
| 118 | Tabelle 3a: Gesundheit von Kindern (Sterblichkeit) | |
| 120 | Tabelle 3b: Gesundheit von Kindern (Impfschutz) | |
| 124 | Tabelle 4: Ernährungssicherung | |
| 128 | Tabelle 5: Reproduktive Gesundheit | |
| 132 | Tabelle 6: Gesundheit | |
| 136 | Tabelle 7: Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen | |
| 138 | Tabelle 8a: Gleichstellung der Geschlechter im Bezug auf Bildung | |
| 142 | Tabelle 8b: Gleichstellung der Geschlechter im Bezug auf gesellschaftliche Teilhabe und Einkommen | |
| 146 | Tabelle 9: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben | |
| 150 | Tabelle 10: Information, Wissenschaft und Technologie | |
| 154 | Tabelle 11: Unterschriften und Ratifizierungen internationaler Vereinbarungen, die in der Millenniumserklärung erwähnt werden | |
| 156 | Tabelle 12: Ratifizierungen der wichtigsten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation | |
| 158 | Tabelle 13: Ratifizierungen der wichtigsten Menschenrechtsabkommen | |
| 160 | Tabelle 14: Status und Fälligkeiten der offiziellen Länderberichte für die UN-Menschenrechtskommissionen | |
| 164 | Impressum der internationalen Ausgabe | |

Vorwort zur internationalen Ausgabe

Flüstern reicht nicht

VON ROBERTO BISSIO¹

„Die Menschen haben ihre Forderungen lautstark geäußert, aber die G8 hat nur geflüstert.“ Mit dieser Metapher brachte Kumi Naidoo, Vorsitzender der Aktion „Deine Stimme gegen Armut“ (*Global Call to Action against Poverty*), seine Enttäuschung über das Ergebnis des Treffens der acht mächtigsten Regierungschefs der Welt in Schottland im Juli 2005 zum Ausdruck.

Millionen Menschen sahen die „Live8“-Konzerte am Vorabend des G8-Treffens. Millionen forderten per Email oder Handy konkrete und praktische Entscheidungen der G8 zur Armutsbekämpfung: Mehr Hilfe in besserer Qualität, Schuldenerlass für Länder, die ihre eigene Bevölkerung nicht mit grundlegenden Sozialdiensten versorgen können und fairen Welthandel. Die Öffentlichkeit forderte diese Maßnahmen gegen die Armut mit solchem Nachdruck, dass die acht Regierungschefs beschlossen, das Schlusskommunique öffentlich und feierlich als Zeichen ihres Engagements in dieser Frage persönlich zu unterzeichnen, was für G8-Treffen ungewöhnlich ist. Die offiziellen Ankündigungen erfüllten jedoch die Erwartungen nicht. Schlimmer noch: Kaum war die Tinte auf dem Kommunique trocken, als der Chefberater von US-Präsident George Bush noch während des Treffens dementierte, dass man einer Erhöhung der amerikanischen Entwicklungshilfe in welcher Höhe auch immer zugestimmt habe.

Doch da hatte sich die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit schon den in den Londoner Verkehrssystemen explodierten Bomben zugewandt, so dass es weitgehend unbemerkt blieb, dass das

beachtliche Gebrüll der G8 zu einem beschämenden Geflüster erstickt war.

Der vorliegende Social Watch Report 2005 beschäftigt sich mit eben dieser Kluft zwischen Versprechungen und Taten. Armut und Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bringt Menschen wirklich um. Man könnte Tausende, die tagtäglich stumm sterben, retten. Dieses ist der zehnte Social Watch Report. Das zentrale Konzept hat sich nicht geändert: Unsere politische Führung ist Verpflichtungen eingegangen und es ist das Recht und die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger, Regierungen in Hinblick auf deren Versprechungen und rechtsverbindliche Verpflichtungen zur Rechenschaft zu ziehen. Geändert haben sich jedoch im Laufe des letzten Jahrzehnts die von Social Watch verwendeten Monitoring-Methoden und die repräsentative Vielfalt der Mitglieder.

Der erste Social Watch Report legte 1996 die Ergebnisse von NROs aus elf Ländern vor. Der vorliegende Social Watch Report 2005 hat die Ergebnisse von über 50 Länderkoalitionen aller Kontinente zusammen getragen. Jede nationale Social Watch-Sektion besteht aus Organisationen und Bewegungen, die sich mit Themen der sozialen Entwicklung beschäftigen und die Taten und Leistungen ihrer Regierung bewerten. Ihre Schlussfolgerungen werden gebraucht, um Eingaben bei Behörden zu machen und zu einer besseren Gestaltung von Politik zugunsten der Armen und der Frauen beizutragen.

Der Social Watch Report ist also kein in Auftrag gegebener Bericht. Der Schwerpunkt jeder Ausgabe wird international abgestimmt – jede nationale Gruppe beschließt dann ihre eigenen Prioritäten und setzt eigene Akzente. Um den Bericht erstellen zu können, bringt jede Gruppe Geld ein, die für die Beratung mit sozialen Bewegungen eingesetzt werden, um Beweise zu sam-

eln und ihre Ergebnisse zu verifizieren. Die Rolle des Internationalen Sekretariats besteht in der Verarbeitung aller Informationen und ihrer Zusammenstellung für den globalen Bericht. Der von den nationalen Foren in einer Generalversammlung gewählte Internationale Koordinierungsausschuss gibt Hilfestellung und leitet das Netzwerk. Eine Gruppe von Sozialwissenschaftlern am Sitz der Social Watch Zentrale in Montevideo greift die neuesten verfügbaren nationalen und internationalen Informationen auf und verarbeitet sie mit Hilfe einer Methodik, die im Laufe der zehn Jahre entwickelt und verfeinert wurde, um die länderspezifischen Zahlen und globalen Zusammenfassungen zu erstellen, die dem Bericht zu Grunde liegen.

Nach wie vor gilt die traurige Feststellung, dass ohne größere Veränderungen aktueller Trends selbst die moderaten Ziele, auf die sich die Staats- und Regierungschefs feierlich auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 verständigt hatten, einfach nicht erreicht werden.

Das Treffen der G8 in Schottland hat nicht den neuen Schwung gebracht, den wir für einen Planeten ohne Armut und mit Gleichheit von Mann und Frau gebraucht hätten. Den politischen Führungen der Welt bietet sich dieses Jahr nochmals Gelegenheit, die Richtung zu ändern, wenn sie sich zum sechzigsten Gründungsjubiläum der UN im September treffen und wenn sich ihre Minister zum Treffen der Welthandelskonferenz in Hongkong im Dezember einfinden.

Wenn wir darauf hinweisen, dass frühere Versprechungen nicht gehalten wurden, predigen wir nicht Zynismus, sondern fordern Taten ein. Die Geschichte ist noch nicht zu Ende - das letzte Wort noch nicht gesprochen und Bürgerinnen und Bürger können etwas bewirken: Jetzt ist es Zeit, etwas gegen die Armut zu tun!

¹ Roberto Bissio ist Koordinator von Social Watch und Chefredakteur der internationalen Ausgabe des Social Watch Reports.

Vorwort zur deutschen Ausgabe Zwischenbilanz.

VON KLAUS HEIDEL¹

Zehn Jahre nach dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen und fünf Jahre nach dem Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen legt Social Watch Deutschland/Forum Weltsozialgipfel zum fünften Mal eine deutsche Fassung des Social Watch Report vor. Ein Teil der thematischen Beiträge, die umfangreichen Tabellen und die dazu gehörenden Erläuterungen und Auswertungen sind Übersetzungen aus der englischen Ausgabe des Social Watch Report, die vom *Instituto Del Tercer Mundo* in Montevideo für das internationale Social Watch Netzwerk mit über 420 Nichtregierungsorganisationen herausgegeben wird.

Mit der Vorlage dieses Berichtes skizziert Social Watch Deutschland – ein loser Zusammenschluss von 28 sozial- und entwicklungspolitischen Organisationen und Institutionen (vergleiche S. 8) – den Stand der Umsetzung der Beschlüsse des Weltsozialgipfels und des Millenniums-Gipfels (vergleiche S. 82 bis 85) und zeigt: Noch ist die Weltgemeinschaft weit davon entfernt, die Zielvorgaben beider Weltkonferenzen einzulösen. Dies belegen die umfangreichen Tabellen im fünften Teil (ab S. 110) und die Auswertung „Was die Indikatoren für soziale Entwicklung

aussagen – Ergebnisse aus der Auswertung der Tabellen“ (S. 86 bis 101). Sie macht deutlich, dass es zwar durchaus Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben des Weltsozialgipfels und des Millenniums-Gipfels gegeben hat, diese Fortschritte aber bei Weitem nicht ausreichen – ganz abgesehen davon, dass sich in einigen Ländern die soziale Situation dramatisch verschlechterte.

Politische Zwischenbilanz

Im Mittelpunkt des ersten Teiles dieser Ausgabe des Social Watch Report, der eine politische Zwischenbilanz des seit Kopenhagen und der Weltfrauenkonferenz in Peking Erreichten zieht, stehen Forderungen zur künftigen Umsetzung der Millenniums-Ziele (siehe S. 17 bis 26). Diese Forderungen, die von dem internationalen Social Watch Netzwerk zum Millennium+5-Gipfel der Vereinten Nationen im September 2005 vorgelegt worden waren, wenden sich gegen eine Engführung der Sozial- und Entwicklungspolitik auf Armutsbekämpfung und mahnen mit Nachdruck an, dass es um soziale Gerechtigkeit gehen muss. In diesem Zusammenhang bekommt Bedeutung, wenn im ersten Teil des Social Watch Report auch nach dem Maß von Armut gefragt

wird, denn vorherrschende Armutsdefinitionen entsprechen nicht in jedem Falle einer Sichtweise, der es um soziale Gerechtigkeit geht.

Der zweite Teil des Social Watch Report trägt Bausteine für eine Bilanzierung der deutschen Entwicklungspolitik zehn Jahre nach den Weltkonferenzen von Peking und Kopenhagen zusammen und zeigt eine durchaus gemischte Bilanz.

Es folgen Beiträge Anmerkungen zur Frage, was in Deutschland seit dem Weltsozialgipfel erreicht wurde. Hierbei werden unter anderem Schiefen der aktuellen sozialpolitischen Auseinandersetzung in Deutschland deutlich.

Dass diese Ausgabe erscheinen konnte, ist nicht zuletzt der finanziellen Unterstützung folgender Organisationen zu danken: Brot für die Welt, Caritasverband International, DGB-Bildungswerk, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Evangelischer Entwicklungsdienst, Friedrich-Ebert-Stiftung, IG Metall, terre des hommes Deutschland und WOMNET/NRO-Frauenforum. Besonders gedankt sei Uwe Kerkow, der die mühevollen Redaktionsaufgaben übernahm.

¹ Klaus Heidel ist Mitbegründer und Mitarbeiter bei der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.

Die SOCIAL WATCH Initiative wird gefördert und entwickelt von:

| | |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ägypten: | NAHRD (National Association for Human Rights and Development) , lrcc@brainy1.ie-eg.com |
| Albanien: | HDPC (Human Development Promotion Centre) , hdpc@icc-al.org |
| Algerien: | Association El Amel pour le Développement Social , mselougha@yahoo.fr |
| Angola: | SINPROF (Sindicato Nacional de Professores) , sinprof@angonet.org |
| Argentinien: | Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) – Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales , desc@cels.org.ar |
| Bahrain: | BHRS (Bahrain Human Rights Society) , cdhrb@hotmail.com, sabikama@batelco.com.b |
| Bangladesch: | CDL (Community Development Library) , rdc@bol-online.com; Unnayan Shamunnay , shamunnay@sdnbd.org |
| Benin: | Social Watch Benin , hugseña2002@yahoo.fr |
| Bolivien: | CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario) , cedla@caoba.entelnet.bo; Capítulo Boliviano DDHH. Democracia y Desarrollo: AIPE (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación); APDHB (Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia – CBB); APDH-NAL (Asamblea Permanente de Derechos Humanos); Área Identidad Mujer y Trabajo Fundación Solón; samblea Permanente Derechos Humanos; Asociación + Vida; ASOFAMD (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Bolivia); Capacitación y Derecho Ciudadano; CÁRITAS La Paz; CASA DE LA MUJER; CASDEL (Centro de Asesoramiento Legal y Desarrollo Social); Católicas por el Derecho a Decidir; CEADES (Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social); CEDIB (Centro Documentación e Investigación Bolivia); CENPROTAC (Centro de Promoción de Técnicas de Arte y Cultura); Centro Gregoria Apaza; Centro Juana Azurduy; CEPROLAI (Centro de Promoción del Laicado); CIDEM (Centro de Información y Desarrollo de la Mujer); CIPCA NAL (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado); CISEP (Centro de Investigación y Servicio Popular); CISTAC (Centro de Investigación Social, Tecnología Apropriada y Capacitación); COLECTIVO REBELDÍA; Comunidad EQUIDAD; Coordinadora de la Mujer; DNI (Defensa del Niño Internacional); DNI-NAL (Defensa del Niño Internacional); DNI-Regional CBB; ECAM (Equipo Comunicación Alternativa con Mujeres); Fundación La Paz; Fundación Tierra; IFFI (Instituto de Formación Feminina Integral); INFANTE (Promoción Integral de la Mujer y la Infancia); IPTK (Instituto Politécnico Tupac Katari); MEPB (Movimiento Educadores Populares de Bolivia); MIAMSI (Acción Católica Internacional); Oficina Jurídica de la Mujer; PRODIS YANAPAKUNA (Programa de Desarrollo e Investigación Social); Red Andina de Información; UNITAS (Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social) |
| Brasilien: | Reference Group: Ibase , observatorio@ibase.org.br; Cedec; Fase; Inesc; Rede Dawn; SOS Corpo; Abong; Action Aid; AMB Articulação de Mulheres Brasileiras; Articulação de Mulheres Negras Brasileiras; Ceap; Centro de Estudos Afro-Brasileiros UCAM; Centro de Estudos de Defesa do Negro Pará; Centro de Mulheres do Cabo; CESEC-UCAM; Cepia; Cfêmea; Comunidade Bahá; Criola-Rio; Fala Preta; Fórum de Mulheres de Salvador; Geledés/Instituto da Mulher Negra; Grupo de Mulheres Negras Malunga Ibase; Instituto Patrícia Galvão; MNDH Movimento Nacional de Direitos Humanos; NOVA; Observatório Afro-Brasileiro; Observatório da Cidadania; Redeh; Rede Mulheres e Educação; Rede Saúde; Themis |
| Bulgarien: | BGRF (Bulgarian Gender and Research Foundation) , bgrf@fastbg.net; BEPA (Bulgarian-European Partnership Association); National Trade Union Federation of „Light Industry“; ATTAC – Bulgaria |
| Burma: | Burma Lawyers Council , aunghtoo@access.inet.co.th, bicms@cscsoms.com |
| Chile: | ACTIVA- Area Ciudadanía , activaconsultores@vtr.net; ACJR (Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable); ANAMURI (Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas); CEDEM (Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer); CODEPU (Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo); Colectivo CON-SPIR-ANDO; Corporación La Morada; EDUK; FÓRO, Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos; Fundación de Superación de la Pobreza; Fundación Terram; Programa de Ciudadanía y Gestión Local; SOL (Solidaridad y Organización Local) |
| China: | Network (Research Center) for Combating Domestic Violence of China Law Society , buwei@public3.bta.net.cn |
| Costa Rica: | Centro de Estudios y Publicaciones Alforja , cap@alforja.or.cr; AMES (Asociación de Mujeres en Salud); Coordinadora de Barrios; Centro de Educación Popular de Vecinos; Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas; Frente de Organizaciones para la Defensa de la Seguridad Social; LIMPAL (Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad); Agenda Cantonal de Mujeres – Desamparados; Asociación Voces Nuestras; FEDEAGUAS-Guanacaste; SINAE (Sindicato de Auxiliares de Enfermería); SEBANA (Sindicato de Empleados del Banco Nacional); Coordinación Técnica del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil |
| Deutschland: | Global Policy Forum Europe , jensmartens@globalpolicy.org; Werkstatt Ökonomie , klaus.heidel@woek.de; Bread for the World; Caritas Germany; DGB-Bildungswerk e.V.; Diakonisches Werk of the Protestant Church in Germany; EED (Church Development Service – An Association of the Protestant Churches in Germany); Friedrich-Ebert-Foundation; IG-Metall; terre des hommes Germany; Werkstatt Ökonomie; WEED (World Economy, Ecology and Development); WOMNET – Frauennetzwerkstelle |
| Ecuador: | Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) , cdes@cdes.org.ec |
| El Salvador: | CIDEP (Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social) , cidep@cidep.org.sv; APSAL (Acción para la Salud en El Salvador); CODEFAM (Asociación Comité de Familiares de Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos de El Salvador); FUMA (Asociación Maquilishuati); LAS DIGNAS (Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida); |
| Europäische Union: | EUROSTEP (European Solidarity Towards Equal Participation of People) , sstocker@eurostep.org |
| Ghana: | Third World Network Africa , contact@twnafrica.org; Abantu for Development – Ghana; Centre for Democracy and Development; Christian Council; Civic Response; Consumers Association of Ghana; Friends of the Earth; Gender Studies and Human Rights Documentation Centre; General Agricultural Workers Union; Ghana Association of the Blind; Ghana National Association of Teachers; Ghana Registered Nurses Association; Integrated Social Development Centre; Islamic Council; National Union of Ghana Students; Network for Women's Rights; Save the Children Ghana; Trades Union Congress; University of Ghana Students Representative Council |
| Guatemala: | INIAP (Instituto de Investigación y Autoformación Política) , iniap@intelnet.gt; Coordinadora Si Vamos Por la Paz; Comité Beijing |
| Honduras: | CEM-H (Centro de Estudios de la Mujer Honduras) , cemh@cablecolor.hn; CEHPRODEC (Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario); Iniciativa de la Marcha Mundial de la Mujeres-Capítulo Honduras |
| Indien: | CYSO (Centre for Youth and Social Development) , cysdbbs@vsnl.net; NCAS (National Centre for Advocacy Studies); SAMARTHAN |
| Indonesien: | PPSW (Center for Women's Resources Development) , ppsw@cbn.net.id; ASPPUK (Association for Women in Small Business Assistance); PEKKA (Women Headed Household Empowerment Program) |
| Irak: | Iraqi Al-Amal Association , baghdad@iraqi-alamal.org |
| Italien: | Unimondo , jason.nardi@unimondo.org; ACLI (Associazione Cattolica Lavoratori Italiani); ARCI (Associazione Ricreativa e Culturale Italiana); Fondazione Culturale Responsabilità Etica; ManiTese; Movimondo; Sbilanciamoci |
| Japan: | PARC (Pacific Asia Resource Center) , office@parc-jp.org |
| Jemen: | Yemen NGOs for Children's Rights , fouziaabdallah@yahoo.com |
| Jordanien: | Women Organization to Combat Illiteracy in Jordan , b_lubna@yahoo.com |
| Kambodscha: | SILAKA , silaka@forum.org.kh; ADD (Action on Disability and Development); ADHOC (Cambodian Human Rights and Development Association); CDPO (Cambodian Disabled People's Organization); CÉPA (Cultural and Environment Preservation Association); CLO (Cambodian Labour Organization); CHHRA (Cambodian Health and Human Rights Alliance); CSD (Cambodian Women's Development Agency); GAD (Gender and Development Agency); KHRACO (Khmer Human Rights and Against Corruption Organization); KKKHRA (Khmer Kampuchea Krom Human Rights Association); KKKHRDA (Khmer Kampuchea Krom Human Rights and Development Association); KYA (Khmer Youth Association); LAC (Legal Aid Association); LICADHO; PADEK (Partnership for Development in Kampuchea); USG (Urban Sector Group); URC (Urban Resource Centre); UPWD (Urban Poor Development Fund); UPDF (Urban Poor Development Fund); Vigilance |
| Kanada: | Social Watch Canada (Canadian Centre for Policy Alternatives/The North-South Institute) , jfoster@nsi-ins.ca |
| Kasachstan: | Center for Gender Studies , gender@academset.kz |
| Kenia: | Social Development Network , sodnet@sodnet.or.ke; Action Aid Kenya; BEACON; CGD (Centre for Governance & Democracy); Coalition Forum on Justice; DARAJA – Civic Initiative Forum; Econews Africa; Education Rights Forum; FEMNET; KENDREN (Kenya Debt Relief Network); Kenya Human Rights Commission; Kenya Land Alliance; KEWVO (Kenya Women Workers Organisation); People Against Torture; Public Law Institute; Release Political Prisoners; SEATINI (Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Initiative); Ujamaa Centre; Undugu Society |
| Kolumbien: | Corporación Región , coregion@epm.net.co; Plataforma Colombiana de DD.HH. Democracia y Desarrollo |
| Korea, Rep.: | CCEJ (Citizen's Coalition for Economic Justice) , dohye@ccej.or.kr; Council of Religion & Citizen's Movement for the Homeless |
| Kosovo: | Riinvest , muhamed.mustafa@riinvestinstitute.org |
| Lettland: | Latvian NGO Platform , info@lapas.lv |
| Libanon: | ANND (Arab NGO Network for Development) , annd@annd.org; Coordination of the NGOs working in the Palestinian communities in Lebanon; Lebanese Development Forum; Movement Social |
| Litauen: | Kaunas NGO Support Centre , podumas@knopc.lt |
| Malaysia: | Consumers' Association of Penang , meenaco@pd.jaring.my; Cini Smallholders' Network; Penang Inshore Fishermen Welfare Association; Sahabat Alam Malaysia (Friends of the Earth, Malaysia); Teras Pengupayaan Melayu; Third World Network |
| Malta: | KOPIN (Koperazzjoni Internazzjonali) , jmsammut@malta.net |
| Mexiko: | Equipo PUEBLO , pueblo@equipopueblo.org.mx; Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre DESC; DECA Equipo Pueblo; Centro de Reflexión y Acción Laboral; Sección mexicana de FIAN; Casa y Ciudad miembro de Coalición Hábitat México; Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalición Internacional del Hábitat; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos; Defensoría del Derecho a la Salud; Cátedra UNESCO de Derechos Humanos (UNAM); Liga Mexicana por la Defensa de los derechos Humanos; Centro de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales; Centro de Análisis e Investigación FUNDAR; Red Nacional Milenio Feminista |
| Marokko: | Espace Associatif , espaceo@iam.net.ma |

| | |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mosambik: | Direitos Humanos e Desenvolvimento Comunitário , cdnesta2@yahoo.com.br |
| Nepal: | Rural Reconstruction Nepal-RRN , rrrn@rrn.org.np; All Nepal Peasant Association; Alliance for Human Rights and Social Justice; Child Worker Concern; Centre Nepal: General Federation of Nepalese Trade Union; Informal Sector Service Centre; NGO Federation of Nepal |
| Nicaragua: | CCER (Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción) , ccer@ccer.org.ni |
| Niederlande: | NCDO (National Committee for International Cooperation and Sustainable Development) , a.roerink@ncdo.nl; NOVIB/OXFAM Netherlands; Dutch Platform Millennium Goals (NMP) (up of 23 organizations) |
| Nigeria: | SRI (Socio Economic Rights Initiative) , s_watchngr@yahoo.com, onyegur@yahoo.com; Centre for Development, Constitutionalism & Peace Advocacy; Constitutional Watch; Women & Youths in Africa; Legal Defence & Assistance Project; South East Farmers Association of Nigeria; Concerned Professionals of Nigeria; Social Alert-Nigeria; Peoples Rights Organization; Rights & Development Centre; Women Association for Microcredits & Co |
| Pakistan: | Indus Development Foundation , qureshiajaz@hotmail.com |
| Palästina: | Bisan Center for Research and Development , bisanrd@palnet.com; Palestinian Non-Governmental Organisations' Network (PNGO) – integrated by more than 95 NGOs |
| Panama: | Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo panameño de Transparencia Internacional , tipanama@cableonda.net; CEASPA (Centro de Estudios y Acción Social Panameño) |
| Paraguay: | Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana , direccion@decidamos.org.py; BASE – ECTA (Educación Comunicación y Tecnología Alternativa); CDE (Centro de Documentación y Estudios); CEPAG (Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch); Equipo de Educación en DD.HH.; FE Y ALEGRIA (Movimiento de Educación Popular Integral); NEMONGUETARA Programa de Educación y Comunicación Popular; PRESENCIA Proyecto de Formación y Capacitación de la Mujer para la vida cívica; SEAS – AR (Servicio de Educación y Apoyo Social); SEDUPO (Servicio de Educación Popular); SERPAJ - PY (Servicio Paz y Justicia Paraguay); TAREA |
| Peru: | CONADES (Comité de Iniciativa; Grupo de Acción Internacional) , hecbejar@yahoo.com; Comisión Episcopal de Acción Social; CEDEP: Red Jubileo 2000; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Comité Perú; Grupo Género y Economía; Grupo de Economía Solidaria y la Asociación Nacional de Centros |
| Philippinen: | Social Watch Philippines , sowat@info.com.ph; ACCORD (Alternative Community-Centered Organization for Rural Development); ACT (Alliance of Concerned Teachers); AER (Action for Economic Reforms); AFRIM (Alternate Forum for Research in Mindanao); ALAGAD-Mindanao; Alay Kapwa-Social Action Center; Albay NGO-PO Network; Alliance of Community Development Advocates Provincial NGO Federation of Nueva Vizcaya; ANGO (Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development); ATD Fourth World Philippines; BAGASSE (Bisaya Alliance Growth and Sustainable Sugar Estate); BANGON (Bohol Alliance of Non-Governmental Organizations); Bantay Katilingan; Banwang Tuburan; BAPAKA; Bataan NGO-PO Network; Beijing Score Board; BIND (Broad Initiative for Negros Development); CARET Inc.; Caucus on Poverty Reduction; CCAGG; CCF Reconciliation Center; CMA - Phils. (Center for Migrant Advocacy Philippines); CMLC; CODE-NGO (Caucus of Development NGO Networks); COM-PAX – Cotabato; Co-Multiversity; Convergence; CPED (Center for Policy and Executive Development); Daluyong Ugnayan ng mga Kababaihan (National Federation of Women's Group); DAWN-Southeast Asia / Women & Gender Institute; ECPAT Philippines; ELAC - Cebu; Emancipatory Movement for People's Empowerment; E-Net (Civil Society Network for Education Reforms); FDC (Freedom from Debt Coalition); Federation of Senior Citizens Association of the Philippines; Feed the Children Philippines; Focus on the Global South – Philippine Program; Free the Children Foundation; Government Watch - Ateneo School of Government; IBASSMADC; IDS-Phils (Integral Development Services, Phils.); IID (Initiatives for International Dialogue); Iloilo Code of NGOs; INAM (Indicative Medicine for Alternative Health Care System Phils., Inc.); IPD (Institute for Popular Democracy); ISSA (Institute for Social Studies and Action); Jaro Archdiocesan Social Action Center; Jihad Al Akbar; JPIC-IDC (Justice for Peace and Integrity of Creation-Integrated Development Center); KAMAM; Kapatiran-Kaunlaran Foundation, Inc.; KASAMAKAPA (multi-sectoral organization of CSOs for environmental and development in Marinduque); KATINIG (Kalipunan ng Maraming Tinig ng Manggagawang Inormal); KFI (Kasanyagan Foundation Inc.); KIN (Kitanglad Integrated NGOs); Kinayahan Foundation; Konfederasyon ng mga Nobo Eshano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute; Labing Kubos Foundation, Inc.; LRC (Legal Rights and Natural Resources Center, Inc.); Lubong Salakniban Movement; MAG (Medical Action Group); Midsayap Consortium of NGOs and POs; Mindanawon Initiative for Cultural Dialogue; MLF (Mindanao Land Foundation); MODE (Management & Organizational Development for Empowerment); National Anti Poverty Commission Basic Sectors; NATRIPAL; NCCP (National Council of Churches in the Philippines); NCSD (National Council of Social Development); NEGRONET; NGO-LGU Forum of Camarines Sur; NGO-PO Network of Quezon; NGO-PO of Tobacco City; NIUGAN (Nagkakaisang Ugnayan ng mga Manggagawa at Magsasaka sa Niyugan); NOCFED (Negros Oriental Center for People's Empowerment); Outreach Philippines, Inc.; Oxfam Great Britain; PAFPI (Positive Action Foundation Philippines, Inc.); PAGBAG-O (Panaguhpong sa Gagmayng Bayanihang Grupo sa Oriental Negros); Paghilus sa Paghidaet-Negros; PAHRA (Philippine Alliance of Human Rights Advocates); PCPD (Philippine Center for Population & Development, Inc.); PCPS (Philippine Center for Policy Studies); Peace Advocates Network; PEPE (Popular Education for People's Empowerment); Philippine Human Rights Info Center; Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas - Davao; Phil-Net Visayas; PhilNet-RDI (Philippine Network of Rural Development Institutes); Pinoy Plus Association; PIPULI Foundation, Inc.; PLCPD (Philippine Legislators Committee on Population and Development Foundation); PPI (Philippine Peasant Institute); PROCESS-Bohol (Participatory Research Organization of Communities and Education towards Struggle for Self Reliance); PRRM Alliance of Community Development Advocate; PRRM (Philippine Rural Reconstruction Movement); RDISK (Rural Development Institute of Sultan Kudarat); Remedios Aids Foundation; Research and Communication for Justice and Peace; Rural Enlightenment & Accretion in Philippine Society (REAPS); SAMAPA (Samahang Manggagawa sa Pangkalusugan); SAMAPACO; SARILAYA; Save the Children Fund U.K.; Silliman University; SITMO (Save the Ifugao Terraces Movement); Social Action Center of Malaybalay Bukidnon; TACDRUP (Technical Assistance Center for the Development of Rural and Urban Poor); Tambuyog Development Center; Tanggol Kalikasan; Tarbilang Foundation; Tebtebba Foundation, Inc.; TFDP (Task Force Detainees of the Philippines); The Asia Foundation; The Community Advocates of Cotabato; TWSC (Third World Studies Center); U.S. (Save the Children); UKP (Ugnayan ng mga Kababaihan sa Pulitika); ULAP (Union of Local Authorities of the Philippines); U-Lead! (Union for Fresh Leadership); UP-CIDS (UP Center for Integrative and Development Studies); Urban Missionaries; WHCF (Women's Health Care Foundation); Womanhealth Philippines; Women Alliance Movement for Peace and Progress; Young Moro Professionals |
| Portugal: | OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento , sec.geral@oikos.pt |
| Rumänien: | Civil Society Development Foundation , carmen-e@fdsc.ro |
| Sambia: | WFC (Women for Change) , wfc@zamnet.zm. |
| Schweiz: | Swiss Coalition of Development Organisations (Bread for All, Caritas, Catholic Lenten Fund, Helvetas, Interchurch Aid, Swissaid) , mail@swisscoalition.ch |
| Senegal: | ENDA Tiers-Monde , enda@enda.sn; A.D.E.S.E.N (Association Pour le Développement Économique Social Environnemental du Nord) |
| Slovenien: | SEECRAN , Gorana.flaker@guest.arnes.si |
| Spanien: | Intermon Oxfam , intermon@intermon.org; Cáritas Española; Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE) (over 100 organizations) |
| Sri Lanka: | MONLAR (Movement for National Land and Agricultural Reform) , monlar@sltnet.lk |
| Sudan: | National Civic Forum , h_abdelati@hotmail.com |
| Südafrika: | NLC (National Land Committee) , contact@nlc.co.za |
| Suriname: | Stichting Ultimate Purpose , maggiesc@yahoo.com; CAFRA Suriname (National Department of Caribbean Association for Feminist Research and Action) |
| Syrien: | Centre for Environmental and Social Development , issamkh@hotmail.com |
| Tansania: | WLAC (Women's Legal Aid Centre) , wlac@raha.com; AFREDA (Action for Relief Development Assistance); African Youth Development Alliance, Tanzania Chapter; Amnesty International Tanzania; APT (Association for the Prevention of Torture Tanzania); Centre for Social Ethics; CHAWATA (Chama cha Walemavu Tanzania); CHR (Centre for Human Rights Promotion); DOLASED; ENVIROCARE (Environment, Human Rights Care and Gender Organization); ENVIROHURO (Environment and Human Rights Organization); Federation of Women Economists in Tanzania; JET (The Journalists Environmental Association of Tanzania); KAGDE (Kagera Group for Development); KIWAHATO (Kikundi cha Haki za wanawake na Watoto); KIWASHE (Kituo cha Wasaidizi wa Sheria); KOSHIKA Women Group; Kuleana (Centre for Children's Rights); KWIECO (Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Organization); The Leadership Forum; LHRC (Legal and Human Rights Centre); Mbezi Biogas and Environment Conservation; Mwanza Women Development Association; NYF (National Youth Forum); TWG (Taaluma Women Group); TAHEA (Tanzania Home Economic Association); TAHURET (Tanzania Human Rights Education Trust); TAMWA (Tanzania Media Women Association); Tanga Paralegal Aid Scheme; TANGO; Tanzania Centre for Women and Children Welfare; Tanzania Human Rights Association; TAWLA (Tanzania Women Lawyers Association); TAWOVA (Tanzania Women Volunteers Association); TAYOA (Tanzania Youth Association); TCRC (Tanzania Conflict Resolution Centre); TGNP; UNA (United Nations Association); WAMATA (Walio katika Mapambano na Ukimwi Tanzania); WAT (Women Advancement Trust); WILDAF (Women in Law and Development in Africa); Women's Research and Documentation Project; ZAHURA (Zanzibar Human Rights Association) |
| Thailand: | Focus on the Global South, Thailand , raneefocusweb.org; Arom Pongpangan Foundation; Centre for Social Development Studies; Chulalongkorn University Social Research Institute; Foundation for Children's Development; Foundation for Women; Frontiers for the Advancement of Women; Political Economy Centre; Thai Development Support Committee |
| Tschechien: | Ecumenical Academy Prague , tozicka@mybox.cz |
| Tunesien: | LTDH (Tunisian League for Human Rights) , sjourshi@lycos.com |
| Uganda: | DENIVA (Development Network of Indigenous Voluntary Associations) , deniva@utlonline.co.ug; Action Aid Uganda; Africa 2000 Network; Centre for Basic Research; Fort Portal; International Council on Social Welfare; Kabarole Research Centre; MS Uganda; NURRU; Rural Initiatives Development Foundation; SODANN (Soroti District Association of NGOs Network); Tororo Civil Society Network; Uganda Debt Network; Uganda Rural Development and Training Programme |
| USA: | IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy) , iatp@iatp.org; Center of Concern/US Gender and Trade Network; Inter-American Forum & Global-Local Links Project; American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations; WEDO (Women's Environment and Development Organization) |
| Uruguay: | CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía , cnsmujeres@adinet.com.uy |
| Venezuela: | Frente Continental de Mujeres , nocasta@reaccuion.ve; Comité de Base "Juana Ramírez, la Avanzadora"; Red Popular de Usuarías de Banmujer |
| Vietnam: | GENDCEN (Centre for Gender, Environment and Sustainable Development Studies) , que@hn.vn.vn; Vietnam Women's Union, vvunion@netnam.org.vn |

Social Watch Deutschland

Forum Weltsozialgipfel

Kurzinformation

Das im Januar 1994 gegründete „Deutsche NRO-Forum Weltsozialgipfel“ – heute: „Social Watch Deutschland“ – ist eine breite nationale Koalition von maßgeblichen Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen der nationalen Sozialpolitik und der Entwicklungspolitik. Sie tritt ein für soziale Gerechtigkeit und soziale Entwicklung sowohl in Deutschland als auch international, insbesondere in der Dritten Welt. Durch seine Ziele und Zusammensetzung hat Social Watch Deutschland in der Bundesrepublik Deutschland eine einmalige und bedeutende Brückenfunktion zwischen den beiden Politikfeldern (nationale Sozialpolitik und Entwicklungszusammenarbeit).

Das Forum Weltsozialgipfel war intensiv an den Vorbereitungsarbeiten zum Weltgipfel der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung in Kopenhagen im März 1995, am Gipfel selbst sowie an den Folgekonferenzen beteiligt und hat den bisherigen Prozess der Umsetzung der Ergebnisse der Kopenhagen-Konferenz aktiv begleitet. Ziel des UN-Welt-Sozialgipfels war es, nach Ende des Kalten Krieges die „soziale Bombe zu entschärfen“. Die verantwortlichen Politiker aus den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen haben sich dabei verpflichtet, sowohl in den Industriestaaten als auch in den so genannten Entwicklungsländern die wirtschaftlichen, kulturellen, rechtlichen und politischen Bedingungen so zu gestalten, dass Armut überwunden, nachhaltige Entwicklung gefördert und soziale Sicherheit für alle Menschen ermöglicht wird. Als vorrangige Aktionsfelder gelten dabei die Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung. Ausgangspunkt soll der Grundsatz sein, dass der Mensch im Mittelpunkt aller Entwicklungsbemühungen stehen und die Wirtschaft seinen Bedürfnissen dienen muss.

Die in Social Watch Deutschland zusammen arbeitenden Nichtregierungsorganisationen sind davon überzeugt, dass die Ziele des Weltsozialgipfels und der im Jahr 200 formulierten Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) nicht allein durch Erklärungen von Regierungen erreicht werden können. Notwendig ist vielmehr eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Konzeption von Politiken und Strategien, an deren effektiver Umsetzung sowie an der Evaluierung ihrer Wirksamkeit und Kosten – und dies nicht zuletzt deshalb, weil die meisten Regierungen die Beschlüsse des Weltsozialgipfels und die damit eingegangenen Selbstverpflichtungen nur zögerlich umsetzen oder gar konterkarieren. Angesichts dieses Sachverhaltes hält es Social Watch Deutschland für seine Aufgabe, die Umsetzung der in Kopenhagen und Genf eingegangenen Verpflichtungen auch künftig zu beobachten und beharrlich auf deren Erfüllung zu drängen.

Durch die Größe, Vielfalt und spezifischen Schwerpunkte seiner Mitglieder verfügt Social Watch Deutschland sowohl über ein zivilgesellschaftlich tief verankertes Mandat als auch über beträchtliche Fachkompetenz. Dadurch wird ein integriertes Bewusstsein und eine vernetzte Perspektive gefördert. In Gesprächen mit Politikern, durch Veranstaltungen und Publikationen weist Social Watch Deutschland auf Unzulänglichkeiten bei der Implementierung der Kopenhagen-Beschlüsse hin, überprüft Fortschritte, arbeitet Handlungsvorschläge aus, formuliert Forderungen an die Politik und zeigt Perspektiven auf. Social Watch Deutschland versteht sich als ein vorwiegend anlass- und problemorientierter Zusammenschluss mit koordinierender Funktion, aber ohne formale Institutionalisierung.

Stand: Juni 2005

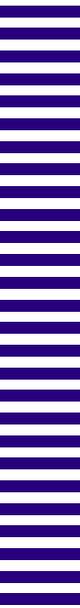
Koordinierungskreis

Dr. Peter Eisenblätter,
terre des hommes Deutschland e.V.
Klaus Heidel,
Werkstatt Ökonomie e.V. (Sprecher)
Jens Martens,
Global Policy Forum Europe.
Werner Oesterheld,
DGB-Bildungswerk e.V.
Jürgen Reichel,
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.
Klaus Schilder, WEED

Unterstützerorganisationen

1. Arbeiterwohlfahrt (AWO)
2. Asienhaus
3. Aktion Brot für die Welt
4. Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen e.V.
5. Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW)
6. dbb – beamtenbund und tarifunion
7. Deutscher Caritasverband e.V.
8. DGB-Bildungswerk e.V.
9. Diakonisches Werk der EKD e.V.
10. Entwicklungspolitische Gesellschaft e.V.
11. Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)
12. FIAN Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
13. Friedrich-Ebert-Stiftung
14. Global Policy Forum Europe
15. Initiative Kirche von Unten
16. Kath. Arbeitnehmerbewegung (KAB) e.V.
17. Lebendige Kommunikation mit Frauen in ihren Kulturen e.V.
18. Ökumenischer Trägerkreis Armut/Reichtum – Gerechtigkeit
19. Pax Christi e.V.
20. Peter-Hesse-Stiftung
21. Philippinenbüro e.V.
22. Pro Asyl e.V.
23. terre des hommes Deutschland e.V.
24. ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
25. VSOP – Verein für Sozialplanung e.V.
26. WEED (Weltwirtschaft, Entwicklung und Ökologie. E.V.)
27. Werkstatt Ökonomie e.V.
28. WOMNET – Frauennetzwerkstelle

- ◎ **Zehn Jahre nach Kopenhagen und Peking, zehn Jahre bis 2015 – Eine politische Zwischenbilanz**



Gebrochene Versprechen: Ein Überblick

VON SOCIAL WATCH

„Es kann sicherlich keine Gesellschaft gedeihen und glücklich sein, deren weitaus größerer Teil arm und beklagenswert ist.“
Adam Smith, Wohlstand der Nationen, 1776.

Fünf Jahre sind vergangen, seit das größte jemals stattgefundenere Treffen von Staats- und Regierungschefs den Völkern dieser Welt versprach, dass „wir ... keine Mühen scheuen, um unsere Mitmenschen – Männer, Frauen und Kinder – aus den erbärmlichen und entmenslichenden Lebensbedingungen der extremen Armut zu befreien.“¹ Zehn Jahre sind vergangen, seit führende Politiker der Welt sich in Kopenhagen feierlich verpflichteten „auf das Ziel der Beseitigung der Armut in der Welt durch entschlossene einzelstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit hinzuwirken, da es sich hierbei um einen ethischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Imperativ für die Menschheit handelt.“²

Das ist eine ehrgeizige Agenda. Unter dem Eindruck der Erklärung von Kopenhagen und der sie ergänzenden Aktionsplattform von Peking für mehr Gleichheit zwischen Mann und Frau schlossen sich Bürgerinitiativen überall auf der Welt zum Social Watch Netzwerk zusammen. Seither hat Social Watch jedes Jahr einen umfassenden Bericht veröffentlicht, in dem überprüft wird, wie weit Regierungen ihren internationalen Verpflichtungen nachgekommen sind.

Häufig überhaupt keine Fortschritte

Die nationalen Social Watch Koalitionen in mehr als 50 Ländern kommen zu dem gleichen Schluss: Die Versprechen sind zum großen Teil nicht eingelöst worden. Sollte es nicht bald erhebliche Änderungen geben, wird man die für 2015 gesetzten Millenniumsziele (MDGs) nicht erreichen. In allen Bereichen – sei es Gesundheit, Ernährung,

Bildung oder die Erbringung lebenswichtiger Dienstleistungen wie sanitäre Versorgung – gibt es nicht genügend und häufig überhaupt keine Fortschritte.

Das sind harte Fakten, die nicht weg zu diskutieren sind. Im Gegensatz zu den oft vagen und allgemein formulierten Wahlversprechen der Politiker, deren praktische Umsetzung schwer nachzuprüfen ist, geht es bei den meisten MDGs um ganz konkrete Vorgaben und Indikatoren. Bewertet man die Entwicklung dieser Indikatoren und vergleicht sie mit dem Zustand, in dem sich jedes einzelne Land befinden müsste, um die Ziele bis 2015 zu erreichen, kommt man unweigerlich zu dem Schluss, dass bei den aktuellen Trends ohne eine Wende die Ziele nicht erreicht werden.

Was ist schief gelaufen? Waren die Ziele zu ehrgeizig oder unrealistisch? Jan Vandemoortele, der damals als Mitarbeiter des UN-Kinderhilfswerks UNICEF an der Entwicklung dieser Ziele beteiligt war und jetzt der ranghöchste Beamte im UN-Entwicklungsprogramm sowie zuständig für die Überwachung der MDG-Zielerreichung ist, vertritt diese Meinung nicht: „Im Großen und Ganzen wurden die quantitativen Vorgaben unter der Prämisse festgelegt, dass es von 1990 bis 2015 weitere 25 Jahre Fortschritte in einem Umfang geben werde, der dem der 70er und 80er Jahre entspricht. Hätte es beispielsweise genau so viele Fortschritte in der Bekämpfung der Kindersterblichkeit wie in den 70er und 80er Jahren gegeben, wäre die globale Kindersterblichkeitsrate 2015 um zwei Drittel niedriger als 1990.“³

Mit anderen Worten: die Tatsache, dass die Welt nur halb so viele Fortschritte gemacht hat wie zur rechtzeitigen Erreichung der MDGs nötig, bedeutet, dass sich das Tempo der sozialen Entwicklung seit 1990 trotz aller Versprechen und Erklärungen verlangsamt hat.

Was ist schief gelaufen?

In Kenia hat die Social Watch Koalition zum Beispiel herausgefunden, dass sich die Staatsausgaben für die soziale Grundversorgung von 20 Prozent des Staatshaushaltes im Jahr 1980 auf nur 13 Prozent in 1995 verringert haben. Zwischen 1997 und 2001 hat das Land 52 Prozent der gesamten Staatseinnahmen zur Rückzahlung von Schulden aufgewendet.

Die Anzahl der vor dem ersten Lebensjahr sterbenden Kinder stellt nicht nur eine der MDG-Zielgrößen dar, sondern ist auch ein guter Indikator dafür, wie sich ein Land entwickelt. Drei von vier Ländern, aus denen Daten vorliegen, haben in den letzten 15 Jahren schlechter abgeschnitten als in den 70er und 80er Jahren.

Die Kinder, die bis zu ihrem fünften Geburtstag überleben, sollten zur Schule gehen. Dass alle dies auch tun, ist wiederum eines der Millenniumsziele. Aber auch bei der Schulerziehung hat sich der Fortschritt seit 1990 verlangsamt. Die Regionen, die Fortschritte beim regelmäßigen Besuch der Grundschulen zu verzeichnen haben, sind Lateinamerika und Europa, denen es schon vorher vergleichsweise besser ging. Paradoxerweise stiegen die Zahlen der Universitätsbildung im gleichen Zeitraum in allen Kontinenten sehr viel schneller. Das konkrete soziale Szenarium des letzten Jahrzehnts zeichnet sich durch wachsende Ungleichheiten aus. Überall geht es den Eliten besser. Statt weniger Armut beobachten wir eine wachsende soziale Kluft.

1 Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, Paragraph 11.

2 Erklärung von Kopenhagen zur sozialen Entwicklung und Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels, Paragraph 29, Verpflichtung 2.

3 Vandemoortele, Jan, „Ambition is Golden: Meeting the MDGs“, aus einem in „Development 2005“ veröffentlichten Artikel, 48(1), Gesellschaft für Internationale Entwicklung, 2005, <http://www.sidint.org/development>

Die nationale Social Watch Koalition auf den Philippinen berichtet beispielsweise, dass das Verhältnis im Einkommen zwischen dem reichsten Fünftel und dem ärmsten Fünftel der Bevölkerung sich 1990 auf 13 zu 1 belief. Diese Kluft vergrößerte sich auf 16 zu 1 im Jahr 2000.

In Kolumbien, dem Land mit dem zweithöchsten Stand der Ungleichheit in Südamerika (hinter Brasilien), haben die reichsten zehn Prozent der Haushalte ein 30mal höheres Einkommen als die ärmsten zehn Prozent. Die lokalen Social Watch Beobachter berichten von noch größeren Disparitäten auf dem Lande, wo bewaffnete Konflikte die Kleinbauern aus ihren Häusern und von ihrem Land vertreiben.

Sowohl in den reichen wie den armen Ländern ist der Fortschritt hin zu mehr Gleichheit von Mann und Frau noch langsamer. Die deutsche Metallgewerkschaft IG Metall spricht von „Fortschritt im Schnecken tempo“: „Sollten

sich die Löhne der Frauen in Westdeutschland weiterhin im gleichen Tempo wie in den letzten 40 Jahren auf die der Männer hinbewegen, wird es für weibliche Angestellte noch mindestens 40 Jahre und für Arbeiterinnen mehr als 70 Jahre dauern, bis sie mit den Männern gleich gezogen haben.“

Taten müssen folgen

In früheren Jahren versuchten Globalisierungsgegner oder *altermondialists*, wie sie sich im Französischen nennen, die G8-Treffen zu verhindern, da sie davon ausgingen, dass nicht viel Gutes herauskommen könne bei einer solchen Versammlung der Mächtigen, die sich selbst berufen hat und nicht rechen schaftspflichtig ist. Einige Treffen wurden in der Tat gestört und im Zeitplan gekürzt, weil riesige Menschenmassen die Straßen blockierten. Im Juli dieses Jahres konnten noch nicht einmal die in London explodierenden Bomben die Politiker von ihrem Treffen fernhalten,

und auch die Botschaft der Öffentlichkeit erreichte sie. Die tatsächlich getroffenen Entscheidungen kamen jedoch noch nicht einmal den realistischsten Erwartungen nahe.

Im September 2005 treffen Monarchen, Präsidenten und Premierminister aus allen Teilen der Welt wieder zusammen, dieses Mal am Sitz der Vereinten Nationen in New York, um zu erörtern, wie weit man mit der Umsetzung der Ziele der Millenniumserklärung bisher gekommen ist. Kofi Annan, Generalsekretär der UN, forderte sie auf, sich voller Schwung auf drei Zielrichtungen gleichzeitig zu konzentrieren: Frieden und Sicherheit; Menschenrechte und Demokratie sowie Entwicklung und Armutsbeseitigung. Keines dieser Einzelziele kann ohne die anderen zwei erreicht werden. Die Verbindung zwischen ihnen wurde schon vor 60 Jahren in der Präambel der UN-Charta festgehalten. Es braucht keine weiteren Versprechen, aber Taten müssen folgen.

Armut und Globalisierung

VON SOCIAL WATCH

Nach dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels umreißt der Begriff Armut „vielfältige Erscheinungsformen. Zu ihnen gehören das Fehlen von ausreichenden Einkommen und produktiven Ressourcen, um auf Dauer den Lebensunterhalt bestreiten zu können; Hunger und Mangelernährung; ein schlechter Gesundheitszustand; begrenzter oder fehlender Zugang zu Bildung und anderen Grunddiensten; erhöhte Morbidität und Mortalität aufgrund von Krankheiten; Obdachlosigkeit und menschenunwürdige Unterkünfte; eine unsichere Umwelt sowie soziale Diskriminierung und Ausgrenzung. Ein weiteres Merkmal ist mangelnde Beteiligung an den Entscheidungsprozessen und am bürgerlichen, sozialen und kulturellen Leben. Armut tritt in allen Ländern auf: Als massenhafte Armut in vielen Entwicklungsländern, als Verlust der Existenzgrundlage infolge einer Wirtschaftsrezession, als plötzliche Verarmung infolge von Katastrophen oder Konflikten, als Armut von Arbeitern mit niedrigen Löhnen und als absolutes Elend bei Menschen, die keinerlei Unterstützung durch die Familie, durch soziale Einrichtungen und soziale Netze erhalten.“ Weiter wird unterstrichen: „Armut ist durch schwerste Entbehrungen gekennzeichnet, was die Deckung der menschlichen Grundbedürfnisse angeht, so auch auf den Gebieten Ernährung, hygienisches Trinkwasser, Abwasserhygiene und Abfallbeseitigung, Gesundheit, Wohnungswesen, Bildung und Information. Sie hängt nicht nur von der Höhe des Einkommens ab, sondern auch vom Zugang zu sozialen Diensten.“¹

In der Millenniumserklärung wird der Begriff „extreme Armut“ offensichtlich im gleichen Sinne wie im Aktionsprogramm des Sozialgipfels verwendet, da

in beiden Deklarationen die Zahl von „über einer Milliarde“ Menschen zitiert wird, die in absoluter oder extremer Armut leben.

Worum geht es, wenn wir von Armut reden?

Die in der Millenniumserklärung vorgegebenen Ziele beziehen sich sowohl auf Bedürfnisse (Nahrung, Wasser) als auch auf Mittel (Einkommen) in dem Versprechen, bis zum Jahr 2015 „den Anteil der Menschen zu halbieren, deren Einkommen unter einem Dollar pro Tag liegt“ sowie „den Anteil der an Hunger leidenden Menschen“ und bis zum gleichen Zeitpunkt „den Anteil der Menschen ohne gesicherten Zugang zu sauberem Trinkwasser“ um die Hälfte zu verringern.

Durch die Verwendung des von der Weltbank bekannt gemachten Indikators von einem US-Dollar pro Tag zur Definition und Messung der Armut distanziert man sich in der Millenniumserklärung bis zu einem gewissen Grad von den Ansichten des Sozialgipfels und auch von denen des Wirtschaftswissenschaftlers und Nobelpreisträgers Amartya Sen, dass „Armut als Entbehrung grundlegender Kapazitäten und nicht nur als geringes Einkommen“ verstanden werden müsse.²

Die von der Weltbank veröffentlichte Zahl von 1,3 Milliarden armer Menschen zeigte sofort große Wirkung und ist seither in jeder Veröffentlichung oder Rede, die sich mit Armut beschäftigte, bis zum Überdruß zitiert worden. Es wurde der Weltbank aber vorgeworfen, dass sie eine Methodik verwendet habe, bei der die Anzahl der Armen unterschätzt würde³, und zwar weil sie

im Grunde von einer „Kaufkraftparität“ lokaler Währungen ausgehe, die den nationalen Durchschnittspreisen und nicht den von den Armen tatsächlich bezahlten Preisen angepasst sei.

Auch für weite Regionen dieser Welt erweist sich der Indikator von einem US-Dollar pro Tag als ungeeignet. Die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) geht für Lateinamerika von zwei US-Dollar als Definitionsbasis für extreme Armut aus. In den Vereinigten Staaten liegt die Schwelle bei ungefähr zwölf US-Dollar pro Tag.

Wie zählt man Arme?

Während „extreme“ oder „absolute“ Armut den Versuch darstellt, ein biologisches Überlebensminimum zu definieren, sind die meisten, tatsächlich verwendeten Armutskonzepte, sozial definiert. Im Großbritannien zum Beispiel stuft der *Breadline Britain*-Index einen Haushalt als arm ein, wenn zum Zeitpunkt der Berechnung die Mehrheit der Menschen Großbritanniens diesen Haushalt als arm betrachten wird. Nach dieser Messung stieg die Armut im Vereinigten Königreich zwischen 1991 und 2001 von 21 auf 24 Prozent. Selbst wenn der Lebensstandard insgesamt steigt, kann es mehr Armut geben, wenn die Gesellschaft ungleicher wird.

Nach einer vorläufigen Analyse der Forscher von Social Watch würde die Verwendung nationaler Armutsdefinitionen anstelle der internationalen Armutsgrenze von „extremer Armut“ zu einem Anstieg der Zahl der Armen um mindestens eine halbe Milliarde Menschen führen, wobei nur die Länder mittleren und höheren Einkommens berücksichtigt worden wären. Es gab 2003 offiziell 35,8 Millionen Menschen, die als in den Vereinigten Staaten in Armut lebend betrachtet wurden (12,5 Prozent der Bevölkerung, 1,3

1 Weltgipfel für Soziale Entwicklung, Aktionsprogramm Kapitel II „Beseitigung der Armut“, Paragraph 19, Kopenhagen, März 1995

2 Sen, Amartya, *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf, 1999.

3 Reddy, Sanjay G. und Thomas W. Pogge. *How not to Count the Poor* (Version 4.5), Mimeo, New York; Barnard College, Universität von Columbia, 2003. <http://www.socialanalysis.org>

Millionen mehr als 2002). Ungefähr 70 Millionen Menschen gelten in der Europäischen Union als arm, aber nur 5 Millionen von ihnen leben unterhalb der internationalen Armutsgrenze. Misst man nach nationalen Armutdefinitionen und nicht nach internationalen Standards, leben 200 Millionen mehr Menschen in Lateinamerika in Armut. Die einkommensschwächeren Länder haben häufig die Definitionen der Weltbank als offizielle nationale Definitionen übernommen, und zwar hauptsächlich, weil sie so außerordentlich abhängig von zinsgünstigen Krediten und Zuschüssen der Weltbank sind, was sich ohne Weiteres als Abhängigkeit von der Ideologie der Weltbank lesen lässt.

Schlimmer wird die Sache noch dadurch, dass sich die meisten Armutsindikatoren – auch die, die nicht nur auf Einkommen sondern auf der Befriedigung von Grundbedürfnissen beruhen – auf Untersuchungen der Haushaltungen stützen, bei denen die Familie als eine Einheit betrachtet wird und die davon ausgehen, dass unabhängig von Alter und Geschlecht alle Familienmitglieder in gleichem Maße an den verfügbaren Einkommen und Ressourcen teilhaben. Infolgedessen wird die Anzahl der in Armut lebenden Frauen unterschätzt, da viele von ihnen ihre Grundbedürfnisse auch dann nicht befriedigen können, wenn sie in Haushalten oberhalb der Armutsgrenze leben.⁴

Brauchen wir tatsächlich eine einzige internationale einkommensbasierte Definition der Armut? Ohne Zweifel ist es notwendig, Fortschritte zu beschreiben, um die öffentliche Meinung zu mobilisieren und den zur Umsetzung der Verpflichtungen erforderlichen politischen Willen zu stärken. Das Tempo

4 Batthyány, Karina. Mariana Cabrera und Daniel Macadar. „The gender approach in poverty analysis: conceptual issues“ Sozialwissenschaftliches Forschungsteam von Social Watch, 2004.

der Armutsbekämpfung lässt sich jedoch auch bewerten und vergleichen, ohne dass man eine gemeinsame universelle Armutsgrenze hinzuzieht. Was wirklich zählt, ist, dass jedes einzelne Land den Anteil und die Zahl seiner eigenen in Armut lebenden Bürgerinnen und Bürger reduziert. Fortschritte dieser Art wären mit dem Auftrag des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durchaus vereinbar, der von einem Staat fordert, „mit allen geeigneten Mitteln“ (auch denen der internationalen Zusammenarbeit) und „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten nach und nach die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“.⁵

Die Welt wird reicher, die Armen ärmer

Tatsächlich wird der Indikator von einem US-Dollar pro Tag hauptsächlich aus ideologischen und politischen Gründen verwendet. Dieser Indikator veranlasste Forscher der Weltbank zu der Behauptung, dass „Globalisierung funktioniert“, weil er scheinbar belegt, dass der Anteil der in Armut lebenden Menschen auf der Welt insgesamt in einem Maße zurück geht, dass das erste Millenniumsziel in erreichbare Nähe rückt.

Bei näherer Betrachtung der Zahlen stellen wir jedoch fest, dass selbst nach diesem Indikator die extreme Armut nicht weniger, sondern vielmehr größer wird in Afrika, Lateinamerika, dem Nahen Osten, Osteuropa und im größten Teil Asiens, wobei sich Fortschritte auf Vietnam, Indien und China konzentrieren. Indien und China verzeichneten im letzten Jahrzehnt ein hohes Wirtschaftswachstum, aber langfristige Entwicklungstrends der Armut sind in

5 Vereinte Nationen, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 2, Paragraph 1.

China nur schwer nachzuvollziehen, da es an zuverlässigen Reihen historischer Statistiken fehlt, während es in Indien „ausreichende Beweise dafür gibt, dass die offiziellen Schätzungen der Armutsreduktion, vor allem für das ländliche Indien, zu optimistisch sind.“⁶

Die Behauptung, dass „Globalisierung funktioniert“, fällt spätestens dann in sich zusammen, wenn man Fragen der Gleichheit berücksichtigt. Nach Aussagen von Professor James K. Galbraith, Leiter des „Inequality Project“ der Universität von Texas, war bei innerstaatlichen Ungleichheiten das „globale Element“ von 1963 bis ungefähr 1971 gleichbleibend, ging dann bis 1979 zurück und stieg in den nächsten zwanzig Jahren steil und stetig an. Eine sehr ähnliche Entwicklung zeigt sich bei Ungleichheiten zwischen Ländern. Vieles spricht dafür, dass globale makroökonomische Kräfte und insbesondere der Anstieg der Zinsen, Schuldenkrisen und die nachdrückliche Forderung nach Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung seit 1980 im Allgemeinen zu ständig wachsenden Ungleichheiten innerhalb der Länder beigetragen haben.

„Diese Untersuchung“ – stellt Galbraith abschließend fest – „gibt Anlass zu ernsthaften Fragen bezüglich der Rolle globaler Wirtschaftssteuerung (*global economic governance*) bei der Entstehung von Ungleichheiten und den aktuellen Schwierigkeiten im Entwicklungsprozess.“

Globalisierung führt zu größerer Armut: Adam Smith hatte Recht

Zu den gleichen Schlussfolgerungen kommt die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung:

6 Kozel, Valerie und Angus Deaton, *Data and dogma: the great Indian poverty debate*. Weltbank, PovertyNetLibrary, September 2004.

