

# Diskussion

Wolfgang E. Fischer

## Armutsbekämpfung in einer globalisierten Weltwirtschaft: Nur ein Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik kann zu nachhaltigen Lösungen führen!

Global betrachtet sind die Erfolge der „Entwicklungshilfe“ bei der Armutsbekämpfung recht ernüchternd: Die Hälfte aller Menschen lebt noch immer von zwei Dollar am Tag, beklagte der Ökonom Muhammad Yunus 2006 in seiner Dankesrede für die Verleihung des Friedensnobelpreises. Der englische Wirtschaftswissenschaftler Paul Collier konstatiert, dass es rund eine Milliarde Menschen gibt, die keinerlei Aussichten haben auf eine Verbesserung ihrer Lage, die zudem an der Schwelle zum 21. Jahrhundert schlechter war als 30 Jahre zuvor (Collier 2008). Und in einem 2007 erschienenen Artikel legte Ursula Schäfer-Preuss dar, dass selbst in Asien – trotz des dort zu beobachtenden rasanten wirtschaftlichen Wachstums – Armut nicht signifikant abgenommen hat. (Schäfer-Preuss 2007: 338f).

### Merkmale der globalen Armutssproblematik

Theo Rauch (2007) hat nun in dieser Zeitschrift vor kurzem die begrüßenswerte Initiative zu einem Diskurs ergriffen, der eine Verknüpfung der Armutsminderungsdebatte mit der Debatte um die Folgen der „Globalisierung“ zum Ziel hat. In seinem Beitrag beschreibt er die Problematik der Massenarmut im Rahmen einer sich globalisierenden Weltwirtschaft und analysiert gleichzeitig die Gründe für die ausbleibenden Erfolge bei der Beseitigung der Armut. Aus der Analyse will er Konsequenzen für künftiges Handeln im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ableiten.

Rauch bezeichnet die globale Armutssproblematik „als historisch neues und einzigartiges Phänomen“ (219), da es nicht mehr vordringlich darum gehe, Menschen aus einem seit jeher bestehenden Zustand von Armut herauszuholen, sondern den Blick auf die zahlreichen VerliererInnen von Globalisierungs- und Deregulierungsprozessen zu richten. Die Globalisierung habe zur Folge, dass auch gut und armutsorientiert regierte Länder

bei dem Bemühen, Beschäftigungsmöglichkeiten für die Marginalisierten zu schaffen bzw. zu erhalten an die Grenze der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stoßen.

Angesichts dieses eindeutigen Befundes überrascht es, dass sich Rauchs Argumente, insbesondere hinsichtlich der Schlussfolgerungen für künftiges Handeln, in den herkömmlichen Denkmustern und Lösungsansätzen der Entwicklungszusammenarbeit bewegen. Die von ihm angebotenen Antworten können daher der von ihm zutreffend beschriebenen dramatischen Situation nicht gerecht werden. Letztlich wiederholt er lediglich die von ihm zitierten Folgerungen von Fischer u.a. aus dem Jahre 1978 (!), „dass eine effektive armutsorientierte Strategie eigentlich auf allen Ebenen (international, national, regional, lokal) *zugleich* ansetzen müsste“ (Rauch 2007: 226; Herv. im Orig.). Es bleibt unklar, wieso der von Rauch propagierte „Mehr-Ebenen-Ansatz“ (239ff) nunmehr die Erfolge bei der Armutsbekämpfung zeitigen soll, die den bisherigen Strategien und Konzepten verwehrt blieben: Abgesehen von der (nicht aufgegriffenen) Frage, wie ein solcher Ansatz (von wem, mit welchen Mitteln) denn umgesetzt werden könnte<sup>1</sup>, bleibt im Dunkeln, was künftig auf den verschiedenen Ebenen konkret verbessert werden müsste, um signifikante Fortschritte zu erzielen.

## Was bedeutet „Armut“ im Zeitalter der Globalisierung?

Rauch betont – zu Recht – die Wichtigkeit der Definition von „Armut“ einschließlich aussagekräftiger Indikatoren. Er anerkennt auch, „dass nur eine *multi-dimensionale Analyse*, nur die Einbeziehung ökonomischer, politisch-institutioneller, sozio-kultureller und ökologischer Faktoren zur angemessenen Erklärung von Armut führen“ (219; Herv. im Orig.) kann. Merkwürdigerweise kehrt er dann jedoch zu der etwa aus Weltbank-Publikationen vertrauten ökonomisch verengten Definition von „Armut“ zurück: „Arme“ sind für ihn zunächst die schätzungsweise 1,2 Milliarden Menschen, die von 1 US\$ pro Kopf und Tag leben müssen und über keine stabile Lebensgrundlage verfügen. Seine Analyse fokussiert er im übrigen auf das Phänomen der „Massenarmut in den einst kolonisierten, zu den Entwicklungsländern gerechneten Staaten“ (218).

