

Das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung: Absichtserklärung, aber noch kein Programm

VON JÜRGEN REICHEL¹

Lohnt es für Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland, sich mit dem im April 2001 verabschiedeten „Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“² zu befassen? Die Meinungen gehen auseinander. Das Papier sei lediglich eine Bestandsaufnahme über das, was das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ohnehin fördert, stellen Stimmen aus dem Bereich der NRO fest. Sie vermissen Selbstverpflichtungen der Bundesregierung über das hinaus, was vor allem in den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit sowieso schon geschieht. Sie hatten Vorwärtsformulierungen bei brisanten Themen und überprüfbar Zwischenziele erwartet, die es der Öffentlichkeit in Deutschland ermöglichen würden, die Anstrengungen der eigenen Regierung für internationale Armutsbekämpfung über die Jahre hinweg zu beurteilen. Das Papier ist ein politisches Faktum, vermerken andere, hinter das die Regierung nicht mehr zurück kann: Es macht weltweite Armutsbekämpfung zur Aufgabe der gesamten Regierung und markiert damit die Notwendigkeit, den Übergang von Entwicklungshilfe zu internationaler Sozialpolitik bzw. „Global Governance“ zu beschleunigen.

Das Versprechen von Kohärenz

Zwar bilden die im Aktionsprogramm 2015 beschriebenen zehn „vorrangigen Ansatzpunkte der Bundesregierung“ – das Herzstück und umfangreichste Kapitel des 44-seitigen Programms – tatsächlich weitgehend Aktionsfelder des Entwicklungsministeriums ab; zwar ist das Programm in diesem Haus herausgegeben und verantwortet worden; zwar ist auch am 19. Februar 2002 die Gastgeberin des ersten „hochrangigen“ Dialogforums 2015 die Entwicklungsministerin gewesen und der Bundeskanzler konnte als angekündigter Gastredner noch nicht einmal erscheinen (weil gleichzeitig eine Pressekonferenz zur Energieversorgung in Ostdeutschland stattfand); zwar ist auch die 2015-Stabsstelle zur Umsetzung des Programms Teil der Entwicklungsstrukturen der Regierung und nicht etwa des Kanzleramtes. Dennoch hat sich die gesamte Bundesregierung für einen Zeitraum von über einem Jahrzehnt daraufhin befragbar gemacht, wie ihre Politik sich auf die Armen in anderen Ländern auswirkt: „Für die Bundesregierung ist die Armutsbekämpfung wichtiger Bestandteil ihrer gesamten Politik, die unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung steht... Sie (wird) ihre internationale Politik, insbesondere die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik als Beitrag zur globalen Zukunftssicherung entwickeln. In der Entwicklungspolitik ist Armutsbekämpfung eine überwältigende Aufgabe.“

Freilich ist erstaunlich, dass für Armutssituationen so wesentliche Politikfelder wie Agrar-, Wirtschafts- und Handelspolitik hier zunächst ausgeklammert worden sind. Und die heftigen Auseinandersetzungen auf der internationalen Bühne allein des letzten Jahres – sei es der Streit um den Zugang zu Aids-Medikamenten in Südafrika, um die Agenda für eine neue Welthandelsrunde bei der WTO-Konferenz in Doha oder um die Tobin-Steuer und ein internationales Insolvenzrecht bei der Konferenz für Entwicklungsfinanzierung im Monterrey – zeigen, dass die gerne so genannten „Partnerregierungen“ in den Entwicklungsländern

die wesentlichen Beiträge zur Minderung lokaler Armutssituationen auch nicht vorrangig von der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik der Industrienationen erwarten.