„Die globale Marktwirtschaft hat ihr großes produktives Potenzial unter Beweis gestellt. Richtig eingesetzt, kann sie beispiellosen materiellen Fortschritt bewirken, produktivere und bessere Arbeitsplätze für alle entstehen lassen und damit erheblich zur Reduktion weltweiter Armut beitragen. Aber wir erkennen auch, wie weit wir noch davon entfernt sind, dieses Potenzial auszuschöpfen. Der gegenwärtige Globalisierungsprozess führt im Ergebnis zu Ungleichgewichten sowohl zwischen wie innerhalb von Ländern. Reichtum entsteht zwar, aber zu viele Länder und Menschen profitieren nicht davon.“⁷

Schon Adam Smith war vor 250 Jahren klar, warum das so ist: „Für einen reichen Händler ist es überall einfacher, das Privileg zum Handel in einem Unternehmen in der Stadt zu erhalten als für einen armen Handwerker das Recht, dort zu arbeiten.“⁸

„Die Unternehmer, der Zahl nach weniger, können sich viel leichter zusammenschließen. Außerdem billigt das Gesetz ihre Vereinigungen, zumindest verbietet es sie nicht wie die der Arbeiter. Es gibt kein Gesetz des Parlaments, das eine Vereinigung zum Zweck der Senkung des Preises der Arbeit verbietet; aber viele gegen eine Vereinigung zu seiner Erhöhung.“⁹

In den letzten 15 Jahren, während Ungleichheiten zunahmen und sich sozialer Fortschritt verlangsamte, wurden die Rechte transnationaler Konzerne durch multilaterale, regionale und bilaterale Handels- und Investitionsabkommen ausgeweitet, ohne dass gleichzeitig ihre Verpflichtungen oder die Rechte der Arbeitnehmer oder Regierungen der

Länder, in denen sie sich betätigten, entsprechend wuchsen. Das Kapital ist im Vergleich zu vor zwei Jahrhunderten viel beweglicher geworden, die Arbeitnehmer nicht. Sie sind gezwungen, in einem Rennen um die schlechtesten Standards mitzumachen, während investitions hungrige Regierungen miteinander mit immer weiteren Zugeständnissen und Steuererleichterungen konkurrieren. Unausgewogene Regeln führen zu unausgewogenen Ergebnissen. Das sollte für neoliberale Wirtschaftswissenschaftler keine Überraschung sein, weil es genau das ist, was Adam Smith beobachtete und vorhersagte.

Nehmen wir an, die Diagnose stimmt: Dann muss die Globalisierung entweder zurückgeschraubt oder irgendeine Form der Steuerung globaler Wohlfahrt angestrebt werden. Eine globalisierte Wirtschaft, die allen ein menschenwürdiges Auskommen sichern kann, es aber nicht tut, scheint zur Instabilität verdammt und ohne politische Zukunft zu sein.

Was ist vordringlich und was ist notwendig

Man könnte sagen, dass es sich beim ehrgeizigen Ziel einer Agenda globaler Steuerung um ein langfristiges Projekt handele, das nicht die vordringlichen Bedürfnisse der Menschen, die gegenwärtig bitterarm und hungrig sind, befriedige. Zwar fassen die MDGs in keiner Weise die Ergebnisse aller UN-Konferenzen der 90er Jahre zusammen und sie sind auch keinesfalls ein ausreichender Ersatz, aber sie können immerhin für sich beanspruchen, dass sie die vordringlichsten Bedürfnisse zum Ausdruck bringen. Die Erreichung der MDGs ist jedoch nicht einfach nur eine weitere humanitäre Aufgabe, die man durch mehr Hilfe bewältigen kann.

Sollte die internationale Hilfe wirklich morgen verdoppelt werden, würde das gegenwärtige makroökonomische System verhindern, dass das Geld aus-

gegeben werden kann. Die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken haben jetzt schon mehr Geld zur Verfügung als Länder nach den Regeln des Internationalen Währungsfonds ausgeben dürfen, und sie erhalten in der Regel mehr Geld aus den armen Ländern als diese von ihnen.

Beispielsweise hätte das mit einer größeren AIDS-Krise konfrontierte Uganda 2002-2003 beinahe einen Zuschuss von 52 Millionen US-Dollar vom Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria nur deshalb abgelehnt, weil es sich an die engen Haushaltsbeschränkungen halten wollte, zu denen es sich verpflichtet hatte, um Kredite vom Internationalen Währungsfonds (IWF) zu erhalten.

Auf der jüngsten internationalen AIDS-Konferenz in Bangkok (Juli 2004) forderten Experten der UN eine massive Erhöhung der Mittel für AIDS-Programme und drängten auf die Bereitstellung von 20 Milliarden US-Dollar für die Entwicklungsländer bis 2007. In einem im Oktober 2004 veröffentlichten Bericht von vier großen humanitären Hilfsorganisationen wurde jedoch die Meinung vertreten, dass politische Maßnahmen des IWF zur deutlichen Absenkung der Inflationsrate zu Lasten höherer öffentlicher Ausgaben für die AIDS-Bekämpfung gingen.¹⁰ Viele Wirtschaftswissenschaftler meinen, dass Inflation und öffentliche Ausgaben durchaus über den vom IWF regelmäßig festgelegten Sätzen liegen könnten und dass die Politik des IWF folglich den globalen Kampf gegen AIDS in unzumutbarer Weise schwäche.

¹⁰ ActionAid International, USA, Global AIDS Alliance, Student Global AIDS Campaign und RESULTS Educational Fund; Blocking Progress: *How the Fight Against HIV/AIDS is Being Undermined by the World Bank and International Monetary Fund*. Der volle Informationstext kann unter <http://www.actionaidusa.org/blockingprogress.pdf> eingesehen werden.

⁷ Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung. Eine faire Globalisierung: Chancen für Alle schaffen. New York, Februar 2004. <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/index.htm>.

⁸ Smith, Adam. Der Reichtum der Nationen. 1.10.100.

⁹ Ebenda. 1.8.12

Im Bericht wird auch die Meinung vertreten, dass die IWF-Politik es den Ländern erschwere, Beschäftigte in zentralen Aufgabenbereichen des Gesundheitswesens zu halten, da der IWF die Summen deckelt, die für Arbeitnehmer im öffentlichen Gesundheitswesen ausgegeben werden dürfen.

Die Vorgaben des IWF zur Inflations-senkung führen unmittelbar zu Beschränkungen der Staatshaushalte armer Länder und damit zu geringeren nationalen Gesundheitsausgaben. „Die meisten armen Länder würden sehr gern erheblich mehr Geld für die AIDS-Bekämpfung ausgeben“, stellt dazu Joanne Carter fest, Leiterin des RESULTS-Bildungsfonds, einer Bürgerinitiative mit Sitz in den Vereinigten Staaten, die sich insbesondere für den Kampf gegen Tuberkulose und andere „durch Armut entstandene Krankheiten“ in den Entwicklungsländern einsetzt. „Sie haben aber den Kampf gegen den IWF aufgegeben, da sie wissen, dass sie sich an die Kreditbedingungen des IWF halten müssen, wenn sie weiterhin Entwicklungshilfe im gegenwärtigen Umfang erhalten wollen. Stellt man sich gegen den IWF, riskiert man, auch von allen anderen Hilfszahlungen abgeschnitten zu werden.“¹¹

Steuern in der Diskussion

Zur Verteidigung seiner Regeln hat der IWF angeführt, dass Entwicklungshilfe nicht als regelmäßige Einnahmequelle zur Deckung laufender Ausgaben eingeplant werden könne (wie beispielsweise Steuern), da sie Schwankungen unterworfen und auch nicht vertraglich bindend sei. Damit ist der Ball wieder im Feld der Geberländer, die sich der Aufgabe stellen müssen, Zahlungen an die Entwicklungsländer so zu gestalten, dass sie planbar, zuverlässig und stabil sind.

¹¹ Ebenda.

Genau das meinten auch über einhundert Länder am 20. September 2004 in New York mit ihrer Forderung nach neuen Mechanismen zur Finanzierung der Armutsbekämpfung – einem Vorschlag, der durch ein einziges Land blockiert worden ist, das ein Veto gegen alles einlegte, was einer internationalen Steuer auch nur nahe kommt.

Angesichts drohender, von außen diktiert, strenger Beschränkungen ihrer Haushaltsbudgets für Entwicklung und dringende soziale Aufgaben unterzeichneten die Präsidenten Lula da Silva aus Brasilien und Ernesto Kirchner aus Argentinien am 16. März 2004 den offiziell als „Erklärung der Zusammenarbeit für ein Wirtschaftswachstum im Dienste der Gleichheit“ bekannten sogenannten „*Copacabana Act*“. In ihm prangerten sie „den Widerspruch im gegenwärtigen internationalen Finanzsystem zwischen nachhaltiger Entwicklung und deren Finanzierung“ wegen fehlender „angemessener Mechanismen der Krisenbewältigung“ an. Sie stellten darin eine ihrer Meinung nach für das Wachstum außerordentlich wichtige Verbindung zwischen Finanzen und Handel her. Zur Änderung des Systems kamen sie überein, „mit den internationalen Gläubigerinstitutionen auf eine Weise zu verhandeln, die das Wachstum nicht gefährdet, die Tragfähigkeit der Schulden sicherstellt und Raum für Investitionen in die Infrastruktur lässt.“

Bei einem Privatunternehmen werden Investitionen in die Infrastruktur als Anlagevermögen verbucht und nur ein geringer Teil der Gesamtinvestition erscheint als Abschreibung in der Jahresbilanz. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gibt es aber nur Einnahmen und Verluste: Alle Ausgaben werden als Verlust verbucht. Der IWF setzt aber Obergrenzen für die Ausgaben des Staates fest, um einen „primären Überschuss“ zu erhalten, der die Tragfähigkeit der Schulden sicherstellt. Der Vorschlag von Kirchner und Lula – später

von allen lateinamerikanischen Finanzministern unterstützt – sah deshalb vor, wie bei Privatunternehmen Infrastrukturinvestitionen über einige Jahre abzuschreiben und nicht zum Zeitpunkt der Ausgabe als Verlust zu verbuchen.

Der Vorschlag, mit dem sich der IWF beschäftigt, würde natürlich sofort dazu führen, dass es mehr Spielraum für staatliche Ausgaben gäbe. Aber würde das Konzept des Anlagevermögens in volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen aufgenommen, hätte dies weitreichende Konsequenzen. Es könnte der Ausbeutung natürlicher Ressourcen eine Ende setzen (da ein entsprechender Verlust auf der Vermögensseite zu verbuchen wäre). Und nach dem ursprünglichen Vorschlag der Argentinier sollte auch die Bildung von „Humankapital“ von den vom IWF verhängten Ausgabebeschränkungen ausgenommen werden. Ausgaben für Gesundheit und Bildung könnten ebenso wie die für Infrastruktur als „Investitionen“ betrachtet werden. Viele Wirtschaftswissenschaftler wären wohl überdies der Meinung, dass es sich dabei um Investitionen handelt, die sich besser und schneller auszahlen als große Entwicklungsprojekte konventioneller Art.

Nichts als Versprechungen

Diese Vorstellungen lagen ebenso auf dem Tisch wie die Forderung nach mehr Beteiligung der Entwicklungsländer in den Entscheidungsprozessen der Bretton Woods Institutionen, als die Diskussionen im Zusammenhang mit dem „Monterey Konsens“ nach der Konferenz über Finanzierung für Entwicklung 2002 einsetzten.

Aber bislang wurden diese Versprechungen nicht eingelöst – ebenso wenig wie jene, die in Doha für den Beginn einer Entwicklungsrunde gemacht wurden mit dem Ziel, Handelsregeln stärker auf die Entwicklungsländer zuzu-

schneiden. Keine dieser Versprechungen ist eingelöst worden. Stattdessen werden die Entwicklungsländer mit neuen Forderungen für ihre Dienstleistungssektoren konfrontiert – mit direkten Folgen für die Erbringung grundlegender Dienstleistungen für die Armen – als „Preis“ für Zugeständnisse im Agrar- oder Textilbereich.

In der Tat zeigte sich bei jeder der seit 1996 jährlich von Social Watch durchgeführten Untersuchungen, dass die Entwicklungsländer im Großen und Ganzen ihren Verpflichtungen sehr viel stärker nachgekommen sind als die entwickelten Länder. Und verschiedene unabhängige Bewertungen kamen dabei zu dem Schluss, dass unter den Letzteren gerade die Mitglieder der G7 am meisten hinterher hinken.

Wenn überhaupt etwas erreicht wurde mit der Vereinbarung von Verpflichtungen, Zielen und termingebundenen Vorgaben, dann ist es die Definition sogenannter Prüfsteine (*benchmarks*), mit denen Regierungen – und die ihnen angehörenden Politiker – objektiv beurteilt werden können. Es ist letzten

Endes das Urteil der öffentlichen Meinung, das Änderungen ermöglicht. Aber die ausschlaggebende Entscheidungsfindung verteilt sich auf eine unendliche Vielzahl an Foren und Institutionen, an denen verschiedene Minister und Staatsbeamte beteiligt sind, und führt häufig zu sich widersprechenden Ergebnissen.

Beispielsweise empfahl der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes am 4. Oktober 2004 nachdrücklich, dass die Länder des südlichen Afrikas sicherstellen, dass „regionale und andere Freihandelsabkommen sich nicht negativ auf die Verwirklichung der Rechte der Kinder auswirken“. Das gegenwärtig zur Verhandlung anstehende Handelsabkommen zwischen der regionalen Organisation und den Vereinigten Staaten könne „die Möglichkeit beeinträchtigen, Kindern und anderen HIV/AIDS-Opfern wirksame Medikamente entweder kostenlos oder zum günstigsten Preis zur Verfügung zu stellen“. Eine solche Resolution hat globale Konsequenzen, da sich die im Entwurfstext enthaltenen Bestimmungen in vielen

bilateralen Handelsabkommen wiederfinden. Ähnliche Diskrepanzen zwischen dem Recht auf Leben und den geistigen Eigentumsrechten der Pharmakonzerne führten zu einer Erklärung in Doha und deren Erweiterung vor der Ministerrunde in Cancun mit dem Ergebnis, dass die Anwendung des TRIPS-Abkommens revidiert wurde.¹²

Es gibt keinen globalen Obersten Gerichtshof, der entscheiden könnte, was bei Konflikten zwischen Menschenrechten und Handelsregelungen Vorrang haben soll. Befürworter von Handels- und Investitionsabkommen und die Welthandelsorganisation (WTO) versuchen, sich auf wichtigen internationalen Foren einen Vorrang vor anderen Verträgen und Normen zu erkämpfen: Bei der Umsetzung des Gipfels über Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, dem Vertrag gegen Tabak oder den laufenden Verhandlungen im Zusammenhang mit kultureller Vielfalt. Gegenwärtig ist Kohärenz nur auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu erreichen. Gerade deshalb ist der zweite Millenniumsgipfel so wichtig.

¹² Handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS).

Prüfsteine für den Millennium+5-Gipfel

VON SOCIAL WATCH

Vom 14. bis zum 16. September 2005 wird die bisherige Umsetzung der Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 bewertet. Zur Zeit ihrer Verabschiedung sah man sie als Agenda für die Überwindung der Armut zu Beginn des neuen Jahrtausends an.

Die Millenniumserklärung baut auf den Verpflichtungen auf, die die internationale Gemeinschaft im vorangegangenen Jahrzehnt in einer Reihe von Konferenzen und Gipfeltreffen eingegangen war – einschließlich derer, die sich mit den Themen Umwelt, Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und -gerechtigkeit, soziale Entwicklung, Kinderrechte, Bevölkerung, sexuelle und reproduktive Rechte, mit dem Recht auf Unterkunft sowie der Beseitigung von Rassismus und Diskriminierung befassten. Als Teil dieser Verpflichtungen erkannte der Weltsozialgipfel 1995 an, dass die Beseitigung der Armut erreichbar sei und verabschiedete eine Strategie, um dieses Ziel zu erreichen. Diese Strategie basierte auf einem umfassenden Konzept von Entwicklung, das sich nicht auf Armutsbekämpfung beschränkte, sondern Vollbeschäftigung und soziale Integration als ebenso wichtige Aspekte ansah.

Die Zivilgesellschaft spielte eine aktive Rolle während der Konferenzen der 90er Jahre. Sie forderte die Regierungen auf, zeitlich gebundene Verpflichtungen einzugehen, um Entwicklung zu fördern, Armut zu überwinden, Vollbeschäftigung zu schaffen und soziale Ausgrenzung zu vermindern. Das Engagement der Zivilgesellschaft in diesen Prozessen führte überall in der Welt zu Koalitionen, die aktiv die Umsetzung der von den Regierungen eingegangenen Verpflichtungen überwachen.

Seit dem Millenniumsgipfel im Jahre 2000 haben eine Reihe bedeutender Ereignisse die internationale Gemeinschaft erschüttert – von den Angriffen auf die USA 2001 und den anschlie-

ßenden militärischen Interventionen in Afghanistan und Irak bis hin zur Tsunamikatastrophe in Asien.

Das vorherrschende militärische Verständnis von Sicherheit basiert nicht auf der Vorstellung von Sicherheit für alle – menschliche Sicherheit (*Human Security*) in all ihren Dimensionen – sondern auf einem Konzept, das die Sicherheit für einige durch die Konzentration von Macht in den Händen weniger fördert.

Zusätzlich unterminierten die USA und ihre Alliierten durch ihre Doktrin unilateraler militärischen Handelns sowie durch einen Krieg, den sie ohne die Autorisierung der Weltgemeinschaft in Form einer Entscheidung des UN-Sicherheitsrates führten, den eigentlichen Zweck, für den die Vereinten Nationen gegründet wurden.

Sicherheit kann nicht durch Gewalt garantiert werden. Konflikte können nicht durch Waffen gelöst werden. Nur wenn wir uns mit den Ungleichheiten, die uns trennen, ernsthaft auseinandersetzen, soziale Gerechtigkeit fördern und Menschenrechte für alle sicher stellen, können wir darauf hoffen, eine stabile Zukunft zu erreichen.

Die Dringlichkeit, dieses zu tun, darf nicht unterschätzt werden. Die drohende Zerstörung des menschlichen Lebens in seiner jetzigen Form sowie die Bedrohung der heutigen Flora und Fauna durch die Erderwärmung werden noch nicht ausreichend thematisiert. Die Folgen für die Menschen werden allmählich spürbar, wobei die am stärksten marginalisierten Gruppen besonders betroffen sind. Auch wenn die Verwüstungen durch den asiatischen Tsunami keine Folge des Klimawandels sind, machen sie doch deutlich, wie verletzlich Gesellschaften sind.

Ohne Zweifel haben wir alle die Verantwortung dafür, dass die Bedrohungen für das Leben und die Nachhaltig-

keit unseres Planeten überwunden werden – nicht zuletzt durch einen verantwortungsvollen Lebensstil. Regierungen und Entscheidungsträger haben dabei eine besondere Verantwortung sicher zu stellen, dass staatliches Handeln die Umwelt nachhaltig schützt.

Die kolossale Zerstörung durch das Erdbeben im Indischen Ozean und den daraus resultierenden Tsunami hat nicht nur das Bewusstsein für die internationale Verantwortung gestärkt, sondern auch die unterschiedlichen Bedrohungen der Sicherheit von Menschen in unterschiedlichen Lebensumständen deutlich gemacht. Im Gegensatz zu dieser Katastrophe haben andere Krisen und das vermeidbare Sterben von Millionen von Menschen nicht zu den gleichen Konsequenzen geführt. Immerhin hat der Tsunami den Blick der Öffentlichkeit für die Komplexität und die ethisch nicht tolerierbare Ungleichheit zwischen den sehr Armen und den sehr Reichen geschärft.

Diese Ungleichheiten, die direkt zur Armut beitragen und diese aufrechterhalten, sind ein zentraler Aspekt von Instabilität.

Die Überprüfung der Millenniumserklärung und die Positionen, die die Regierungen im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels einnehmen, müssen in diesem Lichte gesehen werden. Im September 2005 und in den Monaten davor hat die internationale Gemeinschaft die Chance, die entscheidenden Herausforderungen unserer Zeit in Angriff zu nehmen und eine ambitionierte Strategie zu entwerfen, die notwendig ist, um die Zukunft der nachfolgenden Generationen zu sichern. Die Anerkennung aller Menschenrechte muss dabei ein leitendes Prinzip sein.

Für einen Erfolg ist es nötig, alle zivilgesellschaftlichen Gruppen einzubeziehen, sowohl in der Vorbereitung auf den Gipfel als auch beim Gipfel selbst. Die Menschen überall in dieser Welt wis-

sen, was auf dem Spiel steht. Diejenigen, die den Tsunami in Asien überlebt haben, wissen, wie fragil das Leben ist. Die Flüchtlinge im Darfur kennen die Folgen von Unsicherheit. Gemeinden, die von HIV/AIDS dezimiert wurden, kämpfen um ihr Überleben. Bauern, die ihre Lebensgrundlage und die ihrer Familien verloren haben, wissen, was es heißt, Not zu leiden. Für diese Menschen und die Millionen von Menschen, denen es ebenso ergeht, haben die Ungleichheiten in unserer Welt reale Konsequenzen. Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen rufen zivilgesellschaftliche Organisationen die Staats- und Regierungschefs der internationalen Gemeinschaft auf, mutige und entschiedene Schritte zu unternehmen, wenn sie im September in New York zusammentreffen.

1. Von der Überwindung der Armut zur Verringerung der Ungleichheit

Die Welt hat die Mittel zur Beseitigung der Armut. Sie kann und muss sie nutzen. Hunger, Unterernährung und Armut sind ein Affront für die Menschheit und eine Missachtung grundlegender Menschenrechte. Wir haben deswegen die Verpflichtung, die Armut zu beseitigen und müssen alle möglichen Schritte unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen. Was bisher fehlt, ist der politische Wille, dieses in die Tat umzusetzen. Die internationale Gemeinschaft muss erneut ihre Verpflichtung bekräftigen, die Armut weltweit so schnell wie möglich zu beseitigen. Darüber hinaus muss jede Regierung ihre individuelle und kollektive Verpflichtung anerkennen, wirksame Strategien zur Beseitigung der Armut zu entwickeln. Armut basiert auf einer massiv ungleichen Einkommensverteilung, aber auch auf ungleicher Verteilung von Vermögen, ungleichen Zugangsmöglichkeiten zu Arbeit und Beschäftigung, sozialen Dienstleistungen und Vergünstigungen und auf der un-

gleichen Verteilung von politischer Macht, Zugang zu Informationen und politischer Partizipation. Sie ist vor allem das Ergebnis von tief verankerten und anhaltenden Ungleichgewichten im derzeitigen Weltwirtschaftssystem, die nach Meinung der Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung „ethisch inakzeptabel und politisch nicht haltbar“ sind. Frauen gehören meistens zu denen, die unter diesen Ungleichheiten besonders leiden.

Ungleichheit und soziale Ungerechtigkeit sind die Hauptquellen von Instabilität und Konflikten auf nationaler und internationaler Ebene. Diejenigen, die ums Überleben kämpfen, streben nach dem Lebensnotwendigsten, während diejenigen, die mehr als genug haben, ihren Besitz verteidigen und allzu oft danach streben, noch mehr anzuhäufen. Eine angemessene Antwort auf die Armut wird nur in umfassenden Initiativen der Umverteilung gefunden werden, die alle Aspekte von Ungleichheit berücksichtigen und die Geschlechterdimension besonders beachten. Die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) innerhalb der vereinbarten Frist ist nur der dringlichste Teil dessen, was nötig ist, um diesen Erfordernissen gerecht zu werden.

Sicherheit und Stabilität können nur erreicht werden, wenn soziale Gerechtigkeit gewährleistet ist, wenn das Recht eines jeden auf die Grundlagen des Lebens – Wasser, Gesundheit, Nahrung, Unterkunft – respektiert wird, und wenn alle gleichermaßen Zugang dazu haben.

Wir fordern die Regierungen auf sich zu verpflichten, die Armut zu beseitigen und soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen. Insbesondere fordern wir von ihnen

- **erneut die Überzeugung zu bestärken, dass Armut beseitigt werden kann, so wie es in Kopenhagen 1995 geschah;**

- **die Verpflichtung, Armut in allen Ländern bis zum Jahr 2025 zu beseitigen, wobei Armut in jedem Land auf Grundlage der nationalen Gegebenheiten definiert wird;**
- **die Verpflichtung, nationale Strategien zur Beseitigung der Armut in jedem Land bis 2007 festzulegen. Sie sollen in einem transparenten, konsultativen Prozess entstehen, an dem die Armen aktiv beteiligt sind;**
- **eine Politik zu verfolgen, die die Reduzierung von Ungleichheiten zum Ziel hat, einschließlich der Zusicherung des universellen und bezahlbaren Zugangs zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen, einer redistributiven Steuerpolitik und der Berücksichtigung grundlegender Arbeitsstandards;**
- **die Politik der Privatisierung und „Liberalisierung“ zu beenden, die zur Konzentration der öffentlichen Ressourcen in wenigen und oft nicht einheimischen Händen führt;**
- **die Berichts- und Überprüfungsanforderungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu stärken um eine häufigere und gründlichere Überprüfung der Erfüllung der Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten gegenüber ihren Bürgern zu sichern;**
- **die Verpflichtung, regelmäßig dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen über Fortschritte bei der Umsetzung dieser Strategien zu berichten. Die ersten dieser Berichte sollten nicht später als 2007 erfolgen.**

2. Strategien für Entwicklung definieren: Die Rolle der Internationalen Finanzinstitutionen

Die Entwicklungsstrategien eines Landes sollten auf den Erfahrungen seiner Bevölkerung beruhen. Im Laufe der

letzten Jahrzehnte wurde sowohl die Vergabe von Entwicklungshilfe und Krediten als auch der Erlass von Schulden an umfassende makroökonomische Bedingungen geknüpft. Dies hatte katastrophale Folgen für die soziale Entwicklung. Strukturanpassungsprogramme, Liberalisierung und Privatisierung haben Ungleichheiten vergrößert, nicht verringert. Die größten Auswirkungen hatten sie auf Gruppen mit dem geringsten Zugang zu anständiger Arbeit und nachhaltigen Lebensgrundlagen. Für die Mehrheit der Menschen, die in Armut leben, unter ihnen ein überproportionaler Anteil an Frauen und Kindern, stellen Landwirtschaft und Fischerei die einzigen existenzsichernden Lebensgrundlagen dar.

Ökonomische Reformen, die den Entwicklungsländern auferlegt wurden, haben vor allem die exportorientierte Produktion von Rohstoffen gefördert, für die die Weltmarktpreise dramatisch gesunken sind. Sie führten außerdem zu einer verstärkten Ausrichtung der Landwirtschaft und der Fischerei auf die Interessen der Wirtschaft und damit zu einer zunehmender Verarmung weiterer Teile der Gesellschaften in Entwicklungsländern.

Die Idee, dass eine Ausweitung des Handels der Beseitigung von Armut dient, hat nicht funktioniert. Dies zeigen verschiedene statistische Analysen über die letzten 20 Jahre ökonomischer Entwicklung, die von Handelsliberalisierung und exportorientierten Wachstumsmodellen geprägt waren. Obwohl die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) vom Internationalen Währungsfond (IWF) und von der Weltbank entwickelt wurden, um den negativen Effekten entgegenzuwirken, ist dieses bisher nicht geschehen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass weiterhin zahlreiche makroökonomische Bedingungen an die Vergabe von Entwicklungshilfe geknüpft werden. Kreditver-

handlungen werden immer noch hinter verschlossenen Türen von Finanzministerien und Zentralbanken geführt. Die gescheiterten makroökonomischen Politiken der Vergangenheit werden weiterhin propagiert.

Der Rückzug des Staates und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen – zum Beispiel im Bereich von Gesundheitsversorgung, Wasser und Bildung – erschweren zunehmend den Zugang derjenigen, die nicht in der Lage sind, für das zu zahlen, was grundlegende Menschenrechte darstellen. Die Globalisierung und Liberalisierung des Handels, sowie die Kommerzialisierung der Landwirtschaft und anderer Produktionsformen sollten nicht die maßgeblichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft abgeben. Stattdessen sollten eine nachhaltige lokale Lebensführung, Ernährungssouveränität, ökologische Erneuerungsfähigkeit und soziale Belange die Leitlinien darstellen.

Wir fordern die Regierungen auf, Entwicklungsstrategien zu fördern, die auf den Bedürfnissen und Erfahrungen der jeweiligen Bevölkerung basieren. Insbesondere fordern wir

- **eine nationale Politikgestaltung zu stärken, die auf Bedürfnissen und Prioritäten gründet, die von der einheimischen Bevölkerung in partizipativen Prozessen definiert wurden. Die Politik sollte innerhalb eines rechtsstaatlichen Rahmens gewährleisten, dass die selbst definierten Interessen und Ziele von Straßenverkäufern, Industriearbeitern, Fischern und Landarbeitern eindeutig in den nationalen Entwicklungsstrategien Eingang finden;**
- **nationale Entwicklungsstrategien transparent zu erarbeiten, um dadurch die effektive Teilnahme einheimischer Interessengruppen bei der Formulierung nationaler Politik zu unterstützen;**

- **PRSPs zu formulieren, die tatsächlich im Rahmen nationaler Entscheidungsprozesse unter effektiver Beteiligung der Zivilgesellschaft entwickelt werden und gegenüber den nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig sind;**
- **Reformen im Agrar- und Wassersektor, die garantieren, dass Landwirte, Fischer und andere ländliche Gemeinschaften über Zugang, Kontrolle, Eigentum und die Verwaltung der produktiven Ressourcen verfügen. Besondere Bedeutung hat dabei, dass für Frauen die Kontrolle über und der Zugang zu Ressourcen wie Saatgut gewährleistet ist.**

3. Verwirklichung von Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit

Die Reduzierung der Armut und die Stärkung von Frauen hängen in vielerlei Hinsicht zusammen. Frauen stellen die Mehrheit der Armen dieser Welt dar und tragen oft die soziale und ökonomische Bürde, sich um die schwächsten Mitglieder der Gemeinschaft, wie zum Beispiel Kinder, Alte und Kranke, zu kümmern. Frauen und Mädchen, die in Armut leben, sind auch in größerer Gefahr, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden. Zudem besteht bei ihnen eine größere Wahrscheinlichkeit, mit HIV/AIDS infiziert zu werden, bei Entbindungen zu sterben oder in die Sklaverei verkauft zu werden. Ökonomische Reformen, die die sozialen Pflichten des Staates abbauen und öffentliche Güter privatisieren, betreffen Frauen überproportional stark. Sie verschärfen zudem die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, da Frauen häufig gezwungen sind, die durch die Privatisierung entstehende Lücke auszufüllen. Gleichzeitig sind Frauen wichtige aktive Handlungsträger in jeder Strategie der Armutsbekämpfung. Die Beschränkung des freien Zugangs

von Frauen zum wirtschaftlichen Sektor und zum Arbeitsmarkt stellt nicht nur eine Verletzung ihrer grundlegenden Menschenrechte dar, sondern ist auch schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit stellen in sich selbst fundamentale Ziele dar und sind gleichzeitig essentielle Vorbedingungen für die Beseitigung der Armut.

Die MDGs, die die Stärkung Frauen betreffen (MDG 3 und 5), müssen verwirklicht werden, sind aber nicht ausreichend. Um wahre Geschlechtergleichheit zu erreichen, muss das Konzept in umfassender Weise verstanden werden und kann nicht nur auf die Indikatoren der MDGs beschränkt werden. Andere entscheidende Aspekte, wie zum Beispiel Frauen in Konflikten, Gewalt, sowie sexuelle und reproduktive Rechte, müssen ebenfalls klar und explizit thematisiert werden.

Die politische Erklärung, die von den Regierungen zehn Jahre nach der Weltfrauenkonferenz von Peking im März 2005 verabschiedet wurde, betont, „dass die vollständige und effektive Umsetzung der Erklärung und der Aktionsplattform von Peking wesentlich für die Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele ist“ und unterstreicht „die Notwendigkeit sicherzustellen, dass die Gender-Perspektive in das hochrangige Plenumstreffen zur Überprüfung der Millenniumserklärung integriert wird“.

Wir fordern die Regierungen auf anzuerkennen, dass Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit für den Erfolg jeder Entwicklungsstrategie zentral ist. Insbesondere fordern wir

- **der Verwirklichung von Geschlechtergleichheit bei der Implementierung nationaler, regionaler und internationaler Entwicklungsstrategien besondere Bedeutung beizumessen, indem**

sinnvolle Ziele und Indikatoren zur Messung des Fortschritts eingerichtet werden;

- **explizite Maßnahmen zur Verwirklichung der Geschlechtergleichheit im Kontext des achten MDGs zu identifizieren. Dabei soll Gleichberechtigung der Geschlechter insbesondere innerhalb der PRSPs und der neuen Architektur der Entwicklungshilfe gefördert werden;**
- **einen Pakt zwischen Gebern und ihren Partnern, zehn Prozent der Mittel speziell zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit und zur Unterstützung des Empowerment von Frauen zu verwenden;**
- **ein Protokoll zur Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) zu verabschieden, um diese wirkungsvoller zu machen.**

4. Dringender Handlungsbedarf zum Schutz des Klimas

Die gegenwärtigen Entwicklungsstrategien der Menschheit bedrohen das komplexe ökologische Gleichgewicht unseres Planeten, das die Grundlage des Lebens darstellt, in noch nie da gewesenen Ausmaß. Unser Überleben hängt von sofortigen und radikalen Schritten zur Überwindung der Umweltbelastungen ab. Wir stellen schon jetzt eine zunehmende Bedrohung für Menschen überall auf der Welt fest. Diejenigen, die am meisten betroffen sind von den Folgen der Umweltzerstörung und dem ökologischen Wandel, sind auch diejenigen, die schon jetzt zu den Schwächsten gehören – vor allem die marginalisierten Gemeinden und die in Armut lebenden Menschen.

Dabei stellen die globale Erwärmung und die Veränderungen des globalen Klimas eine besondere Bedrohung dar. Erhöhte Temperaturen haben schon das Gletscherschmelzen in der Arktis be-

schleunigt und Vorraussagen schätzen, dass bis 2050 mehr als eine Million Arten verloren sein werden.

Die bisher unternommen Schritte waren langsam und unzulänglich. Die Weigerung mancher Nationen, das Kyoto-Protokoll zu unterschreiben, darf nicht verhindern, dass sofortige Schritte unternommen werden. Im Februar 2005 trat das Kyoto Protokoll in Kraft, und die Umsetzung der Emissionsreduktionen und Finanzierungsverpflichtungen müssen sofort weitergehen. Darüber hinaus müssen in Anbetracht der neuesten Anzeichen für die Geschwindigkeit und den Umfang der globalen Erwärmung neue, energischere Reduktionen der Treibhausgase vereinbart werden. Als Teil des notwendigen und radikalen Handelns müssen zukünftige Strategien der Energiegewinnung den erneuerbaren und sauberen Energiequellen Vorrang einräumen.

Wir fordern die Regierungen auf, sofortige und mutige Schritte zu unternehmen, um gegen den Klimawandel und die Zerstörung der Umwelt unseres Planeten vorzugehen. Insbesondere fordern wir

- **die ernsthaften und unmittelbaren Bedrohung, die der Klimawandel darstellt, ausdrücklich anzuerkennen;**
- **Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen, die vom Kyoto-Protokoll vorgesehen sind, sofort umzusetzen;**
- **den dringend erforderlichen Beginn von Verhandlungen zur unmittelbaren Überarbeitung der existierenden Verpflichtungen, um sich auf langfristige Schritte in einem gerechten globalen Rahmen zu einigen, die die gefährlichsten Auswirkungen des Klimawandels abwenden;**
- **die notwendigen zusätzlichen finanziellen Ressourcen durch eine erhebliche Steigerung der**

Finanzmittel für die Globale Umweltfazilität (GEF) bereitzustellen, emissionsbezogene Abgaben für den internationalen Luftraum und die Ozeane und eine internationale Flugbenzinsteuern einzuführen;

- **Maßnahmen zu ergreifen, um die schwächsten Gemeinschaften auf die Auswirkungen der Klimaänderungen vorzubereiten, die nicht mehr abgewendet werden können sowie Maßnahmen, um die Flora und Fauna dieser Welt zu schützen;**
- **das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung zu bekräftigen – wie in der Rio-Deklaration vereinbart: Dementsprechend sollen die Länder die Kosten der Maßnahmen gegen den Klimawandel proportional zu ihrem Anteil an den verursachenden Faktoren tragen.**
- **die Verpflichtung, verstärkt erneuerbare Energien einzusetzen.**

5. Stopp der Militarisierung und Weiterverbreitung von Waffen

Die Hoffnung auf eine „Friedensdividende“ durch das Ende des Kalten Krieges hat sich nicht erfüllt. Statt dessen haben sich neue Formen der Militarisierung entwickelt, und Regierungen, Oppositionsbewegungen und andere Gruppen versuchen weiterhin, ihren Willen mit Waffengewalt durchzusetzen. Was auch immer die jeweilige Rechtfertigung war, in praktisch allen Fällen hat eine militärische Intervention nicht die erwünschte Stabilität gebracht. Im Gegenteil, das Ergebnis ist meist weniger Stabilität, wie es beispielsweise im Irak der Fall ist. Zusätzlich wird die Bereitstellung von humanitärer Hilfe, die auf nicht-diskriminierende Weise für alle direkt von Katastrophen und Konflikten betroffenen Menschen zur Verfügung stehen sollte, durch den Einsatz militärischen Perso-

nals verstärkt mit militärischen Zielen in Verbindung gebracht.

Der mit der Militarisierung zusammenhängende, weltweite Waffenhandel hat enorme menschliche Auswirkungen, verschärft Konflikte, fördert Unsicherheit und unterminiert die Entwicklung in einigen der ärmsten Regionen dieser Welt. Mindestens jede Minute wird irgendwo in der Welt jemand durch Waffengewalt getötet. In einer Vielzahl von Ländern werden wertvolle natürliche Ressourcen wie Diamanten und Kupfer gegen Waffen getauscht, um mit ihnen schreckliche Gräueltaten zu begehen. Frauen und Kinder sind besonders gefährdet; Frauen und Mädchen werden unter Waffeneinsatz vergewaltigt und circa 300.000 Kinder sind zu Soldaten in Konflikten überall in der Welt geworden.

Die Staaten, die am meisten von diesem Handel profitieren, sind die fünf ständigen Mitglieder des UN Sicherheitsrates. Auf sie entfallen zusammen ungefähr 80 Prozent aller bekannten Exporte konventioneller Waffen. Zwischen 1998 und 2001 haben die USA, Großbritannien und Frankreich mehr durch den Waffenhandel verdient, als sie zur internationalen Entwicklungshilfe beigetragen haben. Außerdem führte die Lockerung der Kontrollen bei dem Verkauf von Waffen nach dem 11. September 2001 zu deren weiterer Ausbreitung. Sie werden kontinuierlich in Länder geleitet, die die Menschenrechte unzureichend respektieren oder mehr für Verteidigung ausgeben als für die grundlegenden sozialen Dienstleistungen.

Wir fordern die Regierungen die Militärausgaben drastisch zu reduzieren und eine energische, rechtlich bindende Kontrolle beim Waffenhandel einzuführen. Insbesondere fordern wir

- **eine verbindliche Verpflichtung, die Militärausgaben in jedem**

Land bis zum Jahr 2015 mindestens zu halbieren und die hieraus entstehende „Friedensdividende“ für soziale und ökologische Zwecke zu verwenden;

- **eine verbindliche Verpflichtung, sich für eine generelle Abrüstung und das Verbot aller Atomwaffen und aller anderen Massenvernichtungswaffen einzusetzen;**
- **einen globalen Vertrag über Waffenhandel (*Arms Trade Treaty*) zu verabschieden, der sicher stellt, dass alle Regierungen Waffen gemäß derselben internationalen Standards kontrollieren;**
- **eine verbindliche Verpflichtung zur Beseitigung der Millionen von illegalen und überschüssigen Waffen, die zur Zeit im Umlauf sind;**
- **eine verbindliche Verpflichtung, die Neutralität und Unparteilichkeit der humanitären Hilfe und der Organisationen, die sie leisten, zu respektieren.**

6. Finanzierung von Entwicklung

Alle Menschen und Regierungen sind dafür verantwortlich, die finanziellen Mittel zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung zu mobilisieren – insbesondere die reicheren Nationen, Unternehmen und Individuen. Wie der Bericht des Millenniums-Projekts deutlich macht, ist das derzeitige Niveau der Entwicklungsfinanzierung ungenügend, um selbst die minimalen Ziele der MDGs zu erreichen. Hinzu kommt, dass viele Formen der Finanzierung, die angeblich für Entwicklung zur Verfügung gestellt werden, in Wirklichkeit gegen die Ziele arbeiten, die sie eigentlich fördern sollen. Wenngleich Handel und Investitionen von entscheidender Bedeutung sind, um die nötigen Ressourcen für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren, spielen sie bisher nur eine untergeordnete Rolle für Entwicklungsländer, besonders für die Länder mit niedrigem Einkommen.

Internationale Entwicklungsfinanzierung

Um die Verpflichtungen der internationalen Gemeinschaft zur Beseitigung der Armut zu erfüllen, ist es erforderlich, die verfügbaren Finanzmittel für Entwicklung von den reichen zu den armen Ländern real zu erhöhen, insbesondere durch:

➤ Erhöhung der Entwicklungshilfe

Für viele Länder mit niedrigem Einkommen ist Entwicklungshilfe die wichtigste Quelle der Entwicklungsfinanzierung. Für diese Länder bedeutet sie auch die einzige wirkliche Quelle für Investitionen in die grundlegende soziale Infrastruktur und ist notwendig für die Sicherung der Wohlfahrt und des Wohlergehens der Bevölkerung sowie die Armutsbekämpfung. Entwicklungshilfe kann nur wirksam sein, wenn sie nachhaltig und vorhersehbar ist und wenn sie zu den vom entsprechenden Land selbst entworfenen Entwicklungsstrategien beiträgt. Sie muss frei von Lieferbindungen der Geber sein, die nicht nur den Wert der Hilfe schmälern, sondern auch das Engagement eines Landes durch von außen auferlegte Entwicklungsstrategien beeinträchtigen.

Wir fordern die Regierungen auf, das Niveau der Entwicklungshilfe erheblich zu steigern, so dass die verabschiedeten Entwicklungsstrategien umgesetzt werden können. Insbesondere fordern wir

- die Verpflichtung zu einer sofortigen Verdopplung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) bis 2006, um die MDGs zu finanzieren;
- die Verpflichtung jeder Geberregierung, bis spätestens 2015 mindestens 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zur Verfügung zu stellen;
- auf dem Gipfel im September von jeder Geberregierung, die das 0,7-Prozent-Ziel noch nicht erreicht hat, einen verbindlichen

Zeitplan zur seiner Verwirklichung.

➤ Schuldenstreichungen

Obwohl von vielen anerkannt wird, dass der Schuldendienst vieler Entwicklungsländer die eigene Entwicklung unterminiert, wurden bislang nur unzureichende Schritte eingeleitet, um tragfähige Schuldenniveaus zu erreichen.

Wir fordern die Regierungen auf, Maßnahmen zu ergreifen, die ein für alle mal das nicht tragfähige Niveau der Verschuldung aller Entwicklungsländer mit niedrigem oder mittlerem Einkommen reduzieren. Die Tragfähigkeit der Verschuldung muss unter anderem daran gemessen werden, inwieweit die verschuldeten Länder die MDGs verwirklichen können. Insbesondere fordern wir

- die vollständige Streichung von Schulden, wo diese die Fähigkeit eines Landes, die MDGs zu verwirklichen, unterminieren;
- über die HIPC-Initiative (hoch verschuldete, arme Länder) hinausgehende erhebliche Schuldenstreichungen für Entwicklungsländer mit niedrigem oder mittlerem Einkommen;
- unverzüglich ein faires und transparentes Schiedsverfahren einzuführen, um die nicht tragfähigen Schuldenlasten zu behandeln. Zudem müssen die grundlegenden Bedürfnisse der Schuldner gewahrt bleiben, was die Einführung eines automatischen Schuldendienstmoratoriums einschließt. Dieses Verfahren muss von einem neutralen Entscheidungsorgan durchgeführt werden, das unabhängig von Finanzinstitutionen und der Welthandelsorganisation (WTO) ist;
- die Finanzierung der Schuldenerlasse zusätzlich zur Verpflichtung der Geber, 0,7 Prozent des BNE als ODA zur Verfügung zu stellen zu leisten;

- die Schuldenstreichungen unabhängig von wirtschaftspolitischen Konditionen, wie Privatisierung und Liberalisierung zu gewähren.

➤ Einführung internationaler Steuern

Die Notwendigkeit, neue Formen der internationalen Entwicklungsfinanzierung einzuführen, wird zunehmend anerkannt. Nun müssen Verpflichtungen eingegangen werden, um dies in die Tat umzusetzen. Viele der vorliegenden Vorschläge sind sowohl gerechtfertigt als auch realisierbar. In den meisten Fällen würde die Umsetzung der vorgeschlagenen Steuern nicht nur zusätzliche Mittel für Entwicklung bereitstellen, sondern auch eine konstruktive Rolle bei der Regulierung von Aktivitäten spielen, die das globale wirtschaftliche System destabilisieren oder sich negativ auf die Umwelt auswirken.

Wir fordern die Regierungen auf, neue Mechanismen zur Erhebung internationaler Steuern einzuführen, die nicht nur zusätzliche finanzielle Mittel für Entwicklung bereit stellen, sondern auch schädliche Prozesse regulieren. Insbesondere fordern wir

- die Verpflichtung zur Einrichtung internationaler Steuern auf Basis der derzeitigen Vorschläge. Dies gilt insbesondere für die Transaktionssteuer auf Devisengeschäfte (Tobin Tax) und die internationale Steuer auf Flugbenzin.
- die Verpflichtung, Systeme zum Informationsaustausch über grenzüberschreitende Finanztransfers zu entwickeln, und die globale Koordination bei der Besteuerung zu verstärken, um auf diese Weise sowohl die Steuereinnahmen zu steigern, als auch Korruption und Steuerflucht zu kontrollieren;
- die verbindliche Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen, die zur sofortigen Abschaffung aller Steuerparadiese führen.

Mobilisierung heimischer Ressourcen für Entwicklung

Alle Regierungen haben die Verpflichtung, Mittel zur Finanzierung von Entwicklungsstrategien auch im eigenen Land zu mobilisieren, diese so effizient und effektiv wie möglich einzusetzen und über ihre Verwendung transparent und für die Bevölkerung zugänglich Rechenschaft abzulegen. Die Mobilisierung einheimischer Finanzmittel, insbesondere durch ein progressives Steuersystem und die Besteuerung von Unternehmen, ist außerdem ein wichtiges Instrument, um Ungleichheiten in der Gesellschaft zu begeben.

Wir fordern die Regierungen auf, in allen Ländern faire Steuersysteme einzurichten. Insbesondere fordern wir

- **inländische, progressive Steuersysteme zu stärken;**
- **eine Verpflichtung, Transparenz bei Staatshaushalten einzuführen, einschließlich der Einführung des Gender-Budgeting, um die Rechenschaftspflicht der Regierungen für die Verwendung ihrer Ressourcen gegenüber ihren Bürgern zu erhöhen;**
- **eine internationale Konvention, um die Wiedererlangung und Repatriierung von Geldern, die illegal aus den nationalen Kassen der Entwicklungsländer entwendet wurden, zu erleichtern;**
- **ein multilaterales Abkommen über den wirksamen Austausch von Steuerinformationen zwischen Ländern, um dadurch Steuerflucht einzudämmen.**

7. Den Handel fair gestalten

Immer wieder wird betont, dass der internationale Handel erheblich mehr Potential zur Finanzierung von Entwicklung aufweist, als es die Entwicklungshilfe jemals haben kann. Dies kann aber nur der Fall sein, wenn die

internationalen Handelsregeln die Rechte und Bedürfnisse der Entwicklungsländer und ihrer Produzenten wirksam berücksichtigen. Gegenwärtig dient der Handel als Vehikel einer durchgängigen Liberalisierung der Ökonomien der Entwicklungsländer, anstatt nachhaltige Entwicklung, die Beseitigung der Armut und Geschlechtergerechtigkeit zu fördern. Handelspolitik muss fairen Handel unterstützen und nachhaltiger Entwicklung dienen. Handelsregeln und Handelspolitik müssen das Recht der Entwicklungsländer respektieren, ihre eigenen Entwicklungsprogramme zu verwirklichen, und die Interessen der Bevölkerung an die erste Stelle setzen. Dies schließt Maßnahmen ein, die die öffentlichen Dienstleistungen vor aufgezwingener Liberalisierung und Privatisierung schützen, das Recht auf Nahrung und einen finanzierbaren Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten sichern und die Verantwortung der Unternehmen stärken.

Für viele Entwicklungsländer bleibt der Export von ein oder zwei Rohstoffen die Hauptquelle ihrer Exporteinnahmen. Der Rückgang vieler Rohstoffpreise hat ihr Einkommen um bis zu 50 Prozent verringert. Dadurch vergrößerte sich ihre Abhängigkeit von Entwicklungshilfe während sich die Schuldentragfähigkeit reduzierte.

Wir fordern die Regierungen auf, dafür zu sorgen, dass das internationale Handelssystem fair und gerecht ist. Insbesondere fordern wir

- **die Abkehr von Konditionalitäten, die von den Internationalen Finanzinstitutionen und anderen Gebern mit der Vergabe von Entwicklungshilfe und dem Erlass von Schulden verknüpft werden, um die Handelspolitik der Entwicklungsländer zu beeinflussen;**
- **die wirksame und transparente Sonderbehandlung der Entwick-**

lungsländer im Welthandelssystem;

- **die Abschaffung aller Formen handelsverzerrender Subventionen in den reichen Ländern;**
- **die verstärkte Rechenschaftspflicht und Transparenz der Regierungen und internationalen Organisationen gegenüber der Bevölkerung bei der Formulierung internationaler Handelsregeln und nationaler Handelspolitik. Dabei muss die Vereinbarkeit der Handelspolitik mit den Arbeitnehmerrechten und den Menschenrechten im weiteren Sinne gesichert sein;**
- **effektive und transparente internationale Mechanismen, um die Rohstoffpreise zu stützen und die Entwicklungsländer bei Preisschwankungen zu kompensieren.**

8. Kampf gegen HIV/AIDS und andere Pandemien

Tod oder Arbeitsunfähigkeit aufgrund von Krankheiten sind oft vermeidbare menschliche Katastrophen, die in vielen Ländern ein ernsthaftes Entwicklungshemmnis darstellen. Überproportional häufig trifft es arme und marginalisierte Gemeinschaften, insbesondere diejenigen, die unzureichenden Zugang zu einer ausreichenden Gesundheitsversorgung haben.

HIV/AIDS stellt eine besondere Bedrohung dar. Das auf HIV/AIDS bezogene Millenniumsentwicklungsziel ist skandalös anspruchslos und unzulänglich in seiner Anerkennung lebensverlängernder Maßnahmen durch den Zugang zu Behandlungsmöglichkeiten. Auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen über HIV/AIDS 2001 haben die Mitgliedsstaaten ihrer Besorgnis Ausdruck verliehen, dass es sich bei der weltweiten HIV/AIDS-Epidemie um einen globalen Notfall handelt. Seit dem hat sich die Situation noch ver-

schlechtern. Auf der internationalen AIDS-Konferenz 2004 haben die Regierungen bestätigt, dass über 38 Millionen Menschen in der Welt mit AIDS leben, und dass die Epidemie sich in allen Regionen ausweitet.

HIV/AIDS wirkt sich auf die ärmsten Länder unverhältnismäßig stark aus. Die am meisten betroffene Region ist das subsaharische Afrika, wo fast 40 Prozent der Todesfälle durch AIDS zu verzeichnen sind. Die enormen Auswirkungen von HIV/AIDS und anderen behandelbaren Pandemien, wie Malaria oder Tuberkulose, sowohl auf die direkt betroffenen als auch auf ihre Verwandten und die Gemeinschaften, in denen sie leben, unterminieren die produktiven Kapazitäten in der Gegenwart und für die Zukunft.

Eine Behandlung für die Infizierten ist verfügbar, aber obwohl Millionen sie brauchen, haben nur ein paar Hunderttausend Zugang. Der Zugang zu Behandlungen wurde nicht nur durch soziale und kulturelle Haltungen und Stigmatisierung verzögert. Auch die Zurückhaltung der Regierungen, energisch die Initiative zu ergreifen und die Protektion, die der Pharmaindustrie gewährt wird, tragen dazu bei. Erst unachlässige und breite Kampagnen der Zivilgesellschaft und Demonstrationen haben dazu geführt, dass einige Regierungen freien Zugang zu Behandlungen ermöglicht haben, und dass die WTO widerwillig den Anspruch auf das Recht auf Gesundheit anerkannt hat.

Alle Maßnahmen müssen geschlechtsbewusst erfolgen, denn die Statistiken zeigen, dass 60 Prozent der mit HIV/AIDS infizierten Erwachsenen Frauen sind – wodurch die Stärkung von Frauen zu einem entscheidenden Thema im Kampf gegen HIV/AIDS wird. Zusätzlich müssen Maßnahmen, die die mit HIV/AIDS infizierten Kinder betreffen, besondere Beachtung finden. Dies

schließt die Kinder ein, die durch die Krankheit verwaist sind.

Wir fordern die Regierungen auf, den Kampf gegen die Pandemien, die zahllose Gemeinden verwüsten, entschieden aufzunehmen und ihm angemessene Priorität einzuräumen. Insbesondere fordern wir

- **die radikale Erhöhung der finanziellen Unterstützung für die „3 by 5 Initiative“ der Weltgesundheitsorganisation, gefolgt von der Einführung einer „6 by 7“ Folgeinitiative zur Ausdehnung der Behandlung von HIV/AIDS.¹ Zusätzlich muss die dauerhafte und vorhersehbare Finanzierung des Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria gesichert werden;**
- **die Einführung einer globalen Institution, die auf internationale Gesundheitsgefahren reagiert („Emergency Service Response“) und einer öffentlich verwalteten Nachschubeinrichtung für die Bereitstellung von zugänglicher und frei verfügbarer antiretroviraler Behandlung – sowie von Impfschutz, sobald dieser entwickelt worden ist;**
- **das erneuerte Engagement für die schon lange bestehenden Vision der „Gesundheit für Alle“, verbunden mit einer massiven Erhöhung der Mittel für den Wiederaufbau und die Ausweitung der Gesundheitssysteme in allen Entwicklungsländern;**
- **ein Moratorium für jede weitere Ausdehnung der Laufzeit des Pa-**

1 *„Treat 3 Million by 2005“ (3 by 5)* ist die globale Initiative der Weltgesundheitsorganisation und von UNAIDS, die 2003 gestartet wurde, um antiretrovirale Therapie für drei Millionen Menschen mit HIV/AIDS in Entwicklungsländern bis zum Ende des Jahres 2005 bereitzustellen. Analog die Forderung „6 by 7“: antiretrovirale Therapie für sechs Millionen Menschen mit HIV/AIDS in Entwicklungsländern bis Ende 2007.

tentschutzes für die Pharmaindustrie und für weitere TRIPS-Regeln in bilateralen und regionalen Handelsabkommen. Kein TRIPS „plus“ Abkommen;²

- **die Einführung einer öffentlichen „3 by 5“-Initiative, um den freien und nicht-diskriminierenden Zugang zu Behandlungsmöglichkeiten zu sichern.**

9. Förderung der Unternehmensverantwortung

Transnationale Unternehmen (TNCs) sind die Haupt-Protagonisten und Nutznießer der Globalisierung. Sie werden aber nicht global zur Verantwortung gezogen. TNCs sind immer wieder in Verstöße gegen soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards verwickelt. Unternehmen und Regierungen haben auf die weithin anerkannten, negativen Auswirkungen der unternehmerischen Aktivitäten mit der Entwicklung hunderter sektoraler und firmenbezogener Verhaltenskodizes und freiwilliger „Partnerschafts“-Initiativen reagiert. Der vom UN Generalsekretär initiierte Global Compact ist das beste Beispiel für eine politische Strategie, die hauptsächlich auf die freiwillige Selbstregulierung der Industrie abzielt. Aber der Einfluss und die Auswirkungen der Aktivitäten transnationaler Unternehmen reichen weit über diese eher „weichen“ Politikbereiche hinaus. Hinter den Kulissen verfolgen manche Unternehmen und Wirtschaftsverbände weiterhin gewissenlos ihre Partikularinteressen in den „harten“ Politikfeldern. Ihre Aktivitäten haben ernste Auswirkungen auf die menschliche Sicherheit der Bevölkerung überall in der Welt. Rechtlich bindende internationale Instrumente sind daher nötig, um sicherzustellen, dass die Aktivitäten

2 Handelsbezogene Aspekte an geistigem Eigentum (*Trade Related Intellectual Property Rights*).

von TNCs im Einklang mit den weltweit beschlossenen Konventionen und Standards stehen.

Im Jahre 2003 hat die UN-Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte die „Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ verabschiedet. Sie stellen einen Meilenstein bei der Definition präziser und umfassender internationaler Rechtsprinzipien für Unternehmen dar. Sie beziehen sich auf die Menschenrechte, humanitäres Recht, internationales Arbeitsrecht, Umweltrecht, Verbraucherrecht und Anti-Korruptionsrecht.

Wir fordern die Regierungen auf sich zu verpflichten, transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen gegenüber der Weltgemeinschaft und zukünftigen Generationen rechenschaftspflichtig zu machen. Insbesondere fordern wir

- die „Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ zu unterstützen und konkrete Schritte zur vollständigen Umsetzung dieser Normen zu unternehmen;
- ein international bindendes Instrument einzurichten, um die Transparenz von Finanzflüssen zwischen TNCs, besonders in der extraktiven Industrie, und Regierungen zu verstärken, wie es von der internationalen Kampagne „Publish what you Pay“ vorgeschlagen wird.

10. Demokratisierung des internationalen Institutionengefüges

Ein System des offenen, transparenten und zugänglichen Regierens, in dem Menschenrechte und Rechtsstaatlich-

keit respektiert werden, ist für gerechte globale Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Die Verantwortung dafür liegt - innerhalb eines rechtlichen Rahmens, der mit internationalen Abkommen und Verpflichtungen vereinbar sein muss – bei den nationalen Autoritäten. Die Anwendung nationaler Gesetze ist jedoch nicht immer ausreichend für die Verwirklichung von Gerechtigkeit. Das macht es immer notwendiger, internationales Recht zu stärken, damit Regierungen, Unternehmen und Individuen für Handlungen verantwortlich gemacht werden können, die gegen die Menschenrechte und internationale Abkommen verstoßen.

Die Legitimität unseres Systems des internationalen Regierens (*Global Governance*) steht auf dem Spiel. Globale Macht bedeutet Verantwortung und Rechenschaftspflicht derer, die sie ausüben – ob es Regierungen, Unternehmen oder Individuen sind. Dass wenige Regierungen ihre Dominanz der multilateralen Institutionen nutzen, um ihre partikularen Eigeninteressen zu verfolgen, ist nicht mehr akzeptabel – besonders wenn gerade diese Regierungen sich nicht an den Willen der internationalen Mehrheit halten. Die Reform unseres internationalen Systems des Regierens ist lange überfällig. Es muss erneuert werden, so dass die Prinzipien des Rechts und der Demokratie eingehalten werden. Die Vereinten Nationen bleiben die legitimste und repräsentativste Institution, um ein effektives System internationalen Regierens zu ermöglichen. Die Entscheidungsgewalt über globale Wirtschafts-, Währungs- und Handelspolitik liegt jedoch außerhalb der UN – bei IWF, Weltbank und WTO. Diese Trennung von den UN hat zu einem strukturellen Ungleichgewicht im Global Governance-System geführt, das wirtschaftliche Paradigmen der menschlichen Entwicklung vorzieht und auf diese Weise die in der Charta der UN festgelegten

politischen Prioritäten untergräbt. Dies muss sich ändern, so dass die UN ihre Stellung als globales politisches Zentrum wiedererlangen. Es muss auf neuen Mechanismen basieren, die effektive demokratische, transparente und verantwortliche Entscheidungsfindung sichern. Die Weltbank, der IWF und die WTO müssen in das System der UN voll eingegliedert und ihre Rollen neu definiert werden. Ihre Entscheidungsgremien müssen ebenfalls reformiert werden, um die Veränderungen in der Weltwirtschaft zu berücksichtigen.