Durch diese Definition des Diskussionsgegenstandes wird m. E. eine tiefer gehende Erörterung der Probleme erschwert, wenn nicht gar verhindert:

- „Armut“ ist keineswegs allein eine statistische Größe und kann nicht nur materiell definiert werden. Rauch selbst spricht vom „universellen Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben“ (ebd.), führt also auch qualitative Aspekte in die Debatte ein – ohne allerdings dann näher auf diese einzugehen.

- Der Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben ist in der Tat universell, wie jedoch ein „menschenwürdiges Leben“ aussieht, ist abhängig von Raum und Zeit, also kulturspezifisch zu definieren: Armut kann – worauf Serge Paugam (2008) erst kürzlich hingewiesen hat – als Lebensstil in einer Gesellschaft integriert oder aber marginalisiert sein. Es hängt demnach von den kulturspezifischen Bedingungen ab, ob Armut als ausgrenzend und demütigend erfahren wird. Es ist u.E. gerade im Kontext einer Diskussion über die Folgen der Globalisierung wichtig, die Problematik der sozio-kulturellen Ausgrenzung und der „gefühlten“ Armut zu thematisieren!
- Die Eingrenzung der Thematik auf die einst kolonisierten „Entwicklungsländer“ ist offensichtlich willkürlich und damit fragwürdig: Die Ausprägung, aber auch die (ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen) Folgen der Kolonisierung waren in Afrika, Lateinamerika und Asien sehr unterschiedlich. China war im übrigen nie über längere Zeit „kolonisiert“, müsste demnach außerhalb der Betrachtung bleiben. „Kolonisierung“ als Unterscheidungsmerkmal ist daher in unserem Kontext unbrauchbar. Letztlich bleibt unklar, wen Rauch tatsächlich zu den „Armen“ zählt und zum Gegenstand seiner Betrachtung macht.
  - Vor dem Hintergrund der Thematik (Armut im Zeitalter der Globalisierung) erscheint mir die isolierte Betrachtung nur eines Teils der Welt grundsätzlich fragwürdig: Die von Rauch beschriebenen Mechanismen, die Armut im Sinne von „Verwundbarkeit auf prekärem Niveau“ (218) zur Folge haben, wirken weltweit! Der Prozess der Verarmung weiter Bevölkerungsschichten ist auch in den „alten“ Industrieländern zu beobachten, was zwangsläufig Folgen haben wird, nicht zuletzt im Hinblick auf die Akzeptanz künftiger Entwicklungszusammenarbeit. Auch aus ethisch-moralischen Gründen ist zu fragen, warum nur die Marginalisierten in den „Entwicklungsländern“ im Fokus stehen sollen, die vom Globalisierungsprozess ausgegrenzten Menschen in den Nicht-Entwicklungsländern aber nicht? Das Argument, bei den einen handele es sich schließlich um „arme“ Länder mit niedrigem Sozialprodukt, während die anderen „reich“ seien und ihre Armen durchfüttern könnten, verliert – nicht nur unter dem Aspekt der „gefühlten“ Armut – zunehmend an Bedeutung: China etwa verfügt heute über die größten Devisenreserven der Welt, die Zahl der chinesischen Dollar-Milliardäre wird nur von den USA übertroffen; ähnliche Tendenzen zeichnen sich in Schwellenländern wie Brasilien oder Indien ab. Andererseits: Zählten wir Länder wie Indien und China (die zusammen allein knapp eine Milliarde Menschen in absoluter Armut stellen dürften) nicht zur Zielgruppe von Armutsbekämpfungs-Maßnahmen, auf welche Menschen bezögen sich die MDGs dann noch? Fände dann „Armutsbekämpfung“ vor allem in Afrika

statt? Wo also wird künftig die Grenze zu ziehen sein? Rauchs Argumentation verläuft zu sehr entlang der herkömmlichen Demarkationslinien der Entwicklungszusammenarbeit („Nord/Süd“), um wirklich zukunftsweisende Schlussfolgerungen zuzulassen.

