

FOCUS ASIEN

Schriftenreihe des Asienhauses

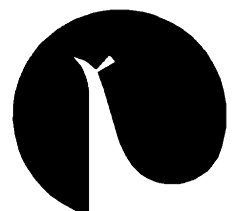


Hoffentlich EZ-versichert

Die Folgen von Entwicklungspolitik für soziale Sicherheit in Asien

Niklas Reese (Hrsg.)

Asienhaus



Diese vom Asienhaus Essen herausgegebene Broschüre ist im Rahmen des Projekts „Armut, soziale Unsicherheit und die Zukunft sozialer Sicherung in Südostasien und China“ entstanden.

www.asienhaus.de/sozialprojekt

Weitere FOCUS Asien dieses Projekts, die bereits erschienen sind:

- Dale Wen: Wie China die Globalisierung bewältigt - Ein kritischer Blick auf die Reformpolitik seit 1978, Focus Asien 28, 66 S.
 - Andrea Fleschenberg (Hg.): Osttimor - vier Jahre Unabhängigkeit. Soziale, politische und gesellschaftliche Entwicklungen; Focus Asien 27; Juni 2006; 70 S.
 - Ulrike Bey (Hg.): Armut im Land der Goldenen Pagoden. Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung in Burma; Focus Asien 26; Dezember 2005; 76 S.
 - Rolf Jordan (Hg.): Soziale Sicherheit und Demokratisierung in Indonesien; Focus Asien 25; Essen, Dezember 2005; 76 S. Preis:
 - Niklas Reese: Armut unter Palmen. Soziale Sicherung, Bildung und Gesundheit in den Philippinen; Focus Asien 24; November 2005; 74 S.
 - Rolf Jordan (Hg.): Sozialer Staat? Zur Kritik staatlicher Sozialpolitik in Ost- und Südostasien; Focus Asien 23; Dezember 2005; 72 S.
 - Susanne Dörflinger; Rolf Jordan (Herausgeber): "Gesundheit für alle?" Asiens Gesundheitssysteme unter Veränderungsdruck; Focus Asien 18, Dezember 2004; 110 S.
 - Kristin Kupfer (Hrsg): Sozialer Sprengstoff in China? Dimensionen sozialer Probleme in der Volksrepublik, Focus Asien 17, August 2004; 140 S.
- Preise: FA 23-28: 5,-€, FA 17+18: 10,-€*

Layout: Niklas Reese

5,- €

Die Meinungen, die in den vom Asienhaus herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.



Erstellung und Druck dieser Publikation wurde gefördert von der NRW-Stiftung Umwelt und Entwicklung.

© Dezember 2006, Asienstiftung, Essen

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind erwünscht. Sie sind jedoch nur unter Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Asienstiftung für das Asienhaus Essen, Bullmannau 11, 45327 Essen

Telefon: +49 . 201 . 830 38-38; Fax: +49 . 201 . 830 38-30;

asienstiftung@asienhaus.de

<http://www.asienhaus.de>

ISSN 1435-0459

ISBN 3-93341-37-X

Hoffentlich EZ versichert

Die Folgen von Entwicklungspolitik für soziale Sicherheit in Asien

Niklas Reese (Hrsg.)

Inhalt

„Wir können nicht warten“	7
Das Dilemma humanitärer Hilfe für Burma von Ulrike Bey	
Entwicklungszusammenarbeit braucht Kooperation und Partizipation	14
Die Arbeit von Misereor in den Philippinen von Anna Dirksmeier	
Klein, aber fein?	18
Hilfe zur Selbsthilfe und ihre Wirkungen für soziale Sicherung von Helga Range und Steffen Range	
Die Expansion von Industrieplantagen in Kambodscha und Laos	24
Aufzeichnungen einer Reise im November 2006 von Chris Lang	
„Tourismus bereichert!“	28
Die Auswirkungen von touristischer Entwicklung auf soziale Sicherung in Thailand von Manuel Geller	
Land gewinnen	35
Die Bedeutung Deutscher Entwicklungspolitik für die philippinische Agrarreform – das Beispiel Bondoc von Anne Lanfer und Armin Paasch	
Konkurrent oder Hilfsbedürftiger?	40
Europäische und deutsche Entwicklungspolitik zu Asien von Walter Kieweg	
Die ADB und ihre Rolle in der asiatischen Entwicklung	44
von Dorothy Guerrero	
Keine soziale Sicherheit ohne Frauen	45
Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel China Von Astrid Lipinsky	
MigrantInnen als Brückenbauer	49
Reduzierung sozialer Unsicherheit oder Schaffung sozialer Ungleichheit? Von Martina Backes	
Güterabwägung Migration	56
Von Mary Lou U. Hardillo	
Die MDGs und die Beseitigung von extremer Armut und Hunger	58
Ein Diskussionspapier des ASIA PACIFIC CIVIL SOCIETY FORUM	
„Zukunft in Reichweite“?	65
Der Stand der MDGs in Asien	

Soziale Sicherung umfasst die Vorkehrungen und Praktiken, die vor Notlagen schützen und auch in Risikosituationen der Lebensführung Stabilität und Stetigkeit geben sollen“ definiert Rainer Dombois. So umfassend definiert umfasst „Sozialpolitik“ als Sammelbegriff alle Vorkehrungen, die es Menschen ermöglichen, an der Gestaltung der eigenen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse teilzuhaben. Ihre Aufgabe wäre es, über die Absicherung der Lebensrisiken gefährdeter Personen hinaus die Minimierung sozialer Risiken und den Zugang zu allen jenen Gütern, die für die menschliche Existenz von Bedeutung sind, zu schaffen. Neben der Bereitstellung öffentlicher Güter heißt das, dass *Strukturen* geschaffen werden sollten, die soziale Unsicherheit überwinden. Dies gilt insbesondere dort, wo - wie in den meisten Teilen Asiens - formelle Sicherungssysteme nur unzureichend vorhanden sind.

Wo dient Entwicklungspolitik diesem Ziel? Wo hingegen verschärft sie sogar die Verunsicherungsprozesse? Einige argumentieren, Freihandel sei die beste Entwicklungszusammenarbeit. Zwar ist dieser neoliberale Ansatz heute in die Defensive geraten, schließt aber nichtsdestotrotz durch Strukturanpassungsprogramme alter und neuer Provenienz weiterhin unzählige Menschen und Gesellschaften nicht nur von echter Entwicklung aus, sondern lässt sie zudem unter geballter Entwicklungsaggression leiden.

Im Post-Development-Ansatz gilt ‚Entwicklung‘ hingegen als gescheitert und diskreditiert.¹ Zudem hält sich hartnäckig der Verdacht, dass sich hinter dem hehren Anspruch, Armut und soziale Unsicherheit zu bekämpfen, machttheoretisch harte Interessen verstecken: Entwicklungszusammenarbeit als Neuauflage bürgerlicher Philanthropie des 19. Jahrhunderts zwischen symbolischer Poli-

tik, Hilfspolizei des neoliberalen Weltwirtschaftsregimes und Exklusionsmanagement für die immer zahlreicheren Überflüssigen?²

In Rahmen einer von neoliberalen Geist geprägten Globalisierung ist es zu einer Schwächung des Staats als sozial- und entwicklungspolitischen Akteurs gekommen. "Public Private Partnerships" sind nur der sinnfälligste Ausdruck dafür, dass „die Adressaten klassischer politischer Öffentlichkeitsarbeit verloren zu gehen scheinen.“ (Thomas Gebauer) Regierungen bestreiten ihre Verantwortung mit dem Hinweis auf Sachzwänge der Globalisierung. Unternehmen verweisen auf humanitäres Engagement oder Selbstverpflichtungserklärungen. Welchen Sinn macht da die Anrufung an Staaten und welchen, sie an ihre Pflichten zu erinnern, Entwicklung und soziale Sicherung zu garantieren?

Was tun? Obwohl „die seit mittlerweile über vier Jahrzehnten offen zu Tage liegenden Strukturprobleme der Entwicklungspolitik nur wenig modifiziert fortbestehen“³, arbeiten (fast) alle in dieser Broschüre versammelten Artikel mit der Hoffnung, dass es auch sinnvolle Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit geben kann. Vielleicht steckt dahinter der Pragmatismus, dass eine Welt ohne Entwicklungspolitik unvorstellbar geworden ist; wahrscheinlich steckt dahinter die Einsicht, dass wir in Verhältnissen leben, „die Hilfe in einem immer größer werdenden Maße notwendig machen“.⁴

Ulrike Bey plädiert dafür, dass humanitäre Hilfe selbst dann geleistet werden sollte, wenn ihre Instrumentalisierung wie im Fall des burmesischen Militärregimes unübersehbar ist.⁵

Die Entzauberung der Entwicklungspolitik ist auch an den NGOs und Hilfsorganisationen nicht vorübergegangen, die immer noch weithin als *good boys and girls* im schmutzigen Entwicklungsbusiness gehandelt werden. Doch sie arbeiten *trotzdem*

¹ „Heute führen wir unterschiedliche Gründe für die Unhaltbarkeit von nachholender Entwicklung an“, so Claudia von Braunmühl, „ökologische Gründe: (...) Die Globalisierung westlicher Produktions- und Konsummuster bedarf mindestens zwei zusätzlicher Globusse, einen für die Beschaffung der erforderlichen Ressourcen, einen für das Loswerden des Abfalls. Ökonomische Gründe: Die kapitalistische Produktionsweise ist nicht in der Lage, den Globus solchermaßen zu durchdringen, dass die Erfordernisse von Profitlogik und menschenwürdigem Leben jemals in Deckung zu bringen sind. Und schließlich soziologische Gründe: In vielen, möglicherweise den meisten Ländern, findet, wenn man sie denn so nennen kann, Gesellschaft nicht in einer Weise statt, die für die Herausbildung der gesellschaftlich-institutionellen Voraussetzungen von privat-kapitalistisch betriebener industrieller Entwicklung und Einbindung in globale Märkte erforderlich ist.“ (Braunmühl in: Adelheid Biesecker u.a.: *Alternative Weltwirtschaftsordnung*, Hamburg, 2004, S. 128)

² Siehe u.a.: Niklas Reese. *Die neue Welt(un)ordnung* – in: Fantomâs, Sommer 2006.

³ Editorial iz3w, Juni 2005

⁴ Thomas Gebauer in: *Droht nach der Flut die Hilfe?* in: Niklas Reese/Stefan Eckhardt: *Verflutet noch mal!*, Focus Asien 19, Essen, 2005, S. 70-73.

⁵ Es war zudem ein Artikel, in dem sich ein Mitarbeiter einer deutschen EZ-Organisation mit den Wirkungen der Tsunamiwiederaufbauhilfe in Aceh auseinandersetzt, vorgesehen. Dieser Artikel konnte wegen der Wahlen, die allem Anschein nach von den Ex-Rebellen GAM gewonnen wurde, schließlich nicht rechtzeitig abgeschlossen werden. Er wird nach Möglichkeit in die Internetversion der Broschüre aufgenommen werden.

weiter – wissend um die Gefahr, sich kooptieren zu lassen und das System, das für das Elend, das sie lindern helfen, verantwortlich ist, zu stabilisieren. Sie tun es, wie Anna Dirksmeier beschreibt, in der Hoffnung, so *auch* einen Beitrag dazu zu leisten „gesellschaftliche Prozesse neu zu gestalten.“

Ob klein auch fein ist, dieser Frage widmen sich Helga und Steffen Range, die über die Herausforderungen berichten, denen sich „People-to-People“ – Entwicklungshilfe stellen muss. Sie muss förmlich vermitteln zwischen den Erwartungen von durch den Staat um gesellschaftliche Entwicklung betrogenen Menschen in den Philippinen und den Ansprüchen von Spenderinnen und Spendern in Deutschland, die hier in die Bresche springen.

Chris Lang beschreibt die Beharrlichkeit klassischer (zwischen)staatlicher Entwicklungspolitik: die Zerstörung angestammter Lebensgrundlagen durch die von ADB und Weltbank geförderten Plantagenprogramme in Indochina, die nicht nur soziale, sondern auch politische und kulturelle Entsicherung mit sich bringen.

Manuel Geller beschreibt am Beispiel der Tourismusindustrie in Thailand die Effekte von Entsicherung, zu denen Weltmarktorientierung führt.

Anne Lanfer dagegen berichtet von einem Agrarreform-Unterstützungsprogramm der GTZ, für dessen Fortführung entwicklungspolitische NGOs und Basisorganisationen sich seit Jahren in die Bresche werfen – wenngleich sie es zuvor mindestens ebenso entschieden bekämpft hatten.

Walter Kieweg bietet einen generellen Überblick über die deutsche und europäische Entwicklungspolitik zu Asien, der den Verdacht einer interessegeleiteten Politik verstärkt – aller Beschwörung von Armutsbekämpfung zum Trotz.

Darauf folgt ein kurzer Überblick über die Aktivitäten der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB).

Nicht genug damit, dass trotz allen Abspeckens von Entwicklungszielen bis hin zu der Idee, dass ein Dollar am Tag und Grundschulbildung für alle der Forderung globaler Gerechtigkeit Genüge tun muss: Sowohl ADB als auch die GTZ kümmern sich bei dem Design ihrer Projekte wenig um ihre wohlfeilen Worte. Am Beispiel China skizziert Astrid Lipinsky die Genderarbeit von UNIFEM und GTZ, die sich in etwa so zusammenfassen lässt: Gendergerechtigkeit ja, aber nur, solange sie sich mit den ökonomistischen ‚Entwicklungs‘zielen vereinbaren lässt.

Dass nicht nur Land, sondern auch Leute im entwicklungspolitischen Mainstream als Ressourcen

betrachtet und angeeignet werden, wenn sie von Nutzen sind, dagegen ausgegrenzt und kriminalisiert werden, wenn sie für nutzlos und uns gefährdend angesehen werden, beschreibt Martina Backes am Beispiel Migration.

Die mit der Migration verbundenen sozialen und individuellen Probleme und Hoffnungen beschreibt Marylou Hardillo aus dem Blick der Migrant/innen. Migration ist zugleich Mittel sozialer Sicherung im Rahmen eines Verarmungsregimes, gleichzeitig aber auch Ursache sozialer und individueller Entsicherung.

Letztlich wird keine noch so gute (Entwicklungs-) Hilfe die Situation der Armen nachhaltig verbessern können. „Es müssten vielmehr die Funktionsmodi des Weltmarkts geändert werden“, so Elmar Alvater, „die die Primärverteilung bestimmen und für die beklagte extreme Ungleichheit und daher auch Ungerechtigkeit in der Welt verantwortlich sind.“ So auch das Asia Pacific Civil Society Forum in seiner Kritik an den Millenniumentwicklungszielen. Ihr Diskussionspapier macht deutlich, was hochtrabend „mangelnde Kohärenz“ genannt wird. Nicht nur, dass sich die gängige Entwicklungspolitik am „dominant social paradigm“ (Al Dunlop) des Neoliberalismus orientiert⁶; selbst eine ‚gute‘ Entwicklungspolitik, wie sie das Papier skizziert, würde in einem neoliberal geprägten Weltwirtschaftssystem wie ein Tropfen auf den heißen Stein ohne große Wirkung verdampfen.⁷

Diese Broschüre ist der (vorläufige) Abschluss des Projekts „Armut, soziale Unsicherheit und Globalisierung“. Sie stellt auch den Versuch dar, mit einer bestimmten Fragestellung den Blick in die von uns vorrangig untersuchten Länder (Burma, Philippinen, China, nur zu Indonesien fehlt ein Artikel) und darüber hinaus zu wagen und die Brauchbarkeit der Klammer „soziale Sicherung“ für die Erörterung der sozialen Frage zu untersuchen.

Niklas Reese (Herausgeber)

⁶ Siehe dazu ausführlich: Niklas Reese, *Armut unter Palmen*, Focus Asien 25, Essen, 2005, S. 20-28.

⁷ Auch das Komitee der UN für Entwicklung in Asien und Pazifik (UNESCAP) und mit ihr die ADB und das UNDP erklären: „Wenn die gegenwärtigen Entwicklungen sich fortsetzen besteht die Gefahr, dass viele der ärmsten Länder nicht viele von ihnen (gemeint sind die MDGs- N.R.) werden erfüllen können.“ In: *A Future Within Reach: Reshaping Institutions in a Region of Disparities to Meet the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific*, 2005.

„Wir können nicht warten“

Das Dilemma humanitärer Hilfe für Burma

von Ulrike Bey

Die Debatte um die Gewährleistung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit für Burma wird seit der blutigen Niederschlagung des Aufstandes von 1988 immer wieder und mit Vehemenz geführt. Nach diesem Ereignis und der Nichtanerkennung der Ergebnisse der Wahlen von 1990, bei denen die oppositionelle Nationale Liga für Demokratie (NLD) unter der Führung von Aung San Suu Kyi einen Erdrutschsieg errungen hatte, stellte die internationale Gemeinschaft die Zahlungen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe ein.⁸ Auch die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) und Weltbank haben ihre Kreditvergabe 1986 bzw. 1987 wegen nicht eingehaltener Kreditrückzahlungsverpflichtungen eingestellt und bis heute aufgrund des Widerstandes der westlichen Geber nicht wieder aufgenommen.

Im Juni 2001 leisteten Mitarbeiter von UN-Organisationen in Burma zusammen mit Vertretern anderer humanitärer Organisationen einen Hilferuf mit dem Papier „A Silent Humanitarian Crisis in the Making“.⁹ Sie warnten vor der Verschlechterung der humanitären Lage in Burma, insbesondere durch den sich ungestört ausweitenden HI-Virus, sowie vor den langfristigen Folgen einer Vernachlässigung der Probleme. Sie forderten sofortige Aufmerksamkeit für die Situation sowie größere Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft.

Von der internationalen Gemeinschaft erhält Burma jährlich etwa 3 US-Dollar pro Kopf an internationaler Hilfe, weniger als andere arme Länder in der Region.¹⁰ Seit 2001 hat sich das Volumen der

internationalen Hilfe jedoch auf 150 Millionen US-Dollar jährlich verdoppelt.¹¹

Betrachtet man die Problematik aus der Perspektive sozialer Sicherung im Sinne einer „Vermeidung von Unsicherheit und Armut“, wie es in den vergangenen zwei Jahren im Sozialprojekt des Asienhauses geschehen ist, werden die Dilemmata schnell deutlich.

Das Konzept der „menschlichen Sicherheit“, vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen als ein Leben „ungefährdet von Hunger und fehlendem Einkommen, Krankheit, Verbrechen und Unterdrückung“ beschrieben, ist eng verknüpft mit einem erweiterten Menschenrechtsbegriff. Er schließt die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ein, wobei soziale Sicherung in eine menschenrechtsorientierte Entwicklung eingebettet und das Recht auf Bildung und Gesundheit, eine gesicherte Ernährung und Unterkunft als grundlegende Menschenrechte anerkannt werden. Das burmesische Militärregime enthält diese grundlegenden Menschenrechte seiner Bevölkerung vor.

Gleichzeitig wird das Konzept menschlicher Sicherheit von Befürwortern eines verstärkten humanitären Engagements herangezogen, um Forderungen an die internationale Gemeinschaft, vertreten durch UN- und internationale Nichtregierungsorganisationen unterschiedlicher Länder zu einem stärkeren Engagement zu rechtfertigen und einzufordern. „Das Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte impliziert, dass die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte der burmesischen Bevölkerung nicht zugunsten internationalen Drucks, um deren politische und bürgerliche Freiheiten durchzusetzen, vernachlässigt werden dürfen“.¹²

⁸ Die Bundesrepublik war bis zu diesem Zeitpunkt der größte westliche Geber von Entwicklungshilfe.

⁹ Myanmar: A silent Humanitarian Crisis in the Making, letter of the UN Country Team in Myanmar to the UN Secretary-General, 30. Juni 2001

¹⁰ Laos erhält pro Kopf 50 US-Dollar, Kambodscha 35, Nepal 15 und Bangladesch 7 USD. UNDP Human Development Report 2004

¹¹ Quelle: International Crisis Group Myanmar: New Threats to Humanitarian Aid; Asia Briefing Nr. 58, Yangon/Brussels, 8. Dezember 2006, S. 4

¹² Jasmin Lorch: Der Rückzug des UN Global Fund aus Burma. In: Focus Asien 26 „Armut im Land der goldenen Pagoden“, 2005, S. 68.

Vor dem Hintergrund der Frage von sozialer Sicherheit soll im Folgenden die Diskussion um humanitäre Hilfe für Burma dargelegt werden. Dabei möchte ich aufzeigen, worin die gegenwärtigen Probleme bei der Gewährleistung der Nothilfe liegen, aber auch, wo sich Nischen für Engagement auftun oder Chancen zur Verbesserung der Situation bis hin zur Stärkung von Strukturen an der Basis liegen.

Ich möchte also weder die Frage erörtern, ob humanitäre Hilfe geleistet werden soll. Noch will ich das Thema *Entwicklungszusammenarbeit* diskutieren, auch wenn zahlreiche humanitäre Hilfsprojekte über den „Nothilfe“-Ansatz hinaus gehen und durch Trainingsmaßnahmen (*capacity building*) und einkommensschaffende Maßnahmen die Grenzen fließend werden. China und auch Thailand treten als „Entwicklungshelfer“ auf, wenn es um die Schaffung von Infrastruktur wie Straßen oder Wasserkraftwerke geht. Das Militärregime, das sich *Staatsrat für Frieden und Entwicklung* (State Peace and Development Council - SPDC) nennt, hält an einer Vorstellung von der Entwicklung des Landes zu einer modernen und entwickelten Nation fest. Hinter dieser Entwicklungsidee steht der Ausbau der Infrastruktur in Form von Straßen, Brücken, Kraftwerken und zunehmend auch Informationstechnologie. Von den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung nach grundlegender sozialer Sicherheit, ausreichender Bildung und Gesundheitsversorgung ist diese Vorstellung weitgehend abgekoppelt.

Die Situation

Obwohl Burma in den 1960er Jahren große Entwicklungschancen vorausgesagt wurden, ist es heute eines der ärmsten Länder der Welt. Mehr als vier Jahrzehnte Militärherrschaft, Isolation und Bürgerkrieg im Land haben die Armut verschärft. 1987 erhielt Burma den Status eines *Least Developed Country*. Trotz der Schwierigkeiten, an verlässliche Daten zu gelangen, hat schätzungsweise ein Viertel der Bevölkerung ein Einkommen von weniger als einem US-Dollar pro Tag.¹³ Die staatlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung bleiben laut UNICEF mit drei bzw. acht Prozent des Budgets weit hinter denen für Militär in Höhe von 30 bis 50 Prozent zurück. Öffentliche Investitionen in Gesundheit und Bildung betragen jährlich weniger als 1 US-Dollar pro Kopf, eine der niedrigsten Investitionsraten in der Region. In der Millenniums-

einschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) rangiert das Gesundheitssystem an 190. Stelle von 191 Staaten.¹⁴

Ein Viertel der Kinder wird unterernährt geboren, eins von drei Kindern im Alter von fünf Jahren ist leicht bis schwer mangel- bzw. unterernährt. Eins von zehn Kindern stirbt, bevor es das fünfte Lebensjahr erreicht. Die Müttersterblichkeit ist eine der höchsten in der Region. Krankheiten wie HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose geben besonderen Grund zur Sorge.

Als gemittelter Wert schätzt UNAIDS, dass mindestens 360.000 Menschen mit dem HI-Virus infiziert sind, das entspricht 1,3 Prozent der Bevölkerung.¹⁵ UNAIDS geht davon aus, dass der „tipping point“ fast erreicht ist, d.h. dass die Zahl der Neuinfektionen konstant bleibt, selbst wenn die am meisten gefährdeten Gruppen ihr Risikoverhalten einschränken. Darüber hinaus hat Burma eine der höchsten Tuberkulose-Raten weltweit, jährlich werden etwa 97.000 neue Fälle registriert. Einem Malariarisiko sind 71 Prozent der Bevölkerung ausgesetzt, und die Krankheit ist eine der häufigsten Todesursachen. Resistenzen der Malaria- und Tuberkulosestämme sind aufgrund von schlechter Überwachung und schlechten Medikamenten hoch. Das öffentliche Gesundheitssystem ist schlecht ausgestattet, es gibt zu wenig medizinisches Personal.¹⁶

Auch im Bildungsbereich ist die Lage besorgniserregend. Mehr als ein Drittel aller Kinder verlässt die Schule vor Abschluss des fünften Schuljahres und besucht keine weiterführenden Schulen.¹⁷ Die sekundäre und tertiäre Ausbildung ist mangelhaft, und mittlerweile gilt die jüngere Generation als weniger gut ausgebildet als die ältere: mit gravierenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Hervorzuheben sind die großen regionalen Unterschiede; nicht nur die für Entwicklungsländer üblichen zwischen Stadt und Land, sondern vor allem zwischen der zentralen Tiefebene und den Grenzregionen. Letztere sind teilweise seit Jahrzehnten Schauplatz von Kämpfen zwischen nicht-

¹⁴ World Health Organization. World Health Report 2000: Health Systems- Improving Performance 2000

¹⁵ www.unaids.org/en/Regions_Countries/Countries/myanmar.asp. Andere Schätzungen gehen von 200.000 bis 570.000 Infizierten aus, wobei die letzte Zahl 2,0 Prozent der Bevölkerung entspricht.

¹⁶ Neben dem öffentlichen Gesundheits- und Bildungssystem gibt es Einrichtungen für das Militärpersonal und dessen Angehörige, die verhältnismäßig gut ausgestattet sind. Für diejenigen, die es sich leisten können, gibt es immer mehr private Einrichtungen.

¹⁷ Quelle: unescap.org/mdgap/2ndMDGreport

¹³ UNICEF <http://www.unicef.org/infobycountry/myanmar.html>

burmesischen Rebellenarmeen und burmesischem Militär mit den damit verbundenen Gewaltakten gegen die Zivilbevölkerung der ethnischen Minderheiten. Vertreibungen, Zwang zu unentgeltlicher Arbeit, Vernichtung der Lebensgrundlage sind Teil der Strategie des Militärs, den Minderheitenarmeen die Unterstützung zu entziehen. Viele Menschen flüchten vor den willkürlichen Übergriffen des burmesischen Militärs in Richtung Grenze, sie werden zu Binnenflüchtlingen bzw. internen Vertriebenen (*internally displaced persons* – IDP). Schätzungen gehen von einer halben Million IDP aus, die sich in den Dschungeln verstecken und keinerlei Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildungseinrichtungen haben.

Die Ursachen für diese immer häufiger als „krisenhaft“ bezeichnete Situation liegen in einer fehlgeleiteten sozioökonomischen Politik mit zu geringen Ausgaben für Bildung und Gesundheit und der Vernachlässigung der Bevölkerung und können somit als politisch induziert angesehen werden. Die Gewalt gegen die ethnischen Minderheiten, willkürliche Enteignungen, Vertreibungen, Zwangsarbeit, Zerstörung der Nahrungsvorräte und Lebensgrundlagen verschärfen Armut und Unsicherheit. Die Lage dieser Betroffenen könnte bereits durch ein Ende der Übergriffe und Gewalt und festgelegte Landbesitzverhältnisse wesentlich verbessert werden.

Nach Aussage von Vertretern von UN-Organisationen im Land ist sich die oberste SPDC-Führung offenbar nicht über den Ernst der Lage bewusst. Entsprechend werden bestimmte Notwendigkeiten geleugnet oder Interventionsangeboten mit Misstrauen begegnet. Erst vor wenigen Jahren wurde überhaupt anerkannt, dass HIV/AIDS oder Zwangsarbeit Probleme mit dringendem Handlungsbedarf darstellen.

Verantwortung der Internationalen Gemeinschaft

Der Initiative, Burma zum Thema im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu machen, liegt unter anderem ein von Desmond Tutu und Vaclav Havel in Auftrag gegebener Bericht zugrunde, in dem das Land als eine Gefahr für die Sicherheit der Region durch die Ausweitung von HIV/AIDS, grenzüberschreitenden Drogen- und Menschenhandel, militärische Konflikte u.a. beschrieben wird.¹⁸ Auch andere Analysen und Berichte war-

¹⁸ DLA Piper Rudnick Gray Cary, Threat to the Peace: A Call for the UN Security Council to Act in Burma, September 2005

nen vor einer Ausweitung dieser Probleme auf die Region.¹⁹ Eine UN-Resolution sollte nach Auffassung des Berichts daher auch explizit die Forderung nach einem leichteren Zugang der UN- und anderer internationaler Hilfsorganisationen ins Land enthalten.²⁰ Außerdem sollen die Nachbarstaaten grenzübergreifende Programme unterstützen und erleichtern

Angesichts der Situation in Burma darf internationale humanitäre Hilfe jedoch nicht (nur) mit Sicherheitserwägungen begründet werden, sondern stellt eine humanitäre und moralische Verpflichtung dar.

Die oppositionelle NLD sowie die ethnischen Minderheitenvertreter befürworten darum eine Erhöhung der Hilfe, jedoch „auf die richtige Art und Weise“, d.h. ohne das Regime zu stärken und die Bevölkerung zu gefährden und vor allem, die Hilfe den bedürftigsten Gruppen zukommen zu lassen.²¹ Eine gewichtige Stimme in dieser Hinsicht ließen auch prominente Vertreter der so genannten 88er Studentengeneration hören, die sich für eine Fortsetzung der humanitären Hilfe und die Aufhebung von Restriktionen durch das Regime einsetzen.²² Alle genannten Parteien betonen, dass international gültige Standards von Transparenz,

¹⁹ Ein solches Bild wird bspw. in Thailand von den burmesischen Flüchtlingen gezeichnet: Sie gelten in der öffentlichen Meinung als Überträger von Krankheiten oder Drogenhändler.

Siehe auch: Responding to AIDS, TB, Malaria and Emerging Infectious Diseases in Burma: Dilemmas of Policy and Practice. A Report by the Center for Public Health and Human Rights Department of Epidemiology Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, March 2006

²⁰ Derzeit arbeiten ca. 40 (2002 noch 32) internationale Nichtregierungsorganisationen in Burma. Sie sorgen für direkte Hilfe/Dienstleistungen wie Nahrungsmittelversorgung, Gesundheitsversorgung, Schutz, sanitäre Einrichtungen, entwickeln lokale Kapazitäten und fördern die ländliche Entwicklung. Einige haben Unterverträge mit verschiedenen Agenturen der Vereinten Nationen wie UNDP, UNICEF, UNODC, UNAIDS. Aus Deutschland sind die Malteser (mit Projekten im Rakhine-Staat, der Was-Sonderregion, rund um Rangun mit dem Aufbau von Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, medizinischer Grundversorgung und der Leitung von Kampagnen zur Gesundheitsfürsorge und die Deutsche Welthungerhilfe im Bereich ländliche Entwicklung und Tierzucht aktiv.

²¹ Burma Strategy Coordination Committee, Humanitarian Aid, Burma, 20 Januar 2002; “Pro-Aid, Pro-Sanctions, Pro-Engagement: A Position Paper on Humanitarian Aid”, Burma Campaign UK, Juli 2006, unterzeichnet von neunzehn Unterstützerguppen, der National Coalition Government of Burma (NCGUB) und dem Ethnic Nationalities Council (ENC).

²² Statement of the Students Generations since 1988 on Humanitarian Assistance to Myanmar, 6 September 2005

Rechenschaft und unabhängiger Überwachung der Hilfe eingehalten werden müssen, damit diese die intendierten Empfänger auch erreicht.

Ausländisches Engagement gerät oft in den Verdacht, das Regime zu stärken und zu legitimieren. Durch Korruption und „Geschenke“ an die Behörden können Mittel zweckentfremdet werden. Durch das vom Regime festgelegte Wechselkursystem fließen zusätzliche Devisen, und so kann die Hilfe das Militär stärken. Werden diese Mittel dann auch noch für neue Waffenkäufe oder den Ausbau der militärischen Infrastruktur eingesetzt, dann verfehlen die Hilfsleistungen nicht nur ihren Zweck, sondern sind indirekt mitverantwortlich für die Menschenrechtsverletzungen gegen die Zivilbevölkerung.

Kritisch ist auch, wenn durch die Hilfsleistungen der Staatshaushalt entlastet und gleichzeitig das Regime aus seiner staatlichen Verantwortung genommen wird, seiner Bevölkerung durch eine ausreichende soziale Infrastruktur ein angemessenes Maß an Wohlfahrt zu gewährleisten. Allerdings würde in vielen vernachlässigten Gegenden ohne internationale Hilfe die Versorgung ganz ausbleiben, da der SPDC die Notwendigkeiten verkennt und beispielsweise die Existenz von internen Vertriebenen – eine der am meisten gefährdeten Gruppen – leugnet.

Die Militärregierung ist misstrauisch gegenüber jeglicher internationaler Aktivität im Land. Die Konsequenz hieraus ist Kontrolle, Einflussnahme auf die Wahl der Projektgebiete, Zwang zur Zusammenarbeit mit lokalen Behörden oder regierungsorganisierten NGO wie die Myanmar Red Cross Society oder die Myanmar Maternal and Child Welfare Organisation, die als Handlanger des Regimes angesehen werden. Dies beschränkt nicht nur die Unabhängigkeit der internationalen Organisationen, sondern kann auch für die Zielgruppen insbesondere in den Minderheitengebieten an der Grenze, die teilweise der Willkür und Repressalien durch Militär und Staatsapparat ausgesetzt sind, problematisch sein.

Schwierigkeiten, ihre Arbeit unabhängig auszuführen, bekommen internationale Hilfsorganisationen durch Zugangsbeschränkungen oder nicht erteilte Reisegenehmigungen in die Projektgebiete. So konnte im Jahr 2005 das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen für drei Monate keine Nahrungsmittellieferungen in den Rakhine-Staat tätigen, da sie keine Transportgenehmigung erhalten hatten, was die dortige Nahrungskrise verschärft hat.

Die internationalen Organisationen stehen unter besonderer Überwachung und zögern deshalb manchmal, mit der Opposition und ethnischen Gruppen an der Grenze zusammen zu arbeiten, um ihre Tätigkeit nicht zu gefährden. Die Organisationen stehen vor der Wahl, über die Vorfälle zu berichten und daraufhin möglicherweise ihre Arbeitslizenz zu verlieren, oder ihre Arbeit bei den bedürftigen Gruppen fortzusetzen. Die Hoffnung, dass durch die Präsenz internationaler Organisationen Menschenrechtsverletzungen dokumentiert oder gar beendet würden, konnten in der Vergangenheit nur teilweise erfüllt werden. Internationale Organisationen mussten sich daher den Vorwurf der Kollaboration gefallen lassen.²³

Verschärfung der Situation

Die Absetzung von Premierminister Khin Nyunt 2004 hat die Arbeit von UN-Organisationen und internationalen NGOs erschwert. Khin Nyunt hatte engen Kontakt zu den internationalen Organisationen und mit ihnen zahlreiche Verträge und Arbeitsabkommen vereinbart. Der Umzug der Regierung nach Pyinmana/ Nay Pyi Daw ins Landesinnere seit November 2005 hat den Zugang zur Regierung und die Abwicklung der Programme schwieriger gemacht.

Unter diesen Umständen wurden einige große Hilfsprogramme eingestellt. Im August 2005 gab der Global Fund zur Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose bekannt, seine Zahlungen zu beenden. Das über fünf Jahre angelegte 98 Millionen-Dollar-Programm des Global Fund, einer UN-geleitete Initiative von privaten und öffentlichen Geldgebern, sollte vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) umgesetzt werden. Das Mandat des UNDP zur Arbeit in Burma war allerdings beschränkt, beispielsweise war eine Zusammenarbeit mit Regierungsstellen untersagt, was bei groß angelegten Programmen teilweise unvermeidlich ist. Der Fonds war unter zunehmenden Druck durch den Hauptgeldgeber USA geraten. Reisebeschränkungen und Auflagen des SPDC – so der Global Fund – haben die unabhängige Arbeit unmöglich gemacht.²⁴ Viele Hilfsorganisationen und internationale Beobachter kritisierten die Einstellung der Zahlungen, denn die

²³ Ausführlich zur Kritik an der Arbeit internationaler Organisationen: ALTSEAN Burma: A Piece of Pie. Burma's Humanitarian Aid Debate, Oktober 2002

²⁴ The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Fact Sheet Termination of Grants to Myanmar, 18 August 2005

Bekämpfung von HIV/AIDS hat damit einen enormen Rückschlag erlebt. Auch wenn neue Geber mit einem neuen Programm eingesprungen sind, wird befürchtet, dass dafür Mittel aus anderen Projekten abgezogen werden.²⁵

Kurze Zeit später gab auch die französische Sektion von Ärzte ohne Grenzen bekannt, die Arbeit zur Malaria-Behandlung im Mon-Staat nahe der thailändisch-burmesischen Grenze aufgrund der Reisebeschränkungen und der Bedingungen, die der Organisation für die Ausführung ihrer Arbeit aufgezwungen wurden, einzustellen.²⁶

Im November 2006 wurde schließlich das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) aufgefordert, seine Büros außerhalb der Hauptstadt Rangun zu schließen.²⁷ Bereits im Dezember 2005 hatte das IKRK seine Gefängnisbesuche eingestellt, die die Situation nicht nur der politischen Gefangenen verbessert hatten. Anlass hierfür waren die Auflagen des SPDC, die Gefängnisbesuche in Begleitung von staatlichen / semi-staatlichen Angestellten durchzuführen – ein klarer Verstoß gegen die Grundsätze des IKRK. Das IKRK war die einzige in Burma ansässige internationale Organisation, die Zugang zu Binnenflüchtlingen /IDP hatte. Mit der Schließung der Büros ist die Arbeit in den Grenzgebieten unmöglich geworden²⁸.

Richtlinien machen es schwerer

Im Februar 2006 veröffentlichte der SPDC neue Richtlinien für die Arbeit internationaler Organisationen und formalisierte damit die Restriktionen. Er verschärfte die Bedingungen u.a. in punkto Projektgenehmigungen, Ernennung von ein-

²⁵ Nach dem Rückzug des Global Fund hat die Europäische Union sehr schnell ein neues Programm aufgelegt, den mit 99,5 Millionen US-Dollar finanzierten 3-Diseases-Fund (3D-Fund) zur Bekämpfung der drei Krankheiten Malaria, Tuberkulose und HIV/AIDS. Der 3-D-Fund soll unabhängig sowohl von der burmesischen Militärregierung als auch den Gebern agieren können. Anders als der Global Fund ist der 3-D-Fonds speziell auf Burma und die politische Problematik zugeschnitten: ihm stehen mehr Freiräume zu als dem Global Fund und er soll flexibler auf kurzzeitige Änderungen in der operationalen Umgebung reagieren können. Das UN-Office for Project Services (UNOPS) wird die Mittel verwalten. Ob dieses Projekt erfolgreicher umgesetzt werden kann, wird erst die Zukunft zeigen.

²⁶ Shah Paung. Another international aid group pulls out. The Irrawaddy, 20 December 2005

²⁷ International Committee of the Red Cross Myanmar: ICRC pressed to close field offices, 27 November 2006

²⁸ Während des Verfassens dieses Artikels wird bekannt, dass das IKRK seine Büros wieder eröffnen dürfe, die Modalitäten seien jedoch noch ungeklärt. AP 14.12. 2006

heimischen Mitarbeitern (sie sollen aus einem von der Regierung vorgegebenen Pool ausgewählt werden); Import von Hilfsgütern und Reiseauflagen werden komplizierter. Die Richtlinien regeln darüber hinaus den Zufluss der Projektgelder durch die staatliche Myanmar Foreign Trade Bank (MFTB). Bei Umsetzung dieser Richtlinien wird eine zeitgemäße und effektive Arbeit nicht mehr möglich sein. Auf gemeinsamen Druck von Gebern, Hilfsorganisationen und UNO hat sich das Regime auf weitere technische Diskussionen eingelassen.²⁹ Dennoch bestätigen diese Richtlinien erneut das Misstrauen des SPDC in die Arbeit der internationalen Organisationen und die offensichtliche Fehleinschätzung der Lage der Bevölkerung.

