

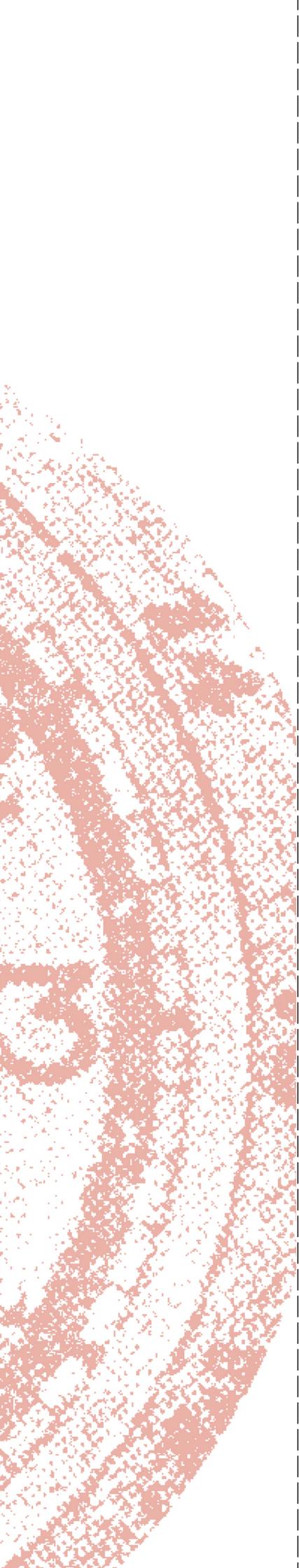
# SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND

© REPORT 2009 / NR. 8

## Globale Krisen

Soziale Auswirkungen – politische Konsequenzen

EIN INTERNATIONALER BERICHT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN  
ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI ARMUTSBEKÄMPFUNG UND GLEICHTSTELLUNG  
DER GESCHLECHTER



**SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND**

REPORT 2009 / NR. 8

# **GLOBALE KRISEN**

**SOZIALE AUSWIRKUNGEN – POLITISCHE KONSEQUENZEN**

EIN INTERNATIONALER BERICHT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN  
ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI ARMUTSBEKÄMPFUNG UND GLEICHSTELLUNG  
DER GESCHLECHTER



# Inhaltsverzeichnis

## Globale Krisen in Deutschland und weltweit

Inhaltsverzeichnis .....	3
Impressum .....	4
Kurzinformation Social Watch Deutschland .....	5
Vorwort Social Watch Deutschland Report 2009 "Radikale Umkehr ist nötig" .....	6
<i>Klaus Heidel</i>	
Vorrang für die Menschen.....	10
<i>Roberto Bissio</i>	
Menschenrechtliche Aspekte der Finanz- und Wirtschaftskrise .....	16
<i>Aldo Caliarì</i>	
Die Auswirkungen der globalen Krisen auf die Gesundheit der Menschen: Die Gesundheitskrise verschärft sich.....	21
<i>Sonja Weinreich</i>	
Ursachen und Folgen der Nahrungsmittelkrise .....	25
<i>Michael Windfuhr</i>	
Auswirkungen der Wirtschafts-, Klima- und Ernährungskrise auf extrem Arme .....	29
Kasten: Gesichter des Klimawandels.....	30
<i>Thomas Hirsch und Ingrid Schalke</i>	
Deutschland: Die Krise ist nicht geschlechtsneutral.....	32
Kasten: Auch international trifft die Finanzkrise Frauen und Männer unterschiedlich .....	33
<i>Christa Wichterich</i>	
Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Kinderarmut in Deutschland.....	36
<i>Verena Liessem</i>	
Die Folgen der Weltwirtschaftskrise für Kinder in Entwicklungsländern.....	38
<i>Frank Garbers und Peter Strack</i>	
Auswirkungen der globalen Krisen auf so genannte Schwellenländer Das Beispiel China .....	42
<i>Staphany Wong und Klaus Heidel</i>	
Das Beispiel Südafrika .....	44
<i>Sofia Svarfar und Sandisiwe Ncube</i>	
Kopenhagener Verpflichtungen und Aktionsprogramm .....	46
Auszüge aus der Millenniumserklärung.....	48

## Kritische Bestandsaufnahme bisheriger Forderungen und Lösungsansätze

Das bisschen Umwelt oder nachhaltig die Welt verändern? Zukunftsfähigkeit als Gesellschaftspolitik .....	52
<i>Michael Frein</i>	
Wirtschafts- und Finanzkrise: Die Politik der Bundes- regierung versus Forderungen der Zivilgesellschaft .....	56
<i>Uwe Kerkow</i>	
Europas Antwort auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise .....	60
<i>Miriam van Reisen und Simon Stocker</i>	
Globales Krisenmanagement zwischen G-20 und G-192.....	64
<i>Jens Martens</i>	
Von der Notwendigkeit neuer Formen zivilgesellschaftlichen Engagements. Sechs Thesen.....	69
<i>Klaus Heidel</i>	
Kurzinformationen und Impressum Social Watch International .....	72

# Impressum

## Koordinierungskreis Social Watch Deutschland

Sabine Gürtner, WOMNET  
Klaus Heidele, Werkstatt Ökonomie e.V. (Sprecher)  
Jens Martens, Global Policy Forum Europe e.V.  
Jürgen Reichel, Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
Klaus Schilder, terre des hommes Deutschland e.V. (Sprecher)

## Redaktion

Uwe Kerkow, entwicklungspolitischer Fachjournalist

## Eine Publikation von Social Watch Deutschland / Forum Weltsozialgipfel

## Herausgegeben und finanziert von:

Brot für die Welt  
Caritas international  
DGB Bildungswerk e.V. (mit Mitteln des BMZ)  
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
IG-Metall  
Pax Christi  
terre des hommes Deutschland e.V.  
WEED e.V.  
WOMNET

## © Copyright 2009

s. Herausgeber

## Übersetzungen von

Anette Brinkmann

## Statistik und Methodik

Mit freundlicher Erlaubnis und Unterstützung von Social Watch,  
Montevideo, Uruguay

**ISBN 3-924493-80-4**

## Satz und Druck

Rautenberg Druck GmbH

Namentlich gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion beziehungsweise der Herausgeber und der finanzierenden Organisationen wieder.

## Bestellungen und Information:

**E-Mail:** [info@eed.de](mailto:info@eed.de)  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)  
[www.caritas-international.de](http://www.caritas-international.de)  
[www.dgb-bildungswerk.de](http://www.dgb-bildungswerk.de); [www.nord-sued-netz.de](http://www.nord-sued-netz.de)  
[www.eed.de](http://www.eed.de)  
[www.fes.de](http://www.fes.de)  
[www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org)  
[www.igmetall.de](http://www.igmetall.de)  
[www.paxchristi.de](http://www.paxchristi.de)  
[www.tdh.de](http://www.tdh.de)  
[www.weed-online.de](http://www.weed-online.de)  
[www.woek.de](http://www.woek.de)  
[www.womnet.de](http://www.womnet.de)



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

# Kurzinformation Social Watch Deutschland

Das „Deutsche NRO-Forum Weltsozialgipfel“ – heute: „Social Watch Deutschland“ wurde 1994 als eine breite nationale Koalition von maßgeblichen Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen der nationalen Sozialpolitik und der Entwicklungspolitik gegründet. Es tritt ein für soziale Gerechtigkeit und soziale Entwicklung sowohl in Deutschland als auch international, insbesondere in der Dritten Welt.

Das Forum war intensiv an den Vorbereitungsarbeiten zum Weltgipfel der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung in Kopenhagen im März 1995, am Gipfel selbst sowie an den Folgekonferenzen beteiligt und hat den bisherigen Prozess der Umsetzung der Ergebnisse der Kopenhagen-Konferenz aktiv begleitet.

Social Watch Deutschland ist selbstständiger und eigenverantwortlicher Teil der internationalen Social Watch Koalition. Im Rahmen seiner Möglichkeiten beteiligt Social Watch Deutschland sich an den Konsultationen von Social Watch und arbeitet am internationalen Social Watch Bericht mit.

Die in Social Watch Deutschland zusammen arbeitenden Nichtregierungsorganisationen sind davon überzeugt, dass die mit den Zielen des Weltsozialgipfels und den Millennium-Entwicklungszielen (MDGs) verbundenen Anliegen nicht allein durch Erklärungen von Regierungen erreicht werden können. Notwendig ist vielmehr eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Konzeption von Politiken und Strategien, an deren effektiver Umsetzung sowie an der Evaluierung ihrer Wirksamkeit und Kosten – und dies nicht zuletzt deshalb, weil die meisten Regierungen die Beschlüsse des Weltsozialgipfels und die damit eingegangenen Selbstverpflichtungen nur zögerlich umsetzen oder gar konterkarieren. Angesichts dieses Sachverhaltes hält es Social Watch Deutschland für seine Aufgabe, die Umsetzung der in Kopenhagen und Genf eingegangenen Verpflichtungen auch künftig zu beobachten und beharrlich auf deren Erfüllung zu drängen.

Social Watch Deutschland versteht sich als ein vorwiegend anlass- und problemorientierter Zusammenschluss mit koordinierender Funktion, aber ohne formale Institutionalisierung.

## Koordinierungskreis

Sabine Gürtner, WOMNET

Klaus Heidel, Werkstatt Ökonomie e.V. (Sprecher)

Jens Martens, Global Policy Forum Europe e.V.

Jürgen Reichel, Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.

Klaus Schilder, terre des hommes Deutschland e.V.

## Unterstützerorganisationen

Arbeiterwohlfahrt (AWO)

Asienhaus

Aktion Brot für die Welt

Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen e.V.

Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW)

dbb - beamtenbund und tarifunion

Deutscher Caritasverband e.V.

DGB-Bildungswerk e.V.

Diakonisches Werk der EKD e.V.

Entwicklungspolitische Gesellschaft e.V.

Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)

FIAN Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.

Friedrich-Ebert-Stiftung

Global Policy Forum Europe e.V.

IG Metall

Initiative Kirche von Unten

INKOTA netzwerk e.V.

Kath. Arbeitnehmerbewegung (KAB) e.V.

Lebendige Kommunikation mit Frauen in ihren Kulturen e.V.

Ökumenischer Trägerkreis Armut/Reichtum – Gerechtigkeit

Pax Christi e.V.

Peter-Hesse-Stiftung

Philippinenbüro e.V.

Pro Asyl e.V.

terre des hommes Deutschland e.V.

ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft

VSOP - Verein für Sozialplanung e.V.

WEED (Weltwirtschaft, Entwicklung und Ökologie. E.V.)

Werkstatt Ökonomie e.V.

WOMNET

Stand: Okt. 2009

## Bisher erschienene nationale Reports:

Social Watch Report Deutschland 2001

Social Watch Report Deutschland 2002:

Soziale Entwicklung in den Zeiten der Globalisierung

Social Watch Report Deutschland 2003:

Die Armen und der Markt

Social Watch Report Deutschland 2004:

In Angst und Not. Bedrohung menschlicher Sicherheit

Social Watch Report Deutschland 2005:

Handeln statt Versprechen. Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung

Social Watch Report Deutschland 2006:

Kein Geld für die Armen? Ursachen – Analysen – Alternativen

Social Watch Report Deutschland 2007:

Würde und Menschenrechte wahren.

Das Recht auf soziale Sicherheit für alle verwirklichen

# Vorwort Social Watch Deutschland Report 2009

## „Radikale Umkehr ist nötig“

**Als im Spätjahr 2008 die Auseinandersetzung mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise die Schlagzeilen der Medien beherrschte, bestand die Gefahr, dass die anderen Krisen in den Hintergrund gedrängt würden. Doch die gegenwärtige globale Krisensituation zeichnet sich nicht nur durch die Gleichzeitigkeit der Finanz- und Wirtschaftskrise, der Klimakrise, der Ernährungs- und Wasserkrise, der Energiekrise im Süden und der Biodiversitätskrise aus, sondern auch dadurch, dass diese Krisen in einem systemischen Zusammenhang stehen. Offensichtlich erleben wir einen umfassenden Transformationsprozess unserer gesamten Produktions- und Konsumtionsweise, von dem niemand weiß, wie lange er dauern und wohin er führen wird.**

---

### Klaus Heidel

---

Angesichts solcher Unsicherheiten ist es erforderlich, zunächst einmal und wenigstens die Dimensionen der globalen Krisen und ihre sozialen Folgen zu beleuchten. Hierzu möchte der Social Watch Deutschland Report 2009 beitragen, der wieder – wie schon in den Vorjahren – einige Artikel aus dem internationalen Bericht bietet und Aufsätze deutscher Autorinnen und Autoren versammelt.

Hierbei zeigt die Zusammenfassung der über 60 Länderberichte des Internationalen Social Watch Report durch *Roberto Bissio*, auf welche Weise sich die globale Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Alltag der Menschen ausgewirkt hat. Fast in allen Ländern, aus denen Berichte vorliegen, stieg die Arbeitslosigkeit. Armut nahm überall zu. Hierbei hätten die „Entwicklungs- und Schwellenländer die Krise umso heftiger und schneller zu spüren bekommen, je stärker sie mit der globalisierten Wirtschaft verflochten“ seien, so Bissio.

Dass und wie auch wirtschaftlich starke Schwellenländer durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise getroffen wurden, zeigen *Sofia Svarfar* und *Sandisiwe Ncube* am Beispiel Südafrikas und *Staphany Wong* und *Klaus Heidel* für China. In beiden Ländern stieg die Arbeitslosigkeit, und in beiden Ländern kam es zu einer Verschärfung der sozialen Polarisierung. Nicht zuletzt verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen für einen großen Teil der Bevölkerung.

Betroffen von den Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sind vor allem Kinder und Frauen. *Frank Garbers* und *Peter Strack* skizzieren ein erschreckendes Bild von der Verschlechterung der Situation von Kindern. In den Ländern des Südens nimmt die Unterernährung von Kindern zu, ein Anstieg der Säuglingssterblichkeit ist wahrscheinlich. Formen von Kinderarbeit verschärfen sich. Und Kinder leiden, wenn Familieneinkommen ins

Bodenlose stürzen. Garbers und Strack zeigen aber auch, dass Alternativen möglich sind. Eine davon leben Bauernfamilien in einer Andenregion vor – relativ weit entfernt vom krisengeschüttelten Weltmarkt setzen sie auf Strategien der Selbstversorgung. Selbst in den reichen Industrieländern hat sich die Situation von Kindern verschlechtert, wie *Verena Liessem* am Beispiel Deutschlands belegt. Sie stellt fest, dass zwar eine „ausreichende materielle Grundlage nicht alleine angemessene Rahmenbedingungen für das Heranwachsen von Kindern garantieren“ könne. Dennoch aber gelte, dass eine solche materielle Grundlage „eine entscheidende Bedingung für Entwicklungschancen von Kindern“. Ausgehend von dieser Feststellung benennt Liessem zentrale Maßnahmen, die erforderlich seien, um dem Anstieg von Kinderarmut zu wehren.

Doch Sozialpolitik im engeren Sinne wird – so notwendig sie auch ist – nicht ausreichen, um den Folgen der Krise zu begegnen. Dies macht *Christa Wichterich* in ihrem Beitrag über die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf Frauen in Deutschland deutlich. Sie seien von der Krise stärker als Männer betroffen. Hinzu komme, dass sich wirtschaftliche Rettungsmaßnahmen auf männlich dominierte Wirtschaftssektoren konzentrieren würden. Die Risiken und Kosten der Art unserer kapitalistischen Wertschöpfung würden auf Privathaushalte verlagert und müssten dort vor allem von Frauen aufgefangen werden. Hierbei zeige sich die „Absurdität der gewinnorientierten Funktionsweise der Märkte“, die darin bestehe, „dass aus ökonomischer Sicht Geld an den Börsen ‚arbeitet‘ und Wert schafft, dass aber Kinderbetreuung und der Wasserkreislauf der Natur als unproduktiv, nicht wertschöpfend gelten“ würden. Deshalb müsse die Wirtschaft „vom spekulativen Kopf“ auf die „versorgenden Füße“ gestellt werden.

Angesichts solcher Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise legt sich die Frage nach menschenrechtlichen Implikationen nahe. Ihr geht *Aldo Caliari* nach und stellt fest, „dass sich Entscheidungen zur Finanzregulierung fühlbar auf

die Inanspruchnahme von Rechten auswirken“. Deshalb griffe ein „Versuch, Menschenrechtsstandards ohne Berücksichtigung der Folgen finanzpolitischer und regulatorischer Entscheidungen durchzusetzen, erheblich zu kurz“. In diesem Sinne muss, folgen wir Caliari, Menschenrechtspolitik immer auch auf die Wirtschaftspolitik einzuwirken versuchen. Umgekehrt ist nach Caliari kritisch zu hinterfragen, „wie wirtschaftspolitische Entscheidungen bisher getroffen wurden“. Daher erfordere „ein auf Menschenrechte ausgerichteter Ansatz die Reform der Steuerungsstrukturen, damit jede Art von Wirtschaftspolitik – national wie international – im Einklang mit den rechtlichen, vom Menschenrechtsregime vorgegebenen Bedingungen umgesetzt wird“.

Dass in der Tat ein menschenrechtlicher Ansatz von beträchtlicher Bedeutung ist, zeigt *Michael Windfuhr* mit Blick auf die Hungerkrise, die 2007 und 2008 einen vorläufigen Höhepunkt erreichte. Zwar ist die dramatische Zunahme des Hungers in der Welt auch die Folge einer Spekulationsblase und steigender Energiepreise so wie weiterer Sondereffekte, doch „die Permanenz der Hungerkrise“ mache deutlich, „dass es nicht nur kurz- und mittelfristige Preistrends sein können, die ihr zugrunde liegen.“ Vielmehr sind es Verletzungen grundlegender Menschenrechte, die Hunger verstetigen: Denn die „besonders von Hunger und Unterernährung Betroffenen“ seien „in der Regel gesellschaftliche Gruppen, die sich aufgrund von Marginalisierungs- und Diskriminierungsprozessen in dieser Situation befinden“. Angesichts dieses Sachverhaltes biete sich des „Recht auf Nahrung“ als Referenzrahmen für Maßnahmen an, die Menschen als Akteure in den Mittelpunkt stellen würden: „Die Stärke des Rechts auf Nahrung liegt gerade darin, dass es Regierungen auffordert, alle Maßnahmen zuerst auf die besonders betroffenen Gruppen zu fokussieren“ und dabei in Rechnung stellen, dass Menschen Rechte haben und nicht bloße „Bittsteller“ seien.

Dass und wie diese Hungerkrise strukturell mit weiteren globalen Krisen zusammen hängt, machen *Thomas Hirsch* und *Ingrid Schalke* deutlich. Sie fragen nach den „Auswirkungen der Wirtschafts-, Klima- und Ernährungs- und Ernährungskrise auf extrem Arme“. Sie verweisen darauf, dass „seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise mindestens 100 Millionen Menschen zusätzlich verarmt“ seien und die Zahl der Hungernden wieder steige. Diese dramatischen Entwicklungen würden durch die langfristigen Folgen des Klimawandels auf Dauer verschärft, sollten nicht entschiedene Gegenmaßnahmen getroffen werden. Hirsch und Schalke stellen fest: „Nahezu

eine Milliarde Menschen lebt in den hundert Ländern, die am stärksten unter dem Klimawandel leiden, das heißt, in den am wenigsten entwickelten Ländern.“ Deshalb ist – so muss gefolgt werden – eine entschiedene Klimapolitik ein unverzichtbares Element jeder Politik zur Bekämpfung von Armut. Doch im Blick auf die Industrieländer beklagen Hirsch und Schalke: „Seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist zu beobachten, dass die Bereitschaft zu einer ambitionierten Klimapolitik sogar noch deutlich zurückgegangen ist“.

Einen anderen Aspekt der Folgen der globalen Krisen beleuchtet *Sonja Weinreich*. Sie geht den Auswirkungen der globalen Krisen auf die Gesundheit der Menschen nach und zeigt, dass sich die Gesundheitskrise verschärft. Auch im Blick auf die Gesundheit ist unübersehbar, wie die unterschiedlichen Krisen ineinander greifen und dadurch ihre Folgen vervielfachen. Deshalb auch ist mehr notwendig als nur eine verbesserte Gesundheitspolitik im engeren Sinne. So fordert Weinreich: „Um Gesundheit für alle zu erreichen, muss eine bewusste und zielführende Politik die sozialen Bedingungen für Gesundheit herstellen und schützen. Sie muss die sozialen und ökologischen Bedingungen schaffen, damit Krankheit und vorzeitiger Tod verhindert und Gesundheit erhalten oder wiederhergestellt werden kann.“

Angesichts der sozialen Folgen der globalen Krisen ist es verhängnisvoll, dass das bestehende globale Institutionengefüge zur Steuerung der Globalisierung im Interesse von Mensch und Umwelt nicht taugt. *Jens Martens* zeigt dies am Beispiel des globalen Krisenmanagements nach Ausbruch der Finanzkrise. Zwar wurde die Gruppe der sieben führenden Industrieländer durch die Gruppe der 20 wirtschaftsstärksten Industrie- und Schwellenländer ersetzt und diese G-20 mittlerweile weiter in Richtung auf eine G-30 ergänzt, doch grundlegende Defizite des „selbsternannten Clubs von Staaten“ blieben laut Martens bestehen, nämlich die mangelnde Repräsentativität, die Intransparenz, die Nichtbeteiligung der Zivilgesellschaft und der Mangel an Umsetzungskapazitäten. Auch angesichts dieser Defizite sei es zur

Renaissance des IWF gekommen. Deshalb stünde mit Nachdruck die alte Forderung nach einer Reform des IWF auf der Tagesordnung. Ob sie gelingt, ist noch offen. Immerhin hat sich der IWF gegenüber Nichtregierungsorganisationen geöffnet. Reformiert werden muss auch das gesamte UN-System, spielten doch die Vereinten Nationen nach Ausbruch der Finanzkrise zunächst keine Rolle. Zwar haben die Vereinten Nationen inzwischen einen Führungsanspruch angemeldet. Doch dessen Umsetzung erfordert eine weitgehende Reform der UN, wie sie von der Stiglitz-Kommission vorgeschlagen, bisher aber nicht angegangen wurde.

Auch die Europäische Union hat bisher bei ihrem Krisenmanagement versagt, wenn wir als Maßstab nicht bloße Interessenvertretung gelten lassen wollen. *Miriam van Reisen* und *Simon Stocker* kritisieren deshalb die Haltung der EU und ihrer Mitgliedsländer zur Reform der globalen Finanzarchitektur. Auch wenn einige notwendige Maßnahmen ergriffen worden seien, blieben sie hinter dem Notwendigen zurück, denn sie signalisierten „kein entschlossenes Eintreten für eine Umwandlung der globalen Finanzarchitektur“. Vor allem weigere sich die EU, „die Entwicklungsländer tatsächlich in globale Anstrengungen zur Bewältigung der Krise einzubinden“. Die zögerliche Unterstützung einer Reform der globalen Finanzarchitektur ist auch deshalb erstaunlich, weil das europäische Sozialmodell selbst unter Druck geraten ist. Zwar reagierte die EU auf die Finanzkrise mit Stützungsprogrammen für die Wirtschaft, doch entschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung unterblieben. Schließlich zeigen van Reisen und Stocker, dass die EU nicht nur ungenügende Anstrengungen unternommen hat, um den Entwicklungsländern bei der Krisenbewältigung zu helfen, obgleich doch sie von der Finanzkrise in besonderer Weise betroffen sind, sondern dass sie noch immer an ihrer Freihandelspolitik festhält.

Anlass zur Kritik bietet nicht nur das Verhalten der EU, auch die Maßnahmen der deutschen Bundesregierung als Antwort auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise stießen auf die Kritik der Zivilgesellschaft. Deren wichtigste

kritische Einwände hat *Uwe Kerkow* gesammelt. Hierbei zeichnen sich drei zentrale Kritikpunkte ab: Während Verluste sozialisiert würden, würden Gewinne privatisiert. Ökologische Aspekte würden (Stichwort: Abwrackprämie) vernachlässigt. Und Entwicklungspolitik führe ein Schattendasein.

Es entsteht also der Eindruck, dass die EU und auch die Bundesregierung der Gefahr zu erliegen drohen, auf die neuen Herausforderungen mit alten Instrumenten antworten zu wollen. Jedenfalls drängen einflussreiche wirtschaftliche Interessengruppen in diese Richtung. Daher ist es erforderlich, Zukunftsfähigkeit durchzusetzen – auch gegen widerstrebende Interessen, wie *Michael Frein* betont. Er belegt, dass die Politik der Runden Tische gescheitert ist. Und dass angesichts divergierender Interessen die Lenkungsstrukturen des Staates eine wichtige Rolle spielen (müssen). Und dass eine Umweltschutzpolitik zu ersetzen sei durch einen gesamtgesellschaftlichen Veränderungsprozess. Denn: „Radikale Umkehr ist nötig“.

Dies dürfte auch das Institutionengefüge zivilgesellschaftlichen Engagements nicht unberührt lassen, meint *Klaus Heidel* in seinen sechs Thesen, die den diesjährigen Social Watch Deutschland Report abschließen. Er fragt, welche Konsequenzen die Zivilgesellschaft für ihre Verfasstheit zu ziehen habe, falls es zutreffend sei, dass die „globale Gleichzeitigkeit“ von „systemisch aufeinander bezogenen“ Krisen Ausdruck eines globalen Transformationsprozesses kapitalistischer Produktions- und Konsumtionsweisen sei.

Dass dieser achte Bericht der seit 2001 vorgelegten Social Watch Deutschland Reports zustande kam, ist nicht zuletzt Uwe Kerkow zu danken, der in mühsamer Kleinarbeit die Redaktion auf sich nahm.

**Klaus Heidel** ist Mitbegründer und Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.





---

- ① **Globale Krisen in  
Deutschland und weltweit**

# Vorrang für die Menschen

**Der Konkurs der US-Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 wird von vielen als Wendepunkt der aktuellen Wirtschaftskrise gesehen. Doch noch hat sich der Staub nicht gelegt. In den meisten so genannten „entwickelten“ Volkswirtschaften steigt die Arbeitslosigkeit weiterhin, und die Krise erreicht erst jetzt die Ufer weiter entfernter Länder. Aus den über 60 Länderberichten im Internationalen Social Watch Report 2009 lässt sich ableiten, welche Politik geeignet wäre, die Bedürfnisse der Menschen in den Mittelpunkt zu rücken anstatt sie für die Versäumnisse der Politiker und Banker auch noch zahlen zu lassen.**

## Roberto Bissio

Der Konkurs der US-Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 wird von vielen als Wendepunkt der aktuellen Wirtschaftskrise gesehen: Von da an griff die Krise wie ein Lauffeuer auf die Finanzmärkte und Börsen der reichsten Volkswirtschaften über. Seither hat der Begriff „Finanzkrise“ die Berichterstattung und die politische Debatte weltweit dominiert. Häufig wird die Weltwirtschaftskrise, der frühen 1930er Jahren als einzig vergleichbares Ereignis zitiert und der bekannte Historiker Eric Hobsbawm hat den Fall der Wall Street mit dem Fall der Berliner Mauer verglichen. Der als größter Historiker des 20sten Jahrhunderts geltende Hobsbawm stellte fest: „Die unbeschränkte und nicht regulierte kapitalistische freie Marktwirtschaft (...), die in den Jahren seit Margaret Thatcher und Präsident Reagan die Welt und ihre Regierungen fest im Griff hatte, (...) fällt vor unseren Augen in sich zusammen“, ebenso wie „die zentrale Planwirtschaft nach sowjetischem Muster vor zwanzig Jahren zusammengebrochen ist“.<sup>1</sup>

Noch hat sich der Staub nicht gelegt. Zwar machen der Politik nahe stehende US-Investmentbanken wie Goldman Sachs schon wieder Gewinne und zahlen ihrem Führungspersonal Boni von mehreren Millionen Dollar. Doch in den meisten so genannten „entwickelten“ Volkswirtschaften steigt die Arbeitslosigkeit weiterhin, und die Krise erreicht erst jetzt die Ufer weiter entfernter Länder. Die lokale Social Watch Koalition in Bolivien beschreibt diese Perspektive beispielhaft: „Bolivien stand am Rande und beobachtete, wie [vor der Krise] eine Welle globalen Wachstums am Land vorbeirauschte, ohne selber die Chancen nutzen zu können, um einen eigenen Entwicklungsrhythmus zu finden. Gerade hatte die Volkswirtschaft an Dynamik gewonnen, als das globale Wachstum auch schon wieder zu schwächeln begann und dann den Rückwärtsgang einlegte.“

Der internationale Social Watch Bericht 2009, der erste globale Bericht zu den sozialen Auswirkungen der Krise aus der Perspektive von unten, enthält die Erkenntnisse zivilgesellschaftlicher Organisationen aus über 60 Ländern. UN-Institutionen und andere Stellen schätzen, dass Millionen Arbeitsplätze weltweit verloren gehen. Millionen weitere Menschen werden verelenden, mehr Kinder als vor der Krise werden wahrscheinlich sterben müssen. Denn die Märkte sind nicht in der Lage, die von ihnen selbst verursachten Probleme zu lösen – entgegen der vorherrschenden Lehrmeinung. Doch auch wenn solche globalen Betrachtungen durchaus ihren Wert haben, handelt es sich dabei nicht um Erkenntnisse, die direkt vor Ort gewonnen wurden. Die hier zusammengestellten Befunde aus reichen wie armen Ländern aller Kontinente weisen – trotz der Vielfalt der Situationen – erstaunliche Ähnlichkeiten auf. Die Berichte der nationalen Social Watch Koalitionen unterstreichen die dramatische Lage und fordert die Entscheidungsträger auf, zügig Maßnahmen zu ergreifen, die den Menschen Vorrang geben. Das ist nicht nur eine Frage sozialer Gerechtigkeit, sondern auch solider Wirtschaftspolitik.

## Unschuldige Zuschauer

Im kapitalistischen Finanzwesen sind – wie im Kasino – die riskanteren Einsätze auch die mit der besten Rendite. Riskante Spekulationen bedeuten aber auch häufigere Verluste. So besehen besteht der Skandal nicht in der Pleite von Lehman Brothers, sondern in der Entscheidung des US-Präsidenten George W. Bush und seines Finanzministers Hank Paulson, hunderte Milliarden amerikanischer Steuergelder für die Rettung kollabierender Banken wie Goldman Sachs<sup>2</sup> und Versicherungskonzerne wie A.I.G. auszugeben. Als der wegen seines guten Rufs als Bankmanager in das Amt gewählte Präsident Yayi Boni aus Benin von dieser Entscheidung erfuhr, fragte er öffentlich, wo denn die Billionen für den Rettungsfonds herkommen sollten, und folgerte,

dass die Armen letztlich die Zeche für die Krise zahlen würden. Der belgische Bericht für Social Watch stimmt ihm zu: Als die Aktien der Banken und wichtigsten Unternehmen des Landes im Keller waren, kam die belgische Regierung den Banken mit Einlagengarantien zur Hilfe. Die Krise verursacht weiterhin steigende Arbeitslosigkeit, während sich die Kosten des Bankenrettungsplans in einer drastisch angestiegenen Staatsverschuldung niederschlagen – mit weit reichenden Konsequenzen für die Sozialleistungen. In Benin hat die lokale Social Watch Koalition recherchiert, dass die Regierung in ihren Anstrengungen zur Ankurbelung der Wirtschaft mit den Armen um knappe Baumaterialien konkurriert, während Basisorganisationen gegen steigende Lebenshaltungskosten mobil machen.

Viele nationale Social Watch Berichte schildern, dass und wie gerade Frauen unverhältnismäßig stark von der Krise betroffen sind. In den Worten der polnischen Koalition: „Sinkende Familieneinkommen (...) könnten ganze Gruppen der Gesellschaft verelenden lassen, vor allem in den unteren Schichten und im Mittelstand. Wahrscheinlich wird sich dies besonders nachteilig auf Frauen auswirken, die traditionell die Hauptverantwortlichen für das Wohlergehen der Familie sind – insbesondere in unteren Einkommensschichten. Nach Meinung einiger Analysten führen Krisen zur Ausweitung der informellen Arbeit in Polen, da vor allem Kleinunternehmer versuchen, Arbeitskosten einzusparen und Steuern und andere, bei formeller Beschäftigung anfallende Kosten zu vermeiden. Da Frauen häufiger vor allem im privaten Dienstleistungsbereich, wie etwa im Einzelhandel, schlecht bezahlte Arbeit haben, erscheint es sehr wahrscheinlich, dass sie stärker als die Männer dem wachsenden grauen Beschäftigungsmarkt ausgeliefert sein werden.“

In Frankreich hat sich die globale Krise direkt auf die Menschen ausgewirkt – wie auch in allen entwickelten Ländern, von denen sie ausging. Am deutlichsten zeigt sich dies in steigender Arbeitslosigkeit und wachsender gesellschaftlicher Ausgrenzung sowie darin, dass „es sogar Nahrungsmittelknappheit in Bereichen gibt, denen es vor nicht allzu langer Zeit noch gut ging“, so der Bericht der französischen Social Watch Koalition. Auch die Strategie der deutschen Regierung zur Krisenbewältigung beinhaltet weder soziale noch ökologische Ziele. Ihre Konjunkturpakete und Steuererleichterungen sind sozial unausgewogen; Entlassungen und eine wachsende Zahl von Teilzeitbeschäftigten enthüllen das hässliche Gesicht der Deregulierung. Und an den östlichen wie westlichen Rändern Europas erreicht die

<sup>1</sup> „Socialism has failed: Now capitalism is bankrupt. So what comes next?“ Eric Hobsbawm im Guardian vom 10. April 2009, unter: <www.guardian.co.uk/comments/free/2009/apr/10/financial-crisis-capitalism-socialism-alternatives>.

<sup>2</sup> Hank Paulson war Vorstandsvorsitzender von Goldman Sachs, bevor er Finanzminister in der US-Regierung wurde.

Armut „massive“ Ausmaße, berichten die Social Watch Koalitionen aus Portugal und Moldawien.

In der Tschechischen Republik „lässt die globale Wirtschaftskrise (...) den Lebensstandard sinken“ – hauptsächlich aufgrund wachsender Arbeitslosigkeit. Die tschechische Social Watch Koalition stellt die offiziellen Arbeitslosenzahlen in Frage und meint, dass 178.000 Menschen unberücksichtigt bleiben, die als nicht aktiv Arbeitssuchende gelten. Würden sie in die Arbeitslosenzahl einbezogen, erhöhte sich diese um 50 Prozent. Ausländische Beschäftigte vor allem aus Asien betrachtet man hier als Hauptleidtragende der Finanzkrise. Aber auch die Social Watch Koalitionen in Malta, der Slowakei und Zypern berichten von wachsenden Schwierigkeiten der Ausländer und von Fällen offener Fremdenfeindlichkeit.

Am anderen Ende der Skala wird von den Philippinen, Marokko, Mexiko, Nicaragua und vielen anderen Ländern der Welt von wirtschaftlichen Schwierigkeiten aufgrund rückläufiger Überweisungen der im Ausland tätigen ArbeitnehmerInnen berichtet. Im Falle Ägyptens trafen „rückläufige Überweisungen und die Rückkehr emigrierter ArbeiterInnen auf einen Arbeitsmarkt, der auf die Aufnahme weiterer Arbeitslose schlecht vorbereitet war“. In El Salvador „erhalten mehr als 300.000 Familien (26,7 Prozent der Bevölkerung) Zahlungen aus dem Ausland, mit denen die Kosten für Nahrungsmittel, Bekleidung und elementare Versorgungsleistungen gedeckt werden“. Die Überweisungen stiegen 2008 fast gar nicht mehr und werden 2009 erstmals zurückgehen.

Die Geschwindigkeit, mit der die Länder von den Auswirkungen der Finanzkrise heimgesucht werden, hat natürlich nichts mit ihrer geografischen Entfernung zur Wall Street, sondern vielmehr mit den Verflechtungen ihrer Volkswirtschaften mit denen im Epizentrum der Krise zu tun. In Mosambik etwa, einem der ärmsten Länder der Welt, veröffentlichte die *Mozambique International Bank* einen Bericht, in dem ein Schrumpfen der nationalen Volkswirtschaft vorhergesagt wurde, da die wirtschaftliche Aktivität in den Geberländern, die über die Hälfte des Staatshaushalts finanzieren, sowie in Ländern, die ausländische Direktinvestitionen tätigen ebenfalls zurückgehe. Social Watch Mosambik berichtet von fallenden Preisen bei Aluminium, Tabak, Zucker, Tee, Kastanien und Garnelen. Das werde sich auf die Exporterlöse auswirken und damit Aktivitäten zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums schwächen und Anstrengungen zur Tourismusförderung behindern. Angesichts einer

externen Budgetfinanzierung in Höhe von 42 Prozent befindet sich Tansania in einer ähnlichen Lage. Der französische Social Watch Bericht stellt dar, dass aufgrund der Krise und mangelnder Alternativen zur Erschließung neuer Mittel für die staatliche Entwicklungshilfe diese Form der Hilfe drastisch reduziert worden sei und dass Frankreich seine entsprechenden Verpflichtungen nicht einhalten werde. Im Gegensatz dazu hat Spanien noch einmal seine Verpflichtung bekräftigt, 0,7 Prozent seines Nationaleinkommens in die staatliche Entwicklungshilfe fließen zu lassen. Aber auch wenn alle Geberländer ihren Verpflichtungen nachkommen, beziehen sich die Zielvorgaben auf die Wirtschaftsleistung, und somit werden die Entwicklungshilfefelder in der Rezession zwangsläufig sinken.

Die Entwicklungs- und Schwellenländer haben die Krise umso heftiger und schneller zu spüren bekommen, je stärker sie mit der globalisierten Wirtschaft verflochten sind. Mexiko und Chile, die durch Freihandels- und Investitionsabkommen an die US-Wirtschaft gebunden sind, waren sofort betroffen. Der Preis von Kupfer, Chiles Hauptexportgut, erreichte seinen Höchststand Mitte 2008 mit über vier US-Dollar pro Pfund, nur um bis Ende des Jahres auf 1,4 US-Dollar abzustürzen. Aber nach Aussage des chilenischen Social Watch Berichts ist die Krise am deutlichsten bei den Verlusten der Pensionsfonds spürbar. Die Ersparnisse für die Altersvorsorge verloren bis Ende 2008 etwa 27 Milliarden US-Dollar an Wert, – mehr als 26 Prozent des Kapitals. Aufgrund dessen verzeichnete Chile die größten Verluste an Haushaltsvermögen in Lateinamerika. Aber trotz wiederholter Proteste der Betroffenen ging es für sie nicht so gut wie für die Aktionäre einiger großer globaler Banken aus: Niemand kam ihnen zur Hilfe oder unternahm etwas zu ihrer Entlastung.

Fallende Rohstoffpreise haben die Krise in viele Länder getragen. Die Social Watch Koalition in Uganda vermutet, dass es zu Rückschlägen bei den in jüngster Zeit gemachten sozialen Fortschritten kommen könne und die Millennium-Entwicklungsziele nicht erreicht werden. Mehr noch als Chile leidet Sambia unter sinkenden Kupferpreisen, von denen das Land in höchstem Maße abhängig ist. Der sambische Beitrag für Social Watch bemerkt deshalb, dass „Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten und anderen Ländern, die auf den Einbruch der Wirtschaft mit Hilfen für kollabierende Banken und wichtige Industriezweige reagierten, Präsident Rupiah Banda entsprechende Mittel fehlen.“

Der Bericht aus Ghana nimmt zum gleichen Problem Stellung: „Die BürgerInnen stehen vor der Frage, ob sich das Land eher auf Hilfe durch die internationale Gemeinschaft konzentrieren sollte, um die wirtschaftlichen Auswirkungen in den Griff zu kriegen, oder auf radikale fiskalische und monetäre Maßnahmen zurückgreifen sollte.“

Wie der brasilianische Finanzexperte Fernando Cardim in seiner Analyse für den lokalen Social Watch Bericht schreibt: „Eine Zunahme von Einkommen und Steuereinnahmen (...) ist genau das, was Präsident Obama in den Vereinigten Staaten anstrebt. Auch der Geschäftsführende Direktor des Internationalen Währungsfonds (IWF), Dominique Strauss-Kahn, hat diese Position seit 2007 wiederholt verteidigt.“ Aber der Fonds betreibt eine entgegen gesetzte Politik, „wie die Konditionalitäten beweisen, die mitteleuropäischen Ländern im Zuge des IWF-Rettungsplans auferlegt wurden.“

## Der Westen rettet sich selbst

Im Falle Rumäniens stellt der nationale Social Watch Bericht fest, dass „der Kredit des IWF anscheinend unter Druck von außen zustande gekommen ist, um vor allem die ausländischen Unternehmensbeteiligungen in Rumänien zu retten. Er wird nicht zur Rückzahlung der Außenschulden des Landes, sondern zur Tilgung der Schulden lokaler Tochterunternehmen ausländischer Banken verwendet. Es werden also Staatsgelder verwendet, um den vom Privatkapital verursachten Schaden zu beheben.“ Statt auf die Bedürfnisse vor Ort zu reagieren, sei der IWF nach „verzweifelten Appellen der österreichischen Regierung zur Rettung ihrer Banken in Osteuropa“ nach Rumänien gekommen. Österreichische Banken hatten in der Region Kredite im Gegenwert von 70 Prozent des österreichischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) vergeben. Jetzt „wird die Tilgung eines Kredits, der sich auf 40 Prozent des Jahreshaushalts Rumäniens beläuft, nur durch den sinkenden Lebensstandard der Bevölkerung im Laufe kommender Jahre ermöglicht werden können.“

Ungarn brauchte einen IWF-Rettungsplan, um den Totalzusammenbruch der Wirtschaft abzuwenden. Aber damit einher gingen Abwertung, Steuererhöhungen, prozyklische Ausgabenkürzungen sowie andere unpopuläre Maßnahmen. Premierminister Ferenc Gyucsany wurde im März 2009 zum Rücktritt gezwungen. Die neue Regierung plant Kürzungen der Renten, der Zuschläge im

öffentlichen Dienst und des Mutterschaftsgeldes, Belastungen bei Energie- und Verkehrssubventionen sowie ein späteres Renteneintrittsalter.

Ähnlich in Serbien, wo der IWF auf Senkung des Staatsdefizits drängte und damit die Regierung im März 2009 zwang, eine vorübergehende „Solidaritäts“-Abgabe und sechsprozentige Besteuerung der Renten für Einkommen über 170 US-Dollar anzukündigen. Das führte zu Unzufriedenheit und die Gewerkschaften kündigten Proteste an. Ihrer Meinung nach würde die „Solidaritäts“-Abgabe die Ärmsten treffen, die Gehälter sinken und Arbeitslosigkeit und Beschäftigung im informellen Sektor steigen lassen, während die Reichen ungeschoren davon kämen. Das ganze Sparpaket wurde über Nacht zurückgezogen. Nach Aussage der serbischen Social Watch Koalition war die Regierung „hin- und hergerissen zwischen Angst vor sozialen Unruhen einerseits und Druck von Seiten des IWF andererseits. Die folgenden Wochen waren von widersprüchlichen Erklärungen der Politiker geprägt, die abends neue Sparmaßnahmen ankündigten und sie am nächsten Morgen widerriefen.“ Dabei ging es um Ideen wie weniger Ministerien, höhere Vermögenssteuer, Besteuerung von Handy-Kosten und Kauf neuer Fahrzeuge, Einführung einer Steuer auf Luxusautos, Verbot neuer Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, Deckelung der Dienstfahrten ins Ausland und Senkung der Arbeitszeit. Die serbische Koalition bemerkt aber gleichzeitig, dass „die Umsetzung des kürzlich verabschiedeten Gesetzes über die Beschlagnahme von illegal erworbenen Vermögens in einem Jahr 2,64 Milliarden US-Dollar in die Kassen des Staates spülen würde und damit den Betrag, den Serbien beim IWF beantragt hat“.

Auch in Bulgarien sind NRO und Gewerkschaften der Meinung, dass Einschnitte bei den Sozialausgaben in Krisenzeiten unzumutbar sind: „Jede weitere Senkung könnte den sozialen Frieden im Land gefährden“, warnt die dortige Social Watch Koalition. Zwar befürworten Experten der NRO mehr Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur, äußern sich aber außerordentlich kritisch über das Unvermögen der Regierung, die in den ersten zwei Jahren seiner vollen Mitgliedschaft an Bulgarien überwiesenen Gelder aus dem EU-Strukturfonds einzusetzen. „Nur 0,6 Prozent der 2,2 Milliarden Euro waren bis Ende 2008 abgerufen worden. Mangelnde Finanzkapazitäten, ausufernde Bürokratie und wenig transparente Verfahren haben dazu geführt, dass die Gelder die geplanten Zielgruppen nicht erreicht haben.“

## **Abschwächung kann dramatische Ausmaße annehmen**

Am Anfang der Krise propagierten einige Wirtschaftswissenschaftler die Hypothese von der „Entkopplung“: Danach würden Schwellenländer aufgrund ihrer erheblichen Devisenreserven, soliden Unternehmensbilanzen und den verhältnismäßig gesunden Bankensektoren relativ unbeschadet durch die globale Finanzkrise kommen. Aber auch solche Länder bekamen die Auswirkungen deutlich zu spüren. Wie Social Watch Indien bemerkt: „Die ursprüngliche Prognose der Regierung, dass das Land unbeschadet davon kommen werde, erwies sich als kurzfristig“, und das Wirtschaftswachstum stürzte von soliden 9,3 Prozent im Jahr 2007 auf 7,3 Prozent in 2008 ab. Für 2009 sagt der IWF ein Wachstum von 4,5 Prozent voraus. Ähnlich gingen in Vietnam, Peru und Kambodscha vorher zweistellige Wachstumsraten auf fünf Prozent zurück.

Die Finanzminister der OECD-Länder könnten angesichts von fünfprozentigem Wachstum neidisch werden, da die meisten von ihnen gerade gegen eine Rezession zu kämpfen haben, aber man sollte die Ausgangslage nicht außer Acht lassen: Fünf Prozent jährliches Wachstum in einkommensschwachen Ländern bedeuten für den Durchschnitt der Menschen dort gerade einmal umgerechnet zehn US-Cent mehr am Tag. Aber ein paar Cent machen einen enormen Unterschied, wenn man arm ist. Wie etwa Social Watch Kambodscha feststellt, bedeutet die Halbierung des Wirtschaftswachstums, dass „die Menschen am Tonle Sap, dem größten See des Landes, besonders schutzlos sind, da sie sich schon vorher verschuldet hatten, um über die Runden zu kommen. Letztes Jahr mussten sie ihre Kinder von der Schule nehmen und zur Arbeit schicken.“

## **Permanente Krise**

Der Begriff „Krise“ bezeichnet eigentlich einen Wendepunkt, einen entscheidenden Augenblick, eine instabile Phase. Aber für viele der Social Watch Koalitionen besteht schon seit Jahrzehnten eine erdrückende Krise – und nicht erst seit dem Kollaps der Finanzmärkte. In der Zentralafrikanischen Republik nimmt die Armut seit 1990 zu, wobei politische Instabilität und Gewalt eine schon geschwächte Wirtschaft noch stärker belasten.

Aus Eritrea wird berichtet, dass sich das Land „schon in hausgemachten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten tief greifender

Art“ befand, bevor es von der globalen Krise erschüttert wurde, während in Nigeria die meisten Menschen „schon geraume Zeit einen Wirtschaftscrash erleben: weit verbreitete Korruption, nicht genug Strom im Land, das Bildungs- und Gesundheitswesen in einem beklagenswerten Zustand und weiterhin erbitterte Kämpfe um die Kontrolle über die Ölreserven“. Für den Jemen sieht die lokale Social Watch Koalition die Ursache für die aufeinander folgenden Krisen seit 1990 in fehlenden Leistungsansprüchen angesichts 42 Prozent der Bevölkerung, die unterhalb der Armutsgrenze leben und einer noch schlechteren Lage der Frauen. In Burma ist die Krise allgegenwärtig – in der Wirtschaft, Politik, Ernährung oder Umwelt. Die Regierung erweist sich nach einem verheerenden Wirbelsturm als unfähig, den eigenen BürgerInnen zu helfen, gibt aber fast die Hälfte des Staatshaushalts für das Militär aus.

Erwartungsgemäß wird die Krise auch Nepal bald erreichen und die Wirkungen „anderer Krisen im Bereich Umwelt, Ernährung, Energie, Finanzen und Politik, unter denen die Gesellschaft seit langem leidet“, verstärken. In Bangladesch hat Wirbelsturm Sidr nach zwei aufeinander folgenden Überschwemmungen gezeigt, wie außerordentlich schutzlos Millionen von Menschen den bedrohlichen Folgen des Klimawandels ausgeliefert sind. Im Kern liegen die Probleme Somalias in einem vollständigen Mangel an Autorität auf Seiten der Regierung, während die ausländische Besatzung in Palästina das Hauptproblem darstellt. Aus einer kritischen Konfliktlage berichtet auch die irakische Koalition, die sich dieses Jahr bewusst auf die Situation der Frauen konzentriert. Ihre Erkenntnisse sind aber von genereller Aussagekraft: „Zusätzlich zur Gesetzgebung braucht es eine Kultur von Zugangs- und Chancengleichheit“.

## **Polarisierung**

Als die Krise und die politische Debatte über Ausgabenstreichungen in Serbien im März 2009 ihren Höhepunkt erreichten, fand in Belgrad eine Automobilmesse statt. Die teuersten Modelle gingen schon am Eröffnungstag für insgesamt mehr als 2,6 Millionen US-Dollar weg.

Die Polarisierung wird überall durch die Krise verschärft. Sogar der Social Watch Bericht aus Bahrein spricht von „einer wachsenden Anzahl von Millionären und einem schrumpfenden Mittelstand und einer verarmten Unterschicht.“ Das Gefühl der Ungerechtigkeit eher noch als

absolute Armut hat „vor allem auf den Dörfern wiederholt zu Konfrontationen und Spannungen zwischen verarmten Gemeinden und den Sicherheitskräften geführt, weswegen Bahrein nunmehr von der Weltbank als Land mit geringer politischer Stabilität eingeordnet wird.“

In Vietnam – häufig als Entwicklungsmodell gepriesen, das Millionen Menschen aus der Armut geführt hat – macht der Konsum des reichsten Fünftels der Bevölkerung 43,3 Prozent der Gesamtausgaben im Land aus, während die restlichen 80 Prozent nur sehr bescheiden leben. Als ähnlich polarisierend beschreibt auch der Social Watch Bericht aus Honduras die Lage, wo Spannungen zwischen Reich und Arm zweifelsohne zu dem Staatsstreich führten, der Präsident Manuel Zelaya im Juni 2009 das Amt kostete und damit die Praxis des „Regimewechsels“ wieder aufleben ließ, die Lateinamerika vor zwei Jahrzehnten zugunsten demokratischer Methoden scheinbar aufgegeben hatte.

Im Nachbarland Costa Rica, traditionell eine Oase des Friedens und konstitutioneller Stabilität in Mittelamerika, warnt die Social Watch Koalition, „falls auf die Herausforderungen [durch die Krise] nicht mit sozialem Dialog und einem entschlossenen Kurswechsel reagiert wird, werden die bestehenden traditionellen Lösungen (Kürzung öffentlicher Ausgaben sowie geringere Ansprüche auf Leistungen) zu größerer Ungleichheit und Armut führen – mit dem Risiko, dass konjunkturelle Armut infolge geringeren Einkommens in strukturelle Armut umschlägt, und die Gewalt gegenüber Frauen und Kindern und älteren Menschen zunimmt.“

## Vogel-Strauß-Politik

„In Kenia verschließt die Regierung die Augen vor der Wahrheit“, schreibt die dortige Koalition – „und steckt wie Vogel Strauß den Kopf in den Sand. Die regierende Elite ist der Meinung, dass die Krise von untergeordneter Bedeutung und die nationale Volkswirtschaft ausreichend geschützt sei, da sie nur wenig mit dem internationalen Kapital verflochten ist.“

Man verschließt sich auch andernorts der Realität. In Falle Moldawiens fand Social Watch heraus, dass die Regierung vor den Wahlen im April 2009 vehement abstriet, dass es Auswirkungen der Krise für das Land gebe, und versuchte, die wirtschaftliche Situation künstlich aufrechtzuerhalten. Die Weltbank war nicht so optimistisch und nahm das Land in die Liste der am stärksten betroffenen

Entwicklungsländer auf. Nach den Wahlen erklärte Präsident Voronin jedoch bei einem Treffen mit Geschäftsleuten, Mitgliedern der amtierenden Regierung und des Kongresses sowie Politikern: „Die Krise ist wie ein Brand, eine Katastrophe“. Regierungsvertreter erklärten, man habe die Krise vor den Wahlen heruntergespielt, um ‚keine Panik zu erzeugen‘. In anderem Zusammenhang spielten nicht nur amtierende Politiker, sondern auch das Führungspersonal sozialer Organisationen die Bedeutung der Krise herunter, weil sie befürchteten, dass die Angst vor der Katastrophe Entscheidungsträger dazu verleiten könnte, opportunistischen Forderungen der sowieso schon Privilegierten nachzugeben.

## Krisengewinnler

Social Watch Bolivien berichtet: „Bolivianische Unternehmer sind Teil dieses Trends: Sie reagieren auf den bedrohlichen globalen Abschwung mit einseitigen Verhandlungsforderungen, durch die die Lasten der Krise ihren Beschäftigten durch Entlassungen und Kürzungen von Leistungen und Löhnen aufgebürdet werden.“

Auch in Slowenien beobachtete die lokale Koalition, dass Arbeitgeber die Angst vor der Krise dazu missbrauchen, Arbeitnehmerrechte neu zu gestalten. In Guatemala bringen staatliche Maßnahmen, die die Nahrungsmittelkrise etwa mittels Quoten für zollfreie Importe bekämpfen sollen, Vorteile für wenige Gruppen, aber nicht für die Verbraucher allgemein.

