

Dr. Thomas Fues (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE)

## **Die Nackten kleiden: Globale Herausforderungen der Armutsbekämpfung**

Ökumenische Vorträge zum Elisabeth-Jahr in Eisenach, 31.8.2007

Wie die Feierlichkeiten in Eisenach und anderenorts zum Gedenken an den 800. Geburtstag der Elisabeth von Thüringen unterstrichen haben, wird die Heilige wegen ihres bedingungslosen Einsatzes für die Armen und Kranken an ihrem jeweiligen Lebensort, in Eisenach und Marburg, verehrt (Kälble 2007). In heutiger Zeit ist das Engagement für die Armen weltweit zentraler Bestandteil der internationalen Verantwortung, die wir als Einzelne, als Gesellschaft und als Europa tragen. Die dafür maßgeblichen Motive sind vielschichtiger als dies zu Elisabeths Zeiten der Fall war. Linderung der menschlichen Not wird nicht mehr nur als ethisch-religiöser Handlungsauftrag an die Mächtigen und Wohlhabenden verstanden, sondern begründet sich auch aus den Rechtsansprüchen der sozial Ausgeschlossenen. Nach der international anerkannten Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) gibt es ein universelles Menschenrecht auf Gesundheit, Nahrung, Kleidung, Bildung und andere soziale Grundbedürfnisse, das auf einer Stufe steht mit den politisch-bürgerlichen Freiheitsrechten (z.B. Recht auf freie Meinungsäußerung, Religionsfreiheit). Als weiteres Motiv kommt hinzu das Eigeninteresse der reichen Länder an globaler Stabilität. Denn in unserer vernetzten Welt sind Sicherheit und Wohlstand durch massenhaftes Elend gefährdet, auch wenn dies geographisch weit entfernt auftritt. Die erfolgreiche Bearbeitung globaler Herausforderungen, z.B. in Form von ungesteuerter Migration, Terrorismus, Umweltzerstörung, Infektionskrankheiten und organisierter Kriminalität, kann nur gelingen, wenn überall auf der Erde menschenwürdige Lebensbedingungen geschaffen werden und die sozialen Unterschiede ein akzeptables Maß nicht überschreiten.

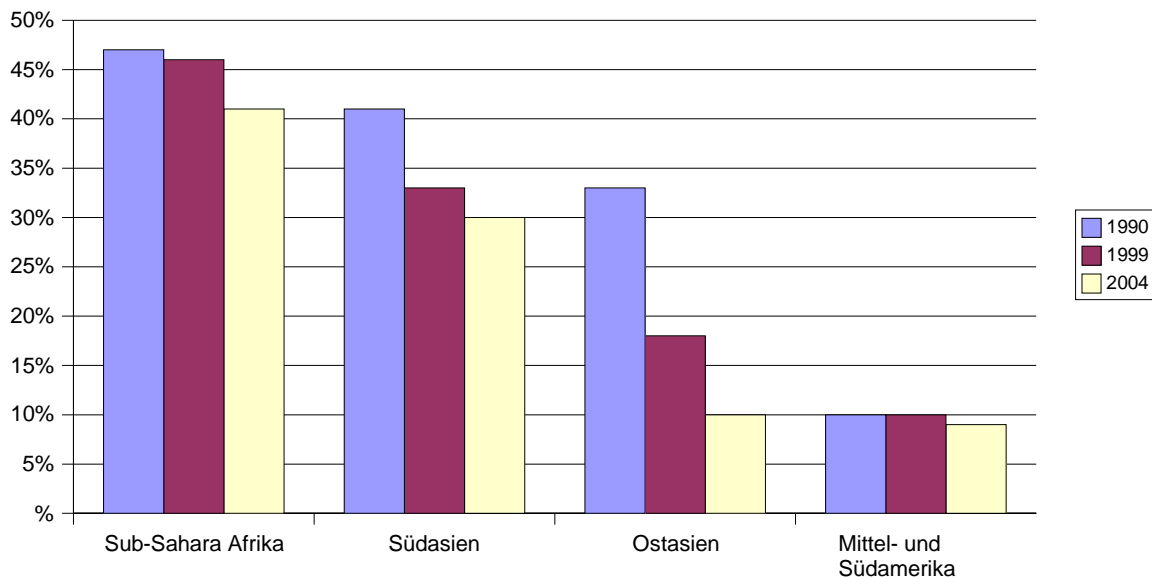
### **1. Globale Armut heute**

Abbildung 1 zeigt den Anteil der absolut Armen in ausgewählten Weltregionen.