Die Bundesregierung verpflichtet sich deshalb im weiteren dazu, sich für Kohärenz aller Politikfelder einzusetzen, und zwar in internationalen Strukturen und Regelwerken ebenso wie in Deutschland und auf der europäischen Ebene. Sie will darauf hinwirken, dass internationale Regimes und Institutionen, also auch Internationaler Währungsfonds (IWF) oder Welthandelsorganisation (WTO), „kohärent“ zu sozialer Gerechtigkeit im Interesse der Armen beitragen. Die „Kohärenz aller Politikfelder hinsichtlich des Ziels der Armutsbekämpfung“ soll aber „auch auf europäischer Ebene und im Rahmen der OECD“ gewährleistet werden: Das Aktionsprogramm 2015 verspricht unter anderem den zügigen Abbau des europäischen Agrarprotektionismus. Es kündigt an, einen Überwachungsprozess zu etablieren, der die Tragfähigkeit von Neuverschuldungen armer Länder prüft. Die Bundesregierung erkennt das Recht von Entwicklungsländern an, Zwangslizenzen für lebensnotwendige Medikamenten zu erteilen. Sie unterstützt die Einrichtung eines Individualbeschwerdemechanismus für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte.

Die Durchsetzung des Kohärenzgebotes deutscher Politikgestaltung im Interesse der Armen wird von NRO konsequent gefordert. Das ist ein konfliktives Feld, weil es bedeutet, dass Interessen von Gruppen – und damit Wählerinnen und Wählern – im Inland denen von Menschen in Entwicklungsländern widersprechen können. Die Gesamtunterstützung der EU-Landwirtschaft beläuft sich auf etwa die doppelte Summe für alle weltweit aufgewendeten öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen. Sie kann damit nicht mehr als „handelsneutral“ gelten. Die Entwicklungsländer reklamieren, dass Subventionierungen in diesen Größenordnungen als protektionistische und versteckte Exportsubventionen eingestuft werden müssen. Nicht nur, dass international vereinbarte Verordnungen zum Abbau von Agrarsubventionen umgangen worden sind und in vielen Entwicklungsländern die dermaßen offensichtliche Doppeltzungigkeit von den Ländern des Nordens – die ihnen auf der anderen Seite über den Internationalen Währungsfonds die fast völlige Öffnung ihrer Märkte verordnen – Verbitterung hervorruft. Sogar unter Menschenrechtsgesichtspunkten tun sich Fragen auf: Wenn die Exporte der subventionierten Agrarerzeugnisse Europas in zwangsgeöffnete Märkte dazu führt, dass lokale Erzeuger ihre Produkte nicht mehr absetzen können und damit ihre eigene Ernährungssituation sich verschlechtert oder gar gefährdet ist, könnte das nach geltender Auffassung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sogar als Verstoß gegen diese Menschenrechte durch Regierungen in Industrienationen ausgelegt werden.

Aus dem Blickwinkel betroffener Gruppen in den Entwicklungsländern sind die Mechanismen äußerst dürftig, die das Aktionsprogramm 2015 anbietet, um dermaßen heikle und brisante Themen voranzubringen: „Alle neuen deutschen Gesetze werden künftig darauf geprüft, ob Belange von entwicklungspolitischer Bedeutung berührt werden; dies schließt die Relevanz für die Minderung von Armut ein.“ Dieser Prüfmechanismus wird an einer relativ anonymen Ministeriumsstelle wahrgenommen. Bisher hat die Regierung dem Parlament und der Öffentlichkeit nicht die Gelegenheit gegeben, Gesetzgebungsverfahren auf ihre Armutsrelevanz hin zu debattieren.

1 Jürgen Reichel ist entwicklungspolitischer Referent der Inlandsabteilung beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED).

2 <http://www.bmz.de/infothek/gesamtuebersicht.html>

Wo vermutet das Aktionsprogramm 2015 die Armen?