Wir fordern die Regierungen auf, sich einer radikalen Reform des multilateralen Systems des Regierens und der Stärkung und Demokratisierung der Vereinten Nationen zu verpflichten. Insbesondere fordern wir

- den Erneuerung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) grundlegend zu erneuern, so dass die Mitgliedschaft auf den Prinzipien der Repräsentativität, Rechenschaftspflicht und gemeinsamen Verantwortung beruht. Er sollte die höchste globale Autorität für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten sein. Seine Entscheidungen müssen durchgesetzt werden;
- die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat so umzugestalten, dass dieselben Prinzipien der Repräsentativität, Rechenschaftspflicht und gemeinsamen Verantwortung gelten;
- Weltbank, IWF und andere internationale Finanzinstitutionen zusammen mit der WTO zu reformieren, damit sie ebenfalls diesen Prinzipien gerecht werden, aber gegenüber dem reformierten Wirtschafts- und Sozialrat verantwortlich sind. Ihre Rollen sollten neu definiert werden, so dass die Weltbank zu einer Entwicklungsbank innerhalb des UN Sys-

tems wird, das Mandat des IWF sich auf die Sicherung der globalen Finanzstabilität konzentriert und die WTO sich auf die Regelung des internationalen Handels beschränkt;

- **regelmäßige, öffentliche parlamentarische Untersuchungen der Politiken und Aktivitäten der multilateralen Wirtschaftsinstitutionen und der entsprechenden Politik der nationalen Regierungen, unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft durchzuführen;**
- **die internationalen Rechtsinstitutionen zu stärken, die für die Verwirklichung globaler Rechenschaft verantwortlich sind (Internationaler Gerichtshof und Internationaler Strafgerichtshof).**

11. Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Die Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen (*stakeholder*) ist für eine erfolgreiche Entwicklungsstrategie von zentraler Bedeutung. Das Konzept, dass Politiken und Projekte von den Betroffenen (mit)getragen und (mit) verwirklicht werden (*ownership*), erfordert die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure auf allen Ebenen. Über nationale Partizipationsprozesse sollten sich die Zivilgesellschaft bei der Identifikation, Formulierung und Durchführung von Entwicklungsstrategien beteiligen, die die spezifischen Bedürfnisse des Landes und den jeweiligen nationalen Kontext berücksichtigen. Die Regierungen müssen die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in offener und transparenter Weise auf allen politischen Ebenen unterstützen.

Der Prozess der Überprüfung der Millenniumserklärung sollte die Bedeutung

der Interaktion zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft widerspiegeln – und zivilgesellschaftlichen Organisationen genügend Platz einräumen, um sich an diesem Prozess zu beteiligen. Sollen die Millenniumserklärung – und die MDGs – wirklich politische Bedeutung erlangen, so ist „Ownership“ und Unterstützung der Zivilgesellschaft ein entscheidender Faktor dafür. Die Zivilgesellschaft ist bereit, sich zu engagieren: Die Regierungen, die über die Überprüfung der Millenniumserklärung verhandeln, sollten zuhören und die Belange ihrer Bürger berücksichtigen. Die UN sollten Raum für diese Interaktion lassen.

Wir fordern die Regierungen auf sicherzustellen, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft im politischen Entscheidungsprozess – auf allen politischen Ebenen – effektiv ermöglicht wird. Insbesondere fordern wir

- **die Verpflichtung, dass nationale Beteiligungsprozesse transparent, offen zugänglich und konsistent erfolgen;**
- **Mechanismen der zivilgesellschaftlichen Partizipation bei regionalen Organisationen zu etablieren und zu stärken;**
- **Mechanismen auf Ebene der UN und anderer internationaler Organisationen zu schaffen, die die politischen Entscheidungsprozesse transparent machen und den Zugang sowohl zu den Tagesordnungen, Papieren und Berichten, als auch zu den Treffen selbst ermöglichen – die der Generalversammlung eingeschlossen;**
- **es den zivilgesellschaftlichen Organisationen zu ermöglichen, in den Räumlichkeiten der UN zu arbeiten und sich zu engagieren;**

- **einen erweiterten Treuhandfonds einzurichten, um die Partizipation der Zivilgesellschaft in Prozessen der UN zu fördern, unabhängig davon, ob dies auf regionaler Ebene oder im UN Hauptquartier geschieht;**
- **zivilgesellschaftliche Organisationen sinnvoll und effektiv bei der Vorbereitung des Gipfels im September und beim Gipfel selbst zu beteiligen. Die Legitimität und entscheidende Rolle der Zivilgesellschaft sowohl bei der Entwicklung effektiver und akzeptabler Strategien und Politiken als auch bei deren Umsetzung muss anerkannt werden.**

Schlussfolgerungen

Die Zeit für mutiges und entschlossenes Handeln ist gekommen. Weniger wäre unverantwortlich. Wir erkennen an, dass auf dem September-Gipfel und während der Vorbereitungen darauf unsere Regierungen sich mit schwierigen Entscheidungen konfrontiert sehen. Doch die Bedrohungen und Herausforderungen sind dringlicher als je zuvor. Die Mittel und Technologien existieren, um ihnen zu begegnen. Die Staats- und Regierungschefs müssen den gemeinsamen politischen Willen zum Erfolg zeigen, nicht nur indem sie sich gemeinsam einer radikalen und mutigen Agenda verpflichten, sondern auch indem sie deren Umsetzung aktiv verfolgen. Das Versagen Einiger, die ihre eigenen kurzfristigen Interessen verfolgen, statt dieser Herausforderung zu begegnen, könnte für uns alle fatale Folgen haben. Wir können es uns nicht leisten, zu versagen.

22. Juni 2005

Geschlechtszugehörigkeit und Armut – untrennbare Ungleichheiten

VON DER SOZIALWISSENSCHAFTLICHEN ABTEILUNG DES SOCIAL WATCH SEKRETARIATS

Obwohl die Methodik der Armutsmessung keine Möglichkeit bietet, die Geschlechtszugehörigkeit in offiziellen Statistiken oder Armutskämpfungsstrategien zu berücksichtigen, sind beide – Armut und Geschlechtszugehörigkeit (*Gender*)¹ – unauflösbar miteinander verknüpft. Zwar wird in vielen Strategien die Gender-Frage als Querschnittsthema angesprochen, aber konkret findet sie sich selten in Aktionsplänen oder spezifischen Entwicklungsprojekten wieder. Armut betrifft Männer, Frauen, Jungen und Mädchen, wird aber je nach Alter, ethnischer Zugehörigkeit, Familienrolle und Geschlecht unterschiedlich erlebt. Aufgrund ihrer Biologie, ihrer sozialen und kulturellen sowie ihrer Geschlechterrollen und der kulturell ausgeformten Unterordnung der Frau leben Frauen unter Bedingungen, die sie benachteiligen und die die schon bestehenden zahlreichen Wirkungen der Armut noch vergrößern und verstärken.

Armut und Geschlechtszugehörigkeit sind die zwei zentralen Themen des Social Watch Reports 2005, wobei die Länderberichte eine Reihe von Argumenten und Beweise für die Verbindung zwischen Armut und Geschlechtszugehörigkeit, die Situation armer Frauen und deren Probleme im Vergleich zu armen Männern aufführen.

Dieser Artikel verfolgt zwei Absichten: Zum einen soll er die methodischen Probleme der Armutsmessung erhellen, bei der Gender-Fragen ausgeklammert werden. Zum anderen soll dies durch Beispiele aus den von nationalen Social Watch Foren verfassten Berichten untermauert werden. Die entsprechenden Fälle werden nicht in einem reprä-

sentativen Sinne vorgestellt sein, sondern dienen der Veranschaulichung.²

Bei der Untersuchung der Armut unter dem Gesichtspunkt von Gender handelt es sich um einen neuen Ansatz, der seit den 90er Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. In diesem Zusammenhang durchgeführte Untersuchungen „beschäftigen sich mit geschlechtsspezifischen Unterschieden bei armutsfördernden Prozessen, wobei sie sich insbesondere auf die Erfahrungen von Frauen konzentrieren und fragen, ob diese eine unverhältnismäßig große und wachsende Gruppe unter den Armen darstellen. Dieser Schwerpunkt setzt eine Perspektive voraus, die zwei sich überschneidende Formen der Asymmetrie verdeutlicht: Geschlechts- und Klassenzugehörigkeit.“³

Aus dem nigerianischen Länderbericht: „Frauen haben nur begrenzt Zugang zu Krediten. Da ihnen von Anfang an die finanzielle Basis fehlt, müssen sie in ihren Ländern Darlehen aufnehmen, um sich wirtschaftlich betätigen zu können. Aber selbst dort, wo es sie gibt, bieten ihnen Krediteinrichtungen nur zögerlich ihre Dienstleistungen an. Das Vorurteil, dass Frauen schlecht mit Geld umgehen und das Darlehen nicht zurückzahlen könnten, hält sie zurück. Selbst wenn man Frauen Darlehen anbietet, besteht man auf männlichen Bürgen.“

Untersuchungen, in denen Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen bestätigt werden – vor allem in Bezug auf Zugang zu und Befriedigung von Grundbedürfnissen – untermauern die Behauptung, dass „weibliche Armut nicht unter denselben konzeptionellen Ansatz wie männliche Armut eingeordnet werden kann“.⁴

Im Allgemeinen gehen die Armutsindikatoren von haushaltsbezogenen Informationen aus, ohne die innerhalb des Haushalts bestehenden, großen Unterschiede zwischen Geschlechtern und Generationen zu würdigen. Aus der Gender-Perspektive ist es jedoch erforderlich, die Situation innerhalb der Haushalte aufzuschlüsseln, da die Menschen in diesen Räumen des Zusammenlebens asymmetrische Beziehungen pflegen und autoritätsorientierte Systeme vorherrschen.

In Anbetracht dieser Situation müssen folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- Ungleichheiten zwischen Mann und Frau im familiären Kontext, die unterschiedlichen Zugang zu Ressourcen nach sich ziehen, machen Frauen, insbesondere in armen Haushalten, noch ärmer.
- Trotz aktueller Veränderungen ist die Arbeit innerhalb der Haushalte noch immer sehr starr zwischen den Geschlechtern verteilt.

Die Arbeitsteilung nach Geschlecht, bei der Frauen die Hausarbeit zugewiesen wird, begrenzt deren Zugang zu materiellen und sozialen Ressourcen und ihre Teilhabe an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungsprozessen.

Frauen besitzen nicht nur relativ wenige materielle Werte, sondern können auch über begrenzt soziale (Zugang

1 Das englische Wort Gender umfasst nicht nur die Zugehörigkeit zum weiblichen – oder männlichen – Geschlecht, sondern auch das jeweils damit verbundene Rollenverhalten und -verständnis.

2 Die in diesem Artikel zitierten Beispiele stammen aus verschiedenen, bis zum 20. Mai 2005 vorgelegten Länderberichten für den internationalen Social Watch Report 2005.

3 Kabeer, Naila, *Reversed Realities: Gender hierarchies in development thought*. London, Ed. Verso, 1994.

4 Ebenda

zu Einkommen, Gütern und Dienstleistungen durch soziale Verbindungen) und kulturelle Werte (formale Bildung und kulturelles Wissen) verfügen, was wiederum ihr Armutsrisiko erhöht. Ungleichheiten hinterlassen bleibende Spuren in unterschiedlicher Form und in verschiedenen Bereichen und Sozialstrukturen im gesamten Leben einer Frau.

Aufgrund der Beschränkungen, denen Frauen durch die geschlechtsdifferenzierte Arbeitsteilung und den damit einhergehenden sozialen Hierarchien unterworfen sind, haben Frauen auch nicht den gleichen Zugang wie Männer zu verschiedenen sozialen Strukturen, vor allem zu eng miteinander verknüpften Systemen wie Arbeitsmarkt, Sozialhilfe oder soziale Sicherungssysteme und andere Haushalte.

In Hinblick auf die Beziehungsdimension zwischen Männern und Frauen, wird Frauenarmut unter Berücksichtigung sowohl des familiären wie des sozialen Umfelds analysiert. Auf Familien bezogen, erleichtert die Gender-Perspektive das Verständnis darüber, wie ein Haushalt funktioniert, da Hierarchien und die Art und Weise der

Die im sambischen Länderbericht beschriebene Lage stellt die Realitäten in den am wenigsten entwickelten Ländern beispielhaft dar: „Im sambischen Bildungssystem gibt es auf allen Stufen Disparitäten zwischen den Geschlechtern. Während in der Primärstufe noch sehr wenige Ungleichheiten auftreten, vergrößert sich die Kluft auf der Sekundärstufe und klappt auf der tertiären Stufe beträchtlich auseinander. Die Bildungsdisparitäten kommen später auf dem Arbeitsmarkt zum Tragen. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen ging von 39 Prozent im Jahr 1990 auf 35 Prozent in 2000 zurück.“

Ungleichheiten manifestieren sich in der Form von Barrieren und unsichtbaren Aufstiegshindernissen, wie der südkoreanische Länderbericht zeigt: „Zwar hat sich die koreanische Gesellschaft seit den 90er Jahren stärker um politische Maßnahmen und Systeme zur Förderung der Teilhabe der Frauen am sozio-ökonomischen Leben bemüht, aber noch immer gibt es auf dem Arbeitsmarkt informelle Barrieren und unsichtbare Aufstiegshindernisse für Frauen. Außerdem bestehen Niedriglohn- und Beschäftigungsprobleme (bei 42,2 Prozent aller erwerbstätigen Frauen) aufgrund unregelmäßiger Beschäftigung, Zeitarbeit und Teilzeitarbeit. Frauen müssen ihre Erwerbsarbeit und soziale Teilhabe auch wegen häuslicher Verpflichtungen unterbrechen, zum Beispiel wegen Heirat, Schwangerschaft, Geburt, Kindererziehung und anderer familiärer Pflichten. Der koreanische Arbeitsmarkt hat eine Doppelstruktur: Der obere Teil ist durch hohe Produktivität, hohe Löhne und sichere Beschäftigung gekennzeichnet, während der untere Teil geringe Produktivität, Löhne und unsichere Beschäftigung aufweist. Diese Doppelstruktur, bei der sich Männer im oberen und Frauen im unteren Teil befinden, trennt die Geschlechter nach unterschiedlichen Geschäftskategorien, Positionen und Lohnniveaus. Die Diskriminierung der Frau auf dem Arbeitsmarkt führt zur Verarmung von Familien mit einem weiblichen Haushaltsvorstand.“

Die Auswirkungen dieser Prozesse auf den Arbeitsmarkt zeigen sich auch in den entwickelten Ländern durch Einkommensunterschiede. Dazu der deutsche Länderbericht: „Wenn die Annäherung der Frauen- an die Männerlöhne in Westdeutschland im gleichen Tempo weiter geht wie in den letzten 40 Jahren, dauert es noch über 40 Jahre, bis weibliche Angestellte und weit über 70 Jahre, bis Arbeiterinnen mit ihren männlichen Kollegen gleich ziehen. Im Durchschnitt aller Berufsgruppen erhielten Frauen für die gleiche Arbeit nach wie vor 20 Prozent weniger Geld als ihre männlichen Kollegen. Bei Ingenieurinnen beträgt die Differenz sogar 30,7 Prozent.“

Verteilung von Ressourcen aufgedeckt werden. So wird die Vorstellung in Frage gestellt, dass Ressourcen innerhalb eines Haushalts gerecht verteilt sind und dass alle Mitglieder des Haushalts die gleichen Bedürfnisse haben.

Der Gender-Ansatz in Untersuchungen von Armut deckt sowohl Diskriminierung im öffentlichen Raum wie innerhalb des Haushalts auf, da Machtverhältnisse und ungleiche Ressourcenverteilung in beiden Bereichen offenbar wird.

Die konzeptionelle Diskussion der Armut ist insofern von zentraler Bedeutung, als die Definition von Armut darüber entscheidet, welche Indikatoren zu ihrer Messung verwendet werden und welche Art politischer Maßnahmen zu

ihrer Bekämpfung eingesetzt werden. Oder wie es Feijoó ausdrückt: „Was nicht konzeptionell verarbeitet ist, wird nicht gemessen.“⁵

Da Armut entsprechend der sozio-ökonomischen Merkmale ganzer Haushalte gemessen wird, ist es unmöglich, Unterschiede zwischen den Geschlechtern bezüglich des Zugangs zu Grundbedürfnissen innerhalb des Haushalts festzustellen. Haushaltsbezogene Untersuchungen sind auch durch die Art und Weise, wie man Informationen erhält, begrenzt, da das Einkommen als einzige Ressource herangezogen wird, wäh-

5 Feijoó, Maria del Carmen „Desafíos conceptuales de la pobreza desde una perspectiva de género.“ Vortrag beim Treffen der Experten in Fragen von Armut und Gender, ECLAC/ILO, Santiago de Chile, August 2003

rend die für Hausarbeit und die soziale Reproduktion der Familie verwendete Zeit nicht berücksichtigt wird.

Naila Kabeer⁶ weist darauf hin, dass man Informationen nach verschiedenen Aspekten aufschlüsseln muss, um Defizite bei der Armutsmessung auszugleichen und die Unterschiede zwischen „Personen“ und „Tätigkeiten“ im Haushalt mit in Betracht zu ziehen. Die Autorin stellt dazu fest, dass dies Indikatoren voraussetzt, die der Tatsache Rechnung tragen, dass das Leben der Frauen von anderen, und manchmal komplexeren, sozialen Beschränkungen, Ansprüchen und Pflichten beherrscht wird als das der Männer und dass Frauen ihr Leben zum großen Teil außerhalb der formellen Wirtschaft führen.

Ein dermaßen weitgefasster Armutsbegriff würde auch ansonsten wenig berücksichtigte Aspekte wie wirtschaftliche Unabhängigkeit und geschlechtsbezogene Gewalt in Armutsuntersuchungen einbeziehen.

Armutsmessung aus Gender-Perspektive

Armutsmessung trägt dazu bei, Armut sichtbar zu machen, und spielt bei der Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen eine wichtige Rolle. Die Messmethodik ist eng an bestimmte konzeptionelle Vorgaben geknüpft, was zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann, da es dabei um verschiedene Aspekte der Armut geht. Keine Methodik, auch wenn sie speziell auf Gender-Probleme eingeht oder sogar als genauer und objektiver angesehen wird, ist letzten Endes neutral, sondern sie enthält immer subjektive und willkürliche Elemente.

Die Gender-Perspektive trägt zur Erweiterung des Armutskonzeptes bei, da sie Armutsmessung in einer Form vor-

aussetzt, bei der der Komplexität und Multidimensionalität der Armut Rechnung getragen wird. In der Debatte über die Methodik der Armutsmessung geht es nicht um die Entwicklung eines einzigen Indikators, der alle Dimensionen der Armut in sich vereint. Vielmehr werden unterschiedliche methodi-

In verschiedenen Ländern führen auch kulturelle Traditionen zu zusätzlichen Beschränkungen, denen sich Frauen ausgesetzt sehen. Dazu noch einmal der nigerianische Länderbericht: „Kulturelle Normen hindern Frauen nicht nur daran, Grund und Boden zu erben. Traditionell verliert die Witwe beim Tod ihres Ehemannes jeden Anspruch auf das Vermögen ihres Mannes, das unter den männlichen Verwandten des Mannes aufgeteilt wird. Ein Bundesstaat, Enugu, hat 2001 ein Gesetz verabschiedet, das diese Praxis untersagt. Dem Gesetz wird aber keine Geltung verschafft und so wird diese Sitte immer noch vielerorts praktiziert. Andere Bundesstaaten und auch die Bundesregierung tun so, als ob sie von dieser Tradition nichts wüssten.“

Der indische Länderbericht wirft ebenfalls einen erhellenden Blick auf das Thema: „Frauen sind auch deshalb marginalisiert, weil sie bei verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Aktivitäten ohne Macht sind. Besitz- und Erbschaftsregelungen und deren praktische Umsetzung benachteiligen Frauen – außer in den wenigen Gebieten, in denen es matrilineare Familienstrukturen gibt. Die sozialen, politischen und familiären Strukturen schließen Frauen von Entscheidungsprozessen aus. Das wirkt sich nicht nur auf den Status der Frau in der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Familie aus, sondern mindert auch ihr Selbstwertgefühl.“

Der Länderbericht aus Uruguay beschreibt die unterschiedlichen Dimensionen ungleicher Erwerbsbiografien: „Frauen sind besonders betroffen von der Flexibilität des Arbeitsmarkts, vom Verlust definierter Arbeitsstandards, Angst vor Arbeitslosigkeit, geschlechtsdifferenzierter Segmentierung der Beschäftigten, ungleicher Bezahlung bei gleicher Arbeit, Ausgrenzung von Entscheidungspositionen aufgrund geschlechtsbezogener Vorurteile, sexueller Belästigung und einem System der sozialen Sicherheit, das weder die alternde Bevölkerung noch den informellen Arbeitsmarkt berücksichtigt.“

sche Vorschläge zur Verbesserung der herkömmlichen Messtechniken erörtert, deren Vor- und Nachteile zur Kenntnis genommen und gleichzeitig neue Messungen durchgeführt.

Messung des Haushaltseinkommens

Eine der gegenwärtig am häufigsten verwendeten Methoden zur Armutsmessung basiert auf dem Einkommen. Es ist ein sehr guter quantitativer Indikator zur Kennzeichnung einer Armutssituation. Es gibt in der Tat keine effektivere Methode, wenn es um Modelle zur geldwerten Messung geht. Außerdem liegen mehr Länderdaten zur geldwerten Armutsmessung als für den Einsatz anderer Parameter (Fähigkeiten, soziale Ausgrenzung, Teilhabe) vor. Armutsmessung auf der Grundlage des Einkommens ermöglicht Vergleiche zwischen Ländern und Regionen sowie die Quantifizierung der Armut zu Zwecken der Politikgestaltung.

Einer der umstrittensten Aspekte der Einkommensmessung bezieht sich auf die Frage, ob damit die Multidimensionalität der Armut angemessen erfasst werden kann oder nicht. Zunächst wird kritisiert, dass Einkommensmessungen

6 Ebenda.

die monetäre Dimension der Armut unterstreichen und folglich nur materielle Aspekte der Armut berücksichtigen, aber kulturelle Aspekte außer Acht lassen. Dabei geht es weniger um Machtungleichgewichte, die über Zugang zu Ressourcen entscheiden, sondern vor allem um unbezahlte, für die Haushalte überlebenswichtige Hausarbeit sowie um andere Indikatoren, die am besten Armut und Unterschiede im Wohlbefinden von Mann und Frau zum Ausdruck bringen.

Ein weiterer Kritikpunkt bei dieser Form der Armutsmessung richtet sich auf die Tatsache, dass sie die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse durch nicht-monetäre Mittel außer Acht lässt – zum Beispiel durch Netzwerke innerhalb der Gemeinschaft und Unterstützung der Familie.

Einkommensbezogene Armutsmessung aus Gender-Perspektive

Wird das Pro-Kopf Einkommen pro Haushalt gemessen, werden die Dimensionen der Armut innerhalb des Haushalts nur sehr beschränkt erfasst. Nicht berücksichtigt wird dabei die Tatsache, dass Männer und Frauen Armut innerhalb desselben Haushalts unterschiedlich erfahren. Man verwendet Haushalte als Analyseeinheit in der Annahme, dass Ressourcen zwischen den Haushaltsmitgliedern gerecht verteilt sind. Bei dieser Messung gelten alle Mitglieder des Haushalts als gleich arm.

Diese Methode ist aber auch Beschränkungen durch die Art der Erfassung von geschlechtsbezogenen Ungleichheiten unterworfen, da im Haushalt geleistete, unbezahlte Hausarbeit nicht als Einkommen berücksichtigt wird. Unbezahlte Hausarbeit kann erhebliche Auswirkungen auf das Haushaltseinkommen haben. Familien mit einem Mann als Haushaltsvorstand werden eher auf von der Ehefrau geleistete,

kostenlose Hausarbeit zurückgreifen und die durch die Haushaltsführung entstehenden Kosten vermeiden. Sel-

Gewalt zwischen Mann und Frau wird für gewöhnlich nicht in Überlegungen zur Armut einbezogen, obwohl die Zahlen den Ernst der Lage deutlich machen. Dazu stellt der Länderbericht aus Uruguay fest: „Im heutigen Uruguay ist eine Frau alle neun Tage Opfer häuslicher Gewalt. Riskante Schwangerschaftsabbrüche sind zur Hauptursache der Müttersterblichkeit geworden. Es ist für Frauen, und insbesondere für arme Frauen, sehr riskant, sich aus den traditionellen Rollen der „Frau“ oder „Frau als Mutter“ zu lösen.“

Der rumänische Länderbericht kommt zu ähnlichen Ergebnissen: „Jede fünfte Frau wird von ihrem Ehemann oder Lebenspartner misshandelt (...) und im Allgemeinen betrachtet die rumänische Gesellschaft solche Haltungen als normal. Eine andere Untersuchung hat bestätigt, dass mindestens 800.000 Frauen im Laufe des Jahres 2004 Opfer häuslicher Gewalt wurden.“

Vergleichbares klingt im Länderbericht Nepal an: „Junge Witwen, vor allem indo-arischer Herkunft, sind wegen Erbkonflikten sowohl psychischer wie körperlicher Gewalt ausgesetzt. Schätzungsweise werden jährlich 12.000 Mädchen und Frauen, von denen ungefähr 20 Prozent unter 16 Jahren sind, nach Indien oder in andere Länder zur Prostitution verschleppt. Armut und Arbeitslosigkeit infolge zurückgehender Nachfrage nach handwerklichen Dienstleistungen im Dorf und die Verarmung der Kleinbauern durch Landteilung zwingen Familien zum Verkauf ihrer eigenen Töchter.“

tener trifft dies auf Familien mit einem weiblichen Haushaltsvorstand zu, da diese im Allgemeinen die privaten Kosten der Erbringung unbezahlter Hausarbeit zu tragen haben. Diese Kosten entstehen nicht zuletzt aufgrund geringerer Ruhepausen und weniger Freizeit - mit entsprechenden Auswirkungen auf die körperliche und geistige Gesundheit. Weniger Zeit, sich um bessere Erwerbsmöglichkeiten zu kümmern und weniger Zeit für soziale und politische Teilhabe spielen ebenfalls eine wichtige Rolle.

Analysen auf Haushaltsebene vernachlässigen die Unterschiede zwischen Männern und Frauen in der Zeitnutzung und im Ausgabeverhalten. Solche Aspekte sind von zentraler Bedeutung, wenn Armut aus der Gender-Perspektive beschrieben wird. Zeitnutzungsstudien bestätigen, dass Frauen mehr Zeit für unbezahlte Tätigkeiten aufwenden als Männer. Das lässt vermuten, dass sie längere Arbeitstage zum Nachteil ihrer Gesundheit und ihres Ernährungsstatus haben.

Wie schon vorher erwähnt, stellt wirtschaftliche Unabhängigkeit – respektive ein Einkommen zur Befriedigung eigener Bedürfnisse – eine weitere Dimension der Armut dar. Zu diesem Zweck sind individuelle Messungen nützlich, mit denen die Armut innerhalb des Haushalts untersucht wird. Dabei geht es nicht darum, eine Messung durch eine andere zu ersetzen, sondern beide Messungen zu verwenden, da sie unterschiedliche Ziele verfolgen. Individuelle Armutsmessungen haben den Vorteil, dass sie Armutssituationen aufdecken, die bei herkömmlichen Messmethoden (zum Beispiel Menschen aus nicht-armen Haushalten, aber ohne eigenes Einkommen) nicht sichtbar werden, und auf diese Weise verdeutlichen, dass Frauen größeren Beschränkungen ausgesetzt sind, wenn sie wirtschaftlich unabhängig sein wollen.

Unbezahlte Arbeit

Das Konzept der unbezahlten Arbeit ist ein Schwerpunkt der Armutsuntersuchungen aus der Gender-Perspektive. Einerseits wird die Ansicht vertreten, dass diese Aktivität zwar nicht monetär erfasst wird, aber doch Bedürfnisse befriedigt und soziale Reproduktionsaktivitäten ermöglicht. Andererseits besteht die Meinung, dass es eine enge Beziehung zwischen unbezahlter Arbeit und weiblicher Armut gibt. Man hat auf die Notwendigkeit der Messung der von Frauen geleisteten Arbeit hingewiesen und dazu verschiedene Vorschläge unterbreitet, die darauf hinauslaufen, dass Hausarbeit als Geldwert berechnet und in die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einfließen sollte. Die Messung unbezahlter Arbeit würde auch einen wesentlichen Unterschied im Haushaltseinkommen zwischen Haushalten, bei denen eine Person sich der Hausarbeit und Fürsorge der Familie widmet (männlicher Haushaltsvorstand) verdeutlichen und jenen, bei denen das nicht der Fall ist und die deshalb die dadurch entstehenden privaten Kosten selber tragen (weiblicher Haushaltsvorstand).

Ein anderer Weg zur Messung und Sichtbarmachung unbezahlter Arbeit bestünde in der Berechnung des Zeitaufwands, bei dem folgende Aufgaben einbezogen würden:

- existentielle Dienstleistungen (Nahrungszubereitung und Kleidungsherstellung- und -reparatur),
 - Hausarbeit (Einkauf von Haushaltsgütern und -dienstleistungen, Kochen, Waschen, Bügeln, Saubermachen, mit der Haushaltsorganisation und Aufgabenverteilung verbundene Aufgaben, Botengänge wie Zahlung von Rechnungen),
 - Betreuung der Familie (Pflege von Kindern und älteren Familienmitgliedern)
- und Leistungen für die Gemeinschaft oder ehrenamtliche Arbeit (für Personen außerhalb der Familie erbrachte Leistungen durch kirchliche oder Laienorganisationen).

Wenn man die Zeit berücksichtigt, die Frauen für jede dieser Aufgaben aufwenden, werden sie sichtbar und gewürdigt. Die Methode erleichtert die Wahrnehmung von Ungleichheiten zwischen Mann und Frau in Familie und Gesellschaft. Eine solche Zeitaufwandsberechnung ermöglicht gleichzeitig die Berechnung des Gesamtumfangs der Arbeitsbelastung – ein Konzept, das sowohl bezahlte wie unbezahlte Arbeit umfasst.

Zeitnutzungsstudien führen zu besserem statistischen Material über bezahlte und unbezahlte Arbeit und sind ein wesentliches Instrument, um mehr Kenntnisse über die verschiedenen Formen der Arbeit und Beschäftigung zu erlangen.

Es liegen exemplarische Erfahrungen mit solchen systematischen Untersuchungen aus Ländern wie Kanada, Kuba, Frankreich, Italien, Mexiko, Neuseeland, Spanien und Venezuela vor.⁷ In Italien „geht die wachsende Teilhabe der Frauen nicht mit einer gerechteren Aufgabenverteilung in der Familie einher: Unbezahlte Kinderbetreuung und soziale Reproduktionsaufgaben werden fast ausschließlich den Frauen überlassen, deren Gesamtarbeitszeit für bezahlte und unbezahlte Arbeit durchschnittlich um 20 Prozent über der der Männer liegt. Rund 35,2 Prozent der Männer verwenden überhaupt keine Zeit auf familiäre Aufgaben.“

Andere Länder sind in ihren Anstrengungen zwar nicht systematisch vorge-

gangen, haben jedoch spezifische Untersuchungen dieser Faktoren durchgeführt. Das gilt zum Beispiel in Uruguay, wo eine Studie im Jahre 2003 die Zeitnutzung von Männern und Frauen mit dem Ziel untersuchte, Indikatoren zu entwickeln, die asymmetrische Gender-Beziehungen in den Familien zur Kenntnis bringen und sichtbar machen.⁸

Zusammenfassung

Der Gender-Ansatz hat eine umfassendere Definition der Armut ermöglicht. Denn er erkennt die multidimensionalen und heterogenen Aspekte der Armut an. Der Gender-Ansatz steht ausschließlich einkommensbasierten Definitionen der Armut sehr kritisch gegenüber. Denn die materiellen, symbolischen und kulturellen Elemente von Armut beeinflussen ihrerseits die Machtverhältnisse und entscheiden folglich über den Zugang zu Ressourcen (materieller, sozialer und kultureller Art) von Männern und Frauen. Man könnte sogar behaupten, dass Armut ohne eine Gender-Perspektive nicht ausreichend verstanden werden kann.

Einkommensmessungen pro Haushalt vernachlässigen die Dimensionen der Armut innerhalb des Haushalts, unter anderem geschlechtsspezifische Ungleichheiten, da sie von einer gerechten Ressourcenverteilung unter den Familienmitgliedern ausgehen. Sie vereinheitlichen die Bedürfnisse der einzelnen und betrachten jedes Haushaltsmitglied als gleich arm. Die Methode ist Beschränkungen unterworfen, da sie den Geldwert unbezahlter Hausarbeit für die Familie nicht berücksichtigt. Schließlich ignoriert die Einkommensmessung auch die Unterschiede in der

⁷ Siehe auch Araya, María José „Un *Acercaamiento a las Encuestas sobre el Uso del Tiempo con orientación de género*“, *Unidad Mujer y Desarrollo*, ECLAC, Reihe *Mujer y Desarrollo* Nr. 50, Chile, 2003.

⁸ Aguirre, Rosario. „*Trabajo no remunerado y uso de tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos*.“ *La encuesta Montevideo 2003*, ECLAC, Santiago de Chile, 2004.

Paragraph 206 der Pekinger Aktionsplattform von 1995 empfiehlt zu diesem Themenkomplex:

„(f) Gewinnung umfassenderer Kenntnisse über alle Formen der Arbeit und Beschäftigung durch:

- (i) Verbesserung der Erfassung von Daten über die unbezahlte Arbeit, die im System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen der Vereinten Nationen bereits berücksichtigt sind, wie beispielsweise in der Landwirtschaft, insbesondere der Subsistenzlandwirtschaft, und bei sonstigen nicht marktorientierten Produktionstätigkeiten;
 - (ii) bessere Messung der gegenwärtig zu niedrig eingeschätzten Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt;
 - (iii) Ausarbeitung von Methoden durch die zuständigen Stellen zur quantitativen Bewertung der unbezahlten Arbeit, die von den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht erfasst wird, wie zum Beispiel Betreuung von Angehörigen oder Essenszubereitung, im Hinblick auf die mögliche Erfassung in Satellitenkonten oder anderen offiziellen Konten, die gesondert von den Kernkonten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, jedoch in einer mit diesen konformen Weise erstellt werden könnten, damit der volkswirtschaftliche Beitrag von Frauen Anerkennung erfährt und die ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern sichtbar gemacht wird;
- (g) Ausarbeitung einer internationalen Klassifikation der Tätigkeiten für Zeitaufwandsstatistiken, die den Unterschieden zwischen Frauen und Männern in Bezug auf bezahlte und unbezahlte Arbeit Rechnung trägt, und Sammlung von nach dem Geschlecht aufgeschlüsselten Daten. Auf nationaler Ebene, nach Maßgabe der einzelstaatlichen Möglichkeiten,
- (i) Durchführung regelmäßiger Zeitaufwandsuntersuchungen zur quantitativen Messung unbezahlter Arbeit, einschließlich der Erfassung derjenigen Tätigkeiten, die gleichzeitig mit bezahlten oder anderen unbezahlten Tätigkeiten durchgeführt werden;
 - (ii) quantitative Messung unbezahlter Arbeit, die von den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht erfasst wird, und Verbesserung der Methoden zur Bewertung und genauen Erfassung ihres Werts in Satellitenkonten oder anderen offiziellen Konten, die gesondert von den Kernkonten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, jedoch in einer mit diesen konformen Weise erstellt werden.“

Zeitnutzung und im Ausgabeverhalten zwischen Mann und Frau – beides Dimensionen, die zu einem besseren Verständnis der Merkmale von Armut und damit zu besserer Politikgestaltung beitragen. Die Kritik an der Messung

des Einkommens pro Haushalt versucht, die herkömmliche Armutsmessung um eine Gender-Perspektive zu erweitern. Ein Thema, das sich mit besonderer Dringlichkeit stellt, ist die notwendige Bewertung unbezahlter

Hausarbeit als eine Möglichkeit, den Beitrag der Frauen zu würdigen und Haushaltsaufgaben als Arbeit anzuerkennen, da sie eine wesentliche Voraussetzung für die Befriedigung von Grundbedürfnissen darstellen.

Geschlechtergerechtigkeit, soziale Ungleichheit und Armut in der EU

VON CHRISTA WICHTERICH¹

Widersprüche zehn Jahre nach der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking

Der Überprüfungsprozess der Vereinten Nationen zehn Jahre nach der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking bilanzierte frauen- und geschlechterpolitische Fortschritte und Rückschritte. Gerade in Bezug auf die soziale und ökonomische Situation von Frauen dienen die Peking+10-Bilanzen aber auch als Seismographen, wie sich die neoliberale Globalisierung regional und national im vergangenen Jahrzehnt auf Geschlechtergleichheit ausgewirkt hat.

Die Bilanzen weisen große regionale Unterschiede und Ungleichzeitigkeiten in der sozialen und wirtschaftlichen Gleichstellung auf und zeigen gegenläufige Entwicklungen innerhalb einzelner Regionen. Gleichwohl lassen sich trotz lokal und national unterschiedlicher kultureller und politischer Rahmenbedingungen auch globale Tendenzen identifizieren.

Im Folgenden geht es um eine Analyse der Gleichstellungserfolge und -defizite in der erweiterten EU aus sozio-ökonomischer Perspektive. Dabei soll aufgespürt werden, wie sich globale Tendenzen der Marktliberalisierung und wirtschaftlichen Umstrukturierung in Europa niederschlagen und – vermittelt über nationale Politiken und lokale Rahmenbedingungen – vor Ort umsetzen.

Die europäischen Gleichstellungsministerinnen zogen im Februar 2005 das lapidare Resümee: „Fortschritte wurden erreicht, Ungleichheiten bestehen weiterhin, Hindernisse dauern an“.² Als soziale und ökonomische Fortschrittsindikatoren werden vor allem der höhere Bildungsstand von Mädchen und steigende Beschäftigungszahlen von

Frauen gewertet. Genau diese beiden Bereiche – Bildung und Erwerbstätigkeit – gelten allgemein als Sprungbrett zu Geschlechtergleichheit und als sichere Wege aus der Armut.

In dem Maße, wie weltweit in den vergangenen beiden Jahrzehnten Bildung und Erwerbstätigkeit von Frauen zugenommen haben, mussten jedoch die hohen Erwartungen an deren Gleichstellungs- und Armutsbeseitigungseffekt zurückgeschraubt werden.³

Bildung: Mädchen auf der Überholspur

Die Erfolge von Mädchen sind im Bildungsbereich eindrucksvoll: In allen EU-Ländern (mit Ausnahme Luxemburgs) schließen mehr Mädchen die Sekundarstufe erfolgreich ab als Jungen.⁴ In Deutschland sind 56,7 Prozent der Gymnasialabsolventen weiblich und mehr als die Hälfte der Studienanfänger. Das bedeutet, dass sich das Problem eines Bildungsrückstands in Europa jetzt teilweise unter umgekehrten Geschlechtervorzeichen stellt.

Bildung und Berufsqualifizierung für Frauen sind notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen, um Armut und Ungleichheit zu überwinden. Die Bildungserfolge von Mädchen übersetzen sich nicht in gleiche Beschäftigungs- und Einkommenschancen – ein Trend, der in der Karibik, in Lateinamerika, Südostasien und anderen Regionen, wo Mädchen bessere Bildungsabschlüsse als Jungen und junge Frauen sogar Qualifikationsvorsprünge erzielen, ebenfalls zu beobachten ist.⁵ Selbst

unter hochqualifizierten Berufsanfängern ist die Erwerbslosigkeit von Frauen höher als von Männern. In Deutschland sind zwei Drittel aller Jugendlichen, die keine Lehrstelle finden, Mädchen. In der EU stellen Frauen aufgrund des hohen weiblichen Qualifikationsniveaus in den neuen Länder inzwischen 41 Prozent der Promovierten, aber nur 14 Prozent der Professorenschaft.⁶

Eine der Ursachen für den Widerspruch von Bildungserfolg und Beschäftigungsdefiziten ist darin zu suchen, dass sich an den Qualifikationsprofilen von Mädchen wenig geändert hat. Die meisten Mädchen wählen typisch „weibliche“ Fächer, Ausbildungsgänge und Lehrberufe, was eine deutliche geschlechtsspezifische Aufteilung der Arbeitsmärkte zur Folge hat.⁷ Die Hoffnung bei der Weltfrauenkonferenz in Peking, dass die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien alte geschlechtsspezifische Arbeitsteilungen umkrepeln und Frauen neue Qualifizierungs- und Berufsfelder eröffnen würden, haben sich kaum erfüllt. Vielmehr hat sich in den meisten Ländern ein stabiles „digitales Gefälle“ zwischen den Geschlechtern herausgebildet, das bei den Spielen von Kindern und Jugendlichen anfängt und sich im Informatikstudium fortsetzt.

Beschäftigung im Westen: Mehr Frauen arbeiten....

Die Entwicklung von Frauenerwerbstätigkeit steht ganz unter den Vorzeichen des wachsenden Drucks der Globalisierung, der sich mittels Kostensenkung als verschärfter Standortwettbewerb äußert. Da die wirtschaftspolitische Prioritäten in der EU auf Marktliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung liegen, wird das europäi-

1 Christa Wichterich ist Publizistin und Beraterin in der Entwicklungszusammenarbeit

2 *Ministerial Declaration of the Conference of Ministers of Gender Equality*, Luxemburg, February 4. Feb. 2005

3 UNRISD (2005), *Gender Equity. Striving for Justice in an Unequal World*. Genf

4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann 2005, Brüssel, KOM (2005)44

5 Vereinte Nationen (2005): *Report of the Secretary General on the implementation of the Beijing Platform for Action*, E/CN.6/2005/2

6 EU-Kommission 2005

7 UNRISD 2005

sche Sozialstaatsmodell mit seinem komplexen System sozialer Sicherung und öffentlicher Leistungen stetig zurück gebaut. Diese Tendenz erzeugt eine Verunsicherung, die zunehmend in alle sozialen Schichten hineinreicht, aber die sozial Schwachen unmittelbar und am heftigsten trifft.⁸

In der EU der 15 wie auch in den meisten anderen Regionen der Welt hält die Feminisierung der Beschäftigung an. Stolz berichtet die EU-Kommission, dass es trotz der wirtschaftlichen Flaute gelungen sei, die Zahl erwerbstätiger Frauen in der EU zu steigern. In Deutschland ist die weibliche Erwerbsquote seit 2000 um zwei Punkte auf 58,9 Prozent gestiegen, während die der Männer sinkt.⁹ Doch der Haken zeigt sich sogleich: Die Gesamtarbeitszeit von Frauen ist gesunken, denn viele Frauen sind lediglich geringfügig beschäftigt – mehr als doppelt so viele wie Männer. Laut Herbstgutachten 2004 der Wirtschaftsinstitute ist der jüngste Zuwachs an Frauenarbeitsplätzen in Deutschland überwiegend auf Mini-Jobs, Ein-Euro-Jobs, Teilzeitarbeit und Ich-AGs zurückzuführen. Gleichzeitig nahm die Zahl regulärer Arbeitsplätze um 1,4 Millionen ab.

In einem EU-Land nach dem anderen wird schrittweise dereguliert. Der Kündigungsschutz wird abgebaut, das Tarifrecht aufgeweicht, Niedriglohnbereiche etabliert. Auf Drängen der EU nahm die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) im Jahr 2000 in ihrem neuen Mutterschutzabkommen den absoluten Kündigungsschutz für Schwangere zurück. Flexibilisierung soll Arbeitsmärkte, Jobs und Arbeitskräfte im globalen Kostensenkungswettbewerb konkurrenzfähig machen und an die Markterfordernisse anpassen. Das Resultat

dieser Umstrukturierung ist für Frauen höchst ambivalent. Sie „gewinnen“ neue Jobs, aber in der Mehrzahl Niedriglohnjobs, prekär und wenig sozial abgesichert – Jobs, die durch die Aufteilung von regulären Vollzeitstellen, durch Auslagerung einzelner Arbeitsvorgänge aus Betrieben und Behörden und durch Lohndruck entstehen. Flexibilisierung von Beschäftigung findet derzeit vor allem über die Integration von Frauen in die Erwerbsmärkte und über die Informalisierung der Arbeitsverhältnisse statt.

...zu schlechten Bedingungen

In der EU sind 83 Prozent aller Teilzeitarbeitenden weiblich; anders formuliert: Knapp ein Drittel aller erwerbstätigen Frauen sind teilzeitbeschäftigt, aber nur 6,6 Prozent der Männer arbeiten Teilzeit. Diese Schere zwischen den Geschlechtern öffnet sich weiter. Holland belegt die Spitzenposition in der Teilzeitarbeit mit drei Viertel der berufstätigen Frauen als Teilzeitarbeitenden. Informelle Beschäftigung ist in Europa vielfach „Selbstbeschäftigung“ wie die kreditgestützten Ich-AGs in Deutschland, von denen die wenigsten erfolgreich sind¹⁰.

Während sich also auch in der EU der 15 der weltweite Trend zur Integration von Frauen in die Erwerbsmärkte verstetigt und in mittleren Qualifikations- und Berufsfeldern Angleichungen der Arbeitsbiographien stattfinden, kann trotzdem von Geschlechtergleichheit noch lange nicht die Rede sein: Die Geschlechtssegmentierung der Erwerbsmärkte ist nicht aufgebrochen, und nirgendwo konnten geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede entscheidend verringert werden. Der Stun-

denlohnunterschied zwischen vollzeitbeschäftigten Männern und Frauen beträgt im EU-Mittel 15 Prozent. Deutschland schneidet mit 23 Prozent erheblich schlechter ab.¹¹

Bei der Peking+5-Konferenz 2000 in New York kündigte die damalige deutsche Frauenministerin Christine Bergmann ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft an, um die systemischen Diskriminierung von Frauen in Unternehmen zu beseitigen. Doch die Privatwirtschaft lief Sturm gegen eine gesetzliche Regulierung, die Regierung ruderte zurück und begnügte sich mit einer „freiwilligen“ Verpflichtung der Unternehmen auf Chancengleichheit. Diese zeitigt jedoch nur schleppende Fortschritte. So hinkt Deutschland nicht nur beim geschlechtsspezifischen Lohngefälle, sondern auch bei den Aufstiegschancen von Frauen in leitende Positionen hinterher. Laut EU-Angaben hatten in Deutschland 2003 Frauen 28 Prozent der Führungspositionen in Firmen und Behörden inne, der EU-Durchschnitt lag bei 31 Prozent. Nur fünf Prozent der Chefesseln in einem börsennotierten Konzern sind in deutschen Ländern mit einer Frau besetzt, der EU-Durchschnitt liegt doppelt so hoch.¹²

Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung im Haushalt beziehungsweise die zementierte Zuständigkeit von Frauen für die Kinderbetreuung ist der wesentliche Grund dafür, dass Märkte entlang von Leitbildern gesteuert werden, die überkommene Männerrollen beinhalten. Männer werden weiterhin auf den Erwerbsmärkten als „Ernährer“ gesehen, während Frauen als „Zuverdienerrinnen“ gelten, die sich als Flexibilisierungspool in geringbezahlte, informelle Jobs kanalisieren lassen. Konservative

8 Vereinte Nationen (2004): *Review of Implementation of the Beijing Platform for Action in the UNECE Region*, ECE/AC.28/2004/4

9 EU-Kommission 2005

10 EU-Kommission 2005; UNIFEM (2003): *Progress of the World's Women 2002*, New York

11 EU-Kommission 2005

12 ebenda

Kräfte versuchen aber auch immer wieder, die anhaltende „weibliche Erwerbsneigung“ an den heimischen Herd zurückzudrängen.

Gender-Budgets

Gender-Budgets schlüsseln Haushalte von Staaten, Kommunen oder Institutionen oder einzelne Programme geschlechtsdifferenzierend auf. Durch eine Einnahmen- und Ausgabenanalyse sollen geschlechtsspezifische Bevor- und Benachteiligungen transparent gemacht und dadurch Finanzplanungen entmystifiziert und Haushaltsführung demokratisiert werden. Ziel ist, finanzielle Ressourcen und vor allem aber öffentliche Gelder, sozial und geschlechtergerechter zu verteilen.

In Großbritannien wies die *Women's Budget Group* nach, dass Beschäftigungsprogramme für Erwerbslose, alleinerziehende Frauen vernachlässigten.

In der Schweiz zeigte ein Gender-Budget auf, dass die Kommunen an Maßnahmen und Einrichtungen für Frauen sparen, obwohl männerorientierte Projekte, zum Beispiel der Bau eines Fußballplatzes, teurer sind.

Die Gender-Budget Initiative in Köln wies nach, dass die öffentlichen Zuschüsse für von Frauen genutzte Weiterbildungsangebote in NRW zurückgehen, während Weiterbildung von Männern gemessen an ihren Nutzungsanteilen überproportional gefördert wird.

Im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern und Frankreich ist fehlende Kinderbetreuung ein Hindernis für eine höhere Erwerbsbeteiligung deutscher Frauen. Nur drei Prozent der Kinder

haben in Westdeutschland einen Krippenplatz. Zwar ist die Zahl berufstätiger Mütter im vergangenen Jahrzehnt um zehn Punkte auf über 60 Prozent angestiegen, doch die meisten arbeiten flexibel, teilzeitig, als Aushilfe, gering entlohnt. Während sich die Karrierechancen für junge, kinderlose, hochqualifizierte Frauen verbessert haben, sind Mütter laut Mikrozensus 2004 auf deutschen Chefetagen völlig unterrepräsentiert. Der augenblickliche Trend zur Verlängerung von Arbeitszeiten benachteiligt Mütter einmal mehr. Immer noch stellen Frauen ihre Berufskarriere zugunsten der Kinderbetreuung zurück und nur 4,9 Prozent der Väter nehmen Elternzeit, weil sie mehr verdienen als die Mütter und berechtigte Ängste vor dem beruflichen Aus- und Abstieg haben.

Bei der unbezahlten Sorgearbeit, die überwiegend Frauen leisten, kommt infolge des demographischen Wandels in allen EU-Ländern die Altenpflege als bedeutender Arbeits- und Zeitfaktor hinzu. 70 Prozent aller Pflegebedürftigen werden in Deutschland in Privathaushalten gepflegt, und zwar mehrheitlich von weiblichen Angehörigen gegen eine völlig unzureichende Aufwandsentschädigung. Mittelschichtfamilien lösen das Vereinbarkeitsproblem jedoch häufig auch mit Hilfe einer Frau aus einem neuen EU-Beitrittsland oder aus Übersee, die als Haushaltshilfe, Kinderbetreuerin oder Altenpflegerin beschäftigt wird. Das heißt, das Problem wird weder durch eine neue Arbeitsaufteilung zwischen Männern und Frauen noch durch öffentliche Versorgungsleistungen gelöst. Statt dessen wird es auf privater Basis bewältigt, was sich als neue internationale Arbeitsteilung zwischen Frauen aus Ländern niederschlägt, zwischen denen ein Wohlstandsfälle besteht.¹³

13 UNRISD 2005

Frauen tragen die Lasten der Transformation im Osten

In den neuen EU-Mitgliedsländern sind große Unterschiede anzutreffen: In der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn und Polen haben sich Beschäftigung und Entlohnung von Frauen im Geschlechtervergleich verbessert.¹⁴ In den meisten Ländern Osteuropas aber verschlechterte sich die Situation von Frauen in bezug auf Erwerbsarbeit und soziale Sicherheit.¹⁵ Dort wurde deutlich, dass die Wende von der Plan- zur Marktwirtschaft zu großen Teilen zu Lasten von Frauen ging und mit der Marktorientierung auch alte Geschlechterunterschiede wiedererfunden und verstärkt wurden. Insgesamt fand eine Verschiebung von weiblicher Erwerbstätigkeit aus qualifizierten Jobs in Industrien und Verwaltung hinein in den Dienstleistungssektor, sowie aus formaler in informelle Beschäftigung statt. Weibliche Arbeitslosigkeit liegt höher als die von Männern, vor allem bei den über Vierzigjährigen. Frauen konzentrieren sich erneut in personennahen Dienstleistungen und sozialen Berufen, die unterbezahlt sind. In Bulgarien sind 76 Prozent des Gesundheitspersonals und 80 Prozent in Erziehungsberufen Frauen. Um das Überleben ihrer Familien zu sichern, nehmen viele Frauen Dequalifizierung und miserable Arbeitsbedingungen zum Beispiel in der Textilindustrie in Kauf.¹⁶ In Estland fiel der Anteil von Frauen an Führungspositionen in wenigen Jahren erheblich.¹⁷

Die Einkommensschere öffnet sich in einigen Ländern rasend schnell – zwischen arm und reich aber auch zwischen den Geschlechtern. In Serbien-Montenegro hat sich der geschlechtsspezifische Lohnunterschied zwischen

14 UNIFEM 2004

15 Vereinte Nationen 2004

16 UNRISD 2005

17 UNIFEM (2000): *Progress of the World's Women 2000*, New York

1996 und 2000 im formalen Sektor von 15 Prozent, im informellen Sektor von 20 Prozent auf 30 respektive 40 Prozent jeweils fast verdoppelt. Diese neuen geschlechtsspezifischen Ungleichheiten sind im Kontext wachsender sozialer Disparitäten und Polarisierungen in den post-sozialistischen Gesellschaften zu sehen.¹⁸

Die Chancenlosigkeit und verbreitete Armut haben eine hohe Migrationsbereitschaft zur Folge, sei es dass Polinnen selbstorganisiert und in der Nachbarschaft rotierend jeweils für einige Monate nach Westeuropa zur privaten Altenpflege gehen, junge Frauen nach dem Schulabschluss als Au Pair ihr Glück im Westen versuchen oder eine große Bereitschaft besteht, sich in Dienstleistungsjobs in der Gastronomie oder Unterhaltungsindustrie „vermitteln“ zu lassen. Nach vorsichtigen Schätzungen werden jährlich eine halbe Million Frauen aus Osteuropa gehandelt und in der Prostitution ausgebeutet.¹⁹

Feminisierung der Armut – auch in Europa

Weltweit ist Einkommensreichtum eher männlich, Armut eher weiblich. Fast in allen EU-Ländern liegt das Armutsrisiko von Frauen höher als das der Männer. In der wohlhabenden EU der 15 finden sich die gleichen Armutsmuster wie in armen Ländern des Südens. Überall sind von Frauen geführte Haushalte überproportional arm. Beispiel Südafrika: Dort sind 68 Prozent der Haushalte mit weiblichem Vorstand arm, aber nur 31 Prozent der männergeführten Haushalte. In den Niederlanden werden fast zwei Drittel der armen Haushalte von Frauen geführt.²⁰

Für erwerbstätige Frauen ist das Armutsrisiko laut ILO so groß, weil sie in marginalen und informellen Arbeitsverhältnissen „kleben“ bleiben. Deshalb machen sie 60 Prozent der neuen sozialen Klasse der „arbeitenden Armen“ (*working poor*) aus.²¹ Sechs von sieben deutschen Alleinerziehenden – 2,5 Millionen – sind Frauen. 26,3 Prozent sind auf Sozialhilfe angewiesen. Die Armutsquote in dieser sozialen Gruppe ist dreimal so hoch wie in der deutschen Gesamtbevölkerung.

In der EU macht außerdem Alter den entscheidenden Unterschied: Das größte Armutsrisiko besteht neben den Alleinerziehenden für alte Frauen, weil sie im Westen aufgrund diskontinuierlicher und kürzerer Berufszeiten signifikant niedrigere Rentenansprüche als Männer haben, während im Osten die alten Sozialsysteme zusammengebrochen sind.

Osteuropa ist eine der Weltregionen mit einer wachsenden Anzahl armer Menschen, teils mit einer dramatischen Verarmungstendenz: In Serbien-Montenegro zum Beispiel stieg die Armutsquote von 14 Prozent der Bevölkerung im Jahr 1990 auf 35 Prozent in 2003, in Mazedonien verfünffachte sie sich im selben Zeitraum. Hier schlagen für Frauen zum einen die Existenzverunsicherung auf den Arbeitsmärkten, zum zweiten aber auch der Abbau der öffentlichen Daseinsvorsorge und die Zerschlagung sozialer Leistungen negativ zu Buche.

Besorgt sieht das Frauennetzwerk Karat-Koalition, in dem sich Organisationen aus neuen Mitgliedsländern und außerhalb der EU vernetzten, die EU-Erweiterung als gleichzeitigen Einschluss- und Ausschlussprozess mit wachsenden Ungleichheiten der Frauen der Region.

Veränderungen der politischen Diskurse

Vergleicht man die bei den Weltfrauenkonferenzen und Bilanztreffen verabschiedeten Dokumente bis hin zu den Resolutionen, die im März 2005 bei Peking+10 bei den Vereinten Nationen eingebracht wurden, so spiegeln sich Veränderungen der politischen Diskurse und Leitorientierungen. Deutlich zeichnet sich ein Paradigmenwechsel in den politischen Debatten und Maßnahmen zur sozialen und ökonomischen Situation von Frauen ab. Während die Zukunftsstrategien der 3. Weltfrauenkonferenz von Nairobi noch weltwirtschaftliche Strukturen und Umverteilung thematisierten, liegt der Fokus seit den 90er Jahren auf Ansätzen, die Frau als Homo Oeconomicus marktkompatibel und fit für Effizienzsteigerung und Konkurrenz zu machen. Die NRO, die Konzepte zur Stärkung von Frauen (Empowerment) auf der Weltfrauenkonferenz in Nairobi eingeführt hatten, hatten eine kollektive Machtbildung ins Auge gefasst. Mittlerweile dominieren Auffassungen, in denen sich Empowerment nur noch auf die einzelnen, gänzlich individualisierten Frauen bezieht.

Bei der Peking+10-Bilanz war „Beschäftigungsfähigkeit“ ein zentraler Begriff, der die Wahrnehmung von der Politik auf die Eigenverantwortung und Leistungsfähigkeit der Individuen verschiebt. Die USA brachten einen Resolutionsentwurf zum „ökonomischen Fortschritt von Frauen“ ein, in der sie mit einem Schwergewicht auf Investitionen und Unternehmertum das Paradigma wirtschaftlicher und sozialer Frauenrechte durch das Konzept von „Chancengleichheit“ im neoliberalen Rahmen ersetzen: Frauen und Männer sollen auf einem ebenen Spielfeld chancengleich konkurrieren, gesetzliche Regulierung zur Umsetzung von Gleichheit und Frauenrechten will der Staat nicht machen. In ihrem zweiten

18 UNRISD 2005

19 European Women's Lobby (2004): *Beijing+10. Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union*

20 Vereinte Nationen 2005

21 ILO (2003): *Global Employment Trends 2003*, Genf; ILO (2004): *Global Employment Trends for Women* (2004), Genf

Resolutionsentwurf zu Frauenhandel abstrahierten die USA völlig von den wirtschaftlichen Bedingungen in den Herkunftsländern und reduzierten das Problem mit einem Abolitionsansatz auf die Zunahme von Prostitution. Gerade osteuropäische Frauennetzwerke fokussieren dagegen auf Armut und Verelendung als Ursache für Frauenhandel.

Auch ein Vergleich des Armuts-Kapitel der Aktionsplattform von Peking mit den Millennium-Entwicklungszielen (MDGs) signalisiert eine andere politische Herangehensweise an das Problem der Frauenarmut. Die Aktionsplattform legte 1995 das Schwergewicht auf den Zusammenhang von Geschlechterungleichheit und Armut und sah die vielfältige Benachteiligung von Frauen als Ursache für die „Feminisierung der Armut“, einem im Vergleich mit Männern überproportionalen Zuwachs an Frauenarmut. Sie versteht Armut als ein multidimensionales Problem, das vielfältige Ursachen und Erscheinungsformen hat. Frauen sind arm an Ressourcen, Bildung, Gesundheit, Beschäftigung und Einkommen, weil sie arm an Rechten, Chancen, Macht, sozialer

Sicherheit und Zeit sind sowie unter Gewaltanwendung zu leiden haben. Die verschiedenen Dimensionen von Armut bedingen sich wechselseitig.

