

Armutsbekämpfung unter Globalisierungsbedingungen:

Die entwicklungspolitischen Millenniumsziele der Vereinten Nationen als realistische Strategie von Global Governance?

Rainer Tetzlaff

1. Einleitung: Globale Armutsbekämpfung – ein entwicklungspolitischer Konsens nach dem Ende des Ost- West-Konflikts

An der Wende zum neuen Jahrhundert ist *Armutsbekämpfung* als Ziel von „großer Politik“ zu einem zentral wichtigen Thema geworden. Wieder einmal, möchte man sagen. Hatte nicht schon vor mehr als dreißig Jahren der damalige Präsident der Weltbank, *Robert McNamara* (Amtszeit 1968-1981), die Überwindung von „absoluter Armut“ in der Dritten Welt „bis zum Ende des Jahrhunderts“ zu einem vorrangigen Ziel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erklärt? Hatte er nicht von einer „Jahrhundertaufgabe“ der westlichen Welt (so der Titel seines 1974 erschienenen Buches) gesprochen, deren Bewältigung große Anstrengungen in Nord und Süd erfordern würde? Damals hatte es ca. 700 Millionen Menschen gegeben, die in „absoluter Armut“ leben mussten (mit weniger als ein Dollar pro Tag, umgerechnet auf Kaufkraftparität). Hinzu kamen 1200 Millionen Menschen, die in „relativer Armut“ mit weniger als zwei Dollar täglich auskommen mussten.

Angesichts der akuten Gefahr, dass die Rivalen aus dem sozialistischen Lager aus der wachsenden Armut in der Dritten Welt weiter Kapital schlagen würden – der sozialrevolutionäre Umsturz auf Kuba war vor allem den US-Amerikanern als Alptraum präsent –, wurde Armutsbekämpfung als „weicher“ Bestandteil der westlichen *Sicherheitsstrategie* konzipiert und mittels Entwicklungsprojekten der Weltbank ins Werk gesetzt (Tetzlaff 1980, 67-118). In Hinblick auf die akute Terrorismusgefahr in ökonomisch labilen Ländern der Weltperipherie mit großem sozialem Sprengstoff (Naher und Mittlerer Osten sowie Nordafrika) könnte sich heute ein ähnliches sicherheitspolitisches Szenario ergeben – als Alternative zur gegenwärtigen US-amerikanischen Militärstrategie unter Präsident George W. Bush.

Das ehrgeizige Ziel McNamaras wurde (nicht zuletzt wegen ungeeigneter Methoden) bei weitem nicht erreicht. Inzwischen hat man gelernt, dass die nachhaltige gesamtgesellschaftliche Entwicklung in Armutsländern ein hochkomplexer und schwieriger Prozess des interdependenten Wandels auf zahlreichen Ebenen ist, der von der klassischen Entwicklungspolitik externer Akteure kaum wirksam zu beeinflussen ist (Messner/Scholz 2005; Sen 2000; Wolff 2005).

Gleichwohl hat sich die Situation für einige einst arme Entwicklungsländer (vor allem in Asien) mittels anhaltenden Wirtschaftswachstums *zum Positiven* verändert. Die Zahl der Armen in China, Indien, Malaysia, Thailand, Vietnam, Bangladesch etc. hat tatsächlich abgenommen, – um mehrere Hundert Millionen Menschen. Allein in China sollen es 400 Millionen sein (bis auf einen „Rest“ von noch 80 Millionen Arme). Hier wurden offensichtlich von klugen Machteliten die sich bietenden Chancen der ökonomischen Liberalisierung (Globalisierung) genutzt, um sich auf Weltmärkten als konkurrenzfähige Produzenten von Fertigwaren neu zu platzieren (Dieter 2005; Sachs 2005). Der indische Ökonom *Amartya Sen* hat eine Erklärung für den Entwicklungserfolg asiatischer Gesellschaften wie Indien gegeben: Indem er *Armut* (nicht als Mangel an Einkommen oder an Fähigkeiten, sondern) als *Mangel an Verwirklichungschancen* des Einzelnen definierte (Sen 2000: 113f.), konnte er aufzeigen, wie die Chancen der Globalisierung (offene Märkte und frei zugängliche wissenschaftliche Erkenntnisse) auch in ihrer traditionellen Kultur bedrohte Gesellschaften neue Möglichkeiten bieten, durch in Anspruchnahme von Grundrechten („instrumentelle Freiheiten“), durch Arbeit und Phantasie Grundbedürfnisse zu befriedigen und so „ein mit Gründen schätzenswertes Leben zu wählen“ (Sen 2000: 94).

Für Sen gibt es mindestens zwei Wege erfolgreicher Entwicklung: den harten chinesischen Weg, der auf staatlichen Zwang, harte soziale Opfer und rasche Kapitalakkumulation setzt, und den (von ihm präferierten) weichen indischen Weg, der unter „Entwicklung einen Prozess der Erweiterung realer Freiheiten“ (Sen 2000: 50) versteht. Entwicklungshilfe hat in beiden Fällen nur eine Nebenrolle gespielt. Dass China und Indien die größten Empfänger von Weltbank-Krediten und auch deutschen Entwicklungshilfe-Leistungen sind, erklärt sich eher daher, dass prosperierende Volkswirtschaften eine hohe Absorptionsfähigkeit für ausländische Kredite haben und daher für Geberorganisationen ausgesprochen attraktiv sind. Das bekannte *entwicklungspolitische Paradox* besteht nur darin, dass dort, wo Entwicklungshilfe am stärksten wirkt, sie am wenigstens benötigt wird und umgekehrt (Wolff 2005).