## Im Zeitalter der Globalisierung müssen die „Rahmenbedingungen“ im Fokus aller Überlegungen stehen!

Vor allem eine entscheidende Annahme bestimmt die Richtung seiner Argumentation: dass nämlich „nur“ die Rahmenbedingungen für entwicklungspolitische Maßnahmen „stimmen“ müssten, dann sei alles andere lösbar. Die „Rahmenbedingungen“ aber, das sind die von ihm selbst zutreffend beschriebenen Mechanismen der „Globalisierung“ mit ihren de-regulierten Kapital- und Gütermärkten, ihrer extremen Flexibilisierung der Arbeitsorganisation, dem schnellen Wechsel der Produktzyklen, dem Rückzug des Staates (d.h. dem weitgehenden Fortfall gesellschaftlicher Gestaltung und Kontrolle sozio-ökonomischer Prozesse), der Verbreitung einheitlicher (westlicher) kultureller Leitbilder und dem ständig wachsenden Rationalisierungsdruck, der sich aus der dem Kapitalismus eigenen Kapitalverwertungslogik ergibt. Daraus ergibt sich: So lange die „Globalisierung“ in der gegenwärtigen post-fordistischen Ausprägung das wirtschaftliche Geschehen bestimmt, ist ein Diskurs über die Beseitigung von Armut wenig zielführend, der von den Rahmenbedingungen abstrahiert. Es erscheint daher ziemlich müßig, sich mit den von Rauch detailliert beschriebenen Defiziten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene (wie *rent-seeking*, Klientelismus, Korruption, ineffiziente Institutionen etc.), näher zu beschäftigen – sind sie doch vor dem Hintergrund einer fortbestehenden „Globalisierung“ eher zweitrangig, bisweilen sogar irrelevant.

## Vier Thesen zur Massenarmut in Zeiten der „Globalisierung“

*1. Zur effektiven Armutsbekämpfung fehlte bisher der politische Wille:* Rauchs ernüchternde Bilanz über das offenkundige Scheitern der in der Vergangenheit entwickelten Konzepte, Methoden und Instrumente zur nachhaltigen Armutsminderung in der „Dritten Welt“ ist nicht falsch, lässt aber den entscheidenden Aspekt unerwähnt: Gescheitert ist die „Armutsbekämpfung“ letztlich am fehlenden politischen Willen, strukturelle Veränderungen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen vorzunehmen. Sicherlich gab und gibt es eine Vielzahl sog. „armutsorientierter“ Projekte, was jedoch bis heute fehlt, ist eine kohärente, in erster Linie auf das Problem der Massenarmut fokussierte Entwicklungspolitik.

Die Agenda der Entwicklungszusammenarbeit (und damit die regionalen und inhaltlichen Schwerpunkte von Projekten und Programmen) wurde in der Vergangenheit vor allem von den wechselnden politischen Interessenlagen der Bundesregierung (und der anderen westlichen Industrieländer) bestimmt: Es ging um Agrarüberschüsse, Absatzmärkte für Industrieerzeugnisse, die „Hallsteindoktrin“, das „Recycling“ von Petrodollars, die Terrorismusbekämpfung oder – ganz aktuell – um Klimaschutz und Energieeinsparung.

2. Die „Globalisierung“ stellt die „Soziale Frage“ des 21. Jahrhunderts – unter verschärften Bedingungen: Was Rauch beschreibt, ist im Grunde eine Neuauflage der „Sozialen Frage“ des 19. Jahrhunderts in Europa, diesmal allerdings im globalen Rahmen und in ihren Auswirkungen noch um einiges dramatischer. Heute nämlich besteht – im Gegensatz zu damals – keine Möglichkeit für Millionen vom Elend bedrohte Menschen, nach Übersee auszuwandern; es besteht auch keine Möglichkeit für die von Massenarmut bedrohten Länder, durch nationale Wirtschaftspolitik (Schutzzölle, Industrie-, Geld- und Verkehrspolitik) den Wettbewerbsdruck von Außen abzuschwächen. Transaktionskosten (Transport, Nachrichtenübermittlung), die den Märkten vor 150 Jahren noch einen gewissen Schutz vor Konkurrenz boten, sind zu einer fast zu vernachlässigenden Größe zusammengeschnitten. Und vor allem: Die „Soziale Frage“ des 19. Jahrhunderts wird heute dramatisch verschärft durch die „Ökologische Frage“! Damals ging es allenfalls um die Knappheit bestimmter Rohstoffe (die relativ leicht durch Ausbeutung überseeischer Naturschätze überwunden werden konnte), heute geht es darüber hinaus um den drohenden Kollaps des „Biotops Erde“ und die „Endlichkeit“ wichtiger Rohstoffe und Lebensräume.