Aus Paraguay berichtet die lokale Social Watch Koalition, dass die ersten Forderungen nach zusätzlicher Hilfe „aus den Sektoren kamen, die von neoliberalen Maßnahmen und Marktverflechtungen der früheren Regierung profitiert hatten: Agrarexporteur, Industrielle, Importeure und Werbemanager. (...) Die Sojaproduzenten bestanden gegenüber der Regierung nicht nur auf dem Ausgleich ihrer Verluste, sondern auch auf ausreichenden Subventionen, um das Niveau ihrer Produktion und Gewinne zu erhalten. Sie hatten im vergangenen Konjunkturzyklus außerordentlich gut verdient, auch durch Spekulationen mit Agrarrohstoffen an den Terminbörsen, die in vielen Ländern die Förderung von Biobrennstoffen begleiteten.“

In Polen „glaubt die Öffentlichkeit, dass Banken die Wechselkurse zu Lasten der Kunden manipulieren. Gegenwärtig kann die Kursdifferenz zwischen

Kauf und Verkauf bis zu zwölf Prozent betragen,<sup>3</sup> und auch dem Amt für Wettbewerb und Verbraucherschutz ist es nicht gelungen, Wechselkursbeschränkungen durchzusetzen. Verbrauchergruppen schließen sich deshalb über das Internet zum Mengenkauf von Devisen zusammen in der Hoffnung, die Kursdifferenz auszuhandeln und manchmal auch Kreditkonditionen neu verhandeln zu können.“

Nach ihrer Teilnahme an einem von *Third World Network* veranstalteten Seminar über asiatische Reaktionen auf die Krise schrieb die Social Watch Koordinatorin für Lobbyarbeit, Natalia Cardona, dass es „unter den Regierungen in der Region anscheinend eine defensive Einstellung gibt. Statt sich für einen neuen Ansatz zugunsten einer Veränderung des internationalen Finanzsystems zu engagieren, verlassen sie sich bei dem Versuch, neue, sich zuspitzende Wirtschaftsprobleme zu lösen, auf altbekannte Konzepte.“

Social Watch Argentinien sieht die Regierung ähnlich unvorbereitet im Hinblick auf die Größenordnung der durch die Krise ausgelösten Probleme, während die brasilianische Koalition glaubt, dass die Staatsführung „Handlungsunfähigkeit mit finanzieller und fiskalischer Besonnenheit verwechselt.“ In Zeiten einer Rezession „sinken die Steuereinnahmen, während die Sozialausgaben steigen. Steuerausfälle nehmen zu, eben weil die Regierungen nicht mutig genug gegen die Schrumpfung der Wirtschaft interveniert haben. Paradoxerweise gerät ein Land bei dem Versuch, sich zumindest den Anschein umsichtigen Handelns zu geben, in eine noch schlechtere fiskalische Lage, als wenn die Regierung die Nachfrage entschlossen gefördert hätte.“

## Hilfe für Privilegierte

Zudem sind nicht alle Versuche zur Ankurbelung der Wirtschaft erfolgreich oder wenigstens sozial ausgewogen. Die kanadische Social Watch Koalition meint, dass „der kurzsichtige Plan [der Regierung] zur Ankurbelung der Wirtschaft nicht die Bedürfnisse tausender BürgerInnen befriedigt, die die Hauptlast der Krise tragen. Arbeitsplätze werden mit Staatsgeldern in den männlich dominierten Industrien geschaffen, während Frauen auf Teilzeitarbeit und prekäre Beschäftigungsverhältnissen angewiesen bleiben und häufig als Erste entlassen werden.“

<sup>3</sup> Online-Untersuchung von Money.pl unter <[www.money.pl/banki/wiadomosci/artykul/ciezki;los:posiadaczzy;kredytow;banki;uderzaja;sprea;dem;207;0;383183.html](http://www.money.pl/banki/wiadomosci/artykul/ciezki;los:posiadaczzy;kredytow;banki;uderzaja;sprea;dem;207;0;383183.html)>.

Fast genau dieselben Worte tauchen im Social Watch Bericht aus Thailand auf: „Eine der umstrittensten Maßnahmen war die Einmalzahlung von 2.000 Baht (57 US-Dollar) an Beschäftigte des staatlichen und privaten Sektors, die weniger als 14.000 Baht (399 US-Dollar) monatlich verdienen. Selbst diejenigen, die anspruchsberechtigt waren, kritisierten die Maßnahme als unverhohlenen Populismus im Gegensatz zu sinnvoller Förderung. Die überwiegende Zahl der in diese Kategorie fallenden Beschäftigten arbeitet im informellen Sektor und ist nicht förderungswürdig. Auch stellt sich dabei das Thema der Genderdiskriminierung, da gerade Frauen überwiegend in der informellen Wirtschaft arbeiten.“

Während westliche Volkswirtschaften erneut Riesensummen in die Rettung ihrer Finanzinstitute stecken und in einigen Fällen ihre Banken wieder verstaatlichen, hat das Parlament in Kenia nach Aussage der lokalen Social Watch Koalition gerade Gesetze zur Privatisierung der wenigen noch bestehenden öffentlichen Einrichtungen von strategischer Bedeutung verabschiedet, um der Regierung Einnahmen zu beschern. Die zur Privatisierung anstehenden Organisationen sind unter anderen Kenias Stromversorger, der Betreiber des Leitungsnetzes, die staatliche Zuckerindustrie, Hotels und Banken.

### **Oft wird weiter dereguliert**

Im Libanon gestanden sowohl der Premierminister wie auch der Finanzminister ein, dass man negative Auswirkungen der Krise erwarte und die Volkswirtschaft des Landes geschützt werden müsse. In ihrer Analyse kommt die lokale Koalition aber zu dem Schluss, dass die eingeleiteten Schritte nur solche Maßnahmen betreffen, die für den Beitritt des Landes zur Welthandelsorganisation erforderlich sind, nämlich die Liberalisierung des Dienstleistungs- und Produktionssektors.

Auch in Thailand „überarbeitet die Regierung den Regulierungsrahmen für Finanzmärkte zur Ergänzung ihres Konjunkturpakets. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern, die umfangreiche Sicherungsmaßnahmen zum Schutz ihrer Verbraucher und Volkswirtschaften ergreifen, bewegt sich Thailand auf eine massive Deregulierung und Liberalisierung zu, um den Kapitalmarkt stärker in die Wirtschaftsentwicklung einzubinden.“ Die thailändische Koalition befürchtet, dass „diese Initiative, die vielfach von denselben Personen angeführt wird, die schon bei der Finanzkrise 1997 dabei waren

und ausschließlich kurzfristig profitieren wollten, der Wegbereiter für die nächste Krise wird – sobald das Land wieder auf die Füße gekommen ist.“

Aus Malaysia, dessen Wirtschaftswachstum stark vom Export abhängig ist und das die meisten Nahrungsmittel importieren muss, berichtet die lokale Koalition, dass das Land „sich für jahrelange wirtschaftliche Schwierigkeiten wappnen muss. Die Industrieproduktion ist erheblich zurückgegangen, die Arbeitslosenzahlen steigen sprunghaft und Analysten warnen vor einer Rezession, die schlimmer wird als die während der Asienkrise in 1997. Die Regierung ist kritisiert worden, weil sie zu spät eingegriffen hat und sich auf Rettung von Unternehmen konzentrierte. Zivilgesellschaftliche Organisationen veranstalten Protestmärsche und öffentliche Debatten, um der Öffentlichkeit die negativen Auswirkungen dieser Krisen vor allem für die schutzbedürftigen Gruppen der Gesellschaft vor Augen zu führen.“

Im Gegensatz dazu werden in Venezuela Maßnahmen ergriffen, die die Armut ausdrücklich mit massiven Staatsausgaben bekämpfen sollen, auch wenn es dabei nicht immer so transparent zugeht, wie es die lokale Koalition gerne hätte.

Auch Algerien scheint aus der Krise einiges gelernt zu haben. Im September 2008 gab der algerische Gewerkschaftsführer Sid Saïd das Ende der Regierungspolitik des „alles steht zur Privatisierung an“ bekannt. Der algerische Social Watch Bericht schätzt, dass „220 Staatsbetriebe, die sofort nach Verabschiedung neuer Regulierungsmaßnahmen zur Privatisierung freigegeben waren, von der Liste der zum Verkauf anstehenden Unternehmen gestrichen wurden. Der interministerielle Rat der Regierung hat außerdem im Januar 2008 die Kredit- und Finanzgeschäfte öffentlicher Wirtschaftseinrichtungen saniert, indem rentablen Unternehmen die Schulden erlassen wurden. Die Regierung beauftragte eine interministerielle Arbeitsgruppe für Finanzwesen und Mittelstandsförderung mit der Überwachung dieser Sanierungsmaßnahmen.“

### **In die Menschen investieren**

Viele BürgerInnen in allen Teilen der Welt können sich den Schlussfolgerungen der peruanischen Koalition anschließen: „Wenn es gut läuft, fordert man ArbeitnehmerInnen gewöhnlich auf, geduldig die Früchte des Wachstums abzuwarten; wenn es schlecht läuft, sollen sie den Gürtel enger schnallen.“ Aber das ist nicht gerecht und funktioniert auch nicht, wie die Wirtschaftswissenschaftler

inzwischen wissen: Konjunkturpakete, geschnürt aus Steuererleichterungen für die Reichen und Subventionen für Großbanken und –unternehmen, haben nicht die erwünschten Ergebnisse gebracht. In Erwartung einer lang anhaltenden Rezession neigen obere und mittlere Einkommensschichten dazu, nicht gebrauchtes Geld zur Seite zu legen anstatt es auszugeben, während Banken das Geld aus den Rettungspaketen zur Umstrukturierung und nicht zur Kreditvergabe verwendet haben.

Geht das Geld jedoch an die Armen, wird es sofort ausgegeben. Nicht weil sie besser verstehen, wie sie zur Erholung der globalen Wirtschaft beitragen können, sondern weil sie gar keine andere Wahl haben.

Überall auf der Welt stellen zivilgesellschaftliche Organisationen ähnliche Forderungen, wenn auch in unterschiedlicher Form. Wie die lokale Social Watch Koalition in Marokko berichtet, „hat es in einigen Sektoren (Bildung, Gesundheit, Kommunen) Streiks gegeben, und auch ein Generalstreik fand statt. Unter den besonders dynamischen sozialen Bewegungen verdienen die verschiedenen Initiativen des Koordinierungsausschusses gegen hohe Lebenshaltungskosten sowie der Nationalen Verbände Arbeitsloser Akademiker besondere Erwähnung. Kollektive Aktionsstrategien kamen dabei zum Einsatz, wie Sitzstreiks, spontane Volksmärsche und nationale Mobilisierungstage gegen die Armut. Bei den Forderungen geht es um Preisstopps, Erhaltung der Ausgleichsfonds, Verwendung einer flexiblen Gehaltstabelle, Modernisierung der öffentlichen Dienste, Privatisierungsstopp bei der Wasser- und Stromversorgung und ein Rechtsanspruch auf Beschäftigung im Staatsdienst.“

In den Vereinigten Staaten, wo die Krise begann und die Zahl der Arbeitslosen inzwischen auf 13,1 Millionen – 5,6 Millionen mehr als zu Beginn der Rezession – angewachsen ist, wurde die Republikanische Partei von den Wählern „abgestraft“, die sich für Barack Obama und sein Parteiprogramm von Hoffnung und Wandel entschieden. Nach Aussage des amerikanischen Social Watch Berichts „legen nunmehr Bewegungen für Menschenrechte, grüne Arbeitsplätze, gerechten Handel, Gesundheits- und Wohnungsversorgung Vorschläge vor und drängen auf echte und strukturelle Veränderungen. Die USA können es sich nicht leisten, diese Chance auf echten Wandel ungenutzt verstreichen zu lassen.“

In Ghana fordert Social Watch Hilfe für Bäuerinnen „in der Form von Investitionen in Betriebsmittel wie Dünger sowie in Ausbildung und Marktzugang.

Das hilft der Landwirtschaft und trägt gleichzeitig zu neuen Arbeitsplätzen, Wirtschaftswachstum und dem Wohl der Bevölkerung bei.“ Eine ähnliche Forderung kommt aus dem Senegal, dem Land mit der größten Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten in Westafrika. Die Zivilgesellschaft schlägt dort, „eine Rückkehr zur traditionellen Landwirtschaft mit entsprechender Ermutigung und Unterstützung durch den Staat“ vor.

Steigende Reallöhne sollten die Konjunktur ankurbeln, ist die Schlussfolgerung von Social Watch in Bulgarien und auch auf den Philippinen: „ein Konjunkturpaket ist durchaus richtig, sollte aber – anders als von der Regierung vorgeschlagen – auf einer klaren nationalen Strategie beruhen, die auf soziale Rechte gründet und nachhaltig für die Armen wirkt. Es sollte die Stärkung der Binnen- nachfrage zum Ziel haben – vor allem angesichts des gegenwärtigen exportfeindlichen Wirtschaftsklimas. Dabei sollte Wert auf Nahrungssicherheit und Beschäftigungsförderung durch Stärkung örtlicher Betriebe sowohl für Frauen wie Männer sowie auf Investitionen in Projekte zugunsten der Armen und grüner Infrastruktur gelegt werden (etwa Bau eines Netzes von Bewässerungssystemen, Stromanschlüsse für abgelegene Dörfer und Entwicklung sauberer Energie) sowie auf mehr soziale und wirtschaftliche Sicherheit für Arme und Arbeitslose. (...) Schließlich sollte man sich auch

ernsthaft Gedanken über Umschuldungsverhandlungen machen, damit der größte Teil der Staatseinnahmen für die dringend notwendige Befriedigung von Grundbedürfnissen der Menschen und nicht für den Schuldendienst verwendet wird.“

In Thailand spricht sich Social Watch für ein breites Bündnis wie schon zu Zeiten nach der südostasiatischen Finanzkrise aus, das zur „Volksverfassung“ von 1997 führte. In Peru unterstreicht die lokale Koalition, dass „der von dieser Krise verursachte Schaden durch Stärkung der Binnennachfrage eingedämmt werden muss, indem der Konsum auf Seiten der ArbeitnehmerInnen gesteigert, die Produktion des Landes geschützt sowie die Freihandelsabkommen ausgesetzt werden, die den peruanischen Markt in Zeiten schrumpfender internationaler Märkte viel zu sehr exponieren“. Die mexikanische Social Watch Koalition befürwortet ebenfalls eine Revision des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens: „Die Nationale Bewegung für Nahrungsmittel- und Energieautonomie, Arbeitnehmerrechte und Demokratische Freiheit schlug (...) einen Dialog auf höchster Ebene zu Themen wie die dringend erforderliche Neuverhandlung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) und die Sicherstellung von Arbeitnehmer-, sozialen und Menschenrechten in der Region vor. Dabei geht es auch um die Einrichtung eines Asymmetrischen Ausgleichsfonds für Nordamerika,

Verhandlungen für binationale Migrationsabkommen und die Unterzeichnung eines Abkommens zur Unterstützung des Vertrages für die Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung Nordamerikas.“

Doch nicht nur die staatliche, auch die ökonomische Sphäre ist gefordert, sich wieder stärker den Menschen zuzuwenden: Als Reaktion auf die Krise geht es etwa in Italien immer mehr Kontoinhabern um Ethik: „Der ethisch orientierte Bankkunde macht sich Gedanken darüber, wie sein Geld verwendet wird, aber auch darüber, ob seine Bank Pleite geht. Viele Banken bemühen sich heutzutage deshalb verstärkt um ein besseres Image. Daher sollte man die Rückkehr zum ursprünglichen Auftrag der Banken, nämlich die Förderung der Realwirtschaft, bei der Suche nach einem Weg aus der Krise ständig im Hinterkopf behalten“, meint die italienische Koalition. Ihre Schlussfolgerungen sind allgemein gültig: „Die Schlüsselbegriffe sollten dabei Armutsbekämpfung und Umverteilung von Ressourcen sein.“

**Roberto Bissio** ist Koordinator von Social Watch International und Cheferausgeber der internationalen Ausgabe des Social Watch Reports.

# Menschenrechtliche Aspekte der Finanz- und Wirtschaftskrise

**Obwohl die laufende Finanzkrise düstere Konsequenzen haben wird, könnte sie noch etwas anderes bewirken, nämlich dass entscheidende Anliegen aus dem Bereich der Menschenrechte nicht länger ausgeblendet werden können. Die Krise bietet eine historische Chance, wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse zu überdenken, auch aus Verantwortung für kommende Generationen. Ein an den Menschenrechten ausgerichteter Ansatz erfordert eine Reform der Steuerungsstrukturen, um jegliche Wirtschaftspolitik in Einklang mit dem Menschenrechtsregime umzusetzen. Damit wird Partizipation auf allen Ebenen gewährleistet und Entscheidungen auf jeder Stufe der öffentlichen Kontrolle, Transparenz und Rechenschaft unterworfen.<sup>1</sup>**

## Aldo Caliari

Was im Sommer 2007 als Krise im Subprime-Hypothekenmarkt der USA begann, hat sich inzwischen zu einer Wirtschaftskrise von globalen Ausmaßen ausgewachsen, die als schlimmste Krise seit der Großen Depression bezeichnet worden ist.

Die Größenordnung der Krise wirft ein vollkommen neues Licht auf die Auswirkungen traditioneller Einstellungen zur Beziehung zwischen Menschenrechten und der Finanzregulierung. Bisher wurden Menschenrechtler darauf verwiesen, dass die Fragen finanzieller Regulierung rein technischer Natur seien und den Experten vorbehalten bleiben sollten, während Menschenrechtspolitik und –anliegen entweder unabhängig von Regulierungsthemen behandelt oder einfach durch irgendeinen Ansatz abgegrenzt werden müssten, den die Finanzexperten dafür vorgeben. Die Krise hat jedoch die Schwachstellen einer solchen Denkweise deutlich gemacht und dazu ermutigt, Finanzregulierung aus der Menschenrechtsperspektive zu kritisieren. Vieles Erklärungen sind vorgebracht worden, was die Krise verursacht habe, aber einig ist man sich weitgehend darüber, dass eine Reihe von Zusammenbrüchen infolge nachlässiger Regulierung und Aufsicht der Finanzmärkte und dass die darin agierenden Akteure und die von ihnen benutzten Instrumente eine maßgebliche Rolle gespielt haben.<sup>2</sup>

1 Ein früherer Entwurf dieses Artikels diente als Grundlage für eine Stellungnahme des *International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net)*, herausgegeben in Absprache mit vielen Menschenrechtsorganisationen. Der Dank des Autors gilt Nicolas Lusiani für seine Unterstützung bei der Formulierung der Endfassung und vielen Menschenrechtsorganisationen für ihre Kommentare und Beiträge.

2 Für einen detaillierten Überblick über die maßgeblichen offiziellen Quellen (IWF, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Finanzstabilitätsforum), die eine bemerkenswerte Ähnlichkeit im Verständnis der direkten Ursachen der Finanzkrise aufzeigen. Siehe auch Caliari (2009) „Assessing Global Regulatory Impacts of the U.S. Subprime Mortgage Meltdown: International Banking Supervision and the Regulation of Credit Rating Agencies“, ein Vortrag für das Symposium über Finanzmärkte und Systemisches Risiko: Die Globalen Auswirkungen der U.S. Subprime-Hypothekenkrise, veranstaltet vom *Journal of Transnational Law and Contemporary Problems* der Rechtsakultät der Universität von Iowa

Gleichzeitig findet sich leicht Zustimmung für die These, dass es durch die Krise überall erheblich schwieriger werden wird, die Menschenrechte für sich zu reklamieren. Denn der dramatische Einbruch der globalen Gesamtnachfrage hat zu ausgedehnter Arbeitslosigkeit und Zerstörung von Lebensgrundlagen geführt. Nach Jahren rückläufiger Arbeitslosenzahlen prognostiziert die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) für 2009 ungefähr 20 Millionen mehr Arbeitslose als 2007.<sup>3</sup> Etwa 50 Millionen Menschen könnten ihre Arbeit verlieren, falls die Krise Arbeitslosigkeit wie in den 1990er Jahre erzeugt.<sup>4</sup> Hinter diesen allgemeinen Zahlen verbergen sich jedoch die viel erheblicheren Auswirkungen für Frauen und ihre Kinder, die Armen, indigene Gruppen, ethnische Minderheiten und Migranten. Zunehmende Arbeitslosigkeit geht vielfach mit schwindender sozialer Sicherung einher, die in vielen Ländern an einen Arbeitsplatz gekoppelt ist. Für die, die noch einen Arbeitsplatz haben, bedeutet höhere Arbeitslosigkeit eine stärkere Belastung ihrer Löhne und Sozialbeiträge. Auch Rentner müssen aufgrund der Krise erhebliche Einschnitte bei ihrer Sicherheit hinnehmen, da die Pensionsfonds in einigen Fällen Verluste von fast 50 Prozent verbuchten.<sup>5</sup> Die in den letzten Jahrzehnten vollzogene Abkehr von staatlich finanzierten Rentensystemen verschlimmert die Lage noch. Die zur Abfederung des Sozial- und Rentensystems erforderlichen staatlichen Gelder sind wiederum beträchtlich zurückgegangen.

Erwartet wird ein Anstieg der Armut um weltweit bis zu 53 Millionen Menschen.<sup>6</sup> Auch diese Zahl könnte noch zu optimistisch sein, da sie auf der häufig in Frage gestellten Armutsdefinition der Weltbank beruht und wahrscheinlich die wirkliche Zahl der

in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Internationale Finanzen und Entwicklung der Universität von Iowa.

3 IAO „*The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*.“ Diskussionspapier, 2009 GB.304/ESP/2.

4 Ebenda.

5 Weltbank. *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems for Developing Countries*. *World Bank News*, 12. Februar 2009. Washington DC: Weltbank.

6 Ebenda.

Armen noch untertreibt.<sup>7</sup> Bei Kindern, die wenig, oder qualitativ schlechte, Nahrung zu sich nehmen, kann der Ernährungs- und Gesundheitszustand irreversible Schäden verursachen: Nach Schätzungen stieg die Zahl der unter schlechter Ernährung leidenden Menschen infolge der Nahrungskrise bereits um 44 Millionen.<sup>8</sup>

## Die menschenrechtlichen Folgen der Krise

Wahrscheinlich werden die Krisenfolgen auch größere Ungleichheit hervorrufen. Die seit den 1990er Jahren wachsende Kluft zwischen reicheren und ärmeren Haushalten wird größer werden. Die Einkommensschere zwischen den obersten und untersten zehn Prozent der Einkommen ging bei einer Stichprobe in 70 Prozent der Länder, die die IAO für einen im letzten Jahr veröffentlichten Bericht untersuchte, weiter auseinander.<sup>9</sup>

Sollte – wie in einigen Ländern schon geschehen – auf soziale Unruhen und öffentliche Demonstrationen der Verzweiflung und Enttäuschung mit gewaltsamer Repression durch Regierungstruppen reagiert werden dann stehen auch die bürgerlichen und politischen Menschenrechte auf dem Spiel. Die mancherorts zu beobachtende Zunahme von fremdenfeindlichen und anderen diskriminierenden Einstellungen könnte die Rechte von Migranten und Minderheiten gefährden.

In Anbetracht dieser Auswirkungen kommt man unweigerlich zu dem Schluss, dass sich Entscheidungen zur Finanzregulierung fühlbar auf die Inanspruchnahme von Rechten auswirken. Das gilt auch umgekehrt: Der Versuch, Menschenrechtsstandards ohne Berücksichtigung der Folgen finanzpolitischer und regulatorischer Entscheidungen durchzusetzen, griffe erheblich zu kurz und verpuffte ohne große Wirkung.

7 Die willkürliche Klassifizierung der Weltbank, nach der Menschen mit weniger als zwei US-Dollar am Tag als arm und mit weniger als einem US-Dollar als extrem arm gelten, ist wiederholt kritisiert worden. Denn sie spiegelt die Armutsrealität in unterschiedlichen Ländern mit sehr unterschiedlichen Armutssituationen nicht wider. 2008 aktualisierte die Bank ihre seit langem überholten Berechnungen der Kaufkraftparität; danach korrigierte die Bank die Zahl der als extrem arm geltenden Menschen, (nunmehr mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag) auf 1,4 Milliarden nach oben und lag damit 40 Prozent über dem früheren Schätzwert von 1 Mrd. (Siehe hierzu etwa den UN-Bericht über Millenniumsentwicklungsziele 2009:4-7)

8 Weltbank. *Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis*. Washington, DC: Weltbank. 2009.

9 IAO. Welt der Arbeit, Bericht 2008. *Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Genf: Internationale Arbeitsorganisation (IAO).

Die Lehren dieser Krise unterscheiden sich jedoch keineswegs von denen anderer Krisen, die im letzten Jahrhundert immer wieder verschiedene Teile der Welt erschütterten – vor allem Ostasien in den späten 1990er Jahren. Sie führten immer zu extremen Härten und Leiden für die einfachen und für die schutzbedürftigsten Bürger am Rande der Gesellschaft, während die Profiteure der Finanzspekulationen für ihr Tun nicht zur Rechenschaft gezogen wurden. So verstärkte sich in den letzten Jahren nicht nur die Tendenz zu größeren Einkommensungleichheiten, sondern es wurde auch über wachsenden Reichtum in den Händen von „Superreichen“ berichtet.<sup>10</sup> Dieses Phänomen wurde durch aggressive Anlagestrategien – sprich Spekulation – ermöglicht und durch ungebremste Kapitalströme erleichtert.<sup>11</sup> Aber es sind gerade die einkommensschwachen Gruppen und nicht die Profiteure des Konjunkturoberums vor der Krise, die vom Abschwung unverhältnismäßig stark betroffen sind.

So gesehen wird auch die Meinung, dass durch Spekulation vermehrte Vermögen „nach unten durchsickert“ und so alle anderen erreicht, durch die Finanzkrise in Frage gestellt. Der Nobelpreisträger für Ökonomie Joseph Stiglitz bemerkte vor kurzem, dass Finanzmärkte – und auch Wirtschaftswachstum nach den heutigen Messmethoden – nicht Selbstzweck seien, sondern dem Wohl der Menschen zu dienen hätten. Was gut ist für die Finanzen und was gut ist für das Wachstum der Ökonomie, ist nicht unbedingt auch gut für das Wohlergehen Aller. Diese Einsicht legt den nationalen Regierungen bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik eine neue Rolle nahe – sowohl im Lande selber wie auch auf der internationalen Bühne.

## Grundsätzliches zur Menschenrechtsperspektive

Es ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, die Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftsrezession zentral an Menschenrechtsstandards

<sup>10</sup> Vgl. eine Studie aus dem Jahr 2007 von Merrill Lynch und Capgemini: „Die Anzahl der Menschen mit einer Millionen US-Dollar und mehr Anlagekapital stieg letztes Jahr um acht Prozent auf 9,5 Millionen und das von ihnen kontrollierte Vermögen wuchs auf 37.200 Milliarden an. Davon sind ungefähr 35 Prozent in Händen von nur 95.000 Menschen mit einem Vermögen über 30 Millionen US-Dollar.“ S. Thal Larson, P. „Super-rich Widen Wealth Gap by Taking More Risks.“ *Financial Times*, 28. Juni 2007.

<sup>11</sup> Thal Larson (op.cit.), Zitat eines Managers von Merrill Lynch, der feststellte, dass der Unterschied zwischen den Reichen und Superreichen darin liege, dass „die sehr Reichen bereit sind, größere Risiken einzugehen“.

auszurichten; Reformen des Finanz- und Wirtschaftssystems werden dadurch auch nachhaltiger und bei zukünftigen Krisen belastbarer.

Eine an Menschenrechten ausgerichtete Antwort setzt kein bestimmtes Wirtschaftssystem voraus. Aber sie geht von einem klar umrissenen und allgemein anerkannten Bezugsrahmen aus, also von Standards, die auf den im Völkerrecht verankerten Menschenrechte gründen und an denen man sich bei der Gestaltung und Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen und Programme zur Bewältigung der Krise orientieren kann. Menschenrechte setzen nicht nur Grenzen angesichts von Unterdrückung und autoritären Regierungssystemen, sondern verpflichten Staaten auch darauf, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu achten. Die Staaten haben eine Pflicht, Menschenrechte jederzeit zu achten, zu schützen und aktiv umzusetzen – auch und vor allem in Krisenzeiten.

Den Regierungen obliegt es, zunächst ein Mindestmaß an grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Rechten sicherzustellen und sich dann kontinuierlich und so zügig und effektiv wie möglich für deren volle Umsetzung einzusetzen. Menschenrechtsstandards verlangen, dass erreichte Fortschritte nicht bewusst von Regierungen zurückgenommen werden – etwa durch Einschnitte bei der Grundversorgung – solange dies nicht durch Bezug auf die Gesamtheit der in den wichtigsten Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Rechte und bei umfassender Nutzung der verfügbaren Ressourcen in vollem Umfang gerechtfertigt erscheint. Selbst angesichts begrenzter öffentlicher Mittel müssen die Staaten alle verfügbaren Ressourcen ausschöpfen, damit auf kurze und längere Sicht die volle Umsetzung wirtschaftlicher und sozialer Rechte schrittweise erreicht wird.

Der Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit verpflichtet die Staaten außerdem dazu, bei allen Maßnahmen gegen die Krise unausgewogene Wirkungen zu vermeiden und entschlossen gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um allen Bevölkerungsgruppen und Ländern den gleichen Zugang zu grundlegenden Versorgungsleistungen zu gewährleisten. Vorrangig geht es dabei – auch in Zeiten beschränkter Ressourcen – um den Schutz benachteiligter Mitglieder der Gesellschaft.

Die wichtigsten Menschenrechtsverpflichtungen fallen zwar in den Bereich staatlicher Hoheitsentscheidungen. Doch gleichzeitig sind die Staaten im Sinne der UN-Charta und des geltenden Völkerrechts gehalten, zur internationalen

Zusammenarbeit mit dem Ziel einer umfassenden Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen. Bei ihrer Mitarbeit in zwischenstaatlichen Foren wie den UN, der Weltbank und der G-20 müssen die Staaten sicherstellen, dass beschlossene Maßnahmen im Einklang mit den Menschenrechten stehen und deren Umsetzung fördern. Insofern tragen jene Staaten, die mehr Macht in den globalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen genießen, auch mehr Verantwortung – sei es durch ihr Handeln oder Unterlassen – für die Auslösung des globalen Crashes. Damit haben sie auch eine größere Verantwortung, wenn es darum geht, die Folgen der Krise abzumildern und die notwendigen Schritte einzuleiten, die eine gerechte und nachhaltige Lösung für die Zukunft ermöglichen. Völkerrechtlich sind Regierungen auch verpflichtet, den Menschenrechtsstandards Vorrang vor Handels-, Investitions- und Finanzverpflichtungen zu geben.

Bei den grundlegenden Menschenrechtsprinzipien handelt es sich unter anderem um gesellschaftliche Teilhabe, Transparenz, Zugang zu Informationen, Schutz durch die Justiz und Rechenschaftspflicht. Menschen müssen die Möglichkeit haben, am öffentlichen Leben teilzunehmen und einen sinnvollen Beitrag zu Entscheidungsprozessen zu leisten, die sie persönlich betreffen. Außerdem müssen die Staaten die Gleichheit Aller vor dem Gesetz gewährleisten. Werden die Rechte Einzelner beschnitten, muss es erschweringliche und effektive Rechtsmittel geben, auf die Betroffenen zurückgreifen können. Wer Schäden verursacht – auch als privater Akteur – muss einer gerechten Strafe zugeführt und menschenrechtsverletzende Aktivitäten müssen für die Zukunft unterbunden werden.

## Reform der wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse

Die Krise, mit der wir gegenwärtig konfrontiert sind, bietet eine historische Chance, die Art und Weise zu überdenken, wie wirtschaftspolitische Entscheidungen bisher getroffen wurden. Ein auf Menschenrechte ausgerichteter Ansatz erfordert die Reform der Steuerungsstrukturen, damit jede Art von Wirtschaftspolitik – national wie international – im Einklang mit den rechtlichen, vom Menschenrechtsregime vorgegebenen Bedingungen umgesetzt wird.

Viel zu häufig werden offizielle Entscheidungen zur Regulierung – oder Deregulierung – von Kapitalströmen von einigen wenigen ‚Experten‘ getroffen, zu denen oft auch Vertreter der profitierenden Privat-

wirtschaft zählen. Damit schließt man letztlich eine Beteiligung der Öffentlichkeit an Diskussionen über grundlegende politische und rechtliche Fragen aus, die Alle betreffen – insbesondere aber schutzbedürftige Randgruppen. Die Menschenrechtsperspektive würde diesen Prozess verändern und Partizipation auf allen Ebenen ermöglichen sowie Entscheidungen auf jeder Stufe transparent machen und der öffentlichen Kontrolle und Rechenschaft unterwerfen.

Rechenschaftspflicht und Partizipation bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik werden auch eingeschränkt, wenn internationale Institutionen und Geberorganisationen oder starre Regelungen in Handels- und Investitionsabkommen einschneidende Bedingungen vorgeben. Die Staaten sollten in der Lage sein, ihren Menschenrechtsverpflichtungen Vorrang vor wirtschaftlichen Verpflichtungen oder Ansprüchen der Investoren einzuräumen.

Den Menschenrechtsprinzipien muss auch auf internationaler Ebene zum Durchbruch verholfen werden, wo die Zusammenarbeit aller Staaten, vor allem derjenigen, die Unheil verursachen, bei der Verwirklichung dieser Rechte gefordert ist. Trotz weit reichender Konsequenzen der finanzpolitischen Maßnahmen schließen die zwischenstaatlichen Organe, die die Agenda bestimmen und Finanzreformen planen – etwa der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, das Finanzstabilitätsforum und die G-20 – die Mehrheit der Länder von diesem Prozess aus. Auch beim Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank werden Entscheidungsprozesse weiterhin von Prinzipien bestimmt, die den Entwicklungsländern nur eine marginale Rolle zugestehen und wenig Transparenz bieten. Ebenso bedeutsam ist die Tatsache, dass andere internationale Organisationen mit einem ausdrücklichen Mandat zum Schutz der Menschenrechte von den politischen Gestaltungsprozessen all dieser Foren ausgeschlossen sind.

Die UN – als Hüterin des internationalen Rechtsrahmens – ist das Gremium, das am ehesten geeignet und legitimiert wäre, die Reformen zu diskutieren die für die Umstrukturierung des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems auf dem Fundament der Menschenrechte erforderlich sind. Ihre Rolle würde erheblich durch die Einrichtung eines von der UN-Expertenkommission vorgeschlagenen Globalen Wirtschafts Koordinierungsrates gestärkt.<sup>12</sup> Ein solches Gremium – im Rang der Generalversammlung und dem Sicher-

heitsrat gleichgestellt – könnte Politik effektiver, repräsentativer und transparenter machen, wenn es darum geht, wirtschaftliche Maßnahmen mit Prioritäten der Entwicklung zu verknüpfen, die über den engen Zuständigkeitsbereich einzelner Finanz- und Wirtschaftsministerien hinausgehen.

### Regulierung des Finanzsektors

Auffallend an der Krise ist das Ausmaß, in dem es Finanzinstituten gelang, die durch ihr unverantwortlich riskantes Verhalten entstandenen Belastungen den schutzbedürftigsten Mitgliedern der Gesellschaft aufzubürden. Ermöglicht wurde die Krise zudem erst durch ganz bestimmte staatliche Maßnahmen, die das Finanzsystem insgesamt deregulierten. Deshalb müssen die Regierungen – nach innen wie auch in Abstimmung mit anderen Regierungen – Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte ihrer Bevölkerungen ergreifen, indem sie den Banken- und Finanzsektor strikt regulieren. Gleichzeitig muss Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden, damit kriminelles Verhalten in die Schranken verwiesen werden kann. Wo bestimmte Handlungen gegenwärtig noch nicht als Verbrechen oder als Vergehen gelten, – wie etwa ‚Steuerhinterziehung‘ in einigen Ländern – sollten entsprechende Gesetze verabschiedet und in Kraft gesetzt werden. Außerdem müssen die Regierungen dafür Sorge tragen, dass Einzelpersonen und Ländern geholfen wird, die ohne eigenes Verschulden in Mitleidenschaft gezogen wurden.

Von allen Unternehmen im Finanzsektor werden die Banken am stärksten reguliert. Ihr Verhalten wurde jedoch zunehmend von Prinzipien der Aufsicht bestimmt, die von ihrem internen Risikomanagement und weniger von externen – durch nationale Aufsichtsbehörden entwickelte – Standards abhängig waren. Druck von Seiten der Industrieländer hat zudem viele arme Länder dazu veranlasst, schrittweise die gleichen Prinzipien anzuwenden. Sie hofften, so für internationale Banken attraktiv zu werden. Aus dem gleichen Grund machten sie auch mit, als es um unbeschränkte Kapitalbewegungen durch diese Banken ging. Dennoch hat die Deregulierung häufig nicht das erwünschte Ergebnis gebracht. Empirisch gibt es keine Beweise, dass liberalisierte Kapitalbewegungen zu stärkerem Wirtschaftswachstum führen. Wenig hat sich beim Zugang zu Krediten für Randgruppen getan. Denn gerade die großen internationalen Banken neigen dazu, den nationalen Bankensektor auszuschalten, auf den die Bedürftigsten angewiesen sind.

Heutzutage sind jene Länder am stärksten von der Finanzkrise betroffen, in denen die Präsenz und Abhängigkeit von ausländischen Banken am größten war. Diese Institute ziehen sich jetzt in ihr Ursprungsland zurück und vergeben in den angeschlagenen Volkswirtschaften keine Kredite mehr.

Reformen des Bankensektors sollten den nationalen Regierungen ausreichend Spielraum verschaffen, um die Dienstleistungen aller Banken zugunsten eines allgemeinen Zugangs zu Krediten und anderen wichtigen sozialen Leistungen zu regulieren. Sollten sich staatliche Bankdienstleistungen dabei als die bessere Option erweisen, sollte man diese Möglichkeit voll ausschöpfen.

### Tiefgreifende messbare Auswirkungen für die Menschenrechte

Auch Hedgefonds, private Beteiligungsfonds und Rating-Agenturen sind sich bei der Regulierung selbst überlassen worden. Man ließ es zu, dass Hedgefonds in vielen Ländern zur zentralen Einrichtung geworden sind, in denen einfache Bürger ihre Ersparnisse anlegen, und setzte damit den Zugang der Bürger zu sozialer Sicherheit aufs Spiel. Hedgefonds und private Beteiligungsgesellschaften erzwangen plötzliche Arbeitslosigkeit und verletzten durch ungebührliche Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse bei der Umstrukturierung von Unternehmen weltweit Arbeitnehmerrechte. Außerordentlich hohe Gewinne wurden durch Strategien erzielt, bei denen man von der Steuerbefreiung für Investitionen profitierte und damit auch die öffentlichen Einnahmen minderte. Für viele Regierungen hat dies den Spielraum für eine Ausweitung staatlicher Ausgaben zu einem Zeitpunkt beschnitten, als man darauf am dringendsten angewiesen war, um Arbeitsplätze zu schaffen und Sozialleistungen zu stärken.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Aktivitäten der Finanzjongleure tief greifende, messbare Auswirkungen für die Menschenrechte nach sich ziehen, darf sich der Staat seiner Schutzpflicht nicht einfach entziehen. Die Regierungen sollten zusammen alles tun, um die negativen Folgen der Hedgefonds, privaten Beteiligungsgesellschaften, Derivatehändler und Rating-Agenturen für die Menschenrechte abzuwenden.

Die Kapitalliberalisierung und Einrichtung unzugänglicher Steueroasen haben eine progressive Besteuerung von Kapitalströmen erschwert.

<sup>12</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen. „Recommendations of the Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reform of the International Monetary and Financial System.“ A/63/838. 29. April 2009.

Die Steuergrundlage der Länder des Nordens wie auch des Südens wurden weiter ausgehöhlt, indem man die Verschiebung von Gewinnen in Länder mit geringer oder gar keiner Besteuerung erleichterte. Dadurch sinken Staatseinnahmen, die die Regierungen unbedingt brauchen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen. Die Regierungen müssen ihre Verpflichtungen gegenüber den Bürgern erfüllen, indem sie öffentliche Einnahmen schützen, Steueroasen schließen und angemessene Maßnahmen zur Kontrolle von Kapitalbewegungen und Stärkung der Steuereinnahmen ergreifen.

Zentralbanken sind staatliche Stellen und als Teil der Regierung zur Umsetzung der Menschenrechte verpflichtet. Der Grundsatz der „Unabhängigkeit der Zentralbanken“ wurde viel zu häufig als Unabhängigkeit von sozialen und Menschenrechtsinteressen verstanden, leider jedoch nicht als Freiheit von Einmischungen privater Gruppen mit finanziellen Interessen. Zentralbanken müssen lernen, dass Unabhängigkeit vor allem bedeutet, Verantwortung für Interessen der Gesellschaft insgesamt zu tragen. Sie müssen abwägen zwischen der Notwendigkeit, eine stabile, niedrige Inflationsrate zu erreichen und ihrer Verpflichtung, Einkommensungleichheiten zu bekämpfen und die Arbeitsplätze und Lebensgrundlagen ihrer Völker durch verschiedene Kredit- und Aufsichtsinstrumente zu stabilisieren.

### **Die Krise und Menschenrechte im Süden**

Vielleicht sind die Errungenschaften im Bereich der Menschenrechte in noch dramatischerem Maße im globalen Süden gefährdet. Am stärksten betroffen – weil die Nachfrage von außen aufgrund der Krise einbricht – sind Entwicklungsländer, denen lange Zeit gepredigt wurde, auf exportbasiertes Wachstum und freien Markt zu setzen. Man muss ihnen ein besonderes Maß an Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Handelspolitik zugestehen, damit ihre Menschenrechtsverpflichtungen bei der Bewältigung der Krise und Vermeidung zukünftiger Schwachstellen im Export in vollem Umfang beachtet werden. Die Wahl des Exportprofils und der Exportstrategie eines Landes und das Abwägen von Erfordernissen des Exports und des Binnenmarktes sollten mit Sorgfalt und im Geiste seiner Menschenrechtsverpflichtungen vorgenommen werden.

Der Schuldenstand der Entwicklungsländer beginnt wieder zu steigen. Nicht nur wird sich ihre Lage im Handel und bei den Finanzen durch die Krise verschlechtern und eine weitere Kreditaufnahme erforderlich machen; eine wirkungsvolle Antwort auf die Krise ohne weitere öffentliche Verschuldung zur Ankurbelung der Wirtschaft würde wahrscheinlich größere Abstriche in zentralen Bereichen der Grundversorgung bedeuten. Man kann die Frage der zukünftigen Verschuldung und ihrer Auswirkungen auf die Menschenrechte dabei nicht ausklammern. Ein Teil der zunehmenden Schuldenlast geht auf schnell wachsende Kreditlinien von Seiten der internationalen Finanzinstitutionen, einschließlich der Weltbank, zurück, die den Entwicklungsländern bei der Bewältigung der Krise helfen sollen. Infolge dieser Kreditlinien werden Riesensummen ausgezahlt. Doch es gibt kaum Kontrolle durch die Bürger und keine Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, so dass die Gefahr besteht, dass soziale und umweltrelevante Sicherheitsmaßnahmen umgangen werden. Ein Teil der Verschuldung ist auf die notwendige Refinanzierung angeschlagener privater Kapitalmärkte zurückzuführen, wo das Geld knapp geworden ist in dem vergeblichen Versuch der Entwicklungsländer, mit den Industrieländern zu konkurrieren, um ihre Not leidenden Bankensektoren zu sanieren und Konjunkturpakete aufzulegen.

Zwar mögen diese Kreditlinien kurzfristig erforderlich sein, damit die Regierungen ihre Ausgaben stabilisieren können, aber Menschenrechtsprinzipien spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht festzulegen:

- (1) wie viel Kreditaufnahme überhaupt unbedingt erforderlich ist,
- (2) welche Ansprüche durch konzessionäre Finanzierung und nicht durch Kreditaufnahme befriedigt werden sollen und
- (3) welche Prinzipien der Rechenschaftspflicht und Transparenz gelten, um zu gewährleisten, dass neue Kredite in verantwortlicher Weise und mit entsprechender sozialer Kontrolle verwendet werden, damit nicht noch mehr Schulden ohne Rechtsgrundlage zu Lasten zukünftiger Generationen angehäuft werden.

Prognosen zufolge könnten sich Geberländer wegen der durch die Krise verursachten Haushaltskürzungen und Verschiebung von Mitteln zugunsten von Konjunkturpaketen veranlasst sehen, Einschnitte bei der Entwicklungshilfe

vorzunehmen. Da aber die Menschenrechte so vieler Menschen aufgrund der Finanzkrise auf dem Spiel stehen, dürfen sich die Regierungen der Geberländer nicht einfach ihren internationalen Beistandsverpflichtungen entziehen, indem sie die Entwicklungshilfe in irgendeiner Form kürzen.

### **Menschenrechtsorientierte Konjunkturpakete**

Die Darstellung der Menschenrechtsperspektive bei der Bewältigung der Krise ist nur mit dem Hinweis auf die herausragende Rolle der Menschenrechtsstandards im Zusammenhang mit binnenwirtschaftlichen Konjunkturpaketen vollständig. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die schon erwähnten Prinzipien der Diskriminierungsfreiheit, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation.

Konjunkturpakete dürfen in keiner Weise diskriminierend wirken. Die Regierungen sollten die Verteilungswirkungen von Konjunkturpaketen auf alle Schichten der Gesellschaft evaluieren und sicherstellen, dass Alle gleichermaßen profitieren – unabhängig von Geschlecht, Ethnie, sexueller Orientierung und Klasse. Vielleicht sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um auch für historisch marginalisierte und besonders schutzbedürftige Gruppen Chancengleichheit substantiell zu fördern. Gender-relevante Maßnahmen erfordern die Beteiligung von Frauen bei der Gestaltung und Umsetzung von Konjunkturpaketen. Es muss im Laufe eines Konjunkturpakets immer möglich bleiben, Entscheidungen auf der Grundlage von Partizipation und Transparenz zu hinterfragen, um der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft abzulegen.

Ein Schwerpunkt staatlicher Konjunkturpakete sollte in der Stabilisierung und Stärkung sozialer Sicherheitssysteme für Alle, insbesondere für die am meisten Schutzbedürftigen, liegen. Das Recht auf soziale Sicherheit wird in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und zahlreichen internationalen Menschenrechtsverträgen zugestanden: Alle Staaten sind verpflichtet, Grundlagen für ein System der sozialen Sicherheit herzustellen und in dem Maße weiter auszubauen, wie die erforderlichen Ressourcen verfügbar werden. Durch die Konsolidierung eines solchen Systems kommen sie auf kurze Sicht ihrer Pflicht nach, die Menschen vor einem Konjunkturtief zu bewahren, und tragen langfristig dazu bei, dass vorrangig in die Menschen investiert wird.

Gegenwärtig stehen aber nicht allen Ländern Konjunkturpakete zur Verfügung. Doch sollten die Regierungen der Industrieländer nicht nur sicherstellen, dass Konjunkturmaßnahmen grundlegende Menschenrechtsstandards im eigenen Land berücksichtigen. Darüber hinaus müssen sie ihrer internationalen Verpflichtung zur Zusammenarbeit nachkommen, indem sie die Finanzierungslücke im globalen Süden schließen.

Wichtig ist zudem, dass Anstrengungen zur Stabilisierung von Beschäftigung und Lebensgrundlagen nicht dazu führen, mittels Konjunkturpaketen ein überkommenes und für sowohl reiche wie arme Länder unhaltbares Konsumverhalten zu fördern. Eine weiterhin starke Abhängigkeit der Wirtschaft

von hohem CO<sub>2</sub>-Verbrauch durch Ausbeutung der Ressourcen des Planeten und steigende Treibhausgasemissionen wird die Einhaltung von Menschenrechtsstandards für viele Länder noch schwieriger machen, die sich schon jetzt anstrengen müssen.

### Schlussbemerkung

Wir sollten uns auf eine deprimierende Hinterlassenschaft der gegenwärtigen Finanzkrise einstellen, die über das Ausmaß früherer Krisen, die die heutige Generation erlebt hat, hinausgeht. Parallel dazu hinterlässt sie uns aber auch wichtige Ideen, die nicht länger von der Hand zu weisen sind und

die den Kern der Umstrukturierung des globalen Wirtschaftssystems bilden sollten. Dazu zählt die nicht zu leugnende Bedeutung der von der Weltgemeinschaft seit 1948 geförderten Menschenrechte für die finanz- und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Die Menschheit täte gut daran, nicht zu vergessen, zu welchem Preis die modernen Menschenrechtsinstrumente errungen wurden.

**Aldo Caliari** ist der Koordinator des „Rethinking Bretton-Woods“-Projektes beim *Center for Concern* (COC).

# Die Auswirkungen der globalen Krisen auf die Gesundheit der Menschen: Die Gesundheitskrise verschärft sich

**Wir leben mit einer globalen Gesundheitskrise. Die Menschen in Entwicklungsländern haben keine ausreichende und qualitativ gute Gesundheitsversorgung, und sie leben und arbeiten unter krank machenden Bedingungen. Viele der Auswirkungen auf die Menschen der Krise sind nicht ohne Weiteres sichtbar. Ernährungs-, Wirtschafts- und Klimakrise haben je eigene Auswirkungen auf die globale Gesundheit. Schlechtere Gesundheit aber schwächt die Widerstandskraft der Menschen gegen sämtliche Krisen. Die Ärmsten der Armen und Frauen werden am meisten betroffen sein. Und auch aufgrund direkter äußerer Einflüsse verschärft sich die Lage der Gesundheitssysteme in den Entwicklungsländern: Viele reiche Länder kommen ihren Verpflichtungen im Zuge der Finanzkrise nicht nach.**

---

## Sonja Weinreich

---

Wir leben mit einer globalen Gesundheitskrise. Die Lebenserwartung eines im Jahr 2009 geborenen Mädchens beträgt in Industrieländern 80 doch in Entwicklungsländern nur 45 Jahre. Dies ist zum großen Teil auf vermeidbare und/oder behandelbare Krankheiten zurückzuführen. Die Menschen in den armen Ländern haben jedoch keine ausreichende und qualitativ gute Gesundheitsversorgung, und sie leben und arbeiten unter krank machenden Bedingungen. Gesundheit ist auch abhängig von der Verfügbarkeit von lebenswichtigen Medikamenten und medizinischer Technologie und Infrastruktur wie Krankenhäusern und von ÄrztInnen und Krankenpflegepersonal.

Zehn Millionen Kinder sterben jedes Jahr und mehr als 200 Mio. erreichen aufgrund von Unterernährung nicht ihr physisches und psychisches Entwicklungspotential. Eine Milliarde Menschen haben nicht genug zu essen, und 1,5 Mrd. haben kein sauberes Trinkwasser, und werden deshalb häufig krank. Die globale Gesundheitskrise wurde jedoch jahrzehntelang nicht als solche benannt, Krankheit und Tod an vermeidbaren und behandelbaren Krankheiten in den Entwicklungsländern wurden von der internationalen Gemeinschaft nicht als Krise wahrgenommen, die ein entschlossenes Handeln erfordert.

Zwar wurden in den letzten Jahren Fortschritte in globaler Gesundheit erzielt: In einigen Ländern ging die Kindersterblichkeit zurück, die Malaria ist teilweise auf dem Rückzug, vor allem durch den Gebrauch von Moskitonetzen. Es gibt auch Hoffnung machende Trends bei HIV/Aids, da in einigen Ländern die Neuinfektionen leicht zurückgehen und mehr Menschen Aids-Behandlung erhalten. Auch konnten (einige) Entwicklungsländer ökonomisches Wachstum dazu benutzen, die Staatsausgaben für Gesundheit zu erhöhen. Die Entwicklungshilfe für Gesundheit ist in den letzten Jahren angestiegen, teilweise

bis auf das Doppelte – allerdings von niedrigem Ausgangswerten aus. Die Geberstaaten haben relativ mehr für bilaterale Hilfe gegeben, dazu sind neue Quellen gekommen, wie der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria.

Jedoch sind die Entwicklungsländer weit davon entfernt, die gesundheitsbezogenen Millennium-Entwicklungsziele (Senkung der Mütter- und Kindersterblichkeit und Eindämmung von Infektionskrankheiten) zu erreichen. Die HIV/Aids-Epidemie breitet sich weiter aus, und die Müttersterblichkeit ist unverändert hoch mit 500.000 Frauen, die jedes Jahr an den Folgen von Schwangerschaft und Geburt sterben. Die Mehrheit der Menschen in den Entwicklungsländern hat keinen Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten, die Gesundheitsinfrastruktur ist nach wie vor in den meisten Entwicklungsländern völlig unzureichend und es fehlen vier Millionen ausgebildete Ärzte und Ärztinnen und Krankenschwestern.

Krankheit ist gerade für die Ärmsten oft tödlich: In vielen armen Ländern werden die Ausgaben für Gesundheit zum größten Teil von den Menschen aus der eigenen Tasche bezahlt, da medizinische Behandlung auch in öffentlichen (staatlichen) Einrichtungen nicht kostenlos ist. Es werden Gebühren erhoben. Und auch wenn diese nicht offiziell verlangt werden, müssen die PatientInnen häufig für Laborleistungen und Medikamente zahlen. Zudem erhalten die Menschen trotz Zahlung oft nur eine qualitativ unzureichende Krankenversorgung. Da die Armen nicht krankenversichert sind, stehen sie vor einem tödlichen Dilemma: Wenn sie nicht zahlen, verschlimmert sich die Krankheit bis zum Tod; wenn sie zahlen, müssen sie sich verschulden – mit schweren Folgen bis hin zu Hunger. Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation treiben Kosten für die Behandlung von Krankheit 100 Millionen Menschen jährlich in die Armut.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Oxfam 2009: *Your money or your life*, <[www.oxfam.org/en/policy/your-money-or-your-life](http://www.oxfam.org/en/policy/your-money-or-your-life)>.

Viele Entwicklungsländer versuchen, die Gebühren abzuschaffen, haben jedoch von den Gebern noch nicht die nötige Unterstützung erhalten. Im September 2009 kündigten Regierungen auf einem UN-Gipfel an, freie Krankenversorgung in einer Reihe von Ländern verwirklichen zu wollen – das wäre ein Schritt in die richtige Richtung.<sup>2</sup> Außerdem müssen soziale Sicherung und Krankenversicherungen weiter ausgebaut werden. So hat Südafrika in 2009 ein nationales Krankenversicherungssystem vorgeschlagen, eine Pflichtversicherung für alle Arbeitnehmende, die dazu benutzt werden soll, freie Gesundheitsversorgung für alle zu schaffen.

In Zeiten der Krise steigt das Risiko, dass die Menschen ihre Gesundheitsversorgung vernachlässigen, weil sie das Geld nicht mehr aufbringen können. Dies geht meist besonders stark zu Lasten der Prävention, auf die man am ehesten „verzichten“ kann. Dies wird jedoch negative Langzeitfolgen haben, da viele Krankheiten gut durch Prävention zu verhindern sind.

## Ernährungskrise

Die Ernährungskrise hat schon schätzungsweise mehr als 100 Millionen Menschen in die Armut getrieben. Dies hat entsprechende Auswirkungen auf die Gesundheit der Betroffenen. Wenn Menschen nicht genügend Nahrung mit lebensnotwendigen Anteilen von Eiweiß, Vitaminen und Mineralstoffen zur Verfügung haben, werden sie anfälliger für Krankheiten und viele sterben viel zu früh. Daraus entsteht ein Teufelskreis: Durch chronische Krankheit und Schwäche sind die Menschen nicht mehr in der Lage, sich aus der Armut zu befreien. Indirekt hat Mangelernährung auch Auswirkungen auf die Aids-Behandlung, da sie die Wirksamkeit der Medikamente beeinträchtigt.