Bemessungsgrundlage ist die international verwendete Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag in Kaufkraftparitäten. Wer weniger als diesen Betrag zur Verfügung hat, kann grundlegende Lebensbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Gesundheit nicht befriedigen. Die Zahlen verdeutlichen, wie unterschiedlich das Niveau der Armut als auch Fortschritte bei ihrer Bekämpfung ausfallen. Am meisten haben die Menschen in Afrika südlich der Sahara unter der Verweigerung sozialer Rechte zu leiden. Die Armutsquote liegt dort immer noch bei 40 Prozent und hat sich in den letzten 15 Jahren kaum verringert (die jüngsten Angaben beziehen sich auf das Jahr 2004). Ganz anders stellt sich die Situation in der dynamischen

ostasiatischen Region dar. Vor allem dem stürmischen, wenn auch ökologisch höchst bedenklichen Wachstum in China ist es zu verdanken, dass der Armutsanteil von früher mehr als 30 auf derzeit rund 10 Prozent gefallen ist. Allein in China konnten sich 400 Millionen Menschen aus dem Zustand absoluten Elends befreien.

**Abbildung 1: Anteil der absolut Armen in einzelnen Weltregionen; in %, 1990-2004**



Quelle: United Nations (2007)

Die nationale Armutsquote ist ein wichtiger Indikator im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele, die im Jahr 2000 von der Staatengemeinschaft durch Beschluss der Vereinten Nationen verabschiedet wurden (Fues 2006b). Damit haben sich alle Regierungen verpflichtet, gemeinsam die Halbierung der weltweiten Armut bis zum Jahr 2015 zu erreichen (Ausgangsjahr 1990). Während einige Weltregionen nach Ablauf der halben Frist auf gutem Weg sind, teilweise sogar die Zielvorgabe schon realisiert haben, steckt vor allem Afrika in einer Armutsfalle, aus der es bislang kein Entrinnen zu geben scheint. Kritisch ist hier anzumerken, dass die Einkommensarmut nur eine Dimension menschlicher Entbehrung spiegelt (Fues 2006a). Weitere Aspekte sind in diesem Zusammenhang der Mangel an Bildung, Gesundheit, intakter Umwelt, sozialen Netzwerken und politischen Beteiligungsmöglichkeiten. Die übrigen Millennium-Entwicklungsziele decken diese Bereiche teilweise ab und können trotz der erkannten Schwächen hilfreiche Orientierungspunkte liefern.

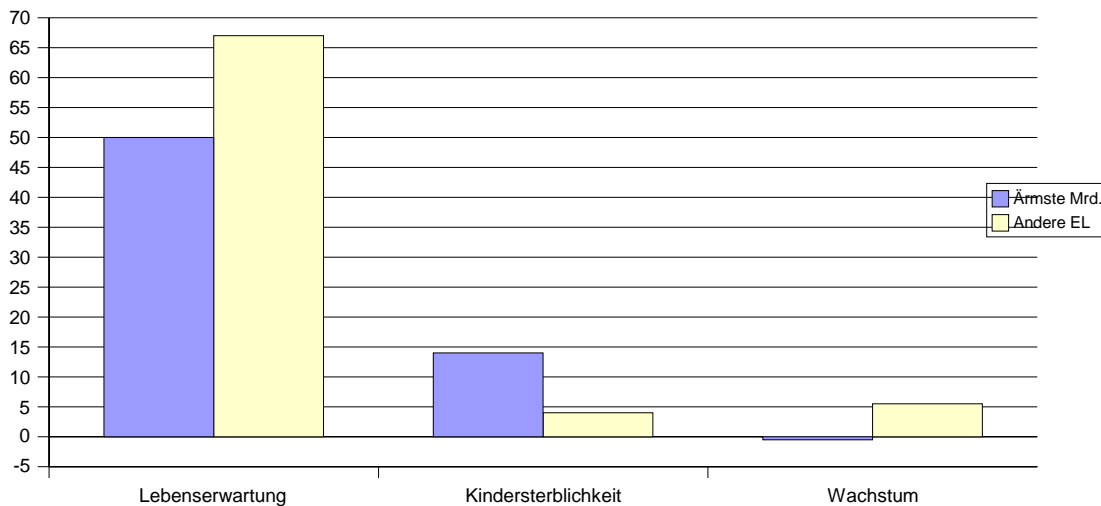
Einer von sieben Menschen in der Welt muss extreme Not erdulden: Insgesamt 854 Millionen

Menschen gehen jeden Tag hungrig ins Bett. In 36 Ländern (25 davon in Afrika südlich der Sahara, neun in Asien, eins jeweils im Nahen Osten und in Lateinamerika hat sich die Hungersituation drastisch zugespitzt. Ein aussagekräftiges Bild menschlicher Entbehrung liefert der kürzlich vorgestellte globale Hungerindex (IFPRI 2007). Er misst den Fortschritt einzelner Länder und Regionen im Hinblick auf Sterblichkeit und Untergewicht von Kindern sowie Unterernährung in der Gesamtbevölkerung. Nach dieser Berechnungsmethode stehen Lateinamerika und Ostasien bei der Verbesserung der Lebensbedingungen an der Spitze, während Afrika südlich der Sahara nur in Einzelfällen vorankommt und meist Rückschläge zu verzeichnen hat. Ganz unten rangieren Burundi und der Kongo, die durch ethnische Konflikte zerrissen werden.

