

Massenhafte extreme Armut in den Entwicklungsländern – ein Skandal¹

Von Winfried Pinger

Jeder fünfte Mensch auf der Erde, insgesamt 1,2 Milliarden Menschen, leben in extremer Armut und haben weniger als 1 US Dollar am Tag zum Leben. In den Entwicklungsländern ist es jeder vierte. Davon hungern 800 Millionen Menschen jeden Tag, mehr als 24.000 verhungern täglich.

Das ist ein Skandal für die Menschheit und ein Beweis für das Versagen der Entwicklungspolitik der letzten 40 Jahre. Enorme finanzielle Mittel sind in die falschen Hände von „Eliten“ gelangt, haben korrupte Staatsbürokratien geschaffen und Entwicklungsruinen hinterlassen. Unten bei den Ärmsten kam die Hilfe selten an.

Das soll anders werden. Auf dem Jahrtausend- (Millennium-) Gipfel der Vereinten Nationen vom 6. – 9. September 2000 in New York verkündeten 189 Staats- und Regierungschefs das Ziel, die extreme Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren.

Seitdem sind drei Jahre vergangen. Es ist verlorene Zeit für die deutsche Entwicklungspolitik. Der auf dem Gipfel versprochene Plan für den deutschen Beitrag mit konkreten Schritten zur Erreichung des Ziels fehlt bis heute. Wertvolle Zeit ist verschwendet worden.

Dabei war der Start beeindruckend. Der Bundeskanzler persönlich gab mit den anderen Staats- und Regierungschefs auf dem Jahrtausend-Gipfel im September 2000 die öffentliche Verpflichtungserklärung zur Halbierung der extremen Armut ab. In seiner Rede erzielte er einen Überraschungseffekt², als er eine konkrete Planung der Bundesregierung zur Erreichung des Ziels versprach. Der Bundeskanzler gab daraufhin den Auftrag an sein ganzes Kabinett unter Federführung der Entwicklungsministerin, ein „Aktionsprogramm 2015“ vorzulegen. Dieses Aktionsprogramm erwies sich allerdings als ganz große

¹ www.aktion-2015.de

² Venro 2001, S. 13

Enttäuschung. Über lange sechs Monate wurden viele Seiten Text produziert und am 4. April 2001 vom Kabinett verabschiedet. In einem internen Kabinettsvermerk zu diesem Programm heißt es fett gedruckt: „... wirft die Frage auf, was tun wir wirklich und sehr konkret zur Verringerung der Armut?“ Der Vermerk bemängelt einen kritisch zu beurteilenden Konkretisierungsgrad. Die Wochenzeitung „Die Zeit“ stellt zutreffend fest: „Aus dem Amtsdeutsch übersetzt heißt das so viel wie: Geschwafel“. Danach ließ die Ministerin entschuldigend erklären: Das Aktionsprogramm ist kein Fahrplan mit von vornherein fixierten Meilensteinen und Finanzgrößen, sondern eine programmatische Erklärung zum deutschen Beitrag³. Damit ist dann auch amtlich klargestellt, dass das Aktionsprogramm kein Programm für Aktionen ist und dass der Auftrag des Bundeskanzlers von der Ministerin nicht erfüllt wurde.

Zur Beschwichtigung der enttäuschten Öffentlichkeit wurde allerdings schon in dem „Aktionsprogramm 2015“ ein Umsetzungsplan angekündigt. Dort heißt es: „Die Bundesregierung erarbeitet einen Umsetzungsplan, der konkrete Schritte für die einzelnen Aktionen enthält und die jeweiligen Verantwortlichen benennt.“ Seitdem, d.h. seit April 2001, also weit über zwei Jahre, warten wir nun alle auf den Umsetzungsplan. Statt des versprochenen Umsetzungsplans gab es im Juni 2002 einen „Zwischenbericht“ von der Qualität des Aktionsprogramms. Wann der Umsetzungsplan endlich kommt und ob er überhaupt noch kommt, wissen wir nicht. Auch die Gründe, warum dieser entscheidende Plan trotz der öffentlichen Ankündigung nicht vorgelegt wurde und warum die Bundesrepublik Deutschland international blamiert und der Bundeskanzler desavouiert wird, sind ebenfalls nicht bekannt. Es lassen sich nur Vermutungen anstellen. Jedenfalls wird das große Ziel der Menschheit ohne Plan und ohne die Benennung von Verantwortlichen –somit also planlos und verantwortungslos verfolgt.

