

Schilderung des Fortschritts¹

Viel Lärm ...

Auf dem Millennium-Gipfel gelobten die Staats- und Regierungschefs dieser Welt, die extreme Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Damit haben wir eine Meßplatte, um Fortschritte in der Armutsbekämpfung messen zu können, eine Verpflichtung, die man zwar schon auf dem Welsozialgipfel 1995 eingegangen war, aber ohne festen Termin. Auf diesen Konferenzen wurde auch keine allgemeine Definition von Armut erarbeitet, sodass Fortschritte nur schwer zu beurteilen waren.

Häufig definiert man Armut in Bezug auf Einkommen, oder eben dessen Mangel. Der Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger Amartya Sen möchte Armut jedoch „eher verstanden wissen als ein Defizit an grundlegenden Chancen und nicht bloß als geringes Einkommen“. In diesem Sinne erzielt ein Land Fortschritte in der Armutsbekämpfung, sobald seine Bevölkerung gesünder und besser ausgebildet ist und frei von Diskriminierung Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen hat.

Koalitionen des Social Watch in 50 Ländern haben die Entwicklung von Indikatoren beobachtet, mit denen Armut im Sinne Sens gemessen wird, und ausgewertet, in wieweit sich die Sozialpolitik bei der Umsetzung festgelegter Ziele auswirkt. Der internationale Bericht „Social Watch Report 2001“ ist ein Ergebnis dieser Arbeit.

Die in diesen Bericht aufgenommenen Grafiken beschreiben, wie sich die Lage einzelner Länder in Bezug auf zentrale soziale Indikatoren darstellt und wieviele Fortschritte sie in der Umsetzung ihrer Ziele gemacht haben. Es sieht nicht gut aus. Die neuesten Daten (1999) belegen, dass die meisten Länder noch nicht einmal die für das Jahr 2000 festgelegten Ziele erreicht haben. Zwar zeigt die Grafik über Fortschritte und Rückschläge („progress and setbacks“ auf dem Faltposter) fühlbare Verbesserungen bei den Indikatoren für soziale Entwicklung im letzten Jahrzehnt auf, aber aufgrund der Finanzkrise hat dieser Prozess an Schwung verloren. Viele Länder haben gar keinen Fortschritt zu verzeichnen, andere sind noch schlimmer dran als vor zehn Jahren.

Wir fügen dem Bericht auch zwei Weltkarten (auf dem Faltposter) bei, die das Ausmaß der ungerechten Verteilung des Welteinkommens beschreiben. Die Einkommenskarten stellen das jährliche Bruttoinlandsprodukt (BIP, alles was eine Volkswirtschaft im Laufe eines Jahres an Gütern und Dienstleistungen produziert) mengenmäßig dar, wobei die Grundfläche im Verhältnis zur Bevölkerung (je größer die Grundfläche, je mehr Menschen im Land) und die Höhe im Verhältnis zum Pro-Kopf-Einkommen gesetzt wird. Auf der ersten Karte sind die Disparitäten zwischen einzelnen Ländern dargestellt, die zweite zeigt die Einkommensverteilung innerhalb einzelner Länder. Einige Länder des Südens weisen unverhältnismäßig große Vermögen unter den obersten 10% der Bevölkerung auf. Andere verzeichnen sogar weniger Ungleichheiten als Schweden – obwohl sie nur wenig Reichtum zu verteilen haben!

Leben Sie in Armut?