Von wem ist überhaupt die Rede, wenn das Aktionsprogramm 2015 sich daran macht, den Beitrag der Bundesregierung zur Erreichung der sieben „Internationalen Entwicklungsziele“ offen zu legen? Die Bundesregierung bezieht sich auf die Zielvorgaben, die der Weltsozialgipfel 1995 empfohlen hat. Sie wurden dann von der OECD 1996 und der UN-Sondergeneralversammlung 2000 in Genf übernommen und beim Millenniumsgipfel im September 2000 in New York vereinbart: Es geht um die ca. 1,2 Milliarden Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar täglich auskommen müssen. Das Ziel der Halbierung ihrer Anzahl soll für alle Länder einzeln gelten, um die Gefahr auszuschließen, dass es sich im Zuge einer möglichen raschen sozialen Entwicklung in bevölkerungsstarken Ländern wie der Volksrepublik China von selbst einstellt, ohne dass die internationale Gemeinschaft einen Finger dafür hätte rühren müssen.

Erstaunlicherweise macht das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung noch nicht einmal einen Ansatz, die Menschen, um die es geht, sichtbar zu machen: Wo leben sie eigentlich? In welchen Ländern gibt es Stagnation oder gar Rückschritte bei der sozialen Entwicklung vor allem der Allerärmsten, für die ja das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der jährliche Entwicklungsbericht der Weltbank oder der Social Watch Report einigermaßen zuverlässige Angaben liefern? Wie lassen sich die Armutssituationen, deren Veränderung man herbeiführen möchte, charakterisieren und differenzieren?

Was würde sich bei näherer Betrachtung herausstellen? Die ländliche Armut stagniert – die extrem Armen sind sehr oft Bauern, die von Subsistenzlandwirtschaft leben. Fast im gesamten Afrika südlich der Sahara bestehen Bevölkerungen überwiegend aus extrem Armen. Genau in den sogenannten ‚am wenigsten entwickelten Ländern‘ (*Least Developed Countries*, LDC) konnten die wenigsten Fortschritte in der sozialen Entwicklung beobachtet werden. Frauen sind fast überall überproportional von Armut betroffen. In etlichen Ländern Afrikas hat sich Entwicklung umgekehrt: Unter anderem hat die massenhafte Ausbreitung von Aids einen hohen Anteil von erkrankten und geschwächten Menschen sowie den Zwang, die wenigen verfügbaren Mittel in die Krankenversorgung zu stecken und schließlich die deutliche Verringerung der durchschnittlichen Lebenserwartung zur Folge.

Geht es genau um diese Menschen? Ob UNDP, UNICEF, die Weltbank und kürzlich die Weltgesundheitsorganisation (WHO) – sie alle belegen in zahllosen Einzeluntersuchungen, dass die Bereitstellung der sozialen Grunddienste die elementare Voraussetzung dafür ist, dass Armut überwunden werden kann: Wenn Bildung, medizinische Versorgung und Trink- und Abwasserversorgung für alle gewährleistet wird, ist die Grundlage dafür gelegt, dass Entwicklung stattfinden kann. Es ist mit Händen zu greifen, dass Aids sich da rasant ausgebreitet hat, wo das Bildungsniveau miserabel und Gesundheitsberatung nur rudimentär vorhanden ist. Die Amputation des Gesundheitswesens in Russland zum Beispiel und eine sprunghafte Ausbreitung der HIV-Infektionen stehen in engem Zusammenhang. Selbst wenn sich zum Beispiel in Indien Unternehmen in Gebieten mit hohem Anteil an extrem Armen ansiedeln, werden gerade sie nicht eingestellt, weil sie elementare Kenntnisse nicht vorweisen können, die sie in der Arbeitswelt benötigen. Fünf der sieben Internationalen Entwicklungsziele setzen deshalb nicht zufällig einen umfassenden Ausbau der sozialen Grunddienste voraus.