## Finanz- und Wirtschaftskrise

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise wird negative Auswirkungen auf die Ausgaben für Gesundheit und Soziales haben, vor allem in Entwicklungsländern. Die Länder, die Hilfe des Internationalen Wirtschaftsfonds (IWF) zur Überwindung der globalen Finanzkrise erhielten, könnten besonders schwer betroffen werden,

<sup>2</sup> Oxfam Pressemitteilung Sept. 2009: *World leaders announce free health care lifeline for millions*, <[www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2009-09-23/un-free-health-care-lifeline](http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2009-09-23/un-free-health-care-lifeline)>.

wenn die Hilfe an Kürzungen der Finanzierung der Gesundheitsdienste gebunden ist, wie das in der Vergangenheit häufig der Fall war.

Die Finanzkrise wirkt sich durch verschiedene Mechanismen negativ auf Entwicklungsländer aus: Exporte und ausländische Direktinvestitionen gehen zurück, der Zugang zu Kapital könnte sich verringern, die Rücküberweisungen von MigrantInnen gehen zurück, und – das Wichtigste für die Entwicklungsländer – die Gelder der Geber könnten wesentlich verringert oder zumindest ihre Auszahlung verzögert werden.<sup>3</sup>

Nicht alle Länder kürzen ihre Ausgaben für Gesundheit in einer Krise. Wenn gekürzt wird, geht dies meist zu Lasten der Infrastruktur, wie Ausgaben für die Erhaltung der Krankenhäuser. Dies hat langfristige Konsequenzen, wenn die für die Aufrechterhaltung der Krankenversorgung notwendige Ausrüstung fehlt. Dies ist auch deshalb gravierend, da in vielen Ländern nicht nur die infektiösen Krankheiten, wie HIV und Malaria, sondern auch die so genannten Zivilisationskrankheiten, wie Diabetes und Bluthochdruck, eine zunehmende Rolle spielen. Menschen sind häufig noch in der Lage, für akute Krankheiten zu bezahlen, indem sie Schulden machen; für die Behandlung chronischer Krankheiten jedoch, die jahrelange oder lebenslange Behandlung erfordern, reichen die Reserven der Armen nicht aus.

Viele der Auswirkungen auf die Menschen der Krisen sind nicht ohne Weiteres sichtbar. Die Ärmsten der Armen sind am schwersten betroffen, da sie die wenigsten Ressourcen und Mittel haben, um sich zu schützen. Frauen werden vor allem betroffen sein: Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit gefährdet die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen. Dies kann ihre Gesundheit beeinträchtigen, da sie sich keine Familienplanung und keine Geburt in einem Krankenhaus mehr leisten können, mit der Folge von erhöhter Mütter- und Kindersterblichkeit. Außerdem steigt ihr Risiko einer HIV-Infektion: Wenn sie kein Geld mehr haben, müssen viele Frauen „sich selbst“ verkaufen. Oft sehen Frauen und Mädchen sich auch gezwungen, zwischen „Essen für ihre Familien“ und „Aids-Behandlung“ zu wählen. Sinkende Ausgaben für Gesundheit und soziale Sicherung haben langfristige negative Auswirkungen auf Gesundheit und Bildung und schließlich auf das Wohlergehen der Familien und die Entwicklung ganzer Länder.

Sinkende Ausgaben der öffentlichen Hand für Gesundheit, sinkende Familieneinkommen und reduzierter Krankenversicherungsschutz werden die Inanspruchnahme von Gesundheitseinrichtungen und deren Qualität beeinflussen. Der häufigste Effekt von Krisen ist eine sinkende Nachfrage nach privaten Dienstleistungen in der Krankenversorgung, da diese nicht mehr bezahlt werden können. Damit verbunden ist eine stärkere Inanspruchnahme der öffentlichen staatlichen Krankenversorgung. Wenn jedoch die öffentlichen Dienste schwach sind, können sie der steigenden Nachfrage nicht nachkommen, zumindest nicht mit ausreichender Qualität. So geschah es auch in der Finanzkrise in Asien 1997-1998. Damals wog der Rückgang der Gesundheitsdienstleistungen für die Armen besonders schwer.

## Klimakrise

Angesichts der immer stärker spürbar werdenden Folgen des globalen Klimawandels ist neue Aufmerksamkeit für globale Gesundheit dringender denn je. Der Klimawandel wird direkte Auswirkungen auf Gesundheit haben: Durch den Temperaturanstieg wird es verstärkt zu Todesfällen durch Hitze kommen und durch die Ausbreitung von klima-sensitiven Krankheiten wie der Malaria. Dazu kommen indirekte Auswirkungen des Klimawandels auf Gesundheit. Vermehrte Trockenheiten und unberechenbare und stärkere Regenfälle bedingen Ernteausfälle. Die Abnahme der Ernährungssicherheit zieht einen Anstieg von mangelernährungsbedingten Krankheiten nach sich. Stürme, Überschwemmungen und andere extreme Wetterereignisse werden Trinkwasser versalzen und verunreinigen und bringen durch Migration und Zerstörung von Wohnraum viele Infektionskrankheiten, die sich unter schlechten Umweltbedingungen ausbreiten. Von den negativen Auswirkungen auf Gesundheit werden am meisten die Menschen betroffen sein, deren Gesundheit jetzt schon am schlechtesten ist: Menschen in armen Ländern, alte Menschen, Kinder, Menschen mit schon bestehenden Krankheiten, wie HIV/Aids, Frauen, Marginalisierte und Ausgegrenzte, Menschen in traditionellen Gesellschaften und SubsistenzfarmerInnen.<sup>4</sup>

Der Klimawandel wird alle sozio-ökonomischen und politischen Faktoren, die schon jetzt für hohe Krankheitsbelastung und Sterblichkeit verantwort-

lich sind, noch verstärken. Der Schutz der Gesundheit ist jedoch in den Klimaverhandlungen noch nicht als wesentlicher Punkt auf die Agenda gesetzt worden. Zudem sind die Gesundheitssysteme in den Entwicklungsländern meist schwach und auf die durch den Klimawandel hervorgerufene höhere Inanspruchnahme der Bevölkerung nicht vorbereitet. Die Kosten für die Adaptation der Gesundheitssysteme müssen dringend in die Folgekosten des Klimawandels einbezogen und Gesundheitssysteme müssen entsprechend ausgerüstet werden, um mit den Folgen des Klimawandels umzugehen. Die Bedeutung dieser Herangehensweise erwächst etwa aus den schweren Überschwemmungen und Stürmen in Indonesien im Oktober 2009: Menschen, die ihr Obdach und ihren Lebensunterhalt verlieren, brauchen meist auch medizinische Versorgung. Die Gesundheitssysteme sind jedoch selbst von der Katastrophe betroffen und den neuen Aufgaben nicht gewachsen.

## Lebensrettende Medikamente für die Behandlung von HIV/Aids und Tuberkulose

In der Behandlung von HIV/Aids wurden in den letzten Jahren Fortschritte erzielt. Noch vor zehn Jahren war es für die meisten nicht denkbar, dass Aids-Behandlung für die Millionen HIV-infizierten Menschen in Afrika und anderen armen Regionen möglich ist. Inzwischen haben sich die Dinge geändert – vier Millionen Menschen in den Entwicklungsländern erhalten die lebensrettende Behandlung. Dies war möglich durch erhöhte Ressourcen, den politischen Willen und nicht zuletzt Mobilisierung durch Zivilgesellschaft und Betroffene selbst. Die Auswirkungen der Behandlung sind durchweg positiv: Die Lebenserwartung steigt, Menschen können wieder arbeiten, Kinder werden nicht mehr zu Waisen, Hoffnung wächst.<sup>5</sup>

Die Gelder für die Aids-Bekämpfung wurden von sieben Milliarden US-Dollar im Jahr 2001 auf 22 Mrd. US-Dollar in 2007 verdreifacht. Der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria hat seit seiner Gründung 2002 mehr als 15 Mrd. US-Dollar für die Bekämpfung der drei Krankheiten in Ländern mit niedrigerem und mittlerem Einkommen aufgewandt.

3 *Health slips as the financial crisis grips*, Lancet 373, S. 1311, 18. April 2009, <[www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(09\)60935-1/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(09)60935-1/fulltext)>.

4 Lancet, Mai 2009, University of London, Institute for Global Health, <[www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(09\)60935-1/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(09)60935-1/fulltext)>.

5 Globaler Fonds, <[www.theglobalfund.org/en/](http://www.theglobalfund.org/en/)>.

Bei der Behandlung von HIV/Aids und Tuberkulose müssen Medikamente regelmäßig jeden Tag eingenommen werden, damit sie ihre Wirkung entfalten. Wenn dies nicht geschieht, bricht die Krankheit wieder voll aus und es treten so genannte „Resistenzen“ auf, das heißt das Medikament wirkt nicht mehr, auch wenn es nach der Unterbrechung wieder eingenommen wird. Schon kurzzeitige Unterbrechungen der Behandlung können also zum Tod der Patienten führen. Man kann daher nicht abwarten, bis die Krise vorbei ist und der Medikamentennachschub wieder funktioniert. Theoretisch besteht die Option, die nun nicht mehr wirkenden Medikamente durch so genannte Medikamente der zweiten Linie zu ersetzen. Diese sind jedoch meist um ein Vielfaches teurer, weil sie unter Patentschutz stehen und die die Pharmahersteller daher hohe Preise fordern.

Die Fortschritte bei HIV/Aids sind durch die globale Finanzkrise bedroht und durch das Versagen der reichen Länder, ihren Verpflichtungen nachzukommen und ihre Versprechen einzuhalten. Auch bilaterale Programme leiden unter der globalen Krise. Die Mittel des US-amerikanischen Programms für Aids, das jahrelang der größte Geber war, sind zuletzt nicht mehr erhöht worden. Deutschland hat sich verpflichtet, 500 Millionen Euro pro Jahr in der EZ für Gesundheit auszugeben, seine Entwicklungshilfeleistungen sind jedoch mit 0,28 Prozent deutlich unter dem – von den Industrieländern anerkannten – Ziel, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit auszugeben.

Auch der Globale Fonds steht einer Finanzierungslücke von drei Milliarden US-Dollar gegenüber. Anträge, die die armen Länder gestellt hatten, hatten ein immer höheres Antragsvolumen, da auch die Durchführungskapazitäten der Länder zunahm, nicht zuletzt durch die Mittel des Globalen Fonds selbst. Durch die derzeitige Mittelknappheit muss der Globale Fonds auf eine Ausweitung der schon finanzierten Programme verzichten. Der Bedarf wird sich jedoch weiter erhöhen, da – nach dem heutigen Stand der Medizin – Aids-Behandlung lebenslang eingenommen werden muss. Eine Ausweitung der Programme – auch der nicht durch den Globalen Fonds finanzierten – ist also dringend notwendig, um Behandlung für alle bereitzustellen: für die fünf Millionen Menschen, die zum jetzigen Zeitpunkt Behandlung brauchen und für die weiteren Millionen, die sie im Laufe der nächsten Jahre benötigen werden.<sup>6</sup>

## Der universelle Zugang zu Medikamenten

Die Finanzkrise schränkt die Verfügbarkeit von Medikamenten ein, weil die Löhne fallen. Wenn nationale Währungen abgewertet werden, werden zudem Importe teurer. Dies betrifft auch den Import von essenziellen Medikamenten und trifft die armen Länder besonders hart, da Medikamente von den meisten armen Ländern eingeführt werden müssen. In den vergangenen Krisen sind die Preise für Medikamente gestiegen, und dieser Trend hält an.

Acht Länder haben (September 2009) Mangel an anti-retroviralen Medikamenten gemeldet, weil der Nachschub aufgrund von Kürzungen bei Gebern oder nationalen Budgets im Zuge der Finanzkrise nicht mehr regelmäßig kommt. Dies betrifft 60 Prozent der Menschen, die weltweit Aids-Behandlung erhalten. Die Folge sind katastrophal: Menschen sterben, wenn sie die lebensrettende Behandlung nicht mehr erhalten. In Uganda hat die Regierung ihr Programm der kostenlosen Aids-Behandlung für die Armen gestoppt. Als Ausgleich nehmen US-amerikanisch finanzierte Programme mehr Menschen auf – dies ist jedoch keine nachhaltige Lösung. In Südafrika nehmen einige Krankenhäuser keine neuen PatientInnen mehr auf.<sup>7</sup>

Zudem würden dringend zusätzliche Mittel gebraucht, um Gesundheitsfachkräfte auszubilden und um die HIV-Prävention zu erweitern. Denn auch HIV-Prävention gerät in der Krise in Gefahr. Länder fahren ihre Präventionsprogramme für so genannte Risikogruppen wie SexarbeiterInnen, DrogenkonsumentInnen und homosexuelle Männer zurück. Dies hat zwar keine unmittelbar sichtbaren, schwer wiegenden Folgen, aber langfristig bedeutet auch dieser Trend Verlust von Menschenleben, da sich ohne ausreichende Prävention mehr Menschen mit HIV infizieren.

Letztlich wird so das Erreichen des „universellen Zugangs“ gefährdet. Universeller Zugang meint, dass alle Menschen das Recht auf Behandlung und Prävention von HIV/Aids und entsprechende Unterstützung haben, die diese brauchen. Die Internationale Gemeinschaft hat sich im Jahr 2006 bei der Vollversammlung der Vereinten

Nationen zu HIV/Aids verpflichtet, dieses Ziel bis zum Jahr 2010 zu erreichen. Es war schon vor der Krise unwahrscheinlich, dass es erreicht würde – unter den Krisenbedingungen rückt es in immer weitere Ferne. Menschen in armen Ländern sterben, weil sie keinen Zugang zu qualitativ guter Behandlung mit modernsten Medikamenten haben, wie dies in den Industrieländern für die meisten Menschen gewährleistet ist.

## Was muss getan werden?

Bislang bleiben die G8-Länder weit hinter ihren Versprechungen, globale Gesundheit zu unterstützen, zurück. So versprochen sie im Jahr 2007 auf dem Gipfel in Heiligendamm, 50 Milliarden US-Dollar für Gesundheit auszugeben. Jedoch bestand schon vor der Finanzkrise eine Lücke von mindestens 34 Mrd. Auch das Treffen der Regierungen der G-20 in London in 2009 hat diesbezüglich wenig gebracht. Das Abschlussdokument erwähnt Gesundheit nicht einmal.<sup>8</sup> Einige afrikanische Länder haben angekündigt, dass sie ihre Haushaltsausgaben für Gesundheit angesichts der Finanzkrise kürzen werden. Währenddessen verschlechtert sich die Gesundheit der Ärmsten und Verletzlichsten weiter.

Um den Auswirkungen der Krise zu begegnen, wird eine größere Effektivität und Effizienz der Programme angemahnt. Dies ist an sich natürlich wünschenswert, und zahlreiche Initiativen haben schon darauf abgezielt, unter anderem die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* und *Accra Action Agenda*. Es ist jedoch zweifelhaft, dass die negativen Auswirkungen der Krisen mit diesen Maßnahmen wirklich aufgefangen werden können.

Als Lösung wird von den Gebern immer wieder vorgeschlagen, Gelder von der Aids-Bekämpfung abzuziehen und auf andere Arbeitsfelder wie Müttergesundheit und Stärkung der Gesundheitssysteme umzuleiten. Auf diesen Gebieten sind zweifellos zusätzliche Mittel für Überleben und Gesundheit von Millionen Menschen notwendig. Die Lösung kann jedoch nicht sein, eine Konkurrenz der Gesundheitsfelder aufzubauen. Die Lösung kann nur sein, die Mittel insgesamt zu erhöhen. Nichtregierungsorganisationen weisen darauf hin, dass Unsummen aufgebracht wurden, um Banken zu retten.

6 WHO/UNAIDS/UNICEF: *Towards universal access*, Progress Report 2009, <data.unaids.org/pub/Report/2009/20090930\_tuapr\_2009\_en.pdf>.

7 *The global economic crisis and HIV prevention and treatment programmes: vulnerabilities and impact*, UNAIDS/Weltbank Juni 2009, <data.unaids.org/pub/Report/2009/jc1734\_econ\_crisis\_hiv\_response\_en.pdf>.

8 Health Gap, Pressemitteilung, *The G-20 and Global AIDS: September 2009*, <www.healthgap.org/g20.htm>.

Im Vergleich dazu erschienen die für globale Gesundheit notwendigen Mittel eher gering – doch selbst diese sind nicht vorhanden.

Gesundheit ist ein Menschenrecht, auf das die Menschen einen Anspruch haben, der auch in „schwierigen“ Zeiten erfüllt werden muss. Gesundheit ist außerdem Grundbedingung und Ziel von sozialer Entwicklung, Wirtschaftswachstum, Armutsreduzierung und menschlicher Sicherheit. Gesundheit sollte daher einen zentralen Platz in der Entwicklungsdiskussion einnehmen. Daher rückt auch die „Basisgesundheitsversorgung“ (*Primary Health Care*) wieder mehr in den Blickpunkt. Der Begriff meint eine qualitativ gute Versorgung gerade auch der Armen, nah bei ihren Wohnorten. Doch dies erfordert Gerechtigkeit im Zugang zu Gesundheitsversorgung, das Prinzip der Solidarität und die Beachtung von Gender-Prinzipien.

Bei all dem können die Länder nicht auf Wirtschaftswachstum als Allheilmittel setzen, um Armut und Krankheit zu bekämpfen. Um Gesundheit für alle zu erreichen, muss eine bewusste und

zielführende Politik die sozialen Bedingungen für Gesundheit herstellen und schützen.<sup>9</sup> Sie muss die sozialen und ökologischen Bedingungen schaffen, damit Krankheit und vorzeitiger Tod verhindert und Gesundheit erhalten oder wiederhergestellt werden kann. Der Zugang zu Medikamenten und medizinischer Technologie nach neuestem wissenschaftlichem Stand muss auch für die Armen gewährleistet sein. Dazu müssen Patentregeln und geistige Eigentumsrechte so ausgestaltet werden, dass sie Forschung für bisher vernachlässigte Krankheiten fördern und dass die Armen schließlich auch den Zugang zu den erforschten Medikamenten und Impfstoffen erhalten. Eine Möglichkeit, den Zugang zu erleichtern, wäre ein Patentpool: In ihm würden Patente, die bisher verschiedene Firmen halten, gemeinsam verwaltet.<sup>10</sup> Arme Länder müssen darüber hinaus

dabei unterstützt werden, eigene Kapazitäten für die Herstellung von Medikamenten zu entwickeln, und die reichen Länder dürfen sie nicht mehr daran hindern, Zwangslizenzen zur Produktion von patentierten Medikamenten zu vergeben.

Die globalen Krisen gefährden die Fortschritte im Bereich der globalen Gesundheit. Wenn nicht gegengesteuert wird, wird sich die globale Gesundheitskrise weiter verschärfen, unter Umständen dramatisch. Dies ist eine Frage der globalen Gerechtigkeit: Die Menschen, die nichts zu den Ursachen der Krisen beigetragen haben, leiden unter ihnen am meisten und bezahlen mit Krankheit und vorzeitigem Tod.

<sup>9</sup> *Impact of financial crisis on health: a truly global solution is needed*, 1 April 2009 Statement of the WHO Director Dr Margarete Chan, <[www.who.int/mediacentre/news/statements/2009/financial\\_crisis\\_20090401/en/index.html](http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2009/financial_crisis_20090401/en/index.html)>.

<sup>10</sup> *Medecins sans Frontieres 2009: MSF calls on drug companies to pool HIV patents*, <[www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectId=09D24102-15C5-F00A-2551EA7CA1728659&component=toolkit.pressrelease&method=full\\_html](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectId=09D24102-15C5-F00A-2551EA7CA1728659&component=toolkit.pressrelease&method=full_html)>.

**Dr. Sonja Weinreich** ist Leiterin der Fachstelle Gesundheit beim Evangelischen Entwicklungsdienst.

# Ursachen und Folgen der Nahrungsmittelkrise

**Von einer weltweiten Nahrungsmittelkrise wurde ab Anfang 2008 gesprochen, als es in Folge gravierender Preisanstiege für viele wichtige Grundnahrungsmittel in verschiedenen Ländern zu Hungeraufständen und Protesten kam. Die Reihe von Ländern, aus denen Proteste gemeldet wurden, wurde im Laufe von 2008 immer länger: Ägypten, Algerien, Burkina Faso, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Kamerun, Mosambik, Peru, Senegal um nur die wichtigsten zu nennen. Insgesamt kam es zu Protesten in mehr als 30 Ländern; der Ministerpräsident von Haiti, Jacques-Edouard Alexis musste im April 2008 sogar zurücktreten, nachdem Tausende Menschen in der Hauptstadt protestierten. Die Einstufung der Preisentwicklungstrends und der Zunahme der Hungernden als globale Krise hat mitgeholfen, ein Thema wieder auf die globale Agenda zu bringen, das in der nationalen wie internationalen Politik lange Jahre weitgehend in Vergessenheit geraten war. Dabei hätte die Zahl der Hungernden es auch in den Jahren davor gerechtfertigt, von einer Hungerkrise zu sprechen, doch fehlten die spektakulären Bilder, es war eine „stille Krise“, wie dies der ehemalige Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zum Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, einmal formuliert hat.**

---

## Michael Windfuhr

---

Seit Mitte der 90er Jahre lag die Zahl der Hungernden bei rund 850 Millionen Menschen. Parallel ging mit der Preissteigerung 2007 bis 2009 ein erheblicher Anstieg der Zahl der Hungernden und Unterernährten einher. Nach Angaben der UN-Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO stieg die Zahl chronisch Hungernden allein in 2007 um 75 Millionen, von 848 auf 923 Millionen Menschen. Diese Zahl erhöhte sich im Laufe des Jahres 2008 auf 967 Mio. Menschen, um 2009 auf über eine Milliarde Menschen anzusteigen.<sup>2</sup> Hinzu kommt, dass sich 2007 auch der Anteil der Mangelernährten an der Weltbevölkerung wieder erhöhte – von 16 auf 17 Prozent. Dies scheint zunächst keine gravierende Steigerung zu sein. Die Bedeutung wird erst deutlich wenn man sich anschaut, wie langer Zeit es bedurft hatte, diese Zahl abzusenken. Fortschritte bei der Reduktion der Zahl der Hungernden gab es in den 80er Jahren, in denen die Zahl der Hungernden von 923 Millionen in 1980 auf 823 Mio. in 1990 sank. Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre stieg die Zahl jedoch wieder an und belief sich im Zeitraum 2003-2005 auf 848 Millionen Menschen. In den Jahren seit Mitte der 90er Jahre blieb der absolute Anteil der Hungernden und Unterernährten weitgehend konstant, während der relative Anteil der Hungernden an der Weltbevölkerung aufgrund

des Bevölkerungswachstums leicht rückläufig war. Er sank in den Entwicklungsländern zwischen 1990 und 2003 von knapp 20 auf rund 16 Prozent.<sup>3</sup>

## Die Nahrungsmittelkrise

Vom Preisanstieg waren ab 2007 fast alle wichtigen Nahrungs- und Futtermittel betroffen: Getreide, Ölpflanzen, Zucker, Fleisch und Milchprodukte. Besonders deutlich war die Entwicklung bei Getreide und Pflanzenölen. Nach Angaben der Weltbank konnte man beispielsweise beim Maispreis fast eine Verdreifachung zwischen Januar 2005 und Juni 2008. Im gleichen Zeitraum stieg der Preis für Weizen um 127 Prozent und für Reis um 170 Prozent. Pflanzliche Fette und Öle verzeichneten ähnliche Steigerungsraten. Der Palmölpreis kletterte um 200 Prozent, der Sojaölpreis um 192 Prozent.<sup>4</sup>

Für den Preisanstieg können eine Reihe von durchaus kurzfristigen Gründen angeführt werden.

(1) Seit 2002 gab es global einen markanten Anstieg der Energiepreise. Steigende Energiepreise erhöhen die Produktionskosten der Landwirtschaft, sowohl bei Düngemitteln wie auch bei Agrartreibstoffen und dem Energiebedarf für Bewässerung. Viele Marktbeobachter gehen inzwischen davon aus, dass die Nahrungsmittelpreise langfristig an die Energiepreise gebunden sein werden, nicht

nur, weil Energiepreise ein Kostenfaktor der Landwirtschaft sind, sondern auch weil sich auf Agrarflächen auch Treibstoffe herstellen lassen, wie Biodiesel aus ölhaltigen Früchten oder Ethanol aus Getreideprodukten. Seit Sommer 2008 sind die Energiepreise wieder erheblich gefallen, seitdem geben auch die Nahrungsmittelpreise wieder nach. Diese folgen also den Ausschlägen am Energiemarkt, aber nicht mit der gleichen Intensität.

(2) Eine der zentralen preistreibenden Faktoren ist die Ausdehnung der Nutzung von landwirtschaftlichen Rohstoffen im Energiemarkt. Die USA setzten im Jahr 2005 mit dem *Renewable Fuel Standard* eine verpflichtende Beimischung von Ethanol zu Benzin fest. Allein 2008 wurde mehr als ein Drittel der Maisproduktion der USA in Ethanol verwandelt. Eine vergleichbare Beimischungsquote gibt es auch in der Europäischen Union.

(3) Der Preisanstieg setzte in einem Moment ein, in dem die globalen Lagerbestände für Getreide auf einem historischen Tiefstand waren, bei Weizen so niedrig wie seit 30 Jahren nicht mehr. Für die FAO stellte dies den wahrscheinlich wichtigsten Faktor für den Preisanstieg dar. Mitverantwortlich für diesen Rückgang der Lagerbestände ist zum einen die Nutzung von Agrarrohstoffen im Energiebereich, aber auch die politische Entscheidung der EU die Interventionsbestände bei den meisten Agrargütern abzuschaufen. Geringere Lagerbestände erhöhen vor allem die Preisschwankungen von Agrargütern.

(4) Ein Faktor wurde in den letzten Monaten intensiv als zusätzlicher Preistreiber identifiziert: die Spekulation auf den Weltagrarmärkten. Nach der Immobilienfinanzierungskrise in den USA ab 2007 zogen viele Finanzmarktakteure ihr Geld ab und nutzen es für kurz und mittelfristig Spekulationen an der Getreidebörse. Nach Angaben von IFPRI (*International Food Policy Research Institute*) in Washington, hat die Zunahme der Spekulation gerade in der Hochzeit der Preiskurve auf den Agrarmärkten, die Agrarpreise zusätzlich in die Höhe getrieben. Bei einzelnen Produkten wie Weizen könnte dies ein Drittel des Preisanstiegs erklären.

1 Ziegler, Jean: Die Herrscher der Welt, Güterlosh 2006.

2 Die Entwicklung der Hungerzahlen und die neuesten Daten sind dem jährlich erscheinenden Publikation: „*State of Food Insecurity in the World*“ der Welternährungsorganisation (FAO) zu entnehmen, <[www.fao.org/publications/sofi/en/](http://www.fao.org/publications/sofi/en/)>. Die neueste Ausgabe (2009) wurde von der FAO im Oktober 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt. Seit Oktober hat die FAO zudem eine eigene Homepage auf der die aktuellen Trends regelmäßig aktualisiert werden: <[www.fao.org/worldfoodsituation/en/](http://www.fao.org/worldfoodsituation/en/)>.

3 Ein wichtiger Hinweis sei hier gegeben: All diese Zahlenangaben sind mit hohen Unsicherheiten behaftet und stellen nur Trendaussagen dar. Kleine Verbesserungen müssen deshalb immer vorsichtig interpretiert werden, da sie auch auf statistischen Fehlern oder auf Messfehlern beruhen könnten.

4 Vgl. Weltbank, 2008: *A note on Rising Food Prices*. Policy Research Working Paper 4682, Donald Mitchell, Juli 2008.

(5) Der Preisanstieg führte gleichzeitig zu politischen Reaktionen bei einigen Marktteilnehmern. Eine Reaktion waren handelsbegrenzende Maßnahmen traditioneller Exportländer von Agrarprodukten, die die Exporte in der Krise begrenzten, um die Versorgung der eignen Bevölkerung sicherzustellen. Länder wie Indien, Thailand und Vietnam, die zu den wichtigsten Exporteuren von Reis gehören, verordneten 2008 einen Exportstopp, der sich ebenfalls preistreibend auf die Weltmarktpreise auswirkte. Gerade die wachsende Zahl von Entwicklungsländern, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, waren in der Krise deshalb mit hohen Kosten für den Import konfrontiert.

Eine Frage muss aber an dieser Stelle aufgegriffen werden, die in der Debatte über die Welternährungskrise eine wichtige Rolle gespielt hat: Sind steigende Preise nicht ein ausgesprochen positiver Trend für landwirtschaftliche Produzenten, und dabei auch Kleinbauern? Haben entwicklungspolitische Gruppen nicht immer eine Stabilisierung der Erzeugerpreise gefordert?

Zwar ist unbestritten, dass Landwirte hinreichend hohe und stabile Erzeugerpreise benötigen, um wirtschaftlich überleben zu können. Dennoch kann sich auch ein großer Teil armer und marginalisierter Bauern nicht selbst versorgen. Viele Kleinst- und Kleinbauernfamilien produzieren nur ein oder zwei Produkte, die sie auf lokalen Märkten verkaufen müssen, um dafür andere Produkte und auch Nahrungsmittel zukaufen zu können. Als Netto-Käufer von Agrarprodukten sind sie, wie alle anderen einkommensschwachen Verbraucherinnen und Verbraucher auch, existenziell auf bezahlbare Preise angewiesen. Selbst die Weltbank stellt mittlerweile fest, dass „die meisten Armen Netto-Käufer von Lebensmitteln sind“.<sup>5</sup>

Deshalb lässt sich festhalten, dass höhere Preise langfristig zu steigenden Einkommen auch in ländlichen Räumen beitragen können, die meisten Kleinbauern aber von den hohen Preisen zunächst ebenfalls negativ betroffen waren. Die Agrarpreise sind seit dem Sommer 2008 erheblich gefallen, dennoch sind sie gerade in ländlichen Regionen von Entwicklungsländern immer noch deutlich über dem Niveau von vor der Krise.<sup>6</sup>

5 Vgl. den Weltentwicklungsbericht 2008. *Agriculture for Development*. Washington 2007.

6 Dieser Trend wurde bei einem Expertenseminar der FAO im Oktober 2009 bestätigt. „High Level Expert Forum: How to feed the world 2050“.

### Langfristige Gründe: Hunger ist ein Armuts- und Einkommensproblem

Es ist die Permanenz der Hungerkrise, die gleichzeitig deutlich macht, dass es nicht nur kurz- und mittelfristige Preistrends sein können, die ihr zugrunde liegen. Die Ursachen der Ernährungskrise tiefer und reichen auch historisch weiter zurück. Die Gründe für die Hartnäckigkeit des Problems liegen in der Tatsache, dass die besonders von Hunger und Unterernährung Betroffenen in der Regel gesellschaftliche Gruppen sind, die sich aufgrund von Marginalisierungs- und Diskriminierungsprozessen in dieser Situation befinden. Nach wie vor leben fast 80 Prozent der Hungernden auf dem Land, und mehr als die Hälfte davon sind Kleinbauernfamilien mit meist minimalem Landbesitz. Sie kommen aus der Zwangslage kaum heraus – gerade auch die von Frauen geführten Betriebe. Denn sie liegen oft in abgelegenen geographischen Regionen, müssen ohne staatliche Unterstützung auskommen und sind noch nie agrarpolitisch gefördert worden. Sie leiden häufig unter unsicheren Pachtverhältnissen, haben keinen Zugang zu Krediten, Agrarberatung oder Märkten. Weitere 20 Prozent der Hungernden sind landlose Landarbeiter, die oft nur mit saisonalen Arbeitsbeziehungen ein Einkommen erwirtschaften. Beide Gruppen sind gerade in der Ernährungskrise besonders gefährdet, da sie – obwohl selbst in der Produktion von Agrarprodukten engagiert – kaum ein ausreichendes Einkommen erzielen und deshalb unter steigenden Nahrungsmittelpreisen zu leiden haben.

Neben diesen Gruppen, die seit langem besonders von Hunger betroffen sind, gibt es eine wachsende Zahl von Menschen, die durch Erwerbsarbeit kein ausreichendes Einkommen erzielen oder keine Erwerbsarbeit leisten können. Dazu zählt eine wachsende Zahl von Alten, Waisen, gerade im Zusammenhang mit HIV-Aids, die besonders einkommensarm sind, oft mit Einkommen weit unter einem Dollar pro Tag. Hierzu gehören auch viele Menschen die auf der Flucht sind, sei es als intern Vertriebene oder als grenzüberschreitende MigrantInnen.

Diese kurze Typologie des Hungers hilft zu verstehen, was geschehen müsste, um die Situation langfristig zu verbessern. Hunger ist vor allem eine Folge zu geringer Einkommen: Familien hungern, wenn sie nicht ausreichend Geld haben, Nahrungsmittel zu kaufen; wenn sie kein ausreichendes Einkommen erzielen. Wie oben erläutert, sind die meisten Bauernfamilien auch Nettonahrungsmittelkäufer und nicht reine

Selbstversorger. Es sind diese Gruppen, die in das Zentrum staatlicher Politik kommen müssen, wenn sich die Ernährungssituation langfristig verbessern soll. Sie müssen stabilen und sicheren Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land, Wasser und Saatgut erhalten aber auch zu neuen Formen von Sicherungsnetzen, die vermeiden, dass es zu Hunger und Unterernährung kommt.

Zur Ernährungssicherung war vielen Entwicklungsländern langfristig empfohlen worden, sich auf kostengünstige Importe von Nahrungsmitteln vom Weltmarkt umzustellen und sich statt dessen auf die Produktion von höherwertigen Agrarprodukten, wie Gemüsekulturen, Schnittblumen oder anderen Exportkulturen zu konzentrieren, mit deren Hilfe Deviseneinnahmen erzielt werden können. Die Weltbank hatte eine solche „handelsbasierte Strategie zur Ernährungssicherheit“ (*trade based food security*) seit Mitte der 80er Jahre empfohlen. Die Weltagrarmarktpreise, insbesondere die für Nahrungsmittel, waren in der Tat lange Zeit auf sehr niedrigem Niveau, besonders da die Industrieländer ihre Agrarproduktion mit hohen Subventionen förderten und oftmals die Überschüsse auf den Weltmärkten ebenfalls mit Subventionen absetzen. Während das Ausmaß der Exportsubventionen in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen ist, sind die internen Stützungen für die Landwirtschaft in Industrieländern immer noch sehr hoch. Parallel zur Importstrategie für Lebensmittel empfahl die Weltbank Entwicklungsländern ihre Märkte für Nahrungsmittel zu liberalisieren und Außenhandelsbarrieren abzubauen. So ist eine Situation entstanden, in der gerade Klein- und Kleinstbauern in Entwicklungsländern, die in der Regel ohne staatliche Unterstützung wirtschaften müssen, auf ihren offenen lokalen Märkten mit Nahrungsmittelimporten konkurrieren, die oftmals erst mittels Subventionen so preisgünstig geworden sind. In der Nahrungsmittelkrise haben nun zahlreiche Länder gemerkt, dass die Versorgung über den Weltmarkt in Krisenzeiten sowohl sehr teuer, wie auch sehr unsicher werden kann. Ob dies allerdings zu einer Veränderung der agrarpolitischen Prioritäten in Ländern des Südens führen wird, bleibt abzuwarten.

### Ländliche Räume – vergessene Regionen

Neben der Vernachlässigung besonders betroffener Gruppen in der nationalen wie internationalen Agrarpolitik ist die gravierende langjährige Vernachlässigung ländlicher Regionen ein zentraler

Grund für die Persistenz der Hungerproblematik. Ländliche Regionen standen über die letzten Jahrzehnte nicht im Zentrum nationaler Agrarpolitiken. In den afrikanischen Ländern südlich der Sahara gingen die Investitionen in Agrarentwicklung und ländliche Entwicklung zwischen 1985 und 2005 um über die Hälfte zurück. Ländliche Regionen standen nicht im Fokus nationaler Politikbemühungen, auch wenn oft der Großteil der Bevölkerung dort lebt. Parallel ging auch das Interesse der Entwicklungspolitik an ländlichen Räumen zurück. Die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für den Bereich gingen zwischen 1985 und 2005 ebenfalls um mehr als die Hälfte zurück. Nichtstaatliche Organisationen fordern deshalb seit langem die jahrzehntelange Vernachlässigung ländlicher Regionen zu beenden.

Die meisten Kleinbauernbetriebe – gerade auch die von Frauen geführten – wurden noch nie gefördert. Die wenigen staatlichen Institutionen, die es im ländlichen Raum früher gab – etwa Vermarktungsbehörden, die die Ernte bei den Bauern abholten, oder tierärztliche Dienste –, wurden in den vergangenen Jahrzehnten im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme eingestellt oder privatisiert, so dass in ländlichen Regionen oft nur noch ein Skelett des Staates zu finden ist. Hinzu kommt ein Rückzug des Staates aus der Agrarforschung und der Versorgung mit Saatgut und landwirtschaftlichen Know-how. Eine vorwiegend private Versorgung mit patentiertem Saatgut kann zusätzliche Abhängigkeiten schaffen und die Produktionskosten langfristig steigen lassen. Stattdessen wäre es sinnvoll, benachteiligte Produzenten gezielt zu unterstützen – etwa mit Subventionen und einer entsprechenden handelspolitischen Absicherung.

Unterstützung haben diese Forderungen zuletzt vom Weltagrarrat (IAASTD) erhalten. Die dort versammelten Wissenschaftler sehen ein enormes Wachstumspotenzial für landwirtschaftliche Erträge, wenn besonders Kleinbauern gefördert werden.<sup>7</sup> Das hat die Empfehlungen für den umfassenden Aktionsrahmen (*Comprehensive Framework for Action*) beeinflusst, den die von Ban Ki Moon einberufene „Hochrangige Arbeitsgruppe zur globalen Nahrungskrise“ (*High Level Task Force, HLTF*) im Juli 2008 der UN-Generalversammlung übergeben hat – auch wenn noch große Widersprüche zum handelspolitischen Teil des Papiers bestehen. Es ist wichtig, dass die Förderung für ländliche Entwicklung klar auf Hungerbekämpfung und besonders

benachteiligte Gruppen ausgerichtet wird. Dies ist die vorrangige Aufgabe der Vereinten Nationen, und dazu sollten deren Institutionen ein ausreichendes Mandat und genug Geld bekommen. Allerdings wird über Umfang und Bedeutung der Förderung von kleinbäuerlichen Betrieben derzeit intensiv gestritten. Die Weltbank und auch private Akteure wollen die Förderung vor allem auf wettbewerbsfähige bäuerliche Einheiten konzentrieren. So empfiehlt die Weltbank im neuen Weltentwicklungsbericht, konkurrenzfähige Agrarproduzenten zu fördern und den Teil der Subsistenzlandwirtschaft, der relativ gut mit Ressourcen ausgestattet ist, mit sozialen Transferprogrammen zu stabilisieren. Die anderen Subsistenzbauern sollen aber die ländlichen Regionen verlassen. Hier hat der Weltagrarrat mutigere Schritte der Unterstützung von Kleinbauernfamilien gefordert und detailliert begründet, warum dies sowohl ökonomisch wie ökologisch vorteilhaft ist.

Der Streit über die richtige Förderstrategie hat inzwischen die höchsten Ebenen der FAO und der Vereinten Nationen erreicht. Als die FAO im Oktober 2009 zu einem Expertenforum einlud „*How to feed the world 2050*“ wurden die Vertreter des Weltagrarrates erstaunlicherweise nicht eingeladen, obwohl dieses Gremium über diese Frage mit über 400 Wissenschaftlern über vier Jahre nachgedacht hatte. Trotzdem war die Botschaft des Expertenforums klar. Die Welternährungsproblematik benötigt viel mehr als nur eine Steigerung der Produktivität. Ein Rückgang der Zahlen von Hunger und Unterernährung kann nur erreicht werden, wenn auch die sozialen und menschenrechtlichen Probleme angegangen werden, die den Problemen zugrunde liegen.

### **Bearbeitung der Folgen der Nahrungsmittelkrise**

Die Nahrungsmittelkrise hat auf eine neue Entwicklung hingewiesen: Die letzten Jahrzehnte waren die Weltagrarmärkte von einer Überschussproduktion geprägt. Diese strukturelle Überschussituation könnte sich in den kommenden Jahren verändern. Die Nachfrage nach Agrartreibstoffen wird ebenso steigen, wie die nach Futtermitteln für die Fleischproduktion für wachsende Mittelschichten in Entwicklungsländern. Gleichzeitig werden die Rahmenbedingungen der Produktion schlechter. Der Klimawandel wird die Landwirtschaft in vielen Regionen negativ beeinflussen, das verfügbare Wasser für die Bewässerungslandwirtschaft wird zurückgehen. Die wachsende Verstädterung führt zu massiven Verlusten fruchtbarer Bodens. Dass es trotz

der Überschussituation in den letzten Jahren nicht gelang, die Zahl der Hungernden und Unterernährten substantiell zu reduzieren, liegt an den genannten strukturellen Gründen der Ernährungsproblematik. Auch 2008 und 2009 wurden Rekordernten erzielt, während gleichzeitig die Hungerzahl anstieg. Erneut macht dieses Phänomen deutlich, dass zur Reduktion von Hunger und Unterernährung vor allem die Einkommensprobleme besonders armer Bevölkerungsgruppen bearbeitet werden müssen.

Derzeit bestehen zwei Gefahren der Fehlreaktion auf die Nahrungsmittelkrise.

- (1) Zum einen könnte es passieren, dass in der Zeit der Krise vor allem kurzfristige Maßnahmen ergriffen werden, so wie es im Jahr 2008 besonders viele zusätzliche Mittel für das Welternährungsprogramm gab. Es ist richtig, kurzfristig den Menschen in akuten Situationen zu helfen. In der Reaktion auf die Nahrungsmittelkrise ist es aber gleichzeitig nötig, die jahrzehntelange Vernachlässigung ländlicher Regionen aufzuheben und eine aktive Förderung besonders betroffener Regionen und Personengruppen aufzunehmen.
- (2) Zum zweiten könnte die Reaktion auf die Krise zu stark produktionsorientiert ausfallen. Derzeit wird viel Geld der Krisenreaktionsmittel für Düngemittel und Saatgutsubventionen verbraucht, deren langfristige Effekte zweifelhaft sind. Bei aller Notwendigkeit auch Produktionssteigerungen zu erzielen sollte es nicht nur darauf ankommen auf technische Lösungen der Ertragssteigerung vor allem in der Intensivlandwirtschaft zu setzen, um in der Hungerbekämpfung voranzukommen. Die Nachhaltigkeit mancher Formen der Intensivlandwirtschaft ist ohnehin fraglich. Die zunehmende Wasserknappheit, Bodenverluste durch Versalzung, Desertifikation und Verstädterung werden sehr fruchtbare Regionen weltweit betreffen. Umso wichtiger ist es, die Produktion und Erträge auch in Regionen zu stabilisieren, die nicht zu den globalen Gunstgebieten gehören. Unterstützung haben diese Forderungen zuletzt vom Weltagrarrat erhalten. Die dort versammelten Wissenschaftler sehen ein enormes Wachstumspotenzial für landwirtschaftliche Erträge, gerade dann wenn besonders Kleinbauern gefördert werden.

<sup>7</sup> Die Ergebnisse des IAASTD können in einem Übersichtspapier auf der Homepage des IAASTD eingesehen werden. Der Prozess der Erstellung ist dort gut dargestellt (nebst einer Übersicht über beteiligte WissenschaftlerInnen) <[www.agassessment.org](http://www.agassessment.org)>.

## Gibt es nur Rückschritte? Was wirkt

Die zentrale Herausforderung in der Reaktion auf die Ernährungs Krise wird es sein, in Menschen zu investieren, nicht in „Tonnen“. Je mehr es gelingt, bislang benachteiligten Menschen in ländlichen Räumen Einkommensmöglichkeiten zu schaffen – unter anderem – durch Absicherung ihres Zugangs zu produktiven Ressourcen – um so nachhaltiger können und werden Investitionen in die Landwirtschaft wirken. Sozialtransfers helfen besonders bei der Einkommensstabilisierung. Brasilien hat durch seine Sozialtransferprogramme einen enormen Rückgang der Hungerzahlen erreicht, und auch Äthiopien hat durch sein Sozialtransferprogramm, erhebliche Fortschritte erzielt, was sich auch durch eine verbesserte Position im Welthungerindex niederschlägt.

Das Recht auf Nahrung ist dabei ein zentraler Referenzrahmen, der zudem inzwischen globale

Akzeptanz genießt. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte ist inzwischen von über 160 Staaten ratifiziert. Die freiwilligen Leitlinien der FAO zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung wurden im November 2004 sogar einstimmig von 187 Staaten angenommen. Die Stärke des Rechts auf Nahrung liegt gerade darin, dass es Regierungen auffordert, alle Maßnahmen zuerst auf die besonders betroffenen Gruppen zu fokussieren. Fünf Schritte empfehlen die freiwilligen Leitlinien jeder Regierung: Sie sollen zuerst sicherstellen, dass die besonders Betroffenen identifiziert werden, sie sollen zum Zweiten die vorhandene Gesetzgebung überprüfen und Diskriminierungstatbestände abbauen, zum Dritten für jede der besonders betroffenen Gruppen eigene Politikmaßnahmen ergreifen, viertens die Ergebnisse regelmäßig überprüfen und schlussendlich sicherstellen, dass alle BürgerInnen Zugang zu wirkungsvollen Beschwerdemöglichkeiten haben.

Mit dem Recht auf Nahrung kann man die Zielgruppen in doppelter Hinsicht stärken: Sie können von Ihrer Regierung gute Regierungsführung erwarten und ihre Regierungen zur Verantwortung ziehen. Auf der anderen Seite ist es für jeden Einzelnen enorm ermutigend zu wissen, dass Alle diese Rechte haben und dass niemand zum Bittsteller werden muss, sondern erwarten kann, unter Achtung der Menschenwürde behandelt zu werden. Gerade auch unter schwierigen Bedingungen, in Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen ist das Wissen über die jedem Menschen inhärenten Menschenrechte von zentraler Bedeutung.

**Michael Windfuhr** ist Leiter des Team Menschenrechte bei Brot für die Welt.

# Auswirkungen der Wirtschafts-, Klima- und Ernährungskrise auf extrem Arme

**Zuerst hielten es viele Analysten und selbst Regierungen im Süden zu Beginn der Krise noch für wenig wahrscheinlich, dass die globale Wirtschaftskrise auch und gerade die Entwicklungsländer trifft. Nun scheint es fast so, als sei das Tal der Krise bereits durchschritten. Wirtschaftsprognosen werden nach oben korrigiert, und die neu gewählte Bundesregierung setzt ganz auf Wachstum zur Überwindung der Krise. Alles nicht so schlimm gewesen? Doch die Auswirkungen der Wirtschafts-, Klima- und Ernährungskrise werden mindestens 30 Millionen Menschen arbeitslos machen, 100 Mio. in extreme Armut stürzen, 250 Mio. mit Hunger und bis zu 1,5 Milliarden mit akutem Wassermangel konfrontieren.**

Thomas Hirsch / Ingrid Schalke

Ein Jahr nach dem offenen Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise nimmt die Bilanzierung der entstandenen Wohlfahrtsverluste in den deutschen Medien breiten Raum ein. So ist etwa zu erfahren, dass die deutschen Milliardäre im Durchschnitt um 13 Prozent ärmer geworden sind, dass nahezu 20 Prozent der Menschen Abstriche bei der privaten Altersvorsorge machen und den Krankenkassen im kommenden Jahr geschätzte sieben Milliarden Euro fehlen werden. Die Aktienkurse hingegen marschieren seit einem halben Jahr ununterbrochen nach oben, und auch viele Unternehmensbilanzen sind besser als zunächst angenommen. Das Tal der Krise scheint durchschritten, Wirtschaftsprognosen werden nach oben korrigiert und die neu gewählte Bundesregierung setzt ganz auf Wachstum zur Überwindung der Krise. Alles nicht so schlimm gewesen? Zwar sind die öffentlichen Haushalte in einem nie da gewesenen Maß verschuldet und es drohen drastische Ausgabenkürzungen und Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme. Jedoch scheinen diese Probleme bis auf weiteres die öffentliche Wahrnehmung weit weniger zu bestimmen als die sichtbare Erleichterung darüber, dass die düsteren Krisenszenarien überwunden scheinen, die Deutschland ein Jahr zuvor – verbunden mit großen Zweifeln an der wirtschaftlichen Ordnung – überschattet hatten,

Diese Wahrnehmung der Wirtschafts- und Finanzkrise erscheint in vielerlei Hinsicht verkürzt. Weder reflektiert sie die im vergangenen Herbst manifest gewordenen, schweren Zweifel an der Zukunftsfähigkeit des wachstumszentrierten Wirtschaftsmodells, noch werden die Bezüge zu den anderen großen Krisen – der Energie-, Klima-, Hunger- und Biodiversitätskrise – hergestellt, die ungelöst bleiben und von vielen als weitere Ausformungen ein und derselben Zivilisationskrise betrachtet werden. Darüber hinaus fällt auf, dass im öffentlichen Diskurs auch die Einbeziehung der globalen Dimension der Finanzkrise stark verkürzt

wird auf die Bedeutung des Globalen für mögliche Wohlfahrtsgewinne oder -verluste für Deutschland. Nach dem Motto: Wenn es unseren europäischen Nachbarn, den transatlantischen Partnern in Amerika sowie – neuerdings – der Mittelschicht in China (und bald auch Indien) gut geht und sie „made in Germany“ konsumieren, dann kann die deutsche Wirtschaft wieder wachsen und unseren Wohlstand mehren. So positiv es auf den ersten Blick erscheinen mag, dass sich der Wahrnehmungshorizont immerhin über den atlantischen Raum nach Ostasien auszuweiten scheint, so deutlich wird zugleich, dass der Blick auf die globale Krise einen großen blinden Fleck hat – die Auswirkungen auf diejenigen, die am wenigsten beigetragen haben zum Entstehen der Krise, denen sie auch nicht die gerne beschworenen „Chancen“ bietet, die vielmehr am stärksten unter ihr leiden, weil sie nicht über die Mittel verfügen, Vorsorge zu treffen: die große Gruppe der extrem Armen.

## Mindestens 100 Millionen Arme zusätzlich

Wurde die absolute Armutsgrenze statistisch lange Zeit bei einem verfügbaren Einkommen von einem US-Dollar pro Tag und Kopf angesetzt, so hat sich in 2008 aufgrund der explodierenden Nahrungsmittelpreise eine Anhebung auf 1,2 US-Dollar durchgesetzt. Danach müssen heute weltweit mehr als zwei Milliarden Menschen als extrem arm eingestuft werden. Nach Kalkulationen der Weltbank und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Anfang Oktober 2009 vorgelegt wurden, sind seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise mindestens 100 Millionen Menschen zusätzlich verarmt – das entspricht in etwa der addierten Einwohnerzahl von Deutschland und den Benelux-Staaten.

Die übergroße Mehrzahl dieser Menschen lebt in Entwicklungs- und Schwellenländern, wo der Absturz in die Armut mangels ausreichender sozialer Sicherungssysteme meistens gleichbedeu-

tend ist mit dem Absturz ins Bodenlose. Auf besonders erschreckende Weise verdeutlicht dies der erneute Anstieg der Zahl der Hungernden auf dieser Erde, die die Welternährungsorganisation inzwischen mit über einer Milliarden Menschen angibt – ein Anstieg um 250 Millionen gegenüber 2000.

Viele Analysten und selbst Regierungen im Süden hielten es zu Beginn der Krise noch für wenig wahrscheinlich, dass die globale Wirtschaftskrise auch und gerade die Entwicklungsländer trifft, die quer über alle Kontinente in den letzten Jahren mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstumsraten aufgefallen waren. Im Frühjahr 2009 wurde indes immer deutlicher, dass sich die meisten Entwicklungsländer der Krise nicht haben entziehen können, weil Absatzmärkte, vor allem für Rohstoffe, wegbrachen, Investitionen zum Erliegen kamen, Arbeitsplätze abgebaut und Auslandsinvestitionen abgezogen wurden. Besonders hart trifft der Nachfragerückgang Länder, deren Ausfuhr kaum diversifiziert sind, wie etwa im Falle von Sambia (Kupfer), Argentinien (Soja) oder Nigeria (Öl). Der Schaden, der Entwicklungsländern in 2009 durch den Abzug von ausländischem Kapital entsteht, dürfte sich in einem Rückgang der Wirtschaftsleistung von fünf bis zehn Prozent niederschlagen.

Im Vergleich mit vielen Industrieländern erscheint das wenig, hat jedoch schwerwiegende Konsequenzen angesichts der Tatsache, dass viele Entwicklungsländer auf ein konstant hohes Wachstum gesetzt haben, um die Armut einzudämmen. Nun steigen die Arbeitslosenzahlen und gehen die Finanztransfers von Arbeitsmigranten und -migrantinnen zurück, die für viele bevölkerungsreiche aber ressourcenarme Länder Süd(ost)-Asiens wie etwa die Philippinen oder Bangladesch zu einer der wichtigsten Einnahmequellen geworden sind. Von ihnen hängen unzählige Familien ab, ihr Ausbleiben reißt aber auch ein empfindliches Loch in die Staatsfinanzen. Die Auswirkungen schlagen sich auf das Bruttoinlandsprodukt und den Binnenkonsum nieder und wirken bis hinein in den informellen Sektor.

## Millennium-Entwicklungsziele mangels politischem Willen verfehlt

Vielen Entwicklungsländern, die von Konjunkturpaketen nur träumen können, wird aufgrund ihrer desolaten Haushaltslage durch den Einnahmerückgang die ohnehin begrenzte Möglichkeit genommen, angemessen auf die Krise zu reagieren. So fehlen dringend benötigte

## Gesichter des Klimawandels

Der Temperaturanstieg bewirkt eine großräumige Veränderung von Niederschlagsmustern und die Zunahme der Verdunstung, vor allem in Trockengebieten. Damit einher geht eine starke Häufung von Dürren. So treten Dürren in Nordostafrika inzwischen alle zwei bis drei Jahre auf. In den fünfziger Jahren passierte dies nur etwa alle fünf bis sieben Jahre. Aktuelle Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass sich Dürreregionen in allen Kontinenten weiter ausbreiten werden. Schon heute sind vierzig Prozent der Erdoberfläche als Trockengebiete klassifiziert, von denen wiederum 70 Prozent und damit mehr als hundert Länder von Desertifikation, der Ausbreitung von Wüsten, betroffen sind. Besonders gilt dies für Länder am Südsaum der Sahara wie Sudan, Tschad oder Mali, wo schon heute bis zu zwei Drittel der Landesoberfläche aus Trockengebieten bestehen. Ebenso haben aber auch Schwellenländer wie China, Argentinien, Brasilien oder Mexiko mit dem Problem zu kämpfen. Bis zu 1,5 Milliarden Menschen werden zukünftig vor allem in Grenzgebieten zu Wüsten, aber auch in bisher von Gletscherwasser versorgten Regionen, zusätzlich von großer Wasserarmut betroffen sein.