3. Die gegenwärtigen Bedingungen der „Globalisierung“ vernichten die Existenzgrundlage von Millionen: Unter Fachleuten besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass bei der Beseitigung der weltweiten Armut bisher kein Durchbruch gelungen ist. Dennoch wird allgemein so getan (Rauch bildet da keine Ausnahme), als ob dies in Zukunft gelingen könnte, auch ohne wesentliche Veränderungen des derzeitigen („post-fordistischen“) Wirtschaftssystems<sup>2</sup> – ohne Veränderungen eines Systems also, für das immense Gewinne ohne kollektive Wertschöpfung und die Anhäufung großer Reichtümer ohne gesellschaftliche Verteilungseffekte sowie sozio-kulturelle Ausgrenzung breiter Bevölkerungsschichten charakteristisch sind.

Meines Erachtens lässt sich diese Hoffnung nicht begründen: Zugang zu Kapital und Wissen bestimmen heute mehr denn je über Wohlstand und Einkommen. Kapital ist im Überfluss vorhanden, es ist weltweit ständig auf

der Suche nach profitablen Anlagemöglichkeiten, befindet sich aber in der Hand Weniger. Letztlich haben diese Wenigen auch die Verfügungsgewalt über den Produktionsfaktor Boden (inkl. der in und auf der Erde befindlichen Naturschätze). Der Faktor Arbeit ist (fast) nur noch in Verbindung mit technischem Wissen ökonomisch relevant. Wissen ist sogar zur bestimmenden ökonomischen Produktionskraft geworden, über die die Unterschichten – wo immer sie sich auf dieser Welt befinden – ebenfalls nicht verfügen. Das relative Knappheitsverhältnis von Kapital und Arbeit verschlechtert sich ständig zu Ungunsten der Arbeit mit der Folge, dass selbst einfache Handarbeit zunehmend durch Maschinen ersetzt wird. Wer das künftige Potenzial der „Automatisierung“ erahnen will, begeben sich beispielsweise in das „Siemens-Haus“ in München, wo der Besucher erfährt, dass fahrerlose „Geisterzüge“ im Nahverkehr, Supermarktkassen ohne Personal oder „Pflegeroboter“ in Krankenhäusern keineswegs Hirngespinnste, sondern die Realität von morgen sind. Wer sich den Wandel der letzten drei, vier Jahrzehnte vor allem in Asien und Lateinamerika vergegenwärtigt, wo Schuhputzer, Rikschafahrer, Kleinstgewerbetreibende, *village industries* und *road-side restaurants* durch kapitalintensive Dienstleistungen bzw. Produkte ersetzt wurden, weiß, dass in der Tat der geschilderte Sachverhalt ein globales Phänomen darstellt. In diesem Zusammenhang muss auch auf die millionenfache Vernichtung kleinbäuerlicher Existenzen infolge globalisierter Agrarmärkte (WTO Agreement on Agriculture) hingewiesen werden, wodurch die Existenzgrundlage von Millionen auf dem Lande lebender Menschen vernichtet wurde. Und niemand hat bisher überzeugend aufzeigen können, wie die – weltweit – zunehmende Zahl derjenigen, die über nichts anderes als ihre Arbeitskraft verfügen, unter den gegebenen Bedingungen jemals eine Beschäftigung finden und somit eigenes Einkommen erwirtschaften können wird.

Für viele Menschen verschlechtert sich die Situation zusätzlich noch dadurch, dass sie sich mit steigenden Preisen für lebensnotwendige Produkte und Dienstleistungen konfrontiert sehen. Die einfachen, früher im Dorf hergestellten Haushaltsgegenstände etwa sind vom Markt verschwunden, die (anfangs sehr billigen) Industrieprodukte aus China, Vietnam oder Indien aber werden auf Grund gestiegener Energiepreise, Löhne und Wechselkursänderungen immer teurer und letztlich für viele unerschwinglich.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind Hunderte von Millionen Menschen demnach buchstäblich wertlos. Sie werden für den Produktionsprozess nicht gebraucht, und da sie über keine Kaufkraft verfügen, sind sie auch als Konsumenten uninteressant. Prinzipiell gilt dieser Befund keineswegs nur für die sog. „Entwicklungsländer“, sondern auch für Schwellenländer und sogar

für die alten Industrieländer, auch wenn er dort durch Milliardentransfers innerhalb der staatlichen Sozialsysteme verschleiert wird.