Zivilgesellschaftliches Mimikry

War bereits die Zusammenarbeit mit staatlich organisierten NGOs ein Hindernis, so stellt die Union Solidarity and Development Organisation (USDA) ein neues Problem dar. Die USDA ist eine halbstaatliche zivile Massenorganisation mit etwa 25 Millionen Mitgliedern. Ihr oberstes Ziel ist die Unterstützung des Militärs. Ziel der Militärregierung ist es, die USDA als politische Partei zu etablieren. Die Organisation ist zunehmend damit beschäftigt, lokale Gemeinden zu organisieren und sich selbst als Motor der sozioökonomischen Entwicklung und als Wohlfahrtsgarant darzustellen. Auf internationale, aber auch lokale Organisationen wird Druck ausgeübt, mit der USDA zusammen zu arbeiten. Lokale NGOs sollen gedrängt worden sein, USDA-Mitglieder in ihren Vorstand zu wählen, mit der Massenorganisation zusammen zu arbeiten oder ihr die Projekte ganz zu überlassen. Die Gefängnisbesuche des IKRK sollten zunächst in Begleitung der USDA durchgeführt werden und schließlich die Gefängnisbesuche der strikt neutralen Genfer Organisation ganz ersetzen. Damit besteht die Gefahr der Kooptierung internationaler Hilfsprogramme und ihres Missbrauchs für politische Zwecke des Regimes.³⁰

Problematisch wird es, wenn der Zwang zur Zusammenarbeit dazu führt, dass Projekte ganz über die USDA abgewickelt werden und die USDA als „zivilgesellschaftliche“ Organisation zum Partner und Empfänger für internationale Programme wird.

²⁹ International Crisis Group, a.a.O., S.9

³⁰ International Crisis Group, a.a.O., S.7f

EU befürwortet humanitäre Hilfe

Seit 1996 verabschiedet die Europäische Union einen Gemeinsamen Standpunkt zu Burma, in dem u.a. ein Waffenembargo, ein Visa-Bann für Regimeangehörige und ihre Familien und die Einstellung der bilateralen Hilfe festgeschrieben wird. Seit 2004 wird in diesem „Gemeinsamen Standpunkt“ die Förderung von humanitärer Hilfe auf entsprechende Art und Weise für notwendig erachtet. Artikel 5 beschreibt: „Nichthumanitäre Hilfe und Entwicklungsprogramme werden ausgesetzt. Ausnahmen werden für Projekte und Programme gemacht, mit denen Folgendes unterstützt wird:

- a) Menschenrechte, Demokratie, verantwortungsvolle Staatsführung, Konfliktverhütung und Aufbau der Kapazitäten der Zivilgesellschaft;
- b) Gesundheit und Bildung, Armutsbekämpfung und insbesondere die Sicherung des Grundbedarfs und des Lebensunterhalts der ärmsten und am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen;
- c) Umweltschutz und insbesondere Programme, die sich gegen die unnachhaltige übermäßige Holzgewinnung richten, die zur Vernichtung der Wälder führt.

Die Programme und Projekte sollten von UN-Agenturen und Nichtregierungsorganisationen sowie im Rahmen einer dezentralisierten Zusammenarbeit mit den örtlichen Zivilverwaltungen ausgeführt werden. In diesem Kontext wird die Europäische Union die Regierung von Birma weiter damit konfrontieren, dass sie die Verantwortung für größere Anstrengungen zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele der UN trägt.

Die Programme und Projekte sollten soweit möglich in Abstimmung mit der Zivilgesellschaft und allen demokratischen Gruppen, einschließlich der Nationalen Liga für Demokratie, festgelegt, überwacht, durchgeführt und beurteilt werden.“

Quelle: Gemeinsamer Standpunkt 2004/730/GASP des Rates vom 25. Oktober 2004

Nischen und Möglichkeiten

Die oben geschilderten Gegebenheiten verdeutlichen die Schwierigkeiten, unter denen humanitäres Engagement in Burma zurzeit stattfindet; die Spielräume für eine unabhängige und effektive Arbeit sind in den letzten zwei Jahren offenbar enger geworden.

Tatsächlich existieren aber Nischen, der Bevölkerung zu helfen. Solche Initiativen sind in ihrem Umfang meist klein und geschehen häufig über die Grenzen der Nachbarländer. Sie richten sich vor allem an Flüchtlinge und interne Vertriebene. Ein Beispiel hierfür sind die Rucksack-Mediziner-Teams, die aus den Nachbarländern die Vertriebenen aufsuchen und die notwendigste medizinische Versorgung leisten, Nahrungsmittel transportieren und in kleinem Umfang Ausbildungsprogramme durchführen. Allerdings sind ihre Möglichkeiten in Art, Größe und Mobilität begrenzt. Zu Fuß können nur geringe Mengen an Medikamenten, Nahrungsmitteln oder Schulmaterialien transportiert werden. Da diese Aktivitäten meistens illegal stattfinden, ist es schwierig, dafür Gelder von internationalen Gebern zu bekommen. Die Mediziner sind zudem der ständigen Gefahr ausgesetzt, von der burmesischen Armee entdeckt zu werden. Dennoch können durch die Rucksack-Teams viele Leben gerettet werden, und sie können wichtige Daten über Vertreibungen und den Gesundheitszustand der Bevölkerung an der Grenze sammeln. Inzwischen sollen an allen Grenzen „Cross-Border-Hilfsteams“ für ethnische Gruppen tätig sein.³¹

Offenbar finden zudem zahlreiche Aktivitäten auf lokaler Ebene statt, um die Situation zu entschärfen. Laut einem Bericht von Save the Children UK 2003-2004 soll es über 214.000 gemeindebasierte Organisationen und 270 lokale NGOs geben, wovon nur die Hälfte offiziell registriert ist.³² Ein Bericht von Refugees International beschreibt, wie zahlreiche gemeindebasierte oder zivilgesellschaftliche Organisationen im Wohlfahrtssinn aktiv werden. Es handelt sich zumeist um religiöse Organisationen oder traditionelle Dorfvereinigungen, die sich im Bereich der lokalen Entwicklung, Gesundheitsversorgung oder Grundbildung engagieren. Auch diese lokalen Gemeinden unterstützen Vertriebene. Das könne, so heißt es im Bericht, jedoch auch dazu führen, dass das Regime die Praxis der Zwangsumsiedlungen fortsetzt.³³

Allerdings ist wenig über die Art dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen bekannt und darüber, wie (unabhängig) sie agieren. Für potentielle Geldgeber aus dem Ausland ist es schwierig, Kontakt zu solchen Organisationen herzustellen und

³¹ Siehe: Responding to AIDS..., a.a.O. und Kavita Shukla, Refugees International: Ending the Waiting Game: Strategies for responding to internally displaced people in Burma, June 2006

³² Shukla, S.15f

³³ ebd.

ihre Projekte zu unterstützen; auch sind die Aufnahmekapazitäten begrenzt.

Ein unauflösbares Dilemma

In ihrem jüngsten Bericht kritisiert die International Crisis Group unter anderem Lobby-Gruppen und Kritiker von humanitärer Hilfe, da durch ihre Forderungen das ohnehin misstrauische Militärregime den Eindruck gewinne, die internationalen Organisationen seien der verlängerte Arm der westlichen Sanktionspolitik. Hardlinern innerhalb des Regimes, die die Organisationen lieber heute als morgen das Land verlassen sehen würden, erleichtere das, den restriktiven Kurs gegen die UN- und anderen Organisationen fortzusetzen.³⁴ Die ICG fordert daher eine „Entpolitisierung der Hilfe“, um die ohnehin schwierige aktuelle Situation zu entschärfen und die Bevölkerung nicht noch weiter zu gefährden durch das Wegfallen von Programmen aufgrund von Restriktionen durch das Regime oder politischen Druck von außen.

Eine Entpolitisierung sollte meiner Ansicht nach allerdings auf beiden Seiten erfolgen; internationale Hilfe darf nicht vom Regime missbraucht werden und andere relevante politische Gruppen dürfen nicht marginalisiert werden. Trotz aller Schwierigkeiten sollten die UN- und Hilfsorganisationen wenn möglich die NLD, aber auch andere politische und ethnische Gruppen und vor allem lokale und themenorientiert arbeitenden Organisationen sowie Projektbetroffene bei Programmwurf und -gestaltung einbeziehen. Eine solche Einbeziehung und Förderung von lokalen Organisationen könnte m.E. zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen beitragen.

Die Diskussion spiegelt nicht zuletzt eine gewisse Hilflosigkeit im Umgang mit dem Regime wider. Einerseits gebietet der „humanitäre Imperativ“, der durch das Militärregime und das Ausbleiben von Unterstützung doppelt gestraften Bevölkerung zumindest die grundlegenden Menschenrechte hinsichtlich Bildung und Gesundheit zu garantieren. Andererseits sollte weder das Regime legitimiert noch die Praktiken der Vernachlässigung und Misshandlung von bestimmten Bevölkerungsgruppen geduldet werden, und die Prinzipien unabhängiger Arbeit der internationalen Hilfsorganisationen müssen eingehalten werden. Sich verstärkt im Bereich der humanitären Hilfe, Wohlfahrt, Gesundheitsversorgung und Bildung zu engagieren scheint - verglichen mit der moralischen Politik der Forderungen nach Demokratisierung und Wahrung der Menschenrechte - ein pragmatischer Weg, um mit kleinen Schritten Fortschritte für das Leben der Menschen in Burma zu erzielen, die nicht auf eine demokratisch legitimierte Regierung warten können. Beides muss sich aber nicht ausschließen. Unter diesen Umständen bleibt zu hoffen, dass die Verhandlungen mit der Militärführung zur Erweiterung des internationalen humanitären Engagements vorangehen, Spielräume ausgelotet und ausgeweitet werden können, ohne den Prozess der nationalen Versöhnung zu ersetzen oder zu untergraben. Ohne ein Ende der Gewalt gegen die ethnischen Minderheiten und eine politische Transformation wird der Nutzen der notwendigen Maßnahmen für die Menschen in Burma immer begrenzt bleiben.

Ulrike Bey ist Mitarbeiterin des Asienhauses, wo sie die Burma-Initiative leitet und das Projekt zur Asiatischen Entwicklungsbank betreut.

³⁴ International Crisis Group, a.a.O. S.15

Entwicklungszusammenarbeit braucht Kooperation und Partizipation

Die Arbeit von Misereor in den Philippinen

von Anna Dirksmeier

Entwicklungspolitik bewegt sich immer im Spannungsfeld zwischen solidarischer Hilfe bei sozialen Notlagen und dem Subsidiaritätsprinzip, d.h. die Verantwortung der Regierung und privater Akteure nicht ersetzen zu wollen.

Es ist offensichtlich, dass die Gelder für Entwicklungszusammenarbeit niemals ausreichen, die Not im Land auch nur annähernd zu lindern. Sie müssen daher *strategisch* eingesetzt werden und staatliche Hilfsprogramme einfordern bzw. auslösen im Sinne eines unabhängigen, dem Gemeinwohl verpflichteten Katalysators.

Das kirchliche – d.h. nicht-staatliche – Hilfswerk Misereor fragt daher immer, was der Staat tut bzw. wie er einbezogen werden kann. Oft sind die von Misereor unterstützten Projekte modellhaft, um staatliches Handeln einzufordern. Ein wichtiger Aspekt der Förderung durch Misereor ist daher die Mitwirkung an **Good Governance**³⁵-Prozessen (Mitbestimmung unserer Partner bei Lokalentwicklungsplänen der Kommunalverwaltung (*Local Government Units -LGUs*), dem Monitoring zur Korruptionsbekämpfung, Bildungsprogramme für ein aufgeklärtes Wahlverhalten, Überprüfung der Einhaltung von Regierungszusagen bzgl. sozialer Infrastruktur etc.). Hierbei wird einerseits mit Nachdruck die Einhaltung **wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte**, wie sie in der philippinischen Verfassung verbrieft sind, eingefordert. Andererseits wird konkrete Hilfe in Notlagen geleistet, die allerdings gleichzeitig immer auch **strukturelle Veränderungen** anvisiert (z.B. in Richtung einer größeren Verteilungsgerechtigkeit im Land, indem auch hier wieder nach der staatlichen und privaten Eigenleistung gefragt wird).

Unsere Hilfe muss darauf abzielen, die Wirksamkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit in Pro-

grammen der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen und die Relevanz von Aktionen (z.B. zu Good Governance) in der Öffentlichkeit zu etablieren. Unsere Partner sind sich dabei zunehmend des Dilemmas bewusst, einerseits die staatliche Verantwortung (auch finanziell!) einzufordern und andererseits sich von einer staatlichen Mitfinanzierung nicht „kooptieren“ (fremdbestimmen, vereinnahmen) zu lassen, sondern sich Kritikfähigkeit zu bewahren.

Die Erfahrungen unserer Partner zeigen, dass es *den Armen möglich* ist, soziale Schranken zu überwinden, Grundbedürfnisse zu sichern, Entscheidungsträger zu beeinflussen bzw. zu kontrollieren und gesellschaftliche Prozesse neu zu gestalten. Dies geschieht zunehmend nicht mehr allein in Einzelprojekten, sondern Entwicklungsprozesse vernetzen sich auf regionaler und nationaler Ebene und – wie z. B. im Bereich städtischer Armut – über staatliche Grenzen hinweg.

Lokale Kooperation

Die philippinische Verfassung gilt als vorbildlich, da sie die Rechte von Minderheiten anerkennt und Armutsbekämpfung als Ziel setzt. Dennoch bleibt die politische Praxis weitgehend hinter den gesteckten Zielen zurück. Aus Sicht von NGOs liegt dies u.a. am starken **Zentralismus**. Die nationale Regierung ist nicht fähig oder willens genug, auf die Bedürfnisse von Menschen in ländlichen Regionen einzugehen. Politische Entscheidungen werden in Manila getroffen (wenige einflussreiche Familien kontrollieren de facto das Land) ohne größere Berücksichtigung der Lokalregierungen. Der Zentralismus spiegelt sich im Budget wieder, so erhalten die Lokalregierungen nur 20% des nationalen Haushalts. Außerdem trägt die ungleiche Verteilung auf Mindanao zum Unfrieden bei: Mindanao trägt 60% zum wirtschaftlichen Gesamtaufkommen des Landes bei, die Regierung investiert dort aber nur 20% ihrer Dienstleistungen.

³⁵ Unter „**Good Governance**“ versteht Misereor die Einhaltung von Prinzipien wie Transparenz, Verantwortlichkeit, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit / Menschenrechte und die Stabilität demokratischer Institutionen, sowie eine Orientierung staatlichen Handelns am Gemeinwohl und an Entwicklung.

Trotz des starken Zentralismus haben die LGUs Entscheidungskompetenzen bei lokalen Entwicklungsmaßnahmen. Doch wird von der Zivilgesellschaft angeprangert, dass die LGUs Entwicklungsprojekte nicht immer am Wohl der Armen orientieren und andere Prioritäten setzen. Aufgrund eines Haushaltsdefizits von 197,8 Milliarden Peso im Jahr 2005 (entspricht etwa 2,7 Milliarden Euro), das sich in einer **Kürzung von Sozialmaßnahmen** niederschlägt, wird die sachgerechte Durchführung öffentlicher Programme gefordert. Gesellschaftliche Gruppen fordern eine stärkere Einbindung von NGOs bei den Budgetplanungen. Diese Forderung ist gesetzlich verankert, so besagt die *Section 107 des Local Government Code* von 1991, dass die Entwicklungsräte der Barangays (= unterste politische Verwaltungseinheit, meist auf Dorfebene) zusammengesetzt werden sollen aus „*representatives of non-government organizations operating in the barangay, who shall constitute not less than ¼ of the fully organized council*“. Trotz des gesetzlich verankerten **Rechtes auf Partizipation** stellen die LGUs ihre jährlichen Investitionspläne mit wenig oder vielfach sogar noch ganz ohne Beteiligung der Bevölkerung auf.

Insbesondere auf lokaler Ebene ist die Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Lokalregierungen vielerorts bereits fruchtbar. Von Regierungsseite gibt es verschiedene Mechanismen zur Einbindung der Zivilgesellschaft, wie am Beispiel des Local Government Codes ersichtlich ist. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung suchen Zivilgesellschaft und staatliche Stellen wie das lokale Office of the Ombudsman zudem besonders die Zusammenarbeit. Kooperationen existieren ebenfalls zwischen kirchlichen und staatlichen Stellen. Beispielsweise ist die katholische Kirche beim Training von Barangay-Vertretern in der besseren Durchführung von sozialen Dienstleistungen involviert. Gerade kirchliche und NGO-Partner leisten Rechtshilfe und -aufklärung bei den leider zunehmenden Menschenrechtsverletzungen, die insbesondere diejenigen treffen, die sich besonders für die Rechte der Armen und Ausgeschlossenen einsetzen, wie kritische Journalisten, KleinbauernführerInnen und andere MitarbeiterInnen sozialer Organisationen. Die Straflosigkeit und Diffamierung politisch Oppositioneller zeigen, dass die Regierung trotz gegenteiliger Beteuerungen wenig Interesse an einer Änderung dieser Situation hat.

Philippine-Misereor Partnership

All dies schlägt sich auch in der Arbeit und Weise wieder, wie Misereor in den Philippinen agiert. In der Zusammenarbeit zwischen Misereor und den von uns unterstützten Organisationen in den Philippinen besteht eine besondere Partnerstruktur: das **PMP (Philippine-Misereor Partnership)**. Das PMP umfasst alle etwa 260 von Misereor geförderten Partnerorganisationen in den Philippinen und ist in 15 Regionalgruppen, sog. "clusters", organisiert. Ziel des PMP ist die Festlegung und Weiterentwicklung gemeinsamer Entwicklungsstrategien der kirchlichen und NGO-Partner von Misereor in den Philippinen, zunehmend auch der Basisorganisationen (*People's Organizations*, POs). Durch das PMP sollen Asymmetrien in der Partnerbeziehung abgebaut werden. Das PMP einigte sich 2003 auf folgende Schwerpunkte: Armutsbekämpfung, Umweltschutz, politische Einflussnahme und Friedensförderung. **Good Governance ist ein Querschnittsthema**. Die Notwendigkeit der Arbeit zu Good Governance spiegelt sich aber auch explizit in der Gründung einer Arbeitsgruppe zum Thema Regierungskontrolle im Hinblick auf Korruption wider.

Auf der Nationalversammlung des PMP im März 2006 haben die Misereor-Partner Resolutionen zu folgenden Themen (die Rangordnung ist zufällig) verabschiedet:

- a) allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen
- b) Umweltschutz und nachhaltige Landwirtschaft
- c) Friedensförderung (Berücksichtigung von traditionellen Friedenspakten zwischen Muslimen und Indigenen)
- d) Menschenrechte
- e) Förderung von Basisorganisationen (POs)
- f) Familienplanung und Gender
- g) Lobbyarbeit gegen verantwortungslosen Bergbau
- h) Schuldenumwandlung zur Armutsbekämpfung
- i) Schutz des angestammten Landes der Ureinwohner
- j) Mobilisierung von öffentlichen Mitteln zur Verbesserung der Wohnsituation städtischer Armer
- k) Unterstützung Benachteiligter (Kinder, Gewaltopfer, Behinderte)
- l) Kampagne gegen die wirtschaftliche Globalisierung, gegen Genmanipulationen in der Landwirtschaft

schaft und für lokalen Handel zu fairen Bedingungen

m) Einflussnahme auf die Lokalregierungen (LGUs) hinsichtlich einer effektiveren Armutsbekämpfung durch gute Regierungsführung

n) Überwindung der politischen Krise durch die Forderung von Aufrichtigkeit und durch Aufklärungs- und Bildungsarbeit zu einer Verfassungsreform in Richtung Föderalsystem zur Eingrenzung präsidentieller Machtfülle und Änderung des Wahlverfahrens

o) Entwicklung und Etablierung von Mechanismen zur Nachhaltigkeit von Projekten.

Je nach Regionalsituation verändern sich die Dringlichkeit und Reihenfolge der zu bearbeitenden Themen. Die einzelnen Partner berücksichtigen die zu ihrem Arbeitsbereich / Sektor gehörigen Resolutionen in ihrer Projektplanung, wie Misereor seine Förderpolitik für die nächsten drei Jahre auf dieser gemeinsam definierten Grundlage begründen muss. Außerdem werden zu den oben aufgelisteten Problembereichen mit ExpertInnen besetzte, projektübergreifende Arbeitsgruppen (Technical Working Groups) eingesetzt, die Hintergrundinformationen zusammenstellen und Lösungsvorschläge / Vorgehensweisen erarbeiten. Hierbei gilt das Subsidiaritätsprinzip.

Projektbeispiele: Ziele, Instrumente und Erfahrungen einiger ausgewählter Misereor-Partner (ausgewertet von Simone Christ)

1. Anti-Korruptionskampagne in Zentral-Visayas

Der Local Government Code von 1991 bildet eine subsidiäre Planungs- und Entscheidungsstruktur und stärkt die selbständige Entscheidung über Mittelverwendung in den Bereichen Infrastruktur, Erziehung, Gesundheit und Soziales auf Gemeinde- und Provinzebene. In Verbindung damit steht das Interesse an der sachgerechten Durchführung von öffentlichen Programmen und die Bekämpfung von Korruption.³⁶ Es existieren zahlreiche

³⁶ In den Philippinen wird Korruption als verantwortlich für Armut gesehen, da die Armen nicht von öffentlichen Dienstleistungen profitieren. Außerdem hat Korruption zum Verlust des Vertrauens der Öffentlichkeit geführt. Zur Bekämpfung der Korruption unternimmt die Regierung verschiedene Maßnahmen, so formierte sie in Einbindung der Zivilgesellschaft die "Livestyle Check Coalition", die vom Büro des Ombudsmann (OMB), von der "Civil Service Commission" und der "Presidential Anti-Graft Commission" verwaltet wird. Konkrete Vergehen sollen durch ein Livestyle Check aufgedeckt werden (bspw. wenn Beamte Au-

Gesetze gegen Bestechung und Korruption (z.B. Graft and Corrupt Practices Act, the Law on Forfeiture, the Law on Plunder) auf den Philippinen, die jedoch nur ungenügend umgesetzt werden.

Ziel eines Projektes des Legal Alternatives for Women Center (LAW), das von Misereor gefördert wird, liegt darin, die Wirksamkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit in Programmen der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen und die Relevanz von Aktionen zu Good Governance in der Öffentlichkeit zu etablieren.

Instrumente zum Erreichen dieser Ziele sind u.a. Öffentlichkeitsarbeit zum Ausmaß und zu Formen der Korruption (z.B. öffentliche Kampagnen mit Pressekonferenzen, Radioprogramm „Klarohay ta“ (*Let's Clarify*), Advocacy zur Vermeidung und Ächtung von Korruption in Zusammenarbeit mit in der Ombudsstelle registrierten Koalitionspartnern der „Corruption Prevention Units“ (CPUs). LAW organisiert auch Informations- und Bildungsarbeit in Form von Seminaren und Workshops mit 1300 Regierungsangestellten mit dem Ziel der Verbesserung der Transparenz bei Verwaltungsentscheidungen und finanziellen Transaktionen und der Einrichtung eines Systems zum Monitoring und Evaluierung von Behörden (Coalition Watch Group). LAW ist insbesondere im lokalen Bereich tätig.

Erfahrungen

Die Erfahrungen von LAW bei der Korruptionsbekämpfung sind überwiegend positiv. Die NGO konnte sich unter Regierungsbehörden einen Namen machen und wird häufig von ihnen zum Monitoring oder zur Beobachtung in den Behörden angefragt. Beispielsweise wurde LAW von Behörden gebeten, in deren „Bids and Awards Committees“ teilzunehmen. Verschiedene Behörden eigneten sich die von LAW vorgeschlagenen Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung und Stärkung der Effektivität und Verantwortlichkeit an. Ebenfalls ist die Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Barug Pilipino erfolgreich. Verschiedene Radiokampagnen von LAW zum Thema Good Governance, Effizienz

tos fahren, die sie sich eigentlich nicht leisten können – die Red.) präventive Maßnahmen eingeführt und Strafen umgesetzt werden. Außerdem ist eine stärkere Antikorruptionsgesetzgebung geplant, eine Verwaltungsreform zum Abbau von Bürokratie (zersplitterte Kompetenzen, Geldverschwendung durch Ineffizienz) sowie die Bekräftigung von gesellschaftlichen Werten und ethischen Grundlagen.

und Transparenz im öffentlichen Dienst scheinen erfolgreich zu sein. Beispielsweise können bei der Ausstrahlung des Radioprogramms „Klarohay ta!“ Bürger auf Behörden hinweisen, deren Arbeit nicht transparent ist.

2. Gemeinwesenorganisation für armutsorientierte Kommunalentwicklung in Luzon

Ziel eines Projektes der Community Organisation of the Philippines Enterprise Foundation (COPE) ist die Befähigung von POs, selbst die von ihnen identifizierten Probleme anzugehen und Lösungen zu finden und bei der Planung öffentlicher Förderprogramme, die städtische Armut betreffen, auf lokaler Ebene mitzuwirken. COPE operiert in der Region Bicol, der Provinz Infanta und dem Großraum Manila. U.a. möchte das Projekt Mechanismen der politischen Partizipation in zwei Städten und sieben Landkreisen etablieren. In Workshops und Seminaren zur Qualifizierung von Local Government Officials sollen Mitarbeiter/innen lokaler Behörden sowie Vertreter/innen von POs partizipative Methoden von Good Governance erlernen und das Erlernte im Multiplikationseffekt Mitarbeitern benachbarter Barangays – der untersten Verwaltungsebene der Philippinen – und auf der mittleren Verwaltungsebene (Municipalities) weitergeben. Weiterhin werden Leiter/innen von POs durch Rollenspiele auf den Umgang mit Führungskräften in den Barangays und Municipalities vorbereitet. COPE bildet vor allem politische Interessensgruppen aus, die LGUs sind Ziel der Lobbyarbeit. COPE fährt zweigleisig; auf der einen Seite versucht COPE, die LGUs dazu anzuhalten, ihren Verpflichtungen nachzukommen, andererseits aber auch mit ihnen zusammenzuarbeiten.

Erfahrungen

Schon im Vorprojekt konnten in Manila POs in städtische Strukturen wie in den Rat für Frauenförderung, in das Komitee zum Schutz der Kinder und in Entwicklungsräte der Barangays eingebunden werden. In Bicol sind POs außer in Entwicklungsräten der Barangays u.a. auch am städtischen Entwicklungsrat sowie in den Ausschüssen für Katastrophenhilfe, für öffentliche Ausschreibungen und den Local Housing Boards beteiligt. Die Nutzung von öffentlichen Gewässern in den Städten Nakar, Infanta und Real wurde zugunsten der Armen geregelt, da POs in den Räten für Fischerei und Wasserressourcenmanagement repräsentiert sind. Fast alle Partnerorganisationen erhielten Zugang zu Lebensunterhaltsprojekten der LGUs.

Die Anstrengungen von COPE führten zur Institutionalisierung von partizipativen Mechanismen auf lokaler Regierungsebene, beispielsweise wird in Bicol das Bicol Cities' Sharing of Best Practices in Secure Tenure and Basic Social Services etabliert. In verschiedenen Barangays konnten die Beamten als Verbündete gewonnen werden und das Angebot an sozialen Diensten verbessert werden. Ebenfalls konnten willkürliche Vertreibungen gestoppt und Alternativen dafür entwickelt werden. Die Lokalregierung der Stadt Naga erhielt einen Preis für herausragende und partizipative Regierungsführung, was größtenteils auf die Verdienste von COPE zurückzuführen ist. Jedoch bleibt die Mehrheit von Regierungsangestellten den Bemühungen der POs gegenüber eher ablehnend oder macht nur Lippenbekenntnisse zur partizipativen Regierungsführung.

3. Kontrolle öffentlicher Ausgaben zur Armutsbekämpfung in der Diözese Bontoc-Lagawe

Das Vikariat Bontoc-Lagawe im Norden Luzons umfasst etwa 280.000 Einwohner, zumeist Indigene. Die von der Zentralregierung für armutsorientierte Entwicklungsmaßnahmen bereitgestellten Gelder erreichen wegen der vorherrschenden Korruption zumeist ihr Ziel nicht. Insbesondere Infrastrukturmaßnahmen werden nicht sachgemäß durchgeführt, beispielsweise Straßen schlecht betoniert. Das Vikariat baut seit einigen Jahren christliche Basisgemeinden (BECs) aus und bildet diese im Monitoring und Kontrolle staatlicher Entwicklungsprojekte aus. Das Ziel eines Projektes des Social Action and Development Center (SADC) der Diözese liegt in der Befähigung der BECs, Kontrollfunktionen bezüglich der Verwendung von Regierungsgeldern wahrzunehmen und Korruption einzudämmen. Die lokale Bevölkerung soll durch Seminare für ihre Aufgaben geschult werden. Das Monitoring soll möglichst umfassend gestaltet werden und alle Ebene des Verwaltungssystems der Region umfassen.

Erfahrungen

Die Monitoringaktivitäten lassen Behörden und Unternehmen vorsichtiger werden, da es bei einer Vielzahl von Fällen gelungen ist, die zuständigen staatlichen Behörden zur Aussetzung von Zahlungen an Baufirmen zu bewegen, solange diese ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Vereinzelt führte das Monitoring sogar zur Suspendierung von Ingenieuren und verantwortlichem Behördenpersonal, da diesen Bestechung nachgewiesen werden konnte. SADC versucht sich durch seine

Unparteilichkeit zu profilieren, so erstellen sie Dokumente oder erbringen durch Fotos Beweise über Unzulänglichkeiten bei der Projektdurchführung. SADC konnte durch diese Maßnahmen eine große Glaubwürdigkeit erlangen, so dass verschiedene Behörden die Aufnahme von Projekten sogar von der Zustimmung der lokalen Monitoringteams abhängig machen.

Schwierigkeiten ergeben sich allerdings in der Konsolidierung der lokalen Monitoringgruppen, da häufig soziale und Führungskompetenzen fehlen. Diese sind nötig, um Behörden und Firmen

entgegenzutreten. Deshalb sind noch nicht alle Teams in der Lage, eigenständig Monitorings durchzuführen. Außerdem unterstützt nur die Hälfte der Pfarreien aktiv das Monitoring. Zusätzlich setzen einige Behörden und Firmen den Teams heftigen Widerstand entgegen und einzelne Mitglieder der Teams werden bedroht und eingeschüchtert. Eine wirksame Sanktion zur Abschreckung der Monitoringteams ist die Drohung einiger Firmen mit dem Verlust von Arbeitsplätzen.

Anna Dirksmeier ist Referentin für die Philippinen beim katholischen Hilfswerk Misereor

Klein, aber fein?

Hilfe zur Selbsthilfe und ihre Wirkungen für soziale Sicherung

von Helga Range und Steffen Range

Im Jahr 1992 reisten wir zum ersten Mal auf die Philippinen. Als Vertreter der Philippinen-Expertengruppe von amnesty international wollten wir uns ein Bild über die Menschenrechtsverletzungen machen, die die Aufstandsbekämpfung mit sich bringt. Die Armee führte einen Vernichtungsfeldzug gegen linksgerichtete Rebellen. Aus Angst vor Übergriffen flohen Tausende Menschen aus ihren Dörfern und fanden sich alsbald unter erbarmungswürdigen Umständen in Flüchtlingslagern. Ergreifen von der Armut im Flüchtlingsdorf Kara-an auf der Insel Negros fassten wir den Entschluss, den Flüchtlingen zu helfen. Wir sammelten in Jülich und Umgebung Spenden und gründeten die Aktion Wasserbüffel, um den Bauern Wasserbüffel zur Bestellung der Felder zu geben und für die Kinder eine Schule zu bauen. Das war der Auftakt zu einer Reihe von Hilfsprojekten auf den Philippinen – eine Geschichte voller Erfolge und glücklicher Augenblicke, aber auch Enttäuschungen, Schwierigkeiten, Rückschlägen.

Das Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe

In Cebu City lernen wir im Jahr 2000 Violeta kennen, Vorsitzende der Frauenvereinigung der städtischen Armen von Cebu City. Sie beeindruckt uns durch ihre zupackende Art. In den Wohngebieten der städtischen Armen fehlt die Wasserversorgung. Kilometerweit müssen die Frauen mit Kanistern zu öffentlichen Zapfstel-

len laufen, um Wasser teuer zu kaufen. Violeta möchte Wasserleitungen von städtischen Einspeisestellen in die Wohngebiete legen. Sie legt einen Plan vor. Die Bewohner des Stadtteils müssen einen geringen Betrag für das Wasser bezahlen. Mit dem Geld sollen weitere Wohngebiete angeschlossen werden. Wir unterstützen die Wasserleitung in das Wohngebiet Pasil. Fünf Jahre später sind mit dem Erlös weitere sechs Wohngebiete mit Wasser versorgt.

Aktion Wasserbüffel hat sich der Hilfe zur Selbsthilfe verschrieben. Gefördert werden Projekte wie der Bau von Dorfschulen, Kindergärten oder Wasserleitungen. Gehälter, Mieten, Dienstwagen, Büromaterial werden nicht bezahlt – ebenso wenig wie hauptamtliche Betreuer der Projekte. Die Förderung soll Anstöße geben und ist befristet. Ziel ist es, dass die Einrichtungen nach Ende der Förderung von der Dorfgemeinschaft oder Kommune eigenständig weiter betrieben werden. Die Beschränkung der Laufzeit und der Verzicht auf institutionelle Förderung sollen bewirken, dass Projektpartner nicht in Abhängigkeit von ihren Geldgebern geraten. Auch wollen wir dem Staat nicht dauerhaft die Verantwortung für die Bereitstellung von Infrastruktur abnehmen.

Vielen kleinen Organisationen wie Aktion Wasserbüffel ist gemein, dass sie aufgrund ihrer Präsenz und der Zusammenarbeit mit Organisationen vor Ort Problemregionen bisweilen besser erreichen

als staatlich verwaltete Programme. Ihre Arbeitsschwerpunkte wie Ausbildungshilfe, Sozial- und Gesundheitshilfe liegen im Zentrum der armutsorientierten Entwicklungspolitik. Viele arbeiten von „Menschen zu Menschen“. Im Idealfall mobilisieren sie die Bevölkerung zur Selbsthilfe. Zugleich arbeiten sie mit geringen Verwaltungskosten durch ehrenamtlichen Einsatz.

Die Projektpartner

Aschermittwoch 1998. Father Norberto Contreras fährt uns nach Kara-an. Kara-an gehört zu seinen Gemeinden. Er hat im vergangenen Jahr die Projektleitung übernommen. Wir werden zum Empfang ins Haus der Lehrerin eingeladen. Einige Männer stürmen auf uns zu und gestikulieren. Anscheinend geht es um Geld. Wir bitten Father Contreras hinzu. Er herrscht die Männer an, auf einmal verstummen sie. Schließlich stellt sich heraus, dass sie Lohn dafür wollen, dass sie beim Aufbau des Lehrerhauses geholfen haben. Wir sind verblüfft. Vor zwei Jahren war vereinbart worden, dass Aktion Wasserbüffel das Baumaterial bezahlt. Die Dorfbewohner sollten das Haus bauen. Father Contreras sagt, sie müssten sich genauso an Vereinbarungen halten wie Aktion Wasserbüffel. Aktion Wasserbüffel habe ihnen Millionen Pesos zur Entwicklung von Kara-an und ihren Kindern eine Schule gegeben. Daher sei es nur gerecht, dass auch sie ihren vereinbarten Anteil leisteten. Nach diesen klaren Worten wurde nie wieder eine derartige Forderung gestellt. Wir hatten den richtigen Projektleiter gefunden.

Kleine Organisationen wie Aktion Wasserbüffel verfügen weder über einen Verwaltungsapparat noch über hauptamtliche Mitarbeiter. Sie sind zwingend auf die Zusammenarbeit mit zuverlässigen Projektpartnern in Entwicklungsländern angewiesen. Gute und professionell arbeitende Projektpartner sind so schwer zu finden, dass verschiedene Hilfsorganisationen sogar versuchen, sich diese gegenseitig abzuwerben. Wir allerdings haben unsere Partner immer über persönliche Beziehungen und Empfehlungen gefunden. Mit dem zuverlässigen Partner steht und fällt das Projekt.

Die Zusammenarbeit von Nord-Nichtregierungsorganisationen (Nord-NGOs) mit Süd-NGOs wird in Forschung und Praxis als ein Pfeiler der Arbeit in Entwicklungsländern angesehen. Nord-NGOs fungieren als Brücke und Vermittler zwischen staatlichen und privaten Geldgebern des Nordens und Zielgruppen in Ländern des geopolitischen Südens. Süd-NGOs übernehmen die Projektabwicklung vor Ort. Sie werden häufig von charismatischen Führungspersönlichkeiten aus dem Kirchen- oder Universitätsspektrum ins

Leben gerufen. Ihre Mitarbeiter entstammen meist der Mittelschicht und verfügen über eine akademische Ausbildung.

Der Konkurrenzkampf um fähige Projektleiter kann als große Bedrohung lokaler Entwicklungshilfe angesehen werden, da zupackende Projektleiter zu Verwaltern und Projektmanagern mutieren. Damit wird bei Projekten der Selbsthilfecharakter in Frage gestellt und die Gefahr der Mehrfachabrechnung von Projekten erhöht. Diese Gefahr kann durch Recherche im Internet verringert werden.

Kontrolle vor Ort

Zamboanga liegt im muslimisch dominierten Süden der Philippinen. Vor Ort treffen wir eine muslimische Hilfsorganisation. Sie hat sich den Kampf für die Selbstbestimmung muslimischer Frauen auf die Fahnen geschrieben. Die Organisation hat uns ein überzeugendes Konzept übersandt: Auf dem Land sollen Kinderzentren errichtet werden, die durch bestehende Frauenorganisationen betrieben werden. Statt uns erneut das Konzept im Büro der Hilfsorganisation anzuhören, fahren wir in die vorgesehenen Projektorte. Einer davon ist Manicahan. Die meisten Hütten im Ort sind verfallen, viele Bewohner leiden an Lungenentzündung und Hautkrankheiten, die Kinder betteln. Diese Gemeinde benötigt ganz dringend einen Kindergarten, das steht fest. Im ganzen Ort findet sich nur ein Steinhaus: die Moschee. Sie steht teilweise auf einem Grundstück, auf dem sich früher ein Kindergarten befand. Vor einigen Jahren gab es ein Kinderzentrum in Manicahan, erfahren wir auf Nachfrage, gefördert von terres des hommes Niederlande. Nachdem die Förderung beendet war, wurde der Kindergarten abgerissen und der Moschee überlassen. Die wenigen anwesenden Vertreterinnen der angeblich aktiven Frauenorganisation wirken lustlos und uninteressiert. Nach weiteren Differenzen zwischen Konzept und Realität und der Weigerung der Organisation, zu akzeptieren, dass die Rechtsanwältin Sol Jubilán das Projekt begleitet und evaluiert, nehmen wir Abstand von dem Projekt, obwohl Fördermittel des Landes Nordrhein-Westfalen zugesagt waren.