Simple Einkommensmaßstäbe

Indem sie zu dem simplen Einkommensmaßstab von einem US-Dollar pro Tag zurückkehren, lassen die MDGs diese Mehrdimensionalität ebenso außer Acht wie Geschlechterungleichheit als Armutsursache und das Menschenrecht auf Entwicklung, Nahrung, auf sexuelle und reproduktive Gesundheit, Bildung und Geschlechtergleichheit.

Die osteuropäischen Frauennetzwerke Karat Koalition und *Stability Pact Gender Task Force* (SPGTF) kritisieren, dass die MDGs die Formen von Armut, die sich in Osteuropa verbreiten, überhaupt nicht reflektieren und folglich nicht nützlich für die Armutsbekämpfung in dieser Region sein können.

Fazit

Die Entwicklungen im alten und neuen Europa zeigen mit all ihren Wider-

sprüchlichkeiten, dass Geschlechtergleichheit nicht eine einfache Frage der Zeit und der Zahlen ist. Trotz zunehmender Teilhabe von Frauen an Bildung und Beschäftigung sind Frauen immer noch nicht gleichgestellt, wo es um soziale und wirtschaftliche Macht geht. Teilhabe bedeutet auch Umverteilung, von Ressourcen, Wohlstand und Macht. Trotz der Jobgewinne von Frauen setzen sich markante Ungleichheitsstrukturen zwischen Frauen und Männern auf den EU-Erwerbsarbeitsmärkten fort. Eine im Westen wie im Osten prägende Dynamik ist die durch den Standortwettbewerb, Kostensenkungsdruck und Sozialabbau ausgelöste große allgemeine Verunsicherung der Lebens- und Arbeitswelten.

Es entwickeln sich zunehmend komplexere und differenziertere soziale Realitäten, in denen einerseits partielle Fortschritte für Geschlechtergerechtigkeit erfolgen, andererseits und gleichzeitig aber neue Ungleichheiten und neue Armut erwachsen. Geschlecht wirkt in den zunehmend polarisierten Gesellschaften Europas als eine bedeutende Kategorie sozialer Differenzierung und Spaltung.



- ◎ **Zehn Jahre deutsche Entwicklungszusammenarbeit und internationale Politik – Ein Beitrag zur Umsetzung der Beschlüsse von Kopenhagen und Peking?**



Gemischte Bilanz: Zehn Jahre deutsche Entwicklungspolitik

VON KLAUS HEIDEL¹

Zehn Jahre nach dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen ergibt sich eine gemischte Bilanz der deutschen Entwicklungspolitik, jedenfalls legen dies die folgenden unsystematischen Randnotizen nahe. Sie bieten selbstredend keine umfassende Analyse und blenden viele Bereiche aus.²

Gute Zusammenarbeit mit NRO

Schon Mitte der 90er Jahre intensivierte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den Dialog mit entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO), die rot-grüne Bundesregierung baute ihn weiter aus. Heute gehört die (im internationalen Vergleich bemerkenswert) gute Kooperation von BMZ und NRO – die sich unter anderem im steigenden Anteil der Mittel zur Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure im Haushalt des Ministeriums niederschlägt – sicher zur positiven Seite der Bilanz. Dennoch gibt es diesbezügliche Defizite, so ist eine strukturierte und belastbare Zusammenarbeit mit Nichtregierungs- und weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 „Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe“ nicht eingeleitet worden.³

Kohärenz: Anspruch nicht eingelöst

Es gehört zu den Verdiensten der rot-grünen Bundesregierung, in vielfältiger Weise deutlich gemacht zu haben, dass Entwicklungspolitik mehr ist als Ent-

wicklungszusammenarbeit. In diesem Sinne plädierte die Spitze des BMZ mit Nachdruck für eine kohärente Gestaltung der Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik. Das Aktionsprogramm 2015 sprach von der Notwendigkeit, Entwicklungs-, Außen-, Außenwirtschafts-, Sicherheits- und Agrarpolitik miteinander zu verzahnen, so dass sie zur weltweiten Beseitigung von Armut beitragen könnten. Konsequenz kündigte das Aktionsprogramm an: „Alle neuen deutschen Gesetze werden künftig darauf geprüft, ob Belange von entwicklungspolitischer Bedeutung berührt werden; dies schließt die Relevanz für die Minderung der Armut ein.“⁴ Dem Anspruch globaler Strukturpolitik entsprach auch, dass die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung einen Sitz im Sicherheitsrat erhielt und das Bundeskanzleramt eine koordinierende Rolle bei der Gestaltung der Entwicklungspolitik übernahm.

Allerdings blieb das Vorhaben einer kohärenten globalen Strukturpolitik häufig im Dickicht der Interessenvielfalt hängen, und das BMZ konnte sich nicht gegen traditionell „mächtigere“ Ministerien durchsetzen. Mit dem Auswärtigen Amt gab es Abstimmungsprobleme hinsichtlich der Delegationsleitung bei Regierungsverhandlungen und mit dem Bundesfinanzministerium trat ein scharfer Dissens im Blick auf Besteuerung des spekulativen Devisentransfers auf, um nur zwei Beispiele zu nennen. Nicht öffentlich bekannt wurde bisher, was eine Überprüfung neuer Gesetze hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Bedeutung ergab. Nicht zuletzt verdrängte gerade die relative Fokussierung der deutschen Entwicklungspolitik auf Armutsbekämpfung, die sich in den letzten Jahren immer mehr abzeichnete (und im Aktionsprogramm 2015 angelegt war), den umfassenden Anspruch globaler Strukturpolitik.

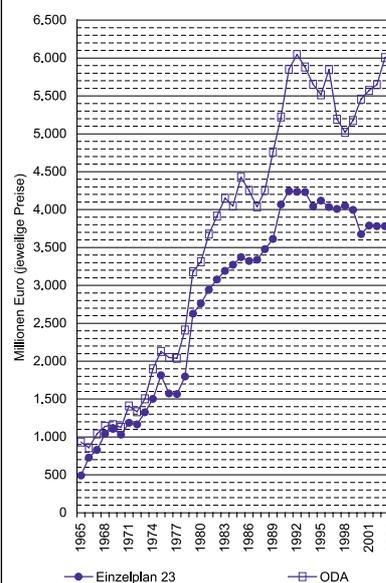
4 Aktionsprogramm 2015, 9.

1 Klaus Heidel ist Mitbegründer und Mitarbeiter bei der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.
2 So gehen sie nicht auf die Arbeit der Durchführungsorganisationen wie etwa InWEnt, DED, KfW oder GTZ ein, obgleich sich diese Arbeit in den letzten zehn Jahren merklich verändert hat. Dies gilt vor allem für die GTZ, die heute zum Beispiel einen deutlicheren Akzent auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen legt als vor zehn Jahren.
3 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut

Die Schere geht auf

Nettoauszahlungen für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1965 bis 2004

(absolute Beträge in Millionen Euro, jeweilige Preise)



ODA: öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA für 2004: ursprünglich Wert in US-Dollar; umgerechnet zum Jahresdurchschnittskurs)

Einzelplan 23: Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Quellen:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, periodische Mitteilungen; OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010

Menschenrechte: gute Ansätze

Positiv hervorzuheben sind auch die Bestrebungen der deutschen Entwicklungspolitik, die Verwirklichung der Menschenrechte zu fördern und Zivilgesellschaften zu stärken. So kündigte die Bundesregierung im Aktionsprogramm 2015 an, sich für die Prüfung der Justiziabilität des Rechtes auf Nahrung einzusetzen. Folgerichtig unterstützte sie die Erarbeitung und Verabschiedung der Leitlinien zur Umsetzung des Rechtes auf Nahrung durch die Vollversammlung der FAO im Sep-

tember 2004. Ihre menschenrechtliche Perspektive verdeutlichte sie in dem 2004 vorgelegten entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004 bis 2007 „Menschen haben ein Recht auf Entwicklung“. In vielen Partnerländern verstärkte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Entwicklungsfinanzierung: ungenügend

Weithin negativ fällt die Bilanz der deutschen Entwicklungspolitik hinsichtlich der Entwicklungsfinanzierung aus. Seit Anfang der 90er Jahre fiel nicht nur der Anteil des BMZ-Haushaltes (Einzelplan 23) am Bundeshaushalt (Vergleiche dazu Schaubild „Seit 20 Jahren schrumpfende Haushaltsanteile für Entwicklungszusammenarbeit“). Selbst dessen absolute Höhe ging spürbar zurück (Schaubild „Die Schere geht auf“), so dass heute ein wachsender Teil der Nettoauszahlungen für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) aus anderen Quellen als dem BMZ-Etat stammt. So belief sich der Anteil der Schuldenerleichterung an den ODA-Nettozahlungen 2003 auf fast 19 Prozent.

Mittlerweile aber bekennt sich die Bundesregierung wieder zu dem bei der Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 (erneut) vereinbarten Ziel, die ODA-Nettoauszahlung auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Allerdings zeigte die Entwicklung des Einzelplanes 23 in den letzten Jahren, dass es zumindest fraglich ist, ob und wann Deutschland dieses Ziel erreichen wird.

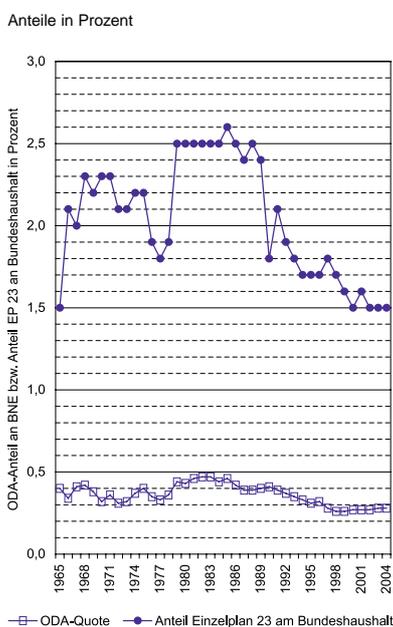
Förderung sozialer Grunddienste: rückläufig

Im Zentrum des entwicklungspolitischen Teiles der Beschlüsse des Weltsozialgipfels stand die so genannte 20:20-Initiative zur vorrangigen Förderung der sozialen Grunddienste. Heute

gilt es als ausgemacht, dass sich diese Initiative erledigt habe, ohne dass für diese Einschätzung eine systematische Begründung vorgetragen worden wäre. Jedenfalls fallen die Haushaltsmittel für soziale Grunddienste seit Jahren: So wurde der Anteil der Förderung von Grundbildung an der finanziellen und technischen Zusammenarbeit von fast vier Prozent in 1999 auf deutlich unter zwei Prozent im Jahr 2004 halbiert. Auch Anteil der Zuwendungen zum Gesundheitswesen war rückläufig, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Seit 20 Jahren schrumpfende Haushaltsanteile für Entwicklungszusammenarbeit

Anteile des Haushaltes des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am Bundeshaushalt und der Nettoauszahlungen für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit am BSP/BNE 1965 bis 2004



ODA-Quote: Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttosozialprodukt (BSP) / Bruttonationaleinkommen (BNE)

Einzelplan 23: Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Quellen:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, periodische Mitteilungen;
OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010

Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft: problematisch

Schon Mitte der 90er Jahre folgte die Bundesregierung dem weltweiten Trend zu sozial- und entwicklungspolitischen Partnerschaften mit der Wirtschaft (*Public Private Partnership*, PPP), die einerseits der sich verbreitenden Vorliebe für Privatisierungen entsprachen und andererseits hoffen ließen, die klaffenden Lücken der Entwicklungsfinanzierung zumindest zum Teil schließen zu können. Inzwischen gab das BMZ als Ziel aus, dass bis 2006 ein Viertel aller ODA-Zahlungen in Projekte mit einer PPP-Komponente fließen sollten. Doch diese PPP-Projekte kommen mehrheitlich nicht den ärmsten Menschen zugute, fast die Hälfte der bisherigen PPP-Projekte dient dem Ziel von Wirtschaftsreformen und nicht immer kann ausgeschlossen werden, dass sie (auch) eine verdeckte Förderung deutscher Unternehmen sind.

In diesem Zusammenhange verdient Erwähnung, dass zwar die Bundesregierung die so genannte Lieferbindung (Koppelung von ODA an eine Beauftragung deutscher Unternehmen) aufhob, in der Praxis jedoch noch immer Wirtschaftsförderung mit Entwicklungszusammenarbeit vermischt. So sollte im September 2005 vom Bundestag beschlossen werden, mit 100 Millionen Euro aus dem Haushalt des BMZ den Bau einer Stadtbahn durch Siemens in Ho-Chi-Minh-Stadt zu fördern.

Wirkungsanalysen und Transparenz: unzureichend

Zu den Defiziten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gehört, dass bisher kaum Wirkungsanalysen erstellt wurden. So kann zum Beispiel nicht abgeschätzt werden, welche Veränderungen mithilfe des Aktionsprogramms 2015 erreicht werden konnten. Dies erschwert zivilgesellschaftliche Kontrolle ebenso wie eine unzureichende Transparenz in Teilbereichen. So veröffentlicht das BMZ bis heute keine Projektlisten.

Einzelplan 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) des Bundeshaushaltes 1995-2005 absolute Beträge in Millionen Euro

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| I. Staatliche Institutionen in Deutschland und (deutsche) Fachkräfte | | | | | | |
| Bundesministerium | 46,5 | 44,2 | 40,8 | 40,4 | 42,0 | 41,8 |
| Varia Bundesministerium | | | | | 3,0 | 3,8 |
| Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit im Inland – Betrieb | 46,9 | 47,7 | 47,0 | 46,6 | 48,0 | 45,8 |
| Deutscher Entwicklungsdienst – Betrieb | 65,8 | 67,5 | 67,1 | 66,7 | 67,3 | 66,7 |
| Sächliche Verwaltungsaufgaben (Evaluierung, Forschung, Tagungen usw.) | 1,7 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 1,5 |
| Zuschüsse an integrierte Fachkräfte und rückkehrende Fachkräfte | 36,8 | 37,3 | 37,1 | 36,3 | 37,3 | 34,6 |
| Varia Fachkräfte (Leistungen nach Entwicklungshelfergesetz und Aus- und Weiterbildung) | 19,4 | 20,0 | 20,0 | 21,7 | 21,7 | 13,1 |
| Erstattungen an andere Bundesbehörden zur entwicklungspolit. Zusammenarbeit | 16,2 | 14,1 | 14,9 | 11,1 | 10,0 | |
| Zwischensumme ZS I | 233,2 | 232,2 | 228,2 | 224,4 | 230,9 | 207,3 |
| <i>Anteil ZS I an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>5,7%</i> | <i>5,7%</i> | <i>5,7%</i> | <i>5,5%</i> | <i>5,8%</i> | <i>5,6%</i> |
| II. Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern (ohne unter III ausgewiesene Mittel) | | | | | | |
| Finanzielle Zusammenarbeit | 1.306,3 | 1.337,7 | 1.325,0 | 1.295,3 | 1.170,3 | 999,0 |
| Technische Zusammenarbeit im engeren Sinne | 592,8 | 589,3 | 579,5 | 578,1 | 581,2 | 562,3 |
| Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe | 7,7 | 82,8 | 69,2 | 81,6 | 92,4 | *71,6 |
| Ernährungssicherungsprogramme | 30,6 | 20,4 | 20,0 | 19,8 | 19,8 | *16,9 |
| Aktionsprogramm 2015 | | | | | | |
| Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern | 64,9 | 65,4 | 20,5 | 19,9 | 20,1 | *17,4 |
| Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Entwicklungsländern | 11,0 | 26,5 | 8,6 | 7,9 | 5,4 | |
| Berufliche Aus- und Fortbildung von Fachpersonal aus Entwicklungsländern | 95,6 | 85,9 | 87,4 | 91,0 | 94,1 | 77,4 |
| Zwischensumme ZS II | 2.108,9 | 2.208,1 | 2.110,1 | 2.093,6 | 1.983,3 | 1.744,6 |
| <i>Anteil ZS II an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>51,2%</i> | <i>54,7%</i> | <i>52,6%</i> | <i>51,7%</i> | <i>49,6%</i> | <i>47,5%</i> |
| III. Sonstige bilaterale Maßnahmen und Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa und der GUS | | | | | | |
| Förderung der Entwicklung in Ländern Mittel- und Osteuropas und in der GUS | 37,7 | 47,0 | 65,4 | 78,5 | 90,3 | 56,8 |
| Beratungshilfe für den Aufbau von Demokratien in Mittel- und Osteuropa und in der GUS (ab 2001 Mittel aus EP 60) | 34,0 | 33,1 | 8,6 | 9,2 | 9,1 | |
| Sonderhilfen (Bulgarien, Rumänien) | | | | 3,8 | 2,8 | 10,0 |
| Zwischensumme ZS III | 71,7 | 80,1 | 74,0 | 91,5 | 102,1 | 66,8 |
| <i>Anteil ZS III an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>1,7%</i> | <i>2,0%</i> | <i>1,8%</i> | <i>2,3%</i> | <i>2,6%</i> | <i>1,8%</i> |
| I V. Förderung zivilgesellschaftlicher deutscher Akteure | | | | | | |
| Entwicklungspolitische Bildung | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 2,1 | 3,1 | 2,9 |
| Politische Stiftungen | 117,2 | 118,1 | 157,7 | 154,7 | 154,7 | 148,2 |
| Ziviler Friedensdienst | | | | | 1,1 | 5,3 |
| Private deutsche Träger | 15,2 | 16,2 | 15,5 | 16,6 | 17,6 | 16,7 |
| Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft | 85,3 | 49,3 | 55,8 | 54,1 | 61,4 | *42,9 |
| Kirchen | 150,3 | 151,3 | 146,5 | 146,2 | 144,2 | 140,6 |
| Zwischensumme ZS IV | 370,2 | 337,1 | 377,5 | 373,7 | 382,1 | 356,6 |
| <i>Anteil ZS IV an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>9,0%</i> | <i>8,4%</i> | <i>9,4%</i> | <i>9,2%</i> | <i>9,6%</i> | <i>9,7%</i> |
| V. Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (ohne IWF, Weltbank und Regionalbanken) | | | | | | |
| Europäischer Entwicklungsfonds | 409,2 | 241,2 | 313,0 | 396,6 | 486,2 | 468,3 |
| VN-Organisationen | 132,8 | 142,8 | 125,7 | 115,6 | 109,3 | 64,8 |
| Internationale Ernährungssicherung | 45,3 | 46,7 | 47,8 | 48,4 | 50,5 | *56,5 |
| Multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz | 28,5 | 31,2 | 48,5 | 42,8 | 42,0 | 48,6 |
| Zwischensumme ZS V | 615,8 | 461,9 | 535,0 | 603,3 | 687,7 | 638,2 |
| <i>Anteil ZS V an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>15,0%</i> | <i>11,4%</i> | <i>13,3%</i> | <i>14,9%</i> | <i>17,2%</i> | <i>17,4%</i> |
| VI. IWF, Weltbank und Regionalbanken | | | | | | |
| IWF/Weltbank | 590,3 | 597,6 | 573,7 | 474,8 | 462,2 | 468,1 |
| Regionalbanken | 54,8 | 104,7 | 111,2 | 188,9 | 148,8 | 114,8 |
| Zwischensumme ZS VI | 645,1 | 702,3 | 684,8 | 663,7 | 611,0 | 582,9 |
| <i>Anteil ZS VI an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>15,7%</i> | <i>17,4%</i> | <i>17,1%</i> | <i>16,4%</i> | <i>15,3%</i> | <i>15,9%</i> |
| nicht erfasst | 71,7 | 11,8 | 0,2 | 1,8 | | 72,4 |
| Summe Einzelplan 23 | 4.116,8 | 4.033,6 | 4.009,9 | 4.051,8 | 3.997,2 | 3.675,2 |
| <i>Anteil Einzelplan 23 am Bundeshaushalt</i> | <i>1,7%</i> | <i>1,7%</i> | <i>1,8%</i> | <i>1,7%</i> | <i>1,6%</i> | <i>1,5%</i> |

* Sollzahlen 1995 bis 2003

Einzelplan 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) des Bundeshaushaltes 1995-2005 absolute Beträge in Millionen Euro

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 (Soll) | 2005 (Soll) | Veränderung 2005 zu 1995 in Prozent |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|----------------|-------------------------------------------|
| I. Staatliche Institutionen in Deutschland und (deutsche) Fachkräfte | | | | | | |
| Bundesministerium | 42,8 | 47,1 | 49,7 | 55,0 | 56,8 | + 22,1% |
| Varia Bundesministerium | 3,4 | 3,4 | 2,4 | 4,3 | 3,5 | |
| Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit im Inland – Betrieb | 45,4 | 45,6 | 46,3 | 46,8 | 47,2 | + 0,6% |
| Deutscher Entwicklungsdienst – Betrieb | 68,3 | 72,7 | 70,0 | 71,1 | 71,3 | + 8,4% |
| Sächliche Verwaltungsaufgaben (Evaluierung, Forschung, Tagungen usw.) | 1,7 | 2,4 | 2,6 | 2,4 | 2,2 | + 32,6% |
| Zuschüsse an integrierte Fachkräfte und rückkehrende Fachkräfte | 38,9 | 40,0 | 44,7 | 50,0 | 50,5 | + 37,2% |
| Varia Fachkräfte (Leistungen nach Entwicklungshelfergesetz und Aus- und Weiterbildung) | 5,3 | 7,1 | 9,4 | 10,9 | 21,1 | + 8,8% |
| Erstattungen an andere Bundesbehörden zur entwicklungspolit. Zusammenarbeit | | | | | | |
| Zwischensumme ZS I | 205,8 | 218,3 | 225,2 | 240,5 | 252,7 | + 8,3% |
| <i>Anteil ZS I an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>5,5%</i> | <i>5,8%</i> | <i>6,0%</i> | <i>6,4%</i> | <i>6,5%</i> | |
| II. Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern (ohne unter III ausgewiesene Mittel) | | | | | | |
| Finanzielle Zusammenarbeit | 1.173,2 | 1.029,0 | 955,3 | 982,5 | 983,0 | - 24,7% |
| Technische Zusammenarbeit im engeren Sinne | 543,3 | 575,4 | 585,1 | 594,9 | 626,0 | + 5,6% |
| Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe | 97,1 | 112,7 | 68,4 | 71,5 | 88,5 | |
| Ernährungssicherungsprogramme | 16,9 | 18,6 | 18,5 | 19,0 | | |
| Aktionsprogramm 2015 | | *40,0 | *40,0 | | | |
| Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern | 19,0 | 22,8 | 28,1 | 29,7 | 29,7 | - 54,3% |
| Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Entwicklungsländern | | | | | | |
| Berufliche Aus- und Fortbildung von Fachpersonal aus Entwicklungsländern | 73,2 | 76,7 | 81,8 | 90,0 | 85,0 | - 11,1% |
| Zwischensumme ZS II | 1.922,7 | 1.875,2 | 1.777,3 | 1.787,5 | 1.812,1 | - 14,1% |
| <i>Anteil ZS II an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>51,0%</i> | <i>49,6%</i> | <i>47,0%</i> | <i>47,2%</i> | <i>47,0%</i> | |
| III. Sonstige bilaterale Maßnahmen und Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa und der GUS | | | | | | |
| Förderung der Entwicklung in Ländern Mittel- und Osteuropas und in der GUS | 142,5 | 95,1 | 55,2 | 24,5 | 11,7 | - 68,9% |
| Beratungshilfe für den Aufbau von Demokratien in Mittel- und Osteuropa und in der GUS (ab 2001 Mittel aus EP 60) | 40,9 | 30,2 | 20,4 | 8,0 | 0,7 | - 97,9% |
| Sonderhilfen (Bulgarien, Rumänien) | 5,1 | | | | | |
| Zwischensumme ZS III | 188,5 | 125,3 | 75,6 | 32,5 | 12,4 | - 82,7% |
| <i>Anteil ZS III an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>5,0%</i> | <i>3,3%</i> | <i>2,0%</i> | <i>0,9%</i> | <i>0,3%</i> | |
| I V. Förderung zivilgesellschaftlicher deutscher Akteure | | | | | | |
| Entwicklungspolitische Bildung | 3,6 | 5,2 | 8,3 | 10,0 | 10,0 | + 354,9% |
| Politische Stiftungen | 149,8 | 164,4 | 177,7 | 181,0 | 181,0 | + 54,4% |
| Ziviler Friedensdienst | 7,6 | 10,9 | 13,1 | 14,3 | 14,5 | |
| Private deutsche Träger | 18,8 | 23,4 | 25,4 | 29,0 | 29,0 | + 90,9% |
| Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft | 34,2 | 35,9 | 34,5 | 38,5 | 38,0 | - 55,5% |
| Kirchen | 144,2 | 154,8 | 158,0 | 161,1 | 161,1 | + 7,2% |
| Zwischensumme ZS IV | 358,2 | 394,6 | 417,0 | 433,9 | 433,6 | + 17,1% |
| <i>Anteil ZS IV an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>9,5%</i> | <i>10,4%</i> | <i>11,0%</i> | <i>11,5%^A</i> | <i>11,2%</i> | |
| V. Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (ohne IWF, Weltbank und Regionalbanken) | | | | | | |
| Europäischer Entwicklungsfonds | 296,0 | 379,7 | 513,9 | 468,7 | 520,0 | + 27,1% |
| VN-Organisationen | 71,9 | 137,9 | 143,2 | 155,2 | 171,4 | + 29,0% |
| Internationale Ernährungssicherung | 46,2 | 49,3 | 47,0 | 32,0 | 46,9 | + 3,5% |
| Multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz | 59,0 | 63,0 | 94,8 | 106,0 | 83,1 | + 191,8% |
| Zwischensumme ZS V | 473,0 | 629,9 | 798,9 | 71,9 | 821,4 | + 33,4% |
| <i>Anteil ZS V an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>12,6%</i> | <i>16,6%</i> | <i>21,1%</i> | <i>20,1%</i> | <i>21,3%</i> | |
| VI. IWF, Weltbank und Regionalbanken | | | | | | |
| IWF/Weltbank | 451,0 | 342,9 | 319,2 | 363,3 | 377,3 | - 36,1% |
| Regionalbanken | 167,7 | 196,6 | 167,7 | 163,8 | 149,6 | + 173,0% |
| Zwischensumme ZS VI | 618,7 | 539,5 | 486,9 | 527,1 | 526,8 | - 18,3% |
| <i>Anteil ZS VI an Einzelplan 23 in Prozent</i> | <i>16,4%</i> | <i>14,2%</i> | <i>12,9%</i> | <i>13,9%</i> | <i>13,7%</i> | |
| nicht erfasst | 23,0 | | | | | |
| Summe Einzelplan 23 | 3.789,8 | 3.782,2 | 3.781,0 | 3.783,4 | 3.859,1 | - 6,3% |
| Anteil Einzelplan 23 am Bundeshaushalt | 1,6% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |

* Sollzahlen 1995 bis 2003

Trends bei der Vergabe offizieller Entwicklungshilfe

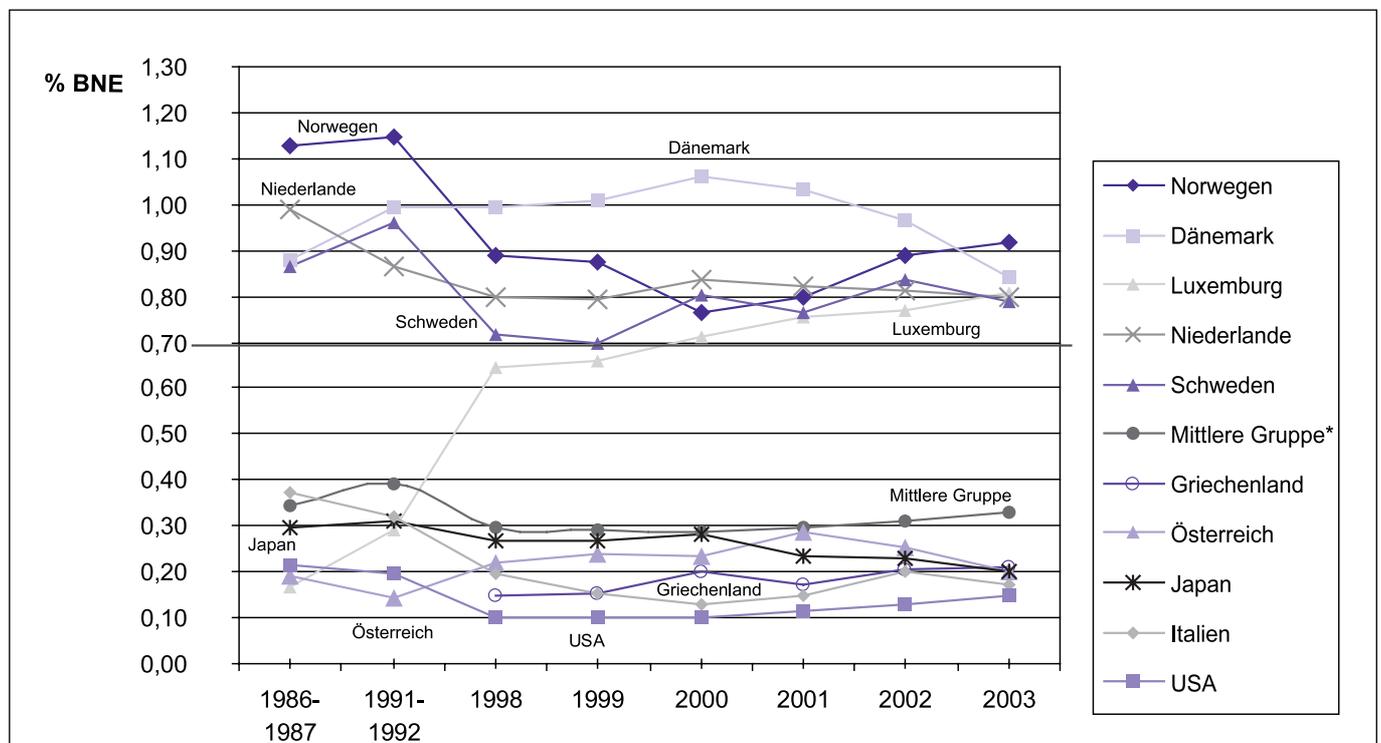
| | 1986-87 (in % des BNE) | 1991-1992* (in % des BNE) | 1998 (in % des BNE) | 1999 (in % des BNE) | 2000 (in % des BNE) | 2001 (in % des BNE) | 2002 (in % des BNE) | 2003 (in % des BNE) |
|----------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Australien | 0,40 | 0,37 | 0,27 | 0,26 | 0,27 | 0,25 | 0,26 | 0,25 |
| Belgien | 0,48 | 0,40 | 0,35 | 0,30 | 0,36 | 0,37 | 0,43 | 0,60 |
| Dänemark | 0,88 | 0,99 | 0,99 | 1,01 | 1,06 | 1,03 | 0,96 | 0,84 |
| Deutschland | 0,41 | 0,38 | 0,26 | 0,26 | 0,27 | 0,27 | 0,27 | 0,28 |
| Finnland | 0,48 | 0,72 | 0,31 | 0,33 | 0,31 | 0,32 | 0,35 | 0,35 |
| Frankreich | 0,58 | 0,62 | 0,40 | 0,39 | 0,32 | 0,32 | 0,38 | 0,41 |
| Griechenland | | | 0,15 | 0,15 | 0,20 | 0,17 | 0,21 | 0,21 |
| Großbritannien u. N. | 0,29 | 0,32 | 0,27 | 0,24 | 0,32 | 0,32 | 0,31 | 0,34 |
| Irland | 0,23 | 0,18 | 0,30 | 0,31 | 0,29 | 0,33 | 0,40 | 0,39 |
| Italien | 0,37 | 0,32 | 0,20 | 0,15 | 0,13 | 0,15 | 0,20 | 0,17 |
| Japan | 0,30 | 0,31 | 0,27 | 0,27 | 0,28 | 0,23 | 0,23 | 0,20 |
| Kanada | 0,48 | 0,46 | 0,30 | 0,28 | 0,25 | 0,22 | 0,28 | 0,24 |
| Luxemburg | 0,17 | 0,29 | 0,65 | 0,66 | 0,71 | 0,76 | 0,77 | 0,81 |
| Neuseeland | 0,28 | 0,25 | 0,27 | 0,27 | 0,25 | 0,25 | 0,22 | 0,23 |
| Niederlande | 0,99 | 0,87 | 0,80 | 0,79 | 0,84 | 0,82 | 0,81 | 0,80 |
| Norwegen | 1,13 | 1,15 | 0,89 | 0,88 | 0,76 | 0,80 | 0,89 | 0,92 |
| Österreich | 0,19 | 0,14 | 0,22 | 0,24 | 0,23 | 0,29 | 0,26 | 0,20 |
| Portugal | 0,10 | 0,32 | 0,24 | 0,26 | 0,26 | 0,25 | 0,27 | 0,22 |
| Schweden | 0,87 | 0,96 | 0,72 | 0,70 | 0,80 | 0,77 | 0,83 | 0,79 |
| Schweiz | 0,30 | 0,41 | 0,32 | 0,35 | 0,34 | 0,34 | 0,32 | 0,39 |
| Spanien | 0,08 | 0,26 | 0,24 | 0,23 | 0,22 | 0,30 | 0,26 | 0,23 |
| USA | 0,21 | 0,20 | 0,10 | 0,10 | 0,10 | 0,11 | 0,13 | 0,15 |

Nettozuwendungen zu derzeitigen Preisen und Wechselkursen.

* Einschließlich Schuldenerlass in den Jahren 1991 und 1992 aus Forderungen, die nicht der ODA zugehörig sind.

Quelle: OECD, „Final ODA Data for 2003“, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/52/34352584.pdf> and Website Database 2004, <http://www.oecd.org>.

Entwicklung der Nettoausgaben für Entwicklungszusammenarbeit (zu derzeitigen Preisen und Wechselkursen) in Prozent des BNE von 1986 bis 2003*



Nettozuwendungen zu derzeitigen Preisen und Wechselkursen.

* Dargestellt werden jeweils die fünf Länder mit den höchsten respektive den niedrigsten (relativen) Aufwendungen in 2003. Australien, Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Kanada, Neuseeland, Portugal die Schweiz und Spanien sind der Übersichtlichkeit halber in der Mittleren Gruppe zusammengefasst.

Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) – Das neue „Mantra“ der Entwicklungspolitik

VON JENS MARTENS¹

Der entwicklungspolitische Diskurs, wie er sich auf globaler Ebene im Kontext der Vereinten Nationen vollzog, erlebte im Laufe der letzten Dekaden einen mehrfachen Wandel. Waren die Debatten der 70er Jahre noch dominiert von den Entwicklungsländerforderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung und nach globaler Umverteilung, so folgte in den 80er Jahren die Reaktion der westlichen Industrieländer in Form neoliberaler Strukturanpassungspolitik – zunächst ohne und später mit „menschlichem Antlitz“. Die Auseinandersetzungen der 90er Jahre waren nach Brundtland-Report und Rio-Konferenz geprägt von den Konzepten nachhaltiger Entwicklung.

Im Kern versuchte der Ansatz von Rio den ganzheitlichen Charakter von Entwicklung zu betonen, indem er die Ziele ökologischer Tragfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Effizienz sowie gesellschaftlicher Teilhabe und Demokratie miteinander verband. Eine Hauptursache der globalen Probleme wurde in den nicht nachhaltigen Produktions- und Konsumformen des Nordens gesehen. Daraus folgte das in der Rio-Deklaration verankerte Prinzip der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“ für die Erhaltung der Ökosysteme der Erde, das erstmals in der Geschichte für die Industrieländer eine völkerrechtsverbindliche Verpflichtung zu Kompensationsleistungen und Ressourcentransfer begründete. Die Weltkonferenzen der darauf folgenden Jahre untermauerten den auf Rechtsansprüchen basierenden Entwicklungsansatz. Die Wiener Menschenrechtskonferenz betonte das Recht auf Entwicklung und die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, der Weltsozial-

gipfel von Kopenhagen unterstrich die sozialen Rechte der Arbeitnehmer, und die Pekinger Weltfrauenkonferenz bekräftigte die Ziele der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter als Menschenrechte.

Aus diesen Ansätzen folgte die unmittelbare Verantwortung der Staaten zu handeln und die Verpflichtungen der Regierungen zu einer aktiven Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Entwicklungspolitik. Die Aktionsprogramme der Weltkonferenzen spiegeln dies wider. Es gelang jedoch nicht, all die unterschiedlichen Aspekte zu einem konsistenten Entwicklungsansatz zusammenzuführen. Im Gegenteil: Parallel zu den eher wohlfahrtsstaatlichen („sozialdemokratischen“) Ansätzen der UN-Konferenzen gewannen in den 90er Jahren die neoliberalen Entwicklungsansätze, wie sie von den Bretton-Woods-Institutionen propagiert wurden, weiter an Bedeutung. Sie setzten auf das Primat von wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum, die Öffnung der Märkte, Deregulierung und Privatisierung. Damit standen sie zum Teil in offenem Gegensatz zu den Politikrezepten der UN.

Um die konkurrierenden Entwicklungsansätze miteinander zu „versöhnen“, bemühten sich seit Mitte der 90er Jahre die OECD, die Weltbank, der IWF und die Vereinten Nationen gemeinsam, ein Set von entwicklungspolitischen Kernzielen zu definieren. Armut und Armutsbekämpfung wurden dabei zu Schlüsselbegriffen des Diskurses. Die Grundlage bildeten die vom Entwicklungsausschuss (*Development Assistance Committee* – DAC) der OECD 1996 in seinem Strategiepapier „*Shaping the 21st Century*“ (Das 21ste Jahrhundert gestalten) zusammengefassten „DAC-Ziele“, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen. Im Juni 2000 veröffentlichte das UN-Sekretariat gemeinsam mit dem IWF, der OECD und der Weltbank die Broschüre „*A Better World for All*“ (Eine bessere

Welt für Alle), in der sieben dieser Entwicklungsziele als gemeinsame Prioritäten definiert wurden. Sie wurden einige Monate später ohne Veränderungen in die Millenniumserklärung übernommen.

Der Diskurs über Entwicklung wurde dadurch auf eine Reihe quantitativer Ziele, vor allem im Bereich der Bekämpfung „extremer“ Armut und der sozialen Grundversorgung reduziert. Die präzisen quantitativen und zeitlichen Vorgaben der Ziele beziehen sich fast ausschließlich auf sektorale Entwicklungsprozesse im Süden. Dagegen werden strukturelle Fragen von den Zielen kaum berührt. Wohl auch als Reaktion auf Kritik am engen Fokus dieses Zielkataloges fügte der UN-Generalsekretär 2001 den ursprünglich sieben Entwicklungszielen ein achties Ziel hinzu. Es enthält unter dem Titel „Globale Entwicklungspartnerschaft“ sieben Unterziele zu den Themen Handel und Finanzsystem, Verschuldung, Technologietransfer sowie zur besonderen Situation der ärmsten Länder (LDCs). Diese Ziele sind jedoch so allgemein und unpräzise formuliert, dass sich aus ihnen keine konkreten Verpflichtungen ableiten lassen.

Aber nur auf Grundlage dieser „Minimum Entwicklungsziele“ gelang es, einen im entwicklungspolitischen Diskurs bislang einmaligen Konsens zu erzielen. Die Koalition derer, die die MDGs als offenbar kleinsten gemeinsamen entwicklungspolitischen Nenner akzeptieren, reicht von der Bush-Administration in Washington bis zum Weltsozialforum in Porto Alegre.

Die Kehrseite des Konsenses

Gegen die MDGs ist per se nichts einzuwenden. Und dennoch ist es aus verschiedenen Gründen problematisch, dass diese Ziele nun im Mittelpunkt des globalen Entwicklungsdiskurses stehen:

¹ Jens Martens ist Geschäftsführer von Global Policy Forum Europe und Mitglied im internationalen Koordinationsausschuss von Social Watch. Dieser Text erschien in ähnlicher Form im INKOTA-Brief Mai 2005.

Schwache Ziele. Die MDGs sind bei weitem nicht so ambitioniert, wie es in manchen Verlautbarungen von Regierungen und Vereinten Nationen scheint. Das gilt insbesondere für das Hauptziel, den Anteil der Menschen, deren Einkommen weniger als ein US-Dollar pro Tag beträgt, bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Denn seine Realisierung bedeutete, dass im Jahr 2015 weltweit noch immer nahezu 900 Millionen Menschen in extremer Armut lebten. Zudem ist dieser von der Weltbank 1990 eingeführte Indikator der Einkommensarmut selbst in Frage zu stellen. Denn die konsequente Anwendung dieser statischen Zielgröße suggeriert, dass die Probleme der extremen Armut gelöst wären, sobald das Einkommen aller Armen auf ein Niveau von 1,01 US-Dollar pro Tag angehoben würde. Für viele Länder, etwa in Lateinamerika, hat dieser Indikator schon heute keine Bedeutung, ohne dass auch nur in einem dieser Länder das Problem der Armut bewältigt wäre.

Hinzu kommt, dass viele der quantitativen Ziele der Millenniumserklärung in UN-Beschlüssen früherer Jahre weiter gingen und eher erreicht werden sollten. Mit dem neuen Zeitziel 2015 wurde ihre Verwirklichung nun ein weiteres Mal vertagt. Dies reflektiert das resignierte Eingeständnis der Regierungen, nur kleinere Brötchen backen zu können – eine Haltung, die zwar realpolitisch verständlich ist, der sich zivilgesellschaftliche Organisationen aber nicht ohne Not anschließen sollten.

Verengtes Entwicklungsverständnis. Die öffentlichkeitswirksame Reduktion von Entwicklung auf einige wenige quantitative Ziele, vor allem im Bereich der Armutsbekämpfung und sozialen Grundversorgung, birgt die Gefahr der politischen Abkehr von umfassenderen Entwicklungsansätzen, insbesondere Konzepten einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung.

Strukturelle Fragen der Verteilungsgerechtigkeit werden von den Zielen faktisch ebenso wenig berührt, wie die (welt-)wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen von Entwicklung.

Zwar enthält die Liste der Millenniumsziele unter Punkt sieben auch den Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit. Die Regierungen verpflichteten sich dort jedoch nur in allgemeinen Worten zur Integration der Prinzipien nachhaltiger Entwicklung in Länderpolitiken und –programme sowie zur Umkehr des Verlustes an natürlichen Ressourcen.

Und auch Gender-Aspekte bleiben in diesem Diskurs unterbelichtet: Zwar lautet das dritte Millenniumsziel „Geschlechtergleichstellung fördern“, die daraus abgeleiteten Unterziele spiegeln die komplexen Probleme von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung aber nicht adäquat wider. Denn als konkrete Indikatoren werden lediglich die Einschulungs- und Alphabetisierungsraten von Mädchen, der Anteil der Frauen an den Beschäftigten außerhalb des Agrarsektors sowie der Anteil weiblicher Abgeordneter in nationalen Parlamenten genommen.

Verantwortung des Nordens bleibt vage. Dort, wo die Millenniumsziele präzise quantitative und zeitliche Vorgaben enthalten, beziehen sie sich fast ausschließlich auf Entwicklungsprozesse im Süden. Damit wird auch die Hauptverantwortung für die Verwirklichung dieser Ziele den Regierungen des Südens zugewiesen. Die Verantwortung des Nordens kommt dagegen nur vage im achten Ziel zur Sprache. Die Verpflichtung der Entwicklungsländer, den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, bis zum Jahr 2015 zu halbieren, wird beispielsweise klar benannt. Eine Verpflichtung der Industrieländer, dazu den notwendigen

Beitrag zu leisten (zum Beispiel Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel und Abbau von Agrarsubventionen) fehlt. Von einer gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft, in der Industrie- wie Entwicklungsländer in gleichem Maße Verpflichtungen eingehen, kann daher keine Rede sein.

Fazit

Die Verwirklichung der MDGs wäre zweifellos ein Fortschritt. Die globale Kampagne gegen Armut und für die Verwirklichung der Millenniumsziele muss aber stets deutlich machen, dass die vereinbarten Ziele nur einen ersten Schritt auf dem Weg zur Überwindung von Armut und Ungleichheit darstellen. Sie muss bereit sein, die verwendeten Indikatoren kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls durch aussagekräftigere Indikatoren zu ersetzen. Sie muss die Millenniumsziele in eine umfassendere Strategie nachhaltiger menschlicher Entwicklung einbetten. Und sie muss schließlich den Beitrag der Industrieländer in Form von klaren quantitativen und zeitgebundenen Verpflichtungen definieren. Das bedeutet, dass das achte Millenniumsziel in den Mittelpunkt gerückt, erweitert und konkretisiert werden muss. Im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels hatten der *Global Call to Action against Poverty* (Aktion „Deine Stimme gegen Armut“), Social Watch und in Deutschland VENRO entsprechende Forderungskataloge vorgelegt (siehe S. 17 ff.). Und auch Kofi Annan ist in seinem jüngsten Reformbericht zur Vorbereitung auf den September-Gipfel vom engen Fokus auf die MDGs ein Stück weit abgerückt. Nach seinen Worten berücksichtigen sie weder das Problem der wachsenden Ungleichheit noch die umfassenderen Dimensionen menschlicher Entwicklung. Die MDGs müssten daher als Teil einer wesentlich breiteren Entwicklungsagenda angesehen werden.

Entschuldung ist wichtig, Schulden tragfähigkeit ausschlaggebend

VON PETER LANZET¹

Mit der Entschuldungsinitiative der G8-Staaten im schottischen Gleneagles hat die Entschuldungsbewegung ein Etappenziel erreicht. Über die zum Teil substantiellen Erlasse können sich einige der ärmsten und hoch verschuldeten Länder freuen. Doch hat die G8 den Anspruch von HIPC-II (hoch verschuldete, arme Länder) aufgegeben, ein tragfähiges Schuldeniveau zu finanzieren und ein Insolvenzverfahren für Staaten einzuleiten. Größte Nutznießer dieser Entschuldungsrunde werden Weltbank, Internationaler Währungsfonds (IWF) und Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) sein. Der Kreislauf der Überschuldung wurde aber nicht unterbrochen, die nächste Entschuldungsrunde kommt bestimmt.

Der britische Premierminister Blair und US-Präsident Bush präsentierten einen gemeinsamen Vorschlag. Er enthält den Erlass von IWF-Schulden und die Dollar-für-Dollar Anrechnung des Schuldenerlasses auf die konzessionären Kredite sowie Zuschüsse von der *International Development Association* (IDA) der Weltbank. Ein gemeinsamer Vorschlag der japanischen, französischen und deutschen Regierungen, die Schulden tragfähigkeit zum obersten Prinzip zu erheben, wurde nicht diskutiert. Der G8-Vorschlag bezieht sich auf die bisherige HIPC-Länderliste. Doch diese kann nur als willkürlich bezeichnet werden. Der Ausschluss von Ländern wie Kenia, Nigeria, Haiti, Angola, Indonesien oder Kirgisien ist weder von den Armuts- noch von den Verschuldungsindikatoren her zu rechtfertigen.² Länder, deren Entschuldung für die Gläubiger zu viel gekostet hätte (Indonesien, Nigeria) oder Länder, bei denen die Ersparnisse aus den Schuldenerlassen sicherlich nicht für Sozial-

und Entwicklungsaufgaben aufgewendet worden wären, wurden stillschweigend ausgeschlossen.

Schulden tragfähigkeit kein Thema mehr

Da es sich um die gleiche Länderliste handelt wie bei HIPC-I und II, kann die neue Entschuldungsinitiative auch als HIPC-III bezeichnet werden. 42 Ländern sicherte HIPC-I im Jahr 1996 einen 60-prozentigen Erlass der bilateralen Schulden zu, wenn sie zuvor sechs Jahre lang die makroökonomischen Bedingungen des IWF erfüllt haben. HIPC-II eröffnete 1999 für die gleichen Länder dann die Möglichkeit, einen Schuldenerlass von 90 Prozent zu einem früheren Zeitpunkt zu erhalten. Nötig hierfür war lediglich eine Bescheinigung des IWF, dass die Konditionalitäten erfüllt sind. Bei vielen Gläubigern, darunter auch Deutschland, konnten vollständige Schuldenerlasse realisiert werden. Bei der Kölner HIPC-II Initiative wurde die Zielsetzung der G8, die Länder bis auf ein tragfähiges Schuldeniveau zu entschulden, als ein innovatives Element begrüßt. Die Schulden sollten nicht mehr als 150 Prozent der Exporteinnahmen des Landes betragen.³

Aber die HIPC-Länder waren nicht nur bei den Gläubigerländern, sondern auch bei der Weltbank, dem IWF oder anderen multilateralen Entwicklungsbanken, wie der Afrikanischen oder der Mittelamerikanischen Entwicklungsbank, hoch verschuldet. Um die Schulden auf 150 Prozent ihrer Exporteinnahmen zu reduzieren, mussten auch multilaterale Schulden erlassen werden. Um dies zu erreichen, vereinbarten die G8-Staaten,

den multilateralen Institutionen Rückzahlungsausfälle zu ersetzen. Diese Ersatzzahlungen („*topping up*“) sind bei den Geberregierungen jedoch sehr unbeliebt, weil dafür frische Haushaltsmittel aufgewendet werden müssen. Bei Äthiopien, dem Niger und anderen HIPC-Ländern kamen diese „*topping-up*“-Zahlungen die Geber sehr teuer zu stehen, weil die überoptimistischen Schätzungen der Weltbank für die zu erwartenden Exporteinnahmen dieser Länder nicht erfüllt wurden. Hier liegt der tiefere Grund für die Abkehr der G8 vom Ziel der Schulden tragfähigkeit bei der HIPC-III-Entschuldungsinitiative.

Die wichtigsten Ergebnisse von HIPC-II: Seit 2000 haben sich 27 Länder für das Programm „qualifiziert“, also die Zugangsbedingungen zu oder die Auflagen ihrer Kreditvereinbarungen mit dem IWF erfüllt (siehe Tabelle A).

Die Entschuldung hat für die 27 Länder messbare Ergebnisse erbracht: Einzelne Regierungen haben ihren durchschnittlichen Schuldendienst von etwa 25 Prozent ihrer Staatseinnahmen auf 15 Prozent reduziert. Die Weltbank stellt fest, dass sich die Ausgaben für die Armutsbekämpfung in diesen Ländern nahezu verdoppelt haben: Tansania hat die Einsparungen für den Schuldendienst von circa 80 Millionen US-Dollar für die Verbesserung der Grundbildung eingesetzt und die Grundschulgebühren abgeschafft. Jetzt gehen 1,6 Millionen Kinder mehr zur Schule. Auch Uganda nutzte den Hauptteil seiner Schuldendienstesparnisse für die universelle Grundbildung. Die Schülerzahlen haben sich mehr als verdoppelt. Heute besuchen 94 Prozent der Kinder die Schule, was als wichtiger Beitrag angesehen wird, die HIV-Infektionsrate in Uganda zu senken.⁴

1 Peter Lanzet ist entwicklungspolitischer Referent der Inlandsabteilung beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED)

2 UNCTAD: *Debt sustainability: Oasis or Mirage*, September 2004

3 Alternativ konnten auch 250 Prozent Schulden im Verhältnis zu den Exporteinnahmen angenommen werden wenn es sich um Volkswirtschaften handelt, bei denen der Export mehr als 30 Prozent zum Bruttonationaleinkommen (BNE) beiträgt; respektive die Staatseinnahmen mehr als 15 Prozent des BNE ausmachen. (Fortsetzung der HIPC-I Kriterien).

4 <http://www.data.org/archives/DATADebtAnalysis5-23-04.pdf>

Tabelle A: Der Stand der Entschuldung im August 2005

| 18 Länder haben die Auflagen erfüllt (Completion Point) | | Neun Länder haben die Zugangsbedingungen erfüllt (Decision Point) | Elf Länder, die noch bis Herbst 2006* die Chance haben, zugelassen zu werden (Pre-Decision Point) | |
|------------------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Äthiopien | Mauretanien | DR Kongo | Burundi | Republik Kongo |
| Benin | Mozambik | Gambia | Elfenbeinküste | Somalia |
| Bolivien | Nicaragua | Guinea | Komoren | Sudan |
| Burkina Faso | Niger | Guinea-Bissau | Laos | Togo |
| Ghana | Ruanda | Kamerun | Liberia | Zentralafrikanische Republik |
| Guyana | Sambia | Malawi | Myanmar | |
| Honduras | Senegal | Sao-Tome u. Príncipe | | |
| Madagaskar | Tansania | Sierra Leone | | |
| Mali | Uganda | Tschad | | |

* Im Herbst 2006 kommt die sog. „sunset“ Klausel zum Zuge: Der Vorhang für weitere Entschuldungsmaßnahmen fällt. Dieser Zeitpunkt ist allerdings bereits drei mal verschoben worden. Die HIPC- Entwicklungsländer fordern unter anderem die völlige Aufhebung dieses Endzeitpunktes für die Zulassung zur Entschuldung.

Die Bedeutung eines Schulden-tragfähigkeitsvorbehalts

Es wurde aber auch deutlich, dass die Entschuldungen nicht ausreichten, denn gerade die Vorzeige-HIPC-Länder Uganda und Bolivien haben sich nach der Entschuldung wieder neu verschuldet. Hauptsächlich waren dafür die Verschlechterung der Preise für Exportprodukte verantwortlich. Diesen „exogenen Schocks“ waren Äthiopien, Uganda und Tansania durch den Verfall der Kaffeepreise, Mali und Burkina Faso durch den Preisverfall für Baumwolle ausgesetzt. Nur Tansania konnte diesen dramatischen Rückgang seiner Einnahmen gut verkraften, weil sich der Preis für Gold – und die entsprechenden Exporterlöse – deutlich erhöhte.⁵ Schon 2004 hatten acht der 18 HIPC- Länder (Benin, Bolivien, Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Mosambik, Tansania, Uganda), die bereits entschuldet waren, wieder neue Kredite aufgenommen – und zwar über die Schulden-tragfähigkeitsgrenze der Weltbank hinaus. Gleichzeitig warten neun Länder auf die Entschuldung. Sie hatten nationale Strategie-papiere zur Minderung der Armut (PRSPs) ausgearbeitet und mit dem IWF ein Kreditprogramm vereinbart. Wenn sie sich aber wie Honduras während der Wartezeit

weigerten, zum Beispiel die Erhöhung der Lehrergehälter wieder zurückzunehmen oder wie Sambia, die staatlichen Kupferminen zu privatisieren, versagte ihnen der IWF die Bestätigung, dass sie die IWF-Konditionen erfüllen.

Nach vielfältiger Kritik, vor allem durch Nichtregierungsorganisationen, sahen Weltbank und IWF sowie bilaterale Gläubigerländer ein, dass die bisherigen Entschuldungsinitiativen zu kurz greifen, um die Sozialhaushalte der Länder nachhaltig zu entlasten und die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. So gibt in Sambia der Staat weiterhin mehr für den Schuldendienst aus als für die Bildung.⁶ Insgesamt zahlten 2002 die Niedrigeinkommensländer 39 Milliarden US-Dollar an Schuldendiensten, davon 13,1 Milliarden an die multilateralen Finanzinstitutionen.⁷

Gleneagles: Gewinner sind die Banken

Statt nun aber einen beherzten Schritt in Richtung Schulden-tragfähigkeit zu unternehmen und damit eine Mitverantwortung für die Beibehaltung tragfähiger Finanzsituationen in den Entwicklungsländern zu akzeptieren, wähl-

ten die G8 in Gleneagles lieber den Weg, nun auf die Forderungen der multilateralen Finanzinstitutionen gegenüber den HIPC- Ländern zu verzichten. Aber die Notwendigkeit einer weiteren Entschuldungsrunde wird sie bald einholen.

Der jetzige Vorschlag sieht den vollständigen Verzicht auf die Rückzahlung von Forderungen der Weltbank, des IWF und der AfDB gegenüber den 38 HIPC- Ländern in Höhe von nominal 56 Milliarden US-Dollar vor. Es wird davon ausgegangen, dass maximal 27 Länder die Erlasse in Anspruch nehmen können. Für die 18 Länder, die die IWF-Forderungen (*completion point*) erfüllt haben, bedeutet das den Verzicht auf nominal 40 Milliarden US-Dollar.⁸ Der heutige Barwert der Abschreibung beträgt 17 Milliarden US-Dollar.⁹ Große Zahlen? Der Beitrag der Bundesregierung zu den Ersatzleistungen an die multilateralen Finanzinstitutionen beträgt nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums rund 75 Millionen Euro. Wenn es nach dem Finanzministerium geht, werden diese dem Entwicklungs-etat angerechnet.

Das große Problem ist, dass die Entschuldung gegen Zuschüsse und günsti-

8 <http://www.data.org/archives/DATADebtAnalysis5-23-04.pdf>

9 Eurodad: *Devilish Details, Implications of the G7 Debt deal*; Eurodad NGO Debt Briefing, Juni 2005

5 EU-Kommission: *Beyond the HIPC-Initiative*, März 2004

6 Action Aid, CAFOD, Oxfam: *Do the Deal, Joint NGO- Briefing Paper*, Feb. 2005

7 *Global Development Finance*, 2004

gen Kredite der IDA aufgerechnet wird. Wenn ein Land gegenwärtig 100 Millionen US-Dollar Schuldendienst an IWF, Weltbank und die AfDB zahlt, so entfallen diese künftig. Aber die Weltbank zieht die nicht erhaltenen Schuldendienstzahlungen von den Zuschüssen und Krediten ab, die sie den entsprechenden Ländern im Rahmen ihrer konzessionären Hilfen zuteilt. Die Geberländer ersetzen den drei multilateralen Finanzinstitutionen die 100 Millionen US-Dollar. Dadurch sind sie die großen Gewinner dieser Entschuldungsrunde. Sie erhalten „Dollar-für-Dollar“ Rückzahlungen für teilweise 40 Jahre alte Schulden, die sie unter Umständen niemals wieder bekommen hätten.

Wie geht es weiter?

Die HIPC- Länder sollen künftig hauptsächlich Zuschüsse erhalten, damit der Grad ihrer Verschuldung nach den Erlassen nicht direkt wieder ansteigt. Die Zuschüsse und Kredite der IDA werden aber neuerdings an ein System von Auflagen und Kriterien gebunden, zu denen insbesondere ein Länderbewertungsrahmen (*Country Policy and Institutional Assessment – CPIA*) gehört. Dieser legt uniforme, quantifizierbare Kriterien an die Schuldnerländer an. Zu 60 Prozent fließt die Regierungsführung eines Landes in die Bewertung ein.

Fallen die Schuldenstress- und CPIA-Indikatoren besonders gut aus, kann einem Land durchaus auch eine wesentlich höhere Marge der Neuverschuldung zugebilligt werden als nach den bisher geltenden Schuldentragfähigkeitskriterien. Weltbank und IWF behaupten, ihre Rahmenkriterien seien besonders länderspezifisch. Aber die CPIA-Indikatoren sind ein Passepartout, mit denselben Kriterien für alle Länder, die eben gerade Länderbesonderheiten nicht ausreichend reflektieren. Insbesondere die exogenen Schocks werden dem Land als Politik-

versagen zur Last gelegt. Die Weltbank macht sich mit dieser – nur für Staaten mit niedrigem Nationaleinkommen geltenden Bewertung – gleichzeitig zum Kläger und Richter des Verfahrens.

Für die entschuldeten HIPC-Länder wird es künftig bei der Zuschuss- und Kreditvergabe der IDA darauf ankommen, ob sie in diesem Bewertungsrahmen genügend Punkte sammeln können. Falls nicht, werden neue IDA-Mittel dann nicht oder nur gegen Knebelverträge zu erhalten sein. Diese Politik wird die Länder in die Arme von regionalen Bankenzusammenschlüssen treiben, die ihnen gegen hohe, marktübliche Zinsen neue Kredite einräumen werden. Dies wird ihren Schuldendienst mittelfristig wieder erhöhen.