2. Das Problem der regional unterschiedlichen Wachstums- und Einkommensentwicklung in der Welt: drei mögliche Ursachen

Leider haben sich die erstaunlichen Entwicklungserfolge in Teilen Asiens (ausgeschlossen davon sind bisher Pakistan, Burma, Kambodscha und die Philippinen) nicht auf Afrika und Südamerika übertragen lassen; denn am Ende der globalen Einkommenspyramide lebten im Jahr 2004 „noch immer 2,5 Milliarden Menschen oder rund 40% der Weltbevölkerung in Armut“, vor allem in den 48 Staaten südlich der Sahara, in abgelegenen Regionen Südasiens und in den Elendsquartieren Lateinamerikas (nach Sachs 2005: 32). Die weltweite Armut hat sich also erstens quantitativ leicht verringert und zweitens nach Regionen und Ländern stark differenziert. Zwischen 1973 und 1998 sind die *Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts pro Kopf und Jahr* in allen Regionen der Welt gestiegen, nur in Afrika

stagnierte der Prozess (Wolff 2005: 133; Tetzlaff/Jakobeit 2005). Auch andere Indikatoren für Armutsreduzierung durch Wachstum und Entwicklung wie Lebenserwartung bei Geburt, Alphabetisierung und Bevölkerungswachstum weisen auf erzielte Erfolge hin – wieder mit der Ausnahme von Afrika südlich der Sahara. Das populäre Diktum von der „immer ärmer werdenden Welt“ ist zu recht als zu undifferenziert abgelehnt worden (Wolff 2005).

Die Frage, wie die großen Wachstums- und Einkommensdifferenzen innerhalb der Dritten Welt zu erklären und welche politischen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen seien, beschäftigt in wachsendem Maße die internationale Community der Entwicklungspolitiker und Sozialwissenschaftler (Nuscheler 2004; Sachs 2005; Messner/Scholz 2005). Als formales Analysemuster hat sich dabei folgende Differenzierung bewährt: Welchen Anteil an den Ergebnissen hatten *endogene* Faktoren (z.B. „good governance“ oder Korruption der öffentlichen Verwaltung?), welchen Anteil *exogene* Faktoren (z.B. Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung der Wirtschaft oder der Handelsprotektionismus der Industrieländer; „externe Schocks“) oder auch *strukturelle* Faktoren (z.B. günstige geopolitische Lage, Rohstoffreichtum oder aber ungünstiges Klima).

In der Kombination der Verursachungsfaktoren gibt es regionale und kulturbedingte Unterschiede, aber so viel lässt sich allgemein sagen, dass die *positiven externen* Einflüsse auf den je spezifischen „pfadabhängigen“ Verlauf von gesamtgesellschaftlichen Transitionsprozessen in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft viel geringer sind, als uns eine global tätige Industrie entwicklungspolitischer Institutionen aus nahe liegenden Gründen (Zwang zum institutionellen Selbsterhalt auch bei Misserfolgen) glauben lassen will.

3. Was wissen wir wirklich über die kausalen Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Entwicklungspolitik? Drei unterschiedliche wissenschaftliche Weltbilder bzw. „Erklärungen“

Leider sind die sozialwissenschaftlichen Antworten auf die für effektive Entwicklungspolitik so zentral wichtigen Fragen alles andere als überzeugend, eindeutig oder konsensual. Drei aktuelle seriöse Neuerscheinungen auf dem deutschen Büchermarkt können das belegen. Während *Jürgen H. Wolff* (Professor für Soziologie der Entwicklungsländer an der Ruhr-Universität Bochum, Volkswirt und Politologe) auf die teilweise erheblichen Erfolge bei der Armutsüberwindung hinweist und die Rolle der Entwicklungshilfe dabei als minimal bzw. als wissenschaftlich nicht nachweisbar abqualifiziert („*Entwicklungshilfe: Ein hilfreiches Gewerbe?*“), behauptet das neue Buch des renommierten US-amerikanischen Sozialwissenschaftlers *Jeffrey D. Sachs* „*Das Ende der Armut*“ so ziemlich das Gegenteil: Erstens sei die hohe Zahl der noch immer Armen in Asien, Afrika und Lateinamerika ein politischer Skandal, weil die Methoden bekannt seien, die Armut weltweit auszurotten, wenn nur der entsprechende politische Wille bei den Regierungen der Welt für dieses Ziel mobilisiert werden könnte (so wie vor 200 Jahren anlässlich der Ausrottung der Sklaverei).