Auch extreme Wetterereignisse wie Überschwemmungen und tropische Stürme werden in Zukunft an Intensität und Zahl weiter zunehmen. Damit einher gehen humanitäre Katastrophen, wobei Statistiken drastisch aufzeigen, dass die Zahl der Todesopfer unter

armen und extrem armen Bevölkerungsgruppen überproportional hoch ist. Frauen sind wiederum deutlich stärker betroffen als Männer. Die Regionen, die besonders stark vom Klimawandel betroffen sein werden, konzentrieren auf jene Bereiche, die bereits heute von extremem Hunger und Armut geprägt sind.

Ein Anstieg des Meeresspiegels um bis zu einen Meter, wie es Wissenschaftler heute bis Ende dieses Jahrhunderts erwarten, wird für tiefer gelegene Küstenregionen überall auf der Welt den Untergang bedeuten. Schon heute stellt der Anstieg des Meeresspiegels arme, aber dicht besiedelte Küstenstaaten wie etwa Bangladesch vor fast unüberwindbare Schwierigkeiten. Hier liegen 15 Prozent der Landesfläche weniger als einen Meter über dem Meeresspiegel, hinzu kommt die Nähe zum Golf von Bengalen, der Brutstätte für über 60 Prozent aller tropischen Wirbelstürme der Erde.

Hohe Bevölkerungsdichte und geringe finanzielle Spielräume für Anpassungs- und Absicherungsmaßnahmen machen eine selbstständige Abfederung der Entwicklungen unmöglich. Dies wird klimabedingte Migration erzeugen; in der Folge muss für umweltbedingt Vertriebene (*Environmentally Displaced People*, EDP) eine neue Heimat und Lebensgrundlage sichergestellt werden. Auch hier ist die Situation besonders kritisch in den überproportional stark betroffenen Entwicklungsländern mit sehr eingeschränkten finanziellen Mitteln.

Mittel für die soziale Abfederung der Wirtschaftskrise, ganz zu schweigen von ebenso dringend benötigten Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, zum Ausbau erneuerbarer Energien zur nachhaltigen Überwindung von Energiearmut oder gar zum Schutz der Biodiversität.

Die Wirtschaftskrise ist inzwischen bei den Ärmsten angekommen, weil Regierungen – auch und gerade der Industriestaaten – entweder der politische Wille oder das Geld oder beides gefehlt hat, rasch gegenzusteuern, wie vielerseits, darunter auch seitens der Weltbank, wiederholt eindringlich gefordert wurde. Die neuesten Zahlen legen nahe, dass somit das Erreichen der Millennium-Entwick-

lungsziele wie die Halbierung der Zahl der in Armut lebenden Menschen bis 2015 vollends zur Makulatur wird. Mit 30 bis 50 Millionen zusätzlichen Arbeitslosen in den Ländern des Südens rechnet die internationale Arbeitsorganisation für dieses Jahr. Für weitere 90 Millionen Menschen dürfte das Einkommen auf unter 90 US-Cent täglich fallen.

Vergeblich plädierten zivilgesellschaftliche Organisationen ebenso wie UN-Fachorganisationen und die Weltbank dafür, die Industriestaaten mögen angesichts der dramatischen Auswirkungen der Wirtschaftskrise die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen und etwa das seit langem international zugesagte Ziel, hierfür 0,7 Prozent

des Bruttonationaleinkommens zu verwenden, schneller umsetzen. In vielen Fällen ist das Gegenteil eingetreten. Zwar einigte sich die EU der 27 bereits im Mai diesen Jahres darauf, ihre Zusagen einzuhalten und ihre Entwicklungshilfe im Jahr 2010 auf 69 Milliarden Euro zu steigern. Doch kündigten Irland, Österreich und Polen bereits drastische Kürzungen ihrer Etats an. Allein Irland gab im Februar 2009 eine Reduzierung des Etats um 95 Millionen Euro bekannt. Ebenso kürzten Italien, Irland und Lettland in Folge der Wirtschaftskrise bereits massiv. Selbst aus Schweden – einem der Vorzeigeländer, was das Aufkommen für Entwicklungshilfe verglichen mit der nationalen Wirtschaftsleistung angeht – gibt es erste Meldungen, die eine drastische Kürzung der Ausgaben im nächsten Budgetplan erwarten lassen.

## Die langfristigen Konsequenzen des Klimawandels für die ärmsten Bevölkerungsgruppen

Es sind indessen nicht nur die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern vor allem auch die langfristigen Konsequenzen des Klimawandels, die die ärmsten Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern – die ohnehin unter vielfältigen Formen von Ausschluss und Marginalisierung leiden – härter und unvermittelter treffen. Ganz besonders trifft dies zu für die Armen auf dem Lande, deren Lebensunterhalt sehr maßgeblich auf der Nutzung natürlicher Ressourcen wie Acker- oder Weideland, Fischgründen, Savannen und Wäldern sowie dem gesicherten Zugang zu Wasser beruht.

Die vielfältigen Folgen des Klimawandels wie die drastische Zunahme von Unwettern, Dürren oder Überschwemmungen, der Anstieg des Meeresspiegels, versalzende Küsten und die schleichenden Veränderungen der marinen Chemie, landwirtschaftliche Ertragsdepressionen durch höhere Temperaturen, Wassermangel infolge des rasanten Abschmelzens der Gletscher, die Veränderung von Niederschlagsmustern im Jahresgang – dies und vieles mehr sind Veränderungen, die sich auf die natürlichen Lebensgrundlagen der ländlichen Bevölkerung negativ auswirken. Zieht man in Betracht, dass die Mehrheit der extrem Armen bis heute auf dem Lande lebt und über zwei Drittel der Hungernden stellt – die meisten davon Kleinbauern, Viehhirten, Fischer, Sammler und landlose Landarbeiter – so wird deutlich, wie existentiell und armutsrelevant für diese Bevöl-

kerungsgruppen eine Eindämmung des Klimawandels sowie verbesserte Anpassung ihn ist.

Nahezu eine Milliarde Menschen lebt in den hundert Ländern, die am stärksten unter dem Klimawandel leiden, das heißt, in den am wenigsten entwickelten Ländern (*Least Developed Countries*, LDCs), den afrikanischen Ländern südlich der Sahara sowie kleinen Inselstaaten. Diese tragen selbst nur mit drei Prozent zu den weltweiten Emissionen bei. Die Mehrzahl dieser Menschen leidet ohnehin unter Armutfolgen, wobei sich diese jedoch durch den Klimawandel verschärfen. Demzufolge wären Anpassungshilfen ebenso wie Klimaschutzmaßnahmen dringend erforderlich, um einer Ausbreitung extremer Armut entgegenzuwirken. Dabei wäre aus entwicklungspolitischer ebenso wie aus menschenrechtlicher Perspektive sicher zu stellen, dass Maßnahmen zur Abfederung der Klimafolgen vorrangig den schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen und Haushalten zugute kommt, um zumindest die Sicherung elementarster Menschenrechte wie das Recht auf Wasser, Nahrung, Obdach und Gesundheit zu gewährleisten.

Zu einer solchen armutsorientierten Anpassungspolitik – Brot für die Welt, Care und Germanwatch sprechen in einer gemeinsam vorgelegten Studie von „*Pro Poor Adaptation Policies*“<sup>1</sup> – sind Staaten aus menschenrechtlicher Perspektive gehalten, aber die Realität sieht anders aus. So zeigt sich bei einer Analyse der Nationalen Anpassungsprogramme, die die meisten LDCs im Zuge der Klimarahmenkonvention vorgelegt haben, dass keines dieser Aktionsprogramme auf einer präzisen Identifikation besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen basiert oder gar eine systematische Analyse der Verletzbarkeit und Risikodisposition bis hinunter auf die räumliche Ebene von Gemeinden oder Haushalten vornimmt. Genau dies wäre aber erforderlich, um sicher zu stellen, dass Hilfsbe-

dürftige durch Maßnahmen erreicht und nicht erneut aufgrund ihrer armutsbedingten Marginalisierung übergangen oder benachteiligt werden

Die Industrieländer sind unter Zugrundelegung der bei der Klimarahmenkonvention anerkannten Kriterien des

- (I) Verursacherprinzips sowie der
- (II) wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

besonders gefordert, Anpassung zu finanzieren und Klimaschutz voranzubringen. De facto kommen sie dieser Verpflichtung bislang aber nicht ausreichend nach. Seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist zu beobachten, dass die Bereitschaft zu einer ambitionierten Klimapolitik sogar noch deutlich zurückgegangen ist. Begründet wird dies mit leeren Kassen sowie der Notwendigkeit, alle ordnungspolitischen Maßnahmen zu unterlassen, die einer schnellen Rückkehr zum Wachstum entgegen stehen können. Zwar ist viel die Rede von „grünem Wachstum“, jedoch bleibt dies in den meisten Fällen grüne Rhetorik. Lediglich Südkorea hat ein Konjunkturpaket aufgelegt, das signifikant grüne Wachstumsimpulse beinhaltet. In Deutschland ist nicht nur die umstrittene Abwrackprämie ein gutes Beispiel für gegenteilig wirkende Konjunkturimpulse und das Verharren in einer Wachstumsfalle, welche die Klimakrise erst ausgelöst hat. So ist zu befürchten, dass nach einem Wiederanspringen der weltwirtschaftlichen Wachstumskräfte, die nach wie vor auf dem ungebremsten Ausbau fossiler Energien beruhen, die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre womöglich noch schneller zunehmen wird als vor der Wirtschaftskrise.

Damit wird aber ein weiterer Teufelskreislauf von Lasten der Armen in Gang gesetzt, die auf Unterstützung von außen angewiesen sind, da sie selbst zu arm sind, um sich an schnell ändernde klimatische Rahmenbedingungen anzupassen. Die teilweise katastrophalen Auswirkungen sind bereits heute in

Ländern wie Bangladesch zu sehen – wo Zehntausende von der Küste ins Hinterland fliehen – oder in Ostafrika, wo anhaltende Dürren Viehherden elendig zugrunde gehen lassen und im Herbst 2009 nach Regierungsangaben aus Kenia und Uganda 20 Millionen Menschen vom Hungertod bedroht sind.

Ohne eine Abkehr von einem Wachstumspfad, der auf der Ausbeutung fossiler Brennstoffe fußt und eine weitgehende Umstellung unserer Wirtschaftskreisläufe auf erneuerbare Energien, für die die Industrieländer Vorreiter sein müssen, wird sich die globale Erwärmung nach nahezu einhelliger wissenschaftlicher Auffassung noch rasant beschleunigen. So erwarten Klimaforscher inzwischen bis zum Ende des Jahrhunderts einen Temperaturanstieg von vier bis sechs Grad Celsius gegenüber vorindustrieller Zeit. Die regionalen Unterschiede dürften deutlich stärker ausfallen. Damit werden sich nahezu alle Ökozonen der Erde so stark verändern, dass seriöse Folgenabschätzungen kaum noch möglich sind. Fest scheint indes zu stehen, dass eine solche Welt eine Welt des Mangels und der Knappheit werden wird, in der selbst elementare Güter wie Trinkwasser und Nahrung deutlich teurer werden. Dies wiederum werden zuerst einkommensschwache Haushalte spüren, deren Menschenrechte auf Wasser und Nahrung schon heute verletzt werden. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass Klimaschutz, das Anrecht auf nachhaltige Entwicklung sowie die Überwindung von Armut untrennbar miteinander verbunden sind.

**Thomas Hirsch** arbeitet zum Schwerpunkt Klimawandel und Ernährungssicherung in der Abteilung Politik und Kampagnen bei Brot für die Welt. **Ingrid Schalke**, Studentin der Sozialwissenschaften, war Praktikantin in der Abteilung Politik und Kampagnen bei Brot für die Welt.

<sup>1</sup> Zu deutsch etwa „Anpassungspolitik an den Klimawandel, die die Bedürfnisse der Armen in den Mittelpunkt rückt“.

# Deutschland: Die Krise ist nicht geschlechtsneutral

**Die globale Krise hat in Deutschland einmal mehr gezeigt, dass die Wirtschaft ein doppeltes Gesicht hat: Zeitgleich demonstrierten Opel-Arbeiter und Arcandor-Beschäftigte drohende Insolvenz und Entlassungen. 92 Prozent der Opel-Beschäftigten sind Männer und stehen für das männliche Ernährermodell, 75 Prozent bei Arcandor sind Frauen – meist in niedrig entlohnter Teilzeitbeschäftigung – und gelten als Zuverdienerinnen. Mit dem Verweis auf „Systemrelevanz“ entschied sich die Bundesregierung, die Autoindustrie als Schlüsselsektor für den Export mit Rettungsmaßnahmen zu unterstützen, obwohl die Spritfresser für ein Mobilitätsmodell des vergangenen Jahrhunderts stehen, das sich ökologisch und wegen Überproduktion auch ökonomisch überholt hat. Den Handel in Kaufhäusern schimpfte die Regierung dagegen ein vorgestriges Wirtschaftsmodell und lehnte Unterstützung ab. Auch mit anderen Konjunkturmaßnahmen – von der Abwrackprämie bis zu Investitionsprogrammen – zeigte die Bundesregierung geschlechterpolitisch Flagge: Rettungsmaßnahmen konzentrieren sich auf männlich dominierte Sektoren, Fahrzeug- und Maschinenbau, Baugewerbe und Infrastruktur und stützen damit das fordistische Ernährer- und Produktionsmodell.**

## Christa Wichterich

Die Politik wird mit ihren geschlechterpolitisch konservativen Konjunkturprogrammen jedoch der realen Erosion des Ernährermodells auf dem Erwerbsmarkt nicht entgegenwirken können.<sup>1</sup> Der Anteil der Männer, die Haupteinkommensbezieher sind, nimmt ab – in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland. Dieser Trend basiert einerseits auf der angestiegenen Erwerbsquote von Frauen – 61,5 Prozent aller Frauen sind inzwischen erwerbstätig. Vor allem aber sind immer mehr Männer prekär beschäftigt und gering entlohnt oder aber erwerbslos.<sup>2</sup> Umgekehrt bedeutet dies jedoch nicht, dass Frauen generell mehr Einkommen und Karrierechancen haben. 57 Prozent aller berufstätigen Frauen (aber nur 17 Prozent der Männer) sind als Minijobberin, in Teilzeit oder als Leiharbeiterin beschäftigt, gering entlohnt und sozial kaum abgesichert. Dabei besteht eine Tendenz zu geringerer Beschäftigung, weniger Arbeitsstunden und weiter sinkenden Löhnen.<sup>3</sup> Die Mehrzahl der Minijobs von Frauen sind lediglich 200-Euro-Jobs. Am oberen Ende der Einkommenspyramide bei den 600 führenden deutschen Unternehmen waren dagegen – laut einer Studie des Karlsruher Instituts für Technologie – 2008 nur 2,6 Prozent Frauen unter den Vorstandsmitgliedern.<sup>4</sup>

Die Erosion des Familienernährermodells zeigt eine Arbeitsmarktflexibilisierung im Kontext neoliberaler Politik, die Frauen zunehmend integriert, gleichzeitig aber Tarifvertragssysteme aushöhlt, Niedriglohn-, Leih- und Mini-Arbeit anwachsen lässt und die Löhne weiter spreizt.<sup>5</sup> Durch Deregulierung ist das Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital längst aus der sozialen Kontrolle geraten. In Deutschland haben im Vergleich mit anderen OECD-Ländern Einkommensungleichheit und Armut am stärksten zugenommen, vor allem im so genannten Arbeitsmarktaufschwung von 2006 bis 2008, also vor der globalen Krise. Konzernwachstum sowie Produktivitäts- und Effizienzsteigerung haben in den vergangenen Jahrzehnten mehr Beschäftigung durch Flexibilisierung und Stellenstreichungen gefährdet als neue geschaffen. Entlassungen bei börsennotierten Konzernen treiben deren Aktienkurse mit unschöner Regelmäßigkeit in die Höhe. Flexibilisierung und Prekarisierung sind nach dieser Logik wachstumsfördernd.

Die aktuelle Rezession der Realwirtschaft verschärft lediglich die Krise der Beschäftigung, der sozialen Sicherheit und der sozialen Reproduktion. Sie spitzt Flexibilisierung und Prekarisierung, Lohndruck und Ungleichbewertung der Arbeitssektoren ebenso zu wie die Krise sozialer Gerechtigkeit, des Sozialstaats und des Gemeinwohls. Denn in absehbarer Zeit muss die Bundesregierung einen verschärften Sparkurs einschlagen, um die immense Verschuldung aufgrund des Rettungsschirms für Banken in den Griff zu bekommen. Auch die hoch verschuldeten Kommunen werden zwangsläufig die öffentlichen Ausgaben weiter beschneiden, den Sozialabbau, das Outsourcing und die Privatisierung beschleu-

nigen. Diese „Zweitundeneffekte“ der Krise werden zum einen die Situation vieler Frauen, die mehr als die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Sektor stellen, weiter destabilisieren und informalisieren. Zum zweiten gefährden sie die öffentliche Versorgung und Transferleistungen, auf die aber gerade einkommensschwache und sozial wenig abgesicherte Frauen – typischerweise Alleinerziehende – am meisten angewiesen sind.

## Ist die Krise männlich?

Spiegel online identifizierte die Krise in den Industrienationen als „Männer-Rezession“,<sup>6</sup> weil die Erwerbslosenquote von Männern in der Rezession über die von Frauen anstieg. Hauptverlierer ist der westdeutsche Mann, weil die Krise zunächst Exportsektoren traf. Dagegen scheinen Frauenjobs, die überwiegend im privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereich angesiedelt sind, auf den ersten Blick krisenfester und weniger konjunkturanfällig – zum Beispiel Jobs im Gesundheitssektor. Zynischerweise wurden ostdeutsche Frauen „Gewinnerinnen“ der Krise genannt, weil ihre Arbeitslosenquote gesunken ist. Insgesamt schneidet die Krise nicht so tief in die Wirtschaft der neuen Bundesländern ein, weil sie weniger exportorientiert und von kleineren Unternehmen und kleinteiliger Industrie dominiert ist. Aber auch dort sind die meisten prekär Beschäftigten Frauen, und die Diskriminierung von Frauen bei der Entlohnung und Karriere besteht weiter – wenn auch in geringerem Maße als in Westdeutschland.<sup>7</sup>

Während diese Krisensicht den Mann als Verlierer ins Zentrum der Krisenwirkungen rückt, fokussierten andere Analysen auf den Mann als Schuldigen. Mit der Frage, ob es auch zum Crash gekommen wäre, wenn die Lehman Brothers Lehman Sisters gewesen wären, löste die Wochenzeitung *The Observer* in Großbritannien eine ganze Serie von Krisenanalysen los, die den Crash Männer-gemacht schimpften und Derivate und Hedge Fonds als Hirngeburten einer ebenso verantwortungs- wie maßlosen Männerkultur mit hohem Testosteronspiegel lächerlich machten. Studien erklärten die Spekulationsabenteuer und Boni-Geilheit von Bankern

1 Scheele, Alexandra (2009): Hat die Wirtschaftskrise ein Geschlecht? <[www.eurozine.org](http://www.eurozine.org)>.

2 Böcklerimpuls 3/2009: Erosion des Ernährermodells, <[www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)>.

3 Böcklerimpuls 3/2009: In der Krise schlecht geschützt, <[www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)>.

4 KIT, Presseinformationen Nr.099, 16.09.2009, Kaum Frauen an der Spitze deutscher Unternehmen.

5 Wichterich, Christa (2009): gleich – gleicher – ungleich. Paradoxien und Perspektiven von Frauenrechten in der Globalisierung, Sulzbach/Taunus.

6 Spiegel Online 30.4.09, <[www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,622263,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,622263,00.html)>.

7 Bauer, Uta/Dähler, Susanne (2009): Frauen machen neue Länder. Frauen in den Neuen Bundesländern – gut positioniert in der Bewältigung der Wirtschaftskrise. Im Auftrag des BMWFS.

## Auch international trifft die Finanzkrise Frauen und Männer unterschiedlich

Da die globale Krise regional und sektoral unterschiedliche Auswirkungen hat, wirkt sie auch geschlechtsspezifisch verschieden. Überall sind zunächst vor allem die Exportsektoren durch den Rückgang von Investitionen und Nachfrage betroffen. Im Norden trifft das die männlich dominierten Schlüsselindustrien wie Automobilproduktion und Maschinenbau, im Süden die arbeitsintensiven frauen-dominierten Verarbeitungsindustrien wie Textil- und Elektronikherstellung. In den USA waren 80 Prozent der Entlassenen Männer, in Kambodscha waren es zu 90 Prozent Frauen. In Afrika trifft die weltweit sinkende Nachfrage nach Mineralien vor allem Männer, der sinkende Absatz von Blumen vor allem Frauen.

Nach dem Motto „Hauptsache Arbeit“ schwächen Lohndruck und Entlassungsandrohung gewerkschaftliche Kämpfe zum Beispiel in China. Im Perlfussdelta, dem chinesischen Exportzentrum, hat die Regierung erstmals seit 1999 die Mindestlöhne gesenkt. Einige Millionen haben ihren Job verloren, die meisten aber einen neuen – zu schlechteren Bedingungen – gefunden. Philippinische Näherinnen werden von Arbeitsagenturen nur dann in die Fabrik gerufen, wenn ein Auftrag reinkommt und dafür erheblich schlechter bezahlt. In Kaskadeneffekten setzen sich die Folgen über Zuliefersektoren in den Ländern des Südens bis in die informelle Ökonomie fort. So erhielten Lumpensammlerinnen von SEWA in Indien im letzten Quartal 2008 nur noch halb so viel für Recycling-Material wie zuvor.

Auch in der stark konjunkturabhängigen Baubranche waren die Auswirkungen der

Krise sofort zu spüren. Das betrifft im Norden fast ausschließlich Männer, in den Golfstaaten männliche Migranten aus Süd- und Südostasien, in vielen Ländern des Südens aber ebenso auch Frauen, die am Bau arbeiten. Dagegen gelten die privaten und öffentlichen Dienstleistungen, in denen die meisten Frauen beschäftigt sind, zunächst als krisenfest und konjunkturunabhängig – wie zum Beispiel der Gesundheitssektor. Allerdings nehmen auch dort informelle und flexible Beschäftigungsformen zu. Türkische Schulen etwa beschäftigen Lehrerinnen nur noch temporär und für bestimmte Unterrichtseinheiten. Andere Dienstleistungen wie zum Beispiel die Tourismusbranche sind dagegen stark konjunkturabhängig und bereits davon betroffen, dass Privathaushalte in den Industrieländern sparen müssen.

Häufig wird die Krise aber auch genutzt, um Flexibilisierung, Lohnsenkung oder neue Technologien einzuführen, um Arbeitsplätze wegzurationalisieren und langfristig Lohnkosten abzubauen. Wo vor allem kleine Unternehmen abspecken oder insolvent werden, setzen sich in vielen Ländern häufig immer noch traditionelle Geschlechternormen durch: Frauen werden zuerst entlassen, während versucht wird, die Jobs und Einkommen der „männlichen Familienernährer“ zu retten.

Als gering entlohnt, flexibel und sozial ungeschützt Arbeitende verfügen Frauen über keinerlei Rückfallpositionen. Sie sind am stärksten auf eine kostengünstige öffentliche Daseinsvorsorge angewiesen und deshalb am meisten betroffen, wenn Regierungen wegen geringerer Zoll- und Steuereinnahmen öffentliche Leistungen abbauen oder verteuern. Der Internationale Währungsfonds band die Rettungspakete, die er zum Beispiel an

Ungarn und Serbien vergab, an die üblichen Konditionen – vor allem Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor. Unter Kürzung von Renten und Kinderbetreuung sowie Einschnitten in die Bildungs- und Gesundheitsversorgung leiden die Frauen am meisten, die ohnehin die Verletzlichsten sind.

Wo es enger wird auf den Arbeitsmärkten, werden MigrantInnen oft verdrängt – es sei denn, sie geben sich mit noch schlechteren Bedingungen zufrieden. Russland und Malaysia verschärften bereits die Einreisemöglichkeiten. Derzeit sind männliche Migranten stärker von Einkommensrückgang und Jobverlust betroffen als Frauen, die als Hausangestellte, Altenpflegerinnen oder Krankenschwestern tätig sind. Die Rücküberweisungen von MigrantInnen, die in vielen Ländern des Südens sowohl für die Staatshaushalte als auch für die Privathaushalte wichtige Einnahme- und Entlastungsquellen sind, sind in Zentralamerika um ein Viertel zurückgegangen. Das wiegt besonders schwer, weil im selben Zeitraum die Preise für Grundnahrungsmittel um 25 Prozent gestiegen sind.

So verstärken sich die verschiedenen Krisen des globalen kapitalistischen Systems häufig gegenseitig. Sie verschärfen die Existenzkrise, in der sich gerade die ärmsten und schwächsten Marktakteurinnen seit Jahren abkämpfen. So sprechen viele Frauen in den Dörfern Südsiens seit langem von einer chronischen 3-F-Krise – *food, fuel, finance* – (zu deutsch: Nahrung, Energie, Geld) die jetzt durch die globale Ernährungs-, Energie- und Finanzkrise noch heftiger wird. Die UN schätzen, dass dadurch 100 Millionen „Beinah-Arme“ zu „neuen Armen“ werden.

biologisch mit der Zügellosigkeit des männlichen Hormonhaushalts unter Börsenstress.<sup>8</sup>

Verschiedene Ursachenanalysen in den Medien, aufstiegsorientierte „Alphamädchen“ und Befürworter innerbetrieblicher Vielfalt mutmaßten gemeinsam, dass es nicht zur Krise gekommen wäre, wenn mehr Frauen Entscheidungspositio-

nen in der Finanz- und Wirtschaftswelt innegehabt hätten. Dies wurde mit Studien begründet, die feststellen, dass Frauen ein vorsichtigeres und letztendlich rentableres Anlageverhalten an den Tag legen und *Gender Diversity-Teams* im Management höhere Gewinne erzielen.<sup>9</sup> Gleichzeitig wurden Frauen als kompetente, risikobewusste Führungskräfte mit einer „weiblichen“ Wertekultur

entdeckt und die Krise als Chance für Aufsichtsratskandidatinnen ausgerufen, das Modell Island zu wiederholen und nach der Macht zu greifen.

Tatsächlich hat der Banken- und Börsensektor mit seiner Renditelogik in einer bestimmten Form von Männlichkeit Gestalt gewonnen. Ebenso steht außer Zweifel, dass Frauen ein Recht auf Karriere und gleich viel Entscheidungsmacht haben. Trotzdem bleibt fraglich, ob karriereorientierte Frauen, „Alphamädchen“ und

8 Barber, Brad und Odean, Terrance (2001): *Boys will be Boys: Gender Overconfidence and Common Stock Investment*, in: Quarterly Journal of Economics, 116(1), 261-292.

9 McKinsey & Company (Hg.) (2007): *Women Matter. Gender Diversity. A corporate performance driver*, Paris.

Leistungsträgerinnen in Führungspositionen die Spielregeln der Märkte aushebeln können und wollen. Ein Austausch des Personals allein ändert noch nicht die Funktionslogik des kapitalistischen Systems, und mehr kompetente Frauen in Entscheidungspositionen ändern nichts an der strukturellen Diskriminierung von Frauen durch die kapitalistische Marktökonomie.

## Business as usual

Welche Branchen als Schlüsselindustrien gelten und in den Genuss von Konjunkturprogrammen kommen, hängt von der politischen Definitionshöhe darüber ab, was „systemrelevant“ ist und was das ganze System in den Abgrund reißen könnte. Als zeitgleich zu den steuerfinanzierten Hilfsaktionen des Staates Kindergartenbeschäftigte für eine bessere Entlohnung und Bewertung ihrer Arbeit streikten, stellte sich die Frage, ob ihre Arbeit nicht systemrelevant ist. Damit lenkten die Kindergärtnerinnen die öffentliche Aufmerksamkeit auf die seit Jahren bestehende Krise der sozialen Fürsorge, der Kinderbetreuung und Altenpflege und die miserable Bezahlung von Sorgearbeiten zu einem Zeitpunkt, wo öffentlich die astronomische Höhe von Gehältern und Boni von Investmentbankern sowie von Abfindungen für gescheiterte Manager heftig kritisiert wurden. Doch auch dies löste kein Umdenken aus: Die Kindergärtnerinnen erstritten minimale Verbesserungen, Banker und Börsenmakler waren ein Jahr nach dem Crash zurück im „*business as usual*“. Alles wie gehabt – vor allem was ihre viel geschimpften Spekulationen und Boni betraf – jetzt aber finanziert mit öffentlichen Mitteln aus den staatlichen Rettungspaketen.

„*Business as usual*“ bedeutet, dass sich erneut die Logik entfaltet, aus Geld mehr Geld zu machen und immer höhere Renditen zu erwirtschaften. Diese innere Logik beruht auf Expansion und Wachstum der Märkte einerseits und Kostensenkung andererseits. Dazu gehört, dass soziale und ökologische Kosten aus den Märkten ausgelagert und an die Individuen, Privathaushalte und sozialen Zusammenhänge sowie auch auf die Umwelt und die Natur verschoben werden.

Wenn Zimmermädchen in Hotels nur pro gemachtem Bett und gereinigtem Zimmer bezahlt werden, bedeutet dies eine Verlagerung des Risikos vom Hoteleigentümer an informell Beschäftigte: keine Gäste, keine Arbeit, kein Verdienst. Minijobs und Leiharbeit sind strategische Instrumente, um Kon-

junktur- und Auftragsrisiken von oben nach unten abzuwälzen. Die Flexibilität der Beschäftigten ist das Sicherheitsnetz für die Unternehmen. Bisher waren in Deutschland Frauen der Prototyp der flexibel Arbeitenden: 87 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten sind weiblich, bei den geringfügig Beschäftigten im Dienstleistungssektor liegt der Frauenanteil bei 93 Prozent. Migrantinnen fungierten zusätzlich als Pool, der die Beschäftigungshierarchie von unten auffüllt. Die Krise aber wirkt wie ein Flexibilisierungsmotor – nun auch für Männer.

## Wer trägt die Kosten wer die Risiken?

Damit verschärft sie auch den Mechanismus der Risiken- und Kostenverlagerung an die Privathaushalte.<sup>10</sup> Ohnehin basieren die Märkte und ihre kapitalistische Wertschöpfung auf einem in den Wirtschaftsstatistiken unsichtbaren Polster sozialer Reproduktion mit überwiegend unbezahlter und von Frauen geleisteter Versorgungsarbeit wie auch auf einem Polster der Regeneration natürlicher Ressourcen. Diese sozialen und natürlichen Leistungen setzt der kapitalistische Wertschöpfungsprozess voraus und eignet sie sich ständig an, ohne Entgelt oder gnadenlos unterbezahlt wie bei vielen personennahen Dienstleistungen, zum Beispiel in der Altenpflege. Angeblich sind diese von geringem Wert.<sup>11</sup> Dass diese Kosten nicht in die Preisbildung eingehen, macht die Waren auf den Märkten so preiswert und den globalisierten Kapitalismus für Konsumenten so attraktiv. Je mehr der Staat sich gemäß der neoliberalen Doktrin aus den Märkten zurückgezogen hat, desto weniger wird die Risikoabwälzung kontrolliert und reguliert. Es ist eine zentrale Absurdität der gewinnorientierten Funktionsweise der Märkte, dass aus ökonomischer Sicht Geld an den Börsen „arbeitet“ und Wert schafft, dass aber Kinderbetreuung und der Wasserkreislauf der Natur als unproduktiv, nicht wertschöpfend gelten.

Die Übernahmen – man könnte auch sagen der Download – von Kosten und Risiken in diese „außerökonomischen“ Bereiche trifft die am härtesten, die über keine finanziellen Rücklagen, keine sozialen Sicherheiten und kein Eigentum verfügen. Das sind vor allem teilzeitbeschäftigte Frauen. Alleinerzie-

hende – 90 Prozent der knapp 1,6 Millionen Alleinerziehenden in Deutschland sind weiblich – sind gerade jetzt eine besonders verschuldungs- und armutsgefährdete Gruppe.<sup>12</sup> Das bedeutet aber auch, dass diejenigen einen hohen, vor allem sozialen Preis zahlen, die in keiner Weise für die Entstehung der Krise verantwortlich und ohnehin ökonomisch und sozial verletzlich sind. Außerdem zeigen Erfahrungen aus anderen Krisen, dass die sozialen Verwerfungen lange andauern. Nach der Asienkrise vor rund zehn Jahren waren die ökonomischen Indikatoren nach zwei Jahren wieder auf dem Stand vor Krisenbeginn, die sozialen Indikatoren hatten sich erst nach sieben Jahren erholt, die ökologischen Schäden durch Abholzung und Raubbau an den natürlichen Ressourcen sind irreversibel.

In jeder Notsituation sind Frauen als soziale Airbags gefragt: Sie fangen mit unbezahlter Mehrarbeit im Haushalt Löcher in den Haushaltskassen auf. Sie gleichen mit zwei Mini-Jobs die eigene Entlassung, Lohnkürzungen oder Kündigung der Männer aus, und sie federn mit Ehrenamt und Selbsthilfe das Schrumpfen öffentlicher Leistungen ab. Während die Ernährerrolle der Männer durch die Krise weiter ausgehöhlt wird, schultern die flexiblen Frauen mehr Verantwortung und Lasten zur Existenzsicherung der Familien.

## Nach der Krise ist vor der Krise

Mit einzelnen konjunkturpolitischen Interventionen allein kann ein Wohlfahrtsstaat und sozialer Ausgleich nicht erreicht werden. Statt dessen bleibt der Staat seiner Aufgabe verpflichtet, die Funktionsfähigkeit des Marktes, Verwertungs- und Wettbewerbsbedingungen zu sichern. Dabei setzen die Konjunkturprogramme erneut auf die Wachstumsstrategie, die mit Markt- und Handelsliberalisierung, mit irrwitzigen Spekulationen auf den Finanzmärkten, mit ressourcen- und energieintensiver Industrialisierung und Exportforcierung in der Realwirtschaft geradewegs in das globale ökonomische, soziale und ökologische Krisenkonglomerat geführt haben.

Konjunktur- und Kaufkraftspritzen sollen Wachstum und Konsum ankurbeln und Jobs sichern. Die Abwrackprämie, die gleichzeitig die Wertschöpfung ankurbelte und Werte vernichtete, steht prototypisch für die kurzsichtige Verschiebung von

<sup>10</sup> Diane Elson hat dies am Beispiel der Asienkrise von 1997/98 untersucht. Elson, Diana (2002): *International financial Architecture: A View from the Kitchen*, in: *femina politica* 1/2002, 26-38.

<sup>11</sup> Biesecker, Adelheid (2009): *Geld zum Spekulieren? Nein – Geld zum Leben! Feministische Anmerkungen zur Finanzkrise*, in: *Frauenrat. Informationen für die Frau* 3/2009, 15-18.

<sup>12</sup> BMFSFJ (2009): *Daten und Fakten zum Thema Alleinerziehende*, Material für die Presse.

Industrie- und Beschäftigungsproblemen in die Zukunft, statt durch Konversion und Entwicklung intelligenter, weniger ressourcenverschlingender Konzepte eine wirkliche Lösung von Industrialisierungs- und Mobilitätsproblemen anzugehen.<sup>13</sup>

Wenn jedoch die Interventionen des Rettungsstaats nur der Wiederherstellung der alten Muster von Wachstum und Kostenreduktion dienen, ist die nächste Krise vorprogrammiert. Mithilfe von Freihandelsabkommen drängt die EU derzeit Länder des Südens, einheimische Regulierungen abzubauen, um europäischen Konzernen neue Märkte und Verwertungschancen zu erschließen. Besonderes Gewicht legt sie dabei auf die weitere Öffnung von Finanzmärkten – damit hiesige Anleger neue Möglichkeiten bekommen, ihr Geld zu vermehren und die nächsten Spekulationsblasen zu erzeugen.

Die Wirtschaft müsste vom spekulativen Kopf wieder auf die versorgenden Füße gestellt werden. Dazu ist zunächst ein neuer Protektionismus notwendig, der die soziale Sicherheit, die Ernährung und öffentliche Güter vor den Finanzmärkten

schützt, sprich: Nahrungsmittel, Renten, Bildung, Bahn, Wasser, die öffentliche Infrastruktur und Gesundheit dürfen nicht ins Kasino.

Doch es reicht nicht, die Kasinoabenteurer der Finanzmärkte in Schranken zu verweisen. Vielmehr führt letztlich auch kein Weg daran vorbei, das industrielle ressourcen- und energieintensive Wachstumsmodell in Frage zu stellen und in Richtung auf eine nachhaltige und solidarische Wirtschaft umzubauen. Dazu gehört, die Verknüpfung von Wachstum mit Jobs, sozialer Sicherheit und individuellem Konsum und die Trennung von Produktion und Reproduktion aufzubrechen, die im öffentlichen Bewusstsein vorherrschen. Ein neues Steuersystem, das international Finanztransaktionen, Transport und Verschmutzung öffentlicher Güter und national vor allem Reichtum besteuert, ist ein wichtiges Instrument zur Umverteilung.

Da infolge immens gesteigerter Produktivität weniger bezahlte Arbeit notwendig ist, um gesellschaftlichen Wohlstand zu produzieren, könnte dies auch als Chance zur Neuverteilung von Arbeit – Erwerbs-, Sorge- und Freiwilligenarbeit genutzt werden. Wo die ungleiche Bewertung und Entlohnung von Arbeit – Bankerboni hier, Zeit- und Leiharbeitslöhne dort – öffentlich nicht mehr akzep-

tiert wird, könnte dies Anlass zu einer gerechteren Bewertung aller bezahlten und unbezahlte Arbeit sein. Erste Schritte in diese Richtung wären eine Verkürzung bezahlter Arbeitszeit und eine Aufwertung von unbezahlter Sorgearbeit durch Anspruchsrechte auf soziale Sicherheit und Altersversorgung. Umverteilung und Umbewertung von marktförmiger und Sorgearbeit sind eine tragende Säule für demokratische und solidarischere Wirtschaftsregeln, die der Versorgung und Reproduktion von Gesellschaft und Natur den Vorrang vor permanentem Wirtschaftswachstum und Profitmaximierung geben.<sup>14</sup>

Jedenfalls müssen sich alle kurzfristigen Konjunkturmaßnahmen daran messen lassen, ob sie dem Download von Kosten und Risiken einen Riegel vorschieben. Alle langfristigen politischen Regulierungen und Steuerungen müssen daraufhin überprüft werden, was sie dazu beitragen, die nächste Krise zu verhindern.

**Christa Wichterich** ist Publizistin und Consultant in der Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>13</sup> Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt (2008), Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Brot für die Welt, eed, BUND (Hg.), Frankfurt.

<sup>14</sup> Zukunftsfähiges Deutschland, a.a.O., 427-455; Haug, Frigga (2008): Die vier in einem Perspektive, Hamburg.

# Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Kinderarmut in Deutschland

**Die Wirtschaftskrise trifft Deutschland in einer Situation, in der Kinderarmut längst keine Randerscheinung mehr ist. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung weist für Kinder bis 15 Jahre eine Armutsrisikoquote von 26 Prozent aus. Sollte die Arbeitslosigkeit steigen und länger anhalten, wären künftig noch deutlich mehr Menschen – und damit auch Kinder – auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Mit den finanziellen Einschränkungen gehen häufig physische und psychische Probleme einher. Auch der Bildungserfolg hängt stark vom sozialen Umfeld der Kinder ab. Vorschläge zur Bekämpfung der Kinderarmut müssen folglich auf mehreren Ebenen anpacken, um wirksam zu sein.**

## Verena Liessem

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat auch Deutschland getroffen. Im Zuge der Bekämpfung der Krise wurde es notwendig, Konjunkturprogramme aufzulegen, Stützungsmaßnahmen für gefährdete Finanzinstitute zu treffen sowie staatliche Bürgschaften zu geben. In der Folge steigen die Staatsausgaben und die öffentliche Verschuldung. Gleichzeitig sinken auf Grund des konjunkturellen Einbruchs die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden. Außerdem wird ein massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit befürchtet. Tritt er ein, steigen die Ausgaben für Transferleistungen und für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Darüber hinaus würden die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme, die an die Löhne gekoppelt sind, sinken. Die Kurzarbeit steht dieser Entwicklung bisher entgegen. Sie hat – zumindest vorläufig – einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert. Aber auch Kurzarbeit führt zu sinkenden Löhnen und sinkenden Einnahmen der Sozialversicherungssysteme. Und: Auch sie muss finanziert werden.<sup>1</sup>

Die Wirtschaftskrise trifft Deutschland in einer Situation, in der Kinderarmut längst keine Randerscheinung mehr ist: Viele Kinder wachsen in Familien auf, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nur sehr schwer aus eigener Kraft verdienen können. 14 Prozent der Kinder bis 15 Jahre gelten nach der Statistik EU-SILC im Jahr 2006 als armutsgefährdet.<sup>2</sup> Diese Kinder leben in Familien, die ein Einkommen haben, das sehr niedrig ist und mit dem sie nicht in allen Fällen ihren Bedarf decken können: Armutsgefährdung wird nach europäischer Konvention angenommen, wenn das Einkommen eines Haushalts unterhalb von 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median) eines Landes liegt.

Nach anderen Datenbasen ist der Anteil der armutsgefährdeten Kinder noch deutlich höher als nach EU-SILC. Das Sozioökonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung weist für Kinder bis 15 Jahre eine Armutsrisikoquote von 26 Prozent aus.<sup>3</sup> Besorgniserregend ist darüber hinaus, dass der Anteil der armutsgefährdeten Kinder im Zeitverlauf gestiegen ist. So finden sich auch viele Kinder in den staatlichen Hilfesystemen wieder. 642.335 Alleinerziehende und 556.171 Paare mit Kindern beziehen 2009 Grundsicherung für Arbeitsuchende. Insgesamt sind über 1,7 Millionen Kinder unter 15 Jahren unter den Hilfeempfängern.<sup>4</sup>

Die Krise wirkt sich in dieser Situation folgendermaßen aus: Zum einen sind mehr Menschen von Arbeitslosigkeit bedroht.<sup>5</sup> Sollte die Arbeitslosigkeit länger anhalten, wären deutlich mehr Menschen – und damit auch Kinder – auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Zum anderen wirkt sich auch der Einsatz von Kurzarbeit – wiewohl ein sinnvolles Instrument, um Arbeitslosigkeit zu verhindern – auf die Einkommenssituation von Familien aus. Wenn ein Kind mit im Haushalt lebt, beträgt das Kurzarbeitergeld 67 Prozent des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts. Besonders Familien mit ohnehin geringen Einkommen werden durch die Einschränkungen aufgrund der Kurzarbeit stark getroffen. Die Zahl der armutsgefährdeten Kinder wird also aller Voraussicht nach steigen.

## Familien fragen nach Hilfen

Seit einiger Zeit ist zu beobachten, dass Familien vermehrt nach unterstützenden materiellen Hilfen fragen, zum Beispiel in Tafeln und in Kleiderkammern. Auch nach Lernmitteln für Kinder oder Hilfe bei anstehenden Stromkostennachzahlungen wird

gefragt. Aus Untersuchungen ist außerdem bekannt: Die Lebenslagen der Kinder sind oft von multiplen Problemen geprägt.<sup>6</sup> Mit den finanziellen Einschränkungen gehen häufig gesundheitliche Probleme (physisch und psychisch) einher. Spätestens seit PISA wissen wir, dass auch der Bildungserfolg stark vom sozialen Umfeld der Kinder abhängt. Dazu kommt: Viele Kinder aus Familien mit niedrigem Einkommen nehmen an eintägigen Schulausflügen und anderen schulischen Extraveranstaltungen nicht teil, weil sie über das Arbeitslosengeld II nicht finanziert werden. Außerdem nehmen sie kaum Nachhilfestunden, sind seltener in Vereinen und nehmen seltener an Freizeitangeboten teil.

Vorschläge zur Bekämpfung der Kinderarmut müssen folglich auf mehreren Ebenen anpacken, um wirksam zu sein. Hierzu liegen mehrere Ansätze vor – unter anderem von den Wohlfahrtsverbänden. Der Deutsche Caritasverband fordert in seinem im Oktober 2008 vorgelegten Konzept zur Bekämpfung von Kinderarmut<sup>7</sup> materielle Verbesserungen für Kinder ebenso wie Unterstützung und Befähigung für die Kinder. Das Modell beruht auf drei Säulen:

- eigenständige Regelsätze für Kinder, die am Bedarf der Kinder ausgerichtet sind,
- Ausbau des Kinderzuschlags,
- befähigende Sachleistungen.

Befähigung bedeutet hier, Chancengerechtigkeit für die Kinder zu verbessern und dafür zu sorgen, dass Bildungsstand und Zukunftschancen nicht mehr von der sozialen Herkunft abhängen.

Eine ausreichende materielle Grundlage kann nicht alleine angemessene Rahmenbedingungen für das Heranwachsen von Kindern garantieren. Sie ist aber eine entscheidende Bedingung für Entwicklungschancen von Kindern. Dafür fordert der Deutsche Caritasverband eigenständig berechnete Kinderregelsätze. Bisher werden die Kinderregelsätze pauschal vom Regelsatz eines Alleinstehenden abgeleitet. Der kindspezifische Bedarf wird so nicht erfasst. Nach Auffassung der Caritas – und vieler anderer – müssen die Kinderregelsätze eigenständig berechnet und direkt vom Bedarf der Kinder in

1 Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsmarkt in Zahlen, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, Mai 2009.

2 Die Daten können bei Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft, unter dem link <app.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living\_conditions\_and\_social\_protection/data> abgerufen werden.

3 Diese Daten beziehen sich auf das Jahr 2005.

4 Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsmarkt in Zahlen, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, Mai 2009.

5 Dies trifft durch das globale Ausmaß der Krise mit dem Einbruch der Absatzmärkte diesmal auch viele hochqualifizierte Arbeitnehmer.

6 Siehe dazu auch: IfaS – Institut für angewandte Sozialwissenschaften (2009): Arme Kinder und ihre Familien in Baden-Württemberg – Eine sozialarbeitswissenschaftliche Studie – im Auftrag des Caritasverbandes der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V. und des Diözesanrates der Diözese Rottenburg-Stuttgart, in Kooperation mit dem Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg e.V.

7 DCV-Vorschlag zur Bekämpfung der Kinderarmut, neue caritas spezial, Oktober 2008, Lambertus-Verlag.

Familien abgeleitet werden. Dabei müssen die Ausgaben für Bildung berücksichtigt werden. Außerdem müssen Preissteigerungen durch einen Inflationsausgleich in den Regelsatz einfließen. Und: Atypische Bedarfe wie beispielsweise für Medikamente bei Neurodermitis müssen wieder im Einzelfall berücksichtigt werden. Ein pauschaler Regelsatz ist in diesen besonderen Fällen unangemessen.

Der zweite Baustein des Konzepts ist der Ausbau des Kinderzuschlags. Denn nicht nur Kinder aus Familien im Arbeitslosengeld-II-Bezug brauchen materielle Unterstützung. Auch Kinder, deren Eltern niedrige Einkommen beziehen, sollen besser gestellt werden. Der Kinderzuschlag kann dazu das geeignete Instrument sein. Er wird heute Eltern gezahlt, deren Einkommen für sie selbst ausreicht, für ihre Kinder aber nicht. Sie bekommen zusätzlich zum Kindergeld für jedes Kind maximal 140 Euro Kinderzuschlag. Der Zuschlag sinkt mit steigendem Einkommen und wird ab einer Höchsteinkommensgrenze gar nicht mehr gezahlt. Außerdem müssen Eltern ein Mindesteinkommen haben, ansonsten werden sie auf das Arbeitslosengeld II verwiesen.

Um wirksam zu sein, muss der Kinderzuschlag aber ausgebaut werden: Zum einen müssen Eltern ein Wahlrecht zwischen Arbeitslosengeld II und Kinderzuschlag bekommen. Der Kinderzuschlag darf nicht wegen zu geringen Einkommens der Eltern abgelehnt werden, weil es Eltern gibt, die kein Arbeitslosengeld II beziehen möchten. Zum anderen darf der Kinderzuschlag bei steigendem Einkommen nicht so schnell sinken wie bisher. Der Deutsche Caritasverband fordert eine Abschmelzrate von 30 statt bisher 50 Prozent. Ansonsten gibt es für Familien große Einkommensbereiche, in denen sich zusätzliche Arbeit finanziell nicht auszahlt, da bei steigendem Einkommen auch das Wohngeld abnimmt. Ein weiterer wichtiger Schritt ist die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze. Bei Überschreiten dieser Grenze verliert eine Familie bis zu 70 Euro Kinderzuschlag pro Kind. Auch das löst negative Arbeitsanreize aus. Mit diesen Verbesserungen würden mit dem Kinderzuschlag Familien mit geringen Einkommen und in der unteren Mittelschicht erreicht. Er erfüllte dann

seine Funktion, Familien mit niedrigen Einkommen außerhalb des Arbeitslosengeldes II abzusichern.

Neben einer ausreichenden materiellen Absicherung brauchen Kinder – wie oben dargelegt – gute strukturelle Rahmenbedingungen für ihre Entwicklung. Hier sind Bund, Länder und Kommunen gemeinsam gefordert. Benachteiligte Kinder müssen befähigt werden, ihre eigenen Lebenschancen zu entdecken und ihre Potenziale zu entfalten. Deswegen fordert der Deutsche Caritasverband befähigende Sachleistungen. Das sind Leistungen, die Kindern mehr Chancen im Bereich Bildung und Teilhabe eröffnen. Unter anderem sind darunter zu verstehen: Ausgaben für schulische Bildung (Lernmittel) und außerschulische Bildungsangebote wie etwa Musik- und Nachhilfeunterricht oder Mitgliedsbeiträge in Vereinen. Lehrmittel (Bücher) sind für alle Schüler von den Schulen beziehungsweise den Ländern kostenfrei bereitzustellen. Zusätzlich benötigt werden Leistungen wie zum Beispiel kostenlose Eintritte zu kommunalen Einrichtungen wie Schwimmbad, Theater und Zoo oder ein kostengünstiges Mittagessen in (Ganztags) Schulen und Kindertagesstätten. Sämtliche Modelle zur Gewährung dieser Sachleistungen sollten daraufhin überprüft werden, wie gut sie Stigmatisierung verhindern. Darüber hinaus müssen institutionelle Angebote bereitgestellt werden, die Eltern und Kinder in Problemlagen und prekären Lebenslagen unterstützen und stabilisieren.

Diese und ähnliche Ansätze wurden in der jüngsten Vergangenheit in Deutschland stark diskutiert. Der Wunsch, die Situation von Kindern zu verbessern, ist in der Gesellschaft groß und auch politisch ein Thema. Zudem stehen rechtliche Entscheidungen an: Das Bundessozialgericht hat am 27.1.2009 die derzeitige Bemessung der Kinderregelsätze als verfassungswidrig erklärt und dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat auch auf die Umsetzung der oben genannten Vorschläge Einfluss. Dabei zeigen sich positive und negative Seiten. Positiv ist, dass Kinder aus Familien, die Arbeitslosengeld II beziehen, vom Konjunkturpaket II der Bundesregierung schon jetzt profitiert haben:

Die Bundesregierung hat zum 1. Juli 2009 – wie von den Wohlfahrtsverbänden schon lange gefordert – eine neue Altersstufe bei der Bemessung der Kinderregelsätze eingeführt. Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren erhalten nun 70 Prozent des Regelsatzes eines Alleinstehenden statt bisher wie die 0- bis 5-Jährigen nur 60 Prozent. Dies bedeutet eine Regelsatzerhöhung um 36 Euro. Außerdem wurde die Zahlung eines einmaligen Kinderbonus in Höhe von 100 Euro pro Kind für alle Kindergeldbezieher vereinbart ebenso wie Investitionen in Kindergärten, Schulen und Hochschulen vorgesehen sind.

Kritisch zu betrachten ist allerdings Folgendes: Durch den starken Anstieg der Staatsverschuldung und die sinkenden Steuereinnahmen ist die staatliche Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Es sind sinkende Einnahmen der Sozialversicherungssysteme sowie steigende Ausgaben vor allem in Bezug auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende zu befürchten. Damit wird es in Zukunft vermutlich schwerer, zusätzliche Leistungen für Kinder zu finanzieren, wie zum Beispiel eigenständige, bedarfsgerechte Kinderregelsätze und einen Ausbau des Kinderzuschlags. Bei den Kommunen zeichnen sich schon heute – auch aufgrund der sinkenden Gewerbesteuererinnahmen – massive Einengungen der Finanzkraft ab. Inwieweit die einzelnen Kommunen in befähigende Sachleistungen investieren (können), wird sich noch erweisen müssen. Die Herausforderung in der Krise wird es sein, die materielle Absicherung von Kindern und die Erhöhung der Chancengerechtigkeit weiter voranzutreiben. Sie müssen als Mittel begriffen werden, die gleichzeitig die Zukunftschancen von benachteiligten Kindern und die der gesamten Gesellschaft verbessern. Deswegen dürfen sie auch in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten nicht aus den Augen verloren werden.

**Dr. Verena Liessem** ist Referentin im Referat Koordination Sozialpolitik, Abteilung Sozialpolitik und Publizistik beim Deutschen Caritasverband.

# Die Folgen der Weltwirtschaftskrise für Kinder in Entwicklungsländern

**Paradox? Die Kinder, die im bolivianischen Cochabamba ihre Mutter Maricruz nach langen Jahren der Abwesenheit wieder in ihre Arme schließen konnten, erscheinen als Gewinner der Weltfinanzkrise, obwohl die Migrantin selbst zum Opfer des Crashes wurde. Die Familie in Spanien, die die 35-jährige Südamerikanerin als Haushaltshilfe beschäftigt hatte, konnte sie wegen Verlusts des eigenen Arbeitsplatzes nicht mehr bezahlen. Mit der festen Stelle war auch Maricruz' Chance auf einen gesicherten Aufenthaltsstatus verloren, und damit die Möglichkeit eines Nachzugs der Kinder, mit deren Erziehung die Großmutter in Cochabamba trotz regelmäßiger Geldüberweisungen überfordert war.**

Frank Garbers / Peter Strack

Gelegenheitsarbeiten folgten. „Wie Ratten haben wir uns in Spanien bewegt, damit sie uns nicht festnehmen und abschieben“, erzählt Maricruz. Als es an die Ersparnisse ging, entschied sich Maricruz zur Rückkehr in ihr Heimatland. „Hier hat sich nicht viel verändert“, sagt sie, aber mit dem übrigen Geld konnte sie sich wenigstens einen Essensstand kaufen, von dem sie nun lebt. Nachdem sie sich wieder selbst um ihre Kinder kümmern kann, haben sich mit deren Schulleistungen auch ihre Zukunftsaussichten verbessert.

Wenige Migranten sind so glimpflich davon gekommen wie Maricruz, die sich mit den Folgen der Krise arrangieren konnte. Der massive Rückgang der Überweisungen in die Heimat trifft vor allem die dort zurückgebliebenen Kinder. Etwa in Vietnam drückt sich das durch geringere Ausgaben für Bildung, Verzögerung der Zahlung des Schulgeldes oder Einsparungen bei der Ernährung aus. Manche würden nur noch von selbst produzierten Nahrungsmitteln leben, andere nähmen ihre Kinder aus der Schule, damit sie mitarbeiten. Die informellen sozialen Netze hätten die Grenze der Belastbarkeit erreicht, schreibt UNICEF,<sup>1</sup> das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen.