Die Gleneagles-Entschuldung hat einer kleinen Gruppe von hoch verschuldeten Ländern den lang ersehnten Spielraum in ihren Haushalten gegeben, um wesentlich mehr für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu tun, als es bisher möglich war. Doch britische Entschuldungsorganisationen gehen davon aus, dass nicht nur 18 beziehungsweise 27 Länder diesen Bedarf haben, sondern mindestens 62 Staaten. Es ist davon auszugehen, dass das Verschuldungsniveau der nun teilweise entschuldeten HIPC-III Länder bald wieder über der als tragfähig angesehenen Marge liegen wird. Preisschwankungen auf den Weltmärkten, Dürren, Überschwemmungen oder interne Konflikte werden kurz- oder mittelfristig dazu führen. Ferner gibt es über 40 überschuldete Länder, die aufgrund der Kriterienwillkür der HIPC- Initiative nicht in den Genuss von Erlassen gekommen sind. Die Gleneagles-Entschuldung ist daher als ein karitativer Akt der G8-Staaten zu bewerten. Aber sie haben es versäumt, eine Lösung für das strukturelle Problem der Verschuldung zu entwickeln. Was wirklich Not tut, ist die Sicherung der Schuldentragfähigkeit der Entwicklungsländer.

Schuldentragfähigkeit verwirklichen

Die weltweite Entschuldungsbewegung kritisiert das beschriebene Kriterium für Schuldentragfähigkeit von 150 Prozent der Exporteinnahmen als zu rigide. Exporte sind zu abhängig von Preisschwankungen des Weltmarkts. Und Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen, nimmt in seinem Bericht zur Reform der Vereinten Nationen *„In Larger Freedom“* überraschend deutlich Stellung zu dem Problem der Schuldentragfähigkeit: „Um bei der Entschuldung voran zu kommen“, schreibt er, „sollten wir Schuldentragfähigkeit als das Niveau von Verschuldung definieren, das es einem Land erlaubt, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen, ohne sich über Gebühr zu verschulden“.¹⁰

Eine vom jeweiligen Entwicklungsland selbst entwickelte Definition von Schuldentragfähigkeit, deren Ergebnis von Weltbank und IWF akzeptiert und von den Geberländern mit finanziert wird, muss das Ziel einer schrittweisen Lösung der strukturellen Verschuldungsproblematik der Entwicklungsländer sein. Dies wäre zudem ein zentraler Schritt für die Einführung eines „Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens“ bei Insolvenz von Staaten. Damit könnte die internationale Finanzarchitektur stabilisiert werden und die Lösung des strukturellen Problems der faktischen Staatsinsolvenz eingeleitet werden. Der Bundestag forderte die Bundesregierung bereits mit seiner Resolution vom 15. März 2002 auf, sich für die Realisierung eines solchen Verfahrens einzusetzen. Einmal mehr konnten sich aber die G8-Staaten auf diesen essentiellen Beitrag zur Armutsminderung wieder nicht einigen.

¹⁰ <http://www.un.org/largerfreedom>

PRSPs: Wenig Partizipation und viel Konflikt – dennoch eine Chance?

Die Armutsbekämpfungs-Strategiepapiere (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) sollen wachstums- und armutsorientierten Entwicklungsstrategien eines Landes unter Beteiligung der Zivilgesellschaft abstimmen. Etwa 60 Länder haben bisher eine Armutsbekämpfungsstrategie vorgelegt. Nach fünf Jahren zogen die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) auf ihrer Jahrestagung im September 2005 eine Bilanz, in die die Hilfswerke Brot für die Welt, der Evangelische Entwicklungsdienst und Misereor in Zusammenarbeit mit dem Institut Südwind und Partnern aus fünf afrikanischen Ländern ihre Kritik eingebracht haben.¹

Partizipation der Zivilgesellschaft

Länder mit besserer Regierungsführung (Ghana, Tansania) haben weitreichendere partizipative Strukturen etabliert, als Länder mit autoritären Regierungen (Kamerun, Äthiopien). Aber selbst dort, wo Dialogstrukturen aufgebaut wurden, sind sie auf die nationale Ebene konzentriert. Unterrepräsentiert sind lokale Organisationen, denen es an Kenntnis und Kapazität bezüglich der Beteiligung am PRS-Prozess mangelt. Die personelle und materielle Ausstattung vieler kleinerer Nichtregierungsorganisationen stellt ebenso ein Hindernis für eine wirkungsvolle Partizipation dar, wie mangelnder Informationsfluss von Seiten der Regierung oder das Nichtvorliegen der PRSPs in Lokalsprachen. Viele NRO müssen ihre Beteiligung – zum Teil unter Gefahr für die eigene Sicherheit – einfordern. Häufig werden sie mit Verweis auf die fehlende demokratische Legitimation von NRO von der Beteiligung ausgeschlossen. Durch den Zusammenschluss in Netzwerken und die Einbeziehung von Organisationen mit breiter Mitgliederbasis können NRO ihre Beteiligung verbessern. Und obgleich Parlamentarier diese Legitimation vorweisen können, müssen auch sie ihre Beteiligung erstreiten.

PRS-Prozesse haben zwar zu einer breiteren Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Erstellung armutsorientierter Entwicklungsstrategien geführt, aber die Vertiefung partizipativer Prozesse und deren Institutionalisierung steht noch aus. Mehrheitlich nehmen die Partnerorganisationen der kirchlichen Hilfswerke den PRSP-Prozess als Chance wahr. Ihre zyklische Neuformulierung auf der Basis von Evaluierungen nach drei Jahren bietet den zivilgesellschaftlichen Akteuren die Möglichkeit sich besser zu organisieren und mehr Einfluss zu gewinnen.

Die zivilgesellschaftlichen Akteure sehen den Bedarf, ihre volkswirtschaftliche Analysefähigkeit weiter auszubauen, um den Dialog mit ihren Regierungen zu wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien zu vertiefen. Sie fordern institutionalisierte Partizipationsstrukturen – auch auf lokaler Ebene – sowie eine transparente Politik, um sich in Haushaltsbegleitinitiativen und vor Verhandlungen mit den internationalen Finanzinstitutionen kompetent engagieren zu können.

Neue Konditionalität

Als 1999 die G8 die Initiative zum Erlass von Schulden für die armen und hochverschuldeten Länder (HIPC-II) ins Leben riefen, geschah das nach dem Prinzip: Schuldenerlass gegen Armutsbekämpfung. Dieser Grundsatz wurde danach auch auf Länder ausgeweitet, denen konzessionäre Kredite und Entwicklungshilfe zugeführt wurden. Heute bedeutet das insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder: kein Geld ohne PRSP. Länder wie Mosambik haben zumindest durchsetzen können, dass ihre eigenen Planungsprozesse als PRSP anerkannt wurden.

Wirtschaftspolitische Zwickmühle

Armutsbekämpfung und Entwicklung zieht die Erhöhung der Haushaltsausgaben in den Sozial- und Entwicklungssektoren nach sich. Hohe Staatsausgaben bergen jedoch auch Inflationsgefahren. IWF und Weltbank binden ihre Mittel daher grundsätzlich an eine strikte Ausgabendisziplin, die die jeweiligen Finanzminister häufig politisch nicht durchzusetzen vermögen. Soziale und wirtschaftliche Entwicklung ist an produktive Investition und eine aktive Verteilungspolitik des Staates gebunden. Diese Politik gegenüber IWF und Weltbank durchzusetzen, bleibt eine der schwierigsten Herausforderungen für die Regierungen der Entwicklungsländer. PRSPs, zumal wenn sie mit Parlament und Zivilgesellschaft gut abgestimmt sind, erweisen sich dabei als eine zentrale Hilfestellung.

Armutsbekämpfung – aber wie?

Die PRSP werden als zentrales Element zur Realisierung der Millenniums-Entwicklungsziele zur Halbierung der Armut bis 2015 betrachtet. Die betroffenen Staaten würden die Mittel von IWF und Weltbank gerne in vielversprechende Wirtschaftssektoren wie Tourismus oder die Veredelung von Rohstoffen investieren. Denn mit deren Erträgen könnten sie die Sozialsektoren selbst finanzieren. Wie alle Staaten streben sie nach ökonomischer Eigenständigkeit und Unabhängigkeit. Aber die Geber drängen gerade in den am wenigsten entwickelten Ländern auf die direkte Verwendung ihrer Gelder in den Sozialsektoren, um die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Auch in diesem Dilemma kann ein öffentlich diskutiertes PRSP helfen, die richtige Balance definieren.

¹ Dr. Pedro Morazán und Irene Knoke: *PRSP is about people. Experiences and reflections with partner organisations in five African countries: Cameroon, DR Congo, Ethiopia, Ghana and Tanzania*. Bonn 2005

Menschenrechte und Entwicklung: Ohne Chance bei der Welthandelsorganisation?

VON MICHAEL FREIN UND KLAUS SCHILDER¹

272 Milliarden US-Dollar hat die Handelsliberalisierung die Volkswirtschaften im sub-saharischen Afrika in den vergangenen 20 Jahren gekostet. Das hat Christian Aid in einer gerade veröffentlichten Studie herausgefunden.² Danach hat die Region in diesem Zeitraum durch Handelsliberalisierung ungefähr so viel verloren, wie sie an öffentlicher Hilfe erhalten hat. Besserung ist nicht in Sicht. Im Gegenteil: Nimmt man nur das Jahr 2000, so stehen 20 US-Dollar pro Kopf an Entwicklungshilfe Verluste durch Handelsliberalisierung in Höhe von 45 Dollar gegenüber.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP): Der Verlust von Exportmärkten (im Vergleich zu 1980) kostet die Region ungefähr fünfmal so viel, wie sie an jährlicher Entwicklungshilfe und Schuldenerleichterungen erhält.³

Auch für einzelne Länder ergibt sich ein düsteres Bild. Beispiel Ghana: Die Liberalisierung setzte dort 1986 ein, in den 15 Jahren bis 2001 ergibt sich nach Berechnungen von Christian Aid ein Verlust von 510 US-Dollar pro Kopf – eine gewaltige Summe angesichts eines Bruttonationaleinkommens von 330 US-Dollar. Das sei, so kommentiert Christian Aid, als ob jeder Bürger in Ghana für eineinhalb Jahre aufgehört habe, zu arbeiten.

Beispiel Haiti: Die Liberalisierung des Reismarktes hat zu einem Rückgang der lokalen Produktion geführt, nach

Angaben der Welternährungsorganisation (FAO) hat sich die Ernährungssituation seit dem Beginn der Handelsliberalisierung in den 80er Jahren signifikant verschlechtert. Litten zwischen 1979 und 1981 noch circa 48 Prozent der Haitianer unter Mangelernährung, waren es zwischen 1996 und 1998 bereits 62 Prozent.⁴

Dass Liberalisierung als Rezept für Armutbekämpfung offenbar nicht taugt – diese Erkenntnis scheint sich noch nicht überall herumgesprochen zu haben. Sowohl in der Welthandelsorganisation (WTO) als auch in bilateralen und regionalen Handelsverträgen propagieren die Industrieländer den Pfad der Liberalisierung als Königsweg – zumindest dort, wo sie ökonomisch am längeren Hebel sitzen.⁵ Sie betreiben eine offensive Handelspolitik, die darauf abzielt, die Märkte im Süden zu öffnen. Dazu fordern sie weit gehende Zollsenkungen, in vielen Bereichen die Angleichung nicht-tarifärer Handelshemmnisse an möglichst niedrige Standards und im Falle von Dienstleistungen nationale Regulierungen, die den Marktzugang nicht erschweren. Im Bereich von Rechten an geistigem Eigentum verhalten sich die Industrieländer ähnlich: Sie versuchen, durch ein möglichst hohes Schutzniveau ihre Interessen gegenüber den Ländern des Südens durchzusetzen. Dass eine solche Politik, die den Süden in praktisch allen Bereichen benachteiligt, zu wirtschaftlichen Verlusten führt, die durch Entwicklungshilfe bestenfalls kompensiert werden können, ist nicht weiter verwunderlich.

Handelsliberalisierung versus Menschenrechte

Hinzu kommt, dass einzelne Bestimmungen der WTO offensichtlich nicht im Einklang mit den Menschenrechten stehen. Etwa die Mindeststandards für Patentschutz im Abkommen über handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum (TRIPs, *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Diese Mindeststandards müssen alle WTO-Mitglieder in nationales Recht überführen, Ausnahmeregelungen sind eng umrissen. Offenbar zu eng, befindet die Unterkommission der Vereinten Nationen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (*Sub-Commission for the Protection and Promotion of Human Rights*). Sie kommt zu dem Schluss, dass das TRIPs-Abkommen die grundlegende Natur und Unteilbarkeit der Menschenrechte nicht adäquat widerspiegeln, insbesondere, was das Recht auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt sowie die Rechte auf Nahrung und auf Gesundheit angeht. Es gebe, so die Unterkommission weiter, offensichtliche Konflikte zwischen dem TRIPs-Abkommen und internationalen Menschenrechtsstandards.⁶

Am Beispiel des Rechts auf Gesundheit lässt sich die Problematik leicht illustrieren: Patentgeschützte Arzneimittel sind um ein Vielfaches teurer als nachgeahmte Generika. Gerade für Arme ist der Zugang zu preiswerten Medikamenten jedoch besonders wichtig. TRIPs verbietet allerdings, patentgeschützte Medikamente einfach nachzuahmen. Voraussetzung hierfür ist eine Zwangslizenz, die nur unter bestimmten Bedin-

1 Michel Frein ist Referent für Welthandel und Umwelt beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED).

Klaus Schilder ist Referent bei WEED (*World Economy, Ecology and Development*) und dort zuständig für Reform der EU-Nord-Südpolitik, Europäische Handels- und Investitionspolitik.

2 Christian Aid (2005): *The economics of failure. The real cost of 'free' trade for poor countries. A Christian Aid briefing paper.*

3 UNDP: *Human Development Report 2005, International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world.* New York, S. 117

4 Meenakshi Raman (2004): *Effects of Agricultural Liberalisation: Experiences of Rural Producers in Developing Countries.* Hg. von *Third World Network*. Penang

5 Bilaterale und regionale Verträge enthalten vielfach weiter gehende Verpflichtungen für Entwicklungsländer als WTO-Abkommen. Vgl. Klaus Schilder, Christina Deckwirth, Peter Fuchs, Michael Frein (2005): *Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus.* Hg. von EED und WEED, Bonn/Berlin

6 *UN-Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights (2000): Intellectual Property Rights and Human Rights.* Resolution 2000/7; vgl. auch Resolution 2001/21; ferner Michael Frein, Jürgen Reichel (2000): *Welthandel, Patente und Menschenrechte. Menschenrechtliche Implikationen des TRIPs-Abkommens in der WTO.* In: *epd-Entwicklungspolitik*, Nr. 20

gungen vergeben werden darf. Als die WTO-Ministerkonferenz in Doha 2001 die Konditionen klären konnte, tauchte das Problem der grenzüberschreitenden Zwangslizenzen auf. Unter welchen Bedingungen sollten Generika international gehandelt werden können?

Es dauerte zwei Jahre, bis eine Antwort auf diese Frage gefunden werden konnte. Die Ende August 2003 vereinbarte Regelung ist allerdings durch vielfältige bürokratische Hürden gekennzeichnet. Die Pharmaindustrie hat erheblichen Druck ausgeübt, damit die Handelswege von unter Zwangslizenzen produzierten Generika lückenlos überwacht werden. In der Folge hat kein Entwicklungsland die Möglichkeit genutzt, Generika zu importieren. Und als sich die WTO-Mitglieder Ende März dieses Jahres im TRIPs-Rat trafen und die Entwicklungsländer Erleichterungen verlangten, wurde dies von den Industrieländern abgelehnt. Fazit: Die Politik der Industrieländer und die geltende WTO-Regelung widersprechen dem Menschenrecht auf Gesundheit, wonach die Vertragsstaaten in Art. 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte das Recht eines jeden auf Gesundheit anerkennen und sich verpflichten, zur vollen Verwirklichung dieses Rechts Schritte zur Vorbeugung und Bekämpfung epidemischer und endemischer Krankheiten zu unternehmen.

Ähnlich ist das GATS-Handelsabkommen nicht frei von Konflikten mit Menschenrechten. Ein Bericht des UN-Hochkommissars für Menschenrechte kommt zwar zu dem Schluss, dass in der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen Chancen und Risiken liegen.⁷ Allerdings benötigten unterschiedliche Sektoren unterschiedliche politische Ansätze, manche

7 UN-Commission on Human Rights (2002): *Liberalization of trade in services and human rights. Report of the High Commissioner.* (E/CN.4/Sub.2/2002/9)

Dienstleistungen sollten besser ganz in staatlicher Hand bleiben. Der im GATS enthaltene Mechanismus der fortschreitenden Liberalisierung möge zudem aus ökonomischer Sicht rational sein, dürfe aber die Notwendigkeit der progressiven Erfüllung der Menschenrechte nicht außer acht lassen. Auch könnten die Menschenrechte Anlass dazu geben, bereits eingegangene Verpflichtungen wieder zurückzunehmen. Die GATS-Vorschrift, in einem solchen Fall negativ betroffene Anbieter zu entschädigen, könne aus menschenrechtlicher Perspektive nachteilige Folgen haben: Sie enge die Flexibilität ein, die Regierungen benötigten, um ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen zu können, und überdies könne die Verpflichtung zu Kompensationen einen abschreckenden Effekt ausüben.

Mit Blick auf Ernährungssicherheit kommt der Hochkommissar zu ganz ähnlichen Schlussfolgerungen.⁸ Das WTO-Agrarabkommen vernachlässigen den Schutz der schwachen und verwundbaren Teile der Bevölkerung, und das Abkommen werde der unterschiedlichen Rolle und Bedeutung der Landwirtschaft in den einzelnen Ländern nicht gerecht: „Ungleiche Parteien als gleich zu behandeln ist für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte problematisch. Dies könnte dazu führen, dass die Diskriminierung der Armen und Marginalisierten institutionalisiert wird.“⁹

Handelsliberalisierung versus Entwicklung

Handelsliberalisierung stößt mithin in einer Reihe von Bereichen auf menschenrechtliche Bedenken. Dieser Be-

8 UN-Commission on Human Rights (2002): *Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights. Report of the High Commissioner for Human Rights submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/32 (E/CN.4/Sub.2/2002/54)*

9 Ebenda, S. 16

fund gilt analog für eine entwicklungspolitische Bewertung der WTO-Vereinbarungen sowie der aktuellen Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde.¹⁰

Legt man als Maßstab für Entwicklung an, inwieweit das Handelssystem zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) beiträgt, zeigt sich, dass sich die Handelsregeln in vielen Bereichen als kontraproduktiv erweisen.¹¹ So steht das TRIPs-Abkommen in ganz offensichtlichem Widerspruch zu Unterziel 16 der MDGs, in dem es heißt, den Armen soll der Zugang zu bezahlbaren Medikamenten ermöglicht werden und zu Ziel 6, dem Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten. Die genannten Implikationen des GATS-Abkommens stellen ein weiteres Problem für die Millenniumsziele dar, in Sonderheit das Unterziel 10, den Zugang zu sauberem Trinkwasser, sowie die Ziele 2, 4, 5 und 6, deren Erreichen abhängig ist von Dienstleistungen in den Sektoren Bildung und Gesundheit, die auch die Armen erreichen. Die Regeln des Agrarhandels, die aus menschenrechtlicher Perspektive wenig Rücksicht auf die Schwachen nehmen, widersprechen Ziel 1, die Zahl der Armen und Hungernden bis 2015 zu halbieren.

Jedoch ist dieser Widerspruch den Millenniumszielen inhärent: Einerseits beschreiben sie soziale Ziele wie Bildung, Gesundheit, Armutsbekämpfung und Umwelt. Hier würde man einen explizit menschenrechtlichen Ansatz

10 Für einen kritischen Überblick zur Doha-Runde vgl. Michael Frein/Tobias Reichert (2005): *In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt.* Hg. von EED und Forum Umwelt und Entwicklung. 2. Aufl, Bonn

11 Vgl. Martin Khor: *WTO contra MDGs. Die Regeln des Welthandels behindern die Verwirklichung der Entwicklungsziele.* In: *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, Nr. 12/13; Michael Frein (2005): *Nur bedingt geeignet. Einen geraden Weg zu einem gerechten Welthandel weisen die Millenniumsziele nicht – teilweise zeigen sie sogar in die falsche Richtung.* In: *INKOTA-Rundbrief*, Nr. 132

erwarten. Andererseits werden im Zusammenhang mit Ziel 8, der Herausbildung einer globalen Partnerschaft, Fortschritte bei der Weiterentwicklung eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nicht diskriminierenden internationalen Handelssystems angestrebt. Der Widerspruch besteht darin, dass ein nicht diskriminierendes Handelssystem gar nicht darauf ausgerichtet sein kann, extreme Armut zu bekämpfen. Offenbar wird unterstellt, der neoliberale Kurs der Welthandelsorganisation sei per se dazu angetan, einen Weg aus der globalen Armutskrise zu weisen. Was Marktöffnung statt Schutz bewirkt, zeigt indes das Beispiel des Exports gedumpter Hähnchen aus der EU nach Westafrika. Die Geflügelbauern in Ghana und Kamerun können mit dem künstlich verbilligten Hähnchenfleisch aus der EU nicht mehr mithalten, die kleineren Produzenten müssen ihre Betriebe als erste aufgeben.

Nicht Gleichbehandlung, sondern kluge handelspolitische Diskriminierung stellt ein wichtiges Instrument für die wirtschaftliche Entwicklung und die Verwirklichung der Menschenrechte gleichermaßen dar. Dies spricht nicht gegen eine begrenzte Liberalisierung einzelner Bereiche. Es spricht allerdings gegen die Rasenmähermethode, mit der die Industrieländer mit Hilfe von WTO und Internationalem Währungsfond Handelsliberalisierung auf globaler Ebene durchzusetzen versuchen. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, die einen größeren Spielraum für nationale Politik der Entwicklungsländer fordert: „Dies ist von überragender Bedeutung um Politiken und institutionelle Vereinbarungen zu entwickeln, die sich am besten für den jeweiligen Stand der Entwicklung und die spezifischen Umstände [in den einzelnen Entwicklungsländern] eignen. Bestehende Regeln, die ihre politischen Optionen zur Beschleunigung

ihres landwirtschaftlichen Wachstums, zur Industrialisierung sowie der Wahrung ihrer wirtschaftlichen und finanzpolitischen Stabilität unangemessen beschneiden, müssen überprüft werden.“¹²

Handelsliberalisierung versus Demokratie

Wer aber, so mag man fragen, ist der Motor dieser Liberalisierungsagenda? Die Antwort auf diese Frage gibt wiederum die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: „Gegenwärtige Regeln und Politiken sind das Ergebnis eines weitgehend von einflussreichen Ländern und Akteuren gestalteten Systems globaler Entscheidungsstrukturen. Dieses System ist im Kern durch ein erhebliches Demokratiedefizit gekennzeichnet. Die meisten Entwicklungsländer haben in globalen Verhandlungen über solche Regeln und bei der Festlegung der Politik der maßgeblichen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen noch immer nur sehr geringen Einfluss. Auch Arbeitnehmer und Arme haben bei der Gestaltung von Entscheidungsstrukturen nur geringe oder keine Mitsprachemöglichkeiten.“¹³

Tatsächlich werden in der WTO viele Entwicklungsländer systematisch von wichtigen Verhandlungen ausgeschlossen. Aber nicht nur die Ebene multilateraler Verhandlungen ist durch intransparente Verfahren und Demokratiedefizite gekennzeichnet. Fragt man nach der besonderen Verantwortung Deutschlands, so lässt sich letztlich nur eine begründete, zum Teil auf Gerüchten basierende, Vermutung darüber anstellen, welchen Anteil die Bundesre-

gierung an dem Zustandekommen dieser oder jener Position haben mag. Beispielsweise ist zu vermuten, dass die Bundesregierung ein erhebliches Maß an Mitschuld am Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún trägt, da Deutschland zu den Ländern gezählt wird, die in der EU bis zuletzt daran festgehalten haben, Verhandlungen zu allen vier Singapur-Themen anzustreben, die viele Entwicklungsländer besonders vehement abgelehnt haben.¹⁴ Einen Beleg für diese Vermutung gibt es allerdings nicht, die Bundesregierung weist entsprechende Verantwortung von sich. Auch dass die Bundesregierung im Moment zu den Hardlinern gegen eine Änderung des TRIPs-Abkommens mit dem Ziel eines verbesserten Zugangs zu bezahlbaren Medikamenten gehört, ist eine begründete, aber kaum zu beweisende Vermutung.

Eine besondere Problematik liegt darin, dass Außenhandelspolitik in der EU in hohem Maße vergemeinschaftet ist. Bei WTO-Verhandlungen etwa spricht die EU-Kommission für die gesamte Gemeinschaft, Deutschland tritt in der WTO praktisch nicht in Erscheinung. Deshalb gibt die Bundesregierung bei kritischen Nachfragen die Verantwortung meistens nach Brüssel ab. Dort wiederum verweist man zurück nach Berlin und erklärt, die Politik werde von den Mitgliedsstaaten gemacht, die EU-Kommission führe lediglich Beschlüsse des Ministerrats aus.

¹⁴ Bei den vier Singapur-Themen handelt es sich um Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und administrative Handels erleichterungen. Die EU wollte bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún (Mexiko) gegen den Widerstand der Entwicklungsländer Verhandlungen (mit dem Ziel neuer Abkommen) in allen vier Themen durchsetzen. Vor allem die afrikanischen und asiatischen Entwicklungsländer leisteten entschlossenen Widerstand, letztlich scheiterte die Konferenz an dieser Frage. Für zusätzliche Informationen siehe Michael Frein/Tobias Reichert (2005): In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt. Hg. von EED und Forum Umwelt und Entwicklung. 2. Aufl, Bonn

¹² *World Commission on the Social Dimension of Globalization* (2004): *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All.*, zit. nach *NGLS Roundup*, Nr. 112

¹³ *World Commission on the Social Dimension of Globalization* (2004): *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All.* Synopsis des Berichts auf deutsch. <http://www.ilo.org/public/german/region/euro/bonn/download/synopsisde.pdf>

Tatsächlich gemacht wird die Politik im sogenannten 133er Ausschuss, benannt nach dem entsprechenden Artikel des Amsterdamer Vertrages. Dort werden die Vorlagen der für Handel zuständigen EU-Kommission diskutiert und faktisch beschlossen – der Ministerrat nickt in aller Regel nur noch ab. Deutschland wird im 133er-Ausschuss von einem hohen Beamten aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) vertreten. Sitzungsprotokolle und Beschlüsse sind Geheimsache und auch für Volksvertreter nicht zugänglich. Sie sind auf Berichte angewiesen. Wie sie so ihrer Aufgabe nachkommen sollen, die Exekutive zu kontrollieren, ist unklar. Tatsächlich übt ein nicht gewählter Beamter des BMWA Aufgaben der Legislative aus, ohne dass eine ausreichende Kontrolle durch die gewählten Volksvertreter oder gar die Öffentlichkeit möglich wäre.

Nicht zuletzt deshalb fordern Parlamentarier stärkere Beteiligung. In einem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 1. Juli 2003 wird die Bundesregierung aufgefordert, „sich entsprechend der Beschlüsse und dem Parlamentsvorbehalt des Deutschen Bundestages dafür einzusetzen, dass die Entscheidungsprozesse in der Handelspolitik der EU und der WTO transparenter,

offener und verantwortungsbewusster gestaltet und die Zeitabläufe der nationalen Parlamente stärker berücksichtigt werden, damit die Regierungen der Mitgliedsstaaten ihre Parlamente frühzeitig, regelmäßig, umfassend und detailliert über den Fortgang der Verhandlungen informieren und breitenwirksame Partizipation und Diskussion ermöglichen können.“¹⁵

Fazit: Handelspolitik demokratisieren und Handelsregeln an den Menschenrechten orientieren

Obwohl die WTO kürzlich im Bananen- und im Zuckerstreit zweimal im Sinne von agrarexportierenden Ländern aus dem Süden entschieden hat: Das Urteil über die aktuelle Welthandelspolitik fällt vernichtend aus. Sie ist in hohem Maße intransparent und undemokratisch, sie untergräbt die Menschenrechte, konterkariert die MDGs und bringt vor allem für arme Entwicklungsländer hohe wirtschaftliche Verluste, die sie durch Entwicklungshilfe gerade eben kompensieren können.

Der Schlüssel für durchgreifende Veränderungen liegt vermutlich in der Demokratisierung der Welthandelspolitik auf allen Ebenen. Nicht nur muss die effektive Beteiligung von Entwicklungsländern bei WTO-Ver-

handlungen gestärkt werden, auch die Kontrolle der politischen Verwaltung durch die Volksvertreter und die Kontrolle der Volksvertreter durch die Öffentlichkeit sind in hohem Maße defizitär. Mehr Transparenz ist unabdingbar. Wenn man nicht weiß, wer zuständig ist und was passiert, ist jeder Versuch der Kontrolle so mühsam wie vergeblich.

Mehr Transparenz und Demokratie sind ein wichtiger Schlüssel dafür, Welthandelspolitik an den Menschenrechten auszurichten. Wirtschaft ist kein Selbstzweck, Handelsregeln müssen internationalen Menschenrechts- und Umweltabkommen untergeordnet werden. Es muss institutionelle Möglichkeiten geben zu verhindern, dass etwa die Profitinteressen der Pharmaindustrie die Oberhand gewinnen gegenüber dem Zugang zu bezahlbaren Medikamenten und damit dem Menschenrecht auf Gesundheit. Und schließlich ist es auch eine ethische Frage, Welthandel gerecht zu gestalten. Wenn die Regeln die Reichen begünstigen, so dass die Armen ärmer werden, ist es Zeit zu handeln. Die Liberalisierungsagenda Deutschlands wie auch der Industrieländer insgesamt hat mit Gerechtigkeit nichts zu tun. Sie sollte so schnell wie möglich beendet werden.

¹⁵ Deutscher Bundestag (2003): Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 1. Juli 2003, Drucksache 15/1317

Zwischen Machtanspruch und Enthaltbarkeit: Die deutsche UN-Politik

VON THOMAS FUES¹

Die Reform der Vereinten Nationen (UN), insbesondere im Wirtschafts- und Sozialbereich, bildet einen wichtigen Bestandteil der Beschlüsse auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel. In der Millenniumserklärung von 2000 und im Monterrey-Konsens (2002) haben die Regierungen aus Nord und Süd den Anpassungsbedarf in den *Global-Governance-Strukturen* bekräftigt. Der aktuelle Reformprozess in den UN, der sich mit dem Millennium+5-Gipfel im September 2005 verbindet, weckt Hoffnungen auf Erneuerung der multilateralen Architektur. Mit ihrer Bewerbung um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat hat sich die Bundesregierung voll ins Getümmel der globalen machtpolitischen Auseinandersetzungen gestürzt. Dies hat zur Folge, dass ihre internationale Politik auf den Prüfstand gestellt wird wie noch nie zuvor. Der vorliegende Beitrag beleuchtet Stärken und Schwächen der deutschen UN-Politik, vor allem im entwicklungspolitischen Bereich. Die Einschätzung künftiger Entwicklungen wird aber dadurch beeinträchtigt, dass zum jetzigen Zeitpunkt (Anfang August 2005) weder die Entscheidung zur Erweiterung des Sicherheitsrats noch das Ergebnis der Bundestagswahlen vorhersehbar sind.

Zentrale Rolle der UN im Kopenhagen-Prozess

Der Weltsozialgipfel 1995 war eine Veranstaltung der Vereinten Nationen. Es überrascht deshalb nicht, dass die Weltorganisation eine zentrale Position in dessen Beschlüssen und im Folgeprozess einnimmt. Die Kopenhagener Erklärung und das dazugehörige Aktionsprogramm setzen sich insbesondere für eine Stärkung des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) ein.

Das Gremium soll die Überprüfung der Umsetzungsschritte koordinieren und seine Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Institutionen intensivieren. Bei diesen Vorgaben zeigen sich inzwischen handfeste Fortschritte. Der Kommission für soziale Entwicklung, die dem ECOSOC untergeordnet ist, wurde neues Leben eingehaucht. Der ECOSOC ist als Ankerinstitution im UN-System für die Umsetzungsprozesse zu sämtlichen Weltkonferenzen der 90er Jahre zuständig. Ein bedeutender Schritt zur Aufwertung des machtpolitisch bedeutungslosen Rats sind die 1998 eingeführten jährlichen „Frühlingsgespräche“ mit Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und Welthandelsorganisation (WTO), auf denen globale Strategien zu Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung abgestimmt werden sollen. Im Jahr 2000 fand die Konferenz „Kopenhagen+5“ als UN-Sondergeneralversammlung statt. Das zehnjährige Überprüfungstreffen wurde dagegen im Rahmen einer regulären Sitzung der Kommission für soziale Entwicklung Anfang 2005 durchgeführt, weil der Millennium+5-Gipfel einen Teil der Kopenhagen-Themen prominent auf seiner Tagesordnung platziert hatte.

Deutscher Drang in den Sicherheitsrat

Ernsthafter als ihre Vorgängerin hat sich die rot-grüne Bundesregierung seit Anfang 2004 um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, dem mächtigsten UN-Gremium, bemüht und dazu eine Nord-Süd-Allianz mit Japan, Indien und Brasilien (G4) geschmiedet. Die gewünschte Einbeziehung afrikanischer Staaten bei der Vergabe zusätzlicher Plätze kam wegen der fehlenden Einigung der Afrikanischen Union auf zwei Kandidaten bislang nicht zustande. Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer fühlen sich durch den breiten internationalen Zuspruch zur

Kritik am US-geführten Krieg im Irak beflügelt. Ihren Anspruch auf einen privilegierten Status leiten sie aber vor allem daraus ab, dass Deutschland als drittgrößter Zahler rund neun Prozent des regulären UN-Haushalts trägt und generell als Stütze des kooperativen Multilateralismus in Erscheinung tritt. In den teils heftigen internationalen Auseinandersetzungen über die Kandidaturen werden auch die deutschen Defizite im Entwicklungs- und Friedensbereich thematisiert. Vor allem das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) drängten Bundeskanzler und Kabinett erfolgreich zu Kurskorrekturen, die das deutsche Bild noch rechtzeitig vor der heißen Entscheidungsphase in New York aufhellen konnten. Als unerwarteter Nebeneffekt hat die Berliner Bewerbung für den Sicherheitsrat zu einer beispiellosen innenpolitischen Aufwertung der Entwicklungsagenda geführt. Was allerdings mit dem deutschen Engagement langfristig geschieht, falls der Vorstoß scheitern sollte, ist derzeit noch überhaupt nicht absehbar.

Deutschland als entwicklungspolitischer Nachzügler

Nach Anmeldung seiner Kandidatur wurde Deutschland sofort mit den geringen, unter Rot-Grün noch reduzierten Leistungen für UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen), die entwicklungspolitische Leitinstitution im UN-System, konfrontiert. Innerhalb weniger Jahre sank der jährliche Beitrag aus Berlin von über 70 Millionen auf momentan knapp 26 Millionen Euro. Formal wurde die Kürzung mit Haushaltzwängen begründet, da Zahlungen an Fonds und Programme der UN freiwillig sind, während die internationalen Entwicklungsbanken mehrjährige, rechtlich bindende Zusagen erhalten. Insgesamt liegt die deutsche Unterstützung für alle Sonder-

¹ Thomas Fues ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, derzeitiger Arbeitsschwerpunkt: Global Governance und Vereinte Nationen

organisationen und Hilfswerke der Vereinten Nationen deutlich unter den Leistungen an die Weltbankgruppe.² Als Hemmnis für eine sachlich und politisch gerechtfertigte Steigerung der deutschen UN-Entwicklungsbeiträge wirkt sich die Vorgabe des Haushaltsausschusses im Deutschen Bundestag aus, wonach nicht mehr als ein Drittel des BMZ-Haushalts in multilaterale Kanäle fließen darf. Da die Weltbank und der Europäische Entwicklungsfonds immer höhere Bedarfe anmelden, schrumpft der finanzielle Spielraum gegenüber dem UN-System.

Im Hinblick auf das Gesamtvolumen der deutschen Entwicklungshilfe (ODA-Quote) hat sich Deutschland trotz der Regierungskrise seit dem 22. Mai 2005 auf die sichere Seite retten können. Im Rahmen eines gemeinsamen Beschlusses der Europäischen Union hat sich Berlin verpflichtet, die bescheidene Quote von derzeit 0,28 Prozent auf mindestens 0,51 Prozent im Jahr 2010 zu steigern. Bis zum Jahr 2015 soll dann das schon 1970 in den Vereinten Nationen beschlossene 0,7 Prozent-Ziel realisiert werden. Der deutsche Finanzminister hat jedoch dafür gesorgt, dass ein deutlicher Finanzierungsvorbehalt zum Bestandteil der EU-Erklärung wurde. Positiv wird im internationalen Kontext vermerkt, dass sich die Bundesregierung, wenn auch verspätet, der Lula-Initiative angeschlossen hat. Unter brasilianisch-französischer Führung setzt sich diese Staatengruppe für innovative Finanzierungsinstrumente zur Beseitigung von Hunger und Armut ein, zum Beispiel in Form einer Abgabe auf Flugtickets oder durch Besteuerung grenzüberschreitender Finanztransaktionen. Der britische Vorschlag einer Internationalen Finanzfazilität, durch die spätere Entwick-

lungszahlungen mit Hilfe der Kapitalmärkte sofort verfügbar gemacht werden sollen, stößt in Berlin allerdings auf wenig Gegenliebe. Als Ablehnungsgründe werden die Erhöhung der Staatsverschuldung und die hohen Gebühren für die zu beauftragenden Finanzinstitute genannt.

Bei dem von der britischen Regierung angestoßenen multilateralen Schuldenerlass der führenden Industrieländer (G7/8) für die hochverschuldeten ärmsten Länder hat Berlin nach anfänglichem Widerstand mitgezogen. Widersprüchlich bleibt das deutsche Verhalten gegenüber den Empfehlungen des Sachs-Berichts, die sich UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Reformdokument „In größerer Freiheit“ vom März 2005 zu Eigen gemacht hat.³ Einerseits wird die Meinung geteilt, dass die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) in der vorgesehenen Frist bis 2015 in allen Ländern erreicht werden können, wenn alle Beteiligten den erforderlichen politischen Willen mobilisieren. Andererseits bezweifelt das BMZ, dass die sprunghafte Aufstockung der Entwicklungsgelder die gewünschten Erfolge hervorbringt, da die Absorptionsfähigkeit in den meisten Partnerländern durch Korruption, schwache Regierungsstrukturen und politische Blockaden zu niedrig sei.

Im Rahmen der Utstein-Gruppe, die Deutschland, Großbritannien, Kanada, die Niederlande, Norwegen und Schweden umfasst, wirkt das BMZ an den Vorbereitungen für eine weitreichende Reform der UN-Entwicklungsorganisationen mit. Wie auch im An-

nan-Bericht eindrücklich argumentiert wird, mangelt es innerhalb des UN-Systems an klarer Aufgabenabgrenzung, Koordination und gemeinsamem Auftreten. Deshalb sollten die UN-Einrichtungen in den drei Schwerpunkten Entwicklung, Umwelt und humanitäre Maßnahmen gebündelt werden. Diese Aufgabe, die beim Millennium+5-Gipfel wegen der erforderlichen langfristigen Vorarbeiten noch nicht gelöst werden konnte, fällt in die Verantwortung der Mitgliedstaaten und setzt entsprechende Mehrheiten in den zuständigen Verwaltungsgremien der einzelnen Institutionen voraus.

Internationale Strukturpolitik zur Stärkung des Südens

Im Handelsbereich hat die Bundesregierung einige positive Ansätze vorzuweisen. Die Entwicklungsministerin, Heidemarie Wiecek-Zeul, hat sich mit Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums für den Abbau der europäischen Produktions- und Exportsubventionen für Agrargüter, beispielsweise Zucker und Baumwolle, eingesetzt und unterstützt ärmere Länder beim Aufbau ihrer Verhandlungsposition in der WTO. Das Leitbild der internationalen Strukturpolitik hat die Haltung des BMZ auch hinsichtlich der Forderung nach ausgeglicheneren Machtverhältnissen in den Bretton Woods-Institutionen (IWF und Weltbank) geprägt. In diese Richtung zielt auch das deutsche Engagement zur Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente für die globale Wirtschafts- und Währungspolitik, die den Süden einbezieht. In den Vereinten Nationen hat sich Berlin für eine Reform des ECOSOC stark gemacht, damit dieses Gremium die in der UN-Charta vorgesehene Koordinierungsrolle effektiver ausfüllen kann. Die Mitwirkung des Südens an Global Governance soll nach Auffassung der Bundesregierung auch im Rahmen der G20 (*Finance*), einem

² Hüfner, Klaus (2005): Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinte Nationen 2000-2003, in: Vereinte Nationen, 53. Jg., Nr. 2, S. 56-58.

³ Annan, Kofi (2005): In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Vereinte Nationen, Dokument A/59/2005, New York. Siehe auch: Martens, Jens (2005): „In größerer Freiheit“. Der Bericht des VN-Generalsekretärs zum Millennium+5-Gipfel. *Dialogue on Globalization Briefing Papers*. Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin.

Zusammenschluss von Finanzministern aus führenden Industrie- und Ankerländern, verstärkt werden. Für die von der kanadischen Regierung betriebene Aufwertung des informellen Gremiums durch Beteiligung der Staats- und Regierungschefs hat sich Berlin jedoch nicht erwärmen können.⁴

Geringes deutsches Profil

Über die aufgeführten Bereiche hinaus zeigt die deutsche UN-Politik kaum markante entwicklungspolitische Konturen und bleibt damit weit unter ihren Möglichkeiten als einflussreiche politische und wirtschaftliche Mittelmacht. Im Bereich der Friedensmissionen engagiert sich die Regierung vorrangig bei UN-mandatierten Einsätzen unter NATO-Kommando (Afghanistan und Kosovo), beteiligt sich aber kaum an UN-geführten Operationen, die hauptsächlich in Afrika stattfinden. Ein merklicher Teil des deutschen Engagements äußert sich ferner im Bemühen um die Stärkung der Rolle von Frauen in Krisenprävention und Friedenskonsolidierung sowie im Beitrag des 2002 gegründeten Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) zu friedenserhaltenden Missionen internationaler Organisationen. Einen weiteren Akzent zur UN-Politik hat Deutschland hinsichtlich der Partnerschaftsansätze zur Einbeziehung von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft beige-steuert. Im Rahmen ihrer Präsidentschaft im Sicherheitsrat (April 2004) veranlasste die Bundesregierung eine öffentliche Sit-

zung zur Verantwortung der Privatwirtschaft in bewaffneten Konflikten. Eine bereits im Jahr 2000 von der Generalversammlung angenommene Resolution aus deutscher Feder betont die generelle Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit der UN mit Unternehmen.⁵ In der Debatte über die künftige Rolle der Nichtregierungsorganisationen, die von einer UN-Beratungskommission unter Führung des früheren brasilianischen Präsidenten Cardoso ausgelöst wurde, hält sich Deutschland jedoch bedeckt.⁶

Wenig effektiv ist die Unterstützung der Bundesregierung für die französische Initiative zur Umwandlung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in eine UN-Umweltorganisation. Während sich das deutsche Umweltministerium für dieses Vorhaben stark macht, sind BMZ und Auswärtiges Amt alles andere als begeistert. Schließlich muss noch der Aufbau des UN-Standorts in Bonn erwähnt werden, dessen langfristige Entwicklungsperspektiven angesichts bescheidener Zuwächse in den letzten Jahren offen sind. Von der angestrebten Zielmarke von Tausend UN-Beschäftigten ist die Stadt mit derzeit knapp 700 noch weit entfernt.

Die Gesamtbewertung der deutschen Politik zur Erneuerung der Vereinten Nationen und zum Aufbau einer neuen *Global Governance*-Architektur fällt zwiespältig aus: Einerseits hat die deutsche Kandidatur zum Sicherheitsrat das Interesse an der Weltorganisation verstärkt und die Mitwirkung an entwicklungspolitischen Initiativen beflügelt.

4 Siehe auch: Cooper, Andrew F. / Fues, Thomas (2005): L20 und ECOSOC-Reform: Komplementäre Bausteine für eine Stärkung der Global Governance-Architektur und der Vereinten Nationen, Analysen und Stellungnahmen Nr. 6/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
sowie: Fues, Thomas (2005b): L20+, ECOSOC- und Bretton-Woods-Reform: Drei Essentials einer neuen Global Governance-Architektur, in: Informationsdienst Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst Nr. 8 (August).

5 Deutscher Bundestag (2004): Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen in den Jahren 2002 und 2003, Drucksache 15/4481, Berlin.

6 Fues, Thomas (2005a): Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NROs, Privatwirtschaft und Parlamenten, Analysen und Stellungnahmen Nr. 1/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Andererseits haben die UN noch nicht den zentralen Stellenwert für die deutsche Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik erhalten, der ihr als einzigartiges, unverzichtbares Forum für die kooperative Bearbeitung der globalen Herausforderungen gebührt. Ein wesentlicher Grund für das beschränkte deutsche Engagement ist die fehlende Aufmerksamkeit in Politik, Gesellschaft und Medien. Auch die deutschen NRO nehmen kaum Anteil an den UN, wie sich an ihrer spärlichen Präsenz bei einer Veranstaltung des UN-Verbindungsbüros (NGLS) April 2005 in Bonn und Berlin zeigte. Bei der NRO-Anhörung zum Millennium+5-Gipfel durch die Generalversammlung im Juni 2005 konnte der Verfasser nur zwei deutsche Organisationen, nämlich terre des hommes und *Global Policy Forum Europe* (Bonn), unter den mehr als 1000 NRO-Vertreter aus aller Welt ausmachen.

Eckpunkte einer künftigen deutschen UN-Politik

Eine spannende Frage ist, welche Rolle Deutschland in den UN künftig spielen will, insbesondere falls die Bewerbung zum Sicherheitsrat scheitern und/oder im Herbst 2005 ein Regierungswechsel erfolgen sollte. Es wird weithin befürchtet, dass eine mögliche neue Regierung unter konservativer Führung der Entwicklungspolitik weniger Gewicht und Mittel einräumen und eine Renationalisierung einleiten könnte. Davon wäre die UN-Politik in besonderer Weise betroffen, weil dieser Bereich nach gängiger Meinung als hochgradig ineffizient gilt. An folgenden Prüfsteinen wird sich in der nächsten Zeit beispielhaft messen lassen, welchen Kurs Berlin gegenüber der Weltorganisation einschlägt:

- **Entwicklung:** Wird die Bundesregierung ihre Beiträge an die UN-Organisationen verlässlich aufstocken? Ist sie bereit, eine langfristige

Anhebung des Finanzvolumens für den UN-Entwicklungsbereich auf ein mit der Weltbank vergleichbares Niveau zu unterstützen, damit ein produktiver Wettbewerb um die besseren Konzepte entfacht werden kann?⁷ Wird Deutschland eine aktive Rolle spielen, wenn es darum geht, die Leistungsfähigkeit der UN-Strukturen zu verbessern? Wird die deutsche Entwicklungshilfe schrittweise auf die in der EU vereinbarten Werte von 0,51 Prozent und 0,7 Prozent angehoben? Wie fällt der künftige Einsatz für innovative Finanzierungsinstrumente aus, zum Beispiel bei der Flugticketabgabe?

- **Frieden und Sicherheit:** Wird sich Berlin für die Einrichtung einer neuen Kommission zur Friedens-

konsolidierung einsetzen, wo die internationale Wiederaufbauhilfe gebündelt und koordiniert wird? Wie stark bemüht sich Deutschland um einen internationalen Konsens in der Terrorismusbekämpfung und in der Rüstungskontrolle, einschließlich Kleinwaffen?

- **Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit:** Wie sehr zeigt sich Deutschland an der Schaffung des vorgeschlagenen Menschenrechtsrats und an der finanziellen Verstärkung der UN-Menschenrechtsarbeit interessiert? Wie ist die Haltung gegenüber dem neuen Souveränitätsprinzip der „Verantwortung zum Schutz“, das die internationale Gemeinschaft zum Eingreifen verpflichtet, wenn eine Regierung die eigene Bevölkerung nicht gegen

Völkermord und massive Menschenrechtsverletzungen schützen kann oder will? Wird sich Berlin am neuen Demokratiefonds der UN beteiligen?

- **Institutionelle Reformen:** Wie wird sich Deutschland bei der institutionellen Erneuerung der UN einbringen, zum Beispiel im Hinblick auf Sicherheitsrat, Generalversammlung und ECOSOC und unabhängig vom Ausgang der deutschen Bewerbung? Welche Rolle will Berlin beim Ausbau der Global Governance-Architektur im Wirtschafts- und Sozialbereich einnehmen? Wird die Regierung die stärkere Verzahnung des UN-Systems mit anderen Akteuren unterstützen, etwa IWF, Weltbank, WTO, Parlamenten, NGOs und Wirtschaft?

⁷ Messner, Dirk u.a. (2005): *Governance Reform of the Bretton Woods Institutions and the UN Development System, Dialogue on Globalization Occasional Papers* Nr. 18, Friedrich Ebert Stiftung, Washington, D.C.

Katastrophenhilfe oder Hilfskatastrophe?

VON NIKLAS REESE¹

Der Tsunami gilt vielen als die erste wirkliche globale Naturkatastrophe. Er hat eine finanzielle Unterstützung und eine Woge des Mitgefühls ohnegleichen ausgelöst. In Deutschland sind mehr als 500 Millionen Euro gespendet worden. Die Bundesregierung hat schließlich ebenfalls 500 Millionen Euro zugesagt. Weltweit sind insgesamt 11,9 Milliarden Dollar an Spenden (fünf Mrd.) und Regierungszusagen (6,9 Mrd.) für die Flutopfer zusammengekommen. Für die übrigen Katastrophengebiete sind bis zum 30. April 2005 allerdings 40 Prozent weniger Spenden als sonst geflossen. Innerhalb der ersten sechs Wochen des Jahres wurde über den Tsunami mehr berichtet als über alle anderen Katastrophen über das gesamte Jahr 2004 verteilt zusammen.

So sehr das jüngst für Aceh vereinbarte Friedensabkommen zu begrüßen ist: Die Hilfsmaßnahmen selbst kommen nur schleppend voran und für die Überlebenden hat sich bislang wenig geändert. In Sri Lanka leben sechs Monate nach der Flut noch 80 Prozent der Betroffenen in Übergangsbehausungen (60 Prozent) oder bei Freunden und Verwandten (21 Prozent). 40 Prozent derjenigen, die durch die Flut ihre Arbeit verloren haben, haben weiterhin kein Einkommen. Der Hauptgrund: Es fehlt an der nötigen Ausstattung mit Produktionsmitteln und Material. Der Wiederaufbau gehe viel zu langsam voran, beklagt auch der Nothilfekordinator der UNO, Jan Egeland. Und das, obwohl viele Helferinnen weiterhin rund um die Uhr im Einsatz sind. Zum Teil ist diese Unzufriedenheit auf unrealistische Erwartungen zurückzuführen. Schließlich geht es nicht nur um die Beseitigung der Flutschäden. Viele Lehrerinnen, Verwaltungsangestellte, Kleinunternehmerinnen oder Ärzte sind

ums Leben gekommen, zahllose Überlebende schwer traumatisiert. Wiederaufbau bedeutet auch, neue Fachkräfte zu bekommen und gesellschaftliche Strukturen wieder aufzubauen. Der Wiederaufbau könnte nach Schätzungen der Vereinten Nationen noch bis zu zehn Jahren dauern.

Wiederaufbau – aber für wen?

Die Entscheidungen in Nothilfe und Wiederaufbau wurden größtenteils über die Köpfe der betroffenen Gruppen hinweg getroffen. „Ob es nun die höherkastigen Gruppen in Indien sind oder das Militär beziehungsweise die bewaffneten Gruppen in Indonesien und Sri Lanka“, so Brad Adams, der Asienverantwortliche von Human Rights Watch, „die Mächtigen haben versucht, ihren Vorteil aus dem Gerangel um den Wiederaufbau zu ziehen – auf Kosten der Grundrechte der Gruppen ohne Sicherheiten“. ² Berichte über Korruption, die Instrumentalisierung der Hilfe durch Politik und Militär und eine mangelnde Koordination der Hilfe kommen aus allen Flutregionen.

Wie in Thailand und in Indonesien, hat auch die Regierung von Sri Lanka in unmittelbarer Nähe zum Meer ein Bauverbot erlassen. In allen Ländern erhärten sich die Fakten, die dafür sprechen, dass die Regierungen die Küstenstreifen eher räumen wollen, um sie ‚wirtschaftlich nutzbar‘ zu machen. In Sri Lanka wollte die Regierung schon lange dort noch mehr Touristenanlagen ansiedeln. Dafür hat sich auch die Welttourismusorganisation nach dem Tsunami im Blick auf die Nutzung der zerstörten Küstenstreifen ausgesprochen. Hotels sind daher vom Bauverbot an der Küste ausgenommen. An den Stränden Südthailands

haben sich Immobilienfirmen Land unter den Nagel gerissen. Schlägertypen schrecken die zurückkehrenden Bewohner ab.

Das Netzwerk Bewegung für eine nationale Land- und Landwirtschaftsreform (*Movement for National Land and Agricultural Reform*, MONLAR) hat dem Europäischen Parlament einen Bericht übergeben, in dem es detailliert dokumentiert, wie die Regierung von Sri Lanka und ihr nahestehende Wirtschaftskreise – animiert von der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) und Weltbank – die ‚Gunst der Stunde‘ nutzen. ³ Unter dem Deckmantel von Nothilfe und Wiederaufbau wollen sie endlich lange geplante neoliberale Modernisierungsprogramme umsetzen, die bislang auf erbitterten Widerstand stießen. Im Wiederaufbauplan tauchen neben dem Ausbau der Tourismusindustrie auch eine umstrittene Autobahn und mehrere Tiefseehäfen wieder auf. Sie wären allesamt tauglich für die großen Fischtrawler ausländischer Schifflinien, und so musste ihr Bau nach Protesten der lokalen Bevölkerung, die fürchtete, von der ausländischen Konkurrenz an den Rand gedrängt zu werden, nach der Geberkonferenz von Tokio 2003 aufs Eis gelegt werden. In den Arbeitsstab TAFREN, der für die Wiederaufbauplanungen zuständig ist, wurden nur Regierungsbeamte, Unternehmer und der Präsidentin Nahestehende berufen. Acht der zehn Mitglieder haben geschäftliche Interessen im Tourismusbereich.

Finanzinstitutionen fördern Privatisierungsvorhaben

Die ADB erklärte, die Kredite für eine Verbesserung der Wasserversorgung könnten von Sri Lanka nur abgerufen

¹ Niklas Reese leitet das Projekt Tsunami-Watch des Asienhauses. Weitere Hintergründe finden sich unter der Sonder-Website <http://www.asienhaus.de/flut>.

² Siehe auch: <http://www.hrw.org/english/docs/2005/05/10/india11024.htm>

³ http://www.geocities.com/monlardocuments/documents/tsunami/monlar_submission_to_ep_on_tsunami.doc

werden, wenn an der Privatisierung der Wasserversorgung festgehalten werde. Und die Weltbank ‚empfiehlt‘, bei der Wiederinstandsetzung öffentlicher Infrastruktur wie Straßen und Schulen auch an eine Privatisierung zu denken, da die Bautätigkeiten „die öffentlichen Finanzen zu sehr belasten könnten“.

Beim Hilfsgipfel für Aceh im Januar 2005 wurde verabredet, dass private Investitionen in die Strom- und Wasserversorgung, den Straßenbau und den Telekommunikationssektor zugelassen werden sollen, was einer Privatisierung gleichkäme.

Die Bedarfsermittlung (*need assessment plan*) der Weltbank für Südindien konzentriert sich auf die Entwicklung einer Fischfangindustrie und den Ausbau von Garnelenzucht und Aquakultur, während die traditionelle Fischerei, Einkommensquelle der meisten Betroffenen, kaum Erwähnung findet. Auch wenn Teile des Indischen Ozeans bereits als überfischt gelten, will die Weltbank Trainingsprogramme für eine „nachhaltigere Ausbeutung der Resource“ ins Leben rufen.⁴

Das alles hat schlechte Tradition. Shalmali Guttal vom Forschungsinstitut *Focus on the Global South* aus Bangkok hat in einer wegweisenden Analyse nachgezeichnet, wie ‚uneigennützig‘ Wiederaufbaumaßnahmen in den letzten beiden Jahrzehnten weltweit immer auch Strukturanpassungsmaßnahmen gewesen sind, die dazu dienten, die Krisenregionen stärker in die neoliberale Weltwirtschaft einzubinden.⁵

Hier fügt sich auch das großspurige „Schuldeninitiative“ genannte Angebot des Pariser Clubs an die Flutländer ein, ihren Schuldendienst bis Ende 2005 auszusetzen – nicht aber: die Schulden

zu streichen. Nur Sri Lanka, die Seychellen und Indonesien haben das Angebot akzeptiert. Indonesien etwa zahlt jährlich an Deutschland alleine 70 Millionen Euro Zinsen und schuldet alleine Deutschland 1,5 Milliarden Euro. Thailand, Malaysia und Indien haben dieses Moratorium abgelehnt. Sie fürchteten um ihre Kreditwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten.

Auch geostrategische Interessen spielen eine große Rolle für das staatliche Engagement aus dem Norden. Deutschland hofft(e) auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat und wollte Weltverantwortung beweisen. Für die USA ergab sich nach dem Tsunami die Gelegenheit, durch ein sichtbares Engagement in Asien gegenüber China Boden gut zu machen, und vor allem die Beziehungen zu Indonesien, dem Land mit der größten muslimischen Bevölkerung der Welt, zu verbessern. So kann man in der islamischen Welt Sympathiepunkte einheimen und Abu Ghraib in Vergessenheit geraten lassen.

Geostrategische Interessen

Hatten vor dem Tsunami noch 70 Prozent der Indonesier ein negatives Bild von den USA und hielten sie für gefährlicher als Al Quaida, so haben nun 80 Prozent erklärt, dass die USA ihnen sympathisch seien.⁶ Balsam für die amerikanische Seele im Blick auf das Desaster im Irak – und Vorbild für die in Washington geplante Neujustierung der Sicherheitspolitik. Man wolle stärker als zuvor andere Staaten „ermuntern“, die USA zu unterstützen, heißt es in einem im Juli 2005 erschienenen Konzeptpapier. Das federführende Pentagon räumt erstmals offen ein, der Konflikt sei nicht mit militärischen Mitteln allein zu gewinnen. „Wiederaufbau muss als ebenso wichtige

Mission für Amerikas Sicherheit verstanden und behandelt werden wie Kampfeinsätze hoher Intensität.“⁷

In Indien dienten das Patriarchat, ethnische Diskriminierung und Kastengesellschaft in Not und Hilflosigkeit als ‚Rettungsanker‘. In Tamil Nadu, dem Bundesstaat, der am stärksten vom Tsunami betroffen wurde, sind Dalitgemeinden („Kastenlose“) bei den Hilfslieferungen immer wieder übergangen und Dalits von Flüchtlingslagern ausgeschlossen worden. Wo Gruppen oder Einzelpersonen ihnen helfen wollten, wurden sie von Gruppen aus den höheren Kasten – etwa von Fischern – daran gehindert. Ältere Menschen kommen traditionell als ‚gefährdete Gruppe‘ nicht in den Blick, werden von Hilfsmaßnahmen nicht speziell adressiert und teilweise sogar noch mehr diskriminiert. Burmesische Migranten in Südthailand ohne Aufenthaltsgenehmigung sollten ursprünglich abgeschoben werden. Fluthilfe hatten sie keine erhalten, stattdessen wurden sie in den Medien kollektiv als Plünderer diffamiert.