Eine wachsende Zahl von Experten und Ländern fordern einen „auf Rechte gegründeten Ansatz der Entwicklung“. Im Rahmen des Völkerrechts sind Menschenrechte nicht auf Bürgerrechte und politische Freiheiten begrenzt (wie z.B. Meinungsfreiheit oder das Recht, nicht ohne ein ordentliches Strafverfahren eingesperrt zu werden). Es geht dabei auch um soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte, die alle auf einem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Wien 1996 als „unteilbar“ definiert wurden. In den Sozialwissenschaften werden diese Rechte als „Grundbedürfnisse“ (basic needs) beschrieben; viele Länder messen ihre Fortschritte in der Armutsbekämpfung, indem sie die Anzahl der Menschen zählen, bei denen drei oder mehr dieser Grundbedürfnisse nicht befriedigt werden, d.h. Zugang zu sauberem Wasser, Grundschulerziehung, zumutbare Wohnverhältnisse oder ausreichende Nahrungsmittel. Eine so definierte

„Armutsgrenze“ hilft uns weiter bei dem Versuch zu ermitteln, wer die Armen sind und wo sie leben, und erleichtert damit sozialpolitische Entscheidungen sowie die Beurteilung ihrer Wirksamkeit. Gleichzeitig schwankt die Definition dessen, was einzelne Grundbedürfnisse ausmacht, z.B. was eine vernünftige Wohnung oder eine qualitativ gute Grundschulerziehung darstellt, von einem Land zum anderen.

Zur Messung der Grundbedürfnisse bedarf es ziemlich komplizierter statistischer Werkzeuge und aufwändiger Untersuchungen, die in vielen Ländern noch nicht zur Verfügung stehen. Um überhaupt einen Vergleich zu ermöglichen, veröffentlicht deshalb die Weltbank – eine multilaterale Institution, die den Entwicklungsländern mehr als 30 Milliarden US-Dollar im Jahr leiht – in regelmäßigen Abständen Schätzungen über die Anzahl der Menschen, die mit weniger als einem oder zwei US-Dollar pro Tag auskommen müssen, und zwar gemessen in US-Dollar auf der Grundlage der Kaufkraft, nicht des Nominalwechselfurses.

Auf der Grundlage dieser Schätzungen verbreiteten die Medien im Jahr 2000 Zahlen in der Größenordnung von 1,3 Milliarden Menschen, ungefähr jedem fünften Bewohner dieser Erde, die in extremer Armut leben. Die Millenniumserklärung der UN-Vollversammlung vom September 2000 hat deshalb auch das Ziel gesetzt, „bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung zu halbieren, der mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen und Hunger leiden muss und bis zum gleichen Termin auch den Anteil jener Menschen zu halbieren, die keinen Zugang zu sauberem Wasser haben oder es sich nicht leisten können“.

Wenn man diesen Absatz im Ganzen und im Zusammenhang mit der vorhergehenden Erklärung im gleichen Dokument liest, nämlich dass „wir uns verpflichten, das Recht auf Entwicklung für jeden Menschen Wirklichkeit werden zu lassen und die gesamte Menschheit vom Elend zu befreien“, kann man die Staatsschefs nur dazu beglückwünschen, dass sie die Verpflichtung zur Armutsbekämpfung von 1995 in ein messbares Ziel verwandelt haben. Auf dieser Grundlage können sie von organisierten Bürgern zur Rechenschaft gezogen werden, z.B. vom Social Watch Netzwerk, das in mehr als 50 Ländern aktive Bürger um sich sammelt.

Das Ziel sagt, wörtlich genommen und im engen Sinne verstanden, eigentlich nichts aus. Den Anteil derjenigen zu halbieren, die in Armut leben und nicht die absolute Anzahl der Betroffenen bei wachsender Weltbevölkerung, ist zu erreichen, selbst wenn im Jahr 2015 immer noch 900 Millionen Menschen mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen. Selbst bei einem Rückgang der gegenwärtigen Wachstumsraten der Volkswirtschaften Asiens ist diese Vorgabe leicht einzuhalten, solange sich in China oder Indien keine Katastrophen ereignen und ohne dass sich an den vorherrschenden dramatischen Armutsbedingungen in Afrika südlich der Sahara und in den am wenigsten entwickelten Ländern Wesentliches ändert.