Die Existenzgrundlagen zahlloser Menschen werden darüber hinaus auch noch durch andere, parallel ablaufende Entwicklungen gefährdet: zum einen, weil der gegenwärtige Modernisierungsprozess die Erosion jener sozialer Netze (Familie, Clan, Nachbarschaft, Dorfgemeinschaft) zur Folge hat, die traditionell die Befriedigung wichtiger Grundbedürfnisse im sozialen Bereich nach dem Prinzip des (informellen) „do ut des“ sicherstellten. Hinzu kommt, dass der früher für viele Menschen (insbesondere Nomaden, Bergbewohner, Subsistenzbauern) lebensnotwendige Zugang zu natürlichen Ressourcen durch ökologische Katastrophen, aber auch durch ökonomische Enteignungsprozesse immer stärker eingeschränkt wird.

*4. Massenarmut als globales Problem kann nur in globaler Verantwortung beseitigt werden:* Das Phänomen der Massenarmut ist – wie dargelegt – nicht auf einige Länder dieser Welt, etwa die „Entwicklungsländer“ beschränkt, sondern muss als globales Problem betrachtet und daher in globaler Verantwortung gelöst werden. Denn wenn zur Herstellung aller global benötigten Produkteinheiten weltweit nur eine begrenzte und möglicher Weise weiter abnehmende Zahl von Arbeitskräften erforderlich ist, wird die Schaffung von (existenzsichernden) Beschäftigungsmöglichkeiten zu einem „Nullsummenspiel“: Die Schaffung von Arbeitsplätzen in einem Land gehen – tendenziell – zu Lasten der Erwerbsmöglichkeiten in einem anderen.<sup>3</sup> Rauch spricht in diesem Zusammenhang von den „Grenzen des Arbeitskräftebedarfs einer globalen Kapitalverwertungslogik“ (237). Mit der Forderung, Deutschland müsse durch Forschung und Innovation sowie längere individuelle Arbeitszeiten international „wettbewerbsfähiger“ werden, beschleunigt die Bundesregierung daher letztlich den Rationalisierungsprozess und begünstigt die Vernichtung von Arbeitsplätzen sowohl im eigenen Land wie anderswo auf der Welt. Die Art und Weise, wie die Bundesregierung wirtschaftspolitisch auf die Folgen der Globalisierung im eigenen Land reagiert, lässt sich also auf die Formel bringen: „Wir setzen uns für die Beseitigung der globalen Armut ein, allerdings bestehen wir auf Vollbeschäftigung im eigenen Land und weltweitem Marktzugang für unser Kapital und unsere Produkte.“<sup>4</sup> Eine solche („beggar-my-neighbour“) Politik ist gleichermaßen egoistisch wie kontraproduktiv; einen Beitrag zum Abbau der weltweiten strukturellen Massenarmut leistet sie jedenfalls nicht, sondern perpetuiert prinzipiell eine Form der Entwicklungszusammenarbeit, die – global betrachtet – die Armut bisher nicht verringern konnte.

## Die „Soziale Frage“ ist nicht zuletzt eine Machtfrage

Massenarmut und Globalisierung beruhen nicht auf Naturgesetzen. Beides geht auf interessengeleitete und machtgestützte Politik zurück. Der von Rauch beschriebene „realsozialistische Weg aus der Armut“ (224f) zeigt, dass – unter anderen Machtverhältnissen – durchaus eine armutsorientierte Politik möglich ist. Die Einwände gegen diesen „anderen Weg“ (den u.a. Kuba gegangen ist) sind nachvollziehbar, werden aber durch folgende Überlegungen relativiert:

- Der Vorwurf der mangelnden Effizienz verliert bei einer langfristigen Betrachtung und unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen und ökologischen Kosten des marktkapitalistischen Wegs an Gewicht. (Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit: Kenia)
- „Hoch qualifizierte und tendenziell abwanderungswillige Bevölkerungsgruppen“ (225) verlassen in großer Zahl auch solche Länder, die sich nicht abschotten, sondern dem Weltmarkt öffnen. (Beispiele: Philippinen oder Indien)
- Der „Preis der Unterdrückung von Freiheit“ (ebd.) muss auch in Staaten gezahlt werden, die sich der „Globalisierung“ verschrieben haben. (Beispiel: China)

Rauchs Beitrag macht an verschiedenen Stellen deutlich, in welchem hohem Maße gute Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit letztlich an politischen Widerständen (die auf allen Ebenen, vom Dorf bis zu internationalen Entscheidungsgremien anzutreffen waren) gescheitert sind. Wir haben es in der Tat mit einer „Lebenslüge“ der Entwicklungszusammenarbeit zu tun, wenn wir glauben, Massenarmut lasse sich – etwa mit Hilfe von Konzepten wie „participation“, „capacity building“ oder „ownership“ – überwinden, ohne die Machtfrage zu stellen! „Armut heißt Ohnmacht“, bringt Rauch den Sachverhalt auf den Punkt (237).

Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit befindet sich hier in einem Dilemma: Will sie den ohnmächtigen Armen wirklich helfen, müsste sie zu deren Gunsten in politische Konflikte eingreifen, kann dies aber nicht, da sie zwangsläufig als Partner der Mächtigen agiert, die selten freiwillig auf Privilegien verzichten.

Eine ganz andere Frage ist in diesem Zusammenhang, ob eine führende Industrienation wie Deutschland nicht versuchen müsste, den Prozess der Globalisierung politisch zugunsten der Verlierer zu gestalten und auf internationaler Ebene die Machtfrage (etwa im Hinblick auf die Macht internationaler Konzerne oder die Gestaltung globaler Märkte) auf die Agenda zu setzen. Auf diese Frage wird noch etwas näher einzugehen sein.

## Kernelemente einer künftigen Strategie zur Beseitigung der Massenarmut

Das „global village“ ist Realität. Auf die Errungenschaften von Wissenschaft und Technik, die erst eine hohe ökonomische und ökologische Effizienz ermöglichen, werden wir vermutlich nicht verzichten können bzw. wollen, wenn wir ein menschenwürdiges Leben der noch immer wachsenden Weltbevölkerung sicherstellen wollen. Das, was gemeinhin als „Globalisierung“ bezeichnet und in seinen Auswirkungen kritisiert wird, sind jedoch vor allem Ausprägungen der post-fordistischen Wirtschaftsweise, und diese sind sehr wohl politisch zu beeinflussen! Die „Soziale Frage“ des 19. Jahrhunderts wurde seinerzeit auch nicht als Naturereignis hingenommen oder durch Abschaffung der Industrialisierung beantwortet, sondern durch gestaltende Politik!

An dieser Stelle können Einzelheiten der angedeuteten Strategie nicht im Detail erörtert werden, dazu ist der Sachverhalt zu komplex. Thesenartig sollen aber wenigstens besonders wichtig erscheinende Elemente einer neuen globalen Armutsbekämpfungs-Strategie skizziert werden:

- Heute geht es wieder – wie Ende des 19. Jahrhunderts – um ein dem Solidarprinzip verpflichtetes Management sozialer Konflikte, mit dem Ziel, im Weltmaßstab eine relative Kohärenz von (Mehr)wertschöpfung und Massenkonsum, von Kapitalinteressen und Sozialstaat herzustellen. Ein gangbarer – und vermutlich der einzige – Weg, die Soziale Frage des 21. Jahrhunderts friedlich zu lösen, wäre demnach die Schaffung eines global ausgehandelten und in Kraft gesetzten Ordnungsrahmens, mit dessen Hilfe die verschiedenen Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik marktkonform und zugleich sozialverträglich und ökologisch nachhaltig gestaltet werden.<sup>5</sup>
- Nur mit einer konzertierten Vorgehensweise (wie wir sie andeutungsweise inzwischen bei Fragen des Klimawandels erleben), wird globale Massenarmut überwunden werden können. Im Dialog zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern müssen die jeweiligen Interessen zum Wohle der gesamten Menschheit zum Ausgleich gebracht werden, ähnlich wie dies beispielweise im Zusammenhang mit dem künftig zulässigen durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß/Kopf der Weltbevölkerung diskutiert wird.
- So, wie es im nationalen Kontext in den Industrieländern seit langem selbstverständlich ist, muss dem Verteilungsaspekt eine größere Aufmerksamkeit gewidmet werden als bisher. Ohne erhebliche Transferleistungen von den Gewinnern zu den Verlierern der Globalisierung und