Keine dieser Menschenrechtsverletzungen ist ein neues Phänomen, so die regionale Menschenrechtsorganisation *Forum Asia*. Sie reflektieren die bestehenden ökonomischen, sozialen und geschlechtsspezifischen Diskriminierungsstrukturen in den jeweiligen Gesellschaften. Der Zusammenbruch der bestehenden Strukturen habe diese Diskriminierung bloß anwachsen lassen und sichtbar gemacht.⁸

Zivilgesellschaftliche Gruppen aus der Region beklagen, dass das viele Geld, das in den Wiederaufbau fließen soll (und muss), auf diese Weise nicht die langfristigen Probleme in der Region

4 <http://www.samarmagazine.org/archive/article.php?id=189>

5 Guttal, Shalmali: Reconstruction: an emerging paradigm – siehe unter: <http://www.focusweb.org/main/html/Article591.html>

6 <http://www.terrorfreetomorrow.org/article.php?id=42>

7 IPS, 27.7.2005 – unter <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=29677>

8 Siehe ausführlich dazu: http://www.forumasia.org/activities/tsunami/Docs/Tsunami_Report_final.doc

lösen werde. Auch wenn die Not- und Wiederaufbaumaßnahmen den Status Quo wieder herstellen sollten: Wenn nicht Probleme wie Armut, Konflikte oder Landstreitigkeiten mit in den Blick genommen werden, ist für die betroffenen Menschen und Orte langfristig wenig gewonnen.

Symbolische Sozialpolitik

Eine solche ‚Katastrophenhilfe‘ bildet die mittlerweile gängige, symbolische Sozialpolitik ab: Armut wird nicht länger in den Kontext ihrer strukturellen Ursachen gestellt, man propagiert ein Konzept von Armutsbekämpfung, das von makroökonomischen Prozessen und Machtfragen, von sozialer Ungleichheit, Unsicherheit und einer ungerechten Verteilung von Ressourcen entkoppelt ist. Der Tsunami hatte zwar eine natürliche Ursache, sozial und politisch ungleiche Strukturen vor Ort, Tourismus, Garnelenzuchtfarmen sowie

eine sozial blinde und nicht naturverträgliche Entwicklungspolitik haben jedoch maßgeblich dazu beigetragen, dass so viele Menschen sterben mussten und es zu einem solchen Ausmaß an Verwüstung gekommen ist. Mangrovenwälder, Küstendünen, Korallenriffe und Seegrassgebiete wurden vorher bereits zerstört oder soweit geschädigt, dass die Flutwellen mit nahezu voller Wucht in die menschlichen Siedlungen hineinbrechen konnten.

Die Regierungen der Regionen haben in der Vergangenheit ihre Entwicklungsstrategie an der Idee westlicher Modernisierung orientiert, und das heißt seit langem: Weltmarktorientierung. Palmöl, Shrimps und weiße Strände verkaufen sich gut auf den Märkten des Westens. Daher wurde ihre möglichst billige Her- und Bereitstellung für den westlichen Markt auch von Weltbank, IWF und durch bilaterale Entwicklungsabkommen forciert, vor

allem im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme. Die Zerstörung, die weltweit durch fortgesetzte Untätigkeit in Bezug auf Schulden, Entwicklungshilfe und Handel verursacht wird, ging ungebremst weiter.

„Die Welt“, so Thomas Gebauer von medico international, „leidet nicht an zu wenig Hilfe, sondern an Verhältnissen, die Hilfe in einem immer größer werdenden Maße notwendig machen.“⁹ Und an anderer Stelle bemerkt Gebauer: „Gerade die Dramatisierung einzelner scheinbar unabwendbarer Schrecken befreit von der Scham, dass millionenfache Flucht, Krankheit und Hunger gemessen am Entwicklungsstand der Welt durchaus vermeidbar wären. Im wohlhabenden Teil der Welt wächst die Tendenz, Mitleid und Nächstenliebe an besondere Situationen zu binden, um damit ihr Nichtvorhandensein im täglichen Leben zu legitimieren und für normal zu erklären.“¹⁰

9 http://www.medico-international.de/projekte/nothilfe/droht_nach_der_flut.asp

10 <http://www.medico-international.de/projekte/nothilfe/rettung.asp>

Hungerbekämpfung – Nicht mit neoliberalen Konzepten

VON PETER ROTTACH¹

Die Fakten sind bekannt: Für eine effiziente Hungerbekämpfung müssten die ländlichen Räume gestärkt werden. Schließlich leben 70 Prozent der Hungernden und der extrem Armen auf dem Land. Trotzdem scheint der international zu beobachtende Trend ungebrochen, immer weniger Entwicklungsfinanzen in die Förderung der Landwirtschaft und ländlicher Projekte zu investieren. Auch die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit stellt hier keine Ausnahme dar. Obwohl die Ernährungssicherung einer ihrer Schwerpunkte ist, fließen doch nur rund sechs bis acht Prozent der Gelder in den Agrarsektor.

Brot für die Welt hat im Jahre 2004 in elf Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas Studien² zu den Ursachen, der Verbreitung und den Bekämpfungsmöglichkeiten von Hunger in Auftrag gegeben. Hunger lediglich als Folge zu geringer Mengen an Lebensmitteln und deshalb als Problem der Agrarproduktion zu interpretieren, geht an der Realität vorbei. Denn nur selten werden in den Untersuchungen ungenügende Anbautechnologien als Grund für Hunger und Unterernährung genannt. An vorderster Stelle rangieren dagegen Landlosigkeit, mangelnde Arbeitskraft aufgrund von Alter, Krankheit und Migration, niedriger Bildungsstand sowie der Zusammenbruch traditioneller, nachbarschaftlicher Sozialhilfesysteme. Hunger ist überwiegend weiblich. Meistens essen die Mütter als letzte in der Familie und müssen mit dem vorlieb nehmen, was ihre Männer und Söhne übrig gelassen haben. Nicht selten, so berichten die Partner, geben sie von dem wenigen, das ihnen bleibt, auch noch an minderjährige Kinder ab,

um schwere Wachstums- und Entwicklungsstörungen der Heranwachsenden zu verhindern. Selbst in Haushalten, die im Durchschnitt eine ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln aufweisen, gibt es regelmäßig schwere Formen von Unterernährung unter den Müttern. Es genügt daher nicht, einfach die durchschnittliche Verfügbarkeit eines Haushaltes an Grundnahrungsmitteln zu sichern. Es muss letztendlich auch analysiert werden, wer in den Genuss der Lebensmittel kommt.

Soziale Fokussierung und Wirkungskontrolle unzureichend

Trotz jahrzehntelanger Sensibilisierung der Entwicklungszusammenarbeit und der Projektpartner auf dem Gebiet der „Gender-Gerechtigkeit“ kommen solche erschreckenden Ungleichgewichte zwischen Männern und Frauen bei der Ernährungssicherung vor. Nach den Ergebnissen der Untersuchungen liegt ein Grund dafür in der mangelnden sozialen Fokussierung vieler Projekte. Immer noch wird in der Terminologie nach Projektgebieten statt nach bestimmten Bevölkerungsgruppen differenziert. Projektgebiete sind aber in sozialer Hinsicht in aller Regel keine homogenen Gebilde. Es fehlt ein eindeutiger Fokus auf die Hungernden. Und auch die große Gruppe der 852 Millionen Hungernden in den Entwicklungsländern ist hinsichtlich Grad, Ursache und Lösungsmöglichkeiten der Ernährungsproblematik äußerst unterschiedlich. Zu unterscheiden wären zumindest Landlose von Landarbeitern mit kleinen eigenen Parzellen oder Subsistenzbauern mit schlechten Böden. In einer ganz anderen Situation finden sich HIV/AIDS Haushalte wieder, die zwar über Land verfügen, nicht aber über Arbeitskräfte, die es bestellen können. Am bedrohlichsten ist die Situation für die extrem Hungernden, die mit weniger als 1.400 Kilokalorien am Tag auskommen müssen und oft zu

den verletzlichsten gesellschaftlichen Gruppen gehören, weil sie aufgrund von Krankheit oder hohem Alter auf Unterstützung angewiesen sind.

Auffallend ist, dass selbst Projekte mit dem eindeutigen Ziel der Ernährungssicherung nur selten genaue Auskünfte über Wirkungen und Erfolge der Projektarbeit geben können. Häufig ist schon die Ausgangssituation zu Beginn eines Projektes zu wenig dokumentiert, als dass Veränderungen im Projektverlauf erfasst werden könnten. Indikatoren werden, wenn überhaupt, nur sporadisch und wenig systematisch eingesetzt. Dabei zeigen die Untersuchungen, dass nur wenige, einfach zu erfassende Indikatoren ausreichen, um die Wirkungen der Arbeit zu dokumentieren. Oft genügt es schon, den Ernährungszustand der Mütter zu ermitteln, um Rückschlüsse auf die Ernährungssituation der übrigen Familienmitglieder geben zu können. Daher wäre es hilfreich, vor Projektbeginn eine Phase der konzeptionellen Orientierung vorzuschieben. Dazu gehört unter anderem die Erstellung und Anwendung von Indikatoren der Ernährungssituation, in deren Verlauf soziale Gruppen als Nutznießer definiert und ihr Zustand genau umrissen werden kann. Dies wäre eine wesentliche Voraussetzung für spätere Projektwirkungsbeobachtungen. Solange aber solche Indikatoren zur Wirkungsanalyse nicht eingesetzt werden, kann kaum überzeugend und über Vermutungen hinausgehend dargelegt werden, welchen Beitrag zum Beispiel staatliche Stellen und Nichtregierungsorganisationen während der letzten 40 Jahre zur weltweiten Hungerbekämpfung geleistet haben.

Armut ist nicht gleich Hunger

Mehr Fragen als Antworten werfen auch die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) der Halbierung von Armut und Hunger bis zum Jahr 2015 auf. Das

¹ Peter Rottach ist Referent für Landwirtschaft, Ernährungssicherung und Umwelt bei „Brot für die Welt“
² Brot für die Welt (Hrsg.): Gesichter des Hungers. Der Hunger-Report. Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel 2005.

Millenniumsziel Nr. 1 setzt die Bekämpfung von Hunger und extremer Armut gleichberechtigt nebeneinander. Häufig werden beide Begriffe in der Entwicklungszusammenarbeit fast synonym verwandt. Damit allerdings vereitelt die Entwicklungszusammenarbeit oft ihre eigene Erfolge. Denn Armutsbekämpfung im Sinne der Millenniumsziele ist in Anbetracht der verfügbaren Gelder und vorherrschender Trends nur schwer zu realisieren. Hungerbekämpfung dagegen ist machbar. Ein Beispiel mag das belegen. Wenn im Armutskontext von Bangladesch das durchschnittliche pro-Kopf-Einkommen bei fünf Eurocent am Tag liegt, ist auch bei einer Verdoppelung dieses Einkommens im Lichte der Armutsbekämpfung wenig Substantielles erreicht. Für die arme Bevölkerung aber bedeutet die Verdoppelung eine zweite Mahlzeit am Tag, was natürlich einer ungeheuren Verbesserung ihrer Lebensqualität gleichkommt. Der genannte Betrag ist keineswegs aus der Luft gegriffen und zeigt, wie wenig Geld erforderlich ist, dem Gros der Hungernden eine verbesserte Versorgung mit Nahrungsmitteln zu ermöglichen.

Den sozialen Dimensionen des Hungers gerecht werden

Zwar geben die MDGs die Ziele vor, der richtige Weg zur Zielerreichung ist jedoch umstritten und endet oft in ideologischen Grabenkämpfen: Die Vertreter eines neoliberalen Marktmodells und die Apologeten der Eigenversorgung beziehungsweise Subsistenzlandwirtschaft stehen sich unversöhnlich gegenüber. Welches Modell auch immer verfolgt und befürwortet wird – sie alle stoßen in bestimmten Situationen an ihre Grenzen. Deshalb sind ihnen lokale, standortspezifische Konzepte und Vorgehensweisen überlegen. Nur

bei der Arbeit am konkreten Fall lassen sich greifbare Ergebnisse erzielen und ideologische Gegensätze am ehesten überwinden.

Dabei gibt es Vorschläge, welche Lösungen sich lokal jeweils anbieten.³ Für die extrem Hungernden – in der Regel die besonders verletzlichen Gruppen – die keine Chance haben, ihrem Schicksal durch eigener Hände Arbeit zu entkommen, schlagen manche Projektpartner Sozialhilfefonds, Lebensmittelhilfe und eine Art Minimaleinkommen vor. Die Sozialhilfefonds werden als zusätzliches Instrument parallel zu laufenden Entwicklungsprojekten oder als spezielle Aufgaben von Nothilfeoperationen betrachtet. Unerlässlich erscheinen auch finanzielle Anreize, damit die bäuerliche Bevölkerung genügend Einkommen erwirtschaften kann und in den ländlichen Räumen bleibt. Denn Abwanderung trägt zur Verödung landwirtschaftlicher Nutzflächen bei, die Erträge gehen zurück, und sie erschwert die Lebenssituation der Zurückgebliebenen. Nur selten und wenig zuverlässig, so die Aussagen der Betroffenen, erreichen sie die finanziellen Transfers der abgewanderten Familienmitglieder.⁴

Hunger kann sich dann besonders schnell ausbreiten, wenn außergewöhnliche finanzielle Belastungen auftreten – also zum Beispiel Krankheiten oder Verletzungen einen Arztbesuch oder den Kauf von Medikamenten erforderlich machen. Häufig müssen dafür Betriebsmittel wie Vieh oder Saatgut verkauft werden. Entscheidend für eine effektive Hungerbekämpfung ist zudem in vielen Ländern die Durchführung von Land- und Agrarreformen – oft auch in Gegenden, die bisher nicht im Zusammenhang mit derartigen Maßnahmen genannt wurden: So ist Land in Zentralafrika, wo das traditionelle afri-

kanische Nutzungsrecht vorherrscht und eigentlich noch genügend Agrarfläche vorhanden ist, extrem ungleich verteilt und dies ein Grund für Hunger und Not.

Wirkung landwirtschaftlicher Beratung begrenzt

Kritisch sind daher die meisten herkömmlichen Landwirtschaftsprojekte zu sehen.⁵ Denn diese finanzieren oft Beratungsdienste, um der bäuerlichen Bevölkerung neue, ertragsreichere Produktionstechniken zu vermitteln. Abgesehen davon, dass sich solche Beratungsdienste gerne an wohlhabenderen und deshalb innovationsfreundlichen Betrieben orientieren, stehen ihre Beratungsinhalte auch solange auf tönernen Beinen, solange sie nicht mit finanziellen Anreizen einhergehen. Kombinationen von Beratungs- und Vermarktungsangeboten gekoppelt mit Preisanreizen gehen selten Hand in Hand. Das begrenzt die Wirkung der Beratung.

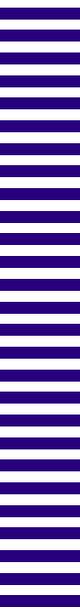
Der deutsche Beitrag zur Hungerbekämpfung ist nur schwer messbar. Grundsätzlich sollte sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in ihren Bemühungen zur Halbierung der Zahl der Hungernden bis 2015 auf die Länder konzentrieren, in denen Ernährungssicherung Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit ist. Dabei würde diese Hilfe einer öffentlichen Erfolgskontrolle unterworfen, was ihr langfristig nur nutzen kann. In diesem Sinne muss es auch darum gehen, die verschiedenen Akteure besser zu koordinieren. Synergieeffekte könnten genutzt werden, indem zum Beispiel staatliche Stellen die geeigneten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schaffen, die erforderlich sind, damit lokale NRO-Arbeit fruchtbar werden kann.

³ ebenda, S. 50 ff

⁴ ebenda, S. 84 ff

⁵ ebenda, S. 43 u. 103

- ◎ **Zehn Jahre Umsetzung der Beschlüsse von Kopenhagen und Peking für Deutschland:
Was wurde erreicht?**



Zur sozialen Lage in Deutschland zehn Jahre nach dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen

VON KLAUS HEIDEL¹

Nur wenige Jahre nach dem Ende der bipolaren Weltordnung – oder genauer: nach dem Zerfall des „östlichen Poles“ derselben – waren die großen Weltkonferenzen in der ersten Hälfte der 90er Jahre von der Erwartung geprägt, weit gesteckte soziale und Entwicklungsziele erreichen zu können. In diesem Sinne verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs bei dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen im März 1995 in ihrer Erklärung dazu, „die beispiellosen Möglichkeiten zu nutzen, die sich uns nach dem Ende des Kalten Krieges bieten, um die soziale Entwicklung und die soziale Gerechtigkeit zu fördern“. Ausdruck dieser optimistischen Grundstimmung war, dass sozialer Fortschritt zum – allerdings nicht näher definierten – Leitbild in den Abschlussdokumenten aufsteigen konnte. Getragen vom Vertrauen in die Gestaltungsmacht von Politik, konnten sich die Staats- und Regierungschefs dazu verpflichten, nicht nur „Armut zu beseitigen“, sondern auch „das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern“ und grundsätzlich „stabile, sichere und gerechte Gesellschaften“ aufzubauen.²

Zugleich betonten die Abschlussdokumente des Weltsozialgipfels, dass das Streben nach sozialem Fortschritt und sozialer Gerechtigkeit im Zentrum staatlichen Handelns stehen müsse: „Wir werden [...] bei nationalen, regionalen und internationalen Politiken und Maßnahmen der Förderung des sozialen Fortschritts, der Gerechtigkeit und der Verbesserung der Lebensbedingungen auf der Grundlage der vollen Teilhabe aller Menschen höchste Priorität einräumen“.³

In Abkehr von neoliberalen Politikansätzen, die seinerzeit unter anderem den Internationalen Währungsfonds und (abgeschwächt) die Weltbank beherrschten, betonten die Staats- und Regierungschefs zugleich, dass sozialer Fortschritt „nicht einfach durch das freie Spiel der Marktkräfte herbeigeführt“ werden könne. Vielmehr bedürfe es „staatlicher Maßnahmen, um Marktversagen zu korrigieren, die Marktmechanismen zu ergänzen, die soziale Stabilität zu wahren und ein nationales und internationales Wirtschaftsumfeld zu schaffen, das ein bestandfähiges Wachstum in weltweitem Umfang fördert“.⁴

Vielfältige Hinweise auf die Menschenrechte sollten dieser fortschrittsoptimistischen Sichtweise völkerrechtliche Relevanz verleihen, wobei diese Hinweise unausgesprochen, aber unübersehbar die Vorstellung der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 nachklingen ließen, dass Menschenrechte universal und unteilbar seien.

Nicht zuletzt verband der Weltsozialgipfel nationale und internationale Perspektiven sowie – zumindest vom Anspruch her auf eine stärkere Kohärenz von Einzelpolitiken zielend – Sozial-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik: Es ging ihm um nicht weniger als um weltweiten sozialen Fortschritt.

Sozialpolitische Defensiven

Zehn Jahre nach dem Weltsozialgipfel hat sich diese fortschrittsoptimistische Perspektive weit gehend verflüchtigt. Das Streben nach sozialer Entwicklung und nach sozialem Fortschritt wurde auf das Defensivziel der Bekämpfung von Armut reduziert. An die Stelle des grundsätzlichen Vertrauens in die staatliche Lösungskompetenz trat das Misstrauen in die Fähigkeiten des Staates, zentrale soziale und wirtschaftliche

Herausforderungen meistern zu können. Die zaghaften Versuche einer kohärenten Politikgestaltung blieben unter dem Druck vielfältiger Lobbybemühungen von Interessengruppen in Anfängen stecken. Und immer stärker trat als Handlungsantrieb die Sorge in den Vordergrund, im schärfer werdenden internationalen Wettbewerb in Zeiten der Globalisierung nicht mehr bestehen zu können.

Selbst in reichen Industrieländern wie Deutschland gelang es der Politik nicht, auf den Gipfelhöhen von Kopenhagen zu bleiben – sofern dieser Weltgipfel überhaupt in ihrem Horizonte aufgetaucht war. So wurde diesem ersten Weltgipfel für soziale Entwicklung im Deutschen Bundestag zunächst nur eine gewisse entwicklungs-, aber keine sozialpolitische Bedeutung eingeräumt (wenn man von einem abgelehnten Antrag der damaligen PDS-Fraktion auf Einsetzung einer Kommission zur Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen des Weltsozialgipfels einmal absieht).

Erst im Mai 1999, ein halbes Jahr nach Antritt der rot-grünen Bundesregierung, kamen die damaligen Regierungsfractionen auf den Kopenhagener Gipfel zurück, indem sie ihre Aufforderung an die Bundesregierung, einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen, ausdrücklich mit dem Hinweis begründeten, Deutschland habe sich durch seine Unterschrift unter das Abschlussdokument von Kopenhagen zur Erstellung eines nationalen Armutsberichtes verpflichtet. Zwar betonte dieser Antrag in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Wort über die soziale und wirtschaftliche Lage, das die evangelische und die katholische Kirche in Deutschland 1997 vorgelegt hatten, dass der Bericht auch auf Reichtum eingehen müsse, doch machte seine Begründung deutlich, dass es den Antragstellern vor allem um die Bekämpfung von Armut ging.

1 Klaus Heidelberg ist Mitbegründer und Mitarbeiter bei der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.

2 WSSD, Erklärung; Ziffer 5, Verpflichtung 1, 3 und 4 <http://www.un.org/Depts/german/wirtsozentw/socsum/socsum2.htm>

3 ebenda, Ziffer 25

4 WSSD Aktionsprogramm, Ziffer 6, <http://www.un.org/Depts/german/wirtsozentw/socsum/socsum6.htm>

Diesem Trend entsprach, wenn der ambitionierte Beschluss des Europäischen Rates von Lissabon im Jahre 2000, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“, in seinem sozialpolitischen Teil vor allem auf die Herstellung eines sozialen Zusammenhanges angesichts existierender oder drohender sozialer Spaltungen zielte. Folgerichtig hießen die bisher zwei Aktionsprogramme der Bundesregierung zur Umsetzung des Lissabon-Beschlusses auch Aktionspläne „zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“.

Je länger desto mehr war (auch) der deutschen Politik jener Optimismus verloren gegangen, der noch in den 70er Jahren von „Mehr Demokratie wagen“ und „Modell Deutschland“ reden konnte. Angesichts zunehmender Herausforderungen des Sozialstaates, einer von Regierungsprogrammen und Regierungswechseln unbeeindruckten Arbeitslosigkeit, zunehmender Armut und wachsender Unsicherheiten in Zeiten der Globalisierung war der Politik jeder Fortschrittsoptimismus abhanden gekommen.

Deregulierungen und Rücknahmen sozialer Leistungen – eingeleitet von der Bundesregierung unter Helmut Kohl und von der rot-grünen Bundesregierung nach vorübergehender Rücknahme in anderer Form bekräftigt oder neu ins Werk gesetzt – wurden und werden mit der Notwendigkeit begründet, durch Anpassungsleistungen an vermeintliche Sachzwänge wenigstens den Kernbestand des Sozialstaates für künftige Generationen zu sichern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands angesichts der schärfer werdenden Weltmarktkonkurrenz wieder herzustellen.

Vergleichbares gilt hinsichtlich der Versuche, das Gesundheitswesen und das Rentensystem angesichts knapper

werdender öffentlicher Kassen und angesichts einer demographischen Herausforderung zukunftsfest zu machen.

Dieser defensiven Grundausrichtung widersprachen nur wenige sozialpolitische Maßnahmen der rot-grünen Bundesregierung vor allem zur Verbesserung der Situation von Familien und bei der Eingliederung von Behinderten.

Defensiv begründet wurde nicht zuletzt die Politik umfassender Steuersenkungen – von der Union mit den Petersberger Beschlüssen Mitte der 90er Jahre angestrebt, von der oppositionellen SPD im Bundesrat blockiert und von der selben Partei dann nach ihrem Regierungsantritt rasch realisiert. Denn erklärtes Ziel aller steuerpolitischen Reformansätze war und ist nicht sozialer Fortschritt, sondern Anpassung an – angeblich oder tatsächlich – veränderte Rahmenbedingungen.

Mit diesen Anpassungsversuchen einher ging der partielle Rückzug des Staates – ob Post oder Bahn, Altersvorsorge oder Gesundheitswesen, Wasserversorgung oder Bildung: Stets galt es als ausgemacht, dass der Staat je länger desto weniger in der Lage sei, Aufgaben zu bewältigen, die ehemals als öffentliche gedacht waren. Dass mit manchen Privatisierungen auch punktuell öffentliche Haushaltslöcher gestopft werden sollten, ist ein weiterer Hinweis auf den defensiven Charakter der Reformen der letzten zehn Jahre.

Dieses Misstrauen in die eigene Problemlösungskompetenz konnte auch deshalb in politischen Entscheidungsgremien so rasch Einzug halten, weil schon lange bereit stehende liberale Perspektiven von Freiheit und Selbstverantwortung rasch mehrheitsfähig wurden: In solcher Sichtweise befreite der „aktivierende Sozialstaat“ mit seinem „Fördern und Fordern“ den Einzelnen vom Gängelband des bemutternden Sozialstaates, und der Einschnitt in

eine wuchernde staatliche Bürokratie sollte der Entfaltung wirtschaftlicher Initiative Raum schaffen. Zugleich unterstrich das Konzept des „Förderns und Forderns“ die Notwendigkeit, dass sich die Menschen zur Anpassung an die Bedürfnisse des Marktes, der globalen Wirtschaft gar bereit erklären und fähig erweisen müssen.

Vierfacher Paradigmenwechsel

Zu besichtigen ist also ein vierfacher Paradigmenwandels:

1. An die Stelle eines Vertrauens in die Möglichkeiten einer perspektivischen Politikgestaltung trat die Anpassung der Politik an empfundene Sachzwänge.
2. Die Regulierung des Marktes nach den Bedürfnissen des Menschen wurde verdrängt von der Auffassung, Menschen hätten sich an die Bedürfnisse des Marktes anzupassen.
3. Vom Streben nach sozialem Fortschritt blieb als Restgröße der Fokus auf Armutsbekämpfung
4. und die staatliche Fürsorgepolitik wurde zurück gefahren im Namen einer Förderung der Eigeninitiative und im Vertrauen auf den gesellschaftlichen Nutzen von Privatisierungen.

Zeitgleich zu diesem Paradigmenwandel war der bis dahin vorherrschende Begriff sozialer Gerechtigkeit fragwürdig geworden. Legte er doch Wert auf eine ausreichende Ressourcenausstattung aller Bürgerinnen und Bürger und zielte daher – unter anderem – auf Verteilungsgerechtigkeit. Jetzt aber war dieses Ziel angesichts der offensichtlichen Ungleichverteilung materieller Ressourcen obsolet geworden. Verteilungsgerechtigkeit wurde nicht mehr als ausdrückliches Ziel akzeptiert, sondern zum Nebenprodukt einer sich entwickelnden Kultur der Chancengleichheit erklärt.

Selbst der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung nahm ein Gerechtigkeitsverständnis auf, das sich ausdrücklich gegen einen Begriff von sozialer Gerechtigkeit als Ausgleich sozialer Ungleichheiten wendet mit der Begründung: „Ein rein passiver Ausgleich sichert den materiellen Status nur vorübergehend“.⁵ Problematisch hierbei ist, dass Befähigungs- und Chancengerechtigkeit an die Stelle von Verteilungsgerechtigkeit gesetzt wurden. Soll über die Befähigungsgerechtigkeit die Beteiligung aller Bürger angestrebt werden, dann müssen jedoch auch die Voraussetzungen dieser Befähigung und Beteiligung gerade durch verteilungspolitische Maßnahmen gesichert werden. Befähigungsgerechtigkeit, die Chancengerechtigkeit im Blick hat, und Verteilungsgerechtigkeit dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern bedingen einander.

Es muss zu denken geben, dass gerade in einer Zeit, in der Deutschland so reich wie nie zu vor ist und zugleich Armut bedrängend zugenommen hat, die Orientierung an der Verteilungsgerechtigkeit durch eine Orientierung an der Befähigungs-, Teilhabe- oder Chancengerechtigkeit abgelöst werden soll. Chancengleichheit beim Start ist aber eine Täuschung, solange die einen unter Bedingungen von relativer Armut und die anderen unter bislang nicht gekanntem Wohlstand an den Start gehen.

Reicher werden reicher, Arme ärmer

Denn in der Tat hat sich in Deutschland in den zehn Jahren seit dem Weltsozialgipfel ein wesentlich älterer Trend fortgesetzt, der Reiche reicher und Arme ärmer werden ließ. Zwar darf gerade im internationalen Vergleich nicht unterschätzt werden, dass in Deutschland

weit überdurchschnittlicher Reichtum auf der einen und Armut auf der anderen Seite keinesfalls die soziale Wirklichkeit beherrschen, denn der überwiegende Teil der Bevölkerung ist weder arm noch sehr reich. Dennoch aber rückten der obere und der untere Rand der Verteilung finanzieller Ressourcen je länger desto weiter auseinander. Auch wenn dieser langfristige Trend durch die Sonderbedingungen im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung überlagert wurde, ist er dennoch klar zu erkennen.

Einerseits nämlich nutzten die privaten Haushalte das jahrzehntelange Wirtschaftswachstum Deutschlands zu einem gewaltigen Vermögensaufbau: Reichtum ist in Deutschland vor allem privater Reichtum. So stieg nach Angaben der Deutschen Bundesbank das gesamte Bruttovermögen privater Haushalte (ohne Betriebsvermögen) preisbereinigt von rund zwei Billionen Euro im Jahr 1970 auf 8,5 Billionen in 1999. Das Geldvermögen kletterte im gleichen Zeitraum real auf das 5,6fache des Wertes von 1970. (Der Einbruch nach dem Börsencrash von 1999 ist inzwischen wieder überwunden.)

Dieser wachsende private Reichtum zeigt sich auch im kräftigen Anstieg der Unternehmens- und Vermögenseinkommen privater Haushalte, die 2003 inflationsbereinigt das 2,7fache des Wertes von 1970 erreichten: Noch 1960 waren die privaten Unternehmens- und Vermögenseinkommen „nur“ doppelt so hoch wie die der Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften und GmbHs), 2003 aber betragen sie – trotz einer zweijährigen Abschwungphase – mit 450 Milliarden Euro das Zehnfache der entsprechenden Einkommen der Kapitalgesellschaften.

Andererseits aber ist der wachsende private Reichtum immer ungleicher verteilt. Dies zeigten auch die beiden Armuts- und Reichtumsberichte der

Bundesregierung. Ihnen und einer Vielzahl weiterer Studien ist zu entnehmen, dass die Konzentration der Einkommen und Vermögen mit Beginn der 90er zunahm.

In diesen Jahren wuchs zum Beispiel nach Angaben der offiziellen Statistik der Vermögensanteil des obersten Zehntels der westdeutschen Haushalte von 41 auf fast 45 Prozent.⁶ Demgegenüber kamen die „untere“ Hälfte der Haushalte 2003 zusammen gerade einmal auf 4,4 Prozent des Gesamtvermögens nach 5,4 Prozent im Jahre 1993. Am untersten Ende der Vermögensverteilung verschärfte sich die Verschuldung. 2003 war das ärmste Zehntel der Haushalte in den alten Bundesländern in der Höhe von 0,5 Prozent des Vermögens verschuldet. 1993 waren es noch 0,2 Prozent gewesen. Dieser Struktur der westdeutschen Vermögensverteilung glich sich die ostdeutsche tendenziell an.

Dass die Vermögensverteilung in Wirklichkeit noch ungleicher sein dürfte, legt ein Blick in die frühere Vermögenssteuerstatistik nahe. Auf der Grundlage ihrer letzten Darstellung für 1995 kann geschätzt werden, dass damals ein Drittel des gesamten veranlagten deutschen Privatvermögens im Besitz von weniger als 0,1 Prozent der Haushalte war.⁷ Diese Konzentration der Vermögen dürfte – folgen wir dem Trend, den die offizielle Haushaltstichprobe zeigt – zugenommen haben.

⁶ So die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Sie wird in etwa fünfjährigem Turnus vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern durchgeführt.

⁷ Die Vermögenssteuerstatistik erfasste Steuerpflichtige und nicht Haushalte, daher ist diese Angabe eine (allerdings vorsichtige) Schätzung. Leider gibt es für die Folgejahre keine vergleichbar ausdifferenzierten Daten mehr, da mit der Aussetzung der Vermögensteuer auch die diesbezügliche Statistik wegfiel, die sonst zur Verfügung stehenden offiziellen Erhebungen aber keine vergleichbaren Daten bereit stellen.

⁵ „Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, S. LII

Sozialpolitisch von besonderer Bedeutung ist, dass vor allem die Geldvermögen immer ungleicher verteilt sind: 1993 besaßen die „reichsten“ zehn Prozent der Haushalte 44,5 Prozent des gesamten Nettogeldvermögens, 2003 waren es 51 Prozent. Die Schulden des „ärmsten“ Zehntels verschärften sich in diesen Jahren, und das zweitunterste Zehntel verlor seine ehemals winzigen Anteile am gesamten Geldvermögen. Hierbei sind die Einkommen aus Vermögen und die Ersparnis noch ungleicher als die Vermögen selbst verteilt. Deshalb dürfte die Vermögenskonzentration eher zu- als abnehmen. Da aber die Vermögensbildung eine, wenn nicht gar die entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass Menschen kapitalgedeckte Vorsorge treffen können, sind also die entsprechenden Verwirklichungschancen extrem ungleich verteilt.

Zeitgleich mit dem Anstieg und der Konzentration des privaten Reichtums nahm Armut zu. Dies ist oft dokumentiert und auch vom zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beschrieben worden. An wenigem sei erinnert:

Erstens sind immer mehr Menschen potentiell auf staatliche Transfers angewiesen, um sozial nicht ausgegrenzt zu werden: Seit Anfang der 80er Jahre stieg der Bevölkerungsanteil in Haushalten unter der Grenze zur relativen Armut beständig: Lebten 1978 in relativ armen Haushalten 6,5 Prozent der Bevölkerung, waren es 2002 in den alten Bundesländern über elf Prozent, wobei der Anteil der in relativer Armut Lebenden vor allem in den 80er und frühen 90er Jahren und damit ausgerechnet in Zeiten hohen Wirtschaftswachstums stark zunahm.⁸ Auch in den neuen Bundesländern wuchs der Be-

völkerungsanteil der Menschen in relativer Armut und liegt deutlich über dem westdeutschen Niveau. (Ob Menschen in relativer Einkommensarmut tatsächlich sozial ausgegrenzt sind, hängt von mehreren Faktoren ab, die Wahrscheinlichkeit aber ist hoch.)

Zweitens gibt es Bevölkerungsgruppen, die überdurchschnittlich oft in relativer Armut leben – ein deutlicher Hinweis darauf, dass weit eher strukturelle als individuelle Faktoren für prekäre Lebenslagen verantwortlich und daher sozialpolitische Sanktionen wie das Absenken von Leistungen keine armutsbekämpfenden Maßnahmen sind. Neben jungen Menschen unter 24 Jahren, Einpersonenhaushalte und allein Erziehenden leben Arbeitslose weit überdurchschnittlich in relativ einkommensarmen Haushalten. 1998 hatte ein Drittel von ihnen ein Einkommen unter der Armutsrisikoquote, 2003 waren es aber fast 41 Prozent. Dieser vielfach dokumentierte Befund einer zunehmend prekärer werdenden Situation der Haushalte Arbeitsloser wirft ein düsteres Licht auf die Arbeitsmarktreflexen der letzten Jahre und hier insbesondere auf die Einführung des Arbeitslosengeldes II.

Drittens verschärfte sich Armut in den letzten drei Jahrzehnten – wodurch sich der Bedarf an staatlichen Transfers potentiell erhöhte: 1973 wäre eine durchschnittliche Aufbesserung des Einkommens relativ armer Haushalte um 8,7 Prozent ausreichend gewesen, um die Grenze zur relativen Armut zu erreichen, 1998 aber hätte es einer Einkommenserhöhung um 25 Prozent bedurft. Seither blieb die Armutsücke in etwa konstant und in den alten Bundesländern spürbar über dem Wert für Ostdeutschland.

Viertens nahm die Dauer der Unterstützungsbedürftigkeit armer Haushalte zu, denn die Einkommensmobilität dieser Haushalte sank. Es stieg also die Wahr-

scheinlichkeit, dass einmal in Armut abgesunkene Haushalte auch arm bleiben. Vor allem bei Langzeitarbeitslosigkeit und Überschuldung setzte sich Armut fest. In diesem Zusammenhang ist besonders bedeutsam, dass der Anteil überschuldeter Haushalte von 1999 bis 2002 deutlich auf acht Prozent zunahm – ein Anstieg um 13 Prozent – und diese überschuldeten Haushalte zu einem großen Teil unterhalb der Armutsrisikogrenze zu finden sind.

Fünftens entstanden sozialräumliche Verdichtungen von Armutslagen mit überdurchschnittlicher „Vererbung“ von sozialer Ausgrenzung: Stadtteile oder Regionen, die sich durch hohe Armuts- und Arbeitslosigkeitsquoten sowie durch Verwahrlosung des öffentlichen Raumes bei Verschlechterung der Infrastruktur auszeichnen. Armut scheint somit Armut „anzuziehen“ – wie Reichtum Reichtum. Diese sozialräumliche und intergenerative Verdichtung von Armut zeigt, dass eine gerechte Verteilung von Verwirklichungschancen ohne ausreichende finanzielle Ausstattung der Haushalte am unteren Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung nicht zu haben sein wird: Auch Befähigungsgerechtigkeit kommt ohne Verteilungsgerechtigkeit nicht aus.

Der Strukturwandel des Arbeitsmarktes

Dass aber soziale Gerechtigkeit in jeder ihrer Ausprägungen auf Dauer bedroht ist, hängt entscheidend mit einem Strukturwandel des Arbeitsmarktes zusammen, der sich weit gehend uneindrückt vom Wechsel der Regierungen und Politiken vollzog. Dabei erwies sich vor allem und gegen jede tagespolitische Polemik der Anstieg der Massenarbeitslosigkeit als mehr oder weniger politikresistent.

Denn eine Hauptursache dafür, dass immer mehr Menschen relativ arm sind, dass Armut schärfer wird und Armuts-

⁸ Die Grenze zur relativen Armut liegt bei 50 Prozent des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens (arithmetisches Mittel).

lagen länger dauern, ist der Umstand, dass die auf dem Markt durch Erwerbsarbeit und Vermögen erzielten Einkommen – die Markteinkommen also – für eine steigende Zahl von Menschen nicht mehr ausreichen, um sich vor relativer Armut zu schützen. Während 1973 erst etwas über 20 Prozent der Bevölkerung in Haushalten mit einem Markteinkommen unter der Grenze zur relativen Armut lebten, war dieser Anteil bis 1998 auf über 30 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung setzte sich in den Folgejahren fort – im Jahre 2003 hätten sich in den alten Bundesländern 38,3 Prozent und in den neuen 55,1 Prozent der Bevölkerung in Haushalten unter der Armutsrisikogrenze befunden, wenn öffentliche Transfers relative Einkommensarmut nicht verhindert hätten.⁹

Hintergrund dieser Entwicklung ist vor allem ein mehrfacher Strukturwandel des Arbeitsmarktes.¹⁰ Wenige Aspekte seien angedeutet:

Seit den 80er Jahren nahm der Niedriglohnbereich zu und umfasste im Jahre 2001 in den alten Bundesländern 15 Prozent der Vollzeitbeschäftigten. Der Wert für Gesamtdeutschland lag zu diesem Zeitpunkt bei 17,4 Prozent.¹¹

Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten wuchs seit Ende der 80er Jahre, in den 90er Jahren stark und stieg seit der Reform der geringfügigen Beschäftigung zum 1. April 2003 sprunghaft auf fast fünf Millionen im

Juni 2004 an. Auf diese Weise wurden unter anderem Vollzeitbeschäftigten verdrängt und Arbeitsverhältnisse geschaffen, die kein ausreichendes Erwerbseinkommen bieten. Etwa drei Viertel dieser Minijobber sind zwischen 20 und 65 Jahre alt und damit in einer erwerbsbiographischen Phase, in der sie mehrheitlich ausschließlich auf Einkommen aus Erwerbsarbeit angewiesen sein dürften.

Vor allem aber und im scharfen Widerspruch zu dem Fortschrittsoptimismus des Weltsozialgipfels verfestigte sich die Arbeitslosigkeit. Der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen nahm von fünf Prozent im Jahre 1974 auf nahezu 40 Prozent in 2000 zu. Zwar fiel er in den Folgejahren spürbar, doch seit 2003 steigt er wieder. Dabei nimmt mit dem Alter die Gefahr zu, nie wieder einer Erwerbsarbeit nachgehen zu können – mehr als die Hälfte der über 50jährigen Arbeitslosen ist länger als ein Jahr ohne bezahlte Arbeit. Dieser Befund ist deshalb sozialpolitisch besonders bedeutsam, weil es erstens einen engen und gut dokumentierten Zusammenhang von Langzeitarbeitslosigkeit und Armut gibt. Zweitens ist eine Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt schon allein deshalb unwahrscheinlich, weil die geschätzte Gesamtzahl der offenen Stellen – und nicht nur die der gemeldeten – deutlich unter der Zahl der Arbeitslosen liegt und daher ältere Menschen mit vielen jüngeren konkurrieren müssen, die zumindest im Anstellungsfalle billiger als ältere Beschäftigte sind. In den alten Bundesländern kamen 2001 auf eine offene Stelle zweieinhalb Arbeitslose, in den neuen Ländern waren es sogar zehn. Seither hat sich diese Schere weiter geöffnet.

Hierbei hat sich die Situation seit Beginn der 90er Jahre verschärft. Zwar stieg die Arbeitslosenquote in Deutschland seit Mitte der 70er Jahre wellen-

förmig an, doch erst seit Anfang der 90er Jahre kam es zu einem dramatischen Rückgang der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten: Sie sank von 29,3 Millionen 1991 auf 26,5 Millionen im Jahr 2004. Dieser Rückgang um 2,8 Millionen entsprach einem Einbruch um rund zehn Prozent. Dieser Rückgang ist im Gegensatz zur häufig vertretenen Auffassung keine neue Entwicklung. Bereits von 1992 bis 1998 ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Gesamtdeutschland täglich um 967 zurück, im Zeitraum 2001 bis 2004 betrug dieser Rückgang 1.181 Beschäftigte pro Tag.

Auffällig ist hierbei erstens, dass das Bruttoinlandsprodukt in diesen Jahren des Einbruches auf dem Arbeitsmarkt real weiter wuchs: Wirtschaftswachstum schafft keinesfalls immer „von sich aus“ Arbeitsplätze.

Globalisierung schuf Arbeitsplätze

Zweitens zeigt ein genauerer Blick auf die Ursachen der Massenarbeitslosigkeit, dass es keinesfalls die Globalisierung ist, die vor allem für die Massenarbeitslosigkeit verantwortlich ist – ganz im Gegensatz zu der seit Jahrzehnten von Unternehmen mit großem Nachdruck vorgetragenen und seit einem Jahrzehnt von der Gesellschaft weithin geglaubten Behauptung, die Arbeitslosigkeit sei vor allem eine Folge fehlender internationaler wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit.

Ohne Globalisierung wäre nämlich die Arbeitslosigkeit höher. Von 1995 bis 2000¹² stieg die Zahl der exportabhängigen Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe netto um 8,9 Prozent oder

9 Die Armutsrisikogrenze bezieht sich auf das Unterschreiten eines Einkommens von 60 Prozent des Median. Da der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung einer anderen Systematik als der erste folgt, ist ein präziser Langzeitvergleich nicht möglich.

10 Im Blick auf Teilaspekte kommen andere Faktoren – wie etwa die deutliche Zunahme allein Erziehender – hinzu.

11 Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit bezeichnet einen Lohn, der unterhalb von zwei Dritteln des Medianlohnes liegt, als Niedriglohn.

12 Neuere Zahlen für die zugrunde liegende Input-Output-Rechnung des Statistischen Bundesamtes und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung lagen im Sommer 2005 noch nicht vor.

um rund 300.000.¹³ In diesen Jahren sind also im gesamtwirtschaftlichen Saldo durch die Globalisierung mehr Arbeitsplätze entstanden als verloren gegangen.

Im Gegensatz hierzu wurde die Arbeitslosigkeit verschärft durch Entwicklungen, die nicht – oder zumindest nicht in erster Linie – mit der Globalisierung zusammen hängen:

- Im Zuge der Wiedervereinigung gingen über 800.000 Arbeitsplätze verloren.
- Von 1991 bis 2003 wurde im öffentlichen Dienst die Zahl der Vollzeitbeschäftigten (ohne die privatisierte frühere Deutsche Bundespost und ohne Deutsche Bahn) von 4,4 Millionen auf 3,0 Millionen reduziert – ein Belegschaftsabbau um rund 32 Prozent, der auch durch den Anstieg der Teilzeitbeschäftigten von 0,9 Millionen auf 1,2 Millionen nicht ausgeglichen wurde. Dieser Stellenabbau ist nicht mit fehlender Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu erklären, sondern mit finanziellen Engpässen der öffentlichen Kassen und einer falschen Sparpolitik der öffentlichen Hand. Er ist damit unmittelbar im Zusammenhang mit öffentlicher Armut zu sehen.
- Der Rückgang der Bauinvestitionen in den neuen Bundesländern führte von 1995 bis 1999 zum Verlust von rund 250.000 Arbeitsplätzen im Baugewerbe und allen vorgelagerten Lieferbereichen.

¹³ In diesem Zusammenhang ist aufschlussreich, dass die Automobilindustrie und der Maschinenbau deutlich überdurchschnittliche Beschäftigungszuwächse verzeichneten, obgleich in beiden Produktionsbereichen auch die Zahl der Beschäftigten in Tochtergesellschaften im Ausland bemerkenswert stieg. Umgekehrt ging die Zahl der in Deutschland exportabhängig Beschäftigten in der Chemischen Industrie stark zurück, und zugleich schrumpften die Belegschaften ausländischer Tochtergesellschaften.

Allerdings sind Geringqualifizierte Verlierende der Globalisierung, denn im Zuge der neuen europaweiten und teilweise infolge der globalen Arbeitsteilung fallen in Deutschland Arbeitsplätze für Un- und Angelernte weg. Ein Absenken ihrer ohnehin schon dürftigen Löhne wäre keine Lösung.

Drittens werden in der öffentlichen Diskussion sozial- und arbeitsmarktpolitische Anpassungsstrategien empfohlen, die das komplexe Bündel der Ursachen für die Massenarbeitslosigkeit zumindest falsch akzentuieren:

- Es wird behauptet, dass die im internationalen Vergleich zu hohe Steuerbelastung Mitschuld an der Arbeitslosigkeit trage. Dabei wird auf die im internationalen Vergleich zu hohe Quote der Steuern und Sozialabgaben verwiesen. Dass diese Abgaben in der Tat den Faktor Arbeit über Gebühr belasten, kann nicht bestritten werden. Immerhin aber lag die Quote 2002 mit 43,6 Prozent etwas unter dem EU-Durchschnitt.
- Falsch ist die mit Verweis auf „die“ Globalisierung vorgebrachte Behauptung, die Löhne seien zu stark gestiegen. Tatsache ist, dass die realen Nettolöhne im Jahre 2003 im Durchschnitt um fünf Prozent unter dem Niveau von 1993 lagen. Noch bedeutsamer ist der reale Rückgang der Lohnstückkosten seit 1993 – im Jahre 2003 unterschritten sie das Niveau von 1975 inflationsbereinigt um fast zehn Prozent. Gegen das Lohnkostenargument spricht auch die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, obgleich dort die Löhne noch immer deutlich unter Westniveau liegen.

Im Gegensatz zur herrschenden Meinung sind also „die“ Globalisierung und das behauptete Fehlen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des „Standortes Deutschland“ nicht die

Hauptursachen für die hohe Arbeitslosigkeit in unserem Lande. Damit soll nicht bestritten werden, dass Globalisierungsprozesse beträchtliche Anpassungs- und Gestaltungsleistungen auch im Blick auf den Arbeitsmarkt erfordern. Sie müssen aber auf einer zutreffenden Analyse beruhen, sollen sie tragfähig sein.

So darf nicht übersehen oder unterschlagen werden, dass die hohe Arbeitslosigkeit zu Teilen eine Folge einer Wirtschafts- und Sozialpolitik ist, die einseitig auf die Förderung der Angebotseite und damit falsche Akzente setzte. Denn 41 Prozent der Erwerbstätigen sind direkt oder indirekt mit der Produktion privater Konsumgüter beschäftigt, die zu einem großen Teil für den Inlandsmarkt bestimmt sind. Die Inlandsnachfrage aber brach von 2000 bis 2003 um 44,3 Prozent (in Preisen von 1995) ein. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hätte also die Inlandsnachfrage angekurbelt werden müssen. Dies geschah nicht. Stattdessen wurden die öffentlichen Investitionen so dramatisch gekürzt, dass sie heute in der Europäischen Union an vorletzter Stelle liegen.

Schieflage der sozialpolitischen Auseinandersetzung

Im August 2003 berichtete die Bild-Zeitung empört über den Missbrauch von Sozialhilfe durch einen als „Florida-Rolf“ bezeichneten Rentner. Diese Polemik auf Stammtisch-Niveau wäre nicht weiter bemerkenswert, wäre sie nicht bezeichnend für eine Schieflage der sozialpolitischen Auseinandersetzung. In ihr wird nämlich weithin unterstellt, „die“ Sozialhilfeempfänger seien mitschuldig an der als erdrückend empfundenen „Misere“ des Sozialstaates und damit an öffentlicher Armut. Doch die frühere Sozialhilfe macht nur einen kleinen Teil des Sozialbudgets aus.

Dies mag auf den ersten Blick überraschen, denn die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe im engeren Sinne)¹⁴ stieg von 0,5 Millionen im Jahre 1970 auf über 2,5 Millionen 1997 (nur alte Bundesländer). Dieser Anstieg hing ursächlich auch mit der Zunahme von Arbeitslosigkeit zusammen. Seit 1998 bis zur Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum 1. Januar 2005 verharrete die Zahl der Sozialhilfe im engeren Sinne Empfangenden auf hohem Niveau.

Trotzdem aber, und das wird in der sozialpolitischen Auseinandersetzung häufig unterschlagen, stagnierten die Ausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinne seit dem ersten Drittel der 90er Jahre und fielen inflationsbereinigt von 1998 bis 2003 um rund acht Prozent. Die Leistungen pro Person gingen deutlich zurück. In den letzten Jahren vor der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe überstieg die Hilfe zur Eingliederung behinderter Menschen – die zur Hilfe in besonderen Lebenslagen gehört – die Sozialhilfe im engeren Sinne.

Vor allem betrug der Anteil der Sozialhilfe im engeren Sinne an allen staatlichen Zuweisungen für Leistungen des Sozialbudgets in den letzten Jahren vor Einführung des Arbeitslosengeldes II „nur“ rund vier Prozent.¹⁵ Schon allein deshalb konnte die frühere Sozialhilfe nicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass sich seit dem Jahre 2000 öffentliche Armut verschärfte.

¹⁴ Die frühere Sozialhilfe setzte sich aus laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfe im engeren Sinne) und Hilfe in besonderen Lebenslagen (vor allem Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege und Hilfe bei Krankheit) zusammen.

¹⁵ Zum Vergleich: Die staatlichen Zuweisungen an die Rentenversicherung machen über 28 Prozent des Staatsanteiles am Sozialbudget aus.

Diese Aussage gilt selbst im Blick auf Kommunen: Seit Beginn der neunziger Jahre schwankte die Relation der Bruttoausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zu den kommunalen Einnahmen zwischen sechs und etwas über sieben Prozent – „die“ Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger sind also nicht an der Finanzmisere der Kommunen Schuld. Ganz im Gegenteil wirkten sich die Leistungskürzungen für das Sozialbudget der öffentlichen Hand entlastend aus – und verschärften Armut.

Dass aber mitten im Reichtum öffentliche Armut zunimmt, ist vor allem eine Folge rückläufiger Einnahmen des Staates: Seit 2001 sank das kassenmäßige Steueraufkommen real und fiel auf das Niveau von 1994 zurück. Die Lohnsteuer erbrachte 2004 inflationsbereinigt fast 30 Milliarden Euro weniger als 1995, ein Rückgang um über zwanzig Prozent. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer lagen 2004 real um rund 19 Milliarden Euro unter dem Aufkommen von 1991 – bei uneinheitlichem Verlauf entsprach dies einem Gesamtrückgang von über 78 Prozent. Auch die Steuerzahlung aller Kapitalgesellschaften (Körperschafts- und Gewerbesteuer) brachen – trotz guter Ertragslage der Unternehmen – kräftig ein. Insgesamt sank die effektive Steuerquote auf unter 21 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Diese steuerliche Entlastung führte nicht zur erhofften konjunkturellen Belebung, und Steuersenkungen allein schaffen weder Wachstum noch Arbeitsplätze, sondern lediglich prekäre öffentliche Einnahmen. (Hierzu auch der nachfolgende Beitrag von Sven Giegold.)

Damit verschärfte sich – vor allem seit 2001 – die Verarmung öffentlicher Haushalte. Die Verschuldung stieg kräftig. Die öffentlichen Investitionen gingen in den alten Bundesländern von 1996 bis 2003 inflationsbereinigt um knapp ein Viertel und in den neuen

Ländern um fast die Hälfte zurück. Im Jahre 2003 lagen sie nur noch bei 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Kürzungen bei Bildung und Erziehung, Hochschulen und Forschung gefährden die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Das Ausbleiben kommunaler Investitionen wirkte sich auf den Zustand öffentlicher Einrichtungen negativ aus und verschärfte Arbeitslosigkeit, da Handwerk und Mittelstand zu einem beträchtlichen Teil auf kommunale Aufträge angewiesen sind, diese aber deutlich zurückgingen. Heute müssten die Investitionen von Städten und Gemeinden in den alten Bundesländern das Doppelte und in Ostdeutschland das Vierfache des gegenwärtigen Niveaus aufweisen, um den vom Deutschen Institut für Urbanistik bezifferten kommunalen Investitionsbedarf zu befriedigen.

Diese hier nur knapp skizzierte Entwicklung blendet viele Bereiche aus, so vor allem die soziale Entwicklung in den neuen Bundesländern, die Frage der Geschlechtergerechtigkeit, die wachsende Armut von Menschen mit Migrationshintergrund und die steigende Kinderarmut. Denn in dieser Skizze geht es lediglich darum, darauf hinzuweisen, wie langfristige soziale Trends gegen den Fortschrittsoptimismus des Weltsozialgipfels stehen, und dies selbst in einem der reichsten Länder der Erde. Es gibt gute Gründe für die Befürchtung, dass der Optimismus von Kopenhagen nicht mit der Hartnäckigkeit sozialer Realitäten rechnete. Andererseits aber – und hier liegt ein nicht leicht aufzulösender Widerspruch – ist eine Politik, der der Glaube an die Gestaltbarkeit sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungen fragwürdig geworden und jeder Fortschrittsoptimismus abhanden gekommen ist, in beständiger Gefahr, durch eine überzogene Anpassung an vermeintliche Sachzwänge sozialen Fortschritt zu verhindern.

Krise und Zukunft des Sozialstaates

VON CHRISTOPH BUTTERWEGGE¹

Nie zuvor hat sich die Sozialpolitik der Bundesrepublik in kürzester Zeit ähnlich drastisch verändert wie seit der Bundestagswahl am 22. September 2002. Die als „Agenda 2010“ bekannt gewordene Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 gab das Drehbuch für einen sozialpolitischen Paradigmenwechsel ab, dessen Kern die sogenannte Hartz-Gesetze bilden. Das nach dem VW-Manager Peter Hartz benannte Gesetzespaket markiert eine tiefe Zäsur für die Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland. Besonders mit Hartz IV sind grundlegende Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht verbunden, die das politische Klima der Bundesrepublik auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte verschlechtern dürften.

Bedeutet die neoliberale Wende das Ende des Sozialstaates?

Bei der gegenwärtigen „Umbau“-Diskussion handelt es sich um den umfassendsten Angriff auf den Sozialstaat in seiner gewohnten Gestalt. Es geht längst nicht mehr um bloße Leistungskürzungen (wie noch unter der Regierung Kohl), sondern um einen Systemwechsel. Damit verbunden ist eine gesellschaftspolitische Richtungsentscheidung von historischer Tragweite. Zwar steht nicht der Sozialstaat selbst zur Disposition, wohl aber seine grundlegende Transformation. Richtung, Radikalität und Realisierungschancen dieses „Reform“-Prozesses sollen nunmehr erörtert werden. Statt in der Globalisierung einen naturwüchsigen Prozess zu sehen, der besonders hoch entwickelte Industriestaaten wie die Bundesrepublik zwingt, soziale und

Umweltstandards zu senken, damit sie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig bleiben können, ist es notwendig, die neoliberale Modernisierung beziehungsweise Umstrukturierung fast aller Lebensbereiche nach dem Vorbild des Marktes als gesellschaftspolitisches Großprojekt zu kritisieren.

Auf der politischen Agenda steht nicht etwa weniger, sondern ein anderer Staat. Es geht also keineswegs um die Liquidation des Sozialstaates, vielmehr um seine Reorganisation nach einem neoliberalen Konzept, das Leistungsreduktionen (zum Beispiel „Nullrunden“ für Rentner), Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen (Erhöhung des Renteneintrittsalters) beziehungsweise Verkürzung der Bezugszeiten (von Arbeitslosengeld) und die Individualisierung sozialer Risiken beinhaltet. Dadurch verändert sich der Sozialstaat grundlegend, und zwar in mehrfacher Hinsicht:

1. Aus dem Wohlfahrtsstaat wird ein „nationaler Wettbewerbsstaat“, der die Aufgabe hat, durch seine Politik die Konkurrenzfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes auf dem Weltmarkt, Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Sozialstaatlichkeit, die eigentlich Verfassungsrang hat, besitzt für Neoliberale keinen Eigenwert mehr, sondern muss sich nach der Standortlogik wirtschaftlichen und Machtinteressen unterwerfen. Dies zeigt sich etwa bei Debatten über die Lockerung des Kündigungsschutzes oder die Aufweichung des Flächentarifvertrages. Da fast alle Gesellschaftsbereiche im Zuge einer Ökonomisierung, Privatisierung und Liberalisierung nach dem Vorbild des Marktes umstrukturiert werden, hält die Konkurrenz auch Einzug im Sozialstaat – zum Beispiel beim Wettbewerb zwischen frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern im Bereich der ambulanten Pflegedienste.

2. Aus dem Sozialstaat wird ein Minimalstaat. Der „schlanke Staat“, wie er dem Neoliberalismus vorschwebt, ist im Hinblick auf die Sozialpolitik eher magersüchtig, aber keineswegs frei von bürokratischen Auswüchsen — ganz im Gegenteil. Leistungskürzungen und die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen gehen mit Strukturveränderungen einher, die nicht nur mehr Markt, sondern teilweise auch mehr staatliche Administration bedeuten: Für Zertifizierungsagenturen, Evaluationsbürokratien und Leistungskontrollen aller Art werden womöglich mehr Sach- und Personalmittel benötigt als vorher.
3. Der neoliberale Residualstaat ist eher Kriminal- als Sozialstaat, weil ihn die drastische Reduktion der Wohlfahrt zur Repression gegenüber jenen Personengruppen zwingt, die als Modernisierungsbeziehungsweise Globalisierungsverlierer zu Opfern seiner rückwärts gerichteten „Reformpolitik“ werden. Je weniger großzügig die Sozialleistungen einer reichen Gesellschaft ausfallen, umso schlagkräftiger muss ihr Sicherheits- beziehungsweise Gewaltapparat sein. Nicht nur in den Vereinigten Staaten (*US Patriot Act*) wurden die Terroranschläge des 11. September 2001 als Vorwand für Einschränkungen der Bürgerrechte benutzt, was die Möglichkeiten verringert, Widerstand gegen soziale Demonstagen zu leisten.
4. An die Stelle des aktiven Sozialstaates, wie man ihn bei uns bisher kannte, tritt — sehr stark vom Kommunitarismus, einer US-amerikanischen Denkrichtung, beeinflusst — ein „aktivierender“, Hilfebedürftige nicht mehr ohne entsprechende Gegenleistung alimentierender Sozialstaat. Der *welfare state* (Wohlfahrtsstaat) wandelt sich zum

¹ Prof. Dr. Christoph Butterwegge, geb. 1951, leitet die Abteilung für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln. Seine jüngste Buchveröffentlichung zum Thema ist unter dem Titel „Krise und Zukunft des Sozialstaates“ im VS – Verlag für Sozialwissenschaften (Wiesbaden 2005) erschienen.