In kritischer Auseinandersetzung mit den gängigen Strategien der Armutsbekämpfung hat ein international angesehener Entwicklungsexperte der Oxford Universität, Paul Collier (2007), vor Kurzem das Konzept der „Bottom Billion“ entwickelt, das sich auf die Gesamtbevölkerung von einer Milliarde Menschen in einer Gruppe von hochproblematischen Ländern bezieht. Durch detaillierte statistische Analysen hat er 58 Staaten identifiziert, die es nicht aus eigener Kraft schaffen, der Armut zu entkommen. Die meisten davon mit rund 700 Millionen Menschen liegen in Afrika südlich der Sahara. Aus anderen Weltregionen zählen zum Beispiel Ost-Timor, Haiti, Libanon und Bangladesch zu den Problemfällen. Die sozialen und wirtschaftlichen Kennziffern demonstrieren die verzweifelte Lage der „Bottom Billion“ (siehe Abbildung 2).

Während die durchschnittliche Lebenserwartung in der ärmsten Ländergruppe bei 50 Jahren liegt, gilt für die 4 Milliarden in den übrigen Entwicklungsländern ein statistischer Wert von 67 Jahren. Die Kindersterblichkeit in der Problemgruppe ist mehr als dreimal so hoch wie in der sonstigen Entwicklungswelt. Diese Disparitäten sind unmittelbare Folge der unterschiedlichen Wachstumsraten. In den 1990er Jahren, die häufig als goldene Entwicklungsdekade bezeichnet werden, sank das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten Milliarde Menschen. In der Vergleichsgruppe hingegen wurde ein jährliches Wachstum von fünf Prozent erzielt. Aus diesen Erkenntnissen zieht Collier die Konsequenz, dass sich die internationale Entwicklungspolitik ganz auf die 58 Länder der „Bottom Billion“, nicht auf die absolut Armen in anderen Staaten konzentrieren sollten. Beispielsweise sind China und Indien aufgrund ihrer hohen Wachstumsraten alleine in der Lage, soziale Gerechtigkeit im eigenen Land herzustellen, wenn der politische Wille vorhanden ist.

**Abbildung 2: Schlüsselindikatoren in „Bottom Billion“- und übrigen Entwicklungsländern (in Jahren bzw. in %; aktuelle Zahlen, Wachstumsraten für die 1990er Dekade)**



Quelle: Collier (2007)

Collier unterscheidet vier zentrale Armutsfallen, die die „Bottom Billion“ gefangen halten. Diese sind teilweise miteinander verflochten und verstärken sich dann wechselseitig:

- Die Länder sind in interne **Gewaltkonflikte** verstrickt, die der Staat nicht in den Griff bekommt. Aufgrund mangelnder Aussichten auf Erwerbsarbeit lassen sich vor allem junge Männer als bezahlte Milizionäre von Gewaltakteuren rekrutieren, die nach politischer Macht oder wirtschaftlichem Erfolg streben. Rund 75 % der Menschen in der „Bottom Billion“ leben derzeit in bürgerkriegsähnlichen Zuständen oder sind gerade daraus hervorgekommen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Land von einem Bürgerkrieg innerhalb der nächsten fünf Jahre in den nächsten rutscht, beträgt rund 50 Prozent.
- Innergesellschaftliche Gewalt tritt häufig zusammen mit dem so genannten **Ressourcenfluch** auf. Damit wird das häufig nachgewiesene Phänomen bezeichnet, dass schwache Staaten nicht in der Lage sind, die Einnahmen aus dem Verkauf natürlicher Ressourcen (z.B. Erdöl, Diamanten und mineralische Rohstoffe) für Entwicklungszwecke zu verwenden. Korruption und persönliche Bereicherung sind Merkmale der mangelnden Entwicklungsorientierung in Staat und Gesellschaft. Demokratisierung wird in Fällen von Ressourcenfluch erschwert oder unmöglich.
- Generell ist **Regierungsversagen** in den ärmsten Ländern ein wesentlicher Faktor für Fehlentwicklung. Die Macht ausübenden Eliten fühlen sich nicht der Gesamtbevölkerung verpflichtet, sondern nutzen ihr Amt und ihre Einflussmöglichkeiten zur Privilegierung familiärer oder ethnischer Netzwerke.