Nach Angaben, die von der Weltbank selber veröffentlicht wurden, liegt die Armutsgrenze in den meisten Ländern tatsächlich beträchtlich über einem US-Dollar pro Tag. Davon ausgenommen sind nur China, Indien und Nigeria. Wenn man diese Grenze als internationalen Standard voraussetzt, würde das bedeuten, dass es in Europa oder den Vereinigten Staaten keine Armut gäbe – was niemand in diesen Ländern ernsthaft behaupten würde. Die Diskrepanz zwischen der Grenze von einem US-Dollar pro Tag und der Befriedigung von Grundbedürfnissen, wie sie in den wenigen Ländern gemessen wurden, aus denen Informationen vorliegen, veranlasst das Social Watch-Team zu dem Schluss, dass die Erklärung „mehr als die Hälfte der Menschheit lebt in Armut“ der Wahrheit näher kommt als die Zahl von 1,3 Milliarden.

Die Aufgabe, „die gesamte Menschheit vom Elend zu befreien“ wäre schon eine beachtliche Leistung. Aber es wäre machbar angesichts des Wohlstands und des Wissens, die uns heute schon zur Verfügung stehen. Diese Aufgabe wird somit „zu einem ethischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Auftrag an die Menschheit“. Damit kommen nicht nur die Hoffnungen von Social Watch zum Ausdruck, sondern vielmehr haben sich mehr als hundert Präsidenten, Premierminister und Könige aus allen Teilen der Welt darauf verpflichtet.

¹ übersetzt aus der internationalen Ausgabe Social Watch Report 2001

Das Recht darauf, nicht arm zu sein

Die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und die Kopenhagener Erklärung des Weltsozialgipfels von 1995 erschöpfen sich nicht in schönen Worten. Frau Mary Robinson, die frühere irische Präsidentin und heutige Hohe Kommissarin für Menschenrechtsfragen der Vereinten Nationen, erklärte dazu: „extreme Armut bedeutet die Verweigerung von Menschenrechten“. Deepa Narayan, einer der führenden Beamten der Weltbank, der wesentlich zu der dreibändigen Weltbankstudie „Voices of the Poor“ (Stimmen der Armen) beigetragen hat, stellte eine Verbindung zwischen Menschenrechten und Armut mit den folgenden Worten her: „Mit überraschender Übereinstimmung erklären die Armen in allen Regionen, dass sie sich ohnmächtig und sprachlos fühlen“.

Eine wachsende Anzahl von Rechtsexperten ist sich darin einig, dass Armut als Verweigerung von Rechten, Möglichkeiten und Zugang zu Ressourcen definiert werden muss. Das steht im Einklang mit Armutsbekämpfungsmaßnahmen auf der Grundlage der Befriedigung von Grundbedürfnissen und mit international vereinbarten Zielvorgaben, z.B. bezüglich der Unterernährung, Säuglingssterblichkeit, Zugang zu Bildung und sauberem Wasser, wie sie Social Watch in diesem Bericht untersucht. Einige Armutsbedingungen sind kritisch und schlimmer als andere, aber da es bei einem auf Rechte gegründeten Ansatz um Beteiligung und „empowerment“ der Betroffenen geht, ist niemand „zu arm“ oder „nicht arm genug“, um vom Menschenrechtsschutz ausgeschlossen zu werden.

Menschenrechtsgesetze, sowohl international wie auch national, stehen zunehmend in Widerspruch zur sich globalisierenden Weltwirtschaft. Ein Text, der einer diplomatischen Arbeitsgruppe in Genf im Zusammenhang mit dem Recht auf Entwicklung zur Diskussion vorliegt, unterstreicht z.B. die Notwendigkeit, „die Auswirkungen internationaler Wirtschaftsthemen wie z.B. internationale makro-ökonomische Entscheidungsprozesse, Armutsbekämpfung, Schuldenlast, internationaler Handel, die Funktionsweise internationaler Finanzinstitutionen, Technologietransfer, die Schließung der Wissenslücke (digital divide), Auswirkungen der Systeme zum Schutz geistigen Eigentums auf die Menschenrechte und die Erfüllung internationaler Entwicklungsverpflichtungen“ zu untersuchen und darauf zu reagieren.