Sachs hat auf der Grundlage aufwendiger Modellkalkulationen vorgerechnet, wie mit einer Verdreifachung der Finanztransfers aus den reichen OECD-Staaten in die Armutsländer von heute ca. 60 Milliarden \$ jährlich auf ca. 180 Milliarden \$ die Menschheitsgeißel der Armut erstmals in der Weltgeschichte überwunden werden könnte (in Etappen, bis zum Jahr 2025). Dabei misst Jeffrey Sachs zweitens der internationalen *Entwicklungspolitik* – entgegen allen professionellen Schmähungen (Hancock 1989; Dichter 2003, Wolff 2005) – die Schlüsselrolle als technisches Heilmittel zu: Wenn Entwicklungspolitik in Afrika südlich der Sahara und in Ländern Lateinamerikas bisher wenig bewirkt hätte, dann „schlicht deshalb, weil es de facto so wenig Hilfe war!“ (Sachs 2005: 376). Nicht endogene Faktoren wie Korruption und Kapitalflucht seien primär an Afrikas Misere schuld, sondern in ganz erheblichem Maße strukturelle und exogene Faktoren (wie Dürren, Hungersnöte und Tropenkrankheiten begünstigende Klimas und Handelsprotektionismus der OECD-Staaten). Sachs schlussfolgert aus seinen Analysen, dass die Diskrepanz zwischen den hehren ideellen Zielen der OECD-Staaten (globale Struktur- und Friedenspolitik) und den konkreten, sehr mageren Finanztransfers (zwischen 0,2 und 0,3% des Bruttonettoprodukts anstatt der von der UN-Generalversammlung wiederholt geforderten und vage zugesagten 0,7% für Entwicklungshilfe) ethisch unverantwortlich und angesichts des bedrohlichen Terrorismus in der Welt auch politisch unklug sei.

Nun würde eine solche *These vom machbaren „Ende der Armut“* möglicherweise kaum Beachtung finden, wenn sie nicht von Jeff Sachs, Direktor des *Earth Institute* der Columbia University, stammen würde. Sachs hat unzählige Regierungen in aller Welt als Wirtschafts- und Entwicklungsexperte beraten und als Millennium-Beauftragter des UN-Generalsekretärs *Kofi Annan* unter anderem auch den „Global Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria“ in Genf zum Erfolg geführt. In allen seinen publizierten Erkenntnissen stecken die Einzelergebnisse einer großen Zahl von Experten aus aller Welt, so dass man sagen kann, dass seine provozierenden Argumente (über die Herkunft von Armut in Afrika z.B.) neue Denkanstöße gegeben haben und *nolens volens* einen Maßstab darstellen, an denen sich auch konkurrierende Theorien und Prognosen messen lassen müssen.

Als drittes Fachbuch zum Thema Entwicklungspolitik sei auf den ebenfalls 2005 erschienenen Reader *„Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik“* verwiesen, der vom Direktor des „Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik“ (DIE) in Bonn, *Dirk Messner* (assistiert von Imme Scholz) herausgegeben worden ist. Es umfasst 24 Spezialbeiträge von Entwicklungsexperten unterschiedlicher Disziplinen und kann für sich beanspruchen, den „*state of the art*“ im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf hohem akademischen Niveau wiederzugeben. In ihm entwickelt Messner „sieben zentrale Gründe dafür, Entwicklungspolitik im wohlverstandenen Eigeninteresse der Industriestaaten zu betreiben“ (Messner/Scholz 2005: 27), darunter die dominante These, dass ohne wirtschaftlich starke Partner in der Welt der Entwicklungs- und Schwellenländer „Global Governance“-Initiativen zur Regelung der globalen Austauschbeziehungen nicht funktionieren könnten. Der internationalen Entwicklungspolitik werden ferner große Aufgaben zugewiesen, ja zugemutet – nämlich (Messner/Scholz 2005: 27-30):

- Stärkung der endogenen Entwicklungspotenziale in armen Ländern, auch um Staatszerfall zu verhindern,
- Demokratieförderung;

- Wahrnehmung humanitärer Aufgaben aus ethischen Gründen im Sinne einer „wertorientierten Außenpolitik“;
- Bildung von „Netzwerken verlässlicher Partner“ und
- schließlich globale Sicherheit durch „Investitionen in das soziale Kapital der internationalen Gemeinschaft“ zu schaffen. Unter Berufung auf Elinor Ostrom soll das Zusammenspiel von international tätigen Akteuren zwecks Gestaltung der Weltordnungspolitik („Global Governance“) „neben Macht und Interessen auch durch Vertrauen, Reputation und Reziprozität – also soziales Kapital – beeinflusst“ werden (Messner/Scholz 2005: 30).

Die Autoren der Messner/Scholz-Studie unterstützen mit plausiblen Argumenten die notwendige Reform der Architektur des internationalen EZ-Systems (EZ für Entwicklungszusammenarbeit) und zeigen Möglichkeiten auf, wie die „vier Kernprinzipien“ der internationalen Entwicklungspolitik: *ownership, participation, accountability und transparency* effektiv umgesetzt werden könnten (Messner/Scholz 2005: 35). Dabei gehen sie bei aller Skepsis im Einzelnen von der generellen optimistischen Prämisse aus (im Unterschied zu Jürgen Wolff), dass gesamtgesellschaftliche Entwicklungsprozesse zwar niemals einheitlich verlaufen (nach dem beliebten Weltbank-Muster „one fits for all“), sondern pfadabhängig und kulturabhängig sind, aber dass sie durchaus politisch gestaltbar seien. Sonst würde die Implementierung von „Global Governance“ zur Zähmung der „wild“ und grenzenlos gewordenen Globalisierung auch Illusion bleiben müssen.