Dieses Versagen steht in einem merkwürdigen Gegensatz zu den Regierungserklärungen und öffentlichen Verlautbarungen bis in die jüngste Zeit. Diese sind wohlklingend und prägnant. Die Probleme werden klar beschrieben.

³ M. Hofmann, E + Z 2001, S. 212

Einige wenige Beispiele aus jüngster Zeit: In ihrer Regierungserklärung am 8. Mai 2003 vor dem Deutschen Bundestag heißt es z.B.: „Bis zum Jahr 2015 soll der Anteil der Menschen, die von weniger als 1 US Dollar am Tag leben müssen, halbiert werden“ „Dies ist eine wichtige weltweite Aufgabe für die Zukunft.“ „Täglich sterben 6.000 Kinder unter fünf Jahren, weil sie keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Diese Zahlen müssen uns aufrütteln.“

Noch am 8. Juli 2003 erklärte die Ministerin unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Millennium-Entwicklungsziele: „Hunger und Armut sind Massenvernichtungswaffen. Ihnen muss die internationale Gemeinschaft entschlossen den Kampf ansagen.“ „Dieser Zustand ist nicht nur extrem erschreckend, er muss dringend verändert werden. Wir dürfen dabei keine Zeit verlieren.“⁴ Man fragt sich: Wie lassen sich die Versäumnisse bei der Umsetzung der 2015-Ziele mit derartigen markigen Erklärungen vereinbaren? Jedenfalls helfen sprachliche Mehrdeutigkeiten, methodische Tricks und Etikettenschwindel dabei, den Widerspruch zu verschleiern.

Welche Aktivitäten der Armutsbekämpfung dienen, hängt von der Definition der Armut ab⁵. Der entscheidende Unterschied der Millenniums-Erklärung gegenüber früheren allgemeinen Bekundungen zur Armutsbekämpfung liegt gerade darin, dass die Zielgruppe bei der Bekämpfung der extremen Armut genau definiert wird: Es sind nicht „die Armen“, sondern diejenigen, die weniger als 1 US Dollar am Tag zum Leben haben, d.h. die extrem Armen. In der Millenniums-Erklärung wird gerade nicht allgemein von Armutsbekämpfung als einer alles überwölbenden Aufgabe gesprochen. Es geht um extreme Armut und ihre Halbierung, es geht um die 25 % Ärmsten in den Entwicklungsländern.

Es ist daher verwirrend und falsch, bei der Verfolgung der UN-Ziele allgemein von „Armutsbekämpfung“ zu reden. Im Aktionsprogramm 2015 schreibt die Ministerin in ihrem persönlich gezeichneten Beitrag zu der Erreichung des Halbierungsziels: „In der Entwicklungspolitik ist Armutsbekämpfung eine überwölbende Aufgabe. Darauf zielen wir in allen Bereichen unserer Arbeit.“ Mit dieser Begrifflichkeit ist

⁴ Bundesentwicklungsministerin Wiecek-Zeul in WISU-Magazin, Juni-Ausgabe 2003

⁵ Vgl. GKKE, epd-Entwicklungspolitik 7/2003, S. 43

das Feld für Mehrdeutigkeit und Beliebigkeit eröffnet. Alles, in allen Bereichen dient der Armutsbekämpfung. Adressat und Zielgruppe sind immer und überall die Armen. Das Motto der Ministerin von der Armutsbekämpfung als „überwölbende Aufgabe“ der Entwicklungspolitik haben die Mitarbeiter dann offensichtlich so verstanden: Schreiben wir alles auf, was wir ohnehin machen und nehmen als Überschrift „Aktionsprogramm 2015.“⁶ Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut – das Aktionsprogramm als Etikettenschwindel.⁷

Wollte die Bundesregierung zur Bekämpfung der extremen Armut tatsächlich ihren wirksamen und konkreten Beitrag leisten, müssten die Prioritäten in der deutschen Entwicklungspolitik ganz anders und neu bestimmt werden.⁸ Die deutsche Entwicklungspolitik müsste sich auf die Bekämpfung der extremen Armut konzentrieren und statt 15 % mindestens 50 % der finanziellen Mittel dafür einsetzen.