Das bedeutet in der Praxis, dass man nicht vorhersagen kann, wie ein Konflikt zwischen der Verteidigung der Menschenrechte und Wirtschaftsinteressen ausgehen könnte. Dafür sind die Medikamente gegen AIDS ein besonders dramatisches Beispiel. AIDS hat katastrophale Folgen in vielen armen Ländern, vor allem in Afrika. Billige Medikamente gegen AIDS könnten in Brasilien oder Indien hergestellt und dann den Patienten in Afrika zu einem Zehntel des Preises verkauft werden, der von den Pharmariesen für das gleiche Produkt verlangt wird. Aber gegen eine solche Produktion wurde von den Vereinigten Staaten Beschwerde bei der Welthandelsorganisation eingelegt, da sie darin eine Verletzung internationaler Handelsregeln sehen (einschließlich des sogenannten WTO-Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, das TRIPS-Abkommen).

Was soll Vorrang haben, das Recht auf Leben von HIV-positiv getesteten Menschen in armen Ländern oder die Rechte des geistigen Eigentums (PRs) transnationaler Unternehmen? Beide Abkommen sind gleichrangig, aber während eine Verletzung von Handelsregeln schwerwiegende Wirtschaftsanktionen nach sich zieht, gibt es für die Menschenrechte keine vergleichbaren Erzwingungsmaßnahmen.

Die Uruguay-Runde der Handelsverhandlungen und mehr als ein Tausend im letzten Jahrzehnt abgeschlossene bilaterale Investitionsabkommen haben den transnationalen Unternehmen neue Rechte zugestanden – vom Recht auf geistiges Eigentum bis zur Möglichkeit, nationale Regierungen vor internationalen ad-hoc Gerichten anzuklagen – ohne ihnen auf der anderen Seite entsprechende Verpflichtungen aufzuerlegen.

Die Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) stellte in ihrer Resolution 2000/7 (August 2000) dazu fest: „Es gibt offensichtliche Widersprüche zwischen den im TRIPS-Abkommen verankerten Rechten des geistigen Eigentums einerseits und

den im Völkerrecht verankerten Menschenrechten andererseits“. 1998 warnte die Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung (die seitdem umbenannt wurde in Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte) Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vor einem möglichen Konflikt zwischen den von ihnen eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen und den im Rahmen des Multilateralen Abkommens über Investitionen (MAI) vorgeschlagenen Regelungen.

Der Sonderberichterstatter zu Fragen des Rechts auf angemessenes Wohnen des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Miloon Kothari, kam in einem am 25. Januar 2001 vorgelegten Bericht zu dem Schluß, dass „Entscheidungen bezüglich der Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung die Umsetzung währungs- und steuerpolitischer Optionen zu sozialen Zwecken behindert“, und damit das Recht auf angemessene Wohnverhältnisse beeinträchtigt haben. Die Schuld sei dafür aber nicht allein den makro-ökonomischen Anpassungen und dem Schuldendienst anzulasten. „Man muß sich auch vergewissern, ob die Forderungen nach „good governance“ (von Seiten der Weltbank und der UNDP) und „Armutsreduktion“ (von der Weltbank und dem IWF) vereinbar sind mit den Grundsätzen des Rechts auf Wohnung und den Verpflichtungen der Staaten“, stellte der Sonderberichterstatter fest.

In einem weiteren Bericht für die Sitzung der Menschenrechts-Unterkommission zu „Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die umfassende Verwirklichung der Menschenrechte“ im August 2000 stellten zwei Sonderberichterstatter, Joseph Oloka-Onyango aus Nigeria und Deepika Udagama aus Sri Lanka, fest, dass es notwendig sei, „die politischen Vorgaben und Instrumente für den internationalen Handel, für Investitionen und Finanzen kritisch zu überdenken“. Die zwei Juristen merkten an, dass Menschenrechte nicht mehr wie bisher als Randthemen behandelt werden, sondern direkt in die Diskussion und die politischen Betrachtungen derjenigen einfließen sollten, die bei der WTO, der Weltbank und dem IWF die Politik formulierten und umsetzten.