Im Folgenden wird darüber reflektiert, ob und ggf. wie diese ehrgeizigen Entwicklungsziele erreicht werden könnten. Am Beispiel der Realisierungschancen der *Millenniumssziele* der Vereinten Nationen soll dieser Anspruch der Armutsoberwindung durch Politikgestaltung getestet werden. Dabei wird von der Prämisse ausgegangen, dass nicht „Macht“ (im Sinne des Neo-Realismus) der politische Hebel sein kann, um die notwendigen Strukturreformen auf den Weg zu bringen (Schirm spricht hier von „Global Economic Governance“; Schirm 2004: 237), sondern universell werdende Normen und dementsprechende Institutionen, die kollektive Lernprozesse in (Teilen) der Weltgesellschaft widerspiegeln.

Um sich einen Eindruck von den Realisierungschancen der Millenniumsziele in der optimistischen Interpretation von Jeffrey Sachs machen zu können, sollen im folgenden *drei Einwände oder Gegenargumente* reflektiert werden, die sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit internationaler Nord-Süd-Kooperation aufdrängen:

Erstens: Werden die ihrerseits hoch verschuldeten Industriestaaten des OECD-Clubs realistischere bereit sein, angesichts eigener Konjunkturschwächen und Finanznöte das notwendige Geld (100 Milliarden \$ jährlich bis 2015) zusätzlich aufzubringen, um den armen Ländern den von Entwicklungsoptimisten verheißenen Sprung aus der Armutsfalle zu ermöglichen?

Zweitens: Ist das Vertrauen in die evolutionäre oder revolutionäre Wirkung von internationaler Entwicklungshilfe gerechtfertigt, dass in Zukunft externe Interventionen durch die Welt der relativ Reichen (Transfers von Kapital; Handels erleichterungen und von Technologie) die bisher aufgetretenen *internen Entwicklungsblockaden* in Armutsländern durchbrechen könnten? Um dieses Ziel zu erreichen, müssten sich gleichzeitig politische Verhaltensweisen der Eliten, entwicklungsrelevante öffentliche Institutionen und rechtliche Rahmenbedingungen

rasch in eine Richtung ändern – um „*good governance*“ (gutes Regieren) zu ermöglichen.

Drittens: Ist damit zu rechnen, dass sich alle Mitspieler der neoliberal geprägten Weltwirtschaft an *die Normen und Spielregeln* halten, die von der Weltbank, dem IWF, der WTO und den G-8-Staaten als verbindlich für den Umgang mit Entwicklungsländern ausgegeben worden sind? Wie ist das „*free rider*“-Problem zu lösen (wenn wenig kooperative Staaten globale Güter und Verhandlungsergebnisse anderer nutzen, ohne selbst anteilmäßig dafür zu zahlen?). Dabei ist vor allem die Rolle Chinas zu betrachten, das nach seinem Eintritt in die World Trade Organisation (WTO) zu einer aggressiven Konkurrenz für die bisher privilegierten Handelsnationen zu werden droht.

4. Die UN-Millenniumsziele und Jeffrey Sachs Realisierungsplan, der „Armutsfalle“ zu entkommen

Der wohl wichtigste und bekannteste neue Anlauf zur Überwindung von Armut in der Welt ist im Jahr 2000 auf dem genannten *Millenniumsgipfel* der 150 Staats- und Regierungschefs in New York unternommen worden, zu dem UN-Generalsekretär Kofi Annan eingeladen hatte. Es handelt sich um eine bis heute gültige Selbstverpflichtung der Staatenwelt mit *acht Hauptzielen und 18 Teilzielen*, die den ärmsten Menschen der Welt nachhaltige Entwicklungsperspektiven eröffnen sollen. Angesichts der weiter drohenden Herausforderungen des 21. Jahrhunderts einigte man sich darauf, bis zum Jahr 2015 Armut und Unwissenheit in der Welt spürbar, d.h. konkret um die Hälfte, zu reduzieren. Als die drei wichtigsten *Millenniumsziele* wurden die folgenden bestimmt:

- Bekämpfung von extremer Armut und Hunger: Halbierung des Anteils der extrem Armen (mit Einkommen unter 1 US \$/Tag) und Halbierung des Anteils der Menschen, die an Hunger leiden.
- Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung: Sicherstellung, dass alle Jungen und Mädchen eine vollständige Grundschulausbildung abschließen.
- Reduzierung der Kindersterblichkeit: sie soll bei Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren um Zweidrittel bis 2015 gesenkt werden.

Jeffrey Sachs gehört weltweit zu den energischsten Advokaten für eine Realisierung dieser noblen Ziele. In seinem oben zitierten Buch „Das Ende der Armut“ argumentiert Sachs, dass die so genannten Armen als die Bevölkerungsschichten anzusehen seien, die zunächst *von außen* Unterstützung (vor allem bei der Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose sowie bei der Trinkwasseraufbereitung) brauchten, um „die unterste Stufe der Fortschrittsleiter“ erreichen zu können. Erst wenn diese erklommen sei, könne der Mechanismus der Selbsthilfe greifen und dann würden sich die Menschen den Anschluss an die entwickelte, industrialisierte Welt selbst erarbeiten können.