Eine Umorientierung müsste vorgenommen und materielle und geistige Besitzstände in der Entwicklungszusammenarbeit abgeräumt werden. Dann wären nicht Reden, sondern Taten angesagt. Allerdings sind dann große Widerstände zu überwinden bei all denjenigen, die sich in der gegenwärtigen Entwicklungspolitik gut eingerichtet haben und alles beim Alten lassen wollen und z.B. nur auf das allgemeine Wirtschaftswachstum setzen – eine Position, gegen die sich auch die Entwicklungsministerin wendet⁹. Es gilt gegen die uralte und längst widerlegte Meinung vom „Sickereffekt“ vorzugehen, wonach jede finanzielle Hilfe an die Regierung und die „Eliten“ irgendwie und irgendwann auch zu den Ärmsten durchsickern werde. Also müsste die Ministerin ihre Anstrengungen speziell und direkt auf die Zielgruppe der Ärmsten richten. Dabei müsste sie beherzigen, was sie selbst mit Recht betont, dass die extreme Armut zwar durch den weiten Armutsbegriff der DAC-Leitlinien zu erfassen ist, dass aber

⁶ Vergl. dazu auch Eberlei, Fues E+Z 2001, 141ff

⁷ Vgl. ⁴; kritisch zum Aktionsprogramm auch Venro 2001

⁸ Vgl. Nuscheler, Beil. Das Parl. 18-19/2001 S.7

⁹ Vgl. WISU-Magazin Juni 2003, S. 2

vor allem gilt: „Das zentrale Millenniumsziel ist die Armutsbekämpfung“¹⁰, d.h., es kommt auf die Stärkung der wirtschaftlichen und produktiven Fähigkeiten zur Einkommensverbesserung und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze vor allem im produzierenden Sektor an.¹¹

Auszugehen ist dabei insbesondere von der Feststellung, dass Beamte keine Unternehmer sind, dass sie im allgemeinen wenig wirtschaftlichen Sachverstand haben und schon gar nicht wissen, wie die Masse der armen Bevölkerung ihre wirtschaftliche Einkommenssituation verbessern kann. Bekämpfung der extremen Armut kann also, abgesehen von den wichtigen staatlichen Rahmenbedingungen, nicht Sache des Staates im Entwicklungsland sein. Damit ist der leichte Weg versperrt, die Entwicklungshilfegelder wie bisher an den Staat und seine Bürokratie abzuliefern und zu erwarten, dass damit die extreme Armut bekämpft werden kann. Zur Bekämpfung der extremen Armut muss die Ministerin den sehr viel schwierigeren Weg gehen und die Selbsthilfekräfte der Menschen durch Selbsthilfegruppen, Selbstverwaltungsorganisationen und spezielle Service-Institutionen stärken. Dass dies auch für die staatliche deutsche Entwicklungspolitik möglich ist, zeigt z.B. der inzwischen 3. Selbsthilfebericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag vom 27.7.2001, der jedoch auch beweist, wie wenig Ernst die Bundesregierung ihre Aufgabe nimmt

In dem Bericht heißt es, dass es darauf ankomme „Menschen in Armut durch Mobilisierung ihrer schöpferischen Fähigkeiten und Kräfte selbst zu Trägern der Verbesserung werden zu lassen und nicht zu bloßen Beteiligten eines von außen an sie herangetragenen Vorhabens“¹² Private Hilfsorganisationen leisten in vorbildlicher Weise derartige Hilfe Die Selbsthilfeprojekte der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die es durchaus, wenn auch viel zu selten, gibt, müssen also für die Zielgruppe der Ärmsten durch größte Anstrengungen breitenwirksam vervielfältigt werden.¹³ Die jetzige

¹⁰ Presseerklärung der Entwicklungshilfeministerin Wieczorek-Zeul vom 8.7.2003

¹¹ Darauf weist zutreffend hin: Thiel, E+Z 2003 S. 267.

¹² Bundestags-Drucksache 14/6269

¹³ Über Möglichkeiten und methodisches Vorgehen :“Armutsbekämpfung“ W Pinger (Hg.)1998

Größenordnung der selbsthilfeorientierten Bekämpfung der extremen Armut lässt sich wegen Fehlens von amtlichen Zahlen nicht einmal schätzen. Lediglich für die allgemeine Armutsbekämpfung gibt es Schätzungen.¹⁴