Die Bundesregierung hätte hier nun tatsächlich über ihre Förderpolitik der Entwicklungszusammenarbeit einige Schlüssel in der Hand, setzt sie aber bisher nicht konsequent ein und legt sich auch im Aktionsprogramm 2015 nur halbherzig fest:

- Das BMZ setzt für die Länder, mit denen Entwicklungsvorhaben vereinbart haben, keine Anreize ein, die 20:20-Initiative voranzutreiben, etwa indem grundsätzlich 20 Prozent der Mittel für die Förderung von sozialen Grunddiensten vorgesehen werden, und die, wenn ein Partnerland nicht darauf zugeht, für andere Länder zur Verfügung stehen. Auch im Aktionsprogramm 2015 heißt es nur schwächlich, „Die Bundesregierung wird Partnerländer auf die 20:20-Initiative hin-

Wo leben die Armen?			
Region/ Land	Bevölkerung 1999 (in Millionen)	Bevölkerung, die mit weniger als einem USD pro Tag leben muss (in Millionen)	Anteil an der Gesamt- bevölkerung
Afrika südl. der Sahara	622,3	268,2	43,1 %
- Nigeria	110,8	77,8	70,2 %
- Äthiopien	61,4	19,2	31,3 %
- Madagaskar	15,5	9,8	63,4 %
- Kenia	30,0	8,0	26,5 %
- Burkina Faso	11,2	6,8	61,4 %
Nordafrika u. Nahe Osten	281,3	9,0	3,2 %
- Jemen	17,6	2,7	15,7 %
Süd-asien	1308,6	531,3	40,6 %
- Indien	992,7	438,8	44,2 %
- Pakistan	137,6	42,7	31,0 %
- Bangladesch	134,6	39,1	29,1 %
- Nepal	22,5	8,5	37,7 %
Ost- und Südostasien	1835,0	292,0	15,9 %
- China	1264,8	234,0	18,5 %
- Indonesien	209,3	16,1	7,7 %
Süd- und Mittelamerika und Karibik	502,2	59,2	11,8 %
- Brasilien	168,2	15,1	9,0 %
- Mexiko	97,4	11,9	12,2 %
- Bolivien	8,1	2,4	29,4 %
Alle Zahlen aus dem Bericht über menschliche Entwicklung 2001; UNDP. Die Angaben für die Gesamtregionen sind Schätzwerte, da nicht alle Länder Auskunft über ihre Armutssituation geben. Für die aufgeführten Regionen liegen aber Daten für jeweils über 80 Prozent der Bevölkerungen, beim südlichen Afrika über 70 Prozent vor. Für die Transformationsländer Mittelasiens, des Kaukasus und des östlichen Europa fehlen die Angaben, ebenso für Ozeanien.			

weisen und mit dazu bereiten Ländern entsprechende Vereinbarungen über die Förderung sozialer Grunddienste schließen.“ So kann eine Politik, die energisch Armutsbekämpfung vorantreiben will, nicht aussehen. Die Folge ist ja auch, dass seit der Verkündung der 20:20-Initiative 1995 entsprechende Förderungen nicht einmal auf gleichem Niveau geblieben, sondern in den Keller gefallen sind. (siehe auch den Beitrag von Klaus Heide, „Immer weniger Geld für die Ärmsten in der Dritten Welt“; S.16).

- Ein anderer Schlüssel wäre die Vertiefung der Zusammenarbeit speziell mit den Ländern, in denen extreme Armut ein Massenphänomen darstellt und die nach externer Berteilung überwiegend nicht selber in der Lage sind, die elementaren Bedürfnisse ihrer Bevölkerungen zu befriedigen, die LDCs. Die Geberländer haben sich bei der ‚III Konferenz der Vereinten Nationen für die am wenigsten entwickelten Länder‘ im Mai 2001 in Brüssel fast feierlich dazu verpflichtet, dass „wir es auf uns nehmen, keine Anstrengung zu scheuen, ... die Ziele von 0,15 oder 0,20 Prozent des BSP als öffentliche Entwicklungshilfe an die am wenigsten entwickelten Länder einzusetzen.“ Bei dem beschämenden 0,27 %-Anteil öffentlicher Entwicklungshilfe-Mittel wäre dies der Löwenteil deutscher Entwicklungshilfe. Tatsächlich ist der Anteil, den die ärmsten Länder erhalten, rasant abgerutscht: von über 31 Prozent Ende der 70er Jahre auf 27,5 Prozent Ende der 80er und 22 Prozent Ende der 90er. Das Aktionsprogramm stellt zwar vage in Aussicht, „mit dem Anteil der Entwicklungszusammenarbeit am Bruttosozialprodukt dem international vereinbarten 0,7 %-Ziel näher zu kommen“, ignoriert aber vollständig die Problematik der am wenigsten entwickelten Länder.