- Eine für viele Staaten der „Bottom Billion“ geographische Armutsfalle ist ihre isolierte Lage als **Binnenland**. Sie sind völlig von der Infrastruktur und den sozialen und politischen Gegebenheiten in den Nachbarländern abhängig. Da es sich dabei häufig ebenfalls um arme, instabile Länder handelt, verstärken sich die Probleme wechselseitig.

## 2. Konzepte der Armutsbekämpfung

Die aktuellen Kontroversen über wirksame Formen der internationalen Armutsbekämpfung lassen sich anschaulich durch die Positionen von drei führenden Wissenschaftlern aus dem anglo-amerikanischen Raum darstellen. Jeffrey Sachs (2006) von der Columbia Universität in New York ist bekannt geworden durch sein beharrliches Plädoyer für eine massive Aufstockung und inhaltliche Neuorientierung der westlichen Entwicklungshilfe. Sein besonderes Interesse liegt in der Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen bis zum Jahr 2015. Dafür sind nach seiner Berechnung 195 Milliarden US-Dollar an Entwicklungshilfe erforderlich. Die Summe entspricht einem Wert von rund 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens der reichen Staaten und liegt damit noch deutlich unter der international angestrebten Entwicklungshilfe-Quote von 0,7 Prozent. Sachs fordert handfeste Investitionen in die sozialen Sektoren (Gesundheit, Bildung etc.), in Infrastruktur und in die Landwirtschaft (Düngereinsatz, Verwendung von Hohertragssorten). Ganz Afrika könnte beispielsweise nach seinem Modell durch den Einsatz von jährlich „nur“ drei Milliarden Dollar Auslandshilfe von Malaria befreit werden. Sachs vergleicht diese Summe gerne mit den täglichen Rüstungsausgaben seines Landes in Höhe von 1,8 Milliarden Dollar.

Probleme des Regierungsversagens sind für Sachs vor allem eine Folge der weit verbreiteten Armut und können somit am besten durch Wachstumsschübe überwunden werden. Große Hoffnung setzt Sachs auf die Vorbildwirkung von Millenniumsdörfern, in denen beispielhaft die Armut durch konzentrierten Einsatz von Entwicklungsressourcen und integrierte Handlungsprogramme überwunden wird. Bis heute existieren 79 Dörfer dieser Kategorie mit rund 400.000 Menschen in zehn afrikanischen Ländern. Kalkuliert wird mit einem Kostenansatz von 110 Dollar pro Dorfbewohner/in, von dem 40 Dollar durch einheimische Finanzierung, der Rest durch ausländische Geber aufgebracht wird.

Sachs's schärfster Kritiker, William Easterly (2006) von der New York Universität, lehnt diese Strategie als fehlgeleitete zentralistische Planungsgläubigkeit ab und verweist auf die zahlreichen Fehlschläge in der Entwicklungspolitik. In überspitzten Formulierungen zieht er eine negative Bilanz der zurückliegenden fünf Jahrzehnte internationaler Entwicklungszusammenarbeit, die mehr Schaden als Nutzen gestiftet habe. Easterly vertraut

stattdessen auf die dezentralen Suchprozesse regierungsunabhängiger Akteure, beispielsweise aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Staatliche Entwicklungshilfe sollte deshalb nach seinem Verständnis keine wesentliche Rolle in der Armutsbekämpfung spielen, obwohl er durchaus die vereinzelt Erfolge von Maßnahmen der Regierungen und internationalen Organisationen wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds anerkennt. Easterlys Paradebeispiel ist die Kleinkreditbank Grameen von Muhammad Yunus in Bangladesh, die Millionen von Frauen zu produktiver Tätigkeit verholfen hat.

Als dritte, viel beachtete Stimme sucht der schon erwähnte Paul Collier (2007) einen überzeugenden Mittelweg zwischen den beiden Extrempositionen. Sein Erklärungsmodell der Armutfallen, aus denen sich die „Bottom Billion“-Länder nicht eigenständig befreien können, begründet die Notwendigkeit international koordinierter Unterstützungsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen. Eine davon, da trifft er sich mit Sachs, ist die Entwicklungszusammenarbeit. Die anderen Handlungsebenen betreffen die internationale Strukturpolitik, also die entwicklungsfreundliche Ausgestaltung der globalen Politikfelder (Global Governance):