Powerpoint-Folien und Hochglanzbroschüren haben längst auch in der ehrenamtlichen Entwicklungshilfe Einzug gehalten. Auf den Philippinen wissen die Vertreter vieler Nichtregierungsorganisationen sehr genau, wie sie ihre westlichen Verhandlungspartner überzeugen können. Entwicklungshilfe ist zu einem Industriezweig geworden; professionelle Agenturen haben sich darauf spezialisiert, Projektpläne zu schreiben, um an die begehrten Fördertöpfe zu gelangen. An der Papierform vieler Projekte ist nichts zu beanstanden. Fo-

lien, Internet und Telefon ersetzen aber nicht den Besuch auf dem Acker.

Dieses Phänomen ist sogar erforscht. Wissenschaftler bemerken einen schleichenden Prozess der Anpassung von Süd NGOs an die Gepflogenheiten der NGOs aus dem Norden. Sie versuchen, deren Interessen zu erraten. Sie betreiben „Fundraising“, statt ihre Bedürfnisse zu artikulieren. Kehrseite der Medaille: lokale und unkonventionelle Charakteristika gehen verloren.

Kontrolle im Büro

Wir befinden uns in der Kreisstadt Kabankalan und wollen die Unterlagen unseres Projektes in Kara-an einsehen. Norma, die Vertreterin unserer Partnerorganisation vor Ort, zögert mit der Herausgabe der Abrechnungen. Die Projektleiterin habe sie dazu nicht ermächtigt. Unsere Freundin, die Rechtsanwältin Sol Jubilan, die uns als Dolmetscherin begleitet, erklärt, dass dem Projektträger niemand die Einsicht verweigern kann. Unsere Prüfung ergibt keinerlei Beanstandungen.

Ehrenamtlich geführte Projekte müssen genauso akribisch geprüft werden wie kleine Firmen, nicht zuletzt mit Blick auf die Anerkennung als gemeinnützige Organisation durch das Finanzamt. Was im deutschen Vereinsrecht unabdingbar erscheint, ist für Länder wie die Philippinen keine Selbstverständlichkeit. Mit einer Mischung aus Verwunderung und Ärger klagen viele philippinische Organisationen immer wieder über die Berichtspflichten, die ihnen ihre europäischen Projektpartner auferlegen.

Und in der Tat ist mit diesen Berichtspflichten eine Gefahr verbunden. Mehr formale Auflagen hinsichtlich der korrekten Verwaltung erfordern von den NGOs ein höheres Maß an Bürokratisierung. Das kann dazu führen, dass die Projektarbeit vor Ort leidet.

Gleichwohl führt auch mit Blick auf die Akzeptanz der Spender kein Weg an einer gründlichen Buchhaltung vorbei.

Streben nach institutioneller Förderung

Der Besuch im Flüchtlingsdorf Kara-an auf Anregung von Bischof Fortich im Jahr 1992 erschüttert uns. Wir sind entschlossen, ein Dorfentwicklungsprojekt zu starten, vor allem aber eine Schule zu bauen. Die Zuckerarbeitergewerkschaft, die uns nach Kara-an geführt hatte, empfiehlt uns als Projektleitung eine örtliche Bauernorganisation. Die sei engagiert für die armen Landarbeiter und erfahren mit Entwicklungsprojekten. Wir erklären, dass wir ein Projekt in der Größenordnung von 30.000

Mark fördern wollen. Vor allem sollen Werkzeuge und Wasserbüffel angeschafft, ein Brunnen und eine Schule gebaut werden. Nach mehrmonatigem hin und her sendet der Bauernführer einen Vorschlag, der sich auf fast 300.000 Mark beläuft. Die Bauerngewerkschaft will drei hauptamtliche Mitarbeiter mehrere Jahre mit dem Projekt beschäftigen. Wir lehnen ab und finden mit Hilfe philippinischer Freunde eine Projektleitung ohne hauptamtliche Organisatoren.

Während nach unserer Erfahrung die meisten philippinischen Partner bestrebt sind, die Förderung zu institutionalisieren und möglichst auch Unterhalt, Gehälter, Mieten aus Spendengeldern zu bestreiten, ist es unser Ansinnen, in einem überschaubaren Zeitraum konkrete Projekte zu finanzieren. Diese Projekte sollen eine Initialzündung bilden oder Hilfe zur Selbsthilfe in Gang bringen.

Dieser Gegensatz erklärt sich daraus, dass viele Filipinos von den Geldern aus der Entwicklungshilfe leben, ihre Betätigung in NGOs ist kein Ehrenamt. Das ist angesichts der bitteren Armut auf den Philippinen auch nachvollziehbar. Gleichzeitig verstärkt die institutionelle Förderung jedoch die Abhängigkeit von westlichen Geldgebern und lähmt die Eigeninitiative. Auch können wir unseren Spendern die konkrete Projektförderung besser nahe bringen als die Bezuschussung einer Institution in einem fernen Land.

Erwartungsmanagement

Sol ist eine gute Freundin von uns. Sol hat ein Waisenhaus gegründet. Dort ist auch Titing groß geworden. Wir entschließen uns, Titing das Studium zu finanzieren. Unsere vertraglich festgehaltene Bedingung: Wenn er einmal einen Beruf hat, soll sich Titing weiter gesellschaftlich engagieren und sich vor allem für unterprivilegierte Kinder einsetzen. Wir bitten Sol um eine Aufstellung, wie viel Geld benötigt wird. Wie vom Teufel geritten, stellt sie eine gewaltige Liste auf. Schuluniform, Füllfederhalter, Wohnung, die Summe steigt und steigt, auf 200, 300, 400 Dollar pro Monat. Irgendwann lachen wir, nachdem sich Sol in Rage gerechnet hat, und sagen: „Sol, du kannst auflisten wie du willst, es gibt nur 100 Dollar.“ Sol lacht auch und sagt – „Okay, 100 Dollar ist mehr als genug.“ Mittlerweile arbeitet Titing als Ingenieur und engagiert sich politisch und gesellschaftlich.

Die meisten Filipinos denken, dass die Deutschen reich sind. Und haben auch Recht. Allerdings haben sie keine Vorstellung davon, wie groß der Reichtum ist. Aktion Wasserbüffel wurde oft zu hoch taxiert. In Projektvorschlägen werden Forderungen deutlich zu hoch angesetzt. Selbst Freunde schrecken nicht davor zurück. Wir haben schon er-

lebt, dass Bauvorhaben mit dem Faktor zehn zu hoch veranschlagt wurden. Die besten Erfahrungen haben wir gemacht, wenn wir von einmal festgelegten Summen nicht abwichen. Löhne lassen sich in Tabellen nachschlagen ebenso wie Kosten für Baumaterial und Lebenshaltungskosten.

Nach unserer Erfahrung tut man gut daran mitzuteilen, unter welchen schwierigen Bedingungen Spenden in Deutschland zusammenkommen und dass es viele andere Länder und Aktionen gibt, für die die Deutschen spenden könnten. Es erscheint richtig, so oft wie möglich Erwartungen zu dämpfen, die Grenzen der eigenen Mittel und Möglichkeiten zu unterstreichen – selbst wenn es schwer fällt. Ließen sich doch tatsächlich kurzfristig viele Probleme mit einem Griff zum Portemonnaie aus der Welt schaffen. Ein Erwartungsmanagement ist unerlässlich. Dazu gehört es auch, im Land bescheiden aufzutreten.

Die Empfänger

Geschenkt ist nichts wert

Das Werk war gut gemeint. Die Kirche hatte beschlossen, Bewohnern des Arakan Valley in Mindanao Wasserbüffel zu schenken. Man überließ diese Carabaos der Dorfgemeinschaft ohne festzulegen, wer sich um die Carabaos kümmern soll, und verlangte auch keine Gegenleistung. Nach kurzer Zeit waren viele Carabaos verendet, weil sich niemand für die Pflege verantwortlich fühlte. Andere Tiere waren verkauft oder nicht mehr auffindbar.

Das Carabao-Programm von Vater Fausto, das Aktion Wasserbüffel unterstützt, ist erfolgreicher. Es baut auf der Tradition des Teilens und gegenseitiger Hilfe der indigenen Manobo auf, aber definiert auch die Verantwortlichkeit für die gemeinschaftlichen Besitztümer. Die Carabaos werden den Gruppen nicht geschenkt, sondern bleiben auf die Gemeinschaft eingetragen. Die Nutzer haben die Verantwortung für den pfleglichen Umgang mit den Tieren. Von den Ernteerträgen wird ein Teil für den Kauf weiterer Carabaos an die Gemeinschaft abgeführt.

Was geschenkt wird, ist nichts wert, sagt man. Auch wir haben diese Erfahrung gemacht. Milde Gaben bringen nicht weiter. Nur wenn die Bewohner eines Dorfes oder Stadtviertels sich verantwortlich fühlen, können Projekte gelingen. Dazu zählt die Selbstbeteiligung, etwa dadurch, dass zwar der Bau einer Schule und Lehrbücher durch Spenden finanziert werden, das Gehalt der Lehrerin aber durch die Dorfgemeinschaft aufgebracht wird, oder dass ein Teil der Ernte, die mit einem

Wasserbüffel erzielt wird, an die Gemeinschaft abgeführt wird. In Ausnahmefällen kann man ein Gehalt auch als Anschub übernehmen.

Die Dorfgemeinschaft

Kara-an 1995. Wir treffen die Dorfbewohner. Wir haben ein ungutes Gefühl. Der optische Eindruck, vor allem der Kinder, zeigt Ansätze von Selbstaufgabe. Viele Kinder haben statt tiefschwarzer Haare bräunlich-rote, ein Zeichen für Mangelernährung. Kinder wie Erwachsene wirken ungepflegter als bei unserem letzten Besuch und haben Hautkrankheiten. Wir stellen die Martinusaktion von Aldenhoven zur solidarischen Hilfe vor, der wir damals den größten Teil der Spendengelder verdankten. Unsere Dolmetscherin Sol hält eine Rede, beschwörend und missionierend zugleich. Nach und nach beteiligen sich auch Dorfbewohner an der Diskussion. Offenbar liegt im Dorf einiges im Argen. Die Leute sind unzufrieden mit ihren Sprechern. Außerdem haben sie Angst, dass das Trinkwasser knapp werden könnte und ihnen Ackerland versperrt wird. Wir sagen zu, uns an der Lösung der Probleme zu beteiligen. Spontan verfasst ein Sprecher des Dorfes eine Selbstverpflichtung, die angebotene Hilfe durch Selbsthilfe sinnvoll zu ergänzen. Sie wurde eingehalten. Sechs Jahre später werden wir in einem neuen Schulgebäude, das ganz ohne unsere Hilfe gebaut wurde, empfangen.

Dorfgemeinschaften in Entwicklungsländern ticken nicht anders als in Deutschland. Es gibt Neid, Zwietracht, Missgunst und Intrigen wie in allen anderen Gesellschaften auch. Man muss sich erst daran gewöhnen, dass auch im Angesicht der Not die sozialen Gruppen nicht unbedingt zusammenrücken.

Grundlage erfolgreicher Entwicklungsarbeit ist ein Gespür für gesellschaftliche Zusammenhänge und Gruppendynamik. Zum Gelingen muss die Dorfgemeinschaft ein Projekt begeistert mittragen. Häufig trafen wir auch auf Bedenken und Vorbehalte. Per se wird angenommen, dass die Hilfe einen Haken hat. Wir wurden mit Vermutungen konfrontiert, die Hilfsmaßnahmen könnten politisch motiviert sein oder Interessengruppen zu einer Vergrößerung ihres Einflusses verhelfen.

Solchen Vorurteilen ist dadurch zu begegnen, dass man vor Start eines Projektes mit allen relevanten Gruppen zusammentrifft. Bei unserem ersten Projekt Kara-an haben wir das versäumt, konnten es aber rechtzeitig nachholen. Entwicklungshelfer, die länger vor Ort sind, wissen das – und treten zum Beispiel der örtlichen Kirchengemeinde bei. Ohne Vernetzung in der Region lässt sich ein Entwicklungshilfe-Projekt kaum erfolgreich zum Abschluss bringen.

Die Politiker

Noch im Februar 2004 waren wir optimistisch. Ein Gespräch mit dem Ortsvorsteher von Triumfo auf der Insel Cebu ergab, dass wir in das Kinderdorf Batang Pinangga eine Wasserleitung von einer Quelle in den Bergen legen könnten. Nach den Wahlen im Mai sah alles anders aus. In der Gemeinde Carmen, zu der Triumfo gehört, wurde der Bürgermeister abgewählt. Der neue Bürgermeister verstand sich nicht mit dem Ortsvorsteher von Triumfo, der uns die Zusage für den Brunnen gegeben hatte. Außerdem hatte er bei der Wahl in Triumfo schlecht abgeschnitten. Er blockierte den begonnenen Bau der Wasserleitung. Man munkelte, er wolle das Wasser lieber an Fischzüchter liefern, um an deren Gewinn beteiligt zu werden. Von uns hatte er nämlich keine Beteiligung oder Bestechung zu erwarten. Zum Glück hatte der Bürgermeister keinen Zugriff auf das Zwischenreservoir, das auch von der Quelle gespeist wurde und einige umliegende Ortschaften mit Wasser versorgt. Batang Pinangga konnte eine Leitung zum Zwischenreservoir legen und wenigstens eine reduzierte Wasserversorgung erreichen.

Unter Entwicklungshelfern auf den Philippinen gibt es eine Faustregel. Die lautet, ein Entwicklungshilfeprojekt am besten zu Beginn einer Legislaturperiode zu beginnen. In Ländern mit einem wenig gefestigten Rechtssystem wie den Philippinen ist Behördenwillkür alltäglich. Korruption ist allgegenwärtig.

Nach Wahlen wird ein Großteil der Verwaltungsangestellten ausgetauscht und damit die Kontinuität von Entscheidungsprozessen unterbrochen. Bürgermeister machen Entscheidungen ihrer Vorgänger mit einem Federstrich rückgängig, Gouverneure setzen sich über Beschlüsse der Zentralregierung hinweg. In diesem Klima der Rechtsunsicherheit lassen sich Projekte nur dann erfolgreich umsetzen, wenn die betroffenen Politiker – ohne Korruption – mit ins Boot geholt werden und das Projekt so unabhängig wie möglich von politischen Rahmenbedingungen ist. Gelegenheiten sollte man beim Schopf zu ergreifen. Fakten werden in aller Regel nicht rückgängig gemacht.

Gleichwohl müssen sich vor allem kleine Organisationen ihrer begrenzten Handlungsspielräume bewusst sein. Selbst wenn ein gewisses Maß an Rechtssicherheit formal erfüllt ist, steht den lokalen und regionalen Eliten zur Durchsetzung ihrer Interessen ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur Behinderung und Verschleppung zur Verfügung. Dies kann zermürend sein. Viele kleine NGOs ziehen daher, zu Recht, genauso wie wir ein unauffälliges Wirken auf der dörflichen Ebene mit geringerer politischer Signalwirkung vor.

Die Aufständischen

Im Dorf Kara-an auf der Zuckerrohr-Insel Negros. Um das Projekt von Aktion Wasserbüffel steht es nicht gut. Wir finden heraus, dass Kämpfer der bewaffneten Aufstandsbewegungen oder ihr nahe stehende legale Gruppen versuchen, Einfluss auf das Entwicklungsprojekt zu nehmen – wohl auch in der irrigen Hoffnung, an einen Teil der Spenden zu kommen. Bewaffnete machen den Weg nach Kara-an unsicher und treiben sich sogar in der Nähe der Schule herum. Als Folge patrouillieren Soldaten in der Region. Die Aufständischen lassen uns glücklicherweise über Mittelsmänner wissen, dass sie das Projekt im Interesse der Einwohner akzeptieren.

Helfer in Entwicklungsländern müssen sich bisweilen auch mit Interessengruppen arrangieren, die außerhalb von Recht und Gesetz stehen. Gerade in ländlichen Regionen und unruhigen Gegenden ist nach unserer Erfahrung eine Duldung durch aufständische Gruppen von Vorteil. Auf den Philippinen werden ganze Landstriche von kommunistischen Gruppen oder islamischen Sezessionisten kontrolliert. Diese Organisationen haben sich staatsähnliche Strukturen geschaffen, reklamieren für sich Exekutivgewalt – und erheben auch Steuern. Über Mittelsmänner, dies können assoziierte Organisationen und Basisgruppen sein, lässt sich herausfinden, ob die entsprechenden Gruppen die Projekte tolerieren. Dazu ist gar keine Kontaktaufnahme erforderlich, allerdings ein Netzwerk an Freunden und Bekannten.

Die Spender

Butch ist wie vor den Kopf gestoßen. Der tatkräftige philippinische Pädagoge mit dem Zopf versteht nicht, warum wir uns so ärgern. In einer Broschüre hat er zwar lang und breit aufgelistet, wie gut sich das Kinderdorf Batang Pinangga entwickelt hat. Allein – Aktion Wasserbüffel als einer der wesentlichen Förderer taucht nicht auf. Lächelnd verspricht Butch, die Broschüre zu überarbeiten – und denkt sich wohl, wie eitel seine deutschen Freunde sind, dass sie unbedingt erwähnt werden wollen.

Mitnichten! Was für große Hilfswerke wie Misereor oder Brot für die Welt gilt, gilt erst recht für die kleinen Organisationen. Tu Gutes und rede darüber. In einer kleinen Stadt wie Jülich werden Kontakte persönlich angebahnt. Viele Spender kennen uns seit Jahrzehnten persönlich und sicherlich funktioniert diese Art der Kooperation vor allem in einer Kleinstadt oder dem Stadtviertel. Befreundete Schulen und Kirchengemeinden widmen die Erlöse von Weihnachtsaktionen der Aktion Wasserbüffel. Rund 70 Prozent der Spenden

kommen von Privatleuten. Der Rest stammt aus Förderprogrammen des Landes NRW und von Misereor.

Alle Förderer – ob privat oder Staat – haben Anspruch darauf zu erfahren, was mit ihren Spenden passiert. Wir halten unsere Projektpartner an, an Brunnen, Wasserleitungen, auf Feldern und Farmen Schilder anzubringen, auf wen die Förderung zurückgeht. Die Fotos präsentieren wir öffentlich. Wasserbüffel tragen die Namen deutscher Paten.

Das Ansinnen, den Verbleib von Spenden zu dokumentieren und öffentlich Rechenschaft abzulegen, ist nicht zu vernachlässigen. Zu den Hauptvorwürfen, die Kritiker insbesondere kleinen Nichtregierungsorganisationen gegenüber erheben, zählen mangelnde demokratische Legitimität, fehlende Transparenz und Personenkult rund um die Organisationsgründer.

Diesen Vorwürfen begegnen Organisationen am besten mit einer Öffentlichkeitsarbeit per Zeitung und Internet, die penibel Rechenschaft über geförderte Projekte ablegt. Eine gute Öffentlichkeitsarbeit vergrößert überdies die Akzeptanz für die NGO in der Öffentlichkeit, verbreitert dadurch die Spenderbasis und sichert so die Unabhängigkeit vom Einfluss weniger Großspender.

Über den Sinn kleiner Hilfsprojekte und -organisationen

Vor allem in den vergangenen 25 Jahren haben sich immer mehr Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungshilfe engagiert. Je nach Absicht und politischer Couleur kommen Medien und Wissenschaftler zu ganz unterschiedlichen Bewertungen der Arbeit. Während einige ein geradezu idyllisches Bild entwerfen, wie NGOs ihre Arbeit verrichten, sind andere bestrebt, ihnen Unfähigkeit und Versagen, auch durch mangelnde Verwaltungskompetenz, vorzuwerfen. Dabei erscheint es

problematisch von „den NGOs“ zu sprechen. Zu heterogen stellt sich die Szene dar.

Sicherlich gibt es Grenzen privater Entwicklungshilfe. Projekte lassen sich fast nie auf überregionaler Ebene verwirklichen, sondern überwiegend auf der „Graswurzelebene“. Insofern können auch nicht alle dieser kleinen Projekte die Funktion eines Leuchtturm-Projektes erfüllen, das auf umliegende Regionen abstrahlt.

Gleichwohl erbringen viele NGOs bedeutende Leistungen auf der Graswurzelebene. Bei uns und sicher auch bei anderen kleinen Hilfsprojekten ist die Beziehung zwischen Organisation und Spendenempfängern enger und persönlicher. Damit wird die Kontrolle einfacher, ohne bürokratische Kontrollmechanismen zu etablieren. Die große Nähe zur Bevölkerung, der partizipative Ansatz, die Hilfe zur Selbsthilfe, der weitgehende Verzicht auf Zusammenarbeit mit der Regierung kann sich als Vorteil erweisen, zumal die meisten NGOs aufgrund ihrer Struktur flexibler reagieren können als staatliche Durchführungsorganisationen.

Helga Range ist die Gründerin und Vorsitzende von Aktion Wasserbüffel e.V. - Verein zur Förderung philippinischer Selbsthilfeprojekte, besucht seit Jahren regelmäßig die Philippinen.

Steffen Range ist Historiker, Wirtschaftsredakteur der Zeitung "Die Welt". Er hat als Stipendiat der Heinz-Kühn-Stiftung die Philippinen vier Monate lang besucht.

Literatur

- Lenzen, Marcus: Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Münsteraner Diskussionspapiere zum Non-Profit-Sektor – Nr. 17, September 2001
- Mentschel, Stefan: NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Versuch einer kritischen Wertung. http://www.suedasien.net/themen/entwicklung/nros_in_ez.htm

Die Expansion von Industrieplantagen in Kambodscha und Laos

Aufzeichnungen einer Reise im November 2006

von Chris Lang

Alle Dorfbewohner verstehen, dass wir den Wald schützen müssen. Wir können ohne ihn nicht leben“, so ein Dorfbewohner der Gemeinde Dak Dam in der Provinz Mondulhiri im Nordosten von Kambodscha. „Jetzt ist unser Leben schwieriger“, sagt er uns.

Wir - ungefähr 20 Leute (aus Vietnam, Thailand, Kambodscha, den Philippinen und Großbritannien) - sitzen mit Dorfbewohnern im Schatten eines großen Baumes auf dem Weg zur „Mekong Regional Conference on Tree Plantations“, die vom NGO Forum in Cambodia, Oxfam, TERRA und World Rainforest Movement organisiert wurde. Wir besuchen das Dorf in der Provinz Mondulhiri, um zu hören, wie die dort ansässige indigene Bevölkerung der Phnong gegen die chinesisch-kambodschanische Firma Wuzhishan kämpft, um ihr Land zu behalten. Im August 2004 hatte die kambodschanische Regierung im Prinzip der Firma Wuzhishan Erlaubnis erteilt, eine 199.999 Hektar große Konzession einzurichten, wovon 10.000 Hektar sofort als Versuchsfläche und für kommerzielle Pflanzung genehmigt wurden.

„Die Firma hat ihre Fläche auf 20.000 Hektar vergrößert“, erzählt uns ein Dorfbewohner. Ein anderer berichtet, dass die Firma 30.000 Hektar genommen hatte. Weder Wuzhishan noch die Regierung haben den Dorfbewohnern eine Karte von den Plantagenbetrieben gegeben. „Wir haben uns gefragt, warum die Firma das Land nehmen konnte“, sagt ein Dorfbewohner. „Wir kämpfen gegen die Firma, weil wir das Land für die Landwirtschaft brauchen. Wir haben uns zwei Jahre lang bei dieser Firma beschwert“.

Die Dorfbewohner bauen keinen Bewässerungsreis an, sondern sie betreiben Wanderfeldbau, um Hochlandreis zu pflanzen. Die Firma hatte auf einigen von den brachliegenden Feldern der Dorfbewohner gepflanzt. „Die Firma hat die ganzen Bäume auf unserem Land abgeholzt, einschließlich der Geisterbäume“, sagt einer der Dorfbewohner. „Unsere Leute leiden daher. Die Firma hat auch das Land zerstört, wo wir unsere Vorfahren begrä-

ben. Die Firma ist gekommen, um die sehr großen Bäume zu schlagen. Wir benutzen diese Bäume nie. Auf den Hügelkuppen haben wir Obstbäume wachsen lassen. Die Firma hat die ganzen Bäume abgeholzt und jetzt haben wir kein Obst. Wir hatten das Obst auf dem Markt verkauft, um Nahrungsmittel zu kaufen.“

Die Auswirkung auf ihre Kultur war ein wiederkehrendes Thema während der Versammlung im Dorf. „Die Bäume und das Land wurden von unserer Kultur geachtet. Seit der Ankunft der Firma hat es eine Veränderung in der Kultur der Gemeinschaft gegeben“, erklärt ein Bewohner von Dak Dam.

„Kinder und Mädchen sind von den Firmenarbeitern ausgenutzt worden“, sagte ein anderer. „Wir haben Angst vor den Arbeitern. Sie trinken Wein und Bier und machen schlechte Dinge“.

Ein Dorfbewohner erzählte uns, wie die Firma Herbizide benutzt in den Gebieten, wo sie pflanzt. „Die Chemikalien sind in die Flüsse und Bäche gelangt. Wir trinken das Wasser. Die Chemikalien haben in den Bächen Fisch getötet“.

Die Dorfbewohner sind zu den Behörden gegangen, um gegen die Firma zu protestieren. Das Ergebnis war Repression. Als Hunderte von Dorfbewohnern nach Sen Monorom gegangen sind, um den Gouverneur des Distrikts aufzufordern, sich ihrer Probleme anzunehmen, wurden sie mit Wasserwerfern bekämpft. Die Dorfbewohner sind aber weit davon entfernt, aufzugeben. „Wir werden uns bei der Regierung beschweren, bis sie uns unser Land zurückgibt“, sagte einer von ihnen.

Plantagenexpansion, staatlich gefördert

Die Plantagen von Wuzhishan in der Provinz Mondulhiri sind nur ein Beispiel für eine Reihe von „Economic Land Concessions“, die Premierminister Hun Sens Regierung erteilt hat - viele davon an seine Geschäftsfreunde. Die Konzessionen sind für Plantagen von schnellwachsenden Bäumen für die Zellstoffproduktion, Teakholz, Gum-

mi, Zucker, Maniok, Palmöl und andere Cash Crops, die für den Export bestimmt sind. Es gibt keine Transparenz bei der Erteilung der Konzessionen, von denen viele gegen das kambodschanische Gesetz verstoßen, das eine maximale Größe von 10.000 Hektar für solche Konzessionen vorsieht. Firmen führen keine Umwelt- oder Sozialverträglichkeitsstudien durch, bevor sie das Land erhalten, und auch keine Konsultationen mit den Dorfbewohnern.

Im Jahr 2001 hat die Weltbank ein „Land Management and Administration Project“ initiiert mit dem Ziel, die langfristige Sicherheit von Landbesitz zu verbessern und die Entwicklung eines wirksamen Marktes für Land zu fördern. Die Weltbank hat ihre strukturelle Bevorzugung von Firmen gegenüber Gemeinden in folgender Bemerkung klar zum Ausdruck gebracht: „Das Fehlen eines Landgesetzes ist eine der Hauptklagen ausländischer Kapitalanleger in Kambodscha.“ (Quellen siehe Anhang)

Zwanzig Prozent der Bevölkerung in Kambodscha ist jetzt ohne Land, und die Zahl steigt jedes Jahr. Die Konzessionsvergabe führt zu unkontrollierter Landnahme, es kommt oft zu Konflikten. Wenige Leute finden auf den Plantagen Arbeit. Die, die Arbeit finden, kommen oft aus anderen Provinzen oder Ländern, denn für die Firmen ist es besser, dass die Arbeiter keine Verbindung zum Land oder den Leuten haben, die dort leben. Plantagenfirmen benutzen die Arbeiter als ein Mittel, die Dorfbewohner vom Land zu verdrängen. Weil die Arbeiter so schlecht bezahlt sind, töten sie die Tiere von Dorfbewohnern, um sich zu ernähren. Sie schützen die Plantagen vor den Dorfbewohnern.

Auf der „Mekong Regional Conference on Tree Plantations“ hörten wir, dass eine Zuckerfirma in Koh Kong Provinz Land genommen hatte, mit Auswirkungen auf mehr als 400 Familien. Dorfbewohner haben ihre Reisfelder verloren und können nicht mehr die Wälder nutzen, um Nahrung und Medizin zu sammeln. Als Dorfbewohner protestieren, schicken Firma und Regierung Soldaten.

Wir hören, wie Dorfbewohner in den Provinzen Pursat und Kompong Chhnang die letzten sechs Jahre gegen eine Konzession für mehr als 300.000 Hektar gekämpft haben. Dorfbewohner haben sich bei den Behörden beschwert, Versammlungen organisiert, Phnom Penh besucht, Prozesse angestrengt, dem König eine Bittschrift geschickt, mit Journalisten gesprochen, versucht ihren Gemeindeveld gesetzlich anerkennen zu lassen, sie haben Demonstrationen und Blockaden gemacht, um die

Arbeiter daran zu hindern in den Wald zu kommen. Die Firma, die die Konzession besitzt, ist eine der mächtigsten Firmen in Kambodscha.

Protesterfahrungen aus Thailand

Sawaad Uppahad, ein Kleinbauer aus Thailands Nordosten, war viele Jahre an Kämpfen gegen Eukalyptuspflanzungen beteiligt. „Vor fünfzehn Jahren haben wir in Thailand den gleichen Problemen gegenübergestanden“, erzählte er den Dorfbewohnern von Dak Dam in der Provinz Mondulkiri. „Wir haben nicht genug Erfahrung gehabt, als *Phoenix Pulp and Paper* angefangen hat, Eukalyptusplantagen zu pflanzen. Eukalyptus verursacht Probleme für den Wasserhaushalt, die Umwelt und den Lebensunterhalt. Bevor wir gewusst haben, dass es ein Problem gab, war es schon da. Zuerst haben Leute Briefe geschrieben. Es war genau wie hier. Wir haben viele Briefe geschickt, aber niemand hat geantwortet. Dann haben wir angefangen, Gruppen zu bilden, und sind zu Hunderten von Leuten angewachsen.“

„Leute müssen ihre eigenen Wege finden, Druck auf die Regierung auszuüben. In Thailand haben wir das Netzwerk der Kleinbauern aus dem Nordosten und das „Forum of the Poor“ auf die Beine gestellt. Wir haben protestiert und mit der Regierung verhandelt. In den vergangenen 15 Jahren weiß ich nicht genau, wie viele Proteste es gegeben hat, aber es sind wahrscheinlich zwischen 300 und 500 gewesen. 1997 hat das „Forum of the Poor“ 99 Tage lang einen Protest vor den Regierungsgebäuden in Bangkok abgehalten. Manchmal waren an den Protesten Hunderte von Leuten, manchmal Zehntausende beteiligt. Wir müssen uns auf uns, auf unsere Bewegungen verlassen. Wir können uns sonst auf niemand verlassen.“

Als er gefragt wird, wie die Regierung auf die Proteste reagierte, erwidert Sawaad: „Die Regierung machte alles, was sie konnte, um uns zu stoppen. Ich bin acht Mal im Gefängnis gewesen. Aber wir konnten als Netzwerk arbeiten, nicht nur als kleine Gruppe von Leuten. Deshalb, wenn die Regierung eine Person angegriffen oder eingesperrt hat, konnte das Netzwerk einfach weiterarbeiten.“

„Der Kampf wird nie zu Ende sein. Es wird immer Leute geben, die nur auf ihren eigenen Profit aus sind. Wir müssen an unsere Kollektivinteressen und nicht unsere privaten Interessen denken.“, so Sawaad.

In Laos ist vieles ähnlich

Während der Konferenz hören wir, dass auch die Regierung von Laos eine Reihe von Konzessionen für Plantagen erteilt hat. Im Süden des Landes richten vietnamesische Firmen große Flächen von Gummipflanzungen ein. Im Norden pflanzen chinesische Firmen Gummibäume an. In der Mitte des Landes pflanzt Oji Paper, eine japanische Papier- und Zellstofffirma, schnellwachsende Eukalyptusplantagen für ihre Zellstoff-Fabriken in China und Japan. Auch Vertreter der vielleicht umstrittensten Zellstofffirma der Welt, Asia Pulp and Paper, wurden in Laos gesehen, wo sie die Möglichkeiten einer Ausweitung ihrer Aktivitäten nach Laos prüften.

„Forest Sector 2020“, ein Grundsatzbericht, der mit Hilfe der japanischen Regierung erstellt wurde, erwartet, dass es in Laos bis zum Jahr 2020 eine Fläche von 500.000 Hektar industrieller Plantagen geben wird. Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) will dieses Ziel im Jahr 2015 erreichen. Von 1993 bis 2003 hatte die ADB in Laos ein *Industrial Tree Plantation Project* über 11,2 Millionen US-Dollar finanziert. Die ADB bezeichnete das Projekt im Abschlussbericht als „erfolglos“ und die Leistung der ADB „unbefriedigend“. Das Projekt hat Armut und Verschuldung geschaffen und vermehrt. Wälder, die für den Lebensunterhalt der ländlichen Bevölkerung wichtig sind, wurden durch Eukalyptusplantagen ersetzt, die zum Teil nicht einmal angewachsen sind. Darlehen sind verschwunden und die Bank prüft Verdacht auf Korruption.

Einen Monat nach Veröffentlichung des Berichts hat der Aufsichtsrat der ADB ein neues Plantagenprojekt für Laos genehmigt. Anstatt „Armut zu mindern“, wie die Dokumente der Bank behaupten, ist dieses neue Projekt so konzipiert, dass es die Fehler des ersten Projektes wiederholen wird. Es wird privaten, ausländischen Plantagenfirmen Subventionen und Hilfe anbieten, um noch mehr Wälder in Laos zu übernehmen und in Plantagen umzuwandeln, während noch mehr Dorfbewohner verarmen werden.

Im März 2006 hat die indische Firma Aditya Birla Group die Erlaubnis der laotischen Regierung für die Anlage einer 70.000 Hektar großen Plantage und für den Bau einer Zellstofffabrik mit 200.000 Tonnen Kapazität pro Jahr erhalten. Ein Vertreter der Landwirtschafts- und Forstverwaltung (PAFES) befürchtet, dass diese Firma den Wald zerstören wird: „Unser Personal kann diese Firma

nicht kontrollieren, das geht über die Möglichkeiten der laotischen Technik hinaus.“

Ein Projektziel des neuen *Forest Plantations Development Project* der ADB ist es, eine *Lao Plantations Authority* (LPA) aufzubauen. Zweck der LPA wird es sein, multinationalen Firmen wie Oji, Birla, APP und Stora Enso die Investition in industriellen Plantagen in Laos zu erleichtern.

Wie in Kambodscha sind manche von den Plantagenkonzessionen kaum mehr als eine Ausrede, um die Wälder abzuholzen. Im März 2006 etwa besuchten Vertreter der GTZ eine Kokosnusskonzession in Pakkading und stießen auf „starkes Abholzen und Verbrennen des natürlichen Waldes im Projektgebiet, hohe Abfuhrraten großer Baumstämme“. Gleichzeitig waren die Kokosnuss-Setzlinge „schlecht gepflegt und wahrscheinlich nicht verwertbar“.

Gummipflanzungen in Laos: Entwicklung für wen?

2004 genehmigte die Regierung von Laos das 30 Millionen US-Dollar-Projekt eines vietnamesischen Staatsbetriebes, der Dac Lac Rubber Company. Die Firma beabsichtigt, in den Provinzen Champasak, Saravane, Sekong und Attopeu im Rahmen eines 50-jährigen Landpachtvertrags 10.000 Hektar mit Gummibäumen zu bepflanzen. Bis Oktober 2006 hatte die Firma 3.200 Hektar mit Gummibäumen gepflanzt. Zuvor war ein Großteil des Landes eine Mischung aus Reisfeldern, Brachen und Wald. Wo durch das Projekt der Anbau von Cash Crops verdrängt wurde, war von der Firma Entschädigung bezahlt worden, nicht aber dort, wo die Hochland-Reisfelder der Bauern betroffen waren. Diese wurden einfach als „degradierter Wald“ bezeichnet.

Im März 2005 hat eine andere vietnamesische Firma, die Viet Nam - Laos Rubber Joint Stock Company, ihren Betrieb in der Provinz Champasak aufgenommen. Sie plant 10.000 Hektar mit Gummibäumen bei einer Gesamtinvestition von 30 Millionen US-Dollar zu pflanzen. Wir haben eines ihrer Plantagengebiete in der Nähe des Dorfes Mak Ngeo besucht. Ein Schild verbietet Dorfbewohnern, ihre Rinder in der Plantage grasen zu lassen. Jenseits der Plantage konnten wir die Reste des Waldes sehen, der abgeholzt worden war, um Platz für die Gummibäume zu schaffen.

Vier laotische Dorfbewohner jäteten Gras und kleine Sträucher um die Bäume herum. Sie erzählten uns, dass sie ihr Land an die Firma verloren hatten. Gemeinsam schaffen sie es, ungefähr 150

Meter pro Tag zu jäten. Die Firma bezahlt ihnen 50.000 Kip (ungefähr US\$5.25) pro 150 Meter, d.h., dass jeder von ihnen etwas über US\$1 pro Tag verdient.

Im Mai 2006 erklärte Sounthone Ketphanh, stellvertretender Direktor des laotischen Zentrums für Waldforschung, auf einer Tagung in Vientiane, dass die Nachfrage nach Gummi in China Investitionen chinesischer und vietnamesischer Firmen in Gummipflanzungen in Laos gefördert habe. Sounthone beschrieb die Vorteile von Gummipflanzungen so: „Anders als andere Cash Crops bietet Gummi Bauern langfristigen Nutzen für eine Dauer von 30-40 Jahren. Sie profitieren nicht nur vom Gummizapfen, sondern auch von der Möglichkeit, in den ersten Jahren nach der Pflanzung zwischen den Gummibäumen andere Pflanzen anzubauen, und vom Verkauf des Holzes, wenn die Bäume nicht mehr gezapft werden können“.

Teilnehmer dieser Tagung wiesen darauf hin, dass der Preis für Gummi auf dem Weltmarkt „boom and bust“-Zyklen folgt, die katastrophale Folgen für Firmen und Bauern haben könnten. Seit Mai 2006 ist der Gummi-Preis abgestürzt, auch wenn Analysten voraussagen, dass er wieder steigen wird.

Southone erkannte ein anderes Problem an. „Die Kehrseite ist“, sagte er auf der Tagung in Vientiane, „dass das schnelle Wachstum der Gummipflanzungen den ausgedehnten Verlust von Waldressourcen und die Zerstörung von Wassereinzugsgebieten verursacht, was in Laos besonders wichtig ist, wo ländliche Nahrungssicherheit in direkter Beziehung mit der Waldgesundheit steht“.