Allein die beiden Beispiele machen leider deutlich, dass das Aktionsprogramm 2015 sich zwar auf international gesicherte und abgestimmte Strategien zur Armutsbekämpfung bezieht, es aber peinlich vermeidet, Zielvorgaben für das Jahr 2015 und Zwischenziele anzugeben. Das Aktionsprogramm 2015 kann in diesen Bereichen nur als momentane Erklärung des guten Willens im Jahr 2001 verstanden werden.

Die Zivilgesellschaft als aufgewerteter Akteur

Das Aktionsprogramm 2015 schreibt der Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern beim Kampf um Überwindung von Armut eine wachsende Rolle zu. In den betroffenen Gesellschaften selbst seien „die Armen Akteure und Teil der Lösung... Ihre Kreativität und Kapazität sind wesentliche Komponenten im Kampf gegen die Armut. Selbsthilfe, Selbstorganisation und Beteiligung der armen Frauen und Männer sind tragende Prinzipien der Armutsbekämpfung.“ Die Bundesregierung erkennt an, dass Armutsbekämpfung gesellschaftliche Prozesse in den Ländern voraussetzt, in denen „Zivilgesellschaft ... als Interessenvertreter der Armen auf nationaler und internationaler Ebene“ die Anliegen der Betroffenen zu Gehör bringt. Als besonders gelungenes Beispiel wird der nationale Dialog in Bolivien zitiert, der eine für die Entschuldung des Landes geforderte Armutsbekämpfungsstrategie (*Poverty Reduction Strategy* – PRS, vgl. Kasten von Walter Eberlei, S. 39) „von unten nach oben ... in allen 314 Gemeinden unter aktiver Beteiligung der Bevölkerung, Kirche, Gewerkschaften, Verbände usw.“ durchgeführt habe.

Die Bundesregierung würdigt ebenso explizit auch den Einsatz zivilgesellschaftlicher Akteure in Deutschland zur Überwindung von weltweiter

Armut: Deutsche NRO vernetzten sich erfolgreich mit Basisorganisationen in Entwicklungsländern, um den Dialog mit den Regierungen und internationalen Organisationen zu führen. Private Organisationen in Deutschland brächten außerdem Spendenmittel für Projekte der Armutsbekämpfung in Höhe von circa einer Milliarde Euro auf. Als ganz besonders wichtig wird die politische Bildungsarbeit und die Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Deutschland durch NRO erachtet. Tatsächlich verweist die deutsche Regierung im Ausland gerne darauf, dass sie NRO auch an der Konzeption ihrer eigenen Entwicklungspolitik beteiligt: Vertreter von NRO sind seit dem Weltsozialgipfel 1995 Mitglieder deutscher Regierungsdelegationen bei UN-Konferenzen. Es gibt im „Arbeitskreis Armutsbekämpfung“ (AKA) einen institutionalisierten Ort für Erfahrungsaustausch zur Armutsbekämpfung. Bei der Erarbeitung des Aktionsprogramms 2015 selbst sind NRO konsultiert worden.