- Handlungsbedarf besteht beim internationalen **Handel**. Collier fordert unbehinderten Zugang für Afrikas Exporte in die Industrieländer, z.B. Textilien. Die ärmsten Staaten müssen privilegierte Handelsbedingungen eingeräumt bekommen, weil sie sich sonst nicht gegen die weit überlegenen Entwicklungsökonomien Asiens und Lateinamerikas behaupten können.
- Internationale **Regelwerke** müssen die ärmsten Länder gegen Korruption und Ressourcenfluch schützen und ihre Demokratisierung fördern. Erste Ansätze dafür existieren bereits, beispielsweise in der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), an der afrikanische und westliche Regierungen, transnationale Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt sind. Im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung unterrichten hier ausländische Unternehmen die Öffentlichkeit, welche Zahlungen für den Erwerb natürlicher Ressourcen sie an staatliche und private Empfänger in den Herkunftsländern geleistet haben.
- Durch Sicherheitsgarantien und **Friedensmissionen** unter Mandat der Vereinten Nationen sollen die Konflikte in den ärmsten Ländern eingedämmt und das Gewaltmonopol des Staates durchgesetzt werden. Nach Colliers Auffassung sollen externe militärische Einsätze, die vor allem eine polizeiliche Schutzfunktion für die einheimische Bevölkerung wahrnehmen, auf eine Dauer von zehn Jahre befristet werden. Danach müsste das Land hinreichend stabilisiert sein, um innere Sicherheit aus eigener Kraft zu gewährleisten.

### **3. Was können Deutschland und Europa tun?**

Mit ihrem selbst gesteckten Anspruch, globale Herausforderungen friedlich zu bearbeiten und den kooperativen Multilateralismus zu stärken, haben Deutschland und Europa hohe Erwartungen in der Welt geweckt (Ortega 2007). Die Hoffnungen richten sich sowohl auf Höhe und Qualität der europäischen Entwicklungszusammenarbeit als auch auf eine entwicklungspolitische Kohärenz, die andere Politikfelder (z.B. Handel, Energie und Finanzbeziehungen) an ihren Auswirkungen auf die armen Länder misst und entsprechende Korrekturen veranlasst. Noch steht Europa in der entwicklungsverträglichen Ausgestaltung seiner Außenbeziehungen ziemlich am Anfang. Das hier mehr getan werden muss, verlangt nicht nur das Bekenntnis zu den eigenen Werte von Humanität und Weltbürgertum, sondern auch das aufgeklärte Eigeninteresse an sozialer Stabilität in der Weltgesellschaft. Ein europäisches Programm für globale Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung sollte folgende Kernelemente enthalten:

#### **a) Energiewende in Europa**

Die ärmsten Länder und die Armen weltweit werden besonders hart von den nicht mehr abzuwendenden Folgen des globalen Klimawandels getroffen. Ihre Lebensräume und Ernährungschancen werden durch Naturkatastrophen wie Dürren und Überschwemmungen negativ berührt. Wassermangel und die klimabedingte Ausbreitung von tropischen Übertragungskrankheiten wie Malaria verschärfen die gesundheitlichen Risiken. Deutschland und die übrigen Industrieländer tragen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, Verantwortung für die Klimaerwärmung. Die im Kyoto-Protokoll der Klimarahmenkonvention vorgesehene geringfügige Emissionsreduzierung bis 2012 ist für viele der reichen Länder in weiter Entfernung. Da überrascht es nicht, dass Schwellenländer wie Indien und China jede Forderung an ihre Adresse nach Festlegung auf Maximalwerte in der Klimabelastung mit Verweis auf die historische Schuld der Industrieländer und deren bisher kläglichen Reduktionsleistungen zurückweisen.

Einen international Aufsehen erregenden Vorschlag hat die deutsche Bundeskanzlerin, Angela Merkel, kürzlich in die öffentliche Diskussion gebracht. Sie vertritt ein egalitäres Prinzip der Kohlenstoffgerechtigkeit, wonach jeder Mensch auf diesem Planeten dasselbe Recht auf den Ausstoß von Klimagasen hat, natürlich im Rahmen der ökologisch akzeptablen Obergrenzen. Naturwissenschaftlich kalkuliert ergibt sich ein jährlicher Durchschnittswert von zwei Tonnen Kohlendioxid pro Person, die von den Ökosystemen auf dem Land und im Meer ohne Klimawirkung absorbiert werden können. Europa liegt derzeit bei etwa zehn Tonnen pro Kopf pro Jahr, Nordamerika bei 20. Indien hingegen begnügt sich bisher mit bei

einem Pro-Kopf-Wert von rund einer Tonne.

Die Dramatik der notwendigen wirtschaftlichen und technologischen Umstrukturierung in Nord und Süd zeigt sich am Durchschnittswert von knapp vier Tonnen in China. Obwohl diese Lokomotive der Weltwirtschaft noch ziemlich am Anfang ihres Entwicklungspfad steht, müsste das Land nach Merkels Verteilungskonzept seine durchschnittliche Klimabelastung halbieren. Auch wenn dieses Gerechtigkeitsprinzip auf breite Sympathie in China stößt, werden Reduktionsforderungen dort mit dem Argument der historischen Klimaschuld des Westens gekontert. Schließlich haben die Industrieländer die Deponiefunktion der Erdatmosphäre durch die zurückliegenden zwei Jahrhunderte der Industrialisierung exzessiv ausgenutzt und das heutige Problem erst herbeigeführt.