Auf der untersten Ebene der „Entwicklungsleiter“ besteht nach Sachs der Schlüssel zur Überwindung extremer Armut darin, die Ärmsten der Armen in die Lage zu versetzen, ihren Fuß auf die unterste Sprosse zu setzen (wobei ihm die erfolgreiche

„Grüne Revolution“ in Indien als Vorbild dient). Ohne externe Hilfe würden sie bei wachsender Bevölkerung (als Ursache und Folge von Armut) noch tiefer in die so genannte *Armutsfalle* rutschen. Die Situation der *Armutsfalle* ist dadurch gekennzeichnet, „dass der Anteil an Haushalten, denen die notwendige Grundausstattung an Kapital (einschließlich des menschlichen Kapitals) fehlt, so groß ist, dass im volkswirtschaftlichen Rahmen keine Akkumulationsprozesse in Gang gesetzt werden können“ (Peter Wolff 2005a: 111). Aus der *Armutsfalle* können sich Gesellschaften nur befreien, wenn Auslandshilfe nachhaltig und berechenbar dazu beiträgt, die „sechs grundlegenden Arten von Kapital“ zur Verfügung zu stellen – als Startkapital (vgl. Sachs 2005: 301):

1. Humankapital: „Gesundheit, Ernährung und Kompetenzen, die jeder Mensch braucht, um ökonomisch aktiv zu sein“;
2. Betriebskapital: Maschinen, Verkehrsmittel
3. Infrastruktur: Verkehrswege, Elektrizität, Wasserversorgung...
4. natürliches Kapital: Ackerland, gesunde Böden, Biodiversität
5. institutionelles Kapital: Handelsrecht, Justizsysteme, öffentliche Sicherheit
6. Wissenskapital: das wissenschaftliche und technische Know-how, um die Produktivität eines Unternehmens steigern zu können.

Sachs gibt unumwunden zu, dass es jährlich zusätzliche Milliarden Entwicklungshilfe („Official Development Aid“ = ODA) in einer Größenordnung von 100 Milliarden Dollar kosten würde, diese Mittel als Initialzündung für spätere Selbsthilfe der Armen aufzubringen (allerdings nur für Länder, in denen kein Staatszerfall und keine selbst zerstörerische Despotie herrscht wie zur Zeit in Simbabwe, und stets nach einer sorgfältigen „Differenzialdiagnose“ für jedes partnerschaftswillige Land), aber er lässt den Einwand der „Nichtfinanzierbarkeit“ nicht gelten. Es läge im aufgeklärten Selbstinteresse auch der reichen Staaten, die Kluft zwischen Arm und Reich nicht bis zum Äußersten zu treiben, und stattdessen Abkommen auf der Basis von Wechselseitigkeit und Selbstverpflichtungen zu treffen. Er hofft dabei auf die Wirksamkeit von neuen und alten internationalen Rechts- und Normalnormen wie beispielsweise *Artikel 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*. Letzterer besagt, dass „jeder Mensch einen Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung hat, in der die Rechte und Freiheiten des Einzelnen voll verwirklicht werden können (Sachs 2005: 312).

Dieses *optimistische Weltbild* mit seinem verheißenden Zukunftsszenario einer Welt ohne Armut basiert nicht zuletzt auf der Erwartung einer friedlichen kooperierenden Weltgesellschaft, die in Verfolgung weltinnenpolitischer Methoden auf Interessenausgleich und wechselseitige Selbstverpflichtung setzt. Wegen der enormen Möglichkeiten der Reichtumssteigerung im Zeitalter der Globalisierung sei es der heutigen Generation von Politikern in der Welt erstmalig möglich, die Fortschritt verheißende *Vision der Aufklärer* Thomas Jefferson, Adam Smith, Immanuel Kant und Marie Jean Antoine Condorcet Wirklichkeit werden zu lassen (Sachs 2005: 424). Die Überwindung der Armut weltweit, die heute technisch und finanziell machbar sei, bedürfe „zu ihrem Erfolg einer Kombination aus politischer Mobilisierung, Realpolitik und breiter Volksbildung“ (Sachs 2005: 438-439).

5. Politische Hilfsbereitschaft und kapazitätsabhängige Hilfsfähigkeit der OECD-Staaten als Bedingungen erfolgreicher Armutsbekämpfung

Prüfen wir unter Einbeziehung der kritischen Analysen von Messner/Scholz, von Jürgen Wolff und Peter Wolff, welche Chancen die Verwirklichung des Realisierungsplans von Jeffrey Sachs haben, die noblen UN-Millenniumsziele termingerecht (bis 2015) zu erreichen. Dazu bedarf es einer Beschäftigung a) mit der *realen Hilfsbereitschaft* der westlichen Geberländer, denen in den 90er Jahren wegen ausbleibender Erfolge häufig „Hilfsmüdigkeit“ vorgeworfen worden ist (Nuscheler 2004), und b) mit ihrer kapazitätsbedingten *Hilfsfähigkeit*, die hochgesteckten Ziele der globalen Armutsbekämpfung zu erreichen.

Aus der Sicht der Staaten der Europäischen Union (EU) kommen die kostspieligen Millenniums-Forderungen zu einem äußerst *ungünstigen Zeitpunkt* ihrer Geschichte. Die Verkräftung und Konsolidierung der Erweiterung der europäischen Union um 10 weitere Mitglieder im Jahr 2004 hat allen Mitgliedsstaaten äußerste Anstrengungen finanzieller Art abverlangt, worauf auch das alljährliche Ringen der meisten Mitgliedsstaaten um die Erfüllung der Stabilitätskriterien der EU hinweist. Auch als Folge von Globalisierung sind öffentliche Armut (im Sinne der Knappheit an Steuereinnahmen) sowie private Armut (im Sinne der relativen Deprivation) im Westen erneut ein Thema geworden, das viele Bürgerinnen und Bürger bewegt und die Finanzspielräume der Politik für globale philanthropische Zwecke (wie auch immer rational dargeboten) einschränken dürfte.