- eine Neuordnung der internationalen Arbeitsteilung ist das Problem der Massenarmut nicht zu lösen.<sup>6</sup>
- Eine globale, an den strukturellen Ursachen ansetzende Strategie wird tendenziell auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse im Weltmaßstab hinauslaufen. Hierzu würden sicherlich auch Arbeitszeitverkürzungen mit entsprechendem Einkommensverzicht in den Industrieländern beitragen (müssen). Den Globalisierungsgewinnern – die vorwiegend, aber keineswegs ausschließlich in den Industrieländern zu finden sind – wird sie große finanzielle Opfer abverlangen, während die Kosten der bisherigen Form der Entwicklungszusammenarbeit für den Einzelnen eher eine zu vernachlässigende Größe darstellen.<sup>7</sup>
  - Angesichts der Dimension des Phänomens „Massenarmut“ sowie den mit nachhaltigen Lösungen des Problems verbundenen sozialen, finanziellen wie ökologischen Konsequenzen wird sich die künftige Diskussion nicht mehr ausschließlich im Rahmen ökonomischer Kategorien bewegen können. Eine Erweiterung der Analyse- und Entscheidungskriterien um qualitative (d.h. ethische, anthropologische, sozialpsychologische, kulturelle und philosophische) Gesichtspunkte mag manchem/r zwar vielleicht etwas weit hergeholt erscheinen, ist aber unumgänglich.<sup>8</sup> Fragen wie: „Welche Entwicklung wollen wir?“ oder „Welcher Lebensstil ist verantwortbar?“ werden – bei uns und anderswo – gestellt und beantwortet werden müssen. Nur eine neue, weniger auf materiellen Besitz abgestellte Definition von „Lebensqualität“ wird die notwendigen Einschränkungen den Menschen nicht als unzumutbaren Verzicht erscheinen lassen.<sup>9</sup> Dies aber wäre eine entscheidende Voraussetzung für die notwendige Akzeptanz einer armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit im hier diskutierten Sinne.
  - Die infolge ihrer Ausgrenzung vom Wirtschaftsprozess von Armut bedrohten Menschen müssen ihre gemeinsamen Interessen artikulieren und bündeln, um den politischen Prozess in ihrem Sinne beeinflussen zu können. Eine wichtige Komponente im Rahmen einer wirksamen Strategie zur Bekämpfung der weltweiten Armut ist daher die Förderung globaler Netzwerke (wie etwa dem „Weltsozialforum“, „Focus on the Global South“ oder „Global Demos“) sowie weltweit agierender Gewerkschaften als Gegenmacht zur weltumspannenden Allianz der Kapitaleigner und Konzerne.

## Schlussfolgerungen

Es dürfte deutlich geworden sein, dass die Beseitigung globaler, strukturell bedingter Massenarmut – wenn überhaupt – nur gelingen kann, wenn das Thema zur „Chefsache“ gemacht und ein grundlegender Paradigmenwechsel

in der Entwicklungspolitik eingeleitet wird. Als „Partner einer nachhaltigen globalen Entwicklung“ (so das BMZ auf seiner Internetseite) sollte die Überwindung von Armut auch in den „entwickelten“ Ländern zur Aufgabe werden, denn das eine hängt mit dem anderen zusammen: „There is so much North in the South and so much South in the North“, stellte schon vor etwa 20 Jahren der Träger des alternativen Nobelpreises Walden Bello fest. Mit dem herkömmlichen eingeschränkten Mandat und seinen bescheidenen Mitteln kann das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Aufgabe aber nicht gerecht werden, sondern allenfalls in Teilbereichen fachlich beraten und den Prozess „flankierend“ bzw. moderierend begleiten. Die seit Jahrzehnten in der EZ tätigen Institutionen und deren MitarbeiterInnen mit ihrer detaillierten Kenntnis der Situation in Entwicklungs- und Schwellenländern würden zur entscheidenden „Schnittstelle“ für den notwendigen Dialog im Rahmen einer „globalen Zukunftswerkstatt“.

Die Durchführung von „armutsorientierten Projekten“ wird erst dann wieder sinnvoll, wenn die von Rauch angesprochenen „Grenzen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ (232) überwunden werden und nicht mehr alle Bemühungen zur Überwindung von Armut auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene neutralisieren. Mit anderen Worten: Absolute Priorität hat in Zukunft die Veränderung der global wirkenden Rahmenbedingungen, nicht das „Herumwuseln“ an der lokalen „Projekt-Graswurzel“! Für einen solchen Paradigmenwechsel aber ist das BMZ zurzeit weder gerüstet noch politisch stark genug.

## Anmerkungen

- 1 Fischer u.a. waren seinerzeit der Auffassung, dass ein solcher Ansatz „die Handlungsmöglichkeiten nicht nur der bilateralen Entwicklungshilfe gegenwärtig bei weitem überfordern“ würde (Fischer u.a. 1978: 16). Wäre die Situation heute wesentlich anders? Rauch geht auf diese Frage nicht ein.
- 2 Häufig steht hinter dieser Auffassung die (schon in der Vergangenheit stets enttäuschte) Hoffnung auf quasi automatische „trickle-down“-Effekte. Tatsache ist jedoch, dass beispielsweise in Indien etwa 250 Millionen „Aufsteigern“ 750 Millionen Menschen gegenüber stehen, denen es schlechter geht als jemals zuvor. Ein weiteres Beispiel aus jüngster Vergangenheit ist Kenia, das bis vor kurzem als Musterland und Globalisierungsgewinner in Afrika gegolten hat und wo nun plötzlich Massenarmut in erschreckender Weise sichtbar geworden ist.
- 3 Anschaulich vor Augen geführt wird dies etwa am Beispiel der Textilindustrie Bangladeshs, wo in den letzten Jahren schätzungsweise 2 Millionen Beschäftigte (zumeist Frauen) Arbeitsplatz und Einkommen verloren, weil die Produktion nach China abwanderte.
- 4 Diese Politik erinnert an die Haltung der USA zu Fragen des Klimawandels: „Wir bekennen uns zum Umweltschutz, der amerikanische Lebensstil aber darf nicht zur Disposition gestellt werden.“
- 5 Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg kann als Beispiel dafür dienen, dass Marktkräfte durchaus in die gewünschte Richtung

- (nämlich einer einiger Massen gerechten und doch leistungsfähigen Gesellschaft) gelenkt werden können, ohne sie ausser Kraft zu setzen.
- 6 Ordnungspolitischen Einwänden gegen derartige Transferleistungen könnte man entgegenhalten, dass der Haushalt für Arbeit und Soziales in Deutschland seit Jahrzehnten den höchsten Anteil am Gesamtbudget ausmacht, ohne dass dies ernsthaft in Frage gestellt wird.
  - 7 Im Zusammenhang mit derartigen international vereinbarten und institutionalisierten Transferleistungen könnten zahlreiche, in den Industrieländern diskutierte bzw. bereits angewandte Instrumente (wie etwa Mindestlöhne, Kombilöhne, Arbeitszeitkonten etc.) auf den Prüfstand kommen. Hinsichtlich des Aufkommens der benötigten Mittel wäre u.a. an die schon länger diskutierte „Tobin-Steuer“ zu denken.
  - 8 Auf dem für 2008 in Dresden geplanten Welt-Kultur-Forum wird es um diese Problematik gehen. Einer der Initiatoren dieses Forums und Leiter des Bonner Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft, Prof. Meinhard Miegel, vertritt beispielsweise die Auffassung, dass unsere einseitig auf ökonomische Kriterien fokussierte Kultur ihren Zenit überschritten hat und dabei ist, sich selbst zu zerstören. (Miegel 2005) Siehe hierzu auch: [www.forum-tiberius.org](http://www.forum-tiberius.org)
  - 9 Auf die Bedeutung derartiger Fragen für die Bewältigung der anstehenden gesellschaftlichen und ökologischen Probleme haben in Deutschland u.a. Erhard Eppler, Carl Amery und Horst Eberhard Richter schon vor etwa 30 Jahren hingewiesen.

## Literatur

- Collier, Paul (2008): *Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann*. München.
- Fischer, Knut M.; Friedrich Mühlenberg; Manfred Werth; Rama Krishnan; Siegfried Schönherr & Wulf Britsch (1978/1981): *Ländliche Entwicklung. Ein Leitfaden zur Konzeption, Planung und Durchführung armutsorientierter Entwicklungsprojekte*. Forschungsberichte des BMZ. Köln.
- Gutmann, Gernot; Hans-Joachim Hochstrate & Rolf Schlüter (1979): *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Frankfurt a.M.
- Hirsch, Joachim; & Roland Roth (1986): *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus*. Hamburg.
- Maderthaner, Wolfgang; & Lutz Musner (2007): *Die Selbstabschaffung der Vernunft. Die Kulturwissenschaften und die Krise des Sozialen*. Wien.
- Miegel, Mainhard (2005): *Epochenwende – Gewinnt der Westen die Zukunft?* Berlin.
- Paugam, Serge (2008): *Die elementaren Formen der Armut*. Hamburg.
- Rauch, Theo (2007): „Von Basic Needs zu MDGs – Vier Jahrzehnte Armutsbekämpfung in Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 107, S. 216-245.
- Rifkin, Jeremy (2006): *Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht*. Frankfurt a.M.
- Schäfer-Preuss, Ursula (2007): „Wachstum allein reicht nicht“. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 09/2007, S. 338f (auch: <http://www.inwent.org/ez/articles/056698/index.de.shtml>).

Anschrift des Autors:  
 Wolfgang E. Fischer  
 wefischer@libero.it