Fortschritte in den globalen Klimaverhandlungen wird es vermutlich erst dann geben, wenn Europa und Deutschland beim Umbau ihrer Wirtschaft die internationale Vorreiterrolle übernehmen, wie sie es bereits angekündigt haben, und zusätzlich die klimafreundliche Umstellung der Entwicklungsländer massiv durch Finanzmittel und Technologietransfer unterstützen. Gerade für die ärmsten Länder wird Unterstützung bei der Anpassung an den nicht mehr aufzuhaltenden Klimawandel im Mittelpunkt stehen müssen. Deutschland könnte ein internationales Zeichen setzen, indem es die Erlöse der vorgesehenen Versteigerung der Emissionsrechte teilweise für entsprechende Programme in Entwicklungsländern zur Verfügung stellt.

#### **b) Europäischer Stufenplan für Entwicklungszusammenarbeit**

Die Europäische Union hat im Juni 2005 beschlossen, ihre öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens im Rahmen eines Stufenplans anzuheben. Als Zwischenschritt haben sich die alten Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland, verpflichtet, die Mittel bis 2010 auf 0,5 Prozent zu steigern. Auf dem G8-Gipfel der führenden Industriestaaten im Juni 2007 in Heiligendamm hat Kanzlerin Merkel angekündigt, die im Bundeshaushalt eingestellten Entwicklungsgelder um jährlich 750 Millionen Euro während der nächsten drei Jahre zu erhöhen. Im Jahr 2008 soll die Aufstockung erstmals erfolgen. Von der angekündigten Gesamtsumme erhält das BMZ nahezu 670 Millionen Euro und wird dann über einen Etat in Höhe von knapp 5,2 Milliarden Euro verfügen. Die erfreuliche Aufwärtstendenz darf nicht darüber hinweg täuschen, dass die Erreichung der 0,7-Prozent-Marke bis zum Jahr 2015 noch erheblicher Überzeugungsarbeit in Parlament und Öffentlichkeit bedarf.



### **c) Grenzen öffnen für afrikanische Produkte**

Europa ist sich seiner Verantwortung bewusst, die Handelsbeziehungen zu den ärmsten Staaten konsequent an entwicklungspolitischen Zielen auszurichten. Die bisher ergriffenen Umsetzungsschritte lassen jedoch eine deutliche Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit erkennen. Die 2001 beschlossene Initiative „Alles außer Waffen“ (Everything but arms – EBA) soll den ärmsten Ländern (LDCs) die Tür zum europäischen Markt weit öffnen. Die praktischen Erfolge sind aufgrund von Übergangsbestimmungen (z.B. bei Zucker und Reis), einschränkenden Herkunftsregeln sowie fehlenden Produktionskapazitäten bisher als gering einzuschätzen. Außerdem ist der Kreis der Begünstigten zu eng gewählt, zahlreiche „Bottom Billion“-Länder fallen nicht unter die Regelung. Collier (2007) empfiehlt als Alternative, die armen Länder gegen ihre Konkurrenten aus Asien zu schützen, indem die Industrieländer hier auf jede Form von Zoll unter großzügiger Auslegung der Ursprungsregeln verzichten. Da erwartungsgemäß die Zölle bis 2015 weltweit weitgehend verschwinden werden, ist dringendes Handeln angesagt, um den schwächsten Staaten eine Aufholchance zu geben.

Von großer Bedeutung für die künftigen Handelsbeziehungen der EU mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) sind die laufenden Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Derzeit wird heftig darüber gestritten, ob diese Vereinbarungen vorrangig Entwicklungsimpulse auslösen oder eher einseitig den Außenwirtschaftsinteressen Europas dienen werden. Wirkungsvolle Handlungsmöglichkeiten für die Verbraucher/innen bieten sich im fairen Handel, der den unmittelbaren Produzenten beziehungsweise ihren Kooperativen einen höheren Verlaufferlös und langfristige Absatzsicherheit garantiert. Auf dieser Basis können die Arbeits- und Lebensbedingungen der beteiligten Familien spürbar verbessert und die Armut überwunden werden.