Die Position internationaler Entwicklungsorganisationen

Internationale Entwicklungsorganisationen übernehmen teils konträre Positionen in der Debatte über große Plantagenkonzessionen, die momentan in Laos und Kambodscha geführt wird. Einige, wie zum Beispiel die ADB, befürworten Plantagen und fördern sie aktiv. Andere, wie zum Beispiel die GTZ, machen sich Sorgen darüber, dass die laotische Regierung nicht genug Einkünfte durch die Plantagen erhält. Aber auch die GTZ scheint im Prinzip für industrielle Plantagen zu sein, als Mittel von „Entwicklung“: „Um im größtmöglichen Umfang von ausländischen Direktinvestitionen zu profitieren, muss es ein gesundes Investitionsregime – Regelungen über den Zugang zu Land, seinen Besitz und diesbezügliche Verträge, markt-

orientierte Mechanismen zur Preissetzung und Überwachungsmechanismen – geben, und dieses muss gut verwaltet sein. Andernfalls werden ausländische Direktinvestitionen gering bleiben und Entwicklung behindern.“

Dorfbewohner haben eine ganz andere Meinung über „Entwicklung“. In der Provinz Kompong Chhnang erzählt uns ein Dorfbewohner: „Wir wollen Entwicklung. Wir wollen Projekte wie Gesundheitszentren und Schulen. Aber wir wollen keine Entwicklung, bei der wir Arbeiter werden. Wir wollen Entwicklung, die wir kontrollieren können.“ Die Dorfbewohner in Mondolkiri sind sich gewiss, dass jene industriellen Plantagen nicht Entwicklung bedeuten: „Die Behörden haben gesagt, dass das Entwicklung unseres Landes ist. Aber dies ist nicht Entwicklung.“

Chris Lang ist Mitarbeiter des World Rainforest Movement.

Weitere Informationen unter: www.wrm.org.uy bzw. chrislang.blogspot.com

Quellen

- Sector Assistance Program Evaluation for the Agriculture and Natural Resources Sector in the Lao People's Democratic Republic, SAP: LAO 2005-17, Operations Evaluation Department Asian Development Bank, December 2005
<http://www.adb.org/Documents/Reports/SAPE/LAO/2005-17-LAO-SAP.pdf>
- Project Completion Report, LAO: Industrial Tree Plantation Project, Project Number: 20067, Loan Number: 1295, Asian Development Bank, November 2005
<http://www.adb.org/Documents/PCRs/LAO/20067-LAO-PCR.pdf>
- Chris Lang and Bruce Shoemaker (2006) Creating Poverty in Laos: The Asian Development Bank and Industrial Tree Plantations. World Rainforest Movement, April 2006
<http://www.wrm.org.uy/actors/ADB/Laos.pdf>
- Carl Middleton and Hak Sokleap (2005) Fast-wood Plantations, Economic Concessions and Local Livelihoods in Cambodia. The NGO Forum on Cambodia
<http://www.ngoforum.org.kh/Land/Docs/Plantation/EFCT%20Plantations%20Report%20FINAL.pdf>
- Gunda Schumann, Pheuiphanh Ngaosrivathana, Bouakham Soulivanh, Somboun Kenpraseuth, Khamdeng Onmanivong, Khamthanh Vongphansipraseuth and Chithasone Bounkhong (2006) Study on State Land Leases and Concessions in Lao PDR, Land Policy Study No. 4 under Lao Land Titling Project II, GTZ

„Tourismus bereichert!“

Die Auswirkungen von touristischer Entwicklung auf soziale Sicherung in Thailand

von Manuel Geller

Tourismus gehört trotz aller Einbrüche durch SARS, Terrorangst und Naturkatastrophen weiterhin zu den umsatzträchtigsten und dynamischsten Wirtschaftszweigen des Weltmarkts. Internationale Geldgeber, Entwicklungsagenturen wie auch viele Regierungen in ärmeren Ländern setzen daher vermehrt auf Tourismus als Devisenbringer und Motor ökonomischer wie sozialer Entwicklung. Doch entsprechen die realen Folgen der forcierten touristischen Erschließung nur selten den prophezeiten und erhofften Effekten. Statt eigenständiger Wirtschaftsstrukturen entstehen touristische Monokulturen, die stets von einem Ausbleiben der Reisenden bedroht sind. Fehlende Unterstützung und Förderung von Ausweichmöglichkeiten erhöhen die Abhängigkeit und ökonomische Verwundbarkeit der Bevölkerung weiter und schwächen so ihre Überlebenseicherheit.

Tourismus bereichert - so das Motto des „Welttourismustages“ am 27. September 2006. Tourismus sei einer der Schlüssel, um Reichtum und Erfahrung von den reichsten zu den ärmsten Ländern zu transferieren, so Francesco Frangialli, Generalsekretär der World Tourism Organization der Vereinten Nationen (UNWTO), in seinem Grußwort.³⁷ Tourismus schaffe Millionen von Arbeitsplätzen, kreierte neue Einkommensmöglichkeiten für die Bevölkerungen der Entwicklungsländer, verbessere die sozialen Bedingungen und hätte positive Effekte auf andere Wirtschaftsbereiche der betreffenden Länder. Dank dieses Potentials würde Tourismus(förderung) in den letzten Jahren zunehmend als Mittel zur Verminderung der Armut anerkannt, so die UNWTO in ihrem eigens aufgelegten Programm ST-EP (Sustainable Tourism - Eliminating Poverty).³⁸ Die UNWTO steht mit diesen Thesen nicht allein. Bereits seit einigen Jahren erlebt der Tourismus als zu fördernde Entwicklungsstrategie ein erstaunliches Comeback. Als nach dem Tsunami im Dezember 2004 Reisen in die Katastrophengebiete als alternative Wiederaufbauhilfe angepriesen wurde, erreichte diese Argumentation ihren bisherigen medialen Höhepunkt.³⁹ Dabei ist dieser wirtschaftspolitische Ansatz keineswegs neu.

Eine Erfolgsgeschichte ?

Bereits in den 50er und 60er Jahren wurde dieser Sektor massiv gefördert. Der Erfolg ließ nicht lange auf sich warten. Der internationale Tourismus boomte immer mehr und konnte sich in den 60ern bereits als „weltgrößter einzelner Exportartikel“⁴⁰ etablieren. Die Orientierung am Welt(tourismus)markt als Instrument der wirtschaftlichen Entwicklung gerade ärmerer Länder erhielt in den folgenden Jahre massive politische und ökonomische Unterstützung. Die Vereinten Nationen erklärten das Jahr 1967 zum Jahr des Ferntourismus. Durch die erhofften Streueffekte auf andere Sektoren, wie beispielsweise Baubranche und Landwirtschaft, sollte langfristig eine eigenständige ökonomische Entwicklung der entsprechenden Entwicklungsländer in Gang gebracht werden. Tourismus sollte in diesem Sinne quasi nur den Katalysator darstellen, um sich auf dem Weltmarkt behaupten und etablieren zu können. Die Weltbank, die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) und diverse andere Entwicklungsagenturen finanzierten und unterstützten den Auf- und Ausbau touristischer Infrastruktur mit Milliardenkrediten. Allein die EU stellte zwischen 1990 und 1994 70 Millionen Euro für

³⁷Siehe: unwto.org/newsroom/campaign/tourism_enriches_eng.pdf

³⁸ Siehe: unwto.org/step/index.htm

³⁹ Siehe Martina Backes: *Die Reise als Spende - ein entwicklungspolitischer Rückfall* in: Ready for Tourism? Focus Asien 22, Essen, 2005

⁴⁰ So Annabelle Gambe in einer Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, www.fes.de/fulltext/iez/00059002.htm 1998

Tourismusmaßnahmen in Entwicklungsländern bereit.⁴¹

Die Investitionen scheinen sich gelohnt zu haben. Die Zahl der Touristenankünfte stieg von 25 Millionen im Jahr 1950 auf 808 Millionen 2005. Bis zum Jahr 2020 rechnet die UNWTO mit einer weiteren Steigung der jährlichen Ausgaben im Tourismussektor von 800 Milliarden Dollar auf 1600 Milliarden Dollar. Mit durchschnittlichen 11,2 Prozent jährlicher Einkommenssteigerung übertrifft dieser Sektor alle anderen Branchen des Welthandels. Mit 40 Prozent aller Dienstleistungen und einem Anteil von 6 Prozent am Welthandel übertrifft Tourismus sogar andere Weltwirtschaftssektoren wie etwa die Automobilbranche, Landwirtschaft oder Elektronikgüterindustrie.⁴² Die Konsolidierung des Tourismus in den letzten Jahrzehnten stelle eine der positivsten sozioökonomischen Entwicklungen unserer Zeit dar, so UNWTO-Generalsekretär Frangialli.

Dennoch wurden die Erwartungen vieler Regierungen bezüglich einer allgemeinen Verbesserung der Lebensbedingungen und einer Belebung der regionalen Wirtschaft nur selten erfüllt. Die Etablierung am Weltmarkt, der erhoffte Devisenfluss zur Schuldensanierung sowie eine am Freihandel orientierte Liberalisierung wurden zwar in vielen Fällen erreicht. Doch die angekündigten positiven Effekte für die lokale Bevölkerung, insbesondere in Form besserer sozialer Absicherung, blieben meist aus. Eine Erfahrung, die auch viele lokale Gemeinden in Thailand durchmachten. Am Beispiel der thailändischen Tourismusentwicklung und ihrer Folgen lässt sich verdeutlichen, wie sehr hier formulierter Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklaffen.

Thailands Tourismusförderung...

In den 1970er Jahren begann die thailändische Regierung mit weltweiten Werbekampagnen und massiven Investitionen in den Ausbau der nötigen Infrastruktur, den Tourismus als auszubauenden Wirtschaftssektor zu fördern. Die Tourism Authority of Thailand (TAT) erklärte 1979 (erstmalig) zum „Jahr des Tourismus“. Bereits 1982 wurde der Fremdenverkehr zur wichtigsten Devisenquelle. Die Gästezahlen stiegen kontinuierlich an, im Jahre 2004 auf 12 Millionen. 10 Jahre zuvor lag die Zahl

der Gäste noch bei der Hälfte. Um diese Zunahme an Gästen erreichen zu können, mussten immer neue Regionen erschlossen werden. In den 1970er Jahren konzentrierte sich der internationale Tourismus noch auf die Region um Bangkok bis hin zum 150 Kilometer entfernten Pattaya-Strand. In den 1980er Jahren wurde Südthailand und hier insbesondere die mittlerweile weltweit bekannte Insel Phuket mit Hilfe privater wie öffentlicher Investitionen zum internationalen Tourismuszentrum. Seit den 1990ern wurden im Rahmen des Greater Mekong Subregion-Projektes der Asia Development Bank (ADB) hunderte von Entwicklungsprojekten finanziert, ein Großteil in den Bereichen Transportwesen, Verkehrsplanung und Straßenbau. Auch hier ist das Ziel, Millionen neuer TouristInnen in die Region zu locken.⁴³ Und im März 2002 startete TAT, explizit in Konkurrenz zu den sich neu auf dem Weltmarkt etablierenden Reisezielen Laos und Kambodscha, die „Hidden Treasures“-Kampagne, die TouristInnen in abgelegene Buchten und „einsame“ Inseln bringen sollen. Um Anschluss an den (touristischen) Weltmarkt halten zu können, musste also permanent die touristische Entwicklung und Expansion in neue Regionen forciert werden. Dabei werden eben diese Regionen einem einschneidenden ökologischen, sozialen und ökonomischen Transformationsprozess unterzogen.

... und ihre Folgen

Je kapitalintensiver diese Entwicklung unterstützt wird, desto massiver und schneller sind die Auswirkungen für die lokale Bevölkerung. Zwar ist in den gängigen Begründungen für den Ausbau des Tourismussektors seit den 60er Jahren in der Regel von den positiven Effekten auf andere Wirtschaftsbereiche die Rede, hier vor allem Landwirtschaft und Fischerei. Doch statt eine Stärkung und Sicherung ihrer lokalen Ökonomien zu erleben, sieht sich die einheimische Bevölkerung meist schwerwiegenden Transformationsprozessen gegenüber. Lokale soziale Disparitäten werden verschärft und vertieft. Diejenigen mit legalen Landtiteln und dem nötigen (Start-)Kapital können von der touristischen Entwicklung profitieren und ihr Einkommen wie ihre Konsummöglichkeiten erhöhen. Der Teil der Bevölkerung jedoch, der sein Einkommen aus arbeitsintensiven, subsistenzorientierten Bereichen wie Kautschukanbau, Land-

⁴¹ Mechthild Maurer: Die Reise als Spende. In: Christian Stock (Hrsg.): *Trouble in Paradise*. Freiburg 1997

⁴² Alle Zahlen basieren auf WTO-Angaben, world-tourism.org/newsroom/Releases/2006/september/think_tank.htm

⁴³ Vgl.: Anita Pleumarom: Es ist schon viel Öko den Mekong heruntergeflossen. In: *südostasien* 1/2002.

wirtschaft etc. bezieht, sieht sich massiven Verdrängungsprozessen ausgesetzt.

Denn die bisherige Subsistenzwirtschaft wird von internationalen Kreditgebern und den jeweiligen Regierungen als ökonomisch uninteressant eingestuft und entsprechend nicht gefördert. Traditionelle, kleinbäuerliche und an lokalen Märkten orientierte Wirtschaftsweisen gelten als Auslaufmodell, das mit den modernen Lebenswelten der thailändischen Mittel- und Oberschicht in den Städten nicht mithalten könne. Das konsumarme Leben der Dorfbevölkerungen erscheint unterentwickelt und überholt und soll „moderner“, wachstumsorientierten Wirtschaftsweisen weichen.

Diese Prioritätensetzung spiegelte sich auch in den Reaktionen und Wiederaufbauplänen der thailändischen Regierung nach dem Tsunami wider. Zum einen wurde ein Großteil der zur Verfügung gestellten Kredite und Gelder im Tourismusbereich ausgegeben. Während Fischer und BäuerInnen nur sehr stockend sehr geringe Entschädigungen für ihre Verluste an Material und Erträgen erhielten, wurde direkt ein zusätzlicher Werbeetat für die Tourismusbehörde in Höhe von 20 Millionen Dollar aufgelegt.⁴⁴ Zum anderen sahen die lokalen Gemeinden ihre Interessen in den Aufbauplänen der thailändischen Regierung kaum vertreten. Viele Überlebende kämpften stattdessen gegen ihre Vertreibung. Die britische NGO *tourismconcern* spricht in diesem Zusammenhang von einem „zweiten Desaster“. Fischerfamilien wurden Häuser im Inland angeboten, bei anderen wurde der bisherige Wohnort zur „unbewohnten Küstensicherheitszone“ erklärt. Mehr als 36 Gemeinden sind zurzeit in Folge des Tsunami in Landstreitigkeiten oder Konflikte um Fischereirechte verwickelt.⁴⁵ Der Streit um Land- und Nutzungsrechte wurde jedoch nicht erst durch den Tsunami ausgelöst. Die Zerstörung zahlreicher Häuser und Agrarflächen bot vielmehr eine günstige Gelegenheit für Investoren und Hotelkonzerne. Nicht selten wurde das Fehlen formaler Besitzurkunden dazu genutzt, die BewohnerInnen zu enteignen und zu vertreiben. Manchmal stellten die derzeitigen BewohnerInnen erst mit der Übergabe der Räumungsverfügung fest, dass das Land, auf dem sie

seit Jahrzehnten lebten, von einer fremden Firma erworben wurde.⁴⁶

Der Flächenbedarf der touristischen Industrie führt dazu, dass die Bodenpreise, insbesondere in neu „erschlossenen“ Regionen, explodieren. So haben sich beispielsweise nach einem Bericht der *Bangkok Post* auf der thailändischen Insel Koh Chang die Bodenpreise innerhalb von zwei Jahren verdreifacht. Dieser Prozess setzte direkt nach Bekanntgabe der thailändischen Regierung ein, die Insel zu einem „Weltklasse-Reiseziel“ entwickeln zu wollen.⁴⁷ Durch Arbeitsuchende aus anderen Regionen und MigrantInnen wächst zudem die Bevölkerung, was zu einem weiteren Anstieg der Bodenpreise und Lebenshaltungskosten führt. Auf Phuket beispielsweise hat sich die Bevölkerung innerhalb von 30 Jahren mehr als verdoppelt. Die zunehmende Verdichtung und Bebauung der küstennahen Region erhöht die Nachfrage auf noch unbebaute, meist landwirtschaftlich genutzte Flächen immer weiter.

Gegenüber dieser Kostenexplosion fällt der versprochene Effekt auf die lokale Nahrungsmittelproduktion durch den Ankauf von Lebensmitteln durch Hotels und Restaurants weit geringer aus. Die Hotelketten benötigen ein normiertes, gleich bleibendes Angebot, das überwiegend nur durch Import aus industrialisierten Gegenden des Landes oder gar aus dem Ausland realisiert werden kann. Statt der erhofften Belebung der lokalen Wirtschaft kommt es somit stattdessen zu einer Konkurrenz um die (Produktions-)Flächen. Landwirtschaft als Einkommensquelle wird so zunehmend verdrängt. Reisfelder und Obstgärten werden nach und nach aufgegeben und verkauft.

Strategien der Überlebenssicherung

Immer mehr Einheimische geben vor diesem Hintergrund ihre bisherige Wirtschaftsweise auf und suchen sich Jobs im touristischen Dienstleistungssektor.⁴⁸ Im Tourismus werden jedoch nur be-

⁴⁴ Siehe Interview mit Anita Pleumarom: *Problematische Abhängigkeit vom Tourismus*. In: *Ready for Tourism?*, a.a.O.

⁴⁵ *tourismconcern: Post-tsunami reconstruction and tourism: a second disaster?* London, Oktober 2005. tourismconcern.org.uk/pdfs/Final%20report.pdf

⁴⁶ Associated Press, 04.12.2005. Land Wars in Post-Tsunami World – Reckless Development Feared on Worst-Hit Thai Coast.

⁴⁷ Chakrit Waeoklaihong & Nauvarat Suksamran: *Koh Chang Invasion*. Bangkok Post, 03.06.2005

⁴⁸ Dennoch bleiben diese traditionellen Ökonomien weiter regional vorhanden. Nicht selten bieten sie gerade dann eine Überlebensperspektive, wenn der Tourismussektor aufgrund regionaler Krisen oder etwa einer Katastrophe wie dem Tsunami einbricht. Zur Verzahnung und „Risikoabfederung“ ökonomisch „moderner“ Sektoren wie Tourismus durch „traditionelle“ Subsistenzwirtschaft vergleiche: Steffen Schülein:

stimmte Arbeitskräfte benötigt, ehemalige Fischer oder Bäuerinnen werden nicht ohne weiteres Masseurinnen oder Taxifahrer. Die meisten Jobs werden von MigrantInnen und Arbeitssuchenden aus den Städten und Zentren des Landes angenommen. Nach Einschätzung von Anita Pleumarom vom Bangkokener *tourism investigation and monitoring team* steht meist ein beträchtlicher Teil der betroffenen Dorfbevölkerungen der kommerziellen Tourismusentwicklung eher skeptisch gegenüber. Sie verkaufen ihre Grundstücke und weichen in andere Gebiete aus.⁴⁹ Und auch für diejenigen Einheimischen, die durch den Tourismus neue Einkommensmöglichkeiten finden, bleibt die Situation meist prekär. Die International Labour Organization (ILO) stellt fest, dass im Tourismussektor die Löhne ausgesprochen gering sind. Zudem seien die Arbeitsbedingungen gekennzeichnet von überdurchschnittlichen und unsozialen Arbeitszeiten, saisonalen Verträgen, es gebe so gut wie keine Aufstiegsmöglichkeiten und wenig Jobsicherheit. Diese Faktoren begünstigen die Einstellung von Frauen, so die ILO. 60 Prozent der Angestellten im Hotel- und Gaststättensektor seien weiblich.⁵⁰ Die qualifizierten, besser bezahlten und sicheren Arbeitsplätze bleiben meist den ausländischen Angestellten der internationalen Tourismuskonzerne vorbehalten. Deren Lohn fließt jedoch überwiegend in ihre Herkunftsländer. Nach einem Gutachten der thailändischen Tourismusindustrie handelt es sich bei fast 60 Prozent der im Tourismus entstandenen Arbeitsplätze um Tätigkeiten, die keine oder nur geringe Qualifikation benötigen. Und entgegen der prophezeiten Effekte geht ein Anwachsen der Gästezahlen dabei keineswegs mit einer Zunahme an Arbeitsplätzen einher. So gab es in Thailand zwischen 1998 und 2003 trotz eines über 30prozentigen Anstiegs der Besucherzahlen einen Rückgang der tourismusbezogenen Arbeitsplätze um 10 Prozent.⁵¹ In diesen Zahlen drückt sich der Trend zu grösseren Hotelkomplexen aus, bei denen weniger Angestellte für das Wohl von mehr Gästen sorgen.

„Alternativer Tourismus“ oder „Alternativen zum Tourismus“ in: *Ready for Tourism?*, a.a.O.

⁴⁹ Interview mit Anita Pleumarom: „*Problematische Abhängigkeit vom Tourismus*“ in: *Ready for Tourism?*, a.a.O.

⁵⁰ Sehe ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/tourism/wkgcond.htm ILO 2002

⁵¹ Zahlen zitiert nach: ILO: *Employment and Human Resources in the Tourist Industry in Asia and the Pacific*. ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/tourism/wp204.pdf, Bangkok 2003

Viele Einheimische wie Zugewanderte setzen daher ökonomisch eher auf den informellen Sektor und versuchen als Kleinunternehmerinnen wie Masseur, mobile Händlerinnen, Liegenverleiher etc. am Tourismus zu verdienen. Die Arbeitsbedingungen sind hier jedoch in der Regel noch härter als in den großen Hotels, die wenigstens gewisse Mindeststandards einhalten müssen. Nach Einschätzung der ILO führen diese Rahmenbedingungen in den Kleinbetrieben zu einem hohen Anteil an Kinderarbeit. Allein im formellen Sektor des touristischen Arbeitsmarktes sollen 13 bis 19 Millionen Minderjährige arbeiten. Im kaum kontrollierten informellen Bereich seien die Zahlen noch weitaus höher.⁵²

Im Wettstreit um die knappe Ressource „Tourist“ befinden sich die KleinunternehmerInnen nicht nur in einem massiven Konkurrenzkampf untereinander, sondern auch mit den großen Tourismusunternehmen. StrandhändlerInnen haben beispielsweise oft harte Auseinandersetzungen mit den Hotelketten, um überhaupt Zugang zu den TouristInnen zu erhalten. Die Hotelketten streben danach, einen möglichst großen Anteil der Ausgaben der TouristInnen selbst einzunehmen und bieten zunehmend Service und Dienste wie Massagen, Sonnenliegen, Bootverleih etc., die bisher von den KleinunternehmerInnen offeriert wurden, selbst an. Privatisierungen von Stränden, verschärfte Gesetze sowie polizeiliche Maßnahmen erschweren das Geschäft. In der Regel können die HändlerInnen lediglich auf ihr Gewohnheitsrecht pochen, offizielle Land- bzw. Besitztitel haben nur die größeren Hotels. Ein Machtungleichgewicht, das in Krisenzeiten verschärft sichtbar wird.

So beklagten sich nach dem Tsunami viele KleinhändlerInnen von Phuket, dass durch die neue Tourismuspolitik und die verschärften Gesetze, die etwa eine weitere Begrenzung der Sonnenliegen, einen stärker reglementierten Zugang zum Strand und ähnliche Regelungen beinhalten, ihr Geschäft bedroht sei. Der Konflikt zwischen Hotelketten und KleinhändlerInnen scheint zugunsten ersterer entschieden worden zu sein. Die 37jährige Masseurin Jon Benchawan resümiert beispielsweise: „Als der Tsunami kam, freute sich das Hotel, denn alle unsere Läden waren weggespült. Die Flutwelle vollbrachte, was die Hotelbesitzer seit vierzehn Jahren versuchen.“⁵³

⁵² Vgl. Christian Stock: *Eine traumhafte Dollarkuh...*, in: Christian Stock (Hrsg.): *Trouble in Paradise*, Freiburg 1997

⁵³ Angela Cummine: Operators on Kata Beach face a human threat to business. *The Nation*, 07.02.2005

Von großer ökonomischer Bedeutung ist in Thailand auch der Sextourismus. Unterschiedlichen Schätzungen zufolge arbeiten zwischen 500 000 und einer Million Thailänderinnen als Prostituierte.⁵⁴ Laut einem ILO-Report erwirtschaftet der Sextourismus in Thailand jährlich eine Milliarde Dollar.⁵⁵ Prostitution ist zwar offiziell illegal, dennoch wird diese Form des Tourismus direkt und indirekt gefördert, etwa durch entsprechende Werbekampagnen, die sich explizit an ein männliches Publikum wenden. Hier wird die „Thai-Frau“ als verfügbare Dienstleistung präsentiert.⁵⁶ Nach einer Umfrage im Rahmen des ILO-Reports sehen viele Frauen Prostitution als einzige Möglichkeit, ihr Überleben und das ihrer Familien zu sichern. Dies gelte insbesondere für arme Frauen aus Gegenden, in denen andere Wirtschaftssektoren oder Formen der Subsistenzwirtschaft keine Alternative (mehr) bieten. Das Fehlen jeglicher rechtlicher Gleichstellung macht diesen Bereich des touristischen Arbeitsmarktes besonders unsicher. Die Frauen sind vollständig ausgeschlossen von jeglichem arbeitsrechtlichen Schutz oder dem staatlichen Sozialsystem wie Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung. Bei Krisen des Reisemarktes sind sie so doppelt betroffen: Zum einen durch das Wegbleiben der Gäste und Kunden, zum anderen durch das Fehlen jeglicher Kompensationsmöglichkeiten. So waren die Prostituierten auch nach dem Tsunami von jeglichen Leistungen ausgeschlossen.⁵⁷ Sextourismus ist zwar politisch gewollt und ökonomisch einträglich, die Folgen und Unsicherheiten werden jedoch auf die betroffenen Frauen abgewälzt.

Rechtlich besser abgesichert sind da die lokalen HotelbesitzerInnen und LadeninhaberInnen. In touristisch noch relativ „unbekanntem“ Gegenden oder mit genügend Startkapital können sie durchaus gut gehende und lukrative Geschäfte aufbauen. Je erschlossener die Region jedoch wird, desto stärker sehen sie sich nationaler wie internationaler Konkurrenz gegenüber. Auf Koh Chang sind nach zwei Jahren forcierter touristischer Entwicklung immerhin noch 30 Prozent der Geschäfte im Besitz lokaler UnternehmerInnen. Dennoch kommen die Reporter der Bangkok Post bereits jetzt zu

dem Schluss, dass „sich der Zustrom von Großanlegern als zu stark für die lokalen Geschäftsinhaber erwiesen hat“.⁵⁸ Im Umfeld der großen Beachresorts und bekannten Badeorte sieht die Situation aus Sicht der KleinunternehmerInnen noch düsterer aus. Hier befinden sie sich in direkter Konkurrenz zu den am Weltmarkt etablierten Unternehmen, haben jedoch weitaus weniger Investitionskapital, kaum Rücklagen für Krisen und weniger Zugang zu (geförderten) Krediten. In der Konkurrenz zu anderen billigen wie „exotischen“ Reisezielen haben kleine Unternehmen nur wenig Spielraum. Preisnachlässe der großen Reiseunternehmer in Zeiten der Krise werden in der Regel an sie weitergegeben oder sie werden gegeneinander ausgespielt. Die zunehmende globale Fusionierung großer Tourismuskonzerne auf der einen Seite sowie immer mehr touristische Reiseziele mit den gleichen Attraktionen auf der anderen Seite schwächen die Verhandlungsposition lokaler Anbieter oder einzelner Regionen weiter. Die Modewellen und Trendentwicklungen des Weltreisemarktes sind für die lokalen UnternehmerInnen kaum absehbar, überhaupt nicht kontrollierbar und vor allem haben sie keine Ausweichmöglichkeiten.

Alter Wein in neuen Schläuchen

Ungeachtet dieser Erfahrungen mit mittlerweile über 40 Jahren Tourismusförderung bleiben UNWTO, internationale Kreditgeber sowie die verschiedenen Entwicklungsagenturen bei ihrer positiven Einschätzung eines am Welthandel orientierten touristischen Ausbaus. Als neues Konzept preisen sie jedoch seit einigen Jahren verstärkt eine „nachhaltige Entwicklung“ und eine stärkere Unterstützung der so genannten *SMEs* (*small-and medium-scale enterprise* – kleine und mittelgroße Betriebe) an. Und wie gewohnt setzen sie weiterhin auf weitere Liberalisierung.

Was genau unter „nachhaltiger Entwicklung“ im Kontext von touristischer Entwicklung zu verstehen ist, bleibt in den entsprechenden Papieren jedoch auffällig nebulös. So ist im nach dem Tsunami aufgelegten *Phuket Action Plan* der UNWTO in Kooperation mit den nationalen Tourismusbehörden zwar mehrfach von „nachhaltiger Entwicklung“ die Rede, konkretisiert werden jedoch weder Maßnahmen noch Perspektiven. In den UNWTO-

⁵⁴ Gambe, a.a.O.

⁵⁵ ILO-Report zur Sexindustrie in Südostasien. ILO, Genf 1998. ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/1998/31.htm

⁵⁶ Vgl.: Hito Steyerl: *Das Begehren nach Eroberung*. In: Martina Backes u.a.: (Hrsg.): *Im Handgepäck Rassismus*, Freiburg 2002

⁵⁷ Empower: *Aktuelle Situation der Sexarbeiterinnen in Südthailand*. In: *Ready for Tourism?* a.a.O.

⁵⁸ „The influx of big-time investors has proved too strong for local operators to cope with.“ Chakrit Waeoklaihong & Nauvarat Suksamran: *Koh Chang Invasion*. Bangkok Post, 03.06.2005

Statements wird „nachhaltige Entwicklung“ lediglich als Chance zur Diversifizierung des Produktes und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Reisemarkt angepriesen.⁵⁹ In den Plänen der TAT finden sich zwei Maßnahmen für einen langfristigen nachhaltigen Tourismus: der Ausbau der Flughäfen von Phuket und Krabi. Hier wird unter „Nachhaltigkeit“ die fortgesetzte, dauerhafte ökonomische Orientierung am Welthandel mit dem Ziel weiterer Wachstumsraten und einer Etablierung des Produktes verstanden.

Besonderes Augenmerk zur Verwirklichung der erstrebten Ziele gilt bei der UNWTO und anderen tourismuspolitischen Akteuren dem „Klein- und Mittelstand“, also den vom Tourismus lebenden Kleinunternehmen, Hotels, Dienstleistungseinrichtungen und Läden der einheimischen Bevölkerung. Das hohe Ziel der Armutsbekämpfung durch Tourismus soll explizit mittels der Unterstützung lokaler Anbieter erreicht werden.⁶⁰ Sie seien der Kanal, durch den aus dem Tourismus Einkommen in die lokalen Gemeinden fließe, Arbeitsplätze geschaffen werden etc. Doch gerade diese Unternehmen sehen sich nun von der geplanten weiteren Liberalisierung touristischer Dienstleistungen, die die UNWTO ausdrücklich unterstützt, bedroht.

WTO und UNWTO propagieren weitere Liberalisierungen als Chance, das entwicklungspolitische Potential des Tourismus für arme Länder zu erhöhen. Nationale Handels- und Wettbewerbsbeschränkungen seien demnach zurzeit das größte Hindernis, Armutsbekämpfung mittels Tourismusförderung zu erreichen. Auch die thailändische Regierung hatte jüngst weitere Liberalisierungen im Bereich touristischer Dienstleistungen angekündigt. So soll beispielsweise die Beteiligungshöchstgrenze von 49 Prozent für ausländische Reiseunternehmen fallen. Eines der Argumente war dabei, dass der daraus resultierende Wettbewerb den thailändischen Unternehmen helfen würde, ihr Potential voll zu entwickeln. Die lokalen Unternehmen, die ja angeblich der Schlüssel zum Erfolg sind, sehen das jedoch gänzlich anders. Sie fürchten, dass die lokalen Hotelanbieter aufgekauft werden. Der Tourism Council of Thailand (TCT) wie die Thai Hotels Association (THA) for-

dem daher, den Hotelmarkt weiterhin zu schützen. Und auch die Pläne zu einer Liberalisierung der Dienstleistungen stoßen auf Proteste. Der thailändische Tourismusminister Pracha Maleenont plante, ausländischen Reiseführern vor allem aus Korea, China und Russland den Zugang zu erleichtern. Viele der 25 000 registrierten thailändischen ReiseführerInnen befürchten, dies erhöhe den Lohndruck und führe zu mehr Arbeitslosigkeit.⁶¹ Zu erwarten ist, dass durch die geplanten Liberalisierungen die Konzentrationsprozesse, die einseitige Fixierung auf den Weltmarkt und damit eine weitere Schwächung der Überlebenssicherheit der lokalen Gemeinden einhergehen wird.

Entwicklungszusammenarbeit für den Tourismus

Auch in der Entwicklungszusammenarbeit wird nach Jahren der eher skeptischen Betrachtung wieder vermehrt auf Tourismusförderung als Entwicklungshilfe gesetzt. Allein die bundesdeutsche Gesellschaft zur technischen Zusammenarbeit (GTZ) unterstützt derzeit weltweit mehr als 50 Projekte, die Hälfte davon explizit im Kontext von „Tourismus, wirtschaftlicher Entwicklung und Armutsminderung“.⁶² Hervorgehoben wird auch hier das Ziel eines „nachhaltigen Tourismus“ in internationaler Zusammenarbeit. Während der Generalversammlung der Welttourismusorganisation vom 25. November bis 2. Dezember 2005 in Dakar unterzeichnete die GTZ gemeinsam mit der Welttourismusorganisation, der französischen Entwicklungsdirektion DGCID und der niederländischen Entwicklungsorganisation SNV eine diesbezügliche Vereinbarung. Als besondere Maßnahme wird dabei etwa die Ausbildung benachteiligter Jugendlicher in Hotels internationaler Ketten vorgestellt.⁶³

Dass mit der bisherigen Beschränkung auf ökologische Aspekte allenfalls Nischensegmente des Reisemarktes erfasst werden, hat allerdings auch die GTZ erkannt. Sie will sich daher zukünftig stärker dem touristischen Massengeschäft stellen. Wieder werden die bereits bekannten Mythen über die positiven Effekte des Tourismus wiederholt, auch wenn nebulös vor möglichen negativen Folgen gewarnt wird. Letztlich überwiegt für die GTZ

⁵⁹ „It offers the chance to rethink and diversify the product offer so that destinations become more competitive in the global marketplace.“ Aus: *Tsunami: One Year on, A summary of the implementation of the Phuket Action Plan*. unwto.org/tsunami/eng.html, UNWTO, Madrid 2005

⁶⁰ world-tourism.org/pdf/standup_e.pdf September 2006

⁶¹ timteamclearinghouse: *Growing opposition against new proposals in WTO services negotiations.*: timteamclearinghouse@yahooogroups.com Bangkok, November 2005

⁶² gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/14215.htm, Januar 2006

⁶³ gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/13140.htm, 2006

eine einfache Rechnung: „Wenn jeder Pauschalreisende in Mexiko pro Tag nur einen einzigen US Dollar mehr ausgibt, bedeutet das für die lokale Wirtschaft einen Zufluss von 60 Millionen Dollar im Jahr. Das ist mehr, als Mexiko von den meisten Geberländern erhält.“⁶⁴ Mit der „Unterstützung touristischer Klein- und Mittelunternehmen“, einer „Bewertung und Nutzung des Potenzials von gemeindebasiertem Tourismus“ sowie der „Qualifizierung besonders benachteiligter Gruppen, wie indigene Bevölkerung, Jugendliche, Frauen, um ihnen den Einstieg in touristische Berufe zu ermöglichen“ tragen die GTZ und ähnliche Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit ihren Teil dazu bei, ganze Regionen in den touristischen Weltmarkt einzubinden. Eine Risikoabschätzung und Analyse der Folgen dieser einseitigen Orientierung am Markt findet nicht statt. Stattdessen erfolgen vage Appelle an die TouristInnen, doch eher auf „soziale und nachhaltige“ Formen des Reisens umzusteigen.

Das Marktprinzip und die damit verbundene verheerende Konkurrenz der Entwicklungsländer untereinander werden nicht hinterfragt. „Zentrale Aufgaben für die konkrete Entwicklungspolitik“ sei nicht die Stärkung lokaler Ökonomien, sondern eine „Sensibilisierung der Öffentlichkeit“ in den Industriestaaten sowie das „Marketing der entsprechenden Tourismusformen“.⁶⁵ Diese Logik greift auch bei Katastrophen wie dem Tsunami. Die (entwicklungs-)politischen Ursachen für das Ausmaß der Zerstörung wie küstennahe Bebauung, Abholzung schützender Mangrovenwälder etc. werden ausgeblendet. Dass offensichtlich auch nach dreißig Jahren touristischer Erschließung in Südthailand immer noch nur sehr prekäre Formen der Überlebenssicherung vorherrschen, löste nicht mal ansatzweise eine Debatte über die bisherige Entwicklungszusammenarbeit aus. Stattdessen wird erneut die (produzierte) Abhängigkeit zum Ausgangspunkt der Hilfsmaßnahmen. Solch ein Blick auf Entwicklungsländer blendet die Armut erzeugenden Strukturen von Weltmarkt und globalem Wettbewerb komplett aus. Als Konzepte zur Armutsminderung werden so immer nur wieder die gleichen Mythen aufgelegt: Modernisierung, Anschluss an den globalen Markt und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

⁶⁴ gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/11812.htm, 2006

⁶⁵ So der Programm-Manager der GTZ Burghard Rauschelbach. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 3/2003, S. 136

Abhängigkeit und Liberalisierung statt sozialer Sicherung

Im Zuge der touristischen Entwicklung haben sich zwar teilweise die materiellen Lebensbedingungen und Konsummöglichkeiten verbessert. Für viele, insbesondere Jüngere, ist die Arbeit im Tourismus allemal attraktiver und erstrebenswerter als die mühsame und harte Subsistenzwirtschaft. Und neben den internationalen Tourismuskonzernen erzielen auch manche lokalen UnternehmerInnen und Kreditgeber gute Gewinne. Doch können diese punktuellen Verbesserungen und einzelnen „Gewinner“ nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine umfassende soziale Sicherung und die Schaffung von Strukturen, die soziale Unsicherheit überwinden, durch die wirtschaftliche Orientierung am (touristischen) Weltmarkt nicht erreicht wurde.

Im Gegenteil, die Verwundbarkeit und Abhängigkeit der betroffenen Bevölkerung hat sich verschärft. Ihr Zugriff auf lokale Ressourcen wurde stark eingeschränkt. Vorhandene soziale Disparitäten wurden vertieft. Die einseitige Förderung einer am Welthandel orientierten Dienstleistung wie dem Tourismus bei gleichzeitiger Marginalisierung und Verdrängung einer traditionellen, an lokalen Märkten orientierten Ökonomie hat zu einer Schwächung der Überlebenssicherheit der lokalen Gemeinden geführt. Die weiteren Liberalisierungen, wie sie im Rahmen der GATS-Vereinbarungen vorbereitet werden, werden diese Ausgangslage noch weiter verschlechtern.

Durch den Wegfall von Handelshemmnissen, lokalen Auflagen und Beteiligungsgrenzen können die globalen Reisekonzerne ihre Vormachtstellung ausbauen. Sie können demnächst ihr Personal weltweit einsetzen und auch beispielsweise die nötigen Lebensmittel oder andere Materialien nicht vom lokalen Markt, sondern vom global günstigsten Anbieter beziehen. Der ruinöse Wettbewerb zwischen den Reiseländern wird sich verschärfen. Dabei ist das vorhandene Überangebot an Reisezielen, die mit den gleichen Attraktionen wie Sonne, Strand und „Exotik“ werben, ja gerade die Folge einer Wirtschaftspolitik, die weltweit auf gleiche Konzepte setzt. Die dadurch ausgelöste Konkurrenz untergräbt jede Entwicklungs- und Sicherungsperspektive.