„workfare state“, wenn man den Arbeitszwang ins Zentrum der Beschäftigungs- und Sozialpolitik rückt. Ausgerechnet in einer Beschäftigungskrise, wo Millionen Arbeitsplätze — nicht: Arbeitswillige — fehlen, wird so getan, als seien die von Erwerbslosigkeit unmittelbar Betroffenen an ihrem Schicksal selbst schuld. Trotz des wohlklingenden Mottos „Fördern und fordern!“, das Leistungsgesetze von Gegenleistungen der Begünstigten abhängig macht, bemüht man sich aber gar nicht darum, die Chancen von sozial Benachteiligten zu verbessern, wie man im Weiterbildungsbereich sieht, wo sich die Bundesagentur für Arbeit immer stärker auf Hochqualifizierte und leicht Vermittelbare konzentriert. Durch den Verzicht auf eine Zielgruppenförderung und sozialpädagogische Zusatzbetreuung sowie die unsoziale, aber auch kurzfristige Fixierung auf den zu erwartenden Vermittlungserfolg bleiben die sogenannten Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes (Langzeitarbeitslose, Ältere und Berufsrückkehrerinnen) von Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen praktisch ausgeschlossen.

Die Folgen der neoliberalen Hegemonie

Der gegenwärtige Umbau des Sozialstaates führt perspektivisch zu einer wachsenden Polarisierung zwischen Arm und Reich. Ulrich Beck sprach in seinem 1986 erschienenen Buch „Risikogesellschaft“ noch von einem sozialen „Fahrstuhl-Effekt“, der alle Klassen und Schichten gemeinsam nach oben befördert habe. Betrachtet man die jüngste Gesellschaftsentwicklung, kann eher von einem „Pater-noster-Effekt“ die Rede sein: In dem selben Maße, wie die einen nach oben gelangen, geht es für die anderen nach

unten. Mehr denn je gibt es im Zeichen der Globalisierung ein soziales Auf und Ab, das Unsicherheit und Existenzangst für eine wachsende Zahl von Menschen mit sich bringt.

In den USA ist die sozialräumliche Trennung von Bevölkerungsgruppen schon viel klarer erkennbar, samt ihren verheerenden Folgen für den Zusammenhalt der Gesellschaft: einer gestiegenen (Gewalt-)Kriminalität, des Drogenmissbrauchs und einer Verwahrlosung der öffentlichen Infrastruktur. Die neoliberale Hegemonie, wie man die öffentliche Meinungsführerschaft des Marktradikalismus nennen kann, wertet Armut nicht als gesellschaftliches Problem, vielmehr als selbst verschuldetes Schicksal, das eine mehr oder weniger gerechte Strafe für Leistungsverweigerung oder die Unfähigkeit darstellt, sich und seine Arbeitskraft auf dem Markt mit ausreichendem Erlös zu verkaufen. Umgekehrt wird der Reichtum als angemessene Belohnung für eine Leistung betrachtet, die auch ganz schlicht darin bestehen kann, den Tipp eines guten Anlageberaters zu befolgen. Dagegen sind hohe Löhne und Lohnnebenkosten der wirtschaftliche Sündenfall schlechthin und müssen als Ursache für die Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche in Deutschland herhalten.

Fast allen bekannten Plänen zur Sanierung des Sozialstaates (Hartz-Kommission, Rürup-Kommission und „Agenda 2010“), liegt das neoliberale Dogma zugrunde, wonach die Arbeitslosigkeit in erster Linie durch Senkung der Lohnnebenkosten bekämpft werden muss. In Wirklichkeit aber kommt es gar nicht auf die Höhe der (gesetzlichen) Personalzusatzkosten, also der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, an. Für die Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft ist vielmehr die Höhe der Lohnstückkosten entscheidend, welche in der Bundesrepublik aufgrund einer überproportional wach-

senden Arbeitsproduktivität seit Jahren weniger stark steigen als in den meisten mit ihr auf dem Weltmarkt konkurrierenden Ländern. Das führte im Jahr 2004 zu einem Rekordexportüberschuss in Höhe von 156,7 Milliarden Euro. Nicht zufällig ist Deutschland — bezogen auf die Leistungsfähigkeit pro Erwerbstätigem oder pro Kopf der Bevölkerung — mit riesigem Abstand „Exportweltmeister“. Hinge das Wohl und Wehe einer Volkswirtschaft von niedrig(er)en Lohn- und Lohnnebenkosten ab, wie Neoliberale behaupten, müssten in Bangladesch und Burkina Faso längst Vollbeschäftigung und allgemeiner Luxus herrschen.

Wer die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland auf gestiegene Personalzusatzkosten zurückführt, wie es die Arbeitgeber, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Bundesregierung tun, verwechselt Ursache und Wirkung: Die zunehmende Erwerbslosigkeit ist zwar für die hohen Lohnnebenkosten verantwortlich, aber nicht umgekehrt. Daher erwies sich der Glaube, die (teilweise) Umstellung des Sozialsystems von der Beitrags- auf Steuerfinanzierung schaffe Arbeitsplätze, wirtschaftliche Stabilität und mehr soziale Gerechtigkeit, genauso als Illusion wie die der Riester'schen Rentenreform zugrunde liegende Auffassung, das Kapitaldeckungsprinzip löse die Probleme der Alterssicherung einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung (zumindest besser als das Umlageverfahren). Wer die Lohnnebenkosten senken will, um „den Faktor Arbeit zu entlasten“, macht ihn in Wahrheit billiger für das Kapital und belastet damit die Arbeitnehmer zusätzlich.

Kein Ausbau der Steuerfinanzierung von Sozialleistungen

Gegen eine Zurückdrängung der Beitrags- und einen Ausbau der Steuerfinanzierung des sozialen Sicherungs-

systems sprechen im Wesentlichen vier Gründe:

1. Für die Betroffenen ist die Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen erheblich weniger diskriminierend als die Abhängigkeit von staatlicher Hilfe, deren Inanspruchnahme ihnen noch mehr Missbrauchsvorwürfe eintragen würde, weil ihr keine „Gegenleistung“ in Form eigener Beitragsleistungen entspricht.
2. Da steuerfinanzierte – im Unterschied zu beitragsfinanzierten – Sozialausgaben den staatlichen Haushaltsrestriktionen unterliegen, fallen sie eher den Sparzwängen der öffentlichen Hand zum Opfer; außerdem ist ihre Höhe von wechselnden Parlamentsmehrheiten und Wahlergebnissen abhängig. Wie sollen die ständig sinkenden Steuereinnahmen des Staates zur Finanzierungsbasis eines funktionsfähigen Systems der sozialen Sicherung werden? Schließlich haben fast alle Parteien die weitere Senkung von Steuern auf ihre Fahnen geschrieben.
3. Man muss sich die Struktur der Steuereinnahmen ansehen, um zu erkennen, dass Unternehmer und Kapitaleigentümer im „Lohnsteuerstaat“ Deutschland kaum noch zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen. Die steuerliche Schiefelage würde zu einer einseitigen Finanzierung der Sozialleistungen durch die Arbeitnehmer führen, wohingegen die (bisher erst ansatzweise durchbrochene) Beitragsparität der Sozialversicherung für eine angemessenere Beteiligung der Arbeitgeberseite an den Kosten sorgt.
4. Gegenwärtig wird die Steuerpolitik im Wesentlichen von zwei Trends bestimmt: Einerseits findet unter dem Vorwand der Globalisierung beziehungsweise der Notwendig-

keit, durch Senkung der Einkommen- und Gewinnsteuern (potenzielle) Kapitalanleger zu ködern und den „Standort D“ zu sichern, eine Verlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern statt. Andererseits neigt die öffentliche Meinung, flankiert von einem Wandel des Gerechtigkeitsverständnisses im neoliberalen Sinne, viel stärker als früher zur Nivellierung der Steuersätze. Statt progressiver Einkommensteuern präferiert man Stufensteuersätze, die sich nach US-Vorbild in Richtung der Einheitssteuer (*flat tax*) annähern. Typisch dafür sind das von Friedrich Merz, dem damaligen stellvertretenden CDU-Vorsitzenden, entwickelte Modell mit drei Steuersätzen (12, 24 und 36 Prozent) sowie das Konzept des ehemaligen Bundesverfassungsrichters Paul Kirchhof, das nur noch einen Steuersatz (25 Prozent) kennt. Unter diesen Voraussetzungen wäre es naiv anzunehmen, ein sozialer Ausgleich könne aus Steuermitteln erfolgen. Vielmehr sinkt das Steueraufkommen tendenziell, zumal sich die etablierten Parteien der Bundesrepublik – genauso wie die Nationalstaaten – in einem regelrechten Steuersenkungswettlauf befinden.

Die Alternative: Eine solidarische Bürgerversicherung

Es geht darum, die spezifischen Nachteile des deutschen Sozialstaatsmodells auszugleichen, ohne seine besonderen Vorzüge preiszugeben. Strukturdefekte des „rheinischen“ Wohlfahrtsstaates bilden seine duale Architektur (Spaltung in die Sozialversicherung und die Sozialhilfe), seine strikte Lohn- und Leistungsbezogenheit (Äquivalenzprinzip) sowie seine Barrieren gegen Egalisierungstendenzen (Beitragsbemessungsgrenzen; Versicherungspflichtgrenze in der Kranken- und Pflegever-

sicherung; Freistellung prekärer Beschäftigungsverhältnisse von der Sozialversicherungs- beziehungsweise Steuerpflicht). Der entscheidende Pluspunkt des Bismarck'schen Sozialsystems gegenüber anderen Modellen liegt jedoch darin, dass seine Geld-, Sach- und Dienstleistungen keine Alimentation von Bedürftigen und Benachteiligten aus Steuermitteln darstellen, die je nach politischer Opportunität widerrufen werden kann, sondern durch Beitragszahlungen erworbene (und verfassungsrechtlich garantierte) Ansprüche.

Das in der Bundesrepublik bestehende System der sozialen Sicherung speist sich nur zu etwa einem Drittel aus Steuereinnahmen; zwei Drittel der Finanzmittel stammen aus Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber. Umso wichtiger wäre es, durch Übertragung des Prinzips der ökonomischen Leistungsfähigkeit auf dieses Gebiet für mehr Beitragsgerechtigkeit zu sorgen. Statt alle nicht dem Äquivalenzprinzip entsprechenden Leistungen gleich als „versicherungsfremd“ zu brandmarken, was der Logik gewinnorientierter Privatversicherungen entspricht, müsste man überlegen, wie ein Mehr an solidarischer Umverteilung innerhalb der Sozialversicherungszweige zu realisieren und die Öffentlichkeit dafür zu gewinnen ist.

An die Stelle der bisherigen Arbeitnehmersicherung muss eine allgemeine, einheitliche und solidarische Bürgerversicherung treten.

Allgemein zu sein heißt, dass die Bürgerversicherung sämtliche dafür geeignete Versicherungszweige (Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung) umfasst. Schon jetzt stellt die Gesetzliche Unfallversicherung insofern einen Sonderfall dar, als sie sich nur aus Beiträgen der Arbeitgeber finanziert. Die Arbeitslosenversicherung könnte in eine „Arbeitsversicherung“ umgewan-

delt werden, die auch sämtliche Selbstständigen und Freiberufler aufnehmen soll. Damit schlosse sich der Kreis zu einer beinahe alle Einwohner als Mitglieder umfassenden Volksversicherung.

Einheitlich zu sein heißt in diesem Zusammenhang, dass neben der Bürgerversicherung keine mit ihr konkurrierenden Versicherungssysteme existieren. Private Versicherungsunternehmen müssten sich auf die Abwicklung bestehender Verträge (Wahrung des Bestandsschutzes), Zusatzangebote und Ergänzungsleistungen beschränken.

Solidarisch zu sein heißt, dass die Bürgerversicherung zwischen den ökonomisch unterschiedlich Leistungsfähigen einen sozialen Ausgleich herstellt. Nach oben darf es im Grunde Beitragsbemessungs- sowenig wie Versicherungspflichtgrenzen geben, die es privilegierten Personengruppen erlauben würden, sich ihrer Verantwortung für sozial Benachteiligte zu entziehen und in exklusive Sicherungssysteme auszuweichen. Aber nicht nur auf Löhne und

Gehälter, sondern auf sämtliche Einkunftsarten (Zinsen, Dividenden, Tantiemen, Miet- und Pachterlöse) wären Beiträge zu erheben. Entgegen einem verbreiteten Missverständnis bedeutet dies nicht, dass Arbeitgeberbeiträge entfallen. Sie sollten jedoch nicht mehr an die Bruttolohn- und -gehaltssumme gekoppelt werden, was beschäftigungsintensive Betriebe übermäßig belastet. Anfang der 80er-Jahre wurde über alternative Erhebungsmethoden diskutiert. Damals schlugen sozialdemokratische Politiker, Gewerkschafter und Wissenschaftler vor, die Bruttowertschöpfung eines Unternehmens als Bemessungsgrundlage zu wählen. Durch den als „Maschinensteuer“ bezeichneten Wertschöpfungsbeitrag sollte eine ausgewogenere Belastung erreicht und ein positiver Beschäftigungseffekt erzielt werden. Auch wenn man sich von ihm keine Wunderdinge versprechen sollte, hätte es der Wertschöpfungsbeitrag sehr wohl verdient, wieder mehr Aufmerksamkeit zu finden.

Bürgerversicherung heißt, dass Mitglieder aller Berufsgruppen, also nicht

nur abhängig Beschäftigte, aufgenommen werden. Da sämtliche Wohnbürger in das System einbezogen wären, blieben weder Selbstständige, Freiberufler, Beamte, Abgeordnete und Minister noch Ausländer mit Daueraufenthaltsstatus außen vor. Es geht primär darum, die Finanzierungsbasis des Sozialsystems zu verbreitern und den Kreis seiner Mitglieder zu erweitern.

Bürgerversicherung schließlich bedeutet, dass es sich um eine Versicherungslösung handelt, also gewährleistet sein muss, dass ihre Mitglieder nach der Einkommenshöhe gestaffelte Beiträge entrichten und verfassungsrechtlich geschützte Ansprüche erwerben. Dies schließt keineswegs aus, dass sich der Staat mit Steuergeldern am Auf- und Ausbau der Bürgerversicherung beteiligt. Wer den (Mindest-)Beitrag nicht selbst entrichten kann, muss finanziell aufgefangen werden. Vorbild dafür könnte die Gesetzliche Unfallversicherung sein. Dort dient der Staat schon jetzt quasi als Ausfallbürge für Vorschulkinder, Schüler und Studierende.

Steuergerechtigkeit – eine sozial- und finanzpolitische Notwendigkeit

VON SVEN GIEGOLD¹

Das Prinzip der Steuergerechtigkeit ist ein Ausfluss des Gerechtigkeitsprinzips, mit dem sich Philosophen und Staatstheoretiker seit Jahrhunderten beschäftigen. Der für das Steuerrecht maßgebliche Gerechtigkeitsgrundsatz ist der Gleichheitssatz (Art. 3 GG), ergänzt durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG). Die Grenzen der Besteuerung liegen im Freiheitsgrundrecht, dem ebenfalls Verfassungsrang zukommt (Art. 2 Abs. 1, 12 und 14 GG).

Gleichheit bedeutet im Steuerrecht nicht nur die Einheit der Rechtsordnung, Gleichheit heißt auch, dass hohe Einkommen stärker belastet werden als niedrige. Dabei genügt es eben nicht, dass die absolute Steuersumme mit dem Einkommen steigt, sondern auch der Steuersatz muss deutlich ansteigen. Das Bundesverfassungsgericht und eine Reihe namhafter Steuertheoretiker sehen Gleichheit nicht nur als ein formales, sondern auch als soziales Prinzip und leiten die Steuerprogression unmittelbar aus dem Gleichheitsprinzip ab. Andere wiederum verstehen den progressiven Tarif als unmittelbaren Ausfluss des Sozialstaatsprinzips, dessen konkrete Aufgabe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes der Schutz des menschenwürdigen Existenzminimums sowie der Ausgleich großer sozialer Differenzen und Gegensätze im Interesse des sozialen Friedens ist.

Gerechtigkeitsgrundsatz mit Verfassungsrang

Unabhängig davon, welcher Argumentation man sich anschließt, fest steht, dass der Steuerprogression Verfassungsrang zukommt. Zwar steht das Sozialstaatsprinzip nicht nur von konservativer und liberaler Seite wegen seiner vermeintlichen Leistungsfeindlichkeit unter heftigem Beschuss. Doch nicht einmal

die FDP hat es in ihrem Steuerentwurf gewagt, die Tarifprogression vollständig abzuschaffen. Selbst in den angelsächsischen Ländern, bekanntermaßen keine Verfechter umfassender Sozialstaatsprinzipien, ist der progressive Einkommensteuertarif gängige Praxis.

Deutschlands öffentliche Finanzen zeichnen sich im internationalen Vergleich durch relativ niedrige Steuereinnahmen und eine hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben aus. Nimmt man die Belastung mit Steuern und Abgaben zusammen, so findet sich Deutschland im Mittelfeld der Industrieländer wieder. Die gezahlten Steuern waren zwischen 1970 und 2000 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt erstaunlich konstant. Etwa 23 Prozent der Wirtschaftsleistung wurden in Form von Steuern erfasst. Erst durch die rot-grüne Steuerreform sank die Steuerlast erheblich auf im Jahr 2004 nur noch 20,1 Prozent. Dagegen wuchsen die Sozialabgaben. In den 70er Jahren lag dies vor allem an Leistungsverbesserungen (zum Beispiel Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). Anfang der 90er Jahre wurden erhebliche Kosten der Wiedervereinigung in die Sozialkassen geschoben und die Arbeitslosigkeit stieg weiter an. So kam es zweimal zu einer deutlichen Erhöhung der Sozialabgabenquote.

Relativ niedrige Steuereinnahmen – hohe Sozialbeiträge

Die Besteuerung von Vermögen ist in Deutschland die niedrigste in der ganzen EU.² Würde Deutschland nur den Durchschnitt der europäischen Vermögensbesteuerung erreichen, hätte der Fiskus 31,8 Milliarden Euro mehr in der Kasse.³ Trotzdem und entgegen anderer Versprechen vor der Bundestagswahl 1998 hat Rot-Grün auf die Erhebung

der Vermögensteuer verzichtet, nachdem schon unter der Kohl-Regierung das Bundesverfassungsgericht Änderungen am geltenden Vermögensteuergesetz eingefordert hatte. Auch die Erbschaftsteuer ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Sie erbringt mit etwa drei Milliarden Euro nur einen geringen Teil der etwa 200 Milliarden jährlich vererbten Vermögens. Diese Defizite im Bereich der Vermögensbesteuerung erscheinen um so skandalöser, wenn man die ungleiche Vermögensverteilung nach Geschlecht, Regionen oder Berufsgruppen berücksichtigt.

Auch insgesamt kommt man zu dem Ergebnis, dass Arbeitseinkünfte heute höher mit Steuern und Abgaben belastet werden als Kapitaleinkünfte und Vermögen geschont werden.⁴ Im internationalen Vergleich liegt die Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeitseinkünften im Spitzenfeld.⁵ Lohnsteuer, Sozialabgaben und Konsumsteuern müssen einen immer größeren Teil der öffentlichen Ausgaben finanzieren. Zudem sind hohe Vermögen und Naturverbrauch unzureichend besteuert.

Gleich zu Beginn der rot-grünen Koalition wurde die ökologische Steuerreform beschlossen. Steuern auf Energieverbrauch wurden zwischen 1999 und 2003 regelmäßig erhöht. Die Mehreinnahmen von 18,6 Milliarden Euro jährlich wurden für einen erhöhten Bundeszuschuss zur Rentenversicherung verwendet. Damit konnte der Beitragssatz um 0,8 Prozent gesenkt werden. Zudem wurde so eine Beitragssatzerhöhung (vor allem aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit) um weitere 0,9 Prozent vermieden. Ein Teil der versicherungs-

¹ Sven Giegold gehört der Arbeitsgruppe Steuern von Attac an und ist Vorsitzender des internationalen Netzwerkes Steuergerechtigkeit

² EU Kommission (2004): *Structures of the taxation systems in the European Union*.

³ Eigene Berechnungen auf Basis von EU Kommission (2004): *Structures of the taxation systems in the European Union*.

⁴ Jarass, Lorenz/ Obermair, Gustav M. (2002): Wer soll das bezahlen? Wege zu einer fairen und sachgerechten Besteuerung – Begrenzung der Belastung für alle, Mindest-Belastung für die Großen, Metropolis: Marburg.

⁵ EU Kommission (2004): *Structures of the taxation systems in the European Union*.

⁵ <http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase>

fremden Leistungen in der Rentenversicherung, die bisher von den Beitragszahlern aufgebracht werden mussten, werden nun durch diesen höheren steuerfinanzierten Bundeszuschuss getragen. Dies war bei allen Mängeln der Ökosteuer ein Schritt in die richtige Richtung.

Hohe Einnahmeausfälle

Die große Steuerreform 2000 und einige weitere steuerpolitische Maßnahmen der Bundesregierung waren aus fiskalischer Sicht jedoch ein Desaster. Zusammen mit der schwachen Konjunktur kam es zu hohen Einnahmeausfällen bei Kommunen, Ländern und Bund. Somit wurde der Druck zu weiteren Leistungseinschränkungen und Privatisierungen auf allen Ebenen massiv erhöht. Die Maßnahmen im Einzelnen:

- Starke Senkung der Steuerbelastung für die Kapitalgesellschaften (darunter fast alle deutschen Konzerne), unter anderem die Senkung der Körperschaftsteuer auf 25 Prozent (von vorher 30 für ausgeschüttete und 40 Prozent für einbehaltene Gewinne) und die komplette Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen. Eine ausreichende Gegenfinanzierung durch Schließung von Steuerschlupflöchern wurde nicht vorgenommen.
- Senkung des Spitzensteuersatzes (von 53 auf 42 Prozent) in der Einkommensteuer bei wiederum unzureichender Gegenfinanzierung (das heißt Entlastung aller Gutverdienenden) sowie die – sinnvolle – Steuer senkung bei niedrigen Einkommen. Leider wurden die Steuern von Gutverdienenden weitaus stärker gesenkt als von Geringverdienenden.
- Die Förderung von Kindern wurde im Rahmen des Steuersystems weiterentwickelt. Heute können deutlich höhere Ausgaben für Betreuung und Ausbildung steuerlich geltend ge-

macht werden. Damit werden Kinder aus gutverdienenden Elternhäusern höher gefördert als aus ärmeren Familien, weil ja die Steuersätze der Einkommensteuer mit steigendem Verdienst zunehmen.

- Auch die verstärkte steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge hat eine soziale Schieflage, weil sich in der Regel nur Bezieher zumindest mittlerer Einkommen private Altersvorsorge leisten können. Diejenigen, die aufgrund niedriger Einkommen Schwierigkeiten haben, ausreichende Ansprüche in der öffentlichen Rentenversicherung zu erwerben, sind eben auch kaum in der Lage, sich durch private Vorsorge abzusichern.

In der Summe wirkten sich die vorgenommenen Maßnahmen auch ökonomisch fatal aus. Die Steuersenkungen führten zu Einnahmeausfällen des Staates und der Kommunen, die ihren Sparkurs weiter verschärfen mussten. Insbesondere die öffentlichen Investitionen wurden zurückgefahren, was die konjunkturell dämpfende Wirkung des Sparens noch verstärkte. Die Bürger nutzten die geringeren Steuerzahlungen, um mehr auf die Seite zu legen. Dies war bei den besonders begünstigten Beziehern hoher Einkommen zu erwarten. Die Steuerersparnisse der Arbeitnehmer mit kleinen und mittleren Einkommen flossen jedoch auch nicht in höhere Nachfrage. Schlechte Lohnabschlüsse sowie ein Klima der Angst vor Sozialabbau und Arbeitslosigkeit ließen keine Konsumstimmung aufkommen. Somit kam die Steuerreform konjunkturell zur Unzeit, verschlimmerte weitere wirtschaftspolitische Fehler der Bundesregierung und verstärkte die Krisenstimmung noch zusätzlich.

Die nächste Runde im Steuersenkungswettbewerb wird derzeit von der Diskussion um den Kirchhofschen Vorschlag einer Einheitssteuer („flat tax“) bestimmt. Der Spitzensteuersatz soll auf

25 Prozent sinken aber schon bei Einkommen ab 20.000 Euro greifen. Niedrigere Einkommen werden mit einem sehr engen Stufentarif belegt. Dadurch ergibt sich bei den niedrigen Einkommen eine Steuerprogression, während sie bei den mittleren und hohen Einkommen radikal aufgegeben wird. Die Abschaffung der Progression und die Einführung eines allgemeinen Steuersatzes, unabhängig von der Höhe des Einkommens, verstoßen materiell gegen das grundgesetzlich verankerte Sozialstaatsprinzip. Die minimalen Zugeständnisse, die Kirchhof bereit ist, bei den unteren Einkommen zu machen, sind nicht mehr als ein Feigenblatt zur formellen Wahrung des Grundgesetzes. Bislang haben lediglich die Ukraine, Russland, Serbien, Georgien, die Slowakei, Estland, Litauen, Lettland und Hongkong eine Einheitssteuer eingeführt.⁶

Einheitssteuer – Der endgültige Abschied vom Prinzip der Steuergerechtigkeit

Mit der Umsetzung des Kirchhof-Vorschlags wäre die Bundesrepublik das erste Land unter den seit dem zweiten Weltkrieg demokratischen Ländern, das die Abkehr vom Sozialstaatsprinzip im Steuerrecht eindeutig manifestiert. Das ist nicht nur ein weiterer Schritt zur Zerschlagung des deutschen Sozialstaates; die materielle Abkehr vom Sozialstaat im Steuerrecht kommt einer Revolution gleich. Es bedarf keiner hellseherischen Fähigkeiten, um vorauszusehen, dass hier eine neue Ära des internationalen Steuerwettbewerbs anbricht, deren Leitbild die umfassende Einführung einer Einheitssteuer in allen westlichen Industrienationen ist. Damit wird das Steuersystem auf seine Finanzierungsfunktion zusammengestutzt. Der Anspruch auf Umverteilung wird praktisch vollständig aufgegeben. In

⁶ *The Economist*, 16-22. April 2005

Zeiten der wirtschaftlichen Globalisierung ist dies jedoch grundfalsch. Durch die zunehmende Konkurrenz im Bereich niedriger Einkommen und die sinkende Verhandlungsmacht der Gewerkschaft geht die Einkommensschere immer weiter auf, die Unsicherheit im Arbeitsleben wird größer und die Anforderungen an den Staat etwa im Bereich der Bildung und sozialen Sicherung steigen. Globalisierung erhöht die Notwendigkeit umverteilender Steuerpolitik. Kirchhofs Einheitssteuer bedeutet das Gegenteil.

Das Märchen von Wachstum und Beschäftigung

Als Rechtfertigung für Steuersenkungen wird stets die belebende Wirkung auf Konjunktur und Wachstum angeführt. Weil die Wirtschaft wächst, sollen die Steuerquellen wieder sprudeln. In der Theorie funktioniert das so: Verbraucher haben durch die Steuerentlastung mehr Geld in der Tasche und Unternehmen verbleibt ein höherer Gewinn nach Steuern. Nach der Modellökonomie verwenden die Verbraucher ihr Mehreinkommen für Mehrkonsum. Dadurch steigt die Nachfrage nach Konsumgütern. Die Unternehmen investieren ihre Mehrgewinne nach Steuern. Dadurch steigt die Nachfrage nach Investitionsgütern. So entsteht Wirtschaftswachstum, und in der Folge werden neue Arbeitsplätze geschaffen. Durch die niedrige Besteuerung von Unternehmensgewinnen gewinnt Deutschland im internationalen Wettbewerb um Direktinvestitionen an Attraktivität, so dass nicht nur die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Niedrigsteuerrländer gestoppt werden kann: Im besten Fall werden weitere Investitionen aus dem Ausland nach Deutschland erfolgen.

Diese schöne Überlegung hat nur Fehler: In der Praxis funktioniert sie nicht, schon gar nicht in den Dimensionen, die nötig wären, um mittelfristige Steuerausfälle von 20 Milliarden Euro

jährlich zu kompensieren. Unterstellt man vereinfachend eine gleich bleibende Steuerquote, wäre für die Kompensation der entgangenen Steuereinnahmen ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von fast 14 Prozent im Vergleich zu 2004 nötig.

Aber auch das Modell selbst kann nicht funktionieren. So wird ausgeblendet, dass die vorhandenen Mittel nur einmal ausgegeben werden können: Entweder gibt der Staat das Geld aus oder die Privaten. Eine Umschichtung des Aufkommens durch Steuergeschenke auf Private führt höchstens zu einer Verlagerung von Konsum und Investitionen, aber nicht per se zu Mehrkonsum und Investitionen. Damit kommt es im günstigsten Falle zu einem Tausch: Weniger Lehrer stattdessen mehr Kindermädchen und Hausangestellte, weniger Sozial- und Jugendarbeit und stattdessen mehr private Sicherheitsdienste, usw. Dieser Tausch ist weder ökonomisch effizient noch sozial gerecht. Die Senkung der Steuerquote ist schlicht die Entscheidung, weniger in Gemeinschaftsgüter zu investieren. Weiterhin gilt: Es gibt keinen Beweis, dass Länder mit niedrigeren öffentlichen Ausgaben wirtschaftlich leistungsfähiger sind oder eine höhere Beschäftigungsquote aufweisen als solche mit einem entwickelten Sozialstaat.

Im Gegenteil: Unternehmen werden Mehrgewinne nur für Erweiterungen investieren, wenn sie damit rechnen, das Mehrprodukt auch absetzen zu können. Bereits jetzt sitzt aber ein Großteil der Unternehmen auf mehr Geld als ihnen lieb ist, weil im Inland die Binnennachfrage schwach ist. Außerdem ist angesichts offener Kapitalmärkte keineswegs gesichert, dass die möglichen Mehrinvestitionen im Inland erfolgen. Denn tatsächlich kommt dem Steuerniveau nur eine untergeordnete Rolle bei der Wahl eines Investitionsstandortes zu, wie Ökonomen in empirischen Unter-

suchungen nachgewiesen haben. Nun wird ja im Modell unterstellt, dass die Verbraucher jedes Mehreinkommen tatsächlich auch konsumtiv verwendeten, wodurch die Binnennachfrage entsprechend angekurbelt werden soll. Dabei wird jedoch unterschlagen, dass gerade Bezieher höherer Einkommen einen großen Teil ihres verfügbaren Einkommens gar nicht mehr für den Konsum verwenden, weil sie ohnehin schon fast alles haben. Eine tatsächliche Steigerung der Nachfrage ließe sich wohl nur durch eine massive Anhebung der unteren Einkommen erzielen, weil diese bisher noch unerfüllte Konsumwünsche haben, die sich durch höhere, verfügbare Einkommen befriedigen können.

Mehr Steuergerechtigkeit

Eine Abkehr von der bisherigen Steuerpolitik ist nötig.⁷ Statt Steuerwettbewerb, Steuersenkung und Vereinfachungen auf Kosten der Gerechtigkeit brauchen wir eine Steuerreform, die folgende Kriterien erfüllt:

- Sie muss ausreichend ergiebig sein, um eine umfassende Versorgung mit öffentlichen Gütern in allen Bereichen sicher zu stellen.
- Unternehmen müssen stärker als bisher zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden.
- Steuerschlupflöcher für Private und Unternehmen müssen gestopft werden.
- Steuerflucht und internationale Steuervermeidung müssen durch entschiedenes Vorgehen gemeinsam mit anderen Ländern bekämpft werden.
- Steuerbetrug muss weitgehend verhindert werden.
- Der Sozialstaatsgedanke muss über einen progressiven Tarif stärker in den Vordergrund treten.

⁷ Siehe dazu auch: „Konzept für eine solidarische Einfachsteuer“, 2004, <http://www.attac.de/genug-fuer-alle/neuaufgabe/dateien/steuerkonzept.pdf>

Soziale Integration von Flüchtlingen

VON GISELA RUBBERT UND HEIKO KAUFFMANN¹

Die Verpflichtungen von Kopenhagen

Die Kopenhagener Erklärung sowie das dazugehörige Aktionsprogramm bekräftigen die bereits bestehenden Menschenrechtsverträge und das Verbot jeglicher Diskriminierung.² Unter Hinweis auf die Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien stellt der Text die zivilen und bürgerlichen mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten gleich. Und Menschenrechte gelten für alle, also nicht nur für die eigenen Staatsbürger und Staatsbürgerinnen. Auf die besondere Bedürftigkeit von Flüchtlingen wird hingewiesen. Die Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich, „alle politischen, rechtlichen, materiellen und sozialen Voraussetzungen zu schaffen, die Flüchtlingen die freiwillige Rückkehr in ihre Herkunftsländer in Sicherheit und Würde erlauben“.³ Die Regierungen werden „nachdrücklich aufgefordert“, sich der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylsuchenden anzunehmen und nach dauerhaften Lösungen für ihre Not zu suchen, sie vor Ausbeutung, Misshandlung und allen Formen von Gewalt zu schützen.⁴ Die Erklärung hebt die Einhaltung der Rechte von Kindern und Jugendlichen hervor sowie ihren Zugang zu Bildung.⁵ Minderjährige unbegleitete Flüchtlinge gelten als besonders schutzbedürftige Gruppe und die Staaten sollen ihre Situation verbessern.⁶

Zudem sollen sie die grundlegenden Menschenrechte von Migranten ohne legalen Aufenthaltstatus schützen und ihre Ausbeutung verhindern. Die Inanspruchnahme entsprechender Rechtsbehelfe im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften soll ihnen ermöglicht werden.⁷

Produktive Arbeit und Erwerbstätigkeit gelten als zentrale Elemente der Entwicklung und als entscheidende Faktoren des menschlichen Selbstverständnisses.⁸

„Die Regierungen werden ferner nachdrücklich aufgefordert, den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu achten, das heißt den Grundsatz, dass Menschen nicht an Orte abgeschoben werden, an denen ihr Leben oder ihre Freiheit aufgrund ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Staatsangehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Anschauung gefährdet wäre“.⁹

Zehn Jahre nach Kopenhagen – Das Zuwanderungsgesetz

Wie weit wurden diese Passagen der Kopenhagener Erklärung in Deutschland umgesetzt? Am 1. Januar 2005 trat das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft. Einen wesentlichen Fortschritt im Flüchtlingsschutz stellt die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung dar, die nach Maßgabe der EU-Statusrichtlinie allerdings ohnehin hätte erfolgen müssen.

Jedoch blieb von der Absicht, ein modernes, humanes, weltoffenes und integrationsfreundliches Gesetz zu schaffen, nach jahrelangen Verhandlungen und unter dem Einfluss des 11. September 2001 wenig übrig. Die Hoffnungen und Erwartungen der Menschenrechtsbewegungen und Flücht-

lingsinitiativen wurden weitgehend enttäuscht. Das Ausländerrecht ist nach wie vor als Gefahrenabwehrrecht konstruiert. Die Verschärfung des Ausweisungsrechts zur vorgeblichen Terrorismusbekämpfung zeigt dies deutlich. Statt liberale Einwanderungsmöglichkeiten zu schaffen, bleibt es im Großen und Ganzen bei der Abschottung Deutschlands vor Migranten. Die Integrationspolitik steht weiter unter dem Leitgedanken einseitiger Anpassung und Sanktionen. Der Deutschkurs dient als Homogenisierungsprojekt, wird aber der umfassenden Aufgabe, Bildung und Wissen im Sinne von Differenzialität und interkultureller Alltagskompetenz zu vermitteln, nicht gerecht.

Die Situation der geduldeten Flüchtlinge hat sich deutlich verschlechtert. Die Praxis der so genannten ‚Kettenduldungen‘ wird entgegen allen Zusicherungen fortgesetzt. Noch mehr Menschen sind so der sozialen Ausgrenzung in Gestalt des Asylbewerberleistungsgesetzes unterworfen. Die Residenzpflicht bleibt bestehen und der Kreis der von ihr Betroffenen wird erweitert. Das Kindeswohl von Flüchtlingskindern wird weiter missachtet, indem die UN-Kinderrechtskonvention für das neue Gesetz nicht umgesetzt wird.

Der Gesetzgeber versäumte, eine Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete einzuführen, die ihnen eine Perspektive in Würde gegeben hätte.

Desintegration als Ziel – ein Leben im Warteraum

Ende des Jahres 2004 lebten in Deutschland rund 200.000 Flüchtlinge mit dem unsicheren Aufenthaltstitel immer wieder neu verlängerter, kurzfristeter Duldungen (Aussetzungen der Abschiebung). Ein großer Teil von ihnen bereits seit zehn Jahren und mehr. Leben mit Duldung heißt:

1 Gisela Rubbert ist Mitglied der Pax Christi Asylkommission und Heiko Kauffmann ist Mitglied des Bundesvorstandes von Pro Asyl.

2 WSSD, Erklärung, Grundsatzteil 10, 26f; Verpflichtung 1a, 1f; Verpflichtung 4b, 4c; u.a. <http://www.un.org/Depts/german/wirtozentw/socsum/socsum2.htm>

3 WSSD, ebenda; Verpflichtung 1g; Aktionsprogramm 14k; 76, 76d.

4 WSSD, Aktionsprogramm 76b. <http://www.un.org/Depts/german/wirtozentw/socsum/socsum6.htm>

5 WSSD, Erklärung, Grundsatzteil 26j; Verpflichtung 6c; Aktionsprogramm 15g; 39; 39f.

6 WSSD, Aktionsprogramm 39e.

7 ebenda 78a.

8 WSSD, Erklärung, Verpflichtung 1f; Aktionsprogramm 42.

9 WSSD, Aktionsprogramm 76e.

- gesetzlich eingeschränkter Arbeitsmarktzugang. Eine Arbeitserlaubnis wird nur vergeben, wenn nach vier- bis sechswöchiger Prüfungszeit kein Deutscher, EU-Bürger oder sonstiger Bevorrechtigter für den vom Flüchtling gefundenen Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Die Arbeitserlaubnis muss jedes Mal vier Wochen vor Beendigung der Duldung neu beantragt werden;
- eingeschränkte soziale Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (30 Prozent unter Sozialhilfeniveau), die auch als Esspakete oder Gutscheine ausgegeben werden können;
- mangelnde gesundheitliche Versorgung;
- das Verbot, ohne behördliche Genehmigung das Bundesland oder den Landkreis zu verlassen (Residenzpflicht).

Viele Geduldete, die trotzdem einen Job gefunden hatten, haben seit Januar 2005 ihre Arbeit verloren, weil die Behörden ihnen die Weiterbeschäftigung nicht mehr erlauben. Für die betroffenen Geduldeten bedeutet eine Verweigerung der Arbeitserlaubnis den Weg in das soziale Abseits anzutreten. Trotz langjähriger Beschäftigung erhalten sie kein Arbeitslosengeld II, da Geduldete generell aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeschlossen wurden. Sie haben nur Anspruch auf die abgesenkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dies ist weder im Interesse der Betroffenen noch der Kommunen, die die Kosten zu tragen haben.

Von Maßnahmen der Arbeitsförderung wie Weiterbildungsmaßnahmen oder einer Berufsausbildung ist ausgeschlossen, wer keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hat. So ist ihr Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit vorgezeichnet. Diese Ausgrenzung per Gesetz steht im Widerspruch zum Verbot jeglicher Diskriminierung.

Leben am Rande der Gesellschaft

Die Mehrzahl der Flüchtlingskinder, die alleine eingereist sind, wird in der Regel nur geduldet. Ihr Schicksal gilt nicht als politische Verfolgung im Sinne des deutschen Asylrechts. Aufgrund der Vorbehaltserklärung der damaligen Bundesregierung werden die Schutzbedürftigkeit und das Kindeswohl von Flüchtlingskindern im Rahmen des geltenden Rechts und der gängigen Praxis nicht hinreichend berücksichtigt.¹⁰ Dieser Vorbehalt hat gravierende Einschränkungen insbesondere für minderjährig unbegleitete Flüchtlingskinder zur Folge:

- Ab 16 Jahre werden sie als Erwachsene behandelt und bekommen keinen juristischen Beistand.
- Beim Schulbesuch, bei der medizinischen und sozialen Versorgung sind sie schlechter gestellt als Deutsche.
- Von BaföG und ausbildungsbegleitenden Hilfen bleiben sie ausgeschlossen. Zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung brauchen sie eine Arbeitserlaubnis, was den Zugang zu einer Berufsausbildung faktisch unmöglich macht beziehungsweise sehr erschwert.
- Wer trotz aller Hindernisse in einem Mangelberuf eine Ausbildung beginnen konnte, wird oft unter Androhung sofortiger Abschiebung gezwungen, seine ‚freiwillige‘ Ausreise nach Ende der Ausbildung zu unterschreiben.
- Minderjährige unbegleitete Flüchtlingskinder geraten zudem häufig in Abschiebehaft.

Dabei hatte der Gesetzgeber vorgesehen, dass bei Minderjährigen und langjährig Geduldeten nach Überprüfung der Zumutbarkeit einer Ausreise ein

positiver Ermessensgebrauch erfolgen sollte. Bislang geht aber nur der Erlass von Rheinland-Pfalz vom Dezember 2004 in diese Richtung.

Der zuständige UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in Genf mahnte im Januar 2004 die Bundesrepublik Deutschland mit deutlichen Worten, die ‚diskriminierenden Ungleichheiten‘ in seiner Praxis einzustellen, den diesbezüglichen Vorbehalt zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückzunehmen und Flüchtlingskindern die ihnen zustehenden vollen Rechte zukommen zu lassen.¹¹ Leider bisher ohne Erfolg.

Widerrufsverfahren und gewaltsame Rückführungen

Die 2005 begonnenen Massenwiderrufsverfahren (Irak, Kosovo) stürzen Menschen in Unsicherheit und Angst. Sie sind europaweit einmalig und zerstören Integration. Sie entsprechen nicht den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention, nach welcher der Flüchtlingsstatus nur widerrufen werden kann, wenn es eine grundlegende und dauerhafte Veränderung im Herkunftsland gegeben hat. Auch müssen Betroffene die Möglichkeit haben, den tatsächlichen Schutz des Herkunftsstaates wieder zu erhalten. Die Lage im Irak ist jedoch weiterhin extrem unsicher und für Minderheiten im Kosovo ebenfalls. Widerrufe sind unter diesen Umständen nicht zu rechtfertigen. Lediglich Rheinland-Pfalz eröffnete den Ausländerbehörden entsprechenden Spielraum zu einem Bleiberecht.

Zunehmend werden Flüchtlinge ohne Ankündigung mitten in der Nacht abgeholt und nach einer kurzen Packzeit zum Flughafen gebracht. Abschiebungen einzelner oder mehrerer Familien-

¹¹ *Concluding observation: Germany (30 January 2004), CRC/C/15/Zus 226; Deutsche Arbeitsversion der National Coalition*

¹⁰ Ratifizierung am 5.4.1992

mitglieder werden vollzogen und Familien auf diese Weise auseinander gerissen. Manchmal bleiben auch Kinder allein zurück und müssen in die Obhut entfernter Verwandter oder des Jugendamtes gegeben werden.

Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus

Es gibt im neuen Zuwanderungsgesetz keinen Einstieg in die Lösung für die als ‚illegal‘ bezeichneten Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Sie leben in der ständigen Gefahr, Opfer von Ausbeutung und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu werden. Die-

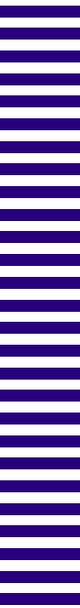
jenigen, die humanitäre Hilfe leisten, machen sich strafbar. Sie sind auch in Zukunft verpflichtet, Flüchtlinge ohne legalen Status bei den Ausländerbehörden oder der Polizei anzuzeigen.

Die perspektivlose Situation der geduldeten Flüchtlinge, ihre soziale Ausgrenzung, die Nichtbeachtung des Kindeswohls, die gewaltsamen Abschiebungen, die massenhaften Widerspruchsverfahren anerkannter Flüchtlinge und die Verweigerung grundlegender Menschenrechte für Migranten ohne legalen Aufenthaltstatus widersprechen in eklatanter Weise Sinn und Geist der Verpflichtungen von Kopenhagen.

Eine Asyl- und Migrationspolitik, die vom Geist der Abwehr, Ausgrenzung und Kriminalisierung von Einwanderern und schutzsuchenden Menschen getragen wird, gefährdet das Verhältnis und die Zukunft von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten.

Politik und Zivilgesellschaft sind gefordert, eine Umkehr zu den Grundsätzen der Achtung, der Menschenwürde und der Wahrung von Recht und Gerechtigkeit gegenüber Menschen in die Wege zu leiten, die in Deutschland aus berechtigten Gründen Zuflucht und Schutz suchen.

◎ **Soziale Entwicklung
weltweit**



Die zehn grundlegenden Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten aus der Erklärung des Kopenhagener Weltsozialgipfels vom 6. bis 12. März 1995

Verpflichtung 1

Wir verpflichten uns, ein wirtschaftliches, politisches, soziales, kulturelles und rechtliches Umfeld zu schaffen, das die Menschen in die Lage versetzt, soziale Entwicklung zu erreichen.

Verpflichtung 2

Wir verpflichten uns auf das Ziel der Beseitigung der Armut in der Welt durch entschlossene einzelstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit, da es sich hierbei um einen ethischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Imperativ für die Menschheit handelt.

Verpflichtung 3

Wir verpflichten uns, das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern und es allen Menschen, Männern wie auch Frauen zu ermöglichen, sich durch eine frei gewählte Erwerbstätigkeit und produktive Arbeit einen sicheren und dauerhaften Lebensunterhalt zu sichern.

Verpflichtung 4

Wir verpflichten uns, die soziale Integration zu fördern, indem wir uns für den Aufbau stabiler, sicherer und gerechter Gesellschaften einsetzen, die auf der Förderung und dem Schutz aller Menschenrechte sowie der Nichtdiskriminierung, der Toleranz, der Achtung der Vielfalt, der Chancengleichheit, der Solidarität, der Sicherheit und der Teilhabe aller Menschen, einschließlich schwacher und benachteiligter Gruppen und Personen beruhen.

Verpflichtung 5

Wir verpflichten uns, die uneingeschränkte Achtung der Menschenwürde zu fördern, die Gleichberechtigung und Gleichbehandlung von Männern und Frauen herbeizuführen und die Teilhabe der Frau und die führende Rolle, die sie im politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und bei der Entwicklung einnehmen kann, anzuerkennen und zu fördern.

Verpflichtung 6

Wir verpflichten uns, die Ziele des allgemeinen und gerechten Zugangs zu einer guten Bildung, des höchsten erreichbaren körperlichen und geistigen Gesundheitszustands und des Zugangs aller Menschen zur gesundheitlichen Grundversorgung zu fördern und zu verwirklichen, indem wir besondere Anstrengungen unternehmen werden, um Ungleichheiten im Hinblick auf soziale Verhältnisse zu beheben, ohne Unterschied nach Rasse, nationaler Herkunft, Geschlecht, Alter oder Behinderung; unsere gemeinsame Kultur wie auch unsere jeweilige kulturelle Eigenart zu achten und zu fördern; danach zu trachten, die Rolle der Kultur in der Entwicklung zu stärken; die unabdingbaren Grundlagen für eine beständige Entwicklung in deren Mittelpunkt der Mensch steht, zu erhalten; und zur vollen Erschließung der Humanressourcen beizutragen.

Das Ziel dieser Aktivitäten besteht darin, die Armut zu beseitigen, eine produktive Vollbeschäftigung zu fördern und die soziale Integration zu begünstigen.

Verpflichtung 7

Wir verpflichten uns, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Erschließung der Humanressourcen Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder zu beschleunigen.

Verpflichtung 8

Wir verpflichten uns, sicherzustellen, dass bei der Vereinbarung von Strukturanpassungsprogrammen auf die Einbeziehung von Zielen der sozialen Entwicklung geachtet wird, insbesondere die Beseitigung der Armut, die Förderung der Vollbeschäftigung und produktiver Arbeitsplätze sowie die Verbesserung der sozialen Integration.

Verpflichtung 9

Wir verpflichten uns, die für die soziale Entwicklung aufgewendeten Mittel erheblich zu erhöhen beziehungsweise effizienter einzusetzen, damit die Ziele des Gipfels durch einzelstaatliche Maßnahmen und regionale und internationale Zusammenarbeit erreicht werden.

Verpflichtung 10

Wir verpflichten uns, einen besseren und festeren Rahmen für die internationale, regionale und subregionale Zusammenarbeit im Dienste der sozialen Entwicklung in einem Geist der Partnerschaft unter Einschaltung der Vereinten Nationen und anderer multilateraler Institutionen zu schaffen.

Aus dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von Kopenhagen

Kapitel 2: Beseitigung der Armut

Abschnitt C: Deckung der Grundbedürfnisse aller Menschen; Paragraph 36.

Die Regierungen sollen die eingegangenen Verpflichtungen zur Deckung der Grundbedürfnisse aller Menschen mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft im Einklang mit Kapitel V des vorliegenden Aktionsprogramms umsetzen; unter anderem sollen sie

- a) bis zum Jahr 2000 den allgemeinen Zugang zur Grundbildung sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass mindestens 80 Prozent aller Kinder im Grundschulalter die Primarschulbildung abschließen; bis zum Jahr 2005 das Gefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung von Jungen und Mädchen ausgleichen; vor dem Jahr 2015 in allen Ländern eine allgemeine Grundschulbildung herbeiführen;
- b) bis zum Jahr 2000 in allen Ländern eine Lebenserwartung von mindestens 60 Jahren herbeiführen;
- c) bis zum Jahr 2000 die Sterblichkeitsrate von Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren gegenüber 1990 um ein Drittel beziehungsweise auf 50 bis 70 pro 1.000 Lebendgeburten senken, was immer der niedrigere Wert ist; bis zum Jahr 2015 eine Säuglingssterblichkeitsrate von unter 35 pro 1.000 Lebendgeburten und eine Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren von unter 45 pro 1.000 Kindern erreichen;
- d) bis zum Jahr 2000 die Müttersterblichkeit gegenüber 1990 um die Hälfte reduzieren und bis zum Jahr 2015 eine weitere Verminderung um 50 Prozent bewirken;
- e) Ernährungssicherheit durch die Gewährleistung einer Versorgung mit gesunden und nahrhaften Nahrungsmitteln sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, ein angemessenes Maß an Stabilität in der Nahrungsmittelversorgung sowie in physischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht Zugang zu einer ausreichenden Ernährung für alle herstellen und dabei bekräftigen, dass Nahrungsmittel nicht als politisches Druckmittel benutzt werden dürfen;
- f) bis zum Jahr 2000 die schwere und mittelschwere Mangelernährung bei Kindern unter fünf Jahren gegenüber 1990 um die Hälfte reduzieren;
- g) bis zum Jahr 2000 sicherstellen, dass alle Völker der Welt einen Gesundheitsstand erreichen, der es ihnen ermöglicht, ein sozial und wirtschaftlich produktives Leben zu führen, und zu diesem Zweck eine gesundheitliche Grundversorgung für alle gewährleisten;
- h) über das System für die gesundheitliche Grundversorgung allen Personen im entsprechenden Alter so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum Jahr 2015 Zugang zur Reproduktivgesundheitsfürsorge verschaffen, im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung und unter Berücksichtigung der auf der Konferenz angebrachten Vorbehalte und abgegebenen Erklärungen, insbesondere was die Notwendigkeit der elterlichen Anweisung und Verantwortung betrifft;
- i) sich verstärkt darum bemühen und dafür einsetzen, bis zum Jahr 2000 die Sterblichkeit und Morbidität bei Malaria in mindestens 75 Prozent der betroffenen Länder gegenüber 1995 um mindestens 20 Prozent zu senken sowie die sozialen und wirtschaftlichen Verluste aufgrund der Malaria in den Entwicklungsländern zu vermindern, insbesondere in Afrika, wo die mit Abstand größte Zahl der Krankheits- und Todesfälle zu verzeichnen ist;
- j) bis zum Jahr 2000 die bedeutenden Krankheiten, die weltweite Gesundheitsprobleme darstellen, im Einklang mit Ziffer 6.12 der Agenda 21 ausrotten, beseitigen oder eindämmen;
- k) die Analphabetenrate unter Erwachsenen – wobei die Altersgruppe von jedem Land selbst festzulegen ist – auf mindestens die Hälfte des Werts von 1990 senken, mit Schwergewicht auf der Alphabetisierung von Frauen, den allgemeinen Zugang zu einer hochwertigen Bildung verwirklichen, wobei der Grundschul- und Fachunterricht und die Berufsausbildung besonderen Vorrang genießen, das Analphabetentum bekämpfen und geschlechtsbedingte Disparitäten beim Zugang zu Bildungsmöglichkeiten, beim Verbleib im Schulsystem und bei der Förderung des Unterrichts beseitigen;
- l) allen Menschen dauerhaft Zugang zu sauberem Trinkwasser in ausreichenden Mengen und zu einer angemessenen Abwasserbeseitigung verschaffen;
- m) die Verfügbarkeit von erschwinglichem und angemessenem Wohnraum für alle verbessern, im Einklang mit der Globalen Wohnraumstrategie bis zum Jahr 2000;
- n) die Verwirklichung dieser Verpflichtungen auf der höchsten geeigneten Ebene überwachen und die Möglichkeit in Erwägung ziehen, ihre Verwirklichung durch die Verbreitung von ausreichenden und genauen statistischen Daten und entsprechenden Indikatoren zu beschleunigen.

Auszüge aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen

RESOLUTION 55/2.

Die Generalversammlung verabschiedet die nachstehende Erklärung:

Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen

Wir, die Staats- und Regierungschefs, sind am Anbruch eines neuen Jahrtausends vom 6. bis 8. September 2000 (...) erkennen an, (...) dass wir (...) gemeinschaftlich dafür verantwortlich sind, weltweit die Grundsätze der Menschenwürde, der Gleichberechtigung und der Billigkeit zu wahren.

I. Werte und Grundsätze

Freiheit. Männer und Frauen haben das Recht, in Würde und Freiheit – von Hunger und der Furcht vor Gewalt, Unterdrückung oder Ungerechtigkeit – ihr Leben zu leben und ihre Kinder zu erziehen.

Gleichheit. Keinem Menschen und keiner Nation darf die Chance vorenthalten werden, aus der Entwicklung Nutzen zu ziehen. Die Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Männern und Frauen muss gewährleistet sein.

Solidarität. Die globalen Probleme müssen so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Billigkeit und sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, haben ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten.

Toleranz. Die Menschen müssen einander in der gesamten Vielfalt ihrer Glaubensüberzeugungen, Kulturen und Sprachen achten. Unterschiede innerhalb einer Gesellschaft sowie zwischen verschiedenen Gesellschaften sollten weder gefürchtet noch unterdrückt, sondern vielmehr als kostbares Gut der Menschheit geschätzt werden. Eine Kultur des Friedens und des Dialogs zwischen allen Kulturen sollte aktiv gefördert werden.

Achtung vor der Natur. Bei der Bewirtschaftung aller lebenden Arten und natürlichen Ressourcen muss im Einklang mit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung Umsicht bewiesen werden. Nur so können wir die unermesslichen Reichtümer, mit denen die Natur uns beschenkt, erhalten und an unsere Nachkommen weitergeben. Die heutigen nicht zukunftsfähigen Produktions- und Konsumstrukturen müssen im Interesse unseres künftigen Wohls und des Wohls unserer Nachfahren geändert werden.

Gemeinsam getragene Verantwortung. Die Verantwortung für die Gestaltung der weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und die Bewältigung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit muss von allen Nationen der Welt gemeinsam getragen und auf multilateraler Ebene wahrgenommen werden. Als universellste und repräsentativste Organisation der Welt müssen die Vereinten Nationen die zentrale Rolle dabei spielen.

II. Frieden, Sicherheit und Abrüstung

8. Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Völker von der Geißel des Krieges, ob Bürgerkriege oder Kriege zwischen Staaten, zu befreien (...).

9. Wir treffen daher den Beschluss, die Achtung vor dem Primat des Rechts sowohl in den internationalen als auch den nationalen Angelegenheiten zu stärken und insbesondere sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten den Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen in den Fällen, in denen sie Partei sind, Folge leisten.

III. Entwicklung und Armutsbeseitigung

11. Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Mitmenschen (...) aus den erbärmlichen und entmenslichenden Lebensbedingungen der extremen Armut zu befreien, in der derzeit mehr als eine Milliarde von ihnen gefangen sind. Wir sind entschlossen, das Recht auf Entwicklung für jeden zur Wirklichkeit werden zu lassen und die gesamte Menschheit von Not zu befreien.

12. Wir treffen daher den Beschluss, auf nationaler wie auf internationaler Ebene ein Umfeld zu schaffen, das der Entwicklung und der Beseitigung der Armut förderlich ist.

13. Erfolg bei der Verwirklichung dieser Ziele hängt unter anderem von guter Lenkung in einem jeden Land ab. Er hängt fernerhin von guter Lenkung auf internationaler Ebene und von der Transparenz der Finanz-, Geld- und Handelssysteme ab. Wir sind entschlossen, ein offenes, faires, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes multilaterales Handels- und Finanzsystem zu schaffen.

15. Wir verpflichten uns außerdem, auf die besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder einzugehen. (...) Wir fordern die Industrieländer auf, (...)

- ohne weitere Verzögerungen das verstärkte Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder durchzuführen und übereinzukommen, alle bilateralen öffentlichen Schulden dieser Länder zu streichen, wenn diese Länder sich im Gegenzug auf eine nachprüfbare Armutsminderung verpflichten;
- großzügigere Entwicklungshilfe zu gewähren, insbesondere an Länder, die wirkliche Anstrengungen unternehmen, ihre Ressourcen für die Armutsminderung einzusetzen.

19. Wir treffen ferner den Beschluss,

- bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt, und den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren, sowie bis zu demselben Jahr den Anteil der Menschen, die hygienisches Trinkwasser nicht erreichen oder es sich nicht leisten können, zu halbieren;
- bis zum gleichen Jahr sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben;
- bis zum gleichen Jahr die Müttersterblichkeit um drei Viertel und die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel der derzeitigen Rate gesenkt zu haben;
- bis dahin die Ausbreitung von HIV/Aids, die Geißel der Malaria und andere schwere Krankheiten, von denen die Menschheit heimgesucht wird, zum Stillstand gebracht und allmählich zum Rückzug gezwungen zu haben;

- **Kindern, die durch HIV/Aids zu Waisen wurden, besondere Hilfe zukommen zu lassen;**
- **bis zum Jahr 2020, wie in der Initiative „Städte ohne Elendsviertel“ vorgeschlagen, erhebliche Verbesserungen im Leben von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern erzielt zu haben.**

20. Wir treffen außerdem den Beschluss,

- die Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frau als wirksame Mittel zur Bekämpfung von Armut, Hunger und Krankheit zu fördern und eine wirklich nachhaltige Entwicklung herbeizuführen;
- Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden;
- der pharmazeutischen Industrie nahe zu legen, lebenswichtige Medikamente verfügbarer und für alle Menschen in den Entwicklungsländern, die sie brauchen, erschwinglich zu machen;
- im Bemühen um Entwicklung und Armutsbeseitigung feste Partnerschaften mit dem Privatsektor und den Organisationen der Zivilgesellschaft aufzubauen;
- sicherzustellen, dass alle Menschen die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, nutzen können (...)

IV. Schutz unserer gemeinsamen Umwelt

21. Wir dürfen keine Mühen scheuen, um die gesamte Menschheit und vor allem unsere Kinder und Kindeskiner aus der Gefahr zu befreien, auf einem Planeten leben zu müssen, der durch menschliches Handeln nicht wiedergutzumachende Schäden davongetragen hat und dessen Ressourcen ihren Bedarf nicht länger decken können.

22. Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, namentlich auch der in der Agenda 21 enthaltenen Grundsätze, die auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung verabschiedet wurden.