In den sich industrialisierenden Staaten Europas war Armsein – *being poor* – bis ins 20. Jahrhundert hinein ein strukturelles Problem, das Gesellschaft, Kirche, Wirtschaft und Staat permanent beschäftigte und zahlreiche Gesetzesinitiativen und Sozialprogramme zur Bekämpfung des *Pauperismus* hervor gerufen hatte. Insofern handelt es sich heute – wenn über die (wirklichen und vermuteten) Beschäftigungsoffer der Globalisierung geklagt wird – um die Wiederkehr eines alten Bekannten in neuen Kleidern. Der Diskurs über das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ und über das Dilemma, das entsteht, „wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht“ (Ralf Dahrendorf, zit. in Hartwich 1998: 266) und international ein „*race to the bottom*“ droht – ist seit langem Bestandteil der öffentlichen Sozialdebatte und hat gewisse Ohnmachtgefühle in der Politik hervorgerufen. In Deutschland ist unter der rot-grünen Regierung Schröder/Fischer wachsende strukturelle Arbeitslosigkeit angesichts von zunehmender Konkurrenz um Produktionsstandorte und Arbeitskosten – Faktoren, die nicht mehr wettbewerbsfähige oder „falsch qualifizierte“ Arbeitskräfte ausschließen – zu einer politischen Schicksalsfrage für Parteien mit Solidaritätsanspruch geworden.

Soziale Exklusion von Arbeitswilligen als Folge von international gewordener Konkurrenz um billige Produktionsfaktoren und kostengünstige Standorte ist zu einem universell präsenten Risiko geworden: Arbeitslos gewordene Menschen werden immer öfter (auf Grund wachsender Produktivitätsfortschritte) zu sozial marginalisierten, weil sie dem internationalen Wettbewerbssystem nichts Verwertbares anzubieten haben – weder als Konsument (Kaufkraft, Einkommen), noch als Produzent (Arbeitskraft, Können, Wissen). Hinzu kommen Forderungen aus der Drit-

ten Welt im Rahmen der WTO-Verhandlungen, die im Namen ausgleichender Gerechtigkeit einen weiteren Abbau von (unfairen) Handelsprivilegien der alten Industriestandorte verlangen – was (wenigstens vorübergehend) weitere Arbeitsplätze in EU-Europa kosten dürfte. Diesen globalen Aspekt von *relativer Verarmung* haben die Architekten der Politik der Millenniumsziele offenbar „übersehen“.

Jedenfalls sind hier höchste Ansprüche an eine *gestaltende Politik* des Interessenausgleichs in Verantwortung vor der Gesellschaft gefragt (Hartwich 1998: 286). Dass dieses national operierenden Regierungen immer schwerer fällt, ist eine nicht intendierte, aber unvermeidliche Folge der wirtschaftlichen Globalisierung. Diese hebt zwar nationale Gestaltungsspielräume nicht gänzlich auf, aber schränkt sie doch in ihrer sozialen Wirkung stark ein. Denn die territoriale Reichweite des politischen Gestaltungsraums ist geringer als die territoriale Reichweite wirtschaftlicher Verflechtungsprozesse, die tendenziell grenzenlos sind.

6. Die Finanzierungsversprechen von Monterrey 2002 – Verheißung und Wirklichkeit

Große Hoffnungen wurden zunächst in die UN-Konferenz „*Financing for Development*“ in *Monterrey/Mexiko* im März 2002 gesetzt, auf der die „gemeinsame Verantwortung“ der Staaten für Armutsbekämpfung und Herstellung von menschenwürdigen Verhältnissen in aller Welt kodifiziert wurde. Kern des rhetorischen Monterrey-Konsenses war neben dem stark auf finanzielle Eigenanstrengungen orientierten Finanzierungsansatz die „effektive Partnerschaft“ zwischen Industrie- und Entwicklungsländern hinsichtlich des Einsatzes der ODA. Der Finanzierungsbedarf, um die Millenniumsziele bis 2006 zu erreichen, wurde auf jährlich 30 bis 100 Mrd. US \$ geschätzt. Peter Wolff spricht sogar von einem „*neuen Paradigma*“ der Entwicklungszusammenarbeit, das folgende Prinzipien einschließt: Armutsumwindung durch direkte Budgetfinanzierung; höhere Selbstverantwortung der Empfängerländer (*ownership*); verbesserte Kohärenz von Geberpolitiken und schließlich die „substantielle Erhöhung der ODA für Länder“, welche die Voraussetzungen für eine höhere Wirksamkeit im Sinne von *good governance* erfüllen (Wolff 2005b: 302).