Nach eingehender Prüfung des WTO-Abkommens zu TRIPS nahm die Unterkommission auf ihrer Sitzung im August 2000 eine Resolution an, in der auf das fehlende Gleichgewicht zwischen den im Rahmen des TRIPS geförderten Rechten und den weitergehenden Menschenrechten von Völkern und Gemeinschaften hingewiesen wird. Die Unterkommission forderte die Hohe Kommissarin für Menschenrechtsfragen auf, das Thema zu untersuchen, und bat gleichzeitig den UN-Generalsekretär um Erstellung eines Berichtes, in dem die Auswirkungen von TRIPS und Optionen für weitere Maßnahmen von Seiten der Unterkommission analysieren werden sollten. Außerdem wurden die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), die UN-Konferenz zu Handel und Entwicklung (UNCTAD), das UN-Umweltprogramm (UNEP) und andere UN-Behörden aufgefordert, ihre Untersuchungen über die Auswirkungen von TRIPS auf die Menschenrechte zu vertiefen.

Es besteht also eine wachsende Anzahl von Untersuchungen wie auch zunehmend häufiger geäußerte Besorgnis über die Widersprüche zwischen internationalem Handel und Finanzregelungen einerseits und Menschenrechtsverpflichtungen in Bereichen wie Armut und Armutsbekämpfung andererseits.

Erstaunlicherweise sind es gerade die Vereinigten Staaten, die sich am stärksten gegen Fortschritte in diesen Bereichen stemmen – ein Land, das für sich beansprucht, die Förderung der Menschenrechte zu einem Stützpfiler seiner Außenpolitik gemacht zu haben. Social Watch hörte, wie ein US-Diplomat in Genf erklärte, er sei angewiesen, „sich jedem Prozess, der dahin führen könnte, dass die Armen unsere Regierung wegen ihrer Armut verklagen“, zu widersetzen.

Viele Staatschefs des Südens beharren darauf, dass „Handel, nicht Hilfe“ (trade not aid) ihre Länder aus der Armut befreien werde. In dieser Hoffnung ließen sie sich auch auf ein verbindliches Regelwerk in einem Wirtschaftssystem ein, das gegen die Armen Partei ergreift. Man ging einmal davon aus, dass „die Flut alle Boote nach oben treibt“, d.h. dass irgendwann auch die Armen vom Wirtschaftswachstum profitierten und dass man nur abwarten müsse. Für viele ist die Flut der Globalisierung jedoch zu einem Tsunami katastrophalen Ausmaßes

geworden. Was für die Wirtschaft gut ist, wird nicht mehr notwendigerweise auch als Wohl der Menschen verstanden, wie die Kluft zwischen dem Weltwirtschaftsforum in Davos und dem Weltsozialforum in Porto Alegre im Januar 2001 so dramatisch belegte.

Die vorgeschlagene Tobin-Steuer auf internationale Spekulationsgeschäfte und andere konstruktive Vorschläge zu Themen wie Hilfe, Schulden und Investitionen werden auf der UN-Weltkonferenz zur Finanzierung von Entwicklung (FfD) aufgegriffen werden. In allen Teilen der Welt erheben die Bürger zunehmend ihre Stimme. Als sich im November 2000 50 nationale Koalitionen in Rom versammelt hatten, beschloss das Social Watch Netzwerk, seine vor sechs Jah-

ren begonnenen Anstrengungen zu verdoppeln und Regierungen und internationale Organisationen auf der Grundlage der von ihnen selbst festgesetzten hohen Maßstäbe zur Rechenschaft zu ziehen.

Um viele neue in Reden vorgeschlagene Denkanstöße wurde viel Wirbel gemacht. Jetzt ist jedoch konkretes Handeln dringend gefragt. Nur ein Blick auf die Anzahl der in Armut lebenden Menschen, in der Mehrzahl Frauen und Kinder, sollte genügen, um uns allen die Dringlichkeit vor Augen zu führen.

**Roberto Bissio,
Montevideo, April 2001**