Bereits jetzt locken viele Reiseländer des Südens mit großzügigen Steuererleichterungen, dem kostenlosen Ausbau der nötigen Infrastruktur und einem Abbau rechtlicher Bestimmungen. Da die großen Reisekonzerne im Gegensatz zu den DienstleisterInnen in den bereisten Ländern oder

den lokalen Hoteliers exklusiven Zugang zu den Kunden haben, sitzen sie bei Verhandlungen am längeren Hebel. Dank der Konzentrationsprozesse der letzten Jahre können sie mittlerweile in der Regel alle tourismusbezogenen Dienstleistungen wie Versicherungen, Transport etc. aus einer Hand anbieten. Mit den in Folge weiterer Liberalisierungen zu erwartenden Übernahmen lokaler Hotelketten hätten sie künftig die komplette Produktpalette unter eigener Regie. Während also die internationalen Tourismuskonzerne weiterhin immer neue Rechte und Möglichkeiten erhalten, schwindet der Handlungsspielraum von Regierungen und regio-

nen Gemeinden. Öffentliche Güter werden privatisiert, die Verfügungsgewalt der lokalen Bevölkerung über die natürlichen Ressourcen wird zunehmend geringer. Die Perspektive der Schaffung einer „sozialen Infrastruktur“ und sozialer Absicherung für einen größeren Teil der Bevölkerung wird so zugunsten einer ausschließlichen Orientierung am freien Welthandel aufgegeben.

Manuel Geller ist freier Mitarbeiter des Projekts Fern-Weh. Er ist Politikwissenschaftler mit den Schwerpunkten Rassismus, Migration und Tourismus

Land gewinnen

Die Bedeutung Deutscher Entwicklungspolitik für die philippinische Agrarreform – das Beispiel Bondoc

von Anne Lanfer und Armin Paasch

Armut auf den Philippinen ist ein ländliches Problem. Das Comprehensive Agrarian Reform Programme soll helfen, Bauern durch eigenes Land eine Lebensgrundlage zu schaffen. Auch die deutsche Entwicklungspolitik hat die Wichtigkeit von Agrarreformen offiziell anerkannt. In der Praxis ist das Engagement der deutschen Entwicklungshilfe für Agrarreformen jedoch gering, wie das Beispiel der Halbinsel Bondoc zeigt.

Die philippinische Regierung verpflichtete sich 1998 mit dem *Medium-Term Philippine Plan of Action for Nutrition* die Unterernährung in der philippinischen Gesellschaft um 20 Prozent zu reduzieren. Zur gleichen Zeit verlängerte Präsident Ramos die Laufzeit des Agrarreformprogramms (*Comprehensive Agrarian Reform Programme - CARP*) um weitere 10 Jahre bis 2008.

Beide Programme, so unterschiedlich sie in ihrer Umsetzung sein mögen, überschneiden sich in einem Punkt: Ihre Zielgruppe sind die Pächter/innen und Kleinbauern. Diese beiden Gruppen stellen den Großteil der hungernden und armen philippinischen Haushalte. 75 Prozent der Armen auf den Philippinen leben in ländlichen Gebieten. Ländliche Haushalte haben einen schlechteren Zugang zu sanitären Einrichtungen, Wasser und Strom und einen höheren Anteil an Schulabbrechern (NSO, 2003). Aber nicht nur das. Was der armen ländlichen Bevölkerung vor allem fehlt, ist Land. 80 Prozent der philippinischen Farmen sind

kleiner als 3 Hektar. Nur ein Bruchteil der Bauern besitzt das Land, das sie bewirtschaften. Die meisten sind Pächter oder Landarbeiterinnen. Fehlende Infrastruktur und die Abhängigkeit von Zwischenhändlern machen den Kleinbauern das Bewirtschaften der Flächen schwer, der Zugang zu Krediten und Saatgut bleibt ihnen oft verwehrt.

Kleinbauern sollten daher im Zentrum jeglicher armutsbezogenen Politik der Philippinen eines Landes stehen. Eine Verantwortung, deren sich die meisten Programme zumindest formal nicht verwehren. So auch das CARP: „*The welfare of the landless farmers and farmworkers will receive the highest consideration to promote social justice and to move the nation toward sound rural development and industrialization*“ steht in Artikel 1 des Agrarreformgesetzes von 1988 geschrieben. Dieses Versprechen konnte die philippinische Regierung in den letzten 18 Jahren der Umsetzung jedoch nicht halten. Zwar erlebte das CARP nach einer sehr schleppend verlaufenden Anfangsphase des Programms

Ende der 90er Jahre die ersten Erfolge in der Verteilung großer Besitztümer unter der relativ agrarorientierten Regierung von Ramos. Spätestens aber seit der Machtergreifung Gloria Macapagal-Arroyos im Jahr 2001 haben agrarpolitische Themen keinen Platz mehr auf der Agenda. Gelder werden allenfalls für "land use conversion" (Umwandlung der Landnutzung) vergeben, das aus fruchtbarem Ackerland Gewerbeflächen entstehen lässt. Es werden lieber prestigeträchtige Agrobusiness-Großprojekte gefördert als die bei der Regierung weniger populäre Agrarreform. Diese gilt offiziell als weitgehend abgeschlossen. Große Teile des Programms können nicht mehr durchgeführt werden, da Geldmangel herrscht. Die finanziellen Mittel für das CARP, die aus dem veruntreuten Vermögen von Diktator Marcos noch übrig waren, sind wieder in unüberschaubaren Kanälen der philippinischen Bürokratie versickert. 2008 wird die Agrarreform auslaufen und viele Millionen kleinbäuerlicher Haushalte werden nicht, wie es ihnen zustand, von der Agrarreform profitiert haben, sondern noch immer ohne Land sein.

Die Vernachlässigung der ländlichen Bevölkerung ist jedoch nicht nur auf den Philippinen auf nationaler Ebene zu spüren; sie spiegelt sich auch in den weltweiten Ausgaben der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit für die Landwirtschaft wider, die zwischen 1986 und 2000 von 25 auf 12 Milliarden Dollar gesunken sind (Windfuhr, 2005). Auch in der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit hat die Bedeutung der Landwirtschaft in den letzten Jahren rapide abgenommen. Die Ausgaben für Landwirtschaft, Fischerei und entwicklungsorientierte Ernährungssicherung fielen von 298 Millionen Euro im Jahr 1997 auf nur noch 140 Millionen im Jahr 2003. Dabei hatte die rot-grüne Bundesregierung die zentrale Bedeutung von Agrarreformen und der Förderung kleinbäuerlicher Landwirtschaft für die Armutsreduzierung im „Aktionsprogramm 2015“ deutlich hervorgehoben. Wiederholt hatte auch der Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, verstärkt Land- und Agrarreformen zu unterstützen. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass genau das Gegenteil eingetreten ist.

Dem Rotstift sind auch erfolgreiche Projekte auf den Philippinen zum Opfer gefallen. Das zeigt das Beispiel der Bondoc Halbinsel, einer entlegenen Region im Süden der philippinischen Insel Luzon. Dort hatte die deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) zwischen 1990 und 2003 das *Bondoc Development Programme* (BDP) gefördert. Nach einer Umstrukturierung Anfang der

90er Jahre half es unter anderem Pächter/innen und Landarbeiter/innen, Rechtsansprüche im Rahmen des philippinischen Agrarreformgesetzes geltend zu machen.

Unterstützungsarbeit für Agrarreformbegünstigte

Mit Hilfe intensiven Community Organising, durchgeführt von einer lokalen Nicht-Regierungsorganisation (NGO), der PEACE Foundation, wurden Kleinbauern über ihre Rechte durch das CARP informiert und in ihren Kampagnen unterstützt. Anders als das übliche Vorgehen bei der Umsetzung des CARP, konzentrierte sich das Projekt besonders auf die größten Besitztümer der Region. Diese stellen gleichzeitig die „härtesten Nüsse“ in Bezug auf die Gegenwehr der lokal fast allmächtigen Großgrundbesitzer dar. Die ersten Erfolge auf diesen Ländereien stellten sich Ende der 90er Jahre ein, als große Teile des Landbesitzes des mächtigsten Großgrundbesitzers Domingo Reyes durch das CARP an seine Pächter verteilt wurden. Daraufhin galten die großen Besitztümer nicht mehr als unangreifbar und eine Welle von Anträgen auf Land wurde gestellt. Nach Angaben der einheimischen Partnerorganisation verhalf das Programm bis 2002 etwa 7520 Haushalten zu eigenem Land.

Dennoch beendete die GTZ im Juni 2003 das Projekt und damit auch ihr Engagement auf der Halbinsel. Dies bedeutete einen herben Rückschlag für all jene Bauern und Bäuerinnen, die mit Hilfe des BDP zwar angefangen hatten, Land durch das CARP zu fordern, jedoch bei Beendigung des Programms noch kein eigenes Land zugesprochen bekommen hatten. Für sie endete die Unterstützung des BDP in einer Phase der höchsten Verwundbarkeit.

Denn den Antrag auf Landzuteilung durch das CARP zu stellen, bedeutet für einen Pächter, sich aus einem zwar ausbeuterischen, aber auch sicheren Landlord-Pächter-Verhältnis zu lösen und eine Konfliktsituation mit dem Großgrundbesitzer einzugehen. Es folgt je nach Großgrundbesitzer eine mehr oder minder starke Welle von Schikanierungen und Einschüchterungen. Mitarbeiter/innen eines in diesem Herbst gestarteten Menschenrechtsbeobachtungsprojekts auf der Bondoc Halbinsel haben eine Reihe von Verletzungen des Menschenrechts dokumentiert (siehe: www.bondocsolidarity.de). Antragstellende Bauern und Bäuerinnen erhalten Morddrohungen und Drohungen des Kidnappings ihrer Kinder. Auch gewaltsame

Übergriffe sind häufig. Oft wird außerdem das korrumpierte Rechtssystem genutzt, um die Bauern und Bäuerinnen einzuschüchtern. Die Pächter/innen werden grundlos des Diebstahls beschuldigt, verhaftet und nur gegen hohe Kautiolen freigelassen. (IPON, 2006)

Der Großteil der Repressionen zielt allerdings auf die ökonomische Basis der Haushalte. Antragstellenden Kleinbauern auf Bondoc wurde auf Geheiß des Großgrundbesitzers verboten, Kokosnüsse zu ernten, Tiere zu halten, zwischen den Kokosnusspalmen Mais zum Eigenbedarf anzubauen. So wurden sie ihres Einkommens und ihrer Existenzgrundlage beraubt. (Lanfer, 2006) Die Antragssteller aus dem Dorf Nilantangan auf dem Besitz des Großgrundbesitzers Sony Matias wurden nach Antragstellung sogar von ihrem Land vertrieben und ihr Dorf wurde eingezäunt. Seit Oktober ist den Bauern des Dorfes auch verboten, an der Küste zu fischen: ihre einzige Lebensgrundlage, nachdem der Taifun Milenyo über die Philippinen und die Halbinsel hinwegfegte und eine Wüste der Zerstörung hinterließ.

Infolge dieser ökonomischen Form von Schikanierungen sind die Antragsteller kurzfristigen vollständigen Einkommenseinbußen, so genannten ökonomischen Schocks, ausgesetzt, die in einer allgemeinen Einkommensunsicherheit resultieren. Diese hat ebenso weit reichende negative Folgen auf die Ernährungssicherheit der Haushalte und die Schulbildung der Kinder. (Lanfer, 2006)

In der Zeit erhöhten Drucks durch den Großgrundbesitzer ist eine Unterstützung antragstellender Bauern und Bäuerinnen von institutioneller Seite von besonderer Bedeutung. Institutionelle Hilfe kann einen Beitrag zum Machtausgleich bewirken, verschafft den Bauern eine Stimme und kann ihnen so helfen, ihre Rechte einzufordern. Hier leistete das BDP seinen größten Beitrag zur Umsetzung der Agrarreform auf der Bondoc Halbinsel. Durch rechtlichen Beistand sowie durch Hilfe in der Durchführung und Finanzierung von Kampagnen der Antragsteller/innen wurde eine schnelle Landumverteilung gefördert und die kritische Phase der Antragsstellung verkürzt. Gleichzeitig erhöhte die internationale Präsenz den Druck auf die Großgrundbesitzer, die sich nun nicht mehr so unbeobachtet fühlen konnten, wie sie es bisher aufgrund der isolierten Lage der Halbinsel gewohnt gewesen waren.

Mit dem Ende des Programms fielen diese wichtigen Faktoren weg und mehrere hundert Haushalte wurden in sozial und ökonomisch kritischem Zu-

stand zurückgelassen. Zwar hatte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zunächst ein Anschlussvorhaben bewilligt, das den Antragstellern weiterhin Rechtsbeistand gewähren sollte. Doch im Zuge von Budgetkürzungen wurden die Mittel gestrichen.

Die Betroffenen erlitt in Folge des entstandenen Vakuums eine Repressionswelle. Drei Vertreter der lokalen Landlosenorganisation wurden ermordet.

Landreformmodell der Weltbank fehlt Armutsorientierung

Auf die Kritik von NGOs an der mangelnden Unterstützung von Land- und Agrarreformen durch die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit reagiert das BMZ häufig mit dem Verweis, dass die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich effizientere Dienste leisten könne. Dies mag theoretisch zutreffen. Ob derzeitige Initiativen auf multilateraler Ebene den Hungernden zugute kommen, muss jedoch im Falle der Weltbank ernsthaft bezweifelt werden. Während staatliche Agrarreformprogramme – so wie das CARP in den Philippinen – die Möglichkeit bieten, unter bestimmten Bedingungen Ländereien von Großgrundbesitzern (gegen Entschädigung) zu enteignen und an Landlose umzuverteilen, verlangt das Weltbankmodell die Zahlung des vollen Marktpreises an die Landbesitzer und die Eingliederung der Agrarreformprozesse in den Markt für Land. Für die Landbesitzer soll so ein Anreiz zur Beteiligung an Landreformen geboten werden. Das Problem dabei: Um Land zu erwerben, müssen die Begünstigten entweder über Kapital verfügen oder Kredite aufnehmen, die sie zuzüglich Zinsen innerhalb eines bestimmten Zeitraums zurückzahlen müssen. Studien in Brasilien, Kolumbien und Südafrika haben gezeigt, dass nur wenig Land umverteilt wurde und zudem von den Begünstigten nur wenige zur Rückzahlung der Kredite in der Lage sind (FIAN, 2003). Verantwortlich sind häufig überhöhte Preise sowie schlechte Qualität und marginale Lage der Böden. Zuschüsse, die in Brasilien für infrastrukturelle Investitionen gezahlt wurden, reichten bei weitem nicht aus, um eine gewinnbringende Produktion für den Markt zu ermöglichen. (Borras, 2003)

Trotz des grundsätzlichen Ansatzes der umverteilenden Landreform im CARP finden sich auch in ihm Einflüsse der markt-gestützten Landpolitik der Weltbank. So sieht das Agrarreformgesetz vor,

dass das Land auch direkt vom Landbesitzer an die Begünstigten verkauft werden kann. In dieser *Voluntary Land Transfer* (VLT) genannten Alternative zur Landenteignung und -verteilung durch den Staat einigen sich der Landbesitzer und die Landreformbegünstigten direkt über alle Landtransfermodalitäten, wie den Kaufpreis, die Gruppe der Begünstigten und die Art der Zahlung. Der Staat in Form des Agrarreformministeriums hält sich aus diesem Vorgang, wie es der marktorientierte Ansatz will, weitestgehend heraus.

Die Probleme, die mit dem VLT-Modell verbunden sind, liegen auf der Hand. In den Verhandlungen treffen finanziell und sozial abhängige Kleinbauern und -bäuerinnen auf politisch und ökonomisch einflussreiche Großgrundbesitzer, die die Vorgänge auf ihren Besitztümern und in der Umgebung kontrollieren. Die Folge sind Verträge, die de facto keine Land- und Ressourcenverteilung festlegen. Die Preise für das Land werden in immense Höhen getrieben, die sich kein Kleinbauer leisten kann ohne einen hochverzinsten Kredit aufzunehmen. Oft wird ein großer Anteil von Bar-Sofort-Zahlung seitens der Großgrundbesitzer gefordert. Die erfolgreichste Methode der Großgrundbesitzer, durch das VLT-Modell der Landverteilung zu entgehen, ist jedoch die Festlegung, wer vom VLT begünstigt werden soll. Dadurch, dass sich beide Parteien auf die Gruppe der Begünstigten einigen müssen, hat der Großgrundbesitzer erheblichen Einfluss darauf, an welche Personen sein Land verkauft wird. Eine Taktik der Landbesitzer ist es, neue Pächter zu suchen und Arbeiter einzustellen, die zu Begünstigten des Landtransfers erklärt werden. So gelingt es ihm, Kinder und Verwandte in die Gruppe der Begünstigten aufzunehmen und so der Landumverteilung an die eigentlichen Pächter zu entgehen. (Borras, 2004)

Die Möglichkeit, der Landumverteilung durch das VLT zu entgehen, ist mittlerweile in den staatlichen Institutionen so bekannt, dass es sich Angestellte des Agrarreformministeriums zu Nutze machen. Durch die Weitergabe dieser Information an Großgrundbesitzer können sie sich ein Zubrot verdienen, das oft größer ist, als ihr Lohn als Staatsangestellte. (Borras, 2004)

Die Erfahrungen mit dem VLT machen deutlich, dass marktgestützte Landwirtschaft kein Modell zur Förderung der sozialen Sicherung von Kleinbauern sein kann. Es findet keine Umverteilung von Ressourcen im Sinne einer enteignenden Landreform statt und enthält den Kleinbauern so-

mit die Basis einer selbstbestimmten Verbesserung ihrer Lage vor.

Obwohl damit keine Erfolge in der Armutsbekämpfung erreicht wurden, hat die Weltbank die grundsätzliche Ausrichtung ihrer marktorientierten Landreformprogramme nicht in Frage gestellt. Die Mittel im Bereich Landpolitik wurden in den letzten Jahren stark ausgeweitet. Eigenen Angaben der Weltbank zufolge ist die Anzahl bewilligter Landpolitik-Projekte in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegen. Neben marktgestützten Landreformen schließen diese Projekte auch die Einrichtung von Landkatastern, die Vergabe privater Landtitel oder die Förderung von Landpachtmärkten ein. Während die Weltbank im Zeitraum 1990-94 nur drei Projekte bewilligte, waren es im Zeitraum 1995-1999 schon 19 Projekte mit einem Gesamtumfang von über 700 Millionen Dollar und seit 1999 25 Projekte mit einem Volumen über einer Milliarde Dollar. Damit nimmt die Weltbank zusehends Einfluss auf die Landpolitiken in den betreffenden Ländern.

Die rot-grüne Bundesregierung hatte zwar mehrfach erklärt, dass sie viele Bedenken von Nicht-Regierungsorganisationen und der internationalen Bauernbewegung *La Via Campesina* gegenüber der Weltbank-Strategie teile. Doch hat sie sich während ihrer Legislaturperiode in der Weltbank nicht entschlossen gegen diese Politik gewandt.

Recht auf Nahrung als Maßstab

Verdienste hat sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren durch ihren Einsatz für eine institutionelle Stärkung und Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung erworben. Nicht zuletzt ihrem Engagement war es zu verdanken, dass die Mitgliedstaaten der FAO („Food and Agriculture Organization of the United Nations = Welternährungsorganisation) im vergangenen November einstimmig so genannte „freiwillige Leitlinien zum Recht auf Nahrung“ verabschiedet haben. Die Leitlinien betonen die Bedeutung eines verbesserten Zugangs zu Land. *„Where necessary and appropriate, states should carry out land reforms and other policy reforms consistent with their human rights obligations and in accordance with the rule of law in order to secure efficient and equitable access to land and to strengthen pro poor growth.“* (FAO, 2004) Die Leitlinien heben hervor, dass Landreformen besonders den von Armut betroffenen oder bedrohten Gruppen zugute kommen müssen, explizit genannt werden Frauen, indigene Gemeinschaften und Hirten.

Will die Bundesregierung ernsthaft zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung beitragen, muss sie sich nun für die Umsetzung der Leitlinien mindestens ebenso einsetzen wie zuvor für deren Verabschiedung. Armutsorientierte Land- und Agrarreformen müssen dazu ein zentrales Ziel deutscher Entwicklungszusammenarbeit werden, nicht nur in der Rhetorik, sondern vor allem in der Praxis. Ansatzmöglichkeiten bieten sich sowohl auf bi- wie auch auf multilateraler Ebene. Die Erfahrungen aus dem BDP in den Philippinen haben gezeigt, dass die Beratung und organisatorische Unterstützung von Pächtern und Landarbeiterinnen in Zusammenarbeit mit lokalen NGOs handfeste Erfolge zeitigen kann. Das BMZ steht weiterhin in der Verantwortung, zumindest die schon erreichten Erfolge dieses Projekts nachhaltig zu sichern und für die Begünstigten Schutzmaßnahmen gegen Übergriffe durch die Gegner der Agrarreform zu fördern. Dies kann zum einen mittels Bereitstellung rechtlicher Unterstützung geschehen, wie es im fallengelassenen Nachfolgeprojekt des BDP geplant war. Darüber hinaus kann es durch eine weitere Unterstützung von Bauern geschehen, denen Land durch das Agrarreformprogramm zugesprochen wurden. Um die neu erworbenen Ressourcen nutzen zu können, müssen unterstützende Maßnahmen gefördert werden, wie Kooperativenbildung, Kleinkredite und die Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur.

Die Beendigung des BDP - inklusive Streichung des Nachfolgeprojektes - zeigt, dass die Förderung der Umsetzung von Landreformen auf den Philippinen durch die Bundesregierung in den letzten Jahren abgenommen hat. In der Praxis scheint das Thema Landreform für das BMZ an Bedeutung zu verlieren. Dies steht im Widerspruch zu offiziellen Aussagen.

Glaubt man den Ankündigungen der CDU und der SPD vor und nach den Bundestagswahlen, so ist in der neuen Legislaturperiode an dieser Stelle Bewegung zu erwarten. Beide Parteien haben erklärt, dass sie das Budget für ländliche Entwick-

lung deutlich erhöhen und verstärkt umverteilende Landreformen fördern wollen. Dieses Mal mehr als Rhetorik?

Anne Lanfer studiert Ökotropologie an der Uni Kiel. Aufenthalte auf den Philippinen 2002 und 2005 für je drei Monate. Ihre Bachelorarbeit beschäftigte sich mit der Wirkung der Landreformen in den Philippinen auf die ländlichen Haushalte.

Armin Paasch ist bei FIAN Deutschland zuständig für das Thema Landreform.

Literatur

- Borras, Saturnino, 2003: "Questioning Market-Led Agrarian Reform. Experiences from Brazil, Colombia and South Africa." *Journal for Agrarian Change*, Bd. 3, Nr. 3 (Juli 2003), 367-394
- Borras, Saturnino, 2004: Rethinking Redistributive Land Reform: Struggles for Land and Power in the Philippines, PhD Dissertation, The Hague Institute for Social Studies
- EU Land Policy Guidelines, 2004, S. 16 f.
- FAO, 2004: Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, Rome, Guideline 8
- FIAN Deutschland: Zugang zu Land: Zwischen Markt und Menschenrechten. Die Weltbank entdeckt die Landreform, Herne 2003
- IPON: Observerbericht Nr. 2, Nina Strumpf, 2006 www.bondoc-solidarity.de, www.indymedia.org
- Lanfer, Anne, 2006: The Philippine Agrarian Reforms and their Impact on Rural Households, Bachelorarbeit, Kiel: Institut für Ernährungswirtschaft und Verbrauchswissenschaften
- National Statistics Office (NSO), 2003: 2002 Poverty Indicators Survey, Manila: NSO
- Windfuhr, Michael, 2005: Antwort auf die Fragen zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 20. April 2005, S. 4 ff.
- Weltbank, 2003: *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Washington: econ.worldbank.org/prr/land_policy/text-27809

Konkurrent oder Hilfsbedürftiger?

Europäische und deutsche Entwicklungspolitik zu Asien

von Walter Kieweg

Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union in wenige Worte zu fassen gestaltet sich schwierig, da diese komplex und heterogen aufgebaut ist. Zum einen verfügt jedes Land der EU25 über seine eigenen bilateralen Schwerpunktregionen, zum anderen betreibt die EU selbst aktive Entwicklungspolitik. Diese wiederum unterteilt sich in diverse Sparten.

Seit dem Beginn der Entwicklungspolitik mit den Römischen Verträgen 1957 versucht Europa, seine Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zu optimieren. Im Jahr 2000 wurde ein EU-Reformpapier veröffentlicht, mit dem versucht wird, die Mittel effizienter einzusetzen. Man konzentriert sich nunmehr auf wenige Schwerpunktbereiche und setzt dabei, wie andere Institutionen, Armutsbekämpfung und Partizipation oben auf die Prioritätenliste. Wie in den früheren Proklamationen gibt es sechs Schwerpunkte: Handel, regionale Integration, makroökonomische Politik, Infrastruktur, Ernährung und der ländliche Raum sowie „*Good Governance*“. (VENRO 2000)⁶⁶

2001 brachte die UNO dann die „*Millenium Development Goals*“ (MDG) auf, welche die internationalen Institutionen als oberstes Ziel in ihrer Agenda festschrieben. Somit war das EU-Reformpapier kurz nach dessen Veröffentlichung veraltet und wurde im Dezember 2005 nochmals neu gestaltet. Die EU versuchte, mittels eines übergeordneten Ziels - Armutsreduzierung durch die „*Millenium Development Goals*“ - die Politik der Europäischen Kommission, der Mitgliedsstaaten und der NGOs als deren Partner möglichst effizient zu koordinieren. Bei genauerer Betrachtung fasste man jedoch nur die alten Grundsätze wieder zusammen, „*Ownership*“ und Partizipation sind auch weiter kaum vorhanden. Darüber hinaus werden die ungleichen Beziehungen innerhalb der WTO nicht erwähnt

und die Bevorzugung der AKP-Staaten gegenüber dem Rest der Welt nicht angesprochen.⁶⁷ Strukturelle Armutsursachen und Zielkonflikte zwischen europäischen Ländern finden keine Beachtung. (Hausschild, Schilder 2005)

Programme der EU-Entwicklungspolitik in Asien

Asiatische Länder genießen im Gegensatz zu den AKP-Staaten keinen expliziten Sonderstatus in der europäischen Entwicklungspolitik. Dennoch gibt es Kooperationen zwischen den beiden Kontinenten. 1976 wurde das ALA-Programm (Asien-Lateinamerika-Programm) ins Leben gerufen, um in diesen Großregionen entwicklungs- und handelspolitisch auf bilateraler und regionaler Ebene tätig zu sein. ALA unterteilt sich in zwei Kernbereiche: zum einen dient es der finanziellen und technischen Hilfe für die LLDC (Least Developed Countries), deren Ziel die Armutsbekämpfung und „*Good Governance*“ darstellt, zum anderen pflegt die EU wirtschaftliche Kooperationen mit den besser entwickelten Staaten, um diese schrittweise in den Welthandel zu integrieren. Insgesamt 34 Empfängerländer sind in das ALA-Programm einbezogen.⁶⁸

Von 2003 bis 2006 wurden im Rahmen des ALA-Programms ca. 2,5 Mrd. Euro für Asien und 1,3 Mrd. Euro für Lateinamerika für diverse Projekte bereitgestellt. (Bundesagentur für Außenwirt-

⁶⁷ Den Schwerpunkt der EU-Entwicklungspolitik bilden die AKP-Staaten, meist ehemalige europäische Kolonien. Mit dem Lomé-Abkommen wurde ein eigener Europäischer Entwicklungshilfefonds (EEF) für diesen Fokus eingerichtet.

⁶⁸ Die Strategiepapiere für die einzelnen Länder (*Country Strategy Papers* - CSPs) sind von Land zu Land verschieden, die wichtigsten Punkte ziehen sich jedoch wie ein roter Faden durch alle EU-Programme: Armutsreduzierung mittels Förderung der Gesundheitseinrichtungen und Bildung, um den wenig entwickelten Ländern die Integration in den Weltmarkt zu ermöglichen, die Förderung von „*Good Governance*“, usw. 38% der Fördermittel dienen dem ländlichen Raum, 18% dem Handel und Investitionen. (Delegation of the European Commission 2003) Die CSPs haben jeweils eine Laufzeit von 5-6 Jahren und sind Grundlage für die nationalen Richtprogramme.

⁶⁶ Der Dachverband deutscher entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (VENRO) begrüßte den Versuch einer einheitlichen EU-Politik und die starke Betonung der Armutsbekämpfung; jedoch wurde bemängelt, dass die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) marginalisiert wurde, da man deren finanzielle Unterstützung drastisch kürzte. (VENRO 2000)

Europäische Entwicklungszusammenarbeit in Zahlen:

2004 wurden von den EU25 durchschnittlich 0,34% des BIP für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt; ein Prozentsatz, welcher noch weit von den angestrebten 0,7%, den es bis 2015 zu erreichen gilt, entfernt liegt. Während einige Staaten wie Schweden oder Luxemburg die Auflagen schon jetzt erfüllen, hinken zum Beispiel Deutschland und Österreich mit weniger als 0,3% des landesweiten BIP weit hinterher. (EU Donor Atlas 2006) Um den Prozentsatz höher wirken zu lassen, werden Schuldendienste usw. in den offiziellen Statistiken eingebracht. Deutschland strich 80% der Schulden Iraks. Dies war zwar von Nöten, nach Schuldenstreichungen erhalten Entwicklungsländer jedoch keine zusätzlichen finanziellen Mittel. (Deutsche Welthungerhilfe 2005)

Die EU (Europäische Kommission plus deren Mitgliedsländer) stellte 2004 mit 43.264 US\$ bei weitem den größten Anteil (52%) der weltweiten EZA Gelder, gefolgt von den USA und Japan. Allein 51% des Geldes kamen der Programm- und Projekthilfe Afrikas zu Gute, jedoch nur 10% wurde für Süd- und Zentralasien und 7% für Ost- und Südostasien sowie Ozeanien aufgewendet. (EU Donor Atlas 2006) Asien spielt demnach in der EU-Entwicklungspolitik nur eine marginale Rolle, obwohl mehr als 60% der weltweit in Armut lebenden Bevölkerung auf diesem Kontinent leben. Der Beitrag der Europäischen Kommission beträgt nur 6% der gesamten staatlichen Entwicklungsgelder (ODA) Asiens, 22% der Gelder stammen von der bilateralen ODA der EU25. Die Schwerpunktländer sind Afghanistan, China, Bangladesch und Vietnam. In den wichtigsten zehn Empfängerländern der EU kommt mit Afghanistan jedoch nur ein asiatisches Land vor.

Der Hauptanteil der Gelder wird für die soziale Infrastruktur verwendet. Weitere wichtige Sektoren stellen die Entschuldung und die wirtschaftliche Infrastruktur dar, in welche die Deutsche EZA am meisten investiert. Nur 5% der Gelder werden NGOs für diverse Projekte zur Verfügung gestellt. (EU Donor Atlas 2006)

schaft) Jedoch wurden auch schon früher bestehende Zahlungsverprechen nur vage eingehalten. Die Europäische Kommission überwies im Zeitraum 1993 bis 2000 nach Asien nur ein Drittel des versprochenen Geldes. EU-Mitgliedsstaaten hatten die Auszahlung blockiert. (Bond 2002)

Armutsbekämpfung!?

„The interests of the European Commission in social sector issues as health and education (appear) to be entirely dominated by trade interests and no different any longer from World Bank, the OECD and the IMF“

The South Asia Alliance for Poverty Eradiction (SAAPE) (nach Bond 2002, S. 7)

Die asienbezogenen Maßnahmen der EU sollen zur Armutsbekämpfung und zur wirtschaftlichen Verbesserung Asiens beitragen. Doch ist dem auch so?! Die Papiere des ALA-Programms wurden von diversen Zivilgesellschaftsorganisationen der betreffenden Kontinente unter die Lupe genommen und kritisch analysiert. Bond, Fern, Movimondo SAAPE, um nur einige zu nennen, begrüßen die Wertlegung auf Menschenrechte und „Good Governance“ in den Projekten, bemängeln aber, dass zwar über Armutsbekämpfung oder -reduzierung, jedoch nie über die Eliminierung der Armut gesprochen wird. Der heftigste Kritikpunkt besteht in der uneingeschränkten Liberalisierung

gemäß WTO-Vereinbarungen, welche nicht die Armut verringern, sondern verschlimmern.

Armutsbekämpfung unter anderem durch Wirtschaftswachstum zu erreichen erscheint den Kritikern nicht sinnvoll. Man müsse die strukturellen Ursachen der Armut in Asien wie Diskriminierung der Frauen und ethnischer Minderheiten (zum Beispiel Kastenlose in Indien) aufgreifen. (Bond 2003) Diese Randgruppen sollten in den vollen Projektprozess einbezogen werden. Weiters müssten NGOs besser und von Anfang bis Ende in den Entscheidungsprozess miteingebunden werden. Laut Bond sind umfangreiche Maßnahmen für indigene Bevölkerungsgruppen von Nöten. (Bond 2002) Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern klar definierte Ziele wie die MDGs und dass die Verpflichtung, bis 2015 0,7% des BIP für EZA aufzuwenden, ernst genommen wird.

Seit dem 11. September 2001 unterstützen EU-Mitgliedsstaaten unter dem Deckmantel EZA strategische Partner im Kampf gegen den Terrorismus. (Bond 2002) Deutlich wird dies zum Beispiel durch die überdurchschnittlich große Hilfe an Afghanistan und Georgien (EU-Donor Atlas 2006), letzteres meiner Meinung nach, um dieses Land von der Kontrolle Russlands loszueisen. 2002-2006 stellt die EU 3,2 Mrd. Euro für den Wiederaufbau in Afghanistan, allein 1 Mrd. davon stammt von der Europäischen Kommission. Anstatt andere finanzielle Mittel aufzubringen, wurden 2002 60 Millionen

Euro vom asiatischen EU-Fonds bereitgestellt; eine Summe, die ca. 15% des gesamten ALA-Budgets ausmacht.

Diese starke Betonung der Terrorismusbekämpfung, die sich z.B. durch das in den Papieren explizit genannte Ziel ausdrückt, auch die politische und wirtschaftliche Präsenz in der Region zu stärken, erwecken den Eindruck, dass das EZA-Konzept mehr eine Strategie der EU-Außenpolitik darstellt als eine nachhaltige Zusammenarbeit zwischen den beiden Kontinenten ermöglicht.

Einen wichtigen Punkt stellt die Zweckgebundenheit der Hilfe für Entwicklungsländer dar. In den „Country Strategy Papers“ werden bestimmte makroökonomische Forderungen zur Voraussetzung gemacht, um Hilfe der Europäischen Kommission (EUC) zu erhalten. Die EUC-Programme unterliegen mit dem Einfluss der Weltbank. So beschrieben Aktivisten in Bangladesch ihr CSP als „in Washington verfasst“. (Bond 2002) Dem jeweiligen Land wird nicht ermöglicht, seinen eigenen Weg zu gehen, auch wenn die Programme behaupten, nationale *Ownership* von Entwicklungsstrategien fördern.

Wirtschaftliche Beziehungen zwischen Asien und Europa

Während die EU sich in der Entwicklungspolitik auf andere Regionen konzentriert, ist Asien zum wichtigsten Importeur europäischer Waren geworden. Dennoch sind beide Akteure nicht ebenbürtige Partner: Einerseits verlangt die EU die sofortige Öffnung der Märkte der betroffenen Länder – sie berufen sich auf den Freihandel und die WTO-Vereinbarungen – andererseits wird versucht, die eigenen Märkte vor äußeren Einflüssen zu schützen. Der Marktzugang für asiatische Staaten gestaltet sich demnach als sehr schwierig. Für viele Produkte und Güter werden horrend Tarife verlangt oder diese sogar mit einem Importstopp verhängt. (Bond 2002) Strenge Regulierungen bestanden unter anderem beim bis 2005 bestehenden „Multi Fibre Agreement“ und dem „Agreement on Textile Clothing“ der WTO. Genau diese Sparte ist für viele asiatische Staaten von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Auch nach dem Auslaufen der Verträge bestehen weiterhin zahlreiche Restriktionen, vor allem gegen jene Staaten, welche den europäischen Markt Paroli bieten wie zum Beispiel China. (Europäische Kommission 2005) Ihnen wird es nicht nur mit Tarifen erschwert in den europäischen Markt zu investieren, sondern ihr Markt selbst wird von Seiten der EU mit subventionierten

agrarischen Produkten überschwemmt, was die Existenz vieler in der Landwirtschaft tätiger Personen bedroht. (Bond 2002) Bond fordert deshalb das Ende des Preisdumpings und unterstützt das Bestreben von Entwicklungsländern, ihren Agrarmarkt zu schützen.

Deutsche Entwicklungspolitik in Asien

Im Gegensatz zur EU spielt Asien für Deutschlands Entwicklungszusammenarbeit eine markante Rolle. Hierfür wurden 2005 6,8 Mrd. Euro bereitgestellt. Die beiden wichtigsten Empfängerregionen für deutsche bilaterale wirtschaftliche und technische EZA waren 2005 als subsaharische Afrika mit 29,1% sowie Ost- und Südostasien und Ozeanien mit 25,2%. (Deutsche Welthungerhilfe 2005)

Die erste Asienstrategie verfasste die Bundesregierung schon 1993. Der Hauptschwerpunkt lag für den damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl in der „Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen mit der größten Wachstumsregion der Welt“. Auch die Bereiche Sicherheit und Umweltpolitik waren von Bedeutung. Mit dem rot-grünen Regierungswechsel 1998 rückten unter der Regierung Schröder die Schwerpunkte „Menschenrechte“ und „nachhaltige Entwicklung“ in der Agenda in den Vordergrund. Die EU ihrerseits drängte auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die unerwartete Asienkrise 1997/98 stürzte ost- und südostasiatische Staaten in große wirtschaftliche und soziale Probleme. Auch die Instabilität der Region – der Kaschmir-Konflikt, die Probleme Sri Lankas – führte zu einem Umdenken in der Sicherheitspolitik Deutschlands, verstärkt noch durch den Afghanistaneinsatz nach den Anschlägen auf die World Trade Towers.

2000 kam es zu einer Evaluierung deutscher Asienpolitik seit 1993, bei welcher folgende Punkte zur Sprache gebracht wurden: Einerseits sei Asien viel zu groß und heterogen, man müsse es in mehrere Regionen aufteilen. Weiters sollten nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und politische Interessen im Vordergrund stehen, und man müsse den zivilgesellschaftlichen Dialog noch stärker fördern.

2001 verfassten das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und 2002 das Bundesministerium für Bildung und Forschung eigene Asienkonzepte. (Siehe: Bundeszentrale für politische Bildung 2002)

Schwerpunkt der Deutschen Entwicklungspolitik in Asien ist nun die Halbierung der Armut bis 2015 (das erste MDG). Dabei sollen Reformen auf

der Makroebene im Vordergrund stehen. Anpassung an die internationalen Märkte und Ausbau der Infrastruktur sind wichtige Themen. Für den ländlichen Raum soll mittels Liberalisierungsprogrammen der Übergang vom geschützten zum offenen Markt vollzogen werden. Die Bereiche Bildung/Ausbildung und Gesundheit spielen für Deutschland eine große Rolle in der Armutsbekämpfung; die Gesundheitsversorgung soll reformiert und auch der private Sektor miteinbezogen werden. Darüber hinaus ist die Krankenversicherung für die ärmeren Bevölkerungsschichten ein wichtiger Punkt.