So innovativ die Monterrey-Prinzipien erscheinen mochten, in der Realität trat bald eine schmerzliche *Finanzierungslücke* auf. Die Finanzierungszusagen der OECD-Staaten ließen bis 2006 einen Anstieg der ODA-Mittel von 2002 auf 2006 um etwa ein Drittel erwarten. Damit würde allerdings 2006 nur ein Anteil von 0,26% am BIP der Geberländer erreicht werden können, womit das wiederum bekräftigte 0,7-Prozent-Ziel erneut weit verfehlt würde. Der vermutete globale Mittelbedarf von geschätzten 30 bis über 100 Mrd. US \$ zur Erreichung der *Millenniums-Development Goals (MDG)* „kontrastiert mit zusätzlichen ODA-Zusagen von nur 16-18 Mrd. US \$ bis 2006“ (Wolff 2005b: 309). Auch die propagandistisch geschickt in Szene gesetzten Versprechungen des britischen Premierministers Tony Blair und des US-amerikanischen Präsidenten, mehr für die armen Länder an ODA-Mitteln zur Verfügung zu stellen, erwiesen sich angesichts des realen Bedarfs als heiße Luft. Der 2002 von Bush versprochene *Millennium Challenge Account*

(MCA) sollte mit 1 Mrd. US \$ beginnen – für Länder mit „good governance“-Reputation (Messner/Scholz 2005: 34). Für Jeffrey Sachs ist das „Fehlen entsprechender Finanzierungen durch die US-Regierung“ nur schwer zu begreifen (Sachs 2005: 408) – vor allem angesichts eines gigantisch aufgestockten Militärhaushalts, der 20mal höher ist als der für Entwicklungspolitik.

Vier Jahre nach dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen hat UN-Generalsekretär *Kofi Annan* einen enttäuschenden Zwischenbericht über die völlig unzulängliche *Umsetzung der Millenniumserklärung* herausgegeben und darin von einer Dreiteilung der Leistungsbilanz in den globalen Entwicklungsregionen berichtet: Während es in den Schwellenländern Ostasien zum Teil beachtliche Fortschritte bei der Überwindung von Armut gegeben hätte (wodurch bleibt hier offen), wären die Staaten Westasiens, Lateinamerikas und der Karibik „bei der Bekämpfung der Armut wenig erfolgreich“ gewesen. Afrika südlich der Sahara würde wieder einmal das Schlusslicht bilden und den anderen Entwicklungsregionen weit hinterher hinken. Insgesamt bedürfe es „eines großen Durchbruchs, wenn die für das Jahr 2015 angepeilten Ziele erreicht werden sollen“ (Annan 2004: 179). Unter „*großem Durchbruch*“ versteht Kofi Annan das Resultat interner Strukturreformen in den Schuldnerländern, flankiert von einer neuen Anstrengung auf Seiten der Gläubigerstaaten, ihre Entwicklungshilfe zu erhöhen und besser zu koordinieren.

So wundert es nicht, dass in den letzten Jahren der Anteil der Öffentlichen Entwicklungshilfe am BSP bei allen 22 Geberländern, die im *Development Assistent Committee, DAC*, der OECD zusammengeschlossen sind, nur von 0,23% (2002) auf 0,25% (2003) geringfügig gestiegen ist (OECD, Paris, Pressemitteilung vom 16.4.2004). Eine grundsätzliche Trendwende – um bis 2006 das selbst proklamierte Ziel von 0,33% erreichen zu können – ist nicht in Sicht¹.

7. Fazit und Ausblick: die Kontinuität mangelnder Glaubwürdigkeit in der Entwicklungspolitik und neue Herausforderungen für globale Armutsbekämpfung

Werfen wir abschließend noch einen kurzen Blick auf die neuen Gewinner der Globalisierung, allen voran die VR China (Dieter 2005: 477f.), so ergibt sich (neben dem inzwischen vertrauten Bild von neuen aggressiven Konkurrenten zu den alten Gewinnern der Globalisierung) ein neues Bild: expansive Schwellenländer als Regionalmächte der Dritten Welt sorgen für neue Verteilungskämpfe und produzieren selber neue Armut auf Kosten noch Ärmere. Auf der Suche nach sicheren Erdölquellen verfolgt die VR China neuerdings eine Nischenstrategie“ in Angola, Lesotho, Südafrika, Sudan, Nigeria etc. ohne auf internationale Standards von „good governance“ und Schutz der Menschenrechte allzu viel Rücksicht zu nehmen. Ihre aggressive Außenhandelspolitik (Export von Industriewaren zu sehr niedrigen Preisen auf Kosten afrikanischer Produzenten) hat in Afrika bereits Ressentiments im Sinne des Vorwurfs eines „*neuen Kolonialismus*“ hervorgerufen (zit. bei Tull 2005: 23). Die dringend notwendige Diversifizierung der Exportstruktur afrikanischer Staaten wird durch die „rücksichtslose Interessenpolitik“ des neuen *global player* China nicht gerade gefördert.

Die vorliegende Abhandlung legt mit ziemlicher Eindeutigkeit die Schlussfolgerung nahe, dass es in absehbarer Zeit nicht zum „*Ende der Armut*“ als Folge intelligenter staatlicher Entwicklungshilfe (ODA) in der Welt durch „*global economic governance*“ kommen wird, die Jeffrey Sachs ethisch für notwendig und technisch für machbar hält. Die Millenniumsziele werden bis 2015 – Halbierung der Armut etc. – wegen alternativer Eigeninteressen der industriellen Großmächte nicht erreicht werden können. Auch wenn hier gar nicht alle Einflussfaktoren auf ein solch wünschbares Ergebnis im Einzelnen voll gewürdigt werden konnten – z.B. die WTO-Dynamik und das nur begrenzt kooperative Verhalten der neuen regionalen „Ankermächte“ China, Indien, Brasilien, Nigeria etc. – so weisen alle entwicklungspolitischen Parameter in die Richtung einer *Kontinuität entwicklungspolitischer Zwiespältigkeit*: es bleibt bei der bekannten Diskrepanz zwischen vollmundigen Ankündigungen und spärlichen Realisierungsmaßnahmen.