### **d) Wirtschaft durch globale Regelwerke steuern**

Eine globalisierte Weltwirtschaft ohne soziale, ökologische und entwicklungspolitische Standards lässt den ärmsten Ländern (und schwächeren Marktteilnehmern) keine Chancen. Soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit erfordern die politische Regulierung auf nationaler und internationaler Ebene. Im globalen System fehlt die zentrale Instanz, etwa in Form einer Weltregierung, die für alle verbindliche Regeln setzen könnte. Als Ersatz dafür bilden sich zunehmend globale Politiknetzwerke heraus, die Prinzipien und Zielvorgaben für einzelne Wirtschaftsbereiche oder für bestimmte Akteursgruppen auf freiwilliger Basis festlegen. Beispiele hierfür sind die extern definierten und überwachten Normen der Global Reporting Initiative für die öffentliche Berichterstattung von Unternehmen zur Sozialverantwortung sowie der Global Compact der Vereinten Nationen, der sich mit einem

unverbindlichen Bekenntnis der Firmen zu ethischen Grundsätzen bei Umwelt, Menschen- und Arbeitsrechten sowie Korruption begnügt.

Für die ärmsten Länder ist die bereits erwähnte Transparenzinitiative zu natürlichen Rohstoffen von herausragender Bedeutung. Ein anderes Beispiel ist die maßgeblich von deutscher Seite unterstützte Einführung von ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Mindeststandards für die Kaffeewirtschaft (Common Code for the Coffee Community-4C). Ein breites Bündnis aus Kaffeeproduzenten, Röstern und Nichtregierungsorganisationen will mit dem neuen "4C-Verhaltenskodex" die Lebensbedingungen von Millionen Kaffeebauern weltweit verbessern. Collier (2007) setzt sich mit überzeugenden Argumenten für umfassende verbindliche Regelwerke zur Förderung von Demokratisierung, Rechenschaftslegung bei öffentlichen Haushalten und Rohstoffeinnahmen, Sicherheit nach Gewaltkonflikten und Investitionen in Entwicklungsländern ein als Voraussetzung für erhöhte Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit.

#### **e) Europäische Militäreinsätze unter UN-Mandat**

Europa als Zivilmacht ohne eigene geopolitische Ambitionen ist in besonderer Weise dafür geeignet, militärische (von der Wirkung her eher polizeiliche) Einsätze zur Schaffung von Sicherheit in den ärmsten Ländern zu unterstützen. Grundbedingung muss in solchen Fällen die Erteilung eines entsprechenden Mandats durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sein. Außerdem muss die strikte Neutralität der EU-Mission sichergestellt sein. Durchaus vorhandene nationale Ambitionen einzelner europäischer Staaten mit kolonialer Vergangenheit (z.B. Frankreich und Großbritannien), die teils heute noch im größeren Umfang militärisch in Afrika vertreten sind, dürfen nicht zum Zug kommen. Als gelungenes Beispiel für europäische Stabilisierungsmissionen darf der Einsatz zur Absicherung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2006 gelten, auch wenn die politische Zukunft des Landes ungewiss bleibt. Der Militärverband wurde von einem Bundeswehrgeneral geleitet; das operative Hauptquartier lag in Deutschland. Ob und in welcher Form in Zukunft europäische Beiträge zur Schaffung von Sicherheit in den ärmsten Ländern sinnvoll sind, muss in jedem Einzelfall neu diskutiert und entschieden werden. Grundsätzlich wird sich Deutschland dem Ruf nach Bereitstellung erweiterter militärischer Kapazitäten für derartige Fälle nicht entziehen können, wenn es glaubwürdig für Armutsbekämpfung unter Beachtung der von Collier (2007) analysierten Fallen eintreten will.

#### **f) Dialog mit China und anderen "neuen" Gebern**

China und andere große Schwellenländer, etwa Südkorea, Indien, Brasilien und Südafrika, positionieren sich immer stärker als Entwicklungspartner für arme Länder. Beispielsweise hat die chinesische Regierung auf dem Afrikagipfel in Peking vom November 2006 eine Verdoppelung der Entwicklungsleistungen an den Kontinent bis 2009 angekündigt. Die wachsende Präsenz der Volksrepublik in Afrika, auch im Hinblick auf Förderung natürlicher Ressourcen, Exporte und Direktinvestitionen, hat im Westen erhebliche Nervosität ausgelöst. Befürchtet wird ein Verlust an politischem Einfluss und Marktchancen. Aus entwicklungspolitischer Sicht, darunter viele Stimmen aus Afrika selber, wird der Verzicht Chinas auf die vom Westen praktizierte Konditionalität kritisiert, der Bemühungen um Demokratie, Menschenrechte, gute Regierungsführung und Umweltschutz unterminieren könnte. Inzwischen ist feststellbar, dass die chinesische Führung auf die ausländischen Vorhaltungen reagiert. So übt sie, wie auch von offizieller westlicher Seite anerkannt wird, zunehmend Druck auf die autoritären Regime in Sudan und Myanmar (Burma) aus. Auch im Umweltbereich gibt es Anzeichen für eine wachsende Sensibilität der chinesischen Autoritäten. So sollen beispielsweise Holzimporte künftig untersagt werden, die aus Primärwäldern oder aus illegalen Quellen stammen.