Die wenigsten Länder sind auf diejenigen Migranten vorbereitet, die nach Hause zurückkehren. Im Gegenteil, durch sie erhöht sich die Konkurrenz auf dem lokalen Arbeitsmarkt. Ähnliche Probleme ergeben sich bei der internen Migration, etwa in China, wo zwar die ländlichen Einkommen trotz Krise weiterwuchsen, während Wanderarbeiter und ihre Kinder hauptbetroffen waren.<sup>2</sup>

## Globalisierung macht krisenanfällig

Je mehr ein Staat in den Weltmarkt integriert ist, desto stärker die Folgen für die Kinder – nicht nur für die der Migranten. Für einen statistischen Überblick der weltweiten Krisenfolgen ist die Datengrundlage noch zu schwach. Doch einzelne Berichte und erste Untersuchungen vor allem aus dem asiatischen Raum zeigen, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise ähnliche Folgen für Kinder und Jugendliche haben wird, wie schon die Asienkrise 1997 / 1998.<sup>3</sup> Nur stärker: So sind in Indien zwar nur fünf Prozent der Bevölkerung in den Weltfinanzmarkt integriert, und auch das Bankensystem erwies sich als relativ stabil. Dennoch gingen zum Beispiel in der Edelsteinexportindustrie 200.000 Arbeitsplätze verloren. Für ganz Indien wurde der Verlust an Arbeitsplätzen auf zwei Millionen geschätzt. Hinzuzurechnen sind die ungezählten Beschäftigten in informellen Familienheimbetrieben, die – oft unter Mithilfe der Kinder – dem formellen Sektor zuarbeiten und von denen die Hälfte aufgrund der Krise und gleichzeitig steigender Produktionskosten einen Rückgang des Auftragsvolumens erlebte. Gleichzeitig sanken auch die erzielten Einnahmen für die produzierte Ware.<sup>4</sup>

Wo Eltern ihr Einkommen verlieren und Löhne sinken, während gleichzeitig die Preise für die Güter des täglichen Konsums steigen, bedeutet das „weniger Essen, Kleidung und Medizin“, wie Ashok Jha aus den Armenvierteln von Neu Delhi berichtet. „Viele Menschen ziehen bereits aus der Stadt aufs Land und Kinder verlassen die Schule, um ihren Eltern zur Hand zu gehen“, berichtete der Sozialaktivist Anfang 2009. Und die Erwachsenen, die aus dem formellen Beschäftigungssektor in den informellen Sektor verdrängt werden, erhöhen die Konkurrenz,<sup>5</sup> auch für die dort bereits arbeitenden Kinder und treiben manche in schlechter bezahlte

und gefährlichere Jobs. Der UN-Koordinator in Kambodscha, Douglas Broderick, hebt besonders die Folgen der Wirtschaftskrise für Kinder hervor, insbesondere wenn Frauen ihr Einkommen verlieren: „Mehr und mehr kambodschanische Frauen und Kinder finden sich in der informellen Wirtschaft wieder, arbeiten für weniger Geld, unter schlechteren Bedingungen und unter erhöhtem Risiko von sexueller Ausbeutung und Menschenhandel.“<sup>6</sup> Auch in den Straßen von Laos Hauptstadt Vientiane wurde eine Zunahme der Zahl arbeitender und Straßenkinder konstatiert.<sup>7</sup>

Die Krise bedroht zunehmend die kleinen Fortschritte im Kampf gegen ausbeuterische Kinderarbeit der letzten Jahre. Zwar sind viele Tätigkeiten in der Exportindustrie ebenso wie in der informellen Wirtschaft mit harter Arbeit und wenig Lohn verbunden. Doch wenn Kinder wegen des Arbeitsplatzverlustes oder sinkender Löhne der Eltern die Schule abbrechen, stirbt in vielen Familien die Hoffnung, dass die nächste Generation qualifiziertere, besser bezahlte und sozial abgesicherte Arbeit leisten kann. Dies ist in Indien nicht anders als in Lateinamerika.

## Befriedigung der Grundbedürfnisse: Krise oder Alltag?

So dramatisch die Folgen für die Kinder derjenigen sind, die ihren Arbeitsplatz verloren haben – die Konsequenzen sind keineswegs neu. „Wenn ich die Menschen in unseren Projekten auf die Folgen der Weltwirtschaftskrise ansprechen würde, würden sie mich fragen, ob ich von einem anderen Planeten komme“, gibt Bert Cacayan, Koordinator des Regionalprogramms von terre des hommes in Südostasien zu bedenken. Sie gehörten zu den Ärmsten der Armen, deren ganzes Leben wirtschaftlich eine „Krise“ war. Und die wurde durch die jüngsten Entwicklungen lediglich verschlimmert. Dies gilt für den Zugang zu Bildungseinrichtungen ebenso wie für die gesundheitliche Grundversorgung. So kann es kaum noch überraschen, dass die im August 2009 erschienene Studie „No Cushion to Fall Back On“ (zu deutsch etwa „Kein weiches Kissen, das den Sturz dämpft“) des *Inclusive Cities Projektes* über Folgen der Weltwirtschaftskrise im informellen Sektor nur bei wenigen eine krisenbedingt geringere Krankenversorgung konstatiert. Sie sei schon zuvor Luxus gewesen. Heimarbeiter, die gesundheitliche

1 UNICEF, Social Policy and Economic analysis Section, Regional Office for East Asia and the Pacific, *Impact of the Global Economic Crisis on Children in Asia and the Pacific*, Bangkok, UNICEF Juli 2009.

2 Ebenda.

3 Harper/ Jones/ McKay/ Espey (Overseas Development Institute), *Children in times of economic crisis: past lessons, future policies*, ODI Background Note, ODI, März 2009, <www.odi.org.uk>.

4 Vgl. *No Cushion to Fall Back On: The Global economic crisis and informal workers*. Inclusive Cities Project, August 2009, <www.inclusivecities.org>.

5 Ebenda.

6 Zitiert aus: Xinhua, 8. April 2009.

7 UNICEF, Juli 2009.

Probleme hätten, wären auf billigere Medikamente oder Behandlungsmethoden ausgewichen.

Auch fürchtet UNICEF eine erhöhte Rate von Totgeburten und Babysterblichkeit dadurch, dass Schwangere an Gesundheitsausgaben oder der eigenen Ernährung sparen. Bei den Schulausgaben wollten aber auch im informellen Sektor tätige Eltern nach Möglichkeit nicht sparen, um die Zukunft ihrer Kinder nicht zu verbauen. Obwohl viele von Schwierigkeiten berichteten, weiter die Schulgebühren und Materialien zu finanzieren, hätten jedoch nur wenige Kinder in diesen Familien die Schule aufgrund der Krise verlassen.<sup>8</sup>

Deutlicher schlägt die Krise bei der Ernährung durch. Die Preissteigerungen für Nahrungsmittel treffen alle. Ein Viertel der im informellen Sektor Beschäftigten in Lateinamerika muss krisenbedingt auf ein Frühstück verzichten. In familiären Zulieferbetrieben in Pakistan wird nur noch einmal statt früher zweimal pro Tag gegessen. Indische Mütter geben ihren Kindern keine Milch mehr, weil sie sie nicht mehr bezahlen können. Und in Südafrika, Malawi und Kenia verschwanden Milch und Fleisch aus dem Essensplan der Beschäftigten im informellen Sektor.<sup>9</sup>

Darüber hinaus zeitigt die Krise indirekte Folgen für informell Beschäftigte aufgrund sinkender Kaufkraft und Nachfrage in den städtischen Gebieten. Betroffen waren vor allem die Müllsammler, die bereits seit Ende 2008 unter sinkenden Preisen für Recycling-Stoffe leiden. Laut Befragungen erlebten 85 Prozent von ihnen während der Krise Einkommenseinbußen. Während im indischen Pune die Abnahmepreise nur um durchschnittlich sieben Prozent sanken, sanken sie in Bogotá oder Santiago de Chile um fast die Hälfte. Ein Viertel der befragten Müllsammler berichtete von der Schließung einer Müllsammelstelle in ihrem Bereich. Hier sind besonders Kinder und Jugendliche von der Straße betroffen, die etwa durch das Sammeln von PET-Flaschen oder Altmetallen eine Alternative zu Betteln, Diebstahl oder Prostitution gefunden hatten. Auch arbeiten in diesem Sektor überdurchschnittlich viele Eltern zusammen mit ihren Kindern, beziehungsweise Eltern kinderreicher Familien.<sup>10</sup>

Hausangestellte wie Maricruz – in fast allen Ländern des Südens sind viele Mädchen in diesem Sektor beschäftigt – stellen eine andere von den

Krisenfolgen indirekt betroffene Berufsgruppe dar. Aber auch Straßenverkauf, Schuhe oder Scheiben putzen, Lastentragen, oder Fahrkartenverkauf in Bussen sind typische durch Kinder erbrachte Dienstleistungen. Mitglieder der unteren Mittelschicht, die zum überwiegend von diesen Diensten profitieren, stellen ihrerseits das Gros der aufgrund der Krise aus formeller Beschäftigung Entlassenen. Selbst wenn die Entlohnung in jedem einzelnen Fall gering ist oder war, wird gerade hier gespart, weil es Tätigkeiten sind, die keine speziellen Fertigkeiten erfordern und selbst erbracht werden können. Mehr als sechs von zehn StraßenverkäuferInnen müssen durch die Krise verursachte Einkommenseinbußen hinnehmen.<sup>11</sup>

### Weniger Geld für Entwicklungs- und Sozialprojekte

Indirekte Wirkungen der Krise für Kinder ergeben sich darüber hinaus aufgrund sinkender Staatseinnahmen, zum Beispiel durch fallende Steuereinkünfte. Das gilt auch für Staaten, die von der Weltwirtschaft früher wenig profitiert haben, weil der Großteil der Bevölkerung nicht in sie integriert war. „Zu Beginn haben die meisten Menschen im südlichen Afrika kaum größere Herausforderungen aufgrund der Weltwirtschaftskrise erwartet“, erklärt terre des hommes-Regionalkoordinator Felix Mulhanga, „weil der Großteil der Bevölkerung ohnehin wirtschaftlich marginalisiert ist. Doch sie hatten dabei vergessen, dass die Regierungen zur Finanzierung sozialer Grunddienste auf Budgethilfe aus dem Ausland angewiesen sind. Auch viele Partnerorganisationen von terre des hommes sahen anfangs keine Probleme für die Fortführung ihrer Hilfsmaßnahmen für Kinder und Jugendliche. Ein Straßenkinderprojekt in Johannesburg hat aber bereits Personal abbauen und die Zahl der betreuten Kinder reduzieren müssen, während die Zahl der Straßenkinder in der südafrikanischen Metropole zunimmt.“ Mittelfristig befürchtet Mulhanga sowohl einen Rückgang der Privatspenden wie auch der staatlichen Entwicklungshilfe für solche Projekte. So sei mit weiteren Kürzungen bei den staatlichen Gesundheits- oder Bildungsetats zu rechnen. Auch hier wären die Kinder die Hauptbetroffenen – nicht nur im südlichen Afrika.

So hat etwa ein in der philippinischen Stadt Cebu angesiedeltes japanisches Unternehmen seine Unterstützung für ein örtliches Sozialzentrum für

Straßenkinder im Frühjahr 2009 um mehr als die Hälfte gekürzt. Andere exportorientierte Unternehmen hätten ihre Zuschüsse aufgrund der Krise sogar ganz gestrichen. Nun hofft das Sozialzentrum auf stärkere Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen. Doch auch dort führten die Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu sinkenden Haushalten.<sup>12</sup>

### Ernährungskrise verstärkt

Bereits vor der Krise starben weltweit jedes Jahr 9,7 Millionen Kinder unter fünf Jahren zumeist an leicht behandelbaren Krankheiten und Unterernährung. Die Abnahme des weltweiten Bruttonationalproduktes pro Kopf von nur einem Prozent führt jedoch zu einer Erhöhung der Kindersterblichkeit zwischen 1,7 und 4,4 Prozent. Nach Schätzungen der Weltbank könnte sich aufgrund der Krise die Zahl der Kinder, die an Unterernährung sterben um 200.000 bis 400.000 pro Jahr erhöhen, wenn es nicht gelingt, die Folgen der Wirtschaftskrise abzufedern.<sup>13</sup>

Deutlich wird: Kinder trifft es als schwächstes Glied in der Kette der möglichen Opfer der Krise oft am härtesten. Unterernährung ist eine der bedeutendsten Folgen. Eine landesweite Untersuchung zur Ernährung von Kindern in Kambodscha ergab bereits 2008 eine Gewichtsabnahme von unter Fünfjährigen aufgrund erhöhter Nahrungsmittelpreise und gesunkener Einkommen der Armutsbevölkerung in den Städten. „Nicht nur der Lebensunterhalt, auch das Leben der Menschen ist gefährdet“, sagt Douglas Broderick von UNICEF.<sup>14</sup> Allein in Kambodscha hat die Hälfte aller Haushalte krisenbedingt bei der Ernährung gespart.<sup>15</sup>

Insgesamt eröffnet sich ein besorgniserregendes Panorama der Folgen der Nahrungsmittel-, Treibstoff-, Wirtschafts- und Finanzkrise für Gesundheit und Ernährung der Kinder in Asien: Ohne Maßnahmen zur Abfederung der Krisenfolgen erwarten die Autoren ein Ansteigen der Anämie bei Müttern um zehn bis zwölf Prozent, der Rate untergewichtiger Kinder bei der Geburt um fünf bis zehn Prozent, eine Zunahme der Mangelernährung bei Kindern um acht bis 16 Prozent, von chronischer Unterernährung um drei bis sieben Prozent, sowie der Kindersterblichkeit in den am stärksten betroffenen Län-

8 UNICEF, Juli 2009.

9 Inclusive Cities Project, August 2009.

10 Ebenda.

11 Ebenda.

12 Zitiert aus: Cebu Daily News, 9. März 2009.

13 Vgl.: ODI, März 2009.

14 UNICEF, zitiert aus Xinhua, 8. April 2009.

15 UNICEF, Juli 2009.

dem um drei bis elf Prozent.<sup>16</sup> Gleichwohl könnte die Durchführung bewährter kostengünstiger aber effizienter Maßnahmen gegen Unterernährung diese Entwicklung nicht nur bremsen sondern umkehren, und so Störungen der körperlichen und geistigen Entwicklung verhindern. Ganze Generationen bleiben sonst durch die Krise dauerhaft gezeichnet.<sup>17</sup>

Die Wechselwirkungen zwischen schon länger bestehenden Krisen und der aktuellen Wirtschaftskrise zeigen sich im Hinblick auf die Ernährungssituation besonders deutlich. Die vergangenen zwei Jahre standen im Zeichen einer Nahrungsmittelkrise, die zu einem starken Anstieg der Zahl der Hungernden in der Welt geführt hat. Mit insgesamt 963 Millionen Hungernden und einem Zuwachs von 40 Millionen Menschen allein zwischen 2007 und 2008 nähern wir uns rasant der Milliarden-grenze – und dies trotz intensiver internationaler Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-entwicklungsziele, die die Halbierung des Hungers bis zum Jahr 2015 vorsehen. Doch die Realität sieht anders aus: Die Ergebnisse des 20-jährigen Kampfes gegen den Hunger in Lateinamerika wurden durch die Krise zunichte gemacht. Eine nur zehnprozentige Steigerung der Nahrungsmittelpreise in Asien und der Pazifikregion würde weitere 105 Millionen Menschen in die Armut stoßen.<sup>18</sup> „Arme Familien in Asien geben durchschnittlich 40 bis 60 Prozent ihres Einkommens nur für Nahrungsmittel aus“, schreiben Anupama Rao Singh, Regionaldirektor von UNICEF für Ostasien und die Pazifikregion, und sein Berater Mahesh Patel.<sup>19</sup>

Als eine Hauptursache der Hungerkrise gilt der Ausbau der Agrartreibstoffe. Nach Untersuchungen der Weltbank aus dem Jahr 2008 lassen sich zwischen 70 und 75 Prozent der Preissteigerungen auf die Expansion der Agrartreibstoffe und damit zusammenhängende Entwicklungen wie geringere Nahrungsmittelreserven, Veränderungen in Landnutzungsmustern und Spekulation zurückführen. Auch die Exportbeschränkungen für Grundnahrungsmittel, die durch einige Länder verhängt wurden, um ihre heimischen Märkte zu schützen, trugen zu diesem Anstieg bei.<sup>20</sup> Rund 20 bis 25 Prozent der Preissteigerungen sind auf höhere Energiepreise und damit zusammenhän-

gend höhere Kosten für Düngemittel und Transport sowie auf die Dollarschwäche zurückzuführen.<sup>21</sup>

Die aktuelle Wirtschaftskrise, so möchte man meinen, bremst diese Entwicklungen oder hebt sie sogar auf. Und tatsächlich sind die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel zum Ende des vergangenen Jahres wieder um ein Drittel gefallen. Allerdings wirkt sich dies kaum positiv für die Menschen in den Ländern des Südens aus. In vielen Ländern verhindern etwa steigende Importpreise durch den Verfall der Währung oder Monopolstrukturen in der Vermarktungskette, dass fallende Preise an die Konsumenten weitergegeben werden. Die extremen Ausbauziele für die Nutzung von Agrartreibstoffen in den Industriestaaten sind zwar zum Teil reduziert worden, bleiben aber hoch genug, um Investitionsanreize für global operierende Energieunternehmen zu setzen. Damit breitet sich der industrielle Anbau von Energiepflanzen wie Zuckerrohr oder Ölpalmen weiter aus – zu Lasten der kleinbäuerlichen Produktion von Nahrungsmitteln.

### Falsche Prioritäten

Die ärmsten Familien und insbesondere deren Kinder leiden deshalb doppelt unter der augenblicklichen Krise: Sie müssen weiterhin Nahrungsmittel zu hohen Preisen einkaufen, gleichzeitig wird es vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise aber immer schwieriger, Geld zu verdienen. Kommen zu diesem Szenarium noch die Auswirkungen der Klimakrise hinzu, ist der Weg in eine akute Hungerkrise nicht weit, wie das jüngste Beispiel Guatemala zeigt. Dort verhängte die Regierung den Hungernotstand, da 50.000 Familien nach einer Dürreperiode nicht mehr satt werden und weitere 300.000 hungergefährdet sind.<sup>22</sup> Dabei ist Guatemala ein Land, in dem genug Nahrungsmittel vorhanden sind und das eines der führenden Gemüseexportländer in Lateinamerika mit Absatzmärkten in den USA und Europa ist.

Während die Preise steigen, stehen den Regierungen aufgrund der Wirtschaftskrise weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, um Hunger zu bekämpfen. Doch für milliarden schwere Investitions- und Bankenrettungsprogramme in Industrieländern ist genug Geld vorhanden. Dieser Umstand zeigt, in wessen Interesse die politischen Prioritäten gesetzt werden. Im Vergleich würden weit geringere Mittel

ausreichen, um gegen Unterernährung und Kindersterblichkeit einen entscheidenden Schritt vorwärts zu kommen. Die UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft schätzt, dass nur 30 Milliarden Euro pro Jahr in die Förderung der Landwirtschaft, der ländlichen Entwicklung und von Ernährungssicherheit investiert werden müssten, um den Hunger in der Welt zu beseitigen.<sup>23</sup> Die UN-Expertenkommission zur Reform des internationalen Finanzsystems unter Führung des Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz forderte denn auch, wenigstens ein Prozent der weltweiten Konjunkturpakete für Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren.<sup>24</sup> Dies hätte die zur Verfügung stehenden Mittel substanzial aufgestockt. Die G-20 folgten diesem Beschluss allerdings nicht.

### Chancen für einen Paradigmenwechsel

Gertrude Zulu-Shinkango, die in Sambia mit von Aids betroffenen Familien arbeitet, erlebt schon heute, dass der Staat finanziell vollkommen überfordert ist, zumal die Einnahmen aus den Kupferbergwerken in der Krise drastisch zurückgegangen sind. Bei schrumpfenden Märkten sind Einkommensalternativen rar. Und so bleibt ihrem Projekt nichts anderes übrig, als etwa Aids-Waisen zu zeigen, wie sie mit traditioneller Nahrungsmittelproduktion selbst ihr Überleben sichern können.

Abgelegenen Bauernfamilien in der Andenregion, die schon vor der Krise der Nahrungsmittelmärkte auf Selbstversorgung durch eine Vielzahl traditioneller Anbauprodukte gesetzt hatten, hat diese Strategie dabei geholfen, von dem Wirtschaftscrash verschont zu bleiben. Statt sich mit dem Anbau von gentechnisch veränderten oder auf Hochleistung gezüchteten Sorten vom Export oder dem nationalen Markt und den schwankenden Preisen für Agrarchemie und Saatgut abhängig zu machen, haben sie die Vielfalt traditionellen Saatgutes zurückgewonnen. Das ist den unterschiedlichen Mikroklimata angepasst und erlaubt es den Bauern, auf die zunehmenden Klimaschwankungen zu reagieren. Statt auf kurzfristig höhere Renditen zu setzen, sichern die Familien sich langfristig eine gesunde Ernährung. In der peruanischen Gemeinde Quispillaccta im Bergland von Ayacucho konnten so die Nahrungsmittelproduktion gesteigert und die Abwanderungsraten von Jugendlichen in die Stadt

16 SAGE (Hg.), Sonderthema "Crisis for Children", Zeitschrift, *Global Social Policy*, 9. September 2009.

17 Ebenda.

18 Ebenda.

19 Global Social Policy Forum: *Children and the Economic Crisis*, in: ebenda.

20 Weltbank, "A Note on Rising Food Prices". Policy Research Working Paper 4682. Washington. 2008.

21 Vgl.: Entwicklung braucht Energie. Welthungerhilfe 2009.

22 Siehe <[www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/09/090909\\_1128\\_guatemala\\_calamidad\\_np.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/09/090909_1128_guatemala_calamidad_np.shtml)>.

23 Siehe <[www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,557545,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,557545,00.html)>.

24 *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, 21. September 2009. Siehe unter <[www.un.org/ga/president/63/commission/financial\\_commission.shtml](http://www.un.org/ga/president/63/commission/financial_commission.shtml)>.

verringert werden. Das Platzen der US-amerikanischen Immobilienspekulationsblase und die daraus resultierenden Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten brauchte sie nicht zu beunruhigen. Im Gegenteil, kurzfristig schienen fallende Preise für Rohstoffe sogar ein Bergwerksvorhaben des Newmont-Konzerns in der Region stoppen zu können, das die kleinbäuerliche Landwirtschaft durch Verschmutzung des Wassers und Zerstörung von Acker- und Weideflächen bedroht. Doch mit dem erneuten Anstieg der Preise auf den internationalen Rohstoffmärkten scheint die Schonfrist kurz geblieben zu sein. Einen Schutzschirm für ihre naturnahe und naturbewahrene Lebensform können die Quechua-Bauern in Ayacucho zumindest von der derzeitigen peruanischen Regierung nicht erwarten.

„Die Krise wurde nicht vom kleinen Pedro geschaffen, der in Peru Schuhe putzt, und auch nicht von der kleinen Juanita, die im Haus ihrer Tante in Kolumbien schuftet,“ erklärten Vertreter der lateinamerikanischen Bewegung arbeitender Kinder, „sondern von den Herren, die ihre Macht

dafür eingesetzt haben, die armen Länder auszubeuten, nur dass ihnen ihre neoliberalen Rezepte in manchen Fällen nichts geholfen haben. Wie schwer es doch ist, in einem neoliberalen Land zu leben und zu arbeiten, in dem der Staat allein dem Kapital gehorcht, wenn er überhaupt noch existiert!“

Es kann also nicht nur darum gehen, Folgen der Krise für Kinder und Jugendliche abzufedern und – so wichtig dies ist – über ihnen ähnlich wie über den Banken einen Schutzschirm aufzuspannen. Genauso kann es nicht nur darum gehen, einen künftigen Zusammenbruch des derzeitigen Wirtschaftsystems durch zusätzliche Sicherungsmechanismen zu verhindern. Die Krise hat vielerorts die Augen für wirtschaftliche Alternativen geöffnet. Solche Alternativen sollten dort, wo sie bereits gelebt werden, durch verbesserte gesetzliche Rahmenbedingungen und eine Veränderung wirtschaftspolitischer Leitlinien gestärkt werden.

Dort, wo die Verwirklichung solcher Alternativen noch aussteht, sollten sie von sozialen Bewegungen

und der internationalen Staatengemeinschaft in Angriff genommen werden. Es ist unabdingbar, dass den Rechten der Kinder und ihrer Familien zwanzig Jahre nach der Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention wenn schon nicht Priorität (wie die Konvention es fordert) so doch zumindest ebenso große Bedeutung beigemessen wird wie den Verwertungsinteressen der Unternehmen. Denn nur dann könnte die Krise auch für Menschen wie Maricruz zu einer Chance auf ein besseres Leben werden und nur dann könnten ihre Kinder vielleicht sogar irgendwann „Krisengewinner“ werden.

**Frank Garbers** und **Peter Strack** sind Mitarbeiter von terre des hommes Deutschland. Die Autoren bedanken sich für wertvolle Informationen bei Alberto Cacayan, Verónica Cachi Ramos und Klaus Schilder.

# Auswirkungen der globalen Krisen auf so genannte Schwellenländer

## Das Beispiel China

**China scheint kaum von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen zu sein, wenn wir den offiziellen Verlautbarungen der Regierung Glauben schenken. Doch die Auswirkungen der ökonomischen Verwerfungen insbesondere auf Millionen von WanderarbeiterInnen sind erheblich. Hinzu kommt, dass der chinesische Arbeitsmarkt sich rasch verändert und die Arbeitsbedingungen nach wie vor miserabel sind.**

Staphany Wong / Klaus Heidel

China scheint kaum von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen zu sein, wenn wir den offiziellen Verlautbarungen der Regierung Glauben schenken wollen: Die Nationale Kommission für Entwicklung und Reformen (*National Development and Reform Commission*), das Entscheidungsgremium für Chinas Wirtschaftspolitik, hat am 19. Oktober 2009 bekräftigt, dass ein Wirtschaftswachstum von acht Prozent realistisch sei, ein Ziel, das die Kommission schon früher im Jahr angepeilt hatte. Ein Wirtschaftswachstum von acht Prozent halten viele Ökonomen für ein Minimum, um China vor sozialen Protesten zu bewahren.

Aber warum ausgerechnet acht Prozent? Verschiedene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, aber auch Bloggerinnen und Blogger meinten, diese Zielmarke habe die Regierung früher einmal genannt und jetzt würde sie – unabhängig von der Wirklichkeit – für entsprechende Statistiken sorgen, um zu zeigen, dass dieses Ziel erreichbar sei.<sup>2</sup> Mit anderen Worten: Solche Prognosen dienen der Wahrung des Gesichtes, sind eine politische Botschaft und ein Index für das Ausmaß des Selbstvertrauens der chinesischen Regierung – und eben nicht begründet in realistischen Statistiken, die die wirkliche wirtschaftliche Situation des Landes abbilden. Im Gegensatz hierzu sollten zentrale Indikatoren für die soziale Wirklichkeit die Beschäftigungssituation der Menschen und ihre Einkommensverhältnisse sein. Sie zeigen die beträchtlichen Auswirkungen der Krise auf die Menschen in China.

1 Der folgende Artikel basiert weitgehend auf dem Aufsatz Staphany Wong (2008): *Impacts of the Financial Crisis on Labour Conditions in China*, Heidelberg, der für das Netzwerk „EU – China: Civil Society Forum“ verfasst worden war und auf der Website des Netzwerkes zu finden ist (<[www.eu-china.net](http://www.eu-china.net)>). Eine im März 2009 erstellte Fassung findet sich auf der Website des Labournet: <[www.labournet.de/internationales/cn/wong1.pdf](http://www.labournet.de/internationales/cn/wong1.pdf)>. Beide Fassungen bieten umfangreiche Quellenhinweise, die an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Aktualisierungen wurden Ende Oktober 2009 von Staphany Wong und die redaktionelle Bearbeitung von Klaus Heidel vorgenommen.

2 Vgl. Dong Dengxin, Wuhan Technology University, *“The secret weapon of safeguarding the 8% GDP growth in China”*, <[blog.sina.com.cn/s/blog\\_4928fb8a0100efwx.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4928fb8a0100efwx.html)> (abgerufen am 25. Juni 2009).

## Einbrüche auf dem Arbeitsmarkt

Ohne Zweifel hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in China geführt. Allerdings ist die offizielle Arbeitslosenstatistik unzuverlässig. Nach ihr soll die Zahl der Arbeitslosen Ende 2008 um 0,2 Prozent über dem Vorjahreswert gelegen und 4,2 Prozent betragen haben, absolut wären dies rund 8,9 Millionen Arbeitslose gewesen. Doch diese Zahl ist schon alleine deshalb zu niedrig, weil sie nur die registrierten Stadtbewohner berücksichtigt. In den Städten arbeiteten aber Anfang 2009 nach Angaben des nationalen Statistikamtes (*National Bureau of Statistics*) 140 Millionen WanderarbeiterInnen aus ländlichen Regionen. Von ihnen sind 70 Millionen zum chinesischen Neujahrsfest 2009 nach Hause zurückgekehrt. Unterstellt, eine Schätzung des Landwirtschaftsministeriums von Anfang 2009 sei zutreffend, nach der fast 40 Prozent der Zurückgekehrten ihre Arbeitsplätze verloren hätten, wären 28 Millionen Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter im Laufe des Jahres 2008 und im Januar 2009 arbeitslos geworden. Nach anderen Angaben waren 23 Millionen der nach Hause gefahrenen Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter arbeitslos. Hinzu kommt, dass mit Sicherheit nicht alle arbeitslosen Wanderarbeiterinnen und -arbeiter zum Neujahrsfest 2009 in ihre Heimatdörfer fuhren, da die Reisekosten hoch sind und manche der Arbeitslosen hofften, angesichts der Abwesenheit der Hälfte der WanderarbeiterInnen in den Städten leichter Arbeit finden zu können. Von daher dürfte die Annahme, dass mindestens 25 Millionen WanderarbeiterInnen im Zuge der globalen Wirtschaftskrise arbeitslos geworden sind, eine konservative Schätzung sein. Rund acht Prozent der arbeitslos Gewordenen erhielten keine wie auch immer geartete Entschädigung und nicht einmal ausstehende Lohnzahlungen.<sup>3</sup>

Von diesen Einbrüchen des Arbeitsmarktes waren vor allem das verarbeitende Gewerbe und die Bauindustrie betroffen. Rund 46 Prozent aller WanderarbeiterInnen im verarbeitenden Gewerbe und 73 Prozent

3 Vgl. <[news.bbc.co.uk/chinese/trad/ti/newsid\\_7960000/newsid\\_7962700/7962760.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/ti/newsid_7960000/newsid_7962700/7962760.stm)> (abgerufen am 25. März 2009).

der auf dem Bau Beschäftigten kehrten zum Neujahrsfest in die Heimatdörfer zurück. Eine Ursache für die steigende Arbeitslosigkeit im verarbeitenden Gewerbe sind die zahllosen Fabrikschließungen in den industriellen Ballungszentren vor allem an der Ostküste, nicht zuletzt im Perflussdelta. Doch diese Aufsehen erregenden Fabrikschließungen sind nur zum Teil durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise zu erklären. Denn die Welle der Fabrikschließungen setzte bereits 2007 ein, und erreichte im ersten Halbjahr 2008 mit der Schließung von 67.000 kleineren und mittleren Unternehmen in ganz China ihren ersten Höhepunkt – vor dem völligen Ausbruch der globalen Finanzkrise.

## Strukturwandel des Arbeitsmarktes

Dieser Umstand verweist auf andere Gründe für Fabrikschließungen: Vor allem im Perflussdelta schlossen Unternehmen Betriebe, weil dort ihrer Ansicht nach die Arbeitskosten zu stark gestiegen waren, hinzu kamen höhere Auflagen im Blick auf Umwelt- und Arbeitsstandards. Unternehmen befürchteten, das zum 1. Januar 2008 in Kraft getretene Arbeitsvertragsgesetz könnte die Rechte der Arbeiterinnen und Arbeiter zu Lasten der Unternehmen stärken und zu höheren Löhnen führen. Eine Rolle spielen auch gestiegene Steuern für Unternehmen mit einem niedrigen Technologisierungsgrad (da die chinesische Regierung einen Strukturwandel der Wirtschaft hin zu einer durch Hochtechnologie geprägten Wirtschaft anstrebt), ein Anstieg der Ölpreise und weitere Faktoren wie in manchen Fällen schlichte Misswirtschaft. Im Oktober 2008 verloren die 6.000 Beschäftigten des weltgrößten Spielzeugherstellers Smart Union in Dongguan ihre Arbeitsplätze nicht nur wegen wegbrechender Exportmärkte, sondern auch aufgrund von Fehlinvestitionen und damit einhergehenden Kreditproblemen. Es ist daher anzunehmen, dass der dramatische Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2008 einem Ursachenmix zu schulden ist, der sicher deutlich von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt ist, aber auch vom Bestreben mancher Unternehmen, diese Krise zur Begründung neuerlicher Produktionsverlagerungen in chinesische Regionen oder Länder mit niedrigeren Produktions- und damit auch Lohnkosten zu benützen.

Wie auch immer: Mit der Krise hat sich der chinesische Arbeitsmarkt verändert, ohne dass die ländlichen Gebiete die Einbrüche in den städtischen Industriezentren der Ostküste auffangen könnten: Nur ein kleiner Teil der zum Neujahrsfest 2009 in die Heimatdörfer zurück gekehrten Wanderarbeiterinnen

**Tabelle 1: Große Einkommensdifferenzen zwischen heimischen und zugewanderten Arbeitskräften**

Stadt	gesetzlicher Mindestlohn (absolute Beträge in RMB <sup>6</sup> )			
	gültig seit	Mindestlohn pro Monat	Mindestlohn pro Monat bei 36 Überstunden zu einem Stundenlohn von 150 Prozent	durchschnittlicher Monatslohn städtischer Arbeiterinnen und Arbeiter
Guangzhou	1. April 2008	860 (Stadtgebiet)	1.127	3.349
Dongguan	1. April 2008	770	1.009	2.940
Shenzhen	1. April 2008	900 (äußere Zone) 1.000 (innere Zone)	1.180 (äußere Zone) 1.311 (innere Zone)	3.233

und -arbeiter – nämlich 70.000 – war bereit, erneut in der Landwirtschaft zu arbeiten, ganz abgesehen davon, dass die Arbeitsmarktsituation in den ländlichen Gebieten überaus schwierig ist. Zwar scheint sich der Arbeitsmarkt im ersten Halbjahr 2009 entspannt zu haben – auch wenn die offizielle Angabe, nur drei Prozent (oder 4,5 Millionen) der WanderarbeiterInnen in den Städten seien inzwischen arbeitslos, deutlich beschönigend sein dürfte. Doch unbeschadet eventueller konjunktureller Erholungen dürfte der ohnehin eingesetzte Strukturwandel des chinesischen Arbeitsmarktes durch die Wirtschaftskrise beschleunigt worden sein. Hierfür spricht auch das Wegbrechen der Exporte in den ersten neun Monaten 2009: Sie fielen um 21,9 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum; betroffen waren nicht zuletzt kurzlebige Konsumgüter wie Spielwaren, Bekleidung oder Unterhaltungselektronik und damit bisherige Produktionsschwerpunkte mit einem starken Niedriglohnanteil. Zwar zogen die Exporte Ende des dritten Quartals 2009 wieder an, doch diese Entspannung dürfte vor allem saisonale Gründe – etwa im Blick auf das nordamerikanische und europäische Weihnachtsgeschäft – haben und kaum nachhaltig sein. Berichte, nach denen es im Perlfussdelta aufgrund des neuerlichen Exportwachstums zu einem Arbeitskräftemangel gekommen sei, sind deshalb irreführend – auch deshalb, weil viele WanderarbeiterInnen nicht mehr diese Industrieregionen zurück gekehrt sind oder sie verlassen haben, weil ihr Einkommen mit dem Anstieg der dortigen Lebenshaltungskosten nicht Schritt halten konnte.

Insgesamt schrumpft also der Niedriglohnbereich. Doch auch am oberen Ende der Qualifikationskala tun sich Engpässe auf: Während im Jahr 2000 erst eine Million Hochschulabsolventinnen und -absolventen auf den Arbeitsmarkt drängten, werden es 2009 über sechs Millionen sein. Für sie

gibt es aber nicht genügend Arbeitsplätze. Da auch frühere Hochschuljahrgänge nur teilweise auf dem Arbeitsmarkt unterkamen, sind inzwischen rund acht Millionen JungakademikerInnen ohne Job. Hier rächt sich, dass in den letzten dreißig Jahren zu wenige Arbeitsplätze für Hochqualifizierte geschaffen wurden. Daher ist es allenfalls eine kurzfristige Entspannung, wenn die chinesische Regierung den Einsatz der arbeitslosen HochschulabsolventInnen als „*village chiefs*“ finanziert.<sup>4</sup> Denn mehr als fraglich ist, ob diese nach Ablauf ihres dreijährigen Einsatzes auf dem Arbeitsmarkt unterkommen werden.

### Unverändert miserable Arbeitsbedingungen

Von den 140 Millionen Wanderarbeiterinnen und -arbeitern hatten Ende Juni 2009 nur 23,8 Millionen eine Renten-, 41,5 Millionen eine Kranken-, 15,2 Millionen eine Arbeitslosen- und 50,5 Millionen eine Arbeitsunfallversicherung.<sup>5</sup> Der überwiegende Teil der WanderarbeiterInnen ist also nicht durch Systeme der sozialen Sicherheit vor Krisen und Altersarmut geschützt, dies wirkt sich in der gegenwärtigen Krise verhängnisvoll aus. Zudem macht die Krise das Arbeitsvertragsgesetz von 2008 zur lahmen Ente. Zwar erklärte der stellvertretende Direktor der Kommission für Fragen der Gesetzgebung des Ständigen Ausschusses des chinesischen Volkskongresses, das Arbeitsvertragsgesetz werde durch die Finanzkrise nicht berührt und solle deshalb

auch nicht novelliert werden.<sup>6</sup> Doch lokale Studien zeigen, dass viele Provinzregierungen Arbeitsschutzbestimmungen gelockert und zum Beispiel gestattet haben, dass Arbeitgeber die Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen verzögern dürfen.<sup>7</sup> Außerdem verfolgen lokale Behörden Verstöße gegen das Arbeitsvertragsrecht und gegen weitere Gesetze zum Schutz der Beschäftigten nur sehr nachlässig.

Nicht zuletzt ist 2009 in vielen Städten eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes ausgeblieben. Dies ist für WanderarbeiterInnen angesichts des Anstieges der Lebenshaltungskosten dramatisch, ist doch der gesetzliche Mindestlohn in vielen Fällen ihr Höchstlohn. Damit sind sie deutlich schlechter gestellt als einheimische Arbeiterinnen und Arbeiter, wie Tabelle 1 zu entnehmen ist.

Die Hoffnung, dass sich diese Einkommensunterschiede durch einen Lohnzuwachs der Wanderarbeiterinnen und -arbeiter verringern würden, ist durch die Finanz- und Wirtschaftskrise zerschlagen worden. Wie auch immer die chinesische Regierung die wirtschaftliche Lage Chinas schön zu reden versucht, ist doch offensichtlich, dass ein großer Teil der WanderarbeiterInnen zu den Verlierern gehört.

**Staphany Wong** ist Mitarbeiterin der Werkstatt Ökonomie. **Klaus Heidel** ist Mitbegründer und Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.

<sup>6</sup> Vgl. <[www.china.org.cn/government/NPC\\_CPPCC\\_2009/2009-03/10/content\\_17412057.htm](http://www.china.org.cn/government/NPC_CPPCC_2009/2009-03/10/content_17412057.htm)> (abgerufen am 10 März 2009).

<sup>7</sup> Vgl. <[www.fairlabor.org/images/WhatWeDo/CurrentIssues/china\\_response\\_to\\_crisis.pdf](http://www.fairlabor.org/images/WhatWeDo/CurrentIssues/china_response_to_crisis.pdf)>.

<sup>8</sup> Ein Renminbi entspricht rund 0,1 Euro.

## Das Beispiel Südafrika

**Die sozialen Folgen der gegenwärtigen Finanzkrise zeigen sich in Südafrika in einer Reihe von zentralen Bereichen: soziale Sicherheit und Ungleichheit der Einkommensverteilung, Arbeitslosigkeit, Geschlechtergerechtigkeit, informeller Sektor, Nahrungssicherheit und soziale Proteste.**

---

### Sofia Svarfar / Sandisiwe Ncube

---

Die Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzkrise auf soziale Sicherheit und Ungleichheit lassen sich mit der folgenden Bemerkung einer Bank gut zusammenfassen:

„Bedrohungen der Sicherheit von Arbeitsplätzen, ein vergleichsweise hohes Niveau der Verschuldung privater Haushalte und des Schuldendienstes, die anhaltend hohe Inflation in bestimmten Bereichen und das schwache Vertrauen von Unternehmen und Verbrauchern in die Zukunft werden als Faktoren gesehen, die wahrscheinlich negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum 2009 haben werden“.<sup>9</sup>

### Soziale Sicherheit und Ungleichheit

Es ist offensichtlich, dass die gegenwärtige Finanzkrise schon jetzt zum Rückgang von ökonomischen Schlüsselsektoren in Südafrika geführt hat. Allerdings ist laut Jonas Mosiya, dem Koordinator der Industriepolitik des südafrikanischen Gewerkschaftsdachverbandes COSATU, die Finanzkrise eine Krise innerhalb einer Krise. Er hob hervor, dass Südafrika schon immer mit einer Reihe von Krisen konfrontiert worden sei, darunter mit dem hohen Ausmaß von Armut, mit einer Arbeitslosenquote zwischen 23 und 25 Prozent, mit hohen Nahrungsmittelpreisen so wie mit der Energiekrise.

### Arbeitslosigkeit und Ungleichheit in der Gesellschaft

Es besteht die Gefahr, dass die Wirtschaftskrise die Kluft zwischen Reich und Arm vertieft. Südafrika hat ohnehin Probleme struktureller Ungleichheit. Die Kluft zwischen Reich und Arm war schon vor der Krise riesig. Es ist weithin bekannt, dass Südafrika weltweit einen der höchsten Werte des Gini-Koeffizienten für die Einkommensverteilung besitzt.<sup>11</sup>

Gegenwärtig haben Kleinunternehmen Schwierigkeiten, Zugang zu Kapital zu finden, weil Banken mehr Garantien fordern und die Kreditbewilligung länger dauert. Die Unternehmen aber, die Zugang zu Krediten erhalten, profitieren von niedrigeren Zinsen.

Das Apartheidregime führte zu einer völligen Verzerrung der Einkommensverteilung zwischen den verschiedenen Rassen; die Weißen, eine Minderheit der südafrikanischen Bevölkerung, verfügen über den größten Teil des Volkseinkommens. Hinzu kommt, dass Unternehmen laut Tengela von der Metallarbeitergewerkschaft NUMSA zunehmend Arbeitskräfte nur befristet einstellen, dies führt dann zu niedrigeren Einkommen für Arbeiterinnen und Arbeiter. Die Ungleichheit der Einkommensverteilung wird sich also höchstwahrscheinlich durch die Finanzkrise weiter verschärfen.

### Ausbeutung und illegale Aktivitäten nehmen zu

Um Arbeitskosten zu senken, werden Unternehmen Arbeit weiter flexibilisieren, und das heißt, sie werden Arbeitskräfte nur noch extrem befristet – zum Beispiel nur noch als Tagelöhner – einstellen

und dies ohne formellen Arbeitsvertrag und ohne jede Verpflichtung. Dadurch könnte zwar Armut zu einem gewissen Grad verhindert werden. Aber zugleich bedeutet diese Praxis, dass die Rechte der Arbeiterinnen und Arbeiter nicht beachtet werden, da sie weder in der Lage sind, einer Gewerkschaft beizutreten, noch Rechtsmittel gegen die Verletzung ihrer Rechte durch Unternehmen einlegen können. Die Löhne dieser Gelegenheitsarbeiterinnen und -arbeiter sind oft extrem niedrig und tragen damit zur weiteren Verschärfung der wirtschaftlichen Ungleichheit in Südafrika bei.

Die Ausbeutung der Arbeiterinnen und -arbeiter wird wahrscheinlich auch deshalb zunehmen, weil die Menschen verzweifelt nach allen denkbaren Möglichkeiten des Überlebens suchen. Nach Angaben von Lesiba Sishobafrom von der südafrikanischen Bergarbeitergewerkschaft NUM wird bereits über gesetzwidrige Aktivitäten wie illegaler Bergbau oder Prostitution berichtet, da Menschen versuchen, auf irgendeine Weise ihre Familien zu unterstützen. Auch andere Formen prekärer Arbeitsverhältnisse nehmen zu – wie zum Beispiel jene private Vermittlung von Arbeitskräften, bei der die Vermittlungsagentur mit Arbeitgebern die Löhne für eine große Zahl von Arbeiterinnen und Arbeitern aushandelt („labour brokering“). Tengela (NUMSA) unterstrich, dass so vermittelte Arbeitskräfte in der Regel weniger als 1.000 Rand (knapp 89 Euro) im Monat verdienen, nicht das Recht haben, sich einer Gewerkschaft anzuschließen und nicht vom Gesetz geschützt werden.

### Nahrungsmittelsicherheit

Obwohl die Preise für Nahrungsmittel in vielen Teilen der Welt sinken, leidet Südafrika immer noch unter hohen Nahrungsmittelpreisen. Ihr weltweiter Anstieg ist älter als die globale Finanzkrise und hat mehrere Ursachen. In Südafrika tendieren Unternehmen dazu, die Preise während eines Wirtschaftsabschwungs eher zu erhöhen statt zu senken. Dies ist besonders für arme Menschen ein großes Problem. Die Erzeugerpreise sind zwar gesunken, doch für die Verbraucherinnen und Verbraucher sind die Preise gleich geblieben.

<sup>9</sup> Der folgende Text ist eine gekürzte und leicht bearbeitete Fassung eines Artikels, der als *Policy Series No. 3/2009* (August 2009) des *Economic Justice Network* des kirchlichen Zusammenschlusses *Fellowship of Christian Councils in Southern Africa* erschien. Die Bearbeitung und Übersetzung besorgten Sandra Palm (Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika bei der Werkstatt Ökonomie) und Klaus Heide (Werkstatt Ökonomie).

<sup>10</sup> J. Botha and Standard Bank Economics Division (2009): *South Africa: Retail trade alert – No respite yet*, S. 1 <[www.standardbank.co.za](http://www.standardbank.co.za)>.

<sup>11</sup> Der Gini-Koeffizient für die Einkommensverteilung hat für Südafrika den Wert 0,72; ein Wert von 0 würde eine Gleichverteilung der Einkommen, ein Wert von 1 eine völlige Ungleichverteilung (eine Person verfügt über das Gesamteinkommen) bedeuten. Vgl. P. Armstrong, B. Lekezwa and K. Siebrits (2008): *Poverty in South Africa: A profile based on recent household surveys*. Stellenbosch University, Department of Economics, *Working Papers 04/2008*.

## Rückläufige private Sparquote

Aufgrund fallender Einkommen werden private Ersparnisse eher zurückgehen, da das Einkommen für andere, wichtigere Dinge wie Nahrung benötigt wird. Hinzu kommt, dass – wie Gerald Mashiri, ein Analyst von *Whytehawk Development*, unterstreicht – ein großer Teil der Bevölkerung die gegenwärtige Rezession und ihre Ursachen nicht versteht. Daher sind Menschen unfähig, notwendige Maßnahmen wie eine Einschränkung des Konsums von Luxusgütern oder den Abbau von Schulden zu ergreifen. Die Situation wird zusätzlich durch den Umstand verschlimmert, dass Südafrika eine „Kultur niedriger Sparquoten“ hat, die die relativ niedrige Wachstumsrate des Landes mit verursacht. Die gegenwärtige Rezession wird diese Situation weiter verschärfen, da Sparen für die meisten Familien keine Priorität mehr hat.

## Die Antwort der Regierung auf die Krise

Die südafrikanische Regierung und wichtige Parteien (Gewerkschaften und Unternehmen) kamen Ende 2008 zusammen, um über ein Maßnahmenpaket als Antwort auf die Krise zu beraten. Ziel war es, dafür zu sorgen, dass arme und gefährdete Menschen nicht die Last des ökonomischen Abschwungs tragen müssten. So weit möglich, sollten Arbeitsplätze mit anständigen Arbeitsbedingungen erhalten werden. Das geplante hohe Niveau von Investitionen im öffentlichen Sektor sollte realisiert und der private Sektor gefördert werden. In seiner Rede zur Lage der

Nation 2009 verpflichtete sich der südafrikanische Präsident Jacob Zuma auf eine Reihe sozialer und wirtschaftlicher Ziele. Es ist die Umsetzung dieser Maßnahmen, die allen interviewten zivilgesellschaftlichen Akteuren Sorge macht.

## Empfehlungen

- Am wichtigsten ist es, dass der Präsident schnell umzusetzende Maßnahmen ergreift. Die zur Krisenbewältigung eingesetzten Sonderkommissionen müssen ernst genommen werden.
- Der Präsident muss einen Planungsprozess eröffnen, mit dem Maßnahmen für die Zeit nach der Fußballweltmeisterschaft 2010 vorbereitet werden, wenn Arbeitsplätze nach Abschluss der Baumaßnahmen und weiterer Vorbereitungen für die Fußballweltmeisterschaft verloren gegangen sind.
- Angesichts der globalen Klimaerwärmung sollte der Ausbau der Infrastruktur nicht die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen vergrößern, sondern alternative Möglichkeiten zur Energiegewinnung und zur Herstellung von Treibstoffen unterstützen.
- Alle Prozesse müssen transparent sein und in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft durchgeführt werden.
- Den hohen Nahrungsmittelpreisen, die die Armut verschärfen, muss mit geeigneten Maßnahmen begegnet werden.
- Weiter muss die Regierung eine Bewusstseinsbildungskampagne durchführen, um die Öffentlichkeit über die gegenwärtige Krise (Finanzen, Nahrung, Klimawandel) und über notwendige Maßnahmen zu informieren.
- Unternehmen und die Regierung von Südafrika sollten die Verantwortung für ein ethisches Verhalten von Unternehmen übernehmen, um Ausbeutung zu verhindern – und dies gilt sowohl im Blick auf Unternehmen, die in Südafrika tätig sind, als auch hinsichtlich südafrikanischer Unternehmen, die in Afrika Geschäfte treiben.
- Die internationalen Geber dürfen das zugesagte Volumen von Hilfgeldern nicht unterschreiten.
- Südafrika hat als einziges afrikanisches Mitgliedsland der G-20 die besondere Verantwortung, sicher zu stellen, dass die afrikanischen Stimmen in diesem Forum gehört werden.
- Südafrika sollte die regionale Integration Afrikas weiter stärken. Es ist für den ganzen Kontinent wichtig, die Abhängigkeit von europäischen und amerikanischen Märkten zu verringern.

**Sofia Svarfvar**, Agrarökonomin und Mitarbeiterin von *Church of Sweden Aid*, ist seit Sommer 2009 für ein Jahr Mitarbeiterin des *Economic Justice Network* in Johannesburg.  
**Sandiswe Ncube** ist *Economic Consultant* des *Economic Justice Network*.

## Aus dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von Kopenhagen

### Kapitel 2: Beseitigung der Armut

#### Abschnitt C: Deckung der Grundbedürfnisse aller Menschen; Paragraph 36.

Die Regierungen sollen die eingegangenen Verpflichtungen zur Deckung der Grundbedürfnisse aller Menschen mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft im Einklang mit Kapitel V des vorliegenden Aktionsprogramms umsetzen; unter anderem sollen sie

- a) bis zum Jahr 2000 den allgemeinen Zugang zur Grundbildung sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass mindestens 80 Prozent aller Kinder im Grundschulalter die Primarschulbildung abschließen; bis zum Jahr 2005 das Gefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung von Jungen und Mädchen ausgleichen; vor dem Jahr 2015 in allen Ländern eine allgemeine Grundschulbildung herbeiführen;
- b) bis zum Jahr 2000 in allen Ländern eine Lebenserwartung von mindestens 60 Jahren herbeiführen;
- c) bis zum Jahr 2000 die Sterblichkeitsrate von Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren gegenüber 1990 um ein Drittel beziehungsweise auf 50 bis 70 pro 1.000 Lebendgeburten senken, was immer der niedrigere Wert ist; bis zum Jahr 2015 eine Säuglingssterblichkeitsrate von unter 35 pro 1.000 Lebendgeburten und eine Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren von unter 45 pro 1.000 Kindern erreichen;
- d) bis zum Jahr 2000 die Müttersterblichkeit gegenüber 1990 um die Hälfte reduzieren und bis zum Jahr 2015 eine weitere Verminderung um 50 Prozent bewirken;
- e) Ernährungssicherheit durch die Gewährleistung einer Versorgung mit gesunden und nahrhaften Nahrungsmitteln sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, ein angemessenes Maß an Stabilität in der Nahrungsmittelversorgung sowie in physischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht Zugang zu einer ausreichenden Ernährung für alle herstellen und dabei bekräftigen, dass Nahrungsmittel nicht als politisches Druckmittel benutzt werden dürfen;
- f) bis zum Jahr 2000 die schwere und mittelschwere Mangelernährung bei Kindern unter fünf Jahren gegenüber 1990 um die Hälfte reduzieren;
- g) bis zum Jahr 2000 sicherstellen, dass alle Völker der Welt einen Gesundheitsstand erreichen, der es ihnen ermöglicht, ein sozial und wirtschaftlich produktives Leben zu führen, und zu diesem Zweck eine gesundheitliche Grundversorgung für alle gewährleisten;
- h) über das System für die gesundheitliche Grundversorgung allen Personen im entsprechenden Alter so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum Jahr 2015 Zugang zur Reproduktivgesundheitsfürsorge verschaffen, im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung und unter Berücksichtigung der auf der Konferenz angebrachten Vorbehalte und abgegebenen Erklärungen, insbesondere was die Notwendigkeit der elterlichen Anweisung und Verantwortung betrifft;
- i) sich verstärkt darum bemühen und dafür einsetzen, bis zum Jahr 2000 die Sterblichkeit und Morbidität bei Malaria in mindestens 75 Prozent der betroffenen Länder gegenüber 1995 um mindestens 20 Prozent zu senken sowie die sozialen und wirtschaftlichen Verluste aufgrund der Malaria in den Entwicklungsländern zu vermindern, insbesondere in Afrika, wo die mit Abstand größte Zahl der Krankheits- und Todesfälle zu verzeichnen ist;
- j) bis zum Jahr 2000 die bedeutenden Krankheiten, die weltweite Gesundheitsprobleme darstellen, im Einklang mit Ziffer 6.12 der Agenda 21 ausrotten, beseitigen oder eindämmen;
- k) die Analphabetenrate unter Erwachsenen – wobei die Altersgruppe von jedem Land selbst festzulegen ist – auf mindestens die Hälfte des Werts von 1990 senken, mit Schwergewicht auf der Alphabetisierung von Frauen, den allgemeinen Zugang zu einer hochwertigen Bildung verwirklichen, wobei der Grundschul- und Fachunterricht und die Berufsausbildung besonderen Vorrang genießen, das Analphabetentum bekämpfen und geschlechtsbedingte Disparitäten beim Zugang zu Bildungsmöglichkeiten, beim Verbleib im Schulsystem und bei der Förderung des Unterrichts beseitigen;
- l) allen Menschen dauerhaft Zugang zu sauberem Trinkwasser in ausreichenden Mengen und zu einer angemessenen Abwasserbeseitigung verschaffen;
- m) die Verfügbarkeit von erschwinglichem und angemessenem Wohnraum für alle verbessern, im Einklang mit der Globalen Wohnraumstrategie bis zum Jahr 2000;
- n) die Verwirklichung dieser Verpflichtungen auf der höchsten geeigneten Ebene überwachen und die Möglichkeit in Erwägung ziehen, ihre Verwirklichung durch die Verbreitung von ausreichenden und genauen statistischen Daten und entsprechenden Indikatoren zu beschleunigen.