Eine Politik, die sich die Bekämpfung der globalen Armut als Ressort übergreifende „Querschnittsaufgabe“ (BMZ), als „Jahrhundertaufgabe“ (Weltbank), als „Millenniumsziel“ (UN) oder als „Großbaustelle der internationalen Entwicklungspolitik“ (DIE; Messner/Scholz 2005: 107) etc. – auf ihre Fahnen schreibt und dazu passende Weltkonferenzen abhält und viel verheißende „Aktionsprogramme“ verabschiedet, sich dann aber weigert, die dazu notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, ist weder konsequent noch glaubwürdig (vgl. auch *terre des hommes/Welthungerhilfe* 2004: 18).

Aber die entwicklungspolitischen Institutionen der Welt – angefangen beim BMZ in Bonn über NGOs, Kirchen, UN-Organisationen bis hin zur Weltbank in Washington – könnten selbst etwas für die Herstellung politischer Glaubwürdigkeit tun, wenn sie nämlich die seit Jahrzehnten geforderte *unabhängige* Evaluierung ihrer Leistungen und Fehlleistungen endlich zuließen. Dann könnte auch die wissenschaftliche Diskussion über die Rolle von externen Entwicklungshilfeprojekten und ausländischen „*change agents*“ auf Gesellschaften im Kampf gegen Armut zuverlässiger und tiefgründiger geführt werden.

Anmerkung

- 1 Mit dem Beschluss des *Europäischen Rates von Barcelona* 2002 hatte sich auch die Bundesregierung auf einen klaren Termin und eine feste Zielgröße zur Erhöhung der deutschen Entwicklungshilfe festgelegt. Laut Einzelplan 23 des Bundeshaushalts sollte die deutsche ODA von 3,768 Mrd. Euro (2003) um rund 8,4% auf 4,084 Mrd. Euro (2007) erhöht werden. Leider wurde diese Zusage 2004 zurückgenommen, als auf Grund der Sparvorgaben für alle Ressorts auch das BMZ eine „Globale Minderausgabe“ in Höhe von 38,8 Mio. Euro erbringen musste. Sie ging vor allem zu Lasten der Mittel für Nicht-Regierungsorganisationen, Kirchen und politische Stiftungen. De facto ist also unter der rot-grünen Regierung eine Reduzierung der realen deutschen Entwicklungshilfe – gemessen am Staatsbudgetanteil – eingetreten. Vgl. „die kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik“ vom September 2004 von *Terre des hommes/Welthungerhilfe*, 12. Bericht 2003/2004, S. 12-15

Literatur

- Annan, Kofi: 2004: Bericht des UN-Generalsekretärs über die Umsetzung der Millenniumserklärung der UN, 27. August 2004 in New York, in: Internationale Politik, Nr. 11/12, Berlin, S. 177-188.
- Dichter, Thomas, 2003: *Despite Good Intentions. Why Development Assistance to the Third World has Failed*, Washington
- Dieter, Heribert, 2005: *Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung*, Baden-Baden.
- Eberlei, Walter, 2003: *Armut und Armutsbekämpfung*, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), *Globale Trends 2004/2005. Fakten, Analysen, Prognosen*, Frankfurt a. M., S. 49-66
- Hartwich, Hans-Hermann, 1998: *Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems. Fundamente, Realitäten, Perspektiven*, Opladen
- Internationale Politik (Europa-Archiv), 2004: *Entwicklungspolitik*, mit „Dokumenten zur Entwicklungspolitik“ (Millenniumsgipfel), Berlin, Nr. 11/12, S. 175ff.
- Lachmann, Werner, 2004: *Entwicklungspolitik. Band 1: Grundlagen*, München und Wien, 2. Auflage
- Landes, David, 1999: *Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind*, Berlin
- Messner/Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.), 2005: *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden
- Nuscheler, Franz, 2004: *Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch*, Bonn, 5. Auflage
- Sachs, Jeffrey D., 2005: *das Ende der Armut. Ein ökonomisches Programm für eine gerechte Welt*, München
- Schirm, Stefan A., 2004: *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Baden-Baden
- Scholz, Fred, 2004: *Geographische Entwicklungsforschung. Studienbücher der Geographie*, Berlin und Stuttgart
- Sen, Amartya, 2000: *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*
- Terre des hommes/Welthungerhilfe, 2004: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 12 Bericht 2003/04. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik*, Osnabrück und Bonn
- Tetzlaff, Rainer, 1980: *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer?*, München und London
- Tetzlaff, Rainer/Jakobeit, Cord, 2005: *Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft*, Wiesbaden
- Tull, Denis M., 2005: *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China. SWP-Studie (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit)*, Berlin
- Wolff, Peter, 2005a: *Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung*, in: Messner/Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, S. 107-118
- Wolff, Peter, 2005b: *Finanzierungsmechanismen zur Erreichung der Millennium Development Goals*, in: Messner/Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, S. 301-314
- Wolff, Jürgen H., 2005: *Entwicklungshilfe: Ein hilfreiches Gewerbe? Versuch einer Bilanz*, Münster