Weitere Kernpunkte sind 2. der Umweltschutz und der Erhalt der Ressourcen sowie die Forcierung der erneuerbaren Energie und 3. Demokratisierungsprozesse und Krisenprävention.

Die Einteilung erfolgt in die Regionen Südasien, Südostasien, Ostasien und Zentralasien. Deutschland unterscheidet zwischen Partnerländern und Schwerpunktländern: zu ersteren zählen Laos, die Mongolei, Sri Lanka, Thailand und Osttimor, (BMZ 2006b) bei welchen nur ein Schwerpunkt zum Tragen kommt. (BMZ 2001) Anders bei den so genannten Schwerpunktländern wie Afghanistan, Bangladesch, China, Indien, Indonesien, Kambodscha, Nepal, Pakistan, Philippinen und Vietnam. (BMZ 2006b) Hier werden alle drei Kernthemen angewendet. Deutschland forciert die Programmhilfe und den Dialog zwischen den Gebern, um eine optimale Koordination der Gelder zu gewährleisten. Zu den wichtigsten Partnern zählen die Weltbank, die Asian Development Bank, ESCAP, ASEAN, MRC (Mekong River Commission) und ASEM. (BMZ 2001)

Im Laufe des letzten Jahrzehnts wurden seitens der EU und Deutschland immer neue Konzepte entwickelt und Themenschwerpunkte eingebracht. Die Zentrierung auf Armutsreduzierung und Erhalt der Umwelt erscheint plausibel und ist zu begrüßen. Auch die Förderung des Dialogs zwischen Gebern und Nehmern ist wünschenswert. Zweifel bestehen, ob dies alles jedoch unter der derzeitigen neoliberalen Weichenstellung möglich ist.

Walter Kieweg studiert Geographie in Wien mit Schwerpunkt Entwicklungsländerforschung/ Entwicklungszusammenarbeit Asien.

Literatur (alle online erhältlich)

- BMZ (2001): Asienkonzept: bmz.de/de/service/infotehk/fach/konzepte/konzept114_asien.pdf
- BMZ (2006a): Handbuch Entwicklungspolitik 2006/2007 bmz.de/de/service/infotehk/fach/handbuecher/Medienhandbuch2006_2007.pdf
- BMZ (2006b): Kooperationen der Deutschen EZA: bmz.de/de/laender/laenderkonzentration/tabelle.html
- Bond (2002): Tackling Poverty in Asia tni.org/reports/asia/tackling.pdf
- Bond (2003): Europe's co-operation with Asia and Latin America bond.org.uk/eu/alareg.htm
- Bundesagentur für Außenwirtschaft : ALA b-fai.de/nsc_true/DE/Content/SharedDocs/Anlagen/PDF/EU-Drittlandprogramme/ala-ziele-und-foerderprioritaeten,property=publicationFile.pdf
- Bundeszentrale für politische Bildung (2002): Deutsche Asienpolitik im Rückblick bpb.de/veranstaltungen/Y2HCZP,1,0,Deutsche_Asienpolitik_im_R%FCc_kblick.html#art1
- Deutsche Welthungerhilfe (2005): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe Dreizehnter Bericht 2004/2005 Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik welthungerhilfe.de/uploads/tx_dwohnhofmaterial/Shadow_Dac_04-05-final_01.pdf
- Europäische Kommission (2001): EU-Asien: Die Europäische Kommission verabschiedet neue Strategie für vertiefte Partnerschaften ec.europa.eu/comm/external_relations/asia/news/ip01_1238_d_e.htm
- Europäische Kommission (2005): EU - China textile agreement 10 June 2005 ec.europa.eu/comm/external_relations/china/intro/memo05_201.htm
- Europäische Kommission, OECD (2006): EU Donor Atlas 2006 ec.europa.eu/comm/development/body/publications/docs/eu_donor_atlas_2006.pdf
- T. Hausschild, K. Schilder (2005): Minimalkonsens auf niedrigem Niveau www2.weed-online.org/eu/info/WundE%2008-2005.pdf
- VENRO (2000): Die Reform der EU Politik Aufbruch oder Abbruch? venro.org/publikationen/archiv/arbeitspapier_9.pdf

Die ADB und ihre Rolle in der asiatischen Entwicklung

von Dorothy Guerrero

Multilaterale Entwicklungsbanken (engl.: *Multilateral Development Banks*, MDBs – auch Internationale Finanzinstitutionen genannt), wie die Asiatische Entwicklungsbank (*Asian Development Bank* - ADB) prägen die Entwicklungsparadigmata ihrer Mitgliedsländer verantwortlich mit. (...)

Jedes Jahr verleihen die MDBs zusammen eine Gesamtsumme von 35 Milliarden US-Dollar an ihre Mitgliedsstaaten. (1) Damit sind sie die größten Geldgeber für Entwicklungsprojekte und außerdem in der Position, innenpolitische Schwerpunktsetzung und Richtlinienfindung und sogar die Gesetzgebung eines Landes zu beeinflussen, das technische Unterstützung und Darlehen bezieht.

Die Dimension der Einmischung der MDBs in die nationalen Ökonomien variiert dabei von Mitgliedsland zu Mitgliedsland. Das Stimmrecht ist in diesen Institutionen nämlich an die Summe der Anteile gekoppelt, die ein Mitgliedsland hält. Das bedeutet nichts anderes, als dass Mitgliedsländer ihr Stimmrecht kaufen können, und das wiederum heißt, dass die mit mehr Anteilen die Macht haben, die Spielregeln zu bestimmen und von ihnen zu profitieren.

Nach eigenen Aussagen ist das oberste Ziel der Aktivitäten der MDBs die Bekämpfung der Armut. Die Banken betonen, dass riesige Entwicklungsprojekte wie Staudämme zur Elektrizitätsgewinnung, Bewässerungsprojekte, die Entwicklung von Transportwegen, Öl und Gasprojekte usw. helfen können, die Armut zu reduzieren und wirtschaftliche Aktivitäten für die Entwicklung anzukurbeln. Auf der anderen Seite klagen diejenigen, die von den Projekten betroffen sind, dass die üblen Auswirkungen, die diese Projekte auf ihr Leben und ihre Umwelt haben, die Selbstaussagen der Bank ad absurdum führen. Es handele sich dabei nicht um bloße Anschläge auf ihr individuelles Wohlbefinden, sondern um tiefgreifende und unumkehrbar soziale, wirtschaftliche und umweltverändernde Folgen. Lokale Nichtregierungsorganisationen und die Netzwerke länderübergreifender Kampagnen behaupten, dass die aktuelle Leih-Dir-was-Kultur der MDBs mehr Armut verursacht und die Armen noch tiefer ins Elend stürzt, als sie es vor den Projekten waren.

Bereits mehrfach wurden die nachteiligen Wirkungen vieler MDB-finanzierter Entwicklungsprojekte auf ihre Gastgebergemeinden fundiert dokumentiert. (...) Beispiele sind der von der Weltbank finanzierte Kedung Ombo Damm in Indonesien, das Geothermalkraftwerk Mt. Apo in den Philippinen, der Narmada Damm in Indien und der Drei-Schluchten Damm in China.

Der ADB ist es über lange Jahre gelungen, nicht aufzufallen. Es dauerte 21 Jahre, bis Aktivist/innen klar wurde, wie unverantwortlich die Finanzinstitution agiert. (2) Seine Spur der Verwüstung führt an jüngsten Projekten wie dem Samut Prakan Abwasserprojekt in Thailand und dem Chasma Right Bank Bewässerungsprojekt in Pakistan vorbei und zeigt denen, die hinschauen, dass die Bank Geld für Projekte und Programme zum Fenster hinauswirft, die sich nicht um Umweltschäden und soziale Auswirkungen scheren. Anlässlich einer Überprüfung des Samut Prakan Abwasserprojektes durch eine von der ADB organisierte Expertenkommission, trat zutage, dass die Bank im Zusammenhang mit diesem Projekt mindestens sieben ihrer eigenen Richtlinien verletzt hatte. (3)

Geld von Steuerzahler/innen zu vergeuden ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite sind die Regierungen der Empfängerländer, die sich plötzlich in der Abhängigkeit von Darlehen wieder finden. Die gesamte Geschichte der MDB-Kreditvergabe ist durchzogen von der Einsicht, dass sich die Empfängerländer niemals aus der Schuldenfalle befreien werden. Sie ist außerdem geprägt von der bitteren Erkenntnis, dass die Länder bereits Strukturanpassungsmaßnahmen durchlaufen haben, mit deren Auswirkungen auf Wirtschaft und Lebensbedingungen der Menschen die Schulden schon mehr als zurückbezahlt sind. (4)

„Feuer kann Essen erwärmen oder ein Haus niederbrennen.“, lautet ein asiatisches Sprichwort. Verglichen mit den Darlehen für Entwicklungsprojekte der ADB für seine sich entwickelnden Mitgliedsstaaten haben die 37 Jahre Engagement im asiatischen und pazifischen Raum für die Menschen eher verkohlte Häuser als schmackhaftes Essen hinterlassen.

Stark gekürztes Vorwort zur Broschüre Handbuch ADB für die deutsche Zivilgesellschaft; Focus Asien 15; Essen, 2003

Anmerkungen

(1) Nach: Bank Information Centre USA, About the Multilateral Development Banks, August 2002, www.bicusa.org

(2) Vgl.: I. Serrano and H. Withanage, History of the NGO FORUM on the ADB, Präsentation beim FORUM Jahrestreffen 2003, 24.-26. Juli, Manila, Philippinen

(3) Vgl.: W. Wiertsema, „The Asian Development Bank Inspection of the Samut Prakarn Wastewater Management Project, Thailand“, conference paper from Public Accessibility to International Financial Institutions: A Review of Existing Mechanisms and Interim Experiences, 11. April 2003, American University Washington College of Law, Washington D.C.

(4) Vgl.: Handbuch Illegitime Schulden, hrsg. vom *philippinenbüro* u.a.; Essen, 2003

Keine soziale Sicherheit ohne Frauen

Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel China

Dieser Aufsatz untersucht anhand der Beispiele der deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) und des Entwicklungsprogramms für Frauen der Vereinten Nationen (UNIFEM), wie sich die internationale Entwicklungshilfe mit dem wachsenden Wohlstand des größten asiatischen Schwellenlandes China verändert. Kritisch werden die negativen Folgen für die soziale Sicherheit, vor allem von Frauen, betrachtet.

Von Astrid Lipinsky

China ist mit einem Bevölkerungsanteil von 46 Prozent Armen, die von weniger als 2 US-Dollar am Tag leben müssen (UNDP-Armutdefinition) nach wie vor das größte Entwicklungsland der Welt (Hofmann 2006:3). Der Evangelische Entwicklungsdienst zählt 26 Millionen absolut Arme in China und, übereinstimmend mit der GTZ, zusätzlich im ländlichen China 50 Millionen Menschen, deren Einkommen knapp über der staatlich definierten Armutsgrenze von einem Jahreseinkommen unter 625 Renminbi (ca. 60 Euro) liegt (United Nations Country Team 2004:5).

Andererseits leben in China heute rund 300.000 Dollarmillionäre. Die hundert wohlhabendsten Chinesen besaßen 2005 durchschnittlich je 400 Millionen Dollar. (Lietsch 2006) China hat mit einer Billion US-Dollar die größten Devisenreserven der Welt und ist seit einigen Jahren selbst als Entwicklungshilfegeber, vorwiegend nach Afrika, aktiv (Hofmann 2006:3).

Der Abstand zwischen Reichen und Armen klafft in China immer weiter auf, noch verstärkt durch die traditionelle Bevorzugung der Stadtbevölkerung, nämlich der ehemaligen Angestellten staatlicher Betriebe mit Kranken- und Sozialversicherung, staatlich subventioniertem Wohnraum und schulischer Infrastruktur. Demgegenüber müssen im ländlichen China medizinische Versorgung und Krankenversicherung, der Schulbesuch der Kinder und der Bau des Wohnhauses privat bezahlt werden.

Die Zahl der durch diese Ungleichbehandlung ausgelösten Konflikte und sozialen Unruhen nimmt zu. Die chinesische Regierung und die herrschende Partei propagieren daher seit zwei Jahren die „harmonische Gesellschaft“ (chin. *hexie shehui*), von der allerdings bisher nicht klar ist, ob

sie bloß die Polizei- und Kontrollmaßnahmen stärken oder die zunehmende Ungleichheit durch eine aus Sicht einer allgemeinen sozialen Sicherung dringend nötige Umverteilung anstoßen will. Unter dem Stichwort der harmonischen Gesellschaft werden immerhin Probleme wie der Zusammenbruch der dörflichen Krankenversorgung, die fehlende Rentenversicherung für alle Nicht-Städter/innen (ca. 70 Prozent der Bevölkerung), der Nichtzugang vor allem von Dorfmädchen zur Grundbildung und die ländliche Armutstitution thematisiert. Die chinesische Regierung hat also, nachdem sie in den 1980er Jahren die Bevölkerung ermuntert hatte, „in Teilen zuerst reich zu werden“, nunmehr Ungleichheit und sozialen Unfrieden als Hauptproblem identifiziert.

Frauen und soziale Sicherung

Im gesellschaftlichen Alltag ergibt sich die Bedeutung der Frauen für die soziale Sicherung aus dem Fehlen staatlicher Sozialversicherungssysteme im ländlichen China (Uchimura 2005:6) und der daraus resultierenden Verlagerung von Sicherungsmechanismen in die Familien. In den Familien kommt Frauen geschlechtsspezifisch die Pflege- und Sorgerolle zu (McCafferty; Quisumbing 2006), die gerade in Asien eine frauenspezifische und von den Frauen als solche akzeptierte Verantwortung ist. Das heißt konkret:

Mehr als 60 Prozent der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in China sind Frauen, während die Männer in nichtlandwirtschaftliche Berufe abwandern, mit denen sich ein höheres Einkommen erzielen lässt. Den Frauen im Dorf bleibt langfristig, zumindest aber saisonal, die Alleinverantwortung für pflegebedürftige alte Familienangehörige sowie für die Kinder und ihre Schulbildung. Der Zunahme der Pflichten steht *keine* Ausdehnung der

Kompetenzen und Entscheidungsrechte, beispielsweise über die Verpachtung oder Pacht von Land, gegenüber.

Schulabbrecher/innen sind fast ausschließlich Mädchen; die Mehrzahl der Analphabet/innen in China ist weiblich.

Frauen stellen über die Hälfte der Arbeitslosen in China. Die Mehrzahl der befristet, ungesichert, informell und zu Niedriglöhnen Beschäftigten sind Frauen und Mädchen. Gleichzeitig betrachten sich aber die Frauen mit ihrem Gehalt als alleinverantwortlich für den Schulbesuch der Kinder und die ärztliche Versorgung.

Die Rate der neu infizierten HIV-positiven Frauen steigt schneller als die der Männer. Die knappen familiären Ressourcen fließen vorrangig in die medizinische Behandlung von Männern und Kindern; für die Behandlung der Frauen reicht häufig das Geld nicht.

Frauen sehen sich selbst als alleinverantwortlich für die Geburt eines Sohnes, durch welche die (Schwieger-)familie im Alter abgesichert werden soll. Die bei Strafe verbotene pränatale Geschlechtsbestimmung (und Abtreibung eines weiblichen Fötus) oder die Geburt eines weiteren Kindes werden ausschließlich von den betroffenen Frauen riskiert und finanziert.

Im Dorf finden sich alte Frauen in der Verantwortung für ihre Enkel wieder, deren Eltern an HIV/Aids gestorben oder dauerhaft in die Stadt migriert sind.

Ihre von ihnen selbst und von ihrer Umwelt als solche wahrgenommene Alleinverantwortung für die soziale Absicherung der Kinder, des Ehemannes und der pflegebedürftigen alten Familienangehörigen ist u.U. eine lebensbedrohliche Gefährdung für die Gesundheit der Frau:

Mädchen verzichten auf schulische Bildung, sogar auf rudimentäre Grundschulbildung, wenn sie eine finanzielle Belastung für die Familie darstellt. Als ungelernten Minderjährigen stehen ihnen nur die ungesicherte Arbeit im Privathaushalt oder die Prostitution offen. Der Verzicht auf den Schulbesuch kann sowohl von der Familie erzwungen als auch von den Mädchen freiwillig geleistet werden.

Mädchen und Frauen sichern durch ihr Einkommen als unversicherte Wanderarbeiterinnen den Unterhalt der Familie und die Schulbildung jüngerer Geschwister oder Söhne. Die Arbeitsbedingungen sind häufig gesundheitsschädlich (überlange Arbeitszeiten, mangelndes Licht, giftige Dämpfe)

oder sogar lebensbedrohlich (etwa bei Fabrikbrand).

Mädchen und Frauen verkaufen sich aufgrund einer familiären Notlage als Bräute in reichere Provinzen, lassen sich von den Angehörigen verkaufen oder werden gegen ihren Willen verkauft. Der Frauenhandel kann auch in die Prostitution führen. In jedem Fall hat eine gekaufte Frau keine Mitspracherechte in bezug auf sicheren Geschlechtsverkehr oder eine monogame Partnerschaft; das Risiko von sexueller Gewalt und einer Infektion mit sexuell übertragbaren Krankheiten einschließlich HIV ist hoch.

Wie Frauen in China ihre Sicherungsrolle personifizieren und praktizieren, zeigt das Beispiel einer Dorffrau im Kreis Linqu, Provinz Shandong:

“Frau Lin hat eine Schulbesuchsversicherung für ihre Kinder abgeschlossen. Sie hofft, dass die Versicherung zahlt, wenn die Schulgebühren mal wieder steigen. Ihr Mann arbeitet im dorfeigenen Steinbruch. Weil die Arbeit als besonders gefährlich gilt, hat das Dorf für alle, die dort tätig sind, eine Unfallversicherung abgeschlossen. Frau Lin hat keine Versicherung, obwohl die Versicherungsvertreter überall sind, hat ihr niemand eine angeboten. Ihre Familie, findet sie, ist für den Notfall gut abgesichert.“

Entwicklungszusammenarbeit - Beispiel UNIFEM

Projekte des Entwicklungsprogramms für Frauen der Vereinten Nationen⁶⁹ (UNIFEM) dienten in den Jahren nach der Eröffnung des Chinabüros 1998 zunächst der Armutsbeseitigung durch einkommensschaffende Maßnahmen für Dorffrauen. Als die Zielgruppe das Interesse an Kleinstgeschenken wie einem Hasen pro Haushalt als Grundlage für eine Hasenzucht verlor, verschob sich der Fokus allgemeiner und abstrakter auf die Förderung der Führungsfähigkeiten von Dorffrauen als zukünftigen politischen oder ökonomischen Führungspersonlichkeiten. Immer noch handelte es sich aber um klassische, kleinräumige, regional konzentrierte Entwicklungshilfe.

Das änderte sich 2005. Als neuer Schwerpunkt wurde ausschließlich die Implementierung von Trainings und Beratungen der *UN-China Gender Facility* festgelegt, d.h. UNIFEM beschränkt sich

⁶⁹UNIFEM ist eine Tochterorganisation des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen, UNDP. Die Website ihres China-programms findet sich unter: unchina.org/unifem

zukünftig auf die UN-interne Tätigkeit und führt keine eigenen Projekte für konkrete chinesische Zielgruppen mehr durch. Obwohl UNIFEM Gender-Fortbildungen für Chines/innen organisiert, kann die neue Ausrichtung als die Abkehr von traditioneller Entwicklungshilfe verstanden werden. Einziges Thema ist – auf einer allgemein-abstrakten und theoretischen Ebene – der Gender-Begriff, einzige Form der Zusammenarbeit das Coaching von Führungsfrauen; die Zielgruppe ist nicht nach praktischer Bedürftigkeit definiert, der Gender-Diskurs nicht an konkreten Erscheinungen wie dem Defizit sozialer Sicherung orientiert.

Hinter der Umorientierung steht die sicherlich richtige Erkenntnis, dass konkrete Armutsbeseitigungsprojekte für Frauen bloß lokal wirken und zudem diskriminierende Strukturen nicht nachhaltig verändern. Es muss aber gefragt werden, ob die theoretische Gender-Sensibilisierung von Führungskräften konkret existierende gesellschaftliche, frauenbenachteiligende Strukturen zu verändern geeignet ist. Zusätzlich fragwürdig wird die Wirkung der neuen Strategie, wenn man bedenkt, dass das Gender-Konzept im Gegensatz zur vom chinesischen Frauenverband seit 1949 popularisierten „Gleichberechtigung von Frauen“ und „Befreiung der Frau“ nicht verbreitet akzeptiert ist. (Lipinsky 2006: 141f)

Schließlich ist zu bedenken, dass jede ausdrückliche Benennung ein Phänomen in seiner Bedeutung aufwertet und als schwerwiegend einstuft. Wird die fehlende soziale Sicherung nicht als frauenspezifisches Problem benannt, verschwindet sie aus der öffentlichen Wahrnehmung zumindest als Frauenfrage, für die UNIFEM im UN-System als allein zuständig gilt.

Die Themen der deutschen GTZ

Am Beispiel der GTZ wird die Ent-Konkretisierung der Entwicklungshilfe über UNIFEM hinaus als allgemeiner Trend der EZ erkennbar.

Die Tätigkeit der GTZ in China orientiert sich an den Vorgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ).⁷⁰ Das BMZ definiert in seinem Ankerland-Konzept (BMZ:2004)

⁷⁰Die GTZ leistet Entwicklungshilfe im Auftrag und mit Geldern des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). In China führt die GTZ auch Projekte im Auftrag der EU durch. Die GTZ arbeitet auf der Grundlage zwischenstaatlicher Verträge, also mit offizieller staatlicher Zustimmung von chinesischer Seite. Über die GTZ fließt der Mammanteil deutscher Entwicklungshilfe in China.

die 68 Millionen Euro, die 2006 nach China fließen, nicht mehr als traditionelle Entwicklungshilfe, sondern als finanzielle Unterstützung des Dialogs mit China. Der Dialog soll dazu dienen, China zum nachhaltig und umweltgerecht wirtschaftenden Rechtsstaat zu transformieren. Entsprechend ist die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) ihrem Internetauftritt zufolge im Auftrag des BMZ in den beiden Bereichen „Umweltschutz und Energiemanagement“ sowie „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“⁷¹ vorwiegend mit technischer Ausbildung und in der Beratung hochrangiger Regierungsbehörden aktiv.

Beratungsleistungen zielen auf „den wirtschaftlichen Entwicklungsprozess und die soziale Stabilität“. Damit hat erstens die Wirtschaftsentwicklung Vorrang und zweitens ist nicht die soziale Sicherung als Leistung zugunsten der Zielgruppe das Ziel, sondern die soziale Stabilität⁷² als potenziell von oben gesteuertes Ergebnis flächendeckender Kontrolle. Die Verringerung von Armut als klassische Entwicklungshilfe wird als Bestandteil des (als veraltet geltenden) Ansatzes der 1980er beschrieben und als Projekt einzig dort durchgeführt, wo die GTZ im Auftrag der EU handelt.

Oberflächlich geben sich die aktuellen GTZ-Projekte und -Programme in China technokratisch-geschlechtsneutral. Tatsächlich werden Frauen und damit ihre Interessen als wesentliche Trägerinnen der sozialen Sicherung nicht ausdrücklich berücksichtigt. Einzige Ausnahme ist das Projekt zur „Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben“ in Nanjing, das 2006 endete. Dieses Projekt ist aber nicht etwa Ausdruck der Gender-Sensibilität der GTZ, sondern transportiert die staatliche chinesische Frauenpolitik (und eben nicht: Gender-Politik) und die volksrepublikanische Tradition der eigenständigen „Frauenarbeit“.

Herausforderungen des chinesischen Alltags an die Entwicklungszusammenarbeit

Wichtige Geber von Entwicklungshilfe in China sind – wie oben dargestellt – neuerdings auf einer abstrakt beratenden Ebene und nicht mehr auf Projektebene tätig. Einerseits wird die Existenz einer hohen Zahl von Armen in China anerkannt, andererseits übergeht die Entwicklungshilfe sie aber ausdrücklich. Frauen sind nicht nur beson-

⁷¹Nicht: „der sozialen Marktwirtschaft“ bzw. der chinesischen „sozialistischen Marktwirtschaft“

⁷²Die Selbstdarstellung der GTZ übernimmt die chinesische offizielle Terminologie. Stabilität = chin. *wending*.

ders betroffen, weil die Beratungsmaßnahmen sie u.U. nicht paritätisch berücksichtigen, sondern vor allem als besonders von Armut Betroffene, als Geringverdienerinnen und Hauptverantwortliche für die soziale Sicherung ganzer Familien.

Diskriminierung bis hin zur Gewalt gegen Frauen bilden eine Wurzel und Ursache der festgestellten „gesellschaftlichen Instabilität“ (Hudson 2005:5). Jedes Entwicklungsprojekt müsste deshalb bei der gesellschaftlichen Aufwertung und Gleichberechtigung der Frau beginnen und diesen Ausgangspunkt als solchen ausdrücklich thematisieren. Jahrzehntelange entwicklungspolitische Erfahrung hat gezeigt, dass „mitgedachte“ Frauen im Projekt eben nicht mit ihren geschlechtsspezifischen Anliegen präsent sind. Seltsame Projektbeschreibungen wie die GTZ-Vorstellung des Projektes zur „partizipativen Land- und Forstnutzung in der Provinz Shanxi“ sind das Ergebnis: Hier werden Frauen ausschließlich als die Empfängerinnen „einkommensschaffender Maßnahmen für die unbeschäftigte Wintersaison“ vorgestellt, anstatt von Anfang an klarzustellen, dass Projektzielgruppe aufgrund ihrer Bevölkerungsmehrheit im Dorf zu jeder Jahreszeit vorwiegend die Frauen sind.

Der chinesische Alltag verlangt, dass die flächendeckende soziale Sicherung als Voraussetzung von gesellschaftlicher Stabilität identifiziert und die herausragende Bedeutung der Frauen für die soziale Sicherheit anerkannt wird mit der Konsequenz, dass jede Entwicklungshilfe einschließlich des Zieles „wirtschaftliches Wachstum“ der Prämisse unterworfen werden muss, dass sie Frauen nutzt.

Dr. Astrid Lipinsky hat mit den Schwerpunkten Chinesisches Recht und Gender promoviert und arbeitet im

Wechsel zwischen China und Deutschland. Kontakt: alipinsky@web.de

Literatur

- BMZ: Ankerländer. Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ. BMZ, Bonn 2004
- Hofmann, Katharina: Herausforderungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit: Das Beispiel China. Dialogue on Globalization Briefing Papers, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2006
- Hudson, Valerie M.; Den Boer, Andrea: A Surplus of Men, a Deficit of Peace. Security and Sex Ratios in Asia's Largest States. In: International Security 2002, Vol.26, No.4, S. 5-38
- Lietsch, Jutta: Chinas Neureiche schwelgen im Luxus. In: Berliner Zeitung vom 14.02.2006
- Lipinsky, Astrid: Der Chinesische Frauenverband. Eine kommunistische Massenorganisation unter marktwirtschaftlichen Bedingungen. Lit Verlag, Münster 2006
- McClafferty, Bonnie; Quisumbing, Agnes R.: Gender and Development. Bridging the Gap between Research and Action. IFPRI Brief, International Food Policy Research Institute, Washington D. C. 2006
- Saich, Tony: Challenges to welfare provision in China. International Labour Organisation (ILO), Genf 2003
- Uchimura, H.: Impact of social security reform on inequality in China. Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organisation (IDE-JETRO), Tokyo 2005
- United Nations Country Team in China: Millennium Development Goals. China's Progress. An Assessment by the UN Country Team in China. UNDP China, Beijing 2004
- White Paper on Gender Equality. Staatsrat der VR China, Beijing 2005

MigrantInnen als Brückenbauer

Reduzierung sozialer Unsicherheit oder Schaffung sozialer Ungleichheit?

Von Martina Backes

In der Tourismusindustrie Südthailands arbeiten mehr BurmesInnen als SüdthailänderInnen, die Plantagenwirtschaft in Malaysia würde kaum ohne die indonesischen Tagelöhner auskommen, das Bruttoinlandprodukt in Sri Lanka ohne die Geldtransfers der MigrantInnen (von denen 70 Prozent Frauen sind) erheblich schrumpfen. Von Januar bis Juni dieses Jahres haben über 100.000 ThailänderInnen das Land verlassen, viele arbeiten als Hausangestellte in Taiwan. Über 800.000 Filipin@s wandern jährlich aus, um andernorts Geld zu verdienen – auch Bangladesch, China, Indonesien, Vietnam und Nepal gelten als klassische Emigrationsländer, teilweise verfolgen sie eine aktive Auswanderungspolitik. 7.000 Nepalesinnen gehen jährlich in die Unterhaltungsindustrie nach Indien (viele unfreiwillig), in Bangladesh werden nun auch vermehrt Frauen angeworben, um in der Textilindustrie in Malaysia zu arbeiten⁷³. 20 Prozent der Arbeitsvermittlungsgesellschaften in Vietnam haben eine Lizenz, um ArbeiterInnen nach Malaysia zu vermitteln. Der vietnamesische Staat will 500.000 VietnamesInnen ins Ausland entsenden, von denen man sich jährlich zwei Milliarden Dollar Rücküberweisungen erhofft. In den Philippinen tragen die Rücküberweisungen mit jährlich über sieben Milliarden Dollar (informell sollen es 13 Mrd. mehr sein) zum Bruttoinlandsprodukt bei, auf Sri Lanka und in Indonesien mit immerhin über einer Milliarde.⁷⁴ In Singapur und Malaysia denkt man darüber nach, ob die nachlassenden Geburtenraten und das damit drohende Problem der rententechnisch desaströsen „Überalterung“ der Gesellschaft durch MigrantInnen gelöst werden kann.

⁷³ Petra Dannecker: Die Feminisierung der Migration. Neue Möglichkeiten oder neue Zwänge? *iz3w* 295, Freiburg 2006, 23-26.

⁷⁴ Quelle: DEZA, 4. Mai 2005: Remittances von MigrantInnen (pdf)

Stiefkind der Entwicklungsdebatte

In der entwicklungspolitischen Debatte wurden die vielfältigen Migrationsrouten und -wege lange Zeit ignoriert oder nur sehr einseitig wahrgenommen. Landflucht hier, wachsende Metropolen dort, Verstädterung einerseits und „Entvölkerung“ anderenorts – das klingt nach Armut, Elend und „Fehlentwicklung“. Migration schien ein Problemfeld darzustellen, das den Konzepten der Modernisierung und nachholenden Entwicklung in den Ländern des Südens einen üblen Streich spielte, auf dem Lande ebenso wie in der Stadt: Wellblechvororte wüchsen zu schnell und ungeordnet, seien chaotisch und nur schwer kontrollierbar, eine potenzielle Keimzelle der Kriminalität. Auf dem Lande hingegen mangle es an innovativen Ideen und qualifizierten Arbeitskräften. Zunehmende Armut wurde beiden Seiten prophezeit. Insbesondere die Stadt-Land Migration galt als Entwicklungshemmnis. Entsprechen blind gaben sich die Experten gegenüber den vielfältigen Migrationsmotiven und zeigten kein Interesse für die konkreten Vor- und auch Nachteile, die sich für die MigrantInnen und deren Familien ergeben.⁷⁵

Erst seit bekannt wurde, dass die Rücküberweisungen vieler MigrantInnen in ihre Heimatländer die internationalen Entwicklungshilfegelder um das nahezu dreifache übersteigen (DIE ZEIT titelte: Der lange Geld-Treck nach Süden⁷⁶) und die Geldtransfers der MigrantInnen für einige Länder die größte Einnahmequelle für ausländische Devisen darstellen, schenkten die internationalen Entwick-

⁷⁵ Eine Übersicht über entwicklungspolitische Debatten um Migration findet sich in Arjan de Haan: Migration in the Development Studies Literature – Has it come out of it's marginality? World Institute for Development World Economics, Research Paper 2006/19, February 2006

⁷⁶ DIE ZEIT, 15.7.2004

lungsagenturen und die UNO der „zunehmenden“ Migration vermehrt Aufmerksamkeit.⁷⁷

Verkehrter Blick

Die Anerkennung der Leistungen von MigrantInnen ist zwar erfreulich. Jedoch finden die Leistungen der „irregulären“ Migration erst gar keine Erwähnung.⁷⁸ Darüber hinaus werden aus den Statistiken gewagte Thesen abgeleitet. So schwärmt die Weltbank davon, dass die Ausgaben der daheim gebliebenen Familienmitglieder für Bildung, Gesundheit und Investitionen höher ausfielen als in Familien ohne MigrantInnen. Daraus wird ein positiver Effekt auf die Sicherung der Ernährung und schließlich das Potenzial der Migration zur Reduzierung der Armut abgeleitet. Im *Global Prospects Report* der Weltbank von 2006 wird ein positiver Effekt auf Kreditentwicklung und Bankguthaben insbesondere jener Länder hervorgehoben, die Rücküberweisungen erhalten und die auch während diverser Krisen nicht abreißen.⁷⁹

Vom volkswirtschaftlichen Blick auf Kredit- und Sparwesen abgesehen profitieren tatsächlich viele Familien von den Rücküberweisungen ihrer migrierten Verwandten. So schätzt etwa die Coalition for the Urban Poor (CUP) für Bangladesh, dass MigrantInnen aus Dhaka bis zu 60 Prozent ihres Einkommens an Verwandte schicken. In deren Haushalt macht das transferierte Geld bis zu 80 Prozent des Haushaltsbudgets aus. Doch dieser neuerdings gepriesene „positive Zusammenhang von Migration und Entwicklung“ blendet die „menschlichen Kosten“ der Migration völlig aus. Von den oft prekären Arbeitsbedingungen der MigrantInnen, von der oft langen Zeit der Ungewissheit, bis die erste Rücküberweisung erfolgt,

von den gescheiterten Versuchen und denen, die diese Chance erst gar nicht haben, von der risikoreichen und oft gefährvollen Suche nach einer bezahlten Tätigkeit, von den persönlichen Krisen, individuellen Schwierigkeiten und Ausgrenzungen, denen viele MigrantInnen mehr oder wenig lange ausgesetzt sind, ist keine Rede. Von den strukturellen Disparitäten und der Entstehung einer globalen Klassengesellschaft von MigrantInnen, die sich aus der Kontrolle von Migrationsregimen ergeben, ganz zu schweigen.

Und es gibt einige weitere Fragen, die bei aller erhöhten Aufmerksamkeit, die internationale Entwicklungsagenturen der Migration schenken, nicht behandelt werden. Zwei Fragekomplexen möchte ich mich im Folgenden widmen: In wie weit wurde und wird Entwicklungspolitik in den Dienst der Migrationsverhinderung gestellt? Wie verhält es sich mit der bereits jetzt offensichtlichen Entstehung einer globalen Klassenbildung von legalen und illegalen, erwünschten und unerwünschten, „nützlichen und unnützen“ MigrantInnen? Und: Wenn die Förderung von Migration zum entwicklungspolitischen Instrument avanciert, das mit dem Ziel von Armutsbekämpfung und der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) verknüpft wird: Inwieweit wird von MigrantInnen verlangt, die Bürde von Fehlentwicklung durch neoliberale Politik, durch den Abbau öffentlicher Versorgungsleistungen, durch die Folgen einer desaströsen Agrarwirtschaft und Staudammpolitik selbst zu tragen? Was bedeutet die zunehmende Verzahnung von Migration und informeller Ökonomie aus der Perspektive für eine Daseinsvorsorge (*sustainable livelihood*)? Wie kann verhindert werden, dass MigrantInnen zu billigem Ersatz für die abgebauten sozialen Sicherungssysteme werden und zugleich der Industrie als kostengünstiger Produktionsfaktor dienen?

Die Schlechten ins Kröpfchen

Anlässlich der Vorlage des Abschlussberichts der *Globalen Kommission zu Fragen der Migration (GCIM)* meinte die Ministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Heidemarie Wiecezorek-Zeul, die Armut müsse bekämpft werden, damit Menschen sich in ihrer Heimat eine verlässliche Lebensgrundlage aufbauen können und nicht erzwungenermaßen in anderen Ländern nach Perspektiven suchen müssen. Da „die Exportsubventionen verhindern, dass viele Menschen in Entwicklungsländern eigene Einkommen erwirtschaften“, setze sie sich in der WTO – Runde dafür ein, „dass die Agrexportsubventionen weiter abgebaut werden.“

⁷⁷ Die ILO beschäftigt sich seit 2002 vermehrt mit arbeitsrechtlichen Aspekten der internationalen Migration. Kofi Annan richtete eine Globale Kommission zu Fragen der Migration (GCIM) ein. Im April 2003 gründete sich die *Global Migration Group* mit dem Ziel, ihre jeweilige die Migration betreffende Politik aufeinander abzustimmen. Gründungsmitglieder der GMG sind u.a. die ILO, die IOM, die UNCTAD und der UNHCR, im September 2006 traten auch u.a. das UNDP und die Weltbank bei. 2006 machte die UNFPRA Frauen und Migration zum Fokus ihres jährlichen Weltbevölkerungsberichts und der *Global Prospects Bericht* der Weltbank von 2006 beschäftigt sich mit *Migration and Remittances*.

⁷⁸ Nicht dokumentierte Migration, insbesondere von MigrantInnen ohne Papiere, wird als irreguläre Migration bezeichnet – dahinter verbirgt sich häufig, dass MigrantInnen illegalisiert werden.

⁷⁹ So wird hier auch vorgeschlagen, die Kontrollen der Arbeitsmigration zu lockern, um die Gewinne aus der Migration für arme und reiche Länder zu maximieren.

⁸⁰ Trotz der offensichtlichen Zusammenhänge zwischen der durch internationale Agrarpolitik erzeugten strukturellen Armut auf dem Land und der Migration mutet das Statement der Ministerin zweifelhaft an, wenn sie zugleich von der Notwendigkeit größerer Kohärenz von Außen-, Innen-, Handels- und Wirtschaftspolitik spricht. Damit ist nämlich gleich ein ganzes Paket von Maßnahmen gemeint, das sowohl auf Migrationsverhinderung als auch auf die Förderung der Migration abzielt. Das Medienhandbuch für JournalistInnen (2006/07) informiert über die Haltung der staatlichen Entwicklungspolitik, die sich bezüglich der internationalen Migration weitgehend auf Flüchtlingsfragen beschränkt und eine „Unterstützung für Aufnahmeländer bei der Bewältigung von Flüchtlingskrisen“, „Rückkehr von Flüchtlingen, Wiederansiedlung im Heimatland und Wiedereingliederungsprogramme“ gewährt: „Die Reintegrationsförderung ist ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit im Kontext internationaler Migration. Während sie darauf abzielt, durch Know-how-Transfer und damit verbundene Förderung wirtschaftlicher Entwicklung Chancen der internationalen Migration zu nutzen, dienen die meisten anderen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit mittelbar oder unmittelbar der Bekämpfung der Ursachen unfreiwilliger Migrationsbewegungen.“ Offensichtlich werden nun die nicht ganz neuen, bislang kaum beworbenen Reintegrationsprogramme des BMZ als das geeignete Instrument zur Nutzung der „Entwicklungspotenziale von Migration“ hervorgehoben. Dabei sind sie dort, wo Prävention nicht geholfen hat und Abschiebung (noch) nicht greifen kann oder soll, auch ein Instrument der Migrationsbekämpfung.

Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble brachte die Haltung der Bundesregierung in seinem Statement zum Bericht der GCIM unmissverständlich auf den Punkt: „Wir müssen die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse unseres Landes durch eine differenzierte bedarfsorientierte Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung künftig umfassend berücksichtigen“ und „darauf achten, dass über die Grenzen der Europäischen Union und Deutschlands nicht unbegrenzte und ungesteuerte Migrationsströme zu uns gelangen und dass die positiven Wirkungen der Zuwanderung Hochqualifizierter nicht durch den Zuzug von Ge-

ringqualifizierten in unsere Sozialsysteme überlagert wird.“⁸¹

Die Ergebnisse des GCIM-Berichts will Schäuble während der kommenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft in politische Instrumente umsetzen. So stellte er auf dem Treffen der Innenminister der sechs größten EU-Staaten im Oktober 2006, zusammen mit seinem französischen Kollegen Nicolas Sarkozy, die Initiative einer europäischen Asylbehörde für die bessere Koordination der Abwehrbemühungen vor. Zugleich soll ein gewisses Kontingent an ausgewählten Arbeitskräften in die EU einreisen dürfen: „zirkuläre“ MigrantInnen, befristet auf drei bis fünf Jahre. Ähnlich dem Rotationsprinzip zur Zeit der Gastarbeiter ist diese Strategie der Verwertung ökonomisches Kalkül. Die Kooperationsbereitschaft bei den afrikanischen Ländern zur „Rückführung der Illegalen“, die kaum Interesse haben, ihre MigrantInnen wieder aufzunehmen, soll in Schäubles Initiative mit entsprechenden Quoten an zirkulärer Migration vergütet werden.

Die Guten ins Töpfchen

Die kritische Debatte darüber, dass MigrantInnen in Deutschland unter Nützlichkeitsabwägungen in brauchbare und unbrauchbare eingeteilt werden, ist allerdings nicht neu. Im September 2006 wies der Bericht des Bonner Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) darauf hin, dass Deutschland an den MigrantInnen mehr verdiene, als es ausbebe, und zwar ganze 1.840 Euro „pro Kopf und Jahr“, die sie an Steuern und Beiträge an die öffentlichen Kassen zahlen. Der Streit um das Bleiberecht von MigrantInnen, der im November 2006 in eine neue Bleiberechtsregelung mündete, scheint sich an ihrer ökonomischen Effizienz für die Volkswirtschaft zuzuspitzen. Und in dieser Hinsicht ergänzen sich deutsche Innen- und Entwicklungspolitik gegenseitig.

Wieczorek-Zeul verweist zwar darauf, dass qualifizierte Arbeitskräfte in den Entwicklungsländern gebraucht werden, doch rechtfertigt sie zugleich deren Beschäftigung in Industriestaaten, denn schließlich fehle in deren Heimat die entsprechende Wirtschaftsstruktur, „in die sie ihr Talent einbringen können“.⁸² Zudem stehe dem Brain Drain

⁸⁰ <http://www.bmz.de/de/presse/pm/presse20051123.html>

⁸¹ „Kein Schlussstein, sondern ein Startschuss“, Rede von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble anlässlich der Vorstellung des Berichts der GCIM am 16. März 2006 in Berlin.

⁸² Heidemarie Wieczorek-Zeul: Chancen der Migration nutzen. In: Salto Rationale, BDKJ Köln, 1.10.2003

– das Problem der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus Entwicklungsländern – die „hohe Summe der Gelder gegenüber, die Emigranten in ihre Heimatländer überweisen.“ Auf einer gemeinsam veranstalteten Tagung von GTZ und ILO zu Migration und Entwicklung hieß es in der Eröffnungsrede von Staatssekretär Erich Stather aus dem BMZ, „diese Rücküberweisungen bringen Devisen in Entwicklungsländer und stärken die Leistungsbilanz der Volkswirtschaft.“⁸³ Als dritte Rechtfertigung dafür, trotz des Brain-Drain-Problems qualifizierte MigrantInnen zumindest vorübergehend in ausgewählten Bereichen in Industriestaaten zu beschäftigen, wird angeführt, dass MigrantInnen als RückkehrerInnen schließlich Kontakte, Geld und Wissen mit in ihre Heimatländer nehmen und dann helfen, die dortige Wirtschaft anzukurbeln.⁸⁴ Von dieser Tatsache leitet sich dann auch das Existenzgründungsprogramm für rückgeführte Flüchtlinge ab, wie es vom BMZ etwa in Afghanistan durchgeführt wurde.⁸⁵

Tatsächlich unterstützt das BMZ in vielerlei Hinsicht MigrantInnenorganisationen in Deutschland, die in ihren Heimatländern Unternehmen gründen oder Bildungsvorhaben realisieren wollen. Erich Stather bezeichnete auf der GTZ/ILO-Tagung die MigrantInnen in Deutschland als Brückenbauer, die aktiv auf innovative Weise Entwicklungsprozesse in ihren Heimatländern anstoßen – und verwies auf ein BMZ-Programm, das die Reintegration von Fachkräften in ihren Heimatländern und unterschiedlichste Vereine der in Deutschland lebenden Diaspora aus Entwicklungsländern unter-

stützt.⁸⁶ „Aus Brain Drain wird so wieder Brain Gain“, meinte der Staatssekretär.

Unhaltbare Mythen

Dieser Politik liegen unhaltbare Mythen, generalisierte Annahmen über die positiven Effekte der Migration und eine auf die eigene Wirtschaftsförderung fokussierte Sichtweise zugrunde. Genauere Betrachtungen der Zusammenhänge von struktureller Armut, Migration, Direktinvestitionen durch Rücküberweisungen, Bildung und Ernährungssicherung, Brain-Gain und Schaffung von Beschäftigung in den Herkunftsländern erweisen sich als wesentlich komplizierter als auf den ersten Blick angenommen. Die Reduzierung sozialer Unsicherheit ist damit oft nicht verbunden. Von nationalen Politiken zur Kontrolle und Lenkung der Migration einmal abgesehen ist Migration in erster Hinsicht eine reale Praxis von Menschen, die ihre Zuweisung in der ungleichen Weltwirtschaft, ihre benachteiligte Stellung in hierarchischen Verhältnissen oder aus einem marginalisierten Umfeld überwinden wollen. Viele können erst durch die Migration ihren Lebensunterhalt bestreiten. Die individuelle alltägliche Praxis von MigrantInnen zielt darauf ab, soziale Unsicherheit individuell zu bewältigen. Doch Migration zu einer staatlich reglementierten und kontrollierten Strategie der strukturellen Überwindung von sozialer Ungleichheit zu deklarieren, birgt zusätzliche Belastungen für die Betroffenen.

1. Die generelle Erwartung, dass ländliche Entwicklung Abwanderung reduziere, ist nicht immer gerechtfertigt, und `Armutreduzierung ist nicht per se eine Strategie zur Reduzierung der Migration'.⁸⁷ Ein Blick auf die Binnenmigration macht dies deutlich. So kam es in dem indischen Bundesstaat Punjab zu einem allgemeinen Wachstum durch die Grüne Revolution und gleichzeitig zu einer erhöhten Rate von Ab- und von Zuwanderung in ärmeren Staaten in Indien. Ergebnis der Grünen Revolution ist auch, dass nun aus den Dürrezonen in

⁸³ „Kooperation mit der Diaspora – ein neuer Weg für die internationale Zusammenarbeit“, Tagung im GTZ-Haus in Berlin am 3. Mai 2004

⁸⁴ In dieser Argumentation wird allerdings ignoriert, dass Armut nicht einfach das Ergebnis fehlender lokaler Entwicklung ist, sondern oft durch politische Strukturen wie liberalen Handel, diktatorische Regime, Megastaudämme, Kriege und Umweltzerstörung erst erzeugt wurde und die Entwicklung von livelihood-Systemen ständig untergraben wird.

⁸⁵ Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat seit 2001 Afghanen unterstützt, die aus Deutschland und aus den Nachbarländern Afghanistans in ihre Heimat zurückkehren wollten. Alleine im Jahr 2002 erhielten etwa 5.000 zurückgekehrte Flüchtlinge Existenzgründungshilfen oder Aus- und Fortbildungsprogramme. Zudem leistet das BMZ – wie es heißt – „Unterstützung in Flüchtlingssituationen, um die Lage für die Flüchtlinge selbst, aber auch für die Aufnahmeländer abzumildern“. Allein hierfür stellte das BMZ im Jahre 2003 über zehn Millionen EURO zur Verfügung.

⁸⁶ Dazu gehören: eine Initiative von Exil-Ghanaern in Deutschland, die in Ghana eine Wiederaufforstung betreiben, die "Vietnamesische Interkulturelle Fraueninitiative in Deutschland", die sich in Vietnam für den Bau von Grundschulen einsetzen und der Verein "Neue Horizonte", der in Peru Projekte der Basisgesundheitsversorgung fördert.

⁸⁷ Sorensen, N., N. Van Hear, and P. Engberg-Pedersen (2002). "The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Option. State of the Art Overview", Centre for Development Research Working Papers 02.6, Centre for Development Research: Copenhagen.

West-Bengalen jährlich 500.000 Dalit (Unberührbare) in die bewässerten Reisanbaugebiete Indiens migrieren und als Tagelöhner hier minimale Auskommen verdienen - oder sie gehen als Wanderarbeiter an die Küste in die Fischverarbeitung oder Salzgewinnung⁸⁸. In Indien gehört die Mehrheit der saisonalen (Wander-)ArbeiterInnen zur unteren Kaste oder den Adivasi (indigene Bevölkerung). Während für einige die Migration ein Mittel ist, aus traditionellen Strukturen oder der Unterdrückung aufgrund ihrer Kastenzugehörigkeit auszubrechen, erleben andere, wie genau diese Strukturen über Vertragsarbeit und Schuldknechtschaft reproduziert werden - manchmal verschlimmert sich ihre Situation sogar. Auf jeden Fall ist migrantische Billiglohnarbeit und Saisonarbeit in der Agrarwirtschaft ein Mittel der Kostenreduzierung für Nahrungsmittel, seit Technisierung, Agrarchemikalien und Subventionen diesbezüglich an ihre Grenzen stießen. Da macht es keinen Unterschied, ob es sich um Binnenmigration (wie innerhalb Indiens) oder grenzüberschreitende Migration (wie im Falle der indonesischen Plantagenarbeiter in Malaysia, Afrikaner in Spanien, Polen in Deutschland, Ukrainer in Polen) handelt.

2. Die statistisch erfassbaren grenzüberschreitenden Rücküberweisungen ziehen - wegen ihrer bezifferbaren Summen - besonders viel Aufmerksamkeit auf sich. Sie als Instrument der Armutsreduzierung zu loben, ist verkürzt. Dazu gehört, dass gerade die Länder mit den meisten MigrantInnen in Asien, nämlich die Philippinen, Bangladesch und Pakistan, sehr niedrige Raten an Direktinvestitionen aufweisen. Zudem werden die unterstützenden Leistungen der Netzwerke vor Ort dabei nicht berücksichtigt. Viele MigrantInnen kehren ohne Anspruch auf Sozialleistungen in ländliche Strukturen und familiäre Netzwerke zurück, etwa bei politischen Krisen, Katastrophen oder aufgrund unzumutbarer Ausgrenzung und Illegalisierung - und werden von ihren Herkunftsstrukturen wieder aufgefangen. Auch reproduktive Aufgaben und die kostspielige Ausbildung werden den Familien und den ländlichen Gemeinden überlassen - die Industrien rekrutieren qualifizierte Arbeitskräfte, ohne in Ausbildung und langfristige soziale Absicherung investieren zu müssen. Die wechselseitige Abhängigkeit von ländlichen,

subsistenzorientierten Strukturen bzw. sozialen Gefügen zum so genannten ökonomischen fortschrittlichen Sektor wird meist ausgeblendet.

3. Die Frauen in der Heimat der Migrantinnen bleiben zudem auf den Reproduktionsaufgaben sitzen, die die Migrantinnen nun stattdessen als Mägde ihrer Herren und als Kindermädchen ihres Nachwuchses in den Zielländern ausüben - ein System, das zudem eine Klassenbildung gerade auch unter Frauen verstärkt. Während die Frauen der oberen Mittelschicht in den Tigerstaaten dank der billigen Haushälterinnen ihr eigenes Geld verdienen und damit finanziell mehr Unabhängigkeiten sowie gesellschaftliche Anerkennung erlangen können - kurz: sich emanzipieren -, hinterlassen ihre Hausangestellten aus Thailand und den Philippinen ihre eigenen Kinder oft einer ungewissen Zukunft oder der Erziehung durch Geschwister und Großeltern. Wieder sind es die armen Familien, die eine Mehrbelastung tragen.

4. Gerade die ärmsten Haushalte mit weniger qualifizierten MigrantInnen bleiben oft ohne Rücküberweisungen, andere müssen für den „Export ihrer Familienmitglieder“ hohe Investitionskosten aufbringen, auf denen sie sitzen bleiben und sich so dauerhaft verschulden⁸⁹. Migration kann insofern auch Verarmung nach sich ziehen oder die soziale Spaltung zwischen erfolgreichen und erfolglosen Migrationsfamilien sowie zwischen Familien mit und ohne Migrationsmitglieder bewirken. So kam es in Bangladesch zu einer Verschärfung von sozialen Disparitäten, weil migrantische Familien ihr Geld in Landkäufe investierten und nun mehr Land besitzen, ohne es selbst landwirtschaftlich zu nutzen. Die Landpreise stiegen an, wodurch die landwirtschaftliche Produktivität insgesamt nachgelassen hat - und damit die Migration letztlich kontraproduktiv auf die ländliche Entwicklung wirkte.

Illegalisierung als staatliche Strategie

Um die ausbeuterischen Seiten der Migration, insbesondere Menschenhandel und Sklaverei, zu unterbinden, sind die Entwicklungsorganisationen bestrebt, Migration über bilaterale Handelsverträge zu forcieren und zu regulieren. Währenddessen

⁸⁸ Priya Deshingkar: Understanding the Implications of Migration for Pro-poor Agricultural Growth. Overseas Development Institute, June 2004 / Priya Deshingkar und Edward Anderson: People on the move: new policy challenges for increasingly mobile populations. Natural Resource perspectives No 92, Overseas Development Institute, Juni 2004

⁸⁹ Eine Arbeitsvermittlung von den Philippinen nach Kuwait kostet 3.000 US Dollar, von Bangladesch nach Deutschland liegt der Marktpreis bei 4.000 - 6.000 Dollar, eine „Reise“ von China in die USA liegt bei 3.000 bis 5.000 Dollar. Der weltweite illegale Handel von Arbeitskraft ‚erwirtschaftet‘ rund sieben Milliarden US Dollar jährlich und betrifft über sechs Millionen Menschen.

werden die unregulierten Formen der Migration tendenziell illegalisiert. Die Benachteiligung vieler MigrantInnen durch nationale Asyl- und Abschiebepolitik wird stillschweigend hingenommen oder als Mittel der Kontrolle von Menschenhandel und Prostitution gutgeheißen. Diese selektive Förderung und Unterbindung von Migration ignoriert einen großen Anteil derjenigen MigrantInnen, die in der informellen Ökonomie arbeiten. Allein in Asien werden 40 Prozent als „Undokumentierte“ gehandelt, das sind über sechs Millionen Menschen. Sie sind ebenso wie „reguläre“ und arbeitsrechtlich erfasste MigrantInnen auf der Suche nach einem Auskommen. Ihre prekäre Situation kommt höchstens zur Sprache, wenn von der Unterbindung von Menschenhandel gesprochen wird – Programme zu ihrer Unterstützung gibt es keine.

Umso mehr betroffen sind sie von den staatlichen Rückführungsprogrammen, die verschiedene Länder in Asien bereits als Teil staatlicher Migrationspolitik institutionalisiert haben: In Malaysia, wo der Anteil der undokumentierten MigrantInnen bei 25 Prozent liegt, wurden bereits 1998 200.000 indonesische Arbeiter aus dem Dienstleistungssektor und Baugewerbe abgeschoben. In Thailand nennt sich eine von sieben Maßnahmen des staatlichen Programms gegen Arbeitslosigkeit „immigrant worker replacement“. Berichtet wird von der Rückführung von 200.000 burmesischen Arbeiterinnen im Jahre 1998, die größte Abschiebewelle vor der erneuten Abschiebung von mehreren Tausend BurmesInnen nach dem Tsunami. In Südkorea machen die undokumentierten MigrantInnen sogar 65 Prozent aus – erst vor kurzem wurde ein Angebot der Amnestie für illegale ArbeiterInnen gemacht, wenn sie in ihre Heimat zurückkehrten.

Über die Abschiebelager in Thailand, Malaysia und anderswo schweigt das entwicklungspolitische Establishment – von einer kurzen und kaum ernstzunehmenden Rüge abgesehen, wenn ein neuer Bericht über Menschenrechtsverletzungen veröffentlicht wird.

Soziale Unsicherheit kein Thema

Auch über andere Zusammenhänge von Migrationspolitik und Menschenrechtsverletzung – auch in den ‚Entwicklungsländern‘ – wird meist geschwiegen. In chinesischen Großstädten leben viele MigrantInnen in unhygienischen und schadstoffbelasteten Unterkünften, und schon jetzt fehlen Schulen für sechs Millionen Kinder von MigrantInnen. Fast überall sind Frauen und junge Mädchen vermehrt sexueller Ausbeutung und In-

fektionskrankheiten wie Tuberkulose und HIV/AIDS ausgesetzt – insbesondere deshalb, weil es kaum Gesundheitsdienstleistungen für (undokumentierte) MigrantInnen gibt. Ähnliches gilt für Bildung und Wohnen oder den Schutz vor Umweltgiften – oder gar Rechtssicherheit. In China herrscht mittlerweile grundsätzlich ein Recht auf freie Mobilität, aber keine oder höchstens eingeschränkte Siedlungsrechte für MigrantInnen.⁹⁰ Und Indien kontrolliert zwar nicht direkt die Mobilität der Bevölkerung, doch gibt es eine Reihe von politischen Instrumenten, die indirekt gegen Migration gerichtet sind. So wären diejenigen, die unter der Armutsgrenze leben (*‘Below the Poverty Line’* - BPL) eigentlich dazu berechtigt, subventionierte Nahrungsmittel zu erhalten und Bildung und Gesundheitsdienste in Anspruch zu nehmen – doch BPL-MigrantInnen werden von eben diesen sozialen Leistungen ausgeschlossen. Als Beweis der Zugehörigkeit zur Klasse der BPLs dient eine Rationskarte, die auf der Basis des Wohn- bzw. Geburtsortes ausgestellt wird und in anderen Dörfern oder Städten nicht gültig ist.

In Vietnam haben Kinder von MigrantInnen nur begrenzten Zugang zu staatlichen Schulen und müssen auf teurere private oder halbstaatliche Schulen geschickt werden – oder eben auf Bildung verzichten. Oft sind sie nicht berechtigt, öffentliche soziale Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, die über die staatlich durchgeführten Hunger- und Armutsbekämpfungsprogramme angeboten werden. Dazu gehören u. a. günstige Kleinkredite, freie Gesundheitsversorgung und die Befreiung von Schulgebühren.⁹¹

Benachteiligungen dieser Art tragen dazu bei, dass die Millennium Development Goals insbesondere für MigrantInnen nicht realisiert werden können. Der potenzielle und strukturelle Ausschluss vieler MigrantInnen von den MDGs ist aber nicht Thema der neuen Debatte um Migration und Entwicklung. Es geht auch nicht um Ansätze, um diesem

⁹⁰ Das chinesische System der Haushaltsregistrierung (hukou) erlaubt einem ländlichen Bürger nicht, staatliche soziale Leistungen in einer städtischen Region zu erhalten.

⁹¹ In Vietnam existiert ein Klassifizierungssystem, das zwischen ländlichen und städtischen BewohnerInnen unterscheidet: Die Eintragung KTS1 bedeutet, der Ausweisinhaber ist im Distrikt der Geburt gemeldet, KTS2 ist nicht in dem Distrikt gemeldet, in dem sie oder er lebt (sondern in einem anderen), KTS3 ist für die begrenzte Zeit von sechs Monaten und KTS 4 ist für weniger als sechs Monate registriert. Nur diejenigen mit KTS1 sind vollumfänglich berechtigt, Dienstleistungen der Regierung in Anspruch zu nehmen – die anderen müssen entweder dafür zahlen oder werden ganz ausgeschlossen.

Ausschluss von sozialen Leistungen entgegenzuwirken. Offensichtlich ist der Blick auf die Migration beim entwicklungspolitischen Establishment im Wesentlichen aufs Volkswirtschaftliche beschränkt. Die Reduzierung sozialer Unsicherheit der MigrantInnen und ihrer Familien ist nicht der primäre Fokus, und die tatsächlichen Nachteile, wie die Abwanderung von qualifizierten Kräften aus ärmeren Regionen oder die prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen der MigrantInnen, werden bewusst in Kauf genommen.

Migrantische Arbeitskraft als Handelsware

Die ökonomische Funktion der Migration liegt darin, Arbeitskraft mit bestimmten Qualifikationen zur Verfügung zu stellen, und dabei möglichst billig, möglichst flexibel und möglichst fügsam zu halten. MigrantInnen werden als DienstleistungserbringerInnen gesehen, migrantische Arbeitskraft wird zur Handelsware.⁹² Oder, wie es die ZEIT formulierte: „Der weltweite Wettbewerb entscheidet sich eben nicht nur im Handel und am Kapitalmarkt, sondern auch in der Migration“.⁹³ Diese Feststellung war als Warnung an die deutsche Politik gemeint, dass migrantische Arbeitskraft auch für die hiesige Wirtschaft unverzichtbar sei, wenn man denn konkurrenzfähig bleiben wolle. Sie ist aber auch Hinweis darauf, dass Migration tatsächlich zu einem wichtigen Produktionsfaktor der Ökonomie geworden ist. Tatsächlich werden Migrationsregime zunehmend über bilaterale Handelsverträge gestaltet - nationale Migrationspolitik sortiert vor, ordnet und reguliert, um die Wirtschaft optimal zu versorgen.

Ganz im Rahmen dieses Trends stand das Angebot der International Organisation on Migration (IOM) auf dem High Level Dialog der UN zu Migration und Entwicklung im September 2006. Die IOM präsentierte eine Initiative, die darauf zielt, den Handel mit migrantischer Arbeitskraft zwischen Staaten und Privatunternehmen zu optimieren: über Arbeitsmarktanalysen, Musterverträge, Firmenvisas⁹⁴ und Zertifizierungsverfahren. Auch die seit Jahren von der IOM durchgeführten Rück-

führprogramme sind Teil des Angebots.⁹⁵ Mit dieser so genannten *International Migration and Development Initiative* (IMDI) will die IOM ein Werkzeug anbieten, das noch effektiver ist, als das derzeit die ins Stocken geratene GATS Abkommen, das den grenzüberschreitenden Handel mit Personen (Mode 4) einschließt.

Dieser Trend ist alarmierend, denn humanitäre Rechte bleiben dabei auf der Strecke. Derzeit wird in vielen Ländern ein Abbau sozialstaatlicher Leistungen forciert und mit dem gleichzeitigen Ausbau polizeistaatlicher Sicherheitsregime kombiniert. Immer mehr Menschen werden aufgrund von Deregulierung und neoliberaler Politik von der formellen Ökonomie und von sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen oder verlieren Verfügungsrechte über Land, Produktionsmittel und Ressourcen. Fatal wäre eine Entwicklung, in der die Kosten dafür vom Staat und der internationalen Gemeinschaft auf die MigrantInnen und deren Familien verlagert werden. Genau dies ist aber, verfolgt man die Debatten bei der IOM, der Weltbank und den nationalen Durchführungsorganisationen der EZ, zu befürchten.

Do it yourself!

Die Suche nach immer neuen, effektiven entwicklungspolitischen „Instrumenten“ für die Bekämpfung der Armut in der Dritten Welt hat im Laufe der letzten fünf Jahrzehnte vielerlei Gestalt angenommen. Da war der Fokus auf der technische Hilfe in Form von Staudammbauten oder Hohertragssorten, die kostspieligen Finanzspritzen für den Ausbau von Infrastruktur, die Vergabe von Krediten und das Verschreiben von Sparprogrammen, etwa durch eine Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheits- oder Bildungswesen, die Förderung von Unternehmensgründungen und der verordnete Abbau von Subventionen - all dies geschah und geschieht mit Blick auf die Bilanzen der Staatskassen und die „Gesundheit“ der nationalstaatlichen Ökonomie.

Erst nachdem diese Instrumente kritisiert wurden oder keinerlei positive Effekte zeitigten, fiel das Augenmerk auf die Menschen. Mit der Forderung nach Selbsthilfe und der nach gezielter Förderung

⁹² Sarah Bormann (2005): Sie riefen Dienstleistungen und es kamen Migranten, Bonn 2005

⁹³ Uwe Jean Heuser: Die Welt in Bewegung. 200 Millionen Menschen suchen ihr Glück in fremden Ländern. DIE ZEIT, 28.09.2006 Nr. 40.

⁹⁴ Firmenvisas werden von Regierungen an private Unternehmen vergeben, die dann „bedarfsorientiert“ auf dem Weltmarkt Arbeitskräfte einkaufen können.

⁹⁵ Die International Organisation on Migration (IOM) bietet sich auch als Partnerin bei nationalen Rückführprogrammen an. So erhielten kürzlich 50.000 AsylbewerberInnen in Großbritannien einen Brief von der britischen Regierung mit dem Angebot, gegen eine Auszahlung von 3.000 Pfund ins Herkunftsland zurückkehren zu können. Die IOM bezahlte die Flüge und unterstützte Wiedereingliederungsprogramme von lokalen NGOs.

von Frauen begann ein Prozess, der weniger den Staat als vielmehr die Gesellschaft in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Aufmerksamkeit stellte: Gemeinden, Landlose, Bäuerinnen und KleinunternehmerInnen sowie VertreterInnen der Zivilgesellschaft galten fortan als „Zielgruppe“. Dem Konzept der Selbsthilfe, die dazu aufforderte, das eigene Schicksal in die Hand zu nehmen, folgte bald der Fokus auf Partizipation, die hilflose Opfer im Handumdrehen zu mündigen Akteuren umdefinierte, ohne je die Voraussetzungen zu bezeichnen, die für eine gleichberechtigte Teilnahme und Mitentscheidung, für Mitbestimmung und Gestaltung von Veränderungen unverzichtbar sind. Nun fällt der Blick auf die MigrantInnen, die noch vor wenigen Jahren ausschließlich als Verzichtler von Arbeit und Störenfriede auf dem nationalen Beschäftigungsmarkt gesehen wurden.

Mit der Anerkennung von Migration als einer alltäglichen Praxis der Daseinsvorsorge und Krisenbewältigung hat der Blick der Entwicklungsagenturen auf die Potenziale der Migration nichts zu tun. Eher scheint es, dass die Verwundbarkeit von MigrantInnen und ihre rechtlich schwache Position ausgenutzt werden. Mit Blick auf das offensichtliche Scheitern vieler entwicklungspolitischer Instrumente würden die Entwicklungsagenturen sich die beeindruckenden Statistiken über die immensen Rücküberweisungen wohl gerne auf die eigene Fahne schreiben. Sie sind und bleiben aber eine Frucht der Mühen der MigrantInnen selbst, das Ergebnis einer alltäglichen Praxis der – legalen oder illegalisierten – Daseinsvorsorge und Krisenbewältigung.

Martina Backes ist Mitarbeiterin von FernWeh / iz3w

Güterabwägung Migration

Von Mary Lou U. Hardillo

Wenn die Dinge bitterernst sind, dann suchen wir das Gespräch mit der Mutter. Sie war und ist die Super-Frau, die als Brücke, Fürsprecherin, Geheimnisträgerin oder als Überbringerin längst fälliger Schulden fungiert. Sie war und ist häufig die Lösung vieler Familienangelegenheiten. Sie war auch in der glücklichen Lage, als jüngere Schwester davon zu profitieren, dass ihr emigrierter Bruder und andere Geschwister mit ihren Kindern in den USA und Kanada Arbeit als professionelles Pflegepersonal und damit einen gut dotierten, sicheren Arbeitsplatz gefunden hatten.

Inmitten unserer Armut wurden wir verwöhnt – gelegentlich erhielten wir Kisten voller wunderbarer Sachen aus dem Land, wo buchstäblich Milch und Honig fließen sollen. Unsere Vorstellungen von Amerika wurden noch durch die Erzählungen und Postkarten unserer „amerikanischen Cousins“ weiter angeheizt. Viele von uns wuchsen mit dem Traum auf, irgendwann endlich nach Amerika zu kommen, um dort Schnee anzufassen, große Autos zu fahren und Schaumbäder und Schokoladenriegel zu genießen. „America is in the

heart“, sagte Carlos Bulosan, ein philippinischer Poet.

Welche Träume, Ziele und Lebensvorstellungen haben die Kinder von MigrantInnen-Eltern? Ich befragte eine jugendliche Filipina zu diesem Thema. Sie schrieb:

„Als Kind habe ich mich gewundert, wie meine Mutter aussieht. Ich erinnere mich noch an das erste Mal, als ich zum Flughafen fuhr, um meine Mutter abzuholen. (...) Ich war jedes Mal sehr glücklich, wenn meine Mutter von diesem Ort – Italia - nach Hause kam. Ich wusste nicht, wo genau das liegt; ich wusste nur, dass ein solches Land existiert. Freude ist einfach zu bekommen, wenn du nur ein Kind bist und mehr Spielzeuge und Klammotten willst. Meine Mutter erfüllte immer meine Wünsche und das war für mich der Himmel.“

In Studien und Papieren über Kinder von MigrantInnen-Eltern begegnet man oft Klagen über gegenseitige Entfremdung; das Kind kennt seine Mutter oder seinen Vater nicht richtig oder die Eltern wundern sich über die Gleichgültigkeit ihrer Kinder. Schätzungsweise gibt es 3 bis 6 Millionen Kinder, die von ihren philippinischen Eltern zu Hause gelassen wurden. (UNESCAP: *United Nations Economic*

and Social Commission for Asia and the Pacific. News Service: Sept. 2006) Andere Quellen sprechen von 9 Millionen Kindern oder etwa einem Zehntel der philippinischen Bevölkerung, die ohne oder nur mit einem Elternteil aufwachsen.

Entfremdung, Familientrennung, Verlust von Kommunikation in der Familie, Verlust traditioneller Rollen, veränderte Wertvorstellungen und andere psychologische Aspekte werden gemeinhin als Sozialkosten bezeichnet, die die offensichtlichen ökonomischen Vorteile der Migration begleiten. Einige dieser Klagen resultieren aus der Feminisierung der Migration, ein komplexes und kompliziertes Phänomen, das nicht nur darauf basiert, dass mehr und mehr Frauen ihre Familien als Brotverdienerin verlassen. Im vergangenen Jahr 2005 verließen täglich 3.000 Filipinos das Land – darunter 65 Prozent Frauen. (State of World Population. UNFPA 2006)

Verlust von Kommunikation

In Berichten erfahren wir viel über Beschwerden von MigrantInnen, etwa dass die Kommunikation mit Ehe-

partnern hauptsächlich darin bestehe, sich über Finanzprobleme, Schulgebühren, Taschengeld, Medikamente, Miete, Notfälle und Bitten um Darlehen von Verwandten und/oder Nachbarn auszutauschen. Zunächst aber geht es darum, Schulden infolge von Vermittlungsgebühren zu begleichen.

Während einer Konferenz in Athen im Jahr 1997, organisiert von der *Platform of Filipino Organizations*, erzählte eine der Gastrednerinnen über ein Telefongespräch mit ihrem Mann, der in Saudi-Arabien arbeitete. Als sie diesem erzählte, wie teuer mittlerweile Lebensmittel geworden seien, sagte der Mann plötzlich: „*Ayaw mo na yata akong pauwiin!* - Du willst wohl, dass ich nicht mehr nach Hause zurückkomme!“ Eine kleine zärtliche Bemerkung endete so als ehelicher Streit zwischen einem müde gewordenen, heimwehgeplagten Vater und einer besorgten Mutter.

KAKAMMPI, eine Organisation in den Philippinen, die sich für die Belange von Migrant/innen und ihren Familien einsetzt, hat bei eigenen Befragungen zahlreiche soziale Kosten erfasst. Es kommt zu Ehekonflikten, und Partnerschaften gehen in die Brüche wegen langer Trennung, fehlender Kommunikation und Vernachlässigung. Extreme Gefühle von Einsamkeit, Angst und Stress über Kindererziehung und Hausarbeit sind Faktoren, die in starkem Maße die Familien emotional belasten. Und diese Fälle nehmen zu. Unter Kindern sind gesteigerter Drogenkonsum, Jugendkriminalität, frühe Schwangerschaft oder Heirat und Kindesmissbrauch zu konstatieren. Kinder zeigen einen größeren Hang zu Materialismus, weil sie von Geschenken und Geld aus dem Ausland abhängig geworden sind. Gleichzeitig wächst unter Kindern die Motivation, selbst ins Ausland zu gehen, weil sie meinen, dort die Lösung ihrer eigenen Probleme zu finden.

Gleichzeitig werden auch inter- sowie intra-familiäre Beziehungen beeinträchtigt. Weil man meint, Migrantenfamilien seien wohlhabend, kommen etliche Verwandte zu ihnen, um Geld für Krankenhausgebühren, den Schulabschluss, die Hochzeit oder

sogar für den Geburtstag eines Nachbarn zu erbitten. In der Nachbarschaft sind Migrantenfamilien oft die Zielscheibe von Gerüchten über tatsächliche oder vermeintliche Verhältnisse der getrennt lebenden Ehefrau oder des getrennt lebenden Ehemanns.

Häufig beklagen sich Familienmitglieder über verspätet eintreffende Überweisungen oder über schrumpfende Geldbeträge. Andererseits beschwerten sich die MigrantInnen über die Geldverschwendung der Familien und die fehlende Disziplinierung der Kinder. Sie bemängeln, dass jeder Brief an sie die Bitte um irgendetwas enthält.

Gender Trouble

Vor vielen Jahren war Arbeit im Ausland eine Domäne philippinischer Männer als Geldverdiener der Familien. Kinder machten ihren Schulabschluss und die Familien schienen materiell gut versorgt zu sein. Väter kamen nach Hause und gingen wieder fort.

Mit der zunehmenden internationalen Nachfrage nach Frauenarbeit haben immer mehr Filipinas das Land verlassen und ihre Kinder zurück gelassen – ein beunruhigendes Phänomen, das die Familien peu à peu aus den Fugen geraten lässt. Der Vater gilt nunmehr als „pillar“ (Säule) des Hauses, der jetzt in die neuen Rollen Mutter, Koch und Berater zu schlüpfen hat, egal ob er und die Kinder damit zufrieden sind. Philippinische Männer scheinen nicht mit der neuen Rolle als „nurturer“ (Kümmerer) der Familien vertraut zu sein, was die Entfremdung zwischen Vater und den Kindern zum Vorschein kommen lässt. Väter sind meist physisch anwesend, doch emotional abwesend im Leben der Kinder. In den meisten Fällen suchen Männer dann lieber die Hilfe oder Dienste von weiblichen Verwandten, wodurch die konventionelle Sicht bestärkt und reproduziert wird, dass Hausarbeit ausschließlich Frauensache ist. Doch wenn der Vater die Hausarbeit ablehnt, werden vor allem die Töchter darunter leiden; sie haben dann nämlich mehr Zeit für Haus- als für

Schulaufgaben zu verwenden. Philippinische Soziologinnen gehen davon aus, dass die Beibehaltung traditioneller Gender-Ideologien zu noch mehr Friktionen in Migrantenfamilien führt, beziehungsweise solche Friktionen erst hervorbringt. Andererseits wird die Mutter trotz regelmäßiger Kommunikation aus dem Ausland qua Mobiltelefon oder Chatting ihrer Rolle als „nurturer“ selbst bei bestem Willen nicht gerecht werden können, weil Ozeane und die weite Distanz sie von ihren Kindern trennt.

Migration kann jedoch auch zur Empowerment von Frauen beitragen und Gender-Gleichheit fördern. Wenn eine Frau zur Hauptgeldverdienerin aufsteigt, erhöht sich ihr Status in der Familie und steigert sich ihr Selbstwertgefühl und eventuell auch das Entscheidungsvermögen.

Und trotz aller sozialen Probleme ist festzuhalten, dass die Migration der Eltern beziehungsweise eines Elternteils zur Verbesserung der materiellen Situation der Kinder beiträgt. Haushalte von Migrantenfamilien verfügen über ein höheres Einkommen als Haushalte ohne Migranten. Geldüberweisungen aus dem Ausland tragen mit dazu bei, dass die schulische und medizinische Versorgung der Kinder zu verbessern.

Angesichts der Tatsache, dass Migration Bestandteil der Globalisierung geworden ist und dass mehr und mehr Eltern ihre Kinder zu Hause lassen, muss über eine gerechte Migrationspolitik nachgedacht werden.

Abschließend ein Zitat von Migranteltern: „Armut und Arbeitslosigkeit haben zu unserer Trennung geführt. Jetzt sind wir gezwungen, uns gegenseitig zu bekämpfen und für die Probleme verantwortlich zu machen, die mit der Auslandsmigration verbunden sind.“

Gekürztes Skript des Vortrags "Overseas migration: The answer to keep the family together is also the threat to its dissolution?", den Mary Lou U. Hardillo auf der 19. Ökumenischen Philippinenkonferenz am 26.10.2006 in Wuppertal gehalten hat.

Die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) und die Beseitigung von extremer Armut und Hunger

Dieses Papier ist Ergebnis einer Konferenz des ASIA PACIFIC CIVIL SOCIETY FORUM, die vom 6.-8. Oktober 2003 in Bangkok (Thailand) stattgefunden hat. Die Konferenz wurde von Focus on the Global South gemeinsam mit der Armut- und Entwicklungsabteilung der Kommission der Vereinten Nationen für die Region Asien-Pazifik (UNESCAP) organisiert. Vertreter/innen von 20 NGOs und Basisorganisationen (people's organizations) aus 13 Ländern wurden eingeladen, um über das erste MDG – die Halbierung der absoluten Armut - zu diskutieren und Vorschläge an die UNESCAP zu formulieren, wie dieses Ziel besser erreicht werden könne.

Trotz des eindrucksvollen Wirtschaftswachstums in einigen Ländern hat die Region Asien-Pazifik weiterhin eine uneindeutige Bilanz bei der Verringerung von Armut und Hunger. Einerseits wird Ostasien als Vorbild für seine Fähigkeit bejubelt, sich innerhalb einer kurzen Periode in den 1980ern und 90ern wirtschaftlich zu wandeln und zu wachsen. Indien und China werden als die neuen ökonomischen Kraftmaschinen in Asien gesehen. Gleichzeitig findet sich in der Region die größte Konzentration an Menschen, die in Armut und Hunger leben, und einige Unterregionen sind gar Inseln extremer Armut. Insbesondere Südasien bleibt eine der ärmsten Regionen der Welt, und weil es so bevölkerungsreich ist, leben dort die meisten armen Menschen auf der Welt. (siehe: Zukunft in Reichweite, S.66) (...)

Weltweit wird zunehmende Armut von einer Zunahme von Ungleichheit begleitet. (...) In den Ländern der Asien-Pazifik-Region trifft man auf große nationale Ungleichheiten, was Vermögen, Produktionsmitteln, Einkommen und Chancen angeht. (...) Sowohl auf dem Land als auch in der Stadt sind ethnische Minderheiten, die indigene Bevölkerung, Kleinbauern und Fischer/innen, Migrant/innen, Arbeiter/innen und Frauen überproportional von Hunger und Armut betroffen. Immer mehr Arbeiter/innen werden aus einem geschützten formalen Sektor in den ungeschützten informellen Sektor verdrängt. Dies geht einher mit der Konzentration von Produktionsmitteln und Ressourcen in den Händen der traditionellen Eliten und der Neureichen, die in der Lage gewesen sind, Vorteile aus Modernisierung und Globalisierung zu ziehen.