Keine konkreten Vorschläge

Es ist allerdings frustrierend, dass die durchgängig lobenden Belege für eine „Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft“ sich nicht in konkreten Vorschlägen wiederfinden, die auf den schon gemachten Erfahrungen aufbauen könnten:

- Das im Aktionsprogramm 2015 angekündigte „Dialogforum 2015“, das „Allianzen und gemeinsame Anstrengungen initiieren und verstärken soll“, ist im Februar 2002 zum ersten Mal zusammengetreten. Es bestand aus handverlesenen Personen aus „Bundesregierung und der ihr zugeordneten Organisationen, Mitgliedern des Bundestages, der Bundesländer und Kommunen sowie Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaft und Gesellschaft (einschließlich Gewerkschaften und Wissenschaften)“. Da es „hochrangig“ besetzt werden sollte, konnten die Berufenen nur Zeit für einen Nachmittagsplausch einbringen. Wider alle dringenden Empfehlungen von NRO und Kirchen ist keine Arbeitsebene zum Dialogform aus Regierung und Zivilgesellschaft eingesetzt worden, die die Meinungsbildung vor allem zu brisanten Themen vorantreiben und Empfehlungen vorlegen könnte. Das spärliche Medienecho zum Dialogforum zeigt überdeutlich, dass so nicht in die Gesellschaft und Politik hineingewirkt werden kann.
- Die Regierung muss wissen, dass es zwar auf der einen Seite eine engagierte Solidaritäts-Bewegung gibt, die in den Kirchen oder Gewerkschaften auch institutionellen Rückhalt hat, dass aber das Bewusstsein in der deutschen Gesellschaft darüber, wie von Deutschland aus Armutssituation in andern Ländern verschlimmert oder verbessert werden können, nur noch schwach ausgeprägt ist. NRO setzen zum Teil erhebliche Mittel für politische Bewusstseinsarbeit ein. Sie wissen, dass Menschen für Entwicklungsziele gewonnen werden müssen. Eine solidarische Lebensweise muss in Deutschland Feuerproben bestehen, weil politische Einzelentscheidungen unpopulär sein könnten. Das gilt zumindest dann, wenn es denn im Ernst nicht nur um Almosen, sondern um Entscheidungen geht, die Rückwirkungen auf Deutschland haben – Abbau der Agrarsubventionen oder Zwangslizenzierungen und Parallelimporte von Medikamenten als Beispiel. Zwar wird im Aktionsprogramm 2015 eine „Kampagne als Teil des Aktionsprogramms mit dem Ziel, die Öffentlichkeit anzusprechen und zu Verhaltensänderungen und Engagement zu be-

wegen“, angekündigt. Praktische Schritte sind allerdings noch nicht erfolgt. Man muss sich fragen, ob es nicht wesentlich wirkungsvoller und nachhaltiger wäre, engagierte Basisgruppen und Kampagnen, die zu den Zielen und Aktionsfelder des Aktionsprogramms arbeiten, von Bundesseite wesentlich beherzter zu unterstützen, als das bisher der Fall gewesen ist. Die Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen UNDP schlägt vor, zwei Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe für entwicklungspolitische Arbeit einzusetzen. Die im BMZ dafür zur Verfügung stehenden Mittel bewegen sich weiterhin im Pörmille-Bereich. Solche Initiativen sind bestimmt nicht immer regierungskonform, können aber, wie die Entschuldungskampagne zeigt, breite Teile der Bevölkerung erreichen und eine sehr ernsthafte Auseinandersetzung mit den Gründen für Armut und Möglichkeiten zu deren Überwindung anregen. Der Ertrag des Aktionsprogramms 2015 könnte dann vor allem darin liegen, dass die Verständigung zwischen Regierung und Zivilgesellschaft darüber, welche Aufgaben Deutschland in einer globalen Strukturpolitik zu übernehmen hat, vorangetrieben wird.

Armutsbekämpfung – Eine Frage der Sicherheit oder der Gerechtigkeit?

Mit den Terroranschlägen des 11. September 2001 hat das Aktionsprogramm ein kleines Zwischenhoch erblickt, nachdem es bis dahin im Dornröschenschlaf gelegen hatte. Die Entwicklungsministerin hat bei ihrer Rede auf dem SPD-Parteitag am 20. November 2001 zum Thema „Entwicklungspolitik ist ein zentraler Eckpfeiler für die globale Zukunftssicherung“, in der sie auch das Aktionsprogramm 2105 vorgestellt hat, enorme Zustimmung erhalten. Kurzfristig haben sich mehr Zeitgenossinnen und -genossen zu Herzen genommen, dass es unverantwortlich ist, wenn der Norden die Fragen nach weltweiter Gerechtigkeit so komplett hintanstellt, wie das seit dem Fall der Berliner Mauer geschehen ist. Allerdings warnen NRO aus dem Süden jetzt vor einem falschen Zungenschlag. Nicht Armut ist der Wurzelboden von Gewalt – soweit es sich um politisch motivierte handelt – sondern Unrechtserfahrungen. Extreme Armut marginalisiert vielmehr und macht unsichtbar und stumm. Die Armen haben mit ihrem Überleben zu tun.

Die Gerechtigkeitsfrage wird im Aktionsprogramm 2015 aber sehr zurückhaltend gestellt. Warum soll sich eine deutsche Regierung denn überhaupt engagieren? Nur sehr en passant versucht sich das Aktionsprogramm überhaupt an einer ethischen Begründung: Die „Entwick-

lungen zeigen, wie zwingend eine verstärkte Bekämpfung der Armut in Entwicklungsländern, auch in Prävention künftiger Konflikte um Zugang zu Ressourcen ist. Die Überwindung der Kluft zwischen Arm und Reich ist daher ein grundlegender Beitrag zu einer friedlichen Welt sowie ein Gebot der sozialen Verantwortung und der Vernunft. Weltweite Armutsminderung liegt in einer immer enger verflochtenen Welt auch im deutschen Interesse.“ Es ist nicht ehrenrührig, eigene Interessen zu benennen, zum Beispiel eben das, dass potentielle Konflikte anderswo Rückwirkungen auf Deutschland haben.

Verpflichtet sich deutsche Politik aber daneben grundlegend auch Werten, die sich nicht rechnen lassen? Soziale Verantwortung klingt an. Das Aktionsprogramm nimmt aber die von den Vereinten Nationen gewiesene Argumentation, die sie ja als Mitglied dort mit herausarbeitet, gar nicht auf: Dass die weiter bestehende drückende Armut von über einer Milliarde Menschen eine Frage der Gerechtigkeit ist. Dass die Rechte von Menschen auf Ernährung, Gesundheitsversorgung oder anständiges Wohnen dauerhaft nicht gewährleistet werden. Dass sich aus dem Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte eine Verpflichtung von Regierungen reicher Länder ableitet, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Wahrnehmung von sozialen Rechten in anderen Ländern einschränkt, und dass es eine internationale Pflicht zur Zusammenarbeit gibt, wenn einzelne Länder es nicht schaffen, für ihre Bevölkerungen die grundlegenden Sozialrechte zu gewährleisten.

Noch kein Programm – sondern eine Absichtserklärung

Das „Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“ ist als Absichtserklärung zu lesen, nicht wirklich als Programm. Weil es sich dieser Schwäche bewusst ist, wird ein noch zu erarbeitender Umsetzungsplan angekündigt.

NRO in Deutschland sollten es dennoch ernst nehmen: Die Debatte, wie kohärent deutsche und europäische Politik in Bezug auf Armutssituationen in anderen Ländern ist, muss viel offensiver geführt werden. Das Aktionsprogramm 2015 hat Selbstverpflichtungscharakter der Regierung, dieser Debatte nicht auszuweichen. Andauernde weltweite Armut ist eine handfeste Anfrage an die Werte, die unsere Gesellschaft und die Politik der Regierenden bestimmen. NRO sollten mit dem „Aktionsprogramm 2015“ in der Hand fordern, dass Armutsbekämpfung als überwältigende Aufgabe aller Politikgestaltung sichtbar wird.