## Die zehn grundlegenden Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten aus der Erklärung des Kopenhagener Weltsozialgipfels vom 6. bis 12. März 1995

### Verpflichtung 1

Wir verpflichten uns, ein wirtschaftliches, politisches, soziales, kulturelles und rechtliches Umfeld zu schaffen, das die Menschen in die Lage versetzt, soziale Entwicklung zu erreichen.

### Verpflichtung 2

Wir verpflichten uns auf das Ziel der Beseitigung der Armut in der Welt durch entschlossene einzelstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit, da es sich hierbei um einen ethischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Imperativ für die Menschheit handelt.

### Verpflichtung 3

Wir verpflichten uns, das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern und es allen Menschen, Männern wie auch Frauen zu ermöglichen, sich durch eine frei gewählte Erwerbstätigkeit und produktive Arbeit einen sicheren und dauerhaften Lebensunterhalt zu sichern.

### Verpflichtung 4

Wir verpflichten uns, die soziale Integration zu fördern, indem wir uns für den Aufbau stabiler, sicherer und gerechter Gesellschaften einsetzen, die auf der Förderung und dem Schutz aller Menschenrechte sowie der Nichtdiskriminierung, der Toleranz, der Achtung der Vielfalt, der Chancengleichheit, der Solidarität, der Sicherheit und der Teilhabe aller Menschen, einschließlich schwacher und benachteiligter Gruppen und Personen beruhen.

### Verpflichtung 5

Wir verpflichten uns, die uneingeschränkte Achtung der Menschenwürde zu fördern, die Gleichberechtigung und Gleichbehandlung von Männern und Frauen herbeizuführen und die Teilhabe der Frau und die führende Rolle, die sie im politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und bei der Entwicklung einnehmen kann, anzuerkennen und zu fördern.

### Verpflichtung 6

Wir verpflichten uns, die Ziele des allgemeinen und gerechten Zugangs zu einer guten Bildung, des höchsten erreichbaren körperlichen und geistigen Gesundheitszustands und des Zugangs aller Menschen zur gesundheitlichen Grundversorgung zu fördern und zu verwirklichen, indem wir besondere Anstrengungen unternehmen werden, um Ungleichheiten im Hinblick auf soziale Verhältnisse zu beheben, ohne Unterschied nach Rasse, nationaler Herkunft, Geschlecht, Alter oder Behinderung; unsere gemeinsame Kultur wie auch unsere jeweilige kulturelle Eigenart zu achten und zu fördern; danach zu trachten, die Rolle der Kultur in der Entwicklung zu stärken; die unabdingbaren Grundlagen für eine beständige Entwicklung in deren Mittelpunkt der Mensch steht, zu erhalten; und zur vollen Erschließung der Humanressourcen beizutragen.

Das Ziel dieser Aktivitäten besteht darin, die Armut zu beseitigen, eine produktive Vollbeschäftigung zu fördern und die soziale Integration zu begünstigen.

### Verpflichtung 7

Wir verpflichten uns, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Erschließung der Humanressourcen Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder zu beschleunigen.

### Verpflichtung 8

Wir verpflichten uns, sicherzustellen, dass bei der Vereinbarung von Strukturanpassungsprogrammen auf die Einbeziehung von Zielen der sozialen Entwicklung geachtet wird, insbesondere die Beseitigung der Armut, die Förderung der Vollbeschäftigung und produktiver Arbeitsplätze sowie die Verbesserung der sozialen Integration.

### Verpflichtung 9

Wir verpflichten uns, die für die soziale Entwicklung aufgewendeten Mittel erheblich zu erhöhen beziehungsweise effizienter einzusetzen, damit die Ziele des Gipfels durch einzelstaatliche Maßnahmen und regionale und internationale Zusammenarbeit erreicht werden.

### Verpflichtung 10

Wir verpflichten uns, einen besseren und festeren Rahmen für die internationale, regionale und subregionale Zusammenarbeit im Dienste der sozialen Entwicklung in einem Geist der Partnerschaft unter Einschaltung der Vereinten Nationen und anderer multilateraler Institutionen zu schaffen.

## Auszüge aus der Millennium-Erklärung der Vereinten Nationen

### RESOLUTION 55/2.

Die Generalversammlung verabschiedet die nachstehende Erklärung:

#### Millenniumserklärung der Vereinten Nationen

Wir, die Staats- und Regierungschefs (...) erkennen an, (...) dass wir (...) gemeinschaftlich dafür verantwortlich sind, weltweit die Grundsätze der Menschenwürde, der Gleichberechtigung und der Billigkeit zu wahren.

#### I. Werte und Grundsätze

**Freiheit.** Männer und Frauen haben das Recht, in Würde und Freiheit – von Hunger und der Furcht vor Gewalt, Unterdrückung oder Ungerechtigkeit – ihr Leben zu leben und ihre Kinder zu erziehen.

**Gleichheit.** Keinem Menschen und keiner Nation darf die Chance vorenthalten werden, aus der Entwicklung Nutzen zu ziehen. Die Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Männern und Frauen muss gewährleistet sein.

**Solidarität.** Die globalen Probleme müssen so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Billigkeit und sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, haben ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten.

**Toleranz.** Die Menschen müssen einander in der gesamten Vielfalt ihrer Glaubensüberzeugungen, Kulturen und Sprachen achten. Unterschiede innerhalb einer Gesellschaft sowie zwischen verschiedenen Gesellschaften sollten weder gefürchtet noch unterdrückt, sondern vielmehr als kostbares Gut der Menschheit geschätzt werden. Eine Kultur des Friedens und des Dialogs zwischen allen Kulturen sollte aktiv gefördert werden.

**Achtung vor der Natur.** Bei der Bewirtschaftung aller lebenden Arten und natürlichen Ressourcen muss im Einklang mit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung Umsicht bewiesen werden. Nur so können wir die unermesslichen Reichtümer, mit denen die Natur uns beschenkt, erhalten und an unsere Nachkommen weitergeben. Die heutigen nicht zukunftsfähigen Produktions- und Konsumstrukturen müssen im Interesse unseres künftigen Wohls und des Wohls unserer Nachfahren geändert werden.

**Gemeinsam getragene Verantwortung.** Die Verantwortung für die Gestaltung der weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und die Bewältigung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit muss von allen Nationen der Welt gemeinsam getragen und auf multilateraler Ebene wahrgenommen werden. Als universellste und repräsentativste Organisation der Welt müssen die Vereinten Nationen die zentrale Rolle dabei spielen.

#### II. Frieden, Sicherheit und Abrüstung

8. Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Völker von der Geißel des Krieges, ob Bürgerkriege oder Kriege zwischen Staaten, zu befreien (...).
9. Wir treffen daher den Beschluss, die Achtung vor dem Primat des Rechts sowohl in den internationalen als auch den nationalen Angelegenheiten zu stärken und insbesondere sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten den Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen in den Fällen, in denen sie Partei sind, Folge leisten.

#### III. Entwicklung und Armutsbeseitigung

11. Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Mitmenschen (...) aus den erbärmlichen und entmenslichenden Lebensbedingungen der extremen Armut zu befreien, in der derzeit mehr als eine Milliarde von ihnen gefangen sind. Wir sind entschlossen, das Recht auf Entwicklung für jeden zur Wirklichkeit werden zu lassen und die gesamte Menschheit von Not zu befreien.
12. Wir treffen daher den Beschluss, auf nationaler wie auf internationaler Ebene ein Umfeld zu schaffen, das der Entwicklung und der Beseitigung der Armut förderlich ist.
13. Erfolg bei der Verwirklichung dieser Ziele hängt unter anderem von guter Lenkung in einem jeden Land ab. Er hängt fernerhin von guter Lenkung auf internationaler Ebene und von der Transparenz der Finanz-, Geld- und Handelssysteme ab. Wir sind entschlossen, ein offenes, faires, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes multilaterales Handels- und Finanzsystem zu schaffen.
15. Wir verpflichten uns außerdem, auf die besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder einzugehen. (...) Wir fordern die Industrieländer auf, (...)
  - ohne weitere Verzögerungen das verstärkte Schuldenerleichterungsprogramm für die hoch verschuldeten armen Länder durchzuführen und übereinzukommen, alle bilateralen öffentlichen Schulden dieser Länder zu streichen, wenn diese Länder sich im Gegenzug auf eine nachprüfbare Armutsminderung verpflichten;
  - großzügigere Entwicklungshilfe zu gewähren, insbesondere an Länder, die wirkliche Anstrengungen unternehmen, ihre Ressourcen für die Armutsminderung einzusetzen.
19. Wir treffen ferner den Beschluss,
  - bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt, und den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren, sowie bis zu demselben Jahr den Anteil der Menschen, die hygienisches Trinkwasser nicht erreichen oder es sich nicht leisten können, zu halbieren;
  - bis zum gleichen Jahr sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben;

- **bis zum gleichen Jahr die Müttersterblichkeit um drei Viertel und die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel der derzeitigen Rate gesenkt zu haben;**
- **bis dahin die Ausbreitung von HIV/Aids, die Geißel der Malaria und andere schwere Krankheiten, von denen die Menschheit heim- gesucht wird, zum Stillstand gebracht und allmählich zum Rückzug gezwungen zu haben;**
- **Kindern, die durch HIV/Aids zu Waisen wurden, besondere Hilfe zukommen zu lassen;**
- **bis zum Jahr 2020, wie in der Initiative „Städte ohne Elendsviertel“ vorgeschlagen, erhebliche Verbesserungen im Leben von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern erzielt zu haben.**

20. Wir treffen außerdem den Beschluss,

- die Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frau als wirksame Mittel zur Bekämpfung von Armut, Hunger und Krankheit zu fördern und eine wirklich nachhaltige Entwicklung herbeizuführen;
- Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden;
- der pharmazeutischen Industrie nahe zu legen, lebenswichtige Medikamente verfügbarer und für alle Menschen in den Entwicklungsländern, die sie brau- chen, erschwinglich zu machen;
- im Bemühen um Entwicklung und Armutsbeseitigung feste Partnerschaften mit dem Privatsektor und den Organisationen der Zivilgesellschaft aufzubauen;
- sicherzustellen, dass alle Menschen die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, nutzen können (...)

#### **IV. Schutz unserer gemeinsamen Umwelt**

21. Wir dürfen keine Mühen scheuen, um die gesamte Menschheit und vor allem unsere Kinder und Kindeskin- der aus der Gefahr zu befreien, auf einem Plane- ten leben zu müssen, der durch menschliches Handeln nicht wiedergutzumachende Schäden davongetragen hat und dessen Ressourcen ihren Bedarf nicht länger decken können.
22. Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, namentlich auch der in der Agenda 21 enthaltenen Grundsätze, die auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung verabschiedet wurden.
23. Wir treffen daher den Beschluss, in allen unseren die Umwelt betreffenden Maßnahmen eine neue Ethik der Erhaltung und pfleglichen Behandlung der Umwelt zu verfolgen, und treffen den Beschluss, als erstes
- alles zu tun, um sicherzustellen, dass das Protokoll von Kioto möglichst bis zum zehnten Jahrestag der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahre 2002 in Kraft tritt, und mit der verlangten Senkung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu beginnen;
  - unsere gemeinsamen Bemühungen um die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern zu verstärken; nachdrücklich auf die vollinhaltliche Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika, hinzuwirken;
  - der auf Dauer nicht tragbaren Ausbeutung der Wasserressourcen ein Ende zu setzen, durch die Entwicklung regionaler und nationaler Wasserwirtschafts- strategien, die sowohl einen fairen Zugang als auch ausreichende Vorräte fördern; (...)
  - den freien Zugang zu Informationen über die menschliche Genomsequenz sicherzustellen.

#### **V. Menschenrechte, Demokratie und gute Lenkung**

24. Wir werden keine Mühen scheuen, um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung aller international anerkannten Menschen- rechte und Grundfreiheiten einschließlich des Rechts auf Entwicklung zu stärken.
25. Wir treffen daher den Beschluss,
- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vollinhaltlich zu achten und ihr Geltung zu verschaffen;
  - uns um den vollen Schutz und die Förderung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für alle in allen unseren Ländern zu bemühen;
  - in allen unseren Ländern die Kapazitäten zur Anwendung der Grundsätze und Verfahren der Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte, einschließ- lich der Rechte von Minderheiten, zu stärken;
  - alle Formen der Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau umzusetzen;
  - Maßnahmen zu ergreifen, um die Achtung und den Schutz der Menschenrechte von Migranten, Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zu gewährleisten, die in vielen Gesellschaften immer häufiger vorkommenden rassistischen und fremdenfeindlichen Handlungen zu beseitigen und in allen Gesellschaften größere Harmonie und Toleranz zu fördern;
  - gemeinsam auf integrativere politische Prozesse hinzuwirken, die allen Bürgern in allen unseren Ländern echte Mitsprache ermöglichen;
  - die Freiheit der Medien zur Wahrnehmung ihrer wichtigen Funktion und das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Information zu gewährleisten.

#### **VI. Schutz der Schwächeren**

26. Wir werden keine Mühen scheuen, um sicherzustellen, dass Kinder und alle Mitglieder der Zivilbevölkerung, die den Folgen von Naturkatastrophen, Völker- mord, bewaffneten Konflikten und anderen humanitären Notsituationen unverhältnismäßig stark ausgesetzt sind, in jeder Hinsicht Hilfe und Schutz erhalten, damit sie so bald wie möglich wieder ein normales Leben führen können.

Wir treffen daher den Beschluss,

- den Schutz von Zivilpersonen in komplexen Notsituationen in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht auszuweiten und zu verstärken;
- die internationale Zusammenarbeit, namentlich auch die Lastenteilung mit Ländern, die Flüchtlinge aufgenommen haben, und die Koordinierung der huma- nitären Hilfe für diese Länder zu verstärken und allen Flüchtlingen und Vertriebenen zur freiwilligen Rückkehr an ihre Heimstätten in Sicherheit und Würde und zu einer reibungslosen Wiedereingliederung in ihre Gesellschaft zu verhelfen;
- die Ratifikation und vollinhaltliche Durchführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und der dazugehörigen Fakultativprotokolle betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sowie den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie zu befürworten.



- ① **Kritische Bestandsaufnahme  
bisheriger Forderungen und  
Lösungsansätze**

# Das bisschen Umwelt oder nachhaltig die Welt verändern? Zukunftsfähigkeit als Gesellschaftspolitik

**Zukunftsfähigkeit heißt, die Grenzen des Wirtschaftens zu akzeptieren. Positiv formuliert: Es geht um die Bewahrung der Schöpfung und ein Leben in Würde für alle durch die Verwirklichung der Menschenrechte. Wie so oft ist vor allem die Umsetzung das Problem. Auf einen breit angelegten Dialog der unterschiedlichen Interessengruppen zu setzen, hat sich meist als trügerische Hoffnung erwiesen. Die Suche nach einem Ausgleich von wirtschaftlichen Interessen einerseits und sozialen und ökologischen Belangen andererseits führt offenbar nur zu eng begrenzten Ergebnissen. Zudem werden ökologische Belange zwar zunehmend berücksichtigt, gleichzeitig jedoch ökonomischen Interessen unterworfen. Angesichts der globalen Herausforderungen greift dies zu kurz. Letztlich geht es nicht nur um „ein bisschen Umwelt“, sondern um den radikalen Umbau der gesamten Gesellschaft – um eine Umstellung auf Produktions- und Konsummuster, die soziale Gerechtigkeit und ökologische Tragfähigkeit als Grenzen des Wirtschaftens anerkennen.**

---

## Michael Frein

---

Punktuelle Verbesserungen haben sie gebracht. Von vielen wurden sie dennoch belächelt. Eine Busspur, ein Fahrradweg, kommunale Unterstützung für den Weltladen – das waren nicht selten die Erfolge anstrengender und langwieriger Agenda-Prozesse.

Den Königsweg zu einer zukunftsfähigen Politik, so wurde schnell klar, hatte man in den neunziger Jahren nicht gefunden. Wie hätte das auch sein können? Der Gedanke, dass Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft nur einmal ordentlich miteinander reden müssen, und sich dann quasi automatisch, wie von unsichtbarer Hand, die Einsicht durchsetzt, dass es so nicht weiter gehen kann, dieser Gedanke war, vorsichtig formuliert, auch etwas gewagt. Und im Grunde gab es außer einem dicken UN-Dokument, der Agenda 21, wenig Anlass zu der Vermutung, dass der Unternehmer, gestählt durch die neuen Einsichten, das Prinzip der Gewinnmaximierung aufgeben und stattdessen zum sozial-ökologischen Vorkämpfer werden würde. Dies war ebenso wahrscheinlich wie die Hoffnung, dass eherne Verwaltungsgrundsätze sich in ökologische Politik verwandeln würden. Und natürlich konnte sich auch der Umweltaktivist weder für die Belange der Verwaltung noch für die Anliegen der Wirtschaft wirklich erwärmen.

Das Missverständnis bestand darin, zu glauben, dass die jeweiligen Partikularinteressen mit Hilfe von Dialog und Einsicht hätten überwunden werden können, so dass sich neue Horizonte für eine nachhaltige Politik öffnen. „Es gibt keine Interessen, daher auch keine Gegensätze, folglich nur noch Menschen, die sich der überzeugendsten Leitbilder zur Rettung aus dem ökologischen Schlamassel bedienen können“, kritisierte Elmar

Altwater Mitte der 1990er Jahre.<sup>1</sup> Und in der Tat hielten sich die Erfolge der Runden Tische meist in Grenzen. Für viele Umweltschützer und entwicklungspolitisch Engagierte hat sich der Runde Tisch als kantiges Möbelstück erwiesen.

Nicht unschuldig daran war das Nachhaltigkeitsdreieck. Mit diesem Bild wurde suggeriert, nachhaltige oder zukunftsfähige Entwicklung sei das Ergebnis eines Interessenausgleichs zwischen Ökonomie, Ökologie und Sozialem. Ein solches Gleichgewicht herzustellen, galt als Schlüssel zum Erfolg. Die Hoffnung trug. Tatsächlich erlaubte das Dreieck jedem Akteur, in seiner Ecke zu verharren und die jeweils anderen zu konstruktiven Beiträgen zu mahnen, um das – vorgeblich gemeinsame – Ziel zu erreichen.

Aber schon über dieses Ziel, eine nachhaltige Entwicklung, herrschte Unklarheit. Der Begriff ‚Nachhaltigkeit‘ trat ab Mitte der 90er Jahre einen famosen Siegeszug an. Alles musste nachhaltig sein, von der Rentenversicherung über die Atomkraft bis zur Friedhofsordnung. Nicht selten diente das Wort auch schlicht als Synonym für Umweltschutz. Nachhaltigkeit war modern, über eine Funktion als schmückendes Beiwerk oder zusätzliche Legitimation kam der Begriff jedoch kaum hinaus.

Denn der Preis der Popularität war die Beliebigkeit. Jeder drehte, formte und quetschte das Nachhaltigkeitskonzept so lange, bis es passte. Unternehmen druckten Nachhaltigkeitsberichte in Hochglanz, die Bundesregierung formulierte eine Nachhaltigkeitsstrategie, nachhaltige

Geldanlagen wurden attraktiv, Entwicklungs- und Umweltorganisationen forderten von der Politik mehr Nachhaltigkeit. Nachhaltig verändert hat all das wenig, jedenfalls zu wenig.

Das muss künftig anders werden. Denn die Probleme, die die Nachhaltigkeitsdebatte in den neunziger Jahren lösen wollte, sind keineswegs vom Tisch. Im Gegenteil: Die Klimakrise hat sich verschärft, Armut und Ungerechtigkeit haben zugenommen, die biologische Vielfalt ist stärker bedroht denn je. Patentrezepte, wie die Probleme zu lösen wären, gibt es nach wie vor nicht. Aber die Debatte um Nachhaltigkeit oder, wie es auch heißt, Zukunftsfähigkeit, hat sich weiterentwickelt. Einen wichtigen Beitrag hierzu hat das Wuppertal Institut geliefert, das im Oktober 2008 im Auftrag von Brot für die Welt, BUND und dem Evangelischen Entwicklungsdienst die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt“ vorlegte.<sup>2</sup>

## Leitplanken statt Dreieck

Ob das Bild einer Straße, das bevorzugte Feindbild vieler Umweltschützer, für die Beschreibung von Nachhaltigkeit oder Zukunftsfähigkeit glücklich gewählt ist, sei dahin gestellt. Jedenfalls kann ihm eine gewisse Erklärungskraft nicht abgesprochen werden.

In der Studie des Wuppertal Instituts symbolisiert die Straße – oder vielleicht schöner, der Weg – die sozio-ökonomische Entwicklung, also, wenn man so will, menschliches Leben und Wirtschaften. Allerdings hat die Straße auch Grenzen, an der einen wie an der anderen Seite befinden sich Leitplanken. Diese Leitplanken stehen einerseits für die Umwelt, die natürlichen Lebensgrundlagen. Die begrenzte Aufnahmekapazität der Atmosphäre für Treibhausgas stellt zugleich auch eine Grenze für menschliches Wirtschaften dar. Zwar ist es möglich, diese Grenze zu verschieben – etwa durch effizientere Nutzung von Energieträgern und anderen Ressourcen. Der entscheidende Punkt aber ist: Eine Grenze bleibt. Wir haben nur einen Planeten.

Auf der anderen Seite wird der Weg durch die Menschenrechte markiert, wobei hier sowohl die

<sup>1</sup> Elmar Altwater: Der Traum vom Umwelttraum. Zur Studie des Wuppertal Instituts über ein „zukunftsfähiges Deutschland“. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 1/1996, S. 89. Altwater bezieht seine Kritik hier auf die erste 1996 erschienene Studie: Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie: Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Eine Studie im Auftrag von BUND und Misereor. Basel 1996.

<sup>2</sup> Wuppertal Institut: Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Hg. von Brot für die Welt, EED, BUND. Frankfurt 2008.

bürgerlich-politischen wie auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gemeint sind, wie sie in den beiden UN-Pakten von 1966 völkerrechtlich verbindlich verankert sind. Um Beispiele zu nennen: Es geht also sowohl um das Recht auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit als auch um das Recht auf Nahrung, Bildung und Gesundheit.

Zukunftsfähig ist eine Entwicklung, die nicht mit den Leitplanken kollidiert, die mithin nicht mit Menschenrechtsverletzungen oder einer übermäßigen Nutzung der natürlichen Ressourcen einhergeht. So, wie jeder Mensch auf einer Straße Unfälle zu vermeiden sucht, so sollte eine nachhaltige Entwicklung die Rechte der Natur wie die Rechte des Menschen beachten.

Das Nachhaltigkeitsdreieck ist damit passé. Das neue Bild verstellt auch einer gern benutzten Argumentationsfigur den Raum, wonach das Nachhaltigkeitsdreieck dynamisch zu interpretieren sei. Demnach könnte, entsprechend der aktuellen Erfordernisse, eine Ecke Vorfahrt gegenüber den anderen erhalten. Die Balance zwischen den drei Ecken könnte dann im Zeitverlauf hergestellt werden. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten (also praktisch immer) hätten demnach soziale und ökologische Belange zurückzustehen, was dann in besseren Zeiten (also praktisch nie) wieder auszugleichen wäre.

Solcher Beliebigkeit sucht das Bild der Leitplanken zu begegnen. Der derzeitige Ausstoß an Treibhausgasen etwa ist – global wie in den Industrieländern – eindeutig zu hoch, die Kollision mit der Leitplanke Umwelt kann im Sinne nachhaltiger Entwicklung weder gezeugnet noch damit entschuldigt werden, dass, etwa wegen der Wirtschaftskrise, der Klimaschutz vorübergehend von nachrangiger Bedeutung wäre. Eine solche Politik kollidiert mit den Leitplanken, sie ist nicht nachhaltig.

## Vorreiter statt Runde Tische

Die mit der Flexibilität des Dreiecks verbundenen Probleme verweisen darauf, dass Zukunftsfähigkeit durchgesetzt werden muss – auch gegen widerstrebende Interessen. Das Instrument der Runden Tische, das letztlich auf konsensuale Lösungen setzt, weicht damit einem Ansatz, der von einem konfliktiven Prozess ausgeht.

Der Hintergrund ist offensichtlich: In den 90er Jahren mangelte es nicht an Akteuren, die die Dialoge der Agendaprozesse vorwiegend dazu nutzten, eine wirklich nachhaltige Entwicklung zu vermeiden, indem sie mit Hilfe des Nachhaltigkeitsdreiecks die Leitplanken wegzudiskutieren versuchten.

Als erfolgreicher hat sich dagegen der Ansatz der Vorreiter erwiesen. Die ersten, die Solarpanels auf ihren Dächern installierten, galten in den Augen ihrer Nachbarn vermutlich als komische Vögel. Inzwischen haben die Pioniere sich durchgesetzt. Solarpanels gelten als schick, die Einspeisung der Energie ins Netz wird gesetzlich gefördert, das Ganze ist eine kluge Investition.

Nun mag man einwenden, dass auf diese Art und Weise mit einem zukunftsfähigen Verhalten auch noch Geld zu verdienen sei, sich mithin in gewisser Weise das *win-win-Versprechen* des Nachhaltigkeitsdreiecks bewahrheitete. Jedoch ist ein ökonomischer Vorteil für Nachhaltigkeits-Pioniere keinesfalls unabdingbar. Eindrucksvolles Beispiel sind die Bezieher von Öko-Strom. Was vor über zehn Jahren einige Unentwegte begannen, verbreitet sich heute zusehends – und zwar trotz meist höherer Kosten.

Ein anschauliches Beispiel für einen konfliktiven Prozess, der mit dem Durchsetzen von Zukunftsfähigkeit verbunden ist, liefert auch der Kampf gegen Kohlekraftwerke. Die Erfolge der Klima-Allianz sind immer auch Ergebnis eines Konflikts mit den Stromkonzernen.<sup>3</sup> Ein Runder Tisch, der über einen Dialog von Umweltschützern, Entwicklungsorganisationen und den großen Energieversorgern zu dem Ergebnis kommt, dass aus Gründen des Klimaschutzes auf neue Kohlekraftwerke zu verzichten sei, ist fürwahr eine abwegige Vorstellung.

## Staat statt Neoliberalismus

Bei all dem spielt die Lenkungsfunktion des Staates eine wichtige Rolle. Ohne das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das die Energieversorger zur Abnahme des produzierten Stroms zu garantierten Preisen zwingt, wären die Solardächer vermutlich nicht annähernd so verbreitet, wie dies heute der Fall ist. Denn ohne das EEG wäre Öko-Strom sicherlich nicht konkurrenzfähig.<sup>4</sup>

3 <[www.klima-allianz.de](http://www.klima-allianz.de)>.

4 Dies gilt im Übrigen auch für nicht nachhaltige Energieversorgung. Ohne die – offene und versteckte – Förderung der Kernenergie würden die Energiekonzerne auf ihrem Atomstrom sitzen bleiben.

Das heißt, der Staat muss die richtigen Anreize setzen, damit Zukunftsfähigkeit sich durchsetzen kann oder zumindest Rückenwind bekommt.

Die Notwendigkeit staatlicher Lenkung besteht auch für die andere Leitplanke, die Menschenrechte. So ist das Verhältnis von Patentrecht und Menschenrechten – auf globaler Ebene wie auch in Deutschland – keinesfalls widerspruchsfrei.<sup>5</sup> Beispiele sind der Zugang zu bezahlbaren Medikamenten oder zu Saatgut.<sup>6</sup>

Gleichzeitig befördert das Patentrecht Biopiraterie. Es sanktioniert in keiner Weise Verstöße gegen die UN-Konvention über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD), die die Erlaubnis zur Nutzung von Wirkstoffen aus ausländischen Heilpflanzen, etwa für Medikamente und Kosmetika, an die vorherige, informierte Zustimmung der Betroffenen knüpft. Das sind in aller Regel Regierungen aus Entwicklungsländern und indigene Völker, die sich durch Biopiraterie zusätzlich ihres traditionellen Wissens beraubt sehen.<sup>7</sup>

Mit anderen Worten: Das Patentrecht kollidiert mit beiden Leitplanken, mit – auf der Ebene der Vereinten Nationen – völkerrechtlich verbindlich kodifiziertem Umwelt- und Menschenrecht. Die Staaten sind gefordert, diesen Rechtsbereich so zu regeln, dass Unfälle in Form eines Abweichens vom Weg nachhaltiger Entwicklung künftig unterbleiben.

Dies gilt letztlich für die gesamte Wirtschaft. Die Liberalisierungsprozesse der Vergangenheit haben zu einem globalen Standortwettbewerb geführt, der durch die Externalisierung ökologischer und sozialer Kosten vorangetrieben wird. Mit anderen Worten: Das Ringen um globale Wettbewerbsfähigkeit führt zu einem unablässigen Raubbau an der biologischen Vielfalt, wie es etwa im Amazonasgebiet mannigfaltig zu beobachten ist. In Entwicklungsländern herrschen vielfach unerträgliche Arbeitsbedingungen, in Deutschland Sozialdumping, Lohndruck, Kinderarmut und eine sich weiter öffnende Schere zwischen Arm und Reich.<sup>8</sup>

5 Michael Frein: Patentrechte und Menschenrechte. Fragezeichen, Widersprüche und Probleme aus entwicklungspolitischer Sicht. Hg. vom EED. Bonn 2009.

6 Zoe Goodman: *Seeds of Hunger; Intellectual Property on Seeds and the Human Right Response*. Hg. von 3DThree. Genf 2009.

7 Michael Frein, Hartmut Meyer: Die Biopiraten. Milliardengeschäfte der Pharmaindustrie mit dem Bauplan der Natur. Berlin 2008.

8 vgl. etwa Kirchlicher Herausgeberkreis Jahrbuch Gerechtigkeit (Hg.): Reichtum, Macht, Gewalt. Sicherheit in Zeiten der Globalisierung. Jahrbuch Gerechtigkeit II. Oberursel 2006.

Auch hier ist staatliche Lenkung gefordert. Was eine Politik anrichtet, die Marktversagen nicht einkalkuliert, zeigt die aktuelle Wirtschaftskrise. Der Liberalisierungsprozess der vergangenen Jahrzehnte muss umgekehrt werden. Dabei geht es nicht um einen einfachen Protektionismus zum Wohle der nationalen Wirtschaft, wohl aber um staatliche Lenkung anstelle von *Laissez-fair*.

Zölle, Sozial- und Umweltstandards, Subventionen – all dies können hilfreiche Instrumente sein, um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Allerdings dürfen sie von den Industrieländern nicht als Handelshemmnisse zum bloßen Schutz der heimischen Wirtschaft eingesetzt werden. Von daher sind im internationalen Handelssystem vor allem zwei Ungleichheiten anzugehen: Zum einen ist anzuerkennen, dass Entwicklungsländern faktisch nur Zollerhöhungen als Instrumente für die Importsteuerung zur Verfügung stehen. Deshalb müssen Industrieländer darauf verzichten, Entwicklungs- und Schwellenländer im Rahmen der Welthandelsorganisation und in bilateralen Freihandelsverträgen zu Zollsenkungen zu drängen. Zweitens müssen Maßnahmen zur Importkontrolle in Industrieländern, die auf die Umsetzung von Sozial- und Umweltstandards zielen, immer von Maßnahmen begleitet werden, die entsprechende Wohlfahrtsverluste in Entwicklungsländern ausgleichen und sie gleichzeitig in die Lage versetzen, die geforderten Standards zu erfüllen.

Nachhaltigkeit erfordert einen aktiv lenkenden Staat. Wenn die Regierungen sich durch weitere Liberalisierung der Instrumente berauben, die Märkte zu steuern, so kann man von einem gleichzeitigen Politik- und Marktversagen sprechen. Die Kollision mit den Leitplanken eines nachhaltigen Entwicklungspfades ist zwangsläufig.

Es kann deshalb nicht länger darum gehen, einen Ausgleich von wirtschaftlichen Interessen einerseits und sozialen und ökologischen Interessen andererseits zu suchen; vielmehr hat die Wirtschaft gegenüber den ökologischen Erfordernissen und den in den Menschenrechten kodifizierten sozialen Bedürfnissen eine dienende Funktion. Dies sicherzustellen, ist Aufgabe staatlicher Lenkungs politik.

### **Gesamtgesellschaftlicher Veränderungsprozess statt Umweltschutz**

Die notwendigen Veränderungen, so zeigt sich, gehen über den Tellerrand der Umweltpolitik

weit hinaus. Wer Nachhaltigkeit als Synonym für Umweltschutz benutzt, redet die Herausforderung – wissentlich oder unwissentlich – klein.

Beispiel Klimaschutz: Bei den internationalen Klimaverhandlungen geht es nicht nur um Umwelt, sondern gleichzeitig um Wirtschaft. Denn die Kehrseite der Verpflichtung zur Emissionsminderung sind Emissionsrechte, die – bei einem gegebenen Stand der technischen und sozialen Entwicklung – eine Obergrenze für wirtschaftliches Handeln markieren. Mit anderen Worten: Im Rahmen der Klimaverhandlungen werden – unter anderem – die Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftlicher Entwicklung verteilt.

Diese Grenzen bilden dann auch die Grenzen wirtschaftlichen Wachstums. Wie aber wäre eine Gesellschaft ohne Wachstum vorzustellen? Das hieße dann, um einige Stichworte zu nennen, eine Veränderung der Lebensstile, weg von der Konsumgesellschaft eines „Schneller – höher – weiter“ hin zu einem genügsamen Lebensstil des „Anders – besser – weniger“.

### **Fazit: Radikale Umkehr ist nötig!**

Das Letztgenannte, das Weniger, ist eine entscheidende Komponente. Allein durch Effizienzsteigerungen qua technologischer Entwicklung wird die Menschheit den Erfordernissen des Klimawandels offenbar nicht gerecht. Hinzu kommt, dass die Menschen in Industrieländern ihr Konto erheblich überstrapazieren. Das heißt, es führt für die Einwohner von Deutschland und anderen Industrieländern kein Weg daran vorbei, weniger zu konsumieren.

Suffizienz in den Lebensstilen und der Abschied vom Wirtschaftswachstum hat jedoch weitere Konsequenzen, etwa die Forderung nach einer sozialen Grundsicherung für alle und einer gerechten Verteilung der Arbeit. Kurze Vollzeit für alle, so lautet das Schlagwort, das für eine Verkürzung der Regelarbeitszeit auf etwa dreißig Stunden wöchentlich steht. Daran schließt sich unmittelbar die Frage des Lohnausgleichs an, wobei die Antwort wiederum in einem (bedingungslosen) Grundeinkommen gesucht wird.

Der Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung ist also (noch) steiler und steiniger, als man zunächst vielleicht vermuten mag. Letztlich geht es nicht nur um „ein bisschen Umwelt“,

sondern um den radikalen Umbau der gesamten Gesellschaft, um eine Umstellung auf Produktions- und Konsummuster, die soziale Gerechtigkeit und ökologische Tragfähigkeit als Grenzen des Wirtschaftens anerkennen.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat nur dann eine Chance, wenn er mit einem umfassenden sozialen Wandel einhergeht. Deutlich wurde dies, als um die Jahreswende 2007/2008 eine hitzige Debatte über Sozialtarife für Energie losbrach. Hintergrund waren – angetrieben durch Spekulationen und Monopole – extrem steigende Energiepreise, die befürchten ließen, dass sich die ärmeren Bevölkerungsgruppen in absehbarer Zukunft weder Strom noch Heizung würden leisten können. Einer breiten Öffentlichkeit wurde deutlich, dass höhere Preise zu extremen sozialen Schiefen führen können: Die Armen bleiben zu Hause und frieren, wer es sich (noch) leisten kann, dreht die Heizung auf beziehungsweise flüchtet per Auto oder Flugzeug in wärmere Gefilde. Mit anderen Worten: Eine Lenkungs funktion allein über den Markt verstärkt soziale Ungleichheiten, indem er die weniger Kaufkräftigen ausschließt.

Vieles spricht dafür, dass dies, wie es in der genannten Situation zumindest ansatzweise der Fall war, zu Protesten und einer Debatte über den gerechten Zugang zu Energie führt. Seinerzeit wurde das Problem durch die Weltwirtschaftskrise gelöst, die Spekulationsblasen platzen, die (künstlich erzeugte) Knappheit war damit beendet, die Preise fielen wieder.

Der Unterschied zu dem Szenario, das uns bevorsteht, besteht im Wesentlichen darin, dass die Knappheit künftig nicht durch Marktversagen erzeugt wird, sondern echt ist. Sie ist sowohl in der Verknappung der Ressourcen, etwa fossiler Brennstoffe, als auch in der Überbelastung der Atmosphäre durch Treibhausgase begründet. Hinzu kommt, dass mit den Schwellenländern wie China und Indien neue Akteure auf den Plan treten, die sich anschicken, die Produktions- und Konsummuster der Industrieländer zu übernehmen – das heißt, die Konkurrenz um knappe Güter wächst. Eine alle Interessen befriedigende Lösung, die durch Marktmechanismen herbeigeführt wird, ist nicht zu erwarten. Technische Lösungen alleine reichen nicht aus. Daher bedarf es zusätzlich politischer Lösungen, die den Zugang zur Nutzung der natürlichen Ressourcen regeln und neuer gesellschaftlicher Organisationsformen, die die Nutzung der weniger werden Ressourcen so organisieren, dass sie jedem

Menschen, ob in Deutschland, in China oder in Tansania, in größtmöglicher Weise dienlich sind.

Zukunftsfähigkeit reicht weit über Hybridautos oder Energiesparlampen hinaus. Auf der Tagesordnung steht der Umbau der Konsum- und Wegwerfgesellschaft. Dies kann nur gelingen, wenn man diejenigen ins Boot holt, die am Rande ihrer Gesellschaften leben oder ausgeschlossen sind. Angesichts begrenzter Ressourcen, großer sozialer Ungleichheit auch in den reichen Ländern und – globaler gesehen – einer Übernutzung

der natürlichen Ressourcen durch die Menschen in Industrieländern, ist dabei mit erheblichen Konflikten zu rechnen. Dass konsensuale Problemlösungsstrategien an Runden Tischen zum Erfolg führen, ist unwahrscheinlich. Stattdessen muss der Umbau mit demokratischen Mitteln, durch Protest, Überzeugung und Pioniertätigkeit vorangetrieben werden. Negativ formuliert, geht es dabei darum, den ökologischen Kollaps und die absehbaren Konflikte um die Nutzung der letzten Ressourcen zu vermeiden. Positiv formuliert, geht es um die Frage: „Wie wir leben

wollen und wie alle Menschen in Einklang mit dem, was wir selbst schätzen, leben können.“<sup>9</sup>

**Michael Frein** ist Referent der Arbeitsstelle Handel und Umwelt des Evangelischen Entwicklungsdienstes.

<sup>9</sup> Umkehr zum Leben. Nachhaltige Entwicklung im Zeichen des Klimawandels. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland Gütersloh 2009, S. 145.

# Finanz- und Wirtschaftskrise: Die Politik der Bundesregierung versus Forderungen der Zivilgesellschaft

**Die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise ist die schwerste seit der großen Depression in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts. Die Bundesregierung hat – teilweise auch in internationaler Abstimmung – ein ganzes Bündel von Maßnahmen ergriffen, um die schlimmsten Folgen der Krise zu mindern. Doch die Kritik daran ist vielfältig und kommt von bedeutenden gesellschaftlichen Gruppen. In der Zivilgesellschaft ist die Sorge groß, dass im Zuge der Krise Gewinne privatisiert, Verluste aber sozialisiert – also von den Steuerzahler gegenfinanziert werden.<sup>1</sup>**

## Uwe Kerkow

Obwohl deutsche Banken zum Teil erheblichen Risiken aus US-amerikanischen Ramschkrediten ausgesetzt waren (und sind), hat die Bundesregierung die Brisanz der Krise für Deutschland offensichtlich lange unterschätzt.<sup>2</sup> Auch hat man in Berlin wohl noch eine ganze Zeit gehofft, dass sich die Auswirkungen des Finanzcrashs auf die deutsche Wirtschaft trotz deren starker Exportorientierung in Grenzen halten würden. So ließ sich der damalige Bundeswirtschaftsminister Michael Glos im März 2008 im Handelsblatt mit der Einschätzung zitieren: „Wir haben bisher noch keine Anzeichen dafür, dass die Probleme in den USA auf die Konjunktur in Deutschland überspringen.“<sup>3</sup> Und auch Ex-Bundesaußenminister Steinmeier betonte im April 2008 in der gleichen Zeitung: „Wir haben in Europa keine wirtschaftliche Rezession.“<sup>4</sup>

Bundeskanzlerin Angela Merkel stellte am 2. Juni 2009 überdies fest: „Der zweite Punkt ist, dass sich das Ganze international abgespielt hat. Das heißt, es war dem Zugriff einzelner Nationalstaaten weitestgehend entzogen.“ Und im gleichen Vortrag sprach sie von der „Weigerung, an den großen Börsen dieser Welt überhaupt irgendwelche Regeln anzunehmen“.<sup>5</sup> Eine solche Sicht der Dinge verkennt – ob unabsichtlich oder vorsätzlich – die Tatsache, dass die Bundesregierungen die Regeln für die Finanz-

marktakteure in den letzten beiden Legislaturperioden systematisch gelockert oder gänzlich abgeschafft hatten. Zu nennen sind hier besonders die Erleichterungen für den Verbriefungsmarkt, bei Firmenübernahmen und die Zulassung von Hedgefonds.<sup>6</sup>

## Die monetären Maßnahmen der Bundesregierung

Trotz ihrer skeptischen Haltung gegenüber aktiver Konjunkturpolitik<sup>7</sup> hat die Bundesregierung – teilweise auch in internationaler Abstimmung – eine ganze Reihe von Schritten unternommen, um die schlimmsten Folgen der Krise zu mindern. Die monetären Maßnahmen teilen sich folgendermaßen auf:<sup>8</sup>

- 400 Milliarden Euro wurden für den »Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung« (SoFFin) zur Rettung angeschlagener Banken zugesichert.
- Zusätzlich wurden 80 Mrd. Euro direkt für Kapitalhilfen und Risikoübernahmen eingestellt.
- 100 Milliarden Euro beträgt das zugesicherte Bürgschaftsvolumen für Unternehmenskredite und –anleihen (»Schutzschirm« für Unternehmen mit starker Komponente für die Autoindustrie).

- Das Kurzarbeitergeld wurde auf 18 Monate verlängert.<sup>9</sup>
- Elf Milliarden Euro wurden für das »Konjunkturpaket I« eingestellt, das Steuerleichterungen beinhaltet sowie Infrastrukturprojekte mit Schwerpunkt Straßenverkehr.
- 50 Milliarden Euro stehen für das »Konjunkturpaket II« zur Verfügung, aus dem die »Abwrackprämie« finanziert wurde und woraus neben einem »Kinderbonus«<sup>10</sup> und Investitionen in die Infrastruktur weitere Steuersenkungen bestritten werden.

Angesichts der Höhe der Ausgaben werden die Präferenzen der Bundesregierung schon auf den ersten Blick deutlich: Für die Absicherung von Schulden (»bailout«) wird eine neun- bis zehnmal so hohe Summe mobilisiert wie für die Förderung wirtschaftlicher Tätigkeit mittels der beiden Konjunkturpakete. Ein anderer Vergleich erlaubt es, die Dimensionen der Stützungsmaßnahmen in den Blick zu nehmen: Die Arbeitsmarkt-Aufwendungen des Bundes schlugen 2007 mit etwa 42,2 Mrd. Euro zu Buche. Mit den für SoFFin sowie Kapitalhilfen und Risikoübernahmen eingestellten 480 Milliarden Euro hätte die Arbeitsmarktpolitik des Bundes über elf Jahre lang finanziert werden können.<sup>11</sup>

Das globalisierungskritische Netzwerk Attac kritisierte das Gesetz zur Finanzmarktstabilisierung als „unsozial und undemokratisch“ und forderte die Regierung auf, das „Rettungspaket nur zusammen mit einer Sonderabgabe auf Vermögen zu verabschieden“. Die Regierung verlange vom Parlament einen „Blankoscheck“ – „ohne jegliche demokratische Kontrolle, welche Banken das Geld zu welchen Bedingungen erhalten und wer die Kosten trägt“.<sup>12</sup>

1 Die gender-politischen Implikationen der aktuellen Wirtschaftskrise hat Christa Wichterich für den diesjährigen Social Watch Report Deutschland zusammengefasst.

2 Vgl. etwa Bundestagsdrucksache 16/6546 vom 28.9.2007, <www.bundesfinanzministerium.de/nr\_53848/DE/Wirtschaft\_und\_Verwaltung/Finanz\_und\_Wirtschaftspolitik/230409\_UA\_HRE\_BTD3a.property=publicationFile.pdf>.

3 Siehe <www.bundesregierung.de/nr\_774/Content/DE/Interview/2008/03/2008-03-27-interview-glos-handelsblatt.html>.

4 Siehe <www.bundesregierung.de/nr\_774/Content/DE/Interview/2008/04/2008-04-10-handelsblatt-frank-walter-steinmeier.html>.

5 Siehe <www.bundesregierung.de/nr\_774/Content/DE/Rede/2009/06/2009-06-02-merkel-insm.html>. Bundeskanzlerin Merkel hat im Zusammenhang mit der Finanzkrise sogar vom „Erpressungspotential einzelner Akteure“ gesprochen. Siehe <businesscrime.de/?p=400>.

6 Eine gute Übersicht über die Deregulierungsmaßnahmen der rot-grünen Regierung und der Regierung der großen Koalition im Finanzbereich ist unter <www.bundesfinanzministerium.de/nr\_1928/DE/Wirtschaft\_und\_Verwaltung/Geld\_und\_Kredit/Aufgaben\_und\_Ziele/Das\_Ziel\_fest\_im\_Blick.html> zu finden. Vgl. dazu auch <www.nachdenkseiten.de/?p=3692>.

7 So heißt es etwa in „Schlaglichter der Wirtschaftspolitik“ Monatsbericht 08/2009 des BMWi: „Wenngleich Deutschland (...) eher gemischte Erfahrungen mit aktiver Konjunkturpolitik gesammelt hat, sind (...) in dieser Ausnahmesituation (...) zeitlich begrenzte Stabilisierungsmaßnahmen des Staates dringend erforderlich.“ Siehe <www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-08-2009.property=pdf,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.pdf>.

8 Siehe <wissen.spiegel.de/wissen/image/show.html?did=61741287&ref=Image039/2009/01/23/BERTEL\_SPW\_22429326.jpg>. Vgl. auch <www.bundesregierung.de/nr\_774/Content/DE/Regierungserklaerung/2008/2008-10-15-merkel-bl-regierk-finanzmarktstabilisierungsgesetz.html>.

9 Siehe <www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A06-Schaffung/A062-Beschaeftigungsverhaeltnisse/Publikation/pdf/VO-Bezugsfrist-Kug-27112008.pdf>.

10 Vgl. dazu auch den Beitrag von Verena Liessem im diesjährigen Social Watch Report Deutschland.

11 Vgl. Finanzplan des Bundes 2008 – 2012, <www.bundesfinanzministerium.de/nr\_67914/DE/Wirtschaft\_und\_Verwaltung/Finanz\_und\_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt\_2009/Finanzplan\_08\_012.templateId=raw.property=publicationFile.pdf> und eigene Berechnung.

12 Siehe <www.attac.de/aktuell/krisen/pressemitteilungen/detailansicht/datum/2008/10/15/banken-rettungspaket-mit-sonderabgabe-auf-vermoegen-koppeln>.

## Ein Glaubwürdigkeitsproblem

Im Unterschied dazu „würdigte“ der Präsident des Diakonischen Werkes, Klaus-Dieter Kottnik, das Finanzpaket zur Bankenrettung zwar, warnte aber gleichzeitig entschieden davor, die dafür aufgewandten Milliarden „bei den Armen in Deutschland und weltweit“ einzusparen. Es gebe ein „Glaubwürdigkeitsproblem der Bundesregierung angesichts eines noch nie da gewesenen Gegensatzes von Arm und Reich in Deutschland“. Konkret bezog sich Kottnik auf das Bildungs- und Gesundheitssystem und mahnte an, dass Ressourcen in einer Weise verteilt werden müssten, die „die Bürger als gerecht erkennen können“. In keinem Fall dürfe die Angst von Bürgern instrumentalisiert werden.<sup>13</sup>

Doch nicht nur im Hinblick auf die Rettung der Finanzbranche – auch in Bezug auf die Ausgabenprogramme der Bundesregierung fiel die Kritik deutlich aus. Nach Berechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes sollen die Gemeinden in Deutschland aus beiden Konjunkturprogrammen 11,51 Milliarden Euro erhalten. Allerdings werden in den nächsten Jahren gleichzeitig Steuersenkungen wirksam, die die Etats der Kommunen um sechs Milliarden Euro schmälern. Es bleibe „am Ende nicht einmal die Hälfte der versprochenen Summe. (...) Ob so Jobs gerettet werden können, ist fraglich“, zweifelte der DGB.<sup>14</sup> Der bayrische Landes-Caritasdirektor Karl-Heinz Zerrle kritisierte, dass die Möglichkeiten, die das Konjunkturpaket II für den Ausbau und die Modernisierung der sozialen Einrichtungen biete, viel zu gering seien. Gar kein Geld sei darin für die Beratungsstellen vorgesehen, die in Krisenzeiten besonders stark in Anspruch genommen würden.<sup>15</sup>

## Gesetzgeberische Maßnahmen zur Stützung von Banken...

Im Fortgang der Krise verabschiedete die Bundesregierung im März 2009 – gegen den Widerstand der Banken und Teile der Anhängerschaft von CDU/CSU – das »Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung (Rettungsübernahmegesetz)«. Dieses enthält Komponenten, die eine Verstaatlichung von Banken möglich machen.<sup>16</sup>

13 Siehe <www.diakonie.de/pressemitteilung-dw-ekd-1330-diakonische-konferenz-fordert-mehr-gerechtigkeit-in-4834.htm>.

14 Siehe <dgb.de/themen/themen\_a\_z/abisz\_doks/k/klartext05\_2009.pdf>.

15 Siehe Pressemitteilung des Caritas Landesverbandes vom 4. März 2009, <www.caritas.de/2338.asp?detail=true&id=19969>.

16 Siehe <www.bundesfinanzministerium.de/nn\_3378/DE/Presse/Reden\_20und\_20Interviews/115\_M\_Bundestag\_060309.html>.

Im Zuge der Finanzkrise musste die Bundesregierung bisher in drei größeren Fällen die Stützung respektive Rettung angeschlagener Banken aktiv managen. Das Vorgehen der Bundesregierung in solchen Krisen nahm ab Mitte 2007 zunächst im Umgang mit der Industriebank (IKB) Gestalt an, an der auch die in Staatshand befindliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beteiligt war. Zunächst hatte die Bundesregierung 1,2 Milliarden Euro direkt zugeschossen und die KfW ist nun einer „bilanziellen Gesamtbelastung“ von rund acht Mrd. Euro ausgesetzt.<sup>17</sup> Dennoch wurde das Institut ein Jahr später für einen – nicht offiziell bestätigten – Kaufpreis von rund 100 Mio. an den Hedgefonds *Lone Star* verkauft.<sup>18</sup> Fall zwei: Anfang 2009 beschloss die Bundesregierung eine 25-prozentige Beteiligung an der Commerzbank zu erwerben.<sup>19</sup> Insgesamt hat die Bundesregierung für die Transaktion etwa zehn Mrd. Euro aufgewandt – 1,77 Mrd. Kaufpreis für ein entsprechendes Aktienpaket und 8,2 Mrd. als so genannte stille Einlage.<sup>20</sup> Dennoch verzichtet die Bundesregierung ausdrücklich auf jeglichen Einfluss auf die geschäftlichen Aktivitäten der Bank.<sup>21</sup> Zudem hat die Bundesregierung die Hypo Real Estate (dritter Fall) am 5. Oktober 2009 – als erste Bank in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – verstaatlicht. Zuvor hatte die Bundesrepublik für das Institut in einer beispiellosen Stützungsaktion Bürgschaften von über 100 Mrd. Euro übernommen.<sup>22</sup> Noch ist allerdings nicht deutlich geworden, welche Pläne die Bundesregierung mit dem Institut hat.

Auch diese Maßnahmen zogen zum Teil heftige Kritik auf sich. Attac etwa verlangte: Wenn der Staat – und damit die Steuerzahler – die Risiken übernehmen, müssten sie auch von etwaigen künftigen Gewinnen profitieren können – das habe man in Schweden schon erfolgreich praktiziert. Als Eigentümer müsse der Staat zudem das Management austauschen können, das das Desaster verantwortete. Um das Ausmaß des Schadens transparent zu machen, solle

17 Siehe <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\_53848/DE/Wirtschaft\_und\_Verwaltung/Geld\_und\_Kredit/016\_Verkauf\_der\_KfW-Anteile\_FAQ.html?\_\_nnn=true>.

18 Süddeutsche Zeitung vom 21. Aug. 2008, siehe <www.sueddeutsche.de/finanzen/198/307153/text/>.

19 Siehe <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\_53848/DE/Wirtschaft\_und\_Verwaltung/Finanz\_und\_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/013a\_Commerzbank.html?\_\_nnn=true>.