23. Wir treffen daher den Beschluss, in allen unseren die Umwelt betreffenden Maßnahmen eine neue Ethik der Erhaltung und pflegerischen Behandlung der Umwelt zu verfolgen, und treffen den Beschluss, als erstes

- alles zu tun, um sicherzustellen, dass das Protokoll von Kioto möglichst bis zum zehnten Jahrestag der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahre 2002 in Kraft tritt, und mit der verlangten Senkung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu beginnen;
- unsere gemeinsamen Bemühungen um die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern zu verstärken; nachdrücklich auf die vollinhaltliche Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika, hinzuwirken;
- der auf Dauer nicht tragbaren Ausbeutung der Wasserressourcen ein Ende zu setzen, durch die Entwicklung regionaler und nationaler Wasserwirtschaftsstrategien, die sowohl einen fairen Zugang als auch ausreichende Vorräte fördern; (...)
- den freien Zugang zu Informationen über die menschliche Genomsequenz sicherzustellen.

V. Menschenrechte, Demokratie und gute Lenkung

24. Wir werden keine Mühen scheuen, um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung aller international anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich des Rechts auf Entwicklung zu stärken.

25. Wir treffen daher den Beschluss,

- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vollinhaltlich zu achten und ihr Geltung zu verschaffen;
- uns um den vollen Schutz und die Förderung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für alle in allen unseren Ländern zu bemühen;
- in allen unseren Ländern die Kapazitäten zur Anwendung der Grundsätze und Verfahren der Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Minderheiten, zu stärken;
- alle Formen der Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau umzusetzen;
- Maßnahmen zu ergreifen, um die Achtung und den Schutz der Menschenrechte von Migranten, Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zu gewährleisten, die in vielen Gesellschaften immer häufiger vorkommenden rassistischen und fremdenfeindlichen Handlungen zu beseitigen und in allen Gesellschaften größere Harmonie und Toleranz zu fördern;
- gemeinsam auf integrativere politische Prozesse hinzuwirken, die allen Bürgern in allen unseren Ländern echte Mitsprache ermöglichen;
- die Freiheit der Medien zur Wahrnehmung ihrer wichtigen Funktion und das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Information zu gewährleisten.

VI. Schutz der Schwächeren

26. Wir werden keine Mühen scheuen, um sicherzustellen, dass Kinder und alle Mitglieder der Zivilbevölkerung, die den Folgen von Naturkatastrophen, Völkermord, bewaffneten Konflikten und anderen humanitären Notsituationen unverhältnismäßig stark ausgesetzt sind, in jeder Hinsicht Hilfe und Schutz erhalten, damit sie so bald wie möglich wieder ein normales Leben führen können.

Wir treffen daher den Beschluss,

- den Schutz von Zivilpersonen in komplexen Notsituationen in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht auszuweiten und zu verstärken;
- die internationale Zusammenarbeit, namentlich auch die Lastenteilung mit Ländern, die Flüchtlinge aufgenommen haben, und die Koordinierung der humanitären Hilfe für diese Länder zu verstärken und allen Flüchtlingen und Vertriebenen zur freiwilligen Rückkehr an ihre Heimstätten in Sicherheit und Würde und zu einer reibungslosen Wiedereingliederung in ihre Gesellschaft zu verhelfen;
- die Ratifikation und vollinhaltliche Durchführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und der dazugehörigen Fakultativprotokolle betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sowie den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie zu befürworten.

Was die Indikatoren für soziale Entwicklung aussagen

Ergebnisse aus der Auswertung der Tabellen

VON DER SOZIALWISSENSCHAFTLICHEN ABTEILUNG DES SOCIAL WATCH SEKRETARIATS

Seit 1995 haben sich die Jahresberichte von Social Watch mit der Weiterentwicklung in den Ländern im Zusammenhang mit den von Regierungen eingegangenen Verpflichtungen des Weltsozialgipfels in Kopenhagen und der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking sowie den jüngsten Zielen der Millenniumserklärung für 2015 beschäftigt.

Ausgehend von der Ausgabe 2004 besteht die Strategie von Social Watch in der Beobachtung der sozialen Entwicklung in einigen grundlegenden Bereichen. Zudem wurden einige, auf menschliche Sicherheit bezogene, analytische Dimensionen mit aufgenommen und entsprechend den Richtlinien internationaler Gipfel intensiver betrachtet.¹ Auch diese Indikatoren stellen Themenbereiche dar, die für das Verständnis von Armut aus einer mehrdimensionalen Perspektive wichtig sind.

Die zur Definition und Bewertung dieser Kernbereiche der Entwicklung herangezogenen Indikatoren enthalten nicht nur konzeptionelle Kriterien, sondern auch funktionale Erwägungen bezüglich des Umfangs und der internationalen Vergleichbarkeit der Indikatoren.²

1. Armut und Verteilung (Tabelle 1)

Die in der Tabelle „Die derzeitige Verteilung der weltweiten Armut“ vorgestellten Indikatoren sind zur Bewertung einkommensabhängiger Armut und

Ungleichheit international gebräuchlich.³ Für solche Messungen erforderliche Informationen liegen auf der globalen Ebene nur sehr beschränkt vor: Sie fehlen nicht nur für einige Länder, sondern es werden auch unterschiedliche Messkriterien verwendet oder auf nicht vergleichbare Situationen bezogen.⁴ Außerdem wird die Lage einiger Länder nach ziemlich oberflächlichen Schätzungen diagnostiziert. Mögliche Manipulationen der Ergebnisse von Armutsmessungen zu Zwecken, die mit der politischen Bewertung internationaler Verpflichtungen und Kampagnen zu tun haben, sind deshalb nicht auszuschließen.

Vergessen wir nicht die Bedenken bei der Betrachtung der jüngsten Weltbankzahlen, die einen Rückgang der absoluten Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen von 1,219 Milliarden in 1990 auf 1,1 Mrd. in 2001 verkünden.⁵ Die Weltbank weist auf die Tatsache hin, dass dieser Rückgang größtenteils auf die erheblich geringer gewordene Armut Chinas zurückzuführen ist.⁶ Auf regionaler Ebene waren erhebliche Verbesserungen in Süd- und Ostasien zu verzeichnen, wo man wohl mit größter Wahrscheinlichkeit das erste Millenniumziel (MDG) – die Halbierung der extremen Armut – erreichen wird.

Die von der Weltbank 2002 gemachten, globalen Wirtschaftsprognosen stellten fest, dass die MDGs global, wenn auch mit großen regionalen Unterschieden, erreichbar seien. Die Prognose für 2015 geht von 734 Millionen in Armut lebender Menschen aus.

Die Überprüfung der Armutsprognosen im Jahr 2004 deutet darauf hin, dass Armut bis zum Jahr 2015 global einen Stand von 12,5 Prozent im Vergleich zu für 1990 geschätzten 28,3 Prozent erreicht haben könnte. Die Armutsentwicklung auf regionaler Ebene in Nordafrika und dem Nahen Osten sowie in Europa und Zentralasien zeigt, dass dieses Ziel wahrscheinlich erreicht wird. Nicht erreicht wird es vielleicht in Lateinamerika und im subsaharischen Afrika. Nach Aussage regionaler Experten hängt das für die lateinamerikanische Region stark davon ab, ob sich dort die Einkommensverteilungsmuster ändern oder nicht. Dies ist die Region mit dem höchsten Maß an Ungleichheit auf der Welt und nichts deutet darauf hin, dass sich der Trend umkehrt. Andererseits hat Afrika südlich der Sahara eher einen Anstieg als einen Rückgang der Armut zu verzeichnen, nämlich von 41 auf 46 Prozent der Bevölkerung. Das entspricht 140 Millionen mehr Menschen, die sich in einer Lage extremer Armut befinden.

Anzumerken ist hierbei, dass das Ziel der Armutsbegrenzung im Einzelnen als Begrenzung des Anteils der Menschen an der Gesamtbevölkerung definiert wird, die unter der Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag leben, wobei die absolute Zahl der unter diesen Bedingungen lebenden Menschen durchaus steigen kann. Betrachtet man die Gesamtzahl derjenigen, die 1990 mit weniger als zwei US-Dollar am Tag auskamen (2,653 Mrd.), so gehen Schätzungen von einem Rückgang auf 2,144 Milliarden für 2015 aus. Damit sieht die Lage etwas anders aus, da die beträchtlich höhere Zahl an Menschen, die im subsaharischen Afrika von weniger als zwei US-Dollar am Tag leben, mit den in Südasien registrierten, leicht gestiegenen Zahlen und einem Rückgang in Ostasien und dem Pazifik (aufgrund der Einbeziehung Chinas in die Region) verrechnet werden müssten.

1 Social Watch sieht die Möglichkeit der praktischen Umsetzung der auf dem UN-Millenniumgipfel beschlossenen Ziele kritisch, da man sich dabei vor allem auf Entwicklungsländer konzentriert und Erwartungen und Forderungen nach Verbesserungen an andere Länder zurückgeschraubt. Die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) werden aber als wichtiger Bezugspunkt betrachtet.

2 Es muss darauf hingewiesen werden, dass wir uns in einigen Bereichen für die Einbeziehung von Indikatoren entschieden haben, die zuverlässige Aussagen liefern, falls die Informationen nicht vollständig sind. D.h.: Auch wenn nicht für alle Indikatoren Werte vorliegen, ist die Aussagekraft der verbleibenden Informationen hinreichend.

3 Siehe zum Beispiel Vigorito, Andrea. „Some comments on country-to-country poverty comparisons“ im internationalen Social Watch Report 2003. *The Poor and the Market*. 2003.

4 In vielen Fällen bezieht sich die vorliegende Information zu einem Land nur auf bestimmte Regionen oder Städte.

5 Menschen, die von weniger als einem US-Dollar am Tag leben.

6 Die Weltbank ist die einzige Organisation, die auf der globalen Ebene das Einkommen als Bezugsgröße zur Armutsmessung heranzieht.

Zwar erwartet man von den Ländern Südasiens gute Ergebnisse bezüglich der Bevölkerungen mit weniger als einem US-Dollar pro Tag, aber ein großer Teil davon wird die Schwelle kaum merklich überschreiten und von weniger als zwei US-Dollar leben.

Betrachten wir die Entwicklung der Armut im Laufe der letzten Jahrzehnte auf der Grundlage der ein-US-Dollar-pro-Tag Basis, stellen wir fest, dass sich die Anzahl derjenigen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag lebten, bis zum Jahr 2000 um über 130 Millionen gegenüber 1990 verringert hatte. Dies war jedoch fast ausschließlich auf den Rückgang in Ostasien und dem Pazifik zurückzuführen, wo die Zahlen um fast die Hälfte zurückgingen: von 470 Millionen in 1990 auf 261 Millionen in 2000, größtenteils aufgrund des enorm schnellen Wachstums der Einkommen in China, das über neun Prozent pro Jahr lag.

2. Ernährungssicherung (Tabelle 4)

Die aktuelle Lage im Bezug auf Nahrungssicherheit gibt Anlass zu großer Besorgnis, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die jüngere Geschichte keine deutlichen Tendenzen der Besserung aufweist. In ihrem Bericht 2004 geht die Welternährungsorganisation (FAO) von schätzungsweise 852 Millionen Menschen auf der Welt aus, die von Unterernährung betroffen sind.⁷ Sie kommt dabei zu drei überzeugenden Schlussfolgerungen: Erstens hat man nicht einmal das Mindestmaß an Fortschritten erzielt, die notwendig wären, um den chronischen Hunger in den Entwicklungsländern zu bekämpfen. Zweitens vollzogen sich die erreichten Fortschritte sehr asymmetrisch, wobei einige Länder erhebliche Fortschritte machten, während viele andere stag-

nierten oder sich ihre Lage sogar verschlechterte. Schließlich sind die Kosten unterbliebener sofortiger und energischer Anstrengungen, um den Hunger auf ein erträgliches Maß weltweit zu reduzieren, sowohl menschlich wie wirtschaftlich gesehen Schwindel erregend. Jedes weitere Jahr auf dem gegenwärtigen Stand des Hungers kostet über fünf Millionen Kindern das Leben und die Entwicklungsländer Milliarden an Dollar durch den Verlust an Produktivität und Verdienst.⁸

| Mindestens die Hälfte der Menschen hungert in ... | |
|---------------------------------------------------|------|
| Eritrea | 73 % |
| DR Kongo | 71 % |
| Burundi | 68 % |
| Tadschikistan | 61 % |
| Sierra Leone | 50 % |
| Sambia | 49 % |

Wenn nicht schneller Fortschritte in der Bekämpfung des Hungers als gegenwärtig erzielt werden, ist das Millenniumsziel der Reduzierung des Hungers unmöglich zu erreichen. Zur Verbesserung der Lage sind energische Anstrengungen von Seiten der Entwicklungsländer und der internationalen Gemeinschaft erforderlich. Dabei geht es nicht nur um Investitionen und bestimmte politische Maßnahmen, sondern auch um substantielle Veränderungen der Welthandelspraktiken. Diese Elemente werden ausdrücklich in MDG Nr. 8 aufgeführt und umfassen sowohl Hilfe der internationalen Gemeinschaft für die am stärksten betroffenen Länder als auch Veränderungen der Schuldenstruktur und Handelsmechanismen.

Im Besonderen sieht die FAO unmittelbaren Handlungsbedarf, um den Zugang zu Nahrung effektiv zu verbessern, vor allem durch einkommensge-

| Mindestens 30 Prozent der Neugeborenen haben ein zu geringes Geburtsgewicht in ... | |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Maretanien | 42 % |
| Jemen | 32 % |
| Sudan | 31 % |
| Bangladesch | 30 % |
| Indien | 30 % |

nerierende Maßnahmen in der Form ländlicher Beschäftigung, die sicher, produktiv und konkurrenzfähig sind. Die Mehrzahl der ärmsten Entwicklungsländer braucht dringend Investitionen. Internationale Hilfe für diese Länder – unter anderem auch durch tragfähige Lösungen der Schuldenprobleme – wäre ein konkretes Zeichen für die Bereitschaft der Welt, die Ziele des UN-Ernährungs- und Entwicklungsgipfels für das Millennium erreichen zu wollen.⁹

Merkwürdigerweise lebt gegenwärtig die Hälfte der hungernden Menschen in kleinen bäuerlichen Gemeinden, während weitere 20 Prozent landlose Bauern sind und zehn Prozent in Gemeinschaften leben, deren Subsistenzwirtschaft auf dem Weiden von Rindern, dem Fischen und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten beruht. Nur 20 Prozent der Hungernden leben in Großstädten. Die Verstädterung sowie die Globalisierung der Ernährungsweise verändern jedoch sowohl die Landkarte des Hungers als auch die Ernährungsprofile bei Hunger und Mangelernährung in Entwicklungsländern.¹⁰

Die Anzahl der Ernährungskatastrophen (naturbedingte oder menschengemachte Krisen, die sofortiges Handeln erfordern) ist in den letzten 20 Jahren von durchschnittlich 15 pro Jahr in den 80er Jahren auf mehr als 30 seit dem Jahr 2000 gestiegen. Außerdem hat sich

⁹ Jacques Diouf, Generaldirektor der FAO. <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2004/50703.htm>

¹⁰ FAO, op cit.

⁷ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2004*, 2004. <http://www.fao.org/docrep/007/y5650e/y5650e00.htm>

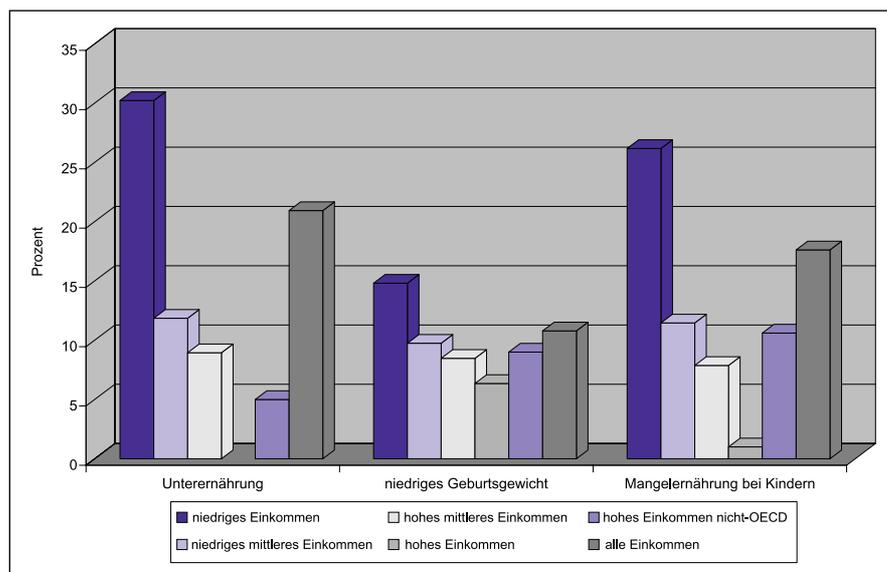
⁸ Ebenda.

der Anteil der hauptsächlich von Menschen verursachten Katastrophen – zum Beispiel durch Konflikte oder Wirtschaftskrisen – seit 1992 mehr als verdoppelt, und zwar von 15 auf 35 Prozent, während der Anteil der auf Naturkatastrophen zurückzuführenden Ernährungskrisen zurückgegangen ist. Die von den verheerendsten und längsten Krisen heimgesuchten afrikanischen Länder sind jene, die sich in einem bewaffneten Konflikt befinden. Einige davon, zum Beispiel Angola, Äthiopien, Somalia und Sudan, waren fast über die gesamte Zeitspanne von 1990 bis 2004 von Krisen geschüttelt. In allen Fällen gingen die bewaffneten Konflikte mit schwierigen klimatischen Bedingungen einher.¹¹

Stuft man Länder nach ihrem Einkommensniveau ein (gemessen am Bruttonationaleinkommen pro-Kopf, BNE) treten deutliche Unterschiede zutage: Nach Schätzungen der FAO leben von den 852 Millionen unterernährten Menschen 815 Millionen in Entwicklungsländern, 28 Millionen in Schwellenländern und neun Millionen in Industrieländern.¹² Im Einzelnen bedeutet das, dass 30 Prozent der Bevölkerung in den Ländern mit dem geringsten Einkommensniveau unterernährt sind, während sich diese Zahl in der unteren Gruppe mit mittlerem Einkommen auf 12 Prozent reduziert. Dieser Indikator zeigt am deutlichsten die bestehenden Unterschiede zwischen den ärmsten Ländern und dem Rest der Welt (Grafik 1).

Die Geografie der Nahrungssicherheit verdeutlicht die zwischen Ländern bestehenden Unterschiede, da sich die kritischsten Situationen auf bestimmte Regionen konzentrieren. Südasien weist die ungünstigste Situation im Bezug auf Nahrungssicherheit auf. Alle acht Länder, aus denen Informationen vor-

Grafik 1: Durchschnittsraten von Unterernährung, Mangelernährung bei Kindern sowie zu geringes Geburtsgewicht nach Einkommensniveau der Staaten



liegen, schneiden unterdurchschnittlich ab. Der Ernährungszustand von Kindern in dieser Region ist besonders kritisch, da sich hier die schlechtesten Durchschnittswerte sowohl für den Prozentsatz der Neugeborenen mit geringem Geburtsgewicht (22 Prozent) und Mangelernährung bei Kindern unter fünf Jahren (39 Prozent) ergeben.

Auch im subsaharischen Afrika zeigen sich ernste Probleme. In dieser Region ist die Lage am kritischsten im Bereich der Unterernährung (32 Prozent) mit einem gleichbleibend hohen Stand an Mangelernährung bei Kindern (24 Prozent) und geringem Geburtsgewicht (15 Prozent). Afrika ist der Kontinent, der in den letzten Jahren den größten Anstieg an Ernährungskatastrophen zu verzeichnen hatte. Die Krisen verdreifachten sich im Zeitraum zwischen 1986 und 2004.¹³

Jüngste Entwicklungen im Bereich der Nahrungssicherheit bezeugen ein besorgniserregendes Szenarium. In der Überzahl sind jene Länder, die wenige

oder gar keine Fortschritte auf diesem Gebiet gemacht haben. Mit anderen Worten, in mehr als zehn Jahren hat es nur geringfügige Verbesserungen gegeben. Zwar haben einige Länder eindrucksvolle Anstrengungen unternommen, aber nicht genug, um wesentliche Veränderungen herbeizuführen. Nur wenig mehr als die Hälfte (27) der Länder, die Fortschritte zu verzeichnen hatten, erreichten mehr als den globalen Durchschnitt bei der Nahrungssicherheit.

Im Durchschnitt haben die Länder die Unterernährung ihrer Bevölkerung um zwei Prozentpunkte und die Mangelernährung bei Kindern um drei Punkte senken können. Die Durchschnittswerte für den Prozentsatz der Kinder mit geringem Geburtsgewicht sind jedoch gleich geblieben. In diesen Durchschnittswerten sind allerdings divergierende Entwicklungen zusammengefasst, unter denen sich einige Länder mit erheblichen Rückschritten und andere mit wesentlichen Fortschritten in ihrer Ernährungslage befinden.

Stagnation und Rückschritte gehen in vielen Ländern mit häufigen oder aus-

¹¹ Ebenda.
¹² Ebenda.

¹³ Ebenda.

gedehnten Ernährungskrisen einher, die zu allgemeiner, chronischer Unterernährung der Bevölkerung führen. Die Katastrophen dauerten im Zeitraum zwischen 1992 und 2004 durchschnittlich neun Jahre. Zwischen 1986 und 2004 befanden sich 18 Länder für mehr als die Hälfte der Zeit in einer kritischen Lage. Im Ergebnis hat das dazu geführt, dass in 13 dieser Länder mehr als 35 Prozent der Bevölkerung hungern.¹⁴

| Fast jedes zweite Kind unter fünf Jahren leidet an Mangelernährung in ... | |
|---------------------------------------------------------------------------|------|
| Bangladesch | 48 % |
| Afghanistan | 48 % |
| Indien | 47 % |
| Nepal | 47 % |
| Äthiopien | 47 % |
| Jemen | 46 % |
| Kambodscha | 46 % |
| Burundi | 45 % |

In acht Ländern waren erhebliche Rückschritte bei mindestens einem der Indikatoren zu verzeichnen. In einigen Fällen zeigen sich die Rückschritte in der Prozentzahl unterernährter Menschen (darunter die alarmierendsten Zahlen aus der DR Kongo mit einem Anstieg von 32 auf 71 und Tadschikistan von 21 auf 61 Prozent seiner Bevölkerung). In anderen Fällen beobachtet man eine Verschlechterung vor allem bei den Indikatoren, die sich auf Kinder beziehen (Erhebliche Rückschritte auf den Komoren und im Irak).

Am anderen Ende der Skala gibt es 12 Länder, die erhebliche Fortschritte in der Ernährungslage gemacht haben. Im Zusammenhang mit diesen Fortschritten verweist die FAO auf wichtige Faktoren, wie zum Beispiel die Durchführung bestimmter Maßnahmen sowohl in den Nahrungsprogrammen (begleitend

zur Entwicklungspolitik) als auch durch veränderte Produktionsstrukturen und politische Rahmenbedingungen, die die Auswirkungen, insbesondere klimatisch bedingter Krisen, abfedern können.

3. Grundbildung (Tabelle 2)

Seit 1994 hat weltweit ein substantielles Wachstum im Bildungswesen, insbesondere in Afrika und Südamerika, stattgefunden. Es bestehen aber weiterhin Ungleichheiten, die sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den entwickelten Ländern Besorgnis erregen.

Nach Angaben der UNESCO ist es gegenwärtig zwar wahrscheinlicher geworden, dass ein Kind 9,3 Jahre in der Schule unterrichtet wird (Primar- und Sekundarbildung zusammengefasst), aber es bestehen weiterhin erhebliche Unterschiede auf der globalen Ebene.¹⁵ In leistungsstarken Ländern können im Durchschnitt weitere 2,5 Jahre in tertiären Bildungseinrichtungen hinzukommen, während die für tertiäre Bildung aufgewendete Zeit in Afrika noch kaum erwähnenswert ist. Ein in Finnland, Neuseeland oder Norwegen eingeschultes Kind kann mehr als 17 Jahre Unterricht erwarten und damit fast doppelt so viel wie in Bangladesch oder Myanmar und viermal so viel wie in Niger oder Burkina Faso.

Nach dem oben erwähnten Bericht der UNESCO steht die zu erwartende Zahl an Schuljahren in der Primar- und Sekundarstufe in enger Beziehung zum Wohlstand eines Landes. Unter 37 einkommensschwachen Ländern verzeichnen nur Malawi und Uganda eine Schulzeit von mindestens elf Jahren. Gleichzeitig liegt das Niveau aller einkommensstarken Länder – mit Ausnahme von zweien – über dieser Zahl. In den einkommensschwachen Ländern

liegt die durchschnittlich zu erwartende Schuldauer unter sieben Jahren (21 von 37 Ländern). Nur Kamerun, Malawi, Nepal, Tadschikistan und Uganda liegen über dem globalen Durchschnitt von neun Schuljahren.

In der Mehrzahl der Länder setzen Schüler, die die Primarstufe abschließen, noch 3 Jahre ihre Schulbildung in der Sekundarstufe fort. In Europa weisen alle Länder mit Ausnahme Irlands und Maltas Übergangsraten von über 94 Prozent auf. In Asien und in beiden Amerikas liegen die Übergangsraten über 90 Prozent in der Hälfte der Länder und über 85 Prozent in einem weiteren Viertel der Länder. In Afrika sieht die Wirklichkeit jedoch anders aus: In einem von vier Ländern setzt die Hälfte aller Kinder, die die letzte Klasse der Primarstufe erreichen, ihre Schulbildung nicht in der Sekundarstufe fort. In einem weiteren Viertel der Länder verlässt mindestens jeder dritte Schüler die Schule vor Beginn der Sekundarstufe. Nur ein Viertel der Länder erreicht Übergangsraten, die denen anderer Regionen vergleichbar sind (über 95 Prozent), unter anderem Botswana, Äthiopien, Namibia, Seychellen und Südafrika.

Betrachtet man die allgemeine Lage der Länder in Bezug auf alle drei verwendeten Indikatoren zur Grundbildung gleichzeitig, ist zu beobachten, dass die Mehrzahl der Länder (84 von 139) über dem weltweiten Durchschnitt liegt. Von den 25 Ländern der Gruppe mit den schlechtesten Ergebnissen waren immerhin über 72 Prozent in den letzten Jahren in der Lage, ihre Situation zu verbessern, und fast 30 Prozent haben erhebliche Fortschritte gemacht.

Am besorgniserregendsten gestaltet sich die Lage in Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, den Komoren, Mauritien, Nepal, Papua-Neuguinea und Senegal, da es dort Stillstand gibt und sie die niedrigsten Bil-

14 Ebenda.

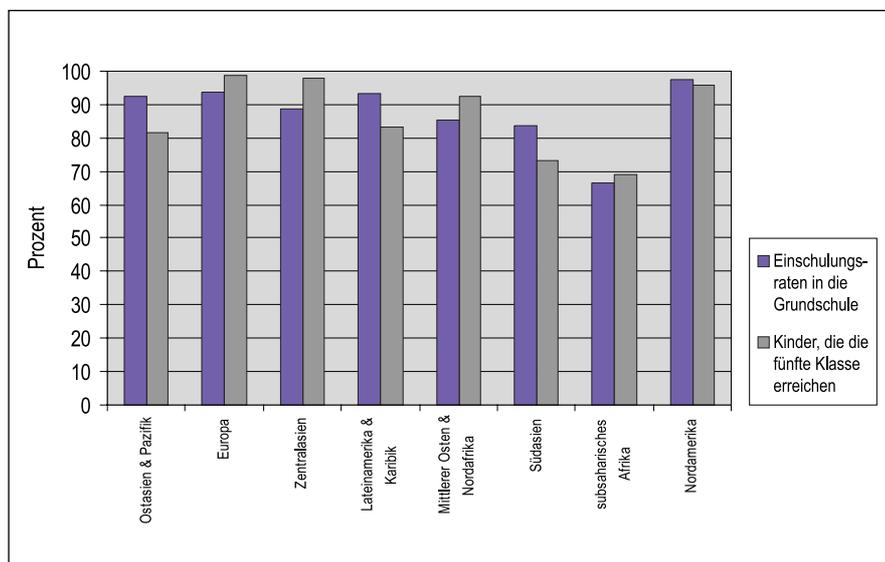
15 UNESCO, *Global Education Digest 2004: Comparing Education Statistics across the World*. (Vergleich weltweiter Bildungsstatistiken), Institute for Statistics, 2004.

dungsraten der Welt aufweisen. In einigen Fällen wie zum Beispiel Mauretanien sind die Umstände besonders problematisch, da sie eine Analphabetenrate von etwa 50 Prozent verzeichnen.

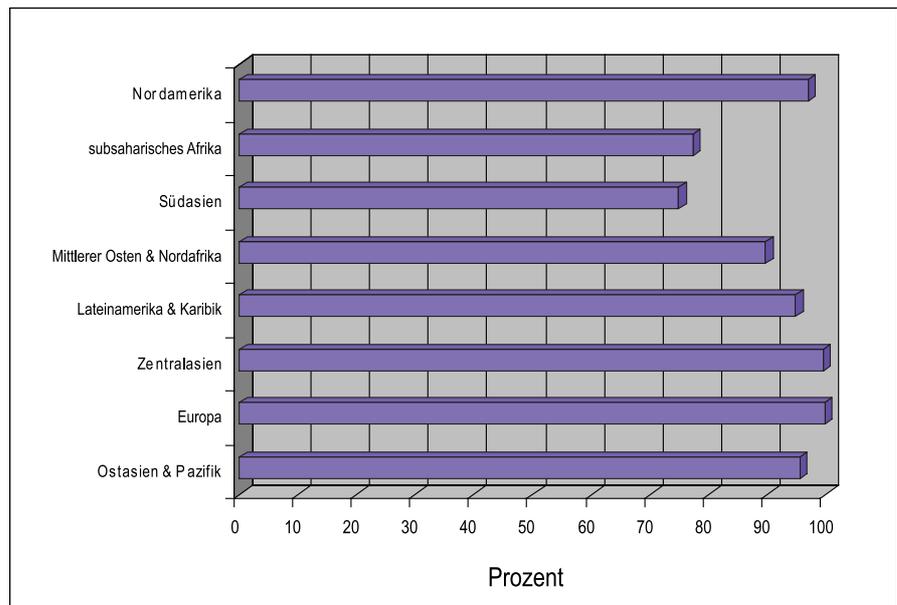
| Über 40 Prozent der Menschen zwischen 15 und 24 Jahren sind Analphabeten in ... | |
|---------------------------------------------------------------------------------|------|
| Niger | 73 % |
| Burkina Faso | 60 % |
| Mali | 59 % |
| Irak | 54 % |
| Bangladesch | 49 % |
| Maritanien | 49 % |
| Senegal | 44 % |
| Benin | 41 % |

Wie auch bei anderen Dimensionen treten große Ungleichheiten zwischen verschiedenen Weltregionen im Bildungsbereich zutage (Grafik 2). Es gibt weltweit sehr vielfältige, parallel existierende Situationen – vom subsaharischen Afrika, wo im Durchschnitt noch nicht einmal 70 Prozent der Kinder eingeschult werden und die Schule beenden, bis zur Situation Nordamerikas und Europas, wo diese Zahlen über 90 Prozent liegen.

Grafik 2: Einschulungs- und Schulabschlussraten in der Primarbildung nach Region



Grafik 3: Alphabetisierung (Altersgruppe 15-24) nach Region



Die Zahlen aus der Primarbildung der verschiedenen Regionen stehen insofern eindeutig in Zusammenhang mit den entsprechenden Alphabetisierungsraten (Grafik 3), als die Regionen, die bei der Einschulung und dem Verbleib der Kinder im Bildungssystem zurückfallen, auch die schlechtesten Alphabetisierungsraten aufweisen.

4. Gesundheitliche Sicherheit: Krankheit und Sterblichkeit (Tabelle 3a)

Im Bereich der gesundheitlichen Sicherheit ist die weltweite Lage durch tiefgehende Ungleichheiten gekennzeichnet. Die von Social Watch vorgelegten spezifischen Indikatoren für Morbidität und Sterblichkeit sowie die zu Referenzzwecken aufgenommenen jüngsten Veröffentlichungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) spiegeln diese Realität deutlich wider.¹⁶ Demografische und gesundheitspolitische Faktoren wirken sich auf die Gesundheitslage aus, aber ebenso wichtig ist der allgemeine Lebensstil der Bevölkerung eines jeden Landes.

Das subsaharische Afrika ist die von schlechten gesundheitlichen Bedingungen am stärksten betroffene Region. Enorme Gegensätze tun sich aufgrund der Ungleichheiten in der globalen sozialen Entwicklung auf. Während ein

¹⁶ Weltgesundheitsorganisation: Weltgesundheitsbericht 2003 und Weltgesundheitsbericht 2004.

heute in Japan geborenes Mädchen eine Lebenserwartung von 85 Jahren hat, kann ein in Sierra Leone geborenes Mädchen nur 36 Lebensjahre erwarten.

Im globalen Maßstab ist die Kindersterblichkeit nicht zurückgegangen, während die Lebenserwartung im Laufe der letzten Jahre langsam gestiegen ist. Deshalb ist es besonders deprimierend, wenn man erfährt, dass die Kindersterblichkeit in 14 afrikanischen Ländern über dem Niveau von 1990 liegt. Anders ausgedrückt haben 35 Prozent der Kinder heute ein höheres Sterblichkeitsrisiko als noch vor zehn Jahren. Perinatale Störungen, Infektionen der Atemwege, von Durchfall verursachte Krankheiten und Malaria verstärken die Wirkungen von Mangelernährung – einem Risiko, das mit der Sterblichkeitsrate in Verbindung steht. Hinzu kommt die HIV/AIDS-Pandemie, die die Lage noch verschlechtert und wieder einmal auf die riesige Kluft zwischen Arm und Reich bei ihrem Kampf gegen Krankheiten hinweist.

Eine der Herausforderungen, der sich die internationale Gemeinschaft besonders energisch gestellt hat, ist die Überlebensrate von Kindern, die eng an den Rückgang der Kindersterblichkeit in der Gruppe unter fünf Jahren gekoppelt ist. 98 Prozent dieser Todesfälle treten in Entwicklungsländern auf. In Afrika waren vor 1990 einige bessere Werte bei diesem Indikator zu verzeichnen, aber diese Fortschritte wurden zum großen Teil von der HIV/AIDS-Pandemie wieder zunichte gemacht.

Sozio-ökonomische Unterschiede sind die Ursache von Ungleichheiten nicht nur zwischen Ländern, sondern auch innerhalb der Staaten, wo Sterblichkeitsraten je nach Einkommensgruppe erheblich auseinander klaffen können. Das Ausmaß der Divergenz schwankt von Land zu Land: Während ein armes Kind in Niger mit einer dreizehnmal

höheren Wahrscheinlichkeit sterben wird als ein nicht armes Kind, verringert sich dieser Unterschied in Bangladesch auf drei Prozent.

In den letzten Jahren gab es einen Rückgang an gesundheitsbezogenen Sozialleistungen und eine Zunahme an Ungleichheiten. Hinzu kommt eine komplexere Morbiditätslage, die zum Teil darauf zurückzuführen ist. Wir wissen, dass mehr als 60 Prozent der Todesfälle in den entwickelten Ländern auf Menschen über 70 Jahre entfallen, während dieser Prozentsatz in den Entwicklungsländern bei ungefähr 30 Prozent liegt. Die WHO hat darauf hingewiesen, dass sich zwar die Kluft zwischen den Sterblichkeitsraten der entwickelten Länder und der Entwicklungsländer seit den 70er-Jahren stetig verringert hat, dass es jetzt aber darum gehe, die zunehmenden Unterschiede zwischen verschiedenen Entwicklungsregionen zu reduzieren. Denn derzeit ist es doppelt so wahrscheinlich, dass ein armes Kind in Afrika stirbt als in Lateinamerika.

Berücksichtigt man die erwähnten Faktoren, zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede zwischen einzelnen Regionen. Wieder einmal ist die Lage im subsaharischen Afrika am schlechtesten, wo die meisten Länder Werte unter dem Weltdurchschnitt aufweisen. Es

besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Einkommensniveau der Länder und ihrer Lage bezüglich Morbidität und Sterblichkeit, womit noch einmal eine starke Korrelation zwischen den verschiedenen Dimensionen der Entwicklung unterstrichen wird. Die meisten einkommensschwachen Länder liegen unter dem Weltdurchschnitt. Am anderen Ende der Skala befinden sich die einkommensstärkeren OECD-Länder ausschließlich in der relativ besten Lage.

Von 194 Ländern, aus denen ausreichend Daten zu Morbidität und Sterblichkeit vorliegen, haben 116 leichte Fortschritte gemacht und 47 stagnieren. Am meisten Sorge bereitet die Lage der Länder unterhalb des Weltdurchschnitts, da in dieser Gruppe mehr als die Hälfte stagniert oder einige Rückschritte verzeichnet.

Kindersterblichkeit ist eine der zentralen Herausforderungen, mit denen sich Nationalstaaten in ihrer sozialen Entwicklung konfrontiert sehen. Betrachtet man die jüngste Entwicklung dieses Indikators, so gibt es viele Länder, die Stagnation oder leichte Rückschritte zu verzeichnen hatten, obwohl die meisten Länder leichte oder sogar beträchtliche Fortschritte gemacht hatten (unter ihnen auch Ländern aus der unteren und dem unteren Ende der mittleren

Tabelle A: Entwicklung der Kindersterblichkeit nach Einkommenssituation der Staaten

| | Erheblicher Rückschritt | Geringfügiger Rückschritt | Stagnation | Geringfügige Fortschritte | Erhebliche Fortschritte | Summe |
|---------------------------------|-------------------------|---------------------------|------------|---------------------------|-------------------------|------------|
| Niedriges Einkommen | 1 | 9 | 10 | 15 | 30 | 65 |
| Niedrigeres mittleres Einkommen | 3 | 1 | 5 | 18 | 24 | 51 |
| Höheres mittleres Einkommen | 1 | | 2 | 25 | 4 | 32 |
| Hohes Einkommen | | | 8 | 16 | | 24 |
| Hohes Einkommen – Nicht OECD | | | | 10 | | 10 |
| Summe | 5 | 10 | 25 | 84 | 58 | 182 |

Zahl der Länder. Umfasst nur Länder, für die ausreichendes Datenmaterial vorliegt.

| Tabelle B: Gegenwärtige Kindersterblichkeit bezogen auf die Einkommenssituation in den Ländern | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | überdurchschnittlich | unterdurchschnittlich |
| Niedriges Einkommen | 57 | 9 |
| Niedrigeres mittleres Einkommen | 11 | 40 |
| Höheres mittleres Einkommen | 2 | 32 |
| Hohes Einkommen | | 24 |
| Hohes Einkommen – Nicht OECD | | 14 |
| Summe | 70 | 119 |

Einkommensgruppe). In 15 von 182 Ländern waren Rückschritte zu verzeichnen. Was die Beziehung zwischen dieser Entwicklung und dem Einkommensniveau anbelangt (Tabelle A), lässt sich feststellen, dass keines der einkommensstärkeren Länder Rückschritte machte, während die Situation der ärmsten Länder stärker differenziert ist.

Die einzigen Länder, die Rückschritte zu verzeichnen haben, befinden sich unterhalb des Weltdurchschnitts. Swasiland, Simbabwe, Kasachstan, Botswana und der Irak sind nicht nur die Länder in relativ schlechter Lage, was Kindersterblichkeit im Vergleich zu den anderen Ländern auf der Welt anbetrifft, sondern sie hatten auch erhebliche Rückschritte bei diesem Indikator zu verzeichnen. Beobachtet man die Sterblichkeitsraten bei Kindern unter fünf Jahren in jedem Land nach Einkommensniveau (Tabelle B) zeigt sich wieder einmal eine sehr auffällige Beziehung: Die ärmsten Länder befinden sich in einer schlechten Lage. Fast alle Länder mit höheren Sterblichkeitsraten befinden sich auch in der einkommensschwachen Gruppe. Am anderen Ende sind einkommensstarke Länder – ob

| Länder mit erheblicher HIV/AIDS Prävalenz in der Altersgruppen zwischen 15 und 49 Jahren | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Swasiland | 38,8% |
| Botswana | 37,3% |
| Lesotho | 28,9% |
| Simbabwe | 24,6% |
| Südafrika | 21,5% |

Mitglied der OECD oder nicht – ausnahmslos in der Gruppe mit einer relativ besseren Lage und der geringsten Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren weltweit.

Bei den übertragbaren Krankheiten hat sich zusätzlich zu HIV/AIDS auch die Häufigkeit von Tuberkulose und Malaria erhöht und zu erheblichen Rückschritten im Bereich der Gesundheit geführt. Im Falle der Malaria als einer der Hauptursachen für Todesfälle unter Kindern ist die am stärksten betroffene Region wieder im subsaharischen Afrika, wo sich alle Länder in einer relativ schlechteren Lage befinden. Ähnliches gilt für den Fall von HIV/AIDS, während die Häufigkeit von Tuberkulose in Ostasien und der pazifischen Region am problematischsten ist. Ordnet man Länder nach Einkommensgruppen, kommt vor allem die Beziehung zwischen Tuberkulose und Wohlstand nicht unerwartet: Während die ärmsten Länder am stärksten betroffen sind, liegen nur sechs der 81 Länder mit hohem oder mittlerem Einkommen, aus denen genügend Daten vorliegen, unterhalb des Weltdurchschnitts.

Eine genauere Betrachtung der Länder in schlechter Lage (Angola, Burundi, Guinea-Bissau, Guinea, Äquatorialguinea, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malawi, Mosambik, Sierra Leone, Swasiland, Sambia und Simbabwe) zeigt eine deutliche Häufung der Länder des subsaharischen Afrikas in dieser Gruppe. Vor allem in dieser

Region befinden sich auch die Länder mit den dramatischsten Raten bei der HIV/AIDS Prävalenz oder Kindersterblichkeit.

| Länder mit hoher Kindersterblichkeit* | |
|---------------------------------------|-----|
| Sierra Leone | 166 |
| Afghanistan | 165 |
| Liberia | 157 |
| Angola | 154 |
| Niger | 154 |
| * pro 1.000 Lebendgeburten | |

5. Gesundheitliche Sicherheit: Impraten (Tabelle 3b)

Immer noch geben Ungleichheiten sowohl zwischen Nationen wie auch innerhalb der einzelnen Staaten Anlass zur Besorgnis. Globale Schätzungen für das Jahr 2000 gehen davon aus, dass 37 Millionen Kinder in ihrem ersten Lebensjahr keine Grundimpfung erhielten. Die aktuelle regionale Lage bei der Grundimpfung von Kindern (Kinderlähmung, Masern, Tuberkulose und DPT) verweist wieder einmal auf das subsaharische Afrika als der Region in der schlechtesten Lage (37 von 48 Ländern mit vorliegenden Daten liegen unter dem Weltdurchschnitt). Nur Botswana, Ruanda, die Seychellen, Swasiland und Tansania warten mit Impraten von über 90 Prozent auf. Die entsprechende Impfquote gegen diese Krankheiten liegt in der restlichen Region jedoch bei ungefähr 70 Prozent erheblich darunter, mit Ausnahme der Tuberkuloseimpfungen, die eine Rate von 81 Prozent aufweisen. Besonders deutlich zeigt sich die kritische Lage im subsaharischen Afrika bei der Impfquote gegen DPT (Diphtherie, Keuchhusten und Tetanus) und Kinderlähmung, wo die Kluft gegenüber anderen Regionen auf der Welt am größten ist. (Tabelle C).

Es ist nicht überraschend, dass eine enge Beziehung zwischen der Klassifizierung der Länder nach Einkom-

| Tabelle C: Durchschnittliche Impfraten in Prozent | | | | |
|---------------------------------------------------|------|--------|-------------|-------|
| | DPT | Masern | Tuberkulose | Polio |
| Ost-Asien und Pazifik | 84,7 | 83,2 | 87,5 | 84,7 |
| Europa | 94,1 | 91,4 | 91,9 | 94,6 |
| Zentralasien | 92,4 | 94,0 | 96,8 | 93,2 |
| Lateinamerika und Karibik | 86,5 | 89,5 | 92,7 | 88,2 |
| Mittlerer Osten und Nordafrika | 92,0 | 91,7 | 91,0 | 92,0 |
| Südasien | 80,8 | 76,6 | 86,9 | 80,8 |
| subsaharisches Afrika | 69,5 | 69,1 | 81,0 | 69,3 |
| Nordamerika | 93,5 | 94,0 | | 89,5 |

men und ihrer Lage bezüglich der Impfraten hergestellt werden kann, obwohl das Einkommen hierbei eine nicht ganz so entscheidende Rolle spielt wie bei den Indikatoren für Morbidität und Sterblichkeit. Die ärmsten Länder weisen ohne Ausnahme auch die niedrigsten Impfraten auf. Die DR Kongo, Dschibuti, Gabun, der Jemen, die Komoren, Papua-Neuguinea, der Sudan, Vanuatu und die Zentralafrikanische Republik gehören zu ihnen, haben aber zu allem Überfluss auch noch Rückschritte zu verzeichnen. Von den Ländern im unteren Feld der mittleren Einkommensgruppe liegt allerdings eine erhebliche Anzahl über dem Durchschnitt.

Betrachtet man die seit 1990 erzielten Fortschritte und Rückschritte wird deutlich, dass 65 Prozent der Länder Fortschritte erzielten, 20 Prozent keine Veränderungen aufwiesen und 15 Prozent Rückschritte erlitten.

Im Allgemeinen lassen sich die größten Fortschritte bei den Impfraten in einkommensschwachen Ländern ausmachen, in denen ursprünglich die niedrigsten Impfraten beobachtet werden konnte (Grafik 4). Aber auch die größten Rückschritte konzentrieren sich auf Länder in schlechterer Lage, die auch historisch niedrige Impfraten aufwiesen. Rückschritte zeigen sich auch in einigen der Länder mit mittlerem Einkommen, nämlich den seit 1990 unab-

hängig gewordenen Ländern Mittel- und Osteuropas.

Länder, die keine Veränderungen aufweisen, sind größtenteils jene mit schon überdurchschnittlichen Impfraten. Ungleiche Versorgung mit Grundimpfungen während der Kindheit ist nur ein Beispiel für Ungleichheiten beim Impfschutz. Noch größer ist die Kluft beim Zugang zu neuen, seit 1985 eingeführten Impfstoffen.

6. Umwelt (Tabelle 7: Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen)

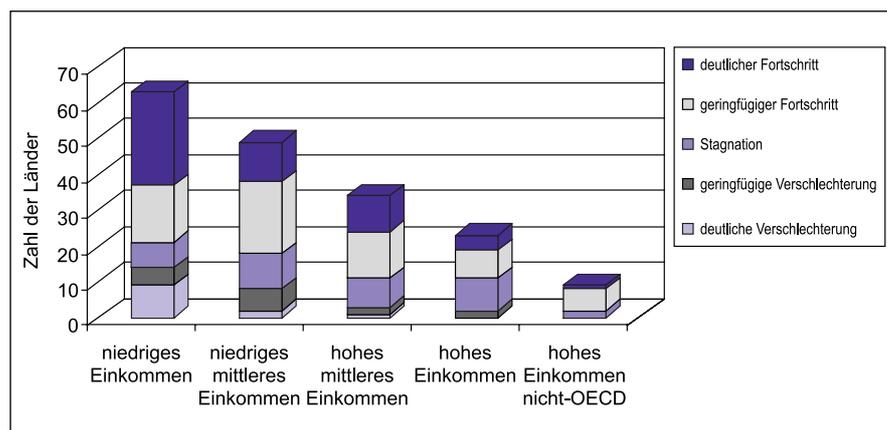
Eine Messung der tatsächlichen Fortschritte und Rückschritte der Länder bei der Erreichung umweltbezogener internationaler Ziele ist schwierig. Die einzigen vorliegenden Daten messen den Zugang zu Wasser und sanitären

Einrichtungen, während ein garantierter Anspruch auf den Besitz einer Wohnung oder eine bestimmte Wohnqualität meistens nicht gemessen wird.

Der enorme Anstieg der städtischen Bevölkerung und dessen Auswirkungen auf die Umwelt müssen in Betracht gezogen werden. Mehr als 70 Prozent der städtischen Bevölkerung in armen Ländern leben in sogenannten Squatter-Siedlungen oder Slums ohne grundlegende Versorgungsleistungen wie Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen, wo die Lebensbedingungen die Menschenrechte der Bewohner verletzen.

Zehn Jahre nach den Abkommen von Kopenhagen und Peking und fünf Jahre nach der Millenniumserklärung haben noch immer mehr als 1,1 Milliarden Menschen (ungefähr 17 Prozent der Weltbevölkerung) keinen Zugang zu Trinkwasser. Über 40 Prozent der Weltbevölkerung verfügt über keine sanitäre Grundversorgung. Dabei ist die Kluft zwischen Land und Stadt riesig: 73 Prozent der Stadtbewohner verfügen über eine Versorgung mit sanitären Einrichtungen gegenüber nur 31 Prozent der ländlichen Bevölkerung. Nach Aussagen von UNICEF sind 20 Liter Wasser pro Tag für die Grundbedürfnisse eines Kindes erforderlich (diese Menge entspricht zwei Eimern Wasser). Aber es sterben noch immer annähernd

Grafik 4: Impfrate: Fortschritte und Rückschritte nach Einkommensniveau der Staaten



4.000 Kinder pro Tag, nur weil sie keinen Zugang zu Trinkwasser haben.

Um das MDG Nr. 7 zu erreichen, müssten jeden Tag 370.000 Menschen Zugang zu sanitärer Versorgung erhalten. Zu den früheren Berechnungen kämen noch die durch Naturkatastrophen entstandenen Versorgungsdefizite hinzu. Der Tsunami im Indischen Ozean im Dezember 2004 führte zu Rückschritten in der Region, da frühere Verbesserungen in der sanitären Versorgung zunichte gemacht wurden. Allerdings sind die Daten über das Ausmaß der Zerstörung nicht vollständig.

Obwohl auch in der entwickelten Welt noch nicht überall eine umfassende Versorgung mit Wasser und sanitären Einrichtungen gegeben ist (bei beiden Variablen liegen die Werte aber über 90 Prozent), bestehen Ungleichheiten gegenüber den Entwicklungsländern. Über die Hälfte aller Menschen ohne angemessene sanitäre Versorgung lebt in China und Indien. Im subsaharischen Afrika erreicht die Versorgung nur 36,5 Prozent. Zwei Drittel der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser leben in Asien und das subsaharische Afrika bildet mit einem Durchschnitt von nur 36,4 Prozent wieder einmal das Schlusslicht (Tabelle D).

Es sollte jedoch hervorgehoben werden, dass es einigen Ländern Afrikas gelungen ist, trotz noch immer geringem

Versorgungsniveau erhebliche Fortschritte zu erzielen. Das trifft zum Beispiel auf Ghana zu, wo sich die sanitäre Versorgung von 43 in 1990 auf 58 Prozent im Jahre 2002 verbessert hat. Im gleichen Zeitraum stieg die Versorgung mit Trinkwasser von 54 auf 79 Prozent. Ein weiteres Beispiel ist Malawi, wo der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu sanitären Einrichtungen in diesen zwölf Jahren von 36 auf 46 Prozent gestiegen ist, während die Versorgung mit Trinkwasser in dieser Zeit von 41 auf 67 Prozent zunahm. Auch auf den Komoren gab es gute Ergebnisse, da zwischen 1990 und 2002 der Zugang zu Trinkwasser von 89 auf 94 Prozent anstieg.

In Lateinamerika und der Karibik verbessert sich die Lage insgesamt, wobei der Prozentsatz der Menschen mit Zugang zu sanitären Versorgungsleistungen von 69 Prozent im Jahre 1990 auf 78 in 2002 stieg. In derselben Region verbesserte sich die Versorgung mit Trinkwasser im gleichen Zeitraum von 83 auf 91 Prozent. Guatemala beispielsweise verzeichnete erhebliche Fortschritte beim Zugang zu Trinkwasser, da der Versorgungsgrad in den zwölf Jahren von 77 auf 95 Prozent anstieg.

Auch dieser Indikator sozialer Entwicklung ist erheblich vom Einkommensniveau der einzelnen Staaten abhängig. Die von Social Watch veröffentlichten

Daten verdeutlichen, dass in einem Land wie Äthiopien nur sechs von hundert Einwohnern Zugang zu sanitären Einrichtungen haben, während dies in einkommensstarken Ländern wie Norwegen, den Vereinigten Staaten und den Niederlanden für alle Einwohner gilt. Beim Zugang zu Wasser ist die Lage in Afghanistan am kritischsten: Im Jahre 2002 verfügten nur 13 von 100 Menschen dort über eine Versorgung mit Wasser besserer Qualität. Ebenso wie bei der sanitären Versorgung weisen einkommensstarke Länder auch für die Wasserversorgung die besten Werte auf und versorgen in den meisten Fällen ihre Bevölkerung ohne Einschränkung. Einige Beispiele fallen jedoch aus diesem Schema heraus. So verzeichnete Sri Lanka erhebliche Fortschritte bei der sanitären Versorgung mit einem Versorgungsgrad, der von 70 Prozent im Jahre 1990 auf 91 Prozent in 2002 anstieg.

7. Gleichstellung von Mann und Frau

Die im Social Watch Report 2005 vorgestellten Tabellen gehen vom Jahr 1995 als Ausgangspunkt für die Messung von Fortschritten und Rückschritten in Fragen der Gleichstellung von Mann und Frau aus, da in jenem Jahr die Pekinger Verpflichtungen eingegangen wurden. Zu Zwecken des Vergleichs wurden für jeden Indikator die neuesten verfügbaren Daten ausgewählt.

Auch wenn die Gleichstellung von Mann und Frau übergreifend alle Aspekte der Sozialanalyse betrifft, wurden gezielt Indikatoren ausgewählt, um wesentliche Faktoren zu beleuchten, die die Menschenrechte und die Entwicklung von Frauen durch Ungleichheiten behindern.

7. 1. Bildung (Tabelle 8a)

Nach Daten der UNESCO stellt sich die Frage der Geschlechtergleichheit im Bildungswesen mit besonderem Nach-

Tabelle D: Länder im subsaharischen Afrika, die in Bezug auf Trinkwasser und sanitäre Anlagen am schlechtesten abschneiden

| Weniger als 15 Prozent der Bevölkerung ist mit sanitären Anlagen versorgt in ... | | Weniger als 45 Prozent der Menschen haben Zugang zu sauberem Trinkwasser in ... | |
|----------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------|------|
| Guinea | 13 % | Äquatorialguinea | 44 % |
| Niger | 12 % | Mosambik | 42 % |
| Burkina Faso | 12 % | Tschad | 34 % |
| Kongo, Rep. | 9 % | Somalia | 29 % |
| Eritrea | 9 % | Äthiopien | 22 % |
| Tschad | 8 % | | |
| Äthiopien | 6 % | | |

druck: Mindestens zwei Drittel (573 Millionen) der insgesamt 860 Millionen Analphabeten (von denen die Mehrheit in Entwicklungsländern lebt) sind Frauen. In Bezug auf die Alphabetisierung ist die Situation in folgenden Ländern besonders kritisch – wobei der Wert in Klammern jeweils das Verhältnis zwischen Männern und Frauen beschreibt: Niger (0,46), Irak (0,51), Benin (0,55), Mali (0,57), Burkina Faso (0,58), Nepal (0,63), Pakistan (0,64), Jemen (0,67).¹⁷

Die meisten weiblichen Analphabeten auf der Welt leben auf dem Land in den Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, den arabischen Ländern sowie Ost- und Südasiens, wo die Analphabetenrate bei Frauen über 60 Prozent liegt. Es gibt 140 Millionen jugendliche Analphabeten, von denen ebenfalls weit über die Hälfte (86 Millionen) weiblich sind. Hochrechnungen der UNESCO gehen davon aus, dass es bis zum Jahre 2015 bei anhaltendem Trend 107 Millionen jugendliche Analphabeten geben wird, von denen 67 Millionen weiblich sein werden.

Beim Zugang zur Sekundarbildung haben die meisten Länder die Gleichstellung der Geschlechter erreicht: In 63 Prozent der Länder gehen sogar mehr Mädchen als Jungen in die Sekundarstufe, da viele Jungen ihre Sekundarschulbildung nicht abschließen. Jene 34 Prozent der Länder mit einer geringeren Einschulungsrate der Mädchen liegen größtenteils in Afrika südlich der Sahara und in Südasiens. Das Ausmaß der Armut in diesen Regionen sowie eine kulturbedingte Bevorzugung der Männer spielen dabei eine wesentliche Rolle.

Eine umgekehrte Geschlechterlücke besteht hingegen in Nordafrika,

Zentralasiens, Ostasiens und dem pazifischen Raum sowie Lateinamerika und der Karibik. In der letztgenannten Region verzeichnen 23 Länder eine höhere Einschulungsrate bei Mädchen in die Sekundarstufe, während nur vier Länder eine höhere Rate der Jungen ausweisen. Diese umgekehrte Verteilung ist auch in den entwickelten Ländern weit verbreitet.

Von 162 Ländern mit ausreichenden Informationen weisen 62 einige Verbesserungen in der geschlechtsspezifischen Verteilung im Bildungswesen auf und kein Land verzeichnet erhebliche Rückschritte. Zwar stagniert die Situation in den meisten Ländern in besserer Lage, aber von den Ländern mit größten Ungleichheiten haben fast 90 Prozent ihre Lage verbessert. Die Hälfte der Länder im Rückstand hat erhebliche Fortschritte erzielt.

Doch noch immer gibt es in den meisten Entwicklungsländern Ungleichheiten im Zugang zur Bildung, die noch lange nicht überwunden sind. Die größten Disparitäten im Zugang zur Primarbildung konzentrieren sich auf das subsaharische Afrika. Im Bereich der Sekundarbildung sind die in der Region zu beobachtenden Ungleichheiten noch größer und erreichen Durchschnittswerte von annähernd 0,8. In Bezug auf die Einschulungsraten in die Primarstufe ist die Situation in folgenden Ländern besonders kritisch – wobei der Wert in Klammern jeweils das Verhältnis zwischen Jungen und Mädchen beschreibt: Jemen (0,66), Tschad (0,67), Niger (0,68), Benin (0,69), Burkina Faso (0,71), Guinea Bissau (0,72), Mali (0,73), Elfenbeinküste (0,74), Pakistan (0,75).¹⁸

Im tertiären Bildungsbereich nehmen regionale Unterschiede zu: In West-

europa kommen im Hochschulbereich auf 100 Männer 93 Frauen. In Südostasien sind es 58, in Nordafrika 63 und in Ostasiens 71 Frauen auf 100 Männer. Noch größer sind die Unterschiede in Südasiens (38 auf 100) und in Afrika südlich der Sahara (30 auf 100). In Lateinamerika, der Karibik und Westasiens übersteigt die Quote der Frauen im tertiären Bildungsbereich die der Männer.

7. 2. Wirtschaftliche Aktivität (Tabelle 8b)

Die meisten Länder waren in diesem Bereich nicht erfolgreich. Frauen erhalten keine gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit. Die Löhne der Frauen im Vergleich zu denen der Männer nähern sich in nur fünf Ländern der 90-Prozent-Marke an: Island, Australien, Tansania, Sri Lanka und Vietnam. Eine detaillierte Analyse ist erforderlich, um herauszufinden, warum gerade Länder mit so unterschiedlichen Bedingungen dies erreicht haben. Von den 58 Nationen unterhalb des weltweiten Durchschnitts wiesen neun Rückschritte auf, während 22 Fortschritte verzeichneten. Die Lage der Länder mit größerer Gleichheit veränderte sich zum großen Teil nicht oder verbesserte sich bei einer erheblichen Anzahl hin zu mehr Gleichheit.

Die Teilhabe der Frauen in den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren ist in weniger als der Hälfte der Länder mit vorliegenden Informationen auf fast dem gleichen Stand wie die Teilhabe der Männer (ungefähr 45 gegenüber 55 Prozent). Zwar beteiligen sich in der Tendenz zunehmend mehr Frauen an wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb der Landwirtschaft, aber es gibt noch immer Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Diesbezügliche Statistiken sind in vielen Regionen der Welt noch immer unzulänglich und spärlich vorhanden. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) stellt fest, dass sich die

¹⁷ Ein Wert von 0,5 besagt demnach, dass doppelt so viele Männer lesen und schreiben können wie Frauen.

¹⁸ Ein Wert von 0,67 besagt demnach, dass auf drei eingeschulte Jungen zwei Mädchen kommen.

⦿ TABELLENTEIL