Für die globale Armutsbekämpfung werden die „neuen“ Geber zunehmend wichtig. Eine Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele in Afrika scheint ohne ihre konstruktive Mitwirkung kaum vorstellbar. Europa ist deshalb gut beraten, Dialog und Kooperation mit diesen Regierungen zu suchen und zu vertiefen, wie dies gerade vom Entwicklungskommissar, Louis Michel, gegenüber China begonnen wurde (Fues/Grimm/Laufer 2006). Da sich die meisten Schwellenländer wohl nicht auf den von den Industrieländern geschaffenen Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung als Plattform einlassen werden, empfiehlt sich der Weg in die Vereinten Nationen. Unter dem Dach des VN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) hat im Juli 2007 ein neues Gremium, das Development Cooperation Forum, seine Arbeit aufgenommen. Erste Stellungnahmen der Schwellenländer deuten darauf hin, dass hier eine produktive Auseinandersetzung und Verständigung mit den westlichen Ländern über Prinzipien und Ziele der internationalen Bemühungen zur Armutsbekämpfung stattfinden könnten.

### **Ausblick**

Eine historische Wurzel des kontinuierlichen Engagements Deutschlands und Europas für die Armen in der Welt ist zweifellos das ethisch-karitative Erbe der christlichen Konfessionen, das in der Heiligen Elisabeth von Thüringen einen über die Jahrhunderte hinweg

faszinierenden Ausdruck gefunden hat. Ein anderes, ebenso wichtiges wie legitimes Motiv ist das aufgeklärte Eigeninteresse an globaler Stabilität als Grundlage einer friedlichen, prosperierenden Welt. Diese kann in einer zunehmend vernetzten Welt nicht hergestellt werden, solange größere Bevölkerungsgruppen, egal auf welchem Kontinent, im Elend ohne Hoffnung auf Besserung versinken. Deutschland und Europa müssen sich deshalb ihrer Verantwortung für die Schaffung globaler öffentlicher Güter noch stärker bewusst werden und die dafür notwendigen politischen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen. Der künftige Platz Europas in der Weltpolitik wird nicht primär auf wirtschaftlicher, erst recht nicht auf militärischer Macht gründen. In Auseinandersetzung und Abgrenzung zu den USA und den kommenden Weltmächten China und Indien wird Europas Ansehen und Einfluss wesentlich von seinem glaubwürdigen Eintreten für die Armen, für soziale Gerechtigkeit und für nachhaltige Entwicklung weltweit geprägt sein. Das gilt sowohl für die Politik nach innen wie für die Außenbeziehungen der Union.

### **Literatur:**

- Collier, Paul (2007): *The Bottom Billion*, Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, William (2006): *Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelleres Management im Kampf gegen die Armut*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Fues, Thomas (2006a): *Weltsozialpolitik und Entwicklung*, in: Tobias Debiel / Dirk Messner / Franz Nuscheler (Hrsg.): *Globale Trends 2007*, Frankfurt a.M.; Fischer Taschenbuch Verlag, S. 153-169.
- Fues, Thomas (2006b): *Ist das Glas halb voll oder halb leer?*, in: Franz Nuscheler / Michèle Roth (Hrsg.): *Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder Irrweg?*, Bonn: Dietz Verlag, S. 44-60.
- Fues, Thomas / Sven Grimm / Denise Laufer (2006): *Chinas Afrikapolitik: Chance und Herausforderung für die europäische Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen 4/2006*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Im Internet unter: [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/178fa4b8b8dc06fcc12570fb002ca2a2/\\$FILE/Druckfassung%20A+S%204.2006.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/178fa4b8b8dc06fcc12570fb002ca2a2/$FILE/Druckfassung%20A+S%204.2006.pdf)).
- IFPRI (International Food Policy Research Institute) (2007): *The challenge of hunger 2007*, Bonn: Welthungerhilfe (Im Internet unter: <http://www.ifpri.org/media/20071012ghi/ghi07.pdf>)
- Kälble, Mathias 2007: *Die Welt der Armen und Verachteten*, in: Dieter Blume / Matthias Werner (Hrsg.): *Elisabeth von Thüringen – eine Europäische Heilige*. Katalog, Petersberg: Michael Imhof Verlag, S. 118-120.
- Ortega, Martin 2007: *Building the future: The EU's contribution to global governance*, Chaillot Paper No. 100, Institute for Security Studies, Paris (Im Internet unter: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai100.pdf>)
- Sachs, Jeffrey (2006): *Das Ende der Armut. Ein ökonomisches Programm für eine gerechtere Welt*, Gütersloh: Bertelsmann Verlag.
- United Nations (2007): *The Millennium Development Goals Report 2007*, New York: United Nations (Im Internet unter: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf>).