Regierungen geben mehr für Waffen und Verteidigung aus und weniger für soziale Sicherheit und

Wohlfahrtsprogramme. Heute hat der "Krieg gegen den Terror" Priorität vor dem Krieg gegen Armut und Hunger und bietet eine nützliche Entschuldigung für das Versagen von Regierungen, ihre Mittel vorrangig für die Beseitigung der Armut und des Hungers zu verwenden.

Während die Verarmungsprozesse und Hungerzustände der Gegenwart dringend angegangen werden müssen, sind Armut und Hunger nicht "gegenwärtige Zustände". Die Armen und Hungerigen sind Produkt historischer Prozesse von Marginalisierung und Fehlentwicklung, von Enteignung und Ausbeutung. Um Armut und Hunger anzugehen ist es erforderlich, die sozialen, kulturellen, politischen und ökonomischen Kräfte und Prozesse in den Blick zu nehmen, die Verwundbarkeit und Marginalisierung verewigen. Dass dies nicht getan wird, ist der Grund dafür, warum sich trotz der Millionen von Dollar, die jedes Jahr für Entwicklung und Armutsreduktion ausgegeben werden, die absolute Verarmung nicht bedeutend verringert hat. (...)

Am Ende des 20. Jahrhunderts hat die internationale Gemeinschaft (...) „Armutsreduktion“ zu ihrer vorrangigen Zielsetzung erklärt. 1999 machten die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) ihre Strukturanpassungsprogramme zu „Armutsverringerungsstrategiepapieren“ (*Poverty Reduction Strategy Papers*) bzw. zu „Armutsverringerungs- und Wachstumsrahmen“ (*Poverty Reduction and Growth Framework*). Diese werden nun durch Geldgeber und multilaterale Agenturen - einschließlich der Vereinten Nationen - als Richtlinien für nationale Entwicklung in allen Schuldnerstaaten mit niedrigem Einkommen verwendet. Im September 2000 verabschiedete die Generalver-

sammlung der UNO die Millenniumserklärung, die viele der Entwicklungsziele, die ursprünglich im Jahr 2000 erreicht worden sein sollten (und nicht erreicht wurden), nun für das Jahr 2015 aktualisierte. Einige Ziele der Erklärung wurden später weiter in den Millenniumsentwicklungszielen (Millennium Development Goals - MDGs) konkretisiert.

Unser Papier bietet einen Rahmen für die Diskussion über das erste Ziel der MDGs an: Von 1990 bis 2015 die Zahl der Menschen, deren tägliches Einkommen unter einem US-Dollar liegt, sowie derer, die unter Hunger leiden, zu halbieren. Unser Papier nimmt die Situation in Asien und der Pazifikregion in den Blick und versucht, eine alternative Darlegung der Ursachen, Elemente und Dimensionen von extremer Armut und Hunger zur Verfügung zu stellen sowie der verschiedenen Begrenzungen, denen Regierungen, nationalen Gemeinschaften und die Weltgemeinschaft begegnen, während sie diese Ziele angehen.

"Das erste Ziel zu erreichen ist grundlegend, um die MDGs insgesamt zu realisieren. Armut und Hunger sind sowohl Ursachen als auch Konsequenzen eines Fehlens von Bildung, von geschlechtsspezifischer Diskriminierung, mangelnder Gesundheit und der Überausbeutung der zerbrechlichen Ökosysteme."

Aus: UNESCAP: Achieving the MDGs in Asia - a case for more aid?, 2006

(...)

Die Weise, wie wir Armut und Armutsverringern verstehen, in Frage stellen

Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, verwendet die Weltbank eine internationale (absolute) Armutsgrenze von einem US-Dollar. Während solch ein Indikator im Länder- und Regionenvergleich nützlich sein mag, sagt er wenig darüber aus, wie Menschen in den unterschiedlichen Ländern, Regionen und unter unterschiedlichen Bedingungen Armut und Hunger erfahren. Eine überwiegend auf Einkommen basierende Definition der Armut ist jedenfalls unzulänglich, unterschiedliche Tendenzen und Dimensionen von Armut in unterschiedlichen Regionen und unter unterschiedlichen Bevölkerungen anzugehen. (...)

Die Art, die Dimensionen und die Ausprägungen von Armut

Die tatsächlichen Erfahrungen von Bauern, Arbeiterinnen, von Frauen, Indigenen, Verbraucher/innen und NGOs, die mit ihnen zusammenarbeiten, zeigen, dass Armut und Hunger in vielen verschiedenen Arten zum Ausdruck kommen und sich verfestigt haben.

➤ Der **Zugang** vieler Gruppen zu wesentlichen Dienstleistungen und Gütern wie Wohnungen, Wasser, Ausbildung, Gesundheit und Elektrizität hat sich im Laufe der Zeit verschlechtert. Dieses hat ernste Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen, ihre Möglichkeit sich zu entwickeln, ihre körperliche und soziale Sicherheit, ihre Chancen auf eine würdige Arbeit, ihren Zugang zu ausreichend Nahrung, Informationen, usw.. Der zunehmend fehlende Zugang zu Nahrung trotz verbesserter landwirtschaftlicher Produktion und Versorgungssysteme trägt zum Vorherrschen des Hungers und der Unterernährung bei (z.B. in Indien).

➤ Der Druck, in kommerziellem Maßstab zu produzieren, die Deregulierung und Liberalisierung der Landwirtschaft und die häufig planlose Umsetzung von Sektorenreformprogrammen führt zu einem **erhöhten Druck auf lokale und familienorientierte landwirtschaftliche Produktion**. Der Druck, zu "wettbewerbsfähigen" Preisen produzieren zu müssen, verschärft wegen der Konkurrenz durch billigere Importe den Abwärtsdruck auf Einkommen. (...) Die Privatisierung von Strom- und Wasserversorgung tut ein Übriges dazu. (...)

In vielen Ländern (z.B. Bangladesh, Sri Lanka und Laos) üben internationale Finanzinstitutionen (IFIs) wie die Weltbank und die asiatische Entwicklungsbank (ADB) einen erhöhten Druck aus, natürliche Ressourcen zu exportieren, die für das Leben lokaler Gemeinden von zentraler Bedeutung sind. (...) Dieser Druck hat wiederum zu erhöhter Landflucht geführt bzw. zur Aufnahme von saisonaler Beschäftigung in anderen ländlichen Gebieten. Die Migrant/innen nehmen minderwertigen Jobs im informellen Sektor an, Frauen und Mädchen prostituieren sich oder werden Dienstmädchen. Viele haben ihr Land und ihre Habe an Banken, Geldverleiher, an lokale Großgrundbesitzer und private Agrarunternehmen verloren.

- **Abnehmende Qualität, Quantität und Stabilität von Beschäftigung:** Wenn Industrieanlagen geschlossen werden, wird dies häufig nicht durch Aufbau neuer Industrien und Beschäftigungsmöglichkeiten abgefangen. Das führt zuweilen zu einem starken Ansteigen von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Die Veränderung von Produktionsmethoden trifft vor allem jene, die traditionelle Fertigkeiten haben und denen sich zugleich unzulängliche Chancen bieten, neue Fertigkeiten zu erlernen. Zur gleichen Zeit hat es einen enormen Druck gegeben, die Arbeits- und Sozialgesetzgebung im Interesse der (ab)wandernden Industrien anzupassen, was zu einem niedrigeren Schutz für Arbeiter/innen führt. Die Arbeitsplatzsicherheit wird durch die Ausweitung von Zeitverträgen und ausgelagerten (*subcontracted*) Arbeitsverhältnissen unterminiert, die niedrigere Löhne und weniger Schutz als traditionelle Beschäftigung bieten.
- Die **indigene Bevölkerung und die ethnischen Minderheiten** gehören zu den ärmsten Gruppen. Und dies, obwohl die Regionen, die von ihnen bewohnt werden, „im Namen der nationalen Entwicklung“ als Rohstoffquelle für die Industrie gedient haben. Der Wohlstand, den die indigenen Gebiete schaffen, tröpfelt nicht zu den Menschen herab, die dieses Land seit „unendlichen Zeiten“ kultiviert haben. Indigene Gemeinschaften werden häufig unter Zwang (und mit Gewalt) von ihrem angestammten Land vertrieben, um dem Bergbau, den Holzeinschlag, Wasserkraftwerken usw. Platz zu machen. (...)
- **Bewältigungsmechanismen der armen Bevölkerung werden untergraben**, so dass diese weniger in der Lage sind, mit Wirtschafts- und Umweltkrisen fertig zu werden und anfälliger für Risiken werden. Grund dafür ist die steigende und chronische Verschuldung, Landlosigkeit, unfreiwillige Migration und Vertreibung, schlechte öffentliche Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen und marktorientierte Preise für Lebensmittel und anderer grundlegende Güter.
- Arme Menschen werden häufig wegen ihrer Armut und historisch gewordenen sozioökonomischen Bedingungen **in politischen Entscheidungsprozessen an den Rand gedrängt** und sind in der Folge von der Mitgestaltung der nationalen und lokalen Entwicklungspfade ausgeschlossen. Denen, die ihre Staatsbürgerrechte verloren haben bzw. nie hatten - wie etwa Indigene, Flüchtlinge oder Binnenflüchtlinge - werden sogar die elementarsten Rechte vorenthalten.
- Herrschende Eliten - Bürokratie und politische Parteien inbegriffen - sind in der Lage, Gruppen und Gemeinden zu benachteiligen, von denen sie nicht unterstützt werden. (...)
- Übereilte Industrialisierung, Verstädterung und kommerzialisierte Landwirtschaft haben die **natürlichen Lebensgrundlagen** verringert, die für arme Gruppen zugänglich sind, und beeinträchtigen ihre Gesundheit. Landwirtschaftlich hochwertiges Land wird in Urlaubsorte und Bauland umgewandelt oder gerät in die Hände wohlhabender Unternehmer/innen. Die Armen müssen auf weniger geeignetes Land ausweichen, was auch die Kosten für Dünger in die Höhe treibt. In vielen Ländern unterstützen die IFIs Projekte, die Ökosysteme beeinträchtigen und verschmutzen.
- **Frauen** wird der gleichberechtigte Zugang zu Krediten, Bildung und anderen Entwicklungsprogrammen verweigert. Sie sind auf allen Ebenen nicht ausreichend in politischen Gremien vertreten. **Kinder** gehören zu den verletzlichsten Gruppen, was Hunger und Armut angeht. Es ist nirgendwo in der Region zu einem bedeutenden Rückgang von ausbeuterischer Kinderarbeit gekommen, während der Handel mit Kindern und Frauen zunimmt.
- **Bestechung und Korruption** von Regierungen ist eine bedeutende Ursache des Fortbestehens von Armut und Hunger.
- Armut und Hunger sind **Verletzungen der Menschenrechte**. Sie führen zu Ausgrenzung und Gefühlen von Hoffnungs- und Hilflosigkeit.
- Armut, Hunger und Unterernährung, Vertreibung und der Verlust des Lebensunterhalts sind auch eine Folge von **Kriegen und Konflikten**. Gleichermäßen kann eine Wirtschaftspolitik, die einige Gruppen privilegiert und Benachteiligten und Leiden schafft, zu gesellschaftlichen Spannungen, Konflikten und Kriegen führen. (...)

Die Grenzen der Wachstumsstrategie

So man bei der Definition von Armut dazu neigt, auf das Einkommen eingeschränkt zu werden, so

gilt dies auch für die Strategien. Der Schwerpunkt wird auf ein schnelles Wirtschaftswachstum auf Kosten von Anteilhabern und Gleichheit gesetzt. (...)

Es besteht ein grundlegender Widerspruch zwischen Armutsbeseitigung und der engen Anwendung von wachstumsorientierten Entwicklungsstrategien. Dieser muss ausdiskutiert werden, damit eine sinnvolle Diskussion über Alternativen möglich ist.

Die Verordnung von Wirtschaftswachstum hat zu einer Abwendung von der Entwicklung interner Kapazitäten und Märkte geführt und sich auf eine unangemessene Öffnung von Binnenökonomien für auswärtige Wirtschaftskräfte sowie auf ein Vertrauen in exogenen Faktoren konzentriert – etwa der Nachfrage nach Exportprodukten oder ausländische Investitionen. Die verminderte Aufmerksamkeit für die Ausstattung vor Ort und die dort vorhandenen wirtschaftlichen Kapazitäten beeinträchtigt und behindert häufig die Aufnahme politischer Richtlinien, mit denen extreme Armut und Hunger angegangen werden könnten. Viele Programme, die dem Wachstum dienen sollten, haben sich in Wirklichkeit als entwicklungsfeindlich herausgestellt. (...)

Die verengte Ausrichtung auf Wirtschaftswachstum (...) hat auch zu einer Politik geführt, die neue Formen von Armut und Hunger bzw. eine Verschlimmerung der bestehenden Zustände zur Folge hat. So haben die Strukturanpassungsprogramme politische Richtlinien institutionalisiert, die Verantwortung der Regierungen für (Um-)Verteilung von Ressourcen und Gewinnen vermindern.

Öffentliche Unterstützungen und Subventionen wurden systematisch abgebaut und marktorientierte Preissysteme zum primären Bestimmungsfaktor für Allokation und Verteilung gemacht. Mit der Privatisierung und dem Abbau staatlicher Unterstützung für heimische Industrien ist ein beträchtlicher Teil der Arbeitskräfte in den informellen Sektor abgewandert. Im Großen und Ganzen ist das Wirtschaftswachstum auf Kosten des Arbeiterwohls, der Kleinbauern und der Verbraucher/innen erzielt worden.

(...) Maßnahmen, die ergriffen wurden, um schnelles Wachstum zu erzielen, haben die Verwundbarkeit von Wirtschaftssystemen und von einzelnen Gruppen erhöht. Die Wirtschaftskrise von 1997 etwa hat einen Großteil der begrenzten Erfolge zunichte gemacht, die bei der Armutsreduktion in Ostasien in den 20 Jahren zuvor gemacht worden waren.

Davon abgesehen, dass die außer-wirtschaftliche Dimension des Armutsproblems außer Acht gelassen wird, ist die meiste Arbeit zu Armutsverringern bislang auf die Berechnung begrenzt, wie viel Wachstum notwendig ist, um Armut in einer gegebenen Zeit zu verringern. Zur Bekämpfung von extremer Armut sind jedoch Innenpolitik und Staatsausgaben für zentrale soziale Dienste entscheidend. (...) Neue Initiativen wie die PRSP, die solche Felder ansprechen sollten, stellen sich bei einem ersten Blick faktisch als neu verpackte Wachstums- und Strukturanpassungsprogramme heraus. (...) Wie die meisten Entschuldungsprogramme sind sie an spezifische Wirtschaftsprogramme gebunden und begrenzen damit den politischen Spielraum für Entwicklungsländer, das zu initiieren und zu finanzieren, was eine angemessenere Binnenpolitik sein könnte.

Es bleibt umstritten, ob Wachstum zu Armutsverringern führt, und es wird weithin akzeptiert, dass Wachstum allein dazu nicht ausreicht. Darüber hinaus wäre zu diskutieren, ob die Zunahme an Geldeinkommen und die Umwandlung von informellen Subsistenzökonomien in ein formelles, monetarisierendes System wirklich erstrebenswert sind. Im herkömmlichen Wirtschafts- und Entwicklungsdiskurs ist Armut als Mangel an Einkommen, Wohnung und anderen materiellen Waren definiert. Für viele Gruppen jedoch wie die indigene Bevölkerung ist Armut und Wohlstand mit Land, Wasser, biologischer Vielfalt und anderen ökologischen und soziokulturellen Faktoren verbunden. Die ‚1 US-Dollar am Tag‘ - Marke hat wenig Bedeutung für sie; die Zerstörung ihrer traditionellen Umgebung durch Bergbau und Holzeinschlag dagegen eine enorme Wichtigkeit.

Verbindung des internationalen Handels- und Finanzsystems zur Armutsproblematik

(...) Es ist bereits gut dokumentiert worden, dass Schwankungen in den Weltrohstoffpreisen Überleben oder Zerstörung für Millionen von Bauern in der Region bedeuten können und die Sprunghaftigkeit des Kapitals zum raschen Verlust von Millionen Jobs führen kann. (...) Der Mangel an Regelung und Voraussagbarkeit des globalen Finanzsystems ist eine Quelle finanzieller und wirtschaftlicher Destabilisierung für viele Entwicklungsländer gewesen, mit weit reichenden Auswirkungen auf die Armutsproblematik. (...) Komplex wie es ist, ist das Thema Armut nicht umfassend angegangen worden. Dies ist auf einen Mangel an Haftbarkeit und das Teilen von Verantwortung für

gescheiterte Politik- und Entwicklungsansätze zwischen den Regierungen, Geldgebern und internationalen Anstalten zurückzuführen. (...)

Mangelnde Kontrolle über ein System, das auf einer ganz anderen Ebene, fernab von ihnen funktioniert, macht die Armen von der Gnade von „Entscheidern“ abhängig, die ähnlich entfernt von ihnen sind. Eine der größten Herausforderungen hier ist die akkurate Übersetzung lokaler Wirklichkeiten und Erfahrungen in entgegenkommende und sinnvolle Politikansätze und Programme auf der nationalen und internationalen Ebene. (...)

Zusammenfassung

Eine bedeutende Herausforderung bei der Beseitigung von Armut und Hunger ist die Unfähigkeit der vergangenen und gegenwärtigen Armutsverringerungsprogramme, die ungleiche Verteilung von Ressourcen, Chancen und Auswirkungen, die Folge politischer Richtlinien und Programme sind, zu einem Thema zu machen. Politische Programme beeinflussen nicht alle sozioökonomischen Gruppen, Frauen, Männer, Kinder und die älteren Personen in der gleichen Weise. Aufgrund der historischen und gegenwärtigen Bedingungen von Marginalisierung können für Menschen aus dem gleichen Land und sogar derselben Gegend die Ergebnisse dieser Programme unterschiedlich ausfallen. Für die bereits Bessergestellten können Liberalisierung und Privatisierung Gewinne und profitable Gelegenheiten bieten.

In den vergangenen Jahren haben einige Menschen vorgeschlagen, dass Gesellschaften nicht nur eine Armutsgrenze, sondern auch eine Reichtumsgrenze festlegen sollten, die ein Einkommensniveau anzeigen würde, über dem Menschen als skandalös reich gelten würden.

Unter dem Strich hat die Jagd in Richtung Modernisierung, schnellem Wirtschaftswachstum und exportorientierte Entwicklung zu einem Nettoabfluss von Wohlstand, Ressourcen und Chancen von den Armen zu den Reichen stattgefunden, vom Land in die Städte, von den Arbeiter/innen zu den Konzernen. Nicht genug, dass am Markt orientierte Entwicklungsstrategien nicht allen Nutzen gebracht haben, sie haben auch eine perverse Umverteilung von gesellschaftlichem Wohlstand zur Folge gehabt, durch die die Armen die Reichen subventionieren.

Hürden

Die MDGs sind irrelevant; es sei denn, sie sind in der Lage, die Kernursachen von Armut und Hunger anzugehen. Und diese sind nicht ein Mangel an Ressourcen und Geldern, auch wenn beides zentral ist für die Beseitigung des gegenwärtigen Ungleichgewichts von massivem Wohlstand und extremer Armut als auch von übermäßigem Verbrauch und Hunger. Es gibt genügend Nahrung in der Welt, um jede/n angemessen zu ernähren, genügend Geld, um die Schulden der Armen zu streichen, genügend Ressourcen, um würdige Arbeit für alle zu schaffen und genügend Reichtum, um Armut in einer nachhaltigen Weise zu beseitigen. Was knapp zu sein scheint, ist der politische Wille und das Engagement, die strukturellen Grundlagen anzupacken, die diese Ungleichgewichte verursachen.

Wo hakt es?

Zivilgesellschaft, nationale Regierungen und die Bevölkerung

Weil der nationale Politikraum durch multilaterale und internationale Institutionen in Beschlag genommen wird, ist der Raum, der Bürger/innen bleibt, um ihre Regierung in die Pflicht zu nehmen und die Politik mitzugestalten, begrenzt. Es ist extrem unglücklich, dass Regierungen vorbestimmte Richtlinien ausführen, die mehr durch Ideologie denn durch Zur-Kennntnis-Nahme der sehr großen Verteilungswirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen geprägt sind.

Regierungen verpflichten sich zu neoliberaler Entwicklung trotz ihrer nachweislich negativen Auswirkungen. (...) Mit ein Grund dafür sind die Auflagen, die ihnen von Geldgebern und Gläubigern gemacht werden. Gleichzeitig scheinen Regierungen für Entwicklungsmodelle verschlossen zu sein, die systematisch der Überwindung von Armut und Hunger Vorrang vor einem schnellen Wirtschaftswachstum einräumen.

Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Regierungen ist häufig durch einen Mangel an Vertrauen charakterisiert. (...) An der weltweiten Diskussion über politische Grundlinien und an internationale Foren nehmen meist bloß NGOs teil, die gut ausgestattet sind. Die breitere Zivilgesellschaft dagegen ist ausgeschlossen.

Die MDGs bedeuten den Armen nicht viel. Sie bieten ihnen nicht genügend Anreiz, weil die Ziele zu

weit entfernt scheinen, um ihre dringenden Probleme zu lösen.

Geldgeber, IFIs und die UNO

Geldgeber, IFIs und die UNO sind unfähig bzw. abgeneigt, die strukturellen Ursachen von extremer Armut und Hunger anzugehen. In den meisten Fällen scheinen sie nicht in der Lage zu sein, sich vom neoliberalen Politikdesign wegzubewegen, das die „Nach-Entwicklungs-Ära“ kennzeichnet.

Sie legen ungenügend Rechenschaft (*accountability*) über gescheiterte Programme und falsche Beratung der kredit- und hilfeempfangenden Regierungen ab. Sie sind nicht willens, ihre Verpflichtungen gegenüber Entwicklungsländern zu erfüllen, ohne Bedingungen aufzustellen, die sie als Mittel der Einflussnahme einsetzen.

Hinzu kommt, dass die entwicklungspolitischen Richtlinien, die von Geldgebern, IFIs und der UNO unterstützt werden, den beschlossenen Zielen der Beseitigung von extremer Armut und Hunger und wichtigen UN-Vereinbarungen über Entwicklung und Menschenrechte oft widersprechen.

Obgleich die Organisationen und Programme der Vereinten Nationen eine schwerpunktmäßige Rolle in der Förderung und Umsetzung der MDGs spielen sollen, können sie keinen Einfluss auf das globale Handels- und Finanzregime nehmen. Aber statt auf Reformen zu drängen, die dieses Regime den Zielen von Entwicklung und Menschenrechten unterwerfen, hat das UN-System Schritte eingeleitet, die eigenen Ansätze auf die Politik der IFIs abzustimmen.

Ihnen fehlt es auch an Aufmerksamkeit für und /oder Akzeptanz von alternativen Konzepten, Armut und Hunger zu verringern. In den meisten Fällen agieren sie in einer Welt, der der Kontakt zu einigen der innovativsten und lehrreichsten Initiativen fehlt, um Armut zu verringern und Ernährungssicherheit und -souveränität sicherzustellen.

Professionalisierung von Armut: Um zu vermeiden, Armut und Hunger als politische Aufgaben angehen zu müssen, gibt es Tendenzen unter Regierungen und Geldgebern, Armut und Hunger als technische Probleme anzupacken, die von Technokraten und Beraterinnen gelöst werden können. In der Tat hat sich das Armutsgeschäft als extrem lukrativ für die "Armutsexpert/innen" erwiesen.

„Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Mitmenschen (...) aus den erbärmlichen und entmenschlichenden 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.“

Aus der UN-Millenniumserklärung, September 2000

Was soll getan werden?

Aus dem oben Dargelegten ergeben sich für uns folgende Empfehlungen:

1. Das Komitee (*UNESCAP*) sollte einen an den Menschenrechten orientierten Ansatz der Armutsbeseitigung wählen. Die MDGs vernachlässigen das Thema Menschenrechte. Entwicklungspolitische Richtlinien und Programme müssen aber das Fundament von Marginalisierung Frauen, ethnischen Minderheiten oder indigener Bevölkerung angehen (...).

2. Das erste MDG verengt Armut zu einem bloß numerischen Problem, das bis zum einem bestimmten Datum auf technische Weise reduziert werden kann. Eine dauerhafte Lösung der Armut erfordert die aktive Einbeziehung der Armen und der Zivilgesellschaft, ein umfassenderes Verständnis der Wurzeln von Armut und ihrer mehrdimensionalen Auswirkungen sowie eine entsprechende Politik.

3. In dieser Hinsicht ist die Praxis, Armut durch Einkommen und Konsumniveau zu messen, unzulänglich. Wir fordern das Komitee auf, politische, soziale, kulturelle und menschenrechtliche Dimensionen zu berücksichtigen, die durch Faktoren wie Klasse, Geschlecht, Hautfarbe, Geographie und ethnische Zugehörigkeit bestimmt werden. (...)

Der Ein-Dollar-am-Tag-Standard ist ein unangemessener und irreführender Vergleichsindikator dafür, wie Menschen in unterschiedlichen nationalen Bedingungen leben und essen. Alternative Indikatoren und Messlatten (*benchmarks*) sind notwendig, die präziser anzeigen, in welchem Umfang Frauen ärmer als Männer sind, und die auch geeignet sind, die Armutssituation anderer verletzlicher Gruppen wie Kinder, ältere Personen, Menschen mit HIV/AIDS, Flüchtlinge, Migrant/innen, Arbeitslose und informell Beschäftigte, Indigener und Bewohner/Innen von katastrophenanfälligeren Regionen darzustellen.

4. Die Partizipation der Menschen darf sich nicht auf die Umsetzung von Programmen beschränken,

die von der Regierung oder den Geldgebern geleitet werden. Stattdessen müssen die Menschen eines Landes genügend Stimme und Einfluss haben, den Entwicklungsweg des Landes zu gestalten und zu entscheiden, wie die Ressourcen des Landes eingesetzt werden. Solche zentralen Entscheidungen dürfen nicht einer ausgewählten oder elitären Gruppe vorbehalten bleiben. Armut und Hunger können nicht beseitigt werden, ohne dass ‚Politikmachen‘ so weit wie möglich nach unten demokratisiert wird. (...)

5. Maßnahmen sollen ergriffen werden, mit denen die Volkswirtschaften vor Finanz- und Wirtschaftskrisen und Problemen beim Schuldendienst geschützt werden. Dies könnte Kapitalkontrollen einschließen wie auch ein angemessener Schutz der Binnenmärkte.

Die internationale Wirtschaftsstruktur wirkt gegenwärtig der Umsetzung der MDGs entgegen. Das Komitee sollte dringend die Auswirkungen der Globalisierung ansprechen und die Formulierung notwendiger Reformen organisieren. (...) Dies beinhaltet die Reorganisation des internationalen Handels- Finanz- und Investitionsregimes und das Überdenken seiner Richtlinien und Regelungen. (...)

6. Es gibt eine dringende Notwendigkeit, die Staatsausgaben neu auszurichten. Das Komitee sollte die Ressourcen identifizieren, die von Regierungen benötigt werden, um Armutsbeseitigungsprogramme umzusetzen (statt sie für Schuldendienst und Militär auszugeben).

7. Es müssen Strategien ergriffen werden, die die Wurzeln von extremer Armut und Hunger angehen.

a. Echte Agrarreform. (...)

b. Maßnahmen, die die Umverteilung von Wohlstand und Ressourcen durch progressive Besteuerung u.ä. sicherstellen.

c. Alle Privatisierungsprogramme sollten gestoppt und von demokratischen und repräsentativen Foren wie Parlamenten und Versammlungen ausgewertet werden. Zugleich sollten alternative Lösungen für die Probleme gesucht werden, von denen Privatisierungsprogramme behaupten, dass sie sie lösen (z.B. Serviceeffizienz, Schuldenrückzahlung usw.).

d. politische Maßnahmen, die Arbeiter/innen faire Löhne und Entschädigungen und landwirtschaftlichen Produzent/innen faire Preise gewährleisten.

e. politische Maßnahmen, die den Rechten von Arbeiter/innen und landwirtschaftlichen Produzent/innen vor denen von Investoren und der Agrarunternehmen Vorrang einräumen.

f. Die Anerkennung von Ernährung als grundlegendem Menschenrecht. Nahrung darf nicht als "Waffe" eingesetzt oder seine Verteilung dem Markt überlassen werden.

g. Projekte, die Vertreibung verursachen, sollen eingestellt, die Rechte von Gemeinden auf gemeinschaftliche Ressourcen und Werte sollen durch die Verfassung geschützt werden.

h. Politische Maßnahmen, die die Rechte der Gemeinden auf Wasser, Land, Wälder, andere Naturressourcen, biologische Vielfalt und das indigene Wissen schützen.

i. Politische Maßnahmen, die den Zugang der Menschen zu allen Dienstleistungen sicherstellen, die für ihre Entwicklung wesentlich sind. (...) Das schließt Bildung, soziale Sicherung, Gesundheitsdienste, Informationen ein. Der Zugang muss gleichberechtigt sein und die Qualität der Dienstleistungen darf nicht wegen des Einkommens oder Geschlechts schwanken.

j. Politische Maßnahmen, die die zunehmende Zahl von im informellen Sektor Beschäftigten erkennen, unterstützen und schützen.

k. Integration von geschlechtsspezifischen Anliegen in die Armutsbekämpfungsstrategien.

9. Das TINA (*There Is No Alternative* - Es gibt keine Alternative) ist als Ausrede zurückzuweisen, die Regierungen und internationale Institutionen vorbringen, um sich an ökonomische Modelle zu klammern, deren schlechte Bilanz erwiesen ist. (...) Stattdessen sind alternative Modelle der Entwicklung zu fördern und zu propagieren, die erfolgreich von Gemeinden und Gruppen überall in der Region Asien-Pazifik angewandt werden.

Wir fordern das Komitee auf, ein umfassenderes Verständnis von Armut und Hunger zu übernehmen und dringend seine Arbeit für die Beseitigung von Armut zu verstärken.

Gekürzt und übersetzt von Niklas Reese

“Zukunft in Reichweite”?

Der Stand der MDGs in Asien

Fünf Jahre nach Verabschiedung der Millennium Development Goals (MDGs) legte die UNESCAP gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP) und der Asian Development Bank (ADB) einen Zwischenbericht über die Erreichung der Ziele vor. Titel des Berichts: *A Future Within Reach: Reshaping Institutions in a Region of Disparities to Meet the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific*.⁹⁶ Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass „Asien große Fortschritte beim Erreichen der MDGs“ gemacht habe, jedoch „einige Länder zurückliegen oder sich von den Zielen entfernen“ und „kein Land zur Zeit auf dem Weg ist, alle MDGs bis 2015 zu erreichen“.

Weniger Armut, nicht weniger Hunger

Zwischen 1990 und 2001 habe sich in den 23 Ländern, für die Daten vorlagen, die Zahl der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar am Tag leben, von 31 Prozent auf 20 Prozent verringert. Dem Bevölkerungswachstum zum Trotz bedeutet dies, dass die absolute Zahl an absoluten Armen von 931 auf (immer noch) 679 Million zurückgegangen ist.

Dieser deutlichen Verringerung der Einkommensarmut stehe allerdings ein weitgehender Stillstand im Bereich der anderen (nicht in Geldeinkommen gemessenen) Indikatoren gegenüber. In punkto Unterernährung, Wasserversorgung auf dem Land, HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten, Mütter- und Kindersterblichkeit, Grundschulbesuch und ökologischer Zukunftsfähigkeit hat sich kaum etwas getan bzw. sind sogar Rückschritte zu verzeichnen gewesen.

So ist die Zahl der Unterernährten zwischen 1990 und 2001 nur leicht von 18,7 auf 15,1 Prozent zurückgegangen, in Sri Lanka, Bangladesh, Laos und der Mongolei hat sich ihre Zahl sogar auch relativ erhöht. Wenn sich diese Trends fortsetzen, mag es möglicherweise zu einer Halbierung der extremen Armut, nicht aber zu einer des Hungers kommen. Die einzige Ausnahme hier: China.

Schon 1990, so ein weiterer Bericht der UNESCAP aus dem Jahre 2006 (*Achieving the MDGs in Asia - a case for more aid?*), sei der Anteil der untergewichtigen Kinder wesentlich höher als der Anteil der extremen Armen gewesen. "Die Aufgabe, die Zahl der untergewichtigen Kinder zu halbieren, ist folglich - zumindest mathematisch - schwieriger als die der Armut", kann man dort lesen. In China (wie in der Region Sub-Sahara, die als Armenhaus der Welt gilt) dagegen steht man zumindest nicht vor diesem Problem. Dort war schon 1990 der Anteil untergewichtiger Kinder höher als der Anteil der extremen Armut.

Armenhaus der Welt

60 Prozent der Weltbevölkerung lebt in Asien. Ein Grund dafür, dass - trotz der im Vergleich etwa zur Region südlich der Sahara besseren Situation - zwei Drittel der Menschen, die von verschiedenen sozialen und ökonomischen Dimensionen von Armut betroffen sind, in dieser Region wohnen. Bei 11 von 16 MDG-Indikatoren hat Asien-Pazifik die rote Laterne inne, bei acht Indikatoren übersteigt der Anteil Asiens selbst seinen Anteil an der Weltbevölkerung. (Details siehe: UNESCAP, 2006)

Allein in Indien haben 354 Millionen Menschen ein Tageseinkommen von unter einem US-Dollar - ein Drittel aller extrem Armen der Welt und 128 Millionen mehr als südlich der Sahara. In China lebten 2001 trotz hohen Wirtschaftswachstums noch 213 Millionen Menschen unterhalb der in den MDGs niedergelegten Armutsschwelle von einem US-Dollar am Tag. In Südasien leben mehr unterernährte Menschen, mehr Menschen ohne Zugang zu Sanitäranlagen und auch mehr Menschen in Slums als südlich der Sahara.

Daten der Vereinten Nationen kommen zu dem Ergebnis, dass 71 Prozent der Menschen in der Welt ohne Zugang zu sanitären Anlagen in Asien und Ozeanien leben. Ebenso 58 Prozent der Menschen ohne sicheren Zugang zu Wasser, 56 Prozent der Unterernährten und 54 Prozent der Slumbewohner/-innen. 43 Prozent der weltweiten Kindersterblichkeit (unter fünf Jahren) entfällt auf die Region.

⁹⁶ www.unescap.org/mdgap/2ndMDGreport

Indikator	Zentralasien	China	Ostasien	Indien	Südasien	Südostasien	Westasien
Bevölkerung	2,0	36,5	2,2	28,6	11,2	14,8	4,8
Fehlende Sanitäreinrichtungen (ländlich)	1,3	36,2	0,3	39,4	10,8	10,0	1,9
Fehlende Sanitäreinrichtungen (städtisch)	1,7	41,8	1,7	34,4	6,8	12,1	1,5
fehlende Wasserversorgung (ländlich)	2,0	43,5	0,6	23,1	12,2	15,7	2,8
fehlende Wasserversorgung (städtisch)	1,5	41,5	1,4	12,6	15,3	21,7	5,9
Unterernährung	3,0	25,9	1,7	40,7	14,7	12,0	1,9
Untergewichtige Kinder	0,4	8,9	0,4	53,2	19,6	14,3	3,1
Säuglingssterblichkeit	2,5	13,9	0,6	43,4	22,9	10,3	6,5
Kindersterblichkeit (unter 5)	2,3	12,8	0,5	44,6	23,6	10,2	6,0
Müttersterblichkeit	0,5	3,8	0,2	55,0	27,3	9,5	3,7
Tuberkuloseerkrankungen	1,0	30,2	1,0	29,1	14,4	22,8	1,4
Tuberkulose-tote	1,2	22,8	0,9	32,5	17,6	23,3	1,7
Tageseinkommen unter 1 US-\$	1,0	30,8	0,2	51,3	10,8	5,3	0,6
Einschulungsrate	2,4	11,7	0,1	39,5	29,0	10,1	7,1
HIV-Infektionsrate	0,6	9,8	0,4	66,9	2,5	19,1	0,6
Malariaerkrankungen	0,4	0,3	1,8	1,3	10,4	39,3	46,6
Malariatote	0,0	0,0	0,0	38,3	15,9	35,8	10,1
Verteilung der betroffenen Menschen in Asien nach Subregionen (in Prozent) Quelle: UNESCAP, 2006							

In Indien, Nepal, Bangladesh und Afghanistan gilt jeweils fast die Hälfte aller Kinder als untergewichtig. In Indien sind 57 Millionen Kinder, d. 47 Prozent, untergewichtig, während es im übrigen Südasien 21 Millionen sind, in Südostasien 15 Millionen und in China 10 Millionen. Insgesamt sind 222 Millionen Menschen in Indien unterernährt (womit ebenso wie in der Subsahara mit 203 Millionen ungefähr ein Viertel aller weltweit Hungernden dort leben). Auch in China sind (noch?) 141 Millionen Menschen unterernährt, im übrigen Südasien 80 Millionen und in Südostasien 66 Millionen.

Nur vier Länder in der Region sind auf dem Weg, die Kindersterblichkeit, so wie in den MDGs angestrebt, um mehr als zwei Drittel zu reduzieren; in 14 Ländern sinkt die Kindersterblichkeit nicht schnell genug und in drei Ländern ist sie sogar gestiegen. 2003 starben in Indien 2,3 Millionen Kinder, die noch nicht fünf geworden waren, in China 650.000 und in Pakistan, 481.000. Nur in China sind im Sinne der MDGs in den letzten Jahren ausreichend weniger Kinder gestorben.

Ungleichheit

Der Bericht stellt auch eine höhere Ungleichheit zwischen den Geschlechtern fest - natürlich zu Lasten der Frauen. „Regierungen schreiben

Gleichheit per Gesetz fest und dann heißt es, es gebe keinen Unterschied zwischen Männern und Frauen – aber unten vor Ort fehlt Frauen aufgrund sozialer und kultureller Faktoren der Zugang zu Schulen und Krankenhäusern“, meint Anuradha Rao, Direktorin des *International Women's Rights Action Watch* in Kuala Lumpur. Und Rishi Adhikari, Projektdirektor der nepalesischen NGO *Rural Reconstruction*, meint, es gebe „eine Schwäche im Ansatz der UNO, weil sie Regierungen für die Verpflichtungen, die diese eingehen, nicht in die Verantwortung nimmt“. Der Bericht“, so kritisiert Adhikari, hätte „den Ursachen, die hinter den unterschiedlichen Performances der einzelnen Länder liegen, mehr auf den Grund gehen sollen“. (IPS 7.9.2005)

„Um die MDGs zu erreichen“, so der Generalsekretär der UNESCAP, Kim, „ist es die zentrale Herausforderung, die wachsenden Ungleichheiten der Region anzugehen, indem die Früchte des ökonomischen Erfolges und des Wohlstandes in der Region auch seinen 680 Millionen Armen zugute kommen. Dieses ist die wirkliche Schlacht, die wir in Asien-Pazifik schlagen müssen.“

Quellen: ANN 8.9. + 13.9.2005, IPS 7.9.2005, UNESCAP: *Achieving the MDGs in Asia - a case for more aid?*, 2006 (mdgasiapacific.org/index.php?q=node/24)

Zusammengestellt und übersetzt von Niklas Reese