20 Siehe etwa Spiegel Online <www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,600218,00.html>.

21 Bundestagsdrucksache 16/11999, <dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/119/1611999.pdf>.

22 Siehe <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\_69116/DE/Buergerinnen\_und\_Buerger/Gesellschaft\_und\_Zukunft/finanzkrise/090715\_hre.html?\_\_nnn=true>.

zudem ein Mitglied des Bundesrechnungshofes in das Management delegiert werden. Die verstaatlichten Banken müssten darüber hinaus ihre Niederlassungen in Steueroasen schließen und jegliche Geschäfte mit oder über solche Territorien unterlassen.<sup>23</sup> Ganz ähnlich äußerte sich der Deutsche Gewerkschaftsbund in diesem Zusammenhang: „Öffentliches Geld darf es nur gegen Eigentumsrechte und direkte Einflussnahme auf die Geschäftspolitik geben“.<sup>24</sup>

Insgesamt beliefen sich die Stabilisierungshilfen für Banken zum Stichtag 8. Oktober 2009 auf 155,6 Milliarden Euro. Davon entfielen 127,7 Milliarden Euro auf Garantien, 21,9 Mrd. dienten der Aufstockung der Eigenkapitalmittel verschiedener Institute und 5,9 Mrd. Euro entfielen auf Risikoübernahmen. Anträge auf Hilfen haben bisher 24 Unternehmen aus der Finanzbranche gestellt. Zusammen genommen geht es dabei um 232,9 Milliarden Euro.<sup>25</sup>

## ... und gleichzeitig zur Begrenzung der öffentlichen Ausgaben

Im Juni 2009 schließlich verabschiedeten Bund und Länder die so genannte »Schuldenbremse«. Dabei handelt es sich um eine de facto Kreditaufnahmebeschränkung für die öffentliche Hand mit deren Hilfe die strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme ab 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttonationaleinkommen (BNE) beschränkt wird. Das Gesetz hat Verfassungsrang, bietet aber eine Reihe von Ausnahmeregelungen – so etwa in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Die Bundesländer dürfen ab 2020 überhaupt keine neuen Kredite mehr aufnehmen. Der damalige Bundesfinanzminister Peer Steinbrück wurde von der Frankfurter Allgemeinen mit der Feststellung zitiert, dass der Beschluss auch ein Signal an die Bürger sei, dass der Staat die Staatskassen nach der Finanzkrise wieder konsolidieren werde. Auch für den ehemaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger kam die Regelung „gerade in der Krise zum richtigen Zeitpunkt“. Seiner Meinung nach könne die Schuldenlast der Bundesrepublik in den nächsten Jahren auf bis über 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen.<sup>26</sup>

23 Siehe <www.attac.de/aktuell/krisen/pressemitteilungen/detailansicht/datum/2009/01/30/verluste-fuer-steuerzahler-gewinne-fuer-aktionaere>.

24 Standpunkt 1/2008, „Die Banken, nicht die Bankiers retten“, <www.dgb.de/themen/themen\_a\_z/abisz\_doks/s/standpunkt012008.pdf>. Diese Auffassung bekräftigte der DGB ein halbes Jahr später in Standpunkt 1/2009, <www.dgb.de/themen/themen\_a\_z/abisz\_doks/s/standpunkt012009.pdf>.

25 Pressemitteilung des SofFin vom 6. Okt. 2009, <www.soffin.de/downloads/20091009\_PN\_SofFin.pdf>.

26 Siehe <www.faz.net/s/Rub09EEF84AC1E4A389ABDC6C23161FE44/Doc-E467E486A0B3D424C3BE06E5FEA836CA5-ATpl-Ecommon-Sccontent.html>.

Demgegenüber macht der DGB geltend, dass die Schuldenbremse der Finanzpolitik soziale und demokratische Handlungsspielräume sowie „Krisenreaktionsmöglichkeiten“ raube. Schon heute betrage der Investitionsstau allein in den Kommunen rund 704 Milliarden Euro. Dieser werde nun in Bund, Ländern und Kommunen weiter wachsen. Das sei „fahrlässig und schlicht kontraproduktiv“ und führe dazu, dass künftige Generationen „eine dramatisch schlechtere Infrastruktur“ erben werden.<sup>27</sup>

Insgesamt ist die Furcht bei Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und Nichtregierungsorganisationen (NRO) groß, dass die Bundesregierung versuchen wird, die sinkenden finanzpolitischen Spielräume durch Kürzungen bei den sozialen Leistungen aufzufangen. Der bayrische Landes-Caritasdirektor Zerrle etwa fürchtet, dass die Krise vermutlich dazu führen werde, dass der Staat und die Kostenträger in den kommenden Jahren weniger Geld für soziale Aufgaben zur Verfügung stellen werden. Gleichzeitig entstünde aber zusätzlicher Bedarf: „Die Krise trifft die Caritas gleich zweifach.“ Immer mehr Menschen kämen und bäten um eine finanzielle Beihilfe. Sozialhilfe und Hartz IV reichten einfach nicht. Andere bekämen Probleme, „weil ihre Löhne zu niedrig sind“. Zerrle forderte ein „staatliches Rettungspaket für die Armen und Schwachen“.<sup>28</sup>

Die Bedenken werden auch von Wissenschaftlern geteilt. Christoph Butterwegge, Professor für Politologie an der Uni Köln, warnt: „Perspektivisch droht das Gemeinwesen in einen Wohlfahrtsmarkt sowie einen Wohltätigkeitsstaat zu zerfallen.“ Auf dem Wohlfahrtsmarkt würden sich die BürgerInnen, die es sich finanziell erlauben können, künftig soziale Sicherheit (etwa private Altersvorsorge und Krankenversicherung) kaufen. Dagegen stelle der Sozialstaat bald „nur noch euphemistisch »Grundsicherung« genannte Minimalleistungen bereit, die Menschen vor dem Verhungern und Erfrieren bewahren“. Ansonsten würden die Betroffenen jedoch der Obhut karitativer Organisationen und privater Wohltäter überlassen.<sup>29</sup>

## Woher soll das Geld kommen?

Das finanzielle Dilemma der öffentlichen Hand beschäftigt auch die Wirtschaftswissenschaftler:

27 DGB, 5. März 2009, <[www.dgb.de/2009/03/05\\_matecki\\_schuldenbremse](http://www.dgb.de/2009/03/05_matecki_schuldenbremse)>.

28 Pressemitteilung des Caritas Landesverbandes vom 4. März 2009.

29 Siehe <[www.nachdenkenseiten.de/?p=4215](http://www.nachdenkenseiten.de/?p=4215)>.

Hohen Ausgaben für die Bankensanierung und etwaige Konjunkturmaßnahmen stehen heute schon sinkende Steuereinnahmen<sup>30</sup> und bald auch noch die selbst auferlegte Schuldenbremse gegenüber. Die meisten Empfehlungen von Volkswirten halten an einer angebotsorientierten Ausrichtung der Finanzpolitik fest: Sie empfehlen die Entlastung der Unternehmen und gestehen Steuererhöhungen allenfalls bei indirekten Steuern zu.

So rieten das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) der Bundesregierung schon im Mai 2009, eine „deutliche“ Mehrwertsteuererhöhung für 2011 anzukündigen.<sup>31</sup> Noch drastischer sind die Vorstellungen von Thomas Straubhaar, Direktor des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitutes (HWWI). Er verlangt eine Mehrwertsteuererhöhung nicht, um Haushaltslöcher zu stopfen. Straubhaar möchte die Einnahmen dazu verwenden, die Lohnnebenkosten zu senken, indem die Sozialversicherungssysteme künftig über Steuern finanziert werden.<sup>32</sup>

Doch scheinen die Meinungen über die Finanzierung staatlicher Aktivitäten unter Ökonomen nicht einhellig zu sein: Die Financial Times Deutschland zitierte das DIW mit einer unveröffentlichten Studie, in der vorgeschlagen wurde, der deutsche Fiskus könnte durch eine stärkere Besteuerung von Vermögen rund 25 Milliarden Euro mehr im Jahr einnehmen. Dazu müsste die künftige Bundesregierung die Vermögenssteuern lediglich auf das Durchschnittsniveau der OECD-Staaten anheben.<sup>33</sup>

Einig sind sich NRO, Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften mit der Wissenschaft, dass die Einnahmen erhöht werden müssen. In der Zivilgesellschaft besteht allerdings weitgehend Konsens darüber, dass Wohlhabende und Unternehmen künftig wieder mehr zur Finanzierung gemein-

schaftlicher Aufgaben beitragen müssen. So hält der DGB fest, dass „die hohen und sehr hohen Einkommen, Vermögen und Erbschaften von Privaten wieder deutlicher für eine gerechte Sozialstaatsentwicklung“ herangezogen werden müssten. Auch Unternehmen müssten wieder stärker besteuert und der Steuervollzug gestärkt werden.<sup>34</sup> Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di geht davon aus, dass höhere Vermögens- und Unternehmenssteuern die Steuereinnahmen um jeweils circa 20 Milliarden Euro erhöhen würde, ein höherer Erbschaftsteuersatz zusätzlich sechs und ein konsequenterer Steuervollzug weitere zwölf Mrd. Euro Einnahmen für die Staatskassen erbringen würde.<sup>35</sup>

Über die Frage »Wer soll zahlen?« hinaus haben sich die KritikerInnen des Krisenmanagements der Bundesregierung auch Gedanken darüber gemacht, wie man die Steuereinnahmen besser sichern und etwa Steuerflucht künftig besser einschränken könne. In einem Aufruf des Netzwerks Steuergerechtigkeit „zur konsequenten Austrocknung von Steueroasen“ wandten sich im März 2009 eine Vielzahl deutscher NRO an die Bundesregierung. Ihre Begründung: Die Finanzkrise habe „in dramatischer Zuspitzung deutlich gemacht, in welchem Ausmaß Gesellschaften weltweit ökonomisch und sozial von der Intransparenz und Regellosigkeit der globalen Finanzmärkte bedroht sind.“ Die Steueroasen trügen daher „eine Mitschuld an der derzeitigen Krise“. Steuer- und Kapitalflucht sowohl aus Industrie- als auch aus Entwicklungsländern habe „katastrophale Folgen für öffentliche Haushalte“.<sup>36</sup>

## Ökologie? Kaum ein Thema

Ökologische Fragestellungen haben in den Reaktionen der Bundesregierung auf die Finanzkrise – sowie in der Diskussion um dieses Thema – nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Allerdings zogen etwa die starke Orientierung der

30 Ex-Bundesfinanzminister Steinbrück hatte im Mai von 48 Mrd. Euro in 2009 und 305 Mrd. kumuliert bis 2013 gesprochen. Seitdem ist das Thema weitgehend aus der Berichterstattung verschwunden. Siehe <[www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,623869,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,623869,00.html)>. Den Rückgang der Steuereinnahmen in 2009 gegenüber dem Vorjahr beziffert das Bundesfinanzministerium auf 6,3 %. Siehe <[www.bundesfinanzministerium.de/mn\\_53848/DE/BMF\\_\\_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht\\_\\_des\\_\\_BMF/2009/08/statistiken-und-dokumentationen/finanzwirtschaftliche-entwicklung/tabellen/Tabelle\\_\\_S04.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/mn_53848/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/08/statistiken-und-dokumentationen/finanzwirtschaftliche-entwicklung/tabellen/Tabelle__S04.html?__nnn=true)>. Das sind Mindereinnahmen von 15,1 Mrd. Euro (eigene Berechnung).

31 Siehe <[www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ibV66m-BN-1ivTudAX4r7iebTWgA](http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ibV66m-BN-1ivTudAX4r7iebTWgA)>.

32 Siehe <[www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,649734,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,649734,00.html)>.

33 Siehe <[www.ftd.de/politik/deutschland/studie-des-diw-reiche-sollen-schulden-abtragen/543148.html](http://www.ftd.de/politik/deutschland/studie-des-diw-reiche-sollen-schulden-abtragen/543148.html)>.

34 DGB 5. März 2009.

35 Konzept Steuergerechtigkeit vom Januar 2009: <[wipo.verdi.de/broschueren/konzept\\_steuergerechtigkeit\\_1\\_](http://wipo.verdi.de/broschueren/konzept_steuergerechtigkeit_1_)>.

36 Tax Justice Net, Aufruf 20. März 2009, <[www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Aufruf\\_090320\\_Steueroasen-unterzeichnet.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Aufruf_090320_Steueroasen-unterzeichnet.pdf)>. Die interessantesten Forderungen in Bezug auf Deutschland lauten: Ein automatischer Informationsaustausch zwischen nationalen Steuerbehörden – wie er im Rahmen der EU-Zinsrichtlinie praktiziert wird. Länderbezogene Offenlegungspflichten für alle für eine effektive Besteuerung notwendigen Angaben. Auflagen für Banken und Unternehmen, sich im Gegenzug für öffentliche Unterstützung aus Steueroasen zurückzuziehen oder zumindest ihre diesbezüglichen Geschäftsbeziehungen vollkommen offen zu legen.

Konjunkturpakete auf den Ausbau des Straßen- und Individualverkehrs zum Teil deutliche Kritik auf sich. Besonders in die Kritik geriet die so genannte Abwrackprämie. Durch sie kamen Halter von mindestens neuen Jahre alten Autos zeitweilig in den Genuss einer staatlichen Einmalzahlung von 2.500 Euro, wenn sie einen Neuwagen anschafften und den alten Wagen nachweislich verschrotteten. Der Verkehrsclub Deutschland (VCD) bemängelte an diesem Konzept vor allen, dass man für den Klimaschutz viel mehr hätte erreichen können, wenn man die Prämie an Umweltkriterien gebunden oder das Geld in alternative Verkehrsmittel investiert hätte. Zudem hätte nach Meinung des VCD „die Förderung des Öffentlichen Verkehrs, der Nachrüstung von Partikelfiltern in Lieferfahrzeugen und neuer Umwelttechnik in Lkw höhere Beschäftigungseffekte und eine bessere Umweltbilanz erzielt“.<sup>37</sup>

Eine vollständige Analyse der Konjunkturpakete in Hinblick auf deren ökologische Auswirkungen hat der *World Wildlife Fund* (WWF) vorgelegt. Die Ergebnisse sind augenfällig: „Nur sechs von 32 Maßnahmen“, so die Studie, hätten positive ökologische Effekte. Bezogen auf die Mittelverwendung könnten „bestenfalls 13 Prozent (...) als nachhaltig eingestuft werden.“ Der einzige »grüne« Schwerpunkt seien die Investitionen in energetische Sanierungen im Haus- und Wohnungsbereich, die jedoch mit circa „neun Milliarden Euro einen zu geringen Anteil am Gesamtvolumen“ aufwiesen. Gänzlich fehlten „innovative Ansätze zur Verkehrsvermeidung, zur Förderung ökoeffizienter Produkte oder ressourcen-schonender Produktionsverfahren“. Auch ökologische Förderrichtlinien für die Mittelverwendung gebe es kaum.<sup>38</sup>

37 Siehe <www.vcd.org/688.html?&tx\_cwtpresscenter\_pi1[showUid]=636>.

38 *World Wildlife Fund* (WWF) 2009: J. Cottrell, A. Görres, F. Prange, K. Schlegelmilch und S. Schmidt: Sind die deutschen Konjunkturpakete nachhaltig? <www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf\_neu/Konjunkturpaket\_D\_V25\_12-06-2009.pdf>.

## Entwicklungspolitik: Mehr als nur Almosen?

Direkt aus dem Mitteln des Konjunkturpakets II hat die Bundesregierung dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) außerplanmäßig 100 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Die Mittel fließen in den Infrastrukturfonds der Weltbank.<sup>39</sup> Der Schritt wurde vom Verband entwicklungspolitischer NRO (VENRO) begrüßt, die Höhe dieses „Konjunkturpaketes für Entwicklungsländer“ jedoch gleichzeitig als „nicht ausreichend“ kritisiert. „Die Ärmsten der Armen werden mit Almosen abgespeist, obwohl sie von den Folgen der Krise am meisten betroffen sind“, beanstandete VENRO-Vorstandsvorsitzende Claudia Warning.<sup>40</sup> Tatsächlich machen die genannten 100 Mio. Euro nur 0,2 Prozent des Umfangs des Konjunkturpaketes II aus.<sup>41</sup>

Über die Finanzspritze für die Weltbank hinaus hat sich die Entwicklungsbank der KfW mit 130 Millionen US-Dollar an frischem Geld an einem Fonds beteiligt, der „Refinanzierungsengpässe bei Mikrofinanzinstitutionen in Entwicklungs- und Transformationsländern“ abfedern hilft.<sup>42</sup> Auch hat das BMZ auf die sich mit den steigenden Nahrungsmitteln bereits 2007 abzeichnende Hungerkrise reagiert: Im Rahmen der auf dem G8-Gipfel 2008 in Toyako vereinbarten „Globalen Partnerschaft für Landwirtschaft und Ernährungssicherung“ hat das Ministerium 600 Millionen Euro für Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung zugesagt. Auf dem Gipfel in L’Aquila haben die G-8 insgesamt sogar 20 Milliarden US-Dollar in den kommenden drei Jahren für ländliche Entwicklung zugesagt. Die Bundesregierung will hierzu drei Milliarden US-Dollar

39 Regierungserklärung 29. Jan. 2006, S.6, <www.bmz.de/de/zentrales\_downloadarchiv/Presse/20090129\_Regierungserklaerung.pdf>.

40 Siehe <www.venro.org/404.html>.

41 Eigene Berechnung.

42 Entwicklungspolitische Bilanz der 16. Legislaturperiode des BMZ, siehe <www.bmz.de/de/zentrales\_downloadarchiv/Presse/Entwicklungspolitische\_Bilanz\_16\_Legislatur.pdf>.

beitragen. Wie viel davon jedoch frisches Geld sein wird, muss sich erst noch erweisen.<sup>43</sup>

## Fazit

Auch nachdem das ganze Ausmaß der Finanz- und Wirtschaftskrise sichtbar geworden ist, hat sich die Bundesregierung als äußerst zurückhaltend erwiesen, auf Forderungen einzugehen, den Finanzsektor stärker zu regulieren. Obwohl die Bundesregierung finanzielle Verpflichtungen in noch nie da gewesener Höhe übernommen hat, verzichtet sie darauf, die wirtschafts- und ordnungspolitischen Spielräume gegenüber der Finanzwirtschaft zu nutzen, die ihr aus der Situation erwachsen. Damit vergibt sie nach Auffassung vieler ihrer KritikerInnen die Chance, künftige Wirtschafts- und Finanzkrisen beherrschbarer zu machen.

Andererseits wurden – vielleicht mit Ausnahme der Verlängerung des Kurzarbeitergeldes – auch keine sozial- oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ergriffen, die wesentlich dazu hätten beitragen können, die sozialen Auswirkungen der Krise insbesondere auf arme Menschen in Deutschland zu mindern. Im Gegenteil: Durch haushaltspolitische Selbstbeschränkungen könnte sich die Bundesregierung in eine Lage manövrieren, die einen forcierten sozialpolitischen Sparkurs – und damit letztlich die Sozialisierung privater Zahlungsverpflichtungen zwecks Verhinderung eines erneuten Crashes – nahe legt. Doch nicht nur soziale, auch ökologische und entwicklungspolitische Aspekte spielen bei der Krisenbewältigung lediglich eine untergeordnete Rolle.

**Uwe Kerkow** ist freier entwicklungspolitischer Fachjournalist. In dieser Eigenschaft betreut er den Social Watch Report Deutschland seit 2002.

43 Ebenda, vgl. auch die Rede von Bundesministerin Wieczorek-Zeul vom 11. Juli 2008, <www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/2008/juli/rede\_20080711.html>.

# Europas Antwort auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise

**Zur Begründung ihrer Vorreiterrolle auf der Weltbühne verweisen europäische Regierungschefs auf die Leistungen der EU und ihr Engagement für soziale Gerechtigkeit und Solidarität. Doch in ihrer Reaktion auf die Finanzkrise signalisieren weder die EU noch die europäischen Regierungen ein entschlossenes Eintreten für eine Reform der globalen Finanzarchitektur. Vielmehr scheinen sie entschlossen, bestehende Strukturen und Konzepte zu erhalten und die durchgesetzten globalen Wirtschafts- und Finanzmodelle besser umzusetzen. Sie hoffen, auf diesem Weg Stabilität wiederzugewinnen.**

## Miriam van Reisen und Simon Stocker

Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Europäische Union immer wieder als Schlüsselrolle in der globalen Reaktion auf die Krise und jeglicher Neugestaltung der globalen Finanzarchitektur präsentiert. Zur Begründung ihrer Vorreiterrolle auf der Weltbühne verweisen europäische Regierungschefs auf die Leistungen der EU während der letzten 50 Jahre und ihr Engagement für soziale Gerechtigkeit und Solidarität. Wie der britische Premierminister Gordon Brown vor dem Europäischen Parlament am 24. März 2009 feststellte, ist die EU „einzigartig positioniert“, in den Anstrengungen „zum Aufbau einer wahrhaft globalen Gesellschaft, die für alle nachhaltig, für alle sicher und für alle gerecht ist“, eine Führungsrolle zu übernehmen. Im gleichen Sinne äußerten sich auch andere europäische Regierungschefs. Wie das jedoch in der Praxis aussieht, zeigt sich schon in der Art und Weise, wie die EU und Regierungen der Mitgliedsländer mit der Krise und ihren Folgen umgehen. Trotz klarer Indizien für ein systemisches Versagen gegenwärtiger Konzepte zur Förderung gerechter und nachhaltiger Entwicklung gibt es bisher keine Anzeichen dafür, dass man wirklich etwas ändern möchte.

## Europas Haltung zur Reform der globalen Finanzarchitektur

Europas Regierungschefs erkennen zwar an, dass es Versäumnisse im globalen Finanzsystem gegeben hat. Die von ihnen geplanten Korrekturmaßnahmen sind jedoch weit von einer radikalen Umwandlung des Systems entfernt. Zwar sind nicht alle EU-Regierungschefs Mitglied der G-20, aber die führende Rolle der G-20 bei der Bewältigung der Krise ist weitgehend akzeptiert. Die vom Londoner Gipfel der G-20 im April 2009 verabschiedeten Maßnahmen zeigen, wie die EU mit der Wirtschaftskrise und der Reform des globalen Finanzsystems zur Vermeidung zukünftiger Krisen umgehen wird. Es handelt sich unter anderem um

die Empfehlung, weitere 1.100 Milliarden US-Dollar für die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) bereitzustellen, wobei nur ein kleiner Teil von 50 Mrd. „zur Sicherstellung der Entwicklung einkommensschwacher Länder“ vorgesehen wurde. Von den erwähnten 1,1 Billionen US-Dollar gehen 750 Milliarden an den Internationalen Währungsfonds (IWF), 100 Mrd. an die Weltbank und 250 Mrd. werden zur Abstützung des Welthandels verwendet. Europas Regierungschefs beschlossen zusammen mit anderen Mitgliedern der G-20 eine Kapitalspritze von circa 5.000 Milliarden US-Dollar für ihre Volkswirtschaften bis Ende 2010, um die Wirtschaft anzukurbeln und Beschäftigung zu sichern.

Natürlich geht es der EU auch um eine Stärkung der Finanzaufsicht und –regulierung, wobei man sich unterschiedlich stark für eine Überwachung der Rating-Agenturen, Einführung von Regulierungsstandards (zur Beendigung von Steueroasen und Bankgeheimnis) und für – zur Kontrolle von gezahlten Boni notwendig – neue Rechnungslegungsstandards einsetzt.

Einige dieser Maßnahmen sind zwar zu begrüßen, solange sie umfassend genug sind. Aber sie signalisieren kein entschlossenes Eintreten für eine Umwandlung der globalen Finanzarchitektur. Vielmehr zeigt sich in ihnen die Entschlossenheit, bestehende Strukturen und Konzepte möglichst vollständig zu erhalten und die derzeitigen globalen Wirtschafts- und Finanzmodelle besser umzusetzen, um Stabilität wiederzugewinnen. Damit soll gewährleistet werden, dass die wichtigsten Wirtschaftsakteure der Welt, einschließlich Europa, bei jeglicher Veränderung die Kontrolle behalten. Da sich die G-20 aus Ländern zusammensetzt, die vornehmlich vom derzeitigen globalen System profitiert haben, besteht kein wirklicher Anreiz zu grundlegenden Veränderungen. Und da die globale Finanzarchitektur Ungleichheiten häufig nicht nur nicht korrigiert, sondern sogar verstärkt, kann man sich nicht wirklich darauf verlassen, dass die Beibehaltung des gegenwärtigen Modells zu dem von Gordon Brown und anderen europäischen Regierungschefs propagierten Ergebnis führen wird.

Eine wirklich globale und wirkungsvolle Reaktion auf die Krise sollte nicht nur von den mächtigsten Staaten und großen Schwellenländern, sondern der Weltgemeinschaft insgesamt – auch allen Entwicklungsländern – getragen werden. Die Expertenkommission für Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems unter Vorsitz des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz vertritt den Standpunkt, dass „das Wohlergehen der Industrie- und Entwicklungsländer sich in einer zunehmend integrierten Ökonomie gegenseitig bedingt“. Deshalb „kann die globale wirtschaftliche Stabilität und wirtschaftliches Wachstum nicht wieder gewonnen werden und die Bekämpfung der Armut weltweit wird gefährdet, wenn nicht alle Länder wirklich eingebunden und in ihrer Bedeutung für den Reformprozess gewürdigt werden.“<sup>1</sup>

Europas fehlende Bereitschaft, die Entwicklungsländer tatsächlich in globale Anstrengungen zur Bewältigung der Krise einzubinden, wird daran deutlich, dass man für den G-20-Prozess eintritt, anstatt für andere internationale Foren, allen voran die Vereinten Nationen. Generell ging es in Europas Konzept darum, die Rolle der UN auf die Bewältigung der Krisenfolgen für Entwicklungsländer zu begrenzen. Für europäische Regierungen ist die G-20 das Forum, in dem bei irgendwelchen Veränderungen des globalen Systems ihre Interessen am besten aufgehoben sind. Die UN-Konferenz zur Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Folgen für die Entwicklung war bei den meisten von ihnen unerwünscht.

Deutlich werden diese Präferenzen auch in der mangelnden Unterstützung europäischer Regierungschefs zugunsten einer besseren Vertretung der Entwicklungsländer in den Organen der IFI. Zwar hatte man sich im Rahmen der G-20 auf 750 Milliarden US-Dollar für den IWF geeinigt, um den von der Krise betroffenen Ländern zu helfen. Doch unterließ man es, sich gleichzeitig deutlich für Veränderungen in den Verwaltungsstrukturen der IFI und eine Korrektur ihrer demokratischen Defizite auszusprechen. Das Kommuniqué der G-20 forderte eine Reform von „Aufgaben, Zuständigkeiten und Verwaltung [der IFI] als Reaktion auf Veränderungen der Weltwirtschaft und die neuen Herausforderungen der Globalisierung“ und fügte hinzu, dass „Schwellen- und Entwicklungsländer, auch die ärmsten von ihnen, mehr Stimme und Gewicht haben sollen“. Ihre Mitglieder bekräftigten ihre Unterstützung für die Umsetzung der vom IWF-Vorstand im April 2008 verabschie-

<sup>1</sup> Die Expertenkommission für Reformen des Internationalen Währungs- und Finanzsystems (2009), Empfehlungen vom 19. März 2009. Auf Engl. unter: <[www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf)>.

deten Stimmrechtsreform und kamen überein, dass „die Direktoren und Führungskräfte“ der IFI in einem „offenen, transparenten und leistungsorientierten Auswahlverfahren“ berufen werden sollten. Das aber ist weit entfernt von einem entschlossenen Eintreten für Veränderungen der Institution zugunsten einer besseren Vertretung und Einbindung der Entwicklungsländer in Entscheidungsprozesse.

Mehrheitlich stammen die öffentlichen Bemerkungen und Vorschläge zur Verwaltungsreform des IWF von Regierungen aus Teilen der Welt, die wenig Gewicht haben. Europäische Regierungschefs haben sich für den Status Quo ausgesprochen. Der belgische Finanzminister Didier Reynders sagte in einem Interview mit Reuters: „Die europäischen Länder müssen viel Geld in den Fonds stecken, und die Höhe des Beitrags einzelner Länder muss deshalb auch entsprechend berücksichtigt werden“. Anders gesagt: Es ändert sich im Prinzip nichts daran, dass Stimmrechte nach finanziellen Beiträgen vergeben werden. Veränderungen der Verwaltungsstrukturen sollen nur Veränderungen des globalen Wohlstands widerspiegeln, das heißt, nur wenn sich die Schwellenländer finanziell beteiligen, können sie mitreden. Die Armen bleiben weiterhin ausgeschlossen.

Die Haltung der Europäer zur „Governance“ des IWF sowie der Rolle der UN macht deutlich, dass sie die Architektur des globalen Finanzsystems fast unangetastet lassen wollen. Tatsächlich nutzen die Regierungen die Chance, im Zuge von Veränderungen die Position ihrer eigenen Wirtschaft im Finanzsystem zu stärken, etwa wenn es um Steueroasen und das Bankgeheimnis geht und gleichzeitig weitergehenden Veränderungen aus dem Weg zu gehen.

## Soziale Folgen der Krise in Europa

In den letzten Jahren geriet das Europäische Sozialmodell infolge wachsender Deregulierung und Privatisierung im Finanzbereich unter Druck. In diesem neuen Paradigma kommen Vorsorgeleistungen für die Bürger zunehmend vom Markt und weniger vom Staat mit der Folge, dass sich der Staat immer weiter aus einer Reihe von sozialen und wirtschaftlichen Bereichen zurückzieht. Zwar hat die Marktwirtschaft erfolgreich dazu beigetragen, dass sich die Lebensbedingungen der meisten europäischen Bürger verbesserten, aber sie hat auch Probleme mit sich gebracht. Ein gutes Beispiel ist dafür die Deregulierung und Privatisierung der Rentensysteme. Zur Entlastung des staatlichen Rentensystems haben viele europäische Länder auf Pri-

vatisierung und Liberalisierung zurückgegriffen. Die Bürger wurden aufgefordert, sich stärker auf private Rentenfonds einzulassen, die wiederum vom Auf und Ab des Marktes abhängen. Vor der Krise ging es den Rentenfonds gut, da der Wert ihres Vermögens ständig zunahm. Rentenfonds sind inzwischen zu bedeutsamen Akteuren auf dem Aktienmarkt geworden. In der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise haben jedoch viele Rentenfonds erheblich an Wert verloren und damit die zukünftigen Renten vieler Europäer in Gefahr gebracht.

Auch die von der Krise ausgelöste Wirtschaftsrezession bedroht Europas Sozialstaatskonzept. Für 2009 hat die EU eine vierprozentige Rezession in der Eurozone vorausgesagt und Schätzungen sprechen von 8,5 Millionen Menschen in der EU, die 2009 und 2010 ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 11,5 Prozent für 2010 die damit den höchsten Stand seit dem 2. Weltkrieg erreicht. Die Krise hat auch erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Man erwartet einen Anstieg des Staatsdefizits in der Eurozone um 5,3 Prozent im Jahr 2009 und 6,5 Prozent 2010.<sup>2</sup>

Wie reagiert Europa darauf? Von Beginn der Krise an haben die Europäische Kommission und ihre Mitgliedsstaaten verschiedene Gegenmaßnahmen, hauptsächlich Stützungsprogramme und Rettungspakete, ergriffen, um den Konjunkturabschwung abzufedern. Ein Großteil galt dem Finanzsektor. Im April 2009 hieß es von Seiten der EU, dass sich die Kosten der Maßnahmen, die die Kommission zur Stützung von Finanzinstituten gebilligt habe, auf geschätzte drei Billionen Euro beliefen. Diese Zahl umfasst die Bürgschaften insgesamt (von bis zu 2.300 Milliarden Euro), Rekapitalisierungsprogramme (300 Mrd. Euro) und Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen für einzelne Banken und Finanzinstitute (400 Mrd. Euro).<sup>3</sup>

Die Hilfen für den Finanzsektor gehen von der Annahme aus, dass die Staatsbürgschaften und Kapitalumschichtungen den Banken eine großzügigere Kreditvergabe ermöglichen und damit Anreize für Investitionen schaffen, wodurch Arbeitsplätze geschaffen und erhalten werden sollen. Es ist jedoch keinesfalls sicher, ob den meisten Bürgern damit gedient ist, wenn Staats-

gelder in solchem Umfang zur Stützung des Bankensystems eingesetzt werden. Skepsis ist aus vielerlei Gründen angebracht. Erstens werden Banken mit Steuergeldern von Bürgern finanziert und unterstützt, deren eigene Lage aufgrund des Abschwungs unsicherer geworden ist. Zweitens soll mit den meisten Maßnahmen die Kreditvergabe verbessert werden. Dem gleichen Zweck dient die Zinssenkung durch die Europäische Zentralbank auf ein historisches Tief von unter einem Prozent. Doch es ist schon merkwürdig, wenn Steuerzahler, von denen viele selber stark von der Krise betroffen sind, für angeschlagene Institute – und für viele ihrer leitenden Manager – zahlen, die zum Zusammenbruch des Systems beigetragen haben.

Die wachsende Krise auf dem Arbeitsmarkt spricht dafür, dass man sich stärker um die sozialen Auswirkungen der Krise kümmern muss. Erforderlich sind Maßnahmen zur Integration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen, Investitionen in Sozial- und Gesundheitsdienste und verbesserte Systeme sozialer Sicherheit. Der Umfang staatlich finanzierter Rettungspakete und die erheblich gestiegenen Defizite der öffentlichen Haushalte europäischer Regierungen reduzieren jedoch nicht nur kurzfristig, sondern auf lange Zeit den Spielraum zur Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen und Investitionen in die soziale Infrastruktur.

Der Krise zum Opfer fiel auch eine außerordentliche Sitzung des Europäischen Rates zu Fragen der Beschäftigung, an der die Arbeitsminister aller EU-Mitgliedsländer teilnehmen sollten. Statt dessen gab es ein Treffen der so genannten „sozialen Troika“ (Tschechische Republik, Schweden und Spanien), der Kommission und Sozialpartnern. Auf die „Herabstufung“ des Beschäftigungsgipfels wurde von denen, die die Krise direkt durch Verlust des Arbeitsplatzes zu spüren bekamen, negativ reagiert. Wie der Präsident des Europäischen Gewerkschaftsbundes John Monks dazu bemerkte, lässt der Verzicht „den Eindruck entstehen, dass sich europäische Politiker nicht gebührend Sorgen über die Arbeitslosigkeit machen.“<sup>4</sup>

Die Krise hat unter europäischen Politikern unerwartete Reaktionen ausgelöst. Befürworter eines ungebremsten freien Marktes bemühen sich jetzt aktiv um staatliche Rettungsmaßnahmen. Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes, die als glühende Verfechterin einer Politik des freien Marktes galt, stellte fest: „die letzten sechs Monate haben gezeigt, dass die Kontrolle staatlicher Hilfe

2 Europäische Kommission. Wirtschaftsprognosen Frühjahr 2009. Auf Englisch unter: <ec.europa.eu/economy\_finance/publications/publication15048\_en.pdf>.

3 Europäische Kommission (2009). Anzeigetafel der Staatshilfe – Frühjahr 2009 – aktualisiert. Auf Englisch unter: <ec.europa.eu/competition/state\_aid/studies\_reports/2009\_spring\_en.pdf>.

4 Anon. „Exit le sommet sur l'emploi“. *Le Soir* 21./22. März 2009, S.17.

eine Schlüsselrolle spielt, wenn es darum geht, auf die Herausforderungen der Wirtschaftskrise in koordinierter Form zu reagieren (...). Es ist jetzt Aufgabe des Finanzsektors, die Bilanzen in Ordnung zu bringen und umzustrukturieren, um für die Zukunft gewappnet zu sein.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang wird staatliche Intervention nicht mehr als Hindernis für Entwicklung und Wirtschaftswachstum betrachtet. Man ist im Gegenteil fast einhellig der Meinung, dass es Aufgabe der Staaten sei, sich in der jetzigen Rezession aktiv in den Markt einzumischen. Dieser Paradigmenwechsel legt nahe, dass ein Rückzug des Staates erwünscht ist, solange die Leistungen und Wachstum garantiert sind, während in Zeiten der Rezession staatliche Intervention als Lösung favorisiert wird. Anders gesagt: Gewinne sind weiterhin privat und Verluste sind öffentlich. Das widerspricht eindeutig den Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit und Solidarität, die von der Vorstellung ausgehen, dass Gewinne und Verluste von allen gleichermaßen getragen werden sollten.

Auf anderer Ebene könnte die Krise ein Erstarken des „Europeanismus“ ausgelöst haben. Eine Umfrage der Kommission von Mitte Januar bis Mitte Februar 2009 ergab, dass fast zwei Drittel der Bevölkerung der EU der Meinung waren, dass koordiniertes Handeln der Mitgliedsstaaten die Europäer besser schützen würde, während nur 39 Prozent glaubten, dass die gegenwärtige Koordinierung ausreiche.<sup>6</sup> Das weist darauf hin, dass weitgehend Einigkeit herrscht über die Notwendigkeit der Kooperation auf EU-Ebene zur Bewältigung der Finanzkrise.

Jüngste Wahlergebnisse aus Island lassen darauf schließen, dass diese verstärkte Europeanigung nicht auf Bürger der EU beschränkt ist. Nachdem sie dem Konkurs des Landes nur knapp entgangen waren, wählten die Isländer mit großer Mehrheit eine Präsidentin, die für einen Beitritt zur EU eintritt. Kommissionspräsident Barroso vertritt den Standpunkt, dass es für Länder wie Irland, Großbritannien, Frankreich oder Deutschland im Alleingang weniger Instrumente zur Krisenbewältigung gebe als bei gemeinsamem Handeln: „Sollte sich die Krise in irgendeiner Weise auf die Einstellung zum Vertrag von Lissabon

auswirken, kann dies meines Erachtens eher zugunsten des Vertrages von Lissabon sein.“<sup>7</sup>

## Europas Rolle bei der Förderung von Entwicklung

Die EU beansprucht auch eine Vorreiterrolle bei Bemühungen zur Eindämmung der sozialen Folgen der Krise in den Entwicklungsländern. Kommissionspräsident Barroso meinte dazu: „Europa ist Vorreiter, wenn es um die Sicherstellung der Grundlagen für einen gerechten und nachhaltigen Aufschwung in allen Ländern, auch den Entwicklungsländern, durch die G-20 geht.“<sup>8</sup> Es gibt jedoch eine Schiefelage zwischen den Maßnahmen der Kommission zur Bewältigung der Krisenfolgen nach innen und solchen, die die Entwicklungsländer dabei unterstützen sollen – wie man deutlich sieht beim Vergleich der Finanzspritzen für europäische Volkswirtschaften und den Hilfgeldern zur Unterstützung der Entwicklungsländer. Dieses Ungleichgewicht zeigt sich auch in der Unterstützung der Kommission für den IWF, der strenge Auflagen an Kredite für arme Länder knüpft und sie daran hindert, antizyklische Konjunkturmaßnahmen gegen die Krise zu ergreifen.

Angesichts der Einbrüche bei Exporterlösen, ausländischen Investitionsströmen und Geldsendungen aus dem Ausland trifft die globale Finanz- und Wirtschaftskrise Entwicklungsländer besonders hart. Nach Schätzungen der Weltbank könnten die Entwicklungsländer 2009 einer Finanzierungslücke von zwischen 270 und 700 Milliarden US-Dollar entgegensehen und bis zu 53 Millionen Menschen werden wahrscheinlich verelenden.<sup>9</sup> Der Präsident der Bank, Robert Zoellick, sagte am Vorabend des Treffens der G-20 in London, dass schätzungsweise „200.000 bis 400.000 Babys dieses Jahr allein aufgrund des nachlassenden Wachstums sterben werden“.<sup>10</sup> Die UN schätzt, dass bis zu 1.000 Milliarden US-Dollar erforderlich sein könnten, um die Krisenfolgen einzudämmen. Den meisten Entwicklungsländern fehlt es aber an finanziellem Spielraum, um auf die Krise zu reagieren, so dass Hilfe von außen von entscheidender Bedeutung ist.

Obwohl Europa die erdrückende Finanzierungslücke erkennt, die den Entwicklungsländern ins Haus steht, ist das Engagement in der staatlichen Entwicklungshilfe weiterhin unzulänglich. Mit etwas unter 50 Milliarden Euro, die 2008 gezahlt wurden, nimmt sich der Umfang der Hilfe bescheiden aus gegenüber den Finanzspritzen für die europäischen Volkswirtschaften zur Rettung der Banken und Förderung des Wachstums. Wenn 300 Mrd. US-Dollar so schnell zur Unterstützung von Finanzinstituten bereitgestellt werden können, ist es schwer verständlich, warum europäische Regierungen nicht in der Lage sein sollten, ihre Entwicklungshilfe aufzustocken.

Im Mai 2009 bekräftigten die Mitgliedsländer der EU ihre Absicht, der gemeinsamen Verpflichtung zur Zahlung von 0,56 Prozent des Bruttonationaleinkommen (BNE) der EU im Jahr 2010 und 0,70 Prozent in 2015 für die staatliche Entwicklungshilfe nachzukommen.<sup>11</sup> Italien, Irland, Lettland und Estland haben ihre Entwicklungshilfe aber schon wegen der Krise zusammengestrichen.

Gleichzeitig hat die Kommission eine beschleunigte Auszahlung der Hilfe vorgeschlagen, indem man einen erheblichen Teil der Finanztransfers an Entwicklungsländer in Höhe von 4,3 Milliarden Euro für 2009 „vorzieht“. Dabei geht es um drei Milliarden Euro in Form von Budgethilfe, 800 Millionen Euro für die Nahrungsmittelfazilität und weitere 500 Millionen Euro im Rahmen eines flexiblen Sofortprogramms zur Unterstützung der am stärksten betroffenen Länder. Es handelt sich dabei aber nicht um neue Gelder und so lässt sich vermuten, dass entsprechend weniger für die Zukunft bleibt, falls der Vorschlag angenommen wird. Außerdem regt sich schon Widerstand unter den Mitgliedsländern, die die Gelder zur Verfügung stellen müssten.

Parallel dazu haben europäische Länder ungefähr 100 Milliarden US-Dollar zu den zusätzlichen 1.100 Mrd. für die IFI beigesteuert. Die bereitgestellten 50 Milliarden US-Dollar zur Stützung der Entwicklung einkommensschwacher Länder haben aber anscheinend nicht zu einer flexibleren Fiskal- und Geldpolitik des IWF bei der Kreditvergabe geführt. Trotz der „Modernisierung“ der IWF-Kreditkonditionen in jüngster Zeit gelten scheinbar noch immer die altbekannten Konditionalitäten wie stramme Fiskaldisziplin und Einschnitte bei den Staatsausgaben. Unter solchen Umständen bleibt wenig für Investi-

5 Europäische Kommission. Staatshilfe: jüngste Zahlen zu den Maßnahmen der Mitgliedsländer zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise. 2009. Auf Englisch unter: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/554&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

6 Europäisches Parlament. Eurobarometer des Europäischen Parlaments erhält Forderungen nach koordinierten Aktionen der EU im Kampf gegen die Finanzkrise. 2009. Auf Englisch unter: <www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\_page/042-54004-110-04-17-907-20090420IPR54003-20-04-2009-2009-false/default\_en.htm>.

7 Smyth, J. „Crisis likely to favour Lisbon Yes – Barroso“. *The Irish Times* vom 8. Mai 2009. Unter: <www.irishtimes.com/newspaper/world/2009/05/08/1224246132086.html>.

8 Europäische Kommission. *Commission first to act on G20 with strategy to support developing countries*. 2009. Unter: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/550&format=HTML>.

9 Weltbanknachrichten, 12. Februar 2009.

10 Eurodad. *Not much on offer for poor countries to counter the crisis*. 2009. Unter: <www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3599&LangType=1036>.

11 Rat der Europäischen Union, 18./19. Mai 2009, Pressemitteilung. Unter: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\_data/docs/pressdata/en/gena/1107921.pdf>.

tionen im Sozialbereich übrig.<sup>12</sup> Wieder einmal sieht man hier einen eklatanten Widerspruch zwischen den innerhalb Europas angewandten antizyklischen Maßnahmen und den fiskalischen Zwängen, denen die Entwicklungsländer ausgesetzt werden.<sup>13</sup> Wenn die Europäer der Meinung sind, dass der Weg aus der Krise in einer expansionistischen Finanz- und Geldpolitik besteht, warum fördern sie dann genau gegenteilige Maßnahmen in den ärmeren Ländern?

### Die Krise als willkommener Anlass zur Förderung europäischer Interessen?

Die Krise scheint sich auf Europas Beziehungen zu den Entwicklungsländern auch dadurch auszuwirken, dass kontroverse Maßnahmen wie Budgethilfen und Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) beschleunigt umgesetzt werden.

### Budgethilfe

Aufgrund der Tatsache, dass ärmere Volkswirtschaften infolge der Krise dringend auf Finanzhilfe von außen angewiesen sind, sehen die Kommissionsvorschläge mehr Spielraum für Budgethilfen vor – unter anderem annähernd 500 Millionen Euro aus dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds zur Unterstützung der am stärksten betroffenen afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Länder. Die Kommission kündigte ebenfalls an, dass laufende Budgethilfverfahren in den meisten hilfebedürftigen Ländern überprüft würden, um die Möglichkeiten für eine vorgezogene Auszahlung zu sondieren. Für Budgethilfen spricht nach Ansicht der Kommission, dass es sich dabei um ein schnell einsetzbares Instrument zur langfristig überschaubaren Finanzierung von Staatsausgaben, auch in sozialen Bereichen wie Bildung und Gesundheit, handelt.

Aber die Budgethilfe wirft auch einige Fragen auf. Erstens fehlen in den meisten Ländern die für eine demokratische Kontrolle entscheidenden internen Strukturen und Möglichkeiten zur Überprüfung

der Budget- und Ressourcenallokation. Werden internationale Wirtschaftsprüfungsgesellschaften eingesetzt, um die Umsetzung zu überwachen, könnten Regierungen zwar eher zur Rechenschaft gezogen werden (*accountability*). Doch nach innen untergräbt man damit sowohl die Identifikation mit den Maßnahmen (*ownership*) wie auch die demokratische Kontrolle durch nationale Parlamente. Zweitens hat die Kommission eine Anzahl von Bedingungen gestellt, die erfüllt sein müssen, bevor Budgethilfen erwogen werden, einschließlich Demokratie und Achtung der Menschenrechte. In Untersuchungen einer Reihe von Budgethilfeabkommen fanden sich aber nur wenige Beweise dafür, dass umfassend geprüft worden war, ob derartige Bedingungen auch erfüllt wurden.<sup>14</sup> Schließlich wird die Budgethilfe von der Kommission in Kalkulationen eingerechnet, nach denen auf Drängen des Europäischen Parlaments 20 Prozent der Entwicklungshilfe in die Grundversorgung im Gesundheits- und Bildungsbereich fließen müssen. Die Kommission verfährt so, obwohl der für die Klassifizierung der einzelnen Entwicklungshilfeleistungen zuständige Entwicklungsausschuss der OECD der Meinung ist, dass Budgethilfe nicht zu den Entwicklungsausgaben für Gesundheit und Bildung gezählt werden sollte.

### Handel oder Hilfe?

Der Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*, EPAs) als Grundlage für Freihandelsregime zwischen der EU und den AKP-Staaten ist einer der wesentlichen Streitpunkte im Cotonou-Abkommen. Die EPAs sollen an die Stelle der Handelsabkommen treten, die im Rahmen der Lomé-Übereinkommen vereinbart wurden und als unvereinbar mit den WTO-Regeln über Handelsbarrieren gelten. Ursprünglich sollten die EPAs schon Anfang 2008 in Kraft getreten sein, sorgen aber auch Mitte 2009 noch für erhebliche Irritationen.<sup>15</sup>

Die Kommission hat die EPAs immer als Entwicklungsabkommen dargestellt, aber dem

widersprechen die Konditionen: Erstens führen sie wahrscheinlich in vielen AKP-Ländern, deren wichtigster Handelspartner die EU häufig ist, zu größeren Ausfällen bei den Zolleinnahmen. Zweitens fehlt es in den AKP-Staaten oft an der Infrastruktur, um in einem System offener Märkte bestehen zu können. Anpassungshilfen für die EPAs (*aid for trade*) sind zur Ergänzung des ursprünglich von der Kommission angebotenen Finanzpakets geplant, aber schon jetzt ist zu erkennen, dass viele Mittel nicht zusätzlich bereitgestellt werden. Drittens wird die Aufnahme von Handelsbereichen in die EPAs – etwa Dienstleistungen –, für die kein Abkommen besteht, Teile der Märkte in AKP-Staaten für Unternehmen aus der EU öffnen.

Trotz dieser Bedenken vertritt die Kommission den Standpunkt, dass EPAs in der gegenwärtigen Krise zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Entwicklung in den Partnerländern beitragen werden. João Aguiar Machado, einer der Chefunterhändler der Kommission für die EPAs, stellt dazu fest, dass durch die Abkommen Entwicklung gefördert werde, weil sie einen berechenbaren Handelsrahmen bieten, wodurch wiederum Investitionen angekurbelt und Arbeitsplätze geschaffen würden. Um misstrauische AKP-Regierungen zu beruhigen, sprach die Handelskommissarin Catherine Ashton von der Notwendigkeit größerer Flexibilität in den Verhandlungen und sicherte zu, dass die regionalen Besonderheiten der Vertragsparteien in den abschließenden EPA-Verhandlungen aufgegriffen und beachtet würden. In ihrer Rede vor der Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung im April 2009 in Prag äußerte sie jedoch den Wunsch, dass ein alle Parteien zufrieden stellendes Abkommen bald erreicht und alle vorläufigen EPAs vor Ende der Amtszeit der gegenwärtigen Kommission im Oktober 2009 unterzeichnet sein sollten. Nachdem die EPA-Verhandlungen so lange festgefahren waren, scheint der dringende Handlungsbedarf aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise jetzt als Vorwand zu dienen, um den Prozess zu beschleunigen und die AKP-Regierungen nachdrücklich zum Einlenken zu bewegen.

**Miriam van Reisen** ist die Gründerin von *Europe External Policy Advisors* (EEPA). Seit über 20 Jahren arbeitet sie zur Außen- und Entwicklungspolitik der EU. **Simon Stocker** ist Direktor der *Advocacy-NRO Eurostep*.

<sup>12</sup> Ebenda.

<sup>13</sup> Zwar sind auch Übergangsländer wie Lettland und Rumänien zur Aufnahme von IWF-Krediten gezwungen, aber sie sind in einer besseren Lage, da die Kommission eine Kreditfazilität von 50 Milliarden Euro bereitgestellt hat, um europäischen Ländern außerhalb der Eurozone bei ihren Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu helfen.

<sup>14</sup> Alliance2015. "The EU's contribution to the Millennium Development Goals Poverty Eradication: From Rhetoric to Results?" EEPA (Hrsg.), Brüssel, September 2008.

<sup>15</sup> Im Juni 2009 haben nur die CARIFORUM-Länder (15 Länder in der Karibik) abschließende EPA unterzeichnet und nur Botswana, Kamerun, Elfenbeinküste, Lesotho und Swasiland haben vorläufige EPA unterzeichnet.

# Globales Krisenmanagement zwischen G-20 und G-192

**Die Regierungen haben auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise mit einem bislang einmaligen Gipfelmarathon reagiert. Im Zentrum stand dabei die G-20, die Gruppe der wirtschaftsstärksten Industrie- und Schwellenländer. Sie bescherte mit ihren Beschlüssen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eine Renaissance. Die Vereinten Nationen entwickelten sich dagegen immer mehr zum Sprachrohr derer, die vom G-20-Prozess ausgeschlossen blieben. Dies sind die überwiegende Mehrzahl der Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, aber auch die Organisationen der Zivilgesellschaft. Fest steht: Durch die Krise ist das Institutionengefüge der globalen Wirtschafts- und Finanzpolitik in Bewegung geraten. Wer am Ende die Gewinner und Verlierer der Reformprozesse sind, ist ungewiss.<sup>1</sup>**

## Jens Martens

Die dramatische Zuspitzung der globalen Finanzkrise im Herbst 2008 machte deutlich, dass die internationalen Gremien, die gerade eine solche Krise verhindern sollten, versagt haben. Dies gilt insbesondere für den Rat für Finanzmarktstabilität (FSF).<sup>2</sup> Es war 1999 nach der asiatischen Finanzkrise auf Initiative des damaligen Bundesbankpräsidenten Hans Tietmeyer von der G-7 gegründet worden, um Schwachstellen im internationalen Finanzsystem zu identifizieren und die Koordination der Aufsichtsorgane zu verbessern.

Ebenfalls bereits 1999 hatten die Regierungen der G-7 die G-20<sup>3</sup> ins Leben gerufen. Sie sollte die internationale Koordination der Finanz- und Währungspolitik zwischen der G-7 und weiteren wichtigen Industrie- und Schwellenländern verbessern. Die G-20 tagte seitdem auf Ebene von Finanzministern und Zentralbankchefs. Das erste Treffen dieser Gruppe fand unter deutschem Vorsitz 1999 in Berlin statt.

Die G-20 war in den folgenden Jahren von WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen immer wieder als repräsentativere Alternative zur G-7/8 ins Spiel gebracht worden, allen voran vom ehemaligen kanadischen Premier Paul Martin. Er hatte bereits 2003 vorgeschlagen, die G-20 sollte sich auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs als L-20 (Leaders 20)<sup>4</sup> formieren.

Der damalige US-Präsident George W. Bush griff diese Idee auf und nutzte die G-20 als willkommenes

Format für das erste Gipfeltreffen zur aktuellen Finanzkrise, das am 15. November 2008 in Washington, D.C. stattfand. Mit zwei weiteren Gipfeln am 2. April 2009 in London und am 24.-25. September 2009 in Pittsburgh wurde die G-20 zum zentralen Forum für das globale Krisenmanagement.

## Aufwertung der G-20

In Washington verabschiedete die G-20 einen 47 Punkte umfassenden Aktionsplan,<sup>5</sup> der vor allem Beschlüsse zur verbesserten Regulierung und zur Reform des internationalen Finanzsystems enthielt. Die darin vorgesehenen kurz- und mittelfristigen Maßnahmen sollten in erster Linie die Funktionsfähigkeit der globalen Finanzmärkte wiederherstellen. Unter anderem beschlossen die Staats- und Regierungschefs, den FSF in eine *Financial Stability Board* (FSB) mit größeren Kompetenzen und einer erweiterten Mitgliedschaft umzuwandeln. Die Folgen der Krise für die Entwicklungsländer wurden in Washington nur am Rande erwähnt.

Beim Londoner Gipfel<sup>6</sup> stand die Überbrückung der weltweiten Liquiditätsgengpässe im Mittelpunkt. Die Staats- und Regierungschefs kündigten Finanzspritzen von insgesamt mehr als einer Billion US-Dollar an, die hauptsächlich über den IWF kanalisiert werden sollten. Der Währungsfonds erlebte durch diese Entscheidung ein politisches Comeback.