Was möglich ist, beweist z.B. die zu Recht immer wieder zitierte Grameen-Bank in Bangladesh¹⁵. Durch Zugang zu Sparen und Kredit haben 2,4 Millionen ärmste Familien die Möglichkeit, aus ihrer absoluten Armut herauszukommen. Die Grameen-Bank gewährt als Spezialbank für die Ärmsten einen Kleinkredit, den diese sonst nie bekommen würden, und dies bei kostendeckenden Zinsen und einer Rückzahlungsquote von über 95 %. Bereits ein Kredit von 50 US Dollar bewirkt über einige Jahre das Wunder der Selbstbefreiung aus ihrem Elend. Dabei sind ca. 94 % Frauen, die mit Selbstdisziplin und Kreativität den Durchbruch schaffen. Von dieser Art „Grameen-Bank“ gibt es Tausende in allen Entwicklungsländern, die meist sehr viel kleiner sind, jedoch durch Kapital- und Beratungshilfe schnell wachsen könnten¹⁶. Allein in Vietnam sind es über 5000 Mikrofinanzsysteme, die nach dem Grameenbank-Modell errichtet wurden.¹⁷

Wer zweifelt, dass die globale Aufgabe der Halbierung der extremen Armut überhaupt bewältigt werden kann und insbesondere, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren angemessenen Anteil und Beitrag leisten kann, der sei auf das folgende Zahlenbeispiel hingewiesen: Die derzeitigen finanziellen Leistungen Deutschlands im Rahmen der Gebergemeinschaft (ODA-Quote) liegen bei ca. 8 %, d.h., dass von den insgesamt 600 Millionen, die bis 2015 aus der extremen Armut befreit sein sollen, 8 % von 600 Millionen = 48 Millionen Menschen, auf Deutschland entfallen. Für die verbleibenden zwölf Jahre bis zum Jahr 2015 müssten daher jeweils 1/12 der 48 Millionen = 4 Millionen jährlich die Chance erhalten, durch deutsche Hilfe zur Selbsthilfe aus dem Elend herauszukommen.

¹⁴ Vergl. Fues INEF-Report 44/2000 S.41

¹⁵ Weitere Typen vorbildlicher Projekte sind z.B. Ernährungssicherung und Umweltschutz im „Indo-German Watershed“ in Indien oder Kleinbauernförderung im „Ophir“-Projekt auf Sumatra, KfW bzw. GTZ., Kleinstgewerbeförderung durch Handwerkskammerpartnerschaften, SEQUA.

¹⁶ Ein Teil dieser Projekte werden auch von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert, z.B. durch Kleinstdarlehen an 64.000 Ärmste in Vietnam mit Hilfe der KfW durch die Agrarbank, vgl. Chancen, KfW 3/03, S. 4

¹⁷ G.Mutz, das Parl. B 35-36/2003 S.32

Wenn es allein die Grameen-Bank geschafft hat, 2,4 Millionen Familien mit ihren Angehörigen, also mindestens zehn Millionen Menschen zu helfen, kann das jährliche Ziel von vier Millionen Menschen für die gesamte deutsche Entwicklungshilfe nicht zu groß sein.

Auf den politischen Willen der Bundesregierung allein kommt es an. Die Ministerin hat den Auftrag und die Rückendeckung des Bundeskanzlers. Die versäumte Zeit von drei Jahren muss aufgeholt werden. Die Ministerin muss jetzt endlich die Konsequenzen aus ihren eigenen Erkenntnissen und Veröffentlichungen ziehen. Reden genügt nicht. Schnelles Handeln ist erforderlich. Der Umsetzungsplan muss jetzt endlich erstellt werden und die Bekämpfung der extremen Armut auch in jährlichen Haushaltsplänen und den wichtigen Erläuterungen klar zum Ausdruck kommen.¹⁸ Die Bundesregierung muss Klarheit über ihre Politik schaffen, sie muss Prioritäten setzen oder sich die Frage gefallen lassen, ob sie sich weiter durchmogeln will. Sollte sie jetzt nicht handeln, darf sie nicht ungestraft weiter ihre öffentlichen Erklärungen abgeben. Sie muss sich dann „Unterlassene Hilfeleistung“ und „Tödliche Hilfe“ durch Unterlassung vorhalten lassen.

Winfried Pinger, 1. September 2003

¹⁸ Im Einzelplan 23 für 2002 waren zur Bekämpfung der extremen Armut 40 €, also ca.1,2. % der Barmittel des Gesamthaushaltes vorgesehen. Im übrigen gibt es in den Erläuterungen auch für 2003 immer noch nicht die Kategorie „Extreme Armut“.