Mit dem Pittsburgh-Gipfel<sup>7</sup> ernannte sich die G-20 endgültig selbst zum zentralen Forum internationaler Wirtschaftskooperation. „Wir haben heute den G20-Rahmen zum ausschlaggebenden Forum für unsere internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit bestimmt,“ erklärten die Staats- und Regierungschefs zum Abschluss des Gipfeltreffens.<sup>8</sup> Ihre

Beschlüsse wurden diesem hohen Anspruch aber kaum gerecht. Sie blieben weitgehend vage und unverbindlich. Gegenüber den ärmsten Ländern bekräftigten sie zwar ihre Zusage, neue Schritte zu unternehmen, um deren Zugang zu Nahrung, Kraftstoffen und Finanzen zu steigern,<sup>9</sup> konkrete Verpflichtungen gingen sie aber nicht ein. Mit Blick auf die Reform von IWF und Weltbank einigten sie sich auf die Empfehlung, den Stimmrechtsanteil von Schwellen- und Entwicklungsländern im IWF um fünf und in der Weltbank um drei Prozentpunkte zu erhöhen. Davon profitieren hauptsächlich größere Schwellenländer wie China.

Bemerkenswerterweise widmeten die Regierungen einen eigenen Abschnitt des Pittsburgh-Statements dem Thema Arbeit und Beschäftigung. Sie unterstützen darin die Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für einen globalen Beschäftigungspakt (*Global Jobs Pact*), bleiben in ihren Formulierungen aber schwammig, indem sie beispielsweise lediglich empfehlen: „Die internationalen Institutionen sollten die Normen der ILO und die Ziele des Paktes für Beschäftigung in ihre Analysen der Krise und der Krisenfolgen ebenso einbeziehen wie in ihre Politik insgesamt.“<sup>10</sup>

Zugleich verabredeten sie für Anfang 2010 ein Treffen der G-20-Arbeitsminister, um nach ihren Worten den kontinuierlichen Fokus der Gruppe auf die Beschäftigungspolitik sicherzustellen. Damit geht die G-20 weiter über ihren ursprünglichen Zuständigkeitsbereich internationaler Finanz- und Währungspolitik hinaus und macht die G-7/8 als eigenständige Struktur mehr und mehr überflüssig.

Als normativen Rahmen vereinbarten die Mitglieder der G-20 ein Set von Kernprinzipien und Werten für nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten. Sie sollen die Grundlage für die von Bundeskanzlerin Merkel vorgeschlagene Charta für nachhaltiges Wirtschaften bilden, mit der sich die G-20 weiter befassen wird. Die Regierungen verpflichteten sich in ihrer Erklärung von Pittsburgh, acht grundsätzliche Kernprinzipien zu befolgen, darunter die folgenden:

- „Wir tragen Verantwortung dafür, Finanzmärkte zu schaffen, die den Bedürfnissen von Haushalten, Unternehmen und produktiven Investitionen Rechnung tragen, indem wir Aufsicht, Transparenz und Rechenschaftspflicht stärken.

1 Dieser Artikel erscheint im Dezember 2009 in erweiterter Form in einem Report des Global Policy Forums zur globalen Wirtschaftskrise und ihren Auswirkungen für die Entwicklungsländer, siehe <[www.globalpolicy.eu](http://www.globalpolicy.eu)>.

2 <[www.financialstabilityboard.org](http://www.financialstabilityboard.org)>.

3 <[www.g20.org](http://www.g20.org)>.

4 <[www.l20.org](http://www.l20.org)>.

5 <[www.G20.org/Documents/G20\\_summit\\_declaration.pdf](http://www.G20.org/Documents/G20_summit_declaration.pdf)>.

6 <[www.londonsummit.gov.uk](http://www.londonsummit.gov.uk)>.

7 <[www.pittsburghsummit.gov](http://www.pittsburghsummit.gov)>.

8 G-20 (2009): *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, Pkt. 50

<[www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm](http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm)>, dt. Übersetzung: <[www.bundesfinanzministerium.de/nrnn\\_53510/DE/BMF/\\_Startseite/Klartext/2009/008/Pittsburgh\\_\\_Erklaerung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nrnn_53510/DE/BMF/_Startseite/Klartext/2009/008/Pittsburgh__Erklaerung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf)>.

9 Ebenda., Präambel, Pkt. 22.

10 Ebenda., Pkt. 46.

- Wir tragen Verantwortung dafür, unsere eigene Zukunft zu sichern, indem wir Verbrauch, Produktion und Ressourceneinsatz nachhaltig gestalten und so unsere Umwelt bewahren und der Herausforderung durch den Klimawandel begegnen.
- Wir tragen Verantwortung dafür, in die Menschen zu investieren, indem wir ihnen Bildung, Qualifizierung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Gesundheitsfürsorge und soziale Sicherheitsnetze bieten und gegen Armut, Diskriminierung und sämtliche Formen sozialer Ausgrenzung vorgehen.
- Wir tragen Verantwortung dafür anzuerkennen, dass sich alle Volkswirtschaften, arme wie reiche, partnerschaftlich am Aufbau einer nachhaltigen und ausgewogenen Weltwirtschaft beteiligen, in der die Früchte des wirtschaftlichen Wachstums gerecht an alle verteilt werden. Wir tragen ferner Verantwortung dafür, die international vereinbarten Entwicklungsziele zu erreichen.<sup>11</sup>

Die G-20 stellen rund zwei Drittel der Weltbevölkerung und erwirtschaften knapp 90 Prozent des weltweiten Bruttonationaleinkommens (BNE). Die Gruppe ist damit zweifellos repräsentativer als der exklusive Club der G-7/8. Die Selbsternennung der G-20 zum zentralen Forum globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik<sup>12</sup> ist aus folgenden Gründen dennoch problematisch:

**Mangelnde Repräsentativität:** Die G-20 bleibt ein selbsternannter Club von Staaten, in dem weite Regionen der Welt unterrepräsentiert sind. Von den 54 Ländern Afrikas ist lediglich Südafrika vertreten, von den 35 Ländern Lateinamerikas und der Karibik sind es mit Argentinien, Brasilien und Mexiko lediglich drei. Die Mitglieder der G-20 sind sich dieses Defizits durchaus bewusst. Tatsächlich haben an den bisherigen Gipfeltreffen der Gruppe auch wesentlich mehr als 20 Länder teilgenommen. Neben den 19 offiziellen Mitgliedsländern der G-20 und der jeweiligen Präsidentschaft der EU als der Nr. 20 waren die Vorsitzenden von NEPAD und ASEAN, der Präsident der Europäischen Kommission sowie die Spitzenvertreter von UN, IWF, Weltbank, WTO, FSF/FSB und ILO (bisher nur in Pittsburgh) anwesend. Als „Beobachter“

11 Ebenda., Annex: *Core Values for Sustainable Economic Activity*, Pkt. 5.

12 Vgl. dazu auch Rainer Falk, Die Selbstintheisierung der G20 in Pittsburgh. Zur Neuformatierung ökonomischer Global Governance, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Luxemburg, W&E 29.9.2009 <[www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org)>.

nahmen außerdem die Regierungschefs von Spanien (immerhin die achtgrößte Volkswirtschaft der Erde) und den Niederlanden teil. Tatsächlich war die G-20 also eher eine G-30. Dies änderte nichts an der schwachen Interessenvertretung der ärmeren Länder, die sich auch in den Beschlüssen der bisherigen Gipfel widerspiegelt.

**Mangelnde Transparenz:** Die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse der G-20 vollziehen sich weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Selbst über die Arbeitsstrukturen der Gruppe ist wenig bekannt. Medien, Zivilgesellschaft, Parlamente und die Länder, die nicht Mitglied im Club sind, erfahren von den diskutierten Themen und den Entscheidungen meist erst im Nachhinein, wenn die Gipfelerklärung präsentiert wird. Während sich in der internationalen Politik der letzten Jahre Prozesse hin zu mehr Transparenz vollzogen haben – selbst in Organisationen wie Weltbank, IWF und WTO – bedeutet die mangelnde Offenheit der G-20 einen erheblichen Rückschritt.

**Zivilgesellschaft ausgeschlossen:** Zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem wichtigen und weithin anerkannten Akteur in der internationalen Politik. Ihre Beteiligung fördert den demokratischen Pluralismus und die Artikulation von Interessen und Positionen, die bei reinen Regierungsveranstaltungen unterrepräsentiert blieben. Die meisten internationalen Organisationen, allen voran die UN, haben sich der Zivilgesellschaft mehr und mehr geöffnet. Selbst die G-8 hat in den vergangenen Jahren einen, wenn auch umstrittenen, Dialogprozess mit zivilgesellschaftlichen Gruppen etabliert. Die G-20 ist bislang gegenüber der Zivilgesellschaft blind. Systematische Konsultations- und Beteiligungsverfahren existieren nicht und selbst rudimentäre Formen des Informationsaustauschs oder sporadische Treffen fanden bisher nicht statt.

**Keine Umsetzungskapazitäten:** Als informeller Club verfügt die G-20 weder über ein eigenes Sekretariat noch über die Infrastruktur, um die Umsetzung ihrer Beschlüsse zu überwachen und zu koordinieren. Selbst die Website der G-20 ändert sich mit dem jährlich wechselnden Vorsitz der Gruppe (2009: Großbritannien, 2010: Südkorea). Das Verhältnis zwischen der ursprünglichen G-20 der Finanzminister und Notenbankchefs und der neuen G-20 der Staats- und Regierungschefs ist ebenso unklar wie das Verhältnis zwischen G-20 und G-7/8. Auch wenn die G-20 formell keine Arbeitsaufträge erteilen kann, wird der IWF

zunehmend zur „Durchführungsorganisation“ der Gruppe. Daneben spielen auch die OECD und der FSB eine wachsende Rolle bei der Umsetzung von G-20-Beschlüssen. Die Interessen der Entwicklungsländer sind dort kaum vertreten.

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben wiederholt auf die Grenzen und Defizite der G-20 hingewiesen.<sup>13</sup> Und selbst Bundeskanzlerin Angela Merkel hat eingeräumt:

„Die G 20 sind natürlich ein Fortschritt; aber sie sind längst nicht das ganze Bild der Welt. Deshalb brauchen wir, so wie wir für die Fragen der Sicherheit und der Menschenrechte die Vereinten Nationen und einen UN-Sicherheitsrat haben, nach meiner festen Überzeugung auch für die Wirtschaft einen Weltwirtschaftsrat. Wir brauchen so etwas wie eine Wirtschafts-UNO. Wir können feststellen: Wir müssen gar nicht bei null anfangen; denn die Gründungsväter der Vereinten Nationen haben bereits einen Rat für Wirtschafts- und Sozialfragen installiert, der allerdings heute ein jämmerliches Schattendasein führt. Deshalb muss sich etwas ändern: Wir müssen eine Weltwirtschaftsordnung mithilfe eines solchen Weltwirtschaftsrates bauen.“<sup>14</sup>

Dieser Appell blieb jedoch bislang folgenlos – auch in der deutschen Politik. Stattdessen schreiten die Institutionalisierung der G-20 und ihre Fusion mit der G-8 voran. Der Gipfelfahrplan für die kommenden zwei Jahre steht bereits fest: Im Juni 2010 wird die G-20 in Kanada und im November 2010 in Südkorea zusammenkommen. Ab 2011 soll der Gipfel dann im jährlichen Turnus stattfinden, zunächst in Frankreich.

## Renaissance des IWF

Der IWF gehört zu den Profiteuren der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise. In der weltwirtschaftlichen Schönwetterperiode der Jahre 2002-2007 war er als Krisenmanager weitgehend überflüssig geworden. Nach der schweren Finanzkrise in der Türkei (2001) hatte kein Land mehr einen größeren Stand-by-Kredit des IWF in Anspruch nehmen müssen. Einige Länder, insbesondere Brasilien und

13 Vgl. z.B. die Stellungnahme der internationalen *Women's Working Group on Financing for Development* zum G-20-Gipfel in Pittsburgh: „G20 & the IMF: Peddling Cosmetic Changes while hounded by Illegitimacy“, <[blog.socialwatch.org/g20-the-imf-peddling-cosmetic-changes-while-hounded-by-illegitimacy/#more-669](http://blog.socialwatch.org/g20-the-imf-peddling-cosmetic-changes-while-hounded-by-illegitimacy/#more-669)>.

14 Angela Merkel am 1. Dezember 2008 in ihrer Rede auf dem CDU-Parteitag in Stuttgart, <[www.angela-merkel.de/081201-rede-merkel-stbericht.pdf](http://www.angela-merkel.de/081201-rede-merkel-stbericht.pdf)>, S. 21).

Argentinien, zahlten ihre IWF-Kredite sogar vorzeitig zurück, um die damit verbundenen politischen Konditionen abzuschütteln und ihre wirtschaftspolitische Souveränität zurück zu gewinnen. Im Oktober 2008 hatten die bewilligten Stand-by-Kredite des IWF einen Umfang von gerade einmal 1,8 Mrd. US-Dollar (1,2 Mrd. Sonderziehungsrechte).<sup>15</sup> Ein Jahr später betrug der Kreditrahmen für insgesamt 21 Länder (Stand-by-Kredite für 18 Länder und die neugeschaffene Flexible Kreditlinie für Kolumbien, Mexiko und Polen) 169 Mrd. US-Dollar (106 Mrd. Sonderziehungsrechte).<sup>16</sup>

Nach den Beschlüssen des Londoner G-20-Gipfels sollten die IWF-Mittel im Rahmen der sogenannten *New Arrangements to Borrow (NAB)* um bis zu 500 Milliarden US-Dollar aufgestockt werden. Zugleich rief die G-20 den IWF auf, neue Sonderziehungsrechte (SZR) im Umfang von 250 Milliarden US-Dollar auszugeben.<sup>17</sup> Dies geschah am 28. August 2009. Hinzu kam eine einmalige Zuteilung von weiteren SZR im Umfang von 33 Milliarden US-Dollar, die bereits 1997 beschlossen, aber bislang von den USA blockiert worden war.<sup>18</sup> Von den insgesamt 283 Milliarden US-Dollar stehen den Schwellen- und Entwicklungsländern etwa 110 Mrd. zur Verfügung, davon rund 20 Mrd. den Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen.<sup>19</sup> Wollen die Länder die ihnen zugeteilten Mittel nutzen, müssen sie einen, wenn auch derzeit niedrigen, Zins bezahlen (Oktober 2009: 0,25 Prozent).

Von der allgemeinen Aufstockung der IWF-Mittel profitieren die armen Länder nur in geringem Maße. 2009 und 2010 sollen für sie lediglich jeweils bis zu vier Milliarden US-Dollar zur Verfügung stehen. Da diese Mittel als Kredite vergeben werden, besteht die Gefahr, dass sie in einigen Ländern zur Verschärfung der Schuldenprobleme beitragen. Zudem sind diese Mittel (im Gegensatz zur Inanspruchnahme von Sonderziehungsrechten) weiterhin mit makroökonomischen Auflagen verknüpft, die die betroffenen Länder erneut in eine wirtschafts-

politische Abhängigkeit vom IWF bringen. Eine umfangreiche Untersuchung des Washingtoner *Center for Economic and Policy Research* vom Oktober 2009 kommt zu dem Schluss, dass 31 von 41 Kreditvereinbarungen zwischen dem IWF und Entwicklungs- oder Schwellenländern mit prozyklischen Konditionalitäten, wie dem Einfrieren der Staatsausgaben, verknüpft wurden, die die wirtschaftliche Rezession in vielen dieser Länder eher noch verschärften.<sup>20</sup> Der IWF hat zwar als Reaktion auf die Wirtschaftskrise die Auflagen in einigen Ländern abgeschwächt und nach eigenen Angaben in einer Reihe betroffener Länder gezielt Sozialausgaben vor Kürzungen bewahrt,<sup>21</sup> eine systematische Abkehr von den Politikrezepten der Vergangenheit ist aber bisher nicht zu erkennen.

Dennoch haben die Mitglieder der G-20 dem IWF eine zentrale Rolle im gegenwärtigen Krisenmanagement zugewiesen, wenngleich sie in ihrer Erklärung von Pittsburgh durchaus kritisch „die Notwendigkeit eines besser legitimierten und effektiveren IWF“ betonen.<sup>22</sup> Ihre Schlussfolgerung: „Die Modernisierung der Leitungsstrukturen des IWF ist ein Kernstück unserer Bemühungen zur Steigerung der Glaubwürdigkeit, Legitimität und Effizienz des IWF.“<sup>23</sup>

Zur „Modernisierung“ des IWF soll der Quotenanteil der unterrepräsentierten Entwicklungs- und Schwellenländer bis Januar 2011 um mindestens fünf Prozentpunkte erhöht werden. Diese Empfehlung geht nicht über den Grundsatzbeschluss des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses des IWF vom April 2008 hinaus. Größter Nutznießer einer solchen Reform wäre China, dessen Quotenanteil sich nach neuesten Kalkulationen des IWF von derzeit 3,7 auf 7,4 Prozent verdoppeln könnte.<sup>24</sup> Die verstärkt im Verbund auftretenden Länder Brasilien, Russland, Indien und China (BRICs), würden ihren gemeinsamen Quotenanteil von derzeit 9,8 Prozent auf rund 14 Prozent erhöhen. Dies geht ihnen nicht weit genug. Sie forderten bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank Anfang Oktober 2009 in Istanbul eine Aufstockung der Anteile für Schwellen- und Entwicklungsländer um sieben Prozent. Mit über 15 Prozent der Quoten hätten sie dann, ebenso wie die USA, bei wichtigen Entscheidungen des Fonds eine Sperrminorität.

Ein bemerkenswerter Aspekt des gegenwärtigen Reformprozesses ist die Öffnung des IWF gegenüber Nichtregierungsorganisationen.<sup>25</sup> Unter Federführung seines geschäftsführenden Direktors, des französischen Sozialisten Dominique Strauss-Kahn, bildeten Konsultationen mit der Zivilgesellschaft 2009 die sogenannte vierte Säule im Reformprozess.<sup>26</sup> Der 43-seitige Abschlussbericht über diese Konsultationen vom September 2009 enthält eine umfassende Liste von Reformempfehlungen. Sie zielen unter anderem auf eine weitergehende Umverteilung von Quoten und Stimmrechten zugunsten der Entwicklungsländer, die Einführung des Abstimmungsverfahrens der Doppelten Mehrheiten (Mehrheit der Mitglieder und Mehrheit des Kapitals), die stärkere Rechenschaftspflicht des IWF für seine Programme auf Länderebene und die Abkehr von einseitigen Politikrezepten zur Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen im Interesse ausländischer Gläubiger.<sup>27</sup>

Ob der nun abgeschlossene Konsultationsprozess ein Einzelfall bleibt oder den Beginn einer systematischeren Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Arbeit des IWF markiert, bleibt abzuwarten. Ebenso ungewiss ist, ob die Ergebnisse dieser Konsultationen irgendeinen Einfluss auf den weiteren Reformprozess im IWF haben werden.

## Ambivalente Rolle der UN

Die Vereinten Nationen haben in der akuten Krisendiplomatie nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 keine Rolle gespielt. Sie blieben Zaungast im hektischen Krisenmanagement, das von G-20 und IWF dominiert wurde. Gleiches galt für die überwiegende Mehrheit ihrer 192 Mitgliedsstaaten. Sie fanden ein Forum in der zweiten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die vom 29. November bis 2. Dezember 2008 in Doha stattfand. Dort warnten viele Redner vor den dramatischen Folgen der Krise für die Entwicklungsländer und kritisierten, dass diese Problematik in den politischen Reaktionen der Industrieländer auf die Krise

15 IMF *Financial Activities*, Update October 2, 2008, <[www.imf.org/external/np/tre/activity/2008/100208.htm](http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2008/100208.htm)>.

16 IMF *Financial Activities*, Update October 8, 2009, <[www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/100809.htm](http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/100809.htm)>.

17 Sonderziehungsrechte (SZR) sind eine künstliche Währung, die vom IWF 1969 eingeführt wurde. Ihr Wechselkurs wird durch einen Währungskorb der wichtigsten Weltwährungen bestimmt. SZR werden den Mitgliedern des IWF entsprechend ihrer Quote im IWF zugeteilt. Sie sind Teil der Währungsreserven eines Landes und sollen vor allem dazu dienen, kurzfristige Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Vgl. dazu <[www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm)>.

18 Vgl. <[www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL082809A.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL082809A.htm)>.

19 Der Anteil Deutschlands an den SZR-Zuteilungen beträgt rund 11,8 Milliarden Euro (10,8 Milliarden SZR zum Kurs vom 1. September 2009).

20 Vgl. <[www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf)>.

21 Vgl. <[www.imf.org/external/np/exr/facts/protect.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/protect.htm)>.

22 G-20 (2009): *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*. Pkt. 20.

23 Ebenda., Pkt. 21.

24 Vgl. <[www.imf.org/external/np/fin/quotas/2009/091509.htm](http://www.imf.org/external/np/fin/quotas/2009/091509.htm)>.

25 Vgl. Dazu <[www.imf.org/external/np/exr/cs/Index.aspx](http://www.imf.org/external/np/exr/cs/Index.aspx)>.

26 Vgl. <[thefourthpillar.ning.com](http://thefourthpillar.ning.com)>. Die anderen drei „Säulen“ des Reformprozesses waren ein Report des *Independent Evaluation Office* des IWF vom Mai 2008, der Bericht einer Arbeitsgruppe des IWF-Verwaltungsrates unter Leitung des schweizerischen Exekutivdirektors Thomas Moser sowie der Bericht des *Committee of Eminent Persons on IMF Governance Reform* unter dem Vorsitz des damaligen südafrikanischen Finanzministers Trevor Manuel vom März 2009. Siehe <[www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW062509A.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW062509A.htm)>.

27 Vgl. Lombardi (2009).

kaum eine Rolle spielte. Gerade die in der G-77 zusammengeschlossenen Länder des Südens werten es daher als Erfolg, dass die Regierungen sich in Doha auf eine weitere internationale Konferenz verständigten, die sich speziell mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer befassen sollte. Sie fand vom 24. bis 26. Juni 2009 in New York statt.

Die Vorzeichen für diese Konferenz waren denkbar ungünstig: Während die westlichen Industrieländer den UN die Kompetenzen für die internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik grundsätzlich absprachen und auf die aus ihrer Sicht dafür zuständigen Organisationen verwiesen, nahm die G-77 unter dem Vorsitz des Sudan und der Wortführerschaft von Ländern wie Nicaragua, Venezuela und Kuba bei den Verhandlungen fundamentale Gegenpositionen ein, die Kompromisse fast unmöglich erscheinen ließen.

Umso überraschender kam die Einigung auf ein Abschlussdokument, das einige bemerkenswerte Aussagen zur künftigen Rolle der UN in Wirtschafts- und Finanzfragen enthält.<sup>28</sup> Der zentrale Satz in dem Ergebnisdokument lautet:

„Wir erkennen die Beschlüsse der G20 an, sind aber gleichzeitig entschlossen, die Rolle der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten, einschließlich ihrer Koordinierungsrolle, zu stärken.“<sup>29</sup>

Unter der Überschrift „Der Weg nach vorne“ enthält das Abschlussdokument unter anderem zwei auf den ersten Blick unspektakuläre Beschlüsse zum institutionellen Folgeprozess, die für die Vereinten Nationen von großer Bedeutung sein können:

1. Die Generalversammlung wird aufgefordert, eine „Ad-hoc Open-ended Working Group“ zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise einzurichten. Sie soll der Generalversammlung bis zum September 2010 einen Fortschrittsbericht vorlegen.<sup>30</sup> Diese Arbeitsgruppe wurde im Juli 2009 ins Leben gerufen.

2. Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) soll der Generalversammlung Empfehlungen vorlegen zur Einrichtung eines Ad-hoc Expertenpanels zur Weltwirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf Entwicklung.<sup>31</sup> Das Panel soll unabhängige Expertisen erstellen und den Dialog zwischen Politikern, Wissenschaftlern und Zivilgesellschaft fördern.

Diese Entscheidungen bedeuteten, dass die UN im globalen Diskurs über die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht völlig marginalisiert wurden. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler hatten im Vorfeld freilich wesentlich weitergehende Forderungen formuliert.

Eine wichtige Rolle spielte dabei eine internationale Expertenkommission, die vom Präsidenten der UN-Generalversammlung, dem Nicaraguaner Miguel d'Escoto Brockmann, Ende 2008 eingesetzt worden war.<sup>32</sup> Die Kommission unter Leitung des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz sollte Vorschläge zu Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems ausarbeiten. Ihr gehörten 18 international renommierte Finanzexperten und Politiker an, darunter auch die damalige Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiezcorek-Zeul. Ein Zwischenbericht der Kommission wurde im März 2009 veröffentlicht, der Abschlussbericht erschien am 21. September 2009. Darin hat die Kommission auf 140 Seiten neben Empfehlungen für kurzfristige Maßnahmen im Bereich der Finanzmarktregulierung und der Wirtschaftspolitik Vorschläge für weitreichende Reformen im internationalen Finanzsystem formuliert. Ihr grundsätzlicher Appell lautet:

„Als Erstes und Wichtigstes müssen die Entscheidungen, die die nötigen Reformen in den globalen Institutionenarrangements betreffen, von allen Ländern der Welt in konzentrierter Arbeit gefällt werden und nicht von einer selbsternannten Gruppe (sei es nun die G-7, die G-8, G-10, G-20, oder die G-24). Diese inklusive globale Antwort bedarf der Partizipation der gesamten internationalen Gemeinschaft; sie muss Repräsentanten des gesamten Planeten umfassen, die G-192.“<sup>33</sup>

Die Vorschläge der Stiglitz-Kommission gehen weit über die Beschlüsse der G-20-Gipfel und der Finanzkrisenkonferenz der UN hinaus. Dazu zählen unter anderem:

- Die Schaffung eines neuen globalen Währungsreservesystems, das den US-Dollar als zentrale Reservewährung ablöst.
- Die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofs für Umschuldung (*International Debt Restructuring Court*).
- Die Aufwertung des UN-Expertenausschusses zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen zu einer Zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen sowie die Unterstützung der deutschen Initiative für einen *International Tax Compact* zur Stärkung internationaler Steuerkooperation.

## Literaturhinweise

**Commission of Experts (“Stiglitz Kommission”) (2009):** *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York. Download unter <[www.un.org/ga/president/63/PDFs/reportofexperts.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/PDFs/reportofexperts.pdf)>.

**Lombardi, Domenico (2009):** *Report on the Civil Society (Fourth Pillar) Consultations with the International Monetary Fund on Reform of IMF Governance*. Washington, D.C.: *New Rules for Global Finance Coalition*. <[api.ning.com/files/TYrle\\*Afvd8Gp2qiDyQAttPBdV3VsV-PctGv-hx6FAhvRRro2Vclv7iJoRluuvFdfR0syXbAP-KntBYIhrrnr8mtfAlgrxqPH3z/Report\\_IMFCconsultationswithCivilSociety\\_Lombardi\\_FINAL.pdf](http://api.ning.com/files/TYrle*Afvd8Gp2qiDyQAttPBdV3VsV-PctGv-hx6FAhvRRro2Vclv7iJoRluuvFdfR0syXbAP-KntBYIhrrnr8mtfAlgrxqPH3z/Report_IMFCconsultationswithCivilSociety_Lombardi_FINAL.pdf)>.

**Weisbrot, Mark et al. (2009):** *IMF Supported Macroeconomic Policies and the World Recession: A Look at Forty One Borrowing Countries*. Washington, D.C.: *Center for Economic and Policy Research*. <[www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-10.pdf)>.

28 Vgl. *Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*, UN Dok. A/RES/63/303 vom 13. Juli 2009, Annex, <[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E)>, dt. Übersetzung: <[www.un.org/depts/german/gv-63/band3/ar63303.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-63/band3/ar63303.pdf)>.

29 Ebenda., Pkt. 16.

30 Ebenda., Pkt. 54.

31 Ebenda., Pkt. 56e).

32 Für nähere Informationen über die *Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, siehe <[www.un.org/ga/president/63/commission/financial\\_commission.shtml](http://www.un.org/ga/president/63/commission/financial_commission.shtml)>.

33 *Commission of Experts (2009)*, Pkt. 19; dt. Übersetzung die Red.

- Die langfristige Gründung eines Globalen Wirtschaftskordinationsrates (*Global Economic Coordination Council*) unter dem Dach der Vereinten Nationen auf einer Ebene mit Generalversammlung und Sicherheitsrat.
- Die kurzfristige Schaffung eines Internationalen Expertenpanels nach dem Vorbild des Weltklimarates (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Das Panel soll die systemischen Risiken in der Weltwirtschaft beobachten und bewerten und damit auch eine Frühwarnfunktion für die politischen Entscheidungsorgane übernehmen.

Eine solche Rolle hatte auch die G-20 den UN ansatzweise zugestanden. In Kommuniqué ihres Londoner Gipfels riefen sie die UN auf, „einen effizienten Mechanismus einzurichten, um die Auswirkungen der Krise auf die Ärmsten und Verletzlichsten zu überwachen.“<sup>34</sup>

Auf der operativen Ebene haben die UN darauf bereits reagiert und mit der Einrichtung eines *Global Impact and Vulnerability Alert System* (GIVAS) begonnen.<sup>35</sup> GIVAS soll nicht nur die Finanzkrise und ihre Auswirkungen in den Blick nehmen sondern die diversen globalen Krisenerscheinungen (Finanzen, Hunger, Klima, Krankheiten etc.) in ihrer Komplexität und Interdependenz beobachten. Es soll bestehende Frühwarnsysteme verknüpfen und „in Echtzeit“ Daten zu akuten Krisen liefern.

<sup>34</sup> Siehe <[www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communicue](http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communicue)>, Pkt. 25; dt. Übersetzung die Red.

<sup>35</sup> <[www.voicesofthevulnerable.net](http://www.voicesofthevulnerable.net)>.

Auf diese Weise soll es die tatsächlichen und potentiellen Auswirkungen von Krisen, insbesondere für besonders verwundbare Bevölkerungsgruppen, sichtbar machen – und damit auch Entscheidungsgrundlagen für die Politik liefern.

Die Reaktionen der Vereinten Nationen auf die Krise lassen sich damit zu drei Punkten zusammenfassen:

- Auf der **politischen Ebene** schufen sie mit der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung ein neues Gremium, das sich mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen für die Entwicklungsländer befassen wird.
- Auf der **wissenschaftlichen Ebene** sind sie im Begriff, ein Internationales Expertenpanel einzusetzen, das sich mit den systemischen Risiken in der Weltwirtschaft befassen soll.
- Auf der **operativen Ebene** installieren sie mit dem *Global Impact and Vulnerability Alert System* (GIVAS) ein neues Krisenfrühwarnsystem.

Den Referenzrahmen für diese Aktivitäten bilden das Abschlussdokument der UN-Konferenz zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 und der Bericht der Stiglitz-Kommission.

Ob die Vereinten Nationen damit künftig eine signifikante Rolle in der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik spielen, wird davon abhängen, welchen politischen Stellenwert die Regierungen – allen voran die Regierungen der G-20 – ihnen einräumen. Eine Schlüs-

selrolle kommt dabei den G-20-Mitgliedern aus dem Süden zu. Die politischen Trends seit dem Herbst 2008 sprechen allerdings eher für eine Machtverlagerung hin zur G-20 mit dem IWF als „Durchführungsorganisation“.

Dennoch markieren die Entscheidungen des Jahres 2009 für die Vereinten Nationen einen wichtigen Fortschritt. Sie haben mit den neuen Gremien das Potential erhalten, den politischen und gesellschaftlichen Diskurs im Bereich internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik zu beeinflussen und den Interessen der Länder und Gruppen ein Forum zu bieten, die in der G-20 nicht zu Wort kommen. Eine Stärke der Vereinten Nationen ist ihre Trendsetter-Rolle. Unter dem Dach der UN werden immer wieder Themen auf die internationale Agenda gesetzt, die erst später zum gesellschaftlichen Mainstream werden. Das gilt für den Nachhaltigkeitsdiskurs ebenso wie für die Gender-Thematik oder die langjährigen Debatten über die Besteuerung der Finanzmärkte (Stichwort: Tobin-Steuer). Als Nebeneffekt der gegenwärtigen Krise besteht für die UN nun die Chance, diese Rolle auch auf den Bereich globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik auszudehnen. Angesichts der fortbestehenden Defizite von G-20 und IWF bleibt zu hoffen, dass sie diese Chance nutzen können.

**Jens Martens** ist Geschäftsführer des Global Policy Forum Europe und langjähriges Mitglied des internationalen Koordinierungsausschusses von Social Watch.

# Von der Notwendigkeit neuer Formen zivilgesellschaftlichen Engagements. Sechs Thesen

Die folgenden Thesen sind nicht mehr als ein höchst subjektiver erster Orientierungsversuch, der – zuspitzend und überzeichnend – eine Debatte über die institutionelle Verfasstheit zivilgesellschaftlichen Engagements angesichts der globalen Krisen anstoßen möchte. Er ist bewusst angreifbar gehalten, in der Überzeugung, dass Antworten auf neue Herausforderungen nur gefunden werden können, wenn schmale Pfade jenseits der durch gesicherte Erkenntnis breit gewordenen Wege erprobt werden – selbst dann, wenn sie sich als irreführend erweisen sollten.

---

Klaus Heidel

---

## I. Globale Krisen als Ausdruck eines globalen Transformationsprozesses

Krisen prägten seit jeher Prozesse der menschlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung, warfen sie zurück oder trieben sie voran. In diesem Sinne unterscheidet sich die gegenwärtige Krisensituation nicht von früheren. Neu aber scheint die globale Gleichzeitigkeit der systemisch aufeinander bezogenen und sich wechselseitig verschärfenden Finanz- und Wirtschafts-, Klima-, Wasser-, Ernährungs-, Biodiversitäts- und (im Süden) Energiekrisen zu sein. Wenn nicht alle Zeichen trügen, ist die globale Gleichzeitigkeit der Krisen nichts weniger als der Ausdruck eines Transformationsprozesses der kapitalistischen Produktions- und Konsumtionsweisen. Träfe dies zu, stünde die Menschheit vor der Notwendigkeit, einen radikalen Wandel gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ordnungen zu gestalten. Allerdings fehlen noch die Begriffe zur Beschreibung und Analyse von Wesen und Struktur des Transformationsprozesses (der Transformationsprozesse?), dessen (deren?) Ende in keiner Weise abzusehen ist.

## II. Regionale Unterschiede trotz globaler Gemeinsamkeiten der Krisen

Offensichtlich ist nur, dass die gegenwärtigen Krisen zugleich globale Gemeinsamkeiten wie deutlich unterschiedliche regionale Ausprägungen aufweisen, und dies gilt auch für ihren systemischen Zusammenhang. So werden im Süden die alten Ernährungs- und Wasserkrisen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise unmittelbar verschärft und durch die Klimakrise auf Dauer gestellt, wenn nicht unverzüglich Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Im Norden aber wirken sich die Finanz- und Wirtschaftskrise und die Klimakrise nur kaum beziehungsweise nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung beziehungsweise noch nicht auf die

Ernährungssituation und Wasserversorgung aus. (Oder, um genauer zu sein: die Auswirkungen werden noch nicht als solche unmittelbar erfahrbar.)

## III. Scharfe Interessenkonflikte verhindern systemische Antworten

Angesichts der systemischen Zusammenhänge der globalen Krisen ist es weniger denn je möglich, alternative nachhaltige Pfade menschlicher, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung zu beschreiten, wenn lediglich geographisch und sektoral fragmentierte Antworten auf eine der Krisen gesucht werden. Einerseits. Andererseits steht diese Notwendigkeit in einem scharfen Gegensatz zu den geographisch und sektoral höchst unterschiedlichen Interessenlagen. So wenig von transnationalen Unternehmen erwartet werden darf, aus bloßer Überzeugung nachhaltige Wirtschaftsweisen gegen eigene betriebswirtschaftliche Interessen ins Werk zu setzen, so wenig kann erwartet werden, dass China von sich aus seinen nachholenden Entwicklungspfad zugunsten eines grundsätzlich alternativen nachhaltigen Pfades verlässt. Genau so wenig ist es wahrscheinlich, dass die Europäische Union – aller anders lautenden Rhetorik zum Trotz – ihre Freihandelspolitik gegenüber Ländern des Südens durch eine Entwicklungspartnerschaft ersetzt, die zu Lasten der eigenen Interessen, und das heißt auch, der Interessen von Teilen ihrer Bevölkerung, ginge. Die Tatsache, dass die deutsche Bundesregierung im Konfliktfall „Absatzkrise der Automobilindustrie versus nachhaltige Entwicklung“ mit der Abwrackprämie auf die „Bewältigung“ einer Krise zu Lasten einer anderen Krise setzte, illustriert diese Widersprüche selbst für ein Land, in dem der Begriff Nachhaltigkeit zur Gütemarke für alles und jedes geworden ist (daher auch der bemühte Versuch, mit dem Hinweis auf die höhere Umweltverträglichkeit der Neuwagen den Verschrottungsprozess zu rechtfertigen). Schon allein aufgrund solcher Interessenkonflikte muss jede Beschwörung der Notwendigkeit systemisch-ganzheitlicher Antworten ins Leere laufen.

## IV. Spaltungen „der“ Zivilgesellschaft

Die systemischen Zusammenhänge der globalen Krisen und die geographisch und sektoral unterschiedlichen Interessenlagen stellen die Zivilgesellschaften weltweit und national vor strukturelle Herausforderungen, die durch Dilemmata geprägt sind. So findet schon auf kleinstem Raume die euphorische Rede von der historischen Mission der globalen Zivilgesellschaft ihren praktischen Widerpart in der Unterschiedlichkeit von sozial- wie wirtschaftsgeographisch geprägten Interessen: Während angesichts der Herausbildung einer neuen europäischen Arbeitsteilung durch die Osterweiterung der Europäischen Union zivilgesellschaftliche Organisationen in den alten EU-Mitgliedsländern auf das beträchtliche soziale Ost-West-Gefälle mit der Verteidigung sozialer Standards antworten, gibt es in den neuen EU-Mitgliedsländern zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit Blick auf (vermeintliche oder tatsächliche, dies ist in diesem Zusammenhang ohne Belang) Entwicklungsinteressen ihres Landes eine Flexibilisierung der Regeln für die Setzung sozialer Standards in der EU fordern. Auch im Blick auf nationale Situationen verdeckt die harmonisierende Rede von „der“ Zivilgesellschaft scharfe Interessenkonflikte – erinnert sei nur an die durch unterschiedliche Interessen geprägte Auseinandersetzung über die Zukunft des Kohlebergbaues in Deutschland. Angesichts solcher regionaler und sektoraler Interessenkonflikte innerhalb der Zivilgesellschaft ist der Begriff der Zivilgesellschaft so fortzuentwickeln, dass er die komplexen Interessenkonflikte erfasst. Denn: So wenig, wie die Welt durch die Globalisierung zum „globalen Dorf“ geworden ist, so wenig ist durch sie eine „globale Zivilgesellschaft“ entstanden.

## V. Institutionelle Dilemmata des (deutschen) zivilgesellschaftlichen Engagements für soziale und ökologische Gerechtigkeit<sup>1</sup>

Die institutionelle Verfasstheit des deutschen<sup>2</sup> zivilgesellschaftlichen Engagements für soziale und ökologische Gerechtigkeit ist durch historisch begründete Dilemmata geprägt, die die Entwicklung von Strategien zur Überwindung der globalen Krisen strukturell erschweren.

<sup>1</sup> Der Hilfsbegriff soziale und ökologische Gerechtigkeit umfasst hier soziale, entwicklungspolitische, friedenspolitische und ökologische Dimensionen – er soll an dieser Stelle für den Nachhaltigkeitsbegriff stehen, der durch seine Verallgemeinerung unscharf geworden ist.

<sup>2</sup> Was im Folgenden für Deutschland ausgeführt wird, dürfte auch für viele andere Industrieländer zutreffend sein.

a) Der Institutionalisierungsprozess der sogenannten sozialen Bewegungen<sup>3</sup> der 1970er und 1980er Jahre war die unvermeidbare Begleiterscheinung eines Professionalisierungsprozesses zivilgesellschaftlichen Engagements für soziale und ökologische Gerechtigkeit, der spätestens nach dem Verschwinden einer potentiellen Systemalternative (denn diese hatte sich mit dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus – wiewohl nicht identisch mit demselben – selbst als denkbare Möglichkeit aufgelöst) unabdingbar erschien. Denn jetzt stand auf der zivilgesellschaftlichen Agenda, jenseits von durch Ideologien konsolidierten globalen Erklärungsmustern ebenso pragmatisch wie professionell Antworten auf konkrete zentrale ökologische, soziale, entwicklungs- und friedenspolitische Herausforderungen zu finden. Dies setzte nicht nur die Erarbeitung von präziser Expertise – ohne die selbst Kampagnen nicht mehr zu führen waren – und organisatorischer Kompetenz voraus, sondern zugleich auch die institutionelle Absicherung einer solchen Erarbeitung. Damit aber entstand ein neuer Alimientierungsbedarf für dieses Engagement – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Professionalisierung des zivilgesellschaftlichen Engagements zwangsläufig dessen Verberuflichung erforderte.<sup>4</sup> Auf diese Weise entstand mit der Professionalisierung der Nicht-Profit-Organisationen der neue Wirtschaftszweig der Nichtregierungsorganisationen.<sup>5</sup>

b) Professionalisierung in einer komplexen Welt, für die die Rede von der „neuen Unübersichtlichkeit“ stand, bedeutete zwangsläufig die Entwicklung eines Spezialistentumes. Gefördert wurde diese Entwicklung durch den Umstand, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, politischer Globalziele beraubt und auf die praxistaugliche Operationalisierung ihrer Zielvorstellungen setzend, von der Regierung, aber auch von Unternehmen und Interessenorganisationen derselben ernst genommen

werden wollten: Im Vertrauen auf Strukturprinzipien des aufgeklärten Diskurses trat die Hoffnung auf eine Qualifizierung politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse häufig (keinesfalls immer) an die Stelle einer (zumindest tendenziell) Machtmittel mobilisierenden Auseinandersetzung. Dieser Prozess führte unvermeidbar zur Fragmentierung des zivilgesellschaftlichen Engagements: Wo Expertenwissen gefragt war, blieb für Globalanalysen kein Raum mehr, zumal der pragmatische Aushandlungsprozess mit politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsinstitutionen in hohem Maße Energien durch die Bereitstellung und Umsetzung organisatorischer Kompetenz band. Erinnert sei nur an die außerordentlich zeitaufwendigen Runde-Tische-Projekte und Begleitungen der deutschen Mitarbeit in internationalen Organisationen (etwa durch die Erarbeitung von Schattenberichten im Rahmen des Staatenberichtswesens der Vereinten Nationen).

c) Trotz der Professionalisierung als Spezialisierung blieb das Bewusstsein von der Notwendigkeit vorhanden, das je eigene Expertenwissen in einen größeren Kontext zu stellen. Häufig aber verrutschte dieser Kontext zur bloßen Dekoration des eigenen Engagements, zumal auf Umsetzungsebene zwangsläufig eine Konzentration auf das Spezielle gefordert war. Von daher ist die spöttische Rede, man beginne bei der Analyse globaler Strukturprobleme und Ende bei der Tasse fair gehandelten Kaffees, zwar nicht gänzlich unzutreffend, sie unterschätzt aber die hinter diesem Dilemma liegende Strukturproblematik – zumal die globale Analyse nicht von sich aus Handlungsoptionen vergleichbarer Reichweite freisetzt.

d) Von Anfang an versuchten zivilgesellschaftliche Organisationen, der Fragmentierung des zivilgesellschaftlichen Engagements durch Netzwerkbildung zu begegnen. Es entstand eine komplexe zivilgesellschaftliche Vernetzungsstruktur, die zunehmend nationale Grenzen sprengte und bis hin zur Bildung globaler Netzwerke führte, wobei in der Regel der Formalisierungsgrad mit der geographischen Ausdehnung abnahm. Diese Vernetzungsstruktur konnte im Blick auf die Umsetzung konkreter Zielvorstellungen beträchtliche Erfolge erzielen. Sie geriet aber durch die Ökonomisierung des zivilgesellschaftlichen Engagements an ihre Grenzen.

e) Spätestens seit Mitte der 2000er Jahre wurde unübersehbar, dass auch der neue Wirtschafts-

zweig der Nichtregierungsorganisationen den Gesetzen des Marktes unterworfen war. Neue Wettbewerber traten seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf – etwa US-amerikanische Non-Profit-Wohlfahrtskonzerne mit aggressiver Spendenwerbung –, teilweise gingen Spendenaufkommen zurück; jedenfalls lösten sich ehemals stabile Spender-Nichtregierungsorganisation-Beziehungen, Alimientationsfragen drängten also in den Vordergrund. Kurzum: Das institutionell verfasste zivilgesellschaftliche Engagement hatte sich mit seiner Professionalisierung unter den Bedingungen der Wettbewerbsverschärfung seine Ökonomisierung eingehandelt.

f) Angesichts der globalen Gleichzeitigkeit und systemischen Verknüpftheit der gegenwärtigen globalen Krisen ist aber mehr denn je eine Vernetzung fragmentierter Expertise und konkurrierender Gestaltungspotentiale gefragt.

## VI. Herausforderungen für die Verfasstheit zivilgesellschaftlichen Engagements

Vor diesem Hintergrund und angesichts der globalen Krisensituation ist es unabdingbar, die institutionelle Verfasstheit des zivilgesellschaftlichen Engagements in Deutschland neu zu strukturieren. Ihre Form kann diese Neustrukturierung nur durch einen zivilgesellschaftlichen Diskurs finden, dessen Ergebnisse an dieser Stelle nicht antizipiert werden können. Wohl aber sollen einige Anforderungen an diese neue Strukturierung formuliert werden:

a) Zu finden ist eine Struktur, die sowohl die Erarbeitung von Expertenwissen erlaubt als auch zugleich einer Fragmentierung der Wahrnehmung von Problemen und der Suche nach Lösungsansätzen wehrt. Da die bisherigen Netzwerkstrukturen nicht ausreichen, eine zentrale zivilgesellschaftliche Großorganisation aber weder denkbar ist noch wünschenswert wäre, sind neue Formen der Arbeitsteilung zu entwickeln.

b) Hierbei ist realistisch in Rechnung zu stellen, dass der Non-Profit-Wirtschaftsbereich unter den Gesetzen der Wettbewerbswirtschaft steht, dies auch mit Blick auf begründete Alimientationsinteressen unvermeidbar ist, dass aber genau diese Ökonomisierung der Entwicklung einer neuen institutionellen Verfasstheit zivilgesellschaftlichen Engagements entgegensteht.

3 Inwiefern der Bewegungsbegriff einen Euphemismus darstellte, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Jedenfalls erfassten die seinerzeitigen sozialen Bewegungen ebenso wenig die Mehrheit der Bevölkerung, wie dies heute Organisationen tun, die sich als Ausdruck „der“ Zivilgesellschaft verstehen.

4 Diese tautologische Formulierung soll andeuten, dass betriebswirtschaftliche und arbeitsrechtliche Implikationen der Professionalisierung zumindest anfänglich nicht ausreichend bedacht wurden, wenn wir einmal von den großen schon älteren Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen absehen.

5 Auf die sachlich gebotene Abgrenzung der Begriffe Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen wird an dieser Stelle verzichtet, um nicht den Hauptgedankengang zu sehr zu unterbrechen.

- c) Angesichts der scharfen Interessengegensätze muss sich zivilgesellschaftliches Engagement von harmonisierenden Versuchen der Qualifizierung politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse verabschieden. Wo es um den Austrag von Interessenkonflikten geht, ist immer auch die gesellschaftliche Machtfrage gestellt. Aus dieser Einsicht sind neue, konfliktbereite Aktionsformen zu entwickeln.
- d) Die Komplexität der globalen Krisensituation erfordert eine neue zivilgesellschaftliche Ehrlichkeit, zu der zuallererst das Eingeständnis gehören muss, nicht nur keine umfassenden Antworten, sondern noch nicht einmal alle Fragen zu kennen. Allerdings darf dieses Eingeständnis nicht zu dem Missverständnis führen, angesichts der Schwierigkeit der Aufgabe reiche es aus, sich auf Einzelfragen zu beschränken: So ehrenwert zum Beispiel Produktkampagnen sind, zur Lösung der großen Herausforderungen durch die globale Krisensituation tragen sie nur wenig (oder nur unter bestimmten Umständen) bei.
- e) Zur geforderten neuen Ehrlichkeit gehört, der Tendenz zur Fetischisierung bestimmter Zentralbegriffe zu wehren: So notwendig eine zivilgesellschaftliche Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen von der örtlichen bis zur globalen Ebene ist, so wenig reicht es aus, „der“ Zivilgesellschaft unhinterfragt Problemlösungskompetenz zuzusprechen. So zentral die Forderung nach menschenrechtlichen Ansätzen ist, so wenig werden diese durch bloße Beschwörung der Formel Menschenrechte erreicht. So richtig die Forderung nach kohärenter Politikgestaltung ist, so wenig eröffnet sie von sich aus Lösungsperspektiven.
- f) Erforderlich sind also neue gesellschaftliche Diskursformen und neue Mechanismen des Konfliktaustrages: Gerade weil noch niemand den zu beschreitenden Weg kennt, ist es umso wichtiger, über eine Strukturierung erforderlicher Prozesse nachzudenken. Mit anderen Worten: Die globale Krisensituation fordert zu einem neuen prozessorientierten Ansatz zivilgesellschaftlichen Engagements heraus.

**Klaus Heidel** ist Mitbegründer und Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.

# Kurzinformation und Impressum Social Watch International

## Coordinating Committee

Emily Joy Sikazwe (Zambia) and Jens Martens (Germany), co-chairs. Nancy Baroni (Canada), Leonor Briones (Philippines), Anas El Hasnaoui (Morocco), Javier Gómez (Bolivia), Arjun Karki (Nepal), Thida Khus (Cambodia), Edward Oyugi (Kenya), Iara Pietricovsky (Brazil), Ziad Abdel Samad (Lebanon), Areli Sandoval (Mexico), Alexandra Spielfoch (United States), Genoveva Tisheva (Bulgaria), Mirjam van Reisen (European Union) and Roberto Bissio (Uruguay, ex officio).

The International Secretariat of Social Watch is based in Montevideo, Uruguay, hosted by the Third World Institute (ITeM).

## Editor-in-Chief

Roberto Bissio

## Editor

Amir Hamed

## Production Manager

Ana Zeballos

## Associate Editors

Karen Judd, Tina Johnson, Jon Steinberg

## Research and Editing

Gustavo Alzugaray, Enrique Buchichio

## Social Sciences Research Team, departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la república, Uruguay

Gabriel Errandonea (Coordinator)

Gabriel Gómez, Daniel Umpiérrez, Ruy Blanco

## Advocacy Coordinator

Natalia Cardona

## Campaigns and Communications

Jana Silverman (Coordinator)

Agustín Fernández

## Translation

Soledad Bervejillo, Marcela Dutra, Bachir El Omari, Ana Fostik, Susana Ibarburu, Emilie Jung, Richard Manning, María Laura Mazza, Alexandra Potts, Álvaro Queiruga, Alejandra Trelles

## Technical Support

Arturo González

## Web Design and Development

Andrea Antelo, Ximena Pucciarelli, Ernesto Rapetti

Made possible thanks to the funding and support of the European Commission, Oxfam Novib and the Ford Foundation.

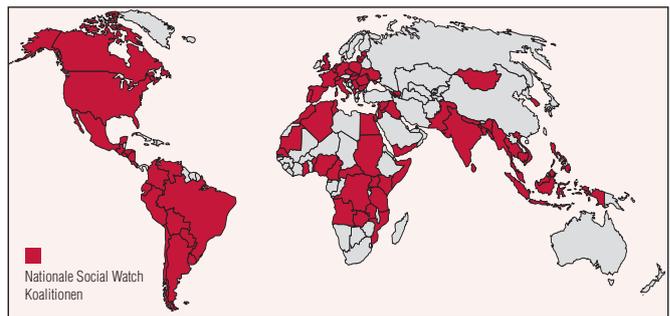
The content of this publication may be reproduced by non-governmental organizations for non-commercial purposes (please send us copies). Any other form of reproduction, storage in a retrieval system or transmission by any means for commercial purposes requires prior permission from ITeM.

## Original layout:

MONOCROMO

## Layout:

FORMA ESTUDIO



Social Watch ist ein internationales Netzwerk aus Hunderten von Nichtregierungsorganisationen, deren Anliegen die Erfüllung der international vereinbarten Verpflichtung zur Armutsbekämpfung und Förderung der Gleichheit ist. Die NRO oder Social Watch Zusammenschlüsse in den einzelnen Ländern berichten im Social Watch Report über Fort- oder Rückschritte bei der Erreichung der im Bereich soziale Entwicklung vereinbarten Ziele.

Vor Ort verfügen die Social Watch Gruppierungen über Ansprechpartner, die sowohl die Social Watch Initiative unterstützen als auch den jährlichen nationalen Bericht verantworten, der in den internationalen Social Watch Report einfließt. Zudem betreiben die nationalen Social Watch Zusammenschlüsse Lobbyarbeit gegenüber ihren Regierungen damit diese Rechenschaft über ihre Politik ablegt. Schließlich fördern sie den Dialog über die nationalen Prioritäten im Bezug auf soziale Entwicklung und werben neue NRO für das Netzwerk.

© Copyright 2009

INSTITUTO DEL TERCER MUNDO

18 de Julio 1077/903, Montevideo 11100, Uruguay

item@item.org.uy

Fax: +598 (2) 902 0490 ext.113

# ◎ SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND REPORT 2009

Brot für die Welt  
Staffenbergstr. 76  
70184 Stuttgart  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)



IG-Metall  
Wilhelm Leuschner Straße 79  
60329 Frankfurt am Main  
[www.igmetall.de](http://www.igmetall.de)



Deutscher Caritasverband  
Karlstraße 40  
79104 Freiburg  
[www.caritas.de](http://www.caritas.de)



pax christi  
Dorotheenstraße 9  
61348 Bad Homburg  
[www.pax-christi.de](http://www.pax-christi.de)



DGB Bildungswerk e.V.  
Postfach 10 30 55  
40021 Düsseldorf  
[www.dgb-bildungswerk.de](http://www.dgb-bildungswerk.de)



terre des hommes Deutschland e.V.  
Postfach 4126  
49031 Osnabrück  
[www.tdh.de](http://www.tdh.de)



Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
(EED)  
Ulrich-von-Hassell-Str. 76  
53123 Bonn  
[www.eed.de](http://www.eed.de)



WEED e.V.  
Weltwirtschaft, Ökologie  
und Entwicklung e.V.  
Torstraße 154  
10115 Berlin  
[www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)



Friedrich-Ebert-Stiftung  
Godesberger Allee 149  
53170 Bonn  
[www.fes.de](http://www.fes.de)



Werkstatt Ökonomie e.V.  
Obere Seegasse 18  
69124 Heidelberg  
[www.woek.de](http://www.woek.de)



Global Policy Forum Europe e.V.  
Königstraße 37a  
53115 Bonn  
[www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org)



WOMNET e.V.  
Kurfürstenallee 76  
53177 Bonn  
[www.womnet.de](http://www.